

Jürgen Oelkers

*Bildungssysteme und kommunale Verantwortung -
mit einem Blick ins Ausland^{*)}*

1. Das Outing des Referenten

Sie haben sich nach München einen Landsmann aus Norddeutschland eingeladen, der aus einer Stadt in der Nähe Hamburgs kommt. An der Betonung der Vokale hört man das auch, wenngleich hoffentlich nicht so stark wie bei Herrn Steinbrück. Auf dem Städtetag sollte man auch sagen, dass früher bei der Nennung des Namens der Stadt, in der ich aufgewachsen bin, Buxtehude, immer alle gelacht haben. Und wenn man als Kind in Bayern sagte, man komme aus Buxtehude, erntete man ungläubiges Staunen, denn eine Stadt, wo die Hunde mit dem Schwanz bellen oder wo das legendäre Rennen zwischen dem Hasen und dem Igel stattgefunden hat, könne es unmöglich geben. Heute sind das unverzichtbare Größen für Profilbildung und urbane Identitätssicherung. Wikipedia besorgt für die Ungläubigen den Wirklichkeitsbeweis.

Ihr Referent lebt und lehrt seit 25 Jahren in der Schweiz, ohne bisher auf die Idee gekommen zu sein, einen Schweizer Pass zu beantragen. Der Grund ist teils patriotisch und teils pragmatisch. Man kann auch in der Schweiz nicht einfach vom eigenen Aufwachsen Abstand nehmen und die Schlüsselerlebnisse einer deutschen Lebenserfahrung tilgen, auf der anderen Seite, wer ernsthaft und der Lebensart nach Schweizer werden will, müsste die Schweizer Kindheit nachholen. Dort nämlich lernt man die wichtigsten Elemente des Schweizer Lebens, den Kantonsgeist und die Front gegen den dominanten Kanton Zürich, die feinen Unterschiede, etwa - wir sind in München - das Verbot zum Essen Bier zu trinken, das schnelle Duzen und den Dialekt. Das hat Folgen im Alltag, man vergisst ständig, mit wem man alles per Du ist.

Einer meiner Running-Gags bei Vorträgen in der Schweiz weist darauf hin, dass ich während meiner zwölfjährigen Tätigkeit an der Universität Bern nicht gelernt habe, langsam zu sprechen. Dann lachen alle, Berner nämlich gelten aufgrund ihres Dialekts als langsam, und ein deutscher Professor konnte sich der Assimilation entziehen, weil es nicht schaffte, Berndeutsch zu lernen. „Berndeutsch“ ist nicht das, was der Luzerner Emil Steinberger im deutschen Fernsehen spricht. So etwas nennen die Schweizer ganz ohne Ironie „Schriftdeutsch“, zu unterscheiden vom gelebten Dialekt, den man im Kindergarten lernen muss, wenn man wirklich dazugehören will. Und den Kindergarten kann man nicht wiederholen.

Die gefühlten Beziehungen Deutschlands zur Schweiz sind heute schlechter als auch schon, wie die Schweizer sagen. Da ist der frühere Finanzminister und jetzige Kanzlerkandidat, die lebende Hamburgensie, der im März 2009 mit Blick auf die Schweizer Banken gesagt hat:

^{*)} Vortrag auf dem Bildungskongress des Deutschen Städtetages am 9. November 2012 in München.

„Die Kavallerie in Fort Yuma muss nicht immer ausreiten, manchmal reicht es, wenn die Indianer wissen, dass es sie gibt.“

Die Schweizer als „Indianer“ - da ging ein Aufschrei durch das sonst so besonnene Land, statt zu fragen, was die Kavallerie denn bewirken soll, wenn sie ausreitet. Sie kann ja nicht einfach die Schalterräume der UBS am Paradeplatz in Zürich besetzen und historisch waren es die Indianer, die General Custer in die Knie zwangen.

Ein anderer epischer Streit ist der um den Flughafen Zürich, bei dem die deutsche Seite mit Flugbewegungen und die Schweizer Seite mit Lärmemissionen rechnet. Es ist ein jahrzehntelanger Streit, der jeden aufregt und den im Detail niemand mehr versteht, wie auch, wen schon die Grundrechenarten verschieden sind. Aus deutscher Sicht stellt paradoxerweise die Schweizer Kauflust ein Problem dar. Ein Samstagserlebnis in Konstanz ist das Gewirr der Schweizer Dialekte, das heimische Südbadisch geht unter, man stelle sich das für Zürich oder Bern vor.

Ein weiteres Thema ist die ungebrochene Zuwanderung der Deutschen und darin eingeschlossen die Einstellung der deutschen Akademiker, dass ihre Kinder ein Naturecht auf Höhere Bildung hätten, während Schweizer Gymnasien hochselektive Leistungsschulen sind, die eine Aufnahmeprüfung, probeweise Versetzungen kennen und am Ende doppelt so viele Fächer prüfen, wie das im deutschen Abitur vorgesehen ist. Geschafft werden muss das überwiegend in vier und nicht in acht Jahren. Da reibt sich mancher meiner deutschen Kollegen schon die Augen, das Recht auf Bildung garantiert nicht die Schweizerische Maturität.

