

Prof. Dr. Jürgen Oelkers

Bildungsföderalismus und Kooperationsverbot

April 2011

Deutsche Telekom Stiftung



Robert Bosch Stiftung

Gliederung der Expertise

	Seite
1. Auftrag	3
2. Der gesetzliche Rahmen und seine Diskussion	4
3. Politische Vorstösse und Expertise	9
4. Föderalismus und Zentralismus in Bildungssystemen	14
5. Hemmnisse der Systementwicklung	19
6. Strategien der künftigen Zusammenarbeit	26
7. Empfehlungen	32
Anhang: Literatur	38

1. Auftrag

In der nachstehenden Expertise werden drei Szenarien entwickelt, die vor allem den Elementar-, Primar- und Sekundarbereich in den Blick nehmen:

1. Welches sind aktuell die grössten Hemmschuhe für die Entwicklung des deutschen Bildungssystems? Welche Entwicklungsmöglichkeiten bestehen schon unter den gegebenen verfassungsrechtlichen Bedingungen?
2. Welche Entwicklungsmöglichkeiten eröffnete eine Aufhebung des Kooperationsverbotes nach Art. 104b, GG?
3. Welche Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen wären wünschenswert für eine weitere Verbesserung des deutschen Bildungssystems?
 - Behutsame Reform
 - Weitergehende Reform

2. Der gesetzliche Rahmen und seine Diskussion

In der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages brachten die Fraktionen der Grossen Koalition aus CDU/CSU und SPD einen Gesetzesentwurf ein, der auf die Änderung des Grundgesetzes abzielte. Der Entwurf datiert auf den 3.7.2006 und beruht auf den Beratungen einer gemeinsamen Kommission aus Bundestag und Bundesrat, die am 16. und 17. Oktober 2003 eingesetzt worden ist. Das Ziel der Kommissionstätigkeit war,

„die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmässigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern.“

Das Gesetz ist am 30. Juni 2006 mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit des Bundestages verabschiedet worden. Schon lange vor der Abstimmung ist in der politischen Auseinandersetzung von „Föderalismusreform“ die Rede gewesen, die nunmehr zu ihrem Abschluss gekommen zu sein schien. Doch die Diskussion beruhigte sich nicht, im Gegenteil. Die vollzogene Föderalismusreform geriet immer mehr in die Kritik, vor allem wegen der Folgen für die Bildungsfinanzierung, die schon in der Beratung des Gesetzes eine zentrale Rolle spielten.

In diesem Zusammenhang wurde der Begriff des „Kooperationsverbotes“ geprägt. Er bezieht sich auf die Eigenständigkeit der Länder in der Bildungsfinanzierung und macht auf die Folgen der Föderalismusreform aufmerksam. Demnach darf der Bund keine finanziellen Mittel zur Unterstützung der gesetzlich festgelegten Bildungsaufgaben der Länder einsetzen. Diese Folge aus der Föderalismusreform wird „Verbot“ genannt und ist in den letzten Monaten massiv in die Kritik geraten, ohne zu prüfen, was genau dieses Verbot ausmachen soll und welche Art der Finanzierung vorher bestanden hat.

Im Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes wurde die Zielsetzung wie folgt begründet.

„Die mit der Föderalismusreform verbundene Entflechtung von Zuständigkeiten und die damit einhergehende Stärkung der Eigenständigkeit von Bund und Ländern wirkt insgesamt entlastend für die öffentlichen Haushalte. Die Verbesserung der Reformfähigkeit des Staates durch Ausweitung des Gestaltungsspielraums der jeweiligen Ebenen in Gesetzgebung und Verwaltung schafft die Voraussetzungen für einen effizienten Einsatz öffentlicher Mittel, eine dynamischere gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Konsolidierung der Staatsfinanzen“
(Gesetzesentwurf 2006).

Alternativen wurden im Antrag keine gesehen. Die Zielsetzung ist jedoch sehr abstrakt und lässt kaum eine konkrete Folgenabschätzung zu. In der Diskussion des Gesetzes unmittelbar vor der Verabschiedung gab es auch kritische Stimmen, die vor der beabsichtigten „Entflechtung“ gewarnt und auf die Konsequenzen für die Bildungsfinanzierung hingewiesen haben.

Die beiden entscheidenden Artikel lauten in der vom Deutschen Bundestag beschlossenen Fassung (Föderalismusreform I und II) wie folgt:

Artikel 91b

- 1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von:
 1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung ausserhalb von Hochschulen;
 2. Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen
 3. Forschungsbauten an Hochschulen einschliesslich Grossgeräten.

Vereinbarungen nach Satz 1 Nr. 2 bedürfen der Zustimmung aller Länder.

- 2) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.
- 3) Die Kostentragung wird in der Vereinbarung geregelt.

Artikel 104b

- 1) Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzesbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die
 1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
 2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
 3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstumserforderlich sind. Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder aussergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzesbefugnisse Finanzbeihilfen gewähren.

Zu den Gemeinschaftsaufgaben zählte bis zu dieser Grundgesetzänderung auch die Bildungsplanung (Artikel 91b GG in der Fassung vom 1. Januar 1970). Diese Aufgabe ist in der neuen Fassung gestrichen, bzw. in die neue Aufgabe des internationalen Bildungsmonitoring verwandelt worden. Bildungsplanung ist nunmehr Ländersache, die Koordination übernimmt die Deutsche Kultusministerkonferenz (KMK). Direkte finanzielle Zuwendungen des Bundes im Bildungsbereich sind ausserhalb der definierten Aufgaben in der

Forschung sowie im Hochschulbau und bei der Anschaffung von Grossgeräten nicht möglich.

Am 8. Januar 2010 hat die deutsche Bundesregierung auf eine kleine Anfrage in Sachen Kooperationsverbot geantwortet. Die Anfrage ist eingebracht worden von den Abgeordneten Agnes Alpers, Nicole Gohlke, Dr. Rosmarie Hein, Dr. Petra Sitte und der Fraktion DIE LINKE. Die Fragesteller beziehen sich auf Äusserungen der Bundesministerin für Bildung und Forschung, Dr. Annette Schavan, im Vorfeld des 2. Bildungsgipfels am 16. Dezember 2009 in Berlin. Die Ministerin hatte am 8. Dezember 2010 auf dem 40. ZEIT FORUM in Berlin die engere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich gefordert. Sie sagte dort: „Kommunen, Länder und Bund arbeiten gemeinsam am Bildungsstandort und sollten sich nicht blockieren.“ Das Kooperationsverbot sei überholt, zehn Jahre weiter „wird es nicht mehr so gehen“.¹

In einem Interview mit der ZEIT online, das am 10. Dezember 2009 stattfand, wiederholte die Ministerin ihre These und sagte wörtlich: Das Kooperationsverbot war „ein Fehler, den heute nur noch eine Handvoll Politiker wiederholen würde“. Zusätzlich heisst es: „Moderne föderale Systeme fördern mehr das gemeinsame Arbeiten von Kommunen, Ländern und der Bundesebene an einem gemeinsamen Ziel: bessere Bildung.“ Mit der Föderalismusreform 2006 sei ein „Crash“ passiert, aber jetzt das Kooperationsverbot „wieder rückgängig zu machen, ist vermutlich zu früh“. Man hätte das Grundgesetz aus einer „momentanen Missstimmung heraus“ nie ändern dürfen, was die Grosse Koalition dann aber doch getan hat.

Trotz des Kooperationsverbots stellte Bundesministerin Schavan den Ländern finanzielle Unterstützung in Aussicht. „Der Koalitionsvertrag sieht vor, dass wir drei Milliarden Euro pro Jahr an zusätzlichen Mitteln für die Bildung und Forschung zur Verfügung stellen. Mit einem Teil davon werden wir die Länder unterstützen, und zwar auf Dauer.“ Die höheren Investitionen des Bundes dürfen allerdings die Länder nicht dazu verleiten, „ihren Anteil an den Bildungsaufgaben zurückzufahren“.²

Die „Anteile“ sind allerdings ganz unterschiedlich. 2010 wurden für das Bildungssystem Gesamtausgaben in der Höhe von 102,8 Milliarden Euro veranschlagt, im Blick darauf haben Länder und Kommunen gegenüber dem Bund nicht je gleiche Anteile, die einfach „zurückgefahren“ oder erhöht werden könnten. Die deutsche Bildungsfinanzierung ist extrem komplex und undurchsichtig, es gibt nicht wirklich eine Gesamtrechnung und der politische Streit betrifft einzig die Investitionen und genauer: die Anteile des Bundes und der Länder.

Die deutsche Besonderheit in der Bildungsfinanzierung besteht darin, dass im föderativen System den Ländern zwar die Kompetenz für das Bildungswissen überlassen ist, ihnen auf der anderen Seite aber „keine Autonomie über die Einnahmeseite ihrer Haushalte“ gegeben wird (Wolf 2008, S. 62). Die öffentlichen Bildungsausgaben sind im internationalen Vergleich „niedrig“, was durch hohe

¹ <http://www.zeitverlag.de/pressemitteilungen/>

² „Bildung macht immer Ärger“: <http://www.zeit.de/2009/51/Schavan?page=3>

private Investitionen nicht ausgeglichen wird. Die Aufgaben- und Ressourcenverteilung im deutschen Föderalismus einschliesslich der hohen Quote der Sozialversicherungsbeiträge ist „für das Bildungswesen besonders nachteilig“ (ebd., S. 49).

Die kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE bezieht sich auf zehn verschiedene Punkte, die unterschiedlich beantwortet werden. Die erste Frage lautet so:

„Gedenkt die Bundesregierung, eine Initiative zur Änderung des Grundgesetzes zu starten, die zum Ziel hat, das weitreichende Kooperationsverbot zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Bildungsbereich aufzuheben?“

Diese Frage wird von der Bundesregierung verneint, die Ziele der Föderalismusreform haben weiterhin Bestand und werden nicht verändert. Der Artikel 91b wird so ausgelegt, dass der Bund Forschungsvorhaben auf der Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen zusammen mit den Ländern finanzieren kann. Gleiches gilt für die Förderung der Wissenschaften an den Hochschulen. Weiter wird festgehalten:

„In Bildungsbereichen, in denen der Bund keine Zuständigkeiten hat bzw. nur über eingeschränkte Gesetzgebungskompetenzen verfügt, kann er mit den Ländern zur Feststellung der Leistungsfähigkeit im Bildungswesen auf Grund von Vereinbarungen zusammenwirken.“

Kooperation in diesem Sinne ist also möglich, was aber genau „Feststellung der Leistungsfähigkeit im Bildungswesen“ heisst, ist unklar. Einerseits kann „Feststellung“ einfach deskriptiv verstanden werden und sich auf die Finanzierung von gemeinsamen Massnahmen zur empirischen Beschreibung der Qualität beziehen, wie sie etwa die PISA-Studien darstellen. Andererseits lässt sich damit auch die *Sicherstellung* der Qualität in Verbindung bringen und dann können auch weitergehende Vereinbarungen geschlossen werden, die sich auf Entwicklungsaufgaben und gemeinsame Projekte beziehen. Das ist auch deswegen anzunehmen, weil die „Leistungsfähigkeit“ des Bildungswesens keine statische Grösse ist.

Festgehalten wird in der Antwort auf die kleine Anfrage weiterhin, dass der Bund, soweit er über Gesetzgebungskompetenzen verfügt, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen gewähren kann. Mit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform II (2009) wurde mit der Änderung von Artikel 104b GG die Möglichkeit geschaffen, dass der Bund auch dann Finanzhilfen gewähren kann, wenn er auf dem Gebiet nicht über eine Gesetzgebungskompetenz verfügt. Allerdings gilt das nur für die im Grundgesetz genannten „aussergewöhnlichen Notsituationen“, also nicht für den Bildungsbereich, auf den die Notsituationen nicht anwendbar sind.

Die neun anderen Fragen betreffen die Bildungsfinanzierung und insbesondere den Bereich der frühkindlichen Bildung, für den besondere Mittel vorgesehen sind, weil er in allen Bundesländern als dringliches Vorhaben angesehen wird. In den Antworten der Bundesregierung wird auf die im Grundgesetz vorgesehenen Kooperationsmöglichkeiten zwischen Bund und Ländern verwiesen. Die Bundesregierung sieht zu diesem Zeitpunkt keine Notwendigkeit, das Kooperationsverbot aufzuheben, weil sie auf dem Standpunkt steht, dass Kooperationen mit den Ländern im Bildungsbereich in Form von Abkommen jederzeit möglich sind. Ein ausdrückliches Verbot in dieser Hinsicht gebe es nicht.

Damit wird eine Linie gehalten, die schon im Juli 2007 formuliert wurde. Seinerzeit antwortete die Bundesregierung auf eine Anfrage wiederum der Fraktion DIE LINKE (Kleine Anfrage 2007) mit dem Hinweis, dass keine Notwendigkeit bestehe, „die Kompetenzaufteilung in der Schulpolitik zu überdenken“ (Antwort 2007, S. 3). Auch hier war bereits die Mobilität der Schüler, der Eltern und der Lehrer ein Thema. Die Bundesregierung antwortete sehr abstrakt, nämlich, dass es im Hinblick auf die Mobilität von Lernenden und Lehrenden in Zukunft verstärkt darauf ankomme, „dass die Länder ihrer gesteigerten gesamtstaatlichen Verantwortung gerecht werden und den Blick auf das Ganze richten“ (ebd., S. 2).³

Inzwischen scheint dieses Postulat nicht mehr sehr glaubwürdig zu sein, weil die Entwicklung eine andere Richtung genommen hat. Die Folgen der Mobilität, die vom Arbeitsmarkt verlangt wird, zeigen den Eltern, dass der „Blick auf das Ganze“ offenbar nicht vorhanden ist oder nicht sehr weit führt, wenn es darum geht, bei einem Wechsel des Bundeslandes konkrete Umschulungsprobleme zu lösen. Vorstöße zur Aufhebung des Kooperationsverbotes gibt es inzwischen auch auf Seiten der Bundesländer, etwa von Nordrhein-Westfalen, wo die neue Schulministerin Sylvia Löhrmann bereits im August 2010 ein Abrücken von dem Verbot nahelegte.⁴

Dagegen hält der bayerische Kultusminister Ludwig Spaenle wenig davon, den Bildungsföderalismus zu reformieren. Besser sei es, wenn der Bund Umsatzsteuerpunkte auf die Länder übertrage und dann vertraglich vereinbart werde, die damit gegebene Summe für die Bildungspolitik zu verwenden.⁵ Dahinter steht die Kritik, dass der Bund Geld in immer neue Förderprogramme und pädagogische Einzelmaßnahmen investiere, die nicht wirklich nachhaltig sind, statt die Länder mit mehr finanziellen Mitteln auszustatten.⁶ Der Streit ist letztlich ein Steuerstreit, der Bund will Gelder zweckgebunden sprechen und bei der Vergabe mitreden, die Länder wollen wie die Kommunen ihren Anteil am Gesamtsteueraufkommen erhöhen.

³ „Hier kommt auch der Zuständigkeit der Länder für die Laufbahnen, Besoldung und Versorgung der Beamten der Länder und Gemeinden eine hohe Relevanz zu“ (Antwort 2007, S 2).

⁴ Kölner Stadt-Anzeiger vom 10.08.2010. <http://www.de/hmtl/artikel/1281431635754.shtml>

⁵ Hamburger Abendblatt vom 23. Oktober 2010.

<http://abendblatt.de/politik/deutschland/article1672441/>

⁶ So die hessische Kultusministerin Dorothea Henzler gegenüber dem Hamburger Abendblatt vom 23. Oktober 2010. (Nachweis wie in Fussnote 5)

Kooperationen zwischen Bund und Ländern auf der Basis von Vereinbarungen sind damit nicht ausgeschlossen, nur ist der Spielraum nicht genau bestimmt. Das „Kooperationsverbot“ ist wenn, dann ein Verbot, das die direkte Finanzierung von Aufgaben oder Tätigkeiten betrifft, für die der Bund über keine gesetzgeberische Kompetenz verfügt. Auf diesen Grundsatz beruft sich die Bundesregierung, die den Ländern auch nicht einfach den Rahmen vorgeben kann, in dem sie sich bewegen müssen. Gleichwohl ist inzwischen politische Bewegung mit konkreten Vorschlägen festzustellen.

3. Politische Vorstöße und Expertise

Am 6. April 2010 war der Tagespresse zu entnehmen,⁷ dass der FDP-Abgeordnete Heiner Kamp ein Positionspapier vorgelegt hat, das für die Abschaffung des Kooperationsverbotes für die Bildung eintritt. Kamp ist stellvertretender Vorsitzender der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag und Mitglied des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technologiefolgenabschätzung. Der Vorstoß kommt also aus der Mitte der bestehenden Koalition und er richtet sich gegen eine Position, die die Bundesregierung im Januar 2010 noch vertreten hat. Das Papier signalisiert einen breiten Konsens innerhalb der FDP. Aus ihm soll eine Gesetzesinitiative im Deutschen Bundestag hervorgehen.⁸

Die Forderungen lauten im Einzelnen wie folgt:

- Stärkung der Schulen vor Ort durch Entschlackung der Schulgesetzgebung der Länder.
- Kein Aufbau eines konkurrierenden Bundesschulgesetzes, das verfassungswidrig wäre.
- Einrichtung von Bildungsbudgets an Schulen, damit diese eigenverantwortlich zusätzliche Leistungen (Schulsozialarbeit) oder Kooperationen (z.B. mit Sportvereinen, Musikschulen) im Rahmen einer sinnvollen Ganztagsgestaltung finanzieren können.
- Konzentration der Länder und Kommunen auf die Regelfinanzierung des Schulbereichs (insbes. Abdeckung des Unterrichtsbedarfs mit Lehrkräften und Gebäuden).
- Finanzierung der schulischen Bildungsbudgets jenseits des Regelbedarfs durch den Bund (Kamp o.J., S. 2).

Im Vorfeld haben auch Vertreter anderer Parteien, darunter der CDU, ein „Überdenken“ des Kooperationsverbotes gefordert.⁹ Hier zeichnet sich auf Bundesebene offenbar eine breite Unterstützung ab, die auf eine Änderung des Artikels 91b GG hinauslaufen würde. Nach den Wahlen in Baden-Württemberg ist offen, wie sich der Widerstand in den Bundesländern entwickelt und ob sich

⁷ Die Welt vom 6. April 2011, S. 5.

⁸ Ich danke dem Büro von MdB Heiner Kamp für die Übersendung des Positionspapiers mit Mail vom 28. April 2011.

⁹ Albert Rupprecht/Tankred Schipanski: „Kooperationsverbot überdenken“.
http://www.cdu.de/archiv/2370_31363.htm

die bisherige Ablehnungsfront von Hessen über Sachsen bis hin zu den Südländern halten lässt.

Allerdings ist der Ausdruck „Kooperationsverbot“ tatsächlich unglücklich, denn Kooperationen im Sinne von Vereinbarungen sieht das Grundgesetz durchaus vor, wenngleich keine direkten Zahlungen an die Länder, wie das bei den früheren Gemeinschaftsaufgaben üblich war. In der Tat kann der Bund Schulen nicht direkt finanzieren, aber das konnte er in der Vergangenheit auch nicht. Die gestrichene Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung ist nicht so finanziert worden, dass die Mittel den einzelnen Schulen zugutegekommen wären. Das ginge nur über gemeinsame Projekte und so über eine Themensteuerung.

Auch die FDP stellt die Kulturhoheit der Länder nicht grundsätzlich in Frage. Der Bund soll keineswegs die Kosten für die schulische Regelversorgung übernehmen, die weiterhin die Länder tragen. Sie erhalten damit auch ihre Zuständigkeit und gesetzgeberische Kompetenz. Gefordert wird aber eine „echte Bildungspartnerschaft von Bund und Ländern“, in deren Folge die Deutsche Kultusministerkonferenz (KMK) ersetzt werden soll durch eine Gemeinsame Bildungskonferenz von Bund und Ländern (GBK). In diesem Gremium soll uneingeschränkt das Mehrheitsprinzip gelten. Als eine konkrete Idee ist lanciert worden, dass für den künftigen Ganztagsbetrieb der Schulen zusätzlich Mitarbeitende aus Sportvereinen oder Musikschulen beschäftigt werden könnten, deren Anstellung vom Bund subventioniert würde.¹⁰

Der Bund würde den Schulen - und dies an den Ländern vorbei - „auf der Grundlage der Schülerzahl und besonderer pädagogischer Anforderungen“ für zusätzliche Leistungen Mittel bereitstellen. Das gelte etwa für die schulische Sozialarbeit oder auch für besondere Arbeitsgemeinschaften ausserhalb der von den Ländern finanzierten Regelversorgung. Die Schulen würden so ein erweitertes Budget erhalten, über das sie selbst verfügen können. Das mehr an Autonomie der einzelnen Schule würde im Gegenzug andere Formen von Leistungskontrolle verlangen. Die Länder sollen von gemeinsamen „Abschlusszielen“ ausgehen und „gemeinsame Bildungs- und Bewertungsstandards“ vereinbaren.

Auch von gemeinsamen Abschlussprüfungen wird gesprochen, die sich auf die Bildungsstandards des Instituts für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) beziehen sollen. Weiterhin soll der Bund mit Blick auf „eine gemeinsame Ausrichtung und Planung“ direkt an der Bildungspolitik beteiligt werden, also nicht nur Mittel zur Verfügung stellen. Und schliesslich ist davon die Rede, die „Zersplitterung der Lehrerbildung“ zu beenden und die bundesweite Anerkennung der Abschlüsse zu sichern.¹¹ Heute legt jedes Bundesland nach eigenem Gutdünken fest, wie die Lehrerinnen- und Lehrerbildung gestaltet werden soll, was zu ebenso komplexen wie unübersichtlichen Verhältnissen geführt hat, die keine gemeinsame Steuerung kennen.

¹⁰ Die Tageszeitung vom 28. Januar 2011.

¹¹ <http://www.heiner-kamp.de/wordpress/page/2/>

Inzwischen liegen auch gutachterliche Stellungnahmen vor, die die Absicht stützen, das Kooperationsverbot aufzuheben. Ein gewichtiges Beispiel ist das Gutachten 2011 der Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), das Ende Februar 2011 veröffentlicht worden ist.¹² Das Gutachten geht aus von der Veränderung des Artikel 91b Abs. 2 GG im Zuge der Föderalismusreform. Für den Bildungsbereich bedeutete dies den Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung und deren gemeinsame Finanzierung. Es besteht nunmehr ein Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern im Bereich der Investitionen. Nach Ansicht der Expertenkommission ergeben sich aus dem Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung Folgen, die dem Aufbau eines leistungsfähigen Bildungssystems abträglich sind.

„Die Ergebnisse der PISA-Erhebung 2009 fielen zwar etwas besser aus als in den Jahren zuvor. Dennoch muss und kann wesentlich mehr erreicht werden. Um hierfür die Grundlagen zu schaffen, sollte es dem Bund erlaubt sein, gemeinsam mit den Ländern eine aktive und gestaltende Bildungspolitik zu entwickeln und voranzutreiben. Der Bildungsrepublik und dem Innovationsstandort Deutschland käme dies sehr zugute“.

Nach Ansicht der Expertenkommission sprechen folgende Sachverhalte für eine inhaltliche Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Bildungsplanung und eine Rücknahme des Kooperationsverbots im Investitionsbereich:

- Die Ungleichheit der Lebenschancen
- und die Mobilitätshemmnisse aufgrund grosser Struktur- und Leistungsunterschieden zwischen den Bundesländern.

Die Bildungssysteme der Bundesländer unterscheiden sich tatsächlich in einem erheblichen Ausmass. In einigen Bundesländern setzt man auf eine hohe Durchlässigkeit beim Übergang zu Gymnasien und Hochschulen, in anderen Bundesländern werden diese Übergänge stärker begrenzt. Ebenso offenbaren sich deutliche Leistungsunterschiede: Betrachtet man die durchschnittlichen kognitiven Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern verschiedener Bundesländer in zentralen Lernbereichen, so zeigen Vergleichsstudien des IQB zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Leistungsniveaus und der Leistungsstreuung.

Zudem stellen die Bundesländer unterschiedliche Anforderungen an ihre Schüler, was an den eher schwachen Zusammenhängen zwischen den durchschnittlich erreichten Kompetenzen und den Abschlüssen gut zu erkennen ist. Die Bildungschancen von Kindern werden dadurch nicht nur durch ihre eigenen Fähigkeiten und durch ihre familiäre Herkunft geprägt, sie unterscheiden sich auch systematisch nach dem Bundesland, in dem sie aufwachsen.

- Diese Unterschiede dürften die Mobilitätsbereitschaft von Eltern mit schulpflichtigen Kindern bremsen

¹² Die folgenden Passagen stammen aus dem Gutachten und sind von mir bearbeitet worden.

- und die Mobilität von Jugendlichen hemmen, die einen Ausbildungs- oder Studienplatz suchen.
- Derartige Barrieren sind dem Innovationsstandort Deutschland in hohem Masse abträglich.

Die Entwicklung von Bildungsstandards seit dem Gutachten der KMK aus dem Jahre 2003 (Klieme et al., 2003) änderte daran bislang wenig. Zwar sind die Bildungsstandards das einzige Handlungsfeld, auf dem sich systematische, länderübergreifende und den Schulalltag aller Bundesländer betreffende Aktivitäten verzeichnen lassen. Die ersten „Bildungsstandards“ wurden 2003 und 2004 vorgelegt, waren aber zunächst kaum mehr als umgeschriebene und geraffte Lehrpläne. Inzwischen ist aber auf testfähigem Niveau festgelegt, über welche Kompetenzen Viert-, Neunt- und Zehntklässler nach der Grundschulzeit bzw. beim Haupt- und Realschulabschluss durchschnittlich verfügen sollen.

Die Implementierung der Bildungsstandards ist jedoch Sache der Länder und ihrer Schulen. Dies hat zur Folge, dass die Bildungsstandards des IQB etwa in Nordrhein-Westfalen in die Lehrpläne aufgenommen wurden, während sie in Bayern nahezu unbeachtet blieben. Zudem sagt die Erwähnung in Lehrplänen noch nichts aus über die tatsächliche Praxis. Auch in Nordrhein-Westfalen ist nicht gewährleistet, dass tatsächlich nach Bildungsstandards unterrichtet wird, und eine andere Frage ist, wie das bei den 6.501 Schulen im Lande (Das Schulwesen in Nordrhein-Westfalen 2010, S. 8) kontrolliert werden soll. Das Land beschäftigt knapp 200.000 Lehrerinnen und Lehrer, die rund 2.75 Millionen Schülerinnen und Schüler unterrichten.

Die Ursachen für die bildungspolitische Reformträgheit liegen, gemäss der EFI-Expertise, auch im Aufgabenzuschnitt und der Organisation der Deutschen Kultusministerkonferenz. Die KMK ist ein Koordinations- und kein Innovationsgremium zur wissenschaftsbasierten Planung von Innovationen im Bildungswesen. Das Einstimmigkeitsprinzip gilt in zentralen Fragen nach wie vor, trotz der Auflockerung bei bestimmten Entscheidungen. Die jährlich wechselnde Präsidentschaft und die damit verbundenen, wechselnden parteipolitischen Interessenlagen liessen die KMK schon vor dem Kooperationsverbot reformbedürftig erscheinen.

Nach der Föderalismusreform offenbart sich diese Schwäche noch deutlicher.

- Die Expertenkommission empfiehlt daher die Einrichtung eines Gremiums mit längerem Atem und mit Governance-Strukturen, die weniger blockadeanfällig sind,
- über einen wissenschaftlichen Unterbau verfügen
- und die Weiterentwicklung des Bildungssystems vorantreiben.

Abschliessend und zusammenfassend heisst es in der Expertise:

„Der Föderalismus in Deutschland hat sich bewährt. Die Einführung des Kooperationsverbotes blockiert jedoch die Entwicklung hin zu einer Bildungsrepublik Deutschland und bremst damit auch die Dynamik des

Innovationsstandorts Deutschland. Ein kooperativer Föderalismus bei gleichzeitiger Effizienz und Leistungssteigerung ist möglich.“ Dies zeigt sich heute im Bereich der Forschungsförderung. Daher empfiehlt die Expertenkommission im Blick auf die Schulen „dringend die Rücknahme des Kooperationsverbots“.

Ein zentrales Politikfeld wie die Bildungspolitik muss als Mehrebenenaufgabe verstanden werden. Impulse des Bundes könnten dringend benötigte Reformen im Bildungswesen auslösen. Allerdings werden die Aufhebung des Kooperationsverbotes und eine Stärkung kooperativer Strukturen die Probleme allein nicht lösen. Bildungspolitische Massnahmen müssen folgen.

„Für eine erfolgreiche Weiterentwicklung des deutschen Bildungssystems bedarf es nicht zuletzt konkreter bildungspolitischer Zielsetzungen und eines entschlossenen gemeinsamen Handelns“ (Expertenkommission Forschung und Innovation 2011, S. 47-51).

Die Frage ist aber, was genau unter einer „aktiven und gestaltenden Bildungspolitik“ verstanden werden soll, die Bund und Länder „gemeinsam“ tragen sollen. Die Möglichkeit des Gemeinsamen ist keineswegs so selbstverständlich, wie es in der politischen Rhetorik hingestellt wird. Das „entschlossene Handeln“ ist angesichts der breit gestreuten und kaum überschaubaren Zuständigkeiten allein nur in den einzelnen Bundesländern, die ja selbst verschiedene Steuerungsebenen kennen, nicht absehbar. Je konkreter die Zielsetzungen benannt werden, desto mehr werden Zuständigkeiten sichtbar, die einander widersprechen und die das gemeinsame Handeln behindern.

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen ist auf der obersten Ebene in fünf grosse Abteilungen untergliedert, auf der nächst tieferen Ebene agieren 12 thematisch unterschiedene Gruppen und darunter 57 verschiedene Referate, zu denen noch die vier Referate auf Ministeriebene und die Projektgruppe „Gemeinschaftsschule“ hinzugezählt werden müssen.¹³ Bayern führt für ein kleineres Bundesland ein Kultusministerium mit sieben grossen Abteilungen und 54 Referaten sowie zusätzlichen Vertretungen und Beauftragungen neben dem Ministerbüro.¹⁴ Wie viele Mitarbeitende beschäftigt werden, war nicht in Erfahrung zu bringen.

Es gibt sechzehn solcher Ministerien unterschiedlicher Grösse, aber gleicher Zuständigkeit. Diese Ministerien vertreten nicht einmal untereinander gemeinsame Ziele, wengleich sie sich in der heutigen politischen Rhetorik weitgehend einig sind. Die ideologischen Fronten der Vergangenheit sind weitgehend überwunden, verstärkt wurde das organisatorische Eigenleben der Kultusverwaltung, und dies nicht erst seit dem Föderalismusentscheid von 2006. Es gibt auch auf der Ebene der Gesetzgebung keine folgenreichen Abstimmungen zwischen den Ländern, weil kein gemeinsamer Rahmen existiert, der über die Expertendiskussion hinausgehen würde.

¹³ <http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Minsterium/Ministerium,/Aufgaben/index.html>

¹⁴ Organisationsplan des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus (Stand: August 2010).

4. Föderalismus und Zentralismus in Bildungssystemen

Der Föderalismusentscheid des Jahres 2006 hat in Deutschland zu heftigen Debatten geführt, ob der Bereich der öffentlichen Bildung nicht besser allein vom Bund organisiert werden sollte. Mindestens sollte der Bund eine führende Rolle einnehmen und die Standards setzen. Die Länder sollten demgegenüber aufhören, sich als „kompetitive Vetospieler“ (Egle/Zolnhöfer 2007, S. 374) aufzuführen. Offenbar wird dem Bund zugetraut, für mehr Ordnung im Bildungsbereich zu sorgen, ohne dass diese Lenkung von oben je wirklich konkret diskutiert werden würde. Bildung soll jedenfalls in der Meinung eines Grossteils der deutschen Bevölkerung nicht mehr einfach „Ländersache“ sein.

2008 veröffentlichte die Bertelsmann-Stiftung die Resultate der Umfrage „Bürger und Föderalismus“, die in allen Bundesländern durchgeführt wurde. Demnach identifizieren sich die Bürgerinnen und Bürger primär nicht mit ihrem Bundesland, sondern mit der Gemeinde, in der sie wohnen. Die Kommunen sind der „Identifikationsanker“ (Bürger und Föderalismus 2008, S. 12). Zwei Drittel der Befragten wünschen sich eine stärkere Rolle der EU, des Bundes und ihrer Kommune bei der Gestaltung ihres Lebensraumes, die Länder werden in dieser Hinsicht zuletzt genannt (ebd., S. 14). Jeder Vierte hält Bundesländer für verzichtbar (ebd., S. 16) und vier von zehn Befragten wünschen den Zusammenschluss mit einem benachbarten Bundesland (ebd., S. 17).

Es gibt also keinen „Kantons-Effekt“ wie in der Schweiz. Daher verwundern auch die anderen Ergebnisse der Studie nicht:

- Bei grossen Herausforderungen wie dem Klimawandel wünschen sich nahezu 100% der Befragten ein bundeseinheitliches Vorgehen (ebd., S. 21).
- Mehr als 90% begrüßen bundeseinheitliche Bildungsstandards von den Kindergärten über die Schulen bis zu den Universitäten (ebd., S. 22).
- Wettbewerb zwischen den Bundesländern zulasten der Solidarität wird von 88% der Befragten abgelehnt (ebd., S. 23).
- Weit mehr als zwei Drittel sind für die Beibehaltung des Länderfinanzausgleichs (ebd., S. 24).

Eine im April 2011 vorgestellte Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach, die von der Vodafone-Stiftung Deutschland in Auftrag gegeben wurde, kommt zu ganz ähnlichen Resultaten. Befragt wurden neben dem repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung auch Eltern von Schulkindern sowie Lehrkräfte an allgemeinbildenden Schulen. 61% der Lehrkräfte sind der Auffassung, dass für die Bildungspolitik und die Schulen der Bund zuständig sein sollte. In den alten Bundesländern sind dies 57% der Befragten, in den neuen Ländern 83%, was angesichts der zentralen Steuerung in der DDR nicht überrascht. Aber die Skepsis gegenüber den Ländern, also den Arbeitgebern, ist auch im Westen verbreitet.

Im Ergebnis der Befragung zeigt sich auch „ein klares Plädoyer für bundesweit einheitliche Abschlussprüfungen“. In der Bevölkerung sprechen sich 78% für eine solche Lösung aus, bei den Lehrkräften sind es 72% (Schul- und Bildungspolitik 2011, S. 25). Gleichzeitig plädieren die Lehrkräfte *gegen* möglichst viele zentrale Regelungen und so auch gegen einheitliche Bedingungen in allen Bundesländern. Die Lehrerinnen und Lehrer votieren mit 63% deutlich für mehr Freiheiten in den Schulen, die etwa die Lehrpläne oder auch die Anstellung des Personals betreffen, wo örtliche Lösungen gefunden werden sollten (ebd., S. 27).

Ebenfalls 63% der Lehrkräfte beurteilen die Vorgaben der Kultusbürokratie als ungeeignet für den Schulalltag und 66% geben an, dass im Rahmen der geltenden Lehrpläne die individuelle Förderung der Schülerinnen und Schüler „nur eingeschränkt“ möglich sei. Gerade ein knappes Viertel der Befragten hält die Förderung unter den gegebenen Bedingungen für „generell möglich“ (ebd., S. 23). Gleichzeitig stimmen 69% der Lehrkräfte der Aussage zu, dass man den Kindern „mehr zumuten“ und in der Erziehung „mehr Wert auf Disziplin und Durchhaltevermögen legen sollte“. Nur 14% der Befragten teilen diese Meinung nicht (ebd., S. 9).

Würde die Demoskopie die Bildungspolitik bestimmen, dann müsste man nicht nur das Kooperationsverbot sofort abschaffen, sondern zugleich die Bildungshoheit der Länder, die offenbar zunehmend Widerstand weckt oder gar den Zorn der Bevölkerung auf sich zieht. Andererseits wird nie gefragt, was der Bund konkret tun soll und was er tatsächlich besser machen würde. Doch es wird der Eindruck vermittelt, dass eine zentrale Steuerung die Nachteile des Bildungsföderalismus irgendwie ausgleichen könnte, also etwa mit einem Bundesbildungsgesetz¹⁵ alles besser würde.

Kritisiert werden in der anhaltenden Diskussion vor allem die Nachteile des deutschen Bildungsföderalismus, Vorteile werden im Wesentlichen nur von den Landesministerien thematisiert. Vergleiche mit zentralistischen Bildungssystemen im Ausland werden auf auffällige Weise nicht gesucht. Auch die Erfahrungen in der DDR mit einer Zentralsteuerung der Bildung sind kein Thema. Der Blick ist auf die aktuellen Erfahrungen gerichtet und hier auf die negativen Fälle, die in jedem Grosssystem vorkommen. Damit verbindet sich eine sehr stabile Klagesemantik, die nahelegt, dass alles andere als das Bestehende nur besser werden kann.

Aber Struktur und Stellung des föderativen Systems in Deutschland sind schon aus historischen Gründen stark. Zentrale Lösungen sind dem System fremd. Die Zuständigkeit der Länder für die Belange der Bildung existiert seit dem Deutschen Bund und so seit dem Jahre 1815. In den folgenden fast 200 Jahren hat sich das deutsche Schulsystem entwickelt und die heutige Gestalt angenommen, die sich nicht einfach mit Positionspapieren oder Befunden der Demoskopie korrigieren lässt, sondern die als robust und widerständig angenommen werden muss.

¹⁵ Das etwa der Vorsitzende des Bundeselternbeirates schon im September 2005 gegen die „Kleinstaaterei in der Bildungspolitik“ ins Spiel gebracht hat (<http://www.dradio.de/dkultur/sendungen/thema/417826/>).

Immerhin hat das deutsche Verfassungsgericht die Bildungshoheit der Länder mehrfach bestätigt, etwa im Urteil über das Hochschulrahmengesetz und so das Rahmenrecht des Bundes vom 26. Januar 2005. Dem Bund, hält das Urteil fest, fehle das „Gesetzgebungsrecht“ (BVerfG, 2BvF 1/03 vom 26.1.2005, Abs. 61) und ein „besonderes Interesse an bundeseinheitlicher Regelung“ sei nicht gegeben (ebd., Abs. 71).¹⁶ Erst nach diesem Urteil hat sich im Deutschen Bundestag die Zweidrittelmehrheit für die Föderalismusreform gefunden, eine Reform, die heute so umstritten ist und mit zentralistischen Vorstellungen von Bildungssteuerung verbunden wird.

Als gravierende Nachteile des Bildungsföderalismus in der Praxis werden fast immer genannt:

- die verschiedenen Geschwindigkeiten in der Bildungsentwicklung,
- die unterschiedlichen Ressourcen,
- der ungleiche Lernstand der Schülerinnen und Schüler,
- die disparate Ausbildung der Lehrkräfte,
- die Hemmnisse der Mobilität
- und die Mehrfachführung von aufwändigen Verwaltungssystemen.

Wie aber würde eine Lösung aussehen, die den Bund als zentralen Akteur vor Augen hätte? Zentralisierte Bildungssysteme, die von einem Ministerium aus gesteuert werden, gibt es in fast allen europäischen Ländern, das historische Vorbild war Frankreich und die letzte grosse Zentralisierung hat 1988 mit dem Education Reform Act in England und Wales stattgefunden.

Föderative und lokal abgesicherte Bildungsorganisationen kennen etwa die Schweiz oder die Vereinigten Staaten. Eine zentrale Bildungsorganisation und die Konzentration der Steuerung in einer einzigen Behörde hat in Flächenstaaten wie Frankreich oder Japan Nachteile, die man nur als einschneidend bezeichnen kann. Mit einer zentralen Lösung würde sich auch eine zentrale Verwaltung etablieren, die alle Verantwortung an sich zieht und doch kaum nach unten wirken kann. Das gab es in Deutschland seit 1815 nur einmal, nämlich im Ministerium für Volksbildung der DDR, nachdem 1952 die früheren Länder im Zuge der Verwaltungsreform aufgelöst worden waren. Mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten ist die Bildung in den Neuen Bundesländern konform zum Grundgesetz als Ländersache etabliert worden.

Das 1828 als „Ministère de l'instruction publique“ gegründete heutige Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative in Paris verfügte 2009 über ein Budget von 59,9 Milliarden Euro und ist der zentrale Akteur in der französischen Bildung. Das Ministerium unterhält acht zentrale Direktionen und Servicestellen sowie nationale Inspektorate, zahlreiche Forschungszentren und lokale Aussenstellen. Beschäftigt werden insgesamt etwa 1.1 Millionen Beamte und Angestellte, von denen rund 850.000 Lehrkräfte sind. 160.000 Mitarbeiter sind in verschiedenen Funktionen ausserhalb des Unterrichts tätig, was unmittelbar die Frage der Relation und der Effektivität

¹⁶ Die sechste Änderung des Hochschulrahmengesetzes sollte die Erhebung von Studiengebühren bundesweit ausschließen.

aufwirft, die in Frankreich heiss diskutiert wird und Anlass zu Stellenkürzungen gegeben hat.¹⁷

Das japanische Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) ist noch gigantischer. Das Ministerium verfügte im Jahre 2010 über ein allgemeines Budget von 5.592.6 Billionen Yen, das waren rund 10% des gesamten Staatshaushaltes, mehr als die Verteidigungs- und etwas weniger als die Verkehrsausgaben.¹⁸ Die genaue Zahl der Beschäftigten war nicht in Erfahrung zu bringen, aber wie in Frankreich sind alle Lehrkräfte Angestellte des Staates, eine lokale Schulentwicklung gibt es nicht, in allen Schulen gelten die gleichen Lehrpläne, Lehrmittelfreiheit existiert nicht, das Ministerium gibt die Standards vor und bestimmt auch die Lehrerbildung, ohne dass die deswegen besser wäre.

