

5. Schlussfolgerungen: Wege aus der föderalen Sackgasse

Die deutsche Lehrkräftebildung steckt in einer Sackgasse. Die Akteur*innen machen immer wieder dieselben Fehler und laufen Jahr für Jahr gegen die gleiche Wand mit der großen Aufschrift „Lehrkräftemangel“. Dieser Lehrkräftemangel ist kein Naturereignis. Der Mangel ist hausgemacht, da er das Ergebnis von politischen Vorgaben und Prozessen ist. Es handelt sich um eine föderale Sackgasse, in der wir stecken, da die wesentlichen Vorgaben (auch die fehlenden) vom Bildungsföderalismus in seiner aktuellen Ausprägung abhängen. In der Sackgasse steht kein Land alleine, dort befinden sich – auch wenn es einige Bundesländer im Süden nicht wahrhaben wollen – alle Länder in gemeinsamer Verantwortung.

Es wäre ein erheblicher Fortschritt, wenn man gemeinsam festhalten könnte, dass man sich mit Blick auf die dokumentierten Zahlen der Absolvent*innen sowohl der Höhe als auch der Verteilung nach in einer Sackgasse befindet, aus der man nur gemeinsam herauskommt. Ein solcher Minimalkonsens wäre ein notwendiger Ausgangspunkt für weitergehende Überlegungen, welche Strukturprobleme man mit welchen Mitteln angeht. Allerdings werden diese Überlegungen zwangsläufig politisch.

Der abschließende Teil dieser Untersuchung ist in diesem Sinne politisch. Die Ausgangsthese besagt, dass wir kein vorübergehendes oder regionales Problem des Lehrkräftemangels haben, sondern ein dauerhaftes und bundesweites Struktur- und Steuerungsdefizit in der Lehrkräftebildung. Es hat daher auch nur bedingt Sinn, einfach mehr Geld in das bestehende System zu geben, wie es einige Länder praktizieren⁵¹. Das Erkenntnisinteresse des abschließenden Teils dieser Untersuchung ist vielmehr auf die Fragestellung ausgerichtet, welche strukturellen Veränderungen auf welcher Ebene erfolgen müssen, damit das bundesdeutsche System der Lehrkräftebildung bedarfsgerechter ausbildet.

Mit diesem Erkenntnisinteresse verlässt die Untersuchung den Mainstream der Bildungsforschung, die ausgesprochen zögerlich bei der Untersuchung von echten Strukturdefiziten agiert. Verwunderlich ist dies nicht, da der Untersuchungsgegenstand Lehrkräftebildung regelmäßig universitäre Eigenbezüge aufweist. Die Lehrkräftebildung ist im Kern universitär, deren Evaluation und Evaluator*innen sind universitär ... Forschungsprojekte zur Qualität der Lehrkräftebildung sind somit oftmals selbstreferentiell und selten strukturkritisch. Beispielhaft für diese Abneigung gegen eine strukturelle Infragestellung der (eigenen universitären) Lehrkräftebildung und für eine Neigung zu Fragestellungen innerhalb des bestehenden Systems (und eigenen Forschungsbereichs) ist die Qualitätsoffensive Lehrkräftebildung (offiziell: „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“).

⁵¹ Vgl. beispielhaft „Sonderprogramm: Beste (Lehrkräfte-) Bildung für Berlin“ v. Juni 2020

Qualitätsoffensive Lehrkräftebildung

Der Bund (das BMBF) stellt den Ländern in ursprünglich zwei, dann drei Förderrunden mit insgesamt bis zu 500 Mio. € (Laufzeit bis 2023) erhebliche Mittel für die „Weiterentwicklung der Lehrerbildung“ in Deutschland zur Verfügung. Die Handlungsschwerpunkte umfassen u.a. auch die „Optimierung der Strukturen der Lehrerbildung“ (Handlungsschwerpunkt 1). Von den insgesamt knapp 100 Projekten an 72 Hochschulen hinterfragt jedoch kein einziges die bestehenden Grundstrukturen der Lehrkräftebildung. In der Regel werden bestehende Akteure innerhalb und außerhalb der Hochschulen besser miteinander vernetzt und auf eine curriculare Optimierung fokussiert. Es geht regelmäßig um Aspekte der „Kooperation“, „Zusammenarbeit“ und „Dialogorientierung“ ... Strukturfragen im engeren Sinne bleiben außen vor. Oftmals dienen die BMBF-Mittel dem Ausbau der Schools of Education (was kein Fehler ist, aber eigentlich zum Kerngeschäft der Hochschule inkl. Budget gehören sollte). Eine (selbst-) kritische Strukturanalyse oder gar Strukturveränderung ist von den 500 Mio. € Bundesgeldern nicht zu erwarten.

