

LEITARTIKEL

Erich Thies

Festhalten oder verändern?

Gedanken über die Notwendigkeit, nach neuen Wegen in der Bildungspolitik zu suchen

Vorbemerkung

Natürlich ist das eine rhetorische Frage! Denn sonst müsste man ja nichts schreiben. Aber zu lange schon bewegt sich unsere Bildungspolitik in festgeschriebenen Bahnen, ohne dass sie allgemeine Zustimmung oder Anerkennung finden würde. Auch wenn das Feld der Schulpolitik naturngemäß wenig geeignet ist, alle Beteiligten wirklich zufrieden zu stellen – selbst ein vorstellbarer und vielleicht sogar erforderlicher Grundkonsens in unserer Gesellschaft über das, was „gute Schule“ ist, scheint weit entfernt. Stattdessen gibt es in der Öffentlichkeit seit Jahren eine breite Diskussion über die Leistungsfähigkeit unseres Bildungssystems. Zugespitzt hat sich diese Diskussion nach der ersten Pisa-Veröffentlichung im Jahr 2000. Die Öffentlichkeit war schockiert, weil plötzlich deutlich wurde, dass die Ergebnisse des deutschen Bildungssystems allenfalls mittelmäßig waren im Vergleich zu anderen Staaten. Hinzu kam eine erhöhte Sensibilität der Öffentlichkeit angesichts einer unsicheren und auch – im Gegensatz zu den Jahrzehnten zuvor – unvorhersehbar gewordenen wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Situation, die gerade Eltern dazu bewegen musste, besonderes Augenmerk auf eine hervorragende Schulbildung zu legen, weil allein hierdurch die Chance für eine gute und gesicherte Zukunft ihrer Kinder gegeben ist. Beides zusammen war zu viel für eine erfolgsgewohnte und selbstgewisse bundesrepublikanische Gesellschaft. Die Kultusministerkonferenz reagierte umgehend mit den „Sieben Handlungsfeldern“ und der Errichtung des „Instituts für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen“ (IQB) (2004), das Bildungsstandards entwickeln und eigene empirische Untersuchungen nach internationalen Maßstäben durchführen sollte. Beide Entscheidungen haben die bildungspolitischen Maßnahmen der Länder bestimmt und über viele Jahre gehalten; auch wenn man zweifeln kann, ob sich alle Länder auch heute noch für die Errichtung des IQB entscheiden würden. Denn: Die nach internationalen Maßstäben empirisch erhobenen Zahlen erlauben in ihrer Differenzierung Rückschlüsse auf die Qualität von Schulen und Schulformen, die politisch unbequem sind, eher ungern öffentlich gemacht werden und die verdeckt bleiben trotz aller Emphase, mit der man die Durchsichtigkeit von Leistungsverhältnissen fordert.

In der Öffentlichkeit wird seit dieser Zeit jede Entscheidung im Schulbereich aufmerksam und kritisch verfolgt. (Bei den Hochschulen überwiegend im Interesse einer hinreichenden Zahl von Studienplätzen oder hinsichtlich der Diskussion über Studiengebühren.) Die öffentliche Aufmerksamkeit umfasst die ganze Breite des Bildungssystems und ist nicht überwiegend parteipolitisch geprägt: Vorschulische Bildung, Schulen, Hochschulen, Forschung, Berufsbildung und Weiterbildung.

Die Öffentlichkeit verfolgt generell schier endlose und sich auch wiederholende Diskussionen über Bildungsinhalte von Kindergärten, hinreichende Zahl an Kindergartenplätzen, mehr Sprach-eingangsprüfungen als es Länder gibt, Schulstrukturen und Ganztagschulen, Gemeinschaftsschulen, verwirrende Namen von Schularten in den Ländern, Lehrerversorgung, Mobilitätsprobleme für Schüler und auch Lehrer, Differenzierung und Dauer gemeinsamen Lernens, Bildungsstandards und deren ausbleibende generelle Umsetzung, „Zentralabitur“, Sprachen und Sprachenfolgen, MINT-Fächer, Defizite in Wirtschaftskompetenz, Sport und ästhetischer Bildung, G8/G9 und deren hin und her, Integrationsprobleme und Kosten von Inklusion, Hochschulzulassung und Studiengebühren, gestufte Studiengänge an Fachhochschulen und Universitäten und deren modulare Verwerfungen, seit vielen Jahren bestehende, gravierende Defizite der Lehrerbildung, Diskussionen über das Verhältnis von Universitäten und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, Mangel an Fachhochschulen, Anzahl und qualitative Anforderungen von Ausbildungsberufen und Berufsfachschulen, Durchlässigkeit der Bildungseinrichtungen, Anerkennung ausländischer Abschlüsse, Mangel an Fachkräften und Defizite in der Organisation lebenslangen Lernens ...

