

Jürgen Scharf

Good Governance¹ und Bad Good Governance

Die Wiedergeburt der parlamentarischen Demokratie

Gute oder schlechte Regierungsführung geschieht nie voraussetzungslos, aber gute gesellschaftliche Voraussetzungen können in wenigen Jahren einer schlechten Regierung für lange Zeit verspielt werden und schlechte, sogar katastrophale Lebensbedingungen können Kräfte der Erneuerung freilegen, die für lange Zeit positiv im geschichtlichen Bewusstsein nachkommender Generationen erinnert werden.

1989 und danach

So war gewiss 1989/90 die Zeit der friedlichen Revolution² oder vielleicht doch besser der Wende ein geschichtlicher Einschnitt für die Regierungsform in der ehemaligen DDR und nachfolgend in den Neuen Ländern der Bundesrepublik. Die Abschlussbilanz einer schlechten Regierung ist eindrücklich im Schürer-Bericht nachzulesen. Unter anderem werden folgende Schlussfolgerungen gezogen: „Es ist eine grundsätzliche Änderung der Wirtschaftspolitik der DDR, verbunden mit einer Wirtschaftsreform, erforderlich. Die grundlegende Aufgabe der neuen Wirtschaftspolitik besteht darin, Leistung und Verbrauch wieder in Übereinstimmung zu bringen.“³

Die letzte, frei gewählte Volkskammer hat unter den Bedingungen sich ständig beschleunigender gesellschaftlicher Vorgänge unglaublich viel geleistet und die Grundlagen für die friedliche Wiedervereinigung Deutschlands gelegt. Noch gut erinnerlich war die Volkskammer ein reines Scheinparlament. Der Führungsanspruch der SED war in der Verfassung der DDR verankert und nur mit einer Ausnahme wurden die Entscheidungen der Partei- und Staatsführung einstimmig von den Abgeordneten mitgetragen. Die Volkskammerwahlen am 18. März 1990 änderten den Charakter der Volkskammer grundlegend und gestalteten mit einem immensen Arbeitspensum (38 Sitzungen in der sechsmonatigen Legislaturperiode) die Deutsche Einheit. In dieser Zeit verabschiedete die Volkskammer mehr als 150 Gesetze und fasste rund 100 Beschlüsse.

Ich bedaure aber, dass ein wichtiger Beschluss der Volkskammer nicht mehr umgesetzt wurde: Im Gesetz über die Ausschreibung der Stellen der Geschäftsführer bzw. Vorstandsmitglieder in den durch die Treuhand verwalteten Unternehmen wurde festgelegt, dass diese Stellen ausgeschrieben werden sollten. Bei der Auswahl sollte auf „persönliche Integrität und fachliche Kompetenz [...] und] das Ansehen und die Akzeptanz bei der Belegschaft“⁴ geachtet werden. Auf diese Weise sollte die Legitimation der Betriebsleitungen für die absehbar schwierigen Transformationsprozesse gesichert werden. (Anerkannte Betriebsleiter hätten und haben, wo dieses zumindest informell erfolgte, ihre Bestätigung erhalten, so manche Seilschaft wäre aber vielleicht den Belegschaften erspart geblieben.) Die Treuhand arbeitete schon und einflussreiche Berater hatten wohl keinen Mut, die Leitungen der Betriebe in die Hand von Fachleuten der zweiten oder dritten Reihe zu geben. So wurde die Chance verspielt, ggf. einen Elitenwechsel zu erzwingen. Da dieses zumindest im Bereich der Wirtschaft, aber auch in Teilen wichtiger Verwaltungen, besonders des Bundes, nicht geschah, sollte man besser von der Wende als von einer 1989/90 erfolgten Revolution sprechen.

Woher sollten die Demokraten für eine gute Regierungsführung nach der sozialistischen Diktatur genommen werden? Sie waren in

genügendem Maße in nicht korrumpierten Fachleuten der Wirtschaft und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens vorhanden. Besonders unter den in den Kirchen engagierten Personen fanden sich geeignete Führungspersönlichkeiten für nahezu jede Aufgabe. Dieses ist nicht verwunderlich, denn die Kirchen waren die einzigen übrig gebliebenen legalen, nicht gleichgeschalteten Organisationen in der ehemaligen DDR. Freilich stellte sich schnell heraus, dass mit dem Wegfall des die Opposition einigenden diktatorischen Druckes sehr verschiedene politische Anschauungen und Konzepte die einstmals Verbündeten in unterschiedliche politische Lager führten. Die Aufbruchstimmung übertrug sich aber durchaus und nachweisbar auf die ersten frei gewählten Parlamente. Parteiübergreifende Initiativen waren keine Seltenheit.

