

# Mehr Kooperation.

Expertenempfehlungen für neue Impulse in der deutschen Bildungspolitik.



Deutsche Telekom Stiftung

# Autoren.

## **Prof. Dr. Jürgen Oelkers (Vorsitz)**

Professor für Allgemeine Pädagogik am Institut für Erziehungswissenschaften an der Universität Zürich

## **Hans Ambühl**

Generalsekretär der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Bern

## **Prof. Dr. Hans-Peter Füssel**

Stellvertretender Leiter der Arbeitseinheit Steuerung und Finanzierung des Bildungswesens am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF), Berlin

## **Wolfgang Rombey**

Beigeordneter für Bildung, Kultur, Schule, Jugend und Sport der Stadt Aachen, Vorsitzender des Bildungsausschusses des Deutschen Städtetages

## **Jürgen Schlegel**

Generalsekretär a. D. der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz

## **Prof. Dr. Erich Thies**

Staatssekretär a. D. und Generalsekretär a. D. der Kultusministerkonferenz

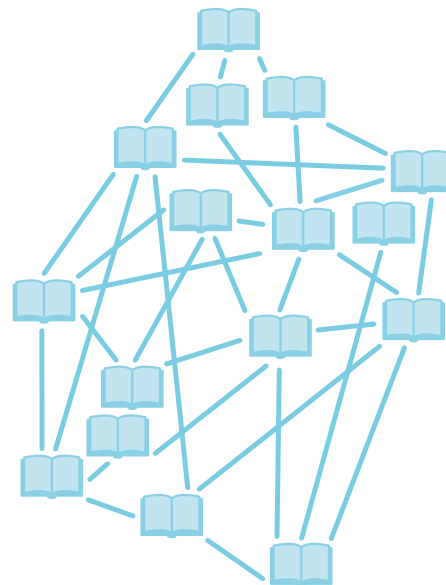
Die vertiefenden Expertisen der Autoren finden Sie unter [www.telekom-stiftung.de/bildungsfoederalismus](http://www.telekom-stiftung.de/bildungsfoederalismus)



Empfehlen neue Wege im Bildungswesen (v. l.): Prof. Dr. Hans-Peter Füssel, Hans Ambühl, Prof. Dr. Jürgen Oelkers, Prof. Dr. Erich Thies, Jürgen Schlegel und Wolfgang Rombey.

# Inhalt.

- 5 **Vorwort.**  
Dr. Klaus Kinkel.
- 6 **Empfehlungen.**
- 8 **Einführung.**  
Föderalismus und gesamtstaatliche Verantwortung.
- 10 **Zentrale Handlungsfelder.**  
Wo neue Impulse nötig sind.
- 13 **Kooperationschancen.**  
Spielräume für eine bessere Zusammenarbeit.
- 15 **Vom Verbot zum Gebot.**  
Eckpfeiler einer neuen Steuerungsarchitektur.
- 17 **Beteiligung der Kommunen.**  
Staatlich-kommunale Verantwortung für die Bildung vor Ort.
- 18 **Bildungsrat.**  
Aufgaben, Struktur und Zusammensetzung.
- 19 **Impressum.**



## Deutsche Telekom Stiftung.

Mit ihrem Stiftungskapital von 150 Millionen Euro gehört die Deutsche Telekom Stiftung zu den großen Unternehmensstiftungen in Deutschland. Dies ermöglicht es, wirkungsvolle Projekte zur Verbesserung der MINT-Bildung entlang der gesamten Bildungskette ins Leben zu rufen: von der frühkindlichen Bildung über schulisches und außerschulisches Lernen bis hin zur Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften. Die Aktivitäten der Stiftung sind in fünf thematische Schwerpunkte gebündelt: Im Handlungsfeld Frühe Bildung engagiert sich die Stiftung für MINT-Bildung im Elementarbereich und für den reibungslosen Übergang in die Grundschule.

Unter der Überschrift Unterricht & mehr führt sie Projekte, die schulisches und außerschulisches MINT-Lernen verbinden. Die Aus-, Fort- und Weiterbildung von MINT-Lehrkräften nimmt die Stiftung mit dem Handlungsfeld Lehrerbildung in den Blick. Individuelle MINT-Begabungen stärkt sie im Bereich Talentförderung. Und im Handlungsfeld Impulse fasst die Stiftung Vorhaben zusammen, mit denen sie für ein besseres Verständnis für MINT-Themen wirbt sowie Schwachstellen im Bildungssystem ausmacht und Verbesserungen anregt.

[www.telekom-stiftung.de](http://www.telekom-stiftung.de)

# Vorwort.

Durch die Föderalismusreform 2006 wurden die Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern stark eingeschränkt. Das damals faktisch beschlossene Kooperationsverbot in Bildungsangelegenheiten blockiert heute dringend erforderliche Reformen unseres Bildungssystems. Aktuell diskutieren Regierung und Opposition eine Lockerung des Verbots – allerdings nur für den Bereich Hochschule. Die alleinige Konzentration auf dieses Feld ist jedoch zu kurz gedacht, lässt sie doch die Schulen mal wieder im Regen stehen. Gerade hier besteht jedoch der größte Handlungsbedarf: Länder und Kommunen können die erforderlichen Investitionen für ein modernes, leistungsfähiges Schulwesen nicht allein stemmen. Der Bund müsste hier unterstützen dürfen. Das untersagt aber Artikel 104b des Grundgesetzes.

Die historisch gewachsene Zuständigkeit der Länder ist in den vergangenen Jahren daher immer mehr unter Beschuss geraten. In zahlreichen Umfragen haben die Bürgerinnen und Bürger die vorhandenen Strukturen immer wieder kritisiert. Unzufriedenheit macht sich etwa dort bemerkbar, wo die Bildungssysteme der Länder nicht oder nur unzureichend gesellschaftliche Mobilität zulassen. Der Wechsel von einem Land in das andere ist im Einzelfall oft mit gravierenden Nachteilen für die eigenen Kinder verbunden, schon allein die Schulbezeichnungen sind verwirrend.

Ein häufig geäußelter Vorwurf ist auch, dass bei einem stark nach Länderinteressen differenzierten Bildungssystem die Chancengleichheit nicht mehr gegeben ist. Das Angebot der Schulsysteme wird als ungleich wahrgenommen. Bislang darf die Kultusministerkonferenz (KMK) jedoch lediglich den gemeinsamen Rahmen abstecken. Nur zu verständlich, dass angesichts dieser Situation eine stärkere Mitwirkungsmöglichkeit durch den Bund gefordert wird.

Inhaltlich sind die Länder frei, die Bildungssysteme gemäß ihren Zielen und Interessen zu gestalten. Die Folgen: In Kernbereichen wie der Umsetzung von Bildungsstandards oder bei der qualitativen Weiterentwicklung der Lehrerbildung sind die Lösungen der einzelnen Länder zum Teil sehr unterschiedlich, oft sogar gegensätzlich. Auch zentrale Entwicklungsaufgaben, wie etwa die Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen, verstehen und

realisieren die Länder sehr unterschiedlich. Das erschwert die Mobilität zusätzlich. Hinzu kommt, dass die finanziellen Möglichkeiten der Länder einfach zu unterschiedlich sind.