Zudem ist die öffentliche Diskussion geprägt durch eine allgemeine und nicht einlösbare Erwartung, dass nämlich der für Schule verantwortliche Staat allein die Fragen von Bildung und Erziehung beantworten könne und demgemäß natürlich auch müsse. Tenorth hat zurecht darauf aufmerksam gemacht, dass Staat und Politik die Grenzen ihrer Verantwortung deutlich machen müssen und nicht länger den Eindruck erwecken sollten, schulische Probleme alleine lösen zu können.

Hinzu kommt der gescheiterte „Bildungsgipfel“ (2008), gescheitert, weil die Länder letztlich nicht bereit waren die sog. „demographische Rendite“ – ein abscheuliches Wort –, also die durch den Rückgang der Kinderzahlen rechnerisch frei werdenden Mittel im Bildungssystem zu belassen. So sollen angesichts der „Schuldenbremse“, die natürlich im Rahmen der Finanzplanungen von Bund und Ländern auch die Finanzierung von Schulen und Hochschulen betreffen wird, Einsparungen auch in bislang eher sakrosankten Bereichen vorgenommen werden. Und sogar im Musterland Baden-Württemberg ist beabsichtigt, tausende von Lehrerstellen einzusparen. Auch die in den folgenden Jahren bekannt gemachten Ergebnisse von Pisa-Studien sowie die von den Ländern selbst verantworteten Vergleiche von Schulleistungen in Deutschland haben die öffentliche Diskussion über die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems und einen gerechten Zugang zu ihm für alle Kinder nicht befrieden können. Stattdessen entstand eine Diskussion über Bildungsstandards und deren fehlende Umsetzung in den Ländern. Und es verstärkte sich der Eindruck in der Öffentlichkeit, dass die Kultusministerkonferenz aus sich heraus und alleine nicht imstande ist, die Situation nachhaltig zu verbessern und ihre im Prinzip richtigen zentralen Entscheidungen in den Ländern auch zu verwirklichen.

Aus Überlegungen, wie Abhilfe zu schaffen sei, entstand die Idee eines „Nationalen Bildungsrats“. Beflügelt wurde diese Idee auch durch die Diskussion über die Abschaffung des „Kooperationsverbots“. Dabei sollten eigentlich durch die Föderalismusreform II die Zuständigkeiten von Bund und Ländern neu geordnet werden mit dem Ziel, ein höheres Maß an Klarheit und Eindeutigkeit auch hinsichtlich der Finanzverantwortung herzustellen. Die Länder, vor allem die Staatskanzleien und nicht die Fachministerien, wollten ihre „Kulturohheit“ deutlich vom Bund abgrenzen. Die Folge war, dass dem Bund untersagt wurde, in die Bereiche von Schule und Hochschule dauerhaft hinein zu finanzieren. Diese Diskussion wird bis heute geführt und spielte eine nicht unbedeutende Rolle für die Parteien im Bundestagswahlkampf.

1 Grundzüge der Debatte

Im „Plädoyer für die Einrichtung eines Nationalen Bildungsrats“ (Robert Bosch Stiftung, 2012) wird deutlich formuliert – eine Feststellung die auch der öffentlichen Meinung entspricht –, worin die entscheiden Schwächen bestehen:

- ein *Leistungsdefizit*, aufgewiesen durch die Vergleichsstudien,
- ein *Gerechtigkeitsdefizit*, wie es der zu enge Zusammenhang von Bildung und sozialer Herkunft darstellt
- sowie ein *Steuerungsdefizit*, wie es sich angesichts der oben genannten Schwierigkeiten erweist, auf die Probleme angemessen und nachhaltig zu reagieren.

Das Thema Defizite in der „Bildung“ wird nun allerdings eng mit dem Thema „Föderalismus“ verbunden. Man traut der jetzigen Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen schlachtweg nicht zu, die Probleme inhaltlich verbindlich und auch finanziell in der Wahrnehmung gesamtstaatlicher Verantwortung zu lösen. Die Debatte über die Abschaffung des sog. Kooperationsverbots zeigt dieses sehr deutlich. Gegen jede populistische Absicht, die Verantwortung für Schulen und Hochschulen zentral bei der Bundesregierung zu verankern, geht es hier aber nicht um Vereinheitlichung und Zentralismus, sondern um die Stärkung der föderalen Struktur. Ein Nationaler Bildungsrat kann ein Weg sein, durch substantielle Beteiligung der Länder und Kommunen starke gesamtstaatliche Verantwortung zu realisieren.

