

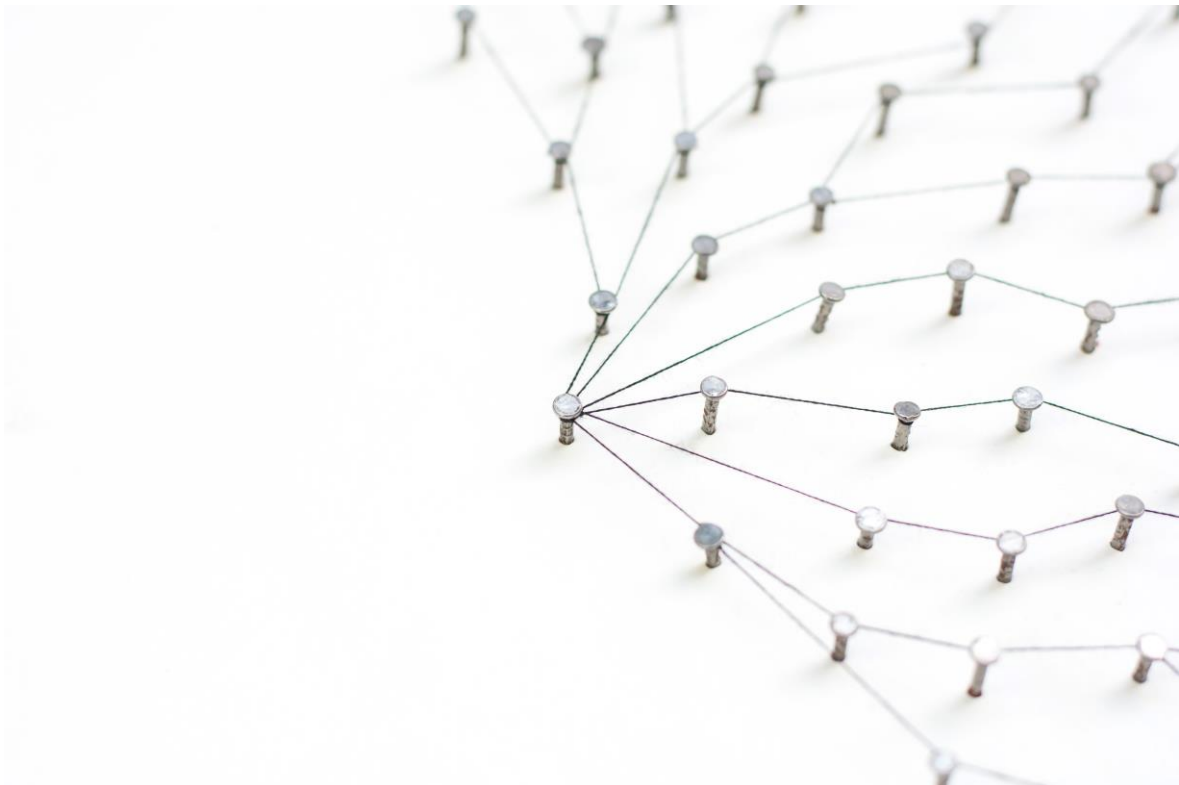
Endbericht

---

# Evaluation der Kultusministerkonferenz

---

Analyse von Aufgaben, Strukturen und Prozessen der  
Kultusministerkonferenz



Endbericht

---

# Evaluation der Kultusministerkonferenz

---

Analyse von Aufgaben, Strukturen und Prozessen der  
Kultusministerkonferenz

**Von**

Jan Tiessen  
Susanne Heinzelmann  
Dr. Henner Kropp  
Michael Schaaf  
Sarah Anders  
Helga Orozco Klaß

**Im Auftrag der**

Ständigen Konferenz der Kultusminister der  
Länder in der Bundesrepublik Deutschland

**Abschlussdatum**

November 2023

# Das Unternehmen im Überblick

## Prognos – wir geben Orientierung.

Wer heute die richtigen Entscheidungen für morgen treffen will, benötigt gesicherte Grundlagen. Prognos liefert sie – unabhängig, wissenschaftlich fundiert und praxisnah. Seit 1959 erarbeiten wir Analysen für Unternehmen, Verbände, Stiftungen und öffentliche Auftraggeber. Nah an ihrer Seite verschaffen wir unseren Kunden den nötigen Gestaltungsspielraum für die Zukunft – durch Forschung, Beratung und Begleitung. Die bewährten Modelle der Prognos AG liefern die Basis für belastbare Prognosen und Szenarien. Mit rund 180 Experteninnen und Experten ist das Unternehmen an neun Standorten vertreten: Basel, Berlin, Bremen, Brüssel, Düsseldorf, Freiburg, Hamburg, München und Stuttgart. Die Projektteams arbeiten interdisziplinär, verbinden Theorie und Praxis, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Unser Ziel ist stets das eine: Ihnen einen Vorsprung zu verschaffen, im Wissen, im Wettbewerb, in der Zeit.

Geschäftsführer Christian Böllhoff	Rechtsform Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht; Sitz der Gesellschaft: Basel
Präsident des Verwaltungsrates Dr. Jan Giller	Handelsregisternummer CH-270.3.003.262-6

Handelsregisternummer Berlin HRB 87447 B	Gründungsjahr 1959
---	-----------------------

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer DE 122787052	Arbeitsprachen Deutsch, Englisch, Französisch
--	--

---

Hauptsitz <b>Prognos AG</b> St. Alban-Vorstadt 24 4052 Basel   Schweiz Tel.: +41 61 3273-310 Fax: +41 61 3273-300	<b>Prognos AG</b> Résidence Palace, Block C Rue de la Loi 155 1040 Brüssel   Belgien Tel: +32 280 89-947	<b>Prognos AG</b> Hermannstraße 13 (c/o WeWork) 20095 Hamburg   Deutschland Tel.: +49 40 554 37 00-28
Weitere Standorte <b>Prognos AG</b> Goethestr. 85 10623 Berlin   Deutschland Tel.: +49 30 5200 59-210 Fax: +49 30 5200 59-201	<b>Prognos AG</b> Werdener Straße 4 40227 Düsseldorf   Deutschland Tel.: +49 211 913 16-110 Fax: +49 211 913 16-141	<b>Prognos AG</b> Nymphenburger Str. 14 80335 München   Deutschland Tel.: +49 89 954 1586-710 Fax: +49 89 954 1586-719
<b>Prognos AG</b> Domshof 21 28195 Bremen   Deutschland Tel.: +49 421 845 16-410 Fax: +49 421 845 16-428	<b>Prognos AG</b> Heinrich-von-Stephan-Str. 17 79100 Freiburg   Deutschland Tel.: +49 761 766 1164-810 Fax: +49 761 766 1164-820	<b>Prognos AG</b> Eberhardstr. 12 70173 Stuttgart   Deutschland Tel.: +49 711 3209-610 Fax: +49 711 3209-609

---

[info@prognos.com](mailto:info@prognos.com) | [www.prognos.com](http://www.prognos.com) | [www.twitter.com/prognos\\_ag](https://www.twitter.com/prognos_ag)

---

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>Zusammenfassung: Kerneergebnisse und Empfehlungen</b>		<b>VIII</b>
<b>1</b>	<b>Ausgangslage und Evaluationsauftrag</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Anforderungen an die KMK</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Aufgaben der KMK</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Analyse der Organe und Gremien der KMK</b>	<b>8</b>
4.1	Die KMK im Überblick	8
4.2	Die (Gremien-)Struktur der KMK	10
4.3	Bewertung	21
<b>5</b>	<b>Organisationsanalyse des Sekretariats</b>	<b>24</b>
5.1	Organisation und Aufgabenprofil	24
5.2	Zentrale Beobachtungen	30
5.3	Bewertung	36
<b>6</b>	<b>Die KMK in Aktion: Prozesse und Schnittstellen</b>	<b>37</b>
6.1	Arbeitsplanung und Steuerung	37
6.2	Entwicklung Tagesordnung	38
6.3	Sitzungsvorbereitung	42
6.4	Entscheidungsprozesse	47
6.5	Wissensmanagement	53
6.6	Thematische Schwerpunkte 2022	55
<b>7</b>	<b>Empfehlungen zur Weiterentwicklung der KMK</b>	<b>62</b>
7.1	Strategisch	62
7.2	Operativ	69
<b>8</b>	<b>Umsetzungsplanung</b>	<b>75</b>

---

## Tabellenverzeichnis

---

Tabelle 1:	Vergleich der Aufgaben der koordinierenden Abteilungen des Sekretariats	35
Tabelle 2:	Fristen (Versand in Vorbereitung auf Sitzungen, 2022)	45
Tabelle 3:	Umfang der vorbereitenden Unterlagen	46
Tabelle 4:	Beschlussarten und -fassungen	47
Tabelle 5:	Auszug Auswertung Tagesordnung für das Keyword „Corona“	56
Tabelle 6:	Auszug Auswertung Tagesordnung für das Keyword „SWK“	57
Tabelle 7:	Auszug Auswertung Tagesordnung für das Keyword „Politische Vorhaben“ + „Länderübergreifende Vorhaben“	58
Tabelle 8:	Themen Organe der KMK	60

---

## Abbildungsverzeichnis

---

Abbildung 1:	Anforderungsprofil	3
Abbildung 2:	Aufgaben der KMK im Status quo	6
Abbildung 3:	Die Organe und Gremien der KMK im Überblick	8
Abbildung 4:	Anzahl Gremien	11
Abbildung 5:	Anzahl Sitzungen	12
Abbildung 6:	Anzahl Personen	13
Abbildung 7:	Neue und beendete Gremien	15
Abbildung 8:	Binnenbezüge unter den Gremien	16
Abbildung 9:	Clusterung Gremienbezüge	17
Abbildung 10:	Gremienverteilung	19
Abbildung 11:	Gremiennetzwerk nach Bereichen	20
Abbildung 12:	Organigramm des Sekretariats	25
Abbildung 13:	Aufwandsverteilung der Abteilung II nach Aufgaben	27
Abbildung 14:	Betreute Gremien der Abteilung II	27
Abbildung 15:	Aufwandsverteilung der Abteilung II nach Aufgaben	28
Abbildung 16:	Betreute Gremien der Abteilung III	28
Abbildung 17:	Aufwandsverteilung der Abteilung IV nach Aufgaben	29
Abbildung 18:	Betreute Gremien der Abteilung IV	29
Abbildung 19:	Größe der Abteilungen (Sekretariat)	31
Abbildung 20:	Größe der Referate der koordinierenden Abteilungen (Sekretariat)	32
Abbildung 21:	Aufgabenschwerpunkte der koordinierenden Abteilungen (Sekretariat)	34
Abbildung 22:	Entwicklung Tagesordnung	40

Abbildung 23:	Sitzungsvorbereitung	44
Abbildung 24:	Schematischer Ablauf von Entscheidungsprozessen in der KMK	49
Abbildung 25:	Art der KMK-Beschlüsse	51
Abbildung 26:	Tagesordnungen der KMK	52
Abbildung 27:	Zeitplanung einer Umsetzungsbegleitung	76

---

## Zusammenfassung: Kernergebnisse und Empfehlungen

---

### Auftrag und Vorgehen

Die Kultusministerkonferenz (KMK) hat Mitte 2021 mit der Einrichtung der Strukturkommission II einen Prozess zur Weiterentwicklung und zukunftsfähigen Aufstellung der KMK gestartet. Ziel der Strukturkommission II ist es, die bestehenden Strukturen der Kultusministerkonferenz und des Sekretariates der Kultusministerkonferenz mit den an sie gerichteten Handlungsanforderungen abzugleichen und Empfehlungen für die Weiterentwicklung abzuleiten. Zur Unterstützung der Arbeit der Strukturkommission II wurde die Prognos AG mit der Evaluation der Aufgaben, Strukturen und Prozesse der KMK beauftragt. Die Evaluation umfasst sowohl die Funktionsweise des Gesamtsystems KMK als auch des Sekretariates der KMK. Nicht bewertet werden im Rahmen der Evaluation die inhaltliche Arbeit und Wirkung der Kultusministerkonferenz.

Grundlage der Evaluation sind, neben umfangreichen Daten- und Dokumentenanalysen, 43 Fachgespräche sowie zehn Fokusgruppen mit Vertretern der Länder, des Sekretariates, des Bundes sowie weiterer Stakeholder und Interessensvertretungen. Gespräche wurden sowohl mit der politischen Leitungsebene als auch auf Arbeitsebene geführt. Ergänzend wurden die Gremienstruktur und die Arbeit des Sekretariates jeweils auf Basis quantitativer Erhebungen analysiert. Die Durchführung der Evaluation und die Entwicklung der Empfehlungen erfolgte in enger Abstimmung mit der Strukturkommission II.

### Kernergebnisse

#### Anforderungen an die Arbeit der KMK

Über die Kernaufgabe der KMK besteht ein gemeinsames Grundverständnis der Länder: die Sicherstellung der Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit von Zeugnissen und Abschlüssen und damit die Sicherung von Mobilität in Deutschland. Auch eine darüber hinausgehende Zusammenarbeit und Abstimmung wird als grundsätzlich hilfreich und geboten wahrgenommen. Uneinheitlich sind die gewünschte Intensität und Verbindlichkeit einer solchen Zusammenarbeit: von einem informellen Austausch bis hin zu verbindlichem, gemeinsamen Handeln. Unterschiedlich ist auch das Verständnis der Kooperationserfordernisse zwischen den Bereichen Schule und Hochschule/Wissenschaft. Klärung bedarf zudem die Rolle der KMK als sichtbarer (bundes-)politischer Akteur. Große Übereinstimmung besteht darüber, wie die KMK in Zukunft arbeiten soll: flexibel und agil, zügig, effizient, mit qualitativ hochwertigen Ergebnissen auf Basis eines professionellen Wissensmanagements. Aus externer Sicht wird eine höhere Transparenz der Arbeit und eine frühzeitige Beteiligung relevanter Stakeholder (z. B. Interessensvertretungen aus den Bereichen Schule, Hochschule und Kultur) angemahnt.

Eine zukünftige KMK muss die Anforderungen der sie tragenden Länder, aber auch der mit ihr zusammenarbeitenden Stakeholder erfüllen. Um eine anforderungsgerechte Struktur zu entwickeln, ist eine weitere Klärung und Priorisierung des Aufgabenprofils durch die Länder unabdingbar.



## Aufgaben

Als Instrument der Selbstkoordinierung bestimmen die Länder in der KMK selbst, welche Aufgaben die KMK wahrnimmt. Die Analyse zeigt eine Vielzahl von Aufgaben: von der Sicherstellung der Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit von Abschlüssen durch die Definition gemeinsamer Bildungsstandards, der Willensbildung gegenüber dem Bund bis hin zum Wissenstransfer und zu Austausch und Information. Die Aufgabenvielfalt wird derzeit im Wesentlichen in einer einheitlichen, auf Entscheidungs- und Konsensfindung ausgerichteten Gremienstruktur bearbeitet. Dieses einheitliche Vorgehen führt zu einer nicht immer aufgabengerechten und effizienten Bearbeitung.

In der Systematisierung und Priorisierung des erwünschten Aufgabenspektrums sowie der Entwicklung angepasster Bearbeitungsformen liegen wesentliche Potenziale für die Gestaltung der KMK. Neben Fragen der politischen und strategischen Relevanz sollten in die Bewertung des Aufgabenspektrums auch Fragen der Nützlichkeit und Effizienz der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung sowie der Wirkung berücksichtigt werden.

## Organe und Gremien der KMK

Die Vielfalt der Aufgaben der KMK spiegelt sich in einer thematisch und hierarchisch tief ausdifferenzierten Gremienstruktur als Unterbau der in der Geschäftsordnung definierten Organe und Gremien der KMK wider. Im Jahr 2022 waren unter dem Dach der KMK mehr als 170 Einzelgremien aktiv. An den über 500 Sitzungen dieser Gremien haben mehr als 1.500 Einzelpersonen teilgenommen. Der Großteil dieser Gremien ist dem Schulbereich zuzuordnen (63 %), gefolgt von den Bereichen Hochschule/Wissenschaft (18 %) bzw. Kultur (11 %) und sonstigen Gremien (8 %). Im Beobachtungszeitraum (2022) gab es zudem einen Zuwachs der Gremien um 7 %.

Die Gremienstruktur ermöglicht eine fachlich fundierte, konsensfindende Bearbeitung von zahlreichen Fachthemen. Zugleich ergeben sich aus dieser Struktur wesentliche Herausforderungen:

- **Transparenz und Steuerbarkeit:** Die Komplexität der Gremienstrukturen macht sie intransparent. Den Akteuren fehlt sowohl ein Gesamtüberblick über die Strukturen als auch über die in den Gremien behandelten Einzelthemen. Das Gros der Beratungsgegenstände der KMK wird in der Regel qua politischer Beauftragung aus der KMK, der Amtschefskonferenz und -kommissionen in die Gremien eingespeist. Die Ergebnisse wiederum werden aus der Gremienbearbeitung von unten („bottom-up“) auf die Tagesordnung gesetzt. Eine strategische Steuerung von Einzelthemen ist dadurch oft kaum möglich. Zum Zeitpunkt der Behandlung der Themen ist ihre Relevanz häufig nicht offensichtlich.
- **Koordination:** Eine Koordination und ein Austausch zwischen den Beratungsgremien finden nur ansatzweise statt. Mehrfachmitgliedschaften als Koordinationsmechanismus zwischen parallelen Gremien sind die Ausnahme. Wenn sie vorkommen, dann auf der politischen Ebene. Eine vertikale Koordination erfolgt über die Gremienhierarchie, u. a. muss der Vorsitz eines eingesetzten Gremiums laut Geschäftsordnung vom einsetzenden Gremium eingenommen werden. In der Praxis wird dies jedoch nicht immer konsequent umgesetzt. Durch die Dichte der Tagesordnungen ist jedoch auch die Koordinationsleistung der hierarchisch höheren Gremien begrenzt.
- **Zuständigkeit:** Insbesondere zwischen den Hauptausschüssen und den für Querschnittsthemen verantwortlichen Kommissionen sind die Zuständigkeiten nicht eindeutig geregelt. Es besteht die Gefahr von Mehrfach- und Parallelberatungen.

- **Geschwindigkeit:** Die vier Beratungsebenen innerhalb des Gremiensystems verlängern die Dauer von Beratungs- und Entscheidungsprozessen.
- **Belastung von Landesministerien und KMK-Sekretariat:** Mit durchschnittlich 11,5 Sitzungen pro Woche und über 1.500 Personen in den Gremien binden die Beratungen erhebliche Ressourcen bei den beteiligten Ländern und in der Unterstützung durch das Sekretariat.

Die derzeitige Gremienstruktur ermöglicht eine fachlich fundierte Beratung und Konsensfindung zu einem breiten operativen und strategischen Aufgabenspektrum. Für eine Fokussierung auf strategische, politisch relevante Aufgaben und eine Erhöhung der Beratungs- und Entscheidungsgeschwindigkeit bedarf es jedoch einer grundlegenden Weiterentwicklung der Struktur.

### Das Sekretariat der Kultusministerkonferenz

Das Sekretariat der Kultusministerkonferenz koordiniert und unterstützt die Arbeit der komplexen Gremienstruktur. Daneben nimmt das Sekretariat im Rahmen des Pädagogischen Austauschdienstes (PAD), der Zentralstelle für Ausländisches Bildungswesen (ZAB) sowie der Gutachterstelle für Gesundheitsberufe (GfG) weiterführende Aufgaben wahr. Diese zum Teil fremd- und gebührenfinanzierten Aufgaben dominieren mittlerweile zahlenmäßig die Gesamtorganisation. In Teilen werden diese im Auftrag anderer Fachministerkonferenzen wahrgenommen. Auf den koordinierenden Bereich, in dem auch die Kernaufgabe der Unterstützung der Gremien der KMK geleistet wird, entfallen rund ein Fünftel der zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten. Der in drei Abteilungen gegliederte koordinierende Bereich spiegelt in seiner Organisation die ausdifferenzierte Gremienstruktur wider und ermöglicht eine professionelle und strukturierte Unterstützung. Wesentliche Ergebnisse aus der Analyse der Organisation mit Fokus auf die koordinierenden Abteilungen sind:

- **Gremienarbeit bindet die meisten Ressourcen:** Die Betreuung der Gremien stellt den größten Teil der Aufgaben in den koordinierenden Abteilungen dar. Gleichzeitig ist der koordinierende Bereich mit einer Vielzahl von weiteren Aufgaben betraut: von der Vertretung in internationalen Gremien über Statistik bis hin zur Mitarbeit in nationalen und internationalen Projekten.
- **Kleinteilige Aufgabenzuordnung:** Die Zuständigkeit für Themen und Einzelgremien ist bis auf Stellenebene geregelt. Dies sichert Fachwissen und Kontinuität in der Arbeit, ist aber nur wenig geeignet für einen flexiblen und kurzfristigen Ressourceneinsatz für neue Themen und Aufgaben. In der Folge auftretende Auslastungsspitzen werden von der Motivation und Einsatzbereitschaft der Mitarbeitenden des Sekretariates ausgeglichen, haben jedoch Einfluss auf die Arbeitsbelastung.
- **Hohe Varianz in Referatsgrößen und Leitungsspannen:** Referatsgrößen schwanken zwischen zwei und 15 Stellen. Kapazitätsmanagement und Einsatz der Führungskräfte werden dadurch erschwert. Die Führungskräfte sind in hohem Maße in die fachliche Arbeit der Referate eingebunden, sodass die tatsächlich für Leitung und Führung eingesetzten Kapazitäten relativ niedrig sind.
- **Horizontale Koordination wenig ausgeprägt:** Mittelpunkt der fachlichen Arbeit sind die Referate. In den Referaten finden Austausch und Wissensmanagement statt. Darüber hinausgehende Abstimmung, Koordination und Wissensaustausch sind wenig ausgeprägt. Vergleichbare Aufgaben der Gremienunterstützung werden deshalb auch wenig einheitlich und standardisiert wahrgenommen.

- **Wissensmanagement und Digitalisierung von Kernprozessen:** Die Kernprozesse in der Koordinierung (Gremienorganisation, Wissensmanagement) werden derzeit wenig standardisiert umgesetzt und nur teilweise technisch unterstützt.
- **Ungleichgewichte in der Gesamtorganisation:** Das starke Wachstum der oben genannten Dienstleistungen des PAD, der ZAB und der GfG und deren zahlenmäßige Dominanz hat zu Engpässen in der Organisation geführt. Das standardisierte Massengeschäft im Bereich der ZAB sowie deren zum Teil abweichende Finanzierungsform stellen andere Anforderungen an die Organisation als die fachlich politische Aufgabenwahrnehmung im koordinierenden Bereich.

Organisation und Struktur des Sekretariates sind prinzipiell geeignet, die derzeit gestellten Aufgaben professionell zu bearbeiten. Um die zukünftigen Erwartungen an die KMK – insbesondere in Bezug auf Flexibilität und Agilität – auch sekretariatsseitig zu erfüllen, ist eine Weiterentwicklung von Struktur und Governance des Sekretariates erforderlich. Voraussetzung ist eine klare Beschreibung der zukünftigen Rolle und Aufgaben des Sekretariates. Zudem besteht Potenzial für eine Digitalisierung, um Effizienzpotenziale zu heben und das Wissensmanagement zu verbessern.

### Zentrale Arbeitsprozesse in der KMK

Neben einer strukturell-organisatorischen Betrachtung untersucht die Evaluation zentrale Arbeitsprozesse der KMK im Zusammenspiel zwischen Ländern, Gremien und Sekretariat:

1. **Arbeitsplanung:** Eine längerfristige, priorisierende und strategische Arbeitsplanung der Themen und Beratungsinhalte findet derzeit nur in Ansätzen statt. Zu diesen gehören: das jährliche Schwerpunktthema der Präsidentschaft, über das politische Akzente für ein Jahr gesetzt werden können, sowie die „politischen Vorhaben“, auf die sich die Länder im Rahmen der Ländervereinbarung im Oktober 2020 verständigt haben. Ein systematisches Controlling und Monitoring laufender und abgeschlossener Vorhaben besteht, mit Ausnahme der politischen Vorhaben, derzeit nicht, sodass kein Überblick über laufende Aktivitäten der Länder hinsichtlich der Umsetzung der KMK-Beschlüsse besteht. Die Analyse zeigt, dass die derzeitigen Strukturen der KMK wenig Raum für strategische Planung ermöglichen.
2. **Entwicklung der Tagesordnung des Plenums:** Die Tagesordnung für das Plenum bestimmt wesentliche Inhalte der Arbeit der KMK als Gesamtsystem. Der etablierte Prozess spiegelt jedoch eher einen reaktiven Entstehens- als einen strategischen Planungsprozess wider. Die Tagesordnung entsteht im Wesentlichen durch die Anmeldung von Beratungsgegenständen aus den Gremien und Untergremien. Sie wird durch das Sekretariat koordiniert, aber nur bedingt gestaltet. Der Präsidentin bleiben in der Gestaltung der Tagesordnung so nur wenig Spielräume für Schwerpunktsetzungen. Im Ergebnis entstehen Tagesordnungen, die von der politischen Ebene als überladen sowie als strategisch und politisch wenig relevant wahrgenommen werden. Auch gemeinsame Sitzungen von Schul- und Hochschulbereich werden überwiegend mit bereichsspezifischen Themen bespielt. Häufig dominieren dabei Fragen des Schulbereichs, was insbesondere hochschulseitig die Frage nach der Relevanz verschärft. Nachmeldungen zur Tagesordnung erschweren zudem den Vorbereitungsprozess in den Ländern.

- 3. Sitzungsvorbereitung:** Die Beratung der einzelnen Tagesordnungspunkte erfolgt auf Basis einer schriftlichen Vorbereitung, die vom Sekretariat bereitgestellt wird. Die Analyse zeigt, dass die vorbereitenden Unterlagen häufig nicht innerhalb der von der Geschäftsordnung bestimmten Fristen zur Verfügung gestellt werden (können). Die Unterlagen sind oft detailliert und umfangreich und adressieren vor allem die Fach-, weniger die politische Ebene. Entsprechend sind die Unterlagen nicht für alle Zielgruppen (Entscheidungsebene, Koordinationsfunktionen in den Ländern, Fachebene) gleichermaßen geeignet. Insbesondere eine wiederholte und/oder verspätete Lieferung von Unterlagen bedeutet erhebliche Mehraufwände für die koordinierenden Funktionen in den Ländern.
- 4. Entscheidungsprozesse:** Die Stärken der Entscheidungsfindung der KMK liegen in der fundierten fachlichen Befassung sowie der Konsensfindung unter den Ländern. Strukturbedingt weist die KMK lange Entscheidungszyklen auf. Mit einer Prozessdauer von mindestens neun Monaten ist die Entscheidungsstruktur für politisch akute Themen strukturell kaum geeignet. Für politisch dringliche Themen und Fragestellungen zeigen die Erfahrungen der Coronapandemie als auch die Einrichtung der Task Force Ukraine, dass alternative (Entscheidungs-) Strukturen notwendig und möglich sind, um auch kurz- bis mittelfristige politische Impulse zu setzen, die von 16 Ländern mitgetragen und umgesetzt werden.
- 5. Wissensmanagement:** Im System der KMK nimmt das Sekretariat die Aufgabe als Gedächtnis des Systems wahr, hält wesentliche Informationen vor und tradiert die Regeln und Praktiken der KMK. Das Wissensmanagement im KMK-Sekretariat erfolgt – mit Ausnahme der Beschlussammlung – weitgehend dezentral und konzentriert sich auf Fachwissen und Ergebnisse der Gremien. Jenseits der Geschäftsordnung ist das Prozesswissen über Abläufe und Standards in der KMK kaum kodifiziert und nicht systematisch aufbereitet. Grundlegende digitale Tools wie die KMK Cloud werden genutzt, allerdings auch als wenig nutzerfreundlich beschrieben.

Aus der Analyse der Prozesse ergeben sich zusammenfassend vor allem Impulse zur Verbesserung der Strategiefähigkeit der KMK, der Erhöhung der Bearbeitungsgeschwindigkeit sowie operative Fragen zur Erhöhung der Effizienz und der Servicequalität. Das strukturierte Vorhalten von Wissen ist für eine Organisation, die von der temporären Zugehörigkeit ihrer Mitglieder geprägt ist, von zentraler Bedeutung. Eine Weiterentwicklung der digitalen Infrastruktur bietet hier das Potenzial für eine Erleichterung des Zugangs zum Wissen wie auch eine Entlastung des Sekretariates.

## Empfehlungen

### Strategische Empfehlungen

Auf Basis der Analyse empfiehlt die Evaluation eine grundlegende Weiterentwicklung der Strukturen der KMK entlang der folgenden sechs Eckpunkte:

#### 1. Konzentration der Entscheidungsstrukturen auf gemeinsames Handeln – Neue Arbeitsformen für übrige Aufgaben der KMK

---

- Wozu?**
- Entlastung und Fokussierung der Entscheidungsstrukturen der KMK
  - Steigerung der Effizienz der Aufgabenwahrnehmung
- 

Überprüfung des bestehenden Aufgabenspektrums auf:

- strategisch-politische Relevanz
- Nutzen für die Länder

Stärkere Trennung in:

- Wie?**
- operative (Dauer)aufgaben
  - strategisch-politische Aufgaben

Konzentration der entscheidungsvorbereitenden Gremienarbeit auf Aufgaben mit verbindlichen Beschlüssen:

- Sicherstellung der Mobilität und Vergleichbarkeit
  - Definition gemeinsamer (Bildungs-)Standards
  - Positionierung zu bundespolitischen Themen
- 

#### 2. Selbstständigkeit des Bereichs Hochschule/Wissenschaft erhöhen

---

- Wozu?**
- Erhöhung der Sitzungseffizienz
  - Vertiefung der Abstimmung der Länder im Bereich Hochschule/Wissenschaft
  - Stärkung der Sichtbarkeit des Bereichs Hochschule/Wissenschaft
- 

Erhöhung der Selbstständigkeit des Hochschul- und Wissenschaftsbereichs durch:

- Verzicht auf regelmäßige gemeinsame Sitzungen mit Schulbereich
- Schaffung einer eigenständigen Beratungsstruktur
- neue Vorsitzstrukturen für den Bereich Wissenschaft

Definition von Schnittstellen mit dem Bereich Schule:

- Wie?**
- zur Beratung bei Abstimmungs- und Koordinationsbedarfen
  - auf politischer und Arbeitsebene

Schaffung eines konsistenten Besprechungssystems in inhaltlicher und terminlicher Abstimmung mit:

- dem Wissenschaftsrat
  - der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz
-

### 3. Strategische, mehrjährige Vorhabensplanung einführen

---

- Wozu?**
- Konzentration der Aufgaben und der Gremien auf strategische Vorhaben
  - Fokussierung der Beratung in hochrangigen Gremien auf Strategisches, Relevantes und Politisches

---

Verabschiedung einer gemeinsamen mehrjährigen Arbeitsplanung mit:

- thematischen und kommunikativen Schwerpunkten
- Raum für Unvorhergesehenes (Tagespolitik, Krisen etc.)

Strukturelle Voraussetzung für Strategiefähigkeit schaffen durch:

- Wie?**
- Stärkung/zeitliche Verbreiterung von Präsidium/Vorsitz
  - alternative Formate zur abschließenden Behandlung weniger wichtiger Themen

Ansatzpunkte im Ist nutzen:

- politische Vorhaben (2020)
  - Schwerpunktthemen der Präsidentschaften etc.
  - Arbeitsprogramm
- 

### 4. Resultate in den Blick nehmen – Monitoring der Beschlüsse einführen

---

- Wozu?**
- Erhöhung der Wirkung und Verbindlichkeit der Beschlüsse der KMK
  - Grundlagen für systematisches Lernen/Selbstreflexion schaffen

---

Konzentration der Arbeit der KMK auf Beschlüsse, die:

- eine faktische Wirkung entfalten können
- Veränderungsimpulse setzen
- über den Status quo hinausgehen

**Wie?**

Monitoring der gefassten Beschlüsse einführen:

- Umsetzung in den Ländern beobachten
  - Wirkung der Beschlüsse evaluieren
-

## 5. Verschlankeung und Flexibilisierung der Gremienstruktur

---

- Wozu?**
- Erhöhung der Flexibilität der Arbeitsweise der KMK
  - Reduktion der Anzahl (ständig tagender) Gremien
- 

Anzahl der Gremien systematisch verringern durch:

- Vermeidung von Parallelstrukturen von (Haupt-)Ausschüssen und Kommissionen
- Übergang zum Berichterstatteprinzip
- Verzicht auf historisch gewachsene Einzelgremien

**Wie?**

Gremienwachstum kontrollieren durch:

- Einhaltung verbindlicher Regeln zur Einsetzung und Beendigung von Gremien
- klar formulierte Mandate und Fristsetzungen für Gremien

Belastung für Länder und Sekretariat reduzieren durch:

- Nutzung länderoffener Projektgruppen neben/als Ersatz der Ebene der ständigen Gremien
  - systematische Kapazitätsplanung im Sekretariat zur Unterstützung der Gremien
- 

## 6. Entwicklung eines klaren Rollenmodells für das Sekretariat

---

- Wozu?**
- Klare Aufgaben und Rollenverteilung zwischen Sekretariat und Gremien/Ländern etablieren
  - Sekretariat aufgabenadäquat aufstellen
- 

Klärung der Erwartungen an Aufgabe und Rolle des Sekretariats zwischen:

- Administration und Unterstützung
- Prozesssteuerung
- Wissensträgerschaft

Anpassung von Aufbau- und Ablauforganisation:

**Wie?**

- an definierte Anforderungen aus den Aufgaben der KMK
- zur Erhöhung der Flexibilität

Servicestandards für das Sekretariat etablieren:

- Festlegung von Aufgaben
  - Definition von Nichtaufgaben des Sekretariates
  - Erwartungen an die Servicequalität
-

## Operative Empfehlungen

Über die strategischen Empfehlungen hinaus formuliert die Evaluation operative Empfehlungen zur Verbesserung der Arbeit der KMK im Einzelnen. Diese richten sich auf folgende Aspekte:

### 7. Flexibilisierung der Aufbauorganisation des Sekretariats

---

- Wozu?**
- Erhöhung der Flexibilität und Agilität des Sekretariats
  - Verbesserung des Kapazitätsmanagements
- 

Größe der Organisationseinheiten optimieren:

- Kapazitätsmanagement durch Mindestgrößen ermöglichen
- Führungsspannen nicht überdehnen

Zuständigkeiten neu definieren:

- Wie?**
- Zuständigkeiten von Stellen auf Referatsebene hochziehen
  - Flexibilisierung in der Zuteilung von Aufgaben innerhalb der Referate

Systematisches Kapazitätsmanagement:

- Abgleich der Aufgaben mit den zur Verfügung stehenden Kapazitäten
  - Berücksichtigung von Ungeplantem in der Arbeitsplanung
- 

### 8. Wissensmanagement systematisieren

---

- Wozu?**
- Wissensmanagement im Gesamtsystem verbessern
  - Entlastung der Referate im Sekretariat
- 

Übergang zu bereichsweitem Wissensmanagement:

- Auflösung der Wissensinseln in den Referaten
- Einheitliche digitale Plattform zur Bereitstellung von Unterlagen schaffen

Nutzung vereinfachen:

- Wie?**
- Ausbau der digitalen Plattform mit Zugriffsrecht für die Länder, dadurch Entlastung der Referate des Sekretariates
  - einheitliche Ablagestrukturen und Zugangsmöglichkeiten schaffen

Prozesswissen verfügbar machen:

- Wissen über Abläufe und Prozesse (z. B. Erstellung Tagesordnung) kodifizieren und zur Verfügung stellen
  - Prozesslandkarte für die Nutzenden der KMK erstellen
-



## 9. Digitale Plattform für das Gremienmanagement etablieren

---

- Wozu?**
- Entlastung der koordinierenden Bereiche
  - Standardisierung der Aufgabenwahrnehmung
- 

Digitale Gremienmanagementplattform für Kernaufgaben einführen:

- Wie?**
- Teilnehmer- und Einladungsmanagement
  - Management der Unterlagen (Vorbereitung, Beschlüsse, Protokolle)
- 

## 10. Vorhabencontrolling einführen

---

- Wozu?**
- Erhöhung der Transparenz der laufenden Vorhaben
  - Strukturelle Gestaltung der Tagesordnung verbessern
- 

Systematische Erfassung aller wesentlichen Beratungsgegenstände mit:

- Ziel und Hintergrund
- Zeitplanung
- aktuellem Beratungsstatus

**Wie?**

Vorhaben Dashboard ermöglicht:

- Stand der Beratungen auf einen Blick
  - Priorisierung und De-Priorisierung
  - Planung der Tagesordnungen
- 

## 11. Tagesordnung und Sitzungsgestaltung im Plenum verbessern

---

- Wozu?**
- Relevanz der Sitzungen für politische Leitungen erhöhen
  - Sitzungseffizienz verbessern
- 

Tagesordnung systematisch gestalten:

- Wie?**
- Zeit für strategische Themen vorsehen
  - Raum für aktuelle politische Themen lassen und strukturieren
  - Verzicht auf umfangreiche Berichterstattungen und Gespräche mit externen Gästen
  - operative Themen ausklammern
-

## 12. Zielgruppenorientierte Weiterentwicklung der vorbereitenden Notizen (VoNos)

---

- Wozu?**
- Nützlichkeit der Unterlagen für alle Zielgruppen verbessern
  - Reduktion Vorbereitungsaufwand in den Ländern
- 

Verbindliche Standards zur Sitzungsvorbereitung:

- gremienübergreifend
- zur Strukturierung und Aufbereitung der Inhalte

**Wie?**

Entwicklung der Standards:

- als iterativer Prozess
  - unter wiederholter Einbindung der Nutzergruppen
- 

### Umsetzungsplanung

Zur Umsetzung der Empfehlungen bietet sich nach Befassung durch das Plenum der KMK ein gestuftes Vorgehen an. Zunächst sollten Grundsatzentscheidungen zu Aufgaben und Gesamtstruktur (Bereiche) getroffen werden, bevor Festlegungen zu weiteren Strukturen und Prozessen erfolgen (z. B. Präsidium und Präsidentschaft, Strukturen Sekretariat). Um den Erfolg der Weiterentwicklung der KMK sicherzustellen, empfiehlt die Evaluation eine strukturierte Umsetzungsphase, in der die strukturellen und organisatorischen Veränderungsprozesse begleitet werden. Das Zielbild einer agilen, effizienten und professionellen Organisation ist dabei nur zu erreichen, wenn sich die KMK selbst als lernendes System versteht.

