

Achim Hildebrandt
Frieder Wolf *Hrsg.*

Die Politik der Bundesländer

Zwischen Föderalismusreform
und Schuldenbremse

2. Auflage



Springer VS

Die Politik der Bundesländer

Achim Hildebrandt · Frieder Wolf
(Hrsg.)

Die Politik der Bundesländer

Zwischen Föderalismusreform
und Schuldenbremse

2., aktualisierte und erweiterte Auflage

 Springer VS

Herausgeber

Achim Hildebrandt
Universität Stuttgart
Deutschland

Frieder Wolf
Universität Heidelberg
Deutschland

ISBN 978-3-658-08302-1

ISBN 978-3-658-08303-8 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-08303-8

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2008, 2016

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Lektorat: Jan Treibel, Stefanie Loyal

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Inhalt

Achim Hildebrandt und Frieder Wolf
Politik in den Bundesländern unter reformierten
institutionellen Rahmenbedingungen 1

Frieder Wolf und Dominic Heinz
Schulpolitik: neue Koordination *und* neue Unterschiede 11

Ute Lanzendorf und Peer Pasternack
Landeshochschulpolitiken nach der Föderalismusreform 35

Bernhard Frevel und Hermann Groß
„Polizei ist Ländersache!“ – Polizeipolitik unter den Bedingungen
des deutschen Föderalismus 61

Carolyn Rowe and Ed Turner
Justice and prisons policy 87

Achim Hildebrandt
Die Finanzpolitik der Länder nach den Föderalismusreformen:
Begrenzte Spielräume, fortdauernde Unterschiede 115

Falk Ebinger und Jörg Bogumil
Von den Blitzreformen zur neuen Behutsamkeit.
Verwaltungspolitik und Verwaltungsreformen in den Bundesländern . . . 139

Maximilian Grasl
Neue Möglichkeiten: Die Bundes- und Europapolitik der Länder 161

Iris Reus

Die Wirtschaftspolitik der Länder	183
---	-----

Oliver Schwedes und Lisa Ruhrort

Länderverkehrspolitik	209
---------------------------------	-----

Stefan Ewert

Landwirtschaftspolitik und die Entwicklung des ländlichen Raums – neue Felder der Politik der Bundesländer	233
---	-----

Michael Böcher und Annette Elisabeth Töller

Umwelt- und Naturschutzpolitik der Bundesländer	259
---	-----

Stefan Wurster und Christina Köhler

Die Energiepolitik der Bundesländer. Scheitert die Energiewende am deutschen Föderalismus?	283
---	-----

Karsten Zimmermann

Regionalpolitik und Stadtentwicklungspolitik	315
--	-----

Volquart Stoy

Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer	339
--	-----

Ursula Münch

Integrationspolitik der Länder – dringliche Zukunftsaufgabe im Umbruch	365
---	-----

Frieder Wolf und Achim Hildebrandt

Länderpolitik revisited. Zwei Föderalismusreformen und ihre Folgen	391
---	-----

Autorenverzeichnis	401
------------------------------	-----

Politik in den Bundesländern unter reformierten institutionellen Rahmenbedingungen

Achim Hildebrandt und Frieder Wolf

1 Neu akzentuierte Fragen, adjustierter Fokus

Die Leitfragestellung der ersten Auflage (Hildebrandt/Wolf 2008) des vorliegenden Werks lautete: Welche Unterschiede bestehen zwischen den Arten und Weisen, in denen die Bundesländer¹ ihre politischen Gestaltungsspielräume nutzen, und welche Faktoren erklären diese Variation? Diese Frage knapp eine Dekade später erneut zu stellen, wäre schon eo ipso lohnenswert, verstehen wir doch die Handlungsregelmäßigkeiten im deutschen Föderalismus und die daraus in Interaktion mit dem Kontext politischer Gestaltungsversuche resultierenden Muster nicht als in Stein gemeißelte politikwissenschaftliche Gesetze, sondern würden auch ceteris paribus ein in mancherlei Aspekten gewandeltes Bild erwarten.

Die 2008 gewonnenen Erkenntnisse lassen sich aber nun nicht auf einem unveränderten Spielfeld überprüfen, es bietet sich vielmehr die reizvolle Chance, die – potenziell konträren – Auswirkungen zweier Föderalismusreformen auf die Landespolitik als Ganze, insbesondere aber auf ihre einzelnen Felder zu untersuchen. Daraus ergeben sich neue Unterfragen zur unveränderten Leitfragestellung: Wie füllen die Länder im Rahmen der Föderalismusreform I hinzugewonnene Kompetenzen aus, wie nutzen sie neuartige Instrumente, etwa die Abweichungsgesetzgebung? Engt die Schuldenbremse die Ambitionen zumindest mancher Länder ein? Ergeben sich daraus neue Variationen zwischen Ländern oder auch

1 Ursula Münch hat uns darauf hingewiesen, dass der so alltägliche Begriff ‚Bundesländer‘ so unzutreffend wie irreführend sei. Tatsächlich kennt das Grundgesetz keine Bundesländer, sondern Länder, und nicht der Bund ist es, der sie von oben definiert, sondern sie bilden von unten den Bund. Während wir diese Klärung für wichtig erachten, wollten wir uns und den Autoren des vorliegenden Bandes nicht die Verwendung des auch im politischen Alltag verbreiteten Begriffs verwehren.

zwischen Politikfeldern, und welche theoretischen Zugriffe erweisen sich dafür als erklärungskräftig?

In der politikwissenschaftlichen Literatur zur Politik im deutschen Föderalismus hat seit 2008 vor allem ein bis dahin wenig beachteter Strang an Bedeutung gewonnen. Insbesondere die DAAD-geförderte Arbeitsgruppe um Charlie Jeffery (zu deren Ergebnissen vgl. Jeffery et al. 2016 i. E.) erwartete, geschult am US-amerikanischen Fall, von den Föderalismusreformen eine signifikante Stärkung des vordem ja nur in Nuancen erkennbaren wettbewerbsföderalen Elements. Wir haben alle Autoren gebeten zu prüfen, ob dies auf den von ihnen untersuchten Politikfeldern erkennbar ist.

Des Weiteren ist auch die Auswahl der analysierten Politikfelder nicht statisch. Vielmehr werden nun auch Bereiche betrachtet, die durch die Föderalismusreformen, aber auch aufgrund anderer jüngerer politischer Entwicklungen in der Bundesrepublik an Salienz gewonnen haben. Neu hinzugekommen sind die Politik der Energiewende, die Agrarpolitik, die Justizpolitik und die Regional- und Stadtentwicklungspolitik. Um diese Ausweitung zu ermöglichen, konzentrieren wir uns im Gegenzug in diesem Band ausschließlich auf den Bereich der einzelnen Politikfelder, der im besonderem Maß durch die Föderalismusreformen I und II beeinflusst wurde, und gehen nicht mehr auf die Institutionenpolitik ein, die im Vorgängerband mit Kapiteln zur Kommunalverfassungspolitik, zu Verfahren der direkten Demokratie und zu den Wahlsystemen vertreten war.

Wir hatten 2008 den besonderen Charme des Bundesländervergleichs für den Test von Theorien mittlerer Reichweite mittels unterschiedlichster, gerade auch kombinierter Methoden betont – der vorliegende Band bestätigt diese Einschätzung. Wiederum haben wir den Autoren keine rigiden Vorgaben gemacht, sie in kein einheitliches Raster gepresst.

In Bezug auf die zu Rate gezogenen Theorien sind wir als Herausgeber *prima facie* agnostisch. So halten wir grundsätzlich signifikante Erklärungsbeiträge historischer Hintergründe oder geomorphologischer Rahmenbedingungen für möglich, soziokulturelle oder sozioökonomische Effekte für nicht unwahrscheinlich und demographische oder auf Machtressourcen bezogene Hypothesen für untersuchenswert. Auch Analysen der Interaktionen von Institutionen und Ideen, von Positionen und Personen erscheinen uns vielversprechend, etwa im Hinblick auf politisches Lernen oder sein Ausbleiben. All diese Zugriffe kommen in dem Reigen der Beiträge dieses Bandes zu ihrem Recht.

Zwei Ansätze aber ragen heraus und erhöhen gegenüber dem Vorgängerband die analytische Kohärenz: Pointiertere Gestaltungsspielräume der Länder einerseits und institutionalisierte Verschuldungsgrenzen andererseits werfen die von allen Beiträgen beantwortete Frage auf, inwiefern es – je unabhängig voneinander oder interagierend – zu neu akzentuierten Parteiendifferenzeffekten und zu spür-

bareren Auswirkungen der Finanzsituation kommt, möglicherweise auch in der Form verschärfter Politikfeldkonkurrenzen.

