

1

Ein Bildungsrat für Deutschland

2

Ein Beitrag zu einem funktionierenden Bildungsföderalismus

3

4 Sekundarschulen, Realschulen, Hauptschulen, Oberschulen, Werkrealschulen,
5 Mittelschulen, Stadtteilschulen – kaum einer hat noch den Überblick über die
6 verwirrenden Bezeichnungen für die vielen Schulformen. Wenn eine Familie innerhalb
7 Deutschlands umzieht, lernt sie oft schmerzhaft, was es heißt, in einem Bundesstaat mit 16
8 verschiedenen Schulsystemen zu leben. Jedes Bundesland verfügt über eigene Lehrpläne
9 und eigene Schulformen. Oft heißt sogar der Schulabschluss anders.

10 Die Politik erwartet von Bürgern Mobilität, erschwert den Umzug von einem Bundesland
11 ins andere aber unnötig. Wer fürchten muss, dass seine Kinder in der Schule Probleme
12 bekommen könnten, der überlegt sich zweimal, ob er einen Arbeitsplatz in einem anderen
13 Bundesland annimmt.

14 Die Probleme beginnen bereits in der Grundschule – etwa damit, dass in einem
15 Bundesland Kinder schon in der ersten Klasse eine Fremdsprache lernen, in dem nächsten
16 aber erst in der dritten Klasse. In Berlin und Brandenburg reicht die Grundschule bis zur
17 sechsten, in allen anderen Bundesländern aber nur bis zur vierten Klasse. In ganz
18 Deutschland gibt es bis zu fünf verschiedene Regelungen zur Einschulung.

19 Der Flickenteppich in der deutschen Schulpolitik passt nicht mehr in unsere Zeit. Unsere
20 Wirtschaft verkauft Maschinen in die ganze Welt. Ingenieure produzieren deshalb schon
21 lange nach internationalen Standards. Während die deutsche Wirtschaft längst im globalen
22 Wettbewerb steht, zerfällt das deutsche Bildungssystem noch immer in Kleinstaaterei.

23

Bildungsföderalismus bedeutet oft ungleiche Bildungschancen

24 Schulabschlüsse heißen nicht nur von Bundesland zu Bundesland anders, sie haben auch
25 eine unterschiedliche Qualität. Besonders offensichtlich ist das beim Abitur. Je
26 unterschiedlicher die Bundesländer das Abitur gestalten, desto weniger sagt der
27 Abiturdurchschnitt noch aus: Thüringen belegt regelmäßig einen Spitzenplatz. Die
28 Nachbarn aus Niedersachsen schneiden durchschnittlich um eine halbe Note schlechter ab.
29 Das lässt sich nicht allein dadurch erklären, dass Thüringer Schüler besser sind als die
30 niedersächsischen.

31 Das bayerische Abitur ist fast schon zum Synonym für gute Leistungen geworden. Nicht nur
32 Eltern, sondern auch Lehrer glauben, dass Schüler in einigen Bundesländern besser lernen

33 als in anderen. So gaben in einer Befragung des Allensbach-Instituts aus dem Jahr 2011 86
34 Prozent der interviewten Lehrer an, die Bedingungen an Schulen in Bayern und Baden-
35 Württemberg seien besser als in den anderen Bundesländern.

36 Wenn aber viele Menschen glauben, es gebe Abschlüsse erster und zweiter Klasse, kann es
37 nicht verwundern, dass Föderalismus in der Bildungspolitik kaum mehr Zustimmung findet.
38 Mehr als 80 Prozent der Deutschen sprechen sich für zentrale Abschlüsse in ganz
39 Deutschland aus. Das hat eine Befragung des Münchener ifo-Instituts aus dem Jahr 2015
40 ergeben.

41 Seit 2017 gibt es einen deutschlandweit einheitlichen Rahmen für das Abitur. Aber wirklich
42 vergleichbar wird das Abitur dadurch nicht, weil sich die Abiturdurchschnitte
43 unterschiedlich errechnen: Mal zählen Leistungsfächer doppelt, mal nur einfach. Ein
44 Bundesland erlaubt, Fächer zu streichen, also in der Berechnung des Abiturdurchschnittes
45 nicht zu berücksichtigen; andere nicht. Bei gleichen Leistungen in den einzelnen Fächern
46 kann der Abiturdurchschnitt von Land zu Land um gut eine halbe Note schwanken.

47 **Zentralismus ist keine Lösung**

48 Gerade bei Parteien der politischen Linken wird der Ruf nach Zentralismus in der
49 Bildungspolitik immer lauter. Aber Zentralismus bietet keine Lösung. Schulpolitik in großen
50 Städten mit viel Zuwachs braucht andere Antworten als auf dem Land, wo häufig
51 Schulstandorte bedroht sind. In Regionen, in denen viele Menschen mit
52 Migrationshintergrund leben, haben Schulen spezielle Herausforderungen zu meistern.
53 Und schließlich gibt es in Deutschland unterschiedliche Traditionen, die es zu bewahren
54 gilt.

55 Die Antwort muss sein, den Föderalismus funktionsfähig zu machen, nicht ihn
56 abzuschaffen. Damit Bildungsföderalismus wieder funktioniert, muss er transparenter und
57 vergleichbarer werden – und die Bundesländer müssen sich auf gemeinsame Ziele und
58 verbindliche Standards verständigen.

59 Tatsächlich gibt es in Deutschland bereits ein Gremium, in dem die Schulpolitik der
60 einzelnen Länder koordiniert wird: die Kultusministerkonferenz, in der sich die
61 Bildungsminister aller Bundesländer regelmäßig abstimmen. In einigen Fragen funktioniert
62 die Kultusministerkonferenz auch gut. Ihr verdanken wir, dass überhaupt Schulabschlüsse
63 zwischen den Bundesländern anerkannt werden und dass Lehrer, die in dem einen
64 Bundesland ausgebildet wurden, auch in einem anderen Bundesland unterrichten können.

65 Aber die Kultusministerkonferenz hat Schwächen: Entscheidungen werden häufig durch
66 unterschiedliche Interessen blockiert. Unabhängig vom Parteibuch denken einzelne
67 Bundesländer eher an ihre eigenen Vorteile als an Bildungspolitik für ganz Deutschland. Die
68 Kultusministerkonferenz einigt sich oft nur spät und dann nur auf dem kleinsten
69 gemeinsamen Nenner. Ihr fehlt es an Mut zu ehrgeizigen Zielen.

70 Immer häufiger greift die Politik auf Experten zurück, die die deutsche Bildungspolitik als
71 Ganzes in den Blick nehmen. Durchaus mit Erfolg: So konnten Bildungsexperten bei
72 Politikern aller Parteien in allen Bundesländern ein neues Bewusstsein dafür schaffen, wie

73 wichtig frühkindliche Bildung ist. Mittlerweile gibt es aber so viele Expertenrunden, dass
74 sie oft aneinander vorbei arbeiten. Es darf nicht darum gehen, immer mehr Arbeitskreise
75 zu immer spezielleren Themen einzuberufen. Was wir brauchen, ist vielmehr eine
76 Gesamtperspektive.

77 **Der Bildungsrat verbindet Weitsicht mit Autorität**

78 Wir schlagen einen Bildungsrat vor, der das an sich sinnvolle Format der
79 Kultusministerkonferenz mit der Weitsicht und Autorität eines Experten-Gremiums
80 verbindet. Einen Bildungsrat hat es in der Bundesrepublik in den 1960er- und 1970er-
81 Jahren schon einmal gegeben. Ihm haben damals wichtige Vordenker angehört. Politik und
82 Fachwelt müssen dabei eine gleichberechtigte Stimme haben. Der erste Bildungsrat ist
83 daran gescheitert, dass Politiker nicht früh genug eingebunden waren. Aus diesem Fehler
84 müssen wir lernen.

85 Tatsächlich gibt es ein Modell, das seit Beginn der Bundesrepublik erfolgreich arbeitet und
86 das sich übertragen ließe: der Wissenschaftsrat, der für Forschung und Hochschulen
87 zuständig ist. Der Erfolg des Wissenschaftsrats liegt in seinem Zwei-Kammern-System
88 begründet, das Experten und Politiker gleichberechtigt miteinander ins Gespräch bringt.
89 Angelehnt an dieses Modell sollte auch der Bildungsrat aus zwei Kommissionen bestehen:
90 In die erste Kommission werden Sachverständige mit hohem Ansehen in Bildungsfragen
91 berufen. Der zweiten Kommission gehören Bildungspolitikern von Amts wegen an.

92 Wie werden die Mitglieder in die Expertenkommission berufen? Bund, Länder und
93 Kommunen sollen sich auf gemeinsame Vorschläge einigen. Die Vorgeschlagenen müssen
94 über ein hohes Ansehen in Bildungsfragen verfügen, etwa weil sie Beiträge zu
95 Bildungsthemen veröffentlicht haben oder weil sie sich beruflich oder dienstlich damit
96 beschäftigen. Formal ernannt werden die Vorgeschlagenen schließlich vom
97 Bundespräsidenten, um ihren überparteilichen Charakter zu verdeutlichen und ihre
98 gesamtgesellschaftliche Verantwortung hervorzuheben.

99 Die Vorgeschlagenen müssen nicht unbedingt Bildungsforscher sein. Sie können in anderen
100 Disziplinen forschen oder aus anderen Teilen der Gesellschaft kommen. Wichtig ist, dass
101 sie nicht die Interessen einzelner Berufe oder Verbände vertreten. Eine automatische
102 Mitgliedschaft durch ein Amt darf es nicht geben. Wieder kann der Wissenschaftsrat als
103 Vorbild dienen: Dort sind Professoren ebenso Mitglied wie Vorstandsvorsitzende großer
104 deutscher Unternehmen oder die Intendantin einer Rundfunkanstalt. Sogar eine ehemalige
105 Generalbundesanwältin ist in dem Gremium vertreten.

106 In der zweiten Kommission sitzen ähnlich wie derzeit in der Kultusministerkonferenz die
107 Bildungsminister der einzelnen Bundesländer. Allerdings sollen auch der Bund und
108 Vertreter der Kommunen mehrere Mitglieder entsenden. Alle haben gleiches
109 Stimmgewicht und müssen Entscheidungen einvernehmlich treffen.

110 Beide Kommissionen können zwar getrennt beraten, aber nur gemeinsam entscheiden.
111 Anders als die derzeitige Kultusministerkonferenz wird der Bildungsrat davon profitieren,
112 dass Experten die Autorität haben, ein ehrgeiziges Programm zu entwerfen. Experten
113 können der Politik Denkanstöße geben, dürfen ihr aber keine Entscheidung abnehmen. Die

114 Politiker wiederum sind, sofern beide Kommissionen eine einvernehmliche Entscheidung
115 treffen, an eine gemeinsame Lösung gebunden.

116 Damit der Bildungsrat als Ideengeber funktioniert, braucht er einen gut ausgestatteten
117 wissenschaftlichen Dienst, der ähnlich wie beim Wissenschaftsrat formal dem
118 Bundespräsidenten untersteht.

119 **Mut zu ehrgeizigen Zielen**

120 Der Bildungsrat würde gemeinsame Ziele in der Bildungspolitik formulieren. Er wäre das
121 ideale Forum, um einen verbindlichen Rahmen für den Bildungsföderalismus
122 festzuschreiben. Dazu gehören zum Beispiel:

- 123 • Bezeichnungen für Schulformen, Bildungsgänge, Abschlüsse,
- 124 • Vorgaben für Lehrpläne,
- 125 • Aufgaben für Prüfungen und Berechnung von Abiturdurchschnitten,
- 126 • Kriterien für die Umsetzung von Inklusion,
- 127 • Maßgaben für gute Betreuung in Kitas,
- 128 • Frühzeitige und steige Vermittlung von Berufsbildern in allen
129 Bildungseinrichtungen,
- 130 • Umsetzung der dualen Berufsausbildung,
- 131 • Vorgaben für die Ausbildung aller Pädagogen, nicht nur die sogenannte
132 Lehrerbildung an den Universitäten, sondern auch die Ausbildung von Erziehern
133 und Sozialarbeitern.

134 Zu manchen dieser Themen gibt es bereits Beschlüsse der Kultusministerkonferenz, aber
135 diese Beschlüsse regeln meist nur das Nötigste, blicken nicht nach vorn und sind zudem
136 auch nicht immer verbindlich.

137 Ein weiteres, aktuelles Thema könnte zum Beispiel die Integration von Flüchtlingskindern
138 in den Schulunterricht sein. Hier geht bislang jedes Bundesland – und in einigen Ländern
139 sogar jede Kommune – eigene Wege, die oft improvisiert sind. Dabei wäre es wichtig,
140 Sachverstand einzubeziehen, aus den Erfahrungen einzelner Länder zu lernen und
141 Erfolgsmodelle zu übernehmen.

142 Bund, Länder oder Kommunen können den Bildungsrat beauftragen, Empfehlungen zu
143 einem Thema zu erarbeiten. Wichtig ist: Auch auf Wunsch der Experten muss der
144 Bildungsrat tätig werden. Auf diese Weise kann er als Impuls-Geber agieren und Themen
145 an die Politik herantragen.

146 Darüber hinaus kann der Bildungsrat auch die Bildungsforschung fördern. Seitdem die
147 Ergebnisse der ersten PISA-Untersuchung aus dem Jahr 2001 Deutschland aufgeschreckt
148 haben, gibt es zwar mehr Forschung dazu, was guten Unterricht, gute Schule und gute
149 Lehrer ausmacht. Aber noch immer bestehen große Forschungslücken, auch deshalb, weil
150 die Politik oftmals nur begrenzte Forschungsaufträge vergibt. Der Bildungsrat könnte
151 weitergehende Forschungsaufträge formulieren, zum Beispiel an das Institut zur
152 Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB), das die Bundesländer schon jetzt
153 gemeinsam betreiben.

154

Fairer Wettbewerb um die beste Politik

155 Wenn es gemeinsame Ziele und einen verbindlichen Rahmen gibt, lässt sich Bildung von
156 einem Bundesland zum anderen wieder besser vergleichen. Schüler in ganz Deutschland
157 werden davon profitieren, wenn nicht mehr in Abschlüsse erster und zweiter Klasse
158 unterschieden wird. Nach wie vor werden Stadtstaaten eine andere Schulpolitik betreiben
159 als Flächenländer; das dichtbesiedelte Bayern wird eine andere Schulstruktur haben als
160 Mecklenburg-Vorpommern. Aber umso verbindlicher der gemeinsame Rahmen ist, desto
161 einfacher wird es für Familien von Nord nach Süd oder von West nach Ost zu ziehen.

162 Auf längere Sicht wird sich noch ein anderer Effekt einstellen: Ergebnisse in Bundesländern
163 können miteinander verglichen und manche strittige Fragen geklärt werden. Nicht weil die
164 Politik von oben eine einheitliche Lösung vorschreibt, sondern weil erst Vergleichbarkeit
165 bedeutet, dass sich die bessere Politik durchsetzt.