---

# 1 Ausgangslage und Evaluationsauftrag

---

## Ausgangslage

Die Kultusministerkonferenz (KMK) bildet die älteste Fachministerkonferenz Deutschlands. Noch bevor die Bundesrepublik Deutschland entstand, tagte sie erstmals im Jahr 1948 als Zusammenkunft der Erziehungsminister aus allen damaligen Besatzungszonen. Es folgten die Konstituierung als Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und die Einrichtung eines Sekretariats, um die Zusammenarbeit zu ermöglichen.<sup>1</sup>

Die KMK steht seit jeher komplexen Anforderungen und Veränderungen gegenüber, die sich u. a. in einer zunehmenden Ausdifferenzierung der beteiligten Politikfelder widerspiegeln. In den letzten Jahren sind – neben aktuellen Krisen – beispielsweise Fragen der Digitalisierung, des demografischen Wandels und der Fachkräftesicherung, zunehmend zu berücksichtigende europäische und international relevante bildungspolitische Entscheidungen, die Erweiterung evidenzbasierter Bildungssteuerung, die Inklusion, die Integration Geflüchteter in das Bildungssystem oder auch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu nennen. Hinzu kommt die Problematik knapper werdender Ressourcen.

Um diesen Herausforderungen adäquat begegnen zu können, ist auch eine fortlaufende kritische Auseinandersetzung der KMK mit dem eigenen Profil notwendig.

Bereits in den vergangenen Jahren wurden Veränderungen in der Funktionsweise und Struktur der KMK umgesetzt: die Einrichtung einer Kulturministerkonferenz (Kultur-MK) in der Kultusministerkonferenz (2018), die Einrichtung einer Ständigen Wissenschaftlichen Kommission der Kultusministerkonferenz (2020), die zweimal im Jahr getrennt stattfindenden Sitzungen der Wissenschaftsseite (2021, jedoch auch weiterhin zweimal im Jahr gemeinsam) und die selbstständige Entscheidung eines Landes, ob das Bildungs- oder Wissenschaftsressort den oder die Präsidenten/Präsidentin stellt (2021).

## Evaluationsauftrag

Um die aktuell bestehenden Strukturen der KMK mit den an sie gerichteten Anforderungen abzugleichen und auf dieser Basis einen weiterführenden Vorschlag zur Weiterentwicklung sowohl der Konferenz selbst als auch des Sekretariats zu erarbeiten, wurde im Jahr 2021 die Strukturkommission II<sup>2</sup> eingerichtet.

Um die Arbeit der Strukturkommission zu unterstützen, wurde die Prognos AG im Dezember 2022 mit einer externen Evaluation der Kultusministerkonferenz beauftragt. Insbesondere im Fokus stehen dabei:

- die Ziele und Aufgaben der KMK
- die Strukturen und Prozesse der KMK

<sup>1</sup> „Zur Geschichte der Kultusministerkonferenz 1948 – 1998“, <https://www.kmk.org/kmk/aufgaben/geschichte-der-kmk.html> (abgerufen am 10.11.2023).

<sup>2</sup> Einsetzungsbeschluss Strukturkommission „Weiterentwicklung der Kultusministerkonferenz des Sekretariats“, 2021.

- die Aufgaben, Strukturen und Prozesse des Sekretariats der KMK

Hierfür wurde die „Architektur“ der KMK überprüft, also die Strukturen und Prozesse, sowohl auf Ebene des Zusammenspiels zwischen Organen, Gremien, Sekretariat als auch innerhalb des Sekretariats, um auf dieser Grundlage Optionen für eine zukunftsfähige Organisation und notwendige Umsetzungsschritte zu entwickeln.

## Vorgehen

Diese Evaluation wurde in sechs teilweise parallel bearbeiteten Projektmodulen durchgeführt:

1. **Projektauftritt**
2. **Anforderungsanalyse**
3. **Strukturanalyse Gremien und Organe (Governance)**
4. **Organisationsanalyse Sekretariat**
5. **Empfehlungen und Umsetzungsplanung**
6. **Projektabschluss**

Der **Projektauftritt** diente der Feinplanung des Auftragsgegenstands und der gemeinsamen Schwerpunktsetzung. In dieser Phase erfolgte die Klärung des Projektauftrags und die Erstellung eines detaillierten Evaluationskonzepts.

In der **Anforderungsanalyse** wurden die aktuellen und zukünftigen Anforderungen an die Strukturen und Prozesse der KMK herausgearbeitet. Auf Basis einer umfassenden Stakeholderanalyse wurde ein Entwurf eines Anforderungsprofils erstellt und mit der Strukturkommission II abgestimmt. Ergänzt wurde die Anforderungsanalyse um die Sicht externer Stakeholder der KMK. Diese bildeten den Abschluss der Ist-Analyse, indem sie in drei Fokusgruppen zu ihren Erfahrungen mit und Anforderungen an die KMK befragt wurden.

Anschließend wurde eine **Strukturanalyse der Gremien und Organe** und eine **Organisationsanalyse des Sekretariats** durchgeführt. Auf Grundlage einer tiefgehenden Dokumentenanalyse und umfassender Fachgespräche mit diversen Akteurinnen und Akteuren wurde zum einen das Zusammenwirken der Gremien- und Entscheidungsstrukturen unter dem Dach der KMK untersucht. Zum anderen wurden Struktur und Aufgabenzuschnitt des Sekretariats durch eine Aufgabenerhebung, Fachgespräche und Dokumentenanalyse bewertet. Zudem wurden ausgewählte Abläufe und Prozesse innerhalb der KMK analysiert.

Auf Basis der Ist-Analyse erfolgte die Entwicklung der **Empfehlungen zur Weiterentwicklung der KMK** in enger Abstimmung mit der SK II sowie der Eckpunkte einer Umsetzungsplanung. Die Ergebnisse der Evaluation werden in diesem Abschlussbericht vorgestellt. Zudem umfasste die Berichterstattung über die Ist-Analyse und Empfehlungen mehrere Präsentationen im Plenum der KMK sowie der SK II.

---

## 2 Anforderungen an die KMK

---

Eine zukünftige KMK muss in ihren Strukturen und Prozessen die Anforderungen der sie tragenden Länder erfüllen. Ausgangspunkt der Evaluation ist daher eine systematische Auswertung der an die KMK formulierten Anforderungen. Die Basis bildeten dabei neben Vorarbeiten der SK II insbesondere die Fachgespräche mit der politischen Leitungsebene der Länder. Die Anforderungen lassen sich im Wesentlichen in drei Kategorien bündeln:

1. **Warum** gibt es die KMK? (Zweck)
2. **Was** soll die KMK machen? (Aufgaben)
3. **Wie** soll die KMK arbeiten? (Aufgabenerledigung)

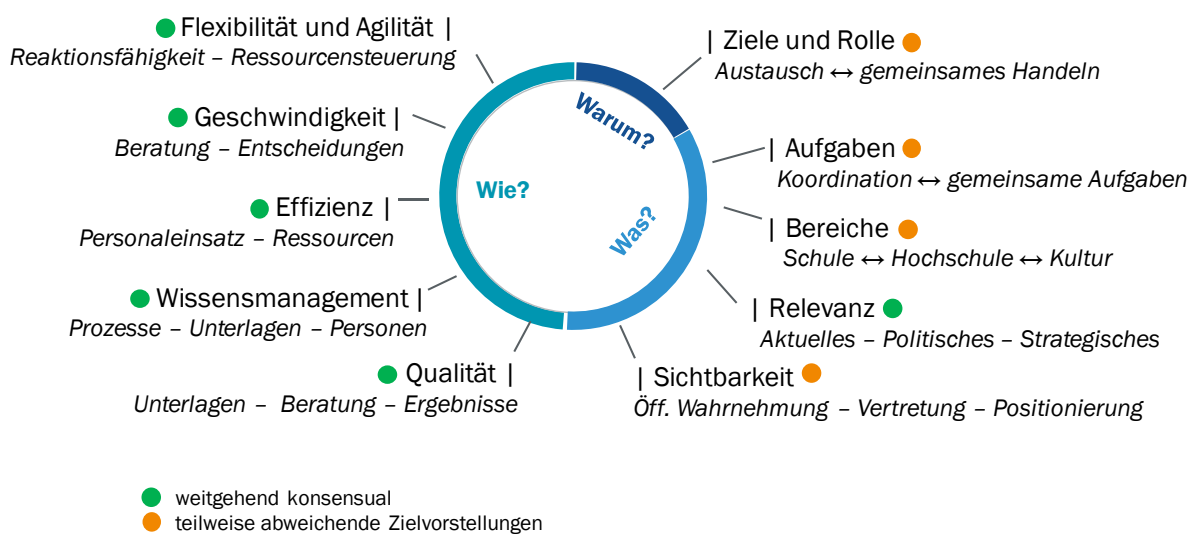
Die in Abbildung 1 zusammengefassten Ergebnisse der Auswertung zeigen, dass vor allem im Bereich des Zwecks und der Aufgaben unterschiedliche Zielvorstellungen in den Ländern existieren.

---

### Abbildung 1: Anforderungsprofil

Was soll die KMK leisten und wie soll die KMK arbeiten?

---



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Stakeholderanalyse

© Prognos 2023

Ein gemeinsames Grundverständnis der Länder besteht über die Kernaufgabe der KMK: die Sicherstellung der Mobilität, Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit von Zeugnissen und Abschlüssen. Auch eine darüber hinausgehende Zusammenarbeit und Abstimmung wird als grundsätzlich nützlich und geboten wahrgenommen, uneinheitlich sind die gewünschte Intensität und Verbindlichkeit einer solchen Zusammenarbeit. Während Vertreterinnen und Vertreter einiger Länder die KMK primär als Ort eines informellen Austausches im Bildungsföderalismus sehen, wünschen sich andere Länder eine stärkere Rolle der KMK als standardisierende Kraft und Impulsgeber für

eine langfristige Bildungs- und Wissenschaftspolitik und mehr verbindliches, gemeinsames Handeln. Hier stehen sich mitunter grundsätzliche Vorstellungen der Zusammenarbeit im Föderalismus gegenüber. Aus den Gesprächen ergaben sich hierzu keine grundsätzlichen Unterschiede zwischen den Bereichen.

Unterschiedlich sind zudem das Verständnis der Kooperationserfordernisse zwischen den Bereichen Schule und Hochschule/Wissenschaft und inwieweit die derzeitige Teilintegration zwischen den Bereichen zielführend ist. Mehrfach wird sich auch für eine Stärkung der KMK als sichtbare Akteurin der Bildungs- und Hochschul-/Wissenschaftspolitik im Bund ausgesprochen. Einig ist sich die befragte politische Leitungsebene, dass es in der Befassung – und den Sitzungen – um strategische, aktuelle und politisch relevante Themen gehen muss.

Große Übereinstimmungen hingegen bestehen darüber, wie die KMK in Zukunft arbeiten soll: Sie soll in der Lage sein, schneller und flexibler auf neue Themen und Aufgaben reagieren zu können und diese zügiger zu bearbeiten als bisher. Zudem soll sie effizient, mit qualitativ hochwertigen Ergebnissen auf Basis eines professionellen Wissensmanagements arbeiten. Referenzpunkte für neue Formen der Zusammenarbeit sind die für die Bewältigung der Coronakrise sowie der Folgen des Ukraine-Krieges gefundenen Arbeitsformen.

### **Interessensvertretungen wünschen sich eine starke KMK und erwarten institutionalisierte Einbindung**

Die im Rahmen der Evaluation befragten externen Stakeholder der KMK – also Interessensvertretungen aus den Bereichen Schule, Hochschule/Wissenschaft und Kultur – wünschen sich eine insgesamt stärkere, aber auch offenere und transparentere Rolle der KMK.

Für die Interessensvertretungen steht die Rolle der KMK als wichtige, länderübergreifende Institution zur Koordination von Bildungs-, Hochschul- und Kulturpolitik außer Frage. Sie wünschen sich insgesamt eine stärkere politische Ausrichtung der KMK, auch in der Positionierung gegenüber dem Bund sowie eine längerfristige, strategische Behandlung von Themen. Betont wird die Bedeutung eines gemeinsamen Blickes auf die Bildungskette und damit die Verbindung zwischen den Bereichen Schule und Hochschule/Wissenschaft.

Aus Sicht der Interessensvertretungen fehlen der KMK institutionalisierte Zugänge, um in die Entscheidungsfindung die Sicht der Praxis – vertreten durch die Verbände – einzubringen. Die Einbindung erfolge derzeit wenig systematisch, oft über individuelle Kontakte und in der Regel nicht frühzeitig. Voraussetzung dazu wäre eine insgesamt höhere Transparenz über die in der KMK beratenen Themen.

### **Klärung der gemeinsamen Anforderungen weiterhin notwendig**

Um eine anforderungsgerechte Struktur für die KMK zu entwickeln, ist eine weitere Klärung und Priorisierung des Aufgabenprofils durch die Länder unabdingbar. Dies kann auf dem Grundverständnis der Kernaufgabe der KMK zur Sicherstellung der Mobilität im Bildungssystem sowie vergleichbarer Standards aufbauen.

---

## **3 Aufgaben der KMK**

---

Die KMK ist die zentrale Einrichtung für die Zusammenarbeit der Länder in Angelegenheiten der Bildungspolitik, der Hochschul- und Forschungspolitik sowie der Kulturpolitik. Eine wesentliche Aufgabe besteht darin, durch Konsens und Kooperation das erreichbare Höchstmaß an Mobilität zu sichern, zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in ganz Deutschland beizutragen und die gemeinsamen Interessen der Länder zu vertreten und zu fördern. Die KMK dient vor allem als Instrument zur Selbstkoordinierung und fasst keine Beschlüsse als Verfassungsorgan mit daraus folgender Rechtswirkung.

### **Hoher Freiheitsgrad der Länder zur Selbstdefinition der Aufgaben und Ziele**

Die Zuständigkeit für das Bildungswesen und die Kultur liegen dem Grundgesetz nach bei den Ländern. Als Instrument der Selbstkoordinierung und durch die Konstitution als freiwilliger Zusammenschluss haben die Länder grundsätzlich die Möglichkeit und Freiheit zu definieren, welche Aufgaben die KMK wahrnimmt und welche sie nicht ausüben soll. Der Grad an Autonomie ergibt sich als Folge ebenso für die Definition der Art der Zusammenarbeit und Koordination.

### **Hohe Aufgabenvielfalt in der KMK**

Die Evaluation zeigt ein weites Aufgabenspektrum der KMK, von der Sicherstellung der Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit von Abschlüssen durch die Definition gemeinsamer Bildungsstandards und die Willensbildung zwischen den Ländern sowie gegenüber anderen Fachministerkonferenzen und dem Bund bis hin zum Wissenstransfer und zu Austausch und Information.

Die Interviews mit Ministerinnen und Ministern bzw. Senatorinnen und Senatoren zeigen, dass alle Aufgaben als wichtig wahrgenommen werden und die Festlegung von Posterioritäten nicht ohne Weiteres möglich ist. Die Aufgabe des gemeinsamen Handelns mit dem Ziel der Sicherstellung von Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit von Abschlüssen sowie der Definition von Bildungs- und Qualitätsstandards wird als zwecknahe Aufgabe als besonders wichtig erachtet. Dazu kommt die Koordination zwischen den Bereichen, um Synergie- und Kooperationspotenziale im Föderalismus zu identifizieren und umzusetzen. Voraussetzung ist – laut Aussage der interviewten Personen – eine klare Festlegung der politisch relevanten Themen, die von einer bereichsübergreifenden Koordination profitieren. Weiterhin nimmt die KMK die Aufgabe der gemeinsamen Willensbildung innerhalb der Länder, gegenüber anderen Fachministerkonferenzen und gegenüber dem Bund sowie vereinzelt die Rolle als vereinigte politische Stimme in der Vielfalt im Bildungsföderalismus wahr. Weitere Aufgaben sind der Austausch im Allgemeinen und der strukturierte Wissenstransfer. Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner betonen, dass die Möglichkeit, aktuelle politisch relevante Themen und Herausforderungen zu besprechen, eine ebenfalls wichtige Aufgabe der KMK darstelle. Ebenso relevant seien die Organisation und der Austausch von Best-Practice-Beispielen.

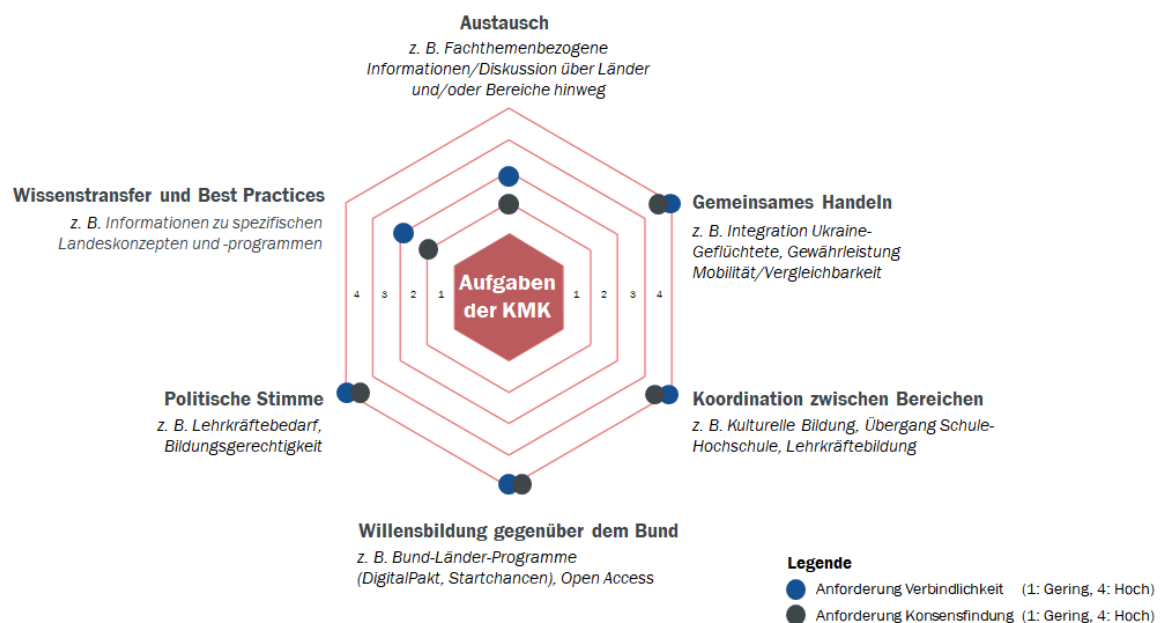
## Aufgaben unterscheiden sich in der Verbindlichkeit und den Anforderungen an die Zusammenarbeit

Die Aufgaben des gemeinsamen Handelns, der bereichsübergreifenden Koordination sowie der gemeinsamen Willensbildung innerhalb der Länder, gegenüber anderen Fachministerkonferenzen und gegenüber dem Bund haben gemein, dass sie eine hohe Verbindlichkeit voraussetzen sowie eine intensive fachliche und politische Vorbereitung zur Konsensfindung unter den Ländern benötigen, um damit eine Umsetzung zu ermöglichen.

Auf der anderen Seite stehen Aufgaben des länderübergreifenden Austauschs. Geeignete Themen sind in der Regel kurzfristiger Natur und von hoher politischer Relevanz für die politischen Entscheiderinnen und Entscheider (bspw. Corona oder Ukrainekrieg). Themen des Wissenstransfers und Best Practices sind ebenfalls eher kurz- bis mittelfristiger Art, unterscheiden sich allerdings in der wahrgenommenen Relevanz durch den jeweiligen Erkenntnisgewinn für ein Land.

### Abbildung 2: Aufgaben der KMK im Status quo

Anforderungen an Verbindlichkeit und Konsensfindung nach Aufgabenart



Quelle: Eigene Darstellung

© Prognos 2023

Trotz teilweiser Unterschiede in den Anforderungen an Verbindlichkeit und Konsensbildung (Abbildung 2 illustriert schematisch die unterschiedlichen Aufgabentypen und die zugehörigen Anforderungen an Verbindlichkeit und Konsensnotwendigkeit in den Beratungen) werden die Aufgaben im Wesentlichen in einer einheitlichen, auf Entscheidungs- und Konsensfindung ausgerichteten (Gremien-)Struktur bearbeitet. Dieses einheitliche Vorgehen erschwert eine stringente, aufgabengerechte Bearbeitung und führt mittelbar zu Ineffizienzen. Diese Einschätzung teilen auch die interviewten Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren.



## **Bewertung**

Die KMK nimmt eine Vielzahl an Aufgaben wahr, die mit unterschiedlichen Anforderungen einhergehen. Diese variieren insbesondere in der Verbindlichkeit und den Anforderungen an die Entscheidungs- und Konsensbildung. Dieser Heterogenität wird die KMK in ihrer derzeitigen Konstitution nicht gerecht. Eine aufgabenkritische Auseinandersetzung mit dem derzeitigen Aufgabenportfolio bzw. der Verzicht auf einen Teil des bisherigen Aufgabenspektrums wäre eine Möglichkeit zur Entlastung und Fokussierung der (Entscheidungs-)Strukturen.

In der Systematisierung und Priorisierung bzw. der Definition von Posterioritäten liegen wesentliche Potenziale für die Gestaltung der KMK. Dabei sollte das Prinzip gelten „Struktur folgt Funktion“<sup>3</sup>. Um dieses zu erreichen, bedarf es eines gemeinsamen Verständnisses über zukünftige Aufgaben. Auch in Bezug auf die weiteren Ergebnisse der Evaluation und die grundsätzlichen Strukturimplikationen und unterschiedlichen Arbeitsformen ist eine politische Entscheidung über die zukünftigen Aufgaben wichtig. Aus der klassischen Aufgabenkritik bekannte Kriterien der Pflichtigkeit oder Nichtpflichtigkeit von Aufgaben greifen angesichts der grundsätzlichen Freiwilligkeit der Zusammenarbeit der Länder zu kurz. Ausnahme bildet hier nur der Bereich der grundgesetzlich gebotenen Kooperation zur Sicherstellung der Mobilität und Vergleichbarkeit der Lebensverhältnisse. Wie auch die Gespräche mit den Ministerinnen und Ministern bzw. Senatorinnen und Senatoren zeigen, gibt es für die Aufgabendefinition keinen absoluten Maßstab und als genuin politische Entscheidung gilt es, eine gemeinsame Verständigung über die zukünftigen Aufgaben und Nichtaufgaben zu erzielen.

Die Aufgabenerledigung findet derzeit allgemein in der auf Entscheidungs- und Konsensfindung ausgelegten (Gremien-)Struktur statt. Für die Aufgaben, die eine hohe vertiefte inhaltliche Vorbereitung und Konsensbildung benötigen, erscheint diese Struktur funktional, wobei es an einer Instanz mangelt, die die Umsetzung der (ausgewählten) Beschlüsse in den Ländern nachhält bzw. steuert. Für den länderübergreifenden Austausch aktueller Themen bzw. Best Practices ist die stark ausdifferenzierte Gremienstruktur eher nicht geeignet.

<sup>3</sup> Angelehnt an das Prinzip bzw. den Leitsatz „Form follows function“ von Horatio Greenough (1852): Die Gestalt bzw. äußere Form von Gegenständen (hier Struktur) soll sich aus ihrer Funktion oder ihrem Zweck ableiten.

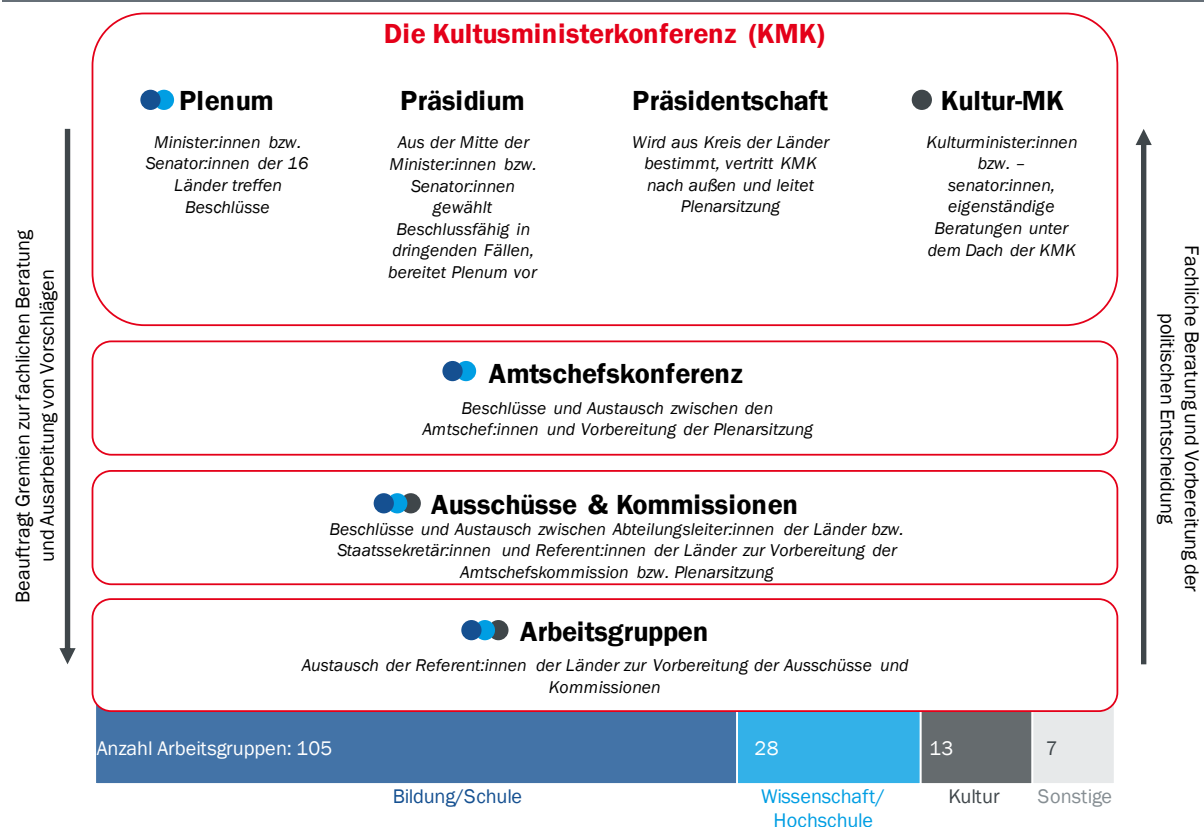
## 4 Analyse der Organe und Gremien der KMK

Die KMK ist in einer Gremienstruktur organisiert, die in der Geschäftsordnung festgelegt ist. Ihr Ziel ist die fachliche Vorbereitung sowie die politische Beratung und Entscheidungsfindung. Zunächst werden die wesentlichen Strukturelemente im Überblick dargestellt, gefolgt von einer detaillierten Analyse der derzeitigen Struktur.

### 4.1 Die KMK im Überblick

Der Aufbau der KMK gliedert sich zum einen in ihre Organe, zum anderen in die Gremien, in denen die Beratungen und die Entscheidungen des Plenums vorbereitet werden.

**Abbildung 3: Die Organe und Gremien der KMK im Überblick**  
Gremienhierarchie und Bereiche



Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an <https://www.kmk.org/kmk/organe.html> (abgerufen 10.11.2023)

© Prognos 2023

Zu den Organen zählen das **Plenum**, das **Präsidium** und die **Präsidentin oder der Präsident**.<sup>4</sup>

- **Das Plenum** der KMK (KMK-Plenum) setzt sich aus den Ministerinnen und Ministern bzw. Senatorinnen und Senatoren der 16 Länder zusammen, die für Bildung und Wissenschaft zuständig sind. Im Regelfall tritt die KMK viermal im Jahr zu Plenarsitzungen zusammen.
- Äquivalent sind in der seit 2019 getrennt tagenden **Kulturministerkonferenz (Kultur-MK)** die Ministerinnen oder Minister bzw. Senatorinnen oder Senatoren der Kulturpolitik vertreten. Sie führen eigenständige Beratungen unter dem Dach der KMK durch. In der Kultur-MK werden Angelegenheiten der Kulturpolitik behandelt, sie tritt zweimal im Jahr zur Plenarsitzung zusammen.<sup>5</sup> An die Kultur-MK schließt sich das Kulturpolitische Spitzengespräch an. Anders als im Plenum ist der Kultur-MK keine Amtschefskonferenz vorgeschaltet.
- Für jedes Kalenderjahr wählt das Plenum aus seiner Mitte **das Präsidium**. Das Präsidium setzt sich aus der Präsidentin oder dem Präsidenten sowie deren oder dessen Ressortkollegin bzw. -kollegen, zwei Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten, dem oder der Vorsitzenden der Kultur-MK sowie den A/B-Koordinatorinnen und Koordinatoren zusammen.
- **Die Präsidentin oder der Präsident** wird aus dem Kreis der Länder bestimmt, leitet die Plenarsitzungen und ist für die Vertretung der Konferenz nach außen zuständig. Die Amtszeit ist auf ein Jahr festgelegt. Der Tätigkeit als Präsidentin oder Präsident geht eine einjährige Tätigkeit als erste Vizepräsidentin bzw. erster Vizepräsident voraus.

Die Beratungen und Entscheidung des Plenums werden in der Amtschefskonferenz, den fünf Hauptausschüssen und ständigen Kommissionen sowie nachgeordneten Arbeitsgruppen vorbereitet:

- **Die Amtschefskonferenz (AK)** tagt im Regelfall viermal im Jahr und besteht aus den Amtschefinnen und Amtschefs der KMK. Sie erledigt die Angelegenheiten, die keine Erörterung im Plenum benötigen, und bereitet die Beratungen des Plenums vor.
- **Die Amtschefkommissionen** („Qualitätssicherung in Schulen“ und „Qualitätssicherung in Hochschulen“) setzen sich aus Amtschefinnen und Amtschefs des Schulbereichs bzw. des Hochschulbereichs der KMK zusammen. Sie tagen im Regelfall viermal jährlich und dienen dem bereichsinternen Austausch bzw. der bereichsinternen Vorbesprechung.
- **Die Hauptausschüsse** (Schulausschuss, Ausschuss für Berufliche Bildung, Hochschulausschuss, Kulturausschuss, Bund-Länder-Ausschuss für schulische Arbeit im Ausland) treten in der Regel viermal im Jahr, anlassbezogen auch häufiger, zusammen und leisten die Vorarbeiten für die Entscheidungen von Amtschefskonferenz und Plenum, können in bestimmten Fällen (bei Einstimmigkeit) auch abschließend für die KMK entscheiden und dienen dem Austausch und der Konsensfindung.
- **Die ständigen Kommissionen** wurden von der KMK qua Beschluss eingesetzt, behandeln einzelne wichtige Bereiche und Arbeitsfelder und dienen wie die Hauptausschüsse der Vorbereitung der Beratungen und Entscheidungen von Plenum und Amtschefskonferenz. Die Kommissionen tagen in der Regel viermal jährlich, anlassbezogen häufiger.
- **Die Arbeitsgruppen (AGs)** werden von Ausschüssen und Kommissionen zur Unterstützung der fachlichen Erarbeitung eingesetzt. Neben Arbeitsgruppen mit Einsetzungsbeschluss gibt es in der Praxis auch Arbeitsgruppen ohne Einsetzungsbeschluss.

Als zentrale Einrichtung erledigt das **Sekretariat der Kultusministerkonferenz** die laufenden Arbeiten und ist insbesondere für die Vorbereitung der Plenar-, Ausschuss- und

<sup>4</sup> „Organe der Kultusministerkonferenz“ (abgerufen am 10.11.2023), <https://www.kmk.org/kmk/organe.html>.

<sup>5</sup> Ebd.

Kommissionssitzungen der KMK zuständig und befasst sich mit der Auswertung und Umsetzung der Beratungsergebnisse.<sup>6</sup>

Die Länder haben das Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) als wissenschaftliches An-Institut an der Humboldt-Universität zu Berlin gegründet. Zudem haben sie die Ständige Wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz (SWK) eingerichtet:

- Die **Ständige Wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz (SWK)** ist ein unabhängiges wissenschaftliches Beratungsgremium der KMK und berät die Länder zur Weiterentwicklung des Bildungswesens, indem sie bestehende Probleme identifiziert und evidenzbasiert Empfehlungen für gezielte Maßnahmen entwickelt. Die Arbeit erfolgt auf Basis eines mit der KMK abgestimmten Arbeitsprogramms, wobei die Vorschläge hierfür sowohl aus der Mitte der Ständigen Wissenschaftlichen Kommission als auch von der KMK selbst kommen können.<sup>7</sup>
- Das **Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen e. V. (IQB)** ist ein wissenschaftliches Institut an der Humboldt-Universität zu Berlin, das die Länder in der Bundesrepublik Deutschland bei der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im allgemeinbildenden Schulsystem unterstützt. Den Ausgangspunkt und die Grundlage bilden Bildungsstandards, die von der KMK verabschiedet werden und im Rahmen eines Bildungsmonitorings auf ihre Zielerreichung überprüft werden. Ebenso unterstützt das IQB die Länder bei der Implementierung der Bildungsstandards und betreibt eigene Forschung im Bereich der empirischen Bildungsforschung.<sup>8</sup>

## 4.2 Die (Gremien-)Struktur der KMK

Die Analyse, wie die beschriebene Gremienstruktur im Status quo wirkt, wird in den nachfolgenden Abschnitten im Detail vorgestellt.

### Die KMK: Ein stark ausdifferenziertes Gremiensystem

Die derzeitige Struktur der KMK ist thematisch und hierarchisch stark ausdifferenziert. Die thematische Differenzierung wird durch die Gremienbezeichnungen deutlich, die in der Regel das Thema eines Gremiums widerspiegeln.

**i**

#### Thematisch ausdifferenziert: Gremienbezeichnungen

Exemplarische Auflistung von Gremienbezeichnungen (Gremiendatenbank, 2022):

- Amtschefskommission „Qualitätssicherung in Hochschulen“
- AG „Religionen auf dem Campus“
- AG „Fortführung des Bologna-Prozesses“
- AG „Evaluation der Musterrechtsverordnung“

<sup>6</sup> „Das Sekretariat der Kultusministerkonferenz“ (abgerufen am 10.11.2023), <https://www.kmk.org/kmk/sekretariat.html>.

<sup>7</sup> „Aufgaben und Ziele der SWK“ (abgerufen am 16.11.2023), <https://www.kmk.org/kmk/staendige-wissenschaftliche-kommission/aufgaben.html>.

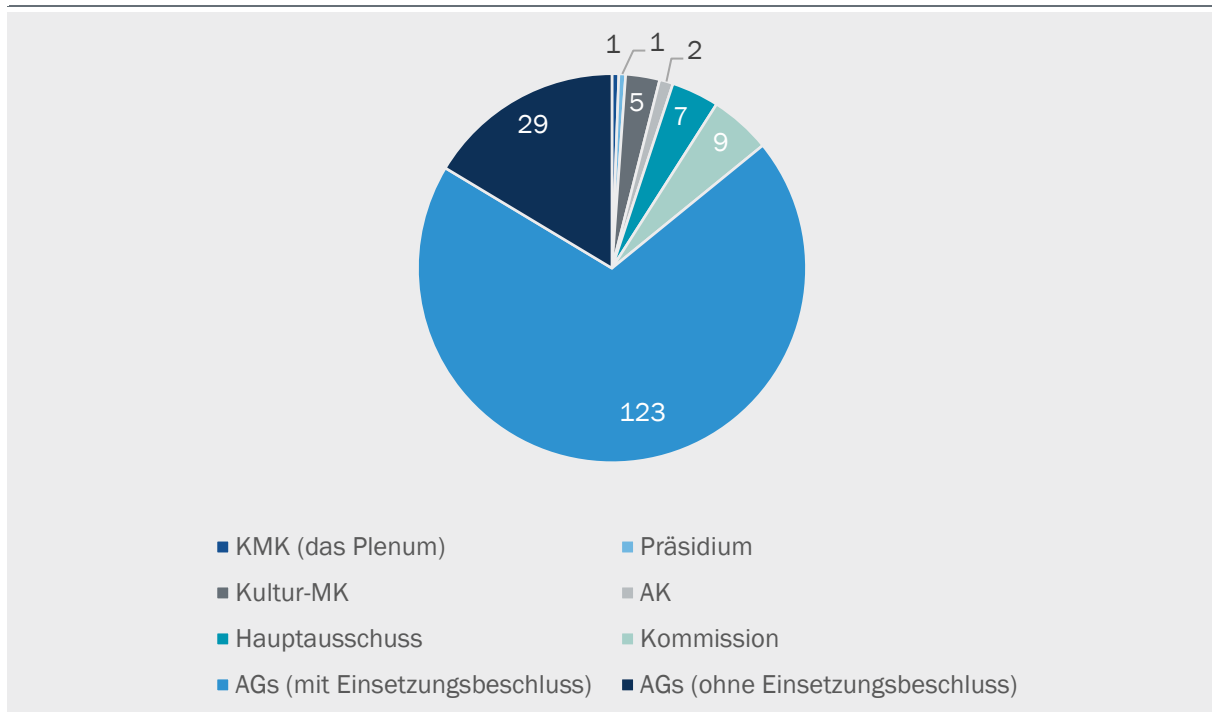
<sup>8</sup> „Institut“ (abgerufen am 16.11.2023), <https://www.iqb.hu-berlin.de/institut/>.

- Länderoffene AG „Weiterentwicklung der Schulträgeraufgaben“

Die hierarchische Ausdifferenzierung spiegelt sich in der Vielzahl an Gremientypen und den Beziehungen unter den Gremien wider. Ein daraus folgendes Strukturmerkmal ist eine hohe Anzahl an Gremien sowie die damit verbundene Vielzahl an Gremiensitzungen, die von den Ländervertreterinnen und -vertretern sowie vom Sekretariat durchgeführt werden.