Aufgaben und Struktur eines Bildungsrats sind im „Plädoyer für die Errichtung eines Nationalen Bildungsrats“ hinreichend genau beschrieben. Aber woran scheiterte der Deutsche Bildungsrat, der von 1965 bis 1975 arbeitete, zentrale Themen wie Ganztagsschulen, Lehrerbildung, Jugendarbeitslosigkeit, Chancengleichheit, selbständige Schule aufgriff und dabei gute Ideen hervorbrachte?

Den Protokollen von Kabinettssitzungen der Bundesregierung ist zu entnehmen, dass der Deutsche Bildungsrat ursprünglich gedacht war in Analogie zum Wissenschaftsrat, der bereits seit 1957 erfolgreich und mit hoher öffentlicher Anerkennung arbeitete. So heißt es – und das klingt wie von heute – im Kabinettprotokoll vom 6. Mai 1964: „Angesichts der auch nach Meinung der Bundesregierung schwerwiegenden Mängel des deutschen Bildungs-, insbesondere Schulwesens hatte sich der BMI (Bundesminister des Inneren) seit Beginn des Jahres 1963 um die Errichtung eines Deutschen Bildungsrats durch Bund und Länder bemüht. Dieser sollte nach dem Vorbild des Wissenschaftsrats für eine möglichst einheitliche Bildungspolitik in der Bundesrepublik Sorge tragen und außerdem dem Bund einen angemessenen Einfluss sichern.“

Der Bund konnte sich jedoch nicht gegen die Länder durchsetzen. Heraus kam eine *Bildungskommission*, die von Bund und Ländern berufen wurde, und eine *Verwaltungskommission* mit nur *beratender* Stimme. Immerhin sollten auch Vertreter der Kommunen berufen werden. (Näheres s.: „Über die Idee eines Nationalen Bildungsrats. Ein Beitrag zur Bildungspolitik“, Denkströme, Journal der Sächsischen Akademie der Wissenschaften, Heft 9, S.107 ff. Leipzig 2012.)

Das Geheimnis der Wirksamkeit des Wissenschaftsrats lag und liegt allerdings im *Zwang zum Konsens*. Nur im Konsens zwischen Experten und berufserfahrenen Personen auf der einen und den verantwortlichen Vertretern der Bundesregierung und der Landesregierungen auf Ministerebene auf der anderen Seite können Beschlüsse gefasst werden. Und auch wenn diese „nur“ den

Charakter von Empfehlungen haben, sind sie grundsätzlich *umsetzungsreif*, weil diejenigen, die die politische und staatliche Macht innehaben, sie auch zu verwirklichen, in die Entscheidungen eingebunden sind und sich dann auch nicht mehr politisch entziehen können, ohne selber einen erheblichen Ansehensverlust und politischen Flurschaden in Kauf zu nehmen. Gescheitert ist der Bildungsrat von 1965 also daran, dass seine guten Ideen eben „nur“ gute Ideen waren und die aus ihnen resultierenden Empfehlungen nicht die Bedingungen ihrer Verwirklichung mitdenken mussten.

Die Heftigkeit der Debatte ist der Niederschrift einer Sondersitzung der Kultusministerkonferenz vom 29. September 1965 zu entnehmen. Naturgemäß ging es wesentlich um das Benennungsverfahren und die Vorschläge für die Zusammensetzung. Die Benennungen der Länderseite erfolgten über die Ministerpräsidenten. Die Kultusminister sprachen über außerordentlich prominente Namen, Namen, die in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland in Politik und Wissenschaft eine Rolle spielten oder spielen werden: u. a. Hellmut Becker, von Hentig, von Weizsäcker, Helge Pross, Klaus von Bismarck, Ludwig Raiser, DFG-Präsident, Hans Maier, der Nobelpreisträger und Präsident der MPG Butenandt, Berthold Beitz, dem Bankier Abs, Heinrich Roth, Dahrendorf und Picht. Die gesamtgesellschaftliche Bedeutung eines Deutschen Bildungsrats war allen Teilnehmern bewusst, der Bund sollte allerdings soweit wie möglich herausgehalten werden. Auch reformorientierte und politisch starke Kultusminister wie Wilhelm Hahn und Paul Mikat waren, durch ihre selbstbewussten Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen geprägt, nicht daran interessiert, den Bund stärker zu involvieren. Finanzierungsfragen scheinen damals keine zentrale Rolle gespielt zu haben. Im Übrigen sollte jeder Eindruck vermieden werden, es handele sich um eine Hilfsorganisation der Kultusministerkonferenz oder diese selber wolle gar Bildungsrat sein.

