



ROMAN SHATOKHIN



# SOLLTE DER DEUTSCHE BILDUNGSFÖDERALISMUS ABGESCHAFFT WERDEN?

DAS BUNDESSTAATSPRINZIP UND SEINE FOLGEN

**Roman Shatokhin**

**Sollte der deutsche  
Bildungsföderalismus  
abgeschafft werden?**

**Das Bundesstaatsprinzip  
und seine Folgen**

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:**

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

**Impressum:**

Copyright © Science Factory 2021

Ein Imprint der GRIN Publishing GmbH, München

Druck und Bindung: Books on Demand GmbH, Norderstedt, Germany

Covergestaltung: GRIN Publishing GmbH

# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                                  |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>                                                                                | <b>IV</b>  |
| <b>Abbildungsverzeichnis.....</b>                                                                                | <b>V</b>   |
| <b>1 Einleitende Worte .....</b>                                                                                 | <b>1</b>   |
| <b>2 Grundlagen des Föderalismus als Staatsstrukturprinzip.....</b>                                              | <b>5</b>   |
| 2.1 Begriffsdefinition & Abgrenzungen.....                                                                       | 5          |
| 2.2 Bewertung der föderalen Staatsordnung .....                                                                  | 10         |
| 2.3 Typen & Ausprägungen des Föderalismus.....                                                                   | 16         |
| <b>3 Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland .....</b>                                                    | <b>21</b>  |
| 3.1 Verfassungsrechtliche Basis des Bundesstaates.....                                                           | 21         |
| 3.2 Verteilung der staatlichen Aufgaben zwischen Bund & Ländern.....                                             | 24         |
| 3.3 Der Bundesrat als zentrales Organ des föderalen Systems.....                                                 | 41         |
| <b>4 Überblick zum Bildungswesen in Deutschland.....</b>                                                         | <b>54</b>  |
| 4.1 Akteure auf staatlicher Ebene & Kernelemente des Bildungssystems .....                                       | 54         |
| 4.2 Grundstruktur & Bildungseinrichtungen .....                                                                  | 60         |
| <b>5 Der Bildungsföderalismus – Folgen des Bundesstaatsprinzips für das deutsche<br/>    Bildungssystem.....</b> | <b>68</b>  |
| 5.1 Bundesländerunterschiede in Bezug auf das Bildungssystem.....                                                | 68         |
| 5.2 Probleme des bildungsföderalen Status Quo .....                                                              | 71         |
| 5.3 Argumente für den Bildungsföderalismus .....                                                                 | 75         |
| <b>6 Fazit.....</b>                                                                                              | <b>79</b>  |
| <b>Literaturverzeichnis.....</b>                                                                                 | <b>84</b>  |
| <b>Anhang .....</b>                                                                                              | <b>102</b> |

## Abkürzungsverzeichnis

|       |                                                                       |
|-------|-----------------------------------------------------------------------|
| AFBG  | Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz                                 |
| Art.  | Artikel                                                               |
| BAföG | Bundesausbildungsförderungsgesetz                                     |
| BLK   | Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und<br>Forschungsförderung |
| DDR   | Deutsche Demokratische Republik                                       |
| EU    | Europäische Union                                                     |
| G8    | achtjähriges Gymnasium                                                |
| G9    | neunjähriges Gymnasium                                                |
| GG    | Grundgesetz                                                           |
| GWK   | Gemeinsame Wissenschaftskonferenz                                     |
| KMK   | Kultusministerkonferenz                                               |
| OECD  | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und<br>Entwicklung    |
| PISA  | Programme for International Student Assessment                        |

## Abbildungsverzeichnis

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abb. 1: Drei Typen von Staatstrukturprinzipien .....                                 | 8  |
| Abb. 2: Gesetzgebungsbefugnisse in Deutschland gemäß Grundgesetz .....               | 30 |
| Abb. 3: Verteilung der exekutiven Kompetenzen in der Bundesrepublik Deutschland..... | 35 |
| Abb. 4: Gerichtsorganisation in Deutschland.....                                     | 38 |
| Abb. 5: Zusammensetzung des Bundesrates .....                                        | 50 |
| Abb. 6: Grundstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland .....     | 67 |



## 1 Einleitende Worte

Im Jahr 2000 führte die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) erstmals eine international standardisierte Schulleistungsuntersuchung durch. Im Zuge der als „Programme for International Student Assessment“ (PISA) bezeichneten Leistungsstudie wurden rund 180.000 15-jährige Schüler aus 32 Staaten u.a. in den Bereichen „Lesekompetenz“, „mathematische Grundbildung“ und „naturwissenschaftliche Grundbildung“ getestet.<sup>1</sup>

Das Resultat der etwa 5.000 Teilnehmer aus Deutschland war verheerend; sie schnitten auf allen Gebieten unterdurchschnittlich ab.<sup>2</sup>

Als Folge des sog. „PISA-Schocks“ entfachte eine in der Öffentlichkeit geführte bildungspolitische Debatte über die Leistungsfähigkeit deutscher Bildungseinrichtungen. Ein Kommentar der damaligen Bundesministerin für Bildung und Forschung Edelgard Bulmahn im Jahr 2002 lautete folgendermaßen:

„Die PISA-Studien haben zentrale Schwächen des deutschen Bildungssystems aufgedeckt und damit die Bildungspolitik wieder in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatte gerückt. Das deutsche Schulsystem erbringt nur unterdurchschnittliche Leistungen auf zentralen Gebieten wie der Lesekompetenz, der Mathematik oder den Naturwissenschaften.“<sup>3</sup>

Die international durchgeführte PISA-Studie wurde im selben Jahr durch eine Variante auf nationaler Ebene ergänzt (sog. PISA-E), um mögliche Leistungsunterschiede zwischen den Bundesländern zu erfassen. Dabei wurden die oben angesprochenen Kompetenzen bei einer noch größeren Anzahl von Schülern geprüft.<sup>4</sup>

Diesbezüglich wurde ein enormes Leistungsgefälle zwischen den Ländern festgestellt. Während z.B. an bayerischen Schulen in allen Disziplinen überdurchschnittliche Ergebnisse erzielt werden konnten, belegten Bremen und Brandenburg stets die hinteren Plätze der Länderrangliste.<sup>5</sup>

Als Folge der ersten PISA-Studie wurden bildungspolitische Maßnahmen, wie z.B. der Ausbau von Ganztagschulen, bundesweit beschlossen.<sup>6</sup> Zwar fielen die

---

<sup>1</sup> Vgl. Artelt u.a. (2001), S. 4 ff.

<sup>2</sup> Vgl. ebenda, S. 13, 21, 28.

<sup>3</sup> Bulmahn (2002), S. 1.

<sup>4</sup> Vgl. Artelt u.a. (2002), S. 6 f.

<sup>5</sup> Vgl. ebenda, S. 24, 33, 40.

<sup>6</sup> Vgl. Zeit Online (2010), S. 2.

Resultate deutscher Teilnehmer an den PISA-Tests in den Folgejahren zunächst besser aus; jedoch lässt sich seit 2012 in den Bereichen „Mathematik“<sup>7</sup> und „Naturwissenschaften“<sup>8</sup> sowie seit 2015 hinsichtlich der „Lesekompetenz“<sup>9</sup> eine kontinuierliche Verschlechterung der Leistungen feststellen.

In diesem Zusammenhang wurde u.a. die Tatsache kritisiert, dass in Deutschland 16 verschiedene Bildungssysteme nebeneinander bestehen und die Bundesländer über deren Gestaltung eigenständig entscheiden können. Als wesentlicher Grund für die unzufriedenstellenden Leistungen der Schüler wurde das Fehlen von bundeseinheitlichen Bildungsstandards genannt.<sup>10</sup>

Doch trägt der sog. *Bildungsföderalismus* als Bestandteil des Bundesstaatsprinzips tatsächlich die Schuld an der deutschen Bildungsmisere?

Jene Ansicht ist in Deutschland weit verbreitet, denn laut einer repräsentativen Umfrage im Jahr 2019 befürwortet die Mehrheit der Bevölkerung bundeseinheitliche Regelungen bezüglich des Bildungswesens sowie ein höheres Mitspracherecht des Bundes in bildungspolitischen Angelegenheiten.<sup>11</sup>

Um dem im Rahmen der PISA-Studien registrierten Leistungseinbruch der Schulkinder entgegenzuwirken, beschloss die Bundesregierung 2019 die Bildung eines *Nationalen Bildungsrates* im Koalitionsvertrag. Dieses Beratungsgremium soll eine Zusammenarbeit zwischen Bildungsforschern und Abgeordneten ermöglichen und „auf Grundlage der empirischen Bildungs- und Wissenschaftsforschung Vorschläge für mehr Transparenz, Qualität und Vergleichbarkeit im Bildungswesen vorlegen.“<sup>12</sup>

Allerdings befürchteten die Landesminister von Bayern und Baden-Württemberg eine Einschränkung ihrer Kompetenzen im Bereich der Bildungspolitik sowie eine Herabsetzung des Bildungsniveaus in ihren Ländern.

---

<sup>7</sup> Vgl. OECD (2019b), S. 1, zitiert nach de.statista.com.

<sup>8</sup> Vgl. OECD (2019c), S. 1, zitiert nach de.statista.com.

<sup>9</sup> Vgl. OECD (2019a), S. 1, zitiert nach de.statista.com.

<sup>10</sup> Vgl. Rauh (2017), S. 1.

<sup>11</sup> Vgl. Zeit Online (2019), S. 1.

<sup>12</sup> CDU, CSU, SPD (2018), S. 28.

Deshalb lehnten sie die Einrichtung des Nationalen Bildungsrates ab. Ohne die Zustimmung aller Bundesländer steht dieses Projekt trotz der Vereinbarung im Koalitionsvertrag voraussichtlich vor dem Aus.<sup>13</sup>

An diesem Punkt stellt sich nun die Frage, ob und in welchem Ausmaß die Länder grundsätzlich das Recht haben, bildungspolitische Entscheidungen unabhängig vom Gesamtstaat zu treffen.

Um diese Angelegenheit zu ergründen, muss man sich zunächst mit dem föderalen Charakter der Bundesrepublik Deutschland eingehend auseinandersetzen, da dieser die Grundlage für die Verteilung von Kompetenzen zwischen den politischen Ebenen bildet.

Ausgehend von jener Überlegung soll diese Arbeit einen Beitrag zu der aktuellen Bildungsdebatte leisten, indem sie den Zusammenhang zwischen dem verfassungsrechtlich verankerten Bundesstaatsprinzip und dem deutschen Bildungswesen darstellt.

Die Zielsetzung der Bachelorthesis liegt somit in der *Analyse und Bewertung der Folgen des Föderalismus für das deutsche Bildungssystem*.

An diesem Ziel orientiert sich die Struktur der Arbeit, deren Hauptteil aus vier übergeordneten Kapiteln besteht.

Dazu soll zunächst im Kapitel 2 der Föderalismusbegriff definiert und von anderen politischen Organisationsformen sowie Komplementärbegriffen abgegrenzt werden.

Im nachfolgenden Kapitel wird die Art und Weise, wie dieses Prinzip in der Bundesrepublik Deutschland umgesetzt wird, systemisch erläutert. Dabei wird in erster Linie die Rolle des Grundgesetzes als verfassungsrechtliche Basis des Bundesstaatsprinzips untersucht.

Neben dem Aufzeigen der gesetzgebenden, exekutiven und judikativen Zuständigkeiten soll außerdem die Bedeutung des Bundesrates, der als wichtigstes Organ des deutschen Föderalismus gilt, thematisiert werden.

---

<sup>13</sup> Vgl. Das deutsche Schulportal (2019), S. 1 f.

Da eine kritische Betrachtung des föderalen Staatsstrukturprinzips bereits im zweiten Kapitel stattfindet, wird im Kapitel 3 auf kontrovers diskutierte Themengebiete im Zusammenhang mit dem deutschen Föderalismus, wie z.B. die Politikverflechtung, nicht detailliert eingegangen.

Anschließend kommt es im Kapitel 4 zu einer Darstellung der zentralen Merkmale und Grundzüge des deutschen Bildungssystems. Gemäß dem Grundsatz „vom Allgemeinen zum Speziellen“ stellt dieser Abschnitt darüber hinaus eine Überleitung zum fünften Kapitel her, in dem eine kritische Auseinandersetzung mit einem Teilgebiet des Föderalismus – dem Bildungsföderalismus – erfolgt.

Zum Abschluss werden die wesentlichen Ergebnisse dieser Diskussion im sechsten und letzten Kapitel zusammengefasst und beurteilt. Ferner werden mögliche zukünftige Perspektiven vom Autor aufgezeigt.