

Jürgen Oelkers

Föderalismus im Bildungswesen und das Kooperationsverbot aus pädagogischer Sicht^{)}*

1. Demoskopische Befunde

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“ der unbedingten Identifizierung wie in der Schweiz, was vor allem mit der Grösse zu tun haben mag. Nach deutschen Grössenvorstellungen sind Kantone Gemeinden und Schweizer Gemeinden wären längst in grösseren Verwaltungseinheiten aufgegangen. Ich stamme aus Niedersachsen, dort wurde der Ausdruck „Samtgemeinde“ erfunden, die zur Gründung mindestens 7.000 Einwohner umfassen muss. Ich habe nicht gezählt, wie viele Schweizer Gemeinden bei dieser Richtzahl geschlossen werden müssten, wobei man wissen muss, dass die wenigsten dieser Gemeinden rote Zahlen schreiben, auch weil sie den jeweiligen Steuerfuss selbst festsetzen können.

Auch die anderen Ergebnisse der Bertelsmann-Studie verwundern nicht:

^{*)} Vortrag auf der 1. Sitzung der Expertengruppe „Perspektiven des deutschen Bildungsföderalismus“ am 2. November 2011 in Berlin.

- Bei grossen Herausforderungen wie dem Klimawandel wünschen sich nahezu 100% der Befragten ein bundeseinheitliches Vorgehen (ebd., S. 21).
- Mehr als 90% begrünnen 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 Prozent der Befragten abgelehnt (ebd., S. 23).
- Weit mehr als zwei Drittel sind für die Beibehaltung des Länderfinanzausgleichs (ebd., S. 24).

Ein solches Ergebnis wäre in der Schweiz undenkbar. Der Schweizer Föderalismus basiert auf Wettbewerb und erst dann auf Ausgleich, es gibt kein Verfassungsgebot zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ wie im deutschen Grundgesetz (GG §72, 2). Das Staatsverständnis ist ein anderes, kein Schweizer würde die Metapher vom „Vater Staat“ benutzen, ausser in ironischer Hinsicht.

Eine im April 2011 vorgestellte Untersuchung des Instituts für Demoskopie Allensbach, die von der Vodafone-Stiftung Deutschland in Auftrag gegeben wurde, kommt bezogen auf Probleme der Bildung zu ganz ähnlichen Resultaten wie die Bertelsmann-Studie. Befragt wurden neben dem repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung auch Eltern mit 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 sogar 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 entsteht der Eindruck, dass eine zentrale Steuerung die Nachteile des Bildungsföderalismus irgendwie ausgleichen könnte, also mit einem Bundesbildungsgesetz¹ alles besser würde.

2. *Warnung vor Zentralismus*

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 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 die früheren Länder im Zuge der Verwaltungsreform 1952 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’Education 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 auf allen Ebenen. 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

¹ 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/>)

Unterrichts tätig, was unmittelbar die Frage der Relation und der Effektivität aufwirft, die in Frankreich heiss diskutiert wird und Anlass zu Stellenkürzungen gegeben hat.²

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.³ 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.

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

- Gerade der Föderalismus kann dazu führen, dass unterschiedliche Lösungen für ähnliche Probleme gefunden werden können.
- Auch die Idee des Wettbewerbs um bessere Lösungen lässt sich nur föderativ realisieren.
- Eine Zentrale wäre 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 wird und muss. In der amerikanischen Forschungsliteratur heisst die Erfolgsbedingung: „sense-making“. Der Sinn aber entsteht nur vor Ort, verlangt aufwändige Kommunikation und muss

² Die Regierung von François Fillon plante 2010 einen Abbau von 10.000 bis 17.000 staatlichen Planstellen in der nationalen Bildung Frankreichs.

³ <http://www.mext.go.jp/english/budget/index.htm>

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 auch gesagt werden, dass 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. Auch das ist aber unterschiedlich, in Sachsen sind Schulen „nachgeordnete Behörden“, wenn sie in der Trägerschaft des Landes sind.⁴ In jedem Fall müssen sie sich in dem Rahmen bewegen, den das Land gesetzlich vorgibt und das zentrale Ministerium steuert.

3. *Stärkung der Kommunen*

Das deutsche Bildungssystem hat sich seit 1815 immer föderativ und eigentlich kommunal 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 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.

⁴ <http://www.bildung.sachsen.de/smk/49.htm>

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.

4. Kritik der Bildungssteuerung

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.

Die Zahlen der Bildungsverwaltungen 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, 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 existiert nicht, obwohl das möglich gewesen wäre.

Das „Abkommen über das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister“ ist am 25. Oktober 1991 um die fünf neuen Bundesländer erweitert worden. Auf die Abschliessung von Staatsverträgen wurde erneut verzichtet. Die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz binden nur die in der Konferenz vertretenen Minister, nicht das Bundesland als Ganzes, da es sich 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.

