

Initiative für eine gesamtstaatliche Bildungsstrategie

Gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen – Analyse und Empfehlungen

Auf Bitten der Niedersächsischen Landesregierung haben elf Experten aus den Bereichen Bildung und Soziologie, Bildungsökonomie und Bildungsrecht im November 2014 eine Studie zur Bildungslandschaft in Deutschland vorgelegt. Die wichtigsten Ergebnisse werden hier mit Zustimmung der Autoren in leicht aktualisierter Form zusammengefasst. Die beteiligten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und ihre Institutionen sind auf Seite 126 aufgeführt.

Arbeits- und Lebenswelten und die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen insgesamt haben sich in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend gewandelt, unser Bildungssystem aber hat diese Entwicklung in seiner Qualität und Finanzierung nicht nachvollzogen und wird den Anforderungen nicht gerecht. Erforderlich ist deshalb ein rasches und abgestimmtes Handeln der Politik.

Die heutigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und die neuen Arbeits- und Lebenswelten brauchen ein angemessen aufgestelltes Bildungssystem, um das gesamte Bildungspotenzial zu heben. Dieses Bildungssystem muss allen offenstehen.

Mehr noch: Es muss um alle aktiv werben. Ungleich verteilte Bildungschancen können durch viel stärker auf die Bedürfnisse des Einzelnen zugeschnittene Bildungsangebote und Lernformen ausgeglichen werden. Davon profitieren alle. Bildungsbenachteiligungen werden abgebaut und Hochbegabte gefördert. Eine horizontale und vertikale Durchlässigkeit des Bildungssystems erlaubt Veränderungen über den Lebensverlauf und die Anpassung an sich wandelnde Umwelten. Bildungsangebote müssen daher für alle Altersgruppen verfügbar, erreichbar und verlässlich sein.

Die deutsche Gesellschaft hat sich grundlegend gewandelt. Die Organisation, Struktur und Finanzierung des Bildungssystems wird diesen Entwicklungen nicht gerecht. Wie begründet sich ein so hartes Urteil?

Demografisch bedingt sinkt die Zahl der Kinder, gleichzeitig steigt die Lebenserwartung bei guter Gesundheit. Dadurch werden für einen langen Zeitraum immer weniger junge Menschen

immer mehr älteren Menschen gegenüberstehen. Deutschland kann sich junge Menschen ohne ausreichende Bildung nicht leisten. Es müssen prozentual mehr Menschen von Anfang an gut ausgebildet werden, um auf die gleiche Zahl gut ausgebildeter Menschen zurückgreifen zu können.

Gleichermaßen wird immer deutlicher, dass Bildungsphasen am Anfang des Lebens nicht ausreichen, um gesellschaftliche Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit für ein ganzes Leben zu sichern. Phasen einer zweiten und dritten Ausbildung und das kontinuierliche »Weiter-Lernen« sind erforderlich, nicht zuletzt angesichts neuer technischer Entwicklungen.

Dies ist nicht alles. Um das sinkende Potenzial an Erwerbspersonen abzufedern, sind Menschen aus vielen Ländern für unseren Arbeitsmarkt angeworben worden. Im Zuge der Globalisierung nimmt die internationale Migration nach Deutschland zu. Vor allem in den Städten ist kulturelle und ethnische Vielfalt längst Realität. Der Umgang miteinander erfordert interkulturelle und soziale Kompetenzen. Die deutsche Gesellschaft steht in der Verantwortung, Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in unsere Gesellschaft zu integrieren. Bildung ist hierfür der Schlüssel. →

Hinzu kommt: Seit Jahrzehnten verändern sich die Anforderungen des Arbeitsmarktes erheblich. Arbeitsplätze für niedrig Qualifizierte verschwinden, solche für höher Qualifizierte nehmen zu. Dies führt zu einem steigenden Bedarf an gut ausgebildeten Menschen.

Ebenso stellen der Wandel der Lebensformen und die Erwerbstätigkeit von Müttern wie Vätern die Bildungspolitik vor Herausforderungen. Die Kindertageseinrichtungen und Schulen sind traditionell so organisiert, dass ein Elternteil die Nachmittage mit den Kindern verbringt. Die notwendige Anpassung aller Bildungsangebote an neue Lebensentwürfe und Lebensverläufe hat nur ansatzweise stattgefunden.

Gesellschaftspolitisch hochproblematisch ist auch der Rückzug sozial benachteiligter Gruppen aus dem politischen Geschehen, wie er etwa in einer sinkenden Wahlbeteiligung sichtbar wird. Nicht weniger besorgniserregend sind Gefährdungen der Demokratie durch extremistische Ideologien und Bewegungen. Die Förderung sozialer und demokratischer Kompetenzen in allen Bildungskontexten ist daher unverändert dringlich.

Was getan werden muss

Die Ansatzpunkte für eine zukunftsfähige Bildungspolitik liegen auf der Hand:

- **Frühkindliche Bildung:** Hochwertige frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebote schaffen wichtige Voraussetzungen für die Lernentwicklung aller Kinder. Darüber hinaus sichern sie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und können zur Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben beitragen. Daher muss die frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung weiter ausgebaut werden, sodass alle Familien – auch die aus sozial benachteiligten Gruppen oder mit Zuwanderungsgeschichte – daran teilhaben. Um die Qualität der Einrichtungen sicherzustellen, müssen einheitliche Standards gelten. Dazu gehören insbesondere ein kind- und altersgerechter Personalschlüssel, Professionalität des Personals, eine für die Förderung der Kinder günstige Altersstruktur der Gruppen, eine zeitlich angemessene Gestaltung der

Angebote und nicht zuletzt eine wirksame Sprachförderung. Für Kinder sozial benachteiligter Eltern muss der Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Kindertagesbetreuung erleichtert werden, etwa durch einfach zugängliche Informationen für Eltern und den Abbau bestehender Fehlanreize.

- **Ganztagschulen:** Für das Lernen bieten Ganztagschulen zusätzliche Ressourcen: Mehr Zeit, breitere Lernangebote auch jenseits des Fachunterrichts und eine höhere soziale Interaktion haben das Potenzial, Kinder und Jugendliche individuell wirksamer zu unterstützen und zu begleiten. Als Ort des gemeinsamen Lebens schaffen sie bessere Bedingungen für soziales und demokratisches Lernen. Zudem leisten Ganztagschulen einen wichtigen Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Sie müssen daher zum Regelangebot des allgemeinbildenden Schulwesens werden. Dabei sollten sie vorzugsweise in gebundener Form institutionalisiert werden und verbindliche Angebote für alle Wochentage sicherstellen. Notwendig sind auch hier klare, einheitliche pädagogische Konzepte und Standards für ihre Gestaltung, damit nicht zuletzt die Potenziale zur Rhythmisierung und Neugestaltung der Lernzeiten wirklich genutzt werden. Eine gemeinsame Entwicklung von Konzepten und Standards muss außerschulische Akteure einbeziehen und schulartübergreifend sein. Den Besonderheiten einzelner Regionen und Schulen ist dabei zugleich Rechnung zu tragen. Schließlich muss die Zusammenarbeit zwischen Lehrkräften und anderem pädagogischen Personal intensiviert und professionalisiert werden.

- **Demokratieerziehung:** Demokratieerziehung ist eine zentrale Aufgabe des Bildungssystems. Darauf haben nicht zuletzt die Kultusministerkonferenz und der Europarat nachdrücklich hingewiesen. Eine demokratische Organisationskultur ist im Bildungswesen bisher keineswegs die Regel. Damit an Bildungsorten tatsächlich Demokratie gelebt und erlebt werden kann, müssen Konzepte und Standards für das Demokratielernen und für eine demokratiepädagogische Organisationsentwicklung erarbeitet und umgesetzt werden. Darin sind partizipative Prozesse, Mitwirkungsformen und -rechte

zu beschreiben, die sich insbesondere auf die Gestaltung der Lernprozesse, der lebensweltlichen Umgebung und institutionellen Strukturen beziehen. Nur durch eigenes Handeln und persönliche Erfahrungen können Kinder und Jugendliche soziale und demokratische Kompetenzen und Einstellungen entwickeln. Demokratielernen geht weit über Politikunterricht und Schülervertretung hinaus.

- **Inklusive Bildung:** Allen Menschen mit Beeinträchtigungen sind hochwertige Bildungsangebote an den allgemeinen Bildungseinrichtungen zugänglich zu machen. Grundsätzlich darf niemand aufgrund einer Beeinträchtigung separiert werden. Dies fordert nicht zuletzt die UN-Behindertenrechtskonvention. Das Prinzip der Inklusion bedeutet aber weit mehr: Inklusive Bildung meint die bestmögliche Teilhabe aller entlang der gesamten Bildungskette und fordert letztlich den Abbau von sozial, räumlich und kulturell bedingten Ungleichheiten in den Bildungschancen. Hierzu bedarf es geeigneter Strukturen, Institutionen und Maßnahmen sowie eines qualifizierten Personals. Es braucht Bildungsangebote, die der Heterogenität der Lernenden gerecht werden. Die Räumlichkeiten, die zeitlichen Strukturen und die Zusammensetzung des pädagogischen Personals sind dieser Vielfalt anzupassen. Auch sind klar geregelte Kooperationen zwischen Einrichtungen der Sonder-, Früh-, Sozial- und Berufspädagogik notwendig, die teilweise zu unterschiedlichen Rechtskreisen aus dem Sozial- und Bildungsrecht gehören.

- **Übergänge in Berufsausbildung:** Der Übergang von der allgemeinbildenden Schule in die Berufsausbildung ist für viele Jugendliche nach wie vor ein großes Problem. Obwohl demografisch bedingt immer weniger Ausbildungsplätze nachgefragt werden, münden noch immer über eine Viertelmillion Jugendliche nach der Schulzeit in eine der zahlreichen Maßnahmen des sogenannten Übergangssystems ein. Darunter sind vor allem Jugendliche, die keinen oder einen Hauptschulabschluss erlangt haben. Kommen diese Jugendliche aus einem Elternhaus mit Zuwanderungsgeschichte, sind die Hürden besonders hoch. Der Übergang in die berufliche Bildung muss

daher umgestaltet werden. Berufsorientierung und Berufsvorbereitung an allgemeinbildenden Schulen müssen ausgebaut, ebenso der Ausbildungseinstieg in den Betrieb oder in vollzeitschulische Berufsbildungsgänge erleichtert werden. Das allgemeinbildende Schulwesen, die verschiedenen Maßnahmen der Bundesagentur für

an Weiterbildungen. Nur in einigen – vor allem akademischen – Berufen besteht die Pflicht, sich kontinuierlich weiterzubilden. Zudem nehmen vor allem Menschen mit einer höheren Vorbildung an Weiterbildung teil, Menschen mit niedrigerer Vorbildung dagegen kaum. Dies macht eine umfassende Weiterbildungsoffensive not-

im Bildungswesen berücksichtigen. Besonders deutlich wird dies etwa im Schulbereich, wo es in vielen Bundesländern infolge der Tendenz zur Zweigliedrigkeit und der Etablierung von integrierten Schulformen erforderlich ist, sich vom Prinzip der schulformenbezogenen Lehramtsausbildung zu verabschieden.

»Ohne eine systematische Qualitätssicherung ist in der Bildung kein effizienter Mitteleinsatz möglich«

Arbeit, der Jugendberufshilfe, der Betriebe und anderer Einrichtungen müssen effektiver ineinandergreifen. Dazu sind institutionenübergreifende Gestaltungskonzepte, Kooperationen und Ressourcenkoordinierung erforderlich.

- **Durchlässigkeit des Bildungssystems:** Damit frühe Bildungsentscheidungen nicht dauerhaft die Bildungsmöglichkeiten des Einzelnen begrenzen, dürfen die verschiedenen Bereiche des Bildungssystems nicht gegeneinander abgeschottet sein. Dies betrifft alle Stufen des Bildungs- und Ausbildungswesens horizontal und vertikal, lässt sich aber am besten an der begrenzten Durchlässigkeit zwischen Berufsausbildung und Hochschulstudium veranschaulichen. Obwohl die Kultusministerkonferenz im Jahre 2009 den Zugang zum Studium für beruflich Qualifizierte geöffnet hat, gelangen nur 2,5 Prozent der Studienanfängerinnen und Studienanfänger auf diesem Weg an die Hochschule. Die realen Zugangsbarrieren sind offenkundig zu hoch. Um die Durchlässigkeit in und zwischen den sekundären und tertiären Bildungs- und Ausbildungsbereichen zu erhöhen und damit Bildungsketten zu optimieren, müssen die potenziell betroffenen Menschen besser informiert und unterstützt werden. Weiterhin bedarf es auch hier kontinuierlicher Kooperationen über die Institutionen und Gebietskörperschaften hinweg.
- **Umfassende Weiterbildungsoffensive:** Angesichts eines steigenden Anteils älterer Erwerbspersonen und rascher Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt beteiligen sich zu wenige Menschen

wendig. Diese muss informelle und nonformale Lernformen innerhalb und außerhalb der Erwerbsarbeit gleichermaßen einschließen, ebenso den professionellen Status der Weiterbildenden deutlich aufwerten, die Hochschulen in die Weiterbildung einbeziehen und die heute meist zerklüftete Angebotslandschaft besser koordinieren.

- **Pädagogisches Personal:** Die Aus-, Fort- und Weiterbildung des pädagogischen Personals ist ein zentrales Handlungsfeld, um die Qualität von Lehr-Lernprozessen zu erhöhen, Chancengleichheit herzustellen, Bildungsarmut abzubauen und zugleich Hochbegabte zu fördern. Vom pädagogischen Personal hängt maßgeblich ab, ob sich die bildungspolitischen Veränderungen in den einzelnen Bildungsorten und Einrichtungen verwirklichen lassen. Einige der heutigen Schlüsselkompetenzen für pädagogische Berufe werden jedoch noch nicht oder nicht systematisch genug vermittelt. Die Organisation und Gestaltung eines auf den Erwerb von Kompetenzen ausgerichteten Lernens, die individuelle Förderung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen mit unterschiedlichen Bedürfnissen und Lernausgangslagen, der Umgang mit sozialer, ethnischer, kultureller und leistungsmäßiger Heterogenität sowie das gemeinsame Lernen von Menschen mit und ohne Beeinträchtigungen stellen pädagogische Fachkräfte vor umfangreiche berufliche Anforderungen. Darüber hinaus muss die Aus-, Fort- und Weiterbildung des pädagogischen Personals auch Strukturveränderungen

- **Systematische Qualitätssicherung:** In allen Bildungsbereichen muss die Qualität der Angebote festgestellt, ausgebaut und sichergestellt werden. Wichtige Instrumente hierfür sind Standards, die die Erwartungen an die Qualität der Bildungsangebote, Bildungsprozesse und Bildungsergebnisse entlang der gesamten Bildungskette klar formulieren, sowie entsprechende Verfahren, die die Einhaltung dieser Standards überprüfen. Interne und externe Evaluationsmaßnahmen im allgemeinbildenden Schulbereich (etwa Schulinspektionen) sind hierfür ein Beispiel, professionelle Standards für Ausbildung und gute Praxis im Bereich der frühkindlichen Bildung ein anderes. Ohne eine systematische Qualitätssicherung ist kein effizienter Mitteleinsatz möglich. So sind in den letzten Jahren Millionen Euro in Maßnahmen investiert worden, ohne dass zuvor deren Wirkungen und Nebenwirkungen mit Blick auf angestrebte Ziele evaluiert wurden, etwa in der frühkindlichen und schulischen Sprachförderung, der Einführung jahrgangsgemischter Lerngruppen und der Modularisierung von Studiengängen. Verantwortungsvolle Bildungspolitik muss Qualitätsentwicklung, Qualitätssicherung und Evaluation in der Konzeption und bei der Umsetzung jeder Reformmaßnahme fest verankern.

Wie die Politik finanzielle und rechtliche Voraussetzungen schaffen kann

Um die beschriebenen bildungspolitischen Ziele und die erforderlichen Maßnahmen verwirklichen zu können, bedarf es mehr öffentlicher Mittel und einer neuen Verantwortungsteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen:

- **Finanzen:** Die öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland liegen nach

Berechnung der OECD mit 4,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts wie bereits in früheren Jahren deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 5,3 Prozent (Stand 2011). Deutschland investiert mit öffentlichen Mitteln nicht nur in die frühkindliche Bildung vergleichsweise wenig, sondern auch in die Primar- und Sekundarstufe I – die Pro-Kopf-Ausgaben liegen in diesen Bereichen unter dem internationalen Durchschnitt. Klar ist: Die dringend notwendige Erhöhung der Investitionen in qualitativ hochwertige und effiziente Bildungsmaßnahmen kann nicht allein von den Ländern und Kommunen geschultert werden. Diese stoßen schon heute an die Grenzen ihrer finanziellen Möglichkeiten. Grund dafür ist die ungleiche Verteilung der finanziellen Lasten. Die Bildungsausgaben werden zu 71 Prozent von den Ländern und zu 22 Prozent von den Kommunen getragen. Der Bund steuert nur 7 Prozent bei (Stand 2010). Angesichts der gesamtstaatlichen Herausforderungen ist dies zu wenig, zumal der Bund von den Bildungserträgen stärker profitiert, als es seinem Finanzierungsanteil entspricht. Mit den letzten Beschlüssen zur Bildungsfinanzierung durch den Bund ist das Finanzproblem noch nicht gelöst. Die Situation wird sich durch die Schuldenbremse eher noch verschärfen. Daher müssen die Mittel für die Bildungsfinanzierung angehoben und die finanziellen Lasten anders verteilt werden. Der Bund muss die Länder und Kommunen im gesamten Bildungsbereich in einem wesentlich größeren Umfang entlasten. Teile der benötigten Mittel könnten dabei auch durch eine Umlenkung der Finanzströme aus unterschiedlichen Ressorts eingebracht werden. So würden durch eine Reform des Ehegattensplittings oder eine Abschaffung des Betreuungsgeldes Mittel freigesetzt, die in den Bildungsbereich investiert werden könnten. Ferner hat sich gezeigt, dass sozialpolitische Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der Bildungschancen von Kindern aus einkommensschwachen Familien abzielen, wie beispielsweise das Bildungs- und Teilhabepaket, effektiver und effizienter gestaltet werden könnten. Die

für solche Maßnahmen und deren ineffektive Ausgestaltung aufgebrauchten Mittel wären als direkte Investitionen in Bildung als präventive Sozialpolitik besser aufgewendet und werden dringend benötigt.

- Neugestaltung des Verantwortungszuschnitts zwischen Bund, Ländern und Kommunen: Die gemeinsame inhaltliche und finanzielle Verantwortung macht neue Formen der Beteiligung auch des Bundes notwendig. Die Neuregelung von Art. 91b GG zeigt die Richtung an, um zu neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich zu kommen. Die Eröffnung von Kooperationsmöglichkeiten nur im Hochschulbereich genügt jedoch nicht. Es geht um neue Zuschnitte in der Zuständigkeit und Verantwortlichkeit, die eine reale Verbesserung der Qualität von Bildung auf allen Ebenen ermöglichen. Dabei sind auch die Kommunen an der Entscheidungsfindung angemessen zu beteiligen. Vorhandene Finanzströme sind so zu lenken und zu bündeln, dass künftige finanzielle Belastungen zugunsten einer stärkeren Verantwortung des Bundes gerecht verteilt werden. Ein solcher Neuzuschnitt der Verantwortlichkeit braucht Verbindlichkeit. Sofern es in absehbarer Zeit nicht gelingt, Kooperationsmöglichkeiten auch über den Hochschulbereich hinaus ausdrücklich im Grundgesetz zu verankern, ist über andere Wege der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen nachzudenken. Zwar können Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, gegebenenfalls unter Beteiligung der Kommunen, eine Verbindlichkeit sichern. Verwaltungsabkommen stehen aber immer unter einem Haushaltsvorbehalt, sodass die Nachhaltigkeit verbindlicher Abkommen gefährdet bleibt. Staatsverträge zwischen Bund und Ländern hingegen, denen der Deutsche Bundestag und die sechzehn Länderparlamente zustimmen, haben ein deutlich höheres Maß an Verbindlichkeit. Da sie auch mehr öffentliche und politische Beachtung finden, sind Staatsverträge das Mittel der Wahl, um grundlegende, längerfristige und strukturprägende Entscheidungen über die Inhalte und die Finanzierung von Bildung

in einem neuen Konsens von Bund und Ländern abzusichern. Die Politik ist aufgefordert, ausgehend von den bestehenden politischen Koordinierungsgremien zwischen dem Bund und den Ländern, neue Wege der Kooperation zu finden, um der gesamtstaatlichen Verantwortung für Bildung gerecht zu werden.

Die kommenden Jahre werden entscheidend dafür sein, die Weichen für ein zukunftsfähiges Bildungssystem zu stellen. Gemeinsame Anstrengungen aller sind die Grundvoraussetzung dafür, dass eine gesamtstaatliche Bildungsstrategie verwirklicht wird. ■

Autoren

Die Studie »Gesamtstaatliche Bildungsstrategie – Gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen – Analyse und Empfehlungen« haben folgende Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler erarbeitet und im November 2014 vorgelegt:

Prof. Jutta Allmendinger, PH.D.

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Prof. Dr. Martin Baethge

Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität

Prof. Dr. Hans-Peter Füssel

Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF), Berlin

Prof. Dr. Maria-Eleonora Karsten

LEUPHANA Universität Lüneburg

Prof. Dr. Kai Maaz

Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF), Berlin

Prof. Dr. Rita Nikolai

Institut für Erziehungswissenschaften Humboldt Universität zu Berlin

Prof. Dr. Hans Anand Pant

Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) an der Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Cornelia Schu

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH, Berlin

Prof. Dr. C. Katharina Spieß

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

Prof. Dr. Rolf Werning

Leibniz-Universität Hannover

Dr. Michael Wrase

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)