Die politische Situation von heute stellt sich jedoch völlig anders dar:

1. Die föderale Verfasstheit der Bundesrepublik Deutschland hat ihre Wurzel in den ehemaligen deutschen Ländern. Die Kulturhöheit der Länder als die Basis des Föderalismus ist allerdings auch ausdrücklich gegen die „Gleichschaltung“ der Länder im Nationalsozialismus definiert. Diese Wurzel ist in der gegenwärtigen Diskussion weit in den Hintergrund getreten und spielt politisch eigentlich keine Bedeutung mehr.
2. Die föderale Struktur im Bildungsbereich steht anders als in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg und den Zeiten des „Wirtschaftswunders“ auf dem Prüfstand, verstärkt durch die Diskussion über die Föderalismusreform II. Man traut den Akteuren eben nicht mehr zu, für ein soweit wie nötig einheitliches und sozial gerechtes Bildungssystem Sorge zu tragen, es auskömmlich zu finanzieren und international leistungs- und damit wettbewerbsfähig zu gestalten. (Im Bereich von Wissenschaft und Forschung geschieht das mithilfe des Bundes durch den Hochschulpakt, die Exzellenzinitiative, den Pakt für Forschung und Innovation, durch erhebliche Mittelsteigerungen für DFG, MPG, HGF und WGL.) Würde man eine Volksabstimmung über die Frage durchführen, ob dem Zentralstaat mehr Verantwortung für Schulen und Hochschulen zukommen sollte, wäre diese aller Voraussicht nach erfolgreich. Umfragen bestätigen das, und das gilt für die Länder im Westen und weit stärker noch für die neuen Länder.
3. Die international angespannte und schwer zu kalkulierende Wirtschaftssituation hat viele Ängste in der Bevölkerung geweckt und Sorge um die Zukunft ihrer Kinder entstehen lassen. Das war vor fünfzig Jahren, zu Zeiten des „Wirtschaftswunders“ und ungebrochenen wirtschaftlichen Aufschwungs nicht so.

4. Das deutsche Bildungssystem ist anders als vor fünfzig Jahren über „Bologna“ und „Lissabon“ eng in das europäische Bildungssystem eingebunden und sieht sich internationaler Konkurrenz weit über Europa hinaus ausgesetzt und zwar mit erheblichen politischen und wirtschaftlichen Folgen. Im „Gutachten zu Forschung und Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands“ (EFI, 2012) steht dieser Aspekt im Vordergrund. Die „Herausforderung China“ (S.100 ff.), um nur ein Beispiel zu nennen, gekennzeichnet durch dynamisches Wirtschaftswachstum, quantitative Größe, zentralpolitisch vorgenommene Zielsetzungen und finanzielle Steuerung – und viele kluge, wissenshungrige, fleißige und auch bescheidene Menschen – stellt nur *einen* von mehreren Faktoren dar, die eigentlich dazu zwingen müssten, die eigene und vornehmlich am eigenen politischen Interesse orientierte bildungspolitische Strategie zu überdenken und *von allen Akteuren in Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam verantwortete und finanzierte Ziele in Schule, Hochschule, Wissenschaft und Forschung zu verfolgen*. Das ist allerdings nicht zu sehen.

Die föderale Struktur Deutschlands wirkt dagegen in der Öffentlichkeit und auch aus der internationalen Perspektive angesichts der europäischen Entscheidungsstrukturen und den Folgen einer globalen Wirtschaftsverflechtung provinziell und durch regionalpolitische Interessen geprägt. Und zwar in ihrem konkreten Handeln. Um auf Schule zurückzukommen: Grundsätzlich ist wohl die Auffassung richtig, dass Entscheidungen über schulische Bildung vor allem in der Region und im Zusammenwirken von Land und Kommune getroffen werden sollten und zwar unter Einbeziehung elterlichen Willens. Das enthebt aber eben gerade nicht von der Notwendigkeit, allgemein gültige *Rahmungen* vorzunehmen in den Bereichen, die rahmungsfähig sind und eines Rahmens bedürfen, um Leistungsfähigkeit, Gerechtigkeit und Mobilität in Deutschland zu gewährleisten. Im Gegenteil, gerade wenn man Wettbewerb gewährleisten und schulische Ausbildung regional-spezifisch sinnvoll gestalten will, braucht man einheitliche und verlässliche Rahmungen. Das heißt, die Öffentlichkeit hat das Recht, gesamtgesellschaftliche Verantwortung von allen beteiligten Akteuren zu erwarten.

2 Argumente für einen Nationalen Bildungsrat

Im Folgenden werden Argumente in der Absicht angeführt, die Bedenken, die gegen einen Nationalen Bildungsrat vorgebracht werden, zu entkräften oder zumindest zu relativieren.

2.1 Warum ein neues Gremium, in dem dann doch auch nur geredet wird?

In der Tat ist der Nationale Bildungsrat ein neues Gremium. Aber eines, in dem durch das institutionell geforderte Zusammenwirken von fachlicher Expertise, berufserfahrenen und öffentlich anerkannten Personen – mit hoffentlich gesundem Menschenverstand – und staatlichen Entscheidungsträgern von Bund und Ländern unter Einbeziehung von Vertretern der Kommunen eine *konensorientierte Plattform* entsteht, die wie der Wissenschaftsrat hohe Akzeptanz und öffentliches Interesse erfährt. Hierdurch entsteht der erforderliche politischer Druck, der eine Umsetzung der Empfehlungen auch mit längerfristigen und wahlperiodenüberschreitenden Perspektiven erheblich wahrscheinlicher macht. Zur Zeit gibt es *kein* Gremium, das Vertreter der kommunalen Ebene und berufserfahrenen und öffentlich anerkannte Personen *systematisch* in eine Erörterung von Zielen, Maßstäben und Strukturen unseres Bildungssystems einbezieht.

2.2 Haben wir nicht genug Gremien im Bildungsbereich: Kultusministerkonferenz, Wissenschaftsrat und Gemeinsame Wissenschaftsministerkonferenz?

Kultusministerkonferenz und Gemeinsame Wissenschaftskonferenz könnten „näher zusammenrücken“. Beide, ausschließliche staatliche Gremien, könnten terminlich, räumlich und verwaltungsmäßig zusammengebracht werden. Dies entspricht einem pragmatischen Vorschlag, den der damalige Wissenschaftsminister Frankenberg in die Kultusministerkonferenz einbrachte. Allerdings ohne Erfolg. Die Wissenschaftsminister der Länder (sowieso Teil der KMK) und Vertreter der Bundesregierung könnten in einem eigenen Sitzungsteil ihre GWK-Entscheidungen treffen. Beide Gremien sind unverzichtbar, um das Verwaltungshandeln der Länder untereinander und mit dem Bund abzustimmen.

Bildungsrat und Wissenschaftsrat zusammen könnten dann nach strukturell gleichem Verfahren bildungspolitische Empfehlungen zur gesamten „*Bildungskette*“ abgeben. Eine Zusammenarbeit von Wissenschaftsrat und Bildungsrat war bereits in der damaligen Diskussion über den Bildungsrat vorgesehen.

2.3 Warum reformieren wir nicht einfach die Kultusministerkonferenz?

Die Kultusministerkonferenz ist älter als die Bundesrepublik Deutschland. Alle Versuche, sie zu reformieren, indem man z. B. den Präsidenten – in Analogie zum Modell der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) – für einen längeren Zeitraum wählt oder aber dem Generalsekretär eine stärkere Rolle zuweist, sind bislang gescheitert. Das Prinzip der Einstimmigkeit bei haushaltsrelevanten Fragen ist nicht aufzuheben und führt häufig zu „dünnen“ Kompromissen oder sogar Entscheidungsunfähigkeit. Auch lässt sich der Eindruck nicht verwischen, dass die Länder eine starke Kultusministerkonferenz eigentlich gar nicht wollen, dass sie eigentlich keine gesamtstaatliche Verantwortung explizit wahrnehmen wollen – schon gar nicht mit Einbeziehung des Bundes – und sich mehr an ihrem jeweiligen Landesinteresse orientieren. Nach der Föderalismusreform II haben vor allem die wohlhabenden Länder ihre Eigenwege betont. Es ging dann nicht mehr um CDU- oder SPD-geführte Länder oder alte oder neue Länder, sondern eigentlich um „arme“ oder „reiche“.

2.4 Lassen sich die Probleme nicht über einen Bildungsstaatsvertrag zwischen den Ländern lösen?

Drei Länder – Bayern, Sachsen und Niedersachsen – sind mit diesem Vorschlag vor einiger Zeit an die Öffentlichkeit gegangen. Inzwischen sind es nur noch zwei. Einmal abgesehen von einem unmittelbaren Landtagswahlinteresse sollten Aufgaben wie einheitliche Bildungsstandards und deren Umsetzung, Anerkennung der Lehramtsabschlüsse über einen Staatsvertrag, also rechtsverbindlich und damit einklagbar gelöst werden. Zu fragen ist allerdings, warum denn die Länder in der Kultusministerkonferenz nicht durch ihre Fachressorts imstande sind, untereinander die erforderliche Verbindlichkeit herzustellen. Die Ländervertreter könnten dieses selber leisten, wenn sie denn ihre eigenen Beschlüsse auch tatsächlich verwirklichen würden. Zudem helfen drei von sechszehn Ländern nicht viel. Die SPD-geführten Länder haben bereits erklärt, dass sie keinen Bildungsstaatsvertrag wollen. Diese Initiative zeigt eher das Unvermögen und die Hilflosigkeit der Länder, was die gemeinsame verbindliche Verwirklichung der eigenen Beschlüsse betrifft. Und

die Initiative zeigt auch die Absicht, der Diskussion um einen Nationalen Bildungsrat durch eine eigene Konstruktion zu begegnen.

2.5 Kann ein Nationaler Bildungsrat Einfluss nehmen auf die Finanzierung von Einrichtungen oder Modellen im Bildungsbereich, vor allem den Schulen?

Es ist sehr gut vorstellbar, dass Finanzierungen von Bund und Ländern von einschlägigen Empfehlungen des Bildungsrats abhängig gemacht werden. Das galt bis vor einigen Jahren für Empfehlungen des Wissenschaftsrats zum Hochschulbau. Im jetzigen politischen Spiel wollen die Länder – gleich ob SPD- oder CDU-geführte – nur Geld vom Bund, aber keinen Einfluss oder gar Mitentscheidung des Bundes, weil sie sich dann national abstimmen müssten.

2.6 Wodurch kann ein Nationaler Bildungsrat den erforderlichen öffentlichen Einfluss gewinnen?

Wie der Wissenschaftsrat muss er über ein objektiviertes Verfahren der Auswahl seiner Mitglieder und die Berufung durch den Bundespräsidenten hervorgehoben werden. Seine politische Bedeutung und Anerkennung kann er nur gewinnen über die Ergebnisse seiner Arbeit und deren Wirksamkeit in Form einer sichtbaren qualitativen Verbesserung von Schule und Hochschule. Er darf kein Gremium von überwiegend Experten und schon gar nicht von Funktionären sein.

2.7 Gibt es durch den Bildungsrat wirklich eine Garantie für die Umsetzung von Entscheidungen im Bildungsbereich?

Eine Garantie kann es durch kein länderübergreifendes Gremium – auch nicht durch die Kultusministerkonferenz – geben, weil die letzte Entscheidung beim Gesetzgeber, vor allem als Haushaltsgesetzgeber, in Bund und Ländern liegt. Je höher jedoch die öffentliche Aufmerksamkeit ist und je stärker die Akzeptanz des Gremiums, desto eher erfolgt die politische Realisierung.

2.8 Welche Konsequenzen ergeben sich für das sog. Kooperationsverbot, wenn man einen Bildungsrat einrichtet?

Ein Nationaler Bildungsrat kann, auch wenn das „Kooperationsverbot“ so bestehen bleiben sollte, Empfehlungen für Bund und Länder abgeben durch die die erforderliche Einheitlichkeit im Bildungssystem gewährleistet wird, ohne dass wettbewerbliche Wege der Länder und regionale Besonderheiten verloren gingen. Bei Wegfall des „Kooperationsverbots“ hätte ein Bildungsrat (zusammen mit dem Wissenschaftsrat) die Möglichkeit, *finanzwirksame Empfehlungen* auch für eine dauerhafte Finanzierung von Schulen und Hochschulen abzugeben.

2.9 Was geschieht in Schule und Hochschule, wenn das „Kooperationsverbot“ nicht entfällt?

Es entstehen ernsthafte Finanzierungsprobleme in Schule und Hochschule. Das dauerhafte finanzielle Engagement des Bundes über den jetzigen Stand hinaus müsste sinnvollerweise allerdings auch zu einem entsprechenden Mitentscheidungsrecht in einem Nationalen Bildungsrat führen.

2.10 Was wäre ein dringend lösungsbedürftiges Problem, dem sich ein Nationaler Bildungsrat widmen könnte?

Zum Beispiel dem Problem der Lehrerbildung! Seit der Integration der Lehrerbildung in die Universitäten aus vor allem besoldungstechnischen Gründen sind ihre Probleme ungelöst. Auch wenn die Kultusministerkonferenz Standards für die Bildungswissenschaften und die Fächer beschlossen hat, bedeutet das nicht, dass sich auch die Realität der Lehrerbildung in den Universitäten verändert hat. Die Standards erinnern eher an schulische Lehrpläne. Das Problem ist aber nur über eine neue Struktur zu lösen, z. B. durch eine „School of Education“, die in Analogie zur Ausbildung der Mediziner das Angebot in Lehre und Forschung für die gesamte Lehrerbildung einer Universität verantwortet. Die Studierenden gewinnen so endlich einen „Ort“ ihrer Ausbildung, dem sie sich zugehörig fühlen und der die Berufsbezogenheit ihres Studiums gewährleistet. Die Fachwissenschaften wären gezwungen, berufsfeldbezogene Angebote zu machen. Und auch die erforderlichen schulpraktischen Erfahrungen könnten durch eine School of Education organisiert werden. Das setzt voraus, dass die Studierenden des Lehramts auch dort immatrikuliert sind, die einschlägigen Professuren dort zugeordnet werden – und zwar mit allen auch kapazitätsrechtlichen Konsequenzen. Es gilt also, die Struktur zu definieren, in der eine Universität am ehesten die Möglichkeit hat und gehalten ist, den Belangen einer qualitativ hochwertigen Lehrerbildung Rechnung zu tragen. Innerhalb dieser Struktur müssen die Universitäten dann die Möglichkeit haben, eigene Wege zu verfolgen und eigene Schwerpunkte zu setzen. Und es kann nicht darum gehen, Standards so weit zu differenzieren, dass sie wie staatliche Vorschriften inhaltlicher Art wirken.

Lehrerbildung ist der Schlüsselbereich, auf dem sich die Qualität von Unterricht und auch Studium entscheiden wird. Das ist allgemein bekannt und eigentlich eine Platte. Gleichwohl ist die Lehrerbildung seit vielen Jahren sträflich vernachlässigt worden. Ein Nationaler Bildungsrat müsste dieses Thema aufgreifen und die für eine einheitliche Lehrerbildung erforderlichen und die Mobilität von Lehrern ermöglichen Rahmen-Empfehlungen abgeben.

2.11 Wie stehen die Parteien zum „Kooperationsverbot“ und zum Bildungsrat?

Es scheint so als wären sich alle Parteien einig, das sog. Kooperationsverbot abzuschaffen, wenn auch auf verschiedenen Wegen. Die Bundesregierung hat dieses ausdrücklich durch die Bundesbildungssministerin erklärt. Das Land Hessen ist anderer Meinung. Einigen kann man sich wohl unter den CDU-geführten Ländern nicht. Die SPD ist der gleichen Meinung, also Abschaffung, will jedoch Einfluss und Finanzierung des Bundes durch eine Änderung des Grundgesetzes auch auf die Schulen ausweiten. Die FDP will seit langem mehr zentrale Verantwortung und spricht sich für die Abschaffung aus. Hinsichtlich des Bildungsrats ist die Parteien-Lage noch schwerer zu beschreiben: Der Bundesparteitag der CDU hat 2012 beschlossen, einen Bildungsrat institutionalisieren zu wollen. Der letzte CDU-Minister ist allerdings nicht mehr im Amt, die CSU ist dagegen, die SPD ebenfalls, die grüne Kultusministerin Nordrhein-Westfalens hat sich für einen Bildungskonvent nach Maßgabe des Wissenschaftsrats ausgesprochen, also einen anderen Namen gewählt, die FDP hat sich bereits früh für einen Nationalen Bildungsrat stark gemacht.

Eindeutig sind die politischen „Fronten“ also nicht. So wurden auf einer Tagung der großen Stiftungen zum Thema „Bund, Länder und Kommunen in gemeinsamer Verantwortung: Wege in einen leistungsfähigeren Bildungsföderalismus“ (2013) Positionen deutlich, z. B. der Ministerpräsidentin des Saarlandes, Kramp-Karrenbauer (CDU) sowie des Thüringer Kultusministers, Mat-

schie (SPD), die sich eindeutig für einen Bildungsrat aussprachen und damit die „Linien“ durchbrachen.

2.12 Welche Position nimmt der Bundeselternrat als Stimme von unmittelbar Betroffenen ein?

Der BER hat sich (s. Presseerklärung vom 25. November 2012) für den Wegfall des „Kooperationsverbots“ ausgesprochen. Er setzt sich für länderübergreifend einheitliche Rahmenbedingungen im Bildungswesen ein. Dort heißt es: „Die Länder müssen sich dazu verpflichten, die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz umzusetzen (sic!) und dafür einen belastbaren Zeitplan vorlegen. Eine unabhängige, länderübergreifende Institution soll den Umsetzungsprozess überwachen und steuern.“

2.13 Wird der Einfluss der Bundesregierung in einem Nationalen Bildungsrat nicht zu groß? Hätten wir dann nicht ein Zuviel an Zentralismus und ein Zuwenig an regional bestimmtem Einfluss?

Die Hauptfinanziers des Bildungssystems sind die Länder. Schulen und Hochschulen werden von ihnen getragen. Die Verantwortung für Schulen und Hochschulen und die damit gegebene Finanzierungslast muss sich auch als politisches Gewicht niederschlagen. Wenn jedoch Schule, Hochschule und Forschung qualitativ hochwertig sein und eine gerechte Verteilung von Bildungschancen gewährleisten sollen, das Bildungssystem zudem international konkurrenzfähig sein soll, dann ist es erforderlich, zusätzliche Mittel durch den Bund einfließen zu lassen. Zugleich wird deutlich, dass die Länder bei zusätzlichen Mitteln des Bundes diesem auch ein inhaltliches Mitentscheidungsrecht einzuräumen hätten. Ein System „Bildungsrat“ könnte zu einer ausgewogenen, von Politik, Wissenschaft *und* gesundem Menschenverstand geprägten Balance zwischen Einheitlichkeit und Vielfalt im Bildungsbereich in Deutschland führen.

Schlussbemerkung

Es ist davon auszugehen, dass das Themenfeld „Föderalismus, Föderalismusreform, Kooperationsverbot, Bildungsrat“ in der kommenden Legislaturperiode zwar eine Rolle spielen wird, aber angesichts von Wirtschaft und Finanzen, von sozialen Themen und Infrastruktur nicht von zentraler Bedeutung ist. Die Bundeskanzlerin hat das Thema mehrfach eher ironisch – mit ihren Erfahrungen in Bürgergesprächen im Hintergrund – gegen die separaten Länderinteressen angesprochen. Sie hat damit das allgemeine Unbehagen der Bevölkerung an den Problemen im Bildungsbereich aufgenommen. Nach erfolgter Regierungsbildung wird wohl das Thema „Kooperationsverbot“ und Föderalismus auch wegen dringend zu lösender Finanzierungsfragen erneut aufgegriffen werden müssen. Denn man kann davon ausgehen, dass Länder und Kommunen eine angemessene Finanzierung von Schule und Hochschule, Wissenschaft und Forschung dauerhaft nicht werden leisten können. Bereits die zur Zeit sehr erfolgreich laufenden, aber befristeten Pakte in Wissenschaft und Forschung werden von den Ländern kaum in der erforderlichen Höhe weiterfinanziert werden können. Auch eine – nicht zweckgebundene – Erhöhung der Umsatzsteuerpunkte zugunsten der Länder gewährleistet nicht eine auskömmliche Finanzierung im Bildungsbereich, weil nach aller Erfahrung kurzfristige, wahlpolitisch interessante und arbeitsplatzrelevante Investitionsentscheidungen im Zweifelsfall Vorrang haben werden.

Die momentane Diskussion über die Koalitionsvereinbarung zeigt eher finanzpolitisches Umverteilungsinteresse als zündende Ideen dazu, wie es im Bildungs- und Forschungsbereich weitergehen soll. Mehr Geld für die Länder scheint die Devise zu sein und steinerne Infrastruktur von hoher Bedeutung. Von langfristigen Perspektiven für den Forschungsbereich und dessen internationaler Wettbewerbsfähigkeit ist nichts zu hören. Ein Nationaler Bildungsrat könnte zusammen mit dem Wissenschaftsrat für Bund und Länder hilfreich sein.

Eine schwächere Alternative zum Nationalen Bildungsrat wäre ein Sachverständigenrat in Analogie zu den bestehenden Konstruktionen in Wirtschaft und Gesundheit. Er könnte in Verbindung mit dem regelmäßig erscheinenden gemeinsamen Bildungsbericht von Bund und Ländern arbeiten, wäre aber erheblich weniger öffentlich sichtbar und politisch weniger wirksam als ein Nationaler Bildungsrat.

Verf. Prof. Dr. Erich Thies, Staatssekretär des Landes Berlin a. D., Generalsekretär der Kultusministerkonferenz a. D., E-Mail: erich.thies@gmail.com