Auch die PISA-Leistungen der japanischen Schülerinnen und Schüler sind nicht mit der zentralistischen Steuerung zu erklären, sondern mit dem Leistungsdruck am Ende der Sekundarstufe I, der stark disziplinierenden japanischen Erziehungskultur sowie der täglichen Doppelverschulung. Mehr als zwei Drittel aller japanischen Schülerinnen und Schüler besuchen neben der regulären Schule so genannte Jukus, das sind private, lokal tätige und meistens gewinnorientierte Abendschulen, die zur Vorbereitung auf Prüfungen dienen, ohne die bestimmte Abschlüsse nicht erreicht werden können.

Zentralistische Bildungssysteme kannten lange auch die skandinavischen Länder. In Schweden sind seit den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts dezentrale Strukturen eingeführt worden, die einen starken kommunalen Bezug haben. Der Gesamtstaat gibt den Rahmen vor und steuert aber nicht mehr von einem zentralen Ministerium aus (Oelkers/Reusser 2008, S. 148-174). Insbesondere die Einsichten des New Public Management (NPM) haben dazu geführt, die Ebenen der Steuerung deutlich zu unterscheiden und vermehrt Zuständigkeiten an die untere Ebene zu verlagern.

- Eine solche Steuerung ist nahe bei den Akteuren,
- kann unmittelbar reagieren
- und muss nur im Zweifelsfall höhere Ebenen konsultieren.
- Der Erfolg dieser neuen Steuerung im Bildungssystem ist empirisch gut belegt.

Die Stärkung der Kommunen im Bildungsbereich vollzieht sich quer zu allen Wünschen, die Zentrale zu stärken. In der Diskussion sind damit unerschwinglich Steuerungsphantasien verbunden, vor denen nur gewarnt werden kann. Der Gewinner wären nicht die Eltern oder die Schüler, auch nicht die Schulen vor Ort, sondern eine expandierende Bürokratie, die ihre Effizienz nicht unter Beweis stellen muss. Zudem sollte man die Folgen für die bestehende Bildungsbürokratie der Länder bedenken, die nach neuer Beschäftigung suchen wird und die jedenfalls nicht einfach abgebaut oder gar aufgelöst werden kann.

¹⁷ Die Regierung von François Fillon plante 2010 einen Abbau von 10.000 bis 17.000 staatlichen Planstellen in der nationalen Bildung Frankreichs. Das erklärt die Bildungsproteste im vergangenen Jahr.

¹⁸ <http://www.mext.go.jp/english/budget/index.htm>

Es ist wesentlich aussichtsreicher, die jetzigen Strukturen mit einer Stärkung der unteren Ebene zu verbinden.

Beispiele dazu gibt es in der Schweiz. Hier ist die historische Gemeindeautonomie nie angetastet worden. Das Bildungssystem kennt drei klar unterschiedene Ebenen, nämlich den Bund, die Kantone und die Gemeinden. Im Blick auf die inzwischen 11-jährige Volksschule (Grund- oder Basisstufe, Primarschule und Sekundarstufe I) hat der Bund keine Zuständigkeiten. Die Gesetze machen die Kantone und dies jeweils mit Rücksicht auf die Verhältnisse vor Ort. Gesetze und Reformen müssen von den Gemeinden umgesetzt werden, die dafür aufgrund der kommunalen Besteuerung auch erhebliche Mittel zur Verfügung haben.

Dabei werden Ungleichgewichte in Kauf genommen, die meisten Kantone kennen allerdings einen Finanzausgleich. Aber die Gemeinden erhalten nicht, wie in Deutschland, einfach Landeszuweisungen, die ständig umverteilt werden. Die Idee ist nicht, überall gleiche Lebensverhältnisse zu schaffen, sondern kantonale Bildungsziele zu erfüllen. Harmonisiert werden diese Ziele inzwischen durch ein Abkommen, das „HarmoS“ genannt wird, dem jedoch nicht alle Kantone beigetreten sind. Schulentwicklung ist auch unterhalb der Schwelle von förmlichen Abkommen möglich, einfach weil bestimmte Lösungen übernommen werden, ohne selbst entwickelt werden zu müssen.

Auf der anderen Seite kann gerade der Föderalismus dazu führen, dass ein Wettbewerb um die besten Ideen ausgelöst wird, den es in der Bildung weder in Frankreich noch in Japan gibt. Auch der private Sektor trägt dort nicht dazu bei, neue und brauchbare Lösungen zu finden, Bildung wird administriert und Freiheiten vor Ort existieren nur aufgrund der mangelnden Aufsicht. Die Zentrale lernt nicht von der Basis und ist allein auf externe Expertise oder Vergleiche mit dem Ausland angewiesen, womit ein komplexes Bildungssystem aber nicht wirklich gesteuert werden kann.

Politische Reformen müssen mit den Köpfen der Akteure rechnen, sie können nicht einfach verordnet werden, weil die lokale Ebene jeweils eigene Antworten finden muss und wird. In der amerikanischen Forschungsliteratur heisst die Erfolgsbedingung: „sense-making“. Der Sinn aber entsteht nur vor Ort, verlangt aufwändige Kommunikation und muss zu tragfähigen Abstimmungen führen. Die Akteure müssen lernen, nicht gegeneinander zu arbeiten, sondern gemeinsam Ziele zu verfolgen. Nach Lage der Dinge ist das mit einer zentralistischen Bildungsverwaltung nicht möglich.

Allerdings muss gesagt werden, dass auch die deutschen Flächenstaaten ihre Bildungssysteme von einer Zentrale aus steuern, wenngleich dies meistens mittlere Ebenen wie die nordrhein-westfälischen Bezirksregierungen und deren nachgeordnete Behörden voraussetzt, die mit Schulaufgaben befasst sind. Aber zuständig ist ein Ministerium, das mit Gesetzen, Erlassen und Verordnungen regiert, mit der Folge einer stark beschränkten Autonomie auf kommunaler Ebene. Die Schulen müssen sich in dem Rahmen bewegen, den das Land gesetzlich vorgibt und das zentrale Ministerium steuert, was auch hier mangels Aufsicht zur Folge hat, dass die faktische Autonomie der einzelnen Schule höher ist als die gesetzlich vorgesehene.

In keinem einzigen Schulgesetz wird im Übrigen auf das Verhältnis zum Bund eingegangen, schon gar nicht in gesetzgeberischer Hinsicht. Auch das Verhältnis zu den Kommunen spielt über das allgemeine Verwaltungsrecht und die Regelung der Trägerschaft sowie vagen Hinweisen zur Zusammenarbeit mit den öffentlichen Einrichtungen vor Ort keine Rolle. Die entscheidenden Vorgaben finden sich in den Gemeindefinanzierungsgesetzen der Länder.

5. Hemmnisse der Systementwicklung

Das deutsche Bildungssystem hat sich seit 1815 immer föderativ entwickelt. Der Aufbau eigener Bildungsverwaltungen ist zunächst äusserst sparsam erfolgt und hat stets die Zuständigkeit der Gemeinden beachtet. Das hat sich erst geändert, seit zwischen „inneren“ und „äusseren“ Schulangelegenheiten unterschieden worden ist. Diese sogenannte „doppelte Steuerung“ ist administrativ ein zentrales Hindernis bei der Weiterentwicklung des Systems. Die Folge einer solchen Steuerung ist die Zentralisierung der entscheidenden Bildungsangelegenheiten in den Bundesländern gewesen. „Zentralisierung“ meint die Verstärkung der obersten Verwaltungsebene und eine Steuerung durch Erlasse, die nur unzureichend kontrolliert werden kann.

Die deutsche Gesetzgebung unterscheidet unisono zwischen den „äusseren“ und den „inneren“ Schulangelegenheiten. Nur die äusseren unterliegen der Zuständigkeit der Kommunen, die also die Schulhäuser unterhalten müssen, Sorge tragen, ob die Zugangswege in einem geordneten Zustand sind, wie der Ausfall eines Hausmeisters zu verkraften ist und ob die Heizkosten gesenkt oder angehoben werden müssen. Damit sind in den Gemeinde- oder Stadträten besondere Kommissionen befasst, die aber nur in diesen „äusseren“ Hinsichten wirklich die Entwicklung der Schulen vor Ort beeinflussen können. Anders als in der Schweiz haben die Gemeinden eine schwache Stellung, sie sind fast immer für den Unterhalt der Schulen zuständig, aber werden an der Bildungspolitik und den Entscheidungen des Landes kaum beteiligt.

Die wirklich wichtigen Angelegenheiten der Schule sind die *inneren*, also

- die Anstellung der Lehrkräfte,
- die Regelung der Besoldung,
- die Zulassung der Lehrmittel,
- die Bestimmung der Schulleitungen,
- die Organisation der Ausbildung
- die Kontrolle der Schulqualität
- oder die Gestaltung der Schulentwicklung in der Fläche.

Die Neuordnung dieser „doppelten Steuerung“ ist inzwischen mehrfach gefordert worden und würde eine deutliche Verschiebung der Kompetenzen und Zuständigkeiten nach unten implizieren, also die Kommunen stärken (Berkemeyer/Bos/Manitius/Müthing 2008, S. 136f.).

Die Bildungseinrichtungen sind ein zentraler Standortfaktor für die Entwicklung der Städte und Gemeinden, den der Deutsche Städtetag in den letzten Jahren immer wieder deutlich angemahnt hat. Damit soll nicht gesagt werden, dass die inneren Schulangelegenheiten sämtlich zu äusseren werden sollten, sondern lediglich darauf hingewiesen werden, dass auch die öffentlichen Schulen in staatlicher Trägerschaft zum *kommunalen* Angebot gehören und von dort aus entwickelt werden müssen. Auf dieses Angebot stellen sich die Kunden der Bildung, also die Eltern und Schüler, ein und hier liegt vor allem die Chance zur Weiterentwicklung, die nicht nur die Schulen betrifft.

Umgekehrt gesagt: Der grösste Hemmschuh der Entwicklung besteht in der Top-Down-Steuerung, die alle wichtigen Geschäfte von oben nach unten administriert und dadurch Erwartungen aufbaut, die nicht nur unrealistisch sind, sondern zugleich Anspruchshaltungen festlegen, die nicht eingelöst werden können. Zudem wird Praxiswirksamkeit unterstellt, die nicht gegeben ist. Die Lehrkräfte und Schulleitungen beklagen sich daher zu Recht, denn was in den Schulen ankommt, ist oft nicht umsetzbar. Oder die Schulen sind gezwungen, spezielles Know How für die Erlasslage zu entwickeln, was jedenfalls nicht dem Unterricht zugutekommt.

Eine typische Massnahme ist die periodische Ankündigung der Minderung des Unterrichtsausfalls durch „mehr“ Planstellen für die Lehrkräfte, die dann auch irgendwie bereitgestellt werden, ohne dadurch den Unterrichtsausfall zu beenden. Bei der Ankündigung wird nie gesagt wird, wo die Stellen herkommen, wie sie finanziert werden und was die „Bereitstellung“ im Haushalt für die Schulen vor Ort bedeutet. Die Ankündigung soll politische Konflikte auskühlen, doch die Umsetzung ist intransparent und der nächste Konflikt ist absehbar.

Frühere Zuständigkeiten der Städte und Gemeinden für die Leitung ihrer Schulen wurden nach 1960 fortschreitend abgebaut, die kommunale Ebene ist auch aus Gründen der Bildungsfinanzierung geschwächt worden, ohne die lokale Trägerschaft zu verändern. Örtliche Schulsteuern sind ebenso verschwunden wie die Erhebung von Schulgeld, dessen Höhe die Gemeinden festsetzen konnten. Die Abschaffung des Schulgeldes geschah für die Gymnasien in den meisten Ländern der alten Bundesrepublik erst mit Beginn des Schuljahres 1958/1959. Die Volksschulen waren schon früher gebührenfrei, allerdings ist die Lehrmittelfreiheit ganz unterschiedlich gehandhabt worden.¹⁹

Nur wenige Schulen werden heute direkt vom Land getragen, die Kommunen als hauptsächlicher Schulträger haben dennoch ständig Zuständigkeiten abgeben müssen. Die Folge ist eine Verwaltung, die den Schulen nichts nützt und die wirksam sein will, obwohl sie viel zu viele Aufgaben bewältigen muss. Der hohe Aufwand an Gesetzen, Erlassen und Verordnungen steht in keinem Verhältnis zum Ertrag, während auf der anderen Seite die von Gesetzgeber und Verwaltung definierten Zuständigkeiten im historischen Längsschnitt ständig angewachsen sind.

¹⁹ 1946 verfügte etwa die damalige Provinz Hannover über einen Etat von 84,8 Millionen Reichsmark. Beim Wegfall des Schulgeldes hätten geschätzte 2.3 Millionen Reichsmark zusätzlich aufgebracht werden müssen (Akten zur Vorgeschichte 1989, S. 529/Anm. 27).

Leitideen des New Public Management bestimmen die deutsche Bildungsverwaltung nur ganz in den Anfängen und auch eher nur im Sinne einer neuen Rhetorik. Wie mühsam die Veränderung der Kompetenzen und Zuständigkeiten ist, zeigen Beispiele aus verschiedenen Bundesländern, darunter Niedersachsen, wo 2007 Konzepte, Wege und Akteure einer „eigenverantwortlichen Schule“ vorgestellt worden sind (Busemann, Oelkers, Rosenbusch, 2007). Das Kernproblem ist evident: Sollen die Schulen mehr Autonomie erhalten, dann muss die doppelte Steuerung überdacht, müssen Zuständigkeiten nach unten abgegeben und die Ressourcen anders als bisher eingesetzt werden.

Die Bildungspolitik der Bundesländer ist trotz der Einigung der KMK in Sachen Bildungsstandards für Schule und Lehrerbildung stark davon geprägt, eigene Profile zu entwickeln, ohne wirklich in eine Wettbewerbssituation eintreten zu wollen. Es findet nicht ein Wettbewerb um gute Ideen und beste Projekte statt, sondern eher eine weitere Differenzierung von Verwaltung und Zuständigkeit. Zählt man nur die Lehrpläne für die verschiedenen Schularten, Schulstufen, Jahrgänge und Fächer in 16 Bundesländern zusammen, die zu erstellen eine aufwändige Expertise verlangt haben, dann landet man schnell bei einer Zahl von weit mehr als 2000 einzelnen Produkten, deren Wirksamkeit alles Andere als gegeben ist.

Die Stundendotierung der einzelnen Fächer ist genauso unterschiedlich wie die Ausbildung der Lehrkräfte oder deren Anstellungsbedingungen. Auch der Leistungsstand der Schülerinnen und Schüler weist grosse Unterschiede auf, die zwischen einzelnen Bundesländern je nach Fach und Jahrgang bis zu zwei Jahre umfassen können. Die mit dem Schulabschluss erworbenen Berechtigungen sind dagegen nicht ungleich, das Abitur gilt bundesweit als Hochschulzugang, unabhängig von der mit dem Abschluss erreichten Qualität der Allgemeinbildung.

Wenig beachtet sind die Ungleichheit der einschlägigen Schulgesetze und so der Ordnungsrahmen, den die Länder vorgeben. Schon die Bestimmungen des Zwecks der öffentlichen Bildung und daran anschliessend der Aufgaben der Schulen sind hochgradig verschieden. Auffällig ist auch die ständige Vermehrung der Aufgaben bei gleichzeitiger Vermeidung von konkreten Zielsetzungen, die sich überprüfen lassen würden. Im Schleswig-Holsteinischen Schulgesetz vom 24. Januar 2007 heisst es etwa: „Die Schule soll dem jungen Menschen helfen, in einer ständig sich wandelnden Welt ein erfülltes Leben zu führen“ (SchulG, §4, 3). Niemand wird da widersprechen, ohne dass abgesehen werden kann, wie dieses Ziel erreicht werden kann. Diese Formel findet sich im Übrigen in keinem anderen Schulgesetz, ohne darin eine Anomalie zu sehen.

Eine Gesamtrechnung der Kosten, die dieses hoch differenzierte System verursacht, liegt nicht vor. Es ist nicht einmal bekannt, wie viel Verwaltungsaufwand, beschrieben in Personalstellen und Betriebsmitteln, die sechzehn deutschen Bundesländer wirklich betreiben. Das Schulministerium Nordrhein-Westfalen konnte 2010 über einen Etat von 13.938,8 Millionen Euro verfügen, das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus verfügte im Haushaltsplan 2010 über 9.498,216,2 Euro und dem Kultusministerium in

Niedersachsen standen im Haushaltsjahr 2010 Mittel in der Höhe von 4.731,1 Millionen Euro zur Verfügung. Vergleiche im Detail liegen nicht vor.

Das ist kein Zufall, denn die umfangreichen und komplexen Haushalte der Bundesländer lassen sich nur schwer vergleichen, weil sowohl die Terminologie als auch die Berechnungsart unterschiedlich sind. Man weiss also oft einfach nicht, was die Zahlen im Bildungsbereich bedeuten, weil Referenzgrößen fehlen. Das gilt sowohl für den Bund als auch für die Bundesländer und den Vergleich zwischen ihnen. Der zentrale Bereich der Bildungsfinanzierung ist so weitgehend intransparent, was dadurch noch gestärkt wird, dass bei der Abfassung der Haushalte auf Lesbarkeit kein Wert gelegt wird.

Zur Verdeutlichung der Dimensionen sei nur so viel gesagt: Der Jahresetat der KMK betrug im Jahre 2005 bei seinerzeit zweihundert Mitarbeitenden an zwei Standorten rund 50 Millionen Euro. Dem niedersächsischen Kultusministerium stehen 2011 169 Stellen zur Verfügung bei einem Etat von 16,5 Millionen Euro. Das Land beschäftigt in diesem Jahr Lehrkräfte auf 66.558 Personalstellen, denen 5.717 Stellen für ausserschulische Tätigkeitsfelder gegenüberstehen, nämlich solche der Landesschulbehörde (512 Stellen), der schulischen Qualitätssicherung und Lehrerausbildung (5.036, davon 165 für Qualitätssicherung) des Ministeriums (Land Niedersachsen 2011, S. 4).

Es ist unklar, wie viele Personen tatsächlich angestellt sind, die Zahlen zeigen, dass für ein grosses und personalintensives System Ressourcen zur Verfügung stehen, die für klassische Verwaltungsaufgaben gedacht sind sowie die Lehreraus- und Fortbildung bedienen können, für Entwicklung aber kaum ausreichen. Die Steuerung durch Erlasse und Vorschriften hat also einen simplen Grund, für mehr und anderes fehlt das Personal, und dies in einem Bundesland, das vergleichsweise viel für Strukturwandel und Umschichtungen der Stellen getan hat. Der Bürokratisierungsvorwurf betrifft also primär die Regelungsdichte und nicht die Personalausstattung.

Die Deutsche Kultusministerkonferenz (KMK) geht zurück auf die „Konferenz der deutschen Erziehungsminister“ aller Besatzungszonen, die am 19./20. Februar 1948 in Stuttgart-Hohenheim stattgefunden hat. Die Minister der drei westlichen Besatzungszonen trafen sich erstmalig am 2. Juli 1948, dem Gründungsdatum der eigentlichen KMK. Elf Jahre später, am 20. Juni 1959, schlossen zehn Länder der Bundesrepublik ein Abkommen zur Errichtung eines Sekretariats der ständigen Konferenz, das aufgrund der gestiegenen Aufgaben nötig geworden war. Ein förmlicher Staatsvertrag für Organisation der Bildung zwischen den Bundesländern existiert nicht, obwohl das möglich gewesen wäre.

Die deutschen Bundesländer können ihre Zusammenarbeit in Form von Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen oder anderen Arten der Vereinbarung regeln. Ein Beispiel für die Kooperation mit Staatsverträgen ist der Vertrag über die Errichtung der Gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ (ZDF) vom 6. Juni 1961. Ein solcher Vertrag ist für die Bildung nie abgeschlossen worden, die KMK kann lediglich aufgrund des Abkommens von 1959 agieren. Die Länder verpflichten sich in dem Abkommen nicht zu gemeinsamen Zielsetzungen, die auch in der Geschäftsordnung der KMK vom 19. November 1955 nicht niedergelegt sind.

Das „Abkommen über das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister“ ist am 25. Oktober 1991 um die fünf neuen Bundesländer erweitert worden. Auf die Schliessung eines Staatsvertrages wurde erneut verzichtet. Das hat Folgen: Die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz binden nur die in der Konferenz vertretenen Minister, nicht das Bundesland als Ganzes, da es sich bei dem Abkommen ja nicht um einen Staatsvertrag handelt. Die Minister verpflichten sich, die jeweiligen Beschlüsse umzusetzen und sie gegebenenfalls in Landesrecht zu verwandeln, etwa durch Gesetzesentwürfe und deren Beschluss durch die Landtage.

Das Bundesland Niedersachsen hat im Oktober 2004 auf Beschluss der Landesregierung das KMK-Abkommen als erstes und bislang einziges Land gekündigt. Eine solche Möglichkeit ist im §6 vorgesehen. Einen besonderen Kündigungsgrund muss es nicht geben, in diesem Falle sind aber Gründe angeführt worden, vor allem in Richtung mangelnder Effizienz der Gremien. Auch die von der KMK vorangetriebene Rechtschreibreform hat bei der Kündigung wohl eine Rolle gespielt. Wäre sie tatsächlich vollzogen worden, dann hätte das eine gravierende Folge gehabt, denn das Abkommen von 1959 hätte insgesamt beendet werden müssen. „Die Kündigung durch ein Land bewirkt, dass das Abkommen mit Wirkung für alle Länder ausser Kraft tritt“ (Abkommen 1959, §6, 1).

In der Literatur ist von einer „überschiessenden Rechtsfolge“ (Schmidt 2005, S. 341) die Rede. Zur Erneuerung der KMK hätten die anderen Länder ein neues Abkommen schliessen müssen.

„Ein solches ersetzendes Abkommen stellte jedoch keinen omnilateralen Vertrag mehr dar, sondern lediglich einen multilateralen, der nicht mehr in gleicher Weise wie das Abkommen über das Sekretariat der Kultusministerkonferenz geeignet erschiene, die Vergleichbarkeit schulischer, universitärer und beruflicher Bildung im einheitlichen Bildungsraum Deutschland zu sichern, wie dies politisch gefordert und verfassungsrechtlich durch Art. 11 G nahe gelegt ist“ (ebd., S. 341).

In dieser Situation vereinbarte die KMK auf einer Sondersitzung am 2. Dezember 2004, die Zahl der Gremien zu reduzieren. Zwei Wochen später wurde auf der Konferenz der Ministerpräsidenten der deutschen Bundesländer beschlossen, den Personalbestand der KMK um bis zu 30% zu reduzieren. Weiterhin wurde beschlossen, auf das strikte Prinzip der Einstimmigkeit bei allen Beschlüssen zu verzichten (ebd., S. 342). Allerdings sind alle zentralen Geschäfte nach wie vor von einstimmigen Beschlüssen abhängig. In der Geschäftsordnung heisst es:

„Für Beschlüsse, die der Herstellung der notwendigen Einheitlichkeit und Mobilität im Bildungswesen dienen, für Beschlüsse mit Auswirkungen auf die Landeshaushalte und Beschlüsse, die die Kultusministerkonferenz selbst betreffen oder zur Errichtung gemeinsamer Einrichtungen ist Einstimmigkeit erforderlich. Andere Entscheidungen werden mit einer

Mehrheit von mindestens 13 Stimmen getroffen. Verfahrensbeschlüsse werden mit einfacher Mehrheit gefasst“ (Geschäftsordnung I/6).

Andere Formen der Kooperation zwischen den Bundesländern im Bereich von Kultur und Bildung sind diskutiert worden, ohne bislang wirksam umgesetzt zu werden. Die Idee einer Annäherung setzt voraus, dass Kooperationen überhaupt notwendig sind, was nur dort zutrifft, wo ein einzelnes Land die anstehenden Aufgaben nicht erfüllen kann. Zu den kooperativ zu erledigenden Aufgaben zählen insbesondere solche,

„die sich aus der Einbettung der Länder in die bundesstaatliche Ordnung ergeben, wie die wechselseitige Anerkennung der Bildungsabschlüsse. Dies setzt einen hinreichenden Grad an Vergleichbarkeit der Ausbildungsgänge und damit gewisse gemeinsame Inhalte voraus, was die Aufstellung gemeinsamer Bildungsstandards und die Kontrolle von deren Einhaltung gebietet. Hinzu treten Aufgaben wie die Planung von Schulgebäuden oder der Erwerb von Unterrichtsmaterialien, die an sich auch von jedem Land alleine erfüllt werden könnten, wobei aber durch die bei Zusammenschluss der Länder wesentlich erhöhten Beschaffungszahlen eine Stückkostensenkung zu erwarten ist“ (Schmidt 2005, S. 344).

Eine institutionelle Kooperation über die bestehende KMK hinaus ist denkbar schwierig, nicht zuletzt in juristischer Hinsicht. Die Bundesländer können untereinander Amtshilfe leisten, die aber über ein bestimmtes Mass nicht hinausgehen kann. Ausgeschlossen ist, dass einzelne Bundesländer gesetzlich geregelte Aufgaben anderer Länder stellvertretend übernehmen. Eine solche Form „vikariierender Verwaltung“ ist nicht möglich. Daher bliebe nur die Schliessung eines Staatsvertrages, wenn tatsächlich die KMK auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt werden soll (ebd., S. 345), was aber die Länder vermutlich nicht wollen, weil sie damit Autonomie an die KMK abgeben würden.

Die KMK wird auch von innen heraus kritisiert. In einem Beitrag für ein Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung beschreibt der ehemalige Staatssekretär im Ministerium für Bildung und Frauen des Bundeslandes Schleswig-Holstein, Wolfgang Meyer-Hesemann, die Folgen der Föderalismusreform drastisch mit dem Hinweis, dass die neu gewonnenen Möglichkeiten von einigen Bundesländern „konsequent, andere sagen rücksichtslos, genutzt“ werden. Die Folge davon ist, dass es der KMK immer schwerer fällt, sich zu einigen und folgenreich abzustimmen, vor allem dann, wenn die Einigung einen Verlust an Autonomie nach sich ziehen würde (Bildungsföderalismus auf dem Prüfstand 2009, S. 13/14).

Der Befund wird so zusammengefasst:

„Der KMK fällt es immer schwerer, sich in zentralen gesamtstaatlichen Fragen auf gemeinsame Rahmenregelungen oder Projekte zu verständigen. Die Daseinsberechtigung der KMK beweist sich inzwischen auf vielen Feldern immer häufiger in unverbindlichen ‚Empfehlungen‘, wohl

austarierten ‚Stellungnahmen‘ und ‚Handlungskonzepten‘, die lediglich Kompilationen der ohnehin in den Ländern durchgeführten Massnahmen oder Projekte darstellen.“ (ebd., S. 14)

Bei dieser Entwicklung habe nicht die politische Ausrichtung der jeweiligen Landesregierungen den Ausschlag gegeben. Die zunehmende Unverbindlichkeit hänge vor allem damit zusammen, dass stärkere Länder sich von schwächeren keine Richtung vorschreiben lassen wollen. Eine Verständigung ist häufig nur möglich auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Exemplarisch dafür stehen die Vereinbarungen zur Lehrerausbildung, die tatsächlich eher die Unübersichtlichkeit vergrössert als Klarheit geschaffen haben und in der Umsetzung weit auseinanderliegen (ebd.).

Meyer-Hesemann beobachtet auch, dass für dasselbe Problem in aller Regel sechzehn verschiedene Lösungen gefunden werden, egal, ob es sich um vorschulische Sprachstandsdiagnostik, Verfahren der externen Evaluation oder Methoden der Leseförderung handelt. Wenn es, was inzwischen selten vorkommt, gemeinsame Projekte gibt, dann nur noch unter dem Vorbehalt landesspezifischer Abweichungen (S. 15). Die Durchführung von Vergleichsarbeiten ist ebenso Ländersache wie die Entwicklung der Unterrichtskultur oder die Etablierung von Schulleitungen. Dabei ist die Rhetorik identisch, auch spielt die pädagogische Ideologie keine wirkliche Rolle mehr, gleichwohl differieren die Lösungen je nachdem, welche Kommissionen und Gremien in den Bundesländern damit befasst sind.

Die politische Kernfrage, ob der Bund „das Heft in die Hand nehmen und den Ländern die wesentlichen Rahmenbedingungen vorgeben“ soll, beantwortet Meyer-Hesemann jedoch negativ. Eine Bundeslösung sei nicht notwendig und auch nicht sinnvoll, weil der Bund nicht mehr Praxisnähe herstellen könne als die Kultusbürokratie der Länder. Eher würde sich die Neigung, Top-down zu administrieren, erhöhen. Die Qualität schulischer Bildung hänge aber „ganz wesentlich von der eigenverantwortlichen Gestaltung vor Ort und einer engen Verbindung mit der Region ab“ (ebd., S. 17).

An die Analyse schliessen sich sechs Empfehlungen an, die überraschend wenig konkret sind und sehr allgemein gehalten werden. Es geht einerseits um die Erhöhung der Aufwendung für Bildung und Forschung gesamtstaatlich auf 10% des Bruttoinlandproduktes (BIP), wie dies auf dem Bildungsgipfel am 22. Oktober 2008 in Dresden beschlossen wurde. Weiter wird eine Stärkung der KMK durch andere Führungs- und Entscheidungsstrukturen, ein handlungsfähiges Sekretariat und ein ausreichendes Budget vorgeschlagen, also letztlich die Zurücknahme der Beschlüsse von 2004.

Gefordert wird ein „solidarischer Föderalismus“, wie er sich jedoch gerade nicht entwickelt hat. Auch Meyer-Hesemann plädiert für eine Aufhebung des Kooperationsverbotes und eine Erweiterung des Artikels 104a GG, mit denen eine dauerhafte Mischfinanzierung von Bund und Ländern für Bildungsaufgaben erreicht werden soll. Und schliesslich wird die Weiterentwicklung der heutigen Gremien der Gemeinschaftsaufgabe Bildung empfohlen, die „zur Beratung und

Verabschiedung wirklich durchgreifender gesamtstaatlicher Massnahmen im Bildungsbereich“ führen soll (ebd., S. 17).

Aber das setzt voraus, die verschiedenen Ebenen des Bildungssystems irgendwie direkt und folgenreich miteinander verbinden zu können. Möglich scheint das durch Beschlüsse und daran anschliessende Erlasse, also eine Steuerungsphilosophie, die sich als wenig wirksam erwiesen hat. „Durchgreifende gesamtstaatliche Massnahmen“ können nicht verordnet werden, und das würde auch dann gelten, wenn der Bund gleichsam das Kommando übernehme. Die Strategien der Zusammenarbeit müssen die Ebenen beachten und sich von der Vorstellung einer Entwicklung durch Vorschriften trennen. Bildungsreformen sind umso besser zu realisieren, je mehr sie mit den Betroffenen abgestimmt sind und ihnen einleuchten. Das „sense-making“ entsteht durch eine zur Reformsprache passende Praxis und nicht unabhängig davon.

6. Strategien der künftigen Zusammenarbeit

Die Kooperation zwischen Bund und Bundesländern ist vielfältig möglich. Was mit dem Kooperationsverbot derzeit ausgeschlossen ist, sind - nochmals gesagt - direkte finanzielle Zuwendungen des Bundes an einzelne Bildungseinrichtungen der Länder. Aber auch dieses Verbot liess sich umgehen, wie die Finanzierung der Universität zu Lübeck gezeigt hat. Hier wurde das Bundesland Schleswig-Holstein durch ein Tauschgeschäft unterstützt,²⁰ was mit der Regelung im Art. 91b GG gedeckt sein mag, wonach Bund und Länder „bei der Förderung von Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung an Hochschulen“ zusammenwirken können. Übertragbar auf den Bereich der öffentlichen Schulen scheint eine solche Finanzierung aber nicht zu sein, zumal sie auch früher nie bestanden hat. Aber das darf Neuüberlegungen nicht behindern.

In der öffentlichen Diskussion wird oft der „Bildungswirrwarr“ der Länder hervorgehoben und als Lösung eine stärkere Kompetenz des Bundes gefordert, ohne dabei jedoch konkrete Vorstellungen zu entwickeln. Meistens entsteht der Unmut durch Mobilitätsfolgen, etwa wenn Eltern in ein anderes Bundesland ziehen und dort die nicht selten unangenehmen Unterschiede der realen Verschulung erfahren. Tatsächlich besteht für solche Fälle kein Serviceangebot, das aber leicht einzurichten wäre, wenn die Behörden und Schulen sich dieser Aufgabe wirklich annehmen würden.

Jede Schule kann Ressourcen einsetzen, wie bei einem Wechsel des Bundeslandes Rückstände im Lernstand aufgeholt werden können, und die Behörden können spezielle Hotlines einrichten, die Auskunft geben, wo und wie den Eltern beim Wechsel geholfen wird. Schulen können in Kernfächern

²⁰ Die schleswig-holsteinische Landesregierung hatte im Mai 2010 angekündigt, die medizinische Fakultät und so das Herzstück der Universität aus Kostengründen zu schließen. Der Bund sagte zu, das Kieler Institut für Meeresforschung in Höhe der Mittel zu finanzieren, die bei der Schließung der Lübecker Fakultät eingespart worden wären. Das Kieler Institut wurde in die Trägerschaft der Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren überführt.

zusätzlichen Unterricht anbieten, mit dem schnell für Anschluss gesorgt werden kann, Mitschüler können als Lernpaten für Zuzügler eingesetzt werden und schliesslich kann es für schwierige Fälle besondere Beratungen geben. Die meisten Probleme dürften sich auf diese Weise lösen lassen.

Die dafür erforderlichen Mittel sind bescheiden und lassen sich ohne grossen Aufwand in den Haushalten der Länder und Gemeinden aufbringen. Wenn Mobilitätsfolgen so bearbeitet werden, wird der Unmut zurückgehen, die Schulen sind nur einfach nicht auf diese Aufgabe eingestellt. Ein Zentralismus in der Bildung lässt sich allein damit nicht begründen, anzustreben wäre eine grössere Kundennähe und ein Sinn für die Probleme der Eltern, nicht ein Superministerium wie in Frankreich oder in Japan. Wer dort umzieht, hat es im Übrigen keineswegs leichter als in Deutschland.

Allerdings müssen die Bundesländer ihre Hausaufgaben machen. Es geht nicht an, dass allein schon die Terminologie für Verwirrung sorgt. Gleiches muss gleich bezeichnet werden, und es wäre ein Leichtes für die KMK, die Begrifflichkeit anzupassen. Bundesweite Bildungsstandards wird es geben, es ist nicht einzusehen, dass jedes Bundesland die Schulen, die Ausbildungsgänge oder die Besoldungsform je unterschiedlich bezeichnen kann, ohne sich abstimmen zu müssen. Eltern finden sich nicht zurecht, wenn Hauptschulen plötzlich „Werkrealschulen“ genannt werden,²¹ nachdem schon der Ausdruck „Hauptschule“ nicht nachvollziehbar war, weil eine Restschule keine Hauptschule sein kann.

Wenn tatsächlich das Bildungssystem verbessert werden soll, dann müssen drei Ebenen betrachtet werden, die nicht in einem Top-Down-Verhältnis stehen, nämlich

- die des Bundes,
- der Bundesländer
- und der Kommunen.

Es wird auch in Zukunft nicht so sein, dass der Bund im Bereich der öffentlichen Schulen Gesetze erlässt, die dann nur noch von den Ländern und Kommunen „umgesetzt“ zu werden brauchen. Generell ist die Neigung, zuerst Gesetze zu erlassen und dann einen Entwicklungsprozess in Gang zu setzen, zu hinterfragen.

Das schliesst aber neuartige Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen nicht aus. Finanzielle Mittel können ja auch auf anderen Wegen die Schulen erreichen, etwa mit gezielten Entwicklungsprogrammen, die themengebunden sind, eine längere Laufzeit haben und sich nach erfolgreicher Implementation vor Ort verstetigen lassen. Die Länder werden daran auch dann beteiligt, wenn sie selbst nicht finanzieren, einfach weil sie gesetzlich für die der

²¹ In Baden-Württemberg wird mit dem Schuljahr 2010/2011 die „Werkrealschule“ geführt, die als eine Erweiterung der Hauptschule angesehen werden muss. Leistungsstarke Hauptschüler erhalten nach der 7. Klasse zusätzlichen Unterricht in den Fächern Deutsch, Mathematik und Englisch und besuchen nach der 9. Klasse die Werkrealschule. Zwei Abschlüsse sind möglich, nach der 9. Klasse der Hauptschul- und nach der 10. Klasse der Realschulabschluss.

Schulen zuständig sind und nicht gegen sie Entwicklungsarbeit betrieben werden kann. Damit soll aber nicht einem Top-Down-Modell der Ebenensteuerung das Wort geredet werden, das sich hinter vielen Wünschen nach Zentralisierung durch den Bund verbirgt.

Die entscheidende Ebene sind die Kommunen. Der erste Schritt zur Systementwicklung wäre die Neugestaltung der doppelten Steuerung und die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die kommunale Ebene. Der Bund kann besonders förderungswürdige Projekte wie etwa die Frühförderung, einschliesslich der Veränderung der Ausbildung für den Kindergarten, finanziell unterstützen und auf diesem Weg auch einen Wettbewerb um gute Lösungen freisetzen. Die Länder bleiben zuständig, aber erhalten Mittel nur dann, wenn die Kommunen einbezogen sind und eine Wettbewerbssituation entstehen kann.

Die Kommunalisierung der Bildung, wie sie im Projekt „Lernen vor Ort“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF)²² derzeit realisiert wird, kann einen weitreichenden Wandel auslösen, wenn nicht nur die verschiedenen Schularten ins Spiel kommen, sondern vom Konzept einer kommunalen „Bildungslandschaft“ ausgegangen wird. Die Erfahrungen, die bisher vorliegen, sind ermutigend. Sie zeigen die hohe Bereitschaft unterschiedlichster Bildungsträger zur Zusammenarbeit und Systementwicklung auf der untersten Ebene der Gemeinden oder Landkreise. Die Gelder sind kompetitiv vergeben worden. Sie sind ein Musterbeispiel, wie eine Finanzierung durch den Bund möglich ist, wozu auch die einhellige Unterstützung durch die grossen deutschen Stiftungen beigetragen hat.

Das Projekt „Lernen vor Ort“ verstärkt die kommunale Zusammenarbeit und geht davon aus, dass sich lokale Bildungsräume schaffen lassen, die gemeinsame Ziele verfolgen und die auch über ein gemeinsames Management verfügen. Dieser Ansatz wird derzeit in zahlreichen Projekten verfolgt, Evaluationsdaten werden demnächst vorliegen. Mit diesem Projekt greift der Bund nicht in die föderative Hoheit der Länder ein, die weiterhin über alle „inneren Schulangelegenheiten“ entscheiden können. Allerdings sind mit der Stärkung der kommunalen Bildung Konflikte denkbar, die bisher gar nicht aufgetreten sind, weil die Kommunen allein für die „äusseren Schulangelegenheiten“ zuständig waren.

Der Ansatz einer Stärkung der kommunalen Bildung ist auch in der Hinsicht interessant, dass die Verwaltung des Landes wie die der Gemeinden lernen muss, mit einer zweiten Kraft neben sich umzugehen, nämlich das lokale Management der einzelnen Projekte. Auch hier zeichnen sich Konflikte ab, die aber mit einigem „Goodwill“ gelöst werden können. Wichtig ist, dass gemeinsame Ziele verfolgt und bestehende Zuständigkeiten grosszügig ausgelegt werden, ohne damit unüberwindliche Hindernisse zu verbinden.

²²Das Projekt hat im Herbst 2009 begonnen und sieht für die Teilprojekte eine Laufzeit von drei Jahren mit einer Option für eine zweijährige Verlängerung vor. Für die Finanzierung stehen 60 Millionen Euro zur Verfügung, die der Bund und der Europäische Sozialfonds (ESF) bereitstellen. Ausgenommen Berlin sind alle Bundesländer mit insgesamt 40 Kommunen und Landkreisen vertreten (<http://www.lernen-vor-ort.info/>).

Ein projektgebundenes Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern besteht wie gesagt nicht, das Problem ist eher, wie die Erfahrungen von Projekten in der Breite genutzt werden können, wenn die Ressourcen nur wenige Schulen direkt erreichen. Aber gerade das Konzept der Bildungslandschaft, wie es etwa in der Stadt Köln entwickelt worden ist, erfordert eine enge Kooperation zwischen den einzelnen Anbietern und verlangt, dass auch und gerade Schulen voneinander lernen. Gute Erfahrungen mit neuen Unterrichtsformen oder in der Schulentwicklung müssen transferiert werden können und das setzt abgestimmte Netzwerke voraus.

Dem Kölner Projekt liegen Erfahrungen mit einem Modellversuch „selbstständige Schule“ zugrunde, an dem 84 Schulen beteiligt waren und der am 31. Juli 2008 zu Ende ging. Im Juni 2008 schloss das Ministerium für Schulen und Weiterbildung Nordrhein-Westfalen Kooperationsverträge mit seinerzeit 19 Regionen des Landes, die der Weiterentwicklung der Bildungsnetzwerke im Land dienen sollten und eine Laufzeit von fünf Jahren erhielten. Der Rat der Stadt Köln hatte im Januar 2008 eine „Strategische Planung der Regionalen Schullandschaft Köln“ beschlossen. Köln nimmt auf dieser Grundlage am Förderprogramm „Lernen vor Ort“ des Bundes teil und erhält dafür Bundesmittel. Unterstützt wird das Projekt auch von den RheinEnergieStiftungen.

Das kardinale Problem bei solchen befristet finanzierten Projekten ist die Verstetigung nach Ablauf der Projektzeit. Wenn die Bundesmittel nicht mehr fließen, müssen Länder und Kommunen einspringen, ohne die entsprechenden Mittel zur Verfügung zu haben. Hier kann man sich einen vom Bund finanzierten Fonds vorstellen, der je nach Entwicklung der Projekte eingesetzt werden kann. Eine Anschlussfinanzierung würde es dann nur im Erfolgsfalle geben, was voraussetzt, dass alle Projekte extern evaluiert werden. Die Entscheidung würde so auf Datenbasis erfolgen. Und örtliche Stiftungen, die mehr als bisher in die kommunale Bildungsentwicklung einbezogen werden sollten, stehen nicht nur in Köln zur Verfügung.

Eine solche Stärkung der kommunalen Ebene einhergehend mit Bildungslandschaften verlangt einen hohen Aufwand, ist nur gegen Widerstände zu realisieren, die oft gar nicht offen auftreten und stellt dennoch eine *behutsame* Reform dar. Was allerdings schon damit verlangt wird, ist die sichtbare Veränderung der doppelten Steuerung, also die bisherige Arbeitsteilung zwischen den Ländern und den Kommunen, in deren Folge auch weitergehende Reformen möglich sind. Sie verlangen einen politischen Willen, der sich dort zeigt, wo mit zusätzlichen Mitteln neue Handlungsspielräume eröffnet werden, wie sich am Beispiel von „Lernen vor Ort“ gut zeigen lässt.

Aber von dem Beispiel kann natürlich nicht auf das Ganze geschlossen werden. Die konkrete Schulentwicklung verläuft in den Ländern unterschiedlich und die Bereitschaft, über temporäre Kooperationen hinaus Kompetenzen nach unten abzugeben, ist nicht sehr ausgeprägt. Wenn sich die Schulen jedoch in Richtung mehr Autonomie entwickeln sollen, ist davon unmittelbar die bisherige Steuerung betroffen, die sich mit konkreten Projekten wohl unterlaufen, aber nicht aussetzen lässt.

Das kann an allen Aspekten der Schulautonomie, der Organisationsentwicklung und der Qualitätssicherung gezeigt werden. Genannt seien etwa:

- Die Vereinheitlichung der Anstellungsbedingungen der Lehrkräfte auf der Basis einer angenähert gleichen Ausbildung,
- die Steuerung durch Leistungstests und Evaluationsdaten, die Schule und Unterricht erreichen,
- eine Standardisierung der Lehrmittelproduktion, die von felderprobten Lehrmitteln ausgeht,
- die weitgehende Autonomie der einzelnen Schule und die Ausstattung mit Globalbudgets
- sowie das Recht, die Lehrkräfte anzustellen und entlassen zu können.

Dabei würde die Schulleitung eine starke Rolle erhalten, die heute von Ausnahmen abgesehen kaum in das Geschehen der einzelnen Schule eingreift. Hier würde ein neues Berufsfeld Schulleiter/Schulleiterin entstehen, das mit einer eigenen Ausbildung verbunden sein muss.

Ein wichtiger Punkt sind auch die Leistungsanforderungen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, die zwischen den Bundesländern nicht annähernd übereinstimmen, nicht einmal die Bezeichnung der Studiengänge ist einheitlich, geschweige denn die Dauer der Ausbildung oder die Qualitätskontrolle. Zwar gibt es inzwischen auf KMK-Ebene Vereinbarungen über fachliche und überfachliche Standards der Lehrerbildung, aber die Umsetzung ist Sache der Hochschulen und so der Bundesländer, sie erfolgt entsprechend unterschiedlich, heterogen und widersprüchlich. Gemeinsame Strategien der Entwicklung der Lehrerbildungssysteme sind bislang nicht zu erkennen (Oelkers 2009).

Das lässt sich durch engere Formen der Abstimmung zwischen den Ländern verändern, die sich regional verstehen können, also nicht immer die gesamte Republik betreffen müssen. Generell muss die Einsicht wachsen, dass eine geteilte Entwicklungsarbeit anzustreben ist, nicht jedes Bundesland muss immer alle Probleme bearbeiten, vielmehr müssen gute Lösungen anderer Bundesländer ohne grossen Aufwand übernommen werden können, dort, wo es Sinn macht, etwa

- in der Leistungsmessung,
- der Entwicklung der Unterrichtskultur,
- der Implementation von Bildungsstandards,
- im Bereich des E-Learning,
- in der Qualitätssicherung
- oder auch in der Lehrerbildung.

Vermutlich lässt sich mit regionalen Abstimmungen kurzfristig am meisten erreichen, weil der bestehende Apparat ohne grosse Verunsicherung der Länderautonomie dafür eingesetzt werden kann.

Noch weitergehende Reformen würden die bestehende Struktur angreifen. Ein Vorschlag geht dahin, den Bund an der Deutschen Kultusministerkonferenz zu beteiligen und die KMK so zu verändern, dass Mehrheitsentscheide nicht nur möglich, sondern der Regelfall wären. Seit 2005 kann die KMK wie gezeigt in bestimmten Fällen Mehrheitsentscheide treffen. „Für Beschlüsse jedoch, die finanzwirksam sind, die Mobilität im Bildungsbereich oder die Kultusministerkonferenz selbst betreffen, ist ... Einstimmigkeit der Länder erforderlich.“²³ Die Beteiligung oder besser Ermächtigung des Bundes wäre ein Fall für Einstimmigkeit und dafür wäre nicht einmal eine Mehrheit absehbar.

Auch die Selbstauflösung der KMK ist nicht absehbar, vielleicht sollten tatsächlich Staatsverträge geschlossen werden, wie dies in der Schweiz im HarmoS-Abkommen zwischen den beigetretenen Kantonen der Fall gewesen ist. In der „Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat)“ vom 14. Juni 2007 ist genau vorgeschrieben, zu was sich die Beitretenden verpflichten, nämlich

- was die obligatorische Grundbildung im Blick auf die Fächergruppen ausmacht,
- wie der Sprachenunterricht erfolgt,
- dass die Einschulung um zwei Jahre vorverlegt wird und mit dem vollendeten vierten Lebensjahr beginnt,
- dass es eine achtjährige Primar- und eine dreijährige Sekundarstufe gibt,
- dass landesweite Bildungsstandards eingeführt werden und ein regelmässiges Bildungsmonitoring erfolgt,
- dass Lehrpläne und Lehrmittel aufeinander abgestimmt werden
- und Blockzeiten sowie Tagestrukturen eingeführt werden.

Der erste Versuch eines Austritts aus der KMK, die Kündigung des Landes Niedersachsen im Herbst 2004, führte zu wenig mehr als einer temporären Reduktion des Budgets. Vorstösse in anderen Landtagen blieben erfolglos (Antrag 2004), die KMK konnte mit einigen Modifikationen weiterbestehen und das trifft auch für die Kritik zu, die der KMK entgegengebracht wird. Staatsverträge würden für mehr Verbindlichkeit sorgen.

Auf der anderen Seite gilt die KMK in den Bundesländern als mehr oder weniger gut bewährt. Eine Veränderung der Struktur der KMK durch Beteiligung des Bundes sollte jedoch schon aus Eigeninteresse juristisch geprüft werden, denn wenn der Bund zahlt, will er auch beteiligt werden. Ein eigenes Bundesbildungsgesetz dürfte an der Kulturhoheit der Länder gemäss Art. 30 GG scheitern. Und die Veränderung des Steueraufkommens, wie dies manche Bundesländer wünschen, ist politisch nicht absehbar. Die Länder sollten sich darauf einstellen, dass die stärkere Beteiligung des Bundes der Stimmung in der Bevölkerung entspricht und sie zum Handeln aufgefordert sind.

Im Blick auf die Steuerung des Bildungswesens wird der Einfluss der KMK oft überschätzt. Sie gibt bei bestimmten Fragen einen Rahmen vor und ermöglicht inhaltliche Abstimmungen zwischen den Bundesländern, aber sie

²³ <http://www.kmk.org/wir-ueber.uns/institutionen-der-kmk.html>

beeinflusst nicht die Entwicklung in ihnen oder nur soweit, wie der jeweilige Rahmen reicht. Die Länder haben den Föderalismusentscheid von 2006 so verstanden, dass sie jetzt noch autonomer handeln können, ohne auf die KMK achten zu müssen, die ja kein Schulgesetz, keinen Landeshaushalt und keine einzige Massnahme zur Qualitätssicherung je beeinflussen könnte. Sie ist nicht einmal berechtigt, Vergleiche der Qualität - etwa von Schulgesetzen - anzustellen.

Was aber jederzeit möglich ist, wäre eine externe Evaluation der KMK, die mit dem Ziel erfolgen sollte, Auftrag, Ausstattung und Effizienz zu überprüfen und neue Lösungen zur Weiterentwicklung vorzuschlagen, einschliesslich der Frage der Beteiligung des Bundes und der möglichen Neuordnung durch Staatsverträge. In Form eines Sekretariats der Länder hat sich die KMK überlebt, andererseits bearbeitet das stetig gewachsene Bundesministerium für Bildung und Forschung viele Belange von gesamtstaatlichem Interesse, so dass sich fragt, welche Aufgaben die KMK in Zukunft übernehmen soll. Möglich wären etwa regionale Büros, die konkrete Projekte betreuen und befristet tätig sind.

Der Artikel 104b GG schliesst eine Finanzierung des Bundes im Bildungsbereich aus. Der Artikel kann aber um diesen Punkt erweitert werden, ohne einfach an die früheren Gemeinschaftsaufgaben anzuschliessen. Die Schweizer Bundesverfassung ist im Jahre 2005 um einen Bildungsartikel erweitert worden, der trotz kantonaler Zuständigkeit vom „Bildungsraum Schweiz“ spricht und hier erstmalig eine Aufgabe des Bundes definiert. Der Bund muss tätig werden, wenn die Kantone dies nicht tun. Ähnliche Regelungen wären auch in Deutschland denkbar, wenngleich nicht im Grundgesetz zu definieren ist, welche konkreten Massnahmen darunter fallen und welche nicht.

7. Empfehlungen

Aus der Analyse ergibt sich eine Reihe von Empfehlungen, die sich gleichsam von unten nach oben ordnen lassen, also von den kommunalen Bildungslandschaften zum Grundgesetz. Die föderalistische Struktur des deutschen Bildungswesens ist robust und lässt sich nur schrittweise neu justieren, und das gelingt auch nur dann, wenn sich für die Länder damit Vorteile verbinden, die über die Amtshilfe hinausgehen. Entgegen der Demoskopie, deren Ergebnisse ja von den gestellten Fragen abhängen, eine föderative Ordnung hat auch seine guten Seiten und bietet Chancen, die bei der künftigen Entwicklung genutzt werden müssen.

Die Empfehlungen votieren nicht für die zentrale Lenkung der Bildungspolitik durch den Bund. Vielmehr geht es um einen geschickten Einsatz der Bundesmittel für eine nachhaltige Schulentwicklung und so für die richtigen Anreize.

1. Sichtbare Veränderung der doppelten Steuerung.

Bei den weitaus meisten öffentlichen Schulen sind Städte und Gemeinden die Schulträger und so verantwortlich für die „äusseren“ Schulangelegenheiten. Dazu gehören Errichtung und Unterhalt der Gebäude, Beschaffung der Geräte, Materialien, Hilfsdienste und andere Ressourcen. Die „inneren“ Schulangelegenheiten sind Sache des jeweiligen Bundeslandes. Die wichtigste Angelegenheit ist die Anstellung der Lehrkräfte, hinzu kommen die Lehrpläne für die verschiedenen Schultypen, die Unterrichtsgestaltung, die Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer und die Qualitätssicherung, die heute meistens in Form von Inspektoraten erfolgt.

Von Schulautonomie kann erst dann die Rede sein, wenn die Schulen

- bei der Anstellung der Lehrkräfte beteiligt werden,
- im Rahmen der Vorschriften des Landes eigene Ziele verfolgen und darauf bezogen Lernprogramme entwickeln,
- die Qualitätssicherung vor Ort voranbringen,
- als Abnehmer an der Lehrerinnen- und Lehrerausbildung wirksam beteiligt werden
- eigene Ressourcen aufbringen können
- und über ein ausreichendes Budget verfügen, das ihnen Handlungsspielräume verschafft.

2. Unterstützung kommunaler Schulentwicklung durch den Bund im Rahmen des Konzepts der „Bildungslandschaften“ bei kompetitiver Mittelvergabe in Form thematisch gesteuerter Projekte.

Das Konzept der „Bildungslandschaften“ hat erhebliche Bewegung in den beteiligten Städten und Landkreisen ausgelöst. In aller Regel sind die öffentlichen Schulen eingebunden und an der Entwicklung beteiligt. Der Bund hat hier kommunale Schulentwicklung wirkungsvoll unterstützt und sollte das Programm fortsetzen, gegebenenfalls durch den Einsatz der grossen deutschen Stiftungen. Die Erfahrung zeigt, dass die Schulen nicht nur von anderen Bildungsanbietern, die vor Ort tätig sind, profitieren, sondern auch mehr als bisher mit anderen Schulen zusammenarbeiten und gemeinsame Strategien entwickeln, die einerseits die Qualitätssicherung und andererseits den Erfahrungsaustausch betreffen.

3. Erhöhung der echten Schulautonomie gemäss dem Konzept der „eigenverantworteten Schule“.

Für die Verabschiedung von Schulgesetzen müssen Qualitätsnormen eingeführt werden und ein gemeinsamer Rahmen gelten. Die Erlassdichte der Länder muss reduziert werden, wenn

von eigenverantworteten Schulen die Rede sein soll. Die Schulen müssen bei ihren Entscheidungen autonomer werden und dabei insbesondere die örtlichen Gegebenheiten beachten können. Besonderes Augenmerk muss auf die Stärkung der Schulleitung gelegt werden, von zentraler Bedeutung sind auch die Personalentwicklung und die Ressourcennutzung. Die Aufgaben vermehren sich noch, wenn Schulen im Ganztagsbetrieb unterhalten werden, was inzwischen Ziel aller deutschen Bundesländer ist. Nunmehr müssen auch andere Professionen beschäftigt werden, zudem ist Laientätigkeit verlangt und stellen sich andere Aufgaben in der Qualitätssicherung. Hier müssen Schulen so autonom wie möglich handeln können.

4. Einrichtung von Serviceangeboten an jeder Schule zur Bewältigung der Mobilitätsfolgen.

Die steigende Mobilität in der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt hat zur Folge, dass mehr Eltern und Erziehende das Bundesland wechseln. Die Kinder und Jugendlichen müssen dann Schulen besuchen, die oft nicht an die bisherigen anschliessen. Mit der Situation, für die sie nichts können, werden Eltern und Kinder allein gelassen. Zur Bewältigung der Mobilitätsfolgen müssen Service-Angebote bereitstehen, die in den aufnehmenden Schulen zur Verfügung stehen und die auf den speziellen Fall eingestellt sind, also nicht pauschal arbeiten. Darunter kann eine Bandbreite von Massnahmen verstanden werden, die von direkter Beratung über Hotlines für Problemfälle bis zur gezielten Information auf den Webseiten der Schulen reichen können.

5. Geteilte und priorisierte Entwicklungsarbeit in den Ländern, Verbesserung des länderübergreifenden Austausches und Lernen von den besten Schulen, unabhängig von der Landzugehörigkeit.

Alle grösseren Aufgaben, die sich in der Bildungspolitik stellen, werden heute von den Bundesländern je für sich bearbeitet. Ausserhalb der Expertenkommunikation gibt es kaum länderübergreifende Abstimmungen und schon gar keine Prioritäten. Das gilt für

- die Implementation von Bildungsstandards,
- die Anpassung der Lehrerbildung an das Bologna System,
- die Weiterentwicklung der Lehrpläne,
- die Fort- und Weiterbildung,
- die Qualitätssicherung,
- die Verbesserung der Unterrichtskultur
- und andere Bereiche mehr.

Die Länder müssen im Blick auf diese Aufgaben mehr als bisher voneinander lernen und sie brauchen nicht alles selber machen.

Hinzu kommt, dass der länderübergreifende Austausch sich auf die besten Schulen richten sollte, von denen die praktizierenden Lehrkräfte am meisten lernen können. Zu diesen Zwecken sollten eigene Akademien eingerichtet werden, so wie das auch beim Deutschen Schulpreis der Bosch-Stiftung praktiziert wird. Gearbeitet werden kann in Länder übergreifenden regionalen Verbänden.

6. Implementation von Bildungsstandards und Anpassung des Prüfungswesens.

Das staatlich vorgeschriebene Prüfungswesen gehört zu den Schwachpunkten des deutschen Bildungssystems. Die Länder haben je eigene Regelungen, die zum Teil stark voneinander abweichen. Die Regelungen selbst sind kleinformig und lassen kaum Spielraum für Entwicklung. Neue Formen sind so gut wie nie ausprobiert worden. Die Implementation von Bildungsstandards stellt in dieser Hinsicht eine Chance dar, die genutzt werden sollte. Mit Prüfungen lässt sich das Bildungssystem nachhaltig steuern. Eine Möglichkeit, die näher ins Auge gefasst werden sollte, wären einheitliche Abschlussprüfungen, die sich an den Bildungsstandards ausrichten. Eine solche Lösung würde Themenvorgaben seitens der Ministerien ersetzen. Geprüft werden sollte auch die Übertragung von Prüfungsfunktionen an unabhängige Agenturen. Speziell Prüfungen, die sich mit Berechtigungen verbinden, sollten im Bereich von allgemeinbildenden Schulen mindestens von Lehrkräften anderer Schulen unterstützt, wenn nicht übernommen werden.

7. Strukturelle Angleichung der Lehrerbildung.

Die Bologna-Reform hat dazu geführt, die ohnehin schon uneinheitliche Ausbildung der deutschen Lehrkräfte noch mehr zu zersplittern. Hier ist dringend eine strukturelle Angleichung erforderlich, die von der KMK auf den Weg gebracht werden sollte. Die verschiedenen Lösungen,

- wie die Lehrerbildung in Bachelor- und Masterprogrammen untergebracht wird,
- wie darauf bezogen die Praktika organisiert werden,
- wie das Prüfungswesen gestaltet wird
- und wie der Anschluss an die zweite Phase gesucht wird,

lassen sich vergleichsweise leicht annähern. Die entsprechenden Gesetze auf Länderstufe müssen nur entsprechend angepasst werden. Das Gleiche gilt für die Entwicklung einer leistungsfähigen Form von Qualitätssicherung, die in der Lehrerbildung praktisch nicht vorhanden ist.

8. Themengebundene Koordination der grossen Stiftungen.

Seit 1990 haben die grossen deutschen Stiftungen die Entwicklung des Bildungswesens massgeblich vorangetrieben. Das wird sich in Zukunft 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. Die grossen thematischen Bereiche der Zukunft sind:

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

9. Externe Evaluation der KMK und deren Weiterentwicklung unter Beteiligung des Bundes.

Die KMK empfiehlt seit einer Reihe von Jahren externe Evaluationen für das Bildungswesen und liegt mit dieser Strategie auch richtig, wenn man die Anstrengungen der Länder vor Augen hat, die die früheren Inspektorate komplett neu aufbauen mussten. Die KMK steht seit ihren Anfängen in der Kritik, die sich in den letzten Jahren verstärkt hat. Wenn die KMK tatsächlich neue Formen von Governance herausbilden soll, dann setzt das eine externe Evaluation voraus, die möglichst bald in Angriff genommen werden sollte. Wenn überhaupt, dann kann erst auf der Basis von Daten und gutachterlichen Einschätzungen eine Veränderung der jetzigen Struktur unternommen werden.

10. Fonds des Bundes für die Verstetigung der eigenen Projekte.

Der Bund finanziert inzwischen zahlreiche Projekte, die alle Auswirkungen haben auf die Länder und insbesondere auf die Schulen, die sich daran beteiligen. Das bekannteste Projekt ist die Finanzierung der Entwicklung von Ganztagschulen, das 2003 begann und 2009 auslief, nachdem die Laufzeit um ein Jahr verlängert worden ist.

Die Länder reklamieren mit einem gewissen Recht, dass die Streuung dieser Projekte sehr gross ist und sie mit den Folgelasten konfrontiert werden. Oft hat das zur Konsequenz, dass Projekte einfach auslaufen, ohne Fortsetzung zu finden. Wenn nicht die Verteilung der Steuermittel zu Gunsten der Länder verändert werden soll, bleibt nur die Möglichkeit, dass der Bund einen grösseren Fonds einrichtet, aus dem erfolgreiche Projekte weiter finanziert werden können. Das würde auch der Kritik

entgegenarbeiten, die beträchtlichen Bundesmittel für immer neue Projekte einzusetzen, deren Nachhaltigkeit nicht erwiesen ist.

11. Aufhebung des Kooperationsverbotes durch Erweiterung des Artikels 91b GG im Blick auf gemeinsame Projekte im Bildungsbereich und dazu Anpassung des Artikels 104b GG.

Das Kooperationsverbot in der oben beschriebenen Form hat sich aller Voraussicht nach politisch überlebt und steht vor der Aufhebung. Aus pädagogischer Sicht ist das zu begrüßen, weil es sich als sinnvoll und erfolgreich herausgestellt hat, dass der Bund Mittel einsetzt, die die Länder bei ihren Aufgaben im Bildungsbereich unterstützt haben. Diese Form der Kooperation im Blick auf einzelne Projekte, die prioritär geordnet werden sollten, gehört fortgesetzt, und wenn dafür eine Änderung des Grundgesetzes notwendig ist, sollte sie möglichst rasch vollzogen werden.

Eine direkte Finanzierung von Schulbudgets kann damit verbunden werden, wenn dafür transparente Vergabekriterien zur Verfügung stehen und nicht nach dem Giesskannenprinzip subventioniert wird. Im Schuljahr 2009/2010 besuchten in Deutschland 8.907.663 Schülerinnen und Schüler allgemeinbildende Schulen der unterschiedlichsten Art.²⁴ Das statistische Bundesamt unterscheidet 15 verschiedene Schulformen, die von Vorklassen und Schulkindergärten bis zu Abendgymnasien und Kollegs reichen.

Für die insgesamt 34.642 Schulen kann der Bund nicht jeweils direkt zum Budget beitragen, zumal sich schwierige politische Fragen stellen, ob nur die Schulen in öffentlicher Trägerschaft oder auch die Privatschulen unterstützt werden sollen. Wenn, dann sollte die direkte Finanzierung mit Bewerbung und so Wettbewerb verbunden werden, wie dies in Projekten der Fall ist. Das würde auch für finanzielle Zuwendungen an Kommunen gelten.

²⁴ Angaben gemäss Statistisches Bundesamt Deutschland.

Anhang: Literatur

Dokumente:

Abkommen über das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland vom 20. Juni 1959 sowie Abkommen über den Beitritt der neuen Länder vom 25. Oktober 1991.

http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1959/1959_06_20/Abkommen-KMK/pdf

Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, 1945-1949. Band 1. Hrsg. v. Bundesarchiv und Inst. f. Zeitgeschichte. Sonderausgabe. München: R. Oldenbourg Verlag 1989.

Antrag der Fraktion der FDP betreffend Abschaffung der real existierenden Kultusministerkonferenz und der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK). Hessischer Landtag 16. Wahlperiode Drucksache 16/2733 vom 28.09. 2004.

Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Hirsch, Dr. Petra Sitte, Volker Schneider (Saarbrücken), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. - Drucksache 16/6053 - 2007. (= Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode Drucksache 16/6130 vom 25.07.2007)

Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Agnes Alpers, Nicole Gohlke, Dr. Rosemarie Hein, und der Fraktion DIE LINKE. - Drucksache 17/291 - 2010. (= Deutscher Bundestag 17. Wahlperiode Drucksache 17/411 vom 08.01.2010)

Das Schulwesen in Nordrhein-Westfalen aus quantitativer Sicht 2009/2010. Statistische Übersicht 371. 3. Auflage. April 2010. Düsseldorf: Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2010.

Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (Hrsg.): Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2011. Berlin: EFI 2011.

Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäss Beschluss vom 19. November 1955 i.d.F. vom 02.06.2005.

<http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/gogr/pdf>

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 85, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) (= Deutscher Bundestag. 16. Wahlperiode Drucksache 16/813 vom 07.03.2006) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.

<http://lexetius.com/GG/>

Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007.

http://edudoc.ch/record/24711/files/HarmoS_d.pdf

Kamp, H.: Starke Schule vor Ort durch echte Bildungspartnerschaft von Bund, Ländern und Kommunen. Berlin: Deutscher Bundestag o.J.

Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Hirsch, Dr. Petra Sitte, Volker Schneider (Saarbrücken), Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und der Fraktion

DIE LINKE. 2007. (= Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode, Drucksache 16/6053)
Kleine Anfrage der Abgeordneten Agnes Alpers, Nicole Gohlke, Dr. Rosemarie Hein, Dr. Petra Sitte und der Fraktion DIE LINKE. 2009. (= Deutscher Bundestag 17. Wahlperiode, Drucksache 17/291 vom 15.12.2009)
Lachmuth, A./Georgii, H./Borhanian, S.: Föderalismusreform 2006. Grundsatzänderung – Synopse. Dokumentation. Berlin: Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste 2006. (PD 1/WD 3- 313/06)
Land Niedersachsen: Haushaltsplan für das Jahr 2011. Einzelplan 07 Kultusministerium.
<http://www.mf.niedersachsen.de>
Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (SchulG) vom 24. Januar 2007 (letzte Änderung vom 28. Januar 2011).
Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Januar 2005.
http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20050216_2bvf000103.html

Darstellungen:

Berkemeyer, N./Bos, W./Manitius, V./Müthing, K: (Hrsg.): Unterrichtsentwicklung in Netzwerken. Konzeptionen, Befunde, Perspektiven. Münster: Waxmann 2008.
Bildungsföderalismus auf dem Prüfstand. Status Quo und Perspektiven. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung 2009.
Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung 2008.
Busemann. B./Oelkers, J./Rosenbusch, H.S. (Hrsg.): Eigenverantwortete Schule – Ein Leitfaden. Konzepte, Wege, Akteure. Köln: LinkLuchterhand 2007.
Egle, Chr./Zolnhöfer, R. (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projekts. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2007.
Klieme, E. et al.: Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards. Eine Expertise. Herausgegeben vom Bundesministerium für Bildung und Forschung. Bonn: BMBF 2003.
Oelkers., J.: „I wanted to be a good teacher...“ Zur Ausbildung von Lehrkräften in Deutschland. Studie. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung 2009.
Oelkers, J./Reusser, K.: Expertise: Qualität entwickeln - Standards sichern - mit Differenz umgehen. Unter Mitarbeit von E. Berner/U. Halbheer/St. Stolz. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung 2008.
Schmidt, Th.I.: Die Zukunft der Kultusministerkonferenz nach Niedersachsens Kündigung. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 53 (2005), S. 335-346.
Schul- und Bildungspolitik in Deutschland 2011. Ein aktuelles Stimmungsbild der Bevölkerung und der Lehrer. Eine Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach. Allensbach: IfD 2011.
Wolf, F.: Bildungsfinanzierung in Deutschland. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2008.