

Vom Wettbewerbs- zum Zuwendungsföderalismus?

– Neue Entwicklungen im deutschen Bildungsföderalismus –

Hans-Peter Füssel

Abstracts

Die Entwicklung des Verhältnisses von Bund und Ländern insbesondere im Bildungsbereich hat besonders unter Corona-Bedingungen zu neuen Formen der Verflechtung zwischen Bund und Ländern geführt, auch, indem der Bund finanzielle Mittel in unmittelbaren Bereichen der Länderzuständigkeiten zur Verfügung stellt. Diese Entwicklung wird zu einer neuen Debatte um den Bildungsföderalismus in Deutschland führen.

The development of the relationship between the federal government and the federal states, especially in the education sector, has led to new forms of interdependence between the federal government and the federal states especially under Corona conditions, also by the federal government making funds available in the immediate areas of the federal states' competencies. This development will lead to a new debate about educational federalism in Germany.

1.

Mit markigen Worten wurden seinerzeit, im Jahre 2006, die Grundgesetzänderungen im Zusammenhang mit der „großen“ Föderalismus-Reform¹ angekündigt:

„Die bundesstaatliche Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland hat sich grundsätzlich bewährt, ist jedoch geprägt von langwierigen und komplizierten Entscheidungsprozessen und leidet an einer übermäßigen institutionellen Verflechtung von Bund und Ländern. Fehlentwicklungen haben sich auch im Bereich der Mischfinanzierungstatbestände durch die Tendenz zu einer dauerhaften Verfestigung aufgabenbezogener Finanztransfers vom Bund an die Länder ergeben. Mischfinanzierungen verschränken Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeiten und engen zugleich die Spielräume für eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung beider staatlichen Ebenen ein.

Die [...] Reform soll demokratie- und effizienz hinderliche Verflechtungen zwischen Bund und Ländern abbauen und wieder klarere Verantwortlichkeiten schaffen und so die föderalen Elemente der Solidarität und der Kooperation einerseits und des Wettbewerbs andererseits neu ausbalancieren.“²

1 Gesetz vom 28. August 2006; BGBl. I, S. 2034, sowie Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006, BGBl. I, S. 2098.

2 Gemeinsamer Antrag der Fraktionen von CDU/CSU und SPD zur Föderalismusreform, BT-Drucksache 16/813 vom 7. März 2006, S. 7; dazu *Wollenschläger, F.*, Die Föderalismusreform: Genese, Grundlinien und Auswirkungen auf die Bereiche Bildung und Wissenschaft, RdJB 2007, S. 8 ff.; zu den vorangegangenen Beratungen der Föderalismus-Kommission nur *Mager, U.*, Die Neuordnung der Kompetenzen im Bereich von Bildung und Forschung – Eine kritische Analyse der Debatte in der Föderalismuskommission, RdJB 2005, S. 312 ff.; zu dem Umsetzungsschritten auf Länderebene *Nagel, W.*, KMK, Entflechten –Über-

Und:

„Ziel einer effektiven bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland muss es sein, die Ebenen des Bundes und der Länder, auch im Verhältnis zur Europäischen Union, deutlicher in ihren Zuständigkeiten und Finanzverantwortlichkeiten abzugrenzen. Dadurch werden zudem Entscheidungsabläufe und Verantwortlichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger transparenter als bisher.“³

Schließlich:

„Die Änderungen im Bereich der Finanzverfassung orientieren sich ebenfalls an den Zielen der Entflechtung, Verantwortungsklarheit und Handlungsautonomie.“⁴

Dies sind Sätze, die nunmehr, fünfzehn Jahre später und nach vielen, medial breit vermittelten Entscheidungsrunden von Bund und Ländern im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie fremd klingen: eher ist das Gegenteil der Fall, eher haben die Verflechtungen⁵ und zugleich Unklarheiten über das, was der Bund und was die Länder entscheiden und machen, zugenommen. Und das gilt nicht zuletzt für den Bildungsbereich.

2.

Verfassungsrechtlich haben sich die Grundlagen eigentlich nicht grundlegend verschoben: der Kultur- und der Bildungsbereich unterliegen nach wie vor dem Verantwortungsbereich der Länder, nur in wenigen Bereichen ist der Bund beteiligt. Insbesondere auf dem Gebiet der Angelegenheiten der allgemeinbildenden Schulen ist die alleinige Zuständigkeit der Länder umfassend. Diese „Kulturhoheit“ der Länder wird von diesen weiterhin betont, ihre wichtige Bedeutung für die „Eigenstaatlichkeit der Länder“⁶ regelmäßig zitiert⁷ und aus berufenem Munde bestätigt.⁸

Die konkrete Ausgestaltung des deutschen Bildungsföderalismus allerdings unterlag in der Vergangenheit Schwankungen und auch Konjunkturen. Insbesondere die Verfassungsreform des Jahres 1969⁹ brachte einschneidende Veränderungen, nicht zuletzt durch die Schaffung des

leiten – Neu gestalten, Das Zusammenwirken von Bund und Ländern in Bildung, Wissenschaft und Forschung nach der Föderalismusreform I, 2007. www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/foederalismus/Entflechten_Ueberleiten_Neu_Gestalten_Aktualisiert.pdf.

