



MARK RACKLES

WEGE AUS DEM LEHRKRÄFTEMANGEL

ZUKUNFTSVERTRAG LEHRKRÄFTE-
BILDUNG UND BUNDESWEITE
AUSBILDUNGSOFFENSIVE 2023-2032

MARK RACKLES

**WEGE AUS DEM
LEHRKRÄFTEMANGEL**

ZUKUNFTSVERTRAG LEHRKRÄFTE-
BILDUNG UND BUNDESWEITE
AUSBILDUNGSOFFENSIVE 2023-2032

MARK RACKLES war von 2011 bis 2019 Staatssekretär für Bildung, Jugend und Wissenschaft in Berlin. Seit 2019 ist er freiberuflicher Berater und Publizist im Bereich Bildungswesen sowie Fellow am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) mit Schwerpunkt Steuerungsfragen in der Bildungspolitik und Bildungsungleichheiten.

IMPRESSUM

Herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Henning Heine

Straße der Pariser Kommune 8A · 10243 Berlin · www.rosalux.de

ISBN 78-3-948250-60-7 · Redaktionsschluss: Dezember 2022

Titelabbildung: Max Fischer/Pexels

Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin

Layout/Satz: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Diese Publikation ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Sie wird kostenlos abgegeben und darf nicht zu Wahlkampfzwecken verwendet werden.

INHALT

Vorwort	5
1 Ausgangslage und Handlungsdruck	6
2 Steuerungsmechanismen der Länder	8
3 Steuerungsoptionen der Länder	12
4 Zusammenfassende Empfehlungen	21
Literatur- und Quellenverzeichnis	23
Staatsvertrag (Entwurf) zur Deckung des Lehrkräftebedarfs «Zukunftsvertrag Lehrkräftebildung»	25

VORWORT

Die vorliegende Expertise des geschätzten Kollegen Mark Rackles erweitert eine jüngst gewachsene Reihe analytisch fundierter Reformvorschläge. Wie zuletzt Andreas Schleicher (OECD) im Kontext der diesjährigen «Education at a Glance»-Studie schaut Mark Rackles konsequent über den Tellerrand hinaus. Die besondere Stärke seines Papiers liegt in einer handfesten und systematischen Sondierung von Lösungsansätzen jenseits tradierter Zuständigkeitsgrenzen. Wenn ich als Landespolitiker allen eine genaue und ernsthafte Lektüre der vorgelegten Empfehlungen ans Herz lege, die erkennbar in die grundgesetzlich verankerte Kulturhoheit der Länder hineinreichen, darf bereits dies als Teilbestätigung der Ausgangsanalyse verstanden werden: Die Situation beim Lehrkräftenachwuchs erlaubt kein Zurücklehnen, sondern benötigt ein Bündeln aller Kräfte sowohl innerhalb der Länder als auch auf der Ebene des hier im Fokus stehenden kooperativen Bildungsföderalismus.

In Ostdeutschland ist die Problemlage bereits deutlich länger und weiterhin erheblich schärfer zu spüren als im Westen, wofür es demografische und noch im Zusammenhang mit den Verwerfungen der Wendezeit zusammenhängende Gründe gibt. In Thüringen etwa war die Zahl der Neueinschulungen zwischen 1992 und 2002 um 60 Prozent eingebrochen. Die Folge war, dass Landesregierungen über gut zwei Jahrzehnte fast keine Neueinstellungen von Lehrkräften vorgenommen haben, nachfolgend die Lehramtsausbildung an Dynamik einbüßte und nun – etwa seit 2015 und noch weiter bis 2030 – nahezu komplette Kollegien in den verdienten Ruhestand wechseln. Dass dieser Umbruch beim pädagogischen Personal, der die unterschiedlich finanzkräftigen Länder weiterhin unterschiedlich trifft, auch Lösungsbeiträge mit dem Bund benötigt, kann nach bald einem Jahrzehnt der gemeinsamen «Qualitätsoffensive Lehrerbildung» und weiterer Bund-Länder-Initiativen zwar nicht mehr überraschen. Umso wichtiger ist mir die hier angestoßene Debatte, in welchen dauerhafteren kooperativen Strukturen unsere gemeinsamen Kräfte gebündelt werden können.

Erfurt, im Dezember 2022

Helmut Holter

Thüringer Minister für Bildung, Jugend und Sport

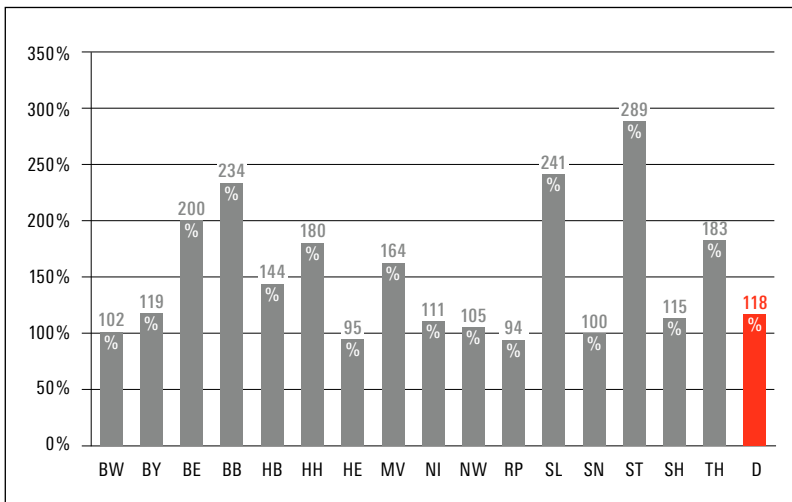
1 AUSGANGSLAGE UND HANDLUNGSDRUCK

Die Lehrkräfteversorgung in Deutschland ist seit Jahren stark defizitär. Zwar schwankt die Bedarfslage in einzelnen Jahren und einzelnen Bundesländern, aber über die Jahre hinweg und auf einer aggregierten Ebene kann man seit über 20 Jahren einen Mangel an grundständig ausgebildeten Lehrkräften ausmachen (Rackles 2020). Das Versorgungsdefizit ist Ergebnis eines langjährigen Ausbildungsdefizits: Die wenigsten Bundesländer bilden ihren minimalen Eigenbedarf aus, den man grob mit den altersbedingten Abgängen eines Jahrgangs bestimmen kann.

Aktuell stellen fast alle Länder zum Teil deutlich mehr Lehrkräfte ein, als sie selbst ausbilden (erfolgreiche Absolvent*innen Lehramtsstudium) (Abb. 1). Das offizielle Defizit an Hochschulabsolvent*innen im Lehramt beträgt nach Angaben der «Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland» (KMK) bundesweit 18 Prozent; selbst in Bayern ist es aktuell mit knapp 20 Prozent

Abbildung 1: Einstellungen 2021

in Bezug auf die Zahl der Absolvent*innen von Lehramtsstudiengängen (in %)



Quelle: KMK 2022a: 7, eigene Darstellung

überdurchschnittlich hoch. Für das Schuljahr 2022/23 schätzen Fachverbände wie der Deutsche Lehrerverband und der Verband Bildung und Erziehung (VBE) die Zahl der unbesetzten Stellen auf «mindestens 30.000» (news4teachers.de, 30.8.2022).

Dieser strukturelle Lehrkräftemangel wird auch künftig auf hohem Niveau bleiben: Bildungsforscher Klaus Klemm hält die Angaben der KMK für das Lehrkräfteangebot bis 2035 für deutlich zu optimistisch. Bis 2030 dürfte, so Klemm, das Angebot an ausgebildeten Lehrkräften um 63.000 niedriger ausfallen als von der KMK angesetzt (Klemm 2022: 25f.; KMK 2022c). Hinzu kommt ein bislang nicht erfasster, aber absehbarer Zusatzbedarf durch schulpolitische Entscheidungen in den Bereichen Ganztags-, Inklusions- und Brennpunktschulen in einer Größenordnung von weiteren 74.000 Lehrkräften (Klemm 2022: 16ff.).

