

Wernstedt, Rolf

Die KMK ist besser als ihr Ruf! Ein skeptischer Rückblick mit zuversichtlicher Perspektive

Die Deutsche Schule 97 (2005) 2, S. 148-158



Quellenangabe/ Reference:

Wernstedt, Rolf: Die KMK ist besser als ihr Ruf! Ein skeptischer Rückblick mit zuversichtlicher Perspektive - In: Die Deutsche Schule 97 (2005) 2, S. 148-158 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-273695 - DOI: 10.25656/01:27369

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-273695>

<https://doi.org/10.25656/01:27369>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Digitalisiert

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Rolf Wernstedt

Die KMK ist besser als ihr Ruf!

Ein skeptischer Rückblick mit zuversichtlicher Perspektive

Die „Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland“ (KMK) ist nicht zuletzt im Zuge der Föderalismusdiskussion in die Kritik geraten. Ein historischer Rückblick auf die Anfänge und die Arbeit dieses Gremiums soll deutlich machen, dass die KMK die jeweils anstehenden Aufgaben durchaus angemessen bewältigt hat und dass sie auch in Zukunft unverzichtbar ist.

1. Voraussetzungen und Entwicklung

Die KMK ist älter als die Bundesrepublik. Das Land lag weitem in Trümmern, der Schulunterricht unterlag alliierter Aufsicht, es gab keinen einheitlichen Staat, nur die von den Alliierten geförderte Bildung von Ländern war in den vier Besatzungszonen vollzogen und repräsentierte demokratische Staatlichkeit.

Am 19. und 20. Februar 1948 trafen sich in *Stuttgart* die Kultusminister aus damals 16 (von 17) Ländern zur ersten „Konferenz der deutschen Erziehungsminister“. Sie blieb bis zum Dezember 1990 die einzige gesamtdeutsche KMK, da die sich verschärfenden politischen Auseinandersetzungen zwischen den Westmächten und der Sowjetunion zur Spaltung Deutschlands und im Jahre 1949 schließlich zur Bildung zweier deutscher Staaten, der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, führte. Die Stuttgarter Konferenz war auf diese Weise jahrzehntelang ein Erinnerungsposten der nicht vollendeten politischen Einheit Deutschlands.

Da die Alliierten mit Zustimmung der demokratischen Parteien den westdeutschen Ländern die Souveränität über die Schul-, Hochschul- und Kulturangelegenheiten zugewiesen hatten, erfüllte sich die *Staatsqualität der Länder* im Wesentlichen in der legislativen und exekutiven Wahrnehmung dieser *Kulturhoheit*. Dies blieb auch nach Gründung der Bundesrepublik so. Fast alle anderen Staatstätigkeiten der Länder sind abgeleitet. Der föderale Aufbau der Bundesrepublik mit der Kulturzuständigkeit als Kern ist ein Produkt historischer Erfahrung (u. a. der nicht guten zentralistischen der Nazi-Zeit) und politischer verfassungsgestützter Grundentscheidung. Wer an dieser Grundentscheidung rüttelt, muss diese Folie kennen und kann sie nicht einfach mit dem Hinweis auf mangelnde Effektivität beiseite schieben. Denn im betriebswirtschaftlichen Sinne und unter Geschwindigkeitsgesichtspunkten ist Föderalismus immer zu teuer und zu langsam. Wer dies beseitigen will, muss sich Klarheit darüber verschaffen, welche retardierenden Momente er sich dadurch einhandelt. Er muss die Frage beantworten, ob es möglich ist, ohne substantielle Kompetenzverluste der Länder die Wirkung und die Akzeptanz bildungspolitischer Entscheidungen zu verbessern. Die Länder nehmen unter Be-

rücksichtigung regionaler Besonderheiten in den Politikfeldern der Bildung, der Hochschulen und der Kultur bestehende Aufgaben in gesamtstaatlicher Verantwortung wahr. Die KMK ist der Ort zur föderalen Abstimmung dieser Aufgaben, ihr Sekretariat das Instrument zu ihrer Koordinierung.

Nachdem sich die Stuttgarter Konferenz nicht wiederholen ließ, weil den SBZ-Ländern die Teilnahme verwehrt wurde, schlossen sich die Minister der westdeutschen Länder zur „Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik“ zusammen. Die Kultusminister legten fest, dass die Ständige Konferenz „aus staatspolitischen und kulturgesellschaftlichen Gründen das einzige zuständige und verantwortliche Organ für die Kultuspolitik der Länder ist. Soweit es sich um Angelegenheiten handelt, die mehrere oder alle Länder betreffen und von überregionaler Bedeutung sind“ (vgl. den sehr zuverlässigen und kenntnisreichen Überblick bei Fränz/Schulz-Hardt 1998). Am 20. Juni 1959 wurde das Abkommen über das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet, dem die Kultusminister der neuen Länder am 7. 12. 1990 beitraten.

Die KMK hat sich in den ersten beiden Jahrzehnten um die *Wahrung der Einheitlichkeit* des westdeutschen Schulwesens bemüht. Das in der Geschäftsordnung verankerte Einstimmigkeitsprinzip hat dies untermauert.