#### Abbildung 4: Anzahl Gremien

Anzahl nach Typ<sup>9</sup>, Referenzjahr: 2022



Quelle: Eigene Darstellung, Gremiendatenbank 2022

© Prognos 2023

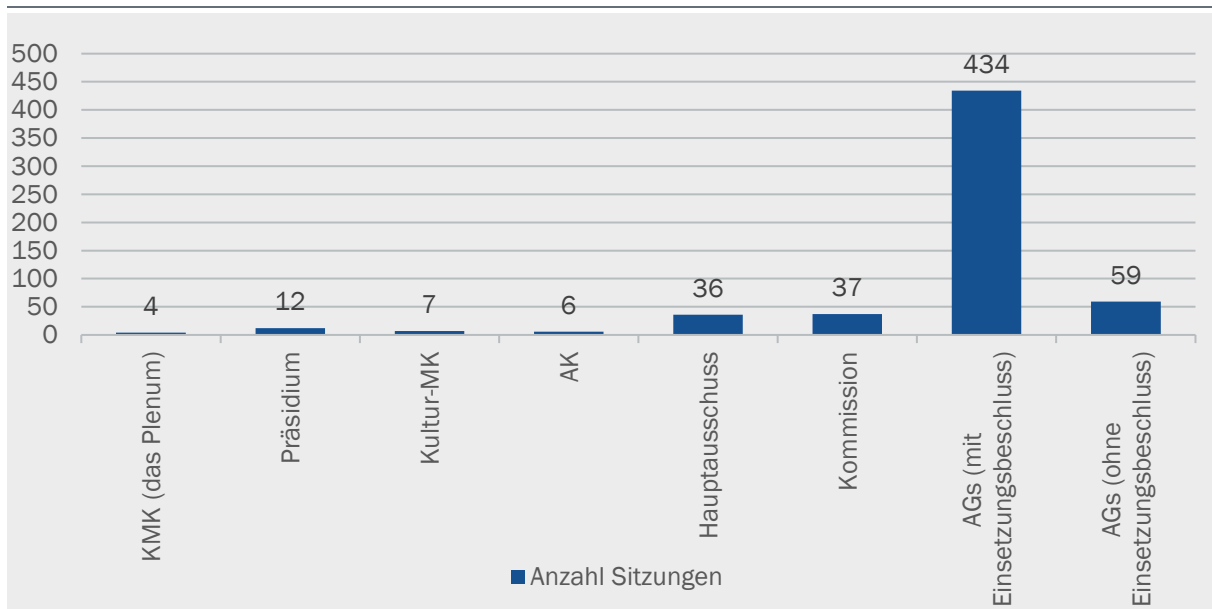
In Zahlen spiegelt sich die Ausdifferenzierung **in insgesamt 177 Gremien** wider, wobei Arbeitsgruppen (mit und ohne Einsetzungsbeschluss) mit 86 % die Gesamtstruktur dominieren (vgl. Abbildung 4). Der Anteil von Arbeitsgruppen ohne Einsetzungsbeschluss kann mit 16 % als hoch eingestuft werden, da dieser Gremientyp in der formalen Struktur (und Geschäftsordnung) nicht vorgesehen ist.

<sup>9</sup> Die Daten wurden von den Beschäftigten des Sekretariats im Rahmen einer systematischen Abfrage erhoben, inkl. der Zuweisung zu den Gremientypen (vgl. Anhang: Methodik). Die Mehrfachnennung der Kultur-MK ist eine Folge der Abfrage: Hier werden für das Referenzjahr 2022 neben der Kulturministerkonferenz auch die Kulturpolitischen Spitzengespräche, eine außerordentlich Kultur-MK, informelle Gespräche sowie Gespräche zu Auswirkungen der Gas- und Energiekrise auf den Kultur- und Medienbereich von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden dem Gremientyp Kultur-MK zugeordnet.

Analog dazu verteilt sich die Sitzungshäufigkeit: 83 % der insgesamt 595 Sitzungen im Jahr 2022 entfallen auf Arbeitsgruppen (mit und ohne Einsetzungsbeschluss) (vgl. Abbildung 5).

### Abbildung 5: Anzahl Sitzungen

Anzahl nach Typ, Referenzjahr: 2022



Quelle: Eigene Darstellung, Gremiendatenbank 2022

© Prognos 2023

Im Durchschnitt resultieren daraus im Mittel 11,5 Sitzungen pro Woche im Referenzjahr 2022.

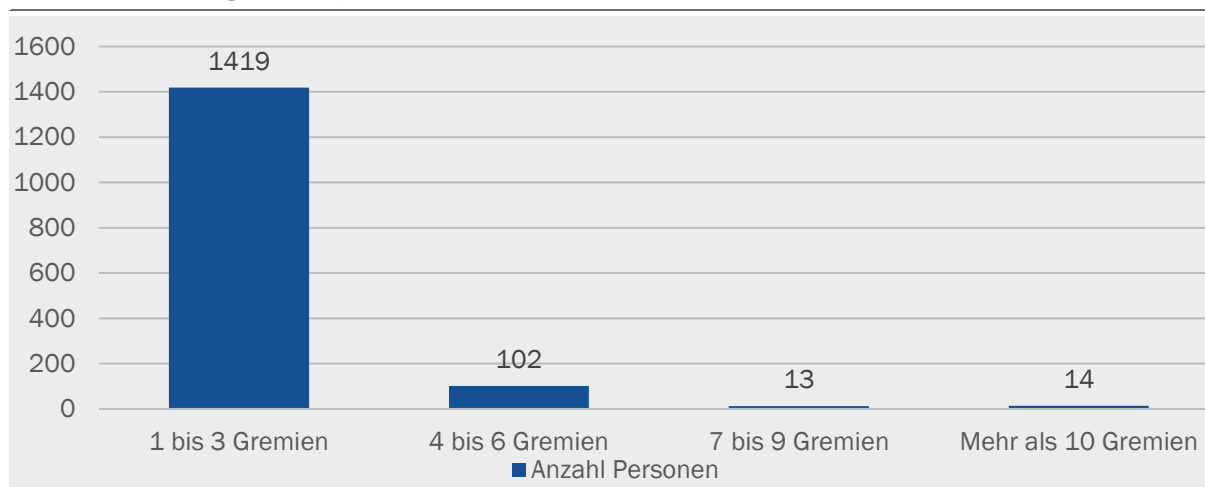
### Geringe Ausprägung von Mehrfachmitgliedschaften

Eine mögliche Implikation einer ausdifferenzierten Gremienstruktur ist, dass häufig dieselben Personen zu unterschiedlichen Themen und Fragestellungen beraten. Die Analyse der Gremiendaten aus dem Jahr 2022 zeigt für die Gremienstruktur der KMK ein anderes Bild auf. Im Jahr 2022 umfasst die Struktur insgesamt 1548 Einzelpersonen<sup>10</sup>, wobei 92 % der Personen nur einem bis drei Gremien zugewiesen sind (vgl. Abbildung 6).

<sup>10</sup> Beschäftigte des Sekretariats wurden in der Auszählung nicht berücksichtigt. Einzelpersonen umfassen alle Hierarchieebenen, von Ministerinnen und Ministern bzw. Senatorinnen und Senatoren bis zur Arbeitsebene.

## Abbildung 6: Anzahl Personen

Anzahl und Verteilung, Referenzjahr: 2022



Quelle: Eigene Darstellung, Gremiendatenbank 2022

© Prognos 2023

Die geringe Ausprägung von Mehrfachmitgliedschaften wird noch einmal verstärkt, da von den 1.419 Personen 75 % nur einem Gremium angehören. Nur 8 % der involvierten Personen gehören mehr als drei Arbeitsgruppen an. In der Konsequenz ist das übergreifende Wissen über die Beratungen in den Gremien begrenzt.

### Unterschiede in der Funktionsweise der Gremienstruktur

Die dargestellte hierarchische Beziehung der Gremien führt dazu, dass die Fragestellungen auf der Fachebene unter Einbezug der Expertinnen und Experten der Länder bearbeitet werden. Die Interviews mit Akteurinnen und Akteuren unterschiedlicher Ebenen zeigen, dass dies in der Struktur auf unterschiedliche Art und Weise erfolgt.

Zum einen gibt es das sogenannte „Berichterstattersystem“, das dadurch gekennzeichnet ist, dass Fragestellungen bzw. Aufträge an dezidierte Personen eines Ausschusses bzw. einer Kommission übergeben werden (Berichterstatterin bzw. Berichterstatter). Diese Person hat damit die Aufgabe, das zugewiesene Thema zu bearbeiten. In der Regel erfolgt dies durch die Einsetzung einer zeitlich begrenzten Ad-hoc-Arbeitsgruppe unter Beteiligung der fachlichen Ländervertreterinnen und Ländervertreter. Diese Ad-hoc-AGs tagen anlassbezogen, in der Regel ein bis wenige Male, und werden anschließend eingestellt. Die Ergebnisse werden durch die berichterstattende Person im Ausschuss oder in der Kommission vorgestellt und bei positiver Entscheidung in die weitere Entscheidungs- bzw. Gremienstruktur überführt. Diese Form wird insbesondere im Kulturbereich, d. h. vor allem im Kulturausschuss, umgesetzt.

Andererseits gibt es längerfristige Strukturen der nachgeordneten Arbeitsgruppen. Diese arbeiten ebenfalls einem Ausschuss oder einer Kommission zu, werden ebenfalls aus Ländervertreterinnen und Ländervertretern zusammengesetzt, allerdings nicht nach Abschluss eines Auftrags eingestellt. Gemäß den Aussagen der interviewten Personen haben diese Arbeitsgruppen zum Teil längerfristige oder dauerhafte Aufgabenstellungen oder sie werden zu einem neuen Thema bzw. einer neuen Fragestellung einberufen. Diese bleiben dann – so die Beobachtung der interviewten Personen – auch nach der initialen Auftragsbearbeitung bestehen und werden häufig mit neuen

oder Folgeaufträgen weitergeführt. Ebenfalls gibt es Kombinationen der beiden Arbeitsweisen, in denen Mitglieder eines Ausschusses als Berichterstatterin bzw. Berichterstatter agieren, aber die Ergebnisse durch eine Arbeitsgruppe erzeugt werden.

### **Komplexität der Gremienstruktur erschwert Gesamtüberblick und Transparenz**

Über die unterschiedlichen Ebenen hinweg nehmen die Akteurinnen und Akteure innerhalb der KMK die Struktur der KMK als sehr komplex wahr. Auch Interessensvertretungen beschreiben die Gremienstruktur als unübersichtlich. Unter den interviewten Akteurinnen und Akteuren der KMK herrscht die geteilte Ansicht, es fehle an Übersicht über das Gesamtkonstrukt der KMK. Jenseits von Plenum bzw. Kultur-MK, Amtschefskonferenz, Ausschüssen, Kommissionen sind die nachgeordneten Arbeitsgruppen und deren Zusammenwirken weitestgehend unbekannt. In der Regel haben die Gesprächspartnerinnen und -partner nur Kenntnis über Gremien im Bereich ihrer eigenen Zuständigkeit. Eine vollständige und aktuelle Übersicht der Gremien ist nicht zugänglich.

Dieses Informationsdefizit wird über die koordinierenden Abteilungen bzw. die Referentinnen und Referenten des Sekretariats ausgeglichen. Die interviewten Personen berichten, dass die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner im Sekretariat bei konkreten Fragen zur Struktur in der Regel eine Auskunft erteilen können bzw. sekretariatsintern an die zuständigen Referentinnen und Referenten verweisen können (vgl. Kapitel 5). Dieser Zugang zur Gremienübersicht wird von den sekretariatsexternen Akteurinnen und Akteuren als intransparent wahrgenommen und erschwere die Arbeit im Gesamtkontext der KMK. Positiv bewerten die interviewten Personen in diesem Kontext die Hilfsbereitschaft der Beschäftigten des Sekretariats.

Im Rahmen der Evaluation wurde – auch als Folge der ersten Erkenntnisse aus den Interviews – eine Gremiendatenbank für das Referenzjahr 2022 erstellt, die die Informationen zur Gesamtstruktur erstmalig bündelt. Die Datenbank kann bei Bedarf fortgeschrieben werden.

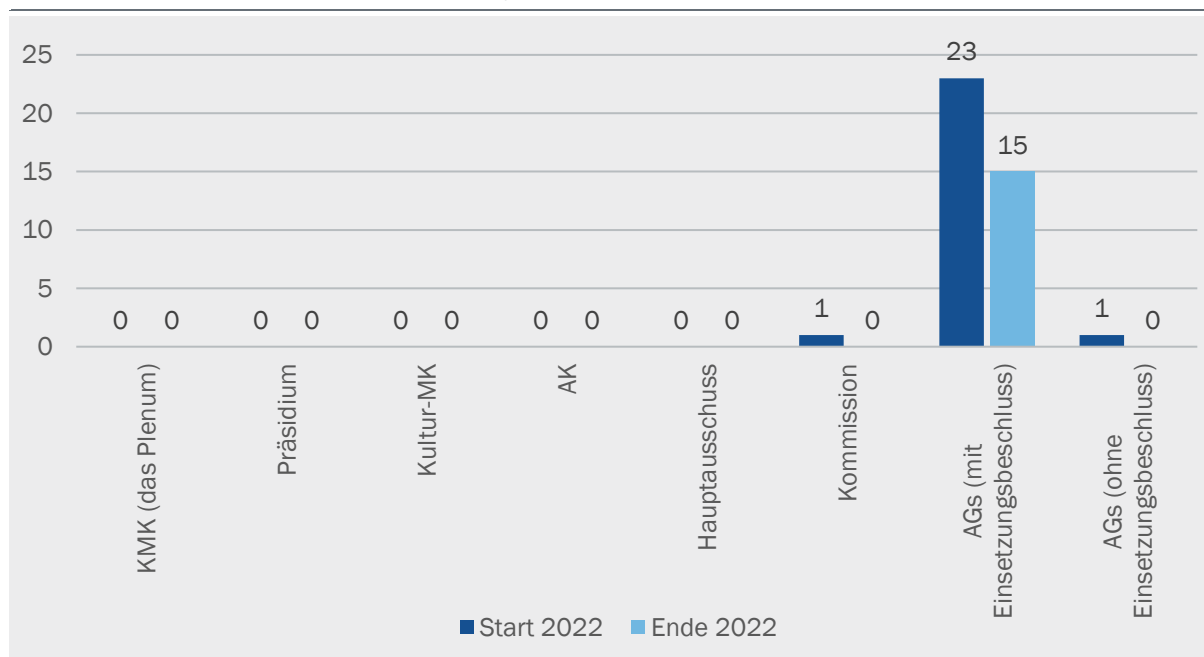
### **Zuwachs statt Abbau: Komplexität nimmt weiter zu**

Die Auswertung der Gremienstruktur für das Jahr 2022 zeigt, dass die Komplexität der Gremienstruktur weiter zunimmt (vgl. Abbildung 7).



## Abbildung 7: Neue und beendete Gremien

Anzahl neuer bzw. beendeter Gremien, Referenzjahr: 2022



Eigene Darstellung, Gremiendatenbank 2022

© Prognos 2023

Im Jahr 2022 nahm die Zahl der Gremien um 7 % zu, wobei sich der überwiegende Anteil auf Arbeitsgruppen mit Einsetzungsbeschluss bezieht.

Mitverantwortlich für den Zuwachs ist die Nichtbeendigung bestehender Gremien. Laut Geschäftsordnung sollen Aufträge für Arbeitsgruppen inhaltlich konkret und zeitlich befristet sein.<sup>11</sup> Aus den geführten Interviews wird deutlich, dass es sowohl zeitlich befristete Arbeitsgruppen, in der Regel sogenannte Ad-hoc-Arbeitsgruppen, als auch dauerhafte bzw. über Jahre bestehende Arbeitsgruppen gibt. In Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern der KMK wird ausgeführt, dass es keinen etablierten Modus gibt, wie Arbeitsgruppen aufzulösen sind bzw. aufgelöst werden.

### Zuständigkeiten und Schnittstellen sind strukturell unterdefiniert

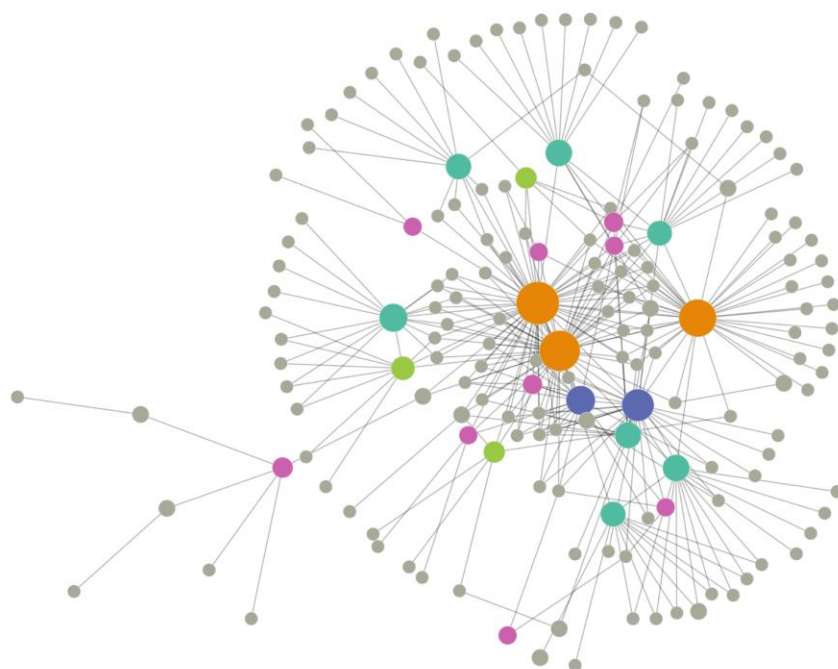
Die beschriebene, thematische Ausdifferenzierung hat zur Folge, dass Fragestellungen und Aufträge themengebunden in der Gremienstruktur bearbeitet werden können. Durch die Hierarchie der Gremienstruktur sind dabei die Binnenbezüge der Gremien vorgegeben: Das Plenum bzw. die Amtschefskonferenz beauftragt einen Ausschuss oder eine Kommission, der oder die wiederum eine (Ad-hoc-)Arbeitsgruppe einberuft, in der die Abstimmung und Erarbeitung eines Vorschlags unter den Ländern erfolgt. Nach erfolgreicher Bearbeitung und Beratung wird das Ergebnis in der umgekehrten Hierarchie zurück in die Organe der KMK gespielt. Akteurinnen und Akteure der KMK berichten in den Fachgesprächen, dass diese Eindeutigkeit der Zuständigkeit und

<sup>11</sup> Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Beschluss vom 19.11.1955 i. d. F. vom 07.10.2021, Abschnitt C. STÄNDIGE GREMIEN UND ARBEITSGRUPPEN, Paragraph 1, Absatz 2.



## Abbildung 9: Clusterung Gremienbezüge

Referenzjahr: 2022



### Cluster

- Amtschefskonferenz (einschl. VTSK) (n = 61)
- Kultusministerkonferenz (n = 52)
- Schulausschuss (n = 41)
- Hochschulausschuss (HA) (n = 25)
- Amtschefskommission „Qualitätssicherung in Hochschulen“ (n = 18)
- Bund-Länder-Ausschuss für schulische Arbeit im Ausland (BLASchA) (n = 16)
- Ausschuss für Berufliche Bildung (n = 13)
- Kulturausschuss (n = 13)
- Präsidium (n = 12)
- Kommission Sport (n = 11)
- Kommission Lehrerbildung (n = 10)
- Kulturministerkonferenz (n = 10)
- Zentraler Ausschuss (ZA) für das Deutsche Sprachdiplom der KMK (n = 8)
- Amtschefskommission „Qualitätssicherung in Schulen“ (n = 5)
- Kommission „Bildung in der digitalen Welt“ (DigiKom) (n = 5)
- Fach-AG zum DigitalPakt Schule 2019 - 2024 (n = 4)
- Kommission für Statistik (Bereich Schule) (n = 3)
- Unterausschuss für Hochschulmedizin (n = 3)
- Arbeitskreis Weiterbildung (n = 2)
- Gespräch der Präsidien von HRK und KMK (n = 2)
- HRK/KMK Lenkungsausschuss (n = 2)
- Kommission „Bibliothekstantieme“ (n = 2)
- Kommission für europäische und internationale Angelegenheiten (EuKiA) (n = 2)
- Kommission für Statistik (Bereich Hochschule) (n = 2)

Quelle: Eigene Darstellung, Gremiendatenbank 2022

© Prognos 2023

### Zuweisungsprinzip für Ausschüsse und Kommissionen nicht offensichtlich

Aus Sicht der interviewten Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren sowie der Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitsebene ist nicht immer ersichtlich, ob und nach welchen Kriterien Beratungsgegenstände an Ausschüsse oder Kommissionen verteilt werden. In der Regel sei es das Sekretariat, das die Aufträge verteilt kann (vgl. Kapitel 5). Übergreifend ist den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern kein einheitliches Zuweisungsprinzip der Aufträge bekannt. Diese Herausforderung wird insbesondere bei in Kommissionen bearbeiteten Querschnittsthemen beobachtet. Eine weitere Konsequenz des Fehlens eines systematischen Zuweisungsprinzips ist die häufig als unzureichend wahrgenommene Mandatierung, d. h. die

Abgrenzung zwischen fachlicher Vorbereitung und politischer Entscheidung. Die interviewten Personen berichten, dass Entscheidungsbefugnisse häufig unklar seien, wodurch fachliche Themen an die politische Ebene zurückdelegiert werden, ohne dass ein abschließendes Ergebnis erarbeitet ist. Dieser Umstand wird wiederum von der politischen Ebene in den Interviews kritisiert, womit die Ausgestaltung der politischen Mandate als ein Aspekt der strukturellen Weiterentwicklung der KMK angesehen wird.

### **Strukturierte Vernetzung zwischen Ausschüssen und Kommissionen ist ausbaufähig**

Zwischen der Arbeit der Ausschüsse und Kommissionen fehlt, laut Aussagen der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner, außerdem eine strukturierte Vernetzung. Informationen zu den Beratungen anderer Ausschüsse liegen einem Ausschuss demnach nicht systematisch vor. Gleiches gilt in der Regel für Ergebnisse der Kommissionen. Findet ein Informationsaustausch hierzu statt, erfolgt dies, so berichten die interviewten Personen, auf Eigeninitiative von Einzelpersonen. Dies begünstigt nach Einschätzung der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner, dass es insbesondere bei Querschnittsthemen zu Doppelbefassungen kommt. Die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner bemängeln eine insgesamt geringe Verzahnung der Strukturen im Gesamtgefüge der Gremienstruktur.

In den Gesprächen mit der politischen Leitung wurde außerdem die Fortführung der Amtschefs-kommissionen „Qualitätssicherung in Schulen“ (AkomQ Schulen) und „Qualitätssicherung in Hochschulen“ (AkomQ Hochschulen) infrage gestellt. Der ursprüngliche Zweck und Auftrag ist erfüllt, sodass die Inhalte häufig mit denen der Amtschefskonferenz deckungsgleich sind. Eine Auflösung dieser Gremien wird als mögliche Entlastung der beteiligten Akteurinnen und Akteure angesehen.

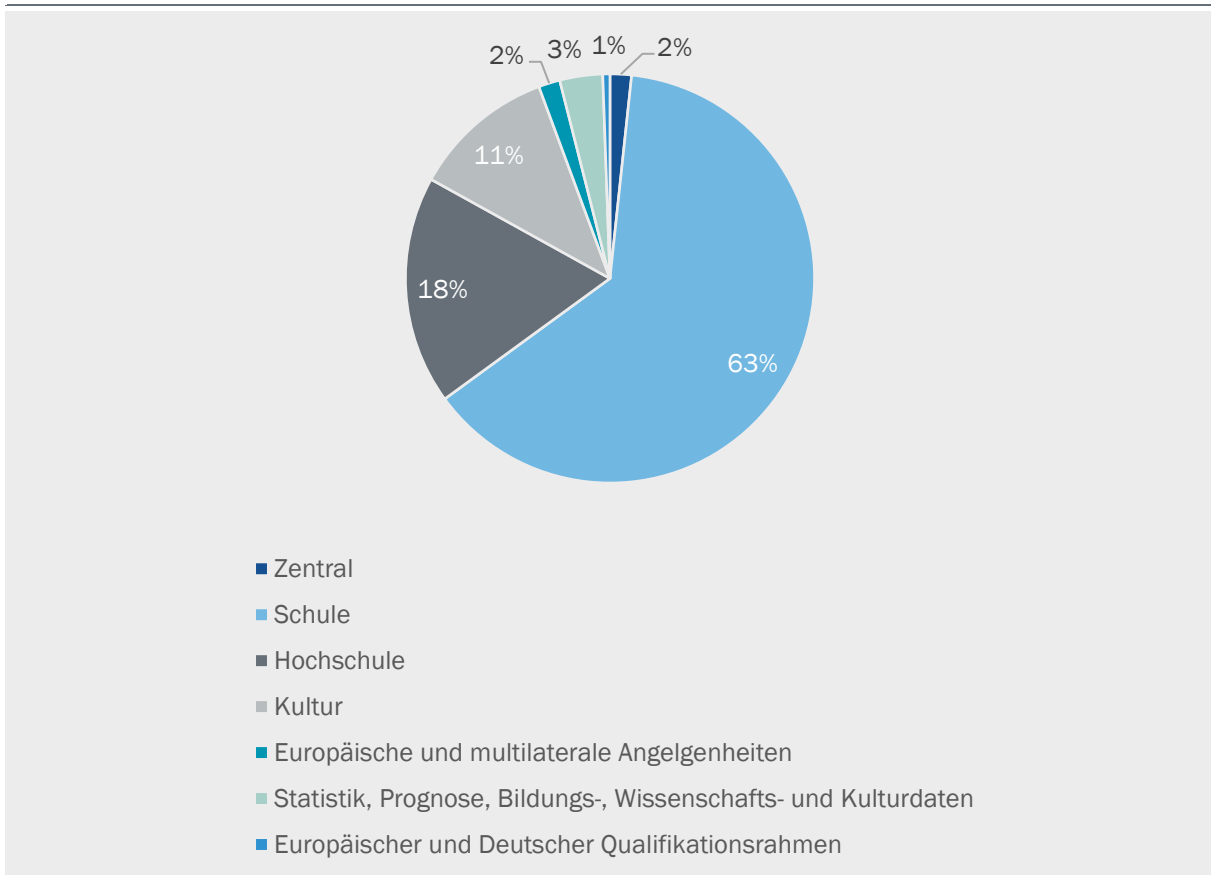
### **Dominanz des Schulbereichs und fehlende Eigenständigkeit des Hochschulbereichs trotz getrennter Sitzungen**

„Die KMK ist eigentlich eine Schulministerkonferenz“ – diese oder ähnlich Anmerkungen machen die unterschiedlichen Akteursgruppen in den Interviews zur Charakterisierung der KMK. Damit gemeint ist die Wahrnehmung, dass die Behandlung der Bildungs- bzw. Schulthemen zulasten der Beratungen von Themen der Hochschul- bzw. Wissenschaftsseite erfolge. Insbesondere die Vertreterinnen und Vertreter der Hochschul- und Wissenschaftspolitik sehen hier einen zentralen Schwachpunkt der derzeitigen Struktur.

Dieser Eindruck wird auch durch die Strukturanalyse unterstützt. Von den insgesamt 177 Gremien im Jahr 2022 entfallen 63 % auf den Schul- bzw. Bildungsbereich (vgl. Abbildung 10).

### Abbildung 10: Gremienverteilung

Prozentuale Verteilung nach Bereichen, Referenzjahr: 2022



Quelle: Eigene Darstellung, Gremiendatenbank 2022

© Prognos 2023

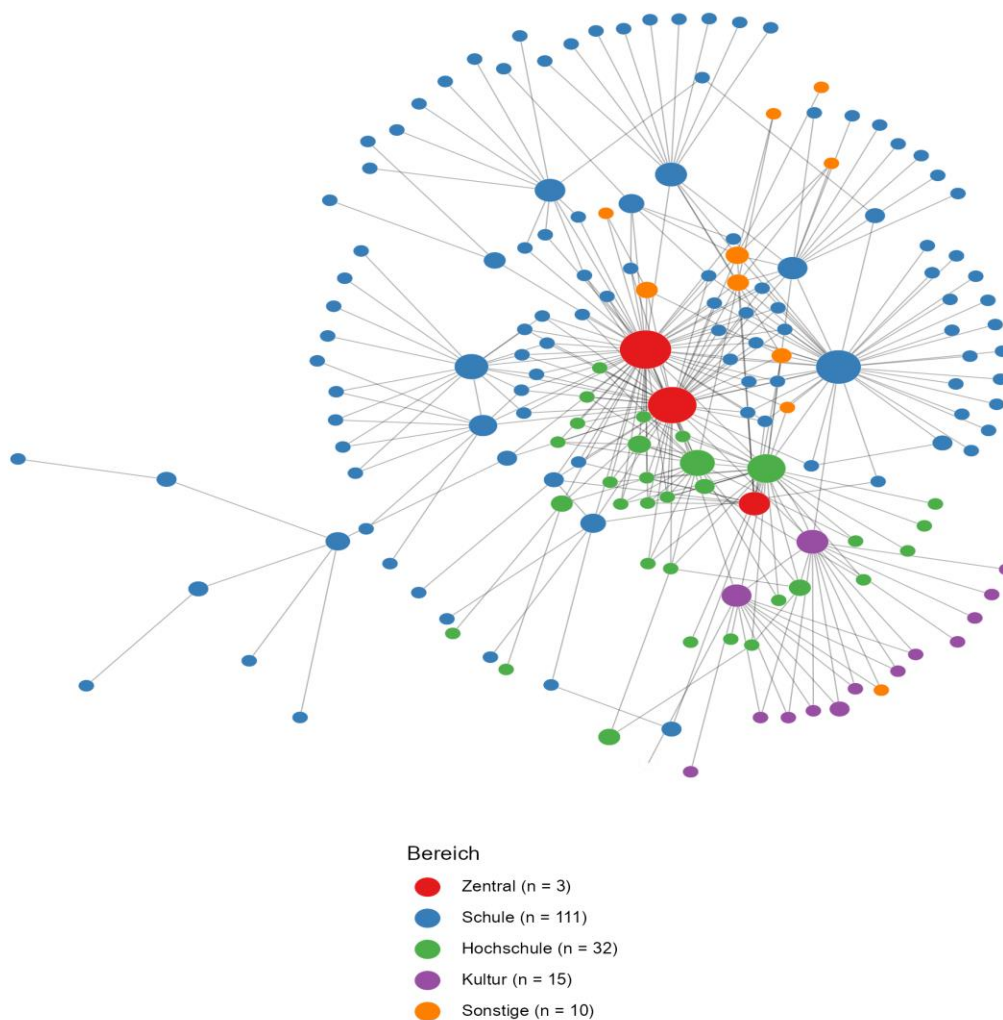
Die Clusteranalyse zeigt weiterhin, dass unter den Gremien der verschiedenen Bereiche nur sehr vereinzelt Querbezüge zu finden sind (vgl. Abbildung 11). Das heißt, dass eine strukturelle Verzahnung unter den Gremien der unterschiedlichen Bereiche nur sehr eingeschränkt stattfindet.

---

## Abbildung 11: Gremiennetzwerk nach Bereichen

Referenzjahr: 2022

---



Quelle: Eigene Darstellung, Gremiendatenbank (2022)

© Prognos 2023

Die Gremienbezüge laufen in der überwiegenden Mehrheit im Zentralbereich zusammen.

Dies führt strukturell dazu, dass die Vielzahl an Ergebnissen aus dem Schulbereich zur Beratung an die politische Entscheidungsebene weitergeleitet wird und damit auch die Beratungen in der Amtschefskonferenz bzw. im Plenum dominiert. Auch wird eine geringe Sichtbarkeit der wissenschafts- und hochschulpolitischen Themen in der Außenkommunikation bemängelt. Eine von den interviewten Personen genannte Erklärung dieser Tatsache ist eine hohe Überschneidung der für den Wissenschaftsbereich relevanten Themen mit anderen Gremien der Wissenschafts- und Hochschulpolitik, insbesondere mit der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK). In diesem Zuge wird von den Vertreterinnen und Vertretern auch angemerkt, dass es der Wissenschafts- und Hochschuleseite noch an einer Schärfung und Abgrenzung der Themen für die KMK mangle (Profilbildung). Gleichzeitig wird der Status quo als Hemmnis für ebendiese Profilbildung wahrgenommen. Als mögliche Konsequenz wird von einigen Ministerinnen und Ministern bzw.



Senatorinnen und Senatoren die Auslösung des Hochschul- und Wissenschaftsbereich nach dem Vorbild der Kultur-MK angesehen.

Auf der anderen Seite gibt es auch Stimmen, die diesem Vorschlag eher zögerlich gegenüberstehen und diese Option als Schwächung der KMK als Gesamtes ansehen. Die Ausgründung der Kultur-MK unter dem Dach der KMK hat sich aus Sicht von Vertreterinnen und Vertretern des Kulturbereichs sowie aus der Sicht externer Akteursgruppen bewährt. Die Beratung im Rahmen des Kulturbereichs wird als gut funktionierend wahrgenommen. Ebenso führt die separate Beratung der Kulturministerinnen und -minister bzw. Kultursenatorinnen und -senatoren dazu, dass Kulturthemen mehr Raum in den Beratungen der KMK eingenommen haben.

Die derzeit umgesetzte Praxis von wechselnden getrennten und gemeinsamen Sitzungen des Schulbereichs sowie Hochschul- und Wissenschaftsbereichs wird als nicht zielführend beschrieben. Aus den Interviews geht hervor, dass auch bei getrennten Sitzungen häufig gemeinsame Themen beraten werden. Diese haben als gemeinsam deklarierte Tagesordnungspunkte in der Wahrnehmung der interviewten Personen häufig nur sehr kleine Schnittmengen, sodass sie nicht für beide Seiten als beratungsrelevant eingestuft werden. Bereichsübergreifend relevant sind, nach Ansicht der interviewten Personen, die Themen Lehrkräftebildung, Standards für Abschlüsse, die Verabschiedung des Haushalts und vereinzelt weitere Punkte.

Das Strukturmerkmal einer dominierenden Schulseite wird auch von den interviewten Personen der Arbeitsebene beobachtet. Bei der Koordinierung und Planung wird der Hochschul- bzw. Wissenschaftsbereich häufig erst kurzfristig eingebunden, insbesondere bei jenen Themen, die einer gemeinsamen Abstimmung bedürfen. Dies wird auf die fehlende Sichtbarkeit von und Aufmerksamkeit auf den Hochschul- und Wissenschaftsbereich zurückgeführt.

### 4.3 Bewertung

Die Gremienstruktur ermöglicht eine fachlich fundierte, konsensfindende Bearbeitung von zahlreichen Fachthemen. Zugleich ergeben sich aus dieser Struktur wesentliche Herausforderungen, die der effizienten Aufgabenerledigung der KMK entgegenwirken.

#### **Komplexität als Schwachpunkt der Gesamtarchitektur**

Eine thematische und hierarchische Ausdifferenzierung ermöglicht die Bearbeitung von Spezialfragen und die Vorbereitung von Entscheidungen, die eine intensive fachliche Beratung zur Konsensfindung benötigen (bspw. Qualitätsstandards). Die thematische Untergliederung ermöglicht die Einbindung der entsprechenden Expertinnen und Experten und die Gremienhierarchie stellt den politischen Abstimmungsprozess sicher. Die dargestellte Strukturhierarchie erhöht gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit von Mehrfach- oder Parallelberatungen, insbesondere bei übergreifenden oder Querschnittsthemen.

Die aus der Ausdifferenzierung resultierende Komplexität aus 177 Gremien insgesamt und die hohe Anzahl an Arbeitsgruppen erschweren eine effiziente Aufgabenwahrnehmung, insbesondere in der Bearbeitung von akuten Fragestellungen. Die Komplexität nimmt durch den Gremienzuwachs weiter zu. Insgesamt führt dies zu einer weiter steigenden Bindung von Ressourcen, sowohl bei den beteiligten Ländern als auch im Sekretariat als unterstützende Struktureinheit.

Ein weiteres Merkmal der heterogenen Struktur sind die identifizierten Unterschiede in der Funktionsweise der Gremienstruktur. Mit dauerhaften Arbeitsgruppen auf der einen und dem

Berichterstattersystem mit temporären Ad-hoc-Arbeitsgruppen auf der anderen Seite herrschen unterschiedliche Arbeitsmodi vor. Insbesondere vor dem Hintergrund der weiter steigenden Anzahl an Gremien erweist sich die konsequente Umsetzung des Berichterstattersystems als eine Möglichkeit, die Effizienz der Aufgabenerledigung zu erhöhen und gleichzeitig die Herausforderung eines weiteren Gremienzuwachses zu vermeiden. Zum einen gibt es klare Verantwortlichkeiten für die Auftragsbearbeitung (Berichterstatter) und zum anderen zeigt die Praxis der Ad-hoc-Arbeitsgruppen, dass mit dieser Arbeitsform eine Verstetigung der Zusammenarbeit vermieden werden kann.

Insgesamt weist die derzeitige Struktur der KMK eine hohe Heterogenität und geringe Flexibilität auf. Vor diesem Hintergrund und den daraus resultierenden Koordinierungs- und Steuerungsaufwänden ist eine Reduktion der Gremien eine zentrale Aufgabe zur Weiterentwicklung der KMK. Jene Aufgaben, die sich nicht auf die Vorbereitung von Entscheidungen beziehen, sollten in andere Strukturen überführt werden, um eine Entlastung, aber auch eine Fokussierung der Arbeit der KMK zu ermöglichen.

### **Komplexität erschwert Transparenz und Steuerbarkeit**

Die Komplexität der Gremienstruktur (thematisch und hierarchisch ausdifferenzierte Struktur) erschwert den Überblick über die Strukturen insgesamt und die in den Gremien behandelten Einzelthemen. Die Bearbeitung von Beratungsgegenständen in dieser komplexen Struktur und die resultierende Dauer der Entscheidungsprozesse erschweren eine strategische Steuerung. Die Beratungsgegenstände des Plenums werden maßgeblich von den Ergebnissen der nachgeordneten Strukturen („bottom-up“) bestimmt. Diese sind zwar in der Regel auch das Ergebnis einer politischen Beauftragung, haben ggf. jedoch an Aktualität und politischer Relevanz verloren, wenn sie der politischen Ebene zur Wiederbefassung vorgelegt werden. Daraus erklärt sich zum Teil die als gering wahrgenommene Relevanz vieler Beratungen der KMK.

### **Koordinationsmechanismen in der KMK sind ausbaufähig, Zuständigkeit und Schnittstellen sind strukturell unterdefiniert**

Im Rahmen der Gremienvielfalt kommt der Koordination eine bedeutende Rolle zu. Mehrfachmitgliedschaften als Koordinationsmechanismus zwischen Gremien sind die Ausnahme und kommen trotz der über 1.500 beteiligten Personen überwiegend auf der politischen Ebene vor, so dass es einer strukturellen Lösung zur Verbesserung der Koordination bedarf. Dazu kann beispielsweise das dargestellte Berichterstattersystem beitragen, können Querschnittsgremien angepasst oder etabliert werden oder auch die Unterstützung durch das Sekretariat adaptiert werden.