Der aktuelle Handlungsdruck in den Ländern manifestiert sich in einer Vielzahl von Einzel- und Sondermaßnahmen zur Bedarfsdeckung, die sowohl an der Angebotserhöhung (mehr Fachkräfte) als auch an der Bedarfssenkung (weniger Einstellungsbedarf) ansetzen. Dabei ist festzustellen, dass die meisten Maßnahmen der Länder kurzfristig ausgerichtet sind und bedarfssenkend wirken sollen. Eine langfristig wirksame Antwort auf die seit Jahren bestehende Mangelsituation, die substantielle Erhöhung der Ausbildungskapazitäten und der Quote der Absolvent*innen, wird dagegen nicht systematisch verfolgt.

2 STEUERUNGSMECHANISMEN DER LÄNDER

Die KMK ist seit 1948 das informelle Instrument der freiwilligen Selbstkoordinierung der Länder im Bildungsbereich. «Die Länder [nehmen] ihre Verantwortung für das Staatsganze selbstkoordinierend wahr. In Angelegenheiten von länderübergreifender Bedeutung sorgen sie für das notwendige Maß an Gemeinsamkeit in Bildung, Wissenschaft und Kultur.»¹ Bis 2006 konnten Bund und Länder im Bereich der Bundesplanung zusammenwirken, seit der Föderalismusreform I (2006) gilt mit dem geänderten Art. 91b GG implizit ein Kooperationsverbot, das dem Gedanken des Wettbewerbsföderalismus verpflichtet ist.

Trotz der länderübergreifenden Bedeutung und der hohen Relevanz eines ausreichenden Angebots an Fachkräften für die Schulpraxis findet auf Ebene der Bedarf- bzw. Kapazitätsplanung keine koordinierte Steuerung zwischen den Ländern statt. Die Länder agieren sowohl in Bedarfsplanung und Prognostik als auch in der universitären Kapazitätsplanung als unabhängige Einzelakteure und befördern damit die Fiktion regionaler Märkte im Bereich Lehrkräftebildung (Rackles 2020: 39f.).

Das Steuerungsziel bedarfsgerechter Ausbildungskapazitäten wurde erstmals 2009 formuliert: Die KMK einigte sich auf «Gemeinsame Leitlinien zur Deckung des Lehrkräftebedarfs». Darin hielt sie fest, dass die Länder Vereinbarungen mit den Hochschulen «anstreben», um die zur Deckung des prognostizierten Bedarfs erforderlichen Kapazitäten an Lehramtsstudienplätzen zu sichern und die Zahl der Lehramtsstudienabschreiber*innen zu reduzieren. «Die Länder werden mindestens die zur Deckung des mittelfristigen eigenen Bedarfs prognostizierten Kapazitäten für den Vorbereitungsdienst vorhalten oder – im Wege von Kooperationen – mit anderen Ländern abgestimmte Anstrengungen zur bedarfsgerechten Erhöhung der jeweiligen Kapazitäten für den Vorbereitungsdienst unternehmen.» (KMK 2009: 1)

Auch wenn viele Länder die Kapazitäten im Vorbereitungsdienst in den Folgejahren stark ausgebaut haben – 2021 gab es gegenüber 2009 knapp 28 Prozent mehr Plätze –, so liegt die Gesamtkapazität auch aktuell knapp 13 Prozent unter dem Einstellungsbedarf (KMK 2022a u. 2012). Vor allem

1 So die Selbstbeschreibung der KMK, vgl. www.kmk.org/kmk/aufgaben.html.

jedoch war dies kein Ergebnis von «mit anderen Ländern abgestimmten Anstrengungen» und auch die «angestrebten» Vereinbarungen mit den Hochschulen erfolgten weder systematisch noch koordiniert.

Dieses Steuerungsdefizit wurde 2020 in der «Ländervereinbarung über eine gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und der gesamtstaatlichen Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen» aufgegriffen. Art. 37 und 38 sind den Ausbildungskapazitäten und Sondermaßnahmen zur Gewinnung von Lehrkräften gewidmet. Die Länder verpflichten sich dort zu «bedarfsgerechten» Ausbildungskapazitäten in der ersten Phase (Hochschulen) und zu «ausreichend» Plätzen im Vorbereitungsdienst (KMK 2020: 24f.). Die Bezugnahme auf den 2009 noch benannten Eigenbedarf als Mindestgröße der Ausbildungskapazitäten ist entfallen. Es werden weder ein Mechanismus zur Kapazitätsbestimmung noch einer zum Controlling noch Sanktionsmechanismen benannt. Zudem fehlt der Ländervereinbarung, die ursprünglich als Staatsvertrag der Länder geplant war, jede Verbindlichkeit. Im Ergebnis stellte die KMK im Frühjahr 2022 einen weiter steigenden Lehrkräftebedarf sowie «Unterangebote» und «Engpässe» in den Kapazitäten fest. In der Konsequenz wurden allerdings nicht Strukturen neu justiert oder die seit 2009 vereinbarte länderübergreifende Kooperation präziser formuliert – in der Konsequenz wurde das Thema ausgelagert: «Die KMK wird unter anderem die Ständige Wissenschaftliche Kommission damit beauftragen, Empfehlungen zur Lehrkräftebildung und der Gesamtpersonalsituation an Schulen zu erarbeiten.» (Presseerklärung der KMK, 14.3.2022) Ergebnisse sind nach Auskunft des KMK-Sekretariats nicht vor 2024 zu erwarten.

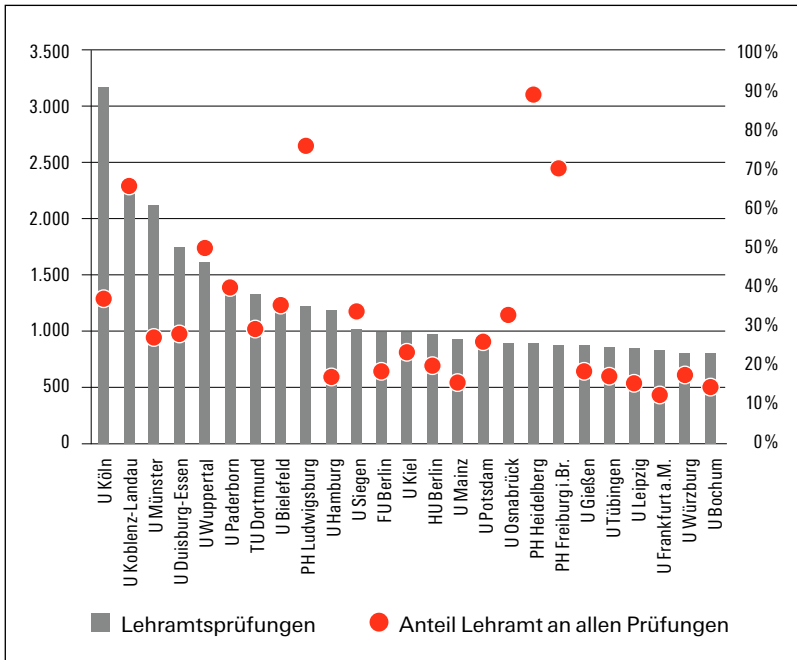
Das manifeste Steuerungsdefizit auf länderübergreifender Ebene hat seinen Ausgangspunkt zu einem relevanten Teil auch im Steuerungsgegenstand: dem universitären Ausbildungssystem. Stichwortartig lässt sich der deutsche Lehrkräftemarkt, der angebotsseitig vollständig, nachfrageseitig fast vollständig von einem staatlichen Monopol geprägt ist, wie folgt beschreiben: 16 Länder steuern mit mindestens je zwei Ressorts (Bildungs- und Wissenschaftsministerium) 109 weitgehend autonome Universitäten, die 5.007 Studiengänge mit Lehramtsabschluss anbieten.