Die KMK erarbeitete 1953/54 *Prinzipien der Vereinheitlichung des westdeutschen Schulwesens*, die im sog. Düsseldorfer Abkommen der Ministerpräsidenten vom 17. 2. 1955 ihren Niederschlag fanden. Darin wurden Fragen des Schuljahrsbeginns, der Gesamtdauer der Schulferien, der Organisationsformen und Schultypen, der Sprachenfolge, der Anerkennung der Prüfungen, des Länder übergreifenden Schulwechsels u. Ä. geregelt.

Es waren im Wesentlichen praktische Lösungen, die die Mobilität der Eltern mit schulpflichtigen Kindern betrafen und der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse dienten. Die Grundsatzfragen nach den Organisationsprinzipien des deutschen Schulwesens waren bereits in den 40er Jahren mit alliierter Hilfe entschieden worden.

Eine bedeutende Rolle spielte die KMK im Zuge der *Forderungen nach einer umfassenden Bildungsreform*, als auch andere Akteure des Bildungswesens wie die Westdeutsche Rektorenkonferenz, die Gewerkschaften, Verbände, die Wissenschaft, die Kommunalen Spitzenverbände und die Bundesregierung die Bühne betraten. Auf der Basis von der KMK zur Verfügung gestellter Daten konnte *Georg Pichts medialer Paukenschlag* von der „Bildungskatastrophe“ so wirksam sein. Die Notwendigkeit der starken Erhöhung der Anzahl höherwertiger Schulabschlüsse und Studierender war seither unbestritten. Der Druck kam aus der Wirtschaft, dem Gesundheitswesen, den Bildungseinrichtungen, der Forschung, der Justiz, der Verwaltung und den Kultureinrichtungen.

Der Koordinierungsbedarf für die auf allen Ebenen notwendigen Entscheidungen wuchs und konnte allein nicht von der KMK wahrgenommen werden, so dass es 1965 zur Bildung des *Deutschen Bildungsrates* kam, in dem alle relevanten Bildungsakteure vertreten waren. Der Bildungsrat hat mit seinen Gutachten so gründlich gearbeitet, wie seither kein Bildungsgremium mehr. Manche Neuentdeckungen könnte man sich heute ersparen, wenn man noch wüsste, was damals erarbeitet worden ist. Es war z. B. *opinio communis*, dass man

eine durchgreifende Bildungsreform nur erreichen konnte, wenn man zugleich eine Rahmenplanung für die gesamte Bundesrepublik ins Auge fasste.

Auf die Idee, die etablierte KMK abzuschaffen, kam damals niemand, da sie bis Anfang der 70er Jahre als Reformmotor agierte. Der *Strukturplan für das Bildungswesen* 1970 trägt die Unterschriften aller Kultusminister (Bildungsrat 1970). Und der Beschluss zur *Reform der gymnasialen Oberstufe* von 1972 war so fortschrittlich, dass sein Rückbau sogar heute noch nicht abgeschlossen ist. Die Umwandlung der Ingenieurschulen in Fachhochschulen war ein bedeutender Reformschritt.

Allerdings wandelte sich die Rolle der KMK nach 1973, als die CDU/CSU-geführten Länder die Reformvorstellungen der Gesamtschulen und der integrierten *Orientierungsstufe* nicht mittragen wollten. Der Bildungsgesamtplan von 1973 entfaltete keine Kraft mehr, der Bildungsrat wurde schließlich 1975 aufgelöst. Die Koordinierungen zwischen den Ländern verhärteten sich und führten schließlich zu einem unerfreulichen Klein-Klein in den *Anerkennungsfragen der Schulabschlüsse*. Reibungsloser und effizienter verlief die Koordinierung zwischen dem Bund und den Ländern, die mit Hilfe der Bund-Länder-Kommission (BLK) und dem Wissenschaftsrat die Projekte, für die der Bund Geld gab, und vor allem den Hochschulbau befanden. Großes Aufsehen erregte allerdings der im Jahre 1978 von der Bundesregierung herausgegebene Mängelbericht, in dem der Bund gewisse Zuständigkeiten im Schulbereich für sich einforderte (Bericht ... 1978).

Alle Fragen, an denen sich das Unbehagen an der KMK artikuliert, hatten und haben den Grund in *unüberwindlichen Gegensätzen der Parteien*. Die in grundsätzlichen bildungspolitischen Vorannahmen liegenden Differenzen zwischen den CDU/CSU und den SPD-geführten Ländern führten zu einer derart verkanteten Situation, dass die Bildungspolitik in der Öffentlichkeit mehr als Streitthema wahrgenommen wurde und weniger als ein Thema, in dem es um sinnvolle Kompromisse geht. Das ist ein in der Politik immer wieder zu beobachtendes Phänomen: Man nimmt nicht das wahr, was funktioniert, sondern das, was strittig ist.