3 BT-Antrag (Anm. 2), S. 8.

4 BT-Antrag (Anm. 2), S. 10.

5 Scharpf, F.W u.a. hatten diesen Begriff erstmalig im Jahre 1976 in die öffentliche Debatte gebracht, s. Scharpf, F.W./Reissert, B./Schnabel, F., Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, 1976; später dann auch weiterentwickelt zur Verflechtungsfalle, s. ders., Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: PVS 1985, S. 323 ff., und ders., Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, 2009.

6 „Kernstück“, so das Bundesverfassungsgericht erstmalig im Jahre 1957, BVerfGE 6, 309 (246/347); auch BVerfGE 119, 59 (82).

7 Zuletzt etwa im Beschluss der Kultusministerkonferenz (KMK) vom 15. Oktober 2020 „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen“. www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschlusse/2020/2020_10_15-Laendervereinbarung.pdf; dazu auch Anfrage der Fraktion der F.D.P. und Antwort der Bundesregierung vom 9. März 2021, BT-Drucks.19/27455.

8 So vom früheren Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Papier bei der Feier aus Anlass des 70jährigen Bestehens der KMK am 15. Januar 2018 „Die Zukunft der Bundesstaatlichkeit“. www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/PresseUndAktuelles/2018/Papier_70_Jahre_Kultusministerkonferenz_1948.pdf.

9 Gesetz vom 12. Mai 1969, BGBl. I, S. 359.

Instruments von Gemeinschaftsaufgaben auch im Bildungsbereich.¹⁰ Vorhandene oder auch nur vermeintliche Mängel dieser Form des Zusammenwirkens von Bund und Ländern¹¹ als Ausdruck eines „Kooperativen Föderalismus“ aufzulösen war das Ziel der Verfassungsreform des Jahres 2006, mit der die Phase des „Wettbewerbs föderalismus“ ausgerufen wurde. Nur noch wenige Bereiche gemeinsamen Wirkens von Bund und Ländern von Bund und Ländern im Bereich der allgemeinbildenden Schulen blieben¹² – als Ausdruck der angestrebten Entflechtung von Bund- und Länderkompetenzen.¹³ Ein besonderes Augenmerk lag auf der Entflechtung im Bereich der Finanzhilfen des Bundes an die Länder: dort, wo dem Bund keine Gesetzgebungskompetenz zustand – wie im Bildungsbereich –, sollten derartige Hilfen nicht mehr möglich sein (Art. 104 b Abs. 1 GG).¹⁴

Allerdings fand schon im Jahre 2006 für die wenigen, noch bestehenden Bereiche der Bund-Länder-Kooperation im Schulbereich die Möglichkeit einer vollständigen Kostenübernahme durch den Bund eher beiläufig Erwähnung,¹⁵ sie wurde in ihrer Form als „Lockmittel des Bundes“ schon in ersten Bewertungen der Verfassungsreform auch ausdrücklich benannt.¹⁶

3.

Betrachtet man die (verfassungs-)rechtliche Entwicklung seitdem, so ist zwar eine Rückkehr zu der Situation von vor 2006 nicht erkennbar, gleichzeitig wachsen aber erneut jene Verflechtungen zwischen Bund und Ländern, die mit der Reform von 2006 gerade beendet werden sollten.¹⁷ Und es ist das Geld, das hier wirkt: der Bund zahlt, die Länder nehmen es.

Als frühester „Sündenfall“ lässt sich das „Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) deuten, das von 2003 bis letztlich 2009 lief – und damit seinen Beginn schon vor der Föderalismusreform 2006 hatte.¹⁸ Vier Millionen Euro stellte der Bund im Rahmen dieses Programms für den Ausbau von Ganztagschulen zur Verfügung.¹⁹ Seine verfassungsrechtliche

10 Art. 91 a, 91 b GG.

11 Zu den Gemeinschaftsaufgaben *Hufen, F.*, Die Einflussnahme des Bundes auf die schul- und Hochschulpolitik durch direkte und indirekte Finanzaufweisungen, RdJB 2005, S. 323 (330 ff.); auch *Tenorth, H.-E.*, Bildungsföderalismus- Über den Nutzen von Konkurrenz in der Arbeit an „Gemeinschaftsaufgaben“, RdJB 2008, S. 249.

