

// Sebastian Blesse (ZEW Mannheim)
und Justus Nover (ZEW Mannheim, Universität Mannheim)

Landespolitiker befürworten mehr Vergleichbarkeit im föderalen Bildungssystem

Die deutsche Bildungspolitik ist stark föderalistisch geprägt. Die Länder bestimmen die Lehrinhalte, sind verantwortlich für die Ausbildung neuer Lehrkräfte und tragen die Kosten der landeseigenen Bildungspolitik. Dieser Umstand hat zu einer Situation geführt, die bisweilen als Flickenteppich bezeichnet wird. Die Bevölkerung kann dadurch vor besondere Herausforderungen gestellt werden, etwa wenn unterschiedliche Lehrpläne oder Abschlüsse einen Umzug über Landesgrenzen hinweg erschweren.

Vor diesem Hintergrund haben Forscher des ZEW Mannheim eine Umfrage in allen 16 Landtagsparlamenten durchgeführt. Erfragt wurde, wie wichtig den Abgeordneten die Vergleichbarkeit von Bildungsergebnissen zwischen Bundesländern ist. Des Weiteren wurden die Präferenzen der Landtagsabgeordneten für Reformoptionen abgefragt, die auf mehr Vergleichbarkeit und einheitlichere Standards abzielen.

Die Vergleichbarkeit von Bildungserfolgen ist entscheidend, um die Vorzüge eines föderal organisierten Bildungssystems voll ausschöpfen zu können. Föderale Strukturen fördern den Ideenwettbewerb für Innovationen in der Wissens- und Kompetenzvermittlung. Sind Bildungsergebnisse vergleichbar, so können sie anderen Bundesländern als Orientierungshilfe dienen, um die Leistung des eigenen Bundeslandes einzuschätzen und etwaige Handlungsempfehlungen ableiten zu können. Sich bewährende Politikansätze können dann von allen Bundesländern übernommen werden. Gleichzeitig besteht bei der Vergleichbarkeit von Bildungserfolgen in Deutschland erheblicher Nachholbedarf (Wissenschaftlicher Beirat 2016).



KEY MESSAGES

- Eine Mehrheit von 87 Prozent der befragten Landtagspolitiker/innen hält die Vergleichbarkeit von Schülerleistungen für wichtig.
- Den Reformvorschlag, regelmäßige Vergleichstests einzuführen, befürwortet eine Mehrheit von 76 Prozent der befragten Landespolitiker/innen. Diese Zustimmung deckt sich mit den Werten aus einer parallelen Bevölkerungsbefragung. Die Befragungsergebnisse sollten dazu dienen, die Vergleichbarkeit im Bildungsbereich zu erhöhen und so einen tatsächlichen Ideenwettbewerb zu realisieren.
- Die befragten Landespolitiker/innen wünschen sich mehrheitlich eine stärkere Beteiligung des Bundes an den Kosten für Bildung. Dieses Stimmungsbild kann eine bedeutendere Rolle des Bundes in der Bildungspolitik der Länder und einheitlichere Bildungsstandards ermöglichen, ohne die Vorzüge des Föderalismus aufzugeben.

BILDUNGSFÖDERALISMUS IN DEUTSCHLAND

Dass der Ideenwettbewerb um bessere Bildungskonzepte ein Vorteil eines föderal organisierten Bildungssystems ist, wird häufig von Landespolitiker/-innen vorgebracht. Für sie ist Bildung ein zentrales und öffentlichkeitswirksames Politikfeld. Ob solch ein positiver Wettbewerb bei einer derzeit fehlenden Vergleichbarkeit stattfinden kann, ist allerdings fraglich. Die politischen Debatten um einheitliche Abiturprüfungen oder Konzepte zur Wiedereröffnung von Schulen in Zeiten von COVID-19 lassen vielmehr auf ein geringes Interesse auf Ebene der Landespolitik schließen, Kooperationen auszuweiten oder Best-Practice-Ansätze zu verfolgen.

Wer derzeit versucht den Erfolg landesspezifischer Bildungsansätze zu vergleichen, wird schnell feststellen, dass nur wenige Daten wie die des IQB-Bildungstrends eine solche Bewertung überhaupt ermöglichen. Da Lehrpläne und Prüfungsinhalte stark variieren, entfallen schulische Prüfungsleistungen für einen solchen Vergleich. Erst das Zurückgreifen auf externe Vergleichstests erlaubt eine Leistungs-Bewertung. Diese sind jedoch nicht für einen Bundesland-Vergleich ausgelegt und verfügbar (wie z. B. PISA), decken nur einige Klassenstufen ab oder finden unregelmäßig statt. Die Ergebnisse einer aktuellen Landtagsumfrage geben in diesem Kontext einen Überblick zur politischen Unterstützung für mehr Vergleichbarkeit unter den befragten Politiker/innen.

**Interessen im
Föderalismus**

Infobox: Die Landtagsumfrage

In Zusammenarbeit mit der Universität Mannheim und im Rahmen des Sonderforschungsbereichs (SFB) 884 „Politische Ökonomie der Reformen“ hat das ZEW Mannheim von Mai bis Juli 2020 alle Abgeordneten der 16 deutschen Landtage befragt. Die Rücklaufquote betrug 29,5 Prozent (d.h. 550 der 1.862 Abgeordneten nahmen an der Umfrage teil).

SIND VERGLEICHE VON SCHÜLERLEISTUNGEN WICHTIG?

Zunächst wurden die Abgeordneten befragt, ob sie dem Aspekt der Vergleichbarkeit von Bildungsleistungen zwischen den Bundesländern generell Bedeutung beimessen. Das ist für 87 Prozent der befragten Politiker/innen der Fall. Abbildung 1 (A) zeigt, dass 43 Prozent bzw. 45 Prozent Vergleichbarkeit für „sehr“ bzw. „eher“ wichtig halten. Dagegen schätzen 10 Prozent Vergleichbarkeit als unwichtig ein. Damit bekennt sich eine klare Mehrheit der Abgeordneten zu einer zentralen Voraussetzung dafür, dass Bundesländer in der Bildungspolitik voneinander lernen können.

Abgeordnete einer Regierungspartei finden Vergleichbarkeit aber signifikant weniger wichtig (84 Prozent wichtig, 13 Prozent unwichtig) als Oppositionspolitiker/innen (92 Prozent wichtig, 5 Prozent unwichtig). Eine mögliche Erklärung für diesen Befund ist, dass Regierungspolitiker/innen weniger für Vergleichbarkeit sind, weil ihre Leistungen oder Fehlleistungen klarer bewertet werden können, wenn systematische Bundeslandvergleiche leichter möglich sind.

Die Zustimmung unter den Politiker/-innen insgesamt zur Bedeutung von vergleichbaren Schülerleistungen ähnelt sehr stark den Zustimmungswerten aus einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung, die das ifo Institut parallel durchgeführt hat. Darin fanden 88 Prozent der Befragten Vergleichbarkeit wichtig (Wößmann et al. 2020).

**Regierungspolitiker/
innen finden
Vergleichbarkeit
weniger wichtig**

ZUSTIMMUNG ZU REGELMÄSSIGEN VERGLEICHSTESTS

Die Umfrage thematisierte auch, ob konkrete Reformvorschläge zur Einführung von Vergleichs-

tests auf Zustimmung unter Politiker/innen treffen. Dies wäre folgerichtig, wenn Vergleichbarkeit als wichtig erachtet wird, im derzeitigen Bildungssystem jedoch nicht gegeben ist (Wissenschaftlicher Beirat 2016). Die Abgeordneten wurden konkret nach ihrer Unterstützung für die Einführung regelmäßiger Vergleichstests in den Fächern Mathematik und Deutsch befragt, die ab der 5. Klasse alle zwei Jahre stattfinden und deren Ergebnisse auf Bundeslandebene veröffentlicht werden sollen.