Die in den 60er und 70er Jahren auch in den westlichen europäischen Ländern stattfindenden Diskussionen zur Bildungspolitik haben dort zu einvernehmlichen Beschlüssen aller politischen und gesellschaftlichen Lager geführt, die heute die Grundlage bilden für das gute und sehr gute Abschneiden dieser Länder bei internationalen Tests wie PISA.

Es erregte in Deutschland Aufsehen, dass niedersächsische *Abiturzeugnisse* Anfang der 80er Jahre in Bayern nicht anerkannt wurden, weil irgendwelche Sprachenfolgen nicht in der gehörigen Parallelität absolviert worden waren oder Stundenzahlen nicht erreicht wurden. Doppelt qualifizierende Abschlüsse in NRW wollten die CDU/CSU-geführten Länder erst dann anerkennen wenn das 14. Schuljahr eingeführt würde. Gleichzeitig erklärten diese Vertreter, dass man statt 13 auch nach 12 Jahren Schulzeit Abitur machen könne.

In *inhaltlichen Fragen* fand man in der KMK keine Übereinstimmung. Die Friedenserziehung war so ein Beispiel. Der mühsam errungene Kompromiss (1981) zur Anerkennung der Gesamtschulabschlüsse hat bis heute zu einer schleichenden Diskriminierung der deutschen Gesamtschulen geführt, obwohl de-

ren Absolventen inzwischen in ihrem Leben ehren- und achtenswerte Berufe ausüben – vom Hochschulprofessor bis zur Facharbeiterin.

Gerade diese *Phase der bildungspolitischen Stagnation* nach 1975 hat zugleich zu einer Zunahme der Kommissionen, Ausschüsse, Unterausschüsse und der Papiervervielfältigung in der KMK geführt. Gepaart mit einem umfangreichen Beamten-Reisetourismus war das immer kritikwürdig. Marianne Tidick, die als Schleswig-Holsteinische Wissenschaftsministerin 1990 Präsidentin der KMK war, hat diese Entwicklung in einem spritzig kritisch-selbstkritischen Aufsatz zugespitzt formuliert und den Grund für diese Entwicklung darin gesehen, dass man nicht wusste, wohin man wollte (Tidick 1998).

Das Unbehagen an der KMK artikuliert sich schon so lange, wie es die KMK gibt. Viele *Kritik* ist berechtigt, viel aber nicht oder nur mit Unwissenheit erklärbar. Man sollte z. B. wissen, dass die KMK *Dienstleistungen* für andere erbringt, die man selbstverständlich auch andere machen lassen kann. So betreut der Pädagogische Auslandsdienst jährlich etwa 35 000 Schülerinnen und Schüler. Diese Programme werden jährlich mit mehr als 15 Mio. Euro von der EU, dem Auswärtigen Amt und den USA bezahlt. Die Kulturstiftung der Länder wird mit 8,5 Mio. Euro bei der KMK veranschlagt, für schulische Projektmittel werden über die KMK 6 Mio. Euro ausgegeben. Die mit diesen Aktivitäten verbundenen Verwaltungskosten, einschließlich der Personalmittel könnten auch am Außen- oder Bildungsministerium angesiedelt werden. Diese Mittel und Personalkosten als Argument für überbordende Bürokratie zu denunzieren zeugt schlicht von Unkenntnis.

2. Persönliche Erfahrungen in eingefahrenen Strukturen

Als ich 1990 als Niedersächsischer Kultusminister Mitglied der KMK wurde, waren meine Gefühle zwiespältig. Vieles und viele kannte ich, die Spielregeln der Beratungen und Entscheidungsfindungen waren leicht erlernbar. Im Dezember 1990 wurden die Kolleginnen und Kollegen der neuen Länder aufgenommen. Zwei Teilnehmer der Stuttgarter Konferenz von 1948 waren als Gäste eingeladen, der inzwischen über 90-jährige ehemalige Hessische Kultusminister Erwin Stein und der ehemalige persönliche Referent des Niedersächsischen Kultusministers Adolf Grimme, Hans Alfken. Für mich war es über das normale Maß des Anfangs hinaus aufregend, weil ich 1958 in der DDR das Abitur gemacht hatte und mich alle Fragen im Zusammenhang mit dem Einigungsprozess persönlich tief bewegten. Ich hatte deswegen auch die Vorstellung, dass die Kultusminister der deutschen Länder über die unterschiedlichen Bildungserfahrungen und Grundauffassungen eifrig diskutieren und evtl. zu neuen Erkenntnissen vorstoßen könnten. Dies war natürlich naiv.

Denn die unausgetragenen bildungspolitischen Konflikte der alten Bundesrepublik wurden voll auf *die neuen Länder* übertragen. Die anfänglich starke Stellung der CDU in den neuen Ländern nahm sich wie ein Triumph des dreigliedrigen Schulsystems über die östliche Einheitsschule aus, wenngleich Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt mit der Etablierung der Mittelschule oder Sekundarschule scheinbar neue Wege gingen.

Die *Zerschlagung der Polytechnischen Oberschule*, der Einphasigen Lehrerausbildung, die Diskreditierung der Ganztagschule und der Kinderkrippen,

die Abschaffung der Berufsausbildung mit Abitur u. Ä. wurden eher als Sieg über den Kommunismus gefeiert denn als mögliche Anknüpfungspunkte für Schulreformen. Heute sind das alles Themen, die nach PISA wieder auf der Tagesordnung stehen. In der Politik ist Richtiges zum falschen Zeitpunkt offenbar immer falsch.

Das gleiche gilt für die Frage, ob man das *Abitur nach 12 oder 13 Jahren* machen solle. Ich habe diese Debatte immer als verlogen empfunden, da ich, wie alle DDR-Abiturienten damals, das in der DDR erworbene Abitur in 5 Fächern in der BRD wiederholen bzw. bestätigen lassen musste. 1990, nach der Öffnung der Grenzen und dem Wunsch vieler DDR-Abiturienten, an westdeutschen Hochschulen studieren zu wollen, war es dann möglich, ohne weitere Prüfung das Abitur der EOS anzuerkennen.

Die KMK war nicht der Ort, wo *die grundlegenden pädagogischen Probleme* der Einheit Deutschlands diskutiert werden konnten. An dieser bitteren Erkenntnis änderten auch nichts die vielfach am Rande der Konferenzen stattfindenden persönlichen Gespräche, die ich als sehr angenehm und bereichernd in Erinnerung habe – mit Marianne Birthler, Gerd Harms, Karl-Heinz Reck, Dieter Althaus oder Matthias Rößler.

Die *schnelle Inkorporierung* der ehemaligen DDR-Lehrerinnen und -lehrer in das BAT-Tarifgefüge, die Anerkennung der beruflichen Praxis der Kindergärtnerinnen und Grundschullehrerinnen und ihre Arbeitsplatzsicherung sowie die Hinnahme neuer Schulformen ohne umständliche Prüfung und des 12-jährigen Abiturs hat in der KMK letztlich zu einer Lockerung der gegenseitigen Kontrollwut geführt. Dies ist ein strukturell positiver Befund.

Ich habe deswegen mit dem Anstoß einer neuen *Abiturdebatte* (Sog. Loccumer Gespräche) versucht, den Dauerstreit um die Belegungsverpflichtungen von Fächern bis zum Abitur durch eine grundsätzliche Besinnung über Hochschulreife und Studierfähigkeit vom Tisch zu bekommen¹ (6). Dies hat schließlich bei der KMK in Mainz 1995 zu einer Einigung geführt, die in ihrer methodischen Anlage anders war als in früheren Zeiten. Nach wissenschaftlicher Rückversicherung bei Prof. Baumert einigte man sich auf die Belegungsverpflichtungen in Deutsch, Mathematik und Fremdsprache bis zum Abitur und die Anerkennung von besonderen Leistungen. Das Erste war die Zurücknahme von Wahlmöglichkeiten und das Zweite eine Reverenz vor neuen Leistungsformen – Rückschritt und Fortschritt zugleich. Die formale Schulzeitfrage wurde schließlich durch den Kompromiss gelöst, dass es auf die bis zum Abitur erbrachte Gesamtzahl der Wochenstunden und nicht auf die Schuljahre ankomme, wenn man die gegenseitige Anerkennung wolle.

Man kann also ohne weiteres konstatieren, dass sich in den 90er Jahren die bildungspolitischen *Fronten in der KMK* etwas lockerer darstellten als in den 1 1/2 Jahrzehnten davor. Die Einsicht, von detailreichen Steuerungsversuchen abzusehen und sich gegenseitig mehr Gestaltungsräume zuzugestehen, brach sich Bahn.

1 „Abitur-Hochschulreife-Studierfähigkeit“ Zur Grundlegung eines neuen Maturitätskatalogs, Loccumer Protokolle 56/93, Evangelische Akademie Loccum 1993. Die Loccumer Gespräche fanden 1993 in Loccum, 1994 in Bonn und Tutzing und 1995 in Hamburg statt.

Es war die Zeit der Debatten um den *Wirtschaftsstandort Deutschland*, es war die Zeit der wachsenden Angst der Eltern um die Chancen ihrer Kinder in globalisierten Zusammenhängen. In dieser Zeit wurde bei zurückgehenden Steuereinnahmen und unter den finanziellen Verpflichtungen der deutschen Einheit eine restriktive Einstellung von Lehrerinnen und Lehrern in allen Ländern betrieben. Es war schließlich die Zeit sich ausbreitender Kommunikation (das Internet begann 1994 seinen Siegeszug) und globalisierter Finanzströme und Wirtschaftskonkurrenz.

Es war auch die Zeit, in der sich *Begriffe und Selbstverständlichkeiten* neu ordneten bzw. änderten. Vor allem ist auffällig, dass die bisher positiv besetzten Begriffe der Bildungsreform wie Chancengleichheit, Förderung der Schwachen, Ausbildungsgarantie, Selbstbestimmung, kostenloser Schul- und Hochschulbesuch, Emanzipation u. Ä. an Strahlkraft und öffentlicher Zustimmung verloren und durch andere überlagert wurden, die teilweise das Gegenteil zu intendieren schienen: Excellenzförderung, Förderung der Hochbegabung und Elitebildung, Wettbewerb, Autonomie, Effektivität.