Das Studienangebot mit Abschlussziel Lehramt hat sich in den letzten zehn Jahren weiter ausdifferenziert und ist um 37,5 Prozent gewachsen: 2012/13 waren es 3.640 Studiengänge (davon 1.171 Bachelor, 957 Master und 1.512 Staatsexamen). 2022/23 sind es 5.007 Studiengänge (davon 1.801 Bachelor, 2.052 Master und 1.154 Staatsexamen) (HRK 2012:

10f. u. 2022: 13). Im gleichen Zeitraum ist der Output dieses überkomplexen Systems nicht gestiegen, sondern gesunken.²

Die Studienplatzkapazitäten sind in Deutschland sehr unterschiedlich verteilt. Die 25 größten Universitäten bei der Lehrkräftebildung (Abb. 2) generieren knapp zwei Drittel aller deutschen Lehramtsabschlüsse. Der Anteil der Lehramtsprüfungen an der Gesamtheit aller Abschlussprüfungen an der jeweiligen Universität schwankt zwischen 0,2 (Universität Hohenheim) und 65,9 Prozent (Universität Koblenz-Landau) bzw. – unter Einbeziehung der Pädagogischen Hochschulen – 88,8 Prozent (PH Heidelberg).

Abbildung 2: TOP-25-Hochschulen mit Lehramtsausbildung 2021
 Prüfungen und Anteil an Prüfungen je Hochschule



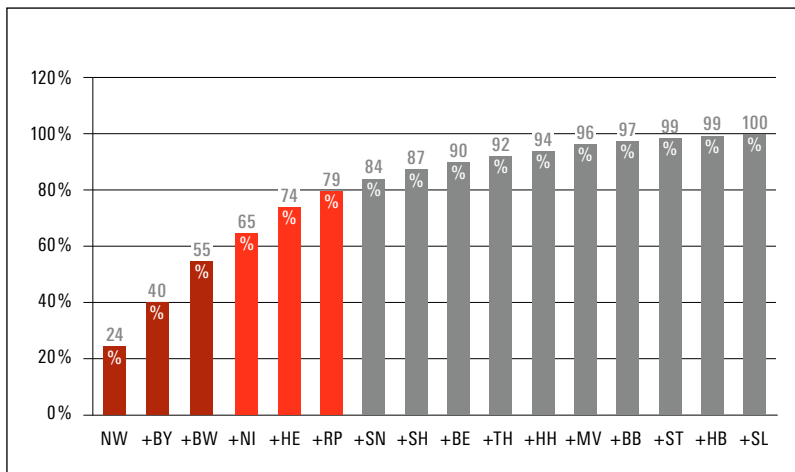
Quelle: Statistisches Bundesamt 2021: Tab. 02; eigene Darstellung

2 Laut KMK (2022a: Tab. 2.3) betrug der Rückgang 2,3 Prozent, nach Angaben des Statistischen Bundesamts (Pressemitteilung, 4.10.2022) waren es gar minus 13,8 Prozent.

Betrachtet man aus einem politischen Steuerungsinteresse die wichtigen Bundesländer hinsichtlich ihrer Lehrkräftebildung, so ist eine sehr starke Konzentration der Ausbildungskapazitäten in drei Ländern zu konstatieren: Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern sind zusammen für 55 Prozent aller ersten Lehramtsprüfungen (Master und Staatsexamen) in Deutschland verantwortlich (aber nur für 50 % der Einstellungen). Rechnet man die Kapazitäten von Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Hessen hinzu, so sind diese sechs Bundesländer für knapp 80 Prozent aller Lehramtsprüfungen verantwortlich (Abb. 3). Da Nordrhein-Westfalen allein knapp ein Viertel aller erfolgreichen Absolvent*innen stellt, kann man zugespitzt formulieren: Das Land bringt so viele Lehramtsabschlüsse hervor wie elf andere Bundesländer zusammen. Jeder neue Steuerungsansatz und jede Reform der Lehrkräftebildung in Deutschland ist somit ohne Nordrhein-Westfalen kaum denkbar.

Abbildung 3: Länderkapazitäten bei der Lehramtsausbildung

Absolvent*innen (Master/Staatsexamen) im Jahr 2021, kumuliert (in %)



Quelle: KMK 2022a: Tab. 2.3

3 STEUERUNGSOPTIONEN DER LÄNDER

Wenn das Prinzip der freiwilligen Selbstkoordinierung weder zu effizienten Steuerungsverfahren noch zu effizienten (bedarfsgerechten) Ergebnissen führt, dann stellt sich die Frage nach alternativen Steuerungsoptionen. Das Prinzip der verbindlichen länderübergreifenden Kooperation ist sowohl systematisch als auch in der fachöffentlichen Debatte ein alternativer Steuerungsansatz.

A) HORIZONTALE KOOPERATION MIT BILDUNGSSTAATSVERTRAG

Der Abschluss von Staatsverträgen zählt zu den Instrumenten der formellen Kooperation zwischen den Bundesländern; es gibt sie bis heute in einigen Themenbereichen, zum Beispiel im Rundfunk- und Lotteriewesen. «Derartige Verträge zwischen den Ländern sind Ausdruck eines kooperativen Föderalismus und eine wirksame staatliche Handlungsform vor allem dort, wo Gesetzgebung und Vollzug von Landesrecht nur nach einheitlichen Maßstäben sinnvoll erscheinen.» (Deutscher Bundestag Wissenschaftlicher Dienste 2007: 1)

Im Zuständigkeitsbereich der KMK gab es in der Vergangenheit mehrere Staatsverträge, unter anderem zum Fernunterrichtswesen, zur Vergabe von Studienplätzen, zur Akkreditierung von Studiengängen sowie zuletzt 2020 zur Medienordnung und 2021 als Medienstaatsvertrag. Im Bildungsbereich wurde dieses Instrument dagegen noch nicht eingesetzt, hier dominieren informelle Vereinbarungen (z. B. das Hamburger Abkommen von 1964, das die erwähnte Ländervereinbarung 2020 abgelöst hat) und vereinzelte (rein exekutive) Verwaltungsvereinbarungen wie etwa zum Digitalpakt Schule 2019 oder zur Einrichtung der Ständigen Wissenschaftlichen Kommission der KMK 2021. Im Gegensatz zu Verwaltungsvereinbarungen, die sich auf die Abgrenzung und Koordination formeller Verwaltungszuständigkeiten beschränken, greifen Staatsverträge in die Kompetenzen des Landesgesetzgebers ein und bedürfen daher der Beteiligung der Landesparlamente. Mit der Zustimmung der Legislative wird der Staatsvertrag in den Rang eines Landesgesetzes erhoben (Deutscher Bundestag Wissenschaftlicher Dienste 2007: 2). Staatsverträge regeln somit länderübergreifende Sachverhalte mit maximaler (gesetzlicher) Verbindlichkeit.

In den letzten 20 Jahren hat es mehrere Anläufe und Initiativen gegeben, um den kooperativen Bildungsföderalismus durch staatsvertragliche Regelungen im Bildungsbereich zu stärken. Im Vorfeld der Föderalismusreform von 2006 forderte der heutige Ministerpräsident und damalige Fraktionsvorsitzende im Landtag von Baden-Württemberg, Winfried Kretschmann, einen Staatsvertrag, mit dem das Hamburger Abkommen der KMK abgelöst und Standards der Lehrkräftebildung verbindlich fixiert werden sollten (Kretschmann 2004: 4f.). 2011 verlangte Bayern einen Bildungsstaatsvertrag und legte dafür 2013 gemeinsam mit Sachsen und Niedersachsen sogar Eckpunkte vor (Der Spiegel, 19.1.2013).

Eine völlig neue Dynamik bekam die Debatte mit dem Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD im Frühjahr 2018. Darin forderte die Große Koalition einen Nationalen Bildungsrat, der nach dem Vorbild des Wissenschaftsrats zwischen Bund und Ländern eingerichtet werden sollte.³ Die Länder reagierten im März 2018 mit dem Vorschlag eines Bildungsstaatsvertrags⁴ und brachen die Verhandlungen um den Nationalen Bildungsrat Ende 2019 auf Betreiben von Bayern und Baden-Württemberg ab. Die beiden Länder sowie das KMK-Präsidentschaftsland Hessen plädierten öffentlich für einen Bildungsstaatsvertrag anstelle eines Bildungsrats (Baye-rischer Staatsanzeiger, 25.11.2019).

