

Mark Rackles

Strukturüberlegungen zur Kultusministerkonferenz (KMK)

Rahmenempfehlungen für die neue Strukturkommission zur Weiterentwicklung der KMK

Zusammenfassung

*Die Kultusministerkonferenz (KMK) als Steuerungsarena der Bildungspolitik weist historisch gewachsene Strukturschwächen auf. Die von der KMK selbst vorgesehene Strukturkommission kann eine Chance auf verbesserte Steuerung bedeuten, wenn der Analyseauftrag nicht zu eng definiert wird. Notwendig ist ein ergebnisoffenes Hinterfragen des Kultus-Ansatzes, der drei Ressorts in eine Fachminister*innenkonferenz zwingt. Neben der Arbeitseffizienz des KMK-Sekretariats sowie der Stärkung der politischen Ebene muss schließlich auch die Ausgestaltung effizienter Bund-Länder-Beziehungen im Lichte übergreifender Erfahrungen wie der Corona-Pandemie thematisiert werden.*

Schlüsselwörter: Bildungsföderalismus, Bildungspolitik, Bund-Länder-Beziehungen, Educational Governance, Kooperationsgebot, Kultusministerkonferenz

Structural Considerations Regarding the Conference of Ministers of Education (KMK)

Recommendations for the New Commission for the Development of the KMK

Abstract

The Conference of Ministers of Education (KMK) as the arena for education policy has historically grown structural weaknesses. The new Commission for the Development of the KMK holds a chance for improved control and cooperation if the analysis assignment is not too narrowly defined. The analysis needs to question the underlying structure, which forces three departments into a single conference of ministers. Further necessary questions concern the work efficiency of the KMK administrative office, the strengthening of the political actors and the design of the federal-state relationships in the light of recent experiences such as the corona pandemic.

Keywords: educational federalism, educational policy, federal-state relations, educational governance, cooperation, conference of ministers of education

Einleitung

In der Debatte um Corona, Schulschließungen und fehlende Digitalstandards an Schulen geht unter, dass die viel gescholtene Kultusministerkonferenz (KMK) sich aktuell selbst einer kritischen Analyse unterzieht. Mitte 2021 hat sie die Einsetzung einer „Strukturkommission zur Weiterentwicklung der Kultusministerkonferenz und des Sekretariats“ beschlossen, deren Arbeit im Frühjahr 2022 konkretisiert werden soll. Strukturen und Anforderungen der KMK sollen miteinander abgeglichen werden.¹ Dieser Beschluss öffnet ein Fenster der Gelegenheit, durch das nicht nur ein laues Lüftchen wehen muss, wenn man die Signale der neuen Bundesregierung² und die öffentliche Meinung hinzuzieht.

Die KMK ist spätestens mit der Pandemie bzw. der öffentlichen Wahrnehmung des schulischen Krisenmanagements in der Defensive (Fickermann & Edelstein, 2021; Füssel, 2021; Kuhn & Voges, 2021). Hinzu kommen über Jahre aufgestaute Strukturprobleme, die nicht systematisch und offen angegangen wurden (Scheller, 2020). Die eingesetzte Strukturkommission könnte hier als Befreiungsschlag wirken, wenn sie einen ausreichend weiten Ansatz in der Analyse der KMK-Strukturen wählt und die Schnittstelle der Bund-Länder-Beziehungen nicht ausspart. Mit diesem Beitrag soll der mögliche Rahmen einer entsprechenden KMK-Analyse abgesteckt werden.

Der „Kultus“-Ansatz muss überdacht werden

Die Probleme der Kultusministerkonferenz beginnen beim Namen: Lassen sich die drei Ressorts Bildung, Wissenschaft und Kultur heute noch sinnvoll in einer Fachminister*innenkonferenz integrieren? In der empirischen Betrachtung kann festgestellt werden, dass das Modell des klassischen und bei Gründung der KMK dominanten „Kultusministeriums“ über die Jahrzehnte langsam ausgelaufen ist. Heute gibt es nur noch in einem einzigen Land (Schleswig-Holstein) eine Kultusministerin mit allen drei Zuständigkeiten, in acht Ländern verteilen sich die drei Zuständigkeiten auf zwei Ressorts, in sieben Ländern ist jede der drei Zuständigkeiten in einem eigenen Ressort konzentriert. Hier dürften zwei wesentliche Faktoren den Trend zu Einzelressorts befördern: Zum einen der Bedeutungszuwachs und die zunehmende (mit Personal und Ressourcen ausgestattete) Eigenständigkeit der Einzelressorts Wissenschaft

1 Vgl. Beschluss zu TOP 7 der 374. KMK v. 10.06.2021

2 Vgl. Koalitionsvertrag SPD, B90/Grüne, FDP (2021), „Mehr Fortschritt wagen“, S. 93 f.

und Kultur.³ Zum anderen die Tendenz zu Mehrparteienkoalitionen (oftmals mit drei Partnern), die mit der Aufteilung von Ressorts mehr politischen Spielraum gewinnen.

Für die KMK bedeutet das Festhalten an der „Kultus“-Vorstellung, dass sich nicht mehr wie früher 16 Akteur*innen aus 16 Ländern koordinieren, sondern aktuell 38 Minister und Ministerinnen. Es bedeutet auch, dass die klassische Koordination nach den Parteien SPD und CDU (sog. „A/B-Länder“) schon lange überholt ist: Inzwischen gehört ein Drittel der Minister*innen weder der SPD noch der CDU/CSU an. Hinzu kommt, dass nur in fünf Ländern die drei Zuständigkeiten – unabhängig vom Ressortzuschnitt – einer politischen Farbe zugeordnet sind; in der Mehrzahl der Fälle sind die Zuständigkeiten landesintern auf unterschiedliche Parteien aufgeteilt, was die politische Koordination und Absprachen innerhalb der KMK weiter verkompliziert.

Vor allem stellt sich aber die fachpolitische Frage, ob die Menge an Gemeinsamkeiten und Schnittstellen die Zusammenführung in einer Fachminister*innenkonferenz rechtfertigt. Dies gilt auch und gerade in der Abwägung zu anderen Ressorts wie Jugend/Familie oder Sport, deren Schnittstellen sich auch über die Grenzen eigener Fachminister*innenkonferenzen durch die KMK bislang effektiv bedienen lassen. Hier müsste die Strukturkommission ergebnisoffen eine inhaltliche Schnittstellenanalyse vornehmen und die anderen Fachkonferenzen dabei einbeziehen. Der Preis des „Kultus“-Ansatzes sind ein Verlust an Koordinationseffizienz, eine Unschärfe im Themenfokus und geringe Agilität.

KMK und Sekretariat müssen agiler werden

Bereits in der Festschrift zum 50-jährigen Jubiläum der KMK formulierte die ehemalige Kultusministerin Marianne Tidick deutliche Kritik an nichtssagenden Papieren, viel zu vielen Gremien, viel zu langen Plenartagungen der Minister*innen, überfrachteten Präsidenschaftsprogrammen und mangelnder Offenheit, was über Jahre zu einem Ansehensverfall der KMK führte (KMK, 1998, S. 151 f.). Zehn Jahre zuvor hatte der damalige Bundesbildungsminister Möllemann das Arbeitstempo der KMK mit dem einer griechischen Landschildkröte verglichen. Konkrete Herausforderungen der jüngeren Vergangenheit wie die schulischen Digitalisierungsbedarfe oder die Bewältigung der Pandemie haben Hinweise auf mögliche strukturelle Probleme der KMK gegeben (Füssel, 2021). Die Beratungen der KMK dauern oftmals zu lange, gehen über zu viele Instanzen (interne Gremien) und münden dann in mehrfach glattgeschlif-

3 Der Wissenschaftsbereich hat seine Eigenständigkeit schon länger mit eigenen Gremien wie der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) und dem Wissenschaftsrat betont. Zur Entwicklung des Modells der Zusammenarbeit vgl. Hintze (2020). Der Kulturbereich hat sich nach vagen Debatten um eine Trennung mit der 2019 erfolgten Einrichtung der „Kulturministerkonferenz“ (Kultur-MK) unter dem Dach der KMK begnügt.

fenen Konsenspapieren, die inhaltlich oftmals nicht problemgerecht wirken. Teilweise erscheint die Arbeit der KMK zu kleinteilig, das Aufgabenspektrum wirkt historisch gewachsen und nicht systematisch entwickelt. Im Laufe der Jahrzehnte wurden zudem eine Vielzahl von ergänzenden Einrichtungen in die KMK integriert oder mit der KMK verbunden, was ihre Agilität als Organisation eher behindert als befördert.⁴ Hier müsste die Organisation der Leistungserbringung der KMK (Plenum, Präsidium und Sekretariat) in Bezug auf Struktur und Prozesse (Throughput), in Bezug auf Ressourcen und Personal (Input) sowie auf das Ergebnis (Output) einer Organisationsanalyse unterworfen werden, wie sie die KMK tatsächlich beauftragen will („Organisationsgutachten“). Kein Tabu sollte dabei das Hinterfragen der Präsidentschaftspraxis (hoher zeitlicher Aufwand bei jährlichem Wechsel) und der Berufungspraxis der Generalsekretärin bzw. des Generalsekretärs sein. Diese*r ist faktisch auf (Dienst-)Lebenszeit ernannt und ist angesichts der hohen Fluktuation politischer Akteur*innen einerseits die dominante Instanz mit singulärem Herrschaftswissen und andererseits qua Amt Sachwalter*in des (von ihm bzw. ihr maßgeblich beeinflussten) Status quo.

Primat der Politik sollte gestärkt werden

In der erwähnten Festschrift kritisierte der damalige Bundesratspräsident und ehemalige Kultusminister von Niedersachsen, Georg-Berndt Oschatz, den „starken Einfluß der Fachbrüder- und Schwesternschaften der Bildungsbürokratie auf alle Entscheidungen der KMK“ (KMK, 1998, S. 148). Das ausgefeilte System der Gremien, die durch ca. 200 Ministerialbeamt*innen der Länder bestückt werden, ergänzt sich auf problematische Weise mit der faktisch sehr starken Stellung des KMK-Sekretariats (mit nochmal über 200 Beschäftigten). Die schlichte Menge an vorgelegtem Papier, das oftmals fehlende Hintergrundwissen und in vielen Fällen auch die Unerfahrenheit politischer Neuzugänge erschwert (neben dem bereits erwähnten Aspekt der Themenvielfalt von drei Ressorts und dem Hang zur Vorlage kleinteiliger Vorgänge) das politische Agieren und die politische Schwerpunktsetzung.

Bei einer vierjährigen Legislaturperiode gehen ca. ein bis zwei Jahre vorüber, bis der oder die neue Minister*in und der oder die Staatssekretär*in die KMK und ihre Strukturen hinreichend erfasst haben. Im letzten Jahr dominiert der landesinterne Fokus (Wahlkampf und angestrebte Wiederwahl), so dass effektiv nur wenig Zeit für eine vertiefte Beschäftigung mit den Vorgängen und Strukturen der KMK verbleiben.

4 Zu nennen sind hier insb. der Pädagogische Austauschdienst (PAD) mit ca. 20 Mitarbeiter*innen und die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) mit ca. 64 Mitarbeiter*innen; daneben sind auch das Institut für Qualität im Bildungswesen (IQB) in Berlin und das FWU Institut für Film und Bild in München als Einrichtungen der Länder mit direktem Bezug zur KMK zu nennen.

Die fehlende personelle Kontinuität ist keine Besonderheit der KMK, sie macht sich jedoch angesichts der starken Stellung des KMK-Sekretariats besonders bemerkbar; nicht zuletzt in Form fehlenden Wissenstransfers und schnellen Kompetenzaufbaus in Bezug auf KMK-relevante Fragen. Von den 38 Minister*innen der KMK ist aktuell nur ein Viertel länger als fünf Jahre im Amt. Elf Minister*innen (28 %) sind kürzer als zwei Jahre im Amt. Lediglich zwei Personen sind länger als acht Jahre im Amt: Minister Rabe (Hamburg) und Ministerin Bauer (Baden-Württemberg). Unter diesen Bedingungen ist der Wissenstransfer und das „Onboarding“ von neuen Mitgliedern eine zentrale Aufgabe, um in der und über die KMK aktiv politisch zu agieren. Bislang ist die Praxis jedoch eher davon geprägt, dass man sich Erfahrungen und Hintergrundwissen über mehrere Jahre in Plenartagungen ersitzt. Die Strukturkommission sollte gezielt die Stellschrauben in den Blick nehmen, die der politischen Ebene einen schnellen und profunden Wissenstransfer ermöglicht und Vorgänge auf politisch relevante Fragen reduziert.

Bund-Länder-Beziehungen sollten einbezogen werden

Der kooperative Bildungsföderalismus unterliegt zyklischen Schwankungen: Man konnte Zeiten institutioneller Verflechtungen von Bund und Ländern auch im Bildungsbereich beobachten (insb. in den 1960er- und 70er-Jahren), dann Zeiten eines faktischen Kooperationsverbotes unter dem Label der Deregulierung und Entflechtung (Föderalismusreform 2006; vgl. Holtschneider, 2007). Die Praxis der Bund-Länder-Kooperation hat sich dabei in den drei Teilressorts sehr unterschiedlich entwickelt: von einer unverkrampften politischen Abstimmung im Kulturbereich über eine pragmatische Wissenschaftskooperation von Bund und Ländern in institutionalisierter Form bis hin zur eher verkrampften Situation im Bildungsbereich. Neben dem Aspekt, dass auch diese unterschiedlichen Modi der Bund-Länder-Kooperation für eine Trennung der drei Bereiche Bildung, Wissenschaft und Kultur in gesonderte Fachminister*innenkonferenzen sprechen, weisen die unterschiedlichen Kooperationsformen so oder so auf den Bund als zentralen Akteur hin.

War man sich in früheren Jahren noch einig, dass die gemeinsame Rahmenplanung von Bund und Ländern eine wichtige Grundlage für die Weiterentwicklung des Bildungswesens darstellt, so wird die aktuelle Weiterentwicklung der KMK ohne jeden Bezug zum Bund oder zu den Bund-Länder-Beziehungen gedacht. Auch die 2020 beschlossene und 2021 eingerichtete Ständige Wissenschaftliche Kommission, die der „Weiterentwicklung des Bildungswesens und des Umgangs mit seinen Herausforderungen“ dienen soll, erfolgt ohne institutionelle Einbindung des Bundes (KMK, 2020). In der entsprechenden Ländervereinbarung findet der Bund als Partner bei exakt fünf Themen Erwähnung: Bildungsberichterstattung, Lebenslanges Lernen, Grundbildung, Auslandsschulen und (berufliche) Ausbildungsordnung.

Im Bildungsbereich herrscht bis heute ein trotziges Beharren auf die Kulturhoheit und Selbstkoordinierung der Länder (über die KMK), das oftmals sinnhaften Lösungen länderübergreifender Probleme wie im Fall der Digitalisierung, der Lehrkräftebildung, der Inklusion oder dem Ganzttag entgegensteht. Regelmäßig werden Umgehungsstrategien entwickelt (teilweise sogar auf Ebene des Grundgesetzes⁵), damit formal Bundesgelder angenommen werden können und die Fiktion der reinen Länderzuständigkeit erhalten bleiben kann (Rackles, 2021).

Wenn die KMK tatsächlich der Garant gleicher Bildungschancen in Deutschland sein will⁶, dann sollte sie sich an ihre Gründungsbeschlüsse erinnern, die als Ziel der KMK bestimmten, dass es um „gemeinsame Willensbildung der Länder auch für die Zusammenarbeit mit den Bundesorganen“ gehe.⁷ Auch 1964 wusste man, dass „[...] in einem demokratischen Bundesstaat Bildungsplanung nur in einer steten Wechselwirkung zwischen den Ländern und dem Bund erfolgen könne“.⁸ Die Versuche verschiedenfarbiger Bundesregierungen, den Ländern einseitig mehr institutionelle Kooperation oder gar eine verfassungsrechtliche Änderung der Kompetenzen im Bildungsbereich aufzuzwingen, sind jedoch über die Jahre gescheitert.⁹

Bundesregierung bietet mehr Zusammenarbeit an

Die neue Bundesregierung wählt aktuell dagegen einen kooperativeren Weg der Annäherung über Themen und weiche Formate: Ein Jahr nach der Ländervereinbarung steckt der Bund im Koalitionsvertrag deutlich ehrgeizigere Ziele der Bund-Länder-Kooperation. Angestrebt wird „eine engere, zielgenauere und verbindliche Kooperation aller Ebenen (Kooperationsgebot)“.¹⁰ Ziel ist „eine neue Kultur in der Bildungszusammenarbeit“.

Es wird ein Bildungsgipfel angekündigt sowie eine Arbeitsgruppe von Bund, Ländern und Kommunen, „die die Zusammenarbeit strukturiert und verbessert und das Erreichen der Ziele sichert“. Gespräche über Grundgesetzänderung werden „angeboten“. Konkrete Projekte mit Bundesmitteln werden in den Bereichen Brennpunktschulen („Startchancen“-Programm), in der Schulsozialarbeit, der Fortschreibung des Digitalpakts 2.0, der Erstellung von Lehr- und Lernmaterialien und von sog. „Positivlis-

5 Zuletzt (2019) Änderung des Art. 104c GG für den Digitalpakt, der nach Art. 91b GG nicht möglich gewesen wäre.

6 So etwa KMK-Präsidentin und NRW-Kultusministerin Anke Brunn 1998; vgl. KMK (1998), S. 9.

7 Vgl. KMK (1949), Beschluss in Bernkastel.

8 Vgl. KMK (1998), S. 198.

9 So SPD/FDP 1978 mit ihrem „Mängelbericht“, so CDU/CSU/SPD 2016 mit ihrem „Nationalen Bildungsrat“.

10 Alle folgenden Zitate aus dem Koalitionsvertrag SPD, B90/Grüne, FDP (2021), „Mehr Fortschritt wagen“, S. 94f.

ten“ datenschutzkonformer, digitaler Lehr- und Lernmittel ebenso angekündigt wie eine gemeinsame Koordinierungsstelle Lehrkräftefortbildung, Angebote für Schulleitungsqualifizierungen, gemeinsame Erstellung von Fortbildungsmaterialien sowie eine „bundesweite Qualitätsentwicklung des Seiten- und Quereinstiegs u. a. für das Berufsschullehramt“.

Mit diesen weitreichenden Angeboten bietet der Bund Zusammenarbeit und Finanzierung sowohl in institutioneller Hinsicht als auch in Bezug auf Unterrichts- und Schulentwicklung an. Dies ist bezüglich der inhaltlichen Breite und finanziellen Größenordnung für den Bildungsbereich ein Novum. Dieses Angebot sollte durch die KMK aufgegriffen und in ihre strukturellen Überlegungen zur Weiterentwicklung der KMK als Ausgestaltungsfrage der Bund-Länder-Beziehungen eingezogen werden.

WZB-Kolloquium liefert Hinweise für einen kooperativen Bildungsföderalismus

Das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) befördert mit der digitalen Kolloquiumsreihe „Wunsch und Wirklichkeit deutscher Bildungspolitik“ seit Anfang 2021 den Austausch zwischen Bildungsforschung, Bildungspraxis und Bildungspolitik. Die aktuell laufende zweite Staffel beleuchtet dabei im Sinne des Educational Governance-Ansatzes Steuerungsfragen auf den vier Ebenen Einzelschule, Kommune, Land und länderübergreifend (KMK/Bund-Länder-Schnittstelle). Thematisch wird die Frage nach effizienten Steuerungssettings an den beiden Themen Digitalisierung und Bildungsungleichheiten gespiegelt. Erste Diskussionsergebnisse deuten darauf hin, dass es sinnvoll ist, den jeweiligen Steuerungsmodus – auch und gerade im Bund-Länder-Verhältnis – inhaltlich abzuschichten, und dass es im komplexen Mehrebenensystem der Bildung keine pauschale Antwort zur richtigen Zuständigkeitsebene gibt. Unstreitig sind jedoch Themen wie Digitalisierung und die Herstellung gleicher Bildungschancen für eine (auch dauerhafte institutionelle) Kooperation mit dem Bund in dem Sinn geeignet, dass sowohl die Finanzkraft des Bundes eingebunden wird als auch dringend notwendige länderübergreifende Standards befördert werden (im Bereich Digitalisierung z. B. bundesweite Klärungen im Datenschutz und im Bereich Bildungsungleichheiten z. B. einheitliche Sozialindizes für Brennpunktschulen). Eine Orientierung an der langjährigen Praxis der „kooperativen Wissenschaftspolitik“ (Hintze, 2020) könnte Hinweise geben, wie Länder ohne Verlust an Hoheitsrechten gemeinsam mit dem Bund tragfähige Problemlösungen befördern. Zugleich sollte das Ziel nicht in einem inhaltsleeren „Zuwendungs-föderalismus“ (Füssel, 2021, S. 223) bestehen.

Die KMK sollte vor diesem Hintergrund den Mut zu mehr Kooperation aufbringen – um die drängenden Probleme an den Schulen agiler anzugehen, um sich selbst in der

öffentlichen Wahrnehmung besser zu positionieren und, nicht zuletzt, um der immer wieder beschworenen gesamtstaatlichen Verantwortung der Länder gerecht zu werden. Neben der Sicherung der Kulturhoheit und der Selbstorganisation der Länder kommt dieses dritte Leitmotiv der KMK-Gründung gelegentlich zu kurz. Hier könnte die neue Strukturkommission neue Akzente setzen.

Literatur und Internetquellen

- Fickermann, D., & Edelstein, B. (Hrsg.). (2021). *Schule während der Corona-Pandemie – Neue Ergebnisse und Überblick über ein dynamische Forschungsfeld* (Die Deutsche Schule, 17. Beiheft). Waxmann. <https://doi.org/10.31244/9783830993315>
- Füssel, H.-P. (2021). Vom Wettbewerbs- zum Zuwendungsföderalismus? *Zeitschrift Recht der Jugend und des Bildungswesens RdJB*, 69 (3), 223–232. <http://dx.doi.org/10.5771/0034-1312-2021-3-223>
- Hintze, P. (2020). *Kooperative Wissenschaftspolitik: Verhandlungen und Einfluss in der Zusammenarbeit von Bund und Ländern*. VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-29241-6>
- Holtschneider, R. (2007). Föderalismusreform und Bildung. *Zeitschrift für Bildungsverwaltung*, 23 (1), 5–15.
- KMK (Kultusministerkonferenz). (1998). *Einheit in Vielfalt – 50 Jahre Kultusministerkonferenz 1958–1998*; Luchterhand.
- KMK (Kultusministerkonferenz). (2020). *Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen*; Beschluss v. 15.10.2020.
- Kuhn, H.-J. & Voges, M. (2021): Blindflug beenden und stark aus der Krise kommen. Bildungschancen für Benachteiligte jetzt sichern! *Die Deutsche Schule*, 113 (2), 218–226. <https://doi.org/10.31244/ddS.2021.02.08>
- Rackles, M. (2021). Schluss mit den Scheinlösungen. *ZEIT*, 15/2021. https://www.zeit.de/2021/15/bildungssystem-foederalismus-schule-reform-corona-lockdown-lehrermangel?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.ecosia.org%2F
- Scheller, H. (2020). Zur Reform des Bildungsföderalismus in der Bundesrepublik – Kooperative Unitarisierung durch Institutionenbildung? In F. Knüpling, M. Kölling, S. Kropp & H. Scheller (Hrsg.), *Reformbaustelle Bundesstaat* (S. 333–363). VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-31237-4_20

Mark Rackles, geb. 1966, Staatssekretär a. D., Fellow am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

E-Mail: mark.rackles@wzb.eu

Korrespondenzadresse: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Reichpietschufer 50, 10785 Berlin