Die Länder sind deshalb vor allem gehalten, im Bildungsbereich zu kooperieren, um die Unterschiede nicht zu groß werden zu lassen. Das betrifft etwa die höchst unterschiedlichen Lehrpläne, die zahllosen Varianten der Qualitätssicherung oder auch die wiederum ganz unterschiedliche Lehrmittelpolitik. Darüber hinaus gibt es für die bestehenden Systeme der Fort- und Weiterbildung für Lehrer keine gemeinsamen Standards. Auch die Formen der Anstellung der verschiedenen Berufsgruppen sind nicht einheitlich.

Die Lösung dieser Probleme kann aber nicht eine oberste Bundesbehörde sein, die die Schulen steuert. Das will niemand. Beispiele aus dem Ausland, etwa aus so unterschiedlichen Ländern wie Frankreich, Österreich oder auch aus Japan, zeigen, dass Zentralisierung keine Antwort auf die Schwachstellen des Bildungsföderalismus ist. Daher empfiehlt sich, die Bildungspolitik zwischen den Ländern enger inhaltlich und strategisch abzustimmen und den Bund sowie die Kommunen dabei einzubeziehen. Welche Möglichkeiten der Zusammenarbeit Bund, Länder und auch die Kommunen heute schon haben und wie diese Möglichkeiten erweitert und durch ein Kooperationsgebot ergänzt werden sollte, zeigt die vorliegende Expertise, die eine Expertengruppe im Auftrag der Deutsche Telekom Stiftung erarbeitet hat.

Wir danken den Mitgliedern der Expertengruppe und wünschen den Handlungsempfehlungen breite Beachtung im Rahmen der aktuellen Diskussion. Wir danken darüber hinaus der Robert Bosch Stiftung für die Begleitung des Projekts.

**Dr. Klaus Kinkel**  
**Vorsitzender der**  
**Deutsche Telekom Stiftung**



Dr. Klaus Kinkel

# Empfehlungen.

Die Autoren dieser Expertise halten die Föderalismusreform von 2006 für einen gravierenden Fehler. Sie verhindert bisher nicht nur die gemeinsame Sacharbeit von Bund und Ländern, die das deutsche Bildungswesen verändern und verbessern könnte. Auch bei Finanzhilfen kann der Bund das Kooperationsverbot nur in einigen Fällen durch juristische Winkelzüge umgehen.

Zuständig ist der Bund nach wie vor für Vorschule und Jugendbildung, für die berufliche Bildung sowie für die Ausbildungsbeihilfen. Doch das allein reicht nicht, um den künftigen Herausforderungen im Bildungsbereich zu begegnen. Auch wenn die Reform von 2006 die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Hochschulbereich teilweise erleichtert hat, weil sie auch Kooperation in der Lehre ermöglicht, hat sie die Mitverantwortung des Bundes für die Hochschulen komplett aufgehoben.

1. Bildungsverantwortliche in Politik und Administration müssen über alle Ressorts hinweg zusammenarbeiten. Die Beteiligten müssen dabei alle bestehenden Kooperationen optimal ausschöpfen.
2. Der Gesetzgeber muss das Kooperationsverbot durch ein Kooperationsgebot von Bund und Ländern ersetzen. Dabei müssen die Kommunen stärker beteiligt werden (vertikale Kooperation). Das Kooperationsgebot muss als Gemeinschaftsaufgabe die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens sicherstellen.
3. Die Länder müssen zur Zusammenarbeit im Bildungsbereich verpflichtet werden (horizontale Kooperation).
4. Das Kooperationsgebot muss Themen von länderübergreifender Bedeutung umfassen – zum Beispiel die berufliche Mobilität, den Umgang mit immer heterogeneren Schülergruppen (Inklusion) sowie die Übergänge zwischen einzelnen Bildungsabschnitten und den entsprechenden Abschlüssen.
5. Die Kommunen müssen stärker als bisher beteiligt werden. Bereits bestehende Bildungslandschaften sollen dabei zu Verantwortungsgemeinschaften weiterentwickelt werden, die die Bildungsangebote vor Ort gestalten.

Bund und Länder müssen daher zusammen eine gesamtstaatliche Verantwortung im Bildungsbereich übernehmen dürfen und die Kommunen dabei einbeziehen. Denn Bildung wird lokal realisiert. Eine abgestimmte Vorgehensweise der Länder untereinander (horizontal) sowie zwischen Bund, Ländern und Kommunen (vertikal) bei Themen von überregionaler Bedeutung, die das Interesse des Gesamtstaates betreffen, stärkt den deutschen Bildungsföderalismus.

Die Expertise liefert hierfür Begründungen, zeigt Handlungsfelder auf, beschreibt eine mögliche neue Steuerungsarchitektur und gibt Empfehlungen, in welche Richtung die Entwicklung gehen soll:

6. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Bildung, Wissenschaft und Forschung muss dauerhaft sein und darf sich nicht auf zeitlich befristete Projekte beschränken.
7. Zwischen den Ländern müssen Bildungsstandards und Prüfungsanforderungen sowie Abschlüsse vergleichbar sein und einheitlich umgesetzt werden.
8. Da die Lehrerausbildung essenziell für die Qualität der schulischen Bildung ist, muss es für ihre Strukturen und Inhalte in allen Ländern einen gemeinsamen Rahmen geben sowie gleiche Evaluierungskriterien.
9. Bund und Länder müssen Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen in gleicher Weise fördern. Das gilt für Institutionen wie auch für Forschungsprojekte außerhalb von Hochschulen sowie für Lehre und Forschung an Hochschulen.
10. Neben dem Wissenschaftsrat muss ein neuer, unabhängiger Bildungsrat entstehen, in dem Bund, Länder und Bildungsexperten mitwirken. Er soll Empfehlungen zu zentralen Herausforderungen unseres Bildungssystems erarbeiten.

Empfehlung 10 gründet auf: „Plädoyer für die Einrichtung eines Nationalen Bildungsrats“: Robert Bosch Stiftung in Zusammenarbeit mit der Deutsche Telekom Stiftung, März 2012.

# Einführung.

## Föderalismus und gesamtstaatliche Verantwortung.

Die historische Entwicklung des staatlichen Bildungswesens – Schulen und Hochschulen – vollzog sich in Deutschland zu Zeiten eines extrem geschwächten, real praktisch nicht existierenden Zentralstaates. Seit Gründung des Deutschen Bundes (1815) war Bildung daher Sache der Länder, wie auch später im Deutschen Reich (ab 1871) und in der Weimarer Republik. Nur in den Jahren des Nationalsozialismus war das Bildungswesen „gleichgeschaltet“ und zentral bestimmt. Zentralistische Vorstellungen prägten auch das Bildungssystem der DDR.

Die Bundesrepublik dagegen setzte die föderative Tradition fort. Dem Bund wies der Parlamentarische Rat 1948 keine expliziten Kompetenzen im Bildungsbereich zu. Nach der Zuständigkeitsvermutung des Artikels 30 GG war Bildung damit Ländersache. Bundesweit geltende Grundzüge für das Schulwesen beschreibt das Grundgesetz lediglich im Grundrechtsteil für den Bürger. Dazu gehört die staatliche Aufsicht über das gesamte Schulwesen, die Garantie privater Schulen sowie die Stellung des Religionsunterrichts in der Schule (s. Art. 7 GG).

Die deutschen Länder unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht. Neben Stadtstaaten gibt es Flächenländer, Länder mit einem ausgeprägten und weniger ausgeprägten Stadt-Land-Gefälle, landsmannschaftlich einheitliche und historisch gewachsene Länder und solche, die erst nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen wurden.