12 S. Art. 91 b Abs. 2 GG: „Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.“; dazu Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern vom 4. Juni 2007, BAnz 2007, S. 5861; s. auch *Guckelberger, A.*, Bildungsevaluation als neue Gemeinschaftsaufgabe gemäß Art. 91 b Abs. 2 GG, RdJB 2008, S. 267.

13 *Schwarz, K.-A.*, Die Finanzierung von Bildung und Erziehung in der bundesstaatlichen Ordnung, RdJB 2008, S. 286 (288); s. zur Situation bis 2006 auch *Mager* (a.a.O., Anm. 2), S. 314.

14 Dazu *Wollenschläger* (a.a.O., Anm. 2), S. 19.

15 A.a.O. (Anm. 2), S. 16.

16 *Schwarz* (a.a.O., Anm. 13).

17 Vgl. *Heinz, D.*, Horizontale Politikverflechtung in der Schulpolitik, in: Benz, A. et al. (Hrsg.), Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat, 2016, S. 195 ff.

18 Verwaltungsvereinbarung vom 12. Mai 2003. www.ganztagschulen.org/_media/20030512_verwaltungsvereinbarung_zukunft_bildung_und_betreuung.pdf.

19 Art. 2 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung (Anm. 18).

Grundlage sollte das Programm im (alten) Art. 104 a Abs. 4 Satz 1 GG²⁰ finden.²¹ Obwohl es sich bei dem „*Aufbau neuer Ganztagschulen, zur Weiterentwicklung bestehender Schulen zu Ganztagschulen, zur Schaffung zusätzlicher Ganztagsplätze an bestehenden Ganztagschulen sowie zur qualitativen Weiterentwicklung bestehender Ganztagschulen*“²² eigentlich um Aufgaben handelt, für die die Länder bzw. die Gemeinden als Schulträger originär zuständig waren (und sind), bestand Übereinstimmung zwischen allen Beteiligten, mit Bundesmitteln den allseits bildungspolitisch erwünschten Ausbau von Ganztagschulen zu beschleunigen – auch wenn diese verfassungsrechtliche Grundlage zumindest unsicher war.²³ Das Programm überstand die Verfassungsänderung des Jahres 2006 unbeschadet, die Laufzeit wurde schließlich um zwei Jahre verlängert.²⁴

Die Länder hatten seinerzeit im Dezember 2001 in unmittelbarer Reaktion auf die ersten PI-SA-Ergebnisse übereinstimmend als eines der sieben „*vorrangigen Handlungsfelder*“ die „*Maßnahmen zum Ausbau von schulischen und außerschulischen Ganztagsangeboten mit dem Ziel erweiterter Bildungs- und Fördermöglichkeiten, insbesondere für Schülerinnen und Schüler mit Bildungsdefiziten und besonderen Begabungen*“, identifiziert.²⁵ Hieran konnte der Bund anknüpfen und mit seinen Finanzmitteln dieses auch von ihm bildungspolitisch angestrebte Ziel²⁶ ohne große Widerstände der Länderseite befördern – ein Vorgehen, für das in der Literatur die freundlicheren Worte vom „*goldenen Zügel*“²⁷ oder vom „*wärmenden finanziellen Mantel des Bundes*“,²⁸ aber auch die drastischere Formulierung der „*Angebotsdiktatur*“ verwendet wurden.²⁹

4.

Mit der Verfassungsreform des Jahres 2006 war eigentlich die Verfassungsgrundlage für etwa eine Neuauflage eines Ganztagschulprogramms weggefallen³⁰. Dennoch blieb wegen der schwierigen Haushaltslage in der Mehrzahl der Länder und bei den Kommunen der politische Druck groß, Bundesgelder für Bildungszwecke einsetzen zu können – und beim Bund war für diese Art der Einflussmöglichkeit immer ein Interesse vorhanden. Immerhin dauerte es über zehn Jahre, bis für dieses Begehren dann im Jahre 2017 mit dem seinerzeit neu geschaffenen

20 Dieser lautete: „*Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind.*“

21 Vgl. insoweit die Präambel zur Verwaltungsvereinbarung (Anm. 18).

22 So Art. 1 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung (Anm. 18).

23 S. nur *Stettner, R.*, Der verkaufte Verfassungsstaat, ZG 2003, S. 315 (321 ff.).

24 Vereinbarung vom 24. November 2006. www.ganztagschulen.org/_media/izbb_ergaenzende_info.pdf.

25 Beschluss der 296.KMK-Sitzung. www.kmk.org/presse/pressearchiv/mitteilung/296-plenarsitzung-der-kultusministerkonferenz-am-0506dezember-2001-in-bonn.html.

26 S. nur die Rede der damaligen Bundesministerin für Bildung und Forschung, Bulmahn, E., vor dem Bundestag vom 13. Februar 2003. www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-der-bundesministerin-fuer-bildung-und-forschung-edelgard-bulmahn--789696.