So gesehen ist die Schweiz auch eine Erfahrung der Fremde. Der Unterschied ist grösser als der zwischen Bayern und Bremen. Aber es scheint auch eine grundlegende Gemeinsamkeit zu geben, denn beide Länder sind föderativ organisiert, zu unterscheiden von zentralistischen Ländern wie etwa Frankreich oder Japan. Für einen Augenblick könnte man meinen, die Schweiz wäre eine Art deutsche Miniatur, denn die Macht ist zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden geteilt, die Zuständigkeiten sind genau bestimmt und werden eifersüchtig bewacht. Aber diese Gemeinsamkeit der politischen Organisation muss nicht heissen, dass auch die Akzeptanz identisch ist.

2. *Föderalismus, Bildung und Demoskopie*

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, wo schon der Gedanke eines Zusammenschlusses von zwei benachbarten Kantonen auf Empörung stösst. Ich wohne im Thurgau am Bodensee, selbständig seit 1803 und 250.000 Einwohner auf 991 km², der Nachbarkanton Schaffhausen, einer der dreizehn alten Orte der Eidgenossenschaft, hat knapp 78.000 Einwohner auf einer Fläche von 298 km² - Fusion, gar noch aus wirtschaftlichen Gründen undenkbar. Dafür sprechen auch die interkantonalen Nettigkeiten, die für Abgrenzung sorgen. „SH“, das Autokennzeichen von Schaffhausen, wird im Thurgau mit „shit happens“ übersetzt, weil niemand langsamer fährt als die Schaffhauser.

Es gibt also eine starke kantonale Identität, die so in den deutschen Flächenstaaten offenbar nicht ausgeprägt ist. Im Empfinden der Bevölkerung ist etwa das Grossherzogtum Baden noch sehr lebendig, weil sich die Zugehörigkeit zur Sprache mit der der Gründung des Bundeslandes Baden-Württemberg nicht geändert hat. Daher verwundern auch die anderen Ergebnisse der Studie nicht:

- Bei den 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).

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 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 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 entsteht der Eindruck, dass eine zentrale Steuerung die Nachteile des Bildungsföderalismus irgendwie ausgleichen könnte, also mit einem Bundesbildungsgesetz¹ alles besser würde.

Kritisiert werden in der anhaltenden Diskussion vor allem die Nachteile des deutschen Bildungsföderalismus, Vorteile werden wesentlich nur von den Landesministerien thematisiert.

- Vergleiche mit zentralistischen Bildungssystemen im Ausland werden auf auffällige Weise nicht gesucht.
- Auch die Erfahrungen in der DDR mit Zentralsteuerung sind kein Thema.
- Der Blick ist auf die aktuellen Erfahrungen gerichtet, die sich mit historisch sehr stabilen Klagen verbinden, die nahelegen, dass alles andere als das Bestehende nur besser werden kann.

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

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).² 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,

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/>)

² Die sechste Änderung des Hochschulrahmengesetzes sollte die Erhebung von Studiengebühren bundesweit ausschliessen.

- 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.

3. Zentralismus und Föderalismus im Ausland

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 wirksam werden 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. 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 aufwirft,
- die in Frankreich heiss diskutiert wird und Anlass zu Stellenkürzungen gegeben hat.³

Das japanische Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MIXT) 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.⁴ Die genaue Zahl der Beschäftigten war nicht in Erfahrung zu bringen.

³ Die Regierung von François Fillon plante 2010 einen Abbau von 10.000 bis 17.000 staatlichen Planstellen in der nationalen Bildung Frankreichs.

⁴ <http://www.mext.go.jp/english/budget/index.htm>

- 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.

Die PISA-Leistungen der japanischen Schülerinnen sind nicht mit der zentralistischen Steuerung zu erklären, sondern mit dem Leistungsdruck am Ende der Sekundarstufe I, der japanischen Erziehungskultur und der Doppelverschulung. Mehr als zwei Drittel aller japanischen Schülerinnen und Schüler besuchen neben der regulären Schule Jukus, das sind private, lokal tätige und meistens gewinnorientierte Abendschulen, die zur Vorbereitung auf Prüfungen dienen.

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 nunmehr nur noch 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.

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 demnächst 11-jährige Volksschule (Vorschule, Primarschule und Sekundarstufe) 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.

Natürlich findet das Bildungssystem auch in der Schweiz zahlreiche Kritiker, die es entweder für zu träge oder für zu wirtschaftslastig halten. Aber was „Trägheit“ genannt wird,

ist in Wirklichkeit steter, niederschwelliger Wandel, und anders als die Kritiker vermuten, dient das Bildungssystem nicht nur den Innovationen der Wirtschaft, es ist selbst innovativ. Unter den Entwicklungen der letzten zwanzig Jahre sind zu nennen:

- Ausbau der Tertiärstufe mit Fachhochschulen und Berufsmaturität
- Bewahrung der starken Stellung der Berufsbildung
- Massvoller Anstieg der beiden Maturitätsquoten (berufliche und gymnasiale)
- Harmonisierung der kantonalen Volksschulen (Lehrplan 21)
- Entwicklung der Unterrichtskultur durch Erweiterte Lehr- und Lernformen (ELF)

Für den Erfolg des schweizerischen Bildungssystems gibt es einen aussagekräftigen Indikator, nämlich die Jugendarbeitslosigkeit. Im März 2012 waren 3.2% aller Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren ohne Beschäftigung.⁵ Die Quote ist auf bereits tiefem Niveau gegenüber den Vormonaten leicht gesunken. Kein Land der Europäischen Union erreicht diese Zahl auch nur annähernd. Die Quote der Jugendarbeitslosigkeit im Jahre 2010 betrug in den Niederlanden 8.7% und in Österreich 8.8%. In Finnland waren im gleichen Jahr 21.4% der Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne Arbeit, exakt die Zahl, die schon 2000 gegeben war. In Deutschland betrug die Quote 2010 9.9% gegenüber 7.5% im Jahre 2000.⁶

Offenbar sind eine hohe Allgemeinbildung und ein Spitzenplatz im PISA-Ranking im Blick auf den realen Arbeitsmarkt nur begrenzt hilfreich. Der Grund ist leicht erklärbar: In Ländern mit ausgebauter Berufsbildung und einem etablierten Lehrlingswesen ist die Jugendarbeitslosigkeit vergleichsweise gering, weil das berufliche Know-how in den Betrieben gewonnen und von den Schulen unterstützt wird, so dass Weiterbeschäftigungen nach der Lehre wahrscheinlich sind.

Die Idee in der Schweiz 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 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.

Auch England ist ein interessantes Beispiel. Historisch war das englische Bildungssystem lange Zeit ein Beispiel für niedrige Schulqualität im öffentlichen Sektor, was in Deutschland lange als Beweis dafür galt, dass Gesamtschulen das Niveau senken und nicht steigern. Aber weder die konservative noch die Labour-Administration haben an der Struktur der *comprehensive school* etwas geändert, etwa in Richtung auf eine Annäherung an das

⁵ Das waren in der gesamten Schweiz 17450 Personen. (Angaben nach Seco)

⁶ Angaben nach Wirtschaftskammern Österreichs (WKO) (Statistik).

selektive Schulsystem in Deutschland. Durchgehendes Ziel der Politik war die Entwicklung besserer Qualität des bestehenden Systems, das in zwanzig Jahren einen tiefgreifenden Wandel erlebte. Das zentrale Kennzeichen war die Verbindung eines ganztägigen Angebots mit neuen Instrumenten der Qualitätssicherung.

Die dafür notwendige gesetzliche Grundlage lieferte der *Education Reform Act* von 1988. Das Gesetz sah drei zentrale Massnahmen vor,

- die Einführung eines verbindlichen Nationalen Curriculums mit expliziten Leistungsstandards pro Fach und Einheit,
- die Erhöhung der Autonomie und Verantwortung der Einzelschule bei gleichzeitiger Neuregelung der Schulaufsicht,
- und die Einrichtung von unabhängigen Evaluationsagenturen zur regelmässigen Erhebung der Schulqualität und deren Beschreibung in öffentlichen Rankings.

Im Ergebnis erhielt man eine historisch beispiellose Stärkung der Zentrale in London, eine Schwächung der lokalen Steuerung und kaum eine Verbesserung der Resultate. Der Gewinner war die gesamtstaatliche Administration und Schulüberwachung, der Verlierer die geschichtlich gewachsenen „local authorities“. Der Grund war politisch: Die ehemalige Erziehungsministerin Margaret Thatcher wollte die Macht der linken Schulpädagogik brechen und hatte damit Erfolg, während die Schulqualität 25 Jahre später immer noch massiv beklagt wird, auch weil viel zu viele Ziele gleichzeitig verfolgt werden.

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 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.

4. *Formen des Umgangs mit Steuerung im Bildungswesen*

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 Aufgaben im Schulbereich befasst sind. Auch das ist aber unterschiedlich, in Sachsen sind Schulen „nachgeordnete Behörden“, wenn sie in der Trägerschaft des Landes sind.⁷ In jedem Fall müssen sie sich in dem Rahmen bewegen, den das Land gesetzlich vorgibt und das zentrale Ministerium steuert.

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 Länder regeln ihre Bildungsangelegenheiten selbst und die Frage ist, welche

⁷ <http://www.bildung.sachsen.de/smk/49.htm>

Zukunft das hat, wenn die Akzeptanz in der Bevölkerung sinkt und der Ärger über die Bildungspolitik zunimmt, immer vorausgesetzt, dass es einen Schweizer „Kantönligeist“ nicht gibt.