Die Zuständigkeit der Länder für das Bildungswesen ermöglicht die notwendige Vielfalt und Anpassung an die jeweiligen historischen und politischen Gegebenheiten, ermöglicht Unterschiede in pädagogischen Zugängen und sorgt für einen Wettbewerb der pädagogischen und bildungspolitischen Zielsetzungen. Die Zuständigkeit der Länder blockiert jedwede Form der „Gleichschaltung“ des Bildungswesens in Deutschland. Das verhindert schon die Aufteilung der bildungspolitischen Gewalt auf 16 Landesregierungen und 16 Parlamente.

### Kooperationen der Länder

Bildungsföderalismus im deutschen Bundesstaat bedeutet aber auch, sich um gleiche Grundstrukturen des Bildungswesens zu kümmern und zu versuchen, bildungspolitische Entwicklungen in den Ländern kontinuierlich abzustimmen; das zentrale Gremium dafür ist die Versammlung der Kultusminister, die KMK. Hier manifestiert sich die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder mit dem Ziel, die eigenen bildungspolitischen Vorstellungen so umzusetzen, dass sie denen der anderen Länder und damit dem Gesamtstaat nicht schaden.

Darüber hinaus muss die KMK den Klagen der Bevölkerung über Details des Bildungswesens, unübersichtliche Regelungen in den Ländern oder mobilitätshemmende Folgen für Schülerinnen und Schüler und Eltern nachgehen. Um die Grundstrukturen eines deutschen Bildungssystems und Verlässlichkeit innerhalb dieses Systems zu gewährleisten, sind neue länderübergreifende Regelungen erforderlich. Aktuell bemüht sich das Gremium um einheitliche Standards bei den Übergängen zwischen den einzelnen Bildungsabschnitten und um gemeinsame Abiturprüfungen.



Einige grundlegende Aspekte des Bildungswesens liegen im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Die Wirkkraft reicht jedoch nicht aus, um notwendige Entwicklungen über Ländergrenzen hinweg anzustoßen.



### Zuständigkeiten des Bundes

Die Hochschulen agierten in den ersten 20 Jahren der Bundesrepublik Deutschland in einem hohen Maß autonom und verwalteten sich im Rahmen eigener Ordnungen selbst. Hochschulpolitischen Bemühungen, das zu verändern, entzogen sich die Hochschulen weitgehend. Sie führten quasi ein Eigenleben. In den späten 1960er- und den 1970er-Jahren verstärkte sich dann der staatliche Einfluss durch die Landeshochschulgesetze.

In der Verfassungsänderung von 1969, der die Länder zustimmten, manifestierten sich erstmals explizit Interesse und Wunsch des Bundes, sich an der Entwicklung von Bildung und Wissenschaft im föderalen Bundesstaat verantwortlich zu beteiligen. Neu waren die Anerkennung einer gemeinsamen Bildungsplanung von Bund und Ländern, die gemeinsame Förderung der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung, die Mitwirkung beim Ausbau der Hochschulen und das Recht des Bundes, die Grundzüge des Hochschulwesens in einer Rahmengesetzgebung zu bestimmen. Der damals entwickelte Begriff vom „kooperativen Föderalismus“ unterstrich die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern auf diesen Feldern des Bildungswesens.

Neben diesen expliziten Zuständigkeiten des Bundes gab und gibt es eine Fülle weiterer, die das Bildungswesen betreffen: Gestützt auf die Zuständigkeit für das Recht der Wirtschaft regelt der Bund von jeher den betrieblichen Teil der dualen Berufsausbildung und setzt dank seiner Zuständigkeit für die Abschlussprüfungen auch einen Rahmen für die schulische Berufsausbildung. Er regelt zudem die weitere Berufsbildung außerhalb des öffentlichen Schulwesens bis hin zur beruflichen Weiterbildung.

Über die Zuständigkeiten für das Gesundheits- und das Rechtswesen steuert der Bund die Mediziner Ausbildung und in den Grundzügen auch die Juristenausbildung; das Recht der Ausbildungsbeihilfen gibt ihm die Möglichkeit, die Teilnahme am Bildungswesen mitzugestalten. Die Kompetenz zur Regelung der öffentlichen Fürsorge ermöglicht zudem, auf die vorschulische Bildung, Betreuung und Erziehung sowie auf schulbegleitende Maßnahmen Einfluss zu nehmen. Sein Recht, die wissenschaftliche

Forschung zu regeln, übt er über ein Geflecht von Vereinbarungen mit den Ländern aus, die die Entwicklung auch der Hochschulen vielfältig beeinflussen.

In all den beschriebenen Gegenstandsbereichen existiert ein genuines bundesstaatliches Interesse an der (Mit-)Gestaltung der jeweiligen Politikbereiche. Die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder kann ein Gegeneinander der Landespolitiken verhindern, ersetzt aber nicht die eigenständige Bundesperspektive, die notwendig einen eigenen Blickwinkel und eigene Ziele hat.

### Transnationale Mobilität

Ein genuines gesamtstaatliches Interesse an der (Mit-)Gestaltung hat der Bund etwa in Politikbereichen, die über Ländergrenzen hinweg Belange wahrnehmen und erfüllen. Und dieses Interesse verstärkt sich eher, als dass es abnimmt: Bildung und Wissenschaft werden in einem zusammenwachsenden Europa und im Zuge der Globalisierung immer mehr zu einem zentralen Faktor und Motor der Gesellschafts- und der Wirtschaftsentwicklung.

Wenn sich beispielsweise abzeichnet, dass die Zahl der deutschen Bildungsteilnehmer zukünftig nicht ausreichen wird, um die wirtschaftliche Entwicklung aufrechtzuerhalten, besteht ein gesamtstaatliches Interesse, die Lücken durch qualifizierte Zuwanderer zu schließen. Deutschland würde damit immer mehr zu einem Zuwanderungsland. Und das bedeutet: Das Land muss attraktiv werden für qualifizierte Zuwanderer und der gesamtstaatliche Einfluss in der Bildungs- und Wissenschaftspolitik muss zunehmen. Transnationale Mobilität schließt dann auch leichtere innerstaatliche Mobilität ein; Integrationsprogramme und Zuwanderungshilfen müssen, genauso wie nationale Mobilitätshilfen für Eltern und deren Kinder, bundesweit vergleichbar sein und nicht länderweise unterschiedlich.

Schließlich wächst das Interesse an einer besseren Handlungsfähigkeit Deutschlands als Gesamtstaat auf europäischer Ebene. Denn die Europäische Union nimmt zunehmend Wissenschaft und Forschung, aber auch die Bildung als eigene Aktivitätsfelder wahr.

# Zentrale Handlungsfelder.

Wo neue Impulse nötig sind.

## Qualitätssicherung.

Zu den Schwachpunkten des deutschen Bildungssystems gehört das staatlich vorgeschriebene Prüfungswesen. Die Länder haben eigene Regelungen, die hochkomplex sind und zum Teil stark voneinander abweichen. Die Regelungen selbst sind kleinformig und lassen kaum Spielraum für Entwicklungen zu. Neue Formen sind immer mal wieder ausprobiert worden, haben aber nicht zu nachhaltigen Veränderungen geführt.

### Empfehlung.

Zwischen den Ländern müssen Bildungsstandards und Prüfungsanforderungen sowie Abschlüsse vergleichbar sein und einheitlich umgesetzt werden.

Eine Chance bieten bundesweite Bildungsstandards, an denen sich das Prüfungswesen ausrichtet. Denn mit Prüfungen lässt sich ein Bildungssystem nachhaltig steuern. Eine solche Lösung würde die strikten Themenvorgaben der Ministerien ersetzen. Prüfungen, die sich mit Berechtigungen verbinden, sollten von allgemeinbildenden Schulen wie auch von Lehrkräften anderer Schulen unterstützt werden. In bestimmten Fällen könnte man auch Prüfungsfunktionen auf unabhängige Agenturen übertragen. Zumindest müssen die Prüfungsordnungen quer durch alle Länder angepasst und vereinfacht werden.

Neben seiner zentralen Rolle bei der Finanzzuweisung steuert der Bund auch die so wichtige Qualitätssicherung. Bezogen auf fachliche und überfachliche Kompetenzen sowie entsprechende Leistungstests ist diese Zuständigkeit grundsätzlich nicht strittig, auch wenn die Länder dabei durchaus verschiedene Wege gehen. Gerade bundesweite Standards sind die Voraussetzung dafür, dass eine stärkere Kommunalisierung des Bildungswesens nicht in einen unübersichtlichen, bunten Flickenteppich von lokalen Bildungswegen mündet.

Um die Bildungsqualität bundesweit zusätzlich zu sichern, müssen auch die Folgen der Mobilität abgedeckt werden. Denn die Mobilität in der Gesellschaft steigt, immer mehr Eltern wechseln aus beruflichen Gründen das Bundesland. Doch mit den Folgen des Umzugs müssen Eltern und Kinder oft allein klarkommen. So kann es etwa passieren, dass Kinder und Jugendliche im neuen Bundesland Schulen besuchen, die nicht an die bisherigen anschließen. Mit Service-Angeboten in den aufnehmenden Schulen könnten diese Folgen der Mobilität bewältigt werden.

Die Angebote sollten auf den speziellen Fall eingestellt sein und nicht pauschal arbeiten. Das Spektrum der Maßnahmen müsste daher von direkter Beratung über Hotlines für Problemfälle bis zur gezielten Information auf den Webseiten der Schulen reichen.

## Rahmenlehrplan.

Ein weiteres Problem ist die Entwicklung der Lehrpläne. Jedes Land erstellt für jeden Schultyp und für jede Schulstufe eigene Lehrpläne. Weder inhaltlich noch bezogen auf die Formate sind sie zwischen den Ländern abgestimmt. Offiziell besteht kein Austausch zwischen den Lehrplankommissionen der Länder, die zudem noch nach ganz unterschiedlichen Regeln zusammengesetzt sind und abhängig von der Gesetzeslage sehr verschiedene Aufträge haben.

Darüber hinaus sind Lehrpläne dieser Art, die immer umfangreicher geworden sind und immer mehr regeln, in ihrer Steuerungswirkung nicht sehr erfolgreich. Dies zeigen internationale Studien, die sich auf das Nutzerverhalten konzentrieren und die Frage stellen, was die Akteure, also die Schulleitungen, die Lehrpersonen, die Eltern sowie die Schülerinnen und Schüler, mit Lehrplänen anfangen können. Die Antwort ist: wenig bis nichts. Lehrpläne sind so abgefasst, dass sie zwar auf die Praxis ausgerichtet sein sollen, aber genau diese Erwartung nicht erfüllen.

Der Ausweg: einen Lehrplan neuer Art entwickeln, in dem der Rahmen vorgegeben ist, etwa im Blick auf

- die Verteilung der Fächer,
- die Stundentafel,
- die Leistungserwartungen sowie
- die Formen der Leistungsüberprüfung.

Ein solcher Lehrplan könnte schlank und so abgefasst sein, dass die Länder einen gemeinsamen Rahmen hätten und nicht jedes Detail und jede Struktur für sich regeln müssten. Ein möglicher Orientierungspunkt wäre der Lehrplan 21, mit dem die Schweizer derzeit für die gesamte Deutschschweiz eine gemeinsame Struktur schaffen.

Die deutschen Länder würden sich so auf gemeinsame Eckwerte einigen und diese dann

über eigene Gesetze und Regelungen auf ihre speziellen Anforderungen hin ausgestalten. Damit hätte nicht mehr jedes Land selbst entwickelte Lehrpläne, vielmehr wären curriculare Abstimmungen möglich. Bei einem Schulwechsel in ein anderes Land wären Anschlüsse dann leichter machbar.

## Lehrerbildung.

Eine Schlüsselrolle für die Lösung der dargestellten Probleme stellt die Lehrerbildung dar; mit ihr wird der Grundstein für die Qualität der schulischen Bildung gelegt, für eine integrationsoffene Schule sowie vergleichbare Lehrerstandards in Europa. Die Lehrerbildung gilt jedoch seit Langem als wenig bearbeitete Schwachstelle des deutschen Bildungssystems: Die Ausbildung dauert zu lange, ist wenig effizient und nur in bestimmten Teilen auf den späteren Beruf ausgerichtet.

Einer der Gründe für diese Entwicklung: Man hat das Modell der gymnasialen Fachausbildung plus obligatorischem Referendariat in den 1960er-Jahren auf die gesamte Lehrerausbildung übertragen. So favorisiert die deutsche Lehrerausbildung die Fachausbildungen. Die eigens geschaffenen praktischen Ausbildungsteile schließen sich zwar formal an das Studium an, sind mit ihm aber weder formal noch inhaltlich verbunden. Die Länder haben versucht, diese praxisferne Ausbildung zu verändern, sind damit aber bei den Universitäten nicht wirklich durchgedrungen.

Im internationalen Vergleich gibt es für die deutsche Struktur einer dreifachen Ausbildung – Studium, Vorbereitungsdienst und Berufseinführungsphase – kein Beispiel. Länder wie die Schweiz etwa bereiten ihre Lehrer direkt auf das Berufsfeld vor. Und Skandinavien setzt sich mehr und mehr vom Fachprinzip ab, in der Forschungsliteratur ist zunehmend von einem „learning from the field“ die Rede, wie dies etwa in Ausbildungen für Sozialberufe der Fall ist.

Auf der anderen Seite lässt sich die historisch gewachsene Struktur der Lehrerinnen- und Lehrerausbildung in Deutschland nicht einfach per Erlass verändern. Im Spiel sind stark gegensätzliche Interessen. Nur über eine veränderte Struktur ließen sich diese ausgleichen.

Derzeit kann man in den Ländern drei strukturelle Entwicklungen beobachten. Zum einen haben verschiedene Länder beschlossen, mit dem Bolognaprozess die unterschiedliche Dauer der Lehrerbildung anzugleichen. So hat das Land Nordrhein-Westfalen im Lehrerbildungsgesetz von 2009 festgelegt, die Ausbildung für alle sechs Lehrämter gleich lang dauern zu lassen. Künftige Gymnasiallehrerinnen und -lehrer studieren danach nicht mehr länger als Lehrkräfte für andere Schulformen.

Des Weiteren verlagert man heute schon Teile des Vorbereitungsdienstes ins Studium, um Kooperationen zwischen den Phasen zu ermöglichen. Dies geht zurück auf das Gutachten der Hamburger Kommission Lehrerbildung aus dem Jahre 2001. Allerdings haben nicht alle Länder diese Strukturveränderung realisiert. Und dort, wo das geschehen ist, sind unterschiedliche Lösungen entstanden. In Hamburg und Thüringen etwa hat man semesterübergreifende Praktika eingeführt, ohne das Referendariat vorwegzunehmen.