Eine 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 bleibt nur die Schliessung eines Staatsvertrages, wenn tatsächlich die KMK auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt werden soll, was aber die Länder vermutlich nicht wollen, weil sie damit Autonomie an die KMK abgeben würden.

Die Kooperation zwischen Bund und Bundesländern ist vielfältig möglich. Was mit dem Kooperationsverbot derzeit ausgeschlossen ist, sind 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,⁵ 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.

⁵ 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.

Jede Schule kann Ressourcen einsetzen, wie bei einem Wechsel des Bundeslandes Rückstände im Lernstand aufgeholt werden können, die Behörden können spezielle Hotlines einrichten, die Eltern beim Wechsel helfen und einen Nachhilfeunterricht organisieren. Die dafür erforderlichen Mittel sind bescheiden und lassen sich ohne grossen Aufwand in die Haushalte der Länder und Gemeinden stellen. 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.

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,⁶ nachdem schon der Ausdruck „Hauptschule“ nicht nachvollziehbar war, weil eine Restschule keine Hauptschule sein kann.

5. Chancen und Empfehlungen

Neuartige Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen sind möglich. 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 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 für die Realisierung von Zielen sind die Kommunen. Bildung findet hier statt. Der erste Schritt zur Systementwicklung wäre die Aufhebung 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.

⁶ 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.

Die Kommunalisierung der Bildung, wie sie im Projekt „Lernen vor Ort“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF)⁷ 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 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 Folgefinanzierung 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 stehen nicht nur in Köln zur Verfügung, die mehr als bisher in die kommunale Bildungsentwicklung einbezogen werden sollten.

- Die konkrete Schulentwicklung verläuft in den Ländern unterschiedlich
- und die Bereitschaft, über temporäre Kooperationen hinaus Kompetenzen nach unten abzugeben, ist nicht sehr ausgeprägt.

Aber wenn sich Schulen in Richtung mehr Autonomie entwickeln sollen, dann 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 felderproben 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.

⁷Das 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/de.>)

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. Und es gibt keine erkennbare Strategie, Standards der Ausbildung mit denen des schulischen Unterrichts zu verbinden (Oelkers 2009).

Das lässt sich durch engere Formen der Abstimmung zwischen den Ländern verändern, die sich regional verstehen kann, also nicht immer die gesamte Republik betreffen muss. 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 von Bildungsstandards,
- im Bereich des E-Learning,
- in der Qualitätssicherung
- oder eben 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.“⁸ Die Beteiligung oder besser Ermächtigung des Bundes wäre ein Fall für Einstimmigkeit und dafür wäre nicht einmal eine Mehrheit absehbar. Und auch die Selbstaflösung der KMK ist nicht absehbar.

Im Blick auf die tatsächliche 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 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 - und sei es nur der Schulgesetze - 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

⁸ <http://www.kmk.org/wir-ueber.uns/institutionen-der-kmk.html>

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.

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.

1. Sichtbare Veränderung der doppelten Steuerung.
2. Unterstützung kommunaler Schulentwicklung durch den Bund im Rahmen des Konzepts der „Bildungslandschaften“ bei kompetitiver Mittelvergabe in Form thematisch gesteuerter Projekte.
3. Erhöhung der echten Schulautonomie seitens der Länder gemäss dem Konzept der „eigenverantworteten Schule“.
4. Einrichtung von Serviceangeboten an jeder Schule zur Bewältigung der Mobilitätsfolgen.
5. Geteilte und priorisierte Entwicklungsarbeit in den Ländern, Verbesserung des länderübergreifenden Austausches und Lernen von den besten Schulen unabhängig von der Landzugehörigkeit.
6. Themengebundene Koordination der grossen Stiftungen.
7. Externe Evaluation der KMK und deren Weiterentwicklung unter Beteiligung des Bundes.
8. Fonds des Bundes für die Verstetigung der eigenen Projekte.
9. Aufhebung des Kooperationsverbotes durch Erweiterung des Artikels 91b GG im Blick auf gemeinsame Projekte im Bildungsbereich und dazu Anpassung des Artikels 104b GG.

Literatur

- Berkemeyer, N./Bos, W./Manitius, V./Müthing, K. (Hrsg.): Unterrichtsentwicklung in Netzwerken. Konzeptionen, Befunde, Perspektiven. Münster: Waxmann 2008.
- Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung 2008.
- Egle, Chr./Zolnhöfer, R. (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projekts. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2007.
- 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.
- Schul- und Bildungspolitik in Deutschland 2011. Ein aktuelles Stimmungsbild der Bevölkerung und der Lehrer. Eine Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach. Allensbach: IfD 2011.