

Bildungsföderalismus mit Zukunft



Mit diesem gemeinsamen Positionspapier
möchten Bertelsmann Stiftung, Deutsche Telekom Stiftung
und Robert Bosch Stiftung einen Beitrag zur dringend notwendigen
Weiterentwicklung des deutschen Bildungsföderalismus leisten.

Die Stiftungen hoffen, dass dieses Ergebnis zweier Diskussionsrunden
mit führenden deutschen Bildungswissenschaftlern die Debatte über eine
solche Reform inhaltlich bereichern und weiter vorantreiben wird.
Dazu wollen wir mit den verantwortlichen politischen Akteuren in einen
Dialog über unsere Lösungsvorschläge treten.

Berlin, im September 2014



Dr. Jörg Dräger
Mitglied des Vorstandes
Bertelsmann Stiftung



Dr. Ekkehard Winter
Geschäftsführer
Deutsche Telekom Stiftung



Dr. Ingrid Hamm
Geschäftsführerin
Robert Bosch Stiftung

Bildungspolitischer Stillstand, große Herausforderungen

Trotz wesentlicher Fortschritte auf dem Weg zu einem leistungsstarken und chancengerechten Bildungssystem seit dem PISA-Schock 2001 steht Deutschland derzeit vor **enormen bildungspolitischen Herausforderungen**. Dies gilt für den qualitativ hochwertigen Ausbau des Kita-Systems und der Ganztagschulen, die Verankerung von individueller Förderung und Inklusion als zentrale pädagogische Prinzipien in Schule und Lehrerbildung ebenso wie für die Überwindung der in Deutschland weiterhin starken Abhängigkeit von Bildungserfolg und sozialer Herkunft oder die Rolle der beruflichen Bildung im Spannungsfeld von Fachkräftemangel und steigenden Studierendenzahlen.

Die Bewältigung dieser und weiterer gesamtstaatlicher Herausforderungen benötigt zwingend ein konsequentes und abgestimmtes Handeln von Bund, Ländern und Kommunen. Doch trotz vermeintlich günstiger Rahmenbedingungen einer großen Koalition auf Bundesebene und weitgehend überwundener ideologischer Grabenkämpfe zwischen den politischen Lagern herrschte seit der Bundestagswahl bildungspolitischer Stillstand. Die Umsetzung der ohnehin an vielen Stellen präzisierungsbedürftigen oder gar lückenhaften Vereinbarungen im Koalitionsvertrag war monatelang blockiert, weil über die konkrete Zweckbindung und ministeriale Zuständigkeit für bereits in der Haushaltsplanung eingestellte sechs Milliarden Euro gestritten wurde.

Auch die unabhängig davon mit Blick auf die gewachsenen Aufgaben der Länder dringend erforderliche Reform der Bildungsfinanzierung scheiterte an vielfältigen institutionellen Blockaden des bestehenden Bildungsföderalismus. Weder eine Grundgesetzänderung zur Auflösung des sogenannten „Kooperationsverbotes“ noch eine grundgesetzlich bereits vorgesehene pauschale Umverteilung der Umsatzsteuerpunkte zu Gunsten der Länder fand die not-

wendigen politischen Mehrheiten; dabei verliefen die Positionen der handelnden Akteure quer zwischen Parteien, Fach- und Finanzpolitikern sowie dem Bund und einzelnen Ländern. Auch übergreifende Gremien wie die Kultusministerkonferenz (KMK) oder die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) konnten keinen Ausweg finden aus dieser politischen und verfassungsrechtlichen Pattsituation.

Aktuelle Problemlagen: systemische Blockaden, inadäquate Ressourcenausstattung und konzeptionelles Vakuum

Diese Koordinierungsprobleme haben System. Denn der deutsche Bildungsföderalismus leidet unter höchst komplexen und gleichzeitig unbeständigen Kooperationsstrukturen sowohl vertikal zwischen Bund und Ländern als auch horizontal auf Ebene der Bundesländer. Er ist **geprägt von zerstückelten Zuständigkeiten entlang der Bildungskette über verschiedene Ministerien und föderale Ebenen hinweg**. Während etwa die Verantwortung für den betrieblichen Teil der Berufsausbildung und Fragen zur Weiterbildung bei der Bundesregierung liegt, sind für die Bereiche Kita, Schule, Berufsschule und Hochschule die Länder und dort wiederum in der Regel verschiedene Ministerien zuständig. Hinzu kommt, dass selbst innerhalb einer Bildungseinrichtung ein Wirrwarr an Zuständigkeiten herrscht: Während sich die Kommunen um Schulgebäude, Turnhallen, Hausmeister und Sekretariate kümmern, zeichnen die Länder für Lehrer und Curricula verantwortlich – und der Bund subventioniert (über Umwege) den Ausbau der Ganztagschulen, die Kantinen und die Nachhilfe.

Die **hohe personelle Fluktuation insbesondere der Kultusminister** und auch die **Sprunghaftigkeit der bildungspolitischen Agenden** führen zusätzlich dazu, dass viele Reformen wenig nachhaltig sind. Nur ein Beispiel hierfür ist die schulpolitische Diskussion um das achtjährige Gymnasium (G8), das die Bundes-

länder zunächst einführen, um nun nach wenigen Jahren wieder zu G9 zurückkehren zu wollen. Die hohe Komplexität und Volatilität des deutschen Bildungsföderalismus resultieren auch im Bildungsalltag in nicht unerheblichen **Schwierigkeiten**, etwa **bei der Vergleichbarkeit bzw. fehlenden gegenseitigen Anerkennung von Bildungsabschlüssen** oder der **Mobilität von Schülern, Studierenden und Lehrpersonal** innerhalb des föderalen Systems.

So ist es nicht verwunderlich, dass der Bildungsföderalismus in der Bevölkerung zunehmend an Rückhalt verliert. In Umfragen plädiert eine große Mehrheit der Bürger für bundesweit einheitliche Standards in Kindergärten, Schulen und Universitäten. Die bildungspolitische Verantwortung von den Ländern auf den Bund zu übertragen, wäre jedoch nicht nur verfassungsrechtlich höchst problematisch, sondern würde vor allem auch die aktuellen bildungspolitischen Herausforderungen nicht lösen. Statt nach einem bildungspolitischen Zentralstaat zu verlangen, gilt es also vielmehr, den **Föderalismus so zu gestalten, dass die Länder ihn – im Rahmen einer adäquaten Ressourcenausstattung und gesamtstaatlich getragener Ziele – als Chance für einen fairen Wettbewerb um gute Lösungskonzepte** nutzen können. Beide Rahmenbedingungen sind jedoch auch nach dem jüngsten Kompromiss zur Lockerung des Kooperationsverbots und der vollständigen Übernahme der BAföG-Finanzierung durch den Bund nicht erfüllt.

Mit dem qualitativ hochwertigen Ausbau an Kitaplätzen und Ganztagschulen, der Umsetzung der Inklusion im allgemein bildenden Schulsystem sowie in der beruflichen Bildung und der Bewältigung der stetig wachsenden Studierneigung stehen die Länder derzeit vor **vielfältigen neuen bildungspolitischen Aufgaben**. **Die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel reichen dazu aber trotz der nunmehr vereinbarten Entlastungen auch künftig nicht aus.** Nach der Föderalismusreform 2006 sind die Länder dabei unter doppelten Druck geraten: Zum einen ist es durch das darin enthaltene „Kooperationsverbot“ für den Bund allenfalls noch

über Umwege möglich, die Länder bei ihren Bildungsaufgaben über zweckgebundene Förderprogramme zu unterstützen. Daran würde auch die jüngst angekündigte Verfassungsänderung allenfalls für Einzelfälle von „überregionaler Bedeutung“ im Hochschulbereich etwas ändern. Zum anderen machen nun auch zunehmend die Kommunen ihre verfassungsrechtlichen Ansprüche auf angemessene Ausstattung zur Erfüllung der wiederum ihnen übertragenen Aufgaben geltend, so etwa beim Ausbau der Kindertagesbetreuung für Unter-Dreijährige oder bei der Inklusion. Dieses grundgesetzlich verankerte „Konnexitätsprinzip“, also die Bindung der Ausgabenlast an die Aufgabenlast, ist mit Blick auf die bildungspolitischen Bund-Länder-Beziehungen zunehmend aus der Balance geraten.

Die bestehende Ordnung des deutschen Bildungsföderalismus blockiert aber nicht nur eine adäquate, aufgabengerechte Ressourcenausstattung der Länder, sondern verhindert vor allem auch die Entwicklung gesamtstaatlich getragener Ziele und inhaltlicher Konzepte zur Bewältigung der bildungspolitischen Herausforderungen. Das institutionelle Koordinierungsdefizit hat zur Folge, dass es auch bei zentralen bildungspolitischen Fragen nur **wenige bzw. unklar operationalisierte Ziele** gibt. Die Kulturministerkonferenz hat zwar erste Anstrengungen in diese Richtung übernommen, einigt sich aber weiterhin häufig nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Wenige quantitative Ziele wie die „Erhöhung der Weiterbildungsquote auf 50 Prozent der Erwerbsbevölkerung“ oder die „Halbierung der Schulabbrecherzahl“, auf welche sich Bund und Länder bereits vor über fünf Jahren verständigt haben, reichen nicht aus. Zudem fehlt es insbesondere an qualitativen Konzepten, wie diese und andere Ziele erreicht werden sollen. So herrschen ein von allen beteiligten Akteuren zu verantwortendes **konzeptionelles Vakuum und normative Unterbestimmtheit im Hinblick auf die „großen Fragen“ der Bildungspolitik**. Die Folge ist beispielsweise, dass Schulen zwar zunehmend auf Ganztagsbetrieb oder Inklusion umstellen, es jedoch unklar bleibt, wie guter Ganztag und gute Inklusion gestaltet sein sollten.

Potenziale der Bildungsforschung

Die Wissenschaft kann Bund, Länder und Kommunen dabei unterstützen, bildungspolitische Entscheidungen auf der Informationsgrundlage von relevanten Befunden aus der Bildungsforschung zu treffen. Neben quantitativer und qualitativer Bildungsforschung spielen hier für eine Kontextualisierung und Evaluation von Reformprozessen im Bildungssystem auch historische, international-vergleichende und grundlagentheoretische Bildungsforschung eine wichtige Rolle. Diese **Potenziale der Wissenschaft** bleiben jedoch bislang in weiten Teilen ungenutzt.

Bildungspolitische Reformschritte und Modellversuche werden in Deutschland viel zu selten wissenschaftlich evaluiert. Zudem produzieren bestehende Studien zwar regelmäßig wertvolles **Beschreibungs- und Diagnosewissen, kaum jedoch Erklärungs-wissen** über die Gründe. Es fehlt insgesamt die Bereitschaft von Bildungspolitik und -verwaltung, aufwendige „Kausalstudien“ oder explorative Feldstudien zu finanzieren. Im schulischen Bereich gibt es beispielsweise kaum Untersuchungen zu zentralen Fragestellungen wie etwa zur Wirksamkeit von Inklusion, Ganztagschulen oder unterschiedlichen Modellen der Lehreraus- und Lehrerfortbildung. Im Hochschulbereich sind nicht einmal vergleichende Studien zu den dort erzielten Kompetenzen vorhanden.

Auch die eingangs beschriebenen Blockaden im Bildungsföderalismus behindern die Forschungstätigkeit. Neben **datenschutzrechtlichen Differenzen** zwischen den Bundesländern erschweren teilweise auch **politisch motivierte Interventionen** den Datenzugang zu Forschungszwecken und verhindern eine größere Transparenz im Vergleich der Bundesländer. Im schulischen Bereich dürfen beispielsweise viele aus Steuergeld erhobene Daten nur eingeschränkt und, wenn überhaupt, nach einem langwierigen Antragsverfahren ausgewertet werden. Darüber hinaus gestaltet sich bei wissenschaftlichen Studien der **Feldzugang insgesamt schwierig**. Auch die feh-

lende Koppelung bzw. Harmonisierung von wissenschaftlichen und administrativen Datensätzen sorgt für eine mangelnde Vergleichbarkeit und erschwert so die Generierung von Erklärungswissen über unterschiedliche Bildungsergebnisse erheblich.

Natürlich muss sich auch die Wissenschaft selbstkritisch mit ihrer bisherigen Rolle auseinandersetzen. Denn obwohl einerseits Datenmangel und Schwierigkeiten beim Zugang zu und der Vergleichbarkeit von Datensätzen zu konstatieren sind, liegen andererseits heute schon zahlreiche Datensätze vor, die nur unzureichend ausgewertet werden. Auch **gesellschaftliche Relevanz und die Einhaltung höchster Qualitätsstandards** verdienen bei manch groß angelegter Studie eine kritische Überprüfung.

Die größte Schwierigkeit und Quelle von Missverständnissen im Zusammenspiel zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik im Bildungsbereich liegt allerdings darin, dass sich selbst mühsam gewonnenes Erklärungswissen nicht ohne Weiteres in Handlungswissen übersetzen lässt. Denn bei der Generierung von Handlungswissen kommen immer **normative Prämissen** ins Spiel, die von der Politik in einem Fachdiskurs bestimmt und öffentlich begründet werden müssen. In unserem föderalen System findet dieser Diskurs bislang nur isoliert und ohne systematischen Ansatz statt.

Unsere Empfehlungen

Einheitliche Ziele setzen und konzeptionelle Lücken füllen – für eine entideologisierte Bildungspolitik

In einem leistungsstarken Bildungsföderalismus muss die Politik – unabhängig von deutschlandweit variierenden Rahmenbedingungen – in einer gemeinsamen Anstrengung **länderübergreifende Bildungsziele bestimmen** und diese kontinuierlich verfolgen. Die Bildungsforschung kann im Zusammenwirken mit der Bildungspraxis wesentlich zur Füllung des derzeitigen konzeptionellen Vakuums beitragen. Sie kann aber nur dann über vorhandenes Beschreibungswissen hinaus das für fundierte politische Entscheidungen erforderliche **Erklärungswissen generieren**, wenn Bildungsreformen systematisch wissenschaftlich evaluiert und auch aufwendigere Forschungs-Designs finanziell wie politisch gefördert werden. Erst anhand dieses Erklärungswissens ist es der Politik möglich, über einen öffentlichen Diskurs **Handlungswissen abzuleiten**. Dabei sollte unbedingt auch die Perspektive der Bildungspraxis und weiterer Akteure wie Eltern oder Nutzer der Bildungsangebote einbezogen werden, um sicherzustellen, dass sich wissenschaftlich verlässliche Erkenntnisse auch gesellschaftlich tragen lassen. Für die Wissenschaft müssen dazu vorhandene Datensätze sowohl leichter zugänglich als auch, wo erforderlich, harmonisiert werden; auch datenschutzrechtliche Regelungen sind sinnvoll zu vereinheitlichen. Im Gegenzug muss die Bildungsforschung ihre Studien noch stärker an **gesellschaftlicher Relevanz und höchster methodischer Qualität** messen lassen.

Aufgabengerechte Ressourcenausstattung der Länder und Kommunen sicherstellen – nach echtem Bedarf statt politischem Kalkül

Deutschland muss mehr Geld in Bildung investieren. Damit die Länder und Kommunen ihren neuen Aufgaben nachkommen können, muss ihnen vom Bund entsprechend mehr Geld zur Verfügung gestellt werden. Um dies zu ermöglichen, ist der jetzt vereinbarte Kompromiss schon mittelfristig nicht hinreichend. Notwendig wäre eine Änderung des Grundgesetzes und vollständige Aufhebung des sogenannten Kooperationsverbotes oder alternativ eine konsequente Umsetzung des geltenden Grundgesetz-Artikels 106, wonach die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern nach Bedarf anzupassen ist. In jedem Fall sind **Länder und Kommunen bedarfsgerecht mit hinreichend eigenen Ressourcen auszustatten**, damit sie nicht länger als Bittsteller auftreten müssen, sondern die ihnen zugewiesenen Aufgaben adäquat erfüllen können. Ressourcen sollten nicht nur aufgabengerecht zugewiesen, sondern auch an der richtigen, d. h. wirksamsten Stelle eingesetzt werden. Deshalb müssen wissenschaftliche **Befunde noch stärker als bislang zur Grundlage bildungspolitischer Entscheidungen und die Länder mehr Transparenz über die Ergebnisse** ihrer Bildungspolitik ermöglichen.

Institutionelle Blockaden überwinden und Zuständigkeiten klar zuweisen – Bildung als nationale Aufgabe wahrnehmen

Ein hohes Maß an institutioneller Komplexität und personeller Volatilität liegt bis zu einem gewissen Grad in der Natur des deutschen Bildungsföderalismus. Dennoch sollten alle Anstrengungen unternommen werden, um daraus erwachsende negative Auswirkungen auf den Bildungsalltag zu vermeiden. Institutionelle Blockaden, die wie derzeit die Handlungsfähigkeit des politischen Systems gefährden, müssen in gemeinsamer Anstrengung aller beteiligten Akteure dauerhaft überwunden werden. Dies erfordert eine **klare Zuweisung von Verantwortlichkeiten** und damit verbunden die **Reduzierung institutioneller Schnittstellen** auf ein unverzichtbares Minimum. Die gegenseitige Anerkennung vergleichbarer Lehrinhalte und Bildungsabschlüsse ist ebenso zu gewährleisten wie reibungslose Übergänge zwischen verschiedenen Bildungsphasen und -bereichen. Indem er alle am Bildungsprozess Beteiligten noch besser vernetzt und Fachexpertise kontinuierlich einbezieht, könnte ein **Nationaler Bildungsrat** wesentlich zu einem produktiveren Umgang mit vielen dieser systemischen Herausforderungen beitragen.

Impulsgeber für einen Bildungsföderalismus mit Zukunft: der Nationale Bildungsrat im Detail

Ein Nationaler Bildungsrat nach Vorbild des Wissenschaftsrates könnte wichtige Impulse geben, um einige der benannten Herausforderungen des deutschen Bildungsföderalismus nachhaltig zu meistern. Ein solches Gremium würde bei **der Definition von Zielen unterstützen und entsprechende Lösungskonzepte entwickeln**, eine dafür **adäquate Ressourcenausstattung und -verteilung** ermitteln sowie als **Ort eines kontinuierlichen Bildungsdiskurses zwischen Wissenschaft, Politik und Praxis dienen**.

Wichtigstes Ziel eines Nationalen Bildungsrates ist das von **Parteilpolitik unabhängige** Erarbeiten von **Empfehlungen für zentrale Fragen der deutschen Bildungspolitik** entlang des Lebenslaufes und im Lichte aktueller wissenschaftlicher Befunde. Wichtig ist dabei die Anlage des Bildungsrates ohne direkte politische Steuerungsfunktion, sondern als **diskursives Konsensorgan** aus Vertretern von Praxis und Wissenschaft sowie – anders als beim gescheiterten Bildungsrat der 60er und 70er Jahre – Verantwortlichen aus Bund, Ländern und Kommunen. Denn für die gelingende Umsetzung der entwickelten Konzepte ist es erforderlich, dass die entsprechenden Empfehlungen von allen beteiligten Akteuren gleichermaßen getragen werden. Es ist explizit nicht Ziel des Nationalen Bildungsrates, ein deutschlandweit einheitliches Bildungssystem zu schaffen, sondern das föderale System konzeptionell zu stärken. Ein dergestalt **leistungsfähiger Bildungsföderalismus** macht überall in Deutschland passgenaue Bildungsangebote je nach regionaler Ausgangslage.

Als **Forum vergleichsweise hoher inhaltlicher und personeller Kontinuität** in einem ansonsten stark volatil geprägten Politikfeld wäre der nationale Bildungsrat ein wichtiger Impulsgeber für neue Forschungszugänge und -programme an der Schnittstel-

le zwischen Wissenschaft und Praxis und damit für die Generierung von **mehr Erklärungswissen als Basis zur Ableitung entsprechenden Handlungswissens**. Er sortiert die wissenschaftlichen Erkenntnisse und übersetzt diese für Politik und Praxis in fundierte Empfehlungen, insbesondere

- zu einer **normativen Zielbestimmung** und -präzisierung sowie Definition einheitlicher Qualitätsstandards für alle relevanten Aspekten von Bildung im Lebensverlauf,
- zur **Entwicklung langfristiger Strategien** für gesamtstaatlich relevante Bildungsthemen wie z. B. der Umsetzung von Inklusion in Schule und dualer Berufsausbildung, dem qualitativ hochwertigen Ausbau von Kitas und Ganztagschulen oder der Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung,
- zum **effizienten Ressourceneinsatz**, indem die erarbeiteten Konzepte bereits den dafür notwendigen Ressourcenaufwand und Fragen föderaler Zuständigkeiten berücksichtigen, sowie
- zur Strategie, zum Umfang und zu Standards der **Bildungsberichterstattung und -evaluation** (komplementär zu den klar definierten Aufgaben des IQB).

Entscheidend für einen funktionsfähigen und leistungsstarken Bildungsföderalismus ist nicht allein die Aufhebung formeller Kooperationshindernisse zwischen Bund und Ländern, sondern eine **auf Transparenz, Austausch und aktuellen Forschungsbefunden basierende Bildungspolitik**. Dazu würde ein Nationaler Bildungsrat einen nachhaltigen Beitrag leisten. Ein erster Schritt dorthin könnte ein zeitlich begrenzter Bildungskonvent mit klarem thematischen Auftrag sein.

Die Stiftungen danken den folgenden Expertinnen und Experten für ihre wertvollen Anregungen und Hinweise im Rahmen zweier Diskussionsrunden sowie zu diesem Positionspapier:

Prof. Dr. Sabine Andresen	Goethe-Universität Frankfurt a. M.
Prof. Dr. Martin Baethge	Soziologisches Forschungsinstitut, Göttingen
Prof. Dr. Johannes Bellmann	Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Prof. Dr. Wilfried Bos	Institut für Schulentwicklungsforschung, Dortmund
Prof. Dr. Hans-Peter Füssel	Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Frankfurt a. M.
Prof. Dr. Hans-Christoph Koller	Universität Hamburg
Prof. Dr. Hans Anand Pant	Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen an der Humboldt-Universität zu Berlin
Prof. Dr. Manfred Prenzel	Technische Universität München
Prof. Dr. Thomas Rauschenbach	Deutsches Jugendinstitut, München
Prof. Dr. Sabine Reh	Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Frankfurt a. M.
Prof. Dr. Hans-Günther Roßbach	Otto-Friedrich-Universität Bamberg
Prof. Dr. Josef Schrader	Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Bonn
Prof. Dr. Petra Stanat	Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen an der Humboldt-Universität zu Berlin
Prof. Dr. Erich Thies	ehem. Generalsekretär der KMK, Berlin
Prof. Dr. Ulrich Trautwein	Eberhard Karls Universität Tübingen
Prof. Dr. Horst Weißhaupt	Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Frankfurt a. M.

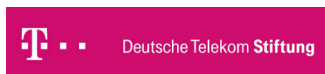
Ansprechpartner Stiftungen

| BertelsmannStiftung

Ralph Müller-Eiselt

Telefon + 49 5241 81-81456

Ralph.Mueller-Eiselt@bertelsmann-stiftung.de



Dr. Gerd Hanekamp

Telefon + 49 228 181-92010

Gerd.Hanekamp@telekom.de

Robert Bosch Stiftung

Dr. Roman Rösch

Telefon + 49 711 46084-138

Roman.Roesch@bosch-stiftung.de