Bisher wenig gewürdigt wurde die soziologische Zusammensetzung des ersten Landtages von Sachsen-Anhalt. So viele Ingenieure und Ärzte wird das Parlament wohl auf absehbare Zeit nie wieder aufweisen. Auch die Anzahl bekennender Kirchenmitglieder lag mit 48 Prozent deutlich über dem Bevölkerungsschnitt mit ca. 30 Prozent. Diese Tatsache ist bis heute so geblieben⁵ und widerlegt die gerne von marxistischer und atheistischer Seite vertretene These, dass religiös gebundene Menschen in ihrer Mehrheit eher zu gesellschaftlicher Passivität neigen.

Trotz der soeben recht positiv beschriebenen Grundvoraussetzungen zum Gewinnen des Personals für eine wieder frei gewählte Volksvertretung und die erste Regierungsbildung verliefen die ersten Schritte von Parlament und Regierung bei weitem nicht reibungslos und konfliktfrei. Wer für die erste und zweite Reihe tatsächlich persönlich geeignet war, schälte sich erst im Laufe der Zeit heraus. Ferner wirkte der lange Schatten der untergegangenen DDR noch nach, und so mussten einige Abgeordnete und Regierungsmitglieder wegen ihrer Verstrickungen in den früheren Machtapparat, insbesondere durch informelle Zusammenarbeit mit dem Staatssicherheitsdienst, ihre Arbeit wieder aufgeben. Unbefriedigend an letzteren Vorgängen ist bis heute,

dass nicht richtig bewertet wurde und wird, dass die SED der Auftraggeber der Stasi war und diese nicht unabhängig und eigenständig handelte.

In der ersten Legislaturperiode konnten trotz dieser Schwierigkeiten recht zügig die Grundlagen der Staatlichkeit des Landes gelegt und wichtige Gesetze beschlossen werden. Immer wieder wird mit etwas Lächeln vorgetragen, dass so manches Gesetz einem Gesetz aus einem alten Bundesland sehr ähnele. (In der Regierungsvorlage des ersten Landesrundfunkgesetzes stand an einigen Stellen noch aus Versehen das Wort „Niedersachsen“ statt „Sachsen-Anhalt“.) Ich sehe diesen Vorhalt jedoch keineswegs als Mangel, denn in einem föderalen Staat wie der Bundesrepublik Deutschland darf zum einen erwartet werden, dass sich in ca. 40 Jahren föderalen Wettbewerbs einige gute Gesetze als bewährt herausgeschält haben, zum anderen gibt es gute Beispiele, wie das Parlament eine Regierungsvorlage auch einmal vollkommen umgeschrieben hat. Erinnerung sei an das Hochschulernerneuerungsgesetz.

Ein sehr gutes der eher seltenen Beispiele, dass die deutsche Einheit genutzt wurde, rechtlich ganz neue Wege zu gehen, ist das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz⁶ aus dem Jahre 1991, das zunächst nur als Sondergesetzgebung für die Neuen Bundesländer und Berlin galt. Dieses Gesetz hat entscheidend dazu beigetragen, die Ertüchtigung der Verkehrswege in den Neuen Ländern zügig voranzutreiben. Mit dem Nachfolgegesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben ist es inzwischen in das gesamtdeutsche Recht eingegangen.

Wie ist gute Gesetzgebung möglich?

Die Fülle der Gesetzgebungsvorhaben entschuldigte für mich zunächst, dass ich mit zunehmendem Argwohn zunächst nur beobachtete, wie wichtig insbesondere den zahlreichen Beratern die Kontinuität rechtlicher Begründungslinien war. So ist so manches bis heute in un-

serem Lande geltendes Recht praktisch „fortgeschriebenes Gewohnheitsrecht“ eines alten Bundeslandes. Exemplarisch sei das Finanzausgleichsgesetz (FAG) erwähnt, das die Finanzbeziehungen zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und den Kommunen regelt. Die 1993 im damaligen Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG 1993/1994) aufgestellte Arbeitsthese, dass das FAG in Niedersachsen in seinen Grundzügen nach Sachsen-Anhalt übertragen werden könne, da beide Länder Flächenländer sind, war gewiss begründet. Das so beschlossene Gesetz hat sich in seiner Grundstruktur bis zum Jahr 2010 erhalten und auch bewährt, was bezüglich der Zeitdauer wohl damals niemand erwartet hatte. Erst mit Auswertung des Urteils des Thüringer Verfassungsgerichtshofes zum Finanzausgleich in Thüringen vom 21. Juni 2005⁷ zogen CDU und SPD während ihrer Koalitionsverhandlungen 2006 den Schluss, eine Novelle des FAG in dieser Legislaturperiode durchzuführen. Gegen Ende dieser Wahlperiode muss festgestellt werden, dass das Vorhaben nur z. T. umgesetzt werden konnte. Der Gesetzgeber der nächsten Legislatur hat hier weitere Arbeit vor sich. Zu sehr hatten sich die Gewohnheiten des Jahres 1993 zu fast unumstößlichen Gewohnheitsrechten in der Aufteilung der Finanzausgleichsmassen entwickelt.