«Um die anstehenden Aufgaben zu meistern, muss das stärkste Mittel eingesetzt werden. Das ist ein Staatsvertrag.»

Kultusminister Ludwig Spaenle, CSU, 16.1.2018

Ein weiteres Jahr später wurden die vorbereiteten Arbeiten zu einem verbindlichen Staatsvertrag abgebrochen und mündeten in die oben genannte unverbindliche Ländervereinbarung vom 15. Oktober 2020. Den Forderungen der Fachöffentlichkeit nach einem Staatsvertrag – erhoben unter anderem von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW-Presserklärung, 24.9.2020) und einigen ehemaligen Staatssekretären und KMK-Amtschefs (Die Zeit, 10.1.2018)⁵ hielt man entgegen, das Verfahren

3 Koalitionsvertrag CDU/CSU und SPD zur 19. Wahlperiode, 12.3.2018, S. 28.

4 Prüfauftrag Staatsvertrag mit Beschluss der KMK vom 15.3.2018; vgl. KMK-Presserklärung, 15.3.2022.

5 Vgl. auch den offenen Brief der ehemaligen KMK-Mitglieder – der Staatssekretäre a. D. Jungkamp (Brandenburg), Dr. Lange (Niedersachsen) und Dr. Voges (Hamburg) sowie des Staatssekretärs Rackles (Berlin) – mit dem Entwurf eines Bildungsstaatsvertrags; vgl. Rackles 2020.

sei zu aufwendig und das Risiko eines Scheiterns in einzelnen Länderparlamenten zu groß.⁶

Staatsverträge sind jedoch ein bekanntes und bewährtes Instrument der länderübergreifenden Zusammenarbeit, das die KMK selbst – wie erwähnt – in Bereichen jenseits der Bildung bereits mehrfach eingesetzt hat. Die Vorbehalte einiger Verwaltungen in Bezug auf einen Bildungsstaatsvertrag scheinen sich teilweise aus dessen Stärken zu speisen: transparenter Diskussionsprozess, parlamentarische Legitimation und hohe Verbindlichkeit.

Die Kapazitätsplanung im Bereich Lehrkräftebildung kann Gegenstand einer staatsvertraglichen Regelung sein, weil ein öffentliches Interesse an einer langfristigen und verbindlichen Absicherung der Bedarfsdeckung an Lehrkräften im gesamten Bundesgebiet besteht. Der besondere Vorteil einer staatsvertraglichen Regelung kann auch darin gesehen werden, dass die Festlegungen im Staatsvertrag in Haushaltsberatungen als gesetzliche Verpflichtungen politisch weniger disponibel und damit haushaltsrechtlich deutlich stärker abgesichert sind.

Exkurs: Bildungsföderalismus in der Schweiz

In der Schweiz hat der Bildungsföderalismus mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), dem Pendant der KMK, auf das Steuerungsinstrument der Bildungsstaatsverträge (in der Schweiz «Konkordate») zurückgegriffen. Mit dem Schulkonkordat von 1970 und dem Harmonisierungs-Konkordat von 2007 reagierte die EDK jeweils auf öffentliche Debatten und Druck in Richtung Harmonisierung, indem sie in ausgewählten Bereichen länderübergreifende Kooperationsziele und Verfahren staatsvertraglich regelte. Das Ratifizierungsverfahren ist so ausgestaltet, dass der Staatsvertrag nicht der Zustimmung aller Länder (Kantone) benötigt, sondern mit dem Beitritt von zehn Kantonen (von 26) in Kraft tritt.

Der Regelungsinhalt eines Bildungsstaatsvertrags zur Lehrkräftesicherung sollte wenige grundsätzliche Festlegungen umfassen (gemeinsame Standards bei Prognostik und Modellrechnung, abgestimmte Kapazitäts-

6 So z. B. der ehemalige KMK-Präsident Holter in Zeit Online, 14.10.2020; kritisch dazu GEW-Presserklärung, 15.12.2020.

planung, gegebenenfalls Länderausgleich bei den Ausbildungskosten) und eine flexible Konkretisierung durch Verwaltungsvereinbarungen ermöglichen. Das macht es wahrscheinlicher, dass die Länderparlamente ihm zustimmen werden.

Das Ratifizierungsverfahren sollte sich von der Einstimmigkeit lösen und ein Inkrafttreten bereits bei einer qualifizierten Mehrheit (z. B. 10 von 16 Ländern) vorsehen. Angesichts der Bedeutung der Länder Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern, die zusammen 55 Prozent aller Lehramtsabsolvent*innen stellen, sollte ein Inkrafttreten ohne den Beitritt mindestens eines dieser drei Kernländer der Lehrkräftebildung ausgeschlossen werden. Eine angemessene qualifizierte Mehrheit könnte bei 55 Prozent der Kapazitäten (bezogen auf erfolgreiche Absolvent*innen der ersten Lehramtsprüfung) liegen.

Ein Entwurf für einen «Bildungsstaatsvertrag Lehrkräftesicherung» mit konkreten Regelungsvorschlägen findet sich in der Anlage.

B) BUNDESWEITE AUSBILDUNGSOFFENSIVE

Neben dem koordinierten Ausbau der Länderkapazitäten im Bereich Lehrkräftebildung ist auch die Sicherstellung einer ausreichenden Anzahl von Studienanfänger*innen von länderübergreifendem Interesse. Zwar hat die Zahl der Studienanfänger*innen mit Ziel Lehramt in den letzten zehn Jahren um 17 Prozent von 225.795 auf 265.170 zugenommen (Statistisches Bundesamt 2022: 43 u. 2012: Tab. 12), allerdings in den großen Ländern wie Nordrhein-Westfalen zuletzt auch deutlich abgenommen (kontinuierlich seit 2017/18 um knapp 15 %).⁷ Zudem nimmt der Anteil der Lehramtsstudent*innen an den Erstsemestern ab. In Bayern lag der Anteil 2021/22 bei 11,5 Prozent (1. Fachsemester), im Jahr zuvor noch bei 13,3 und vor zehn Jahren gar bei 15 Prozent (Bayerisches Landesamt für Statistik 2022: 23f. u. 2013: 6).

Hinzu kommt die absehbare Entwicklung bei den Schulabgänger*innen mit Fachhochschul- oder Hochschulreife. Bis 2035 werden zwar deutlich mehr von ihnen zur Verfügung stehen, in den Jahren 2025 und 2026 wird es jedoch einen substanziellen Rückgang der Zahlen (2026 um minus 11,3 % gegenüber 2021) geben (KMK 2022b: 73f. u. 76). Absehbar ist

7 Vgl. www.it.nrw/weniger-studierende-nrw-hochschulen-im-wintersemester-2021-22-105681.

also ein wahrnehmbarer Rückgang der Zahl von Lehramtsstudent*innen bereits bei der Studienwahl. Dieser Tiefpunkt in drei bis vier Jahren korreliert mit zwei weiteren negativen Tendenzen: der abnehmenden Zahl von Studierenden insgesamt sowie dem abnehmenden Anteil an Lehramtsstudierenden. Verschärft wird dies alles durch die Tatsache, dass die Abnahme der Zahl der Studienberechtigten bis 2026 insbesondere die westdeutschen Flächenländern betrifft (- 15,9 %), die den ganz überwiegenden Teil der zukünftigen Lehrkräfte ausbilden.

Während die Rekrutierungsmaßnahmen für Lehrkräfte auf Ebene der einzelnen Länder fast ausschließlich auf Abwerbung von Lehrkräften (z. B. Verbeamtung in Sachsen und Berlin) und den Quereinstieg und damit kurzfristig sowie regional ausgerichtet sind, könnte eine bundesweite Kampagne auf das Studienwahlverhalten fokussieren und damit bei Erhöhung der Studierendenzahlen allen Ländern zugutekommen. Zudem fehlen den einzelnen Ländern Ressourcen für eine gezielte und anhaltende Kampagne, die tatsächlich in den Zielgruppen wahrnehmbar ist. In der KMK sind bis heute nur vage Formulierungen zur Notwendigkeit einer «Werbung für den Beruf» im Umlauf. KMK-Präsidentin Karin Prien formulierte bei der Vorstellung des KMK-Berichts zum Lehrkräftebedarf im März 2022 ganz allgemein und ohne dass dies bislang konkretisiert worden wäre: «Es muss uns gemeinsam – Schulministern und Wissenschaftsministern – gelingen, das Studium und den so wichtigen Beruf der Lehrerinnen und Lehrer durch weitere Maßnahmen noch attraktiver zu machen.» (KMK-Presseerklärung, 14.3.2022)

«Ich fände einen Staatsvertrag spannend und stehe dem offen gegenüber. Schließlich müssen wir es schaffen, die Bildungssysteme der 16 Länder zu harmonisieren.»

KMK-Präsident und Kultusminister Helmut Holter, DIE LINKE, 30.4.2018

Eine bundesweite Ausbildungsoffensive für den Lehrberuf bzw. das Lehramtsstudium ist im Hinblick auf die anstehenden Engpässe um 2026 herum eine notwendige Ergänzung zur Erhöhung von Ausbildungskapazitäten. Sie kann mit oder ohne Beteiligung des Bundes erfolgen, sie muss jedoch länderübergreifend und mehrjährig angelegt sein, um Wirksamkeit zu entfalten. Der anhaltende Lehrkräftemangel hat ein Ausmaß angenommen, das die maximale Mobilisierung aller beteiligten Akteure erforderlich macht. Hier spielen die Länder und Kommunen als Schulträger ebenso eine Rolle wie die ausbildenden Hochschulen und die einschlägigen Fachverbände. Der massive quantitative Kapazitätsausbau inner-

halb weniger Jahre erfordert einen gesellschaftlichen Konsens und eine politische Fokussierung. Unterstützend sollte ein bundesweiter Fachbeirat «Pädagogische Fachkräftebedarfe» bei der KMK (eventuell unter Einbeziehung der Hochschulrektorenkonferenz bzw. der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz) eingerichtet werden, der die komplexen Strukturen und Datenlagen sowie die hohe Entwicklungsdynamik auf dem Markt für pädagogische Fachkräfte für die Politik handlungsorientiert aufbereitet. Grundsätzlich sollte dabei neben dem Bedarf an Lehrkräften auch der Bedarf an Fachkräften der frühkindlichen Bildung (Erzieher*innen) und an sonstigem pädagogischem Personal in den Blick genommen werden.

«Ein Länderstaatsvertrag für gute Bildung ist ein wirksames Instrument, um gemeinsame Standards für Schulabschlüsse oder für die Lehrerbildung in allen Ländern einheitlich und verbindlich zu regeln.»

Kultusministerin Susanne Eisenmann, CDU, 26.11.2019

Teil der Ausbildungsinitiative muss auch eine mehrjährige Werbekampagne zum Lehramt und zum Berufsziel Lehrer*in bzw. – bei ausreichenden Ressourcen – zu allen pädagogischen Berufsfeldern sein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Erfolg einer Werbekampagne von der Attraktivität und Wertschätzung des Berufsfelds abhängt. In diesem Sinne sind Verbesserungen der Arbeitsbedingungen (u. a. Personalausstattung, Arbeitsplatz, Bezahlung, Arbeitszeit, Gesundheitsmanagement, Fort- und Weiterbildung) in den Ländern die beste Werbung für die pädagogischen Berufsfelder.

Die vier Kernelemente (ggf. Handlungsfelder) einer notwendigen «Ausbildungsinitiative 2023–2032» sind demnach:

- (1) Kapazitäten: länderübergreifend koordinierter Ausbau der Ausbildungskapazitäten im Lehramt;
- (2) Qualität: Verbesserung der Studien- und Ausbildungsbedingungen, inkl. Maßnahmen, um die Zahl der Abbrecher*innen in der ersten und zweiten Phase zu senken;
- (3) Strukturen: Einrichtung eines Fachbeirats «Pädagogische Fachkräftebedarfe» bei der KMK;
- (4) Kampagne: mehrjährige Werbekampagne für die pädagogischen Berufsfelder (mit Schwerpunkt Lehramt) unter Einbeziehung aller wichtigen Stakeholder.

Die «Ausbildungsoffensive Bildung» kann sich an der laufenden «Ausbildungsoffensive Pflege 2019–2023» von Bund und Ländern orientieren (BMFSFJ 2022; BMFSFJ 2019). Beispielhaft sind hier die Mehrjährigkeit, die Einrichtung einer koordinierenden Geschäftsstelle, die Integration aller relevanten Akteure und Institutionen, die Definition von drei zentralen Handlungsfeldern sowie der länderübergreifende Ansatz unter Einbeziehung des Bundes. Anders als bei der Pflege läge die Federführung für die Durchführung bei den Ländern (der Geschäftsstelle der Länder) und über die Beteiligung des Bundes an einer «Ausbildungsoffensive Bildung» wäre gesondert zu entscheiden. Für seine Einbeziehung (als «Junior-Partner») sprechen deutlich erhöhte Ressourcen, die zur Verfügung stünden, sowie die kompetenzrechtlichen Bezüge des Bundes im Handlungsfeld «Verbesserung der Studien- und Ausbildungsbedingungen» (analog zum Bund-Länder-Programm «Qualitätsoffensive Lehrerbildung»).

C) VERTIKALE KOOPERATION MIT DEM BUND

Der seit 2003 aktiv von CDU/CSU betriebene Ausstieg aus der vormaligen Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung, deren Abschaffung 2006 mit der Föderalismusreform I und dem faktischen Kooperationsverbot im Bildungsbereich erfolgte, muss nach 20 Jahren als Fehlentscheidung gewertet werden. In der politischen Realität nehmen alle Länder – unabhängig von der politischen Färbung – trotz des neuen Art. 91b GG den Bund bzw. dessen Bundesmittel gern und intensiv in Förderprogramme aller Art auf (u. a. Ganztagschule, Mensabau, Lehrkräftebildung, berufliche Bildung, Schulsanierung, Schulsozialarbeit, Digitalisierung, Brennpunktschulen). Diese starke Diskrepanz zwischen Wort und Tat hat die Länder bis heute nicht dazu veranlasst, politisch oder gar rechtlich aktiv zu werden, um (wieder) eine gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern für länderübergreifende Fragen der Bildungspolitik auch formal zu definieren.

Das Thema kooperativer Bildungsföderalismus unter Einbeziehung des Bundes ist jedoch bis heute auf der politischen Agenda. Jedes Sonderprogramm des Bundes im Bildungsbereich (wie aktuell das sogenannte Startchancen-Programm) wirft die Frage nach der vertikalen Kooperation neu auf. Meinungsumfragen weisen seit Jahrzehnten stabile Mehrheiten für eine größere Verantwortung des Bundes im Bildungsbereich auf (z. B. Woessmann et al. 2020: 40f.). Und politisch ist der Ruf nach einer Abkehr vom Kooperationsverbot und für ein Mehr an Kooperation zwischen Bund und Ländern immer lauter geworden: Die Bundesregierung forderte

2021 im Koalitionsvertrag ein «Kooperationsgebot» im Bildungsbereich und Offenheit für Neuregelungen. Bildungsministerin Bettina Stark-Watzinger (FDP) und KMK-Präsidentin Karin Prien (CDU) bezeichneten Ende 2022 im gemeinsamen Interview das Kooperationsverbot als einen Fehler und bestätigten ihre Offenheit für eine Grundgesetzänderung (Zeit Online, 10.12.2022).