Ebenso relevant ist die Klarheit der Ergebniserwartung der Arbeitsaufträge. In der derzeitigen Struktur ist eine systematische Zuweisungssystematik nur gering ausgeprägt. Eine eindeutige Mandatierung und Auftragsbeschreibung, inklusive der Freiheitsgrade bei Entscheidungen, führt zu einer verbesserten Gestaltung der Schnittstelle zwischen den politischen Entscheiderinnen und Entscheidern und der Arbeitsebene.

Die insgesamt geringe Ausprägung von Schnittstellen zwischen einzelnen Gremien erschwert insbesondere die Arbeit von übergreifenden Themen. Dies manifestiert sich in den Zuständigkeiten zwischen für Querschnittsthemen verantwortlichen Kommissionen und Ausschüssen: Durch die häufig nicht eindeutig geklärte Zuständigkeit bzw. Zuweisungssystematik wird die Gefahr von Mehrfach- und/oder Parallelberatungen erhöht.



## **Strukturelle Dominanz des Schulbereichs und Positivbeispiel Kultur-MK unterstützen eine Stärkung des Wissenschafts- und Hochschulbereichs**

Die identifizierte Dominanz des Schulbereichs wurde bereits durch die Einführung getrennter Sitzungen adressiert. Die Ausgestaltung hat sich in der Praxis noch nicht bewährt. Es fehlt an einer strukturell-prozessualen Regelung, die eine fokussierte Beratung der einzelnen Bereiche zulässt und gleichzeitig ermöglicht, übergreifende Themen zu beraten. Die derzeitige Sitzungsorganisation und -koordination (weiterhin übergreifende Themen, eine Stimme pro Land) erzeugt nicht die gewünschte Wirkung.

Die Ausgründung der Kultur-MK fungiert dabei als Positivbeispiel. Die Kultur-MK agiert weitestgehend losgelöst unter dem Dach der KMK und wird von den beteiligten Akteurinnen und Akteuren als funktional beschrieben. Dies verstärkt die Separationsdynamik des Wissenschafts- und Hochschulbereichs. Gleichzeitig bleibt festzuhalten, dass die Eigenständigkeit des Kulturbereichs durch die thematische Abgrenzbarkeit begünstigt wird. Die gewichtigen Querschnittsthemen zwischen Schule und Hochschule (beispielsweise Lehrkräftebildung) werden auch zukünftig einen systematischen Beratungsort benötigen. Gleichzeitig erscheint die Steigerung der Eigenständigkeit des Hochschul- und Wissenschaftsbereichs als notwendig, um der Ausdifferenzierung der Politikfelder Rechnung zu tragen. Die Beratung der Wissenschafts- und Hochschulpolitik im Länderkreis unter dem Dach der KMK braucht allerdings auch ein klares und abgrenzbares Profil, um sich auch gegenüber den anderen Wissenschaftsstrukturen, insbesondere der GWK, abgrenzen zu können.

---

## 5 Organisationsanalyse des Sekretariats

---

Kernaufgabe des Sekretariats ist die „Erledigung der laufenden Geschäfte der Ständigen Konferenz der Kultusminister (Kultusministerkonferenz) und der in ihrem Rahmen verwalteten Einrichtungen“. <sup>12</sup> Der Aufgabenbereich des Sekretariats umfasst laut Geschäftsordnung

die Geschäftsführung für die Sitzungen des Präsidiums, des Plenums, der Amtschefskonferenz sowie der Kommissionen und Ausschüsse, die Koordinierung aller aus den Aufgaben der Kultusministerkonferenz sich ergebenden inhaltlichen Arbeiten, insbesondere in Fragen der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung im Bereich von Schule und Hochschule, die Bearbeitung der sich aus der Zusammenarbeit mit dem Bund und überregionalen Institutionen sowie der sich aus der internationalen (kulturellen) Zusammenarbeit ergebenden Vorhaben, Angelegenheiten der im Rahmen der Kultusministerkonferenz gemeinsam finanzierten Einrichtungen und die Öffentlichkeitsarbeit. <sup>13</sup>

Das Sekretariat hat seinen Sitz in Berlin, ein weiterer Standort wird in Bonn betrieben. Geführt wird das Sekretariat vom Generalsekretär und seiner ständigen Vertreterin. Die Finanzierung des Sekretariats obliegt der Gemeinschaft der Bundesländer (Königsteiner Schlüssel).

### 5.1 Organisation und Aufgabenprofil

Das Sekretariat setzt sich unterhalb der Hausleitung und einem Stabsstellenbereich aus sechs Abteilungen mit Referaten zusammen. Auf einer thematischen Strukturebene sind die Abteilungen drei Bereichen zugeordnet. Die Struktur des Sekretariats folgt also dem Prinzip einer „klassischen“ Stablinienorganisation. Die diesem Bericht zugrunde liegenden Analysen und die Ausführungen im Folgenden fokussieren dabei auf die koordinierenden Abteilungen.

Im **Zentralbereich** sind die Presse und Öffentlichkeitsarbeit (ZB1 und ZB4) verortet, ebenso werden dort internationale und juristische Aufgaben (ZB3) bearbeitet. Für die Gremienkoordination ist insbesondere der Bereich ZB2 – Konferenz- und Präsidiumsangelegenheiten relevant. Hier werden – in Zusammenarbeit mit den Abteilungen des Sekretariats – die Sitzungen der KMK, der AK und des Präsidiums vor- und nachbereitet und die Erstellung der Tagesordnungen koordiniert.

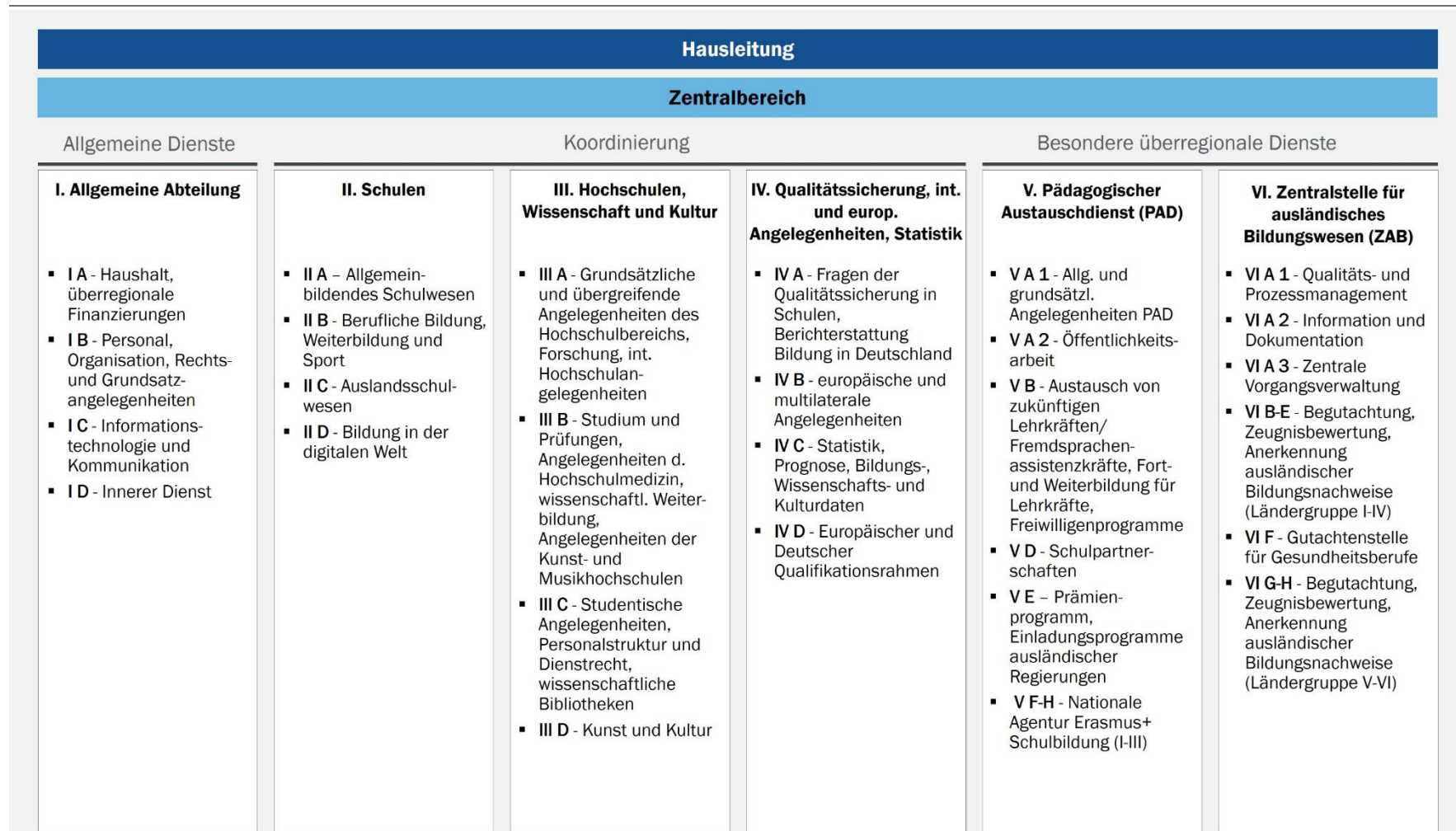
Der Bereich Allgemeine Dienste besteht aus der **Abteilung I – Allgemeine Abteilung**. Sie steuert Organisation und Dienstbetrieb des Sekretariats und stellt für das Haus Verwaltungs- und Querschnittsleistungen aus den Bereichen Haushalt und Finanzen, Personal und Organisation, Rechts- und Grundsatzangelegenheiten, IT und Innerer Dienst zur Verfügung.

<sup>12</sup> Abkommen über das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland vom 20. Juni 1959 sowie Abkommen über den Beitritt der neuen Länder vom 25. Oktober 1991, § 1.

<sup>13</sup> Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Beschluss vom 19.11.1955 i. d. F. vom 07.10.2021, Abschnitt D. SEKRETARIAT, Punkt 1.

**Abbildung 12: Organigramm des Sekretariats**

Stand: 17.08.2023



Der Bereich Koordinierung umfasst drei Abteilungen, die mit der Koordination und Geschäftsführung der KMK-Gremien (vgl. Kapitel 4) betraut sind und somit den Kerngeschäftsbereich des Sekretariats abbilden. Die Abteilungen II und III entsprechen in dieser Struktur den Kernbereichen der KMK (Schule bzw. Hochschule/Wissenschaft und Kultur). Gleichzeitig gehören weitere Aufgaben zum Verantwortungsbereich der koordinierenden Abteilungen, die außerhalb der Betreuung der KMK-Gremien und -Organe verortet sind. Die koordinierenden Abteilungen werden von Abteilungsleitungen geführt, die Referate von Referatsleitungen, wobei die Abteilungsleitungen in Personalunion auch jeweils ein Referat leiten. Gemeinsam mit den Referentinnen und Referenten der einzelnen Referate koordinieren sie die Gremien und Organe. Unterstützt wird ihre Arbeit durch Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter.

## i

### Aufgaben der koordinierenden Abteilungen

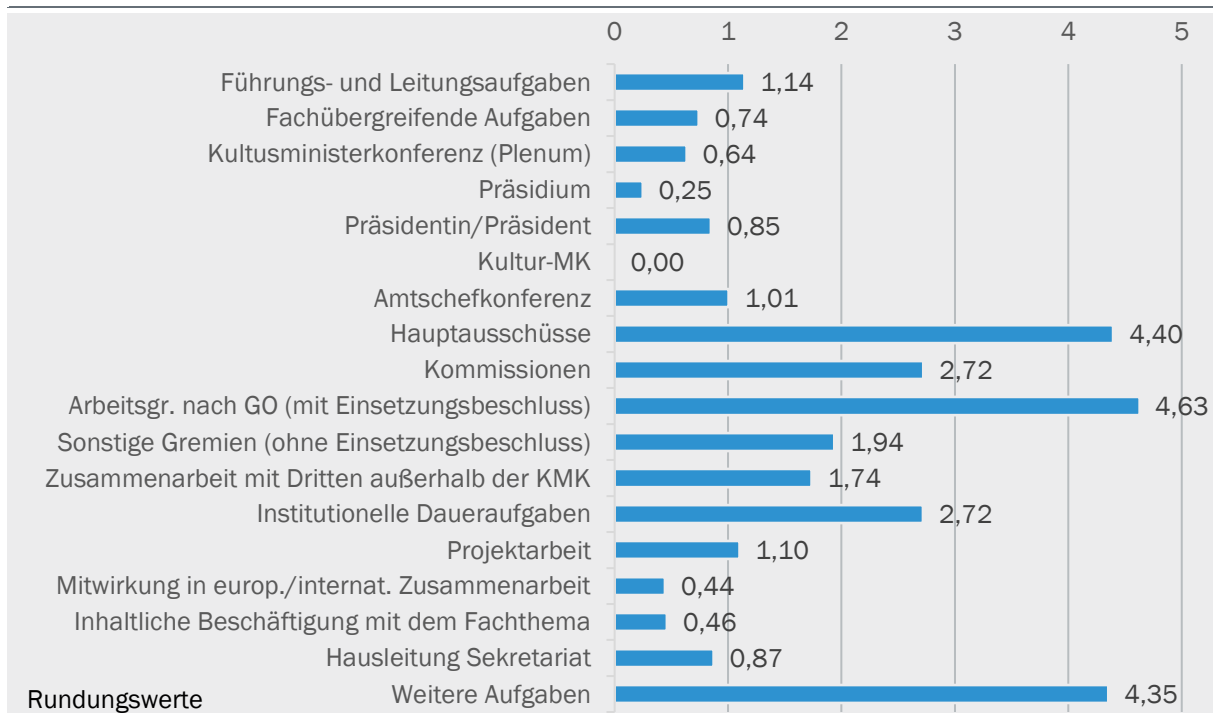
Die zwölf Referate des koordinierenden Bereichs nehmen folgende Aufgaben wahr:

- Aufgaben der fachlichen/personellen **Führung** und **fachübergreifende Aufgaben**
- **Betreuung der Gremien und Organe**, wobei die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Vorbereitung (organisatorisch und inhaltlich, Erstellung der Sitzungsunterlagen, Austausch mit den Mitgliedern), Durchführung (Protokollierung) und Nachbereitung (z. B. Niederschrift, Umsetzung unmittelbarer Aufträge aus den Sitzungen) der Sitzungen mitwirken. Dies leisten sie für folgende Gremien/Organe:
  - Kultusministerkonferenz (Plenum)
  - Präsidium
  - Präsidentin/Präsident
  - Kultur-MK
  - Amtschefskonferenz
  - Hauptausschüsse
  - Kommissionen
  - Arbeitsgruppen nach Geschäftsordnung (mit Einsetzungsbeschluss)
  - Sonstige Gremien (ohne Einsetzungsbeschluss)
- **Aufgaben außerhalb der Gremien- und Organbetreuung**, die dem Sekretariat von der Ländergemeinschaft übertragen wurden.
- Zusammenarbeit mit Verbänden, Stiftungen, Gremien, Organisationen außerhalb der KMK, hierzu zählen auch Institutionen in Trägerschaft der KMK (z. B. IQB, SWK)
- Institutionelle Daueraufgaben (Verpflichtungen bzw. Aufgaben der Länder, die auf Beschluss dauerhaft an das Sekretariat übertragen worden sind)
- Projektarbeit (z. B. in Bund-Länder- oder in gemeinsamen Projekten)
- Mitwirkung in europäischer und internationaler Zusammenarbeit
- Inhaltliche Beschäftigung mit dem Fachthema (z. B. fachlich-inhaltliche Lektüren und Recherchen, Verfolgen der [Veränderung der] Rechtsgrundlagen)
- Zuarbeiten für die Hausleitung (Generalsekretär/in & Ständige/r Vertreter/in)
- Weitere Aufgaben (Bearbeitung von Anfragen, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, sekretariatsinterne Bürosachbearbeitung)

Die **Abteilung II – Schulen** ist die größte der koordinierenden Abteilungen und verantwortet die Betreuung der Gremien mit Schulbezug innerhalb der KMK. Hier werden die Arbeitsaufwände vor allem in die Hauptausschüsse und in Arbeitsgruppen nach Geschäftsordnung investiert.

**Abbildung 13: Aufwandsverteilung der Abteilung II nach Aufgaben**

in VZÄ, Referenzzeitraum: 2022

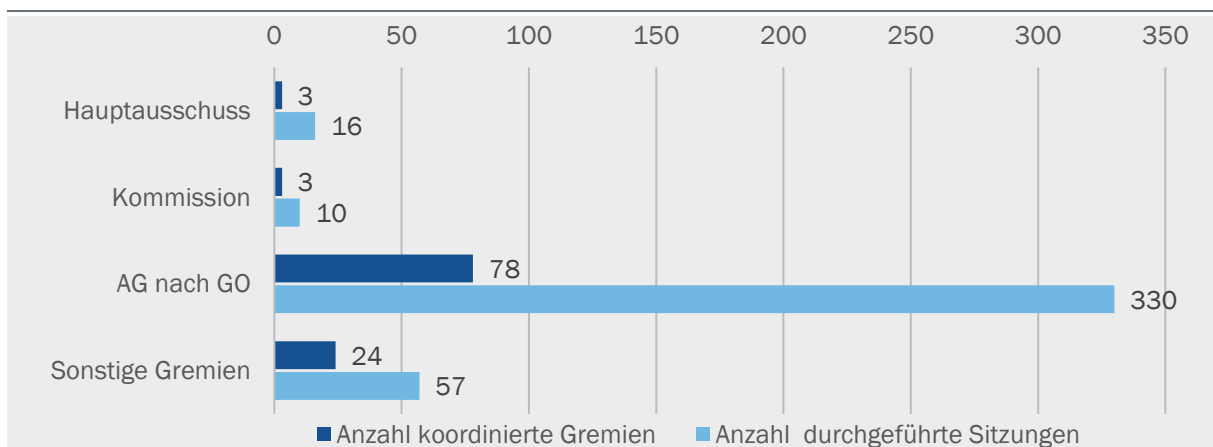


Quelle: Eigene Darstellung, Aufwandshebung

© Prognos 2023

**Abbildung 14: Betreute Gremien der Abteilung II**

Anzahl, Referenzzeitraum: 2022



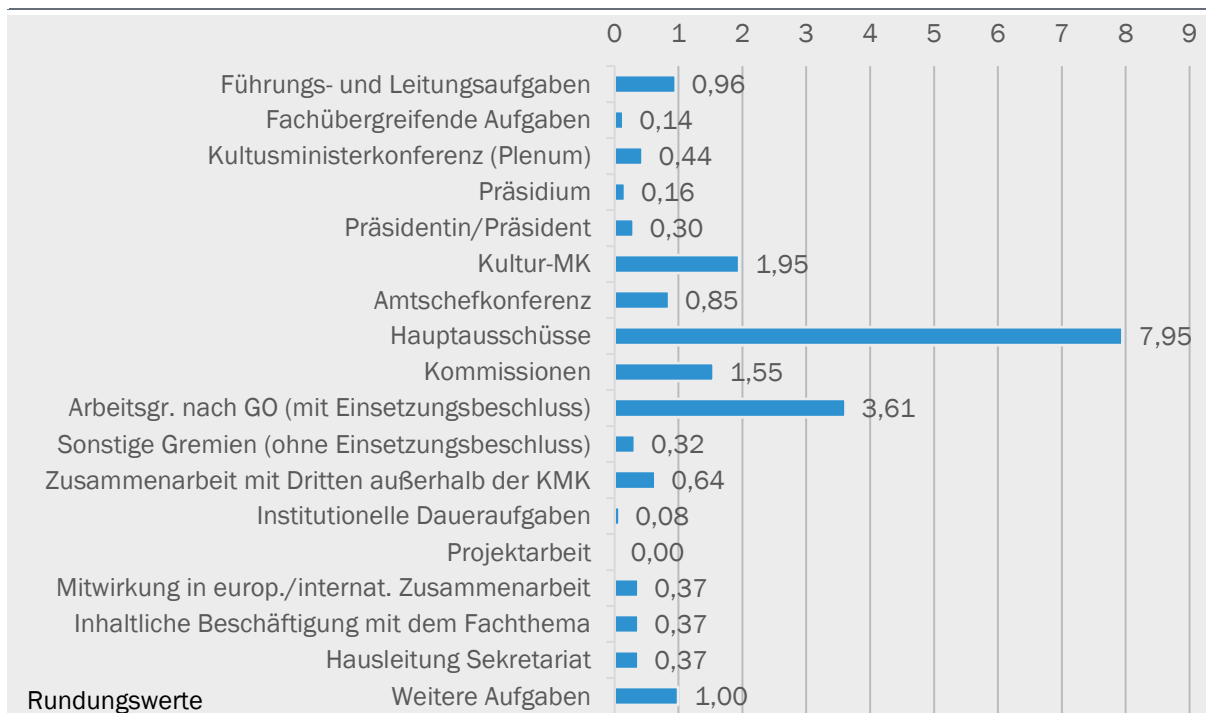
Quelle: Eigene Darstellung, Gremiensteckbrief

© Prognos 2023

Analog zur Abteilung II betreut die **Abteilung III** die Gremien aus dem Bereich **Hochschulen und Kultur**. Im abteilungsübergreifenden Vergleich investiert diese Abteilung die meisten Aufwände in die Gremienkoordination, hier wiederum in die beiden Hauptausschüsse Hochschule bzw. Kultur.

**Abbildung 15: Aufwandsverteilung der Abteilung II nach Aufgaben**

in VZÄ, Referenzzeitraum: 2022

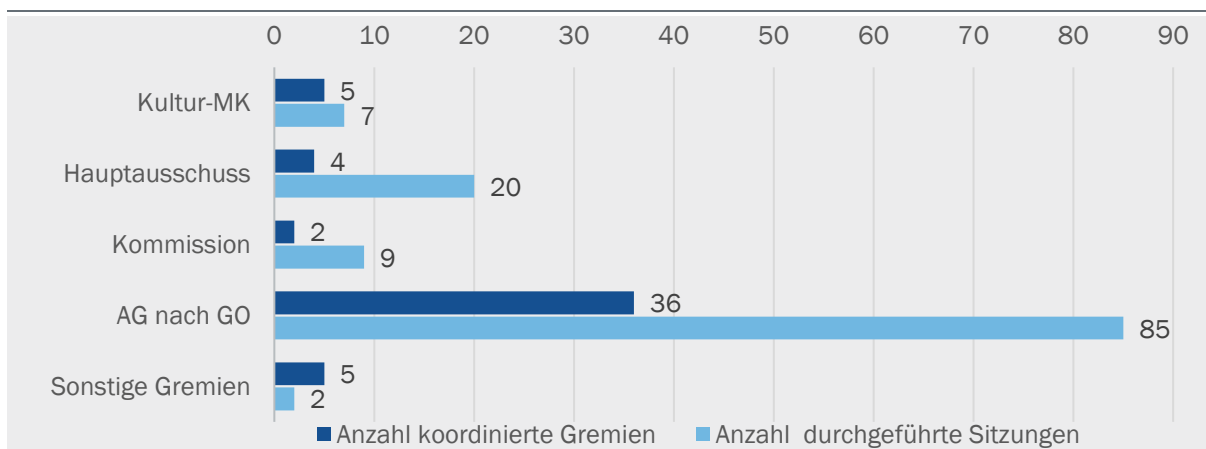


Quelle: Eigene Darstellung, Aufwandshebung

© Prognos 2023

**Abbildung 16: Betreute Gremien der Abteilung III**

Anzahl, Referenzzeitraum: 2022



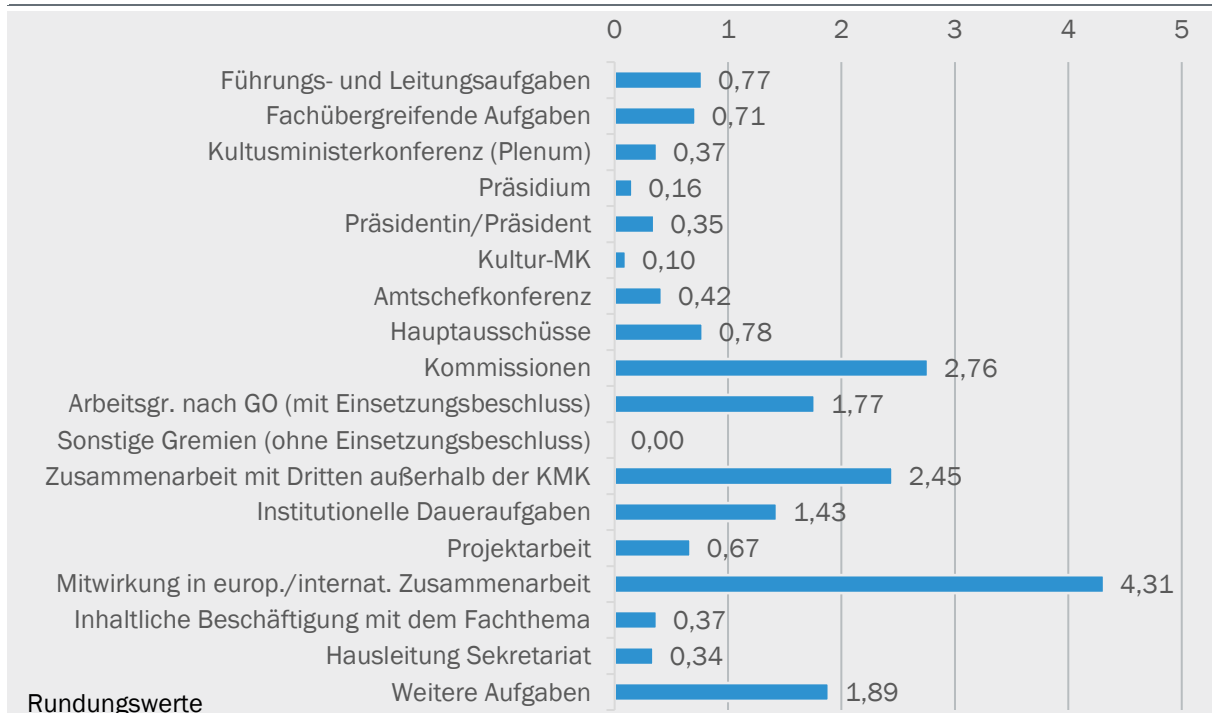
Quelle: Eigene Darstellung, Gremiensteckbrief

© Prognos 2023

Die Aufgabenanalyse der **Abteilung IV** zeigt ein gegenteiliges Bild, hier werden vor allem Aufgaben außerhalb der Gremienbetreuung wahrgenommen (**Qualitätssicherung, internationale und europäische Angelegenheiten, Statistik**).

**Abbildung 17: Aufwandsverteilung der Abteilung IV nach Aufgaben**

in VZÄ, Referenzzeitraum: 2022

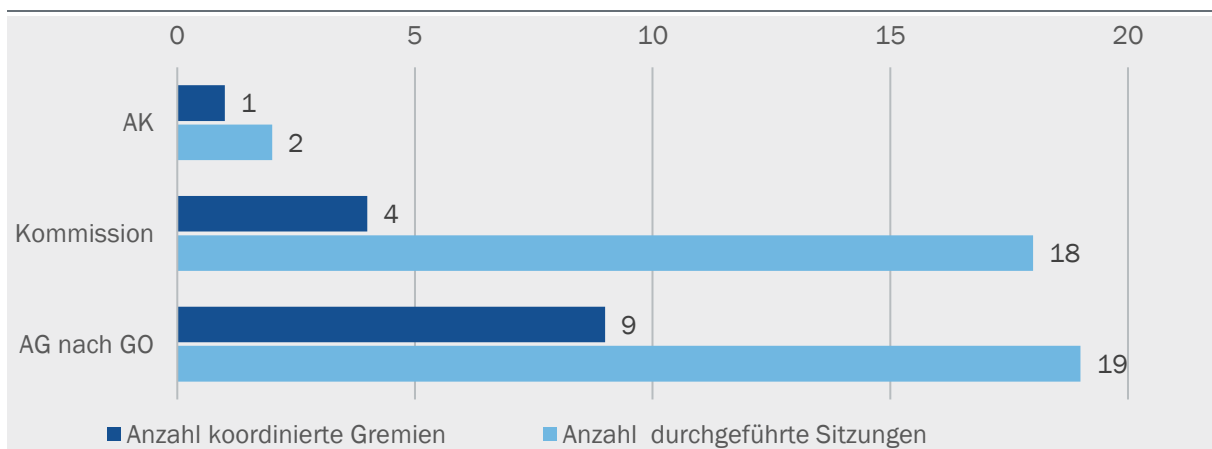


Quelle: Eigene Darstellung, Aufwandshebung

© Prognos 2023

**Abbildung 18: Betreute Gremien der Abteilung IV**

Anzahl, Referenzzeitraum: 2022



Quelle: Eigene Darstellung, Gremiensteckbrief

© Prognos 2023

Der Bereich „Besondere überregionale Dienste“ setzt sich aus den zwei mit Abstand größten Abteilungen des Sekretariats zusammen. Die **Abteilung V: Pädagogischer Austauschdienst (PAD)** ist die „einzige staatliche Einrichtung in Deutschland im Auftrag der Länder für den internationalen Austausch und die internationale Zusammenarbeit im Schulbereich“. <sup>14</sup> Vom Aufgabenbereich der koordinierenden Abteilungen hebt sich auch die **Abteilung VI: Zentralstelle für Ausländisches Bildungswesen (ZAB)** ab, die ausländische akademische und berufliche Qualifikationsnachweise bewertet und ihre Anerkennung in Deutschland prüft. Diese Abteilung ist in den letzten Jahren stark gewachsen.

## 5.2 Zentrale Beobachtungen

### Erwartungen an Rolle und Aufgaben des Sekretariats

Das Sekretariat sieht sich aus dem Gesamtsystem der KMK unterschiedlichen Rollen und Erwartungen gegenüber. Diese betreffen sowohl die konkreten Aufgaben als auch die Interpretation der eigenen Rolle und des Aufgabenverständnisses des Sekretariats. Gemeinsames Bild ist das eines zentralen Dienstleisters für die Länder, mit der Kernaufgabe der Betreuung der Gremien. Dazu gehört aus Sicht einiger Landesvertreterinnen und Landesvertreter auch die Rolle als Wissensträger und Informationsquelle zu vielfältigen Fragen der Bildungspolitik, eine Aufgabe, für die das Sekretariat aus eigener Wahrnehmung aber nicht mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet ist. Ambivalenzen bestehen jedoch in der Frage, wie die Geschäftsführungsrolle des Sekretariats ausgeübt wird. Gewünscht wird von politischer Ebene eine aktive Rolle des Sekretariats als Prozess-treiber und Prozesssteuerer, die aber politisch neutral ausgeübt werden sollte. Eine rein administrative Begleitung der Gremienarbeit reiche nicht aus.

### Dominanz der überregionalen Dienste (PAD und ZAB) in der Gesamtorganisation

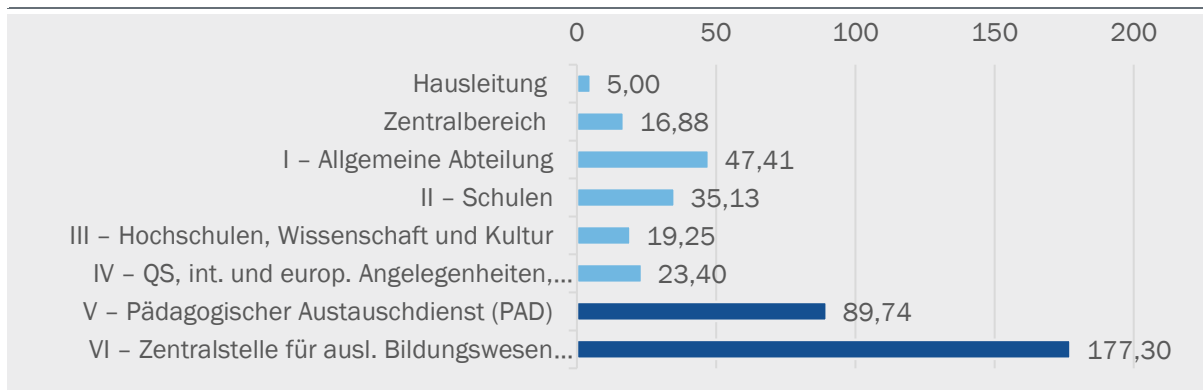
Die Abteilungen V (PAD) und VI (ZAB) bilden die mit Abstand größten Struktureinheiten des Sekretariats. Allein die ZAB vereint mit 43 % der gesamten Planstellen des Sekretariats beinahe die Hälfte der Kapazitäten der Gesamtorganisation auf ihre Abteilung. Diese Ausgangslage erweist sich als Herausforderung für die Gesamtorganisation Sekretariat.

<sup>14</sup> „Pädagogischer Austauschdienst“ (abgerufen am 10.11.2023), <https://www.kmk-pad.org/pad.html>.



### Abbildung 19: Größe der Abteilungen (Sekretariat)

in Planstellen laut Stellenplan,<sup>15</sup> Referenzzeitraum: 2022



Quelle: Eigene Darstellung, Zuarbeit Sekretariat

© Prognos 2023

Zwar werden in der ZAB vor allem im gutachterlichen Bereich auch Aufgaben wahrgenommen, die den dispositiv-kreativen Aufgaben zuzuordnen sind. Die Aufgabenstruktur der Abteilung folgt in Teilen aber durch ihre meist standardisierte Arbeitsform (quantifizierbare Aufgaben) einer **anderen Logik als die auf die Gremiensitzungen zugeschnittene Arbeit** der koordinierenden Abteilungen.<sup>16</sup>

Diese beiden unterschiedlichen Aufgabentypen stellen im Vergleich gänzlich **verschiedene Anforderungen an Management und Hausleitung** dar. Im Falle der ZAB lassen eine kennzahlenbasierte, betriebswirtschaftlich ausgerichtete Steuerungs- und Kennzahlensystematik eine andere Arbeits- und Personalplanung zu als in den anderen Abteilungen des Sekretariats. Ebenso weichen die zugrunde liegenden Geschäftsprozesse, die Anforderungen an Qualifikationen und Kompetenzen des eingesetzten Personals und die zugrunde liegende Finanzierungsstruktur (die ZAB finanziert sich durch Gebühren in Teilen selbst) voneinander ab.

#### Hohe Varianz in der Größe der Referate im koordinierenden Bereich

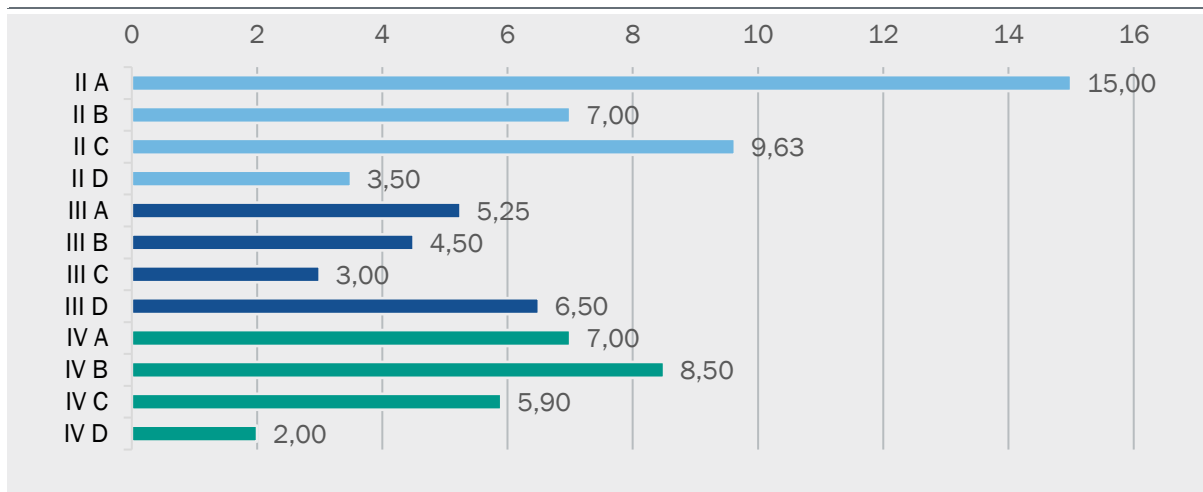
Die Anzahl der Planstellen in den Referaten der koordinierenden Abteilungen variiert zwischen zwei (Referat IV D) und 15 (Referat II A). Sieben der zwölf Referate liegen unter dem Mittelwert der Referatsgrößen und vereinigen 6,5 Planstellen oder weniger auf ihre Organisationseinheit.

<sup>15</sup> Die Angaben „Stellen laut Stellenplan“ (zur Verfügung stehende Stellen) sind nicht gleich den Werten der Aufwandserhebung (tatsächlich besetzte Stellen bzw. Personalkapazität).

<sup>16</sup> Diese Differenzierung folgt dem Organisationshandbuch des Bundes, hier in: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat / Bundesverwaltungsamt (Hrsg.): Leitfaden zur Personalbedarfsermittlung, Stand 25. August 2021.

## Abbildung 20: Größe der Referate der koordinierenden Abteilungen (Sekretariat)

in Planstellen laut Stellenplan,<sup>17</sup> Stichdatum: September 2023



Quelle: Eigene Darstellung, Zuarbeit Sekretariat

© Prognos 2023

Stark abweichende Größen von Organisationseinheiten auf der gleichen Hierarchieebene können sich nachteilig auf die Gesamtorganisation auswirken. Neben strukturellen Problemen (z. B. Organisation von Stellvertretungs- und Vertretungsregelungen in sehr kleinen Referaten) beeinflusst diese Struktur vor allem die Arbeit der Abteilungs- und Referatsleitungen. Hier ist eine Verschiebung von Führungs- und Leitungsaufgaben hin zu Fachaufgaben auszumachen (s. u.).

### Keine ausgeprägte übergreifende Steuerung, Kooperation und Kapazitätsverschiebung

Durch die Fokussierung der Abteilungsstruktur auf die KMK-Bereiche Schule (Abteilung II) sowie Hochschule/Wissenschaft und Kultur (Abteilung III) ist eine starke fachlich-thematische Identifikation der jeweiligen Referate mit dem entsprechenden Bereich entstanden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen über hohes Fach- und Prozesswissen in Bezug auf die jeweiligen Gremien sowie die dahinterstehenden Themen. Zwischen den beiden Abteilungen ist dadurch auch eine klare Zuständigkeitsabgrenzung auszumachen, was die Koordinierung der Gremien – z. B. durch das Vermeiden von unklaren Verantwortungsbereichen – erleichtert.<sup>18</sup> Die Abteilung IV folgt in den Aufgaben der Gremienkoordination dieser Logik, nimmt durch ihr abweichendes Aufgabenportfolio aber auch eine Sonderrolle ein.

Gleichzeitig gehen mit diesem Strukturprinzip zwei Nachteile einher:

- In der Kooperation zwischen den Referaten besteht nur ein **geringes Maß an organisatorischer Flexibilität**, was z. B. die bedarfsbezogene Zuweisung von Kompetenzen und Kapazitäten (z. B. bei Unterstützungs- und übergreifenden Leistungen durch die Sachbearbeiterinnen und -arbeiter) negativ beeinflusst. Anders ausgedrückt: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeiten und wirken dort, wo es die Aufbauorganisation vorsieht

<sup>17</sup> Die Angaben „Stellen laut Stellenplan“ (zur Verfügung stehende Stellen) sind nicht gleich den Werten der Aufwandserhebung (tatsächlich besetzte Stellen bzw. Personalkapazität).

<sup>18</sup> Eine Ausnahme bildet die Kommission Lehrerbildung, die zwar durch die Abteilung II koordiniert wird, thematisch aber in die Bezugsbereiche beider Abteilungen (II und III) fällt.

(Zuordnung zu Referaten), und nicht dort, wo es temporäre Arbeitsspitzen (z. B. besonders anspruchsvolle oder termindichte Sitzungsvorbereitungen) erfordern würden.

- Dadurch wird auch der **Prozess der Gremienbetreuung** beeinträchtigt. Vergleichbare Aufgaben der Gremienunterstützung werden referatsübergreifend wenig einheitlich und standardisiert wahrgenommen. Ein Indikator hierfür ist z. B. die große Divergenz in Umfang und Qualität (Aussagekraft und Detailtiefe) der vorbereitenden Unterlagen (vgl. Kapitel 6.3).

Unmittelbare Effekte dieser beiden Beobachtungen bilden sich in **Optimierungspotenzialen in Effizienz und Leistungsfähigkeit** ab. Die Arbeit in der Gremienbetreuung folgt in der Regel keinen gemeinsamen Standards, sondern liegt teilweise im Ermessen der zuständigen Personen und den in den jeweiligen Referaten eingeübten Routinen. Folgen sind personenbezogene Pfadabhängigkeiten, ein begrenzter Wissens- und Methodentransfer in das Haus sowie Defizite im Aufbau eines stringenten Wissensmanagements.

### **Starke inhaltlich-fachliche Einbindung der Führungskräfte**

Die Differenzen in der Größe der Organisationseinheiten bilden sich folgerichtig auch in unterschiedlich großen **Führungs- und Leitungsspannen** der Referatsleitungen ab. Diese wiederum stellen verschiedene Anforderungen an die Referatsleiterinnen und -leiter. In kleineren Referaten ist die formale Führungsrolle von Führungskräften durch die geringere Anzahl an zu führenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern weniger ausgeprägt. Im Effekt ist die Trennung zwischen Führungs- und Fachaufgaben weniger stringent, die Führungskräfte werden stark in die Facharbeit einbezogen. In größeren Referaten sind die Referatsleiterinnen und -leiter hingegen stärker in ihrer formalen Rolle als Führungskraft gefordert und mit Aufgaben wie Personalführung, Arbeitsplanung und Ressourcenmanagement konfrontiert. Im Effekt entsteht im referatsübergreifenden Vergleich eine uneinheitliche Rolle der Referatsleitungen.

Wie die Erhebung der Arbeitsaufwände in den koordinierenden Referaten gezeigt hat, sind die verhältnismäßig geringen **Aufwände für Führungs- und Leitungsaufgaben** aber auch ein strukturelles Problem. Im Mittel werden pro Referat nur ca. 0,2 VZÄ – also 20 % der Arbeitskapazität einer Vollzeitkraft – für referatsbezogene Führungsaufgaben aufgewendet. Da auch die Referatsleitungen in die Betreuung der Gremien – vor allem der Hauptausschüsse – eingebunden sind, scheint dieser Zusammenhang nur sachlogisch zu sein.

Gleichzeitig stehen durch die hohe Anzahl an Referaten im Vergleich zur Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (z. T. sehr kleine Organisationseinheiten, s. o.) formal relativ **viele Führungskräfte** (eine Referatsleitung auch für kleine Referate) zur Verfügung. Im Hinblick auf fachlich-personelle Führung steht die Anzahl der Personen/Köpfe (relativ viele) also im Missverhältnis zu den tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben als Führungskraft (wenig bis sehr wenig).

### **Kleinteiligkeit in Aufgabenzuordnung beeinflusst Flexibilität und Ressourcenmanagement**

Die zum Teil sehr geringen Kapazitäten der Referate sind auf ein breites, diverses Aufgabenportfolio verteilt: Die eigenen Ressourcen können nicht fokussiert auf wenige Aufgaben eingesetzt werden, sondern adressieren in entsprechender Kleinteiligkeit viele und zum Teil sehr unterschiedliche Aufgaben. Diese Organisations- und Aufgabenstruktur verhindert die kurz- oder mittelfristige **Umverteilung von Ressourcen**, z. B. zur Entlastung von Personalausfällen oder im Fall von Arbeitsspitzen (z. B. zur Vorbereitung einer anspruchsvollen Sitzung oder zum Erstellen besonders komplexer Entscheidungsvorlagen).

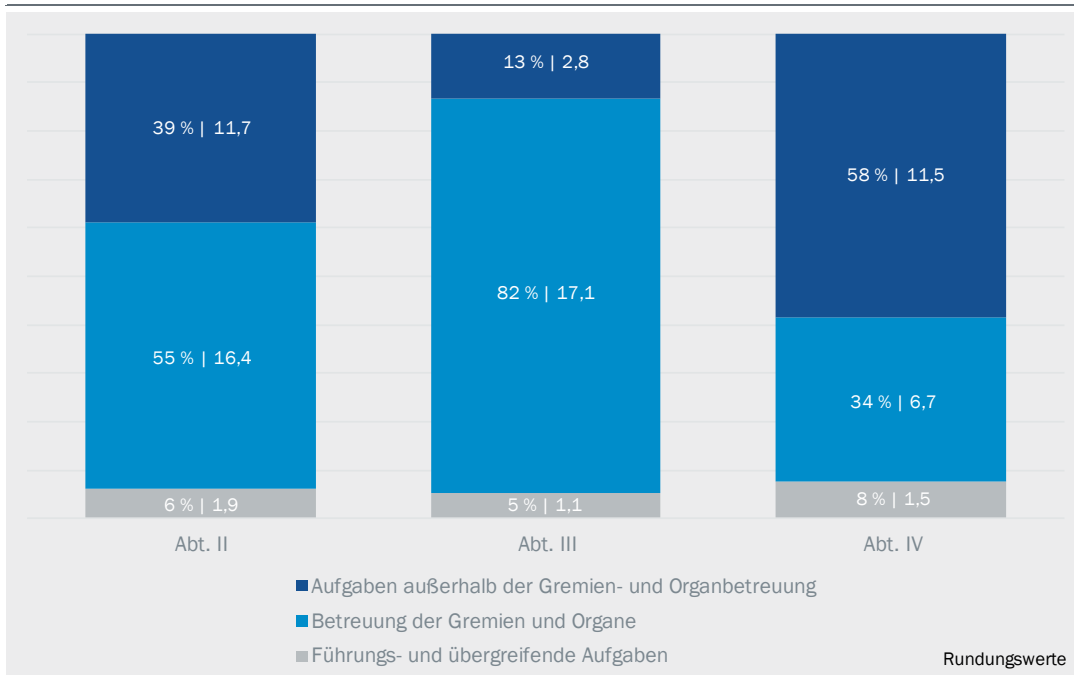
Diese Beobachtung wird auch durch die Strukturierung der abteilungsinternen Gremienbetreuung gestützt. Dabei wird nicht nur jedes Gremium in der Koordinierung einem Referat, sondern i. d. R. einer Mitarbeiterin bzw. einem Mitarbeiter zugewiesen. Es besteht also ein **1:1-Bezug zwischen Gremium und Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter**. Vorteil dieser Konstellation ist eine hohe Vertrautheit der Mitarbeiterin bzw. des Mitarbeiters mit „ihrem“ bzw. „seinem“ Gremium, was sich sowohl auf die verhandelten Themen als auch auf die eingebundenen Personen bezieht. Gleichzeitig drohen in dieser Struktur zwei Risiken.

- Im Falle eines Ausfalls oder Abgangs der/des das Gremium betreuenden Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiters läuft das Sekretariat Gefahr, einen **Großteil des relevanten Wissens zu verlieren**, da das verantwortete Gremium vollständig (oder weitestgehend) in ihrem/seinem Kompetenzbereich liegt.
- Eine **Skalierung von Aufwänden und Aufgaben ist nicht möglich**. Das einzige Instrument, um die Auslastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu steuern, besteht in der Zuweisung von Gremien zu Einzelpersonen, wobei die Bezugsgröße „ein Gremium“ als sehr grob zu bewerten ist. Obwohl die Gremienkoordination durch Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter unterstützt wird, bleibt die Referentin bzw. der Referent in dieser Konstellation der kritische Faktor.

In diese Beobachtung wirkt auch der Umstand hinein, dass neben den Aufgaben zur Betreuung und Koordination der KMK-Gremien und -Organe weitere Aufgabenfelder im Verantwortungsbereich des Sekretariats liegen. Diese stellen abteilungsübergreifend eine wichtige Größe dar, binden die Aufwände in den Abteilungen aber in unterschiedlichem Maße.

**Abbildung 21: Aufgabenschwerpunkte der koordinierenden Abteilungen (Sekretariat)**

VZÄ: in % von gesamt [Abteilung] | absolut, 2022



Quelle: Eigene Darstellung, Aufwandserhebung

© Prognos 2023

Im Vergleich stellen die beiden Aufgabenbereiche dabei sehr **unterschiedliche Anforderungen an die Referate** der koordinierenden Abteilungen. Zwischen ihnen bestehen zwar inhaltlich-fachliche, aber nur bedingt methodisch-prozessuale Synergieeffekte.

**Tabelle 1: Vergleich der Aufgaben der koordinierenden Abteilungen des Sekretariats**

Aufgaben inner-/außerhalb der Gremienbetreuung

	<b>Betreuung der Gremien und Organe</b>	<b>Aufgaben außerhalb der Gremien- und Organbetreuung</b>
Wirkung	in die KMK hinein	über die KMK hinaus (meistens)
Adressaten	KMK-Gremien und -Organe	i. d. R. KMK-externe Akteure
Determinante	Gremienzyklus	Anlass-/bedarfsbezogen
Struktur	Daueraufgabe	Aufgaben mit Projektcharakter

Quelle: Eigene Darstellung

© Prognos 2023

In Wechselwirkung mit den spezifischen Herausforderungen der Gremienkoordinierung und der zum Teil sehr kleinen Größe der Referate (s. o.) ergibt sich eine Konstellation, in der bedarfsrechte Arbeitsplanung, Ressourcenmanagement und Prioritätensetzung erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht werden.

### Weitere Beobachtungen

Das KMK-Sekretariat ist „eine der für Wissenschaft zuständigen Senatsverwaltung nachgeordnete **Behörde des Landes Berlin**“.<sup>19</sup> Dabei folgt das Aufgabenportfolio des Sekretariats in weiten Teilen einer anderen Logik: Das KMK-Sekretariat agiert durch seine Aufgaben im länderübergreifenden Kontext, ist aber gleichzeitig der Struktur nach eine Landesbehörde. Diese Asymmetrie zeigt sich u. a. an folgenden neuralgischen Punkten:

- Das Sekretariat ist an Beschlüsse des Berliner Abgeordnetenhauses gebunden, diesem obliegt somit auch die Budgethoheit.
- Damit geht auch eine unflexible unterjährige Haushaltsplanung einher, die nur bedingt mit den dynamischen Anforderungen an das Sekretariat harmoniert.
- Die Berliner Senatsverwaltung hat die Dienst- und Fachaufsicht über das Sekretariat inne (rechtliche Dimension), arbeitet aber gleichzeitig mit dem Sekretariat innerhalb der KMK-Struktur zusammen (inhaltlich-fachliche Dimension).
- Gleichzeitig ist der Status als Landesbehörde aber auch unabdingbar für die Arbeit der ZAB, ermöglicht dieser doch das Ausstellen widerspruchsfähiger, rechtssicherer Bescheide.

Die **Abteilung I** wurde in den Fachgesprächen als engagiert, aber angesichts des zu bewältigenden Aufgabenumfanges als überlastet beschrieben. Hierfür sind im Zusammenspiel mehrere Faktoren verantwortlich:

- Das Sekretariat, v. a. die ZAB, ist deutlich schneller gewachsen als die Abteilung I, wodurch ein Missverhältnis zwischen Serviceleistenden und -nutzenden entstanden ist.

<sup>19</sup> Gesetz über das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK-Sekretariats-Gesetz) vom 7. Februar 2014, § 1.

- In der Organisation sind keine Sachbearbeitungsstellen für wichtige Unterstützungsleistungen vorgesehen (z. B. für Organisationsentwicklung oder Vergabe).
- Ebenso gibt es keine zentrale Vergabestelle.

Die **Abteilungsleitungen** leiten in Doppelfunktion jeweils auch ein Referat ihrer Abteilung. Auf die Aufgaben einer Abteilungsleitung werden allerdings kaum Aufwände verwendet, nämlich abteilungsübergreifend (gesamter koordinierender Bereich) nur 0,35 VZÄ bei einer Gesamtkapazität von 70,7 VZÄ (Abteilungen II, III und IV). Neben der Frage der Kapazitäten ergibt sich auch in der Binnenstruktur der Abteilungen ein insofern inkohärentes Bild, als dass die Abteilungsleitungen gleichzeitig sowohl disziplinarische Vorgesetzte als auch „Kolleginnen und Kollegen“ der anderen Referatsleitungen auf dieser Hierarchieebene sind.

Gegenstand der Fachgespräche und Analysen waren auch ungehobene **Potenziale in der Digitalisierung** von Geschäftsprozessen. Der Kernprozess Gremienkoordination wird zwar durch digitale Tools (KMK-Cloud) unterstützt, diese wurden in Anwendung und Wirkung aber als mindestens verbesserungswürdig bewertet (vgl. auch Kapitel 6.5). Sekretariatsintern befindet sich ein digitales Geschäftsprozessmanagement im Aufbau, ebenso die Einführung der E-Akte.

### 5.3 Bewertung

Die Diversität der KMK-Aufgaben (vgl. Kapitel 3) spiegelt sich auch im Sekretariat wider. Aufgabenprofil und Größe des KMK-Sekretariats sind in den vergangenen Jahren gewachsen und komplexer geworden. Mittlerweile werden an die Gesamtorganisation Sekretariat sehr unterschiedliche Anforderungen gestellt, die durch das politische Tagesgeschäft und den Bedarf der Länder an der zentralen Bearbeitung bildungspolitisch relevanter Aufgaben (Anerkennung von ausländischen Ausbildungs- und Studienabschlüssen durch die ZAB) bestimmt werden. Die Gremienkoordination ist dabei weiterhin eine wichtige – für die Abteilungen II-IV prägende –, aber nicht die einzige Aufgabe des Sekretariats.

Die Linienorganisation des Sekretariats ist in den koordinierenden Abteilungen formal ganz auf die Betreuung der Gremien und Organe der KMK ausgerichtet. Im Zusammenspiel mit den immer größeren Raum einnehmenden Aufgaben außerhalb der KMK-Gremienstruktur ergeben sich dabei sowohl hohe Anforderungen an Fach- und Spezialwissen als auch an die Skalierung von Aufgaben und Arbeitsaufwänden inner- und außerhalb des eigenen Referats. Die Zuarbeit zu Gremien und Sitzungen sowie die Erstellung der relevanten Unterlagen liegen dabei in einer „Silostruktur“ in den einzelnen Abteilungen/Referaten und hier im weitestgehend individuellen Verantwortungsbereich der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (1:1-Beziehung zwischen Einzelperson und Gremium). Einer hohen individuellen Themen- und Prozesskenntnis stehen damit eine fehlende Gesamtübersicht über die Aufgabenerledigung, ein geringer Grad an Standardisierung und sehr eingeschränkte Möglichkeiten einer bedarfsgerechten Arbeits- und Ressourcenplanung gegenüber. Die Arbeit in den koordinierenden Abteilungen folgt reaktiv dem Sitzungskalender der Gremien. Eine aktive, strategische Arbeitsplanung bildet nicht die Basis der Arbeitsstruktur.

Im Zusammenspiel wirken unterschiedliche Aufgaben sowie ein sowohl referatsinternes als auch -übergreifendes unflexibles Ressourcenmanagement auf zum Teil sehr kleine Referate ein. Komplexe, dynamische Anforderungen und Aufgaben kollidieren mit einer unflexiblen Organisationsstruktur. Dabei profitiert das Sekretariat von der Motivation und Einsatzbereitschaft seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Arbeitsbelastung wurde in den Fachgesprächen als zum Teil sehr hoch beschrieben.

---

## 6 Die KMK in Aktion: Prozesse und Schnittstellen

---

Aufbauend auf der strukturell-organisatorischen Betrachtung der KMK als Gesamtsystem sowie der Organisationsanalyse des Sekretariats wurden im Rahmen der Evaluation ausgewählte Arbeitsprozesse der KMK rekonstruiert, um das Verständnis des Zusammenspiels zwischen Ländern, Gremien und Sekretariat zu vertiefen.

### 6.1 Arbeitsplanung und Steuerung

Ein wesentlicher Aspekt von Strategiefähigkeit ist die Eigenschaft von Organisationen und Strukturen, strategisch wichtige Themen zu identifizieren, zu priorisieren und strukturiert zu bearbeiten. Im Folgenden sind zentrale Beobachtungen zur Arbeitsplanung und Vorhabensteuerung zusammengefasst.

#### **Eine langfristige Arbeitsplanung ist nur in Ansätzen vorhanden**

Die Arbeit der KMK ist bestimmt von den ständig tagenden Gremien und Untergremien, die in der Regel auf Basis von Aufträgen aus dem Plenum der KMK arbeiten und Entscheidungen vorbereiten, die bei Entscheidungsreife dann die Amtschefskonferenz und im Anschluss das Plenum der KMK erreichen. Die Ergebnisse aus den Beratungen werden aus der Gremienarbeit wie in Kapitel 6.2 beschrieben von unten nach oben („bottom-up“) eingespeist und nur mittelbar gesteuert.

Eine längerfristige Arbeitsplanung der KMK findet in Ansätzen statt. Hierzu gehört u. a. das vom jeweiligen Präsidentschaftsland vorgeschlagene Präsidentschaftsthema, das mit der Perspektive eines Jahres politische Akzente für die Beratungen der KMK setzt. Aus dem Hochschulbereich wurde zudem die Praxis beschrieben, dass in der letzten Plenarsitzung des Jahres Schwerpunkte für das nächste Beratungsjahr festgelegt werden. Oft würden diese jedoch von aktuellen Entwicklungen überholt. Wesentlich umfangreicher und auch im Sinne eines langfristigen Arbeitsprogramms sind die „politischen Vorhaben“ zu verstehen, auf die sich die Länder im Rahmen der Ländervereinbarung im Oktober 2020 verständigt haben. Diese tauchen regelmäßig auf der Tagesordnung des Plenums auf. Bedeutung für die Themensetzung der KMK entfaltet indirekt auch die mit dem Plenum vereinbarte Arbeitsplanung der SWK. Der Umgang mit den von der SWK bearbeiteten Themen bzw. deren Ergebnissen wird aber von der Leitungsebene als zu reaktiv und zu wenig strategisch wahrgenommen.

#### **Steuerung und Monitoring**

Ein systematisches Controlling und Monitoring laufender Vorhaben der KMK existiert derzeit nicht, sodass – insbesondere für Personen außerhalb des Sekretariats – kein systematischer Überblick über laufende Aktivitäten besteht. Auch eine Nachverfolgung der Umsetzung getroffener Beschlüsse und Vereinbarungen erfolgt derzeit nicht systematisch. Etabliert ist hingegen das laufende Bildungsmonitoring zur Überprüfung der länderübergreifenden Bildungsstandards durch das IQB und die regelmäßige Berichterstattung über die Ergebnisse. Die Länder seien hier nach Aussagen einiger Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner jedoch sehr zurückhaltend in der Nutzung der Daten für strukturierte Vergleiche.



## **Akteurinnen und Akteure mit strukturell begrenzten strategischen Möglichkeiten**

Das Fehlen einer strategischen Arbeitsplanung ist aus Sicht der Evaluation auch auf die begrenzten strategischen Möglichkeiten der Akteurinnen und Akteure in der KMK zurückzuführen.

Die Verantwortung für die Aufgabe der thematischen Schwerpunktsetzung liegt derzeit bei der Präsidentschaft bzw. in der Rolle der Präsidentin bzw. des Präsidenten. Dieser Aufgabe kann aus strukturellen Gründen jedoch nur bedingt nachgekommen werden. Die einjährige Amtszeit (mit je einem Jahr Vor- und Nachlauf im Präsidium) gibt kaum Zeit zur Einarbeitung in die Strukturen und Prozesse der KMK und erlaubt keine ausreichende Zeit, um Vorhaben bis zur Umsetzungsreife zu begleiten. Das langfristige Monitoring von gefassten Beschlüssen überschreitet die zeitliche Perspektive der Präsidentschaft um ein Vielfaches.

Dem Sekretariat unter dem Vorsitz des Generalsekretärs hingegen, das als dauerhafte Einrichtung gut für eine solche Aufgabe geeignet wäre, fehlt das politische Mandat, um eine solche Rolle zu übernehmen und gegenüber den Ländern durchzusetzen.

## **Bewertung**

Eine längerfristige, priorisierende und strategische Arbeitsplanung der Themen und Beratungsinhalte der KMK findet derzeit nur in Ansätzen statt. Zu diesen gehören das jährliche Schwerpunktthema der Präsidentschaft, über das politische Akzente für ein Jahr gesetzt werden können, sowie die „politischen Vorhaben“. Auch ein systematisches Controlling und Monitoring laufender und abgeschlossener Vorhaben bestehen derzeit nicht, sodass kein Überblick über laufende Aktivitäten besteht. Dies ist auch die Folge der strukturellen Ausgestaltung der KMK. Das Präsidium und die Präsidentschaft sind durch die kurzen Amtszeiten nur bedingt zur langfristigen Planung fähig, während das Sekretariat hierfür als reine Geschäftsführung kein politisches Mandat hat.

Aus Sicht der Evaluation liegen in der Weiterentwicklung der langfristigen und strategischen Arbeitsplanung zentrale Weichenstellungen für die Strategiefähigkeit und Konzentration auf das Wesentliche in der KMK.

## **6.2 Entwicklung Tagesordnung**

Die Tagesordnung des Plenums ist das zentrale Instrument der Themensetzung in der KMK. Dennoch ist sie in ihrer aktuellen Form dafür nicht geeignet: Sie umfasst zu viele Punkte, um den einzelnen Themen die notwendige Aufmerksamkeit zukommen lassen zu können, und fokussiert dabei nicht auf die relevanten Themen. Mehr noch, die Relevanz der jeweiligen Punkte schwankt auch von Bereich zu Bereich – ein Thema, das für die Hochschuleseite von großer Bedeutung ist, ist das nicht zwangsläufig für die Schulseite, und umgekehrt. Die Entstehung folgt zum Großteil einer „Bottom-up“-Logik, da sie sich aus den Ergebnissen der nachgeordneten Gremien speist. Eine strategische Schwerpunktsetzung erfolgt in der Vielzahl der Themen nicht. Nach außen ist der Prozess der Entwicklung der Tagesordnung nicht transparent, wie aus den Schilderungen der interviewten Personen auf politischer Ebene deutlich wird. Die Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse erscheinen unklar, und woher die zu behandelnden Themen stammen oder wie man sie beeinflussen kann, ist nicht ausreichend bekannt.

Die Analyse des Entstehungsprozesses der Tagesordnung für das Plenum verdeutlicht die von den Ministerinnen und Ministern bzw. Senatorinnen und Senatoren geäußerte Kritik an der derzeitigen Sitzungsgestaltung. Dieser Abschnitt behandelt im Schwerpunkt die Entwicklung der



Tagesordnung für die Plenumssitzung der KMK. Der Ablauf für die Erstellung von Tagesordnungspunkten in den nachgeordneten Gremien ist weniger formalisiert bzw. stark abhängig von den Inhalten und der Art der jeweiligen Gremien und der zuständigen Betreuung im Sekretariat.

### **Inkongruenz zwischen Vorgaben der Geschäftsordnung und Umsetzungspraxis**

Laut Geschäftsordnung sieht der Prozess vor, dass die Präsidentin bzw. der Präsident die vorläufige Tagesordnung des Plenums beschließt und diese damit formell aufstellt.<sup>20</sup> Aus den Interviews mit Ministerinnen und Ministern bzw. Senatorinnen und Senatoren sowie den Beschäftigten des Sekretariats wird deutlich, dass die gelebte Praxis und die derzeitigen Abläufe diese Vorgabe nicht widerspiegeln. Stattdessen wird die Tagesordnung der Amtschefskonferenz sowie des Plenums maßgeblich von den Ergebnissen der nachgeordneten Gremien bestimmt, wodurch das Sekretariat – als koordinierende und zusammenführende Stelle der Gremienstruktur – eine zentrale Rolle im Prozess der Entwicklung der Tagesordnung einnimmt, dabei jedoch auch überwiegend reaktiv agiert. In der Konsequenz – so schildern es die interviewten Personen – wird die Präsidentin mit einer Zusammenstellung von Tagesordnungspunkten aus der nachgeordneten Gremienstruktur, der vorläufigen Tagesordnung („VTO“), konsultiert, um diese bei Bedarf zu ergänzen bzw. diese dann zu beschließen. In der Praxis – so der Bericht der Interviewten – ist die Tagesordnung zu diesem Zeitpunkt bereits mit so vielen Beratungsgegenständen und bereits terminierten Gesprächen befüllt, dass zusätzliche Themen oder Beratungsgegenstände nur noch schwer zu integrieren sind.

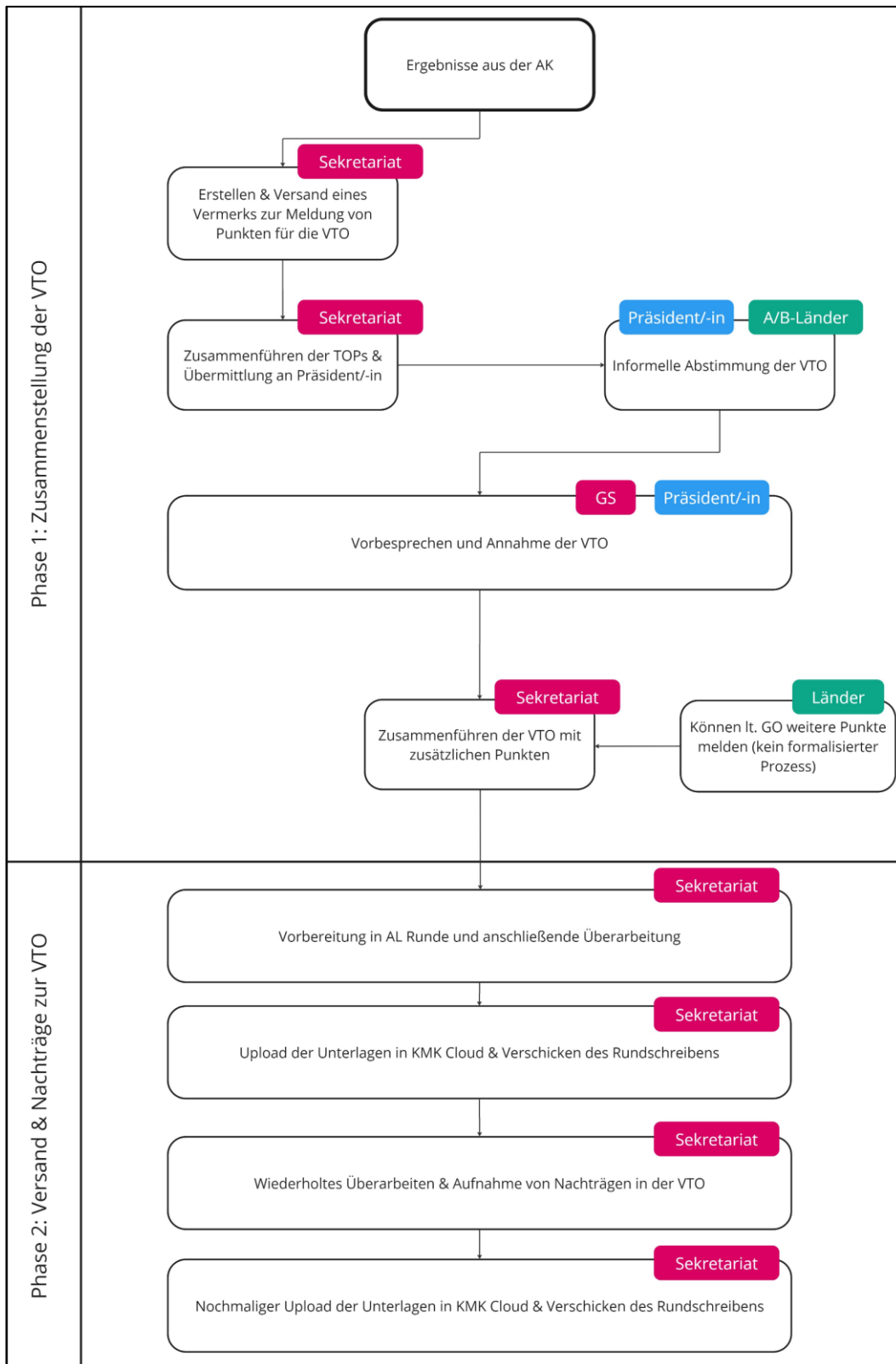
### **Politischer Einfluss auf Entwicklung der Tagesordnung wird als gering wahrgenommen**

Im Vorfeld des Versands der Tagesordnung kann ein Land bis spätestens vier Wochen vor einer Plenarsitzung einen Punkt für die Tagesordnung anmelden. Im Zeitraum nach dem Versand bis zur Sitzung besteht weiterhin die Möglichkeit, Nachträge zur Tagesordnung zu melden. Dieser Prozess ist nicht formal über die Geschäftsordnung geregelt, es gibt keine Fristen für die Nachmeldung von Punkten, sodass dies auch kurzfristig und mehrfach geschehen kann. Diese Nachträge zur Tagesordnung können auch durch die Länder erfolgen. Die nachträglichen Themen werden gemeldet und anschließend durch das Sekretariat auf die Tagesordnung gesetzt. Für die Nachmeldung existiert kein formalisierter Prozess, sodass nachgemeldete Punkte in der Regel auch nicht mit den Koordinationsländern vorab abgestimmt werden. Nachgemeldete Punkte werden automatisch ans Ende der Tagesordnung gesetzt, es erfolgt keine Neuordnung der Tagesordnung anhand anderer Kriterien (bspw. Dringlichkeit). Zwei Tage vor der Sitzung erfolgt der Versand der aktualisierten vorläufigen Tagesordnung inklusive Nachmeldungen. Diese Möglichkeit wird allerdings nur sehr selten genutzt, da in der Regel zu diesem Zeitpunkt bereits so viele Beratungsgegenstände auf der Tagesordnung stehen und die prozessbedingte Kurzfristigkeit eine ausreichende Vorbereitung erschwert.

Insgesamt führt dies zur Wahrnehmung der interviewten Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren, dass nur sehr eingeschränkt Einfluss auf die Entstehung der Tagesordnung genommen werden kann, bzw. herrscht insgesamt unter den interviewten Akteurinnen und Akteuren ein hohes Maß an Intransparenz über die Entwicklung bzw. Entstehung der Tagesordnung.

<sup>20</sup> Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Beschluss vom 19.11.1955 i. d. F. vom 07.10.2021, Abschnitt A. ORGANE DER KONFERENZ, Paragraph 2, Absatz 3.

Abbildung 22: Entwicklung Tagesordnung



Quelle: Eigene Darstellung

Im Jahr 2022 gab es insgesamt acht Nachträge zu den verschiedenen Plenumsitzungen von Kultus- und Kulturministerkonferenz (zusammengerechnet über alle Konferenzen). Dabei bewegte sich die Dauer von dem letzten Nachtrag bis zum Datum der jeweiligen Sitzung zwischen sieben und zwei Tagen. Die Anzahl der Tagesordnungspunkte für die Plenarsitzungen beträgt im Mittel 18,5, sie erstreckt sich von 12 Tagesordnungspunkten (7. Kultur MK) bis hin zu 31 Tagesordnungspunkten (380. Plenum).

### **Vielzahl an Tagesordnungspunkten erschwert die Behandlung politisch-strategischer Fragestellungen**

Neben der grundsätzlicheren Kritik am Prozessablauf bemängeln die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner sowohl die Vielzahl an Beratungsgegenständen, die eine intensivere Beratung mit ausgewählten Tagesordnungspunkten erschwert bzw. verhindert als auch die häufig fehlende strategische Relevanz der Themen.

Im Referenzjahr 2022 haben sich die Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren im Rahmen der Plenarsitzungen mit insgesamt 149 Tagesordnungspunkten beschäftigt, wobei für 47 ein Beschluss ohne Aussprache über die Grüne Liste erfolgte. Ausgehend von der zur Verfügung stehenden Zeit bestätigt dies den geschilderten Eindruck, dass es an Zeit für Austausch und Beratung im Plenum mangelt.

Der Prozessablauf ist u. a. ein Grund, warum das Schwerpunktthema der Amtszeit der Präsidentin bzw. des Präsidenten nur eine unzureichende Aufmerksamkeit der politischen Beratung erfährt. Das Präsidenschaftsland definiert mit Antritt ein Schwerpunktthema, welches eine übergreifende Rahmung für die Amtszeit setzt. Eine strukturierte Diskussion bzw. die Fortsetzung einer Diskussion ist aufgrund der hohen Beratungsdichte durch die nachgeordneten Gremien oftmals nicht möglich, wodurch das Schwerpunktthema nur sehr eingeschränkt eine Rahmung für die Entwicklung der Tagesordnung darstellt. Ebenso unterliegt es der grundsätzlichen Bearbeitungs- und Entscheidungsstrukturen der KMK, wodurch die Priorisierung im Rahmen des Entwicklungsprozesses der Tagesordnung nur bedingt möglich ist.

Politische Leitungen des Kulturbereichs nehmen wahr, dass in der Kultur MK, wie auch in dem sich anschließenden Kulturpolitischen Spitzengespräch, mehr Raum für politische Beratungen gegeben ist. Ebenso wird den Sitzungen mit Blick auf die Resultate eine gute Produktivität attestiert. Dies deckt sich mit der Wahrnehmung von Vertreterinnen und Vertretern der Bundesebene und Interessensvertretungen. Insgesamt haben die interviewten Personen den Eindruck, dass durch eigenständige Beratung in der Kultur-MK mehr Raum für politische Beratung gegeben ist, u. a. durch eine geringere Anzahl an Tagesordnungspunkten, da keine Schul- bzw. Hochschulthemen beraten werden müssen.

### **Tagesordnung reflektiert strukturbedingte Dominanz des Bildungsbereichs**

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Entwicklung der Tagesordnung maßgeblich durch die Ergebnisse aus der Gremienarbeit bestimmt ist („Bottom-up-Prinzip“). Bei einem Anteil von 63 % des Bereichs Bildung an der Gesamtzahl von Gremien hat dies strukturbedingt zur Folge, dass Bildungsthemen die Tagesordnung dominieren. Dieser Umstand wird auch in Interviews mit den Ministerinnen und Ministern bzw. Senatorinnen und Senatoren der Wissenschaftsseite kritisiert. Im Bereich Bildung und Schule erfolgt außerdem eine gesonderte Vorbesprechung im Kontext der Kern-AG, über die, laut Aussage der interviewten Personen, ebenfalls Einfluss auf die Tagesordnung genommen werden kann. Ein Äquivalent auf der Hochschuleseite gibt es nicht.

Auch die Trennung der Sitzung führt laut Informationen aus den Interviews nicht dazu, dass die Tagesordnungen trennscharf zwischen den Bereichen geteilt werden.

## **Bewertung**

Die Ausführungen verdeutlichen, dass die Entwicklung der Tagesordnung nur sehr eingeschränkt eine strategische Rahmung der Plenarsitzung ermöglicht. Der etablierte Prozess spiegelt eher einen reaktiven Entstehungs- als einen strategischen Planungsprozess wider. In der Konsequenz zeigen sich deutliche Nachteile wie die fehlende strategische Relevanz oder Priorisierung von Beratungsgegenständen. Durch die hohe Anzahl an Gremien (vgl. Kapitel 4) werden die Tagesordnungen zwangsläufig von einer Vielzahl an Beratungsgegenständen, d. h. Ergebnissen aus den nachgeordneten Gremien, dominiert, deren Relevanz – ebenfalls in Verbindung mit den langen Entscheidungszyklen – für die politische Leitung kaum noch nachvollziehbar sein kann. Der Mechanismus und die Nutzung der Grünen Liste (vgl. Kapitel 6.4) verdeutlichen dies: Um mehr Punkte beraten zu können, werden 37 % der Beratungsmaterie überhaupt nicht beraten und über die Grüne Liste ohne Aussprache beschlossen.

Hinzu kommt, dass die Finalisierung der Tagesordnung teilweise erst kurz vor Sitzungsbeginn erfolgt. Die rechtzeitige und intensive Vorbereitung der Themen ist damit mit hohem Aufwand und kurzfristiger Bearbeitung aller beteiligten Akteurinnen und Akteure (KMK-Referentinnen und Referenten, Fachebene in den Ländern, Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren) verbunden.

Dabei ist es nicht allein der beschriebene Prozess, der die Kritik an der Entwicklung der Tagesordnung begründet, sondern die gelebte Umsetzungspraxis, die Wechselwirkungen mit der Gremienstruktur und einer fehlenden Instanz, die eine strategische Arbeitsplanung – auch über einen längeren Zeitraum – nachhält bzw. nachhalten kann. Möglich wären hierbei das Präsidenschaftsland (wie es derzeit auch in der Geschäftsordnung vorgesehen ist oder nach einer Reform der Präsidenschaftsdauer), das Präsidium, die Länderkoordinatorinnen bzw. -koordinatoren oder das Sekretariat.