Die nachfolgenden Strukturvorschläge werden im vollen Bewusstsein formuliert, dass das deutsche System der Lehrkräftebildung ausgesprochen veränderungsresistent und strukturkonservativ ist. Die deutsche Lehrkräftebildung hat in über 200 Jahren eine einzige echte Strukturänderung erlebt: Die Umstellung vom Humboldt'schen Staatsexamen auf ein gestuftes Studienmodell mit Bachelor und Master, dem die Verlagerung der Ausbildung von Pädagogischen Hochschulen auf die Universitäten vorausging. Abgesehen davon, dass selbst diese Modernisierung bis heute nur in 11 von 16 Ländern umgesetzt worden ist, kam diese Strukturveränderung nicht aus bildungspolitischer Einsicht in Deutschland zu-

stande, sondern wurde im Rahmen des sogenannten Bologna-Prozesses ab 1999 durch die internationale Vereinheitlichung von Studiengängen und -abschlüssen in Europa extern erzwungen.

Erfahrungsgemäß kann man dem Bildungsföderalismus jedoch kaum etwas aufzwingen. Das hat zuletzt die Bundesregierung mit ihrem (Ende 2019 gescheiterten) Vorschlag eines Nationalen Bildungsrats erfahren müssen⁵². Veränderungen struktureller und substantieller Art können nur aus bildungspolitischer Einsicht von innen kommen, die Länder sind die alleinigen Akteure und damit auch Verantwortungsträger in der Lehrkräftebildung. Damit sind nachfolgenden Vorschläge auch vorrangig an die Länder gerichtet. Der Glaube an diese bildungspolitische Einsicht und an die grundsätzliche Offenheit für Strukturvorschläge gründet nicht zuletzt in der aktuellen Debatte um einen Bildungsstaatsvertrag

⁵² An innerstaatlichen Problemanalysen und Reformbemühungen hat es seit Gründung der Bundesrepublik nicht gefehlt, substantielle Änderungen in der Grundstruktur der Lehrkräftebildung hat es aber nicht wirklich gegeben. Debatten über „Bildungsnotstand“ und „Lehrermangel“ führten institutionell in mehreren Schleifen über den Deutschen Ausschuss für Erziehungs- und Bildungswesen (1953-1965), den Deutschen Bildungsrat (1965 – 1975) und die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (1970 – 2007). Mit der sog. Föderalismusreform I (2006), die für einen Wechsel vom kooperativen zum wettbewerbsorientierten Föderalismus steht, wurde die bisherige Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung aufgegeben und ein faktisches Kooperationsverbot im Bildungsbereich eingeführt (Art. 91b GG).

zwischen den Ländern, der u.a. auch Fragen der Lehrkräftebildung einheitlicher und verbindlicher regeln soll⁵³.

Auf Basis der in Kapitel 4 formulierten Ergebnisse der Untersuchung können sieben strukturelle Herausforderungen der Lehrkräftebildung definiert werden, auf die Antworten im Sinne von politischen Empfehlungen zu geben sind.

Das System ist strukturell nicht bedarfsdeckend und bedarf länderübergreifender Antworten

Das System ist deshalb dauerhaft nicht bedarfsdeckend, weil 16 unabgestimmte Einzellogiken keine bundesweite Bedarfsdeckung generieren können. Der Lehrkräftemarkt ist kein regionaler, sondern ein bundesweiter Markt und muss als solcher länderübergreifend betrachtet werden.

Länderübergreifende Mechanismen gibt es in der Lehrkräftebildung nicht. Hierzu bedarf es zweier bislang fehlender Instrumente: eines länderübergreifenden Handlungsrahmens als verbindlicher Grundlage sowie einer länderübergreifenden Instanz als qualitätssicherndem Akteur.

Ein länderübergreifender Handlungsrahmen muss ein Mindestmaß an Strukturvorgaben und Standards setzen. Inhaltlich sind hier gemeinsame Mindeststandards bezüglich der Prognostik, der Kapazitätsplanung und der Bedarfsdeckung notwendig. In der Praxis haben sich Ländervereinbarungen oder reine KMK-Erklärungen als Selbstverpflichtung nicht bewährt, wie etwa die nicht eingehaltenen „Gemeinsamen Leitlinien der Länder zur Deckung des Lehrkräftebedarfs“ aus 2009 bezeugen.

Empfehlung # 01

*Es wird der **Abschluss eines Staatsvertrags** der Länder für den Bereich Lehrkräftebildung empfohlen, der länderübergreifend Strukturvorgaben und Standards setzt⁵⁴.*

Eine länderübergreifende Instanz, die die Qualität der Prognostik und Kapazitätsplanung aus wissenschaftlicher Perspektive im Blick behält, fehlt aktuell. Die Zuständigkeit und Hoheit in Bezug auf Bedarfsprognosen und Kapazitätsplanungen obliegt den Ländern und der KMK. Vor dem Erfahrungshintergrund der vergangenen Jahrzehnte müssen sich diese Planungsgrundlagen jedoch einer fachwissenschaftlichen Debatte stellen, in der sich die Prognosen und Planungen bezüglich der Konsistenz ihrer Annahmen und Aussagen überprüfen lassen.

⁵³ In diesem Sinne z.B. die Bildungsministerin Susanne Eisenmann (CDU) für die B-Länder am 25.11.2019: „Ein Staatsvertrag ist ein wirksames Instrument, um gemeinsame Standards für Schulabschlüsse oder für die Lehrerbildung in allen Ländern einheitlich und verbindlich zu regeln“ (dpa v. 26.11.2019)

⁵⁴ Sofern – wie 2019 von der KMK angekündigt – noch ein umfassender Staatsvertrag der Länder zur Stärkung der Bildungsqualität zustande kommt, kann der Teil zur Lehrkräftebildung dort als Abschnitt aufgenommen werden.

Empfehlung # 02

Es wird empfohlen, einen wissenschaftlichen „Beirat Lehrkräftebedarf“ einzurichten, dessen Mitglieder je zur Hälfte von der Bildungs- und Hochschuleseite der KMK-Amtschefkommission zu berufen sind und die aus verschiedenen Fachdisziplinen mit Affinität zur Prognostik kommen⁵⁵.

Jenseits dieser institutionellen Ansätze wäre im Lichte der vielen offenen Strukturfragen in der Lehrkräftebildung eine länderübergreifende Initiative notwendig, die bisherige Strukturmerkmale des Lehrkräftebildungssystems bezüglich ihrer Effizienz und ihrer Kapazitätswirkungen prüft. Bislang gibt es keinen Ort, an dem die Länder bzw. die KMK aus einer gemeinsamen Perspektive heraus eine Strukturkritik (oder positiver: eine Evaluation) der bestehenden Lehrkräftestrukturen in Bezug auf Effizienz und Auswirkung auf die Bedarfslage bzw. die Kapazitätsfolgen betreibt. Hierzu benötigt man nicht zwingend eine neue Institution wie einen wissenschaftlichen Beirat; man benötigt jedoch einen öffentlichen Diskurs, der bisherige Selbstverständlichkeiten hinterfragt. Hierzu gehören etwa die Frage nach der Zahl der Lehrämter, die Frage nach dem Amtsbezug der Studienabschlüsse, die Frage nach der Zukunft des (ersten) Staatsexamens, die Frage nach der Dauer des Vorbereitungsdienstes, die Frage nach dem 2-Fächer-Dogma in Deutschland oder auch die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer Polyvalenz im Bachelor.

Ungesteuerte (defizitäre) Studienplatzkapazitäten erfordern eine länderübergreifende gemeinsame Kapazitätsplanung

Der Markt für Lehrkräfte ist in Deutschland der größte Teilmarkt des öffentlichen Dienstes. Insgesamt unterrichten fast 1 Million (960.000) Menschen an öffentlichen Schulen der Allgemeinbildung und beruflichen Schulen. Der Markt ist zudem völlig atypisch sowohl auf der Anbieter- als auch auf der Abnehmerseite von einem staatlichen Monopol geprägt: der Staat bildet die Berufsgruppe aus und der Staat beschäftigt die Berufsgruppe als Arbeitgeber. Zudem handelt es sich auf der Nachfrageseite (Einstellungen) unzweifelhaft um einen bundesweiten Markt, was durch Mobilitätsgarantien, Anerkennungs- und Einstellungspraxis in den Ländern belegt wird.

Der eigentliche – und gravierende - Strukturfehler der Lehrkräftebildung besteht in der fehlenden Anerkennung, dass es sich bei diesem großen Arbeitsmarkt auch auf der Angebotsseite (Ausbildung) um einen bundesweiten Markt handelt. Die zwingend notwendige bundesweite (im Sinne einer länderübergreifenden) Planung, Abstimmung oder gar Steuerung findet jedoch nicht statt. Das System der Lehrkräftebildung folgt auf der Ausbildungsseite den länderspezifischen

⁵⁵ Sofern – wie 2019 von der KMK angekündigt – ein „Wissenschaftlicher Beirat der KMK“ zu Fragen der Weiterentwicklung des Bildungswesens eingerichtet wird, könnte auch eine Teilgruppe/ AG dieses Beirats diese Funktion übernehmen.

Einzellogiken (nochmals gebrochen um die Vielzahl weiterer Logiken auf Ebene der Hochschulen) und ist damit in sich schon in der Ausgangsstruktur inkonsistent.

Die Logik der regionalen Märkte ist zudem auch unter dem Gesichtspunkt der Bedarfsprognosen nicht zielführend. Der Bedarf an Lehrkräften entwickelt sich bezogen auf die Entwicklung der Schüler*innen-Zahlen selbst innerhalb von Ländern extrem unterschiedlich. Je höher man diese sehr unterschiedlichen Entwicklungen aggregiert, desto stärker werden Abweichungen ausgeglichen und unvermeidbare Ausreißer abgepuffert. In einem bundesweiten Markt gleichen sich die Schwankungen und Unsicherheiten deutlich stärker aus als dies auf Länderebene der Fall ist.

Länderlogiken nicht immer zielführend

In der Einzellogik **Bayerns** hat der Abbau von Studienkapazitäten vor wenigen Jahren ggf. Sinn gemacht; auf der länderübergreifenden Ebene hat diese – unkoordinierte – Maßnahme zu erheblichen Defiziten bei der Lehrkräfteversorgung geführt.

In der Einzellogik **Brandenburgs** macht der vollständige Verzicht auf die eigene Ausbildung von Berufsschullehrkräften ggf. Sinn; auf länderübergreifender Ebene wirkt sich dieser Trittbrettfahrereffekt negativ aus.

In der Einzellogik **Berlins** macht die Klage über Studienabsolvent*innen, die nach dem Studium in den Vorbereitungsdienst anderer Länder wechseln ggf. Sinn; auf der länderübergreifenden Ebene bilden Studienstädte wie Berlin aber immer auch für den Gesamtmarkt aus.

Ob nun systematisch mit der Planungskonsistenz oder pragmatisch im Sinne des Gesetzes der großen Zahl argumentiert wird: die Angebotsseite der Lehrkräftebildung ist ebenso wie die Nachfrageseite Teil eines bundesweiten Marktes und muss stärker als bisher länderübergreifend gesteuert werden. Da erfahrungsgemäß die künftigen Kapazitäten oftmals aus politischen Gründen schöngerechnet (sprich: insbesondere künftige Absolvent*innenzahlen zu hoch angesetzt) werden, ist eine externe Form der Qualitätssicherung notwendig. Diese kann durch den vorgeschlagenen wissenschaftlichen Beirat Lehrkräftebedarf erfolgen.

Empfehlung # 03

*Die Länder sollten sich im Bereich der Lehrkräftebildung künftig systematisch abstimmen und dauerhaft eine **länderübergreifende Kapazitätsplanung** betreiben. Hierzu muss die KMK auf Basis der – auf Konsistenz und Belastbarkeit geprüften – Ländermeldungen eine eigenständige bundesweite Kapazitätsplanung erstellen, die dem neu eingerichteten Beirat Lehrkräftebedarf zur Stellungnahme vorgelegt wird.*

Die Steuerungsgröße (nicht zuletzt für die Hochschulverträge) für die erste Phase der Lehrkräftebildung muss bundesweit einheitlich nicht die Zahl der Studienplätze sondern die Zahl der Absolvent*innen sein. Grundsätzlich muss jedes Land seinen eigenen Bedarf decken; dies kann durch eigene Studienkapazitäten oder durch Kooperation mit anderen Ländern erfolgen. Dabei sollte sichergestellt

werden, dass in einer mittelfristigen Perspektive dauerhaft der altersbedingte Abgang des Personalkörpers als absolute Untergrenze der Ausbildungsquote nicht unterschritten wird.

Empfehlung # 04

*Die Länder müssen sich (per Staatsvertrag) verbindlich zur strukturellen **Eigenbedarfsdeckung (1. Phase)**, d.h. der Deckung des mittelfristigen Bedarfs an **Studienabsolvent*innen** verpflichten. Als bundesweite Orientierungsgröße sollte eine Ausbildungsquote von 4,5% des landeseigenen Lehrkörpers dienen. Als absolute Untergrenze sollte eine Mindestausbildungsquote von 2,9% anerkannt werden.*

Die Zahl und Größe der lehrkräftebildenden Hochschulen in Deutschland ist nicht gleich verteilt; zudem konzentrieren sich einige Studiengänge auf regionale Standorte. Große Hochschulstandorte bilden immer auch einen Teil Absolvent*innen aus, die jenseits des Standorts der Hochschule in den Beruf einsteigen. In diesen Fällen bilden die Hochschulen bundesweit aus, die Kosten fallen jedoch ländersseitig an. Im besonderen Fall der Lehrkräfteausbildung mit ihrer fast ausschließlichen beruflichen Verwendung im Landesdienst erscheint es sinnvoll und notwendig, einen Finanzausgleich zwischen den Ländern zu implementieren. Ohne einen solchen Ausgleich ist eine gemeinsame Kapazitätsplanung im o.g. Sinn wenig realistisch und sind zudem Opportunitätseffekte und Effekte des Trittbrettfahrens kaum vermeidbar. Ein solches Ausgleichssystem müsste nicht die Komplexität eines Länderfinanzausgleichs annehmen, sondern könnte sich per Verwaltungsvereinbarung eher an den vielfach bestehenden sogenannten „Gastschüler*innen-Abkommen“ einiger Länder orientieren.

Empfehlung # 05

*Zur Absicherung der länderübergreifenden Kapazitätsplanung wird ein **Finanzausgleich** zwischen den Ländern empfohlen. Analog zu den sog. Gastschüler*innen-Abkommen sollten die Länder Verwaltungsabkommen schließen, mit denen die pauschalisierten Ausbildungskosten für ein Lehramtsstudium in den Fällen ausgeglichen wird, in denen die Absolvent*innen außerhalb des Sitzlandes der Hochschule den Vorbereitungsdienst abschließen und von einem anderen Bundesland übernommen werden.*

Defizitäre Kapazitäten im Vorbereitungsdienst bedürfen einer verbindlichen Eigenbedarfsdeckung

Im Unterschied zu den nur langfristig steuerbaren Studienplatzkapazitäten sind die Plätze im staatlichen Vorbereitungsdienst alleine und direkt durch die einzelnen Länder zu verantworten und steuerbar. Defizite in den Ausbildungsplätzen sind daher nur schwer begründbar und weisen eher auf bewusste Mitnahmeeffekte zu Lasten Dritter hin, die jedoch in Zeiten eines bundesweit leeren Marktes verpuffen.

Analog zu der (komplexeren) Kapazitätsplanung für die erste Phase der Lehrkräfteausbildung müssen die Länder auch für die zweite Phase verbindlicher als bisher erklären, dass sie den Eigenbedarf an Lehrkräften durch entsprechende Ausbildungsplätze im Vorbereitungsdienst selbst decken. Anders als bei Studienplätzen entfällt hier in der Regel die Option einer Kooperation mit anderen Bundesländern, da die Auszubildenden direkt im Land, an landeseigenen Schulen und für das Land ausgebildet werden.

Empfehlung # 06

*Die Länder müssen sich (per Staatsvertrag) verbindlich zur **Eigenbedarfsdeckung (2. Phase)** verpflichten, d.h. zum ausreichenden Angebot an Plätzen für den **Vorbereitungsdienst**. Als bundesweite Orientierungsgröße sollte eine Ausbildungsquote von 4,5% des landeseigenen Lehrkörpers dienen. Als absolute Untergrenze sollte eine Mindestausbildungsquote von 2,9% anerkannt werden.*

Bisherige KMK-Prognosen sind durch eine eigenständige länderübergreifende Prognostik abzulösen

Aktuell basieren die KMK-Prognosen zum Lehrkräftebedarf auf sehr unterschiedlich zustande gekommenen Länderprognosen. Für diese gibt es weder einheitliche Vorgaben bezüglich der Erfassungszyklen, der Methodik, der Kriterien oder der Begrifflichkeiten. In der Logik der KMK teilen die Länder ihre Bedarfsprognosen und Kapazitätsplanungen lediglich mit. Die KMK erstellt aus den 16 Dokumenten einen zusammenfassenden Bericht ohne substantielle inhaltliche Eigenleistung. Im Ergebnis kommt es zu drastischen Fehlprognosen, die insbesondere durch die systematische Unterschätzung des künftigen Bedarfs und der systematischen Überschätzung des künftigen Angebots bedingt sind. Beides ist politisch erklärbar, da alle Länder ein Interesse daran haben, das ausgewiesene Defizit klein zu halten oder statistisch verschwinden zu lassen.

Empfehlung # 07

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

Nur ein kleiner Teil der Länder veröffentlicht im jährlichen Turnus substantiierte Bedarfsprognosen. Die KMK selbst hat erst – aber immerhin – 2019 umgesteuert und auf eine jährliche Berichterstattung umgestellt. Allerdings sind diese Prognosen auf KMK-Ebene immer auch abhängig von den seriösen Datenlieferungen aus den Ländern, so dass eine jährliche Prognose systematischer Natur in allen Ländern Voraussetzung für eine aussagekräftige Prognose auf KMK-Ebene ist. Eine Auslagerung der Prognostik an Dritte (etwa wissenschaftliche Institutionen oder statistische Ämter) erscheint wenig zielführend, da auch diese Instanzen auf

Daten der Länder angewiesen sind. Angesichts des Mangels an Qualität der bisherigen Prognostik erscheint es aber sinnvoll und notwendig, dass die Daten vor Veröffentlichung einer minimalen Qualitätsprüfung unterzogen werden, in der die genannten Instanzen durchaus eine Rolle spielen könnten.

Empfehlung # 08

*Die Länder sollten sich zu einer qualitätsorientierten **länderübergreifenden Prognostik** verpflichten. Dazu entwickeln sie gemeinsame Vorgaben, auf deren Grundlage einheitliche Schüler*innen- und Lehrkräftebedarfsprognosen erstellt werden. Alle Länder erstellen mindestens jährlich landesspezifische Schüler*innen- und Absolvent*innen-Prognosen. Diese dienen u.a. als Beratungsgrundlage der jährlich zu erstellenden Lehrkräftebedarfsprognose der KMK, die dem wissenschaftlichen Beirat Lehrkräftebedarf zur Stellungnahme vorzulegen ist.*

Die universitäre Lehrkräftebildung bedarf effektiver Strukturvorgaben

Das Rückgrat des Systems der deutschen Lehrkräftebildung bildet die universitäre Ausbildung, die trotz verbreiteter Kritik der Praxisferne und vereinzelter Rufe nach Pädagogischen Hochschulen realistischweise nicht in Frage gestellt werden sollte. Die heutigen Herausforderungen in der Lehrkräftebildung löst man nicht durch einfache Rückkehr zu nostalgischen Strukturen der 60er-Jahre⁵⁶.

Allerdings ist ein massives Steuerungsdefizit in der Lehrkräfteausbildung festzustellen, das mit den Jahren und der wachsenden Hochschulautonomie eher noch angestiegen ist. Die gravierendsten Hindernisse einer flexiblen Steuerung (aus Sicht der Bildungsverwaltungen) sind die mehrjährigen Hochschulverträge, die institutionelle Vielfalt der Akteure (Fächer/ Fakultäten) und die strukturelle Trägheit universitärer Strukturen (Finanzierung, Einrichtung, Berufung, Ausstattung, Akkreditierung etc.). Hinzu kommt die geringe inneruniversitäre Wertigkeit der Lehrkräftebildung, die zwar quantitativ in Studierendenzahlen an manchen Hochschulen dominant ist, in Zeiten der Exzellenzinitiativen und Drittmittelfixierung aber wenig Ansehen bringt und hat⁵⁷.

Empfehlung # 09

*Alle Länder sollten die Verpflichtung zur Einrichtung von **Schools of Education** in die Lehrkräftebildungsgesetze aufnehmen und deren Aufgabenkatalog länderübergreifend abstimmen. Die Einrichtungen sollten über eine angemessene Ausstattung und Entscheidungskompetenz verfügen; insbesondere bei der konzeptionellen Weiterentwicklung und der inhaltlichen Gestaltung der Lehramtsstudiengänge und der Beteiligung an Berufungsverfahren.*

⁵⁶ Vgl. beispielhaft Länderdebatten wie im Frühjahr 2019 in Mecklenburg-Vorpommern („Eine Pädagogische Hochschule in Schwerin?“ in Ostsee-Zeitung v. 2.03.2019), Brandenburg 2018 („Gründung einer Pädagogischen Hochschule im Gespräch“ in MOZ v. 6.04.2018). Aktuell auch in Berlin Parlamentsanfrage der CDU „Zur Einführung einer Pädagogischen Hochschule in Berlin“ (Drs. 18/22944 v. 10.03.2020)

⁵⁷ Vgl. hierzu auch Schubarth (2017): 130

Im Ergebnis hat sich ein relativ ungesteuertes System von fast 5000 Studiengängen an über hundert Hochschulen entwickelt. Die jährliche Darstellung der Ausbildungsstrukturen in den Ländern („Sachstand Lehrerbildung“ der KMK) umfasst aktuell 149 eng bedruckte Seiten⁵⁸. Die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) selbst hat 2013 kritisch festgestellt: „Vor allem aus dem für Deutschland spezifischen Zwei-Fächer-Grundsatz und der in vielen Bundesländern weitestgehend freien Wahl der Fächerkombinationen im Lehramtsstudium ergeben sich zahlreiche Schwierigkeiten für die inner- und außerhochschulische Lehrerbildung und das schulische Lehramt“. Angeregt wurde, „[...] die in diversen Bundesländern bestehenden Fächerkombinationen zu prüfen und einen Prozess der länderübergreifenden Regelung anzustreben“⁵⁹.