2 Kompetenzen und Handlungsspielraum der Länder in der doppelt reformierten bundesstaatlichen Ordnung

Die politische Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ist, so Wehling (2006, S. 7), „von den Ländern her gegründet“. Vom Konstruktionsprinzip des Grundgesetzes her betrachtet sind die Kompetenzen des Bundes auch nach den Föderalismusreformen von 2006 und 2009 einzeln aufgezählte Ausnahmen. Wenngleich Letztere so zahlreich und umfassend sind, dass de facto eher Bundes- als Landeszuständigkeit die Regel darstellt, so haben die Länder dennoch – neben den weitreichenden Mitwirkungsrechten an der Bundesgesetzgebung – erhebliche Gestaltungsspielräume, was ihre institutionelle Ordnung und die Staatstätigkeit auf zahlreichen Politikfeldern anbelangt. In erster Linie sind dabei weiterhin die Bildungspolitik (vom Kindergarten bis zur Hochschule) und die Innere Sicherheit zu nennen, aber auch die Infrastrukturpolitik, der Naturschutz und die Integrationspolitik jenseits des Staatsbürgerschaftsrechts waren und sind vorwiegend Ländersache. In der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ergänzen die Landeszuständigkeiten diejenigen des Bundes zwar nur, sie genügen aber, um klar unterscheidbare Strategien zu verfolgen und distinkte Leistungsprofile auszubilden. An der Europapolitik des Bundes können die Länder via Artikel 23 GG lediglich mit einer Stimme mitwirken, aber an der Formulierung derselben beteiligen sie sich (wie auch am direkten Lobbying in Brüssel) mit großem Einsatz.

Im Zuge der Föderalismusreform 2006 gewannen die Länder in einigen Bereichen die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz, so etwa bei der Regelung der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung der Landesbeamten, beim Strafvollzug und beim Heimrecht. In der Bildungspolitik wanderten fast alle der letzten verbliebenen Bundeskompetenzen (insbesondere aus der Rahmengesetzgebung und den Gemeinschaftsaufgaben) an die Länder. Weitere Kompetenzen gewannen die Länder hinzu durch die neu eingeführte Möglichkeit zu Abweichungen bei einer Reihe von Materien der konkurrierenden Gesetzgebung: Hat der Bund in den Bereichen des Jagdwesens, des Naturschutzes, der Bodenverteilung, der Raumordnung, des Wasserhaushalts und der Hochschulzulassung und den Hochschulabschlüssen ein Gesetz verabschiedet, können die Länder durch Gesetz davon abweichende Regelungen erlassen. Der Bund kann mit einem späteren Gesetz erneut die gleiche Materie regeln, wovon die Länder wiederum abweichen können – es gilt immer das jeweils spätere Gesetz.

Mit dem neuen Instrument der Abweichungsgesetzgebung wurde die Befürchtung einer „Ping-Pong-Gesetzgebung“ verbunden, d.h. ständig wechselnde Regelungen des Bundes und der Länder, die die Rechtslage verunklaren und die Rechtsadressaten zu fortlaufenden Anpassungen zwingen (Klein/Schneider 2006). In materieller Hinsicht wurde die Befürchtung geäußert, dass mit den neuen Kompetenzen der Länder ein *race to the bottom* einsetzen würde: So etwa, wenn die Länder Naturschutzstandards deregulieren, um die Standortbedingungen von Unternehmen zu verbessern (Koch/Krohn 2006, S. 679), oder wenn sie knappe Haushaltsmittel in einem „vernachlässigten Gesellschaftsbereich“ (Schmidt 1980) sparen wie der Betreuung von Strafgefangenen (Maelicke 2006). Zudem warnten Wissenschaftler und Praktiker vor einem unfairen Wettbewerb, wenn finanzstarke Länder mithilfe der neuen Kompetenzen in der Beamtenbesoldung die talentiertesten Bewerber anziehen können (Lange 2007).

Zugleich wurden mit der Föderalismusreform I weitreichende Hoffnungen verbunden. So sollten die neuen Kompetenzen es den Landesregierungen ermöglichen, ihre Programmatik stärker als bislang umzusetzen: Sie können nun – wenn sie es möchten – einen Schwerpunkt in der Resozialisierung von Strafgefangenen setzen oder den Naturschutz gegenüber den Interessen der Landwirte stärken. Diesem Argument zufolge sollte man auf den Gebieten, in denen die Länder neue Kompetenzen erlangt haben, deutlichere Unterschiede zwischen den Regierungen verschiedener Couleur beobachten. Schließlich könnten die neuen Kompetenzen auch dazu dienen, unabhängig von der Couleur der Regierung, landesspezifische Besonderheiten zu berücksichtigen.

Allerdings ist überschießenden Hypothesen zu den Folgen der Föderalismusreform I – ohne den im weiteren Verlauf des Bandes folgenden Analysen vorgreifen zu wollen – immer auch die unitarisch geprägte politische Kultur (samt ihrer für den deutschen Föderalismus so typischen Entfaltungsweise, der freiwilligen Selbstkoordination) entgegenzustellen, die am Leitwert der Einheitlichkeit bzw. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse orientiert ist und regionale Unterschiede vielfach als ungerecht oder als Mobilitätshindernisse wahrnimmt (vgl. Scharpf 2006).

Alle Beiträge des vorliegenden Bandes stellen eingangs die auf dem jeweiligen Feld herrschende Kompetenzverteilung vor, und sie klären im weiteren Verlauf, ob Erwartungen wie die eben diskutierten sich bewahrheitet haben, oder genereller: was die jeweils mehr oder weniger große Vielfalt erklären kann. Dazu ist natürlich im Einzelnen zunächst die vorfindliche Policy-Variation zu beschreiben.

Bis zur Föderalismusreform II im Jahre 2009 war die Finanzpolitik der Länder angesichts des Verbundsystems auf der Einnahmenseite zwar auch schon kaum autonom zu nennen, sie prägte aber durchaus distinkte Profile aus, nicht zuletzt durch unterschiedliche Nutzung der einzigen selbständig zu bedienenden Stell-

schraube, der (Neu-)Verschuldung. Dadurch wurde sie zudem zu einer bedeutsamen Prägegröße der Länderaktivitäten auf den übrigen Politikfeldern. Mit der Schuldenbremse des Grundgesetzes, die zahlreiche Länder zudem in der jeweiligen Landesverfassung verankert haben, fällt diese Stellgröße ab 2020 weg, dürfen doch die Länder dann im Regelfall überhaupt keine Defizite mehr aufweisen. Bremen, Berlin, das Saarland, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt hatten in den Verhandlungen zur Föderalismusreform II angeführt, dass sie aufgrund der hohen Zinsbelastung infolge ihrer Verschuldung nicht in der Lage seien, die Schuldenbremse einzuhalten. Um ihre Zustimmung zu erhalten, wurden ihnen in den Jahren 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen in Höhe von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich zugesprochen. Voraussetzung für die Gewährung der Konsolidierungshilfen an die fünf Länder ist der vollständige Abbau ihrer Haushaltsdefizite bis 2020. Darüber wacht der Stabilitätsrat, ein neugeschaffenes Gremium, dem die Finanzminister von Bund und Ländern sowie der Bundeswirtschaftsminister angehören. Außerdem überwacht der Stabilitätsrat die Haushalte von Bund und Ländern, um eine Haushaltsnotlage zu vermeiden.

Für die Zwecke des vorliegenden Bandes ist weniger die Frage von Belang, ob die Schuldenbremse in den Jahren 2020 ff. tatsächlich so rigide implementiert werden wird oder ob – ähnlich wie bei den Stabilitätskriterien des Euro-Regimes – die Ausnahme bzw. der Regelbruch zum Regelfall werden wird, sondern wie stark Haushaltskonsolidierungen in Vorbereitung auf 2019 – insbesondere, aber nicht nur in denjenigen Ländern, welche Konsolidierungshilfen beziehen – den Gestaltungsspielraum der sonstigen, materiellen Landespolitik beschneiden.

3 Zum Forschungsstand

Dies ist nicht der Ort, um die Sichtung des – zur ganz konkreten Fragestellung des Vorläuferbandes eigentlich nicht-existenten – Forschungsstandes zur Politik der Bundesländer vor den Föderalismusreformen zu wiederholen. Die seitdem erschienene politikfeldspezifische Literatur wird in den einzelnen folgenden Beiträgen gebührend gewürdigt. Bleibt an dieser Stelle ein Blick auf die allgemeinen und summarischen Evaluationen der Länderpolitik seit den Föderalismusreformen sowie die Auswertungen dieser Reformen selbst.

Schneider (2013) sieht im Ergebnis der ersten Föderalismusreform nichts weniger als einen „neue[n] deutsche[n] Föderalismus“, Leber (2014) einen „neuen Bundesstaat“. Ohne die Befunde aus den folgenden Kapiteln vorwegnehmen zu wollen: Das strapaziert die Neuerungen kategorial dann doch im Übermaß. Decker (2011, S. 233) dagegen betrachtet die Föderalismusreform als gescheitert und sieht keine Belege für eine „Hinwendung der Bundesrepublik zum asymmetri-

schen Föderalismus“. Scharpf (2009, S. 110) geht mit dem Erreichten (wie auch insbesondere mit den süddeutschen Staatskanzleien) hart ins Gericht, wenn er apodiktisch festhält, dass autonome Landespolitik allenfalls als Nischenphänomen abseits bundespolitischer Aufmerksamkeit stattfinden werde.

Leunig/Pock (2010) und Blumenthal (2010) kommen auf der Basis ganz unterschiedlicher Zugriffe jeweils zu abwägenderen Positionierungen zwischen „neue[r] Länderdiversität“ (Leunig/Pock 2010, S. 171) und „alte[r] Selbstunitarisierung“ (ibid.). Blumenthal (2010, S. 194) erwartet kurzfristig – eher punktuelle – stärkere Ländervariation „in erster Linie aus einer Verstärkung der landesspezifischen Dynamik des Parteienwettbewerbs“, mittel- und langfristig hält sie Szenarien, in denen sich aus neu gewonnenen Kompetenzen individuelle Entwicklungspfade einzelner Länder verfestigen, für durchaus möglich. Jeffery et al. (2014) berichten ein überraschend hohes Ausmaß an Policy-Variation zwischen den Ländern, die sie auch auf die Föderalismusreform zurückführen.

Benz (2008) fürchtete zwar aufgrund der Detailtiefe der Kompetenzregelungen einen „over-regulated federalism“, bewertet die aus den Föderalismusreformen resultierende Politikverflechtung 2.0 mittlerweile jedoch – ganz im Tenor seiner älteren Theorie des dynamischen Föderalismus – wesentlich milder:

„Die bestehende Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat weist sicher Schwächen auf, die zu kritisieren sind. Sie erfüllt aber die ihr zugeschriebenen Aufgaben durchaus zufriedenstellend. Und sie erweist sich als anpassungs- und wandlungsfähig. Dass ihr Fortbestand dabei auch den Machtinteressen der Akteure entspricht, ist genauso selbstverständlich wie die Tatsache, dass diese Akteure grundlegende Reformen der Politikverflechtung oder ihre Ersetzung durch bessere Formen der Koordination verhinderten. Unsere Untersuchungsergebnisse sprechen also nicht dagegen, Bemühungen um eine Reform des Föderalismus aufzugeben. Sie können aber erklären, warum der kooperative Föderalismus in der Bundesrepublik besser funktioniert als seine Kritiker dies behaupten.“ (Benz/Detemple/Heinz 2016, S. 306).

Allerdings ist dieses Urteil erkennbar aus gesamtstaatlicher Sicht gefärbt.² Aus Länderperspektive, so sehen es zumindest Reus/Zohnhöfer (2015, S. 268), „ist der neue Gestaltungsspielraum deutlich kleiner als auf den ersten Blick zu vermuten“, wohingegen der Bund stärker von den Reformen profitiert habe (ibid., S. 270). Wo die Länder die gar nicht ganz so stark erweiterten Spielräume nutzten, hätten sie dies oft gar nicht aus Eigeninitiative getan, sondern müssten vom Bund oder der

2 Vgl. in dieser Perspektive auch Kropp (2010, S. 226) und ihre Warnung vor einem aufgrund der größeren Detailtiefe der grundgesetzlichen Festschreibungen noch weniger flexiblen politischen Prozess.

europäischen Ebene zum Jagen getragen werden; am ehesten eigenständige Wege gingen „die größeren und finanzstärkeren Länder“ (ibid., S. 268).

Hinsichtlich der Föderalismusreform II zeigen mehrere Autoren Schlupflöcher, die die Bindewirkung der Schuldenbremse reduzieren (Fuest/Thöne 2013, Pinkl 2012, Truger/Will 2012). Koriath (2015, S. 306) verweist auf die mangelnde Sanktionsgewalt des Stabilitätsrates und äußert „Bedenken, ob durch Beobachten, Informieren oder Bewerten eine Finanzkrise gelöst oder ein Beitrag dazu geleistet werden kann.“

Trotz aller Schlupflöcher in der Schuldenbremse, trotz der Zahnlosigkeit des Stabilitätsrats verkörpert die Föderalismusreform II einen haushaltspolitischen Mentalitätswandel, wie die Autoren des Länderfinanzberichts festhalten:

„Mit hoher Verbindlichkeit werden heute Ziele abgeleitet und angestrebt und ein neuer Ton der straffen technokratischen Berichterstattung und der knappen Vollzugsmeldung erhält Einzug. Wo es vor zwanzig Jahren noch als unvollstellbar galt, dass Landesfinanzminister gegenseitig ihre Haushalte kommentieren, sitzen sich heute ihre Staatssekretäre in Evaluationsausschüssen gegenüber und begegnen einander in kritischer Befragung“ (Flachs et al. 2013, S. 12).

Scheller (2015) befürchtet infolge dieses Wandels eine weitere Reduzierung der öffentlichen Investitionen und eine Verschärfung der bestehenden Ost-West- und Nord-Süd-Disparitäten. Pinkl (2012) zeigt auf, wie die Länder den Spardruck an ihre Kommunen weiterreichen können, indem sie ihnen kostenintensive Aufgaben zuweisen oder die Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich kürzen. Sturm schließlich verweist auf die begrenzte Handlungsfähigkeit der Länder, die ihre einzige autonome Einnahmequelle aus der Hand gegeben haben, und stellt die Frage: „War die Föderalismusreform II die letzte Stufe der Selbstaufgabe der Länder?“ (Sturm 2009, S. 499).

Selbstaufgabe oder neuer Föderalismus – oder doch etwas dazwischen? Im vorliegenden Band wollen wir diese Frage auf Basis einer detaillierten Analyse der Länderpolitik in den einzelnen Politikfeldern beantworten.

Literatur

- Benz, A. (2008). From joint decision traps to over-regulated federalism: Adverse effects of a successful constitutional reform. *German Politics* 4, 440–456.
- Benz, A., Detemple, J., Heinz, D. (2016). *Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im Deutschen Bundesstaat*. Baden-Baden: Nomos.

- Blumenthal, J. v. (2010). Im Zweifel für die Einheit(lichkeit)? Determinanten landespolitischer Entscheidungen. In: J. v. Blumenthal, S. Bröchler, Stephan (Hrsg.), *Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich* (S. 177–196). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Decker, F. (2011). *Regieren im „Parteienbundesstaat“*. Zur Architektur der deutschen Politik. Wiesbaden: Springer VS.
- Flachs, A., Förster, W., Fries, J., Gase, A., Hengstenberg, D., Krönert, E., Manig, C., Mathes, A., Pfeil, C., Meyer-Rix, U., Schrödter, D., Schulte, H., Woisin, M.. (2013). Länderfinanzbericht 2012. In: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013* (S. 9–257). Berlin: Berliner-Wissenschafts-Verlag.
- Fuest, C., Thöne, M. (2013). Durchsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern. Kurzstudie im Auftrage des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie. Universität Köln.
- Hildebrandt, A., Wolf, F. (2008). *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Jeffery, C., Pamphilis, N. M., Rowe, C., Turner, E. (2014). Regional Policy Variation in Germany: The Diversity of Living Conditions in a 'Unitary Federal State'. *Journal of European Public Policy* 21, 1350–1366.
- Jeffery, C., Pamphilis, N., Rowe, C., Turner, E. (2016). Reframing German Federalism: Territorial variation amongst the German Länder. *German Politics. Special edition*. (forthcoming 2016)
- Klein, O., Schneider, K. (2006). Art. 72 GG nF im Kompetenzgefüge der Föderalismusreform. *Deutsches Verwaltungsblatt* 24, 1549–1556.
- Koch, H.-J., Krohn, S. (2006). Umwelt in schlechter Verfassung? Der Umweltschutz nach der Föderalismusreform. *Natur Recht* 11, 673–680.
- Koriath, S. (2015). Rituale im Finanzverfassungsrecht und ihre Folgen – fünf Jahre Stabilitätsrat. In: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015* (S. 299–311). Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Kropp, S. (2010). *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Lange, H. (2007). Föderales Handeln in einer nicht-föderalen Gesellschaft? Föderalismusreform und Bildungspolitik. *Erziehungswissenschaft* 18, 137–164.
- Leber, F. (2014). *Landesgesetzgebung im neuen Bundesstaat. Handlungsmuster landespolitischer Akteure nach der Föderalismusreform 2006*. Baden-Baden: Nomos.
- Leunig, S., Pock, M. (2010). Landespolitik nach der Föderalismusreform I. In: J. v. Blumenthal, S. Bröchler, Stephan (Hrsg.), *Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich* (S. 157–175). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Maelicke, B. (2006). Konsequenzen der Föderalismusreform für den deutschen Strafvollzug. *Neue Kriminalpolitik* 3, 89.
- Pinkl, J. (2012). Umgehungsgefahren für die neue Schuldenbremse. Auslegung der Ausnahmetatbestände, Sondervermögen und Nebenhaushalte, Belastung der Kommunen. In: C. Hetschko, J. Pinkl, H. Pünder (Hrsg.), *Staatsverschuldung in*

- Deutschland nach der Föderalismusreform II, eine Zwischenbilanz* (S. 103–144). Hamburg: Bucerius Law School Press.
- Reus, I., Zohlnhöfer, R. (2015). Die christlich-liberale Koalition als Nutznießer der Föderalismusreform? Die Rolle des Bundesrates und die Entwicklung des Föderalismus unter der zweiten Regierung Merkel. In: R. Zohlnhöfer, T. Saalfeld (Hrsg.), *Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel, 2009–2013* (S. 245–272). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Scharpf, F. W. (2006). Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 50, 6–17.
- Scharpf, F. W. (2009). *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Frankfurt am Main: Campus.
- Scheller, H. (2015). Der ‚erschöpfte Föderalstaat‘. Reformdebatte und Verfassungsrealität in Deutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28-30, 3–11.
- Schmidt, M. G. (1980). *CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern*. Frankfurt am Main: Campus.
- Schneider, H.-P. (2013). *Der neue deutsche Bundesstaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I*. Baden-Baden: Nomos.
- Sturm, R. (2009). Föderalismusreform II: „Schuldenbremse“, neokeynesianischer Glaube an die Steuerbarkeit der Wirtschaft und das altbekannte Instrument der Politikverflechtung. *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik* 4, 487–499.
- Truger, A., Will, H. (2012). Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse. In: C. Hetschko, J. Pinkl, H. Pünder (Hrsg.), *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II, eine Zwischenbilanz* (S. 75–100). Hamburg: Bucerius Law School Press.
- Wehling, H.-G. (2006). Landespolitik und Länderpolitik im föderalistischen System Deutschlands, In: H. Schneider, H.-G. Wehling (Hrsg.), *Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder* (S. 7–21), Wiesbaden: VS-Verlag.

Schulpolitik: neue Koordination und neue Unterschiede

Frieder Wolf und Dominic Heinz

1 Einleitung

Die Schulpolitik wurde von der Föderalismusreform I lediglich an zwei Stellen berührt: Die schon jahrzehntelang brachliegende Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung nach Art. 91b GG (alt) wurde durch die neue Gemeinschaftsaufgabe „Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Bereich“ (Art. 91b (2) GG neu) ersetzt. Dies fügt den Konstanzer Beschluss der Kultusministerkonferenz (KMK) von 1997 in das Grundgesetz ein. Weiterhin wurde im neu eingefügten Artikel 104b GG das Recht des Bundes, „den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu gewähren“ auf solche Materien eingeschränkt, für die der Bund selbst über Gesetzgebungskompetenzen verfügt.

Mit der Anpassung im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben wurde lediglich der bereits etablierten Praxis Rechnung getragen – Bildungsgesamtplanung fand schon lange nicht mehr statt, und an internationalen Vergleichstests wie PISA wirkten Bund und Länder auch schon ohne explizite grundgesetzliche Norm mit. Damit verbleibt der Bundesregierung de iure nur noch ein kleiner Einflussbereich über die Steuerungsgruppe nach Art. 91b (2). Größere Veränderungen waren zunächst allenthalben vom schnell als ‚Kooperationsverbot‘ gedeuteten Artikel 104b erwartet worden (für eine düstere Prognose zur ‚Politik des goldenen Zügels‘ vgl. z. B. Wolf 2008, S. 22). Wo der Bund jedoch wirklich bildungspolitische Ambitionen hegte, und wo die Länder dazu bereit waren, sich für deren Umsetzung alimientieren zu lassen, dort hat diese Regelung sie nicht ausbremsen können (besonders instruktiv zum Tagesbetreuungsausbaugesetz Zohlnhöfer 2009, S. 44). Insofern ist die Ende 2014 erfolgte Umformulierung des Artikels 91b (1), die die Folgen des sog. Kooperationsverbots mildern soll, womöglich eine eher überbewertete erste Reform der Föderalismusreform, aber immerhin stellt sie die dyna-

mische Adaptionfähigkeit des deutschen Föderalismus unter Beweis und relativiert zugleich den Status der Föderalismusreform I als ‚Mutter aller Reformen‘, wie sie medial oft bezeichnet wurde.

Zu diesen nur punktuell adjustierten kompetenzrechtlichen Rahmenbedingungen treten wie auf allen im vorliegenden Band analysierten Feldern die Effekte der finanzpolitischen Einschränkungen der Föderalismusreform II. Geprägt ist die Schulpolitik der Jahre seit 2006 sowohl von verstärkter Koordination, die Kapitel 2 gewidmet ist, als auch von fortgesetzter und neuer Variation, die Kapitel 3 darstellt. Im Fazit wird daher die grundsätzlich weiterwirkende Spannung zwischen gesamtstaatlichem (und gesamtgesellschaftlichem) Referenzrahmen und mehr als nur punktuell Autonomiestreben in der Schulpolitik der Länder einer aktualisierten Charakterisierung zu unterziehen sein.

2 Neue Koordination im Bildungsföderalismus

2.1 Politikverflechtungsfall und Konstanzer Beschluss

Die Zusammenarbeit der Länderregierungen in der Schulpolitik galt lange Zeit als ein Musterbeispiel für eine Form der Politikverflechtung, die durch die Konfrontation der politischen Parteien in Bund und Ländern blockiert war. Der Blockade in der Schulpolitik lagen dabei nicht nur einfache Probleme zugrunde, sondern es handelte sich um grundsätzliche Richtungskonflikte (Scharpf 2009, S. 44). Während manche Autoren die Schulpolitik als im Kern blockiert ansehen, können die – durchaus überraschenden¹ – in den nächsten Textabschnitten zu diskutierenden Beschlüsse als zumindest partielle Umgehung der Politikverflechtungsfalldeutung gedeutet werden. Damit intensivierte sich die Koordination in der Schulpolitik, so dass dies im Einklang steht mit der Diagnose eines generell dynamisierten Bildungsföderalismus.

Die Koordination der Schulpolitik verstärkte sich, nachdem die KMK mit dem Konstanzer Beschluss den Modus der Koordination von der Input- zur Output-Steuerung veränderte. Die Output-Steuerung, bspw. in der Form von Bildungsstandards, Leistungsvergleichen, wechselseitiger Anerkennung von Lehrerexamina oder Qualitätszielen für die Lehrerbildung, verringert die Eingriffsintensität

1 Zwar gelang Ähnliches schon in anderen Teilen der Bildungspolitik (wie etwa der beruflichen Bildung oder der Hochschulpolitik), aber in denen hat der Bund ein weiterreichendes Mitspracherecht (vgl. Förster/Klenk 2012).

der Koordination (vgl. Jakobi/Lamping 2011)². Deswegen finden heute Auseinandersetzungen über die Länge der Schulzeit bis zum Abitur (G8 oder G9), über die Schulformen oder über die inhaltliche Ausgestaltung des Unterrichts kaum noch in der KMK, sondern fast ausschließlich innerhalb der Länder statt (Benz et al. 2016, S. 195–245). Die Koordination wurde in vielen Bereichen aus der KMK in untergeordnete Fachgremien oder in eigens beauftragte wissenschaftliche Forschungsinstitute oder Beratungsgremien verlagert. Dieses Einschläfern und Verlagern inhaltlicher Debatten kann auch als Komplement der neuen finanziellen Koordination in Bund und Ländern sowie der Fokussierung auf ausgeglichene Haushalte interpretiert werden. Koordiniert werden auf KMK-Ebene allenfalls noch Finanzierungsfragen zu den Einrichtungen, auf die sich die Koordination verlagerte.

In der inhaltlichen Schulpolitikgestaltung wirkten viele kleinschrittige Veränderungen zusammen. Viele dieser inkrementellen Veränderungen gehen auf einheitsbedingte Anpassungen zurück, insbesondere die Vorgabe, dass in allen Ländern 265 Jahreswochenstunden bis zum Abitur zu erreichen sind. Dieser Rückgriff auf Jahreswochenstunden ist autonomieschonend, weil dies ein Abitur sowohl in 8 als auch in 9 Schuljahren ermöglicht ohne in die Kompetenzen der Länder einzugreifen.

Vor diesem Hintergrund gelang eine folgenreiche Weichenstellung, als sich die Kultusminister entschieden, an internationalen Leistungsvergleichen teilzunehmen. Zwar gelang der KMK diese Entscheidung schon 1997, aber erst die Föderalismusreform I überführte den Leistungsvergleich in die Verfassung. Diese Vergleiche entwickelten sich nicht nur zwischen Staaten wie Deutschland oder Frankreich, sondern die gleichen Studien ermöglichten es genauso, Vergleiche zwischen den Bundesländern anzustellen.³ Im Zusammenspiel mit dem ‚PISA-Schock‘ bereitete dies den Boden für einen outputorientierten Diskurs. Erst eine lose Kopplung zwischen Parteipolitik und Politikverflechtung ermöglichte den Konstanzer Beschluss von 1997 und damit eine Weiterführung der pragmatischen Politik wie sie auch schon anlässlich der Deutschen Einheit betrieben wurde (Heinz 2015).

2 Für eine kritische Diskussion möglicher Folgen des kollektiven Umschwenkens auf die Output-Steuerung vgl. Wolf/Knoll (2011: These 3).

3 Eine Folge des Konstanzer Beschlusses waren zwar die internationalen Leistungsvergleiche, aber daraus ließen sich genauso nationale Leistungsvergleiche erstellen. Erst der spätere Einfluss der Öffentlichkeit brachte die KMK dazu, systematische Publikationen dazu zu veröffentlichen.

2.2 Das ‚Süd Abitur‘ und die Parteipolitik

Der neue Pragmatismus in der Schulpolitik überspielte nicht die Parteipolitik und die Finanzierungsdiskussionen. So prägten Parteipolitik und Finanzen die Diskussionen über das sogenannte ‚Süd-Abitur‘. Denn beim Abitur handelt es sich um einen Aspekt, der für Eltern, Kinder bzw. ganze Familien von großer Bedeutung ist und gleichzeitig mit den Kosten des Lehrpersonals auch einen großen Einfluss auf die Finanzen der Länder hat. Zwar startete das ‚Süd-Abitur‘ als parteipolitische Initiative der B-Seite, aber es endete durch eine intensiviert koordinierte als föderale Maßnahme zum Abbau von unterschiedlicher Qualität der Abiturprüfungen in den Ländern.

Bestärkt durch die bessere Platzierung der meisten Länder der B-Seite in den ersten internationalen Leistungsvergleichen wie TIMSS, PISA und den Folgestudien unternahm die B-Seite der Länder (Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt) Versuche, eine gemeinsame Abiturprüfung zu entwickeln. Die Pläne der B-Seite der Länder dafür firmierten unter dem Schlagwort ‚Süd-Abitur‘. Das schien möglich durch die Pläne der KMK, gemeinsame Bildungsstandards auch für die Sekundarstufe II zu entwickeln. Bildungsstandards wiederum folgten aus der partiell intensivierten Koordination der Schulpolitik in internationalen Leistungsvergleichen, die zunächst im Konstanzer Beschluss der KMK und dann auch in der Föderalismusreform I zum Ausdruck kamen.

Dieser Vorstoß sollte zur stärkeren Profilierung der B-Seite der Länder in der Schulpolitik beitragen. Zunächst preschte Günther Oettinger (CDU) 2007 mit dem nicht abgestimmten Vorschlag für ein vom Bundes gestelltes, einheitliches Zentralabitur vor. Der Vorschlag hätte die ungleiche Bewertung der Abiturprüfungen der Länder beseitigt und durch ein bundeseinheitliches Zentralabitur ersetzt. Dies war im Sinne der deutschen Wirtschaft, der Bundesbildungsministerin Annette Schavan (CDU), der sächsischen Landesregierung und der Bundes-CDU.⁴ Auf der anderen Seite gab es in vielen Ländern Wahlen, so dass sich die Landesverbände zu dem Thema in den Jahren 2008 und 2009 noch zurück hielten. Bayern hatte darüber hinaus noch in der Föderalismuskommission I ein Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern unterstützt, so dass ein Kooperationsverbot dem Vorschlag zu einem bundeseinheitlichen Zentralabitur eigentlich widersprach.⁵ Doch Bayern zeigte darüber hinaus Uneinigkeit, weil der bayrische

4 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 21.05.2010. Link: <http://www.sueddeutsche.de/karriere/gymnasium-zentralabitur-in-sicht-1.771067> (Zuletzt abgerufen am 02.09.2015).

5 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 17.05.2010. Link: <http://www.sueddeutsche.de/bayern/kultusminister-schneider-ein-zentralabitur-wird-es-mit-bayern-nicht-geben-1.679560> (Zuletzt abgerufen am 02.09.2015).

Kultusminister zwar einen Aufgabenpool als möglichen Kompromiss ins Spiel brachte, aber der eigene Ministerpräsident diesen Vorschlag ablehnte (Haase 2016, S. 75). Die B-Seite reagierte mit der Initiative für ein ‚Süd-Abitur‘ vor allem auf die öffentliche Kritik und auf Forderungen von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen, denen gemäß in Deutschland Kinder mit 9 Jahren bis zum Abitur und dem möglichen Wehrdienst zu lange vom Arbeitsmarkt ferngehalten würden.

In Kombination mit der verkürzten Schulzeit sollte das ‚Süd-Abitur‘ ein modernisiertes Qualitätsmerkmal der Bildungspolitik der Länder der B-Seite werden.⁶ Ursprünglich sollte das Jahr 2012 der Starttermin sein und eine Einführung zeitgleich zur Schulzeitverkürzung von 9 auf 8 Jahren bis zum Abitur stattfinden. Doch weder hielten die Länder der B-Seite den Termin ein, noch erreichten sie eine Schulzeitverkürzung oder gar ein ‚Süd-Abitur‘. Gegen eine Reduktion der Schulzeit bis zum Abitur regte sich in einzelnen Ländern gesellschaftlicher Widerstand, so dass, worauf auch Kapitel 3.2 eingeht, aus einer anfänglichen Schulzeitverkürzung mittlerweile meist eine modifizierte Rücknahme der Schulzeitverkürzung wurde. Die Ländergruppe für das ‚Süd-Abitur‘ änderte indessen ihre Zusammensetzung, wie im Folgenden beschrieben wird, und musste technische sowie inhaltliche Koordinationsprobleme eingestehen.

Mehrheiten in der KMK flankierten die Ambitionen der B-Seite, nach ihrem Verständnis eine ‚bessere‘ Schulpolitik als die A-Seite zu erreichen. Zwar bemüht sich die KMK, nicht nach parteipolitischen Maßgaben zu entscheiden, sondern im Sinne einer guten Schulpolitik im Konsens mit allen Akteuren. Allerdings spielen Ländergruppen für eine Verhandlung und die spätere Steuerung der Schulpolitik eine wichtige Rolle. Dabei muss darauf hingewiesen werden, dass die Zahl der Kultusminister, die weder der A- noch der B-Seite angehören, durchaus eine Rolle spielte. Vereinzelt gab es das Phänomen auch schon vor 1989, doch in der jüngsten Vergangenheit zeigt sich dieser Faktor als politisch einflussreich. Denn mit etwa einem Viertel C-Kultusminister (also Minister, die weder der A- noch der B-Seite der Länder angehören), bedarf es nicht nur im Bundesrat, sondern auch in der KMK nur noch kleinerer Verschiebungen in den Regierungskoalitionen der Länder, um einen Mehrheitswechsel herbeizuführen. Zwar stellte sich die Gruppe der Kultusminister, die weder der A- noch der B-Seite angehörten, als heterogen dar, jedoch erschwerte ihre Präsenz die Koordination für eine gemeinsame Schulpolitik der Länder.

Eine weitere Vereinfachung der gemeinsamen Koordination stellte sich durch die Drohung Niedersachsens, die KMK zu verlassen, ein. Erst auf diese Drohung hin übernahm die KMK Elemente der Abstimmungsregeln des Bundesrates, so

6 Vgl. Tageszeitung vom 14. 04. 2008. Link: <http://www.taz.de/!15868/> (Zuletzt abgerufen am 10.12. 2014)

dass Geschäftsordnungsfragen mit einfacher Mehrheit getroffen werden, aber Finanzierungsfragen, die Herstellung von Einheitlichkeit und Mobilität sowie Entscheidungen, die die Landeshaushalte treffen, jedoch weiterhin einstimmig gefällt wurden. Alle Entscheidungen, die nicht in die beiden vorherigen Bereiche fallen, trifft die KMK mit der qualifizierten Mehrheit mit mindestens 13 von 16 Stimmen.⁷ Die Trennung des Abstimmungsverfahrens in der KMK zwischen Verfahrensfragen, Finanzierungen und Aufgaben des Gremiums erfolgt in Anlehnung an die Abstimmungsweise im Bundesrat. Auch dort werden über Verfahrensfragen, Finanzierungsfragen und die Beratung von Bundesgesetzen getrennt abgestimmt und es sind für Entscheidungen unterschiedliche Mehrheiten nötig. Dies trifft auch für die KMK zu, die bis dahin einstimmige Entscheidungen für jede Frage vorsah, egal ob es dabei um das Verfahren, die Finanzierung oder die Aufgaben des Gremiums ging.⁸ Die neuen Regeln vereinfachten die Einsetzung von Arbeits-einheiten, so dass diese inkrementelle Veränderung dennoch die Koordination vereinfachte.

Die Initiative zum ‚Süd-Abitur‘ war einer der Vorstöße in den Verfahren, die jetzt mit einfacher Mehrheit innerhalb der KMK möglich waren. Zwar wäre auch schon früher eine Koordination in einer Gruppe von Ländern möglich gewesen, aber nicht innerhalb der KMK. Dies stand im Einklang zum Selbstverständnis der B-Seite der Länder, generell zu den besseren Ländern zu gehören⁹, nach denen sich dann, im Sinne eines ‚cross loadings‘ (Mayntz/Benz 2015, S. 163–189), die A-Länder richten sollten.¹⁰ An dem Punkt zeigen sich die inkrementellen Änderungen durch den Konstanzer Beschluss und die neuen Entscheidungsregeln in der KMK. Die durch die internationalen Leistungsvergleiche notwendig gewordenen Bildungsstandards sollten nach dieser Konzeption des Abiturs für die Sekundarstufe II zu gemeinsamen Abituraufgaben weiterentwickelt werden. Auch die A-Seite befürwortete diese Weiterentwicklung als Fortschritt in der Schulpolitik. Und tatsächlich kamen alsbald Länder aus dem Norden und von der A-Seite zur Gruppe der Länder für ein ‚Süd-Abitur‘. Hamburg unter der Regierung von Ole

7 Vgl.: Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Beschluss vom 19. November 1955 i. d. F. vom 29. August 2014. Punkt I Unterpunkt 6. Link: <http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/gogr.pdf> (Zuletzt abgerufen am 01. 09. 2015).

8 Die Veränderungen der KMK Entscheidungen nach Vorbild des Bundesrates eröffneten Niedersachsen einen ohne Gesichtungsverlust gangbaren Weg, um wieder mit den anderen Ländern zusammenzuarbeiten.

9 Vgl. Merkur Online. Link: <http://www.merkur-online.de/aktuelles/bayern/suedabitur-rueckschlag-spaenles-schulplaene-mm-1196810.html>. (Zuletzt abgerufen am 10. 12. 2014)

10 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 17. 04. 2011. Link: <http://www.sueddeutsche.de/bayern/plaene-fuer-suedabitur-spaenle-plaedierte-einheitliche-pruefungen-1.1086273> (Zuletzt abgerufen am 10. 12. 2014).

van Beust (CDU) engagierte sich seit 2008 für das ‚Süd-Abitur‘. Auch als in Hamburg der Regierungswechsel 2011 zu Olaf Scholz (SPD) stattfand, führte Hamburg seine Ambitionen für einen Pool gemeinsamer Abituraufgaben fort. Ein Ausscheiden aus der Gruppe um das ‚Süd-Abitur‘ hätte einer Begründung vor der eigenen Mehrheit in der Hamburger Bürgerschaft bedurft. Allerdings hatte Hamburg 2012 den Vorsitz in der KMK inne, sodass die Fortführung an den Arbeiten zu einem ‚Süd-Abitur‘ nicht als Parteipolitik gewertet wurde (Haase 2016, S. 92). Zudem ist der KMK-Vorsitz qua Funktion zur Unparteilichkeit verpflichtet. Das ermöglichte Hamburg, trotz Zugehörigkeit zur A-Seite, weiter mit der Gruppe der Länder des ‚Süd-Abiturs‘ zu arbeiten, um so beide Lager und Themengruppen (Bildungsstandards und Abituraufgaben) zusammenzuführen. Ebenso ermöglichte der KMK-Vorsitz 2013 Sachsen-Anhalt, aus der ursprünglichen Gruppe auszuschcheiden. Dies geschah auch, weil das Kulturressort innerhalb der Großen Koalition aus CDU und SPD in Sachsen-Anhalt an die SPD fiel.

Insgesamt verließen nicht nur Sachsen-Anhalt, sondern auch Thüringen und Baden-Württemberg die ursprüngliche Gruppe zur Errichtung des ‚Süd-Abiturs‘. Hamburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen sowie Mecklenburg-Vorpommern schlossen sich der Gruppe hingegen an. Das Ausscheiden Baden-Württembergs aus der Gruppe um das ‚Süd-Abitur‘ erfolgte nach dem Wechsel zur grün-roten Landesregierung im Jahr 2011. Ebenso fiel in Thüringen nach der Landtagswahl 2009 das Ressort für Kultur an Christoph Matschie (SPD), so dass das Land offenbar daher die weitere Koordination zum ‚Süd-Abitur‘ nicht mehr fortführte. Denn der dortigen CDU war medial eine schlechte Bildungspolitik als Grund für die deutliche Wahniederlage genannt worden.¹¹ Demnach musste die SPD in der Regierungsverantwortung etwas an der Bildungspolitik im Land ändern (Haase 2016, S. 92). Umgekehrt lag der Fall in Mecklenburg-Vorpommern. Auch dort schrieben die Wählerinnen und Wähler der SPD höhere Kompetenzen in dem Bereich Bildung zu als der CDU.¹² Als die SPD in den Landtagswahlen 2011 gewinnen konnte, wollte die Partei auch hier entsprechend ihrer zugeschriebenen Kompetenzen aktiv werden, fand angesichts der gegenteiligen Ausgangslage aber eine Beteiligung an den weiteren Arbeiten zum ‚Süd-Abitur‘ als Ausdruck dafür.

Die Änderungen der Zusammensetzung verwischten die klare geographische und parteipolitische Zurechenbarkeit der Initiative. Hamburg und Sachsen-Anhalt verfolgten in der Funktion der KMK-Präsidentschaft das Ziel, die Prozesse der Bil-

11 Vgl.: Focus Online vom 17.10.2013. Link: http://www.focus.de/familie/experten/boehm/qualitaet-statt-einheitsbrei-wir-brauchen-eine-klare-und-mutige-bildungspolitik_id_3293879.html (Zuletzt abgerufen am 03.09.2015).

12 Neu, Viola/Borchard, Michael (2011) Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern vom 4. September 2011. Berlin: Konrad Adenauer Stiftung. Link: http://www.kas.de/wf/doc/kas_28705-544-1-30.pdf?111020135959 (Zuletzt abgerufen am 04.09.2015).

dungsstandards und des ‚Süd-Abiturs‘ zu einem Pool von gemeinsamen Abituraufgaben zusammenzuführen, um eine Spaltung der Länder zu vermeiden. Damit gelang ebenso eine vorbeugende Maßnahme gegen das geforderte bundeseinheitliche Zentralabitur. Diese Zusammenführung erfolgte unter Rückgriff auf frühere Beschlüsse bzgl. der zentralen Handlungsfelder der KMK aus dem Jahr 2002. Der Beschluss erwähnte bereits die Möglichkeit eines Pools gemeinsamer Abituraufgaben (Seite 13 des KMK Dokuments über die zentralen Handlungsfelder).¹³ Die Frage nach der organisatorischen Umsetzung übertrugen die Länder dem Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen IQB, das geeignete Abituraufgaben erstellen und in einem Pool sammeln sollte. Bezüglich der Frage, ab wann sich die Länder aus diesem Pool bedienen, gibt es eine Ländergruppe, die seit 2014 Abituraufgaben aus dem Pool stellt (Bayern, Sachsen, Hamburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern; lediglich Bayern und Sachsen sind noch aus der ehemaligen Gruppe zum ‚Süd-Abitur‘ dabei.). Die restlichen Länder beabsichtigen erst 2017 sich aus dem Pool von gemeinsamen Abituraufgaben zu bedienen. Zentral für den Pool von gemeinsamen Abituraufgaben ist das von den Ländern gegründete IQB, das die technische Abwicklung des Pools von gemeinsamen Abituraufgaben übernimmt. Ein Beispiel von vielen ist die Frage wie lange Zeit vergehen soll bis eine Abituraufgabe erneut im Pool gemeinsamer Abituraufgaben zu Verfügung steht. Allerdings entzündeten sich an der Finanzierung des IQB Konflikte über den weiteren Weg der Bildungspolitik. Zwar übertrug die KMK dem IQB die Erstellung der Aufgaben für diesen Pool an gemeinsamen Abituraufgaben, allerdings stellt sich die Frage wie der weitere Finanzbedarf gedeckt wird. Das erinnert an die Forderung nach mehr Autonomie für einzelne Schulen, allerdings ohne die Schulen mit ausreichend Finanzen dafür auszustatten, um ihre autonomen Aufgaben auch zu erfüllen. Ungeachtet ob Leistungsvergleiche oder gemeinsame Abituraufgaben betroffen sind, stellen sich in all diesen Aspekten der Schulpolitik Finanzierungsfragen, die über den weiteren Verlauf der Schulpolitik entscheidend sind. Erst die Finanzierung der Schulpolitik untermauert oder konterkariert die getroffenen Maßnahmen der KMK und der Länder.

13 Vgl. KMK. PISA 2000 – Zentrale Handlungsfelder. Link: <http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/PresseUndAktuelles/2002/massnahmen.pdf> (Zuletzt abgerufen am 12. 12. 2014)

3 Fortbestehende und neue Unterschiede nach der Föderalismusreform II: Ausgabenanalyse und zwei Fallskizzen

Während das vorhergehende Kapitel auf koordinierte Aspekte der Schulpolitik(en) der Länder fokussierte, wenden wir uns nun Teilbereichen zu, in denen die Eigenständigkeit der sechzehn Landesparlamente und -regierungen stärker zu Tage tritt; zunächst betrachten wir in Abschnitt 3.1 die Schulfinanzen, sodann in Abschnitt 3.2 zwei vergleichende Fallskizzen.

3.1 Schulfinanzen

Die Bildungsausgaben in der Bundesrepublik stagnierten ab den frühen 1970er Jahren für drei Jahrzehnte, und es waren keine wesentlichen Verschiebungen zwischen den Sektoren des Bildungswesens (frühkindliche Bildung, Schulpolitik, berufliche Bildung, Hochschulpolitik, tertiäre Bildung) zu verzeichnen (vgl. Wolf 2006, S. 140 ff.). Beides hat sich in unserem Untersuchungszeitraum geändert. Wir beschreiben im Folgenden (Unterkapitel 3.1.1) kurz den gewandelten allgemeinen Trend, um vor diesem Hintergrund (in Unterkapitel 3.1.2) die neue – oder zumindest statistisch neu erfasste – Variation zwischen den Ländern angemessen einordnen zu können.

3.1.1 Der gewandelte gesamtstaatliche Kontext

Der jüngste Bildungsfinanzbericht beschreibt für Deutschland insgesamt die Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben für die Jahre 1995 bis 2013 sowohl im Verhältnis zu anderen finanzpolitischen Kennzahlen (wie etwa dem Schuldenstand) als auch im Binnenverhältnis der Bildungssektoren (vgl. Statistisches Bundesamt 2014, S. 27). Bis 2005 verharrten die Bildungsausgaben praktisch im Ausgangswert, während die Schuldenlast um über 40 Prozent anstieg. Im uns besonders interessierenden Zeitraum von 2006 bis 2013 stiegen die Staatsausgaben dann aber um 20 Prozent, und die Schuldenlast erreicht durch den kriseninduzierten Sprung ab 2009 sogar das Doppelte des Ausgangsniveaus von 1995. Die gesamtstaatlichen Bildungsausgaben hingegen landeten 2013 bei einer fast exakt 50-prozentigen Steigerung gegenüber 1995 (was sie mit dem den Steuereinnahmen und dem BIP gemeinsam haben), wobei die Bildungsausgaben wie die Staatsausgaben auch erst ab 2005 signifikant anwachsen. Damit haben die Bildungsaus-

gaben im Vergleich zur Diagnose im Vorgängerband deutlich Boden gutgemacht. Aber profitieren davon auch die Schulausgaben der Bundesländer?

Hier sind dreierlei Abstriche zu machen (eigene Berechnungen auf der Basis von Statistisches Bundesamt 2014): Erstens sank der Länderanteil an den öffentlichen Bildungsausgaben aller Ebenen, der lange Zeit ziemlich exakt bei 75 Prozent verharrt hatte, auf 72 Prozent. Ohne Berücksichtigung von Zahlungen zwischen den Gebietskörperschaften sind es sogar nur noch 63,5 Prozent. Zweitens wuchsen die Hochschulausgaben im Beobachtungszeitraum 2005 bis 2013 um etwa ein Viertel schneller als die gesamten Bildungsausgaben (siehe auch Pasternack/Lanzendorf i. d. B.). Hätten die Schulausgaben Schritt halten können sollen, hätte also der dritte größere Block, die vorschulischen Bildungs- und Betreuungsausgaben, unterproportional profitieren müssen. Bekanntlich war drittens das genaue Gegenteil der Fall: Hier ist nahezu eine Verdoppelung des Mitteleinsatzes zu verzeichnen.

Ist die Schule also die heimliche Verliererin des Bildungsausgabenbooms? Sie ist es zumindest insofern nicht, als die eben angesprochenen Betreuungsleistungen für Schul- und Vorschulkinder oftmals an Schulen bzw. in Schulgebäuden und zuweilen auch von den Schulen selbst erbracht werden. Sie ist es auch insofern nicht, als die relative Schlechterstellung des Schulwesens angesichts deutlich rückläufiger Schülerzahlen im Bundesdurchschnitt immer noch für ein Anwachsen der Ausgaben pro Schüler um je nach Schulart – Gemeinschaftsschulen in rot und grün regierten Ländern bevorzugt – zwischen zehn und zwanzig Prozent ausreichen. Und sie ist es schließlich nicht generell, sondern nur in manchen Bundesländern, wie die im Folgenden zu analysierende Querschnittsvariation aufzeigt.

3.1.2 Die Bandbreite der Landesausgaben

Seit den im Vorläuferband veröffentlichten Analysen (Wolf 2008) sind nicht nur wie eben geschildert die gesamtstaatlichen Bildungsausgaben angewachsen und die Schulausgaben der Länder bei schwachem Pro-Schüler-Anstieg relativ gesehen in ihrer Bedeutung zurückgetreten. Es kam auch zu einem bedeutsamen Fortschritt bei der statistischen Erfassung der Schulausgaben. Die damaligen Analysen standen unter dem (in Wolf 2006, S. 88 ff. ausführlicher dargestellten) Vorbehalt, dass beamtete Lehrkräfte die Länder statistisch betrachtet billiger kamen als angestellte, weil Pensionen und Beihilfeleistungen haushaltstechnisch an anderer Stelle (unter ‚Allgemeine Finanzwirtschaft‘) als die Sozialversicherungsbeiträge verbucht wurden. Zwar konnte für diese Verzerrung durch die Inklusion der unabhängigen Variable Beamtenanteil partiell kontrolliert werden, aber die

Deskription war unbefriedigend gewesen und hinsichtlich der Regressionsanalysen ein Moment der Unschärfe verblieben. Inzwischen veröffentlicht das Statistische Bundesamt nun Schulausgaben der Länder unter „Berücksichtigung von Beihilfezahlungen und unterstellten Sozialbeiträgen“ (Statistisches Bundesamt 2014, S. 133). Zwar wird auch die Datenreihe nach der alten Abgrenzung weiterhin angeboten, aber dem Analytiker stellt sich die Wahl zwischen Fortführung der bekannten Zeitreihen – und damit der Möglichkeit zu soziometrisch mächtigeren Pool-Analysen – oder Umstieg auf die realitätstreueren neuen Zahlen. Wir stellen hier die wissenschaftsimmanenten Bedürfnisse hintan, um den direkten Anschluss an die Vorläuferpublikation nicht möglicherweise mit der Perpetuierung von Artefakten bezahlen zu müssen. Das bedeutet allerdings für eine Übergangszeit, dass die Restriktionen der Verfügbarkeit der neuen Datenreihe den Analyse-schnitt diktieren. Er muss zunächst auf einen Querschnitt für das Jahr 2011 beschränkt bleiben, der deskriptiv um diejenigen für 2005 ergänzt werden kann.

Die beschriebene erstmalige Berücksichtigung der wahren Ausgaben für beamtete Lehrkräfte zeitigt die auffälligsten Folgen in der oberen rechten Spalte von Tabelle 1: Die Pro-Kopf-Schulausgaben 2011 zeigen nun eine fast vollständig an dem Muster Flächenländer West – Flächenländer Ost – Stadtstaaten¹⁴ orientierte Reihung. Innerhalb der ersten und der dritten Gruppe stehen zudem die Empfängerländer von Konsolidierungshilfen nach Artikel 143d (2) GG ganz am Ende, was zunächst als starkes Indiz für eine schulausgabendämpfende Wirkung der Schuldenbremse gedeutet werden könnte. Bestärkt wird dieser Befund von dem in Schleswig-Holstein, Saarland, Sachsen-Anhalt und Berlin klar unterdurchschnittlichen Aufwuchs seit 2005; lediglich Bremen weist überdurchschnittliche Mehrausgaben auf. Dreimal so stark wie der allgemeine Trend ist dagegen der Zuwachs in Rheinland-Pfalz und Hessen – zwei Ländern aus dem unteren Mittelfeld der Staatsverschuldung.

Die erstaunlich großen Sprünge in der ersten Spalte beim Vergleich der Haushaltsanteile 2005 und 2011 liegen zum Teil darin begründet, dass der Löwenanteil der Mittel aus dem Sondervermögen zum Zukunftsinvestitionsgesetz, welches ein Teil des Konjunkturpakets 2 aus dem Jahr 2009 war, in den Jahren 2010 und 2011 abgerufen worden sind, aber nicht in allen Ländern proportional. Ein gemeinsames Bild für die Konsolidierungshilfenländer ist hier nicht ersichtlich. Der auffallendste Aspekt an den Zahlen zum BIP-Anteil der Schulausgaben nährt einen

14 Die Schul- und Gesamtausgaben der Stadtstaaten wurden nach dem in Wolf (2006, S. 24) beschriebenen Verfahren um ihren fiktiven Kommunalanteil bereinigt. Im Zusammenwirken mit der nun erfolgten Veränderung bzgl. der Beamtenbesoldung könnte dies allerdings zu neuen Verzerrungen geführt haben, insofern kommunale Schulaufgaben wesentlich weniger personal- und beamtenintensiv sind als auf Landesebene erbrachte.

Tabelle 1 Die Schulausgaben der Bundesländer 2011

Haushaltsanteil 2011		BIP-Quote 2011		Pro-Kopf-Ausgaben 2011*	
Thüringen	22,3	Thüringen	3,56	Baden-Württemberg	828
Sachsen	21,7	Sachsen-Anhalt	3,25	Rheinland-Pfalz	827
Rheinland-Pfalz	20,9	Rheinland-Pfalz	3,14	Hessen	815
Baden-Württemberg	20,8	Brandenburg	3,13	Bayern	793
Niedersachsen	20,3	Schleswig-Holstein	3,01	Nordrhein-Westf.	772
Sachsen-Anhalt	19,8	Niedersachsen	2,91	Niedersachsen	763
Schleswig-Holstein	19,4	Sachsen	2,84	Schleswig-Holstein	720
Nordrhein-Westf.	19,1	Mecklenburg-Vorp.	2,74	Thüringen	712
Brandenburg	19,0	Nordrhein-Westf.	2,64	Saarland	670
Bayern	18,8	Baden-Württemberg	2,55	Sachsen-Anhalt	649
Saarland	17,9	Hessen	2,42	Brandenburg	636
Berlin	17,6	Saarland	2,42	Sachsen	594
Hessen	17,5	Bayern	2,38	Mecklenburg-Vorp.	548
Mecklenburg-Vorp.	17,4	Berlin	1,54	Hamburg	483
Bremen	15,9	Bremen	1,19	Bremen	440
Hamburg	15,0	Hamburg	1,04	Berlin	411
Ø	19,0	Ø	2,54	Ø	666

* In Preisen von 2005.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes und des AK VGR der Statistischen Landesämter. Hervorgehoben Empfängerländer von Konsolidierungshilfen nach Artikel 143d (2) GG.

ganz anderen Verdacht, dem es im Folgenden unter Kontrolle für Drittvariablen wie die demographische Entwicklung nachzugehen gilt: Die stärksten Rückgänge verzeichnen in Ost und West Länder, die gerade keine Konsolidierungshilfen bekommen, aber dennoch in größeren Haushaltsproblemen stecken, nämlich Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen. Dies gibt Anlass, nach Vorauswirkungen der Schuldenbremse sozusagen unmittelbar oberhalb statt unterhalb des roten Strichs zu suchen (siehe hierzu auch Hildebrandt i. d. B.).

In den Analysen der Determinanten der Schulausgaben der Jahre 1998–2004 im Vorläuferband entfalteten sozioökonomische, parteipolitische und soziokulturelle Größen die theoretisch erwarteten signifikanten Effekte auf die Höhe der Schulausgaben in allen drei Messgrößen (also als Haushaltsanteile, Anteil am BIP

Tabelle 2 Die Schulausgaben der Bundesländer 2005

Haushaltsanteil 2005		BIP-Quote 2005		Pro-Kopf-Ausgaben 2005*	
Nordrhein-Westf.	27,1	Thüringen	3,76	Baden-Württemberg	786
Baden-Württemberg	26,7	Sachsen-Anhalt	3,42	Nordrhein-Westf.	760
Niedersachsen	26,3	Brandenburg	3,24	Bayern	723
Bayern	26,2	Mecklenburg-Vorp.	3,22	Niedersachsen	717
Rheinland-Pfalz	24,3	Niedersachsen	3,02	Schleswig-Holstein	709
Schleswig-Holstein	24,1	Sachsen	3,00	Rheinland-Pfalz	691
Hessen	22,7	Schleswig-Holstein	3,00	Thüringen	676
Saarland	21,2	Rheinland-Pfalz	2,86	Saarland	659
Thüringen	17,4	Nordrhein-Westf.	2,78	Hessen	658
Sachsen	16,0	Baden-Württemberg	2,62	Sachsen-Anhalt	637
Brandenburg	15,8	Saarland	2,47	Brandenburg	595
Sachsen-Anhalt	15,4	Bayern	2,37	Mecklenburg-Vorp.	584
Mecklenburg-Vorp.	14,4	Hessen	1,95	Sachsen	582
Hamburg	12,1	Berlin	1,63	Hamburg	431
Berlin	10,1	Bremen	1,07	Berlin	400
Bremen	10,0	Hamburg	0,88	Bremen	388
Ø	19,4	Ø	2,58	Ø	625

* In Preisen von 2005.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes und des AK VGR der Statistischen Landesämter. Hervorgehoben Empfängerländer von Konsolidierungshilfen nach Artikel 143d (2) GG.

und Pro-Kopf-Ausgaben), außerdem demographische und fiskalpolitische auf die beiden letztgenannten (vgl. Wolf 2008, S. 36). In Anbetracht der fehlenden Panelstruktur und wegen des damit wesentlich kleineren N können diese Variablen hier nicht alle gemeinsam bzw. gegeneinander in einem Regressionsmodell getestet werden, weshalb bivariate Analysen vorgeschaltet wurden. Wiederum (z. T. gewiss der Datenstruktur geschuldet) ergaben diese Analysen wenige signifikante Befunde. Sie bezogen sich fast ausschließlich auf die Pro-Kopf-Schulausgaben, sodass nur für diese – gottseidank in vielerlei Hinsicht aussagekräftigste – Messgröße ein Regressionsmodell sinnvoll ist. Mit jeweils höchstsignifikanten ($P > |t|$ 0,015 bzw. 0,011) und ausweislich der standardisierten Regressionskoeffizienten substantiell fast genau gleich großen Beiträgen können ein positiver Effekt des Kirchenmit-

gliederanteils (als inverser Gradmesser für Säkularisierung) und ein negativer der Verschuldung immerhin 62 Prozent der Variation der Pro-Kopf-Schulausgaben zu erklären beanspruchen. Die somit gewachsene Bedeutung des Schuldenstandes lässt sich – unter statistischen Vorbehalten; die Modelle beziehen sich wie besprochen auf eine andere Basis – vorsichtig als Beleg für eine schulausgabendämpfende Wirkung der Schuldenbremse interpretieren.

Die zu explorativen Zwecken trotz bereits dagegen sprechender bivariater Evidenz jeweils einzeln erfolgte Hinzunahme von Kabinettsitzanteilen aller Parteien, die 2011 an Landesregierungen beteiligt waren, erbringt keinerlei signifikante Effekte. Dieses völlige Verschwinden der Parteiendifferenz frappt als solches schon zur Genüge und drängt die Vermutung einer weitgehenden strukturellen Determination der Schulausgabenvariation auf, wirft allerdings zusätzlich die Frage auf, inwiefern früher festgestellte Parteiendifferenzeffekte statistische Artefakte waren, die aus der mangelhaften Erfassung der Kosten für beamtete Lehrkräfte resultierten.¹⁵

Üblicherweise ist auch die zeitliche Verzögerung bis zum Vorliegen von Ausgabendaten der Landeshaushalte unbefriedigend. Ein Sonderereignis aus dem Frühjahr 2015 ermöglicht uns aber nun ein gegenwartsnäheres Schmankerl, das zudem unterstreicht, dass zumindest unter gewissen Umständen Parteiendifferenzeffekte weiterhin mit strukturellen Determinanten koexistieren können. Im Rahmen der Einigung auf die Rücknahme des sog. Kooperationsverbots im Bereich der Hochschulfinanzierung (siehe dazu auch Lanzendorf/Pasternack i. d. B.) hatten Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble (CDU), Hamburgs Regierender Bürgermeister Olaf Scholz (SPD), Bundesbildungsministerin Johanna Wanka¹⁶ (CDU) und die rheinland-pfälzische Kultusministerin und GWK-Vorsitzende Doris Ahnen (SPD), die das Paket für Bund und Länder sowie A- und B-Seite ausgehandelt hatten, im Sommer 2014 verkündet, die Länder würden die freiwerdenden Mittel in Höhe von ca. 1,17 Mrd. Euro im Jahr für hochschulische und schulische Bildung verwenden. In der Folgezeit entspann sich ein Konflikt zwischen dem Bund und einigen Ländern über diese – rein politische, nicht juristische – Zweckbindung. Während auf der einen Seite der Bund entgegen dem Wortlaut der verkündeten Vereinbarung eine engere Bindung der Mittel für *hochschulische* Bildung alleine unterstellte, verfochten mehrere Länder die Linie, dass entweder die Verwendung für den Kita-Ausbau oder das Nichtimplementieren von

15 Klären könnten diese Frage letztlich nur Rückrechnungen der neuen Datenreihe durch die Statistischen Ämter und darauf aufbauende Re-Analysen.

16 Im Gegensatz zu Ihrer Vorgängerin und Parteifreundin Annette Schavan bevorzugt Frau Wanka die Bezeichnung als Bildungsministerin gegenüber der in Relation zu den tatsächlichen Kompetenzen womöglich angemesseneren als Forschungsministerin.

Sparmaßnahmen dem Geist der Vereinbarung Genüge täten. Wir wollen in dieser Frage nicht den Schiedsrichter geben, können aber in der Mittelverwendung der 1,17 Mrd. Euro auffällige Muster feststellen.

Grundlage unserer Analyse ist ein dpa-Interview mit Frau Wanka, das am 7. und 8. April 2015 in den überregionalen Medien weiten Widerhall fand. Frau Wanka lobte darin die B-Länder Hessen, Bayern und Sachsen dafür, fast 100 Prozent der freiwerdenden Mittel den Hochschulen zuzuleiten, und bemerkte zu denjenigen, die in ihren Augen die Abmachung nicht einhielten: „Wir können nichts erzwingen. Aber dass man so etwas nicht vergisst, ist klar.“ Am selben Tag und in denselben Artikeln der Tagespresse wurden auch Zahlen zum Anteil der für hochschulische Bildung verwendeten Mittel zu zehn weiteren Ländern berichtet, die offenbar das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Kontext des Wanka-Interviews durchgesteckt hatte.¹⁷ Nach den BMBF-Zahlen landen 460 Millionen oder 42 Prozent an den Hochschulen. In Empfängerländern von Konsolidierungshilfen nach Art. 143d (2) GG liegt der Durchschnitt dagegen bei nur 17 Prozent – und die exakt gleiche Zahl errechnen wir für die Bundesländer, in denen rot und grün gemeinsam regieren. Bei Unions-Regierungsbeteiligung liegt der Wert dagegen bei 64 Prozent, und bei schwarzem Finanzminister sogar bei 95 Prozent. Und die beiden Effekte, derjenige von Staatsverschuldung und derjenige der parteipolitischen Färbung der Landesregierung, vertragen sich miteinander (sind also nicht multikollinear): Ein Regressionsmodell mit den beiden erklärenden Variablen Schuldenquote und Landesregierung rot&grün (Dummy) kann über 60 Prozent der Variation erklären, und beide Effekte sind nahezu gleich groß und hochsignifikant. In diesem – zugegebenermaßen hochspezifischen – Fall sozusagen durch einen positiven externen Schock freiwerdender Mittel im Landeshaushalt werden also klar akzentuierte Schwerpunktsetzungen der Länder deutlich. Je weniger verschuldet die Länder sind und wenn sie nicht von rot und grün regiert werden, profitiert der Hochschulsektor, ansonsten gewinnen die Schulen, die Kitas und zu einem gewissen Teil auch die allgemeine Finanzwirtschaft (bei Gegenrechnung mit Ausgabenkürzungen).

17 40–60 Prozent geben danach Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz an die Hochschulen, 0 Prozent Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Die erstere Gruppe operationalisieren wir für die weiteren Analysen mit 50 Prozent und rechnen Sachsen-Anhalt der letzteren zu, weil es Wanka zufolge mit den Mitteln Sparmaßnahmen mildert. Fast 100 Prozent operationalisieren wir als 95 Prozent. Die drei Länder mit fehlenden Daten (Bremen, das Saarland und Thüringen) stehen nur für einen verschwindend geringen Anteil der Mittel, sodass in den 13 analysierten Ländern 1,1 von 1,17 Milliarden frei wurden.