## **6.3 Sitzungsvorbereitung**

Die Beratung der einzelnen Tagesordnungspunkte erfolgt auf Basis einer schriftlichen Vorbereitung, die vom Sekretariat bereitgestellt wird. Diese Unterlagen umfassen insbesondere die Ergebnisse der vorgelagerten bzw. ständigen Gremien in Form von Beschluss- und Verfahrensvorschlägen. Diese vorbereitenden Unterlagen sollen den Mitgliedern der Ständigen Gremien spätestens zwei Wochen vor dem Sitzungstermin zugesandt werden. Beratungsunterlagen können in begründeten Ausnahmefällen nachgereicht werden.<sup>21</sup>

Die vorbereitenden Unterlagen sind damit die Grundlage für die politische Vorbereitung in den Ländern. Trotz der Bereitstellung der vorbereitenden Unterlagen durch das Sekretariat sind – wie in politischen Gremienstrukturen üblich – auch weiterhin gesonderte Vorbereitungen der politischen Leitung notwendig. Diese Notwendigkeit wird auch durch die Gespräche mit KMK-Referentinnen und Referenten bestätigt.

<sup>21</sup> Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Beschluss vom 19.11.1955 i. d. F. vom 07.10.2021, Abschnitt A. ORGANE DER KONFERENZ, Paragraph 1, Absatz 5.

## Strukturübersicht der vorbereitenden Unterlagen

Jeder Vorlage für das Plenum ist ein Vorblatt beizufügen, welches laut Geschäftsordnung folgende Bestandteile umfasst:

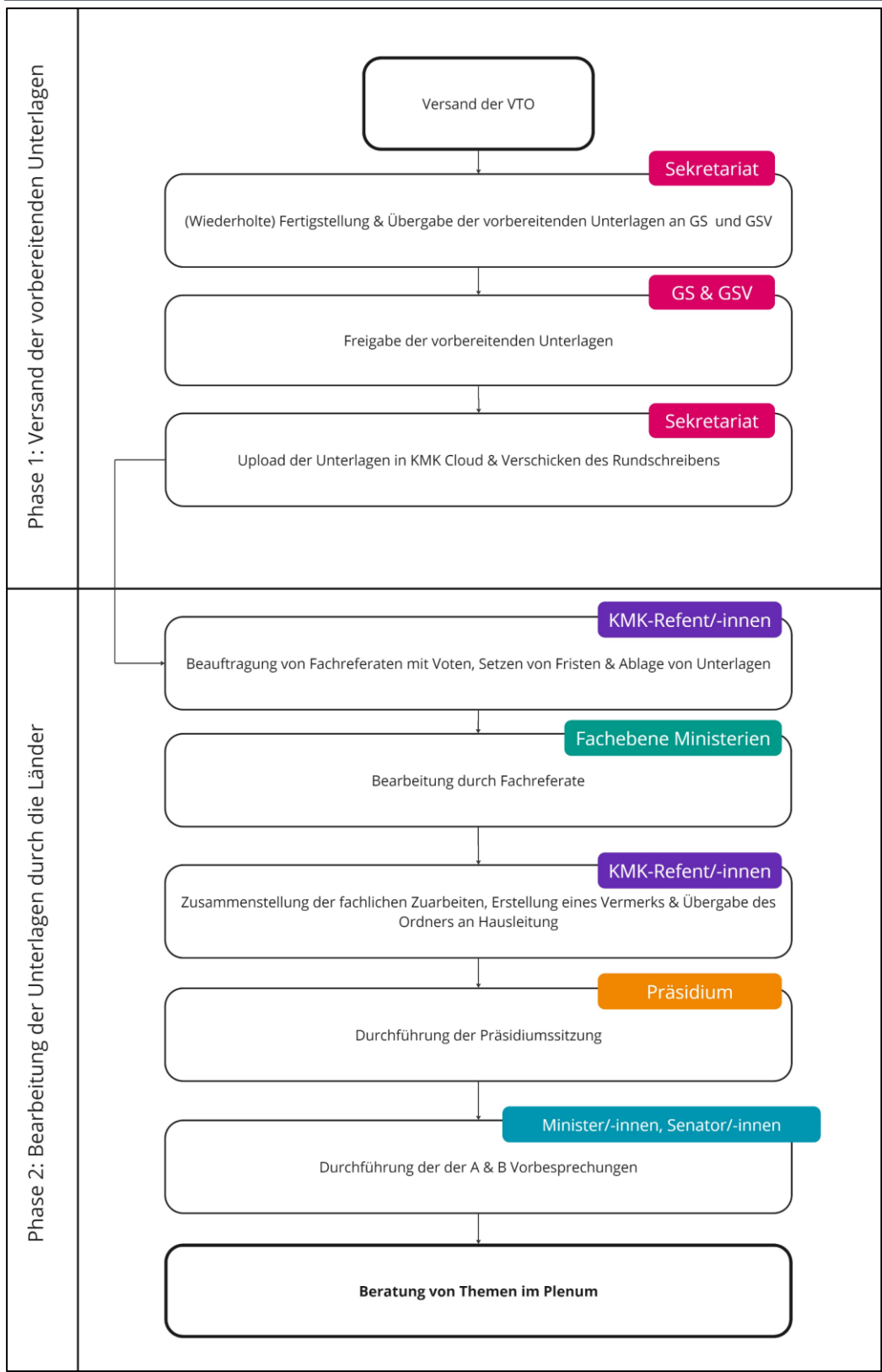
- Beratungsziel und Beschlussvorschlag
- Abstimmungsmodus
- Anlass bzw. Auftrag
- Sachverhalt und Problemstellung
- Kosten/Finanzierung

Neben diesen explizit genannten Punkten umfasst die sich in Nutzung befindende Vorlage auch den Punkt „Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“. Der Umfang der Beschlussvorlage ist nicht formal geregelt.

Zusätzlich zum Vorblatt umfasst die schriftliche Vorbereitung die vorbereitenden Unterlagen (auch „vorbereitende Notizen“ oder kurz „VoNos“ genannt) verschiedener Art wie bspw. Berichte und Gutachten. Da sich ein Großteil der Tagesordnungspunkte der KMK und der AK aus der Arbeit der untergeordneten Gremien speist (vgl. Kapitel 6.2), stammen die vorbereitenden Beratungsunterlagen dazu ebenfalls aus den entsprechend für die jeweiligen Gremien zuständigen Fachreferaten aus den koordinierenden Abteilungen des Sekretariats, die damit darüber entscheiden, welche Unterlagen als Anlagen ausgewählt werden. Dazu wird abgewogen, wie einerseits ein umfassender Einblick in die Informationslage ermöglicht werden kann, und andererseits kein zu hoher Umfang der Unterlagen verursacht wird. Auch der Umfang der angehängten Unterlagen ist formal nicht geregelt.

Sowohl der Umfang der Unterlagen als auch die regelmäßige Unterschreitung der Zwei-Wochen-Frist werden kritisiert. Insbesondere die Vorbereitung der politischen Leitung ist von der rechtzeitigen Zulieferung der Unterlagen abhängig, damit die Zusammenstellung aller Unterlagen bestenfalls am letzten Wochentag der Vorwoche einer Plenumssitzung erfolgen kann. Dieser Zeitraum wird als notwendig beschrieben, um den Ministerinnen und Ministern bzw. Senatorinnen und Senatoren ausreichend Vorbereitungszeit zu geben. Die Nichteinhaltung der Frist reduziert entsprechend die Vorbereitungszeiten. Sobald sich abzeichnet, dass der Versand der Unterlagen nicht fristgerecht erfolgen kann, erfolgt eine Verspätungsmeldung. In dieser wird der Grund für die Verzögerung aufgeführt und bis wann der Versand voraussichtlich geschehen wird. Der verspätete Versand der Unterlagen wird bei denjenigen Tagesordnungspunkten wahrscheinlicher, die aus Gremien stammen, die erst kurz vor den anderen Gremien tagen. Die hohe Parallelität der Vorgänge führt dann dazu, dass die Vorlagen vor ihrem weiteren Versand erst ein anderes Gremium passieren müssen. Auch die Abhängigkeit von Zuarbeiten (bspw. Zuarbeiten vom Bund oder anderen externen Beteiligten) kann diesen Prozess verzögern. Bei kurzfristig hinzukommenden Tagesordnungspunkten ist das Einhalten der Frist auch entsprechend erschwert oder nicht möglich.

**Abbildung 23: Sitzungsvorbereitung**



Quelle: Eigene Darstellung

## Nichteinhaltung der Fristen führt zu Mehraufwand in der Sitzungsvorbereitung

Werden Fristen nicht eingehalten, führt dies zu einem signifikanten Mehraufwand. Entsprechend des vorher beschriebenen Prozesses (vgl. Abbildung 23.) müssen die Arbeitsschritte in den Ländern für nachgelieferte Unterlagen wiederholt werden. Diese Prozessschleifen, d. h. die wiederholte Durchführung der gleichen Arbeitsschritte, werden von den KMK-Referentinnen und Referenten besonders kritisiert, da es einen strukturierten Vorbereitungsprozess und die Einhaltung interner Fristen erschwert. Dies führt in der Praxis dazu, dass Fachreferate häufig bereits reservierte Zeitkontingente nicht nutzen können, um dann bei Nachlieferung der Unterlagen unter hohem Zeitdruck die Zuarbeit erledigen zu müssen. Die interne Frist zur Zusammenstellung der Unterlagen kann damit nicht eingehalten werden, wodurch Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren regelhaft – ohne Verschulden der koordinierenden oder bearbeitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern – noch in der Woche der Plenumsitzung Ergänzungen aus ihren Häusern erhalten.

Die Auswertungen für das Plenum und die Kultur-MK (vgl. Tabelle 2) bestätigen, dass die Zweiwochenfrist regelhaft unterschritten wird.

**Tabelle 2: Fristen (Versand in Vorbereitung auf Sitzungen, 2022)**

Anzahl Tage vor Sitzung (Anzahl Arbeitstage – abzüglich Wochenenden und Feiertagen 2022)

	<b>KMK</b>	<b>Kultur-MK</b>
Mittelwert	11,95 (9,3)	10,52 (7,3)
Maximum	25 (18)	15 (10)
Minimum	1 (1)	1 (1)

Quelle: Eigene Darstellung, Gremiendatenbank 2022

© Prognos 2023

Für die Plenumsitzung sind im Jahr 2022 rd. 55 % und für die Kultur-MK sogar nur 19 % fristgerecht versendet worden. Mit rund zwölf Tagen bzw. rund neun Arbeitstagen für das Plenum und rund elf Tagen bzw. rund sieben Arbeitstagen sind die Bearbeitungszeiten im Mittel bereits kürzer als die in der Geschäftsordnung vorgesehenen Bearbeitungszeiten. Einzelne Nachträge erfordern dann eine kurzfristige Priorisierung in den Ländern zur fristgerechten Bearbeitung. Sowohl für das Plenum als auch für die Kultur-MK erfolgte ein Versand noch einen Tag vor der Sitzung, was eine strukturierte Bearbeitung und Vorbereitung für die Sitzung quasi unmöglich macht.

## Umfang der vorbereitenden Unterlagen variiert, ebenso die Einschätzung der Nützlichkeit

Die Analyse der vorbereitenden Unterlagen (vgl. Tabelle 3) zeigt, dass der Umfang für das Plenum der KMK im Mittel rund 21 Seiten beträgt, wobei der Umfang im Einzelnen von einer Seite bis zu 225 Seiten reichen kann. Für die Kultur-MK beträgt das Mittel 15 Seiten, mit einer Varianz von zwei bis 81 Seiten. Treiber des Umfangs sind die Beschreibungen des Sachverhalts bzw. der Problemstellung.



**Tabelle 3: Umfang der vorbereitenden Unterlagen**

Umfang der Unterlagen: Anzahl Seiten pro Tagesordnungspunkt, Referenzjahr: 2022

	<b>KMK</b>	<b>Kultur-MK</b>
Mittelwert	21,21	15,00
Maximum	225	81
Minimum	1	2

Quelle: Eigene Darstellung, Gremiendatenbank 2022

© Prognos 2023

Diese Varianz wird sowohl von den KMK-Referentinnen bzw. -referenten als auch den Ministerinnen und Ministern bzw. Senatorinnen und Senatoren kritisiert. Dabei bemängeln die Referentinnen und Referenten primär eine fehlende Zielgruppenorientierung und fehlende Transparenz hinsichtlich der politisch relevanten Vorberatungen (bspw. Stimmverteilung bei Abstimmung in den Gremien) zur Vorbereitung der politischen Leitung. Die Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren müssen hingegen die umfangreichen Unterlagen in Ergänzung zur internen Vorbereitung lesen, um die Beratungsmaterie in der Sitzung beraten zu können. Auf der Fachebene hingegen wird die Nützlichkeit der vorbereitenden Unterlagen positiv bewertet, da es die detaillierte Auseinandersetzung mit der Beratungsmaterie ermöglicht und als gute Grundlage für den fachlichen Austausch angesehen wird. Ebenso können sich neue Akteurinnen und Akteure durch umfangreiche Beschreibungen effektiv in die Beratungsmaterie einarbeiten.

Sowohl die KMK-Referentinnen und Referenten als auch die politische Leitung kritisieren in den Interviews, dass die Vorbereitung besonders erschwert wird, wenn umfangreiche Unterlagen nicht fristgerecht versendet werden. Die Auswertung der vorbereitenden Unterlagen für das Jahr 2022 bestätigt, dass für rund 20 % der Tagesordnungspunkte umfangreichere Unterlagen, d. h. mit mehr als 20 Seiten, mit einem Vorlauf von weniger als 14 Arbeitstagen versandt wurden.

## **Bewertung**

Die in der Geschäftsordnung vorgesehene Zweiwochenfrist verfolgt das Ziel, die Beratungen in den ständigen Gremien und insbesondere für die Amtschefskonferenz und Plenarsitzung strukturiert vorbereiten zu können und gleichzeitig die Entstehungslogik der Gremienstruktur zu berücksichtigen. Auf der einen Seite führt die Nichteinhaltung der Zweiwochenfrist zur Flexibilisierung der Beratungsstruktur: Beratungsgegenstände, die erst nach Ablauf der Frist fertiggestellt werden, können dennoch in der nächsten Amtschefskonferenz bzw. Plenarsitzung beraten bzw. beschlossen werden. Im Beschlussfall wird damit auch die Entscheidungsdauer verkürzt, da die Entscheidung bei Einhaltung der Frist erst in der nächsten Sitzung behandelt werden kann.

Auf der anderen Seite erschwert die Nichteinhaltung der Zweiwochenfrist die systematisch-strukturierte Vorbereitung der Sitzungen und führt zu Mehraufwänden für die vorbereitenden Akteurinnen und Akteure in den Ländern. Mit einer Nichteinhaltungsquote von rund 45 % für die Plenarsitzungen und rund 80 % für die Kultur-MK im Jahr 2022 ist die Vorbereitung mit einem hohen Aufwand der vorbereitenden Personen in den Ländern zu leisten. Das wesentliche Ziel der Zweiwochenfrist wird damit nicht mehr erfüllt.

Grundsätzlich stellen Ausnahmen der Fristeinhaltung eine sinnvolle Lösung zur Flexibilisierung der Beratungsstruktur und Verkürzung der Entscheidungszyklen dar. Die genannte Quote kann



dabei allerdings nicht mehr als Ausnahmetatbestand angesehen werden, wodurch der Aufwand (und damit mittelbar auch die Kosten) den Nutzen überschreiten.

In der Gegenüberstellung der Bewertung der Nützlichkeit der vorbereitenden Unterlagen zeigt sich, dass die vorbereitenden Unterlagen unterschiedliche Zielgruppen mit unterschiedlichen Erwartungen erreichen. Für eine fachliche bzw. erste Auseinandersetzung mit einem Thema bzw. Beratungsgegenstand erfüllen die Unterlagen ihren Zweck und sind damit funktional. Weniger funktional sind sie für die Vorbereitung der politischen Leitung, die andere, insbesondere politisch relevante, Informationen zur Vorbereitung benötigt.

## 6.4 Entscheidungsprozesse

Zur Aufgabenerledigung (vgl. Kapitel 3) und als Ergebnis der Beratungen in den Gremien trifft die KMK Entscheidungen in Form von Beschlüssen. Die Geschäftsordnung der KMK unterscheidet unterschiedliche Arten von Beschlüssen und die zur Beschlussfassung notwendigen Mehrheiten.<sup>22</sup>

**Tabelle 4: Beschlussarten und -fassungen**

Beschlussfassung: Art der notwendigen Mehrheiten

Beschlussart	Beschlussfassung
Beschlüsse, die der Herstellung der notwendigen Einheitlichkeit und Mobilität im Bildungswesen dienen	Einstimmigkeit
Beschlüsse mit Auswirkungen auf die Landeshaushalte	Einstimmigkeit
Beschlüsse, die die KMK selbst oder zur Errichtung gemeinsamer Einrichtungen betreffen	Einstimmigkeit
Andere Entscheidungen	Mehrheit von mindestens 13 Stimmen
Verfahrensbeschlüsse	einfache Mehrheit

Quelle: Geschäftsordnung

© Prognos 2023

Entscheidungen werden im Plenum der KMK getroffen, wobei jedes Land eine Stimme hat. Grundsätzlich ist es möglich, dass Entscheidungen im Allgemeinen oder im Einzelfall an andere Stellen übertragen werden.<sup>23</sup> Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren bemängeln in den Interviews, dass diese Möglichkeit nur selten angewandt wird und so Beschlüsse im Plenum gefasst werden, die eigentlich auf Fachebene getroffen werden könnten.

Die zu treffenden Entscheidungen werden in der Regel (ausgenommen sind Entscheidungen bzw. Beratungsmaterien, die im verkürzten Verfahren beraten und entschieden werden) in den ständigen Gremien und Arbeitsgruppen der KMK vorbereitet. Dazu beauftragt das Plenum themenabhängig bestehende Ausschüsse oder Kommissionen zur Bearbeitung konkreter Fragestellungen

<sup>22</sup> Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Beschluss vom 19.11.1955 i. d. F. vom 07.10.2021, Abschnitt A. ORGANE DER KONFERENZ, Paragraph 1, Absatz 6.

<sup>23</sup> Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Beschluss vom 19.11.1955 i. d. F. vom 07.10.2021, Abschnitt A. ORGANE DER KONFERENZ, Paragraph 1, Absatz 2.

bzw. zur Formulierung eines Beschlussvorschlags. Die Zuweisung bzw. Mandatierung erfolgt themenabhängig und durch Unterstützung des Sekretariats.

Die Ergebnisse der Strukturanalyse des Sekretariats (vgl. Kapitel 5) und die Ergebnisse aus den Interviews mit den Akteurinnen und Akteuren der KMK zeigen, dass das Zuweisungsprinzip einerseits logisch – aber nicht immer formalisiert – aus der Beratungsstruktur der Gremien resultiert. Andererseits bedarf es derzeit des personengebundenen Wissens im Sekretariat, insbesondere bei der Auswahlentscheidung zwischen Ausschüssen und Kommissionen. Die Abteilungsleiterinnen und -leiter bzw. Referentinnen und Referenten sind dabei aus ihrem Tätigkeitswissen heraus in der Lage, eine themenabhängige Zuordnung zu den Ausschüssen und Kommissionen vorzunehmen.

Die Aufträge werden dann vom jeweiligen Gremium an Arbeitsgruppen übergeben, die unter Vorsitz eines Mitglieds des einsetzenden Gremiums den Auftrag bearbeiten. Die Ergebnisse werden anschließend in den einsetzenden Ausschüssen oder Kommissionen beraten und die Beschlussvorlage bei Positivabstimmung an die Amtschefskonferenz übergeben.

### **Lange Entscheidungszyklen**

In den Gesprächen mit Ministerinnen und Ministern bzw. Senatorinnen und Senatoren wird die Dauer zur Entscheidungsfindung als Schwäche der derzeitigen Struktur beschrieben.

Die schematische Analyse zeigt, dass die Entscheidungszyklen maßgeblich durch das Sitzungsschema der Gremien, vor allem der Ausschüsse und Kommissionen, gekennzeichnet sind. Durch den i. d. R. quartalsweisen Sitzungsrhythmus<sup>24</sup> werden die Aufträge drei Monate nach Beschluss im Plenum in der folgenden Ausschuss- oder Kommissionssitzung aufgerufen und einer nachgeordneten Arbeitsgruppe zugewiesen. Dort erfolgt die Bearbeitung, sodass die Beratungsmaterie drei Monate später erneut im Ausschuss bzw. in der Kommission beraten werden kann. Besteht die Notwendigkeit der Überarbeitung bzw. weiteren Beratung, verlängert sich der Entscheidungsprozess – entsprechend des Sitzungsschemas – um weitere drei Monate.

Die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner schilderten, dass Beratungsmaterie häufiger einer erneuten Beratung bedarf. Als häufige Ursache werden die fehlende Klarheit bzw. Eindeutigkeit des Mandats genannt. Die Aufträge und die damit verbundenen Entscheidungsbefugnisse sind nicht immer eindeutig festgelegt und führen dazu, dass politische und fachliche Fragestellungen miteinander vermischt werden, was wiederum einen Zielkonflikt für die bearbeitenden Akteurinnen und Akteure darstellt und die Einigung zur Beschlussvorbereitung erschwert.

Weiter wird die Entscheidungsdauer durch die Verdichtung der Gremiensitzungen rund um die Termine der Amtschefskonferenz bestimmt. Dies führt dazu, dass häufig eine Sitzung der Amtschefskonferenz zur Beschlussvorbereitung aus den Ausschüssen und Kommissionen ausgelassen werden muss<sup>25</sup>, sodass der regelhafte Entscheidungsprozess um weitere drei Monate verlängert wird.

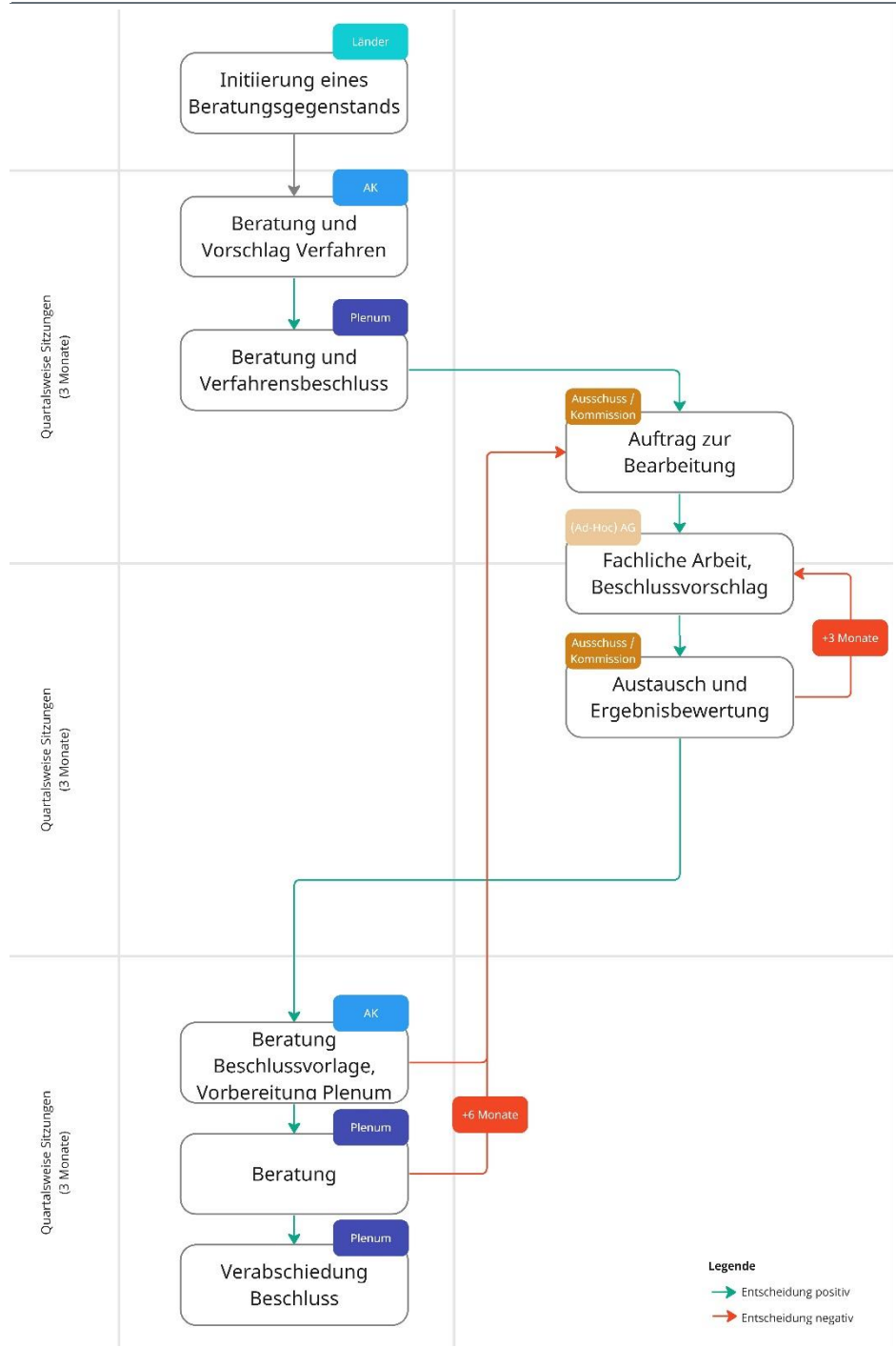
Im Ergebnis dauert ein Entscheidungsprozess der KMK mindestens neun Monate, wobei die geschilderten Pfadabhängigkeiten dazu führen, dass sich die Entscheidungsdauer um drei Monate erhöht, wenn Beratungsmaterie erneut in einer Arbeitsgruppe beraten werden muss bzw. um

<sup>24</sup> Sondersitzungen im Betrachtungszeitraum 2022 sind dabei nicht berücksichtigt.

<sup>25</sup> Ausgenommen ist Beratungsmaterie, die im Umlaufverfahren und/oder direkt im Plenum beraten wird.

sechs Monate, wenn die Amtschefskonferenz bzw. das Plenum erneut Ausschüsse bzw. Kommissionen beauftragt (vgl. Abbildung 24).

**Abbildung 24: Schematischer Ablauf von Entscheidungsprozessen in der KMK**



Quelle: Eigene Darstellung

© Prognos 2023

Auf der anderen Seite gibt es Positivbeispiele für schnelle und fokussierte Entscheidungsprozesse. Im Rahmen der Coronapandemie wurden Sitzungszyklen verkürzt sowie bestehende Austauschformate in den virtuellen Raum übertragen. Für diese Zeit attestieren die interviewten Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren der KMK – trotz hoher Arbeitslast und -intensität – eine hohe Anzahl an bedeutenden Entscheidungen und benennen diese Zeit als Positivbeispiel für eine effektivere und effizientere Entscheidungsfindung unter den Ländern. Ähnlich wird der Umgang mit den Folgen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine beschrieben. In ihrer 377. Sitzung hat die KMK die Task Force Ukraine zur zentralen Koordinierung eingesetzt, um geflüchteten ukrainischen Schülerinnen und Schülern sowie Lehrkräften schnell Hilfe zur Verfügung zu stellen. Unter Vorsitz eines Staatssekretärs a. D. besteht dieses Gremium aus Mitgliedern der 16 Länder, die die unterschiedlichen Fachexpertisen der Ministerien repräsentieren. Zu Beginn des Krieges tagte die Task Force wöchentlich (bei Bedarf auch häufiger), wobei die Sitzungshäufigkeit inzwischen reduziert wurde.

In seltenen Fällen setzen sich Arbeitsgruppen aus Staatssekretärinnen und Staatssekretären zusammen (sog. StS-AGs). Diese werden für die fachliche Arbeit durch externe Expertise oder Expertinnen und Experten der Länder unterstützt. StS-AGs werden laut Vertreterinnen und Vertretern der politischen Ebene und Arbeitsebene als Möglichkeit angesehen, schnellere Ergebnisse als in den üblichen Strukturen mit ihren Sitzungszyklen und ausgedehnten Beratungs- und Entscheidungsprozessen zu erzielen.

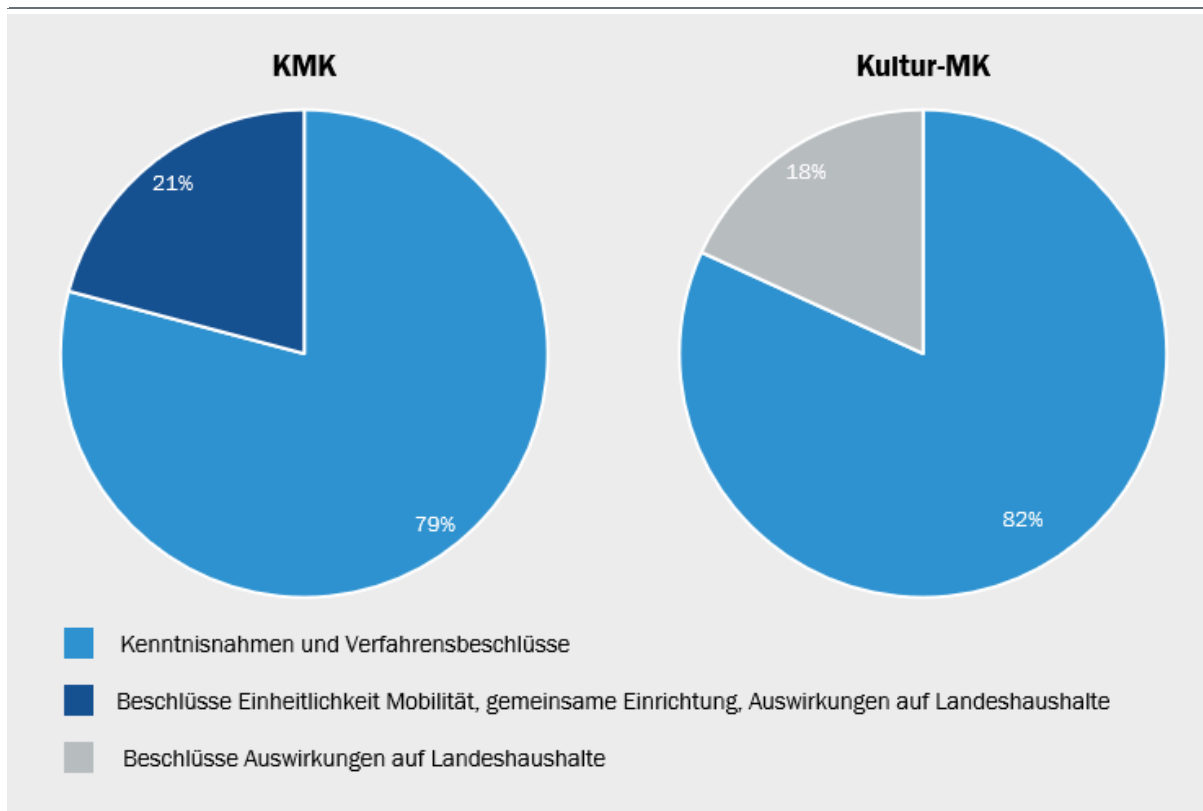
### **Dominanz von Kenntnisnahmen und Verfahrensbeschlüssen**

Ein weiterer Schwachpunkt, der in den Gesprächen mit Ministerinnen und Ministern bzw. Senatorinnen und Senatoren genannt wird, sind die Art der Beschlüsse. Im Zentrum der Kritik steht, dass Beschlüsse häufig den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellen oder überhaupt keinen Beschlusscharakter haben, wenn sie die weitere Gremienarbeit betreffen.

Die Analyse der Beschlüsse des Plenums sowie der Kultur-MK bestätigen diesen Befund und zeigen, dass Kenntnisnahmen und Verfahrensbeschlüsse die Beratungen der KMK und Kultur-MK dominieren (vgl. Abbildung 25).

## Abbildung 25: Art der KMK-Beschlüsse

Anteil Beschlusskategorien in %, Referenzjahr: 2022



Quelle: Eigene Darstellung

© Prognos 2023

Der Anteil von Kenntnisnahmen ohne weiteren Beschluss beläuft sich beim Plenum auf 13 % und bei der Kultur-MK auf 18 %. Dabei handelt es sich um Berichterstattung aus anderen Gremien, Vorstellungen von Ergebnissen oder Gutachten. Laut Angaben der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner findet zu selten ein politischer Austausch zu solchen Ergebnissen statt, sodass der wahrgenommene Mehrwert als gering beschrieben wird.

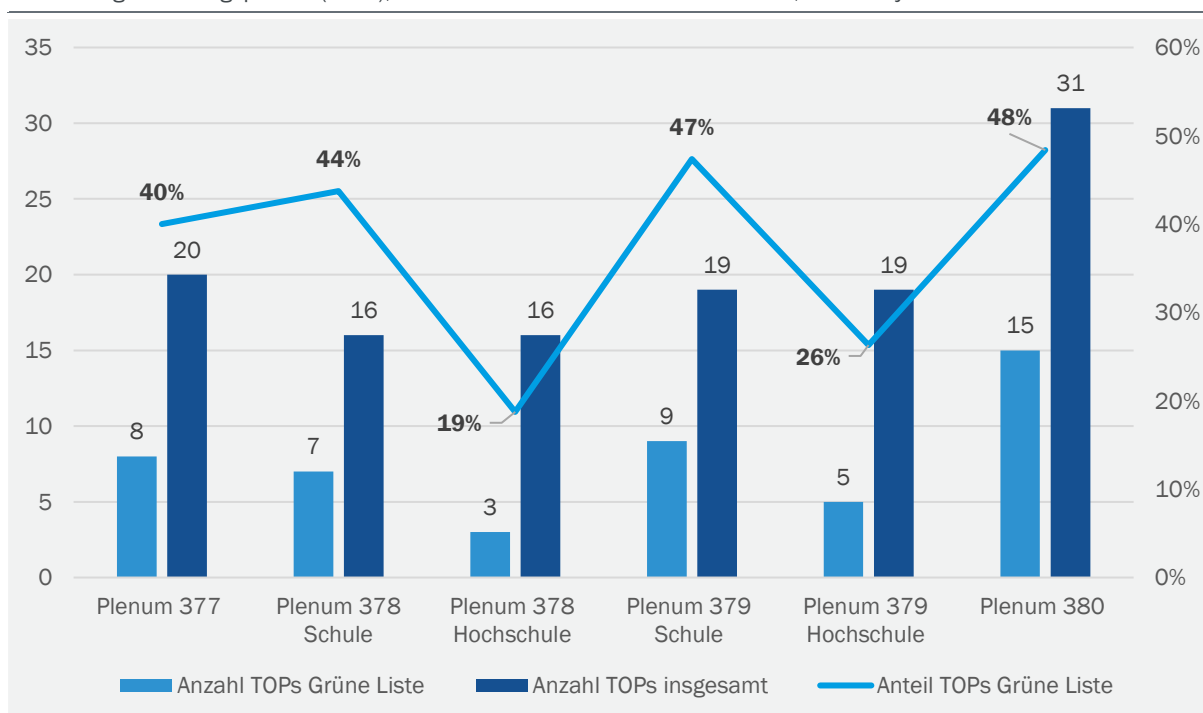
### Überschreitung der Entscheidungskontingente

Die Entstehung der Tagesordnung (vgl. Kapitel 6.2) bzw. die zuvor beschriebene Entstehungslogik von Beschlussvorlagen führt dazu, dass aus der Gremienstruktur eine Vielzahl von Entscheidungsvorlagen entstehen. Das Ergebnis ist, so bestätigen es die interviewten Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren, dass die Anzahl an Beschlussvorschlägen das Beratungskontingent einer Plenumssitzung bzw. einer Sitzung der Kultur-MK überschreiten. Zur Kompensation dieser systematischen Überschreitung und zur Schaffung von Zeiträumen für politische Beratungen werden Beschlüsse über die „Grüne Liste“ ohne Aussprache beschlossen.

Die Analyse der Niederschriften des Jahres 2022 zeigt, dass das Plenum der KMK im Mittel 37 % der vorgesehenen Tagesordnung über die Grüne Liste verabschiedet (vgl. Abbildung 26), d. h., dass keine Beratung zur Beratungsmaterie in der Sitzung stattgefunden hat.

## Abbildung 26: Tagesordnungen der KMK

Anzahl Tagesordnungspunkte (TOPs), Anteil Grüne Liste in % im KMK-Plenum, Referenzjahr: 2022



Quelle: Eigene Darstellung

© Prognos 2023

Bei der Kultur-MK beläuft sich der Anteil im Mittel auf 3 %.

Obwohl die Tagesordnungspunkte ohne Aussprache beschlossen werden, erfordern diese in der Vorbereitung eine intensive Auseinandersetzung mit den Beratungsmaterien durch die Fach-ebene und politische Leitung. Die interviewten Akteurinnen und Akteure bemängeln dabei sowohl das Fehlen einer strategischen Arbeitsplanung, die eine Reduzierung und Fokussierung der Anzahl der Beratungsmaterie (vgl. Kapitel 6.2) bedingt, als auch den Umfang und zielgruppengerechte Aufbereitung der vorbereitenden Unterlagen (vgl. Kapitel 6.3).

Die systematische Überschreitung der Beratungskontingente führen die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner auch darauf zurück, dass in den nachgeordneten Gremien häufig keine Entscheidung zu fachlichen Fragen herbeigeführt werden kann. Es herrscht der Eindruck, dass Themen häufiger auf der Fachebene beschlossen werden sollten, es dazu aber auch einer klaren Mandatierung bedarf. Insbesondere sprechen sich die interviewten Personen dafür aus, dass es einen Mechanismus zur Einholung politischer Bewertungen bedarf, wenn es die fachliche Bearbeitung eines Auftrags erfordert.

### Eine Stimme, getrennte Sitzungen: Aufwendige Entscheidungsprozesse

Entscheidungen werden im Plenum der KMK getroffen, wobei jedes Land eine Stimme hat. Diese Regelung gilt auch für die getrennten Sitzungen des Plenums, die an aufeinanderfolgenden Tagen stattfinden.