Empfehlung # 10

*Die Zahl der lehramtsbezogenen Studiengänge in Deutschland sollte durch eine länderübergreifend abgestimmte Begrenzung der **Fächerkombinationen** deutlich reduziert werden.*

Empfehlung # 11

*Das im internationalen Vergleich eher seltene **2-Fächer-Dogma** der Lehrkräftebildung in Deutschland sollte ernsthaft hinterfragt werden und optional durch Modelle mit einem Studienfach⁶⁰ oder durch Modelle mit Haupt- und Nebenfach ersetzt werden, die im unterschiedlichen Umfang studiert werden.*

Viele Hochschulen weisen (viel zu) hohe Quoten an Abbrecher*innen in den Lehramtsstudiengängen auf, was an der völlig unübersichtlichen Situation der Studiengänge, an der faktisch beliebigen Fächerwahl oder an den fehlenden lehramtspezifischen Lehrangeboten im Bachelor-Studium liegen mag. Oftmals sitzen Lehramtsstudierende neben sogenannten „Mono-Bachelor“-Studierenden und erhalten in Mathematik Vorlesungsangebote, die auf spezialisierte Mathematiker*innen ausgerichtet sind und nicht auf spätere Lehrkräfte, die die Fachwissenschaft mit deutlichen weniger Zeitbudget und Leistungspunkten belegen.

Empfehlung # 12

*Bei lehramtsbezogenen Studiengängen sollte auf eine sog. „polyvalente“ Ausgestaltung verzichtet werden, da faktisch mit Studienbeginn eine Berufsentscheidung getroffen wird und die Zahl alternativer Berufswege gering ist. Die **Polyvalenz** steht faktisch einer frühen und lehramtspezifischen Professionalisierung entgegen und fördert die Tendenz der Hochschulen zu unspezifischen fachwissenschaftlichen Angeboten (mit Studierenden im sog. Mono-Bachelor).*

⁵⁸ Vgl. KMK (2019d)

⁵⁹ Vgl. HRK (2013): 3

⁶⁰ Hier sind auch intelligente Steuerungsmodelle vorstellbar, die auch das Besoldungssystem mit einschließen: so könnte die Grundbesoldung einer Lehrkraft in Deutschland auf die Ausbildung in einem Fach bezogen sein und Aufschläge für jedes weitere Fach (Lehrbefähigung) bezahlt werden; diese durch (gewünschte) Weiterbildung erlangten Fachkompetenzen könnten zudem stärker am konkreten Fächerbedarf vor Ort ausgerichtet werden.

Die eigentliche Steuerung der Hochschulen erfolgt seit einigen Jahren über Output-orientierte Leistungsvereinbarungen, die Hochschulverträge. Diese werden von jedem Bundesland unabhängig voneinander mit den Hochschulen abgeschlossen und haben in der Regel mehrjährige Laufzeiten. Für die Hochschulen bringt dies Planungssicherheit und Kontinuität in der Finanzierung; für die Lehrkräftebildung bedeutet dies einen Verlust an Flexibilität in der Steuerung.

Empfehlung # 13

*In alle Hochschulverträge sollten eine einheitliche Normierung der Zielzahlen im Lehramt auf Absolvent*innen, Vorgaben bis auf die Ebene der Schularten und Fächer in die Verträge aufgenommen und bei der Finanzierung eine Öffnungsklausel für die Lehrkräftebildung vorgesehen werden, die eine Nachsteuerung im Lichte der Bedarfsentwicklung auch während der Laufzeit der Verträge möglich macht. Die Erstellung und Veröffentlichung – länderübergreifend vergleichbarer – Hochschulstatistiken zum Bereich Lehramtsstudium sollte über die Hochschulverträge bundesweit verpflichtend gemacht werden. Hierzu gehören auch Studienverlaufsanalysen und Verbleibsanalysen zu den lehramtsbezogenen Studiengängen.*

Alle auf die Universität zielenden Empfehlungen bedürfen einer engen Abstimmung zwischen der Schul- und Wissenschaftsseite innerhalb der KMK sowie mit den Hochschulen (HRK). Es sind daher eher längerfristige Lösungsstrategien auf dem Weg aus der föderalen Sackgasse der Lehrkräftebildung. Selbst bei zügiger Einigung auf die o.g. Punkte hat die Wirksamkeit der Maßnahmen im universitären Bereich ihre Grenzen angesichts der langen Vorläufe universitärer Prozesse und der schlichten Dauer der akademischen Ausbildung.