«Die Koalition strebt zudem einen bundesweiten Staatsvertrag zur bedarfsgerechten Lehrkräfteausbildung an.»

Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Grüne und DIE LINKE, 2021

Für eine stärkere und dauerhafte Einbindung des Bundes auch in Bezug auf die Lehrkräftebildung sprechen die Erschließung zusätzlicher Ressourcen, die geteilte Zuständigkeit für die (Lehrkräftebildenden) Hochschulen und die berufliche Bildung sowie die gesamtstaatliche Verantwortung. Die Einbindung in Form einer verstärkten vertikalen Kooperation ist grundsätzlich ergänzend und nicht als Alternative zur länderübergreifenden (horizontalen) Kooperation zu sehen.

Die Art der Kooperation kann je nach gewünschter Intensität in unterschiedlichen Formen ausgestaltet werden: Man kann einer kurzfristigen Programmlogik, einer mittelfristigen Kooperationslogik oder einer langfristig wirksamen Strukturlogik folgen.

(1) Mit dem Programmansatz schreibt man den Status quo des informellen Regelbruchs fort und rettet sich in beliebige Bund-Länder-Programme. Für die Lehrkräftebildung könnten hier Programme wie die «Qualitätsoffensive Lehrerbildung» (ab 2015) oder der «Zukunftsvertrag Lehre und Studium» (ab 2021) von Interesse sein. In beiden Fällen sind die Verwaltungsvereinbarungen bzw. Verpflichtungserklärungen der Länder jedoch nicht auf kapazitätsrelevante Aspekte der Lehrkräftebildung ausgerichtet.⁸ Nur in Einzelfällen findet die Lehrkräftebildung Erwähnung auf der Ebene der Zielvereinbarungen mit Hochschulen wie zum Beispiel in Schleswig-Holstein.⁹ Eine systema-

8 Zu den inhaltlichen Verpflichtungserklärungen vgl. die GEW-Analyse der Inhalte, 1.7.2020, unter: www.gew.de/aktuelles/detailseite/analyse-der-verpflichtungserklaerungen-der-laender0.

9 So etwa die Universität Kiel; vgl. www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/H/hochschulreform/Downloads/CAU_EZV.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

tische und problemgerechte Definition von Programmzielen ist unter den Bedingungen des Kooperationsverbots in der Regel nicht möglich und kaum steuerbar. Zudem sind sie nicht auf den dauerhaften Aufbau und Erhalt von kapazitätsrelevanten Strukturen ausgerichtet.

- (2) Der Kooperationsansatz entspricht zwar auch dem rechtlichen Status quo, löst sich jedoch von einer reinen Programmlogik und wäre mittelfristig auf informelle Kooperation ausgerichtet. Hier wäre etwa die Verstetigung von bestehenden Programmgruppen wie der «Gemeinsamen Steuerungsgruppe» gemäß § 17 der Verwaltungsvereinbarung «DigitalPakt Schule» von 2019 denkbar. Dort haben Bund und Länder je 16 Stimmen, und Entscheidungen werden nicht einstimmig gefällt, sondern mit einem Mindestquorum von 29 Stimmen. Diese Regelung lehnt sich an die Verfahren der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) an, in der Bund und Länder im Wissenschaftsbereich gemäß Art. 91b Abs. 1 GG miteinander kooperieren. Ohne formale Rechtsgrundlage bleiben diese Formen der Kooperation jedoch informelle Vorstufen zu verbindlicheren Strukturen wie der GWK.
- (3) Der Strukturansatz geht das Problem fehlender Kooperation mit dem Bund grundsätzlich an und ist auf die formale Veränderung von Rahmenbedingungen und Strukturen ausgerichtet. Bund und Länder würden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die gemeinsame Verantwortung für die Bildungsregion Deutschland sowie ein Kooperationsgebot in das Grundgesetz übernehmen müssen. Zudem müsste eine rechtliche Öffnung für Kooperationen in grundsätzlichen und länderübergreifenden Angelegenheiten der Bildung in Art. 91b und Art. 104c GG festgeschrieben werden. Dieses überfällige «Update» des Bildungssystems könnte in Bezug auf die Lehrkräftebildung ähnlich wirksam werden wie ein Bildungsstaatsvertrag und dessen Basis an länderübergreifenden Gemeinsamkeiten sowie an Ressourcen verstärken. Institutionell wäre dann ein Pendant der GWK im Bildungsbereich möglich, etwa als paritätisch besetzte «Gemeinsame Bildungskommission».

Diese drei Ansätze beschreiben einen möglichen Entwicklungspfad der vertikalen Kooperation der Länder mit dem Bund, der eine Intensivierung der Kooperation gestuft und schrittweise zulassen würde.

4 ZUSAMMENFASSENDE EMPFEHLUNGEN

- (1) Die «größte Bildungskrise seit PISA vor 20 Jahren» (Süddeutsche Zeitung, 11.12.2022) erfordert ein Umdenken in den Problemlösungsansätzen der Länder und der KMK. Die Sicherung bedarfsgerechter Ausbildungskapazitäten und das Bereitstellen qualifizierter Fachkräfte müssen als zentrale Herausforderungen im Bildungsbereich für die nächsten Jahre priorisiert werden.
- (2) Die strukturellen Defizite bei der Bedarfsdeckung sind in der bisherigen Länderlogik (jedes Land plant und agiert für sich) und mit dem föderalen Prinzip der freiwilligen Selbstkoordinierung nicht behebbar. Notwendig ist eine länderübergreifende und verbindliche Koordination, die auf gemeinsame Ziele und Standards ausgerichtet ist. Die KMK muss aus dem unverbindlichen Verlautbarungsmodus in den verbindlichen Handlungsmodus wechseln.
- (3) Ein Bildungsstaatsvertrag zur Deckung des Lehrkräftebedarfs («Zukunftsvertrag Lehrkräftebildung») ist ein geeignetes und wie Staatsverträge in anderen Bereichen der KMK ein bewährtes Instrument der horizontalen Koordinierung zwischen den Ländern. Der Staatsvertrag muss eine (im Ergebnis gesetzliche) Verpflichtung zum langfristigen Aufbau und Erhalt von Mindestkapazitäten in den Ausbildungsstrukturen (mindestens Eigenbedarf) enthalten sowie Rahmenvorgaben zu Standards, Verfahren und Finanzausgleich.
- (4) Die KMK-Präsidentschaft Berlins 2023 ist ein geeignetes Zeitfenster, um den 2019/20 bereits teilweise vorverhandelten Bildungsstaatsvertrag zu beraten. Die Landesregierung hat sich 2021 im Koalitionsvertrag zu einem «bundesweiten Staatsvertrag zur bedarfsgerechten Lehrkräfteausbildung» bekannt (Senatskanzlei Berlin 2021: 118). Der Bildungsstaatsvertrag sollte auch ohne den Beitritt aller Länder in Kraft treten, wenn er eine doppelte qualifizierte Mehrheit von zum Beispiel 10 von 16 Ländern und mindestens 55 Prozent der Ausbildungskapazitäten in den Ländern aufweist.
- (5) Der notwendige Ausbau von Kapazitäten durch einen Bildungsstaatsvertrag muss durch eine «Ausbildungsoffensive Bildung» flankiert werden. Der 2025/26 drohende Rückgang der Zahl von Lehramtsstu-

dent*innen macht eine länderübergreifende konzertierte Aktion aller beteiligten Stakeholder zwingend notwendig.

- (6) Die «Ausbildungsoffensive Bildung 2023–2032» kann sich an der laufenden «Ausbildungsoffensive Pflege 2019–2024» orientieren, sich in drei bis vier Handlungsfelder aufteilen, über eine federführende Geschäftsstelle der Länder verfügen und den Bund als (Junior-)Partner integrieren.
- (7) Mittelfristig sollten die Länder das vom Bund angebotene «Kooperationsgebot» im Bildungsbereich aufgreifen und ein föderales «Update» des Bildungssystems im Sinne eines kooperativen Bildungsföderalismus verhandeln. Dazu gehört unter Wahrung der Länderhoheit im Bildungs- und Kulturbereich die Revision des faktischen Kooperationsverbots in Art. 91b GG und eine Öffnung des aktuell auf Investitionen in Bildungsinfrastruktur beschränkten Art. 104c GG. Eine dauerhafte Ko-Finanzierung der universitären Lehrkräftebildung durch den Bund sollte künftig ermöglicht werden.
- (8) Kurzfristig sollten die Länder innerhalb des gegebenen rechtlichen Rahmens informelle Kooperationsstrukturen für die Lehrkräftebildung mit dem Bund ausbauen. Die bisherige «Programmlogik» von Bundesmitteln im Bildungsbereich sollte von einer auf strategische Ziele ausgerichtete Kooperation abgelöst werden. Als Modell der Bund-Länder-Kooperation eignet sich in diesem Zusammenhang die GWK, die in einer weniger verbindlichen Version per Verwaltungsvereinbarung ein paritätisches Format der Konsultation und Koordination von Bund und Ländern im Bildungsbereich darstellen könnte.

LITERATUR- UND QUELLEN- VERZEICHNIS

Bayerisches Landesamt für Statistik (2013): Studierende an den Hochschulen in Bayern – Wintersemester 2012/2013. Endgültige Ergebnisse, München.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2022): Lehrerausbildung in Bayern. Teil 2: Fachwissenschaftliche Ausbildung im Wintersemester 2021/22, September 2022, München.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019): Ausbildungsinitiative Pflege (2019–2023). Vereinbarungstext, Ergebnis der konzertierten Aktion Pflege, Berlin.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2022): Ausbildungsinitiative Pflege (2019–2023). Zweiter Bericht, Berlin.

Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste (2007): Staatsverträge zwischen den Bundesländern, Reihe «Aktueller Begriff» Nr. 48/07, September 2007, Berlin.

HRK – Hochschulrektorenkonferenz (2012): Statistische Daten zu Studienangeboten an Hochschulen in Deutschland. Wintersemester 2012/2013, Berlin.

HRK – Hochschulrektorenkonferenz (2022): Statistische Daten zu Studienangeboten an Hochschulen in Deutschland. Wintersemester 2022/2023, Berlin.

Klemm, Klaus (2022): Entwicklung von Lehrkräftebedarf und -angebot in Deutschland bis 2030. Expertise für den Verband Bildung und Erziehung, 25.1.2022, Berlin.

KMK – Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2009): Gemeinsame Leitlinien der Länder zur Deckung des Lehrkräftebedarfs, Beschluss der KMK, 18.6.2009, unter: www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2009/2009_06_18-Deckung-Lehrkraeftebedarf.pdf.

KMK – Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2012): Einstellung von Lehrkräften, 2011, 8.3.2012, Berlin.

KMK – Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2020): Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen, Beschluss der KMK, 15.10.2020, o. O. [Berlin].

- KMK – Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2022a):** Einstellung von Lehrkräften, 2021, 20.4.2022, Berlin.
- KMK – Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2022b):** Vorausberechnung der Zahlen der Schüler/-innen und Absolvierenden 2021–2035, Dokumentation Nr. 234, 8.9.2022, Berlin.
- KMK – Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2022c):** Lehrkräfteeinstellungsbedarf und -angebot in der Bundesrepublik Deutschland 2021–2035. Zusammenfassende Modellrechnungen der Länder, Dokumentation Nr. 233, 10.3.2022, Berlin.
- Kretschmann, Winfried (2004):** Für eine Reform des Bildungsföderalismus, Kommissionsdrucksache 69 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, o. O. [Stuttgart].
- Rackles, Mark (2020):** Lehrkräftebildung 2021. Wege aus der föderalen Sackgasse, Berlin.
- Senatskanzlei Berlin (2021):** Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Grüne und DIE LINKE für die Legislaturperiode 2021–2026, Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2021):** Studierende an Hochschulen, Fachserie 11, Reihe 4.1, o. O. [Wiesbaden].
- Statistisches Bundesamt (2022):** Studierende an Hochschulen, Fachserie 11, Reihe 4.1, o. O. [Wiesbaden].
- Woessmann, Ludger et al. (2020):** Deutsche sind für mehr Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit im Bildungssystem. Ergebnisse des ifo-Bildungsbarometers 2020, in: ifo Schnelldienst 9/2020, S. 40ff.

STAATSVERTRAG (ENTWURF) ZUR DECKUNG DES LEHRKRÄFTE- BEDARFS «ZUKUNFTSVERTRAG LEHRKRÄFTEBILDUNG»

Die Länder Baden-Württemberg, [...] und Thüringen – im Folgenden «die Länder» genannt – schließen nachstehenden Staatsvertrag zur Deckung des Lehrkräftebedarfs («Zukunftsvertrag Lehrkräftebildung»).

ABSCHNITT I (GRUNDSÄTZE)

Art. 1: Grundlagen

¹Nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung liegt die Zuständigkeit und Verantwortung für die Lehrkräftebildung in Deutschland bei den Bundesländern. ²Mit diesem Vertrag setzen die Länder den rechtlichen und politischen Rahmen für eine Stärkung und Verstetigung ihrer Zusammenarbeit bezüglich der Lehrkräftebildung im Rahmen ihrer föderalen Zuständigkeit. ³Zur Sicherung der Unterrichtsqualität und Unterrichtsversorgung vereinbaren die Länder eine gemeinsame Strategie zur Bereitstellung der erforderlichen lehramtsbezogenen Studienplätze sowie der notwendigen Kapazitäten im Vorbereitungsdienst. ⁴Sie kommen hiermit ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung nach.

Art. 2: Grundsätze der Lehrkräftebildung

¹Die Lehrkräftebildung erfolgt kompetenzorientiert und ist auf die Vermittlung von Wissen und die Persönlichkeitsentwicklung ausgerichtet. ²Die Ausbildung von Lehrkräften erfolgt zweiphasig. ³Die Hochschulen sind für die erste Phase zuständig, in der die wissenschaftliche Qualifizierung durch Vermittlung von fachwissenschaftlichen, fachdidaktischen und erziehungswissenschaftlichen Kenntnissen und Fähigkeiten erfolgt. ⁴In der zweiten Phase des staatlichen Vorbereitungsdienstes steht die berufspraktische Handlungsorientierung im Vordergrund. ⁵Hinzu kommt als dritte Phase die Fort- und Weiterbildung. ⁶Für die Ausbildung und Prüfung in den verschiedenen Lehramtstypen treffen die Länder in der Kultusministerkonferenz (KMK) gemeinsame Regelungen in entsprechenden Rahmenvereinbarungen. ⁷Die Länder gewährleisten durch ihre Zusammenarbeit die Steigerung von Qualität und Transparenz in der Lehrkräftebildung in allen Phasen.

Art. 3: Standards und Anerkennung

¹Für die Inhalte der Lehrkräfteausbildung haben die Länder Standards für die Bildungswissenschaften sowie inhaltliche Anforderungen für die Fachwissenschaften und Fachdidaktiken verabredet, die an neue Entwicklungen angepasst werden. ²Die Länder verpflichten sich dazu, die Aus- und Fortbildung der Lehrkräfte qualitäts- und bedarfsorientiert zu entwickeln. ³Insbesondere stellen sie darauf ab, eine hohe Wertigkeit und Vergleichbarkeit der Abschlüsse zu erzielen. ⁴Die Länder verpflichten sich, allen Bewerber*innen, die ein Lehramtsstudium gemäß den Vorgaben der KMK absolviert haben, unabhängig vom Land, in dem der Abschluss erworben wurde, über die formale Anerkennung von Abschlüssen hinaus auch gleichberechtigten Zugang zum Vorbereitungsdienst für den ihrem Abschluss entsprechenden Lehramtstyp zu ermöglichen. ⁵Absolvent*innen eines Vorbereitungsdienstes für ein Lehramt, das den Vereinbarungen der KMK entspricht, ist in allen Ländern gleichermaßen der Berufszugang für den ihrem Abschluss entsprechenden Lehramtstyp zu ermöglichen.

ABSCHNITT II (BEDARFS- UND KAPAZITÄTS-BESTIMMUNG)

Art. 4: Bildungsstatistik und Hochschulstatistik

¹Die für die Erfassung und Steuerung der Lehrkräftebildung benötigten Daten werden künftig durch die Länder nach einheitlichen Kriterien, Parametern und Methoden erhoben und jährlich durch KMK und Hochschulrektorenkonferenz (HRK) veröffentlicht. ²Hierzu sind entsprechende Vereinbarungen mit den Hochschulen und den statistischen Ämtern zu treffen.

Art. 5: Prognosen

¹Die Länder verpflichten sich zu einer qualitätsorientierten länderübergreifenden Prognostik. ²Dazu entwickeln sie gemeinsame Vorgaben, auf deren Grundlage einheitliche Schüler- und Lehrkräftebedarfsprognosen erstellt werden. ³Die Länder erstellen mindestens jährlich landesspezifische Schüler- und Absolventenprognosen. ⁴Diese dienen als Beratungsgrundlage der jährlich durch die KMK (Kommission für Statistik) zu erstellenden Lehrkräftebedarfsprognose.

Art. 6: Wissenschaftlicher Beirat Lehrkräftebedarf

¹Die Länder bilden einen zwölfköpfigen Wissenschaftlichen Beirat Lehrkräftebedarf, dessen Mitglieder je zur Hälfte durch die Amtschefkonferenz Bildung bzw. Amtschefkonferenz Wissenschaft zu benennen sind.

²Die Beiratsmitglieder sollten unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen mit Bezügen zur Prognostik aufweisen (wie etwa Demografie, Mathematik oder Volkswirtschaft). ³Diesem Beirat sind die jährlichen Lehrkräftebedarfsprognosen vor Veröffentlichung zur Stellungnahme vorzulegen. ⁴Die Änderungsvorschläge des Beirats sind im Bericht zu übernehmen oder im Anhang vollständig auszuweisen.

Art. 7: Eigenbedarfsdeckung

¹Die Länder werden mindestens die zur Deckung des mittelfristigen eigenen Bedarfs notwendigen Kapazitäten der Lehrkräftebildung vorhalten. ²Hierzu sind durch jedes Land ausreichend lehramtsbezogene Studienplätze und Plätze für den Vorbereitungsdienst selbst vorzuhalten oder in Kooperation mit anderen Ländern abgestimmte Maßnahmen zur eigenen Bedarfsdeckung abzusichern. ³Die Länder orientieren sich beim Eigenbedarf an einer bundesweiten Richtgröße von 4,5 Prozent des jeweiligen landeseigenen Personalkörpers (Lehrkräfte). ⁴Sie berücksichtigen bei ihrer Kapazitätsplanung grundsätzlich als absolute Untergrenze 2,9 Prozent des landeseigenen Personalkörpers (Ersatz altersbedingter Abgänge).

Art. 8: Gemeinsame Kapazitätsplanung

¹Die Schwankungen auf dem bundesweiten Lehrkräftemarkt, die angestrebte Mobilität der Lehrkräfte sowie die wechselseitige Abhängigkeit der Länder von länderübergreifenden Einflussfaktoren auf die Lehrkräftebildung machen eine gemeinsame Kapazitätsplanung der Länder auf Basis der gemeinsamen Bedarfsprognosen nötig. ²Hierzu verpflichten sich die Länder zu einer gesonderten länderübergreifenden Kapazitätsplanung. ³Dazu entwickeln sie gemeinsame Kennzahlen, auf deren Grundlage die bundesweit vorhandenen Kapazitäten bewertet und bei Bedarf nachgesteuert werden. ⁴Die Kapazitätsplanung der KMK (Kommission für Statistik) ist jährlich zu erstellen und wird wie die Bedarfsprognose dem Beirat Lehrkräftebedarf und parallel der HRK zur Stellungnahme vorgelegt. ⁵Die Änderungsvorschläge des Beirats und der HRK sind im Bericht zur Kapazitätsplanung zu übernehmen oder im Anhang vollständig auszuweisen. ⁶Die Länder verpflichten sich zur Übernahme der gemeinsam festgelegten Zielzahlen in die jeweiligen Hochschulverträge mit ihren lehrkräftebildenden Hochschulen.

Art. 9: Transparente Modellrechnung

¹Die auf zehn Planungsjahre ausgerichtete Modellrechnung «Lehrkräfteeinstellungsbedarf und -angebot in der Bundesrepublik Deutschland» wird im Lichte der aktuellen Bedarfsprognose und Kapazitätsplanung jährlich durch die KMK aktualisiert und fortgeschrieben. ²Sie wird mit den vollständigen Berichten zur Bedarfsprognose und Kapazitätsplanung veröffentlicht.

ABSCHNITT III (WEITERE BESTIMMUNGEN)

Art. 10: Länderausgleich Ausbildungskosten

¹Die unterschiedliche Verteilung der lehramtsausbildenden Hochschulen in Deutschland und die Konzentration von Bildungsgängen in einigen Ballungsgebieten bedingen eine strukturelle Ungleichverteilung von Studienplätzen. ²Die Länder streben analog zu den sogenannten Gastschülerabkommen den Abschluss von Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern an. ³Diese gleichen die pauschalisierten Ausbildungskosten für ein Lehramtsstudium in den Fällen aus, in denen die Absolvent*innen eines Lehramtsstudiums außerhalb des Sitzlandes der Hochschule den Vorbereitungsdienst abschließen und von einem anderen Bundesland als dem Sitzland übernommen werden. ⁴Das Nähere ist durch Verwaltungsvereinbarungen zu regeln.

Art. 11: Quereinstieg

¹Der Quereinstieg in ein Lehramt bezeichnet die Qualifikation über den Vorbereitungsdienst auf Basis eines universitären Masterabschlusses ohne Lehramtsbezug. ²Aus dem Abschluss müssen fachwissenschaftliche Studienanteile für zwei (Schul-)Fächer ableitbar sein. ³Sofern nur ein Fach ableitbar ist, muss das fehlende lehramtsbezogene Zweitfach durch berufsbegleitende Studien ausgeglichen werden. ⁴Die Länder einigen sich auf gemeinsame Standards der Auswahl, der Qualifizierung und der Qualitätssicherung des Quereinstiegs in das Lehramt. ⁵Auf der Basis länderübergreifender Qualitätsstandards verstetigen die Länder die Qualifizierungsstrukturen für Quereinsteiger*innen als dauerhafte Zugangsmöglichkeit zum Lehramt.

Art. 12: Fachhochschulen in der Lehrkräftebildung

¹Die Fachhochschulen verfügen über ein hohes Potenzial an Fachlichkeit und Praxisnähe sowie an Studienkapazitäten, die verstärkt in die Lehrkräftebildung eingebunden werden sollen. ²In Kooperation mit lehrkräftebildenden Universitäten sollen Fachhochschulen künftig insbesondere für das berufliche Lehramt ausbilden können.

Art. 13: Schlussbestimmungen

¹Dieser Vertrag tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf den Monat folgt, in dem die Ratifikationsurkunden von mindestens zehn Ländern bei der Senatskanzlei des Landes Berlin hinterlegt sind und die Hochschulkapazitäten (Vorjahr) dieser Länder mindestens 55 Prozent der lehramtsbezogenen Ausbildungskapazitäten (Absolvierende) ausmachen. ²Dieser Staatsvertrag gilt für unbestimmte Dauer. ³Dieser Staatsvertrag kann von jedem Land durch schriftliche Erklärungen gegenüber den übrigen vertragschließenden Ländern zum Schluss eines Kalenderjahrs mit einer Frist von einem Jahr gekündigt werden.



**ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG**