

---

# 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 überraschenden<sup>1</sup> – in den nächsten Textabschnitten zu diskutierenden Beschlüsse als zumindest partielle Umgehung der Politikverflechtungsfallendeutung 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)<sup>2</sup>. 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.<sup>3</sup> 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 Koordination 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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 gehören<sup>9</sup>, nach denen sich dann, im Sinne eines ‚cross loadings‘ (Mayntz/Benz 2015, S. 163–189), die A-Länder richten sollten.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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](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](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).<sup>13</sup> 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 denjenigen 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 – Stadtstaaten<sup>14</sup> 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 substantziell 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.<sup>15</sup>

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 Wanka<sup>16</sup> (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.<sup>17</sup> 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.

### 3.2 Institutionelle und inhaltliche Weichenstellungen

In der ersten Auflage des vorliegenden Bandes war konstatiert worden, dass alle Länder bis auf Brandenburg und Rheinland-Pfalz das Abitur nach 12 Schuljahren eingeführt oder zumindest schon beschlossen hatten (zur Anpassung der West-Länder siehe auch Unterkapitel 2.1 oben). Mittlerweile ist hier jedoch eine neue Variation festzustellen, die dem Hü und Hott bei den Studiengebühren (siehe Lanzendorf/Pasternack i. d. B.) ähnelt: Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben das G9<sup>18</sup> optional oder sogar als Regelfall wiederbelebt, und in weiteren Ländern dauert die Debatte über das Thema an. Die Verdichtung der Inhalte und der (moderate) Ausbau der jährlichen Stundentafel hatte nicht nur, aber insbesondere diejenige wachsende Gruppe von Schülern überfordert, die jenseits von Eignungskriterien aufgrund des Elternwunsches das Gymnasium besuchen.<sup>19</sup> Überdies war das G8 auch bei jenen Eltern nicht populär, die ihre Kinder nicht nur rein schulisch, sondern auch in Sportvereinen, Orchestern, kirchlichen Jugendgruppen etc. sozialisiert sehen wollen, wozu das G8 zeitlich in Konkurrenz stand. Im Ganztageschulbetrieb wurden 2013 56 Prozent der Schüler in den neuen Bundesländern und 32 Prozent in den alten Ländern unterrichtet. Diese Zahlen verdecken allerdings – trotz des Fortschreitens des bundesbezuschussten Ausbauprogramms – eine enorme Variationsbreite zwischen den Westländern, die von 14 Prozent in Bayern über 41 Prozent in Nordrhein-Westfalen (dem höchsten Wert eines westlichen Flächenlandes) bis zu 87 Prozent in Hamburg (Sekretariat der KMK 2015, S. 30\*) reicht. Verstärkt hat sich im Beobachtungszeitraum außerdem der Trend zur grundsätzlichen Zweigliedrigkeit des weiterführenden Schulsystems einerseits und zu seiner stärkeren Binnenvariation innerhalb dieser Zwei-Säulen-Struktur andererseits.<sup>20</sup>

- 
- 18 Apropos G9: Die sechsjährige Grundschule ist inzwischen nurmehr eine Randerscheinung. An ihre Stelle ist zumeist eine (mehr oder weniger) gemeinsame Orientierungsstufe an weiterführenden Schulen getreten.
  - 19 Noch schlägt der wachsende Zustrom auf das Gymnasium nur punktuell (etwa in Hamburg) massiv auf die Abiturientenquoten durch, und es bleibt abzuwarten, wie sich das in Unterkapitel 2.2 diskutierte diffundierte ‚Süd-Abitur‘ auf die Erfolgsquoten an den überlaufenen Gymnasien auswirken wird. Für bundesweite Medienaufmerksamkeit sorgten im Sommer 2015 Kapazitätsengpässe an Frankfurter Gymnasien – hier wurden zahlreiche Kinder abgewiesen, und zwar unabhängig von ihren Leistungen, das wäre ja diskriminierend gewesen. Weiterhin zwar überproportional erfolgreich in der Produktion von Hochschulzugangsberechtigungen, die dann aber erschreckend oft ungenutzt bleiben, ist Nordrhein-Westfalen. Zu den Ursachen vgl. Helbig et al. (2011).
  - 20 Für einen detailreichen Überblick über die Entwicklung der Schulsysteme von 1945 bis 2011 vgl. Helbig/Nikolai (2015).



Anstelle eines y-orientierten Versuchs der Erklärung der Bandbreite der genannten Variationen möchten wir im Lichte der Leitfragestellung des vorliegenden Bandes nun zwei knappe x-orientierte vergleichende Fallskizzen (vgl. Böcher/Töller 2015) präsentieren. Ausgehend von der Prämisse, dass die Union die Schulpolitik größtenteils preisgegeben hat und aus Angst vor Wählniederlagen eine Profilierung bei diesem Thema scheut (vgl. Wolf/Knoll 2011) und die FDP zur *quantité négligeable* geworden ist, vergleichen wir vignettenartig eine Landesregierung aus SPD und Grünen mit hoher Schuldenlast – Nordrhein-Westfalen – und eine mit niedriger – Baden-Württemberg – mit dem Ziel herauszuarbeiten, inwiefern das Setzen parteipolitisch motivierter Akzente von fiskalpolitischer Problemlast abhängig, genauer: von der Schuldenbremse beeinflusst gewesen ist. Benz/Heinz (2016: unsere Hervorhebung) klassifizieren Baden-Württemberg unter die „Länder with high fiscal capacity and low debt load“ und Nordrhein-Westfalen unter die „Länder with high fiscal capacity and high debt load“. Dieser Vergleich erscheint ideal, um etwaige Effekte der Schuldenbremse auf die parteipolitische Agenda zu untersuchen, da allein die Schuldenlast signifikant zwischen den beiden Ländern variiert, nicht aber die Steuerkraft, das BIP pro Kopf, der Kirchenmitgliederanteil oder der Bevölkerungsanteil der besonders bildungsaffinen Gruppe der 6- bis 24-Jährigen.

### 3.2.1 Grün-rote Akzente unter niedriger fiskalpolitischer Problemlast: Baden-Württemberg<sup>21</sup>

Der Koalitionsvertrag der ersten grün-roten Landesregierung (Bündnis 90/Die Grünen/SPD Baden-Württemberg) versprach nach unserer Lesart vor allem in sieben Bereichen, mit der zuvor seit 1953 von der Union verantworteten Schulpolitik des Ländles zu brechen: Erstens sollte nun allein der Elternwille für die Wahl der weiterführenden Schulart entscheidend sein (ibid., S. 6), zweitens sollten Anträge aus den Kommunen auf Umwandlung bestehender weiterführender Schulen in Gemeinschaftsschulen wohlwollend behandelt werden (ibid.), drittens wurde die „rhythmisierete Ganztagschule ohne Hausaufgaben“ zum Ziel deklariert (ibid., S. 7), viertens sollte der inklusive Unterricht für Kinder mit Behinderungen (bei Elternwahlrecht) zum Regelfall werden (ibid.), fünftens sei in der Lehrerbildung „die schulartbezogene Ausbildung zugunsten des Stufenlehramts zu überwinden“ (ibid., S. 9), sechstens dürften Privatschulen mit wesentlich höheren Zuschüssen rechnen (ibid.), und siebtens schließlich wollte die neugewählte

---

21 Für eine ausgesprochen regierungsfreundliche Evaluationsstudie im Auftrag der Friedrich Ebert-Stiftung vgl. Busemeyer/Haastert (2015).

Landesregierung die „baden-württembergische[n] Schulen dazu anhalten, dass in den Bildungsstandards sowie in der Lehrerbildung die Vermittlung unterschiedlicher sexueller Identitäten verankert wird“ (ibid., S. 73). Insofern diese Maßnahmen als mit zusätzlichen Kosten verbunden absehbar waren, sollte die demographische Rendite dafür verwendet werden, d. h. die Haushaltsmittel, „die aufgrund sinkender Schülerzahlen freiwerden“ (ibid., S. 5).

Was wurde aus diesen Vorhaben, und hat die Haushaltssituation für die Umsetzung der parteipolitischen Präferenzen eine Rolle gespielt? Steigen wir gleich mit dem Tag des Triumphes für Finanzminister und Vize-Ministerpräsident Nils Schmid (SPD) ein. Er hatte keine glückliche Hand bei der Auswahl seiner ersten Kultusministerin (Gabriele Warminski-Leitheußer, SPD) gehabt, die ihren – zugegebenermaßen widerspenstigen – Apparat nie in den Griff bekam und nach weniger als zwei Amtsjahren zur großen Erleichterung auch der SPD-Landtagsfraktion zurücktrat. Ministerpräsident Kretschmann und die grünen Regierungsmitglieder monopolisierten die gute Presse, während Schmidts Partei in den Umfragen weiter zurückfiel. Aber dann stand Schmid im September 2014 neben einer überlebensgroßen schwarzen Null vor seinem Dienstsitz, dem Neuen Schloss, und präsentierte nicht nur einen bis an die nächste Landtagswahl heranreichenden ausgeglichenen Doppelhaushalt 2015/16, sondern auch die Rücknahme der avisierten Streichung von über 3 000 Lehrerstellen<sup>22</sup> sowie zusätzliche Investitionen von fast 200 Millionen Euro in Ganztageschulen und Inklusions-Infrastruktur.

In der Summe hat Grün-Rot bei den allermeisten der sieben genannten Versprechen geliefert. Der Elternwille entscheidet, gerade auch kleinere, in aller Regel unionsregierte Kommunen rissen sich um Gemeinschaftsschulen, um überhaupt eine weiterführende Schule am Ort zu behalten, Halbtageschulen gibt es zumindest in der trendsetzenden Landeshauptstadt nur noch, wo Eltern sie vehement einforderten, Sonderpädagog\*innen verbringen einen Gutteil ihrer Arbeitszeit im Auto, der von der Opposition süffisant karikierte ‚Einheitslehrer für die Einheitsschule‘ kommt, Warminski-Leitheußers geschickter agierender Nachfolger Andreas Stoch (SPD) versorgt die Waldorfschulen, zu deren Kundschaft auch seine vier Kinder zählen, mit üppigen Subventionen, das landesfinanzierte LGTTBQ-Lobbybüro ist eingerichtet, und der neue Bildungsplan mit seinen umstrittenen Inhalten wurde zwar aus dem Wahlkampf herausgehalten, dann aber unmittelbar nach der von Grün-Rot verlorenen Landtagswahl von der noch amtierenden alten Regierung in Kraft gesetzt, was dem politikwissenschaftlichen Rurum vom ‚Regieren nach Wahlen‘ eine ganz neue Note verleiht. Und wo Mittel-

---

22 Zwischenzeitlich hatte Ministerpräsident Kretschmann im Jahr 2012 sogar die Streichung von insgesamt fast 12 000 Lehrerstellen avisiert, was aber nach einem Aufschrei der Elternschaft bereits stark abgemildert worden war.

knaptheiten durchschlugen wie zwischenzeitlich bei den Lehrkräften, da wurde der (im Bundesländervergleich relativ überschaubare) Mangel so verwaltet, dass es den eigenen Prioritäten diene, indem Gemeinschaftsschulen einen wesentlich geringeren Klassenteiler verordnet bekamen als Gymnasien und Realschulen. Außerdem wird an den Gemeinschaftsschulen zwar angeblich auf gymnasialem Niveau unterrichtet, aber für Vergleichsstudien getestet wird lediglich mit Leistungsstandards für die Hauptschule, sodass etwaige Misserfolge nicht weiter auffallen. Ob dieser Schritt dem Sinn der mit dem Konstanzer Beschluss eingeführten Leistungsvergleiche entspricht oder nicht eher die ursprüngliche Idee davon untergräbt, sei dahin gestellt.

Die parteipolitische Agenda der ersten grün-roten Landesregierung im Bereich der Schulpolitik erwies sich somit, begünstigt durch munter sprudelnde Steuereinnahmen (und das eurorettungsbedingt gesunkene Zinsniveau), auch im Vorausschatten der Schuldenbremse als weitgehend umsetzbar. Im Gegensatz zu Nordrhein-Westfalen (siehe folgenden Abschnitt) wurde dafür in Baden-Württemberg auf Landesebene kein expliziter Schulfrieden mit der Opposition geschlossen, sondern ein impliziter mit der außerhalb der größten Städte ebenfalls größtenteils von der Gegenseite (und den im Südwesten besonders starken, bürgerlichen Freien Wählern) dominierten Lokalpolitik. Die Unionsfraktion im Landtag und die CDU-Landespartei blieb dagegen über drei Viertel der Legislaturperiode – für sie völlig ungewohnt vom ministeriellen Apparat abgeschnitten – in schulpolitischen Fragen konzeptionell nicht sprechfähig, auf ihrer Webpräsenz dämmerte das Material aus der vorvergangenen Legislaturperiode vor sich hin.

### **3.2.2 Rot-grüne Akzente unter hoher fiskalpolitischer Problemlast: Nordrhein-Westfalen**

Aus einer wechselseitigen Position der Schwäche heraus und in dem Bestreben, ein *lose-lose*-Thema zu neutralisieren, einigten sich im Jahre 2011 die damalige rot-grüne Minderheitsregierung von Ministerpräsidentin Hannelore Kraft (SPD) und die Neuwahlen fürchtende oppositionelle Union auf einen Schulfrieden über – für demokratische Verhältnisse äonengleiche – zwölf Jahre. Dieser Schulfrieden besteht im Wesentlichen aus zwei Elementen, der Streichung der Garantie von Hauptschulen aus der Landesverfassung und der Einführung einer weiteren weiterführenden Schulform, der Sekundarschule<sup>23</sup>. Diese historische Kompro-

---

23 Dieses besonders attributarme Label – natürlich kommen weiterführende Schulen nach den Grundschulen – findet auch in Sachsen-Anhalt Verwendung, allerdings für einen etwas anders gestalteten Inhalt.

misschule – rot und grün hatten zuvor die Gesamtschule verfochten, die Union die Zusammenlegung von Haupt- und Realschulen – unterrichtet in den Klassen 5 und 6 alle gemeinsam, wobei laut Bildungsportal des Landes „von Anfang an auch“<sup>24</sup> gymnasiale Standards Anwendung finden (whatever that may mean), und verfügt über keine Oberstufe. In den Klassenstufen 7 bis 10 kann die jeweilige Kommune festlegen, inwiefern binnendifferenziert werden soll. Für Kommunen ist diese strukturelle und inhaltliche Flexibilität nicht zuletzt finanziell attraktiv.

2012 beendete die Regierung Kraft durch vorgezogene Neuwahlen erfolgreich ihr Minderheits-Präludium, wobei die Schulpolitik im Wahlkampf wesentlich an Bedeutung verlor. Die Zahl derjenigen, die dieses von den Landesgesetzgebungs-kompetenzen her gesehen absolute Topthema für relevant erachteten, fiel gegenüber den Wahlen im Jahr 2010 um 25 Prozent (vgl. FG Wahlen 2012 und 2010; Hoff/Kahrs/Krise 2012, S. 18 zeigen in ihrer Analyse des Wahlergebnisses für die Rosa Luxemburg-Stiftung sogar eine Halbierung der Salienz des Themas).<sup>25</sup> Im Koalitionsvertrag setzte die neue alte rot-grüne Landesregierung dann unter dem ausgerechnet von George W. Bush entlehnten Motto „Wir lassen kein Kind zurück“ (NRW SPD/Bündnis 90/Die Grünen NRW 2012, S. 5) nahezu exakt dieselben oben genannten Schwerpunkte wie Grün-Rot in Baden-Württemberg ein Jahr zuvor. Hinzu tritt neben dem auf dem Schulkonsens fußenden Bekenntnis zur schrittweisen Klassenverkleinerung (ibid., S. 16) vor allem die Einbettung der bildungspolitischen Agenda in die Bekämpfung der Kinderarmut (ibid., S. 10 f.), was so lobenswert erscheint wie vermutlich der weit höheren Problemlast in der Form einer fast doppelt so hohen Armutsgefährdungsquote von Kindern (vgl. Seils/Meyer 2012, S. 4) geschuldet. Etwas weniger prononciert fällt die Ankündigung der Neuausrichtung der Lehrerbildung aus (NRW SPD/Bündnis 90/Die Grünen NRW 2012, S. 18).

Zankapfel der Schulpolitik in NRW seit 2012 ist vor allem der Umfang und die Verwendung der demographischen Rendite, welche der Bildungsforscher Klaus Klemm zwar *ceteris paribus* auf ca. 23 000 Lehrerstellen bezifferte, denen er aber einen Mehraufwand zur Umsetzung der Reformversprechen in den personalintensiven Bereichen Klassengröße, Ganztagschulen, Inklusion etc. in Höhe von 27 500 Stellen gegenüberstellte<sup>26</sup>, sodass sogar mit Mehreinstellungen zu planen gewesen wäre. Diese Zahlen mögen interessenpolitisch überzeichnet sein, sie

24 <http://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Schulformen/Sekundarschule/> (letzter Zugriff 14. Juli 2015).

25 Außerdem konnte die Landesregierung ihren Kompetenzvorsprung in der Wählerwahrnehmung mehr als verdoppeln (ibid.), der Schulfrieden zahlte sich also für die Landesregierung weit mehr aus als für die Opposition.

26 <http://www.wa.de/nordrhein-westfalen/gewerkschaft-gew-keine-abstriche-lehrerstellen-2020-2927100.html> (27. Mai 2013; letzter Zugriff: 14. Juli 2014).

kontrastieren jedoch auffallend mit der einschließlich des Haushaltsentwurfs für 2015 in dieser Legislaturperiode erfolgten Streichung von über 5 000 Lehrerstellen. Dennoch enthielt auch der Haushaltsentwurf für 2015 trotz Herannahen der Schuldenbremse noch ein Defizit von 1,9 Milliarden Euro, womit NRW nicht nur absolut betrachtet zu den Top-Schuldenmachern unter den Bundesländern gehörte (siehe auch Hildebrandt i. d. B.). Eine weitere nordrhein-westfälische Besonderheit, die sogenannte ‚Kienbaum-Lücke‘, ein seit Jahrzehnten mitgeschleppter, verdeckter Unterrichtsausfall an mehr als zwei Dritteln der weiterführenden Schulen, der gar nicht mehr in den Stundenplänen auftaucht (und erstmals in einem Kienbaum-Gutachten aufgedeckt wurde), wurde nicht einmal angesprochen. Einen entsprechenden Bericht des Landesrechnungshofes dementierte Schulministerin Löhrmann (Grüne) gleich gar nicht, sondern nahm lediglich die Schulen gegen den Vorwurf in Schutz, „...bei der Erstellung der Stundenpläne zu mögeln.“ (Presseerklärung vom 15. August 2015<sup>27</sup>).

Auch wenn die Trennung zwischen allgemeinen fiskalpolitischen Zwängen und ihrer Verschärfung durch die Schuldenbremse womöglich arbiträr oder gar akademisch anmuten kann (siehe hierzu ebenfalls Hildebrandt i. d. B.), so ist doch auf der Basis dieser knappen vergleichenden Fallskizzen zweier von SPD und Grünen regierter Länder mit nahezu identischen schulpolitischen Präferenzen die Binsenweisheit evident, dass man sich die Umsetzung einer parteipolitischen Agenda leisten können muss – und dies war im Beobachtungszeitraum für Grün-Rot in Baden-Württemberg weitestgehend der Fall, für Rot-Grün in Nordrhein-Westfalen aber nur mit größeren Einschränkungen, und das obwohl NRW der schwarzen Null nicht einmal nahe gekommen ist. Zudem erscheint die Kooperation der jeweiligen Landesregierung mit den Kommunen in der Schulpolitik ebenso durch die Schuldenbremse strukturiert, denn in NRW scheinen die Kommunen aus finanziellen Gründen beteiligt worden zu sein. In Baden-Württemberg drohte dem gegenüber nicht die Furcht vor leeren Kassen, sondern vor bestimmten kommunalpolitisch motivierten Wählergruppen.

---

## 4 Fazit

Die Schulpolitik in Deutschland hat sich nach den beiden Föderalismusreformen von 2006 und 2009 gewandelt. Dabei spielten die Föderalismusreformen nur zum Teil eine ausschlaggebende Rolle. Vielmehr überführte die Föderalismusreform I längst etablierte Praktiken wie die internationalen Leistungsvergleiche in das

---

27 [http://www.schulministerium.nrw.de/docs/bp/Ministerium/Presse/Pressemitteilungen/2015\\_16\\_LegPer/PM20150826/index.html](http://www.schulministerium.nrw.de/docs/bp/Ministerium/Presse/Pressemitteilungen/2015_16_LegPer/PM20150826/index.html) (letzter Zugriff: 15. September 2015).

Grundgesetz. Dies ist bemerkenswert, weil Deutschland lange Zeit nicht an den Vergleichsstudien teilnahm. Der Umstand, dass internationale Leistungsvergleiche und die nationale Bildungsberichterstattung in der Verfassung verankert sind, untermauern die neuen Leistungsvergleiche in der Koordination der Schulpolitik. Dennoch sind parteipolitische Konflikte um eine gute Schulpolitik nicht verschwunden. Auch die neue Koordination in der Schulpolitik befasst sich mit zwei grundsätzlich unterschiedlichen Ausrichtungen der Schulpolitik, die in der schon früheren Einteilung in A- und B-Seite resultierten. Jedoch hinterlässt der Wandel des Parteiensystems Spuren, in dem es jetzt immer mehr Kultusminister gibt, die weder der einen noch der anderen Seite angehören, und auch die beiden Seiten sind keineswegs mehr so einheitlich positioniert wie anno dazumal, sondern zeigen unterschiedliche Ausprägungen ihrer Schulpolitik auf. Auch neue Koordination konnte diese grundsätzliche Debatte um Differenzierung oder Egalisierung in der Schulpolitik nicht auflösen. Bestenfalls erreichten die Länder Scheinlösungen, die nur unzureichend die grundsätzlichen Konflikte kaschierten. Immer noch sind sowohl Differenzierung als auch Egalisierung gleichzeitig kaum möglich. Allerdings hat sich die Koordination der Schulpolitik zwischen den Ländern im Verlauf der Zeit dennoch gewandelt. Dies spricht für neue Unterschiede in der Schulpolitik, die die grundsätzliche Problematik und neue Koordination einschließt. Die neuen Unterschiede betreffen allerdings nicht alle Länder gleichermaßen und bleiben nicht auf die Schulpolitik beschränkt. Ausgabenanalysen stützen das Bild, dass sich diese Unterschiede akzentuieren, wenn es verfügbare Finanzmittel und eine geringe Verschuldung gibt. In Fällen von Unions-geführten Landesregierungen zeigen sich Hochschulen dann eher als Profiteure als dies in SPD-geführten Landesregierungen der Fall ist. Diese Parteiendifferenz führt zu einer entsprechenden Bevorzugung der Vorschulbetreuung und auch der Schulpolitik, wenn es die Schuldenlast und verfügbare Finanzmittel zulassen. Erste Hinweise aus Fallskizzen untermauern diesen Befund mit dem Vergleich der Schulpolitik in Ländern mit roter und grüner Regierungsbeteiligung, in denen sich die Schuldenlast zwischen niedrig (Baden-Württemberg) und hoch (Nordrhein-Westfalen) unterscheidet. Diese Fallskizzen deuten auf einen weiteren Bedarf der eingehenderen Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Regierungszusammensetzung in den Ländern, Schuldenlast und Schulpolitik hin. Damit betrifft die notwendigen weiteren Untersuchungen den Kern der grundsätzlichen Problematik in der Schulpolitik: den Zusammenhang zwischen Parteipolitik und Finanzen. Schon früher führte dieser Konflikt in eine Blockade der gemeinsamen Bildungsplanung von Bund und Ländern. Ob der Zusammenhang von Parteipolitik und Finanzen auch unter der Bedingung der output-Steuerung zu einer Blockade der Schulpolitik führt, bleibt vorerst offen.

## Literatur

- Benz, A., Heinz, D. (2016). ‚Managing the economic crisis in Germany: Building multi-level-governance in budget policy‘ *Revue Internationale de Politique Comparée*. Im Erscheinen.
- Benz, A., Detemple, J., Heinz, D. (2016). *Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung*. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, A., Mayntz, R. (2015). The Multilevel Dynamics of Regulatory Reform. In R. Mayntz (Ed.), *Negotiated Reform. The Multilevel Governance of Fiscal Regulation* (S. 163–190). Frankfurt/Main: Campus.
- Böcher, M., Töller, A. (2015). ‚Inherent Dynamics and Chance as Drivers in Environmental Policy? An Approach to Explaining Environmental Policy Decisions‘. Artikel präsentiert auf der International Conference on Public Policy. Milan.
- Bündnis 90/Die Grünen/SPD Baden-Württemberg (2011). *Der Wechsel beginnt. Koalitionsvertrag 2011–2016*. Stuttgart.
- Busemeyer, M. R., Haastert, S. (2015). *Kontrovers, aber erfolgreich!? Eine Zwischenbilanz grün-roter Bildungsreformen in Baden-Württemberg*.
- Förster, C., Klenk, J. (2012). ‚Innovationskraft trotz Vetospieler. Bildungspolitische Reformen im deutschen Föderalismus‘. *WSI-Mitteilungen* 6, 412–418.
- Forschungsgruppe Wahlen (2010). *Wahl in Nordrhein-Westfalen. Eine Analyse der Landtagswahl vom 9. Mai 2010*. Mannheim.
- Forschungsgruppe Wahlen (2012). *Wahl in Nordrhein-Westfalen. Eine Analyse der Landtagswahl vom 13. Mai 2012*. Mannheim.
- Haase, R. (2016). *Bildungspolitik zwischen Selbstkoordination, Strategie und Shirking. Eine Fallstudie des einheitlichen Abitur-Prüfungs-Verfahrens 2007 bis 2013*. Unveröffentlichtes Manuskript zur Erlangung des Grades Dr. phil. an der Fern-Universität in Hagen.
- Heinz, D. (2015). ‚Politikverflechtung in der Schulpolitik: Koordination im Wandel‘. *Politische Vierteljahresschrift* 4, 626–646.
- Helbig, M., Baier, T., Marczuk, A., Rothe, K., Edelstein, B. (2011). ‚... und warum studierst du dann nicht?‘ *Bundesländerspezifische Unterschiede des Studienaufnahmeverhaltens von Studienberechtigten in Deutschland*. Discussion Paper P 2011-002. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Helbig, M., Nikolai, R. (2015). *Die Unvergleichbaren. Der Wandel der Schulsysteme in den deutschen Bundesländern seit 1949*. Bad Heilbrunn: Julius Klinkhardt.
- Hoff, B.-I., Kahrs, H., Kriese, K. (2012). *Die Ergebnisse der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 13. Mai 2012 – Wahlbericht und erste Analyse*. Berlin.
- Jakobi, T., Lamping, W. (2011). ‚Die Macht der Rangliste? Die Reaktionen auf internationale Leistungsvergleiche im deutschen Politikprozess‘. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3, 365–389.
- NRW SPD/Bündnis 90/Die Grünen NRW (2012). *Koalitionsvertrag 2012–2017*. Düsseldorf.
- Scharpf, F. W. (2009). *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Frankfurt am Main: Campus Verlag.

- Sekretariat der KMK (2015). *Allgemein bildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland. Statistik 2009 bis 2013*. Berlin.
- Seils, E., Meyer, D. (2012). *Kinderarmut in Deutschland und den Bundesländern*. Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung.
- Statistisches Bundesamt (2014). *Bildungsfinanzbericht 2014*. Wiesbaden: Destatis.
- Wolf, F. (2006). *Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich. Welche Faktoren erklären ihre beträchtliche Variation?* Münster: LIT Verlag.
- Wolf, F. (2008). Die Schulpolitik – Kernbestand der Kulturhoheit. In: A. Hildebrandt, F. Wolf, (Hrsg.), *Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich* (S. 21–41). Wiesbaden: Springer VS.
- Wolf, F., Knoll, C. (2011). Lehren aus der bundesländervergleichenden Bildungspolitik-analyse. Zehn Thesen im Lichte des Wohlfahrtsstaats. In: J. Schmid, J. Schrader (Hrsg.), *Welten der Bildung? Vergleichende Analyse von Bildungspolitik und Bildungssystemen* (S. 101–120). Baden-Baden: Nomos.
- Zohlhöfer, R. (2009). Der Politikverflechtungsfalle entwischt? Die Effekte der Föderalismusreform I auf die Gesetzgebung. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 1, 39–76.



Die Politik der Bundesländer

Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse

Hildebrandt, A.; Wolf, F. (Hrsg.)

2016, VI, 405 S. 19 Abb., 6 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-08302-1