Obwohl es sich um getrennte Sitzungen handelt, kommt es laut Aussagen der interviewten Personen häufig vor, dass gemeinsame Themen auf der Tagesordnung stehen und entschieden werden müssen. Dies erfordert eine intensive Vorbereitung und Abstimmung im Vorfeld der Sitzungen zwischen den Ländern, da jedes Land nur eine Stimme hat, die politischen Entscheiderinnen und Entscheider aber nicht gemeinsam an den Sitzungen teilnehmen. Kommt es bedingt durch den Austausch eines Bereichs zu Änderungen in den Beschlussvorschlägen, müssen diese mit dem anderen Bereich abgestimmt und die gemeinsame Entscheidungsfindung koordiniert werden. Dies resultiert nach Aussagen der betroffenen Akteursgruppen entweder darin, dass parallel die Schul- bzw. Hochschuleseite konsultiert wird, obwohl diese erst am Folgetag tagt, oder Entscheidungen vertagt werden müssen, wenn über diesen Weg keine Einigung erzielt werden kann. Dieser Umstand ist ein zentraler Aspekt der Kritik der interviewten Personen am Prinzip der getrennten Sitzungen.

## **Bewertung**

Strukturbedingt weist die KMK lange Entscheidungszyklen auf. Mit einer Prozessdauer von mindestens neun Monaten und möglichen weiteren Verzögerung durch – in der Praxis häufig stattfindende – wiederholte Auseinandersetzungen mit der Beratungsmaterie in den unterschiedlichen Gremien ist die Entscheidungsstruktur für politisch akute Themen nicht geeignet. Ebenso erschwert die Dichte an Beratungsgegenständen einen ausführlicheren Austausch zu strategischen und/oder politischen Themen, die die Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren in der politischen Debatte aktuell beschäftigen.

Gleichzeitig ermöglicht die hohe Formalität der Entscheidungsfindung eine tiefgehende fachliche Auseinandersetzung der Länder mit der Frage- und Problemstellung des jeweiligen Politikfeldes und gewährleistet eine länderübergreifende Beteiligung an der Erarbeitung von Beschlüssen. Dieses Prinzip bietet sich insbesondere für längerfristige und/oder strategische Vorhaben an, die eine intensive fachliche und politische Auseinandersetzung benötigen und politische Veränderung bewirken sollen.

Auf der einen Seite sollte eine Fokussierung bzw. eine strategischere Arbeitsplanung die notwendige Zielorientierung bei längerfristigen Vorhaben gewährleisten. Auf der anderen Seite bedarf es einer Neustrukturierung der Sitzungen, insbesondere um die Anzahl von Beschlüssen zu reduzieren (und ggf. Entscheidungen auf andere Gremien zu verlagern) und jene Beratungsmaterien intensiver zu beraten, die Beschlüsse mit Auswirkungen auf Mobilität, gemeinsame Einrichtungen oder Landeshaushalte implizieren. Davon unberührt bleibt die Feststellung, dass es einer Instanz bedarf, die die Umsetzung (ausgewählter) Beschlüsse in den Ländern nachhält bzw. -steuert. Ebenfalls überdacht werden sollte die Idee getrennter Sitzungen. Die derzeitige Lösung weist strukturelle und prozessuale Herausforderungen auf, die einer schnellen Entscheidungsfindung entgegenstehen.

Für politisch dringende Themen und Fragestellungen zeigen sowohl die Erfahrungen der Coronapandemie als auch die Einrichtung der Task Force Ukraine, dass alternative (Entscheidungs-)Strukturen notwendig und möglich sind, um auch kurz- bis mittelfristige politische Impulse zu setzen, die von 16 Ländern mitgetragen und umgesetzt werden.

## **6.5 Wissensmanagement**

Ein wesentliches Strukturmerkmal der KMK ist der stetige Wechsel von Personal, sowohl auf politischer Ebene als auch auf Arbeitsebene der Länder. Diese wechselnden Akteurinnen und

Akteure müssen in die Lage versetzt werden, sich in kurzer Zeit wesentliches Prozesswissen über die Funktion der KMK anzueignen und benötigen einen einfachen und strukturierten Zugriff auf das Wissen der KMK. Dies ist Voraussetzung, um politisch gestaltend an den Vorgängen der KMK teilhaben zu können. Der Aufbau der KMK und ihrer (kleinteiligen) Gremienlandschaft ist komplex und kann ohne die entsprechende Unterstützung nicht in kurzer Zeit durchdrungen und handhabbar gemacht werden kann.

### **Das Sekretariat als zentraler Wissensträger in der KMK**

Zentrale Stelle für das Vorhalten von Wissen ist das Sekretariat der KMK. Im Sekretariat laufen zwei Arten von Wissen zusammen. Auf der einen Seite gibt es das klassische Fach- und Faktenwissen über die verschiedenen inhaltlichen Beratungsthemen, Beratungsstände und Beratungsergebnisse der Gremien. Dies ist in der Regel gut in schriftlicher Form dokumentiert, z. B. in Form der Beratungsunterlagen (vgl. Kapitel 6.3). Auf der anderen Seite verfügt das Sekretariat über umfassendes Prozess- und Erfahrungswissen über das Funktionieren und die Prozeduren in der KMK. Dies ist derzeit nur ansatzweise kodifiziert und kann deshalb nicht systematisch zur Verfügung gestellt werden. Im Rahmen der Einführung der E-Akte laufen derzeit Bemühungen im Sekretariat zur Abbildung und Darstellung von Kernprozessen. Diese mit technischer Perspektive erstellten Darstellungen müssten jedoch für eine Weitergabe an Externe zunächst noch angepasst werden.

Innerhalb des Sekretariates erfolgt die strukturierte Ablage von Wissen auf Ebene der einzelnen Referate. Hierzu werden verschiedene Mittel genutzt, um intern Informationen zur Verfügung zu stellen. Die Informationen werden referatsspezifisch auf zentralen Laufwerken abgelegt. Dabei gibt es keine übergreifende einheitliche Regelung für die Erteilung von Zugriffsrechten, in manchen Bereichen können lediglich die Abteilungsleitungen auf alles zugreifen (die Referatsleitungen nicht), in anderen haben auch die Referatsleitungen Zugriff auf die verschiedenen Bereiche. Als Informationsmöglichkeit über Gremien außerhalb der eigenen Zuständigkeit bleibt hier oft nur der Weg des persönlichen Austauschs in Form einer Nachfrage bei den jeweilig zuständigen Kolleginnen und Kollegen. Zusätzlich finden sich übergeordnete Informationen im gemeinsam genutzten Intranet, dessen Verschlagwortung und damit einhergehend auch seine Benutzungsfreundlichkeit als verbesserungswürdig eingestuft wurde.

Die Schilderungen aus Interviews legen nahe, dass nicht alle Abläufe standardisiert sind und sich je nach Zuständigkeitsbereich oder zuständiger Person im Sekretariat unterscheiden können. Bekräftigt wird das durch die als defizitär beschriebene Lage des internen Wissensaustauschs sowohl zwischen den (koordinierenden) Abteilungen, der nur auf Leitungsebene formalisiert erfolgt, und dem Austausch zwischen den Referaten. Die Vorgehensweisen und Arbeitsabläufe sind somit nicht zwangsläufig identisch, was den Überblick von außen erschwert und gleichzeitig das Risiko des personengebundenen Erfahrungswissens birgt.

### **Wissenstransfer für externe Nutzerinnen und Nutzer**

Das Sekretariat ist sowohl auf Fach-, als auch auf koordinierender Ebene der zentrale Anlaufpunkt für die Länder. Dabei nutzt das Sekretariat unterschiedliche Möglichkeiten des Wissensmanagements. Für die verschiedenen externen Stakeholder (Länder) erfolgt es primär über die KMK Cloud, über die (anlassbezogen) Informationen zur Verfügung gestellt werden, und über Funktionspostfächer. Die KMK Cloud ist in die verschiedenen Bereiche AK, KMK, KMK AK Referenten, Kultur MK und Corona untergliedert, die wiederum die Ordner „Tagesordnung“, „Beratungsunterlagen“ und „Niederschrift“ umfassen – hierüber kann auf die entsprechenden Informationen zugegriffen werden. Die Nutzerinnen und Nutzer haben dieses System zum Teil als wenig



benutzungsfreundlich beschrieben. So sei bspw. der Zugang über verschiedene Zugangsdaten für die verschiedenen Gremien umständlich, die Ablage der Dokumente unübersichtlich und dadurch das Auffinden der aktuellen Unterlagen erschwert.

Neben diesen technischen Plattformen zum Wissensmanagement gibt es verschiedene kommunikative Austauschformate, wie bspw. formalisierte Antrittsbesuche oder auch informelle Gespräche. Da es sich in einigen Bereichen des vorgehaltenen Wissens um erlerntes und erprobtes Erfahrungswissen handelt, sind diese Austauschmöglichkeiten auch oft das einzige Mittel, um sich die jeweiligen Kenntnisse anzueignen. Um die fehlende Kodifizierung dieses Wissens auszugleichen, werden alternative informelle Möglichkeiten geschaffen (bspw. die Methode der Open Door Policy, durch die zum proaktiven Anfragen bei den jeweilig zuständigen Personen ermuntert werden soll). Oft erfordert dies – so berichten es die interviewten Akteursgruppen – eine Kontaktaufnahme über einen bekannten Ansprechpartner bzw. eine bekannte Ansprechpartnerin und die sekretariatsinterne Unterstützung, um die zuständigen Personen zu identifizieren. Das Fehlen einer systematischen Übersicht über die Arbeitsbereiche und Zuständigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sekretariats wird in den Gesprächen häufig kritisiert.

## **Bewertung**

Im Hinblick auf seine umfassenden Kenntnisse und seinen großen Erfahrungsschatz wird das Sekretariat seiner Funktion als Gedächtnis der KMK gerecht. Hier werden das Fach-, Struktur- und Prozesswissen über die Bereiche der KMK mit der Funktion des Sekretariats als Koordinierungsstelle gebündelt, sodass es eine Zentrale gibt, in der die erforderlichen Informationen für die Abläufe vorliegen. Dieses umfassende Wissen wird allerdings überwiegend referatsweise in den einzelnen Abteilungen vorgehalten, sodass der Zugriff von außen erschwert ist, was gerade das neue Einarbeiten in die Themen verlangsamt und behindert. Durch den geringen systematischen abteilungs-/referatsübergreifenden Informationsaustausch kann dieser Mangel an Standardisierung verstärkt werden.

Die informellen Ersatzstrukturen, die geschaffen wurden, um die Defizite im Bereich des kodifizierten Wissens auszugleichen (verbaler Austausch und Möglichkeiten zum proaktiven Nachfragen) stellen nur eine mühsame Alternative zu einer schnellen, systematischen und personenunabhängigen Einarbeitung dar. Diese wäre aber notwendig, um die KMK und ihre Vorgänge in der kurzen Zeit zu überblicken, die dafür nur zur Verfügung steht.

Insbesondere das Prozesswissen liegt nicht in kodifizierter Form vor und ist stark personengebunden. Die derzeitige Struktur birgt die Gefahr von Wissensinseln sowie das Risiko von Wissensverlust in Zusammenhang mit der von Interviewten als hoch beschriebenen Personalfluktuations. Die bisherigen Ansätze des Wissensmanagements werden zudem nicht ausreichend technisch unterstützt, bspw. durch eine entsprechende Software zur Gremiensteuerung.

## **6.6 Thematische Schwerpunkte 2022**

Die Auswertung der Tagesordnungen der Ausschüsse, Kommissionen und Arbeitsgruppen für das Jahr 2022 bestätigt die thematisch-inhaltliche Ausdifferenzierung der Gremienstruktur (vgl. Kapitel 4). Die Auswertung der Tagesordnungen hinsichtlich der Häufung von Einzelwörtern und Wortkombinationen (Bigramme und Trigramme<sup>26</sup>) zeigt eine geringe Überschneidung von

<sup>26</sup> Ein Bigramm bzw. Trigramm ist eine Folge von zwei bzw. drei benachbarten Elementen aus einer Zeichenfolge, die in der Regel Buchstaben, Silben oder Wörter sind.

Tagesordnungspunkten zwischen Gremien, und dass die Mehrzahl der Einzelthemen über die Gremienstruktur aufgeteilt werden. Lediglich für wiederkehrende, standardisierte Tagesordnungspunkte gibt es häufige Mehrfachnennungen. Hierzu zählen beispielsweise die Begriffe Sitzung, Begrüßung oder Berichterstattung.

Eine Ausnahme stellen Krisen und deren Implikationen dar, hier tauchen Schlagworte mehrfach auf. Dies wird durch die Beobachtung der interviewten Personen gestützt, dass die Zunahme von Krisen auch die Beratungen unter dem Dach der KMK beeinflusst und auch zukünftig beeinflussen wird.

Das Referenzjahr 2022 wurde durch die Folgen der Coronapandemie sowie den Ukraine-Krieg gekennzeichnet, die in der Konsequenz auch die Ausschüsse, Kommissionen und Arbeitsgruppen der Kultusministerkonferenz beschäftigen. Die Analyse zeigt, dass beide Themen auf allen Ebenen der Gremienstruktur thematisiert werden. Exemplarisch zeigt die nachfolgende Tabelle, in welchen Gremien im Jahr 2022 Themen mit Bezug zu „Corona“ thematisiert werden (vgl. Tabelle 5).

**Tabelle 5: Auszug Auswertung Tagesordnung für das Keyword „Corona“**

Referenzjahr: 2022

<b>Tagesordnungspunkte mit Keyword-Bezug</b>	<b>Gremium</b>
TOP 2: Informationsaustausch der Länder über aktuelle gemeinsam interessierende Fragen („Aufholen nach Corona“)	Schulausschuss
TOP 2: Informationsaustausch der Länder über aktuelle gemeinsam interessierende Fragen („Aufholen nach Corona“, Krieg in der Ukraine, Umgang mit psychischen Problemen bei Schülern)	Schulausschuss
TOP 12: Sammlung von Diagnostik-Instrumenten und Bereitstellung einer Plattform für die Länder im Kontext des Aktionsprogramms „Aufholen nach Corona“	Schulausschuss
TOP 1: Aktionsprogramm „Aufholen nach Corona“	Schulausschuss
TOP 3: 3. Aktionsprogramm „Aufholen nach Corona“	Schulausschuss
TOP 4: Corona-Pandemie	Referenten Gewaltprävention
TOP 2: Abitur DAS vs. Corona-Maßnahmen im Inland	AG Prüfungsordnung
TOP 5: Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf die Hochschulen	Hochschulausschuss (HA)
TOP 6: Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf die Hochschulen	Hochschulausschuss (HA)
TOP 8: Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf die Hochschulen	Hochschulausschuss (HA)
TOP 11: Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf die Hochschulen	Hochschulausschuss (HA)
TOP 3: Handlungsbedarf unter Berücksichtigung von Erfahrungen aus der Corona-Pandemie und mit Blick auf die Herausforderungen des Krieges in der Ukraine	StS-AG „Digitalisierung im Hochschulbereich“ der Amtschefscommission „Qualitätssicherung in Hochschulen“

TOP 1: Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf die Hochschulen	Amtschefskommission „Qualitätssicherung in Hochschulen“
TOP 1: Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf die Hochschulen	Amtschefskommission „Qualitätssicherung in Hochschulen“
TOP 3: Herausforderungen der Kunst- und Musikhochschulen in der Corona-Pandemie	Jährliches Treffen der Länderreferentinnen und Länderreferenten für Kunst- und Musikhochschulen
TOP 5: Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Kulturbereich	Kulturpolitische Spitzengespräche der Kulturministerkonferenz mit der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, den kommunalen Spitzenverbänden sowie den Kulturstiftungen der Länder und des Bundes (KuPoSpG)
TOP 10: Austausch zu Corona-Effekten in der Schulstatistik auf KMK-Ebene	Kommission für Statistik (Bereich Schule)
TOP 14: Sportunterricht unter Corona-Bedingungen	Kommission Sport
TOP 4: Unterricht für Kinder beruflich Reisender unter den Bedingungen der Corona-Pandemie	Länderkonferenz „Unterricht für Kinder von beruflich Reisenden“

Quelle: Datenbank Tagesordnungspunkte (2022)

© Prognos 2023

Eine wiederkehrende Äußerung in den Gesprächen mit den Akteursgruppen der KMK ist die Wahrnehmung, dass die Ergebnisse der SWK einen hohen Einfluss auf die Beratungen der KMK haben. Die Auswertungen zeigen, dass sich im Jahr 2022 eine Vielzahl von Gremien, insbesondere Kommissionen, mit Themen der SWK beschäftigen (vgl. Tabelle 6).

**Tabelle 6: Auszug Auswertung Tagesordnung für das Keyword „SWK“**

Referenzjahr: 2022

Anzahl Nennung Keyword	Gremien
17	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Kommission Lehrerbildung</li> <li>■ Kommission „Bildung in der digitalen Welt“ (DigiKom)</li> <li>■ Gemischte Kommission Schulfunk/Schulfernsehen KMK/ARD/ZDF/DRadio (Geko)</li> <li>■ Amtschefskommission „Qualitätssicherung in Hochschulen“</li> <li>■ Amtschefskommission „Qualitätssicherung in Schulen“</li> <li>■ Kommission für Statistik (Bereich Schule)</li> <li>■ Ländervertreter Primarbereich/Ad-hoc-AG Rahmenvorgaben Grundschule</li> <li>■ AG „Sprachliche und mathematische Kompetenzen vor Eintritt in die Grundschule“ (= AG Übergang)</li> <li>■ Task Force Ukraine</li> </ul>

Quelle: Datenbank Tagesordnungspunkte (2022)

© Prognos 2023

Eine zentrale Aufgabe der KMK ist es, auf die Sicherung von Qualitätsstandards in Schule, Berufsbildung und Hochschule hinzuwirken. Die Auswertung der Tagesordnungen zeigt, dass im Referenzjahr 21-mal Tagesordnungspunkte mit einem Bezug zu „Standards“ (Keyword) beraten wurden, wobei diese in der Mehrzahl auf die Weiterentwicklung der Bildungsstandards für den Primarbereich und die Sekundarstufe I (Mathematik und Deutsch) sowie Standards für die Lehrerbildung: Bildungswissenschaften zurückzuführen sind.

Politische bzw. länderübergreifende Vorhaben als ein weiteres strategisches Thema wurden insgesamt 31-mal als Tagesordnung in Ausschüssen, Kommissionen und Arbeitsgruppen aufgerufen und beraten (vgl. Tabelle 7).

**Tabelle 7: Auszug Auswertung Tagesordnung für das Keyword „Politische Vorhaben“ + „Länderübergreifende Vorhaben“**

Referenzjahr: 2022

<b>Tagesordnungspunkte mit Keyword-Bezug</b>	<b>Gremium</b>
TOP 3: Politische Vorhaben zur „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen“	Schulausschuss
TOP 4: Politische Vorhaben zur „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen“	Schulausschuss
TOP 5: Politische Vorhaben zur „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen“	Schulausschuss
TOP 4: Politische Vorhaben zur „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen“	Schulausschuss
TOP 3: Politische Vorhaben zur „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen“	Schulausschuss
TOP 1: 1. Politische Vorhaben zur „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen“ vom 15.10.2020	Schulausschuss
TOP 4: Politische Vorhaben zur „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen“ vom 15.10.2020	Kommission Lehrerbildung
TOP 5: Politische Vorhaben zur „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen“ vom 15.10.2020	Kommission Lehrerbildung
TOP 4: Politische Vorhaben zur „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen“ vom 15.10.2020	Kommission Lehrerbildung

TOP 5: Politische Vorhaben zur „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen“ vom 15.10.2020	Kommission Lehrerbildung
TOP 3: Politische Vorhaben zur „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen“ vom 15.10.2020	Kommission Lehrerbildung
TOP 3: Umgang mit der Frist zu Mittelbindung im Mai 2022 (Frage der Möglichkeiten zur Umverteilung von Mitteln bei länderübergreifenden Vorhaben gemäß VV DigitalPakt Schule 2019–2024, § 11 Abs. 7)	Fach-AG zum DigitalPakt Schule 2019 - 2024
TOP 8: Mittelsituation bei den Länderübergreifenden Vorhaben	Gemeinsame Steuerungsgruppe zum DigitalPakt Schule 2019–2024 (SG DPS)
TOP 4: Länderübergreifende Vorhaben	Gemeinsame Steuerungsgruppe zum DigitalPakt Schule 2019–2024 (SG DPS)
TOP 4: Planung weiterer länderübergreifender Vorhaben	UAG Länderübergreifende Vorhaben (UAG LüV)
TOP 5: Sachstand und Weiterentwicklung geplanter länderübergreifender Vorhaben (Berichterstattung durch Vertreter der FF-Länder)	UAG Länderübergreifende Vorhaben (UAG LüV)
TOP 2: Planung weiterer länderübergreifender Vorhaben	UAG Länderübergreifende Vorhaben (UAG LüV)
TOP 5: Sachstand und Weiterentwicklung geplanter länderübergreifender Vorhaben (Berichterstattung durch Vertreter der FF-Länder)	UAG Länderübergreifende Vorhaben (UAG LüV)
TOP 3: Sachstand und Weiterentwicklung geplanter länderübergreifender Vorhaben (Berichterstattung durch Vertreter der FF-Länder)	UAG Länderübergreifende Vorhaben (UAG LüV)
TOP 3: Planung weiterer länderübergreifender Vorhaben	UAG Länderübergreifende Vorhaben (UAG LüV)
TOP 4: Sachstand und Weiterentwicklung geplanter länderübergreifender Vorhaben (Berichterstattung durch Vertreter der FF-Länder)	UAG Länderübergreifende Vorhaben (UAG LüV)
TOP 3: Planung weiterer länderübergreifender Vorhaben	UAG Länderübergreifende Vorhaben (UAG LüV)
TOP 5: Sachstand und Weiterentwicklung geplanter länderübergreifender Vorhaben (Berichterstattung durch Vertreter der FF-Länder)	UAG Länderübergreifende Vorhaben (UAG LüV)
TOP 3: Planung weiterer länderübergreifender Vorhaben	UAG Länderübergreifende Vorhaben (UAG LüV)
TOP 5: Sachstand und Weiterentwicklung geplanter länderübergreifender Vorhaben – Fokus: Schnittstellen	UAG Länderübergreifende Vorhaben (UAG LüV)

TOP 7: Politische Vorhaben zur „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen“	Amtscheffskommission „Qualitätssicherung in Schulen“
TOP 6: Politische Vorhaben zur Ländervereinbarung vom 15.10.2020	Amtscheffskommission „Qualitätssicherung in Schulen“
TOP 7: Politische Vorhaben zur Ländervereinbarung vom 15.10.2020	Amtscheffskommission „Qualitätssicherung in Schulen“
TOP 9: Politische Vorhaben zur Ländervereinbarung vom 15.10.2020	Amtscheffskommission „Qualitätssicherung in Schulen“
TOP 2: Umsetzung Politische Vorhaben zur „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen“	Berufliches Gymnasium
TOP 2: Umsetzung Politische Vorhaben zur „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen“	Berufliches Gymnasium

Quelle: Datenbank Tagesordnungspunkte (2022)

© Prognos 2023

Für die Amtscheffskonferenz, das Plenum und die Kultur-MK zeigt die Auswertung, dass die genannten Themen auch die Beratungen der politischen Entscheiderinnen und Entscheider kennzeichnen. Die nachfolgende Übersicht zeigt im Überblick, wie sich die Themen auf die politischen Beratungen im Jahr 2022 verteilen (vgl. Tabelle 8).

**Tabelle 8: Themen Organe der KMK**

Referenzjahr: 2022

Gremium	„Politische Vorhaben“	„Corona“	„Ukraine“	„SWK“
AK 249	✓	✓		✓
AK 250 – Schule	✓	✓	✓	✓
AK 250 – Hochschule	✓		✓	
AK 251	✓	✓	✓	✓
AK 252 – Schule	✓		✓	✓
AK 252 – Hochschule	✓		✓	✓
Plenum 377	✓	✓	✓	✓
Plenum 378 – Schule	✓	✓	✓	
Plenum 378 – Hochschule			✓	
Plenum 379 – Schule	✓	✓	✓	✓
Plenum 379 – Hochschule			✓	✓

Plenum 380	✓	✓	✓
Kultur-MK 7	✓	✓	
Kultur-MK 8	✓	✓	

Quelle: Tagesordnungen der Amtschefskonferenz, Plenum und Kultur-MK

© Prognos 2023

Neben den Implikationen der Coronapandemie und des Ukraine-Kriegs sind für die Kultur-MK der Umgang mit Sammlungsgut aus kolonialen Kontexten, die soziale Lage der Künstlerinnen und Künstler sowie die Stiftung Preußischer Kulturbesitz (SPK) weitere thematische Schwerpunkte im Jahr 2022.

### **Bewertung**

Die Auswertungen zeigen, dass Krisen und deren Implikationen die Beratungen der Organe und Gremien der KMK beeinflussen. Gleiches gilt für die Ergebnisse der SWK, die regelmäßig als Tagesordnungspunkt in den Beratungen in der Amtschefskonferenz bzw. im Plenum aufgerufen werden. Dies zeigt, dass relevante Themen Einzug in die Beratungsstruktur finden und dort auf den verschiedenen Ebenen abgestimmt und beraten werden. Politisch-strategische Themen werden eher wenig auf Arbeitsgruppenebene thematisiert, dafür häufiger auf Ebene der Ausschüsse und Kommissionen und regelmäßig in der Amtschefskonferenz und im Plenum aufgerufen. Die Analyse zeigt das grundsätzlich vorhandene Potenzial der politischen Vorhaben als Möglichkeit der längerfristigen und strategischen Arbeitsplanung. Voraussetzung dafür ist ein systematisches Controlling und Monitoring laufender und abgeschlossener Vorhaben.

---

## 7 Empfehlungen zur Weiterentwicklung der KMK

---

Die Empfehlungen der Evaluation adressieren zwei Ebenen: Strategische Empfehlungen beziehen sich auf grundlegende Fragen der Struktur und des Aufgabenzuschnitts. Sie haben direkte Implikationen auf die Gesamtstruktur und Kernprozesse der KMK. Operative Empfehlungen betreffen im Wesentlichen die Aufgabenerledigung, d. h. wie die KMK arbeitet. Diese Empfehlungen leiten sich zum einen direkt aus den strategischen Empfehlungen ab, können zum anderen als Einzelempfehlung zur Weiterentwicklung der KMK beitragen.

### 7.1 Strategisch

#### 1. Konzentration der Entscheidungsstrukturen auf gemeinsames Handeln – Neue Arbeitsformen für übrige Aufgaben der KMK

Eine zentrale Beobachtung der Evaluation ist, dass die Bearbeitung unterschiedlicher Aufgaben in einer stark ausdifferenzierten, auf konsensorientierte Entscheidungsfindungen ausgerichteten, Gremienstruktur stattfindet. Die aus der Ausdifferenzierung resultierende Komplexität erschwert eine effiziente Aufgabenwahrnehmung, insbesondere die Bearbeitung von akuten Fragestellungen. Die Evaluation empfiehlt daher eine Überprüfung des bestehenden Aufgabenspektrums, die bestehenden Entscheidungsstrukturen auf den Bereich des ländergemeinsamen Handelns zu konzentrieren und neue Arbeitsformen für die übrigen Aufgaben der KMK zu nutzen.

Im Vordergrund für die Entscheidung über die zukünftigen Aufgaben sollte der Kooperationsnutzen der Ländergemeinschaft stehen. Folgende Leitfragen können aus Sicht der Evaluation bei der Auswahl von Aufgaben zu Hilfe gezogen werden:

- a) **Besteht ein sachlogisches Zusammenarbeitserfordernis?** D.h. kann die Aufgabe nur durch eine Zusammenarbeit gelöst werden, z. B. die Definition von Standards?
- b) **Entstehen aus der Zusammenarbeit Effizienz und Synergieeffekte?** Diese können zum Beispiel entstehen aus:
  - der Wahrnehmung einer Aufgabe für die Länder durch eine gemeinsame Stelle („einer für alle“), wie die Aufgaben der ZAB und des PAD oder die Vertretung in internationalen Gremien;
  - die Bündelung von Wissen und Ressourcen und die Vermeidung von Parallelarbeiten;
  - die Bündelung politischen Kapitals durch die Formulierung gemeinsamer Positionen;
- c) **Bewirkt die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung konkrete Veränderungen in den Ländern?** D. h. eine Fokussierung auf Aufgaben, von denen eine echte Wirkung zu erwarten ist und eine Depriorisierung von Aufgaben, die überwiegend symbolische Ergebnisse produzieren?

Alternativ können auch Ansätze geprüft werden, in denen eine prozesshafte Priorisierung erfolgt, die z. B. die Einrichtung neuer Gremien unter spezifische Prüfvorbehalte stellt oder aber auch eine Priorisierung der Gremien über die Zuordnung von Ressourcen vornimmt.



---

**Ziele der Empfehlung**

Wozu trägt die Empfehlung bei?

- Entlastung und Fokussierung der Entscheidungsstrukturen der KMK
- Steigerung der Effizienz der Aufgabenwahrnehmung

---

Überprüfung des bestehenden Aufgabenspektrums auf:

- strategisch-politische Relevanz
- Nutzen für die Länder

Stärkere Trennung in:

**Erforderliche Umsetzungsschritte**

Wie kann das Ziel erreicht werden?

- operative (Dauer)aufgaben
- strategisch-politische Aufgaben

Konzentration der entscheidungsvorbereitenden Gremienarbeit auf Aufgaben mit verbindlichen Beschlüssen:

- Definition gemeinsamer Standards
- Sicherstellung der Mobilität und Vergleichbarkeit
- Positionierung zu bundespolitischen Themen

---

**Wechselwirkungen**

Welche Folgewirkungen und Risiken bestehen?

- Grundsatzentscheidung mit Auswirkung auf alle Strukturen der KMK (Gremienarbeit sowie Rolle und Aufgaben des Sekretariats)

---

**Zeitraum**

In welchem Zeitraum sollte die Empfehlung umgesetzt werden?

- Durchführung der Aufgabenanalyse und Kritik bis 06/2024
- Definition der Einsetzungsprinzipien und Beendigung von Gremien 06/2024
- Abstimmung Aufgaben und Prinzipien bis 12/2024
- Umsetzung ab 01/2025

## 2. Selbstständigkeit des Bereichs Hochschule/Wissenschaft erhöhen

Die im Rahmen der Evaluation deutlich gewordene Dominanz des Schulbereichs in der KMK wurde bereits durch die Einführung teilweise getrennter Sitzungen adressiert. Das aktuelle Zusammenspiel der Bereiche Schule und Hochschule/Wissenschaft wird den thematisch und strukturell ausdifferenzierten Politikfeldern nicht mehr gerecht und ist im Rahmen gemeinsamer Sitzungen und Beratungsstrukturen nicht mehr funktional und effizient. Die Evaluation empfiehlt daher, die Selbstständigkeit des Bereichs Hochschule/Wissenschaft in der KMK zu erhöhen.

---

### Ziele der Empfehlung

Wozu trägt die Empfehlung bei?

- Erhöhung der Sitzungseffizienz
- Vertiefung der Abstimmung der Länder im Bereich Hochschule/Wissenschaft

---

Erhöhung der Selbstständigkeit des Hochschul- und Wissenschaftsbereichs durch:

- Verzicht auf regelmäßige gemeinsame Sitzungen mit Schulbereich
- Schaffung einer eigenständigen Beratungsstruktur
- neue Vorsitzstrukturen für den Bereich Wissenschaft

### Erforderliche Umsetzungsschritte

Wie kann das Ziel erreicht werden?

Definition von Schnittstellen mit dem Bereich Schule:

- zur Beratung bei Abstimmungs- und Koordinationsbedarfen
- auf politischer und Arbeitsebene

Schaffung eines konsistenten Besprechungssystems in inhaltlicher und terminlicher Abstimmung mit:

- dem Wissenschaftsrat
- der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz

---

### Wechselwirkungen

Welche Folgewirkungen und Risiken bestehen?

- Schaffung eigener Vorsitzstrukturen erfordert Neuzuschnitt des Präsidiums
- Organisation der Geschäftsführung für den Bereich Wissenschaft/Hochschule
- Risiko, dass keine adäquate Befassung von bereichsübergreifenden Themen mehr erfolgt

---

### Zeitraum

In welchem Zeitraum sollte die Empfehlung umgesetzt werden?

- Feinkonzeption Trennung bis 06/2024
  - getrennte Sitzungen ab 07/2024
  - neue Gesamtstruktur ab 01/2025
-

### 3. Strategische, mehrjährige Vorhabensplanung einführen

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass eine strategische Arbeitsplanung derzeit nur in Ansätzen erfolgt und Beratungsinhalte weitgehend durch die Ergebnisse der nachgeordneten Gremien vorgegeben werden („bottom-up“). Die gemäß Geschäftsordnung für die Themensetzung (Tagesordnung) vorgesehene Präsidentschaft hat aus strukturellen Gründen derzeit nur wenig Möglichkeiten, die Arbeitsplanung und Steuerung längerfristig zu beeinflussen. Als Konsequenz empfiehlt die Evaluation die Einführung einer strategischen, mehrjährigen Vorhabensplanung.

---

#### Ziele der Empfehlung

*Wozu trägt die Empfehlung bei?*

- Konzentration der Aufgaben und der Gremien auf strategische Vorhaben
- Fokussierung der Beratung in hochrangigen Gremien auf Strategisches, Relevantes und Politisches

---

Verabschiedung einer gemeinsamen mehrjährigen Arbeitsplanung mit:

- thematischen und kommunikativen Schwerpunkten
- Raum für Unvorhergesehenes (Tagespolitik, Krisen etc.)

Strukturelle Voraussetzung für Strategiefähigkeit schaffen durch:

#### Erforderliche Umsetzungsschritte

*Wie kann das Ziel erreicht werden?*

- Stärkung/zeitliche Verbreiterung von Präsidium/Vorsitz
- alternative Formate zur abschließenden Behandlung weniger wichtiger Themen

Ansatzpunkte im Status quo nutzen:

- politische Vorhaben (2020)
- Schwerpunktthemen der Präsidentschaften etc.
- Arbeitsprogramm

---

#### Wechselwirkungen

*Welche Folgewirkungen und Risiken bestehen?*

- Erfordert Strategiefähigkeit zur Formulierung und Dursetzung von Prioritäten
- Verlagerung der Beratung von „weniger Wichtigem“ in andere Formate
- Definition einer politisch legitimierten Zuständigkeit für Planung und Controlling der Arbeitsplanung.

---

#### Zeitraum

*In welchem Zeitraum sollte die Empfehlung umgesetzt werden?*

- Konzeption und Abstimmung Arbeitsplanungsprozess bis 10/2024
  - Erstmalige Umsetzung 01/2025
-

#### 4. Resultate in den Blick nehmen – Monitoring der Beschlüsse einführen

Die im Rahmen der Arbeit der KMK gefassten Beschlüsse werden von den Ländern in eigener Verantwortung umgesetzt. Nicht immer erfolgt dies verbindlich. Die Evaluation zeigt, dass im Gesamtsystem der KMK kein systematisches Controlling und Monitoring laufender Vorhaben erfolgt. Die Evaluation schlägt daher vor, die Wirkung der eigenen Beschlüsse und die erzielten Veränderungen stärker in den Blick zu nehmen und ein Monitoring zentraler Beschlüsse einzuführen.

---

##### Ziele der Empfehlung

Wozu trägt die Empfehlung bei?

- Erhöhung der Wirkung und Verbindlichkeit der Beschlüsse der KMK
- Grundlagen für systematisches Lernen/Selbstreflexion schaffen

---

##### Erforderliche Umsetzungsschritte

Wie kann das Ziel erreicht werden?

Konzentration der Arbeit der KMK auf Beschlüsse, die:

- eine faktische Wirkung entfalten können
- Veränderungsimpulse setzen
- über den Status quo hinausgehen

Monitoring der gefassten Beschlüsse einführen:

- Umsetzung in den Ländern beobachten
- Wirkung der Beschlüsse evaluieren

---

##### Wechselwirkungen

Welche Folgewirkungen und Risiken bestehen?

- Zuständigkeit für Monitoring definieren und Kompetenzen aufbauen
- Politischen Umgang mit den Ergebnissen des Monitorings festlegen

---

##### Zeitraum

In welchem Zeitraum sollte die Empfehlung umgesetzt werden?

- Konzeption Monitoring bis 09/24
- Beschlussfassung 10/2024 bis 12/2024
- Umsetzung ab 01/2025

## 5. Verschlankeung und Flexibilisierung der Gremienstruktur

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass die KMK eine stark ausdifferenzierte Struktur entwickelt hat, die zwar einen intensiven Erfahrungsaustausch zwischen den Ländern ermöglicht, gleichzeitig aber viele Ressourcen in den Ländern und im Sekretariat bindet. Diese Struktur ist nur noch bedingt überschaubar und steuerbar. In der Konsequenz schlägt die Evaluation vor, die Gremienstruktur zu verschlanken und zu flexibilisieren.

---

### Ziele der Empfehlung

*Wozu trägt die Empfehlung bei?*

- Erhöhung der Flexibilität der Arbeitsweise der KMK
- Reduktion der Anzahl (ständig tagender) Gremien

### Erforderliche Umsetzungsschritte

*Wie kann das Ziel erreicht werden?*

Anzahl der Gremien systematisch verringern durch:

- Vermeidung von Parallelstrukturen von (Haupt-)Ausschüssen und Kommissionen
- Übergang zum Berichterstatteprinzip
- Verzicht auf historisch gewachsene Einzelgremien

Gremienwachstum kontrollieren durch:

- verbindliche Regeln zur Einsetzung und Beendigung von Gremien
- klar formulierte Mandate und Fristsetzungen für Gremien

Belastung für Länder und Sekretariat reduzieren durch:

- Nutzung länderoffener Projektgruppen neben/als Ersatz der ständigen Gremien
- systematische Kapazitätsplanung im Sekretariat zur Unterstützung der Gremien

---

### Wechselwirkungen

*Welche Folgewirkungen und Risiken bestehen?*

- Veränderte Unterstützung durch Sekretariat notwendig
- Enge Verbindung zu Empfehlung 1
- Einbindung bestehender Gremien in den Reduktionsprozess kann zu geringer Veränderungsbereitschaft führen.

---

### Zeitraum

*In welchem Zeitraum sollte die Empfehlung umgesetzt werden?*

- Entwicklung Vorschläge für Teilbereiche bis 06/2024
  - Abstimmung über zukünftige Struktur 06/2024 bis 09/2024
  - Einführung neuer Strukturen ab 01/2025
-

## 6. Entwicklung eines klaren Rollenmodells für das Sekretariat

Das Sekretariat der Kultusministerkonferenz koordiniert und unterstützt die Arbeit der komplexen Gremienstruktur. Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass dies mit ca. einem Fünftel seiner Personalkapazitäten geschieht, wobei die Bereiche der überregionalen Dienste (PAD/ZAB) die Gesamtorganisation zahlenmäßig dominieren. Die für die Betreuung der Gremienstruktur zuständigen koordinierenden Bereiche spiegeln in ihrer Organisation das ausdifferenzierte Gremiennetzwerk wider. Dies sichert Fachwissen und Kontinuität, erschwert jedoch einen flexiblen und kurzfristigen Ressourceneinsatz, die horizontale Koordination, eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung sowie ein übergreifendes Wissensmanagement. Ebenso ist die Selbst- und Fremdwahrnehmung der Rolle des Sekretariats nicht eindeutig definiert. Der Vorschlag der Evaluation lautet daher für das Sekretariat ein klares Rollenmodell zu entwickeln.

---

### Ziele der Empfehlung

*Wozu trägt die Empfehlung bei?*

- Klare Aufgaben und Rollenverteilung zwischen Sekretariat und Gremien/Ländern etablieren
- Sekretariat aufgabenadäquat aufstellen

---

Klärung der Erwartungen an Aufgabe und Rolle des Sekretariats zwischen:

- Administration und Unterstützung
- Prozesssteuerung
- Wissensträgerschaft

### Erforderliche Umsetzungsschritte

*Wie kann das Ziel erreicht werden?*

Anpassung von Aufbau- und Ablauforganisation:

- an definierte Anforderungen aus den Aufgaben der KMK
- zur Erhöhung der Flexibilität

Servicestandards für das Sekretariat etablieren:

- Festlegung von Aufgaben
- Definition von Nichtaufgaben des Sekretariates
- Erwartungen an die Servicequalität

---

### Wechselwirkungen

*Welche Folgewirkungen und Risiken bestehen?*

- Rolle abhängig vom gesamten Aufgabenprofil der KMK
- Mitwirkung und Bereitschaft des Sekretariats (Leitung und Beschäftigte)
- Kulturwandel als langfristiger Prozess

---

### Zeitraum

*In welchem Zeitraum sollte die Empfehlung umgesetzt werden?*

- Entwicklung Definition Rollenmodell und Strukturanpassungen bis 06/2024
- Abstimmung über zukünftige Rolle und Struktur 06/2024 bis 10/2024
- Ggf. formale Beteiligungsprozesse durchführen 10/2024 und 12/2024
- Beginn Umsetzungsprozess im Sekretariat 01/2025

## 7.2 Operativ

### 7. Flexibilisierung der Aufbauorganisation des Sekretariats

Die Zuständigkeit für Themen und Einzelgremien ist bis auf die Stellenebene geregelt. Dies sichert Fachwissen und Kontinuität in der Arbeit, ist aber nur wenig geeignet für einen flexiblen und kurzfristigen Ressourceneinsatz für neue Themen und Aufgaben. In der Folge auftretende Auslastungsspitzen werden von der Motivation und Einsatzbereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sekretariates ausgeglichen, haben jedoch Einfluss auf die Arbeitsbelastung. Ebenso schwanken Referatsgrößen zwischen zwei und 15 Stellen. Das Kapazitätsmanagement und der Einsatz der Führungskräfte werden dadurch erschwert. Die Führungskräfte sind in hohem Maße in die fachliche Arbeit der Referate eingebunden, sodass die tatsächlich für Leitung und Führung eingesetzten Kapazitäten relativ niedrig sind. Die Evaluation empfiehlt daher, die Aufbauorganisation des Sekretariats unter Flexibilisierungsaspekten weiterzuentwickeln.

---

#### Ziele der Empfehlung

Wozu trägt die Empfehlung bei?

- Erhöhung der Flexibilität und Agilität des Sekretariats
- Verbesserung des Kapazitätsmanagements

---

Größe der Organisationseinheiten optimieren:

- Kapazitätsmanagement durch Mindestgrößen ermöglichen
- Führungsspannen nicht überdehnen

#### Erforderliche Umsetzungsschritte

Wie kann das Ziel erreicht werden?

Zuständigkeiten neu definieren:

- Zuständigkeiten von Stellen auf Referatsebene hochziehen
- Flexibilisierung in der Zuteilung von Aufgaben innerhalb der Referate

Systematisches Kapazitätsmanagement:

- Abgleich der Aufgaben mit zur Verfügung stehenden Kapazitäten
- Berücksichtigung von Ungeplantem in der Arbeitsplanung

---

#### Wechselwirkungen

Welche Folgewirkungen und Risiken bestehen?

- Aufbauorganisation folgt strategischem Rollen- und Aufgabenverständnis (enge Verknüpfung mit Empfehlung 6)
- Neue Arbeitsweisen erfordern Change-Bereitschaft und -Kompetenz
- Strukturveränderung erfordert weitere Detailplanung und Mitwirkung der beteiligten Akteursgruppen

---

#### Zeitraum

In welchem Zeitraum sollte die Empfehlung umgesetzt werden?

- Entwicklung von Optionen für das strategische Organisationsdesign 06/2024
  - Feinplanung der präferierten Variante unter Einbezug Sekretariat bis 12/2024
  - Formaler Entscheidungsprozess zur Reorganisation bis 06/2025
  - Arbeit in angepassten Strukturen ab 07/2025
-

## 8. Wissensmanagement systematisieren

Eine Konsequenz der derzeitigen Struktur ist ein insgesamt gering ausgeprägtes übergreifendes Wissensmanagement in der KMK. Derzeit sind es insbesondere die Referentinnen und Referenten des Sekretariats oder auch langjährige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Länder, die das Wissen über Strukturen, Abläufe und Prozesse als Gedächtnis des Systems inkorporieren.

Das Wissensmanagement im KMK-Sekretariat erfolgt allerdings weitgehend dezentral und konzentriert sich auf Fachwissen und Ergebnisse der Gremien. Jenseits der Geschäftsordnung ist das Prozesswissen über Abläufe und Standards in der KMK kaum kodifiziert und nicht systematisch aufbereitet. Die Evaluation schlägt daher vor, das Wissensmanagement im Gesamtsystem zu systematisieren.

---

<b>Ziele der Empfehlung</b> <i>Wozu trägt die Empfehlung bei?</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Wissensmanagement im Gesamtsystem verbessern</li><li>■ Entlastung der Referate im Sekretariat</li></ul>
<b>Erforderliche Umsetzungsschritte</b> <i>Wie kann das Ziel erreicht werden?</i>	<p>Übergang zu bereichsweitem Wissensmanagement:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Auflösung der Wissensinseln in den Referaten</li><li>■ einheitliche digitale Plattform zur Bereitstellung von Unterlagen schaffen</li></ul> <p>Nutzung vereinfachen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Ausbau der digitalen Plattform mit Zugriffsrecht für die Länder, dadurch Entlastung der Referate des Sekretariates</li><li>■ einheitliche Ablagestrukturen und Zugangsmöglichkeiten schaffen</li></ul> <p>Prozesswissen verfügbar machen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Wissen über Abläufe und Prozesse (z. B. Erstellung Tagesordnung) kodifizieren und zur Verfügung stellen</li><li>■ Prozesslandkarte für die Nutzenden der KMK erstellen</li></ul>
<b>Wechselwirkungen</b> <i>Welche Folgewirkungen und Risiken bestehen?</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Strukturelle Veränderung im Gesamtsystem</li><li>■ Kernprozesse der KMK</li><li>■ Risiko hoher Aufwand für das Aufsetzen und die Pflege bei systemseitig noch zu erlernender Nutzungskultur</li></ul>
<b>Zeitraum</b> <i>In welchem Zeitraum sollte die Empfehlung umgesetzt werden?</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Konzeption nutzerorientiertes Wissensmanagement 06/2024</li><li>■ Beginn schrittweise Umsetzung 07/2024</li></ul>

---



## 9. Digitale Plattform für das Gremienmanagement etablieren

Die Kernprozesse in der Koordinierung (Gremienorganisation, Wissensmanagement) werden derzeit wenig standardisiert umgesetzt und nur teilweise technisch unterstützt. In der Konsequenz sind es vor allem die koordinierenden Bereiche in den Ländern, die die Zuarbeit und Vorbereitung der Gremien unter hohem Aufwand orchestrieren. Grundlegende digitale Tools wie die KMK Cloud werden genutzt, allerdings auch als wenig nutzerfreundlich beschrieben. Als Konsequenz empfiehlt die Evaluation die Einführung und Etablierung einer digitalen Plattform für das Gremienmanagement.

---

### Ziele der Empfehlung

*Wozu trägt die Empfehlung bei?*

- Entlastung der koordinierenden Bereiche
- Standardisierung der Aufgabenwahrnehmung

---

### Erforderliche Umsetzungsschritte

*Wie kann das Ziel erreicht werden?*

Digitale Gremienmanagementplattform für Kernaufgaben einführen:

- Teilnehmer- und Einladungsmanagement
- Management der Unterlagen (Vorbereitung, Beschlüsse, Protokolle)

---

### Wechselwirkungen

*Welche Folgewirkungen und Risiken bestehen?*

- Anforderungen an ein Gremienmanagement folgen Entscheidungen zur Gesamtstruktur
- Kern- und vorbereitende Prozesse im Sekretariat
- Nutzungspraxis der koordinierenden Bereiche in den Ländern berücksichtigen
- Nutzung und Bedürfnisse der Nutzenden (User Experience und Customer Centricity)

---

### Zeitraum

*In welchem Zeitraum sollte die Empfehlung umgesetzt werden?*

- Formulierung technischer und fachlicher Anforderungen 09/2024
  - Beginn Beschaffung und Umsetzung ab 10/2024
-

## 10. Vorhabencontrolling einführen

Die Gremienanalyse zeigt, dass die Komplexität der Gremienstruktur einen systematischen Gesamtüberblick erschwert und maßgeblich zur wahrgenommenen Intransparenz beiträgt. Damit verbunden ist das Fehlen eines systematischen Controllings und Monitorings laufender und abgeschlossener Vorhaben, die u. a. zum Befund beitragen, dass die derzeitigen Strukturen der KMK nur wenig Raum für strategische Planung ermöglichen. Die Evaluation schlägt daher vor, ein Vorhabencontrolling einzuführen.

---

### Ziele der Empfehlung

*Wozu trägt die Empfehlung bei?*

- Erhöhung der Transparenz der laufenden Vorhaben
- Strukturelle Gestaltung der Tagesordnung verbessern

---

### Erforderliche Umsetzungsschritte

*Wie kann das Ziel erreicht werden?*

Systematische Erfassung aller wesentlichen Beratungsgegenstände mit:

- Ziel und Hintergrund
- Zeitplanung
- aktuellem Beratungsstatus

Vorhaben Dashboard einführen:

- Stand der Beratungen auf einen Blick
- Priorisierung und De-Priorisierung
- Planung der Tagesordnungen

---

### Wechselwirkungen

*Welche Folgewirkungen und Risiken bestehen?*

- Eng verbunden mit strategischer, mehrjähriger Vorhabenplanung
- Verzahnung oder Abgrenzung zur Strukturinstanz zum Monitoring von Beschlüssen
- Möglichkeit zur Integration in eine digitale Plattform für das Gremienmanagement

---

### Zeitraum

*In welchem Zeitraum sollte die Empfehlung umgesetzt werden?*

- Konzeption und Feinplanung 06/2024
  - Umsetzung ab 07/2024
-

## 11. Tagesordnung und Sitzungsgestaltung im Plenum verbessern

Der etablierte Prozess zur Entwicklung der Tagesordnung spiegelt mehr einen reaktiven Entstehens- als einen strategischen Planungsprozess wider. Die Tagesordnung entsteht im Wesentlichen von unten nach oben („bottom-up“) durch die Anmeldung von Beratungsgegenständen aus den Gremien und Untergremien. Im Ergebnis entstehen Tagesordnungen, die von der politischen Ebene als überladen sowie als strategisch und politisch wenig relevant wahrgenommen werden. Aus diesem Grund schlägt die Evaluation eine Verbesserung der Tagesordnung und Sitzungsgestaltung vor.

---

### Ziele der Empfehlung

*Wozu trägt die Empfehlung bei?*

- Relevanz der Sitzungen für politische Leitungen erhöhen
- Sitzungseffizienz verbessern

---

Tagesordnung systematisch gestalten:

### Erforderliche Umsetzungsschritte

*Wie kann das Ziel erreicht werden?*

- Zeit für strategische Themen vorsehen
- Raum für aktuelle politische Themen lassen und strukturieren
- Verzicht auf umfangreiche Berichterstattungen und Gespräche mit externen Gästen
- operative Themen ausklammern

---

### Wechselwirkungen

*Welche Folgewirkungen und Risiken bestehen?*

- Sitzungsgestaltung folgt zukünftigem Aufgabenprofil der KMK
- Abgrenzung der Rollen der Präsidentschaft und des Sekretariats bei der Sitzungsleitung
- Strategische und operative Vorhabensplanung können zur systematischen Planung und Gestaltung der Sitzungen beitragen

---

### Zeitraum

*In welchem Zeitraum sollte die Empfehlung umgesetzt werden?*

- Konzeption bis 06/2024
  - Umsetzung ab 07/2024
-

## 12. Zielgruppenorientierte Weiterentwicklung der vorbereitenden Unterlagen (VoNos)

In der Gegenüberstellung der Bewertung der Nützlichkeit der vorbereitenden Unterlagen zeigt die Evaluation, dass diese unterschiedliche Zielgruppen mit unterschiedlichen Erwartungen erreichen. Für eine fachliche bzw. erste Auseinandersetzung mit einem Thema bzw. Beratungsgegenstand erfüllen die Unterlagen ihren Zweck und sind damit funktional. Weniger funktional sind sie für die Vorbereitung der politischen Leitung in den Ländern. Die Evaluation empfiehlt daher, die vorbereitenden Unterlagen entsprechend der Bedürfnisse aller Zielgruppen weiterzuentwickeln.

---

### Ziele der Empfehlung

Wozu trägt die Empfehlung bei?

- Nützlichkeit der Unterlagen für alle Zielgruppen verbessern
- Reduktion Vorbereitungsaufwand in den Ländern

---

### Erforderliche Umsetzungsschritte

Wie kann das Ziel erreicht werden?

Verbindlicher Standards zur Sitzungsvorbereitung:

- gremienübergreifend
- zur Strukturierung und Aufbereitung der Inhalte

Entwicklung der Standards:

- als iterativer Prozess
- unter wiederholter Einbindung der Nutzergruppen

---

### Wechselwirkungen

Welche Folgewirkungen und Risiken bestehen?

- Einbindung der Zielgruppen bei Umgestaltung (Zielgruppenbedürfnisse ernst nehmen)
- Gleichzeitig: Aufwände für Sekretariatsbeschäftigte berücksichtigen (Risiko von Mehraufwänden durch doppelte VoNos)
- Risiko der Überformalisierung bei Standardisierungsbestrebungen

---

### Zeitraum

In welchem Zeitraum sollte die Empfehlung umgesetzt werden?

- Konzeption bis 06/2024
  - Umsetzung ab 07/2024
-

---

## 8 Umsetzungsplanung

---

Die Weiterentwicklung der KMK bedeutet Veränderungen in der Art und Weise der Zusammenarbeit zwischen den Akteurinnen und Akteuren und wird organisatorische Veränderungen im Sekretariat der KMK nach sich ziehen. Um diesen Prozess zu gestalten und zu steuern, schlägt die Evaluation im Anschluss an die Auswertung der Evaluation und die Beschlussfassung durch das Plenum der KMK eine strukturierte Umsetzungsphase vor. In der Gestaltung der Umsetzungsphase gilt es, widersprüchliche Anforderungen in einen verbindlichen Zeitplan zu überführen:

- Bewahrung des Veränderungsmomentums durch zügige Beschlussfassung und Umsetzung;
- gestufte Beschlussfassung realisieren: Grundsätzliches vor Details, Strategie und Aufgaben vor Struktur und Organisation;
- detaillierte Planung und Ausarbeitung der Maßnahmen;
- Einbindung und Beteiligung der Betroffenen (insb. im Sekretariat) zur Verbesserung der Maßnahmenqualität und -akzeptanz.

### Umsetzung in vier Phasen

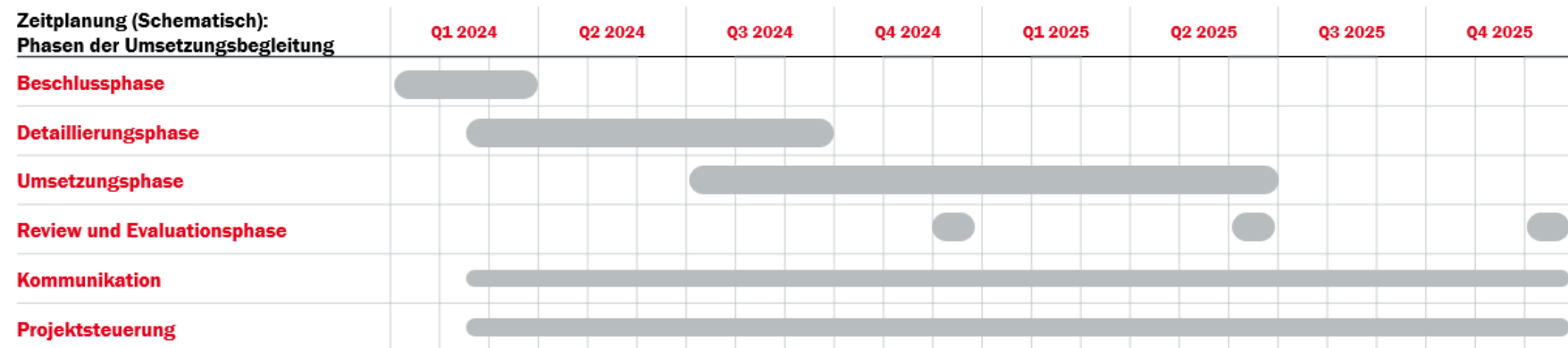
Darauf aufbauend schlagen wir eine Umsetzungsphase in vier aufeinander aufbauenden Phasen vor:

- 1. Beschlussphase:** Festlegung grundsätzlicher Beschlüsse („Eckpunkte“) zu Aufgaben und Struktur der KMK (bspw. Trennung der Bereiche). Diese Beschlüsse geben den Rahmen für die detaillierte Ausarbeitung der Maßnahmen vor.
- 2. Detaillierungsphase:** In dieser Phase erfolgt die Feinplanung für die Umsetzung und es werden abschließende Lösungen erarbeitet. Dabei gilt es, insbesondere die Wechselwirkungen zwischen Sekretariats- und Gremienstruktur zu berücksichtigen. Im Bereich der Organisation des Sekretariates sollte in dieser Phase eine Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die formale Gremienbeteiligung erfolgen. Die Detaillierung der Veränderungen in der Gremienstruktur erfolgt unter Beteiligung der Länder über die Strukturkommission und Organe der KMK.
- 3. Umsetzungsphase:** Im Anschluss folgt die Umsetzungsphase für die einzelnen Maßnahmen. Diese kann je nach Maßnahme gestaffelt erfolgen und erfordert zu Beginn bestenfalls eine intensive externe Begleitung zum Einüben neuer Strukturelemente.
- 4. Review und Evaluationsphase:** Die letzte Phase umfasst die Evaluation der umgesetzten Maßnahmen. Ziel ist die laufende Verbesserung der umgesetzten Maßnahmen und Abgleich mit den intendierten Zielen. Nicht empfehlenswert ist ein grundsätzliches Infragestellen der gefundenen Strukturen, sondern das Anstoßen kontinuierlicher Verbesserungen und Weiterentwicklungen.

Im Folgenden ist, auf Basis der Empfehlungen ein indikativer Umsetzungsplan skizziert.

### Abbildung 27: Zeitplanung einer Umsetzungsbegleitung

Schematischer Ablauf der Umsetzungsphasen



## **Eine mehrstufige Projektstruktur sichert die Steuerung der Umsetzung**

Zur Steuerung der Umsetzungsphase schlagen wir eine **zweistufige Projektstruktur** vor. Die SK II übernimmt weiterhin die Funktion der übergreifenden Steuerung und trifft die strategischen Entscheidungen im Projektverlauf. Für die Veränderungsbegleitung des Sekretariats schlagen wir in Ergänzung zur SK II eine Steuerungsgruppe vor, bestehend aus Generalsekretär (GS) und der ständigen Vertreterin des Generalsekretärs (GSV) sowie ggf. – in Rücksprache mit GS und GSV – den Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleitern der koordinierenden Abteilungen sowie der Personalvertretung.

Auf operativer Ebene schlagen wir die Aufteilung in zwei Teilprojekte vor, die jeweils die Umsetzung der Maßnahmen in den Bereichen Gremienstruktur und Organisation des Sekretariates steuern und jeweils mit einer verantwortlichen Projektleitung besetzt sind, die ggf. externe Unterstützung in Anspruch nehmen können. Die Projektleitungen stellen den Informationstransfer in die SK II bzw. ins Sekretariat sicher und sind erste Ansprechpersonen. Es bietet sich an, hier auf die in der Evaluation etablierten Strukturen zurückzugreifen, ergänzt um eine aktivere Rolle des Sekretariats für die Begleitung der internen Organisationsveränderungen.

Diese Struktur stellt die Prozessteuerung, das Controlling und die Dokumentation des Prozessverlaufs sicher und gewährleistet eine regelmäßige und frühzeitige Abstimmung bei Projektrisiken sowie die grundsätzliche Einhaltung der Zeitplanung.

## **Projektmanagement und Kommunikation**

Begleitet werden sollte die Umsetzung durch ein **professionelles Projektmanagement** sowie eine intensive und transparente Kommunikation. Aufgaben des Projektmanagements sind insbesondere:

- Die Einhaltung der Meilensteine anhand eines Umsetzungscontrollings sicherzustellen,
- Workshops und Besprechungen zu moderieren und ggf. inhaltlich zu unterstützen,
- Risiken zu identifizieren und zu bewältigen,
- die Kommunikation an alle Akteurinnen und Akteure sicherzustellen.

Die **Kommunikation** über verschiedene Wege sollte auf Basis eines Kommunikationsplanes sichergestellt werden. Wesentlich zu unterscheiden sind hier die Veränderungsprozesse innerhalb des Sekretariats, die eine sehr intensive und proaktive Kommunikation erfordern, sowie die Kommunikation im Kreis der Länder. Teil der Kommunikation sollte sein:

- Regelmäßige Berichterstattung über den Fortschritt an die Länder, insbesondere auch Kommunikation über veränderte Regeln und Prozesse,
- regelmäßige Information der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu Zielen und Projektschritten von Organisationsmaßnahmen innerhalb des Sekretariats,
- laufende Bereitstellung von Informationen (evtl. über Intranet oder in Form eines Newsletters).

Es hat sich bewährt, für die Aufgaben der Projektsteuerung und Kommunikation externe Unterstützung in Anspruch nehmen zu können, um die notwendigen Personalkapazitäten zur Verfügung zu haben sowie eine „neutrale“ Moderation des Prozesses sicherstellen zu können.

---

## Anhang: Methodik

---

### Fachgespräche

Im Rahmen des Projekts wurden vom 04. Mai bis zum 28. September 2023 43 Fachgespräche als leitfadengestützte, halbstandardisierte Interviews durchgeführt. Die Gesprächspartnerinnen und -partner erhielten dafür vorab einen Themenüberblick, der das Gespräch strukturierte, aber auch weitere Gesprächsinhalte erlaubte.

Dieser Themenüberblick war auf die jeweilige Zielgruppe zugeschnitten (z. B. auf die Vertreterinnen oder Vertreter der Länder oder Vertreterinnen oder Vertreter des Sekretariats). Dadurch konnte die Richtung für eine inhaltliche Fokussierung auf relevante Punkte gesetzt werden.



#### Themenüberblick für Fachgespräche

Der im Vorfeld versendete Themenüberblick enthielt dann bspw. folgende inhaltliche Schwerpunktsetzungen:

#### Stärken und Schwächen der KMK

- Was sind je drei zentralen Stärken und Schwächen der KMK?

#### Ziele und Aufgaben der KMK

- Einschätzung der Ziele und Aufgaben der KMK
- Trends und Veränderungsbedarfe

#### Themen und Inhalte

- Themen und Inhalte der Beratungen
- Agendagestaltung
- Arbeitsplanung in der KMK

#### Strukturen

- Struktur von Organen, Gremien und Ausschüssen
- Zuständigkeiten, Besetzung der Gremien
- Verortung der Bereiche Schule, Hochschule und Wissenschaft, Kultur in der KMK

#### Prozesse

- Zusammenspiel der Strukturen
- Ablauf der Kernprozesse



- Prozessqualität

**Aufgaben und Rolle des Sekretariats**

- Aufgaben und Rolle des Sekretariats
- Qualität der Unterstützungsleistungen
- Optimierungsmöglichkeiten

Für diese Fachgespräche wurde eine Dauer von 60 bis 90 Minuten angesetzt, mit wenigen Ausnahmen wurden sie als Videokonferenzen durchgeführt. Die Gespräche wurden protokolliert und werden vertraulich behandelt, die Inhalte der Gespräche wurden nur aggregiert ausgewertet. Die Auswahl der Gesprächspartnerinnen und -partner erfolgte in Abstimmung mit dem Auftraggeber.

Die Protokolle wurden systematisch ausgewertet in Form einer synoptischen Zusammenfassung mit den wichtigsten Kernerkenntnissen zu den verschiedenen inhaltlichen Schwerpunkten.

Gesprächsebene	Anzahl der Gespräche
Leitungsebene Länder – Präsidium	10
Leitungsebene Länder – Zusatzgespräche auf Wunsch aus den Ländern	3
Leitungsebene Sekretariat – Generalsekretär und Ständige Vertreterin	2
Arbeitsebene Länder – KMK-Referentinnen und Referenten	6
Arbeitsebene Länder – Fachebene (AL/RL)	6
Arbeitsebene Sekretariat – Abteilungsleitungen I–VI	6
Arbeitsebene Sekretariat – Zentralbereich Z2	1
Arbeitsebene Sekretariat – Personalrat	1
Bundesministerien	3
Weitere Akteurinnen/Akteure und Schnittstellen	5

**Fokusgruppen**

Im Zuge der Erhebung wurden sechs Fokusgruppen mit Vertreterinnen und Vertretern der Arbeits- und Fachebene der Länder, eine Fokusgruppe mit dem Sekretariat und drei Fokusgruppen mit Interessensvertretungen durchgeführt. Die Fokusgruppen, mit Ausnahme der des Sekretariats, wurden dabei jeweils in die Bereiche Schule, Hochschule, Kultur unterteilt. Die Fokusgruppen erfolgten im Zeitraum vom 14. Juni bis 20. Oktober 2023.

Zu Fokusgruppen der Arbeitsebene waren alle KMK-Referentinnen und -Referenten der Länder mit Zuständigkeiten für Schule, Hochschule und Kultur eingeladen. An Fokusgruppen der Fachebene konnte pro Land ein Vertreter bzw. eine Vertreterin je Bereich teilnehmen, die

entsprechend durch das zuständige Ressort benannt wurde. Zu der Fokusgruppe des Sekretariats wurden die Referatsleitungen der Referate der koordinierenden Abteilungen II, III und IV oder eine von ihnen benannte sie vertretende Person eingeladen. Bei Fokusgruppen der Interessensvertretungen war eine Person je Interessensvertretung zur Teilnahme eingeladen. Die Auswahl der angesprochenen Interessensvertretungen erfolgte in Abstimmung mit dem Auftraggeber. Vereinzelt kam es terminlich oder krankheitsbedingt zu kurzfristigen Absagen.

Die Fokusgruppen wurden seitens Prognos moderiert. Die Fokusgruppen der Vertreterinnen und Vertreter der Arbeits- und Fachebene stellten wahrgenommene Stärken und Schwächen der KMK, Einschätzungen und Erfahrungen zu Strukturen und Prozessen in der KMK sowie Schnittstellen und Zusammenarbeit mit dem KMK-Sekretariat in den Fokus. Die Fokusgruppe des Sekretariats befasste sich schwerpunktmäßig mit Stärken, Schwächen und Aufgaben des Sekretariats. Die Fokusgruppen der Interessensvertretungen beleuchteten, wie die Interaktion bzw. Zusammenarbeit mit der KMK erlebt wird, wie die Arbeitsweise der KMK in Bezug auf Strukturen und Prozesse wahrgenommen wird, und welche Anforderungen an eine zielführende Interaktion bzw. Zusammenarbeit mit der KMK bestehen. Alle Fokusgruppen ermöglichten Teilnehmenden, auch zusätzliche Punkte einzubringen.

Die Fokusgruppen mit Vertreterinnen und Vertretern der Arbeits- sowie Fachebene der Länder waren für zwei bis drei Stunden angesetzt. Abhängig von der Gruppengröße und Gesprächsbeteiligung der Teilnehmenden variierte die tatsächliche Dauer. Die Gespräche wurden nach Einwilligung der Teilnehmenden protokolliert, werden, ebenso wie die Fachgespräche, vertraulich behandelt und aggregiert ausgewertet.

<b>Gesprächsgruppe</b>	<b>Teilnehmende</b>
KMK Referent/-innen Schulbereich	12
KMK Referent/-innen Hochschulbereich	12
KMK Referent/-innen Kulturbereich	5
Fachebene Schulbereich	9
Fachebene Hochschulbereich	12
Fachebene Kulturbereich	3
Sekretariat	12
Interessensvertretungen Schulbereich	10
Interessensvertretungen Hochschulbereich	5
Interessensvertretungen Kulturbereich	3

## **Analyse der Organe und Gremien**

Die Analyse der Organe und Gremien stützt sich auf verschiedene Informationsquellen. Aus Fachgesprächen und Fokusgruppen wurden Eindrücke und Wahrnehmungen zur Gesamtstruktur gesammelt. Für die Analyse der Organe und Gremien wurden insbesondere die Eindrücke zu Strukturen von Organen, Gremien und Ausschüssen, Mechanismen und Prinzipien von Zuständigkeiten

sowie der Besetzung der Gremien mit den interviewten Personen reflektiert. Ebenso wurden prozessuale Aspekte, wie das Zusammenspiel von Gremien sowie der Ablauf von Kernprozessen mit den interviewten Akteursgruppen, besprochen.

Die Eindrücke aus den Fachgesprächen und Fokusgruppen wurden anschließend mit quantitativen Daten abgeglichen, plausibilisiert sowie weiterführend ausgewertet und bewertet.

Im Rahmen der Evaluation wurde als primäre Informationsquelle eine **Gremiendatenbank** für das Jahr 2022 erstellt, die die Informationen zur Gesamtstruktur der KMK bündelt. Zur Erhebung wurden die für die Auswertung zentralen Informationskategorien in einem Gremiensteckbrief systematisiert und von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sekretariats ausgefüllt. Die Angabe der Daten erfolgte für jedes Organ und Gremium der KMK und wurde von Prognos in einer Datenbank konsolidiert.

**i****Gremiensteckbriefe und -datenbank 2022**

Die Steckbriefe bestehen aus den nachfolgenden Kategorien, die in einer Datenbank zusammengefasst sind:

- Name des Gremiums | Vollständige Bezeichnung des Gremiums
- Zuordnung Sekretariat | Betreuendes Referat im Sekretariat
- Art des Gremiums | Gremientypen (vgl. Kapitel 4.1)
- Vorsitz | Name, Ministerium und Bundesland der\*des Vorsitzende\*n
- Mitgliederübersicht
- Ziele und Auftrag | Einsetzungsbeschlüsse oder sonstige Unterlagen
- Gremienbezug bzw. -bezüge | Gremium/Gremien, in denen Arbeitsergebnisse weiterberaten werden
- Sitzungen | Anzahl der stattgefundenen Sitzungen im Jahr 2022
- Beratungsgegenstände | Tagesordnungen für die stattgefundenen Sitzungen im Jahr 2022
- Beginn der Arbeit | Datum des Beginns der Arbeit oder „fortlaufend“
- Ende der Arbeit | Sofern zutreffend: geplantes Enddatum des Gremiums oder „fortlaufend“

Weiterführende Datenquellen, die bei dem Sekretariat angefragt und bereitgestellt wurden, sind:

- Beratungsunterlagen
- Tagesordnungen
- Niederschriften bzw. Sitzungsprotokolle

Die angefragten und bereitgestellten Informationen ermöglichen die Analyse der Strukturen und Prozesse der KMK.

Auf Basis der Gremiendatenbank erfolgte eine Auswertung der Gremienhierarchie und Binnenbezüge sowie eine Clusterauswertung. Die Auswertung der Binnenbezüge erfolgt durch die Verknüpfung der Angabe „Gremienbezüge“ für alle Gremien. Die dazu notwendigen statistischen Berechnungen und Anfertigung von Grafiken wurden mit R (Programmiersprache) durchgeführt. Um die

Gremienstruktur näher beschreiben zu können, wurden die in der Gremiendatenbank inkludierten Informationen und Daten mittels deskriptiver Statistik untersucht und ausgewertet.

Zur Auswertung der Tagesordnungspunkte wurden die Tagesordnungen in einer Exceldatenbank konsolidiert und einer Syntaxanalyse unterzogen. Dazu wurden die Zeichenfolgen („Strings“) auf Worthäufungen und -paarungen untersucht (Zwei- und Dreiworthäufungen). Ergänzend wurde die Datenbank zur Suche von Schlüsselwörtern genutzt, um die in den Fachgesprächen geäußerten Themen mit den durchgeführten Beratungen abgleichen zu können.

Niederschriften und Sitzungsprotokolle wurden keiner inhaltlichen Analyse unterzogen. Maßgebliches Erkenntnisinteresse waren strukturelle und prozessuale Themen, die vor allem über die enthaltenen Metadaten analysiert wurden. Beispiele dafür sind die Art der Beschlüsse, die Grobstruktur von Sitzungsprotokollen und vorbereitenden Unterlagen, Umfang der Unterlagen, Versanddaten der Unterlagen oder die Anzahl von Nachträgen.

## **Aufgabenanalyse Sekretariat**

Für die Organisationsanalyse des Sekretariats (s. Kap. 5) wurde eine systematische Aufgaben- und Aufwandserhebung in den koordinierenden Abteilungen II, III und IV durchgeführt. Ergebnis war eine quantifizierbare, belastbare Datenbasis, mit der qualitativ gewonnene Thesen überprüft und Zusammenhänge analysiert werden konnten. Dazu wurden zwei Arten von Daten erhoben:

- **Liste der Aufgaben/Aufgabenkatalog:** Erfasst wurden alle Tätigkeiten, die Arbeitszeit in den koordinierenden Abteilungen binden. Differenziert wurde dabei zwischen Aufgaben, die zur Koordinierung der KMK-Gremien und -Organe erbracht werden, sowie Aufgaben, die eine andere Wirkung haben. Um Vergleiche zwischen den Abteilungen und Referaten zu ermöglichen, wurde ein gemeinsamer Aufgabenkatalog für den gesamten Erhebungsbereich definiert und mit den Führungskräften abgestimmt.
- **Arbeitsaufwände:** Mit einer Aufwandserhebung im analytischen Schätzverfahren wurden auf Grundlage des Aufgabenkatalogs die erbrachten Arbeitsaufwände je Aufgabe für das Kalenderjahr 2022 erhoben. Die Erhebung wurde auf Referatsebene durchgeführt, um eine Balance zwischen Datengenauigkeit und Arbeitsaufwand herzustellen.

### **i**

#### **Aufwandserhebung im analytischen Schätzverfahren**

Mit dem analytischen Schätzen beschreibt das Organisationshandbuch des Bundes eine Erhebungsmethode für Aufgaben- bzw. Arbeitsaufwände. Im Vergleich mit anderen Methoden zeichnet sich das analytische Schätzen für die Erhebung von Aufgaben aus, die:

- unregelmäßig oder in geringer Häufigkeit auftreten,
- sich über einen längeren Zeitraum erstrecken oder erst in der Zukunft anfallen werden,
- im Zeitbedarf sehr stark streuen,
- überwiegend mit dispositiv-kreativen Anforderungen verbunden sind,

- auf sehr unterschiedliche Art und Weise erledigt werden.

Ebenso wird diese Methode empfohlen für „neue Aufgaben, veränderte Aufgaben, Führungsaufgaben, Aufgaben aus Spezialarbeitsgebieten“.<sup>27</sup>

Als Vorteile nennt das Organisationshandbuch:

- geringer Erhebungsaufwand
- Nutzung von Erfahrungswerten
- hohe Akzeptanz, Transparenz und Nachvollziehbarkeit
- kurze Erhebungsdauer<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat / Bundesverwaltungsamt (Hrsg.): Leitfaden zur Personalbedarfsermittlung. Stand 25. August 2021, S. 156.

<sup>28</sup> Ebd., S. 162.

---

## Impressum

---

Evaluation der Kultusministerkonferenz  
Analyse von Aufgaben, Strukturen und Prozessen der  
Kultusministerkonferenz

---

### Herausgeber

Prognos AG  
Goethestraße 85  
10623 Berlin  
Telefon: +49 30 52 00 59-210  
Fax: +49 30 52 00 59-201  
E-Mail: [info@prognos.com](mailto:info@prognos.com)  
[www.prognos.com](http://www.prognos.com)  
[twitter.com/prognos\\_aG](https://twitter.com/prognos_aG)

---

### Autoren

Jan Tiessen  
Susanne Heinzelmann  
Dr. Henner Kropp  
Michael Schaaf  
Sarah Anders  
Helga Orozco Klaß

---

### Kontakt

Jan Tiessen (Projektleitung)  
Telefon: +49 30 52 00 59-210  
E-Mail: [jan.tiessen@prognos.com](mailto:jan.tiessen@prognos.com)

---

Satz und Layout: Prognos AG  
Bildnachweis: © iStock-803265442  
Stand: November 2023  
Copyright: 2023, Prognos AG

---

Alle Inhalte dieses Werkes, insbesondere Texte, Abbildungen und Grafiken, sind urheberrechtlich geschützt. Das Urheberrecht liegt, soweit nicht ausdrücklich anders gekennzeichnet, bei der Prognos AG. Jede Art der Vervielfältigung, Verbreitung, öffentlichen Zugänglichmachung oder andere Nutzung bedarf der ausdrücklichen, schriftlichen Zustimmung der Prognos AG.

Zitate im Sinne von § 51 UrhG sollen mit folgender Quellenangabe versehen sein: Prognos AG (2023): Evaluation der Kultusministerkonferenz.