Die Entwicklung des Bildungssystems hat sich in Deutschland nie national, sondern immer regional und kommunal vollzogen, also stets mit grossen Unterschieden und unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Was heute so gerne „systemischer Prozess“ genannt wird, ist auf der Linie der Entwicklung von Orten in Landschaften, nicht von ganzen Systemen, realisiert worden. Bildungs„systeme“ existieren so gesehen eigentlich nur in administrativer Hinsicht. Landeshaushalte, Beamtenstellen und die Erlassdichte mögen ein „System“ darstellen, aber was mit ihm gemacht wird, entscheidet sich an der Basis und so vor Ort.

Das ist im Sinne der heutigen Steuerungsphantasien im Bildungsbereich misslich, aber es ist gut, wenn diese Phantasien möglichst häufig auf Realitätskontakt stossen, denn nur so können sie sich selbst zurückstutzen, wenngleich bei ihnen eine Regel gilt, die auf Freud zurück geht, nämlich die Wiederkehr des Verdrängten. Eine neue solche Phantasie ist „Bildungsmonitoring“, also die Beobachtung des Systems mit Zahlen. Doch dieses Monitoring ist zunächst nur eine Metapher, bei der man heute schon die Abwehr durch Liste und Tücke erkennen kann. Damit habe ich nur etwas gegen die masslose Rhetorik gesagt, die solchen Unternehmungen inhärent sind.

Auf den Kult der behördlichen Versprechen reagiert die Basis auf eigene Weise, nämlich durch Ausbremsen und Schwungverlagerung. Ich könnte auch sagen, die Administration unterschätzt die Akteure vor Ort, die sehr geübt darin sind, im Falle von rhetorischen Zumutungen sich erfolgreich taub zu stellen.

- Sie können jede Innovation bis zur Unkenntlichkeit anpassen,
- so dass es naiv wäre, nicht mit einer eigenständigen Basis zu rechnen,
- die über Echos kommuniziert, sich auf die eigene Erfahrung verlässt und sich am Ende keine andere einreden lässt.
- Die Kunst ist, die Basis *für* ein Projekt zu gewinnen und mit fremden Ideen Akzeptanz zu erlangen.

Es gibt noch eine Schwierigkeit: Wenn heute von „Bildung“ gesprochen wird, dann ist in aller Regel die öffentliche Schule gemeint, die merkwürdigerweise immer etwas falsch macht, oft unter Anklage gestellt ist und selten wirklich gewürdigt wird. Schulkritik ist eine fast behavioristische Gösse, in deren Schema von Reiz und Reaktion vor allem eines übersehen wird: Das Feld der gesellschaftlichen Bildung ist viel grösser, als es die Fixierung der öffentlichen Aufmerksamkeit auf die staatlichen Schulen ahnen lässt. Nicht nur gibt es zahlreiche Institutionen ausserschulischer Erziehung und Bildung, auch lässt sich „Bildung“ - was man immer man darunter verstehen mag - nicht allein auf institutionelle Angebote festlegen.

Kinder und Jugendliche lernen vieles, was für sie bedeutsam ist, nicht innerhalb, sondern ausserhalb der Schule.

- Kein Lehrplan vermittelt den Dresscode der Bezugsgruppe,
- kein Sprachunterricht unterstützt den Slang der Peers, mit dem die Zugehörigkeit geregelt wird,

- keine Schullektüre gibt Aufschluss darüber, wie ein Liebesgeständnis gestaltet werden soll oder ob so etwas überhaupt noch zeitgemäss ist,
- kein so genanntes „eigenständiges Lernen“ in der Schule löst ein Problem im Alltag
- und jeder „Förderunterricht“ fördert Talente nur im Blick auf schulische Ziele.

Ein Lerntransfer findet nur statt, wenn ein dazu passender Anschluss gegeben ist (Schmid 2006). Wenn man heute von „Bildungslandschaften“ spricht, dann wird diese Metapher am besten dadurch gefasst, dass man sie als Verkoppelung von brauchbaren Anschlüssen konzipiert, bei denen auch das informelle Lernen Berücksichtigung findet.

Konzeptionell ist diese Optik der Vernetzung im kommunalen Raum neu, normalerweise kommen nur die einzelnen Schulen ins Blickfeld, die ja als die grundlegenden Handlungseinheiten der Entwicklung gefasst werden (Fend 1987). Im Zuge dieser Verengung ist es auch üblich geworden, die staatliche Lenkung des Schulwesens von oben nach unten zu denken, also von der Kultusbürokratie mehr oder weniger direkt in die einzelne Schule. In der Politikersprache heisst das „Durchregieren“, was gerade im Fall der öffentlichen Schulen, die bekanntlich niemand wirklich „regiert“, eine besonders groteske Vorstellung ist.

- Und mit der Reduktion des bildungspolitischen Fokus auf die *staatliche* Schule ist schliesslich ganz aus dem Blick geraten,
- dass Bildung in einem weiteren und umfassenderen Verständnis vor allem als *kommunale* Grösse verstanden werden muss.
- Bildung findet vor Ort statt.

Die Kommunen bieten von der Volkshochschule über die Museen, die Theater und Konzertsäle bis hin zu den Krippen und der Seniorenbildung ausdifferenzierte Programme an, die alle davon ausgehen, dass Bildung nicht an der Schultüre endet. Unterhalt und Ausbau dieser Angebote sind teuer, aber auch notwendig, wenn von einem „Bildungsstandort“ die Rede sein soll. Er ist nicht identisch mit dem Schulangebot vor Ort, schon gar nicht, wenn man noch die Vereine und Ehrenämter der Bildung einbezieht, zu schweigen von den zahlreichen privaten Angeboten.

Die Schlüsselfrage ist, wie man auf dieser Ebene steuern kann. Denkt man vom Ort der Bildung, also den Kommunen und Regionen her, dann hat man im übertragenen Sinne keinen Riesentanker vor Augen, sondern bewegliche Flottillen, eine Gruppierung von nicht aneinander geketteten Schiffen, die in die gleiche Richtung fahren, ohne über nur *eine* Form oder Spezialisierung zu verfügen. Es kommt auf die Verbindung im Raum an, die von der grösstmöglichen Gemeinsamkeit her gesucht werden muss. Unabhängig von der Schiffsmetapher: Gemeint sind Ziele, kommunikative Abstimmungen und Entscheidungen quer zu den Behörden, Schulen und sonstigen Bildungsanbietern vor Ort. Das nennt man neudeutsch auch „governance“.

Es ist ein Irrtum, wenn im Zuge der PISA-Hysterie immer wieder behauptet wird, dass alleine die Schulqualität über den Bildungsstandort entscheiden kann. Nur weil die Lehrergehälter in den Haushalten der deutschen Bundesländer den grössten Posten einnehmen, darf nicht vom unbedingten Vorrang der schulischen Bildung gesprochen werden. Für die Bevölkerung ist Bildung eine Gesamterfahrung quer zu den Generationen, bei der Erneuerung und Anschlussfähigkeit die entscheidenden Grössen sind. Schulen sorgen für die Erstausrüstung, und dies nicht im Sinne eines lebenslangen Vorrates, der sich speichern liesse, sondern als stete Beförderung der Lernfähigkeit.

Warum entsteht dann aber immer wieder der Tunnelblick auf die Schule, der ja nicht nur dazu führt, sie für jedes denkbare Übel der Gesellschaft verantwortlich zu machen, sondern ihr - schlimmer noch - die Lösung aller möglichen Probleme zuzutrauen. Aber Schulen lösen nur schulische Probleme; wenn sie mehr tun sollen, müssen sie Kooperationen eingehen und sich sinnvoll vernetzen können.

- Bildungspolitisch ist der „Schulblick“ leicht zu erklären,
- die Kommunen haben in der Öffentlichkeit keine Stimme, die gehört werden würde.
- Die grossen Debatten sind fast ausschliesslich Schuldebatten,
- in Deutschland mit der Besonderheit, dass eigentlich nur über das Gymnasium diskutiert wird.

Andere Schulen scheint es gar nicht zu geben. Als die Schulzeit um ein Jahr gekürzt wurde, war in den Medien - gestärkt durch Betroffenheitsprominenz - vom „Turboabitur“ die Rede, nur weil die Kultusbürokratie die Lehrpläne noch nicht angepasst hatte. Nach der Kürzung besteht aber immer noch ein in sich geschlossener Lehrgang von acht Jahren, den es in Europa sonst nur noch in Österreich gibt - und in der Ukraine. Neuerdings kehren manche Bundesländer wieder zu den neun Schuljahren zurück, man könnte auch sagen, eine andere Problemlösung ist den Behörden nicht eingefallen.

Also, manche Aufregung ist im Vergleich mit dem Ausland ziemlich unverständlich. Wer den Schulbereich betrachtet, stösst noch auf andere Besonderheiten, für die es international eigentlich keine Beispiele gibt. Die deutschen Schulgesetze unterscheiden unisono zwischen den so genannten „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 halbwegs geordneten Zustand sind, wie der Ausfall eines Hausmeisters zu verkraften ist und ob die Heizkosten gesenkt werden müssen.

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 (Berkemeyer/Bos/Manitius/Müthing 2008, S. 136f.).

Die Bildungseinrichtungen sind ein zentraler Standortfaktor für die kommunale Entwicklung, den der Deutsche Städtetag in den letzten Jahren immer wieder deutlich angemahnt hat. Die heutige Tagung steht ganz in diesem Zeichen, Bildung soll dort entwickelt werden, wo sie stattfindet, an ihrem konkreten Ort, nicht am grünen Tisch und dies in gemeinsamer Verantwortung.