Wenig bekannt ist folgende Historie der Entwicklung der Kommunalfinanzen: Die Begründung für die Einführung des sogenannten „veredelten Einwohners“⁸ war die Tatsache, dass die städtischen Verdichtungsräume wegen der Notwendigkeit, zentrale Wasserver- und Abwasserentsorgungssysteme vorhalten zu müssen, besondere Lasten zu tragen haben, die der ländliche Raum nicht zu tragen habe. Mit der Schaffung zentraler Wasserver- und Abwasserentsorgungssysteme im ländlichen Raum mit höheren Leitungskosten als im verdichteten städtischen Raum ist die damalige Begründung weggefallen, der „veredelte Einwohner“ jedoch geblieben. Freilich sind für ihn andere Begründungen gefunden worden.

Bis heute ist es eine fast unlösbare Aufgabe, die tatsächlichen Bedarfe objektiv zu ermitteln. Die zugehörigen Berechnungen sind auf mangelnder Datengrundlage recht komplex und fast immer interes-

sengeleitet. Der gewünschte „neutrale Gutachter“ scheint wegen der mit Vehemenz vorgetragenen finanzpolitischen Interessen nicht zu finden zu sein. Und so sind die vom Parlament gefundenen Kompromisse zumindest in gewisser Weise auch immer ein Spiegelbild der Zusammensetzung eben dieses Parlamentes.

Die Diskussionen zum Finden eines guten Finanzausgleichsgesetzes lassen sich verallgemeinern zur Frage, wie unsere Gesetze und weiteren Vorschriften so entwickelt werden können, dass sie zu einer möglichst effizienten Mittelallokation führen. Dieser Vordersatz enthält mehrere unbestimmte Begriffe, die präzisiert werden müssen, bevor die aufgestellte Forderung überhaupt operabel ist. Was sind z. B. die Kriterien eines „guten“ Finanzausgleichsgesetzes, wenn schon die Popitz'sche These hoch umstritten ist? Was ist eine „effiziente“ Mittelallokation? Wie werden z. B. die Interessen des Hochwasserschutzes gegen die Interessen der Förderung von Bildung und Wissenschaft gegeneinander abgewogen? Muss das Vorhaben, hier objektivieren, gar „rechnen“ zu wollen, nicht von vornherein als hoffnungslos aufgegeben werden? Nein, es gibt schon seit einigen Jahrzehnten Hoffnungen, den Weg einer objektiveren Bewertung der Verwendung unserer finanziellen Ressourcen gehen zu können. Diese möglichen Ansätze sind nur leider von den Politikern bisher recht spärlich aufgegriffen worden. Das methodische Handwerkszeug ist die sogenannte Polyoptimierung, die es erlaubt, eine Zielfunktion zur Ermittlung des optimalen Mitteleinsatzes in einem mehrdimensionalen Raum zu entwickeln und auch deren Optimum zu berechnen. Freilich darf niemand erwarten, dass sich ein „optimaler Landeshaushalt“ auf diese Weise schematisch einfach „berechnen“ lässt. In die Bewertungen einzelner Parameter der Zielfunktion muss sogenanntes „Expertenwissen“ einfließen und dieses ist dann immer zugleich eine politisch bestreitbare Wertsetzung. Insgesamt lässt das Verfahren aber erwarten, dass herkömmliche Argumentationen über die Wichtigkeit und Effizienz einzelner Maßnahmen einem neuen Begründungszwang unterworfen werden.

Die Landesregierung hat vor einigen Jahren einige sehr lobenswerte Versuche der Verwissenschaftlichung der Analyse und Planung ihrer Tätigkeit unternommen. Hervorzuheben ist z. B. das Benchmarking-Gutachten⁹ des Landes Sachsen-Anhalt. Es zeigt uns sehr deutlich, dass andere Länder z. T. mit weniger materiellem Einsatz zumindest keine schlechteren Ergebnisse erzielt haben. Jedes zukünftige Personalentwicklungskonzept kommt z. B. an diesen Untersuchungen nicht vorbei, wenn der Landeshaushalt nicht gesprengt werden soll.

Besonders beeindruckt haben mich jedoch die makroökonomischen Untersuchungen von Untiedt und Kollegen¹⁰, der Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (GEFRA) aus Münster, aus dem Jahre 2004 mit dem sogenannten HERMIN-Modell^{11,12} zur Analyse der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der EU-Strukturfonds 2000–2006. Hier ist es nach meiner Kenntnis erstmals in Sachsen-Anhalt gelungen, Programme hinsichtlich ihres Beitrages zum Wirtschaftswachstum in Sachsen-Anhalt zu quantifizieren und zu klassifizieren. Freilich ersparen uns diese Modellrechnungen auch nicht die politische Wertung und Wichtung, aber sie helfen uns, unsere Diskussionen ein Stück objektivieren zu können, sodass wir von unserer bloßen Meinung zu einer stärkeren Berücksichtigung von Wissen kommen können. Der Ansatz der Landesregierung war gut und Erfolg versprechend, seine Umsetzung ist dann aber doch wieder im Gestrüpp der herkömmlichen Interessenverflechtungen hängen geblieben.

Parallel zu Untersuchungen dieser Art versucht die Landesregierung durchaus, neue Instrumente zur Steuerung des Haushaltes einzusetzen. Neuerdings wird die Einführung von Produkthaushalten erprobt. Es ist richtig zu versuchen, den „Output des Verwaltungshandelns stärker in den finanzwirtschaftlichen Kontext einzubeziehen“.¹³ Hierdurch kann es die Landesregierung vielleicht schaffen, eine strategische Haushaltssteuerung auf der Basis von Politikfeldern zu erreichen. Denn es gibt bisher nur unzureichende Informationen über die Effizienz der Leistungserstellung und die erzielten Wirkungen. Negativ formuliert heißt die gleiche Aussage, dass ein ressortübergreifendes

Fördermittelcontrolling (Abstimmung von Zuwendungsprogrammen, Zielerreichung) nach wie vor nicht stattfindet. Das Parlament sollte nach Erledigung dieser Aufgabe dann über den angemessenen Mittelbedarf politikfeldbezogen und nicht mehr titelbezogen diskutieren. Die Abgeordneten werden durch ein „Loslassen“ von der Titeldiskussion nicht entmündigt, sondern sie werden dann zu Recht gezwungen, stärker als bisher den möglichst optimalen Mitteleinsatz bezogen auf das Erreichen bestimmter politischer Ziele zu erörtern und zu entscheiden.

Gesellschaftliche Ziele und Haushaltspolitik

Eine gute Haushaltspolitik ist kein Selbstzweck. Der Weg, den ein finanzschwaches Land wie Sachsen-Anhalt gehen muss, ist schon jetzt relativ klar erkennbar. Bis 2020 wird der Umfang der öffentlichen Haushalte in Sachsen-Anhalt um ca. 20 bis 25 Prozent schrumpfen müssen¹⁴. Die gegenwärtige Finanzmarktkrise verschärft die Notwendigkeit, auf eine effektive Mittelverwendung zu drängen. Die Dramatik dieser wohl kaum zu verändernden Tatsache scheint aber nur wenigen bewusst zu sein.

Es darf auch in der Krise der Versuch einer Begrenzung der Verschuldung von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen nicht aufgegeben werden. Nur wohlgeordnete öffentliche Finanzen ermöglichen eine gute wirtschaftliche Entwicklung. Ein entscheidender Faktor für die effiziente Gestaltung eines Staates ist eine möglichst optimale Mittelallokation. Dieser These wird kaum jemand widersprechen, aber schon die Nachfrage, was denn in diesem Sinne als „optimal“ zu bezeichnen sei, wird sehr unterschiedliche Auffassungen und in deren Folgen unterschiedliche Politiken offenbaren. Ich bedaure es bis heute, dass es uns so wenig gelingt, unsere politischen Entscheidungsprozesse wissenschaftlich begleiten zu lassen und durch wissenschaftliche Untersuchungen wenigstens ein Stück weit zu objektivie-

ren. Als jahrelanges Mitglied des Finanzausschusses muss ich zugeben, fast immer mit den vier Grundrechenarten und der Prozentrechnung ausgekommen zu sein. Zu stark waren die rein politischen Argumentationslinien, unternetzt durch entsprechende Mehrheiten, gegenüber wissenschaftlichen Analysen. Freilich wird auch in Zukunft keine wissenschaftliche Untersuchung politische Entscheidungen ersetzen können. Das „Fachleutekabinett“ oder das „Fachleuteparlament“ kann es nicht geben. Die Legitimationen erfolgen durch Wahlen. Jede andere Vorstellung widerspräche dem Demokratieprinzip.

Welches Handeln kann unter diesen Bedingungen angemessen sein? Die oft zu Unrecht gescholtene EU hat durchaus einen Erfolg versprechenden Handlungsrahmen entwickelt. Sie hat mit dem Lissabonprozess¹⁵ versucht, Europa zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Der Lissabonprozess soll in das Programm Europa 2020 überführt werden. Ich setze gerade angesichts der weltweiten Krisen große Hoffnungen in die europäischen Zielsetzungen. Das Handeln auf rein nationalstaatlicher Ebene wird zukünftig immer weniger ausreichend sein.

Vom Sinn politischen Handelns

Was ist der Sinn unseres politischen Handelns? Gibt es noch genügenden gesellschaftlichen Konsens über die Grundlagen und Ziele unserer Gesellschaft? Es gibt keine Verständigung mehr, worin der einzelne Mensch in seiner Existenz den Sinn seines individuellen Lebens finden kann. Ja, es gibt noch nicht einmal mehr eine Verständigung darüber, ob der Mensch sein Leben selber finden kann oder ob er dazu die Gemeinschaft naher Angehöriger, Freunde, familiärer Bindungen oder anderer Beziehungen bedarf. Ja, es gibt auch keine Verständigung mehr darüber, ob für ein Volk, eine Nation oder einen Staat oder die Gattung Mensch als solche die Bindung oder Rückbindung an eine Religion zur Sinnfindung notwendig und hilfreich sein kann. Es gibt aber

einen schillernden Begriff, der regelmäßig benutzt wird, obwohl auch er nicht sehr klar bestimmt ist, das ist der Begriff der „sozialen Gerechtigkeit“.

Die Deutungsmöglichkeiten dieses Begriffes spalten sich recht schnell in zwei Hauptgruppen auf, die der „Verteilungsgerechtigkeit“ und die der „Chancengerechtigkeit“. Die Verteilungsgerechtigkeit führt uns in die „Armut- und Reichtumsdiskussion“. Auch die Landesregierung von Sachsen-Anhalt gibt regelmäßig einen Armutsbericht heraus.¹⁶ Dieser Bericht definiert die Armutsgefährdungsschwelle bei 60 Prozent des medianen Äquivalenzeinkommens.¹⁷ Dieses Maß reagiert überhaupt nicht auf eine gleichmäßige Zunahme des Wohlstandes einer Gesellschaft. Mir ist vollkommen unverständlich, warum es, obwohl dieser Mangel den Fachleuten bekannt ist, heute überhaupt noch benutzt wird. Wir bewerten mit diesem Maß Verteilung von Einkommen, aber nicht Armut. Unterschiede in der Verteilung sind durchaus akzeptabel, wenn sie, etwa über Produktions- und Wachstumseffekte, auch den sozial Schwachen zugutekommen. Natürlich ist diese öffentliche Begriffsverwirrung selber eine politische Entscheidung. Es muss Interessensgruppen für diese Verwirrung geben. Es gibt bessere analytische Ansätze. Der Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften, Amartya Sen¹⁸, hat den Ansatz der „Verwirklichungschancen“ entwickelt. Verwirklichungschancen sind demnach die Möglichkeiten oder umfassenden Fähigkeiten („capabilities“) der Menschen, ein Leben führen zu können, für das sie sich mit guten Gründen entscheiden konnten, und das die Grundlagen der Selbstachtung auf keinen Fall infrage stellt. Armut wird demnach als Mangel an Verwirklichungschancen interpretiert. Es bietet sich an, Reichtum analog hierzu als ein sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen zu interpretieren. Der Staat kann nur die Chancen schaffen. Die Individuen entscheiden darüber, ob sie genutzt werden.

Wo Menschen ausgegrenzt, ausgeschlossen und ausgebeutet werden, wird die Menschenwürde verletzt. Eine Gesellschaft muss Teilhabechancen für alle wollen – Teilhabe an Arbeit und Einkommen, an

Bildung und gesellschaftlichem Leben. Wir müssen allen Menschen Lebens- und Verwirklichungschancen geben. Wo diese Chancen nicht gegeben sind, geht es nicht gerecht zu. Gerechtigkeit verstehe ich als Recht, das die Menschenwürde zur Geltung bringt. Dieses Recht hat die Politik zu setzen. Aber Gerechtigkeit ist zugleich ein Maßstab individuellen Verhaltens. Jeder Einzelne ist aufgefordert, durch sein Verhalten einen Beitrag zu einer gerechten Gesellschaft zu leisten, ob als Unternehmer oder Arbeitnehmer.

Es geht vornehmlich um Beteiligungs- und um Befähigungsgerechtigkeit. Eine hauptsächlich auf Verteilungsgerechtigkeit fokussierte Diskussion führt in die Irre. Die Armutsberichte der Landesregierung werden, solange sie diese methodische Falsch- und Engführung haben, nie „Fortschrittsberichte“ sein können. Sie können deshalb zur Politikberatung nur wenig beitragen.

Die Bildungsfrage als Anwendungsfall der Gerechtigkeitsdiskussion

Bildung ist der Schlüssel zur Teilhabe und ist unabdingbare Voraussetzung für gute Ausbildungs- und Beschäftigungschancen. Bildungschancen von Kindern hängen in Deutschland zu stark vom Bildungsniveau der Eltern ab. Es wäre zu sehr vereinfacht, das vermutete Bildungsniveau in enger Korrelation zu dem zur Verfügung stehenden Familieneinkommen zu sehen. Wer schon einmal Preisverleihungen von Mathematikolympiaden besucht hat, der wird sehr schnell erahnen, dass die Zusammenhänge zwischen schulischem, hier mathematischem Erfolg und sozialer Herkunft recht komplex zu sein scheinen. Der Anteil von erfolgreichen Schülern vietnamesischer Herkunft ist offensichtlich sehr hoch und nicht zu übersehen. Etwas überspitzt möchte ich feststellen, dass ein reiches, hedonistisches Elternhaus für die Kinder ein Armutsrisiko, ein Elternhaus, das die Wichtigkeit von Bildung erkannt hat, ein Reichtumsfaktor (im Sinne Amartya Sen's) ist.

Aber nicht nur auf individueller Ebene sind die Zusammenhänge zwischen Bildungserfolg und Mitteleinsatz recht verwoben. Ein ähnlicher Sachverhalt gilt bezüglich der staatlichen Mittelallokation für den Bereich der (Allgemein-)Bildung¹⁹. Es liegt der „Schluss nahe, dass gute Bildungspolitik nicht eine Frage von mehr finanziellen Ressourcen für den Schulbereich, sondern eine Frage der optimalen Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen im Schulbereich ist.“²⁰ Für Sachsen-Anhalt heißt dies, dass der Weg hin zu immer kleineren Schulen mit immer kleineren Klassen, der zur Zeit aus demografischen Gründen gegangen wird, nicht nur auf Dauer nicht finanzierbar, sondern offenbar auch gar nicht sinnvoll ist. Damit ist der Aufgabe, „gute Schule“ zu organisieren ein wertvoller, bisher aber wenig beachteter Hinweis gegeben.

Vermittlung

Wie soll man den Menschen die Wahrheit sagen? Ehrlich und so, dass sie diese verstehen und ertragen können. Der katholische Altbischof Leo Nowak hat in einem Vortrag einmal sehr schön formuliert: „Man soll den Menschen die Wahrheit sagen, aber man soll sie menschenfreundlich sagen.“ Aus dieser Haltung kann Good Governance erwachsen. Aus dieser Haltung heraus kann unsere junge Demokratie ihre nötige Festigkeit erhalten.

Anmerkungen

- 1 Good Governance (deutsch Gute Regierungsführung) bezeichnet ein gutes Steuerungs- und Regelungssystem einer politisch-gesellschaftlichen Einheit wie etwa eines Staates oder einer Gemeinde. Es beinhaltet gutes Regierungs- und auch Verwaltungshandeln einschließlich einer guten Haushalts- bzw. Budget-Mittelbewirtschaftung. Ihr steht die schlechte Regierungsführung gegenüber. Siehe http://de.wikipedia.org/wiki/Good_Governance, heruntergeladen am 19.05.2010.
- 2 Eine Revolution lässt sich z.B. definieren als „der erfolgreiche Umsturz der bisher herrschenden Eliten [...] durch neue Eliten, die nach ihrer (meist mit größerem Gewaltgebrauch und der Mobilisierung von Massen verbundenen)

Machtübernahme die Sozialstruktur (und damit auch Herrschaftsstruktur) fundamental verändern“. Zitiert nach Jürgen Osterhammel: Die Veränderung der Welt, Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts, Verlag C.H.Beck, München 2009, S. 738, der wiederum Ekkart Zimmermann: Krisen, Staatsstreiche und Revolutionen. Theorien, Daten und neuere Forschungsansätze, Oplaten 1981, S. 142, leicht vereinfacht zitiert.

- 3 Konrad Adenauer Stiftung: Die sozialistische Planwirtschaft der DDR mit Beiträgen von Udo Scheer, Joachim Ragnitz und dem Schürer-Bericht, 2010, S.74.
- 4 Gesetz über die Ausschreibung der Stellen der Geschäftsführer bzw. Vorstandsmitglieder in den durch die Treuhand verwalteten Unternehmen, § 3, Beschluss der Volkskammer der DDR, 10. Wahlperiode, vom 13.9.1990. Wegen der bevorstehenden Wiedervereinigung am 3.10.1990 wurde beschlossen, dass das Gesetz am Tage der Beschlussfassung in Kraft treten solle. Der Wirtschaftsausschuss empfahl, den Ministerpräsidenten zu beauftragen, die Fortgeltung dieses Gesetzes über den 3.10.1990 hinaus mit der Bundesregierung zu vereinbaren. Dazu ist es aber offensichtlich nicht gekommen.
- 5 Die bekenntnismäßige Zusammensetzung des Parlamentes der fünften Legislaturperiode stellt sich nach dem Handbuch des Landtages gemäß Selbstauskunft wie folgt dar:

Partei	ev.	kath.	ohne	Summe
CDU	19	13	7	39
SPD	7	5	12	24
FDP	0	4	3	7
Linke	0	0	25	25
fraktionslos	1	0	1	2
Summe	27	22	47	97

- 6 Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) vom 16. Dezember 1991 (BGBl. I S. 2174).
- 7 [http://www.thverfgh.thueringen.de/webthfj/webthfj.nsf/B3D1C9E80783AE15C125728A00329ED5/\\$File/03-00028-U.pdf?OpenElement](http://www.thverfgh.thueringen.de/webthfj/webthfj.nsf/B3D1C9E80783AE15C125728A00329ED5/$File/03-00028-U.pdf?OpenElement), heruntergeladen am 11.05.2010.
- 8 Vgl. Grundlagenthesen von Brecht und Popitz (auch Brecht-Popitz'sches Gesetz), Brecht: Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, 1932, mit dem „Gesetz von der progressiven Parallelität zwischen öffentlichen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung“ sowie Popitz: Der künftige Finanzausgleich, 1932.
- 9 Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH): Gutachten zur Ermittlung handelsrelevanter Kennziffern, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, Endbericht, Halle (Saale) 31.01.2007.
- 10 GEFRA: Modellgestützte Analyse der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der europäischen Strukturfondsförderung in Sachsen-Anhalt 2000–2006, Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt, Münster, Endbericht zum 15.07.2004.

- 11 GEFRA: An Integrated Micro-Macro (IMM) approach to the evaluation of large-scale public investment programmes: The case of EU Structural Funds, GEFRA, Münster, 28.06.2005.
- 12 HERMIN-Modelle bauen seit Anfang der 90er Jahre auf dem von der EU initiierten HERMES-Projekt auf. HERMES: Harmonisid Econometric Research for Modelling Economic Systems.
- 13 Ministerium der Finanzen: Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt, 2009–2013, S. 63.
- 14 Die wesentlichen Gründe sind das Auslaufen der EU-Strukturfondsperiode 2013 mit unklarer Anschlussregelung, die degressive Entwicklung des Solidarpaktes II mit seinem Auslaufen im Jahr 2019 und der nachhaltige Bevölkerungsschwund mit seinen Auswirkungen auf die Zahlungen des Länderfinanzausgleiches.
- 15 Die Lissabon-Strategie (auch *Lissabon-Prozess* oder *Lissabon-Agenda*) ist ein auf einem Sondergipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs im März 2000 in Lissabon verabschiedetes Programm. Vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Lissabon-Strategie>, heruntergeladen am 19.05.2010.
- 16 Schwerpunkt des 2. Armutsberichts für LSA ist die Entwicklung und konkrete Ausprägung der Kinderarmut (dies war ein Landtagsauftrag). Ziel des Armutsberichts ist es, geeignete politische Handlungsoptionen zum Abbau und zur Prävention von Kinderarmut aufzuzeigen.
- 17 Grundlage der Armutsberichte von Bund/LSA ist die EU-Defintion desselben.
- 18 Amartya Kumar Sen CH (* 3. November 1933 in Shantiniketan, Indien) ist ein indischer Wirtschaftswissenschaftler und Wirtschaftsphilosoph. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören die Problematik der Armut und die Wohlfahrtsökonomie. Er ist Professor der Wirtschaftswissenschaften an der Harvard University in Cambridge (Massachusetts). 1998 erhielt Sen den Preis für Wirtschaftswissenschaften der schwedischen Reichsbank in Gedenken an Alfred Nobel für seine Arbeiten zur Wohlfahrtsökonomie, zur Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung und zum Lebensstandard. Bahnbrechend waren außerdem seine Beiträge zur Interdependenz von ökonomischer Freiheit, sozialer Chancen und Sicherheit und politischer Freiheit (Demokratie), dem Zusammenhang zur Armutsbekämpfung und zur Theorie der kollektiven Entscheidungen. Er gilt als einer der schärfsten Kritiker der Public Choice Theory. Vgl. http://de.wikipedia.org/wiki/Amartya_Sen, heruntergeladen am 19.05.2010.
- 19 Siehe Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH): Gutachten zur Ermittlung haushaltsrelevanter Kennziffern, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, Endbericht, Halle (Saale) 31.01.2007, S. 134, Kasten 5.3-1: Schülerperformance und Ressourceneinsatz im Schulbereich. „Wößmann hat im Jahr 2003 eine international vergleichende Studie vorgestellt, die auf Testergebnissen (in Mathematik und Naturwissenschaften) von mehr als 260 000 Schülern in 39 Ländern aus der TIMSSW-Studie (Third International Mathematics and Science Study) basiert. Hierbei kommt er zu dem Ergebnis, dass
 - höhere Schulausgaben
 - kleinere Klassengrößen
 - und kleinere Schüler-Lehrer-Relationen
 keine positive Korrelation mit der Performance der Schüler zeigen. Als sehr