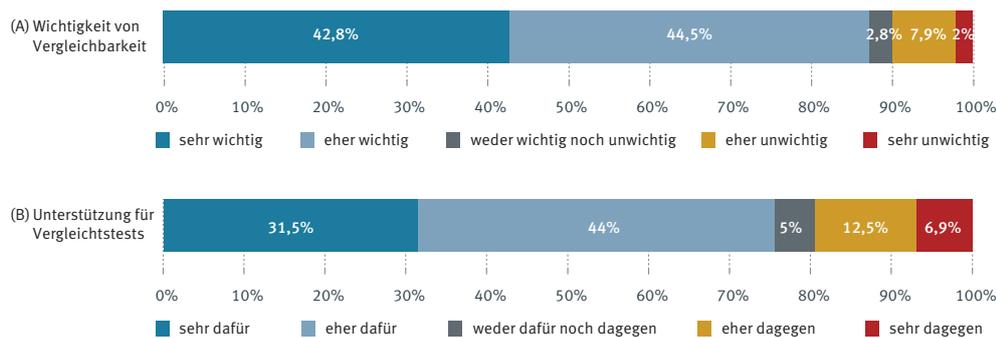
Hohe Zustimmung zu regelmäßigen Vergleichstests

Abbildung 1 (B) zeigt, dass knapp 76 Prozent der Politiker/innen einem solchen Vorschlag zustimmen. Auch bei dieser Frage sind die Zustimmungswerte unter Regierungspolitiker/innen signifikant niedriger (73 Prozent dafür, 22 Prozent dagegen) als unter Oppositionspolitiker/innen (80 Prozent dafür, 16 Prozent dagegen). Einen wichtigen Vergleich bietet wieder die Bevölkerungsumfrage des ifo Instituts. Auch darin sprachen sich 76% der Bürger/innen für die Einführung von Vergleichstests aus (Wößmann et al. 2020).

Einigkeit zwischen Politiker/-innen und Bürger/-innen

Eine häufig diskutierte Alternative für einheitlichere Bildungsstandards sieht eine stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes in der Bildungspolitik der Länder vor. Der Aspekt von Finanzierungsbeiträgen unterschiedlicher Regierungsebenen bei öffentlichen Schulausgaben wird im Folgenden beleuchtet.

ABBILDUNG 1: : WAS DENKEN POLITIKER ÜBER DIE VERGLEICHBARKEIT VON SCHÜLERLEISTUNGEN?



Anmerkung: (A): „Für wie wichtig halten Sie es, dass Schülerleistungen zwischen den Bundesländern vergleichbar sind?“. (B): „Sind Sie für oder gegen folgenden Reformvorschlag: Es werden deutschlandweit einheitliche Schülervergleichstests in Mathematik und Deutsch in allen Schulformen eingeführt, die ab der 5. Klasse alle zwei Jahre regelmäßig stattfinden. Die Durchschnittsergebnisse pro Bundesland werden veröffentlicht, um die Schülerleistungen der Bundesländer miteinander zu vergleichen. Ich bin...“.

PRÄFERENZEN ZUR FINANZIERUNG VON SCHULEN

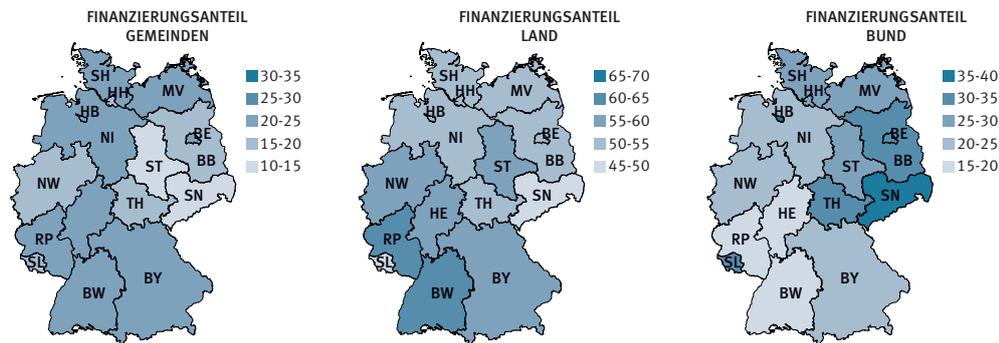
Abbildung 2 gibt Aufschluss über die Frage, wie die Finanzierung von Schulen (allgemeinbildend und beruflich) zwischen den staatlichen Ebenen (Gemeinden, Länder, Bund) aus Sicht der befragten Landtagsabgeordneten aufgeteilt werden sollte. Je heller die farbliche Schattierung, desto niedriger ist der gewünschte Finanzierungsanteil.

Wunsch nach mehr Bundesbeteiligung

Auffällig ist, dass sich die Politiker/innen der meisten Bundesländer eine deutlich höhere Kostenübernahme durch den Bund wünschen. Dieser liegt derzeit bei unter einem Prozent, sollte nach Meinung der Politiker/innen jedoch 25 Prozent betragen. Für Gemeinden wünschen sich die Abgeordneten einen Anteil von 20 Prozent, was etwa deren derzeitigen durchschnittlichen Kostenanteil entspricht. Bezüglich der Länder sprechen sich die Politiker/innen für einen Finanzierungsanteil von 55 Prozent aus, was hingegen deutlich unter dem aktuellen Durchschnitt von etwa 81 Prozent liegt (Statistisches Bundesamt 2019).

Es sei hier anzumerken, dass die Antworten zur gewünschten Finanzlastverteilung nur bedingt Rückschlüsse auf die politische Unterstützung für mehr Bundeskompetenzen zulassen. Die Verteilung bildungspolitischer Kompetenzen wurde bei der Frage nicht weiter spezifiziert. Allerdings wur-

ABBILDUNG 2: GEWÜNSCHTE FINANZLASTVERTEILUNG ÖFFENTLICHER SCHULAUFGABEN (IN PROZENT)



Anmerkung: Die Frage lautete: „Welcher Anteil der öffentlichen Finanzierung für Schulen (allgemeinbildend und beruflich) sollte Ihrer Meinung nach von den verschiedenen staatlichen Ebenen kommen?“.

de aus keinem Bundesland ein Bundeskostenanteil nahe 100 Prozent vorgeschlagen, was erwarten lässt, dass Überlegungen zur Kompetenzverteilung bei den Antworten miteinbezogen wurden. Die Umfrageergebnisse haben gezeigt, dass es in deutschen Landtagen eine hohe Zustimmung zu vergleichbaren Bildungsleistungen gibt, die für einen Wettbewerb um gute Bildungspolitiken zwischen den Bundesländern unabdingbar sind. Erste Schritte in Richtung vergleichbarer Bildungspolitiken der Länder wurden durch die Kultusministerkonferenz eingeleitet. So wurden 2004 bundesweit rahmengebende Bildungsstandards definiert, die es fortlaufend zu evaluieren gilt. Die Umfrageergebnisse lassen zusätzlich darauf schließen, dass es auch Unterstützung für weitreichendere Ansätze für mehr Vergleichbarkeit und Transparenz durch regelmäßige schulische Vergleichstests gibt, deren Ergebnisse auf Bundeslandebene frei zugänglich gemacht werden sollen. Zudem zeigt sich der Wunsch von Landespolitiker/innen, die öffentliche Schulpolitik zwar weiterhin mehrheitlich durch die Bundesländer zu finanzieren aber dem Bund in Zukunft eine größere Rolle im Bildungsbereich zuzuweisen.

Mehr bildungspolitische Kooperation in Deutschland?

QUELLENVERZEICHNIS

Statistisches Bundesamt (2019). „Bildungsfinanzbericht 2019.“

Wissenschaftlicher Beirat (2016). „Mehr Transparenz in der Bildungspolitik: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie“.

Wößmann, L., P. Lergetporer, V. Freundl, E. Grewening und K. Werner (2020). „Deutsche sind für mehr Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit im Bildungssystem – Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2020.“ Ifo Schnelldienst 09.2020.



ZEW policy brief

Herausgeber: ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
L 7, 1 · 68161 Mannheim · Deutschland · info@zew.de · www.zew.de · twitter.com/ZEW
Präsident: Prof. Achim Wambach, PhD · Geschäftsführer: Thomas Kohl

Redaktionelle Verantwortung: Sabine Elbert · kommunikation@zew.de

Anmerkung zum Zitieren aus dem Text: Es ist gestattet, Auszüge aus dem Text in der Originalsprache zu zitieren, insofern diese durch eine Quellenangabe kenntlich gemacht werden.

© ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim

ZEW

Leibniz
Leibniz
Gemeinschaft