5. Kommunale Verantwortung im deutschen Föderalismus

Damit will ich nicht sagen, dass die inneren Schulangelegenheiten sämtlich zu äusseren werden sollten, sondern lediglich darauf hinweisen, dass auch die öffentlichen Schulen in staatlicher Trägerschaft zum *kommunalen* Angebot gehören, auf das sich die Kunden der Bildung, also die Eltern und Schüler, einstellen. Nach dem Fall der Schulkreisbindung können Eltern heute wählen und tun das auch, mithin achten sie auf das Angebot.

Die Bildungshoheit der Bundesländer ist durch den Föderalismusentscheid von 2007 nochmals gestärkt worden. In der Konsequenz ist es sicher nicht leichter geworden, die kommunalen Zuständigkeiten im Bildungsbereich auszubauen. Die ungleiche Zuständigkeit angesichts der starken Stellung der Landesministerien und der hohen Regelungsdichte ist für die Bildungsentwicklung ein lange Zeit unterschätztes Problem gewesen. Und es darf nie ausser Acht gelassen werden, dass Bildungs- und Schulpolitik die letzte wirkliche Kompetenz der Länder darstellt, die mit Ehrgeiz oder vielleicht auch mit Eifersucht verteidigt wird.

Eine Revision des heute vielfach bedauerten Föderalismusentscheides wird es vor der nächsten Bundestagswahl nicht geben und auch danach ist völlig offen, wie sich das Verhältnis von Bund und Ländern neu gestalten lässt, ohne die Bildungshoheit der Länder zu tangieren oder gar auszuhebeln, was mit dem Grundgesetz nicht vereinbar wäre.

- Eher ist die Frage, was die Länder von sich aus tun können, um die Bildungsstandorte zu stärken, ohne sich selbst zu schwächen.
- Die Antwort kann nur lauten, sich an den Netzwerken zu beteiligen und dies etwa im Land Nordrhein-Westfalen über die Bezirke, Kreise und Kommunen bis hin zu den einzelnen Bildungsanbietern.
- Die Länder sind im Vorteil, die diesen Wandel forcieren und nicht bremsen.

Regionale Bildungsnetzwerke kann man knüpfen und beeinflussen, aber nicht kommandieren, und - sie wachsen auf nicht vorhersehbare Weise. Zur Steuerung braucht man Vereinbarungen, zur Abstimmung eine ständige Konferenz aller Mitglieder, dann eine gemeinsame Entwicklungsstrategie mit einem Lenkungsausschuss und zur Umsetzung ein gut ausgestattetes Büro vor Ort, wo die Geschäfte geführt werden. Je nach Lage sind weitere Koordinatoren nötig, wobei die Kompetenzen nicht zu eng gefasst werden dürfen. Regionale Bildungsnetzwerke sind nur dann erfolgfähig, wenn sie nicht weisungsgebunden verfahren können, was für manche Behörden die grösste denkbare Zumutung darstellt. Der Gewinn wäre eine zeitgemässe Wandlung des Föderalismus.

Aus Schweizer Sicht kann man gegen den Föderalismus an sich nichts haben. Was zu kritisieren ist, sind mangelnde Abstimmungen im System und überflüssige Steuerungsebenen, die die Entwicklung behindern, statt sie zu befördern. Heutige Rufe nach einer bundesstaatlichen Neuordnung des Schulwesens sollte man vor dem Hintergrund der Bürokratiefolgen diskutieren.

- Man hätte wie in Frankreich oder Japan eine uneffiziente, aber aufgeblähte Zentralsteuerung,
- die den Kommunen noch weniger Freiraum liesse, als dies mit der immerhin erreichbaren Landesbürokratie der Fall ist.

- „Zentralisierung“ ist in der Schweiz immer die Aufforderung, eine Regierung abzuwählen.

Auf der anderen Seite haben die zahlreichen internationalen Studien zur Implementation von Bildungsreformen (Oelkers/Reusser 2008) ein zentrales Ergebnis gezeitigt:

- Die Steuerung im Bildungssystem gelingt umso besser,
- je mehr und je besser die lokalen Akteure daran beteiligt sind.
- Und „Steuerung“ meint nicht einfach die Beachtung der Erlasslage
- sondern bezieht sich auf eine komplexe Entwicklung vor Ort.

Die Bedeutung der kommunalen Ebene lässt sich an einem evidenten Phänomen gut zeigen, nämlich dem der Wohnortwahl junger Paare. An welchem Ort sich die Eltern niederlassen und wo ihre Kinder aufwachsen sehen wollen, ist heute ähnlich wie die Realisierung des Kinderwunsches fast immer eine gut durchdachte Entscheidung, die nicht mehr einfach durch angestammte Milieus gesichert ist. Die Kinder gehen in aller Regel nicht mehr in die Schule, die schon ihre Grosseltern besucht haben. Heutige Eltern, wenn sie die Wahl haben, überlegen sich sehr genau, an welchem Ort sie sich mit ihren Kindern niederlassen. Eines der Kriterien für die Entscheidung ist die Qualität, Erreichbarkeit und Nutzung des lokalen Bildungsangebotes.

Diese Einschätzung gilt für den gesamten Bildungsbereich, der damit für die Kommunen und Landkreise neben der Infrastruktur und den Arbeitsplätzen zu einem erstrangigen Standortfaktor geworden ist. Die kommunale Bildung ist in ihrer Breite ein Indikator für Lebensqualität, der zunehmend an Bedeutung gewinnt. Wer über ein zu geringes oder wenig attraktives Bildungsangebot verfügt, gerät in eine Abwärtsspirale. Das erklärt das gestiegene Interesse der Kommunen an der Entwicklung ihrer Bildungsangebote und dafür steht letztlich auch der Ausdruck „Bildungslandschaften“

Diese kommunale Vernetzung unterschiedlicher Einrichtungen und Erfahrungen braucht ein geeignetes Management neben den Ämtern der Gemeinden. Von „Management“ kann theoretisch nur dann die Rede sein, wenn sich Akteure in welcher Form auch immer zusammenfinden und gemeinsame Ziele verfolgen, für die Ressourcen und Organisation zur Verfügung stehen müssen. Kommunale Bildung muss und kann sich zu einem kohärenten Angebot entwickeln, das die Kommunen unterscheidbar macht. Neudeutsch spricht man von einem „Bildungsprofil“, was insofern richtig ist, als der Umriss - oder eben das Profil - schon psychologisch einen hohen Wiedererkennungswert hat. Und das lateinische Wort *filum* - Faden - gibt auch einen Hinweis auf die nötige Reissfestigkeit. Ansätze dafür gibt es in deutschen Kommunen inzwischen, ohne dass in aller Regel Gesamtkonzepte verfolgt würden.

Die verschiedenen Ämter, die Bildungsinstitutionen und die diversen freien Anbieter verfügen oft über kein gemeinsames Management, das für Abstimmung und Profilierung sorgen würde. Daher ist es für die Bürgerinnen und Bürger oft schwierig bis unmöglich, sich über die tatsächlich bestehenden Angebote zu informieren und für sich die geeignete Auswahl zu treffen. Wenig entwickelt ist in aller Regel auch die elektronische Verfügbarkeit des Gesamt der verschiedenen, oft breit gestreuten und nicht selten auch verwirrenden Angebote. Ein kohärentes, jederzeit abrufbares und im Blick auf die Nutzung auch kontrollierbares Programm liegt bislang kaum vor, aber das lässt sich mit Regionalen Bildungsnetzwerken relativ schnell schaffen.

Natürlich muss sich auch die Schule entwickeln, während man heute oft einfach nur semantische Anpassungen erlebt, wie die Karriere des Begriffs „Kompetenz“ zeigt. Heute gibt es keinen Lernbereich mehr ohne die Verunzierung durch „Kompetenzstufen“, selbst die Didaktik der Sexualerziehung, ein schwaches Pflänzchen, ist von dieser Seuche befallen. Aber neu ist damit nur die Sprache, nicht das Problem des Unterrichts. Keine didaktische Theorie seit dem 19. Jahrhundert hat Unterrichtserfolg mit dem blossen Nachvollzug von Schulwissen gleichgesetzt; es ging immer um das Verstehen, Durcharbeiten und Anwenden des Stoffes durch die Schüler, also um zunehmendes Können oder um stetig verbesserte Kompetenz.

- Der Gründer des Pädagogischen Seminars der Universität Leipzig, der Herbartianer Tuiskon Ziller (1884, S. 240),⁸ hatte dafür auch eine plausible Regel:
- Der Zögling, wie man die Schüler im 19. Jahrhundert nannte, „darf durch den Unterricht nicht geistig schwächer werden“.⁹

Wie oft das der Fall war, ist wiederum nicht untersucht, aber das Problem der Nachhaltigkeit des Unterrichts ist nicht neu, und auch Zillers Lösung, dass die Schulübel verschwinden, „wenn nur die Lehrer bessere Methoden zu gebrauchen wüssten“ (ebd., S. 243),¹⁰ ist bis heute angesagt. Das ist, anders gesagt, der Klippert-Effekt. Von Ganztagschulen und Bildungslandschaften sprechen wir, weil genau das nicht ausreicht.

- Auf der Linie dieser Überlegungen kann von einer *Kommunalisierung* der Bildung gesprochen werden, ohne dass die deutschen Kommunen damit in einen unlösbaren Konflikt zu den Landesregierungen geraten müssen.
- Man sollte auch hier einfach von gemeinsamen Zielen ausgehen.
- Die Sicherung und Entwicklung der Bildungsstandorte ist von überragendem Interesse sowohl für die Kommunen als auch für die Länder, die gerade Bildung - anders als Infrastruktur wie Autobahnen oder Wasserstrassen - nicht direkt steuern können.

Im Hinblick auf die Schulen können Zielkonflikte auftreten, aber es gibt keinen Grund anzunehmen, dass diese Konflikte nicht lösbar seien. Und manche Kommunen dürften froh sein, in der heutigen Finanzlage nicht auch noch für die inneren Schulangelegenheiten aufkommen zu müssen.

Der Begriff „Kommunalisierung“ steht einfach für organisierte Bildungslandschaften, die mehr sind als lockere Beziehungsnetze oder formale Expertenrunden, die sich gelegentlich an runden oder nicht so runden Tischen treffen. Die Kommunen müssen sich selbst als Entwicklungsfeld für die Bildung betrachten und dafür Ziele setzen, die in Etappen zerlegt sind und deren Erreichung überprüft wird. Jede Entwicklung geht schrittweise und muss sich selbst überprüfen können. Das gilt in gleicher Weise auch dort, wo Landkreise sich als Bildungslandschaften verstehen und dementsprechend tätig werden. Mit dem Wort „Kommunalisierung“ sind also nicht nur die grösseren Städte angesprochen, sondern die

⁸ Tuiskon Ziller (1817-1882) war Gymnasiallehrer und habilitiert sich als Jurist. 1854 begann er mit Vorlesungen in Pädagogik, 1861 erfolgte die Gründung des Pädagogischen Seminars, das ein Jahr später mit einer Übungsschule verbunden wurde. Zillers *Einleitung in die Allgemeine Pädagogik* von 1856 ist die Begründungsschrift des Pädagogischen Herbartianismus.

⁹ Sperrung im Zitat entfällt.

¹⁰ Sperrung im Zitat entfällt.

ganze, sich selbst organisierende Fläche der Bildung, also Städte und Landkreise gleichermaßen.

Gefordert ist ein grundlegend neues Verständnis des lokalen Bildungsraums, der sich abgestimmt und möglichst geschlossen entwickeln muss, ähnlich wie das mit Verkehrsverbänden der Fall ist oder an Projekten zur Regionalförderung gezeigt werden kann. Es geht also nicht länger um einzelne Schulen, Behörden oder Einrichtungen, die nur mit ihresgleichen kommunizieren. Bildungsräume sind demgegenüber dauerhafte Vernetzungen, die verschiedene Ebenen kennen und sich über die Kooperation von Akteuren konstituieren. Notwendig dafür sind Büros und Projekte, nicht Vorschriften und Dauerstellen.

- Bildungsräume bieten ein abgestimmtes Programm und zueinander passende Dienste, die kohärent auftreten und dafür ein geeignetes Management benötigen.
- Ein solcher gut koordinierter Service würde von der Krippe über die Elternberatung bis zur Jugendfreizeit und von den Schulen über die Museen und Theater bis zur Seniorenarbeit reichen,
- also alles umfassen, was im weiteren „Bildung“ genannt werden kann und sich kommunal organisieren lässt.

Man kann diese Idee auch als spitze Frage formulieren: Wie kann es gelingen, ein kohärentes regionales Bildungssystem vom Krippenplatz bis zur Seniorenuniversität zu entwickeln, wenn die Struktur der Bildungsorganisation das eigentlich gar nicht zulässt?

Schon die ministerielle Zuständigkeit auf Landesebene ist aufgeteilt, es gibt nicht *ein* Ministerium für *alle* Belange der Bildung, und die Zersplitterung wiederholt sich dann auf der Ebene der Kreise und Kommunen. Jugendämter haben bislang wenig mit Schulämtern zu tun, Kindergärten unterscheiden sich von den Grundschulen allein schon durch die Ausbildung des Personals, für die Berufsschulen sind andere Behörden zuständig als für die Gymnasien und die Volkshochschule hat kaum Kontakt zur beruflichen Weiterbildung. Die Bereiche sind getrennt und gerade nicht integriert. Kein runder Tisch könnte das aufheben, gefordert ist ein kohärentes Modell von Governance. Das wäre die Botschaft.

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.
- Fend, H.: „Gute Schulen – schlechte Schulen“. Die einzelne Schule als pädagogische Handlungseinheit. In: Die Deutsche Schule Band 78, Heft 3 (1987), S. 275-293.
- 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.
- Schmid, Chr.: Lernen und Transfer. Kritik der didaktischen Steuerung. Bern: h.e.p. Verlag 2006.

Schul- und Bildungspolitik in Deutschland 2011. Ein aktuelles Stimmungsbild der Bevölkerung und der Lehrer. Eine Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach. Allensbach: IfD 2011.

Ziller, T.: Grundlegung zur Lehre vom erziehenden Unterricht. 2. verb. Aufl. Hrsg. v. Th. Vogt. Leipzig: Verlag von Veit&Comp. 1884.