wichtig für eine gute Schülerperformance erwiesen sich hingegen

- die Charakteristika des Elternhauses
- Zentralprüfungen
- dezentrale Entscheidungen über die Ressourcenverwendung in den Schulen
- und andere eher institutionelle Faktoren.

Die Studie zieht daher die Schlussfolgerung '...the policy measures which particularly matter for schooling output do not seem to be simple resource inputs. Spending more money within an institutional system which does not set suitable incentives does not promise to improve student performance. The results of this paper suggest that the crucial questions for education policy may not be one of more resources but one of creating an institutional system ...with incentives to use resources efficiently.' (siehe Wößmann, 2003, S. 156). [Eigene Übersetzung des Zitats: '... es sind nicht einfach die Ressourcen [also das im Schulbereich verausgabte Geld], die über die Leistungsfähigkeit des Schulsystems bestimmen. Zusätzliche finanzielle Mittel in ein Schulsystem zu stecken, das keine ausreichenden Anreize [zur Verbesserung der Leistungen des im Schulsystem beschäftigten Personals] bietet, vermögen keinen Beitrag zur Verbesserung der schulischen Leistungen der Schüler zu leisten. Die zentrale Schlussfolgerung der im Papier vorgelegten Befunde legen vielmehr den Schluss nahe, dass gute Bildungspolitik nicht eine Frage von mehr finanziellen Ressourcen für den Schulbereich, sondern eine Frage der optimalen Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen im Schulbereich ist.']

Vergleichbare Ergebnisse erzielen auch Studien, in denen die „PISA-Testergebnisse“ ausgewertet wurden. Auch hier wurde festgestellt, dass es keine systematische und statistisch gesicherte Korrelation zwischen den Schülerleistungen und z. B. den Schüler-Lehrer-Relationen gibt. Dies belegen auch eine Vielzahl von Befunden in der internationalen und deutschen empirischen Forschung, siehe z. B. Sutton und Soderstrom (1999), Hoxby (2000) oder Wie (1997). Wie Sutton und Soderstrom (1999) festhalten, werden Schülerleistungen eher von solchen Variablen determiniert, die nicht durch administrative Entscheidungen beeinflusst werden können, wie z. B. ethnische Zugehörigkeit, Zugehörigkeit zur unteren Einkommensschicht etc. Hingegen liefern empirische Untersuchungen kaum Evidenz dafür, dass Variablen wie Ausgaben je Schüler, Schüler-Lehrer-Relation usw. die Variation der Schülerleistungen erklären. Diese Aussagen stehen somit im Einklang mit der Untersuchung von Wößmann.“

20 Ebenda.

Der Autor Jürgen Scharf ist Diplom-Mathematiker. Bis 1990 war er in der angewandten Forschung von Lacken und Farben in Magdeburg tätig. Seit 1990 ist er Mitglied des Landtages von Sachsen-Anhalt und seit 2002 Vorsitzender der CDU-Fraktion.

Bitte Quelle
überprüfen:
Wie (1997)???