27 *Waldhoff, C.*, Mischfinanzierung in der Bundesstaatsreform, KritVJ 2008, S. 213 (218).

28 *Huber, P.M.*, „Vom Kindergarten zur Habilitation“? – Der Bund als Gewinner der Föderalismusreform im Bildungswesen, RdJB 2007, S. 4 (6).

29 *Waldhoff, a.a.O.* (Anm. 27).

30 *Wollenschläger a.a.O.* (Anm. 2), S. 19.

Art. 104 c GG eine neue Grundlage für Bundeszuweisungen im Bildungsbereich geschaffen wurde.³¹

Dass damit neue Verflechtungsbeziehungen von Bund, Ländern und Gemeinden ermöglicht wurden und dies den Zielen der Reform von 2006 deutlich zuwiderlief, spielte keine Rolle mehr. Ziel der Reform war es nunmehr, mit diesem „Ausnahmetatbestand zu Artikel 104 b GG, der die Gewährung von Finanzhilfen im Bildungssektor aufgrund der insoweit gegebenen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht zulässt, [...] dem bundesweit zu verzeichnenden erheblichen Sanierungs- und Modernisierungsbedarf im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur Rechnung zu tragen.“³² Etwas hergeholt wirkt dabei die weitere Begründung für die Verfassungsänderung: „Die Sanierung und Modernisierung der Bildungsinfrastruktur ist ein wesentlicher Faktor, um die Zukunftsfähigkeit des Staates zu gewährleisten. Damit ist sie auch gesamtstaatlich von besonderer Bedeutung.“³³ Die Finanznot insbesondere der Kommunen als Schulträger war es, die den Widerstand auf Länderseite gegen diese Form der Einmischung in das „Kernstück der Eigenstaatlichkeit“ durchbrach.

Und nur ein Jahr später war es nicht nur die Finanznot der Gemeinden, die als Begründung für eine weitere Verflechtung diente. Vielmehr sollte der gerade neu geschaffene Art. 104 c GG insofern eine Erweiterung erfahren, als der Einsatz von Bundesmitteln „aus gesamtstaatlicher Verantwortung“ auch unabhängig von kommunalen Finanznöten dann möglich werden sollte, um „insbesondere den notwendigen flächendeckenden Ausbau der Ganztagsschul- und Betreuungsangebote sowie die Bewältigung der Herausforderungen, die die schnell fortschreitende Digitalisierung in allen Lebensbereichen für das Bildungswesen mit sich bringt (zu ermöglichen, H.P.F.). Moderne, für die Zukunft ausgerichtete kommunale Einrichtungen der allgemeinen und der beruflichen Bildung sind eine wichtige Grundlage für die Umsetzung guter pädagogischer Konzepte.“³⁴

Im März 2019 trat die veränderte Fassung nach zunächst nachdrücklichem Widerstand der Länder³⁵ dann in Kraft³⁶ – ein weiterer Schritt der Entfernung von den Zielen der Verfassungsreform von 2006.

5.

Zweierlei kann man gegen das Festhalten an den Zielen der Verfassungsreform von 2006 einwenden: dass veränderte tatsächliche Verhältnisse im Zusammenwirken von Bund und Ländern (und Gemeinden) eine Abänderung der Zielsetzungen von 2006 notwendig machen, dass also Entflechtung und damit einhergehende, klarere Zuständig- und damit Verantwortlichkeiten kein Wert an sich sein könnten.³⁷ Und dass die vom Bund finanzierten Projekte und Programme in

31 Gesetz vom 13. Juli 2017, BGBl. I, S. 2347.

32 BT-Drucksache 18/11131 vom 13. Februar 2017, S. 17.

33 A.a.O. (Anm. 32).

34 BT-Drucks. 19/3440 vom 18. Juli 2018, S. 1.

35 Dieser Widerstand machte sich an dem Entwurf einer Verfassungsklausel zur verpflichtenden anteilmäßigen Beteiligung der Länder an Bundeszuweisungen fest, s. Beschluss des Bundesrates vom 14. Dezember 2018, BR-Drucks.622/18, auch www.bundesrat.de/SharedDocs/texte/18/20181214-grundgesetzeaenderung-debatte.html.

36 Gesetz vom 28. März 2019, BGBl. I, S. 404.

37 S. dazu die Anfrage der Fraktion Die Linke im Bundestag und die Antwort der Bundesregierung dazu vom 22. Januar 2018, BT-Drucks.19/523.

der Sache den Ländern und Gemeinden nachdrücklich helfen würden, um (neue) Aufgaben und neue Anforderungen zu bewältigen, die sie aus eigener Kraft zu stemmen sonst nicht in der Lage wären, deren Sinnhaftigkeit aber bildungspolitisch unumstritten sind.

Insofern lohnt es, zunächst einen Blick auf diejenigen Programme zu werfen, mit denen der Bund finanzielle Unterstützungen für die Länder im Bildungsbereich in den letzten Jahren bereits bereitgestellt hat bzw. bereitstellen will.

Zunächst haben sich Bund und Länder auf eine Reihe von Programmen verständigt, die auf einer – im Zweifel weiten – Auslegung des Art. 91 b Abs. 2 GG fußen; dazu zählen etwa:

- das Forschungs- und Entwicklungsprogramm „Bildung durch Sprache und Schrift“ (BiSS) zielte „auf die wissenschaftliche Überprüfung der Wirksamkeit und Effizienz sowie die Weiterentwicklung von bereits eingesetzten und die Erprobung von innovativen Verfahren und Instrumenten („Tools“) zur Sprachförderung, Sprachdiagnostik und Leseförderung“. Das Programm begann im Herbst 2013 und endete Anfang 2020, seither und bis 2025 fördert der Bund das Folgeprogramm „BiSS-Transfer“ mit insgesamt 13 Millionen Euro;
- die „Gemeinsame Initiative von Bund und Ländern zur Förderung leistungsstarker und potenziell besonders leistungsfähiger Schülerinnen und Schüler – Wir können mehr“ ist auf die Unterstützung lernstarker Schülerinnen und Schüler gerichtet und wird wissenschaftlich begleitet; der Bund stellt hierfür insgesamt über 60 Millionen Euro zur Verfügung;³⁸
- das im Oktober 2019 von Bund und Ländern verabredete Programm „Schule macht stark“³⁹ bezieht sich auf die Unterstützung von Schulen in sozial schwierigen Lagen; das Programm ist mit dem Beginn im Jahre 2021 auf zehn Jahre ausgelegt und wird von Bund und Ländern mit insgesamt 125 Millionen Euro finanziert.

Bei allen diesen Programmen sind auch die Länder bzw. Gemeinden finanziell beteiligt, sie tragen etwa die Personalkosten der beteiligten Lehrkräfte oder den notwendigen Sachaufwand.

Unter Bezugnahme auf Art. 104 c GG ist das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz verabschiedet worden;⁴⁰ danach gewährt der Bund befristet bis zum Jahre 2023 „zur Verbesserung der Schulinfrastruktur allgemeinbildender Schulen und berufsbildender Schulen“ den Ländern Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 3,5 Milliarden Euro.⁴¹ „Förderfähig sind Investitionen für die Sanierung, den Umbau, die Erweiterung und bei Beachtung des Prinzips der Wirtschaftlichkeit ausnahmsweise den Ersatzbau von Schulgebäuden einschließlich damit im Zusammenhang stehender Investitionen in die der jeweiligen Schule zugeordneten Einrichtungen zur Betreuung von Schülerinnen und Schülern; dabei sind auch die für die Funktionsfähigkeit der Gebäude erforderliche Ausstattung sowie notwendige ergänzende Infrastrukturmaßnahmen einschließlich solcher zur Gewährleistung der digitalen Anforderungen an Schulgebäude förderfähig“.⁴² Zum Oktober 2020 hatten die Länder hier erst Teilbeträge abgerufen.⁴³

38 Beschluss von Bund und Ländern vom 28. November 2018. [bmbf.bmbfcluster.de/files/Wir%20k%20c%20b6nmen%20mehr!%20Gemeinsame%20Bund-L%20c%20a4nder-Initiative.pdf](https://www.bmbf.de/files/Wir%20k%20c%20b6nmen%20mehr!%20Gemeinsame%20Bund-L%20c%20a4nder-Initiative.pdf).

39 s. www.bmbf.de/files/Schule%20macht%20stark_Bund-L%20c%20a4nder-Vereinbarung.pdf.

40 Gesetz vom 24. Juni 2015, BGBl. I, S. 974.

41 § 10 des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (Anm. 40).

42 § 12 Abs. 2 des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (Anm. 40).

43 Zum Stand der Umsetzung im Dezember 2020, Deutscher Bundestag, Förderprogramme des Bundes zur Ausstattung von Schulen, S. 8 ff. www.bundestag.de/resource/blob/819224/40c120ed87498783396efde6517369df/WD-8-095-20-pdf-data.pdf.

Die erneute Änderung des Art. 104 c GG im Jahre 2019 diente primär dem Zweck, den von Bund und Ländern zu verabredenden „*Digitalpakt*“ zu ermöglichen. Dieser wurde im Mai 2019 zwischen Bund und Ländern vereinbart⁴⁴ und sah für den Zeitraum 2019 bis 2024 zunächst eine Bundesförderung für in Höhe von insgesamt fünf Milliarden Euro vor, bei einer Länderbeteiligung von 10% dieser Summe.⁴⁵ Mit der Zusatzvereinbarung von Juni/Juli 2020 wurde im Rahmen eines coronabedingten Sofortprogramms der Bundesanteil noch einmal um 500 Millionen Euro aufgestockt, um die Ausstattung von Schülerinnen und Schülern mit digitalen Endgeräten zu fördern.⁴⁶

Als aktuell letztes größeres Programm des Bundes zur finanziellen Förderung im Schulbereich sind die beiden neuesten Programme zu nennen:

– der Gesetzentwurf zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter⁴⁷
sowie

– das „Aktionsprogramm Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche für die Jahre 2021 und 2022 – 2 Mrd. Euro“.⁴⁸

Für den Ausbau des Rechtsanspruchs auf einen Ganztags schulplatz im Grundschulalter will der Bund nach dem Gesetzesvorschlag insgesamt 3,5 Millionen Euro zur Verfügung stellen.⁴⁹

Das „*Aufholprogramm*“ soll mit insgesamt zwei Milliarden Euro allein aus Bundesmitteln in den Jahren 2021 und 2022 ausgestattet werden;⁵⁰ davon sind etwa 210 Millionen Euro für Ferienfreizeiten und außerschulische Angebote vorgesehen, 320 Millionen Euro für Begleitung und Unterstützung junger Menschen im Alltag und in der Schule im Rahmen der „*Aktion Zukunft*“ und 1,32 Milliarden Euro für den Abbau von Lernrückständen und für einen Kinderfreizeitbonus.⁵¹

Während das „*Aufholprogramm*“ Ende Juni 2021 im Bundesrat Zustimmung erfuhr⁵² und damit in Kraft treten kann⁵³, haben die Länder wegen des Ganztagsförderungsgesetzes den Vermittlungsausschuss angerufen.⁵⁴ Dabei geht es den Ländern, wie sich aus dem mit Mehrheit im Bundesrat angenommenen Beschluss⁵⁵ ergibt, um eine Erhöhung des Bundesanteils an den voraussichtlich entstehenden Kosten für die Realisierung des Rechtsanspruchs auf einen Ganz-

44 S. www.bmbf.de/files/VV_DigitalPaktSchule_Web.pdf.

45 § 1 der Verwaltungsvereinbarung (Anm. 18).

46 www.bmbf.de/files/200703_DigitalPakt%20Schule_Zusatzvereinbarung%20Endger%C3%A4tef%C3%B6rderung.pdf.

47 Ganztagsförderungsgesetz, BT-Drucks.19/29764 vom 18. Mai 2021, 19/30236 vom 2. Juni 2021, 19/30512 vom 9. Juni 2021, zustimmender Beschluss des Bundestages vom 11. Juni 2021, Plenarprotok. S. 30299; s. auch BR-Drucks. 503/21 vom 11. Juni 2021.

48 Als Teil des KiTa-Finanzhilfeänderungsgesetzes, BT-Drucks.19/29765 vom 18. Mai 2021, 19/30507 vom 9. Juni 2021, zustimmender Beschluss des Bundestages vom 11. Juni 2021, Plenarprotok. S. 30299; s. auch BR-Drucks. 504/21 vom 11. Juni 2021.

49 S. 8 der Gesetzesvorlage (Anm. 47).

50 Zur Forderung der Bundesbildungsministerin *Karliczek, A.*, die Länder sollten auch entsprechende Beiträge für ein Aufholprogramm beisteuern, s. Presseberichte vom 7. Mai 2021, u.a. rp-online.de/politik/bundesbildungsministerin-anja-karliczek-fordert-mehr-geld-der-laender_aid-57978735.

51 Presseerklärung vom 7. Mai 2021. www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/corona-pandemie/aufholen-nach-corona.

52 BR-Drucks. 504/21 (Beschluss) vom 25. Juni 2021.

53 Zumal es bis Ende 2022 befristet ist.

54 BR-Drucks. 503/21 (Beschluss) vom 25. Juni 2021.

55 Zur abweichenden Position s. etwa *Schwesig, M.*, Debattenbeitrag in der 1006. Sitzung des Bundesrates am 25. Juni 2021, Protokoll, S. 277 f.

tagschulplatz in der Grundschule⁵⁶; in den Worten des Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg: „Der Bund gibt nach außen öffentlichkeitswirksam den großen Familienversteher, und bei der Verantwortung, gleichzeitig die Finanzierung zu sichern, bleibt er höchst bescheiden“⁵⁷; ergänzend wird hinzugefügt: „Wir dürfen nicht immer dasselbe Prozedere mitmachen. Der Bund holt sich ein populäres Thema und lockt die Länder mit Investitionsmitteln zur Anschubfinanzierung. Langfristig aber tragen wir dann immer die Hauptlast, weil die Investitionsmittel natürlich zeitlich befristet sind.“⁵⁸ So zutreffend diese Bemerkung ist, so sehr ist zu fragen, warum die Länder so sehr bereit sind, dem Bund (und seinem Geld) zu folgen und damit doch sonst hochgelobte Grundsätze auszugeben: gerade das Schulwesen – und damit auch die Ganztagschule als bildungspolitisches Reformprojekt⁵⁹ – prägt doch aus immer wieder betonter Ländersicht deren „Hoheit“ (oder soll man sagen: Existenzberechtigung?) in besonderer Weise aus, wie oben dargestellt. Wenn es also nur die Bundesmittel sind, dann lässt sich gerade auch diese Debatte um die Höhe der Bundeszuschüsse zum Ganztagschulförderungsprogramm als ein weiteres Beispiel für den verbreiteten „Zuwendungsföderalismus“ verstehen.

6.

Dabei sei festgehalten: an der bildungspolitischen Sinnhaftigkeit der genannten Programme können Zweifel nicht bestehen. Auch wenn so mit Bundesmitteln Lücken gestopft werden können, die die Länder und Gemeinden im Zweifel schwerer mit eigenen Geldern und auch nicht in der gebotenen Eile füllen, so erhöhen aber diese Programme und Projekte jene Verflechtungen und Verwerfungen, die Anlass zur Kritik am praktizierten Föderalismus waren und aktuell verstärkt wieder geworden sind.

Die Pandemie hat dazu geführt, dass sowohl in staatsrechtlicher Hinsicht, primär und wichtiger aber in tatsächlicher Weise die Verknüpfungen im Handeln zwischen Bund und Ländern sowie den Gemeinden zugenommen haben – und damit auch deren Unübersichtlichkeiten.⁶⁰ Zwar bezieht sich diese Beobachtung auf alle Lebensbereiche, schloss aber den Schul- und Bildungsbereich deutlich mit ein. Welche Entscheidungsmacht die Runden der Bundeskanzlerin mit den Ministerpräsidenten hatten, wie sich deren Beschlüsse zu denjenigen der Kultusminister in der KMK verhielten, warum einzelne Länder dann trotz gegenteiligen, gemeinsam gefassten Beschlüssen abweichen konnten, welche Rolle den Kreisen und den Schulträgern bei der Frage der Öffnung bzw. Schließung der Schulen zukam – all dies wurde nicht nur als ein undurchdringliches und undurchschaubares Geflecht von (Nicht-)Zuständigkeiten erlebt und beschrieben.⁶¹

56 BR-Drucks. (Anm. 52), S. 3 f.

57 Kretschmann, W., Debattenbeitrag in der 1006. Sitzung des Bundesrates am 25. Juni 2021, Protokoll, S. 276.

58 Ders. (Anm. 57), S. 277.

59 S. nur Art. 32 Abs. 2 der Ländervereinbarung (Anm. 7).

60 Trenkamp, O., Das Corona-Föderalala, Spiegel-Online vom 9. April 2021. www.spiegel.de/politik/deutschland/news-des-tages-corona-chaos-prinz-philip-linda-zervakis-a-76fb7b12-a017-4fd0-8d3d-b15c96aa51b4.

61 Statt vieler s. nur Braun, S. et al., Ganz alte Schule – Die Bildungsrepublik Deutschland ist beim Corona-Test durchgefallen ..., Süddeutsche Zeitung vom 8./9. Mai 2021, S. 11 ff. projekte.sueddeutsche.de/artikel/politik/schule-in-deutschland-e441514/?utm_medium=twitterbot&utm_content=e441514&utm_source=twitter&reduced=true.

Entscheidend aber scheint, dass der Föderalismus in der Weise, wie konkret erlebt wurde, infolge der Unterschiedlichkeiten bei den Pandemie-Maßnahmen Schaden genommen hat. Seine Akzeptanz hat weiter abgenommen, so lässt sich feststellen.⁶²

Nicht zufällig sind dabei Äußerungen im politischen Rahmen aufgetaucht, die in ihrer Deutlichkeit überraschen. So, wenn der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag, R. Brinkhaus, im Februar 2021 forderte: „Wir brauchen eine Jahrhundertreform – vielleicht sogar eine Revolution“.⁶³ Dies heißt nicht mehr und nicht weniger, dass der Föderalismus zur Debatte steht, vielleicht nicht als Prinzip, aber doch in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung.⁶⁴ Und dabei kommt dem Bildungsbereich eine besondere Bedeutung zu – und zwar auch dessen zukünftiger Ausgestaltung: wie sollen die Verantwortlichkeiten von Bund, von Ländern und den Gemeinden gegliedert werden, welches sind vor dem Hintergrund europäischer und globaler Tendenzen die angemessenen Formen der Entscheidungszuständigkeiten, was bedarf der bundeseinheitlichen Regelung, was kann und sollte im Sinne des Prinzips der Subsidiarität auf der untersten Ebene, also vor Ort (und das meint auch die Einzelschule!) entscheiden werden?

Sicherlich ist es einfacher, hier Fragen zu stellen, als Antworten zu liefern. Aber dennoch scheint es geboten, schon einmal nach möglichen Modellen für den Bildungsbereich zu suchen, bevor in einer Generaldebatte zum Föderalismus dann etwa gesundheitspolitische Argumente die Oberhand gewinnen, die dann bruchlos auf den Bildungsbereich übertragen werden und auch dort zur Anwendung kommen könnten. Und bei der Suche nach Modellen lohnt sich durchaus auch der Blick zurück, auf die Überlegungen im Zusammenhang mit den Föderalismusreformen von 1969 und von 2006, aber auch auf jene Vorschläge, die seitens des Bundes vor langer Zeit, im Jahre 1978, zu den „Strukturellen Problemen des föderativen Bildungssystems“ vorgelegt wurden.⁶⁵ Auch der Blick ins (benachbarte) Ausland könnte anregend sein: die ebenfalls föderativ organisierte Schweiz hatte just im Jahre 2006 ebenfalls ihre (Bildungs-)Verfassung geändert und seinerzeit den „Bildungsraum Schweiz“ als Klammer für die gesamtstaatlichen Aufgaben begründet.⁶⁶

7.

Kurz: Die Frage nach der Zukunft des Bildungsföderalismus in Deutschland steht aktuell auf der Tagesordnung – und zwar auf allen Ebenen. Und alle daran Beteiligten⁶⁷ sind gut beraten,

62 Nur Spiewak, M., Schule in der Corona-Krise "Die KMK hat letztlich versagt", Interview vom 8. April 2021. www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/interview-kmk-101.html.

63 S. www.cducsu.de/presse/texte-und-interviews/brinkhaus-fordert-reform-des-staatswesens; auch www.tagesspiegel.de/politik/nicht-die-leistungsfahigkeit-die-wir-im-21-jahrhundert-brauchen-brinkhaus-fordert-neuordnung-des-foederalen-systems/26867290.html.

64 Dazu etwa Meidinger, H.-P., Lehrerpräsident fordert, Schule zukunftssicher machen – 3 Maßnahmen sind zentral, Beitrag vom 12. März 2021. www.focus.de/familie/schule/todsunden-der-schulpolitik-lehrerpraesident-fordert-schule-zukunftssicher-zu-machen-3-massnahmen-sind-entral_id_13071339.html.

65 BT-Drucksache 8/1551 vom 23. Februar 1978 sowie Schlussfolgerungen daraus BT-Drucks.8/1956 vom 23. Juni 1978.

66 Art. 61 a Abs. 1 der Schweizer Verfassung, angenommen in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006, in Kraft seit 21. Mai 2006.

67 Und nicht nur jene „Teilöffentlichkeit“, deren Tätigwerden in Bildungsfragen Tenorth unter Bezugnahme auf Ellwein beklagt, Tenorth (a.a.O., Anm. 11), S. 256.

rechtzeitig und in einem offenen Diskussionsprozess bereits jetzt Ideen und Vorschläge zu entwickeln, wie eine zeitgemäße Gliederung und Verteilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten im deutschen Bildungswesen zukünftig gestaltet werden könnte und sollte. Auch eine Verantwortungsübertragung auf den Bund für Entscheidungen im gesamtstaatlichen Interesse und vor dem Hintergrund unitarischer Tendenzen auf europäischer Ebene dürfte dabei zumindest erörtert werden dürfen,⁶⁸ ebenso wie die Frage einer (auch finanziellen) Stärkung der Gemeinden. Die Selbständigkeit der Einzelschule, deren Loslösung von engen Vorgaben der Schulaufsicht und der Schulträger sollte dabei als Fixpunkt in die Überlegungen einfließen. Insgesamt wird es darum gehen, (wieder) mehr Klarheiten bei Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnissen in sachlicher und denjenigen in finanzieller Hinsicht zu schaffen – auch durch ein (Wieder-)Beherrzigen des Grundsatzes, dass das Geld den Aufgaben folgt, und nicht umgekehrt.

Verf.: Prof. Dr. Hans-Peter Füssel, Assoziierter Wissenschaftler, DIPF – Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation, Warschauer Str.34-38, 10243 Berlin, fuessel@dipf.de

68 Bereits heute kann der Bund unter den Bedingungen des Art. 72 Abs. 2 GG im Rahmen konkurrierender Gesetzgebung „die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse“ regeln (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG), allerdings hätten die Länder das Recht zu einer vom Bund abweichenden eigenen Regelung (Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG).