



NETZWERK
-BILDUNG

Nationale Bildungsstrategie

Hrsg. Ute Erdsiek-Rave
Marei John-Ohnesorg

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

Nationale Bildungsstrategie

Hrsg. Ute Erdsiek-Rave
Marei John-Ohnesorg

**Schriftenreihe des
Netzwerk Bildung**

ISBN.: 978-3-86498-288-0

1. Auflage

Copyright by Friedrich-Ebert-Stiftung

Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin

Abt. Studienförderung

Inhaltliche Mitarbeit: Valerie Lange

Redaktion: Marei John-Ohnesorg, Marion Stichler

Satz & Umschlag: minus Design, Berlin

Umschlagfoto: Johannes Beck

Fotos: Mark Bollhorst

Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei

Printed in Germany 2012

INHALT

Vorwort	5
10 Punkte	7
Benjamin Edelstein, Jutta Allmendinger: Wofür brauchen wir eine Nationale Bildungsstrategie?	17
Ulla Burchardt: <i>Good Governance</i> für die vielfältige Bildungsrepublik: Bildung braucht einen Rat und eine Strategie	29
Felder für nationale Strategien und Problemlösungen	37
Frühkindliche Bildung: Stockender Ausbau und fehlende inhaltliche Abstimmung mit Impulsen von Andrea G. Eckhardt und Hans Konrad Koch	38
Inklusion: Internationale Abkommen im föderalen Wettbewerb mit Impulsen von Hans Wocken und Ute Erdsiek-Rave	41
Lehrerbildung: Gleiche Abschlüsse für unterschiedliche Ausbildungen mit Impulsen von Marianne Demmer und Rolf Wernstedt	44
Nationale Koordination und Strategieentwicklung der Bildungspolitik in der Schweiz mit Impulsen von Hans Ambühl und Wolfgang Meyer-Hesemann	47
Wolf-Michael Catenhusen: Fazit und Ausblick	55

VORWORT

Föderalismus und Bildungspolitik – das ist ein Reizvokabelpaar geworden. Selbst die glühendsten Vertreter des deutschen Bildungsföderalismus und seiner Institutionen können diesen Akzeptanzverlust nicht leugnen.

Die Hoffnung, dass mit der Föderalismusreform 2006 aus mehr Verantwortung der Länder auch mehr Gemeinsamkeit erwachsen würde, ist enttäuscht worden. Ein „Ja, aber“ muss eingefügt werden: Beim großen Thema Qualitätssicherung, Standardentwicklung, Berichterstattung gibt es mehr Gemeinsamkeit als je zuvor.

Aber wie steht es mit den Defiziten, die in den Bildungsberichten Mal für Mal identifiziert werden? Immer größer wird die Sorge, dass es für die großen Problemfelder der Bildungspolitik keine ausreichenden Finanzmittel und auch keine gemeinsamen Lösungen gibt.

Ist es hinnehmbar,

- dass von Eltern und jungen Menschen Mobilität erwartet wird, aber die schulischen Verhältnisse immer unübersichtlicher werden,
- dass die Behindertenrechtskonvention in 16 Bundesländern 16 Mal unterschiedlich umgesetzt wird,
- dass im Bundesland A für den Übergang auf das Gymnasium das Elternwahlrecht gilt und im Bundesland B die Durchschnittsnote nach dem Komma,
- dass wir uns mehr und mehr von der Gleichheit der Lebensverhältnisse in Deutschland verabschieden?

Es ist an der Zeit Bilanz zu ziehen. Es ist an der Zeit, nach neuen Wegen für mehr Gemeinsamkeit zu suchen, die wichtigsten Felder zu benennen

und pragmatisch über eine neue, nationale Bildungsstrategie nachzudenken.

Was wäre die Alternative zu einem neuen Anlauf? Weitere nationale Bildungsgipfel mit hehren Zielen und Versprechungen, die niemanden verpflichten, wären eher ein Beitrag zu noch mehr Verdrossenheit. Also bleiben der entschiedene politische Wille, das Werben um Unterstützung in möglichst vielen Reihen, die Suche nach Bündnispartnern und eine besonnene Umsetzung einer nationalen Bildungsstrategie.



Ute Erdsiek-Rave
Kultusministerin a.D.
Moderatorin des Netzwerk Bildung

ZEHN PUNKTE

1. Bildungspolitik ist von gesamtstaatlichem Interesse.

Der Bildungsföderalismus blüht: Die deutsche Bildungslandschaft ist in Folge der – notwendigen – Post-PISA-Reformen differenzierter aufgestellt denn je. Wenn etwa Eltern in Niedersachsen ihr Kind an einer „Oberschule“ anmelden, dann besucht dieses von der fünften bis zur zehnten Klasse eine überwiegend kooperative Gesamtschule, mit oder ohne Gymnasialzweig, aber ohne die Möglichkeit mit dem Abitur abzuschließen. In Brandenburg ist „Oberschule“ der Name für die integrierten Gesamtschulen und umfasst die Klassenstufen 7 bis 10. In Bremen hingegen ist die „Oberschule“ neben dem Gymnasium die zweite Säule des hier nunmehr zweigliedrigen Schulsystems und bietet in der Regel das Abitur nach neun Jahren an. Die Beispiele ließen sich nahezu beliebig weiterführen: Von der Dauer der Grundschulzeit und der Anzahl und Ausgestaltung der Glieder des Sekundarschulwesens über die Kosten des Kindergartenbesuchs bis hin zu Versetzungsregelungen oder der Notengebung – kaum zwei Bundesländer verfolgen die gleichen bildungspolitischen Konzepte.

Es wird deutlich: Das Schulsystem ist unübersichtlich geworden, für Eltern, Schüler/innen und Lehrer/innen und sogar für die Bildungsadministration. Das Fehlen einer die Bundesländer übergreifenden Strategie ist aber mehr als ein organisatorisches Ärgernis für die Betroffenen. Unsere Lebens- und Teilhabechancen sind in so hohem Maße an unseren Schul- und Bildungserfolg gebunden wie noch nie zuvor. Das Bildungsniveau der Gesellschaft hat Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung und den gesellschaftlichen Wohlstand. Deshalb ist Bildungspolitik von gesamtstaatlichem Interesse und ihre Abstimmung, auch mit anderen Politikbereichen wie der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, ist für einen leistungsfähigen Staat von herausragender Bedeutung. Mit der

Konferenz „Nationale Bildungsstrategie“ erörterte das Netzwerk Bildung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 21. Mai 2012, wie eine gesamtstaatliche, bundesländerübergreifende Strategie für die Bildungspolitik realisiert werden könnte.

2. Die Bundesländer konkurrieren nicht um die besten Konzepte.

Wettbewerb – so die Verfechter des Wettbewerbsföderalismus – belebt die Bildungslandschaft, fördert Innovationen und sorgt dafür, dass sich die guten Konzepte durchsetzen. Die Bundesländer würden von den erfolgreichen Strategien der anderen lernen und diese übernehmen, was wiederum eine Angleichung des Gesamtsystems zur Folge hätte. Prof. Dr. Jutta Allmendinger und Benjamin Edelstein, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, räumen mit diesem Trugschluss auf: Es entstehe kein echter Wettbewerb, weil Eltern und Schüler/innen nicht einfach „in die Bundesländer strömen (können), die ihnen die beste Bildung bieten“. Im Gegenteil, die Menschen sind auf das Schulsystem angewiesen, das es vor Ort gibt. Auswahlmöglichkeiten bieten sich kaum.

Vor einem länderübergreifenden Leistungsvergleich, der einen echten Wettbewerb zwischen den Ländern zulassen würde, schrecken die Bundesländer zudem zurück, so Edelstein und Allmendinger: „Die länderspezifische Auswertung von Leistungsdaten wird ausgesprochen restriktiv gehandhabt. Wenn etwa Daten des Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) zu Forschungszwecken beantragt werden, dürfen in der Regel keine länderspezifischen Auswertungen gemacht werden.“ Hinzu komme, dass die Schulstatistiken nicht vereinheitlicht seien. Rückschlüsse von Schulsystemmerkmalen auf Bildungsergebnisse oder Erfolgsfaktoren für die Herstellung von Chancengleichheit seien somit für die empirische Bildungsforschung schwerer zu ziehen. Ein funktionierender Bildungsföderalismus braucht keinen Wettbewerb, er braucht Austausch, Offenheit und Kooperation, um die besten Konzepte identifizieren und umsetzen zu können.

⇒ Benjamin Edelstein und Jutta Allmendinger: Wofür brauchen wir eine Nationale Bildungsstrategie, S.17

3. Der Flickenteppich Bildungslandschaft verhindert gleichwertige Lebensverhältnisse in den Bundesländern.

In Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes ist der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verankert, einer der Leitprinzipien des föderalen Systems. Die Unterschiede zwischen den Bildungssystemen der Bundesländer dürfen also nicht zu ausgeprägt sein, es bedarf eines gemeinsamen Rahmens, um die im Grundgesetz eingeforderten gleichwertigen Lebensverhältnisse sicherzustellen. Die Praxis sieht allerdings anders aus. Beispiel frühkindliche Bildung: In den vergangenen Jahren hat ein starker quantitativer Ausbau eingesetzt, um den Vorgaben des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung für 1- und 2-Jährige, der ab August 2013 in Kraft treten wird, zu entsprechen. Während es in Ostdeutschland eine ausreichende Anzahl an Betreuungsplätzen gibt, ist die Versorgung für Familien in Westdeutschland noch immer unzureichend. Das Ziel, deutschlandweit bis 2013 Betreuungsmöglichkeiten für 35 Prozent der unter 3-Jährigen zur Verfügung zu stellen, ist kaum noch zu erreichen, müssten doch dazu laut Bildungsbericht 2012 im nächsten Jahr mehr zusätzliche Plätze geschaffen werden als in den letzten fünf Jahren zusammen.

Ebenso uneinheitlich wie die Versorgungssituation ist die Höhe der Gebühren für die Kinderbetreuung zwischen den Ländern. In vier Bundesländern ist ausschließlich das letzte Kindergartenjahr beitragsfrei, zwei weitere Länder stellen mehrere Jahre beitragsfrei. Andere Länder wiederum staffeln den Beitrag nach Familieneinkommen, Betreuungszeit oder Alter des Kindes. Der Zugang zur frühkindlichen Bildung ist somit maßgeblich vom Wohnort der Familie abhängig. Das ist vor dem Hintergrund, dass gerade die frühkindliche Bildung eine wichtige Voraussetzung dafür ist, um frühzeitig herkunftsbedingte Unterschiede abzubauen und damit gleiche Bildungschancen für alle Kinder herzustellen, nicht mit der grundgesetzlichen Vorgabe gleichwertiger Lebensverhältnisse zu vereinbaren.

⇒ Frühkindliche Bildung: Stockender Ausbau und fehlende inhaltliche Abstimmung, S. 38

4. Deutschland wird international als einheitlicher Bildungsraum gemessen.

Die Gestaltungskompetenz in der Bildungspolitik liegt zwar bei den Ländern, unbeeinflusst von anderen Vorgaben sind diese aber nicht. Internationale Abkommen ratifiziert die Bundesrepublik als Ganze und verpflichtet sich gemeinschaftlich zur Realisierung ihrer Vereinbarungen. Die UN-Behindertenrechtskonvention etwa ist in Deutschland im März 2009 in Kraft getreten. Damit gibt es mit dem Konzept der Inklusion einen neuen qualitativen Aspekt in der Bildungspolitik: Inklusive Bildung sieht vor, dass alle Kinder Zugang zu einer allgemeinbildenden Schule erhalten. Förder- und Sonderschulen, wie es sie in Deutschland noch in allen Bundesländern gibt, sind mit dieser Maßgabe nicht zu vereinbaren. Die Bundesländer haben sich mit dieser neuen Vorgabe ganz unterschiedlich auseinandergesetzt. Während einige Bundesländer keinen Handlungsbedarf sehen, weil ihnen die bestehenden integrativen Einrichtungen als ausreichend erscheinen, strebt z.B. Brandenburg an, die Förderschulen im Bereich Lernen, Sprache und Verhalten gänzlich abzuschaffen.

Wie groß die Spannweite zwischen den Bundesländern im Umgang mit förderbedürftigen Kindern ist, zeigt ein Blick auf die Förderquoten, also dem Anteil an Schüler/innen, bei denen ein sonderpädagogischer Förderbedarf festgestellt ist: Sie reicht von fast 11 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern bis zu 4,7 Prozent in Rheinland-Pfalz. Über die Bundesländer hinweg lässt sich keine gemeinsame Zielsetzung zur inklusiven Bildung definieren. Auch die im Februar 2011 veröffentlichten Empfehlungen „Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen“ der Kultusministerkonferenz bieten keine Lösungsansätze. Inklusion ist aber nach der geltenden UN-Behindertenkonvention eine normative Vorgabe, die in allen Bundesländern umgesetzt muss. Sie kann nicht von Bundesland zu Bundesland anders ausgelegt werden. Es bedarf vielmehr der Entwicklung einer bundesländerübergreifenden Strategie, die gewährleistet, dass die völkerrechtlichen Vereinbarungen, zu denen Deutschland sich verpflichtet hat, auch in allen Bundesländern erfüllt werden.

⇒ Inklusion: Internationale Abkommen im föderalen Wettbewerb, S. 41

5. Beispiel Schweiz: Bildungsföderalismus und länderübergreifende Strategien sind vereinbar.

Die Forderung nach einer nationalen Bildungsstrategie ist keineswegs die Forderung nach der Aufgabe des Bildungsföderalismus oder nach mehr Zentralisierung. Schon verfassungsrechtlich ist eine solche Option ausgeschlossen. Mit ihr ist jedoch die Erwartung verbunden, dass die Verständigung auf gemeinsame Zielsetzungen zu einem strategisch abgestimmten und damit effektiveren Handeln der Bundesländer führt. Wie kann nun aber eine solche Bildungsstrategie aussehen? Welche Voraussetzungen müssen erfüllt werden? Für erste Impulse kann ein Blick über Deutschlands Grenzen sorgen: Nach einer Änderung der Schweizer Bundesverfassung im Mai 2006 sind die Schweizer Kantone und je nach Bildungsstufe Bund und Kantone gemeinsam qua Verfassung verpflichtet, vertikal und horizontal zusammenzuarbeiten. Wichtige Eckwerte des Bildungssystems müssen schweizweit geregelt werden. Der Hochschulbereich wird gemeinsam von Bund und Kantonen gesteuert und insgesamt wird der Bund stärker in das Gesamtsystem einbezogen.

Auch nach dieser Verfassungsänderung liegt die Hauptverantwortung für bildungspolitische Entscheidungen bei den Kantonen. Können sich diese nicht auf die Harmonisierung bestimmter Bereiche des Schulwesens einigen, so kann der Bund eingreifen und die notwendigen Vorschriften erlassen. In Folge der Verfassungsänderung von 2006 hat die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), das eidgenössische Pendant zur deutschen Kultusministerkonferenz, ihre Harmonisierungsbestrebungen verstärkt. Mit der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat), die 2009 in Kraft getreten ist, sollen die Strukturen und Ziele im Bildungswesen vereinheitlicht werden. Dabei wird eine hohe Selbstverwaltung der Schulen garantiert – bei der Qualitätssicherung, dem Personalrecht oder der Entlohnung der Lehrkräfte werden etwa keine Vereinheitlichungen angestrebt. Das Modell Schweiz lässt sich sicher nicht eins zu eins auf Deutschland übertragen. Es kann aber Anregungen für die weitere Diskussion bieten.

⇒ Beispiel Schweiz: Nationale Koordination und Strategieentwicklung der Bildungspolitik, S. 47

6. Bildungsmonitoring und Bildungsplanung müssen verknüpft werden.

Das Schweizer Modell ist eng mit der Bildungsberichterstattung verknüpft: Aus den Ergebnissen der Bildungsberichte, die in vierjährigem Abstand erscheinen, werden von den Bildungsverwaltungen Folgerungen, Vorschläge und schließlich administrative Beschlüsse für die Steuerung und Weiterentwicklung des Systems gewonnen. Die sich aus den Bildungsberichten ergebenden Zielsetzungen der Bildungsverwaltung fließen in den nächsten Berichtszeitraum ein: Hier werden der Fortschritt in der Erreichung der Ziele sowie die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen evaluiert. So ist transparent nachvollziehbar, in welchen Bereichen sich das Bildungssystem verbessert und wo weiterer Handlungsbedarf besteht.

Die in Deutschland 2005 eingeführte nationale Bildungsberichterstattung erfüllt diese Bedingungen nicht. Sie sei, so führt Prof. Dr. Martin Baethge, Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen und Mitglied der Autorengruppe Bildungsberichterstattung, im Rahmen der Podiumsdiskussion der Konferenz „Nationale Bildungsstrategie“ aus, in ihrer Konzeption nicht als Teil der Bildungsplanung gedacht. Wolle man die Bildungsberichterstattung nach dem Schweizer Vorbild zur Bildungssteuerung nutzen, müsse man sie anders konzipieren, etwa als eine Art Sachverständigenrat Bildung. Ein solcher Ausbau der deutschen Bildungsberichterstattung ist durchaus vorstellbar und vielversprechend. Die Bildungsberichte könnten Empfehlungen an die Bildungspolitik enthalten. Sinnvoll wäre auch, wenn die Bildungsberichte stärker herausstellen würden, was sich zwischen den Berichtszeiträumen verändert hat, sowie Maßnahmen der Bildungspolitik evaluierten. Dazu gehörten unter anderem länderspezifische Auswertungen. Die nationale Bildungsberichterstattung müsste dann außerdem mit den zahlreichen inzwischen vorhandenen regionalen Bildungsberichten verknüpft werden.

7. Ein neuer Bildungsrat kann den Kern der Strategieentwicklung bilden.

In der Diskussion um eine nationale Bildungsstrategie ist die Einrichtung eines Bildungsrats eine populäre Lösung. Das ist keine neue Idee. Zwi-

schen 1966 und 1975 bestand der Deutsche Bildungsrat als Kommission für die Bildungsplanung. Von Bund und Ländern gemeinsam ins Leben gerufen, sollte er Bedarfs- und Entwicklungspläne für das Bildungswesen entwerfen, Strukturvorschläge und Empfehlungen für langfristige Planungen geben sowie den Finanzrahmen für das Bildungssystem berechnen. Der erste Deutsche Bildungsrat scheiterte insbesondere daran, dass in Fragen der Schulstruktur keine Einigung erzielt werden konnte. Von den Erfahrungen der Vergangenheit lässt sich lernen, meint Ulla Burchardt, MdB, Vorsitzende des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung: Ein neuer Bildungsrat „kann Bildung systemisch betrachten von der frühen Kindheit bis zum Lebenslangen Lernen sowie die Schnittstellen zu Arbeitsmarkt-, Sozial-, Wirtschafts- und Familienpolitik als Managementaufgabe erfassen“.

In einem solchen Gremium würden „Politiker/innen und Expert/innen aus den verschiedenen Bereichen des Bildungswesens zusammenarbeiten und auf der Basis wissenschaftlicher Expertise Empfehlungen und Umsetzungsvorschläge entwickeln“, so Burchardt weiter. Die vom Bildungsrat vorgegebenen Ziele, die die Bildungspolitik transparenter machten, könnten darüber hinaus zu mehr Glaubwürdigkeit und Rückhalt bei den von den Reformvorhaben Betroffenen führen. Der Aufbau des Bildungsrates könnte sich mit einem Zwei-Kammer-Modell an den bestehenden Wissenschaftsrat anlehnen. Die Einrichtung eines Bildungsrates kann aber nur dann erfolgreich sein und zur Entwicklung einer nationalen Bildungsstrategie beitragen, wenn zuvor eindeutig geklärt ist, für welche Bereiche der Bildungsrat zuständig ist, über welche Gestaltungsmöglichkeiten er verfügt und auf welche Weise seine Empfehlungen an die Umsetzungsebene angeknüpelt werden.

⇒ Ulla Burchardt: *Good Governance* für die vielfältige Bildungsrepublik: Bildung braucht einen Rat und eine Strategie, S. 29

8. Bund, Länder und Kommunen müssen Bildung gemeinsam finanzieren können.

Zur Entwicklung einer nationalen Bildungsstrategie gehört nicht nur die Neuordnung von Gestaltungskompetenz, sondern auch die Umverteilung von Ressourcen. Christoph Matschie, Minister für Bildung, Wissen-

schaft und Kultur, Thüringen, weist in der Podiumsdiskussion darauf hin, dass die Maßnahmen, die bildungspolitisch notwendig seien – etwa der Ausbau der Ganztagschulen oder der frühkindlichen Bildung –, von den Ländern und Kommunen alleine nicht finanziert werden könnten. Dies betreffe insbesondere die ostdeutschen Bundesländer, die bei sinkenden Landeshaushalten kaum mehr Mittel für Bildung aufbringen könnten. Hier brauche es eine Beteiligung des Bundes. Oliver Kaczmarek, MdB, pflichtet bei. Er fordert eine Korrektur der Föderalismusreform von 2006 und damit eine Aufhebung des Kooperationsverbots, welches es dem Bund derzeit nahezu unmöglich mache, gemeinsam mit den Ländern Maßnahmen im Bildungsbereich zu finanzieren.

Neben einer stärkeren finanziellen Beteiligung des Bundes müssten den Ländern steuerliche Mehreinnahmen zur Verfügung gestellt werden. Nur so sei das Ziel, 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in Bildung, Forschung und Entwicklung zu investieren, zu erreichen. Die Verständigung auf eine nationale Bildungsstrategie kann zu einer effektiveren Verwendung der finanziellen Ressourcen beitragen. Denn erstens ließen sich durch eine verbesserte Kooperation Mehrfachfinanzierungen – wie sie derzeit etwa im Bereich der Sprachstandserhebungen in den Bundesländern zu beobachten sind – vermeiden. Zweitens könnten der Erfahrungsaustausch und die angestrebte wissenschaftliche Begleitung, beispielsweise durch die Kopplung der Strategie an den Bildungsbericht, zu einer gezielteren Verwendung der Ressourcen führen. Eine effektive Nutzung der vorhandenen Mittel im Rahmen einer nationalen Bildungsstrategie bedeutet außerdem, diese nach Problemlagen, und nicht etwa der Einwohnerzahl der Bundesländer entsprechend, zu verteilen.

9. Eine nationale Bildungsstrategie muss sich auf die zentralen Problemlagen fokussieren und alle Akteure einbinden.

Die besten Konzepte für die beste Bildung müssen sich in allen Bundesländern durchsetzen. Inhaltlich kann sich eine nationale Bildungsstrategie aber nicht auf alle Bereiche des Bildungswesens beziehen. Es muss um Rahmensetzungen und Standards, um einen gesamtgesellschaftlichen Konsens in zentralen Fragestellungen gehen, nicht etwa um die Durchführung der Lernprozesse im Einzelnen. Dennoch sollte die Strategie den gesamten Bildungsweg in den Blick nehmen und auch den Sektor der beruflichen Bildung, der Hochschule und Weiterbildung nicht aus-

sparen. Das Gremium, das eine nationale Bildungsstrategie entwickelt, müsste definieren, was die prioritären Themen sind, die nur gemeinsam angegangen werden können.

Für spezifische Problemstellungen – etwa frühkindliche Bildung, Inklusion oder Lehrerbildung – müssten in Verknüpfung mit anderen relevanten Politikbereichen und unter Einbezug von Expert/innen aus der Wissenschaft und Vertreter/innen der Zivilgesellschaft und schulischen Praxis Empfehlungen für Lösungswege entwickelt werden, die dezentral umzusetzen wären. Denn Ziel einer nationalen Bildungsstrategie kann es nicht sein, den dezentralen Einheiten Handlungsspielräume zu nehmen. Ganz im Gegenteil: Bei der organisatorischen und inhaltlichen Umsetzung einer nationalen Bildungsstrategie kommen den Kommunen wichtige Aufgaben zu, beispielsweise die quantitative und qualitative Bedarfsfeststellung vor Ort, Qualitätssicherung unter den örtlichen Gegebenheiten, Vernetzung der Akteure, Einbeziehung der Eltern, Unterstützung des Übergangs in die Grundschule. Eine nationale Bildungsstrategie erfordert daher eine maßgebliche und gleichberechtigte Beteiligung der Kommunen.

10. Es ist Zeit für eine nationale Bildungsstrategie.

Wenn wir gleiche Bildungschancen für alle Kinder absichern wollen, dann bedarf es einer nationalen Bildungsstrategie zur Sicherstellung halbwegs gleicher Lernbedingungen. Die Menschen in und außerhalb Deutschlands begreifen Deutschland als einen Bildungsraum, auch wenn dieser Begriff in der Bildungspolitik umstritten ist. Und die Probleme, mit denen sich die einzelnen Bundesländer konfrontiert sehen, sind bundesländerübergreifend. Es liegt also nahe, auch ihre Lösung über die Bundesländer hinweg anzugehen. Während die Bildungspolitik aber noch über Zuständigkeiten und Finanzierungsströme diskutiert, ist für viele Betroffenen „Bildungsföderalismus“ zum Reizwort geworden. Diese Stimmung kann und sollte nicht weiter ignoriert werden: Denn Reformen des Bildungssystems sind nur dann erfolgversprechend, wenn sie Rückhalt in der Bevölkerung finden.

Wolf-Michael Catenhusen, Staatssekretär a.D., ist zuversichtlich, dass sich nunmehr, anders als in den siebziger Jahren, gemeinsame Lösungen, auch über Parteigrenzen hinweg, finden lassen: „Nicht nur der Schul-

kompromiss in Nordrhein-Westfalen und Entwicklungen in Schleswig-Holstein zeigen aber, dass die Politik der ideologischen Abgrenzung für eine zukunftsorientierte Entwicklung unseres Bildungssystems auch auf Länderebene an Rückhalt verliert, dass neue Wege gesucht und erste Schritte gegangen werden.“ Und Catenhusen fordert zum Handeln auf: „Jetzt ist der richtige Zeitpunkt, über neue Wege der Zukunftssicherung des Bildungssystems in Deutschland nachzudenken und sie zu gehen.“

⇒ Wolf-Michael Catenhusen: Fazit und Ausblick, S. 55

WOFÜR BRAUCHEN WIR EINE NATIONALE BILDUNGSSTRATEGIE?¹

Benjamin Edelstein, Prof. Dr. Jutta Allmendinger

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Das deutsche Bildungswesen trägt drei übergeordneten Gerechtigkeitsdimensionen nicht hinreichend Rechnung: der Gewährleistung von Leistungsgerechtigkeit und Chancengleichheit sowie der Vermeidung absoluter Armut.

Zunächst zur *Leistungsgerechtigkeit*. Dies ist ein relativ definiertes Ziel. Man erreicht – im Vergleich zu anderen – höhere Leistungen oder Ergebnisse, also bekommt man – im Vergleich zu anderen – auch ein höheres Zertifikat. Das gilt als gerecht. Von einem leistungsgerechten Bildungssystem sind wir indes weit entfernt. Bei gleicher Leistung, gemessen an kognitiven Fähigkeiten, haben Kinder aus sozial schlechter gestellten Schichten eine deutlich geringere Chance auf das Erreichen wertvoller Zertifikate.

Zweitens reden wir über *Chancengleichheit*. Allen Menschen sind die gleichen Startchancen zu geben. Dies ist ein voraussetzungsvolles Ziel. Nehmen Sie das Bild von einem hohen Baum. Vor ihm sind viele Tiere versammelt. Der kleine Pinguin, die winzige Maus, der wendige Affe, die große Giraffe, der dicke Elefant, der flinke Fisch im Wasser. Ein Schiedsrichter bestimmt das Ziel, die Krone des Baumes, und nimmt die Zeit – die selbe Maßeinheit für alle. Es sind viele Voraussetzungen zu erfüllen, damit Maus wie Fisch, Affe wie Giraffe die gleiche Chance haben, das Geforderte zu leisten. Auch von Chancengleichheit kann im deutschen Bildungssystem keine Rede sein. Kinder aus unterschiedlichen Schichten und Kindern mit und ohne Migrationshintergrund treten mit ungleichen Voraussetzungen in die Schule ein und erreichen in der Folge ganz unterschiedliche Kompetenzstufen, Abschlüsse und Zertifikate.

¹ Der hier abgedruckte Text basiert in weiten Teilen auf folgender Veröffentlichung: Edelstein, Benjamin und Jutta Allmendinger (2012): Bildungsföderalismus - Déjà-vu mit Happy End? In: Tanjev Schultz und Klaus Hurrelmann (Hrsg.): Bildung und Kleinstaaterei - Brauchen wir mehr Zentralismus? Beltz Juventa, 18-51.

Dass Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit Voraussetzungen eines gerechten Bildungssystems sind, ist weitgehend Konsens. Weniger beachtet ist dagegen, dass diese beiden Kriterien allein nicht hinreichen. Denn unser vordringlichstes Ziel muss der *Abbau von absoluter Armut* sein. Wir müssen allen Menschen die Bedingung der Möglichkeit geben, sich Existenz sichernd selbst zu versorgen. Dies ist ein absoluter, kein relativer Standard. In Bezug auf Bildung bedeutet dies: Eine zur kulturellen und gesellschaftlichen Teilhabe befähigende Grundbildung – einen nicht zu unterschreitenden Mindeststandard also – muss das Bildungssystem *allen gleichermaßen* garantieren. Die Herstellung von Leistungsgerechtigkeit und Chancengleichheit reicht dazu nicht aus. Zumindest hier muss das Prinzip der Bedürfnisgerechtigkeit zur Anwendung kommen. Doch bundesweit ist der Sockel von Bildungsarmut hoch. 7 Prozent unserer Kinder erreichen keinen Bildungsabschluss, über 20 Prozent gelten als funktionale Analphabeten.

1. Die Bildungsrepublik gleicht einer Kleinstaaterei

Unterschiede im Ausmaß der absoluten Bildungsarmut, in Bildungsergebnissen und -chancen bestehen nicht nur national zwischen sozialen Schichten, sondern in hohem Maße auch zwischen Bundesländern. Dies ist wohl gemerkt kein Automatismus des Bildungsföderalismus, sondern Folge eines fehlenden parteiübergreifenden bildungspolitischen Konsenses, der die Reform- und Schulentwicklungsprozesse in den einzelnen Bundesländern zu synchronisieren und auf gemeinsame Zielsetzungen und Instrumente hin auszurichten vermocht hätte. In der Folge hat die deutsche Kleinstaaterei im Aufbau der Bildungssysteme viele Gesichter: In einem Bundesland ist der Besuch des Kindergartens für ein Jahr kostenlos, in einem anderen für drei Jahre, in dem nächsten staffeln sich die Gebühren nach der sozialen Lage der Eltern. Die 16 Bundesländer setzen 24 unterschiedliche Sprachtests ein, um die Sprachfähigkeit von Kindern vor der Einschulung zu ermitteln.

Von Bundesland zu Bundesland unterscheidet sich die Dauer der Grundschulzeit, die Anzahl und Art der Schulzweige der Sekundarstufe, die Dauer der Pflichtschulzeit sowie die Dauer der Schulzeit bis zum Abitur. Es unterscheiden sich die gesetzlichen Regelungen, die am Übergang zur Sekundarstufe zur Anwendung kommen, die Versetzungsregelungen sowie die Regelungen zum Schulformwechsel. Je nach Bundesland unterscheiden sich weiterhin die Kriterien der Notengebung, die Unter-

richtsinhalte einzelner Fächer, die Anzahl und Art der Fächer, die in der Sekundarstufe gewählt werden können, sowie die Klassenstufe, in der mit der zweiten Fremdsprache begonnen wird.

Von einer Bildungsrepublik Deutschland kann keine Rede sein.

2. Die föderale Struktur bremst Innovationsdynamiken

Nun könnte man argumentieren, gerade ein föderales System löse das Problem. Dies wäre der Fall, wenn Bildungsmärkte entstünden. Die Bildungssysteme und Bildungsergebnisse der einzelnen Bundesländer würden sich dann aneinander messen. Die besseren würden sich durchsetzen, die schlechteren würden verschwinden. Im Bereich von Schulen ist die Hoffnung auf diese „unsichtbare Hand des Marktes“ gänzlich unangemessen. Dies liegt an mehreren Gründen:

Die „Kunden“, Schüler/innen und Eltern, sind nicht mobil. Sie können nicht einfach mit den Füßen abstimmen und in die Bundesländer strömen, die ihnen die beste Bildung bieten.

Die Schulsysteme entziehen sich dem direkten Vergleich. Die Bundesländer unterhalten ganz unterschiedliche Schulsysteme, die wiederum nicht klar zu benennende Auswirkungen auf Bildungschancen und -ergebnisse haben. In diesem Zusammenhang ist der gerade erschienene Chancenspiegel bezeichnend.²

Er vergleicht alle Bundesländer entlang klarer Kriterien, die alle für Chancengerechtigkeit stehen. Entlang dieser Kriterien kürt man die jeweils besten. Betrachtet man nun die Bundesländer über alle Kriterien hinweg, findet man keine klaren Cluster. Mal steht dieses, mal steht jenes Bundesland auf den vorderen Rängen. Dies macht eines deutlich: Es fehlt uns an einem national übergreifenden Verständnis dessen, was wir als Ziel unserer Bildungspolitik überhaupt anstreben.

² Der gerade im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung von dem Institut für Schulentwicklungsforschung erstellte Chancenspiegel hat Chancengerechtigkeit in vier Unterzielen gefasst: Integration, Durchlässigkeit, Kompetenzförderung und Zertifikatsvergabe. Auf jeder dieser Dimensionen werden die Bundesländer nun miteinander verglichen. Im Chancenspiegel geht es also um die relative Ordnung, nicht um absolute Standards, die das Erreichen der Ziele messen.

Weiterhin fehlen für die Beantwortung vieler Fragen schlicht geeignete empirische Informationen und die, die vorhanden sind, sind häufig nicht frei verfügbar. Denn die Länder scheuen sich vor einem offenen Vergleich durch die empirische Bildungsforschung. Länderspezifische statistische Auswertungen sind faktisch nur mit den öffentlich verfügbaren Daten der statistischen Ämter des Bundes und der Länder in einem gewissen Umfang möglich. Und selbst hier ist eine differenzierte Auswertung mancher Fragen mit erheblichem Aufwand verbunden. Die länderspezifische Auswertung von Leistungsdaten wird ausgesprochen restriktiv gehandhabt. Wenn etwa Daten des Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) zu Forschungszwecken beantragt werden, dürfen in der Regel keine länderspezifischen Auswertungen gemacht werden. Es existiert bis heute keine öffentlich zugängliche Datengrundlage auf deren Basis man aussagekräftige Ländervergleiche anstellen kann.³ Auf diese Weise wird der empirischen Bildungsforschung die Möglichkeit genommen, durch die Analyse von Bundesländerunterschieden etwas über den Zusammenhang von Schulsystemmerkmalen und Bildungsergebnissen sowie Mustern der sozialen Ungleichheit beim Bildungserwerb zu erfahren.

Die Schulstatistik ist nicht vereinheitlicht. Heute, im Jahr 2012, können wir nicht genau angeben, wie viele Kinder mit „Lernbehinderung“ es in den einzelnen Bundesländern gibt. Die Diagnoseverfahren und Modalitäten der Ressourcenzuweisung schwanken erheblich zwischen den Ländern, entsprechend variiert der Anteil der als lernbehindert diagnostizierten Kinder an der gleichaltrigen Population extrem. Auch gibt es zwischen den Bundesländern zum Teil erhebliche Unterschiede in der statistischen Zuordnung von Schüler/innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf, etwa in der Frage, wer in welchem Bundesland als „Integrationschüler“ gilt und wer nicht. Entsprechendes finden wir im Ganztagschulsystem. Über die Bundesländer hinweg erfolgt die Einordnung von Schulen zu Ganztagschulen ganz unterschiedlich. Was hier eine Mittagsbetreuung ist, während der man ‚machen darf, was man will‘, ist dort Teil eines didaktischen Lehrplans, der diese Zeiten zum systematischen Aufbau von kognitiven oder sozialen Kompetenzen nutzt. In dem einen Bundesland zählen beide Formen der Betreuung zu den Ganztagschulen, in dem anderen wird die Mittagsbetreuung nicht als Ganztagschule gesehen.

3 Man kann nur hoffen, dass die Daten des nationalen Bildungspanel (NEPS) doch noch länderspezifisch ausgewertet werden dürfen. Denn dann könnte man mit einem einmaligen Längsschnittdatensatz systematisches Wissen über die bildungsbiographischen Folgen unterschiedlicher Schulmodelle sammeln und dieses Wissen in eine wissenschaftlich begleitete Schulentwicklung von Bund und Ländern einfließen lassen.

Auf dieser statistischen Grundlage zum Ganzttag sind empirische Untersuchungen zum Teil problematisch. Ganz ähnlich ist auch die Situation im Übergangssystem.

3. Der moderne Wohlfahrtsstaat braucht eine gesamtstaatliche Bildungsplanung

Vergegenwärtigen wir uns Georg Pichts eindringliches Plädoyer für eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Bildungsplanung: „[...] Planungskompetenz und Gesetzgebungskompetenz“, so schrieb er in *Die Deutsche Bildungskatastrophe* im Jahr 1963, „[liegen] in einem föderalistischen Staat ihrem Wesen nach auf zwei verschiedenen Ebenen, [die] nicht in einen Topf geworfen werden können. *Planung ist nur im gesamtstaatlichen Rahmen möglich*; unser ganzer Staat würde auseinanderbrechen, wenn jedes Land machen könnte, was es will, ohne sich um seine Nachbarn weiter zu kümmern. Die Planung kann aber auch deshalb nicht ausschließlich Sache der einzelnen Länder sein, weil die Schulen und Hochschulen nicht nur den Bedarf der einzelnen Länder zu decken haben, sondern auch jenen großen Gesamtinteressen dienen müssen, die von der Bundesregierung wahrgenommen werden“ (Picht 1963: 47-48; Hervorhebung durch die Autoren).

Niemand kann bestreiten, dass die Schulpolitik in ganz zentraler Weise gesamtstaatliche Interessen berührt. Die individuelle wie die gesamtgesellschaftliche Bedeutung von Bildung ist enorm. Noch nie waren die Lebens- und Teilhabechancen von Menschen in so hohem Maße an den Schul- und Bildungserfolg gebunden, noch nie war das Bildungsniveau der Gesellschaft von so herausragender Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung und die Sicherung des gesellschaftlichen Wohlstands. Die Zuordnung der Schulpolitik unter den Bereich der „Kulturpolitik“, für deren Gestaltung qua Kulturhoheit ausschließlich die Länder zuständig sind, beruht auf einem antiquierten Verständnis von Bildungspolitik. Bildungspolitik ist nicht „nur“ Kulturpolitik; sie ist eine Querschnittsaufgabe, die fast alle Politikbereiche, insbesondere aber die Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik berührt und damit als einer der wichtigsten politischen Gestaltungsbereiche überhaupt angesehen werden muss.

Wenn das Schulsystem hinter gesellschaftliche Bedürfnisse und Anforder-

rungen der Arbeitswelt zurückfällt, entstehen dadurch enorme gesamtgesellschaftliche Folgekosten – ökonomischer und sozialer Art –, die neben den betroffenen Menschen die Länder und in noch höherem Maße der Bund zu tragen hat (siehe z.B. Wößmann/Piopiunik 2009, Allmendinger/Giesecke/Oberschachtsiek 2011). Umgekehrt kommen die Erträge, die sich aus Investitionen in Bildung ergeben, in ganz erheblichem Maße dem Bund zu Gute (Dohmen 2011), so dass eine ambitionierte Bildungspolitik langfristig die finanziellen Handlungsspielräume und damit die politische Handlungsfähigkeit des Bundes nachhaltig zu stärken vermag. Es entspricht nicht einem modernen Wohlfahrtsstaat, in hohem Maße interdependente Politikbereiche durch eine dysfunktionale föderale Kompetenzverteilung verfassungsrechtlich gegeneinander abzuschotten. Ein moderner und leistungsfähiger Wohlfahrtsstaat braucht eine Bildungspolitik aus einem Guss.

4. Der deutsche Bildungsföderalismus verstößt gegen das Gebot gleichwertiger Lebensverhältnisse

In Deutschland koexistieren verschiedene „Typen von Bildungssystemen“, die sich hinsichtlich der institutionellen Regelung von Strukturen und Inhalten, hinsichtlich des Rückgriffs auf selektive Instrumente sowie hinsichtlich des Ausmaßes der einhergehenden leistungsbezogenen und sozialen Selektivität stark unterscheiden (Below 2002). Diese Uneinheitlichkeit hat zur Folge, dass die Bildungschancen und damit die Lebens- und Teilhabechancen junger Menschen in Deutschland in ganz erheblichem Maße davon abhängen, in welchem Bundesland sie zur Schule gehen. Dies ist ein Zustand, der eindeutig mit dem *Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* kollidiert, der im deutschen Grundgesetz verankert ist und zu den fundamentalen Leitprinzipien des föderativen Bundesstaates gehört. Doch auch das internationale Recht spielt in diesem Zusammenhang eine bedeutsame Rolle, gibt es doch bildungspolitische Gestaltungsbereiche, in denen sich die Bundesrepublik *als Ganze* – etwa durch die Ratifizierung internationaler Abkommen wie der UN-Behindertenrechtskonvention – zur Realisierung bestimmter normativer Vorgaben verpflichtet hat, die mit ausgeprägten Bundesländerunterschieden in der Umsetzung nicht vereinbar sind.

5. Handlungsoptionen

Ziel einer guten Bildungspolitik ist es, die Potenziale junger Menschen bestmöglich zu fördern. Inklusion, Heterogenität und individuelle Förderung sind die entscheidenden Herausforderungen. Um ihnen flächendeckend zu begegnen, bedarf es eines konzentrierten und konzertierten Vorgehens – einer *nationalen Bildungsstrategie*.

Aufbau von Strukturen für eine gesamtstaatliche Bildungsplanung. Um die schulpolitischen Aktivitäten der Bundesländer stärker zu synchronisieren, bedürfte es der Einrichtung eines Gremiums mit langem Atem und mit Governance-Strukturen, die wenig blockadeanfällig sind und über eine wissenschaftliche Begleitung verfügen.

Für eine derartige Zusammenarbeit von Wissenschaft und Schulpolitik besteht gegenwärtig keine geeignete institutionelle Struktur. Lediglich in ausgewählten Handlungsfeldern, wie etwa bei den Bildungsstandards, werden bundesländerübergreifende Ansätze entwickelt. Ein Modell wie der jüngst auf Initiative der Robert-Bosch-Stiftung vorgeschlagene „Bildungsrat“, in dem nach Vorbild des Wissenschaftsrates Fachleute, Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens sowie Bundes- und Landespolitiker/innen und Vertreter/innen der Kommunen gemeinsam bildungspolitische Konzepte entwickeln, scheint zu diesem Zweck funktional.

Eine wichtige Aufgabe eines solchen Gremiums bestünde auch darin, die nötige Akzeptanz für Reformvorhaben zu schaffen, indem Wert und Sinn der gemeinsam entwickelten Ansätze und Konzepte intensiv und kontinuierlich in die Öffentlichkeit kommuniziert werden. Schließlich ist darüber nachzudenken, ob ein solches Beratungsgremium auch konkrete Schulentwicklungsprogramme konzipieren und Modellversuche betreuen könnte, wie es die BLK vor ihrer Abschaffung getan hat. Diese können sicherlich kein Ersatz für eine konsequente systemische Schulentwicklung sein, wohl aber diese durch die (Weiter-)Entwicklung und Evaluation innovativer pädagogischer Ansätze flankieren, mit dem ausdrücklichen Ziel, erfolgreiche Modelle systematisch in die Fläche zu bringen.

Aufheben des Kooperationsverbots. Im Zuge der Föderalismusreform 2006 wurde die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung gestrichen, ebenso wie die Möglichkeit des Bundes, den Ländern für den Bildungsbereich Finanzhilfen zu gewähren – ein Sachverhalt, der landläufig als

„Kooperationsverbot“ bezeichnet wird.⁴ In der Konsequenz können im Bereich der Bildung keine neuen Investitionsprogramme aufgelegt werden, und es ist unklar, wie etwa Ganztagschulen ab 2014 ausgebaut und weiterentwickelt werden sollen. Investitionen in den Betrieb von Bildungseinrichtungen, etwa für die Aufstockung und die Weiterbildung des pädagogischen Personals mit dem Ziel, schulische Förderangebote auszubauen, darf der Bund grundsätzlich nicht finanzieren. Hier bleibt nur der Weg aufwändiger Umwegfinanzierungen, wie jüngst beim Bildungspaket für Kinder von SGB II-Leistungsempfängern. Doch sind die Schulen und Lehrer/innen vor Ort der Lebenswelt ihrer Schüler/innen näher, kennen die spezifischen Problemlagen besser und dürften daher Förderangebote passgenauer konzipieren können als die Arbeitsagenturen. Gerade Ganztagschulen mit Förderangeboten am Nachmittag könnten dieser Aufgabe sehr viel besser gerecht werden.

Die Durchsetzung des Kooperationsverbots stellt vor allem die finanzschwachen Länder vor massive Probleme. Dies gilt verstärkt, nachdem 2009 die Schuldenbremse eingeführt wurde. Es ist kein Zufall, dass sich Schleswig-Holstein 2006 in der Bundesratsabstimmung enthielt und heute für die Abschaffung des Kooperationsverbots plädiert (Meyer-Hesemann 2009). Die Bildungschancen von Kindern dürfen nicht von der Finanzsituation eines Bundeslandes abhängen.

Transparenz, Evaluation von schulpolitischen Maßnahmen und Transfer von Best-practice-Modellen. Die 16 Bundesländer stehen vor ähnlichen Herausforderungen und bemühen sich, dass möglichst viele Schüler/innen ein möglichst hohes Bildungsniveau erreichen. Dabei werden zahlreiche Maßnahmen entwickelt und viele Reformen durchgeführt, ohne zu wissen, ob und wie diese wirken. Systematische Vergleiche zwischen den Bundesländern fehlen. Eine Identifikation geschweige denn Übertragung erfolgreicher Modelle ist damit kaum möglich. Die Intransparenz nimmt ständig zu. Neue Strukturen mit ähnlichem Inhalt, doch unterschiedlicher Bezeichnung – oder derselben Bezeichnung doch

4 Der Begriff „Kooperationsverbot“ ist irreführend: Das Grundgesetz enthält auch nach der Föderalismusreform kein ausdrückliches Verbot der Kooperation von Bund und Ländern im Bildungsbereich. Wenn hier eine „Aufhebung des Kooperationsverbots“ gefordert wird, so meint dies genau genommen eine Rücknahme der im Zuge der Föderalismusreform vorgenommenen Veränderungen in Art. 91 b und Art. 104a (nun 104b) GG. Anzumerken ist weiterhin, dass Bund und Länder auch im Rahmen der gegenwärtigen Rechtslage im Prinzip vielfältig kooperieren könnten (Oelkers 2011: 26) – im Bereich des Bildungsmonitoring ist dies sogar ausdrücklich gestattet. Ausgeschlossen sind gegenwärtig allein direkte finanzielle Zuwendungen des Bundes an die Länder bzw. deren Bildungseinrichtungen.

unterschiedlichem Inhalt – entstehen. Es ist schlimm genug, dass sich die Bundesländer nicht auf gemeinsame Schulformen einigen können. Dass sie sich jedoch nicht einmal auf einheitliche Bezeichnungen für *gemeinsame* Schulformen einigen können, ist nicht nachvollziehbar.

Eine konsequente Schulentwicklung erfordert Transparenz, systematische Evaluationen der Maßnahmen und den Transfer erfolgreicher Programme in andere Bundesländer. Durch eine intensivere Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Wissenschaft ließe sich dieses Ziel eher erreichen.

Bildungsstandards. Zwar sind die Bildungsstandards das einzige Handlungsfeld, auf dem sich systematische, länderübergreifende und den Schulalltag aller Bundesländer betreffende Aktivitäten verzeichnen lassen (Tillmann 2009: 23). Die ersten Bildungsstandards wurden 2003 und 2004 vorgelegt. Für Deutschland ist definiert, über welches Wissen Viert-, Neunt- und Zehntklässler nach der Grundschulzeit beziehungsweise beim Haupt- und Realschulabschluss durchschnittlich verfügen sollten.⁵ Die Implementierung der Bildungsstandards wird jedoch den Ländern und Schulen überlassen. Dies hat zur Folge, dass die Bildungsstandards in Nordrhein-Westfalen in die Lehrpläne aufgenommen wurden, während sie in Bayern nahezu unbeachtet bleiben (Wernstedt/John-Ohnesorg 2009: 6). Eine nationale Bildungsstrategie ist darauf angewiesen, dass die gemeinsam festgelegten Bildungsstandards auch implementiert werden. Nur so lassen sich zwischen den Bundesländern auseinanderdriftende Anforderungen bändigen und große Diskrepanzen zwischen Zertifikaten, Noten und kognitiven Kompetenzen schließen.

Reform der Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften. Die Qualität der Lehr- und Lernprozesse hängt stark von der pädagogischen Professionalität der Lehrkräfte ab. Einige der für den Lehrerberuf heute wesentlichen (insbesondere überfachlichen) Kompetenzen werden im Rahmen der Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften noch nicht oder nicht systematisch genug vermittelt. Die Organisation und Gestaltung eines auf den Erwerb von Kompetenzen ausgerichteten Unterrichts, die Förderung von Schüler/innen mit unterschiedlichen Bedürfnissen und Lernausgangslagen, der kinderrechtlich aufgeklärte Umgang mit sozialer, ethnischer und leistungsmäßiger Heterogenität im Klassenzimmer sowie die zuneh-

5 Nachdem zuerst Standards für den mittleren Abschluss in Deutsch, Mathematik und erster Fremdsprache vorgelegt wurden, folgten 2004 Standards für den Hauptschulabschluss in diesen Fächern und für den Primarbereich in Deutsch und Mathematik sowie für den mittleren Abschluss in Biologie, Chemie und Physik.

mende Verlagerung der Verantwortung für Schulentwicklungsprozesse an die Einzelschule und damit in den Verantwortungsbereich von Schulleitungen und Lehrerkollegien – all dies stellt Lehrkräfte heute mehr denn je vor umfangreiche berufliche Anforderungen. Über eine verbesserte Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften können Veränderungen die Einzelschulen erreichen und Innovationen auf der Ebene pädagogischer Prozesse systematisch in ihnen verankert werden. Die Lehrerbildung muss daher als zentrales Handlungsfeld für die Weiterentwicklung des deutschen Bildungssystems begriffen werden.

Aus der Feststellung, dass Bildungspolitik eine zentrale gesamtstaatliche Aufgabe ist, folgt nicht, dass die Gesetzgebungskompetenz für den Bildungsbereich von den Ländern auf den Bund übertragen werden sollte. Diese Option ist – obgleich sie von einem nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung wie auch der Lehrkräfte gewünscht wird – schon aus verfassungsrechtlichen Gründen ausgeschlossen und darüber hinaus auch nicht erstrebenswert. Die Gewinner einer solchen Zentralisierung wären aller Wahrscheinlichkeit nach „nicht die Eltern oder die Schüler, auch nicht die Schulen vor Ort, sondern eine expandierende Bürokratie, die ihre Effizienz nicht unter Beweis stellen muss“ (Oelkers 2011: 17). Schon heute ist die Entscheidungsfindung im Schulbereich trotz föderaler Kompetenzverteilung stark zentralistisch gefärbt.

Die wichtigsten Angelegenheiten regeln die Landesministerien und Schulverwaltungen über Gesetze, Erlasse und Verordnungen, deren Kleinteiligkeit die Autonomie von Kommunen und Schulen stark begrenzt. Gerade hier ist aber das Wissen über die Bedürfnisse und Gegebenheiten vor Ort sowie die Nähe zu den von Entscheidungen Betroffenen – Schüler/innen, Eltern und pädagogische Basis – am größten. Wenn also über eine Kompetenzverlagerung nachgedacht wird, dann in Richtung der Kommunen und Einzelschulen. Schulautonomie ist ja bereits Teil der bildungspolitischen Agenda.

Eine Neuauflage des kooperativen Föderalismus muss mehr beinhalten als eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung des Schulwesens. Es geht um einen verstetigten inhaltlichen Austausch zwischen Bund, Ländern und Kommunen, in dessen Rahmen jede Ebene ihre spezifischen Wissensbestände und Kompetenzen in eine gesamtstaatliche Bildungsplanung einbringt. Eine solche gesamtstaatliche Bildungsplanung muss zum Ziel haben, einen verbindlichen Rahmen für die Schulentwicklungstätigkeit der Länder und Kommunen zu entwickeln und die Reform- und Gesetzgebungstätigkeit der Länder so zu synchronisieren, dass aus einem

schulpolitischen Flickenteppich über kurz oder lang eine Bildungspolitik aus einem Guss werden kann.

Die zu diesem Zweck notwendige Neuauflage des kooperativen Föderalismus müsste sowohl in Bezug auf die Zielsetzungen als auch in Bezug auf den institutionellen Rahmen und die Intensität der Zusammenarbeit weit über das hinaus gehen, was in den vergangenen Jahrzehnten im Rahmen des kooperativen Föderalismus erreicht worden ist. Der mit der Föderalismusreform 2006 erfolgte vollständige Rückzug des Bundes aus der Bildungsplanung und -finanzierung muss vor diesem Hintergrund als rückwärtsgewandte Entwicklung gewertet werden, die hinter Einsichten zurückfällt, die bereits in den sechziger Jahren gewonnen wurden. Deutschland braucht eindeutig mehr und nicht weniger Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Bereich der Bildungspolitik.

Ein zentrales Politikfeld wie die Bildungspolitik muss als Mehrebenen-aufgabe verstanden werden. Impulse des Bundes könnten dringend benötigte Reformen im Bildungswesen anstoßen – dies zeigt nicht zuletzt das Ganztagsschulprogramm. Allerdings werden die Aufhebung des Kooperationsverbots und eine Stärkung kooperativer Strukturen die Probleme allein nicht lösen. Bildungspolitische Maßnahmen müssen folgen. Für eine erfolgreiche Weiterentwicklung des deutschen Bildungssystems bedarf es nicht zuletzt konkreter bildungspolitischer Zielsetzungen und eines entschlossenen gemeinsamen Handelns.

Literatur

Allmendinger, Jutta, Johannes Giesecke und Dirk Oberschachtsiek (2011): Unzureichende Bildung. Folgekosten für die öffentlichen Haushalte. Eine Studie des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Below, Susanne von (2002): Bildungssysteme und soziale Ungleichheit. Das Beispiel der neuen Bundesländer. Opladen: Leske + Budrich.

Bertelsmann Stiftung, Institut für Schulentwicklungsforschung (Hrsg.) (2012): Chancenspiegel. Zur Chancengerechtigkeit und Leistungsfähigkeit der deutschen Schulsysteme. Verlag Bertelsmann Stiftung.

Dohmen, Dieter (2011): Finanzierung und ökonomische Aspekte. In: Dieter Dohmen und Joachim Wieland: Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.

Edelstein, Benjamin und Jutta Allmendinger (2012): Bildungsföderalismus - Déjà-vu mit Happy End? In: Tanjev Schultz und Klaus Hurrelmann (Hrsg.): Bildung und Kleinstaaterei - Brauchen wir mehr Zentralismus? Beltz Juventa, S. 18-51.

Meyer-Hesemann, Wolfgang (2009): Der Bildungsföderalismus auf dem Prüfstand. Status Quo und Perspektiven. In: Netzwerk Bildung (Hrsg.): Bildungsföderalismus auf dem Prüfstand. Status Quo und Perspektiven. Berlin, S. 10-17.

Oelkers, Jürgen (2011): Bildungsföderalismus und Kooperationsverbot. Expertise im Auftrag der Telekom-Stiftung und der Robert-Bosch-Stiftung.

Picht, Georg (1964): Die deutsche Bildungskatastrophe. Analyse und Dokumentation. Olten und Freiburg im Breisgau: Walter-Verlag.

Tillmann, Klaus-Jürgen (2009): Die Bildungsstandards der Kultusministerkonferenz – Zur bildungspolitischen Entwicklung seit 2000. In: Rolf Wernstedt und Marei John-Ohnesorg (Hrsg.): Bildungsstandards als Instrument schulischer Qualitätsentwicklung. Zementierung des Selektionsprinzips oder Mittel zur Chancengerechtigkeit. Dokumentation der Sitzung des Netzwerk Bildung vom 26. Januar 2009. Berlin, S. 21-27.

Wernstedt, Rolf und Marei John-Ohnesorg (2009): 10 Fragen – 10 Antworten. In: Dies. (Hrsg.): Bildungsstandards als Instrument schulischer Qualitätsentwicklung. Zementierung des Selektionsprinzips oder Mittel zur Chancengerechtigkeit. Dokumentation der Sitzung des Netzwerk Bildung vom 26. Januar 2009. Berlin, S. 5-10.

Wößmann, Ludger und Marc Piopiunik (2009): Was unzureichende Bildung kostet. Eine Berechnung der Folgekosten durch entgangenes Wirtschaftswachstum. Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

GOOD GOVERNANCE FÜR DIE VIELFÄLTIGE BILDUNGSREPUBLIK: BILDUNG BRAUCHT EINEN RAT UND EINE STRATEGIE

Ulla Burchardt

MdB, Vorsitzende des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Wir freuen uns über den Rekord an Studierwilligen und dass angesichts der Krisen unser duales Berufsbildungssystem allmählich zum Export-schlager avanciert. Dennoch: Mit der Bildung in Deutschland läuft etwas in die falsche Richtung. Besonders deutlich wird das, wenn man einen Blick auf die fortdauernden Probleme wirft – und anschließend darauf, wer für deren Bewältigung eigentlich so alles zuständig ist.

Mehr als zehn Jahre nach dem Pisa-Schock ist hierzulande der Bildungserfolg noch immer extrem abhängig von der sozialen Herkunft und die Zahl der Bildungsverlierer ist konstant hoch. Mehr als 7,5 Millionen Menschen sind funktionale Analphabeten. Jahr für Jahr verlassen 20 Prozent der Jugendlichen die Schule ohne richtig Lesen, Schreiben und Rechnen zu können. Von den 20- bis 30-Jährigen haben über 1,5 Millionen keinen Berufsabschluss und sind auch nicht mehr in Aus- oder Weiterbildung. In der jungen Erwerbstätigengeneration ist der Anteil der Ungelernten und Schulabbrecher deutlich höher als in der Generation, die jetzt in Rente geht. Die Schere zwischen Bildungsgewinnern und Bildungsverlierern geht immer weiter auseinander. Der Kita-Ausbau stockt und der Weiterbildungsmarkt stagniert. Absehbar läuft das Land in eine bedrohliche Falle: Fachkräftemangel nicht nur bei den Hochqualifizierten, sondern auch auf mittlerer Ebene bei einer dauerhaft hohen Zahl von Langzeitarbeitslosen. Regelmäßig mahnt der Expertenrat für Forschung und Innovation: „Das Bildungssystem ist die Schwachstelle des Innovationssystems“.

In solch einer Situation leistet sich das deutsche Bildungssystem an Verantwortlichen und Verantwortlichkeiten: Rund 29 Landesminister für Bildung und Wissenschaft, die Zahl der Ressortzuschnitte ändert sich regelmäßig. Eine Bundesbildungsministerin, die mangels Zuständigkeit in den Ländern und Kommunen Schule machen will mit Modellprojekten. Eine Familienministerin, die auch Programme für Schulabbrecher auflegt. Eine Arbeitsministerin, die den Mindestbedarf an Bildung definiert und Bildungspakete für Hartz-IV-Empfänger schnürt. Eine Staatsministerin

für Integration, die regelmäßig Empfehlungen für die deutsche Bildungspolitik abgibt. Die Sozialpartner, die auch für die Aus- und Weiterbildung zuständig sind. Auf der Länderebene alles noch x16. Und eine Kultusministerkonferenz, die überwiegend orientierungslos um sich selber kreist und maximal den kleinsten gemeinsamen Nenner beschließt. Nicht zu vergessen die weiteren Mitwirkenden, die Ratschläge geben und Einfluss nehmen: die Bundesagentur für Arbeit, die Hochschulrektorenkonferenz, die Lehrgewerkschaften, die Elternvertreter. Oft im Blickschatten: die Kommunen. Doch aus der Summe vieler Einzelrationalitäten ergibt sich das vernünftige Ganze nicht von selbst.

So erscheint die Bildungspolitik in Deutschland als ein riesengroßes Labor, in der ganz viele Laboranten an einer Vielzahl von Versuchsanordnungen arbeiten, jeder in seiner Ecke, und ab zu tauscht man sich aus oder ruft sich etwas zu. Einige haben das Problem, dass sie sich nicht einmischen dürfen in das, was andere treiben. Das nennt man Kooperationsverbot. Die anderen wiederum wissen gar nicht so genau, was es im Nachbarlabor gibt. Das nennt man dann „kooperativen Föderalismus“.

Und, um mich nicht falsch zu verstehen: Einige Laboratorien produzieren dabei sehr Ordentliches. Aber systemische Betrachtung und Problemanalyse, gar planvolles, koordiniertes, zielgerichtetes Vorgehen? – Fehlanzeige. Viele sind verantwortlich, aber es gibt keinen Ort, an dem sich Verantwortung für das Ganze zeitigt. Dabei geht es um nicht mehr und nicht weniger als den Aufstieg durch Bildung: Wachstum und Wohlstand durch mehr und bessere Bildung sichern, auch als Bedingung für soziale Teilhabe und Chancengleichheit aller Bürger/innen.

„Das Bildungssystem ist derzeit nicht in der Lage, die beiden wichtigsten Ziele von Bildung zu erfüllen: Exzellenz und gleiche Chancen auf Teilhabe“, so der Bildungsforscher Wilfried Bos. Das liegt wesentlich auch daran, dass es keine systemische Erfassung des Modernisierungsbedarfs gibt, sondern immer nur partielle, sektorale und institutionelle Aktivitäten und deswegen schwer zu lösende Schnittstellenprobleme. Das sogenannte Übergangssystem ist das Paradebeispiel: Hier fühlt sich niemand so richtig und dafür jeder ein bisschen zuständig. Das Ergebnis ist ein unüberschaubarer Dschungel aus gut gemeinten Fördermaßnahmen. Bis zu sechs Milliarden Euro fließen Jahr für Jahr aus Töpfen von Bund, Ländern, Kommunen und EU hinein, und niemand weiß, was darin passiert und mit welchem Ergebnis. Ein klassischer Fall von Geldverschwendung durch ineffizientes Staatshandeln – er droht sich bei der frühen Berufsorientierung in der Schule zu wiederholen. Dass die Einführung von G8

und dann noch die Aussetzung des Wehrdienstes die Platznöte an den Hochschulen dramatisch verschärft – und eiligst ein Notprogramm dem anderen folgt – wen wundert es eigentlich angesichts der organisierten Nichtverantwortung? Beispiele und Belege für fehlende Steuerung gibt es en masse.

Höchste Zeit also, die vielen Alarmsignale der Fehlallokation von Geld und Humankapital wie der Verschwendung von Lebenszeit und Lebenschancen ernst zu nehmen. Wie schon einmal in den sechziger Jahren droht in Deutschland ein neuer Bildungsnotstand. Damals wurde zu Recht Alarm geschlagen und mit planvollem Bildungsausbau gezielt agiert. Auch jetzt gilt es, die Dramatik der Lage zu erkennen. Denn unser Bildungssystem ist eben nicht nur die bloße Addition seiner Teile. Es ist, um einen etwas altertümlichen Begriff zu verwenden, ein Bildungswesen. Aber eines, das derzeit keinen Kopf hat. Genau den braucht es dringend: Einen Kopf, eine Steuerungseinheit für Kohärenz und Koordination. Und eine „Reha“, die Bildung als ganzheitliches System und nicht nur einige seiner (institutionellen) Teile fit macht.

Good governance in der Bildungsrepublik braucht zweierlei: Eine nationale Bildungsstrategie und einen Bildungsrat, der sie entwickelt. Das ist die Voraussetzung für jeden Versuch, Bildungspolitik vom Kopf her zu denken und Kleinstaaterei zu überwinden. Am besten kommt die Aufhebung des Kooperationsverbotes hinzu, damit z.B. der flächendeckende Ausbau von Ganztagschulen durch gemeinsam finanzierte Investitionen gewährleistet werden kann – ohne Gefahr des Verfassungsbruchs.

Warum eine nationale Strategie? An verkündeten Zielen mangelt es nicht, eine kleine Auswahl: die Schulabbrecherzahlen sollen seit Jahren halbiert werden, die Weiterbildungsbeteiligung erhöht, die Zahl der Studienabbrecher reduziert, die Abschlüsse der Migranten angeglichen werden. Gefällig hier und dort verkündet, gern auch wiederholt – kaum etwas passiert, als ginge es um Textbausteine. Was fehlt ist Verbindlichkeit und klare Verantwortung. Und es mangelt an übersichtlicher Darstellung relevanter Zielgrößen. Sie müssen erreichbar und nachprüfbar sein, die Bildungsbiographie von der Kita bis zur Weiterbildung abdecken wie die Übergänge. In der nationalen Bildungsstrategie werden auch die Verantwortlichkeiten festgelegt und die Zeiträume, in denen Erfolge sichtbar sein sollen. Weiterhin dazu gehören die finanziellen Rahmenbedingungen, die zusammenhängend und ländervergleichend dargestellt werden sollten: Bildungsaufwendungen, Anteil der Bildungsausgaben an BIP sowie an öffentlichen Ausgaben, Pro-Kopf-Aufwendungen in den

Bildungsbereichen usw. Der alle zwei Jahre erscheinende nationale Bildungsbericht, der sich als Inventarliste des Bildungssystems versteht, ließe sich mit den entsprechenden Erweiterungen als Steuerungsinstrument im Rahmen der Bildungsstrategie nutzen, machte Bildungspolitik transparent und nachvollziehbar.

Und nun zum nationalen Bildungsrat. Der ist keine ganz neue Erfindung. Etwas Ähnliches gab es schon mal vor und zur Zeit des ersten Bildungsnotstands: Der „Deutsche Ausschuss“ sollte „die Entwicklung des deutschen Erziehungs- und Bildungswesens beobachten und durch Rat und Empfehlung fördern“. Er plädierte erstmals für eine „Umgestaltung und Vereinheitlichung des allgemeinen öffentlichen Schulwesens“ und erfand den Begriff des Dualen Systems, hatte aber kaum eigene Befugnisse. Anders der Deutsche Bildungsrat, in dem vom Bundespräsidenten berufene Bildungsexperten vertreten waren, darunter Ralf Dahrendorf. Der Deutsche Bildungsrat deckte Mängel beim freien Zugang zu Bildungseinrichtungen auf und zeichnete für die Bildungsexpansion der sechziger Jahre mitverantwortlich – bis er 1975 am Streit um die Zweigliedrigkeit des Schulsystems zerbrach.

Ein neuer Versuch tut not, aus Fehlern sollten Bildungspolitiker/innen lernen können. Für die gesamte Bildungskette – von der Kita über Schule, Hochschule, Berufsbildung bis zur Weiterbildung, gar für das Schnittstellenmanagement – braucht die Republik eine konzertierte Verantwortung. Deshalb brauchen wir einen Nationalen Bildungsrat. Ein Gremium, in dem Politiker/innen und Expert/innen aus den verschiedenen Bereichen des Bildungswesens zusammenarbeiten und auf der Basis wissenschaftlicher Expertise Empfehlungen und Umsetzungsvorschläge entwickeln. Er kann Bildung systemisch betrachten von der frühen Kindheit bis zum Lebenslangen Lernen sowie die Schnittstellen zu Arbeitsmarkt-, Sozial-, Wirtschafts- und Familienpolitik als Managementaufgabe erfassen. Und durch präzise Ziele – was wird wer bis wann wie besser machen – der Bildungspolitik neue Glaubwürdigkeit verleihen. Denn vor allem entwirft er die nationale Bildungsstrategie. Als Organisationsmodell dient der seit Jahrzehnten erfolgreich wirkende Wissenschaftsrat.

So könnte auch der Bildungsrat aus zwei Kammern bestehen: aus einer Verwaltungskommission mit Vertreter/innen von Bund und Ländern und einer Expertenkommission. Hier sollten Wissenschaftler/innen mitwirken und Persönlichkeiten, die im Bildungsleben stehen, wie z.B. Elternvertreter, Schulleiter, Gewerkschafter und Arbeitgeber, aber auch Migranten und Bildungsexperten aus Kommunen. Sie werden auf Vorschlag von

Bund und Ländern berufen. Beide Kommissionen treffen ihre Entscheidungen nur gemeinsam, das erhöht die Akzeptanz.

Bildungsrat und Bildungsstrategie machen niemanden überflüssig. Sie greifen auch nicht in die Bildungshoheit der Länder ein. Im Gegenteil: Entscheidungen bekommen mehr Legitimation. Und natürlich ist ein Bildungsrat kein Allheilmittel für mehr und bessere Bildung. Doch er ist ein möglicher Ort, wo Streit in der Sache zu produktivem Konsens gebracht werden kann. Und den braucht Deutschland ganz dringend, damit die Falle nicht zuschnappt.







FELDER FÜR NATIONALE STRATEGIEN UND PROBLEMLÖSUNGEN

Es ist unbestritten, dass das deutsche Bildungssystem auch elf Jahre nach PISA vor großen Herausforderungen steht: Der Ausbau der frühkindlichen Bildung ist ins Stocken geraten, die sogenannte Risikogruppe – das sind diejenigen 15-jährigen Schüler/innen, deren Lesekompetenzen nicht für eine befriedigende Lebensführung ausreichen – ist noch immer zu groß, ebenso wie die Anzahl der Schüler/innen ohne Schulabschluss. Das Übergangssystem der beruflichen Bildung ist weiterhin ineffektiv, die Lehrerbildung reformbedürftig und der Weg zu einem inklusiven Schulsystem noch weit.

Wir haben in den folgenden Kapiteln drei Felder herausgegriffen, die beispielhaft deutlich machen, wie wichtig eine gemeinsame strategische Abstimmung der verschiedenen bildungspolitischen Akteure ist – und welche Schwachstellen die Kooperation der Länder derzeit aufweist. Die Liste ließe sich fortsetzen.

- 1) Frühkindliche Bildung: Stockender Ausbau und fehlende inhaltliche Abstimmung
- 2) Inklusion: Internationale Abkommen im föderalen Wettbewerb
- 3) Lehrerbildung: Gleiche Abschlüsse für unterschiedliche Ausbildungen

In allen drei Beispielen werden auf Grundlage der Workshops bei der Konferenz am 21. Mai 2012 die zentralen Herausforderungen benannt, warum eine nationale strategische Abstimmung notwendig ist und wie eine Bildungsstrategie von Bund, Ländern und Kommunen im jeweiligen Bereich aussehen könnte.

Für alle, die glauben, dass Föderalismus und Abstimmung sich ausschließen, ist das Beispiel der Schweiz aufschlussreich (siehe Beispiel 4). Auf Grundlage des Vortrags von Hans Ambühl, Generalsekretär der Schweizerischen Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) wird anschaulich gezeigt, wie Koordination und Strategieentwicklung auch im föderalen System möglich sind.

BEISPIEL 1:

Frühkindliche Bildung: Stockender Ausbau und fehlende inhaltliche Abstimmung

Impulsgeber: **Prof. Dr. Andrea G. Eckhardt** Hochschule Zittau/Görlitz
und **Hans Konrad Koch** Ministerialdirigent a.D.

Der Bereich der frühkindlichen Bildung gilt in Deutschland erst seit den Empfehlungen des Forum Bildung von 2001 wieder als Teil des Bildungssystems. Inzwischen ist die entscheidende Bedeutung der frühkindlichen Bildung für den Erfolg der nachfolgenden Bildungsbereiche allgemein anerkannt. Dieser Bedeutung entspricht die hohe Rendite von Investitionen in die frühkindliche Bildung.

Die zentralen Herausforderungen

Kein Bereich des Bildungssystems ist derzeit quantitativ und qualitativ so stark im Umbruch wie die frühkindliche Bildung. In den vergangenen Jahren hat ein starker quantitativer Ausbau eingesetzt. Die qualitative Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung befindet sich dagegen noch am Anfang. Insgesamt besteht nach wie vor ein hoher quantitativer und qualitativer Investitionsbedarf, um der hohen Bedeutung der frühkindlichen Bildung für die Verbesserung von Bildungserfolg und Chancengleichheit gerecht zu werden:

- Der zwischen Bund, Ländern und Kommunen verabredete Ausbau des U3-Bereichs ist nicht in dem erwarteten Maß vorangeschritten, so dass bei der Einlösung des Rechtsanspruchs auf einen Platz für Kinder im Alter von ein bis unter drei Jahren im Jahr 2013 mit Problemen zu rechnen ist. Gleichzeitig zeichnet sich ab, dass die Nachfrage nach Plätzen für unter 3-jährige Kinder stärker ansteigt als zunächst erwartet.
- Die kürzlich veröffentlichten ersten Ergebnisse der NUBBEK-Studie – Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit – zeigen u. a., dass sich die Qualität der frühkindlichen Bildung in den letzten Jahren 20 Jahren kaum verändert hat: Nach wie vor liegt die Qualität von ca. 80 Prozent der Kindertageseinrichtungen

im mittleren Bereich, die Qualität von weniger als 10 Prozent der Einrichtungen ist gut bis sehr gut. 10 Prozent der Einrichtungen bieten unzureichende Qualität. Insbesondere Kinder in Gruppen mit hohem Migrantenanteil erfahren eine vergleichsweise geringe Qualität in der Betreuung.

- Infolge des quantitativen Ausbaus, insbesondere im Bereich der unter 3-Jährigen besteht ein hoher Bedarf an zusätzlichem qualifiziertem Personal. Für das vorhandene Personal besteht ein hoher Weiterbildungsbedarf, um den neuen Aufgaben, die beispielsweise mit dem U3-Ausbau verbunden sind, gerecht zu werden. Während in vergleichbaren Staaten das Personal der frühkindlichen Bildung eine akademische Ausbildung erhält, ist der Anteil von Akademiker/innen in der frühkindlichen Bildung in Deutschland seit 1998 von 3 Prozent auf 4 Prozent nur leicht angestiegen. Unter dem Personal der frühkindlichen Bildung gibt es kaum Personen mit Migrationshintergrund und selten männliche pädagogische Fachkräfte. Es fehlt Personal aus den mittleren Altersjahrgängen. Nach wie vor arbeiten in der frühkindlichen Bildung ganz überwiegend Frauen. Dies hängt vermutlich auch mit den Arbeitsbedingungen, insbesondere der relativ geringen Entlohnung, schlechten Aufstiegschancen und mit dem geringen Stellenwert des Berufsbildes zusammen.
- Es besteht ein hoher Nachholbedarf der Forschung im Bereich der frühkindlichen Bildung. Diese Forschung ist Voraussetzung für eine gezielte Verbesserung der Inhalte und der Qualität der frühkindlichen Bildung.

Warum eine nationale strategische Abstimmung notwendig ist

Angesichts der angespannten Finanzsituation der Länder und vor allem der Kommunen sind der erforderliche quantitative Ausbau der frühkindlichen Bildung und die Steigerung der Betreuungsqualität nur mit erheblichen finanziellen Beiträgen des Bundes zu bewältigen. Wegen der Mitzuständigkeit des Bundes für den Bereich der Jugendhilfe ist dies im Gegensatz zu anderen Bildungsbereichen verfassungsrechtlich möglich.

Demgegenüber bereitet die nationale Abstimmung der Inhalte der frühkindlichen Bildung erhebliche Probleme:

- Die Einführung von Bildungsplänen für den frühkindlichen Bereich in

allen Ländern war in den vergangenen Jahren ein großer Fortschritt für die inhaltliche Gestaltung der frühkindlichen Bildung. Als nächster Schritt wäre eine nationale Abstimmung und Weiterentwicklung dieser unterschiedlichen Bildungspläne erforderlich, um eine gemeinsame inhaltliche Grundlage für die frühkindliche Bildung in Deutschland zu erreichen. Die Koordinierung in der Kultusministerkonferenz und der Jugendministerkonferenz hat dies bisher nicht leisten können.

- Ein Beispiel für den Mangel an Abstimmung ist die frühkindliche Sprachförderung, die für Kinder mit Migrationshintergrund, aber auch für zahlreiche Kinder deutschsprachiger Eltern Voraussetzung für eine erfolgreiche Einschulung ist. Der Bildungsbericht 2010 weist darauf hin, dass es in 14 Ländern insgesamt 17 unterschiedliche Verfahren zur Sprachstandsfeststellung von 4- bis 6-jährigen Kindern gibt.
- Nationale Bildungsstandards für den Übergang in die Schule erscheinen sinnvoll, um bundesweit vergleichbare Voraussetzungen für Schulerfolg und Chancengleichheit zu schaffen.
- Bundesweit vergleichbare Chancen der frühkindlichen Bildung setzen bundesweite Standards der Professionalisierung des Personals voraus.

Wie eine Bildungsstrategie von Bund, Ländern und Kommunen in der frühkindlichen Bildung aussehen könnte

Dem hohen Bedarf an quantitativem und qualitativem Ausbau sowie bundesweiter inhaltlicher Abstimmung im Bereich der frühkindlichen Bildung kann nur durch eine gemeinsame nationale Bildungsstrategie von Bund, Ländern und Kommunen entsprochen werden. Diese gemeinsame Bildungsstrategie in der frühkindlichen Bildung sollte insbesondere folgende Bereiche umfassen:

- Abstimmung der Ausbauplanung,
- Zielvorgaben für Inhalte,
- Qualität und Qualitätssicherung,
- Professionalisierung, Aufwertung des Berufsbildes mit entsprechender Entlohnung
- Umsetzungsstrategien,
- Abstimmung von Forschungsschwerpunkten.

BEISPIEL 2:

Inklusion: Internationale Abkommen im föderalen Wettbewerb

Impulsgeber: **Prof. Dr. em. Hans Wocken** Universität Hamburg
und **Ute Erdsiek-Rave** schleswig-holsteinische Bildungsministerin a.D.

Im März 2009 ist in Deutschland die UN-Behindertenrechtskonvention in Kraft getreten. Damit gibt es mit dem Konzept der Inklusion einen neuen qualitativen Aspekt in der Bildungspolitik: Inklusive Bildung sieht vor, dass alle Kinder Zugang zu einer allgemeinbildenden Schule erhalten. Förder- und Sonderschulen, wie es sie in Deutschland noch in allen Bundesländern gibt, sind mit dieser Maßgabe nicht zu vereinbaren.

Die zentralen Herausforderungen

Mit der Umsetzung der Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention – und dazu hat sich Deutschland mit der Ratifizierung des internationalen Abkommens verpflichtet – gehen weitreichende Konsequenzen für das deutsche Bildungssystem einher. Nimmt man den Wortlaut der Konvention ernst, so müssen die Rahmenbedingungen der allgemeinbildenden Schule so gestaltet sein, dass kein Kind mehr ausgesondert wird. Davon ist das selektive deutsche Bildungssystem, drei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens, weit entfernt. Es besteht also Handlungsbedarf:

- Durch den Aufbau des Sonderschulwesens in den fünfziger Jahren ist in Deutschland ein System geschaffen worden, in dem Aussonderung von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf die Regel ist. 2010 war in Deutschland bei 486.564 Schüler/innen ein sonderpädagogischer Förderbedarf diagnostiziert. Dies entspricht einem Anteil von 6,4 Prozent aller Schüler/innen im Alter der Vollzeitschulpflicht („Förderquote“) Zahlen hier und im Folgenden: Bildungsbericht 2012.
- Die überwiegende Mehrheit dieser Kinder und Jugendlichen – nämlich knapp 71 Prozent – besucht Förder- und Sonderschulen mit den unterschiedlichen Förderschwerpunkten Lernen, Sehen, Hören, Sprache, körperliche und motorische Entwicklung, geistige Entwicklung sowie

emotionale und soziale Entwicklung. Bemerkenswert ist, dass knapp 42 Prozent der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf dem Förderschwerpunkt Lernen zugeordnet wird. Dabei ist durch nationale und internationale Studien belegt, dass sich der Besuch einer Sonder- oder Förderschule nachteilig auf die Lernleistungen auswirkt, während bei einem inklusiven Unterricht deutliche Lernfortschritte zu beobachten sind.

- Seit 2003 hat sich der Anteil von Einschulungen in die Förderschule erhöht. So wurden 2010 3,4 Prozent der Kinder direkt in die Förderschule eingeschult. Auch insgesamt hat sich der Schüleranteil sowohl in Förderschulen als auch in integrativen Strukturen erhöht. Eine nennenswerte Verringerung des Förderschulbesuchs zugunsten steigender Integrationsquoten stellt der Bildungsbericht 2012 nur in Schleswig-Holstein und Thüringen fest.
- 75 Prozent der Jugendlichen verlassen die Förderschule ohne einen Hauptschulabschluss, der allerdings für den Förderschwerpunkt Lernen in sechs Ländern ohnehin nicht vorgesehen ist.

Warum eine nationale strategische Abstimmung notwendig ist

Angesichts des weitreichenden Einflusses, den eine Beschulung von Kindern und Jugendlichen in einem Förderschulsystem hat – die Abschlusszahlen sind hier nur ein Indikator –, ist eine strategische Abstimmung der Länder notwendig, um die grundgesetzlich vorgegebene Gleichheit der Lebensverhältnisse zwischen den Bundesländern herzustellen. Derzeit kann mit Blick auf das selektive Bildungssystem nicht die Rede von einer Gewährleistung von gleichen Lebenschancen sein.

Die Erarbeitung eines länderübergreifenden Konzepts für die Umsetzung der Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonzeption ist allerdings nicht absehbar:

- Die im Februar 2011 veröffentlichten Empfehlungen „Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen“ der Kultusministerkonferenz plädieren für ein schlichtes Mehr an Inklusion, sind aber kein klares Bekenntnis zum Vorrang der inklusiven Erziehung. Das Papier enthält keine Angaben zur Auflösung des Förderschulsystems und keine zeitlichen und quantitativen Aussagen für eine Umsetzungsstrategie.

- So ist es nicht verwunderlich, dass sich keine zwei Bundesländer finden, die die gleichen Wege bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention gehen. Es lassen sich über die Länder hinweg aber auch keine gemeinsamen Zielsetzungen identifizieren. Nur in Brandenburg ist der feste Wille vorhanden, die Förderschulen in den Bereichen Lernen, Sprache und Verhalten abzuschaffen. Nur in Bremen und Hamburg haben Eltern das Recht, zwischen der Beschulung ihrer Kinder in einem integrativen System oder in der Förderschule zu wählen. Wie groß die Spannweite zwischen den Bundesländern ist, zeigt ein Blick auf die Förderquoten: Sie reicht von fast 11 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern bis zu 4,7 Prozent in Rheinland-Pfalz.
- Die Position des Bundes zum Thema Inklusion ist unklar. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales etwa hat die Plakataktion „Keiner passt in eine Schublade“ initiiert, ansonsten finden sich aber keine koordinierenden Aktivitäten zwischen den Ländern.
- Die Implementierung einer Doppelstruktur – also der Aufrechterhaltung des Förderschulsystems bei gleichzeitigem Aufbau integrativer Strukturen – ist für die Länder am kostspieligsten, weil doppelte Aufwendungen betrieben werden müssen. Schon aus finanziellen Überlegungen ist damit ein klares Konzept für ein inklusives Schulsystem notwendig.
- Es fehlt an wissenschaftlicher Begleitung der in einigen Bundesländern eingeleiteten Umstrukturierungsprozesse. Diese wäre aber für eine Evaluation der Maßnahmen und damit für einen Bildungsföderalismus, in dem ein Bundesland von dem Erfolg eines anderen lernen kann, notwendig.

Wie eine Bildungsstrategie von Bund, Ländern und Kommunen für inklusive Bildung aussehen könnte

Eine gemeinsame Bildungsstrategie für eine inklusive Bildung sollte insbesondere folgende Bereiche umfassen:

- Klare Aktionspläne (Konzepte, Zeitangaben, Finanzierungspläne),
- Systematische Finanzierung statt personengebundener Finanzierung,
- Aufbau von Unterstützungssystemen,
- Partizipation der Betroffenen,
- Öffentlichkeitsarbeit,
- Lehreraus- und -fortbildung,
- wissenschaftliche Begleitung.

BEISPIEL 3:

Lehrerbildung: Gleiche Abschlüsse für unterschiedliche Ausbildungen

Impulsgeber: **Marianne Demmer** Stellvertretende Vorsitzende im Hauptvorstand der GEW und **Prof. Rolf Wernstedt** niedersächsischer Kultusminister a.D.

Lehrer/innen haben unbestreitbar anspruchsvolle Aufgaben zu erfüllen: Sie müssen nicht nur über fachliche Kompetenzen in den Fächern verfügen, die sie unterrichten, sie brauchen auch didaktische Fertigkeiten, um diese an ihre Schüler/innen weitergeben zu können. Dazu müssen sie wissen, wie sie ihre Schüler/innen erreichen und in ihrer Persönlichkeitsentwicklung unterstützen können. Deshalb ist die Lehrerbildung eine der Grundpfeiler unseres Bildungssystems. Sie ist auch der Schlüssel dafür, dass sich Reformen in den Schulalltag überführen lassen.

Die zentralen Herausforderungen

In den letzten Jahren sind die Lehrerbildungssysteme in den Bundesländern zahlreichen Reformen unterzogen worden. Ausgelöst wurden die Reformprozesse nicht nur durch die Ergebnisse der PISA-Studien, sondern in vielen Bundesländern auch durch die Umstellung der Studiengänge auf das Bachelor-/Master-System im Rahmen des Bologna-Prozesses. Die Reformprozesse sind nicht nur noch nicht abgeschlossen, sie haben auch neue Problemfelder aufgetan:

- Die Post-PISA-Reformen, die die Unterrichtsentwicklung betreffen, haben vielfach noch kaum Eingang in den Schulalltag gefunden. Insbesondere betrifft dies die mit den Bildungsstandards verbundene neue Kompetenzorientierung des Unterrichts.
- Die Veränderungen der Schulstruktur in vielen Bundesländern, der Ausbau der Ganztagschule oder die Verkürzung der Schulzeit bis zum Abitur auf acht Jahre haben die Lehrer/innen vor vielfältige neue Herausforderungen gestellt. Unterstützungssysteme, um diesen neuen Anforderungen gerecht zu werden, werden durch die Lehreraus- und -fortbildung nicht in genügendem Ausmaß geboten. In der Folge, das

zeigen die Reaktionen auf neue Umstrukturierungsimpulse, fühlen sich viele Lehrkräfte nicht in die Reformprozesse eingebunden, überfordert und alleingelassen.

- Traditionell ist in der deutschen Lehrerbildung die Trennung von fachwissenschaftlichen und pädagogischen Studien sowie der praktischen Ausbildung konstitutiv. Auch nach den Reformen der Lehrerbildung der letzten Jahre werden weiterhin eine fehlende Praxisorientierung sowie eine mangelnde Verzahnung der Ausbildungsphasen beklagt.
- Gerade in den ostdeutschen Bundesländern, und hier insbesondere für die naturwissenschaftlichen Fächer, ist in den nächsten Jahren mit einem Mangel an Lehrkräften zu rechnen.

Warum eine nationale strategische Abstimmung notwendig ist

Für die Lehrerbildung existiert zwischen den Bundesländern eine Reihe von Vereinbarungen, die vor allem die gegenseitige Anerkennung von Lehramtsprüfungen regeln. Inhalte der Lehrerbildung sind von diesen Vereinbarungen jedoch nicht betroffen, ebenso wenig die Dauer oder der Aufbau der Ausbildung. Die fehlende Abstimmung zwischen den Bundesländern bringt Unübersichtlichkeit in der Lehrerausbildung mit sich – die Kultusministerkonferenz braucht in ihrem Bericht „Sachstand in der Lehrerbildung“ allein 59 Seiten, um die Situation der Lehrerbildung in den sechzehn Bundesländern zu beschreiben. Resultat der unterschiedlichen Strukturen in der Lehrerausbildung ist auch eine eingeschränkte Mobilität insbesondere für angehende Lehrkräfte.

Seit April 2012 arbeitet eine Arbeitsgruppe der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz an einem Entwurf einer Bund-Länder-Vereinbarung zur Verbesserung der Lehrerbildung, der bis November dieses Jahres vorgelegt werden soll. Im „Datenreport Erziehungswissenschaft 2012“ werden von der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft Problemfelder identifiziert, die eine verbesserte Abstimmung der Bundesländer notwendig machen:

- Die sechs Lehramtstypen, auf die sich die Kultusministerkonferenz verständigt hat, um die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen zu systematisieren, folgen keinem einheitlichen Prinzip: Sie sind sowohl

nach Schulstufen wie nach Schulformen geordnet.

- Die Ausbildungsdauer ist in der ersten Ausbildungsphase nur in fünf Ländern für alle Lehrämter gleich lang.
- Je nach Bundesland kann die Ausbildungsdauer sogar für dasselbe Lehramt verschieden sein. Das Lehramt an Grundschulen/Primarstufe beträgt z.B. zwischen 7 (Bayern, Hessen) und 10 (Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen) Semestern.
- Das Referendariat dauert je nach Bundesland und Lehramt zwischen 12 und 24 Monaten. Damit alle Lehrämter auch bei kürzeren Ausbildungszeiten in der ersten Phase auf insgesamt 300 Credit Points für die Anerkennung als Masterabschluss kommen, können Ausbildungszeiten im Referendariat angerechnet werden.

Wie eine Bildungsstrategie von Bund, Ländern und Kommunen in der Lehrerbildung aussehen könnte

Eine gemeinsame Bildungsstrategie für die Lehrerbildung sollte insbesondere folgende Bereiche umfassen:

- Vereinheitlichung von Bezahlung und Status für alle Lehrämter,
- Vereinheitlichung der Struktur der Lehrerbildung,
- Verständigung auf Lehrämter für jeweils zwei benachbarte Bildungsstufen (Primarstufe/Sekundarstufe I; Primarstufe / Elementarstufe; Sekundarstufe I / Sekundarstufe II – beruflich oder allgemeinbildend), um den unterschiedlichen Schulstrukturen in den Bundesländern Rechnung zu tragen,
- Überarbeitung und Weiterentwicklung der bereits getroffenen Vereinbarungen (Bremer Erklärung 2000, Standards der Lehrerbildung für die Bildungswissenschaften 2004, Ländergemeinsame inhaltliche Anforderungen für die Fachwissenschaften und Fachdidaktiken in der Lehrerbildung 2008) vor dem Hintergrund des Inklusionsbegriffes und neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse.

BEISPIEL 4:

Nationale Koordination und Strategieentwicklung der Bildungspolitik in der Schweiz

Impulsgeber: **Hans Ambühl** Generalsekretär der Schweizerischen Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und **Dr. Wolfgang Meyer-Hesemann** Staatssekretär a.D.

Nicht nur Deutschland steht vor der Herausforderung, die Bildungspolitik in einem föderalen System zu koordinieren. Die Schweiz etwa hat 2006 mit einer Verfassungsänderung wichtige neue Grundlagen für eine verbesserte Zusammenarbeit der Kantone geschaffen. Zwar lassen sich deutliche Unterschiede zwischen der Situation in Deutschland und in der Schweiz feststellen – Elemente direkter Demokratie sind hier etwa auch in Bildungs- und schulrechtlichen Fragen wichtige Determinanten –, dennoch lohnt ein Blick über die deutschen Grenzen hinaus, um mögliche neue Impulse für den Bildungsföderalismus zu erhalten.

Die Verfassungsänderung 2006

Im Mai 2006 wurden die bis dahin in der Schweizer Bundesverfassung enthaltenen Bildungsartikel revidiert. Seither sind die Kantone und je nach Bildungsstufe Bund und Kantone gemeinsam qua Verfassung verpflichtet, vertikal und horizontal zusammenzuarbeiten. Wichtige Eckwerte des Bildungssystems müssen schweizweit geregelt werden. Der Hochschulbereich wird gemeinsam von Bund und Kantonen gesteuert und insgesamt wird der Bund stärker in das Gesamtsystem einbezogen.

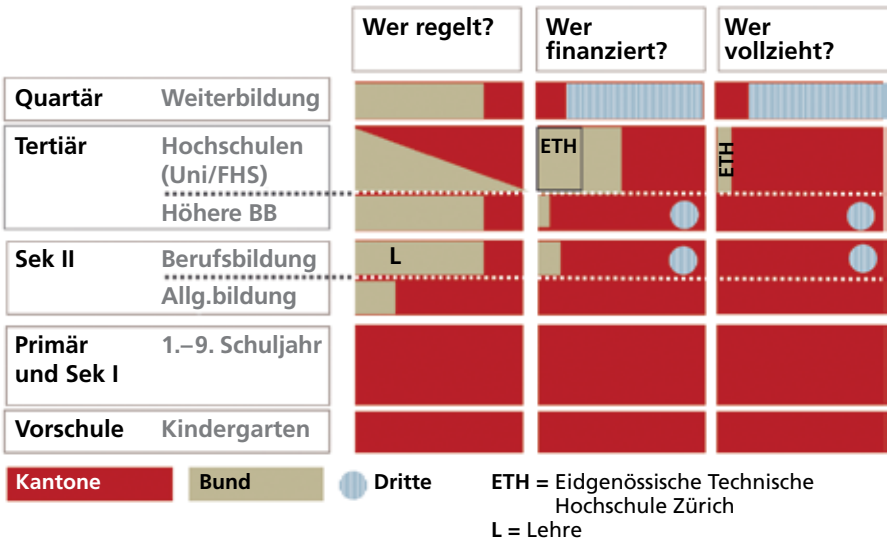
In Artikel 61a der schweizerischen Bundesverfassung, der die neue Leitnorm für den Bildungsraum Schweiz definiert, heißt es nunmehr:

- (1) Bund und Kantone sorgen gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz.
- (2) Sie koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehrungen sicher.

(3) Sie setzen sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dafür ein, dass allgemein bildende und berufsbezogene Bildungswege eine gleichwertige gesellschaftliche Anerkennung finden.

Auch nach der Verfassungsänderung von 2006 liegt die Hauptverantwortung für bildungspolitische Entscheidungen bei den Kantonen.

Abb. 1: Übersicht über die Zuständigkeiten im schweizerischen Bildungssystem



Erst mit der Sekundarstufe II erhält der Bund sowohl in der Berufs- als auch in der Allgemeinbildung Regelungskompetenz, wobei Finanzierung und Vollzugsgewalt überwiegend bei den Kantonen liegen. So werden 85 Prozent der öffentlichen Ausgaben für Bildung und Forschungsförderung von den Kantonen getragen.

Die horizontale Bildungskoooperation

Artikel 62 der schweizerischen Bundesverfassung zwingt die Kantone zur Harmonisierung bestimmter Bereiche des Schulwesens. In Absatz 4 heißt es:

„Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens

im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zustande, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften.“

Analog der deutschen Kultusministerkonferenz ist die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) als Gremium für die Abstimmung der föderalen Einheiten eingerichtet. Die EDK, schon 1897 gegründet, hat eine staatsvertragliche Grundlage und ist ein Zusammenschluss aus den 26 kantonalen Regierungsmitgliedern des jeweiligen Bildungsresorts. Sie ist verantwortlich für die interkantonale Koordination in der Bildungs- und Kulturpolitik auf gesamtschweizerischer Ebene. Dabei folgt sie dem Subsidiaritätsprinzip.

Abb. 2: Die rechtliche Basis der Zusammenarbeit der schweizerischen Kantone in der EDK

Bundesverfassung (BV)

Bildungsartikel BV

- Festlegung der Zuständigkeiten im Bildungsbereich

Neue Bildungsartikel BV (2006)

- Bestätigung/Klärung Zuständigkeiten
- **Neu:** Pflicht zur Zusammenarbeit
- **Neu:** Pflicht zur einheitlichen Regelung wichtiger Eckwerte
- **Neu:** gemeinsame Steuerung HS

Interkantonales Recht

Interkantonale Verträge gemäß Art. 48 BV

Schulkonkordat 1970

- Pflicht zur Zusammenarbeit: Förderung Schulwesen, Harmonisierung kant. Recht
- Regelung wichtiger Eckwerte: Dauer Schulpflicht, Schuleintrittsalter

Diplome

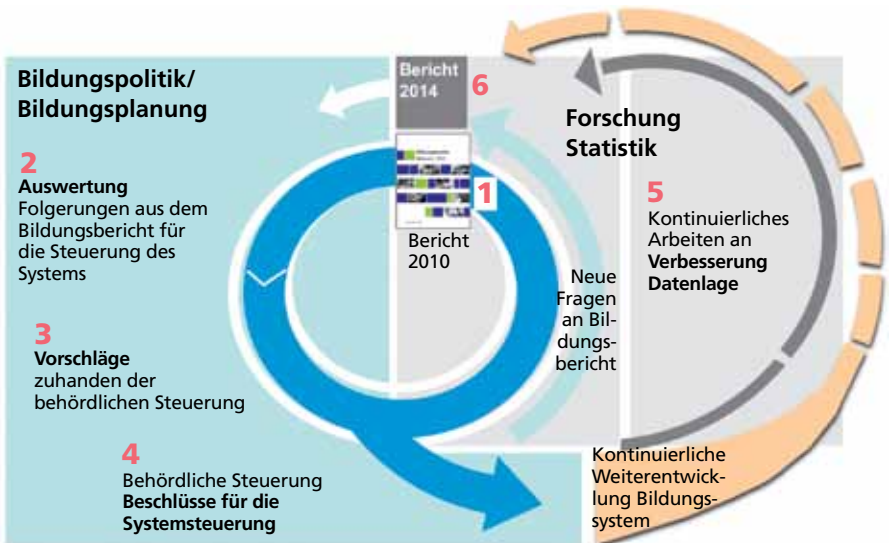
Mobilität

Mit der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat), die 2009 in Kraft getreten ist, sollen die Strukturen und Ziele im Bildungswesen vereinheitlicht werden. Der Beitritt zum HarmoS-Konkordat ist für die Kantone freiwillig bzw. wird in der Regel über Volksabstimmungen entschieden. Fünfzehn Kantone haben sich den HarmoS-Zielen verpflichtet (Stand 2010). Dabei wird eine hohe Selbstverwaltung der Schulen garantiert – bei der Qualitätssicherung, dem Personalrecht oder der Entlohnung der Lehrkräfte werden etwa keine Vereinheitlichungen angestrebt.

Die vertikale Bildungs Kooperation

Das entscheidende Instrument der vertikalen Bildungs Kooperation in der Schweiz ist das Bildungsmonitoring.

Abb. 3: Bildungsmonitoring Bund – Kantone



Der erste Schweizer Bildungsbericht wurde 2006 erstellt und erscheint nunmehr mit vierjährigem Abstand. Die Bildungsberichte enthalten Befunde, aber keine expliziten Empfehlungen. Aus den Ergebnissen der Berichte werden jedoch von den Bildungsverwaltungen Folgerungen, Vorschläge und schließlich administrative Beschlüsse für die Steuerung und Weiterentwicklung des Systems gewonnen. Daraus ergeben sich wieder neue Fragen an den Bildungsbericht, die in den nächsten Berichtsturnus einfließen. Ebenso wird die Datenlage durch kontinuierliches Arbeiten im Bereich Forschung und Statistik beständig verbessert.

Aus den Ergebnissen des Bildungsberichts 2010 hat die EDK die Erklärung „Chancen optimal nutzen“ erarbeitet. Hier wurden folgende sechs Ziele definiert, die in den kommenden Jahren in Zusammenarbeit von Bund und Kantonen erreicht werden sollen:

- Für den Bereich der obligatorischen Schule sind das Eintrittsalter, die Schulpflicht, die Dauer der Bildungsstufen sowie die Übergänge vereinheitlicht und die Ziele harmonisiert.
- 95 Prozent aller 25-Jährigen verfügen über einen Abschluss auf Sekundarstufe II.
- Der prüfungsfreie Zugang zur Universität mit gymnasialer Matur ist langfristig sichergestellt.
- Die Abschlüsse der höheren Berufsbildung sind international vergleichbar.
- Die Attraktivität einer Karriere für junge Forschende an universitären Hochschulen ist nachhaltig gesteigert.
- Die Validierung von Bildungsleistungen und deren Anrechnung an formale Abschlüsse sind im gesamten Bildungssystem etabliert.

Zusätzlich wurden vier aktuelle Herausforderungen identifiziert, die mit verstärkter Zusammenarbeit gemeistert werden sollen. Dazu gehören die Überwindung des Fachkräftemangels in den MINT-Berufen und im Gesundheitsbereich oder die Weiterentwicklung der Lehrerbildung.

Evaluiert werden der Fortschritt in der Erreichung der Ziele sowie die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen über die Bildungsberichte der kommenden Jahre.







WELCOME
AGENDA

10:00 - 11:00 Registration and Welcome
11:00 - 12:00 Keynote: The Future of Business
12:00 - 13:00 Lunch
13:00 - 14:00 Panel Discussion: Industry Trends
14:00 - 15:00 Breakout Session: Innovation in Practice
15:00 - 16:00 Networking and Refreshments
16:00 - 17:00 Closing Remarks and Photo Session

18:00 - 20:00 Dinner and Entertainment

FAZIT UND AUSBLICK

Wolf-Michael Catenhusen

Staatssekretär a.D.

Die nationale Bildungsstrategie ist ein Thema, bei dem nach meiner Wahrnehmung ein wachsender Widerspruch zwischen einem Bewusstseinswandel in der Öffentlichkeit und fehlender Handlungsbereitschaft bei den politisch Verantwortlichen zu beobachten ist.

Seit PISA hat sich die Welt ein Stück verändert. Wenn Eltern heute über die Qualität der Schule ihrer Kinder nachdenken, dann ist die Messlatte nicht mehr allein persönliche Erfahrung mit der Schule vor Ort. Eltern wissen auch durch PISA über die strukturellen Mängel unseres Bildungssystems, die in allen Bundesländern, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung, vorliegen. Diese Mängel werden von niemandem ernsthaft bestritten, aber eher verdrängt. Es geht um Handlungsbedarf im „Bildungsraum Deutschland“, der immer stärker länderübergreifende Verständigungen erfordert. Der Begriff Bildungsraum spiegelt zweifellos vorhandene bundesländerübergreifende Strukturmerkmale und Reformbedarf unseres Bildungssystems wider. Er ist außerhalb der Politik normal. Die Welt sieht in Deutschland einen deutschen Bildungsraum. In den Dokumenten der deutschen Bildungspolitik ist er dagegen hochumstritten. Die Verfassungsreform in der Schweiz von 2006 setzte sich dagegen ausdrücklich das Ziel, den „Bildungsraum Schweiz“ zu stärken.

In Deutschland ist der Begriff „deutscher Bildungsraum“ bei den meisten Bildungspolitikern/innen der Länder tabuisiert, denn ihnen geht es vorrangig um Sicherung der Autonomie der einzelnen Bundesländer in Fragen der Bildungspolitik. Deshalb hat die Kultusministerkonferenz heftigst auch das Aufkommen des Begriffs „Europäischer Bildungsraum“ bekämpft. Dies löste damals bei mir als deutschem Vertreter im Bildungsministerrat nur Kopfschütteln aus. Denn in der EU entstand von Seiten der Mitgliedsstaaten ein wachsendes Interesse, sich über neue Herausforderungen an das Bildungssystem ungeachtet der nationalen Zuständigkeit auszutauschen und voneinander zu lernen. In den PISA-Studien wird das deutsche Bildungssystem im Vergleich mit den Systemen anderer Staaten gemessen, bewertet.

Bildung steht in Deutschland traditionell im Zentrum von Identitätsfragen der Bundesländer, hier haben wir jahrzehntelang Abgrenzungsstrategien zwischen Bundesländern erlebt, in denen es zu einer ideologischen Zuspitzung bildungspolitischer Fragen kam. Offenkundig haben die Bildungsreformen der siebziger Jahre eine gespaltene Bildungsgesellschaft hinterlassen, während das restliche Westeuropa von der Bildungspolitik als ideologischem Konfliktfeld längst Abschied genommen hat. Mit Regierungswechseln in den Bundesländern waren bis vor kurzem vor allem im Bildungsbereich Ankündigungen über Richtungswechsel verbunden. Nicht nur der Schulkompromiss in Nordrhein-Westfalen und Entwicklungen in Schleswig-Holstein zeigen aber, dass die Politik der ideologischen Abgrenzung für eine zukunftsorientierte Entwicklung unseres Bildungssystems auch auf Länderebene an Rückhalt verliert, dass neue Wege gesucht und erste Schritte gegangen werden.

Unser Bildungsföderalismus war bis PISA dadurch geprägt, dass weder zwischen den Bundesländern noch zwischen den Bundesländern und dem Bund eine Verständigung über gemeinsame Strategien möglich war. Er war geprägt durch finanzielle Verteilungskämpfe. Aus Sicht vieler Landespolitiker/innen war perfekter Bildungsföderalismus „Der Bund reicht Geld über den Tisch, er darf aber nicht sagen, mitentscheiden, wofür“. Von einer solchen Haltung war noch der Widerstand vieler Bundesländer gegen das Angebot eines Bundesprogramms zur Förderung der Ganztagschule 2001/02 geprägt. Nicht nur der Schulkompromiss in Nordrhein-Westfalen zeigt aber, dass die Politik der ideologischen Abgrenzung für eine zukunftsorientierte Entwicklung unseres Bildungssystems immer weniger akzeptiert wird.

Jetzt ist der richtige Zeitpunkt, über neue Wege der Zukunftssicherung des Bildungssystems in Deutschland nachzudenken und sie zu gehen. Unser vom Gedanken der Autonomie getragener Bildungsföderalismus wird bis heute stark vom Verständnis der Bildung als Teil der Kultur getragen. Wir haben in der Praxis aber längst ein erweitertes Bildungsverständnis, das auf Aneignung von Wissen und Entwicklung sozialer Kompetenzen setzt. In der Familienpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Integrationspolitik, Wirtschafts- und Innovationspolitik, ja auch in der Stabilisierung unserer Demokratie durch politische Bildung stützen wir uns längst auf einen erweiterten Bildungsbegriff. In diesem Kontext ist eine aktive Rolle des Bundes auch in der Verfassung abgesichert und de facto längst gegeben.

Wir brauchen im Bildungsföderalismus eine von diesem erweiterten Bildungsverständnis getragene nationale Verständigung über Schwerpunkte

und Wege der Qualitätsverbesserung des deutschen Bildungssystems. Es geht darum, im Bildungsföderalismus eine gemeinsame Ausgangsbasis für die Entscheidungen der jeweils Zuständigen zu schaffen, die auf eine Optimierung, eine Qualitätsverbesserung unseres Bildungssystems abzielen.

Dabei kann die 2005 eingeführte nationale Bildungsberichterstattung einen hilfreichen Beitrag leisten. Sie stützt sich auf empirische Bildungsforschung. Diese kann bisher fehlende Grundlagen für eine gemeinsame Sicht von Qualität, von Qualitätsanforderungen und Methoden der Qualitätsbewertung in der Bildung schaffen. Bildungsreformen eines Bundeslandes können sich dann immer stärker an einem gemeinsamen, länderübergreifenden Verständnis von Qualität und Qualitätszielen ausrichten. Bildungsberichterstattung kann auch wirksam gemeinsam verabredete Schwerpunkte für Bildungsreformen durch Berichte vorbereiten und ihre Umsetzung evaluieren.

Damit entstünde ein Wettbewerbsföderalismus in unserem Bildungssystem, in dem nicht unterschiedliche Reformziele, die in ihrer Wirkung intransparent und damit nicht vergleichbar sind, sondern Fortschritte auf dem Weg zur Umsetzung gemeinsamer Reformziele im Mittelpunkt stehen. Eine nach einheitlichen Standards durchgeführte Begleitung und Evaluation der Entwicklungen im Bildungssystem würde endlich volle Transparenz und Vergleichbarkeit herstellen und eine Orientierung an Best-Practice-Beispielen auf wichtigen Handlungsfeldern ermöglichen. Denn gute Reformbeispiele lassen sich immer mehr auch in Deutschland finden.

Wie kann nun gesellschaftlicher Erwartungsdruck in diese Richtung gesteigert werden? Ich habe 2004 in der Hochphase des Kampfes der Bundesländer um das Herausdrängen des Bundes aus dem Bildungsbereich für den Bund eine Reform der beruflichen Bildung durchgesetzt, die schließlich im Einvernehmen mit den Bildungs- und Wirtschaftsministern der Bundesländer im Bundestag einstimmig zustande kam. Grund dafür war eine klare Absage aus der Wirtschaft an jeden Schritt hin zu einer Föderalisierung der beruflichen Bildung. Sie sieht Qualitätsfragen unseres Systems der beruflichen Bildung immer im Kontext der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im europäischen Binnenmarkt und darüber hinaus. Und für mich stellt sich die Frage: Hat etwa die Zukunft des deutschen Hochschulraumes nichts mit der Stellung der deutschen Wissenschaft und der deutschen Wirtschaft im internationalen Verbund zu tun? Angesichts der engen Verknüpfung von Hochschulausbildung und Nachwuchs für unser Wissenschaftssystem brauchen wir hier länderübergreifende Rahmenbedingungen. Eine fehlende Bundesländerüber-

greifende, den Bund einbeziehende deutsche Umsetzungsstrategie der Bologna-Erklärung hätte uns viele Umwege erspart. Und der Stand der Umsetzung der Reform der Lehrerbildung ist ein aktuelles, hoffentlich letztes Beispiel für die Unzulänglichkeiten des aktuellen Bildungsföderalismus in Deutschland.

Die Schweiz hat 2006 in ihre Verfassung den „Art. 61a - Bildungsraum Schweiz“ aufgenommen. Demnach sorgen Bund und Kantone „gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz. Sie koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehrungen sicher“.

Wir können Strukturen einer länderübergreifenden Bildungsstrategie ohne Änderungen der Zuständigkeiten von Bund und Ländern in unserem Bildungssystem errichten. Allerdings müssen die 2006 neu errichteten Schranken für finanzielle Bundesförderungen im Bildungsbereich aufgehoben werden. Hier sollten wir uns ein Beispiel an der EU nehmen. Hier hat die Kommission keine Rechtsetzungskompetenzen, hier schaffen nur Beschlüsse des Bildungsministerrates Grundlagen. Allerdings sind ergänzende Förderprogramme der EU, beispielsweise zur Mobilitätsförderung im Bildungsraum Europa, an der Tagesordnung.

Als Ort der Verständigung über Ziele und Maßnahmen einer nationalen Bildungsstrategie wird ein Bildungsrat in Anlehnung an den Wissenschaftsrat vorgeschlagen, in einem Zweikammersystem mit einer Arbeitsgruppe aus Wissenschaftlern und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens und einer Arbeitsgruppe der politisch Verantwortlichen aus Bund und Ländern. Ich halte es hier erforderlich, die Arbeit des Bildungsrates mit der Arbeit des Expertengremiums zur Erstellung des Nationalen Bildungsberichts auch personell zu verzahnen. Im Wissenschaftsrat gibt es aber auch deshalb bis heute gute Chancen zur Verständigung zwischen Bund und Ländern, weil beide finanziell auf gleicher Augenhöhe miteinander Absprachen treffen.

Das ist im Bildungsbereich bisher in der Regel nicht der Fall. Ziel unserer Reformen müssen aber – anders als beim Wissenschaftsrat – Entwürfe verbindlicher bundesländerübergreifender Absprachen zur nationalen Bildungsstrategie werden. Dazu reichen Beschlüsse der Kultusministerkonferenz nicht aus. Wir müssen den Weg – wie in der Schweiz – zu bundesländerübergreifenden Abkommen (in Deutschland Staatsverträge), ggf. unter Einbeziehung des Bundes, gehen, die von den Parlamenten der

Länder beschlossen werden müssen. Hierfür gibt es auf dem Feld der Bildungspolitik bisher nur einen einzigen Staatsvertrag aller Bundesländer, zum Fernstudium. Das System der Staatsverträge mit Ratifizierung durch die Länderparlamente muss im Bildungsbereich fest etabliert werden, es muss – etwa zu Hochschulfragen, sozialer Inklusion, beruflicher Bildung u.a. – auch eine Beteiligung des Bundes umfassen können.

In der Schriftenreihe des **Netzwerk Bildung** sind bisher folgende Titel erschienen:

- #26 Hrsg: Ute Erdsiek-Rave, Marei John-Ohnesorg: **PISA – folgenlos? Handlungsmöglichkeiten gegen Bildungsbenachteiligung** (2012)
- #25 Hrsg: Ute Erdsiek-Rave, Marei John-Ohnesorg: **Bildungskanon heute** (2012)
- #24 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Hätte Kant gesurft? Wissen und Bildung im Internet-Zeitalter** (2011)
- #23 Joachim Wieland, Dieter Dohmen: **Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung** (2011)
- #22 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Schulentwicklung zwischen Autonomie und Kontrolle – Wie verändern wir Schule wirklich?** (2011)
- #21 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Allgemeinbildende Privatschulen – Impulsgeber für das Schulsystem oder Privatisierung von Bildung?** (2011)
- #20 Manfred Weiß: **Allgemeinbildende Privatschulen in Deutschland – Bereicherung oder Gefährdung des öffentlichen Schulwesens?** (2011)
- #19 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Bevölkerung, Bildung, Arbeitsmarkt – Vom Bildungsbericht zur Bildungssteuerung** (2010)
- #18 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Inklusive Bildung – Die UN-Konvention und ihre Folgen** (2010)
- #17 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Beginnt die Bildungsrepublik vor Ort? Die Stärken lokaler Bildungsnetzwerke** (2010)
- #16 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **10 Jahre nach Bologna – Ziele und Umsetzung der Studienstrukturreform** (2010)
- #15 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Der Lehrerberuf im Wandel – Wie Reformprozesse Eingang in den Schulalltag finden können** (2010)

Im **Netzwerk Bildung** treffen sich bildungspolitische Akteure der Landes- und Bundesebene sowie ausgewiesene Bildungsexperten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Anliegen des Netzwerks ist der offene und konstruktive Dialog mit dem Ziel, zu einem gemeinsamen Vorgehen in der Bildungspolitik beizutragen.

Die Publikationen können Sie per e-mail nachbestellen bei: marion.stichler@fes.de
Weitere Informationen erhalten Sie unter <http://www.fes.de/bildungspolitik>

ISBN: 978-3-86498-288-0



Committed to excellence

Die Friedrich-Ebert-Stiftung ist im Qualitätsmanagement zertifiziert nach EFQM
(European Foundation for Quality Management): Committed to Excellence