Die Veränderung des semantischen Inhalts des Bildungsreformbegriffs hat den Charakter einer *Begriffswäsche*. Es gehört zu den großen Versäumnissen der Wissenschaft und der Bildungspolitik, diesen Prozess nicht aufklärerisch begleitet zu haben. Denn bei Lichte besehen widersprechen sich diese Zielsetzungen nicht prinzipiell. Weil in manchen Diskussionen der letzten Jahrzehnte den Befürwortern der Reform unwidersprochen Vernachlässigung der Leistung vorgeworfen worden war, konnte sich der Eindruck festsetzen, dass die Betonung der Leistung eo ipso eine konservative Position sei.²

Es kann sein, dass in Zeiten wirtschaftlichen Umbruchs und kulturellen Wandels, wie es in Deutschland im Jahrzehnt nach der Einheit und der Globalisierungswirkungen der Fall ist, die Menschen nach der Erstsicherung von Bildungsprozessen suchen. In diesem Sinne wird es verständlich, dass die elementaren Selbstverständlichkeiten der Beherrschung der Kulturtechniken und der Berufsfähigkeit größere Bedeutung gewinnen als die Zusatzangebote politischer Bildung oder kultureller Selbstfindung.

Aus größerem Abstand gesehen ist es deswegen vielleicht nicht ganz unverständlich, dass ein vergleichsweise harmloses Unternehmen wie die *Rechtschreibreform* nach über zehn Jahren plötzlich im Jahre 1997 zu solch gewaltigen emotionalen Debatten führte. Die Kultusminister glaubten sich seit den 80er Jahren in gutem Glauben, die sich ausbreitenden Ausnahmeregelungen, wie sie die Duden-Redaktion mit jeder neuen Ausgabe etablierte, durch eine übersichtliche und wissenschaftlich abgestützte und politisch legitimierte Entscheidung – im Gegensatz zur privaten Entscheidung der Duden-Redaktion – zurücknehmen zu können. Der tiefere Sinn war, das Erlernen der Regeln für die Erstlerner zu verbessern. Durch die Anwesenheit vieler ausländischer Kinder an deutschen Schulen schien dies noch zusätzlich begründet. Die Erwachsenen würden sich daran gewöhnen.

2 Selbst den meisten SPD-Kultusministern war und ist der Beschluss des SPD-Bundes-Parteitages von 1975 zur Leistung nicht bekannt, der auf Peter von Oertzen zurückgeht und sehr hilfreich ist (Orientierungsrahmen '85, Kapitel 1.7; Bonn 1975).

Die Kultusminister erkannten zu spät, dass die Wissenschaftler selbst in heftigem Streit über die Systematik der Orthografie lagen und die Fraktionierungen politisierbar waren. Der bayerische Staatssekretär Hoderlein und der nordrhein-westfälische Staatssekretär Besch hatten praktisch die Verantwortung dafür übernommen, dass die Reform inhaltlich vernünftig und verantwortbar war.

Nachdem das Verfahren nach allen Regeln etablierter Beteiligungsrechte (unter Einschluss des für die Amtssprache zuständigen Bundesinnenministers) abgelaufen waren, haben die Kultusminister im September 1995 in Halle sich auf die Grundzüge der Reform verständigt und dem Präsidenten des Jahres 1996 die Vollmacht erteilt, den Staatsvertrag mit den anderen deutschsprachigen Ländern und Regionen zu unterschreiben, der die Reform mit Beginn des Jahres 1998 vorsah, wobei die Erstklässler bereits 1997 beginnen konnten. Inhaltlich vertiefte Debatten über die Schwierigkeiten der Reform hat es kaum gegeben. Vor allem hat über die Bedeutung des Zusammenschreibens nicht hinreichend Klarheit bestanden. In Erinnerung sind mir eher Äußerlichkeiten wie die Frage, ob „Kaiser“ oder „Keiser“, „Aal“ oder „Al“ und dgl. Dass es im Jahr 1997 zu richterlichen Entscheidungen kam, die wöchentlich andere Schlussfolgerungen brachten, gehört zu den Dokumenten richterlicher sachlicher Ahnungslosigkeit. Die verspätete Reaktion der deutschen Schriftsteller war deswegen so ärgerlich, weil sie in ignoranter Pose im Jahr 1993 die Beteiligung an der Anhörung verweigert hatten. Günter Grass wollte gar nichts wissen, Martin Walser saß lieber im Garten und Walter Kempowski hat seinen Einladungsbrief gar nicht geöffnet. Die Akademie für Sprache und Dichtung hat gar nicht erst geantwortet.

Ich habe mich als KMK-Präsident des Jahres 1997 schon gewundert, dass sich *die bürgerliche deutsche Öffentlichkeit* viel mehr für die Orthografie und ihre Beibehaltung interessierte als für die Beseitigung des skandalösen Mangels an Ausbildungsplätzen. Im Protest gegen eine Rechtschreibreform stehen diejenigen, die ihren Informationsvorsprung und das einmal Eingeübte verteidigen wollen, in einer Reihe mit denjenigen, die nie mehr mit Rechtschreibung behelligt werden wollen, weil sie in der Regel schlechte Diktaterinnerungen haben. Die nicht vollständig überzeugende Rechtschreibreform hat jedenfalls zu einem erheblichen Ansehensverlust der KMK beigetragen. Auf dem Hintergrund größerer Reformscheu war die KMK der richtige Esel, auf den man einschlagen konnte.

Das Jahr 1997 hatte aber für die Stellung der KMK und die Neudefinition der Bildungspolitik noch eine andere Bedeutung. *Bundespräsident Herzog* hielt im November eine viel beachtete Bildungsrede, deren Vorbereitung seltsamer Weise durch die Bild-Zeitung betrieben wurde. Bundeskanzler Kohl schalt die KMK reaktionärer als den Vatikan. Die „Zeit“ und andere Presseorgane forderten die Abschaffung der KMK. Ich habe dem als amtierender KMK-Präsident nicht nur pflichtgemäß widersprochen. Zugleich war mir aber klar, dass die KMK mit ihren Formelkompromissen den Erwartungen nicht mehr gerecht werden konnte.

Im Sommer 1997 wurde die TIMS-Studie veröffentlicht, die den Siebtklässlern in Deutschland mäßige Mathematik-Leistungen bescheinigte. Ich habe damals in meiner Reaktion von der Notwendigkeit größerer Anstrengungsbereitschaft bei Schülerinnen und Schülern gesprochen, zugleich aber darauf hin-

gewiesen, dass die Mathematik an Hochschulen und Schulen grundsätzlich anders arbeiten muss.

Es war daher im Oktober 1997 auf der KMK-Sitzung in Konstanz zu entscheiden, ob sich Deutschland an der von der OECD geplanten umfassenden internationalen Studie zur *Lesekompetenz* der 15-Jährigen beteiligen sollte. Obwohl einige der CDU/CSU angehörende Kolleginnen und Kollegen den SPD-Vertretern unterstellten, sie wollten die deutsche Teilnahme nicht, haben die SPD-Minister Prof. Dr. Jürgen Zöllner, Hartmut Holzapfel und ich dafür geworben, dass sich alle Länder an der Untersuchung beteiligen sollten. So ist es dann auch geschehen

Uns war klar, dass dies einen *Paradigmenwechsel* in der deutschen Art, Bildungspolitik zu betreiben, bedeutete. Denn immer war in Deutschland die Input-Perspektive vorherrschend: Bauliche und personelle Investitionen, Erlasse und Richtlinien, Gesetze und Personaleinstellungen in Milliardenhöhe bestimmten die öffentlichen Bildungsdebatten und das Selbstverständnis aller Akteure seit Jahrzehnten. Die Erfolgskontrollen über die Ergebnisse dieser jährlichen milliardenschweren Ausgaben fanden eigentlich nur in der beruflichen Bildung und in Teilen beim Abitur statt.

Eine systematische Sicht auf die Resultate, also den *Output*, im Gefolge einer gut durchdachten und durchgeführten Evaluation und Selbstevaluation als Dauerprozess hat in Deutschland keine Tradition. Die damit einhergehende Beunruhigung löst in Deutschland den Verdacht reaktionärer und autoritärer Kontrolle aus. Dass der sinnvolle und sparsame Einsatz von Ressourcen weder „rechts“ noch „links“, sondern einfach vernünftig ist, ist in Deutschland ein erst noch zu verbreiternder Gedanke.

Auch dann, wenn die deutsche Öffentlichkeit mit zunehmender Besessenheit (bis zu Morddrohungen gegenüber dem KMK-Präsidenten) im Jahre 1997 darauf achtete, ob die Kultusminister bei der Rechtschreibreform blieben, haben diese fast unbemerkt den Beschluss gefasst, dass sich Deutschland an den internationalen Studien beteiligt, die seit 2001 jeder als PISA-Studien kennt.

Es war die KMK – und nicht die Medien, die Wirtschaft oder andere die Bildungspolitik Begleitende –, die diesen *Paradigmenwechsel* und damit eine neue Qualität in die Bildungsdebatte brachte. Dabei waren die Unsicherheit über die tatsächliche Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungswesens und die sich verstärkende Internationalisierung leitende Motive.

3. Veränderte Verhältnisse

Das alte Spannungsverhältnis zwischen dem Bund und der KMK hat sich auch mit der neuen rot-grünen Bundesregierung seit 1998 nicht wesentlich geändert. Allerdings konnte im Zuge der europäischen Einheit die Reformarbeit auf dem Hochschulektor wesentlich vorangetrieben werden. Der sog. *Bologna-Prozess*, d. h. die Umstellung aller Studien in Europa auf die zweigestufige Bachelor- und Master-Ebene bis 2010 ist seit 1999 in vollem Gang. Gemeinsam ziehen hier Bund und Länder eine Reform durch, wie sie in Deutschland bisher noch nicht stattgefunden hat. Dass es dabei an deutschen Hochschulen vielfache Diskussionen und Zweifel gibt, ist verständlich. Im Zuge der größeren Autonomie, die über die grundgesetzlich gesicherte Wissenschaftsfreiheit hi-

nausgeht, müssen die Hochschulen sich verständigen, wie sie die Studien organisieren, wie der Praxisanteil verbessert wird, wie die Übergänge von B- zu M-Studiengängen geregelt werden sollen und wie schließlich die Akzeptanz in der Wirtschaft erhöht wird. Dass die Mediziner- und die Lehrerausbildung in diesen Prozess noch nicht einbezogen sind, ist bedauerlich, hat eine Begründung aber nicht allein in der KMK.

Von gleicher Brisanz ist die Weiterentwicklung von Spitzenforschung in Form der Exzellenz-Cluster und der möglichen Bundesförderung dafür. Dass die KMK hier nicht weiter sein kann als die Länderregierungen im Ganzen, ist sehr natürlich. Die *Föderalismusreform* ist leider vorläufig gescheitert, aber ich habe Zweifel, dass es gut wäre, wenn die Bundesebene Zuständigkeiten für sich reklamierte und erhielte, die in der Praxis zu mehr Ärger als Nutzen führte. Allerdings gibt es hier durchaus widersprüchliche Entwicklungen. Noch im Jahre 2000 waren sich der Bund und alle Länder darin einig, dass das Erststudium gebührenfrei sein sollte. Erst als im Zuge der sich immer weiter verengenden Länderhaushalte einige der CDU angehörige Länder dem Gedanken von Studiengebühren Geschmack abgewinnen konnten, hat die Bundeseite mit einer Novelle des Hochschulrahmengesetzes ein generelles Verbot von Studiengebühren für das Erststudium gesetzlich verankert. Diese Vorschrift ist vom Bundesverfassungsgericht genauso wie das Institut der Juniorprofessur deswegen aufgehoben worden, weil der Bund zu weit in Länderkompetenzen eingegriffen habe. Wir werden es also in Zukunft mit mehr Länderselbstbewusstsein zu tun haben als bisher. Deswegen wirkt die Forderung nach einer Abschaffung der KMK nicht mehr auf der Höhe der Zeit.

Gleichwohl steigt damit die *gesamtstaatliche Verantwortung der KMK*. An der Handhabung der Folgerungen aus den PISA-Studien ist dies auch ablesbar. Unmittelbar nach der Veröffentlichung von PISA 2000 im Dezember 2001 hat es Vorbereitungen für gemeinsames Vorgehen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Schulwesens gegeben. Die Erstellung von gemeinsamen Standards, die Verabredung eines gemeinsam geführten Instituts zur Unterrichtsforschung und Leistungsevaluation, die Stärkung des vorschulischen Bereichs, die Erweiterung des Ganztagsschulangebots, die Verstärkung des Erlernens der deutschen Sprache für Migranten- und Aussiedlerkinder sind Maßnahmen, die unmittelbar aus PISA gerechtfertigt und beschlossen sind. Hierbei hat der Bund sich bis an den Rand seiner Zuständigkeiten begeben, aber auch als Treibender engagiert.

Sehr kritisch muss man allerdings die *inhaltliche Aufarbeitung der ganzen PISA-Studien durch die KMK* betrachten. Bis zur Bundestagswahl 2002 versuchten die CDU/CSU-Länder eine Kampagne zu führen, die die Überlegenheit ihres Schulsystems gegenüber den SPD-geführten Ländern beweisen sollte. Die partiell besseren innerdeutschen Ergebnisse in Bayern und Baden-Württemberg konnten allerdings nicht verbergen, dass – gemessen an den Siegerländern von PISA – auch sie nur Mittelmaß sind. Es fehlt bis heute eine inhaltliche Debatte über die Gründe, warum in Deutschland trotz früher Aufteilung die besten Abiturienten schlechter sind als beispielsweise in Finnland und warum in Schweden die Schwächsten immer noch besser sind als die Schwächsten in Deutschland. Und wie die Katze um den heißen Brei wird um die Frage herumgegangen, ob und wie man den skandalösesten Befund aller PISA-Studien beseiti-

gen will, dass in Deutschland das sozial ungerechteste und persönlich hemmendste Schulsystem aller beteiligten Länder existiert.

Es wird immer noch nicht thematisiert, *wie Lehrerinnen und Lehrer ausgebildet werden müssen*, um fruchtbar mit Heterogenität umgehen zu können. Es wird immer noch nicht zu einer Selbstverständlichkeit erklärt, dass in der Schule niemand zurückgelassen werden darf. Es gibt keine auf Konzeption und Realisierung ausgerichtete Strategie des individuellen Lernens. Diese Forderung stand schon im Strukturplan von 1970. Die eifrige Herstellung von Standardkatalogen für alle Fächer und Klassenstufen wird nur dann über die alten „Einheitlichen Prüfungs-Anforderungen“ (EPA) der gymnasialen Oberstufe hinausgehen, wenn man zwischen Mindeststandards, für deren Erfüllung die Schule und nicht der Schüler allein verantwortlich ist, und Regelstandards unterscheidet.

Im Übrigen wäre es nicht schlecht, wenn die Kultusminister sich auch als Sachwalter eines Bildungsverständnisses artikulierten, das nicht nur die berufliche Verwertbarkeit von Lernprozessen im Auge hat, sondern auch die kulturelle und demokratische Kompetenz.

Dennoch: Im Zentrum der Entscheidungen der KMK stehen jetzt *qualitative Bewertungen der Bildungssysteme und ihre Weiterentwicklung*. Die Umsteuerung im Bildungssystem in Richtung Qualitätsentwicklung ist irreversibel. Sie hat den Charakter eines Paradigmenwechsels in der Bildungspolitik der Länder. Die noch vor einigen Jahren vorgetragene Kritik an der KMK betraf vor allem die Kleinteiligkeit von Beschlüssen sowie das Tempo der Entscheidungsprozesse. Die KMK hat hier bereits aufgeräumt. Ihre *Hauptaufgabe* sieht sie deswegen *in Zukunft* in folgenden Bereichen:

- Regelmäßige Teilnahme an nationalen und internationalen Schulleistungsvergleichen
- Entwicklung und Implementierung bundesweit geltender Bildungsstandards
- Gründung eines wissenschaftlichen Instituts der Länder zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen
- Länderübergreifende Qualitätssicherung und Definition von vorrangigen Handlungsfeldern (z. B. Förderung bildungsbenachteiligter Kinder, Verbesserung der Lesekompetenz und des Verständnisses mathematischer und naturwissenschaftlicher Zusammenhänge sowie Verbesserung der Professionalität der Lehrertätigkeit)
- Entwicklung gemeinsamer Standards einer Lehrerbildungsreform
- Koordinierung bundesweiter Hochschulreformvorhaben, z. B. der Bachelor- und Master-Strukturen
- Aufbau eines Akkreditierungsrates (künftig als Stiftung) zur Qualitätssicherung im deutschen Hochschulsystem
- Koordinierung des Beitrags der Länder zur Schaffung eines europäischen Hochschulraumes (Bologna-Prozess)
- Aufbau einer Bildungsberichterstattung für Deutschland. (Hinweise aus einem internen Papier des KMK-Sekretariats vom 21.12.2004)

Die herkömmlichen Aufgaben, die der Mobilität der Bevölkerung (Anerkennung der Zeugnisse etc.) sowie der kulturellen Vielfalt, der Vertretung im internationalen Rahmen dienen, bleiben erhalten.

Es ist erkennbar, dass die neuen Aufgaben auch *einen anderen Typus von Mitarbeitern* verlangen als die herkömmlichen Beamten. Die zukünftige Arbeit wird hoch spezialisierte und kenntnisreiche Mitarbeit erfordern, im Übrigen auch von den Ministerinnen und Ministern. Die vom Niedersächsischen Ministerpräsidenten Wulff im Sommer 2004 verkündete Kündigung der KMK mit der Begründung, die KMK sei zu groß und ineffizient, ist vor dem Hintergrund der tatsächlichen Entwicklung (auch der Sparmaßnahmen) seltsam veraltet und nährt den Verdacht, sie sei nur seiner blamablen Vorstellung in einem Rechtschreibtest beim Fernsehsender RTL geschuldet.

Die KMK ist besser und effizienter als ihr Ruf. Aber sie ist leider kein Hort weiter führenden intellektuellen Problembewusstseins. Vielleicht sollten die Minister mehr Selbstständigkeit wagen.

Literatur

Bericht über strukturelle Probleme des Bildungsföderalismus (Mängelbericht) Bonn 1978

Deutscher Bildungsrat 1970: Empfehlungen der Bildungskommission, Strukturplan für das Bildungswesen, Stuttgart

Deutscher Bildungsrat 1975: Die Bildungskommission, Bericht 1975. Entwicklung im Bildungswesen, (Bonn)

Peter, Fränz; Joachim Schulz-Hardt 1998: Zur Geschichte der Kultusministerkonferenz 1948-1998. In: Einheit in der Vielfalt – 50 Jahre Kultusministerkonferenz 1948-1998. Neuwied, Kriftel, Berlin: Luchterhand, S. 177- 228

Tidick, Marianne 1998: Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder als ständige Verschwörung gegen die Öffentlichkeit? In: Einheit in der Vielfalt a.a.O., S. 151-160

Rolf Wernstedt, geb. 1940, Honorarprofessor an der Universität Hannover, 1990 bis 1998 Niedersächsischer Kultusminister, 1997 Präsident der KMK, von 1998 bis 2003 Präsident des Niedersächsischen Landtages, seit 2004 Moderator des „Netzwerkes Bildung“ der Friedrich-Ebert-Stiftung;

Anschrift: Waldstr. 11, 30823 Garbsen;

Email: rolf.wernstedt@web.de