

Jürgen Oelkers

*Der Bildungsföderalismus in Deutschland: Vorschläge zur Weiterentwicklung**

1. Reden über Bildung

Bildung ist der „Markenkern“ nahezu jeder politischen Partei in Deutschland, der meisten grossen Stiftungen und jeder anständigen Talkshow. Niemand hat etwas gegen „Bildung“, sie hat in jedem Modernisierungsprogramm, auch dem kleinsten, einen hohen Stellenwert und es gibt einen regelrechten Überbietungswettbewerb, was zu ihrer Verbesserung beitragen kann. Bildung ist eines nie, nämlich nebensächlich oder gar unbedeutend. Die einzige Opposition scheinen die Schüler zu sein - Nur sie nämlich können sich im System subversiv verhalten.

Parteien dürfen niemals einfach nur den Status Quo bestätigen, selbst die bayerische Staatspartei nicht, und neu gewählte Kultusminister müssen zwanghaft die Legislaturperiode mit Reformen füllen, weil Bildung zu wertvoll ist, um sie in Ruhe zu lassen. Sie ist, heisst es oft, der wichtigste „Rohstoff“, den Deutschland hat, was zugleich bedeutet, dass Bildung ständig veredelt werden muss.¹ Die Metapher selbst ist nicht verdächtig, sie signalisiert offenbar überzeugend, dass keine Alchemie gemeint ist und nur Bildung die Gesellschaft voranbringen kann.

Niemand widerspricht dem, schon gar nicht eine politische Partei, aber dieser Konsens ist eigentlich verdächtig, denn warum steigt gleichzeitig die Bildungskritik und mit ihr die Unzufriedenheit mit dem System?

- Von „German Mut“² ist nicht allzu viel zu sehen,
- öffentlich äussern sich eher Wutbürger und positive Seiten scheint es gar nicht zu geben,
- während auch in Deutschland, gemessen an den Abschlüssen, mehr Kinder und Jugendliche von der Bildung profitieren als je zuvor.
- Zufriedener macht das aber offenbar nicht, der Blick gilt den negativen Seiten.

Ein Grund ist vermutlich, wie das Bildungssystem beobachtet wird und welche Themen die Öffentlichkeit erreichen. Mit Lust wird zum Beispiel über das „Kooperationsverbot“ verhandelt, dessen Quintessenz sich der grösseren Öffentlichkeit erfolgreich verschlossen hat. Das verästelte juristische Thema hat deswegen Aufmerksamkeit erhalten, weil es mit dem Föderalismus verknüpft ist, der in Deutschland keinen guten Klang mehr hat und sich vorzüglich als bildungspolitischer Schurke eignet. Die Abschaffung oder mindestens Zähmung des Föderalismus scheint inzwischen in vielen Köpfen der Königsweg

*) Vortrag am 30. Mai 2015 in der Theodor-Heuss-Akademie Gummersbach.

¹ www.rohstoff-bildung.de

² www.fdp.de/overview/bundesparteitag

der Bildungsreform zu sein, eine Idee, auf die vor fünfzig Jahren - auf dem Höhepunkt der „deutschen Bildungskatastrophe“³ - niemand gekommen ist.

Die Katastrophensemantik wird nach wie vor gepflegt, sie gehört merkwürdigerweise zum guten Ton der öffentlichen Rede über Bildung. Aber muss man zuerst schlecht machen, was nachher gut werden soll? Radikalität schafft Aufmerksamkeitsgewinn, aber löst keine Probleme, die sich der Zuspitzung einer „Katastrophe“ gerade entziehen. Man kann damit vielleicht die Politik antreiben, aber erreicht sicher nicht das deutsche Bildungssystem, das noch jede Kritik überstanden hat und sich doch zu ändern wusste, nur anders als in der Kritik vorgesehen. Dieser Eigensinn wird in den zahllosen Wortmeldungen meist übersehen, die entsprechend eher von Wunschdenken geprägt sind.

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.

2. Bildungsföderalismus in der Kritik

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% 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% der Befragten abgelehnt (ebd., S. 23).

³ Georg Picht (1913-1982), erster Träger des Theodor-Heuss-Preises, veröffentlichte unter diesem Titel zwischen dem 31. Januar und 21. Februar 1964 vier Artikel in der Wochenschrift „Christ und Welt“.

- 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 Bundesbildungsgesetz⁴ alles besser würde.

Kritisiert werden in der anhaltenden Diskussion vor allem die Nachteile des deutschen Bildungsföderalismus, Vorteile werden im Wesentlichen nur von den Landesministerien und bestimmten Experten thematisiert.⁵ Vergleiche mit zentralistischen Bildungssystemen im Ausland werden auf auffällige Weise nicht gesucht. Auch die langjährigen Erfahrungen, die

⁴ 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/>).

⁵ Spiegel online vom 6. Oktober 2014.

in der DDR mit einer Zentralsteuerung der Bildung gemacht wurden, 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 institutionelle Stellung des föderativen Bildungssystems 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. Es hilft nicht, wenn gesagt wird, es müsse endlich etwas geschehen.

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).⁶ 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 einzigen 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 und Kanada. Diskussionen, dieses System abzuschaffen, gibt es dort nicht, offenbar kann man auch mit starken Unterschieden fertig werden, ohne gleich eine Lösung zu suchen, die von einem Nullpunkt den Neubeginns ausgeht, der ohnehin nie gegeben ist. Die Übel der Bildung verschwinden nicht, wenn sie konzentriert werden. Und gerade in der Bildung sollte man nie dem Staat alles zutrauen, zumal nicht, wenn liberale Positionen vertreten werden.⁷

⁶ Die sechste Änderung des Hochschulrahmengesetzes sollte die Erhebung von Studiengebühren bundesweit ausschliessen.

⁷ NZZ Nr. 112 vom 18. Mai 2015, S. 4. (Kommentar zum FDP-Parteitag vom 15. bis 17. Mai 2015 in Berlin.)

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 auch in den Neuen Bundesländern konform zum Grundgesetz als Ländersache etabliert worden.

3. Nachteile des Zentralismus

Das 1828 als „Ministère de l’instruction publique“ gegründete heutige *Ministère de l’Education nationale, de l’enseignement supérieur et de la recherche* in Paris verfügte 2013 über ein Budget von 62,7 Milliarden Euro und ist der zentrale Akteur in der französischen Bildung.

- Das Ministerium unterhält seit 2014 ein aufwendiges Generalsekretariat, drei grosse Direktionen,⁸ verschiedene 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 immer wieder kontrovers diskutiert wird und Anlass zu Stellenkürzungen gegeben hat.⁹

Das japanische Bildungswesen ist ebenfalls strikt zentralistisch organisiert und hat ähnliche Probleme. Das Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) in Tokio verfügte im Jahre 2010 über ein allgemeines Budget von 5.592.6 Billionen Yen (rund 34 Milliarden Euro), das waren rund 10% des gesamten Staatshaushaltes, mehr als die Verteidigungs- und etwas weniger als die Verkehrsausgaben.¹⁰

- Träger der Primar- und Sekundarschulen sind die Gemeinden, die Präfekturen und der Zentralstaat.
- Die Bildungsfinanzierung erfolgt weitgehend durch den Zentralstaat, der über 60% des Steueraufkommens verfügt.
- Wie in Frankreich sind alle Lehrkräfte Angestellte des Staates, eine lokale Schulentwicklung gibt es so gut wie nicht, in allen Schulen gelten die gleichen Lehrpläne.
- 2013 gab es in Japan 1.338.854 Lehrerinnen und Lehrer.¹¹
- Lehrmittelfreiheit für Lehrer existiert nicht, das Ministerium gibt die kostenlosen Lehrmittel vor¹² und bestimmt auch die Lehrerbildung, ohne dass die deswegen besser wäre.

⁸ Allgemeinbildende Schule, Hochschule und Berufsbildung sowie Forschung und Innovation.

⁹ 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 Jahr zuvor und ist nie umgesetzt worden.

¹⁰ <http://www.mext.go.jp/english/budget/index.htm>

¹¹ www.mext.go.jp/english/statistics/index.htm

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 Juku's, das sind private, lokal tätige und meistens gewinnorientierte Abendschulen, die zur Vorbereitung auf Prüfungen dienen, ohne die bestimmte Abschlüsse nicht sicher erreicht werden können.¹³

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). Die Ebenen der Steuerung sind deutlich unterschieden und vermehrt sind Zuständigkeiten an die untere Ebene verlagert worden.

- 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 vergleichsweise gut belegt.

Die Stärkung der Kommunen vollzieht sich quer zu allen politischen 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 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

¹² 2013 ist eine flächendeckende Digitalisierung beschlossen worden.

¹³ Das ist ähnlich wie das Repetitorium für deutsche Juristen, nur auf Schulstufe.

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. 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.

Auch der private Sektor trägt nicht viel dazu bei, neue und brauchbare Lösungen zu finden, vor allem weil die staatlichen Lehrpläne erfüllt werden müssen und der Staat, wenigstens in Europa, den grössten Teil der Kosten übernimmt. Wer mehr Wettbewerb will, kann weder auf flexible Löhne noch auf kundenorientierte Angebote setzen und hätte in Deutschland oder auch in der liberalen Schweiz die Mehrheit der Bevölkerung gegen sich. Eine Umstellung der Bildungsfinanzierung auf Elterngutscheine ist in der Schweiz in allen kantonalen Abstimmungen abgelehnt worden. Aussichtsreicher ist Entwicklung von unten und der Wettbewerb der guten Ideen.

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, soweit diese 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.

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 verkräften 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 eine 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.¹⁴

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.

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.

¹⁴ 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).

- 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 standen 2011 169 Stellen zur Verfügung bei einem Etat von 16,5 Millionen Euro.
- Das Land beschäftigte 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 Lehrerbildung (5.036, davon 165 für Qualitätssicherung) des Ministeriums (Land Niedersachsen 2011, S. 4).

Personalstellen sind teilbar und in der Folge 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.

4. Strategien für Kooperationen

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,¹⁵ 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 hervorgehoben¹⁶ 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 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,

¹⁵ 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.

¹⁶ Etwa: Handelsblatt vom 22. Oktober 2008 oder Focus online vom 11. November 2014.

anzustreben wäre eine grössere Kundennähe und ein Sinn für die Probleme der Eltern, nicht ein Superministerium wie in Frankreich. Wer dorthin 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,¹⁷ 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 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 wie gesagt 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 ein Wettbewerb um gute Ideen einsetzen kann.

¹⁷ In Baden-Württemberg wurde 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)¹⁸ realisiert worden ist, 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 ist in zahlreichen Projekten verfolgt worden, 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. Aber natürlich kann jede Hierarchie aussichtsreiche Projekte auf unteren Ebenen wirkungsvoll kaltstellen.

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.

¹⁸Das 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.>)

- 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 damit allerdings 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,
- die Qualitätssicherung 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.

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.“¹⁹ 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.

¹⁹ <http://www.kmk.org/wir-ueber.uns/institutionen-der-kmk.html>

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 allerdings 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 autonom 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.

5. *Konkrete Massnahmen*

Was aber kann man konkret, schnell und ohne übertriebenen Ressourceneinsatz tun? Ich nenne abschliessend und zusammenfassend sechs verschiedene Handlungsfelder, die den Vorteil haben, dass sie nicht viel kosten, wenig Aufwand an neuen Gesetzen verlangen und zu sichtbaren Abstimmungen führen können.

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. 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.

3. 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.

4. 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 etwa 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.

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.

5. Implementation von Bildungsstandards und Anpassung des Prüfungswesens.

Das staatlich vorgeschriebene Prüfungswesen gehört zu den grossen 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.

6. 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. So wird nicht alles gut, aber vieles besser.

Literatur

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

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.

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.

Land Niedersachsen: Haushaltsplan für das Jahr 2011. Einzelplan 07 Kultusministerium.

<http://www.mf.niedersachsen.de>

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.

Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (SchulG) vom 24. Januar 2007 (letzte Änderung vom 28. Januar 2011).

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

Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Januar 2005.

http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20050216_2bvf000103.html