Angesichts der Struktur der deutschen Lehrerbildung muss sich auch hier die staatliche Steuerung verändern. Bislang wird die Ausbildung nur sehr wenig über Evaluationen gesteuert. So weiß man nur kaum etwas darüber, ob die Ausbildung dem Berufsfeld angemessen ist und über die Ausbildung hinaus wirkt. Eine solche Steuerung ist im Ausland etwa mithilfe von Absolventenbefragungen längst üblich. In Deutschland verhindern dies bislang widerstrebende Interessen.

Die entsprechenden Instrumente für Veränderungen liegen vor, die Bereitschaft, sie auch anzuwenden, ist allerdings noch nicht sehr ausgeprägt. Erfahrungen aus dem Ausland, etwa der amerikanischen Lehrerbildung oder der Pädagogischen Hochschulen der Schweiz zeigen aber, wie wirksam diese Instrumente sind. Sie wirken vor allem dann, wenn eine klare Steuerung vorliegt. Der deutschen Ausbildung fehlt jedoch eine gesamtstaatliche Verantwortung.

## Finanzen.

Für eine nachhaltige Bildungsqualität müssen auch die Finanzen neu geordnet werden. Dabei sollte sich der Bund nicht nur stärker als bisher,

### Empfehlung.

Da die Lehrerausbildung essenziell für die Qualität der schulischen Bildung ist, muss es für ihre Strukturen und Inhalte in allen Ländern einen gemeinsamen Rahmen geben sowie gleiche Evaluierungskriterien.

### Empfehlung.

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Bildung, Wissenschaft und Forschung muss dauerhaft sein und darf sich nicht auf zeitlich befristete Projekte beschränken.

sondern auch kontinuierlich an den Bildungsausgaben beteiligen dürfen. Hintergrund ist der gesamtstaatliche Charakter der Staatsaufgabe Bildung. Für eine direkte Finanzierung durch den Bund müsste das Kooperationsverbot aufgehoben werden. Unabdingbare Voraussetzung: klar geregelte und aufgeteilte Kompetenzen, um die Finanzen sinnvoll einsetzen zu können. Umwege bei der Mittelvergabe, wie sie heute notwendig sind, würden dann entfallen.

Nach wie vor kann der Bund wie bisher auch Projekte zur innovativen Weiterentwicklung des Bildungswesens auflegen. Die Frage ist dann aber, was genau mit Bundesmitteln finanziert werden soll. Der bisherige Weg, Projekte zu finanzieren und dabei eine strenge Auswahl vorzunehmen, hat häufig das Problem einer fehlenden Nachhaltigkeit, sollte aber grundsätzlich beibehalten werden. Anschlussfinanzierungen müssen von der Qualität, die in den Projekten oder sonstigen Versuchen erreicht werden, abhängig gemacht werden. Das verlangt einen erheblichen Evaluationsaufwand. Eine Finanzierung nach dem Gießkannenprinzip muss vermieden werden.

## Neue Medien.

Die heutige Diskussion über die Zukunft der öffentlichen Bildung in Deutschland erfolgt fast immer vor dem Hintergrund historisch gewachsener Formen des Lehrens und Lernens. Dabei wird angenommen, dass sich diese wohl weiterentwickeln, aber nicht grundsätzlich verändern werden. Tatsächlich ist das Bildungssystem erstaunlich stabil, was bis in die Grundannahmen der Lehrerbildung hineinreicht. Zwar ist in den letzten Jahren verstärkt von der Eigenverantwortung der Lernenden und der „Selbstorganisation“ die Rede. Davon ist in den Schulen aber noch nicht sehr viel zu sehen. Die klassische Unterrichtsorganisation, einschließlich Projekt- und Gruppenarbeit, beherrscht die Klassenzimmer.

In wenigen Jahren schon wird das Internet die bisherigen Formen des Lehrens und Lernens in öffentlichen Schulen grundlegend verändern. Lernen mit Smartboards, elektronischen Plattformen und in Laptop-Lernumgebungen sind bereits heute in zahlreichen Schulen gängige Praxis. Die bisherigen Lehrmittel verwandeln sich dann in Aufgabenkulturen, die mit Rückmeldesystemen verbunden sind. Die Schülerinnen und Schüler lernen in individuellem Tempo und unabhängig von einem schulisch vorgegebenen Zeittakt. Die Lernfortschritte werden dokumentiert und transparent gemacht. Das gilt auch für die von den Schülerinnen und Schülern

angefertigten Produkte. Auch diese Entwicklung spricht für einen Rahmenlehrplan, dessen konkrete Gestaltung den Schulen überlassen werden sollte.

Für die Föderalismusdebatte sind folgende Aspekte wichtig: Nicht jedes Land muss eigene Formate entwickeln, im Gegenteil, die neuen Medien erlauben ganz neue Formen der Standardisierung. Des Weiteren ist es wichtig, die Schulen zu vernetzen und die Rolle der Lehrkräfte zu überdenken. Denn wenn aus klassischen Lehrpersonen „Lerncoaches“ werden, die überwiegend nicht mehr direkt unterrichten, sondern Lernwege begleiten und bewerten, dann hat das auch Konsequenzen für die Grundannahmen der Ausbildung. Auch das sollte länderübergreifend geregelt werden.

# Kooperationschancen.

Spielräume für eine bessere Zusammenarbeit.

In der Diskussion wird oft übersehen, dass es heute schon mehr Möglichkeiten der Kooperation gibt, als gemeinhin angenommen wird. Die Gesetzeslage erlaubt bereits eine stärkere Beteiligung des Bundes – auch ohne Verfassungsänderung. Der missverständliche Terminus Kooperationsverbot verschleiern, dass es eine Reihe von verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmenbedingungen gibt, die eine stärkere Kooperation zwischen Bund und Ländern sowie einen stärkeren Einfluss in Bildungsfragen möglich machen. Das gilt vor allem für die Schnittstellen beziehungsweise Übergänge im Bildungssystem. Sie zu bewältigen, ist für den Bildungserfolg eine wesentliche Voraussetzung.

Die Zuständigkeiten sind jedoch verteilt. Umso stärker und intensiver müssen diese verschiedenen Stellen kooperieren. Denn oft sind die Übergänge im Bildungssystem nur mit Verlusten zu bewerkstelligen, zudem werden Ressourcen vergeudet und doppelte Arbeit in Kauf genommen. Zur besseren Abstimmung kann aber unmittelbar etwas unternommen werden.

## Frühkindliche Bildung

So ist der Bund verantwortlich für die Gesetzgebung im frühkindlichen Bereich. Der hier gegebene Regelungsbedarf umfasst neben

den Aufgaben der Betreuung auch solche der Erziehung und der Bildung. Zahlreiche Studien zeigen, dass Betreuung und Erziehung in diesem Bereich nur dann realisiert werden können, wenn sie sich auf den anschließenden Abschnitt der Bildungsbiografie, nämlich den Schuleintritt und die Grundschule, beziehen. Es ist bildungspolitisch unstrittig, dass es an dieser Stelle zu verstärkten Formen der Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Kommunen kommen muss.

## Jugendsozialarbeit

Ein weiteres Feld ist die bundesgesetzlich verankerte Aufgabe der Jugendsozialarbeit. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) bestimmt Aufgaben, die durch Landesrecht umgesetzt werden, ohne durch Schulgesetze übernommen werden zu können. Im KJHG ist ein Kooperationsgebot verankert, das sich auf die gemeinsame Verantwortung von Jugendhilfe und Schule für die Bildung, Erziehung und Entwicklung von Jugendlichen bezieht. Hier gibt es Spielraum, um den Bund stärker einzubeziehen. Die Finanzierung von Bildungslandschaften geht in diese Richtung.

## Berufsbildung

Ein dritter Bereich, der durch die Föderalismusreform des Jahres 2006 nicht angetastet wurde, ist die Berufsbildung. Hier besteht eine

### Empfehlung.

Bildungsverantwortliche in Politik und Administration müssen über alle Ressorts hinweg zusammenarbeiten. Die Beteiligten müssen dabei alle bestehenden Kooperationen optimal ausschöpfen.



Frühkindliche Bildung – hier verantwortlich der Bund die Gesetzgebung. Das Schulwesen wiederum ist Ländersache. An der Schnittstelle sind deshalb verstärkte Formen der Abstimmung nötig.





Für die Hochschulzulassung und -abschlüsse ist seit 2006 der Bund zuständig. Er macht davon jedoch keinen Gebrauch – und vergibt damit die Chance, wichtige Impulse zu geben.

gemeinsame Zuständigkeit: Der Bund ist für den betrieblichen Teil der dualen Ausbildung verantwortlich, die Länder für den schulischen. Aus dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) ergibt sich, dass vor Aufnahme einer beruflichen Ausbildung beziehungsweise am Ende der allgemeinbildenden Schulzeit eine Ausbildungsreife erreicht sein muss. Die einschlägigen Bestimmungen verdeutlichen, dass das Ziel, die Bildungslaufbahn nach Abschluss der allgemeinbildenden Schule fortzusetzen, sich auch auf die berufsqualifizierenden Bildungsgänge erstreckt. Auch an dieser Schnittstelle besteht eine gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen.

#### Hochschulzulassung

Schließlich ist der Bund nach der Verfassungsreform von 2006 erstmalig ausdrücklich für die Regelung der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse zuständig. Diese Regelung ist jedoch sehr kompliziert und droht, wegen der Abweichungsregelung des Artikels 72 (3) GG ins Leere zu laufen. Dieses Potenzial ist bislang nicht genutzt. Denn einzelne Länder können eine solche Anpassung durch abweichendes Landesrecht konterkarieren. Der Bund hat daher auch noch keinen Gebrauch davon gemacht und erklärt, keinen Gebrauch davon

machen zu wollen. Andererseits könnten von einer entsprechenden Bundesregelung Impulse ausgehen, bestehende Länderregelungen sinnvoll anzupassen und zu vereinheitlichen.

Wenn der Bund jedoch seine gegebenen Möglichkeiten vollständig ausschöpfen würde, könnte er seine Handlungsoptionen erweitern. Und: Die Länder müssten sich heute schon mehr abstimmen. Außerdem könnte der Bund, der bislang sehr zurückhaltend agiert, seine gesetzlichen Zuständigkeiten stärker nutzen, um auch konzeptionelle Vorstellungen gesetzlich zu verankern. Inhaltlich wäre das ein Beitrag, um die Schwierigkeiten an den Schnittstellen des Bildungssystems zu überwinden.

# Vom Verbot zum Gebot.

## Eckpfeiler einer neuen Steuerungsarchitektur.

Die zunehmende Bedeutung der gesamtstaatlichen Verantwortung und das gestiegene gesamtstaatliche Interesse an Bildung und Wissenschaft machen es notwendig, die Verantwortung in Bund und Ländern klar zu regeln. Dabei dürfen die Vorteile des Föderalismus für Bildung und Wissenschaft nicht aufgehoben werden. Es geht also nicht, wie oft in den Medien gefordert wird, um eine Gesamtkompetenz des Bundes.

Eine alleinige Zuständigkeit des Bundes für Bildung und Wissenschaft würde Vielfalt und Wettbewerb verhindern, Entscheidungswege verlängern, die Anpassung an regionale Bedingungen sowie die Handlungsfähigkeit vor Ort erschweren. Auch müsste sie mit der Hypothek leben, dass gleichgeschaltete Bildung und Wissenschaft im Dritten Reich und der DDR gescheitert sind. Die Fülle der gesamtstaatlichen Interessen verlangt stattdessen ein geregelteres, auf Dauer angelegtes Miteinander von Bund und Ländern für die Politikbereiche Bildung, Wissenschaft und Forschung.

Das Grundgesetz geht für den Regelfall von jeweils getrennten Zuständigkeiten des einzelnen Landes und des Bundes aus. Das hier geforderte Miteinander muss Handeln ausdrücklich erlauben. Die verfassungspolitische Diskussion darf sich also nicht auf den Wegfall von tatsächlichen oder vermeintlichen Kooperationsverboten zwischen Bund und Ländern beschränken. Im Mittelpunkt müssen die gemeinsame Verantwortung stehen sowie das gemeinsame Interesse zum Wohle des Gesamtstaates.

### Überregionale Bedeutung

Diese gemeinsame Verantwortung beginnt im Vorschulbereich und endet bei der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung; sie umfasst mithin das Bildungssystem als Ganzes. Sie betrifft vor allem Übergänge und Abschlüsse, Niveaus und Anerkennungen national wie im europäischen und im internationalen Kontext. Sie findet aber ihre Grenze dort, wo überregionale Bedeutung nicht mehr nachweisbar ist.

Dort jedoch, wo überregionale Bedeutung gegeben und die Perspektive des Gesamtstaates von Bedeutung ist, dürfen nicht die beteiligten oder einer der beteiligten Partner entscheiden, ob und wie Bund und Länder zusammenarbeiten. Dann muss ein Kooperationsgebot gelten, das

für alle Beteiligten Pflicht ist. Und es verpflichtet nicht nur Bund und Länder zur Zusammenarbeit, sondern auch die Länder untereinander (horizontale gesamtstaatliche Verantwortung.) Die im Grundgesetz verankerte Bundestreue vermag diese Pflicht zur Zusammenarbeit unter den Ländern nicht zu erzwingen. Darauf könnten sich die Länder aber vertraglich verpflichten.

Doch es reicht nicht, einen Katalog von Gebieten und Themen zusammenzustellen, in denen Bund und Länder zusammenarbeiten sollen. Dafür sind die Felder der gemeinsamen Arbeit zu vielfältig und abhängig voneinander. Darüber hinaus ändern sich die Realitäten so schnell und die Felder sind zu sehr verzahnt, als dass ein Katalog Klarheit schaffen würde. Von Beginn an würde er als unvollkommen wahrgenommen.

### Vertragliche Vereinbarungen

Ein solches Zusammenarbeitsgebot muss sich auf alle Bereiche von Bildung, Wissenschaft und Forschung beziehen, wenn überregionale Bedeutung (s. Artikel 91b Abs.1 GG) beziehungsweise Bedeutsamkeit für die Gesamtheit (Art. 91a Artikel 1 GG) gegeben ist. Gemeinsamkeit kann sich in diesen Fällen nicht in der gemeinsamen Finanzierung einzelner Maßnahmen erschöpfen. Es geht um viel mehr: Es geht dort um gemeinsame fachliche, sachliche Verantwortung, um gemeinsame inhaltliche Ziele.

Staatsvertragliche Vereinbarungen müssen die Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und der Länder untereinander regeln. Das Grundgesetz sollte lediglich die Verpflichtung zur Zusammenarbeit statuieren und den groben Rahmen für die konkretisierenden Verträge beschreiben.

### Empfehlungen.

Der Gesetzgeber muss das Kooperationsverbot durch ein Kooperationsgebot von Bund und Ländern ersetzen. Dabei müssen die Kommunen stärker beteiligt werden (vertikale Kooperation). Das Kooperationsgebot muss als Gemeinschaftsaufgabe die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens sicherstellen.

Dieses Kooperationsgebot muss Themen von länderübergreifender Bedeutung umfassen – zum Beispiel die berufliche Mobilität, den Umgang mit immer heterogeneren Schülergruppen (Inklusion) sowie die Übergänge zwischen einzelnen Bildungsabschnitten und den entsprechenden Abschlüssen.

### Empfehlungen.

Die Länder müssen zur Zusammenarbeit im Bildungsbereich verpflichtet werden (horizontale Kooperation).

Bund und Länder müssen Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen in gleicher Weise fördern. Das gilt für Institutionen wie auch für Forschungsprojekte außerhalb von Hochschulen sowie für Lehre und Forschung an Hochschulen.

Eine neue Fassung von Artikel 91b, die diesen Ansprüchen gerecht wird, könnte lauten:

*(1) Bund und Länder wirken aufgrund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung und Bedeutsamkeit für die Gesamtheit zusammen zur*

- *Förderung von Wissenschaft und Forschung innerhalb und außerhalb des Hochschulbereichs,*
- *Sicherstellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens insbesondere im internationalen Bereich.*

*(2) Die Kostentragung wird in den jeweiligen Vereinbarungen geregelt.*

Die weite Formulierung von Nr. 1 schließt die bisherige Nr. 3 von Artikel 91b (1) ein; sie bedarf keiner eigenen Regelung mehr.

Diese inhaltliche Zusammenarbeit kann nicht erreicht werden, wenn der Bund dem einzelnen Land oder den Ländern insgesamt nur (mehr) Geld für Bildung und Wissenschaft zur Verfügung stellt, das diese dann nach ihren eigenen – durchaus jeweils akzeptablen – politischen Vorstellungen ausgeben; der bundespolitische Blickwinkel, die gesamtstaatliche Perspektive, käme so nicht zum Tragen.

Lediglich Umsatzsteuerpunkte zugunsten der Länder zu verschieben oder Finanzhilfen des Bundes für bildungspolitische Maßnahmen der Länder im Rahmen der grundgesetzlichen Finanzordnung zu erleichtern, würde zu kurz greifen. Die aufgezeigten Probleme wären nicht gelöst. Und: Die gemeinsame Verantwortung für den Bildungs- und Wissenschaftsraum Deutschland würde nicht wahrgenommen, gesamtstaatliche Verantwortung und gesamtstaatliches Interesse in der Sache kämen nicht zum Tragen.

Beteiligte der Kooperationsbeziehungen sind nach dem oben Gesagten unzweifelhaft der Bund und die Länder. Die Realität in Bildung und Wissenschaft zeigt aber, dass die gemeinschaftliche Politik für Bildung und Wissenschaft die Kommunen nicht ausblenden darf; sie sind wesentliche Akteure, ohne deren Mitwirkung bildungspolitische Zusammenarbeit von Bund und Ländern unvollkommen bleibt: Bildung entsteht notwendig vor Ort. Es ist daher kein Zufall, dass viele Landesverfassungen den Gemeinden klare Verantwortlichkeiten für die Pflege von Kunst, Bildung und Wissenschaft zuschreiben.

Gemeinsame Bildungs- und Wissenschaftspolitik von Bund und Ländern, wie sie das Grundgesetz mit seiner Zwei-Ebenen-Anlage nur regeln kann, muss also den Kommunen – abgestuft und unterschieden nach den Bildungsbereichen – Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten sowie Handlungsräume mit eigener Verantwortung zuweisen. Das heißt: Ungeachtet der jeweils als sinnvoll angesehenen juristischen Konstruktion muss gemeinsame Bildungspolitik von Bund und Ländern den Sachverstand der Kommunen einbeziehen und die Gemeinden an Diskurs und Umsetzung beteiligen.

In der Wissenschaft arbeiten Bund und Länder bereits erfolgreich in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz zusammen. Ihr besonderes Merkmal, die Mitarbeit der Finanzseite, hat sich bewährt. Im Bildungsbereich könnte der Bund in der Kultusministerkonferenz mitwirken, dort Sitz und Stimme erhalten. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden könnte man zusätzlich einen ständigen Gaststatus zuweisen. Denkbar wäre auch eine neue Einrichtung parallel zur GWK und KMK, in der Bund, Länder und Kommunen mitwirken.



# Beteiligung der Kommunen.

## Staatlich-kommunale Verantwortung für die Bildung vor Ort.

Bei der Diskussion um den deutschen Bildungsföderalismus wird meist übersehen, dass auch Kommunen als Schulträger für einen großen Teil des Bildungsangebotes verantwortlich sind, ebenso wie die Länder. Beispielsweise sind es die Kommunen, die in die Infrastruktur investieren und die kommunale Schulentwicklung planen und darüber entscheiden.

Außerdem: Bildung beginnt in der Kommune mit der Frühförderung von Kindern und wird bis ins hohe Alter mit der kommunalen Weiterbildung unterstützt. Die Akzeptanz der Kommunen als untere Ebene der Bildungssteuerung ist daher unerlässlich. Zu Recht sind in der Vergangenheit Bildungslandschaften entwickelt worden, in denen vor Ort alle wichtigen Akteure vernetzt zusammenarbeiten. Nur lokal kann der Bedarf an Bildung, der sich ständig verändert, konkret abgeschätzt und realisiert werden.

Seit Beginn der 1990er-Jahre haben nicht wenige Städte die Verantwortung für „ihre“ Schulen ausgebaut – sind vom Träger des reinen Sachaufwands zum erweiterten Schulträger geworden. Beispiele sind etwa die Stadt Dortmund oder auch das Bildungsnetzwerk der StädteRegion Aachen. Der Deutsche Städtetag unterstützt diese Entwicklung mit Nachdruck. Denn den Schulen wird so ein breites Netz von Unterstützungsangeboten zur Verfügung gestellt, über die sie stärker als bisher in der Region verankert werden. Im letzten Jahrzehnt ist aus der erweiterten Schulträgerschaft eine staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaft geworden, die das Bildungswesen zunehmend auch inhaltlich mitgestaltet. Dieser Weg muss weiter beschritten werden.

Der Begriff Bildungslandschaft verweist bereits auf kommunale Strukturen der Kooperation, einschließlich des Bildungsmanagements. Möglichst alle Bildungsverantwortlichen, auch die staatliche Schulaufsicht, gestalten dabei gemeinsam ein Programm, das allen Bürgerinnen und Bürgern offensteht und auf die besonderen Bedürfnissen der Kommune zugeschnitten ist. So können die Kommunen erstmals die Ausrichtung ihrer Schulen inhaltlich mitgestalten und auf die besonderen soziodemografischen und strukturellen Bedingungen ihrer Region reagieren. Die bisherige Top-down-Steuerung wird damit erfolgreich verändert.

### Bildungslandschaften weiterentwickeln

Dieses Modell lässt sich allerdings nur voranbringen, wenn die Kommunen größere Spielräume erhalten, um ihre Bildungslandschaften zu vernetzen und um wirksame Instrumente für die Qualitätssicherung der konkreten Bildungsangebote vor Ort einzusetzen.

Die Lösung ist eine staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaft, die durch zivilgesellschaftliche Akteure erweitert wird. Denn es geht bei der Kommunalisierung der Bildung nicht um die Etablierung von Bildungsmärkten. Vielmehr soll das Bildungsangebot auf die Bedürfnisse und Besonderheiten der Region hin abgestimmt und koordiniert werden.

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen müssen für diesen Zweck neu gestaltet werden. Denn die kommunalen Bildungslandschaften brauchen Kompetenzen, die ihrer Rolle und ihrem Anspruch gerecht werden. Die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen sind zu unflexibel, um auf die örtlichen Besonderheiten wirkungsvoll reagieren zu können. Eine staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaft, die bundesweit zum Standard der Bildungsorganisation wird, hätte beispielsweise Konsequenzen für die Organisation der Schulaufsicht.

Seit den 1990er-Jahren haben die großen deutschen Stiftungen diese Entwicklung des Bildungswesens maßgeblich unterstützt. Das wird sich in Zukunft vermutlich noch verstärken, auch weil neue Stiftungen ihre Arbeit aufgenommen haben und Bildungsthemen bearbeiten. Eine gewisse Absprache zwischen den Stiftungen ist heute schon üblich und sollte verbessert werden. Große thematische Bereiche der Zukunft wären etwa

- Integration durch Bildung,
- gemeinsames Lernen,
- Entwicklung der Unterrichtskultur,
- Bildung und Arbeitsmarkt,
- lebenslanges Lernen,
- neue Medien und
- internationaler Wettbewerb.

### Empfehlung.

Die Kommunen müssen stärker als bisher beteiligt werden. Bereits bestehende Bildungslandschaften sollen dabei zu Verantwortungsgemeinschaften weiterentwickelt werden, die die Bildungsangebote vor Ort gestalten.

# Bildungsrat.

## Aufgaben, Struktur und Zusammensetzung.

### Empfehlung.

Neben dem Wissenschaftsrat muss ein neuer, unabhängiger Bildungsrat entstehen, in dem Bund, Länder und Bildungsexperten mitwirken. Er soll Empfehlungen zu zentralen Herausforderungen unseres Bildungssystems erarbeiten.

In der alten Bundesrepublik bestand von 1966 bis 1975 der Deutsche Bildungsrat. Er sollte im Wesentlichen der Bildungsplanung dienen und wurde 1965 gemeinsam von Bund und Ländern gegründet. Sein Auftrag war es, Grundlagen für eine langfristige Bildungsplanung zu entwickeln, einschließlich des Finanzrahmens. Der Bildungsrat war hochrangig zusammengesetzt und bestand aus 18 Mitgliedern. 14 konnten die Länder vorschlagen, vier der Bund.

Nachdem eine Empfehlung zum Thema „Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation von Lehrern, Eltern und Schülern“ aus dem Jahre 1973 auf heftige Kritik in Verwaltung und der Politik gestoßen war, wurde das Mandat des Bildungsrates nicht verlängert. Der Streit ist aus heutiger Sicht kaum mehr nachvollziehbar, sollte aber Anlass genug sein, um die Kultusverwaltung angemessen einzubeziehen.

Wenn ein neuer Bildungsrat eingerichtet werden soll, dann kann er nicht einfach an den alten anschließen. Der damalige Bildungsrat hat vor allem versucht, über seine Expertise Einfluss zu nehmen. Die bekanntesten Veröffentlichungen in der ersten Amtsperiode, die bis 1970 dauerte, sind die Studie zum Thema „Begabung und Lernen“ (1969), der „Strukturplan für das Bildungswesen“ (1970), die Gutachten zum Thema Finanzplanung (1967/68) oder auch zu Ganztagschulen (1968) und Gesamtschulen (1969).

Seine damaligen Anstrengungen waren nicht vergeblich. Die Expertise des Rates hat die Entwicklung des Schulwesens maßgeblich beeinflusst, wenngleich nicht direkt und immer gebrochen durch die jeweilige Umsetzung in den Ländern. So haben sich etwa Ganztagschulen bundesweit entwickelt und bilden heute de facto die zweite Säule im Bereich der allgemeinbildenden Schulen. Konservative Begabungstheorien sind weitgehend aus der Diskussion verschwunden.

Ein neuer Bildungsrat hätte andere Aufgaben und müsste auch eine andere Struktur erhalten. Durch eine Konzentration auf bestimmte Themenfelder, die von gesamtstaatlichem Interesse sind und nach neuen Lösungen verlangen, könnte die Akzeptanz seines Handelns erhöht werden. Ein Beispiel wäre die Neuorganisation der deutschen Lehrerbildung, die dringend auf

unabhängige Empfehlungen angewiesen ist, wenn sie sich zwischen den einzelnen Ländern nicht vollkommen auseinanderentwickeln soll. Andere Themen wären etwa die Weiterentwicklung der Bildungsfinanzierung, die Etablierung einer praxistauglichen Bildungssteuerung, die Personalentwicklung in den öffentlichen Schulen, die Entwicklung des Privatschulwesens oder die Beobachtung internationaler Tendenzen. Strukturell sollte dieser Bildungsrat analog dem Wissenschaftsrat organisiert sein, also die Bildungsverwaltung deutlich einbeziehen.

Die Mitglieder des neuen Bildungsrates sollten vom Bundespräsidenten bestellt werden und sich allein über ihre besondere Qualifizierung empfehlen. Neben Experten des Bildungswesens könnten auch unabhängige Köpfe im Bildungsrat vertreten sein. Das Gremium müsste zudem unabhängig sein und jeweils nur eine bestimmte Wahlperiode arbeiten.

Der Rat soll Empfehlungen zu übergeordneten Themen geben, die Einfluss auf die bildungspolitische Agenda nehmen sollen. Die für Empfehlungen notwendige Expertise ist vielfach vorhanden und muss nur abgerufen werden. Darüber hinaus könnten die Empfehlungen klar beschreiben, wie sie von Bund, Ländern und den Kommunen umgesetzt werden sollen.

**Zum Thema Bildungsrat siehe J. Baumert, A. Dittmann, J. Oelkers, H. Rau, H.-E. Tenorth, E. Thies, J. Zöllner: „Plädoyer für die Einrichtung eines Nationalen Bildungsrats“; Robert Bosch Stiftung in Zusammenarbeit mit der Deutsche Telekom Stiftung, März 2012, [www.bosch-stiftung.de/bildung](http://www.bosch-stiftung.de/bildung)**

# Impressum.

**Herausgeber**

Deutsche Telekom Stiftung  
Graurheindorfer Straße 153  
53117 Bonn

Tel. 0228 181-92031  
Fax 0228 181-92403  
[www.telekom-stiftung.de](http://www.telekom-stiftung.de)

**Verantwortlich**

Dr. Ekkehard Winter

**Grafik, Layout und Produktion**

SeitenPlan GmbH  
Corporate Publishing, Dortmund

**Druck**

Druckerei Schmidt, Lünen

**Fotos**

Jupiterimages/Goodshoot/Thinkstock,  
iStockphoto/Thinkstock

**Stand**

August 2012

Copyright Deutsche Telekom Stiftung



Deutsche Telekom Stiftung