

Graffito für einen
neuen Föderalismus

Bildung bunt

Jörg Dräger

Hätte der Bürger das Sagen, wäre das Ende des Bildungsföderalismus längst besiegelt. Zu weit verbreitet ist die Auffassung, die Vielfalt der Schulsysteme schade der Qualität und bringe nichts als Chaos. Der Königsweg zur Bildungsrepublik ist für eine große Mehrheit der Bevölkerung, dem Bund mehr Verantwortung zu übertragen. Das allein aber würde nichts verbessern und zudem die föderalen Grundfesten unseres Staates erschüttern. Schneller und wirkungsvoller ist es, die Rollenaufteilung zwischen Bund und Ländern neu zu regeln und nach drei Zielen auszurichten: Bessere Konzepte, mehr Geld an der richtigen Stelle und mehr Transparenz.

Länder sträuben sich gegen Transparenz

Das kann auch ohne eine weitere, langwierige Föderalismusreform gelingen. Mehr noch: Es muss gelingen. Denn der Unmut in der Bevölkerung über die Bildungspolitik baut zunehmend Handlungsdruck auf. Kanzlerin Merkel war sichtlich beeindruckt von der massiven Unzufriedenheit mit dem Bildungsföderalismus, der ihr bei ihren Bürgerdialogen begegnete, die das Kanzleramt in Zusammenarbeit mit den Volkshochschulen und der Bertelsmann Stiftung in der ersten Jahreshälfte veranstaltete. Man könne nicht dauerhaft Politik gegen den Willen der Bevölkerung machen, resümierte sie. Es ist nicht abwegig, bei diesem Satz an einen anderen, ähnlich lakonischen Satz zu denken, mit dem Michail Gorbatschow

1989 die Konsequenzen einer Reformblockade vorhersagte: Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben.

Der Handlungsdruck steigt, weil die Bundesländer sich beharrlich weigern, den Bildungsföderalismus funktionsfähig zu machen. Auch wenn wir seit PISA 2001 mehr über die Leistungsfähigkeit der deutschen Schulsysteme wissen, so lautet der grundsätzliche Befund doch: Die Länder entziehen sich systematisch einer Kontrolle der Ergebnisse ihrer Bildungspolitik. Der innerdeutsche PISA-Ländervergleich wurde inzwischen wieder abgeschafft, über die Förderschulen weiß die Bildungswissenschaft kaum etwas. Und vorhandene Daten, etwa aus alten PISA-Studien, halten die Länder bewusst unter Verschluss, anstatt sie an Bildungsforscher weiterzureichen. Transparenz: Fehlanzeige.

Wenn aber niemand weiß, was am Ende herauskommt, warum dann 24 verschiedene Sprachtests für Kita-Kinder, sechzehn verschiedene Lehrpläne und über einhundert verschiedene Typen von Sekundarschulen in Deutschland? Der Wettbewerb um die beste Lösung ergibt nur Sinn, wenn die Resultate gemessen, veröffentlicht und verglichen werden. Dann könnten wir aus der Vielfalt der Wege lernen. Genau das geschieht aber heute nicht. Dabei ist gerade in einer Phase des Umbaus, den derzeit viele Länder beim Wandel ihrer Schulsysteme in Richtung Zweigliedrigkeit vornehmen, eine fundierte Analyse von elementarer Bedeutung. Denn der Erfolg einer Bil-

dungspolitik, die ohne Fakten gesteuert wird, wäre eher Zufall und ist mithin wenig wahrscheinlich.

Ewiger Streit ums Geld

Ein weiterer Quell bildungspolitischen Ärgers ist die chronische finanzielle Überforderung von Ländern und Kommunen. Diese Überforderung führt dazu, dass Länder und Kommunen immer wieder nach dem Bund rufen, um ihren Aufgaben nachkommen zu können. Ausbau von Kindertagesstätten, Ganztagschule, Studienplätze – der Bund soll bezahlen, aber nicht mitbestimmen, was mit dem Geld passiert. Am Ende einigt man sich auf einen Mix an Zuständigkeiten.

Ein Beispiel Ganztagschule: Die Kommunen sind für Schulgebäude, Hausmeister und die Gestaltung des Nachmittags verantwortlich, die Länder für Lehrer und Lehrpläne, der Bund für die Kantine und die Subvention der Nachhilfe. Da überrascht es wenig, dass Bildungsforscher kürzlich in einer Studie der Bertelsmann Stiftung der Ganztagschule ein „konzeptionelles Vakuum“ attestierten. Geteilte Verantwortung führt in der Politik leider meist zu Unverantwortlichkeit. Zudem schachern die Länderminister bei jedem neuen Einzelprogramm des Bundes mit allerlei Tricks um die Verteilung der Gelder. Jedes Land findet mit seinen Egoismen garantiert Gehör. Denn beschließen können Bund und Länder nur einstimmig.

Kein Wunder, dass sich bei den Bürgern Verdruss breitgemacht hat. Laut Umfragen würden sich vier von fünf Deutschen lieber heute als morgen vom Bildungsföderalismus verabschieden. Denn zum Unverständnis über das föderale System kommt zuweilen persönliche Frustration hinzu: Schüler, Eltern, Lehrer, Professoren – wer in ein anderes Bundesland umzieht, muss sich neu zurechtfinden. Und so mancher fühlt sich schlichtweg drangsalieri, weil am alten Wohnort erbrachte Leistun-

gen in der neuen Heimat nichts mehr wert sind.

Doch dem zynischen „Vater versetzt, Kind sitzen geblieben“ steht das Mantra der Ministerpräsidenten entgegen: „Bildung ist Ländersache.“ Formal ist das sicher richtig. Bildung ist – als eines von wenigen Politikfeldern – ureigene Länderkompetenz. Verlagere man auch diese zum Bund, sagen Juristen, sei der Föderalismus als Ganzes in Gefahr. Der aber ist im Grundgesetz per Ewigkeitsklausel festgeschrieben. Doch gegen den geballten Unmut der Bürger lässt sich so nicht überzeugend argumentieren.

Zentrale Steuerung ist keine Lösung

Dabei gibt es sehr wohl inhaltliche Argumente gegen eine zentrale Steuerung des Bildungswesens durch den Bund. Zum einen: Starnberg ist nicht Berlin und Köln nicht die Oberlausitz. Städte und Gemeinden, in denen siebzig Prozent der Kinder aus Zuwandererfamilien stammen, stehen vor anderen Aufgaben – Sprachförderung, interkulturelle Sozialarbeit – als Kommunen mit einem Migrationsanteil von unter fünf Prozent. Ländliche Regionen, die vom Bevölkerungsschwund betroffen sind, brauchen andere Lösungen für die Zukunft ihrer Kindertagesstätten und Schulen als Großstädte mit wachsenden sozialen Brennpunkten. Um lokalem Bedarf gerecht zu werden, von der Nachfrage nach Ganztagsunterricht bis hin zu den Konsequenzen der demografischen Entwicklung, sollten Gestaltungsmöglichkeiten eher an die Kommunen verlagert werden als an eine Bundesbehörde.

Zum anderen ist es bei Umzügen von Familien in ein anderes Bundesland nicht ein Mangel an Einheitlichkeit, der den Kindern oftmals die Integration in die neue Schule schwer macht. Vielmehr fehlt es an Unterrichtsformen, die auf jeden Schüler individuell eingehen. Damit sich

nach einem Umzug ein Kind leichter in der neuen Schule zurechtfindet, ist das pädagogische Prinzip der individuellen Förderung viel entscheidender als ein bundesweit bis ins Detail vereinheitlichter Lehrplan. Die Unterschiede in den Lernfortschritten sind heute schon innerhalb ein und derselben Klasse größer als zwischen Bundesländern. Genau solche konzeptionellen Kernfragen aber, nämlich wie Kinder am besten lernen, werden derzeit in Deutschland kaum debattiert.

Nationaler Bildungsrat und langfristige Finanzausstattung

Was also ist zu tun? Wer bessere Bildung erreichen und den Föderalismus retten möchte, muss Bildungspolitik neu denken und föderale Prozesse neu regeln. Drei Schritte könnten viel bewirken. *Erstens*: Ein Nationaler Bildungsrat nach dem Vorbild des Wissenschaftsrates sollte die Kompetenz aus Bund, Ländern, Wissenschaft und Praxis bündeln. Der Rat kann die großen konzeptionellen Fragen beantworten: Was ist guter Ganztagsunterricht? Wie gelingt Inklusion? Wie kann Bildungserfolg von sozialer Herkunft entkoppelt werden?

So könnten Empfehlungen entstehen, die politische Bindewirkung entfalten. Ein Beispiel: Von einem Nationalen Bildungsrat entwickelte Konzepte für eine Reform der Lehrerbildung hätten dank ihrer hohen Reputation beste Chancen, das Prinzip der individuellen Förderung möglichst schnell in die Unterrichtspraxis zu tragen. Angesichts der immer größeren Vielfalt in den Klassenzimmern ist das die derzeit größte Herausforderung für unser Schulsystem.

Solche konzeptionellen Impulse jenseits ideologischer Streitereien, gemeinsam getragen von Wissenschaft und Schulpraxis und erarbeitet im Austausch mit der Politik, würden jedem einzelnen Land und jeder einzelnen Schule helfen.

Deutschland muss *zweitens* für Bildung mehr Geld an der richtigen Stelle investieren. Länder und Kommunen haben mit dem Krippenausbau, flächendeckenden Ganztagschulen und den dauerhaft hohen Studierendenzahlen neue Aufgaben, für die sie auch zusätzliche Mittel benötigen. Das bedeutet konkret: Schluss mit den vielen Einzelprogrammen wie Hochschulpakt oder Ganztagschulprogramm. Stattdessen sollte der Bund die Länder pauschal mit genug eigenem Geld ausstatten. Dazu ist übrigens nicht mal eine Grundgesetzänderung nötig: Dort steht schon heute in Artikel 106, dass die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer bei Bedarf, also auch bei den oben genannten zusätzlichen Aufgaben, neu festzusetzen sind. Die Länder müssen folglich nicht als Bittsteller auftreten, sondern haben einen klaren Anspruch.

Wenn es darum geht, diesen Anspruch durchzusetzen und den Kuchen für die Länder möglichst groß zu machen, könnten sich die Landesregierungen auch nicht länger hinter Sonntagsreden verstecken, in denen sie die Bedeutung von Bildung preisen, aber auf leere Kassen verweisen. Denn die Höhe der finanziellen Grundausrüstung für die Länder, um Kindertagesstätten und Schulen ausreichend zu finanzieren, könnte sich sofort verbessern, wenn Transferleistungen umgeschichtet würden. Kindergelderhöhungen, Elterngeld für Gutverdiener, Ehegattensplitting für kinderlose Paare, Betreuungsgeld – es ist zweifelhaft, wie viel von den vierzehn Milliarden Euro, die diese Maßnahmen jährlich kosten, wirklich bei den Kindern ankommt. Käme dieses Geld den Bundesländern für ihre jeweils drängendsten Bildungsaufgaben zu, könnte über das gemeinsame Interesse der Länder und den Hebel des Bundesrates endlich mehr Vernunft in die Bildungsfinanzierung einziehen.

Das zeigt: Das sogenannte Kooperationsverbot steht einer hinreichenden,

langfristig angelegten Finanzausstattung und einer praktikablen Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen nicht im Wege. Für die Defizite im Bildungswesen ist nicht die alleinige Länderhoheit der vergangenen sechs Jahre verantwortlich, sondern eine über die vergangenen Jahrzehnte sich hinziehende falsche Kooperation. Die verbreitete Forderung nach einer Rückkehr zur gemeinsamen Zuständigkeit von Bund und Ländern im Bildungsbereich folgt einer Logik, die bereits gescheitert ist. Bis 2006 gab es unzählige Sonderprogramme des Bundes, wann immer neue Herausforderungen für die Länder auftauchten. Doch diese Herausforderungen waren nie in allen Ländern gleichermaßen ausgeprägt: Vier Milliarden Euro für Ganztagschulen – prinzipiell eine gute Idee, aber in Sachsen wurden ohnehin fast alle Schulen ganztags betrieben. Hochschulpakt für neue Studienplätze – gut gemeint, aber nicht in allen Ländern bestand hier ein echter Mangel. Da aber keiner zu kurz kommen wollte, folgten stets komplizierte Aushandlungsprozesse zwischen Ländern und Bund. Nach den am Ende zumeist faulen Kompromissen dürfte sich niemand zurücksehen.

Transparenz der Ergebnisse

Notwendig sind *drittens* eindeutige Zuständigkeiten und mehr Transparenz: Die Länder und stärker als bislang auch die Kommunen bleiben für Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen zuständig, aber der Bund misst künftig die Ergebnisse. Das muss die Bedingung für die pauschal zugewiesenen Finanzmittel sein. Denn zur Selbstkontrolle sind die Länder offensichtlich nicht bereit. Wenn Bildungspolitik nicht länger dem Bauchgefühl folgen soll, bedarf es dringend vergleichbarer Daten und Fakten. Im Grundgesetz wäre dies einfach zu regeln: Schon heute heißt es in Artikel 91b, dass der

Bund sich an „internationalen“ Leistungsvergleichen beteiligen darf. Man müsste also nur „und nationalen“ einfügen. Mehr Transparenz wird die Qualität der Schulen in Deutschland verbessern. Sie zeigt, wo die Schwachstellen des jeweiligen Bildungssystems liegen und wie man gegenseitig voneinander lernen kann. Aber umgekehrt muss sich dann auch jede neu gewählte Landesregierung fragen: Verändere ich tatsächlich ein erfolgreiches Bildungssystem, nur um etwas anders zu machen als die Vorgängerregierung?

Die einheitliche Überprüfung von Leistungsstandards an Schulen hat Einfluss auf die Lernkultur im Klassenzimmer. Das Verhältnis von Lehrern und Schülern erhält eine neue Grundlage. Denn jetzt arbeiten beide Seiten auf ein gemeinsames Ziel hin, an dem sie gemessen werden: die Schüler daran, wie viel sie gelernt haben, und die Lehrer daran, wie gut ihr Unterricht war. Transparenz kann man fair gestalten. Die Briten beispielsweise messen nicht nur die absolute Qualität der Schulen, sondern auch den jeweiligen Lernfortschritt der Schüler. Eine Schule in Berlin-Zehlendorf wird zwar insgesamt in der Regel besser sein als eine in Wedding. Aber genauso wichtig ist, wie viel die Kinder in einer bestimmten Zeit hinzulernen. Und da können Brennpunktschulen durchaus besser abschneiden als so manches humanistische Gymnasium.

Dieser Dreischritt wäre die Basis für einen neuen Transparenz-Föderalismus: der Bildungsrat als zentraler Ort nur für inhaltliche Konzepte; klare und verlässliche Verteilung der Gelder; nachvollziehbare und faire Vergleiche der Ergebnisse ohne Interessenkonflikte. Eine solche Reform könnte die Unterstützung der Bürger zurückgewinnen. Denn für sie ist Bildung nicht zuallererst Ländersache, sondern das wichtigste Gut der gesamten Republik.