Extreme Bedarfsdefizite in einzelnen Schularten und Fächern erfordern Umdenken und neue Wege

Die bisher genannten Empfehlungen stärken das universitäre Grundsystem der Lehrkräftebildung und gewährleisten eine bessere Bedarfsdeckung als im Status quo. Allerdings wird es auf dem volatilen Lehrkräftemarkt immer die Notwendigkeit geben, in Bedarfslücken in spezifischen Lehrämtern (Schularten) oder Fächern kurzfristig auszugleichen.

Daher muss das universitäre Basissystem parallel um Strukturen ergänzt werden, die kurzfristiger und flexibler auf veränderte Bedarfslagen reagieren können. In diesem Sinne haben sich in vielen Ländern beispielsweise Systeme des Quereinstiegs sowie der Weiterbildung bewährt. Diese oftmals unter chaotischen Umständen entstandenen und zu Beginn wenig systematischen Ansätze stellen das universitäre System nicht in Frage. Dafür sind sie anders als die universitären Angebote jedoch kurzfristig skalierbar und somit geeignete Antworten auf

systemimmanente Schwankungen, wie sie für den Lehrkräftemarkt typisch und unvermeidbar sind.

Das wichtigste Instrument des flexiblen Bedarfsausgleich war und ist der sogenannte Seiteneinstieg bzw. Quereinstieg⁶¹. Dieser ermöglicht neben der grundständigen Lehrkräfteausbildung einen alternativen Zugang zum Beruf der Lehrkraft. Bedenkt man, wie alt dieses Instrument bereits ist, dann erstaunt, dass die Länder bis heute über kein einheitliches Begriffsverständnis verfügen und keine einheitlichen Standards in der Auswahl, Qualifizierung und Qualitätssicherung im Quereinstieg haben. Es erscheint naheliegend, dass dieser fehlende Ausgestaltungswille mit der Annahme zusammenhängt, dass der Quereinstieg eine temporäre Notmaßnahme ist, das „Schmuddelkind“ der Lehrkräftebildung⁶². Diese Annahme ist jedoch falsch: mit Qualitätsstandards gekoppelt ist der Quereinstieg ein wichtiges Element, um flexibel auf die Bedarfsspitzen in der Lehrkräfteentwicklung reagieren zu können. Die Absolvent*innen sind zudem vollwertige Lehrkräfte, die im Zweifelsfall durch die Bewältigung der zusätzlichen Belastung berufsbegleitender Studien ihre überdurchschnittliche Leistungsbereitschaft unter Beweis gestellt haben (von den Praxisbezügen und Lebenserfahrungen, die sie die Klassenzimmer einbringen, ganz abgesehen).

Empfehlung # 14

*Das System der Lehrkräftebildung sollte länderübergreifend um den Zugangsweg des **Quereinstiegs** ergänzt werden. Dazu sind die in den letzten Jahren aufgebauten Strukturen dauerhaft zu verstetigen und länderübergreifende Standards für die Zugangsberechtigung, Qualifizierung und Qualitätssicherung zu vereinbaren.*

Als besonders effizient und flexibel erweisen sich Qualifizierungen von Bestandslehrkräften in Bedarfsfächern (wie z.B. Mathematik, Musik, Kunst, Sonderpädagogik) durch landeseigene Institute der Weiterbildung. Hier gibt es bundesweit unterschiedliche Modelle mit einer unterschiedlichen Nähe bzw. Integration in die Hochschulen.

Aus einer reinen Steuerungssicht heraus sind diejenigen Modelle besonders flexibel und (durch die Bildungsverwaltungen) steuerbar, die nicht strukturell in die Hochschulen eingebunden sind. Die Skalierung der Angebote geschieht flexibel und ohne große Schnittstellenprobleme durch Zukauf von (auch universitären) Dozent*innen⁶³.

⁶¹ Deutscher Bildungsserver des DIPF: „Quereinsteiger haben nicht auf Lehramt studiert, im Gegensatz zu Seiteneinsteigern besteht bei ihnen aber die Pflicht eines Referendariats. Die spezifischen Bedingungen und Möglichkeiten sind je nach Bundesland verschieden“

⁶² Besonders kritisch zum Quereinstieg ist man in Bayern. Allerdings sehen die bayerischen Notmaßnahmen jenseits des Quereinstiegs wenig überzeugend aus: Bayern stellte zum Schuljahr 2020/21 einen Pool von 800 „Teamlehrkräften“ ein. Einstellungsvoraussetzung: ein beliebiger Master sowie „pädagogisches Geschick und kommunikatives Talent“

⁶³ Ein Beispiel in diesem flexiblen Sinne ist das Berliner „StEPs“ (Studienzentrum für Erziehung, Pädagogik und Schule). Ein Beispiel für eine integrierte Einrichtung ist das „W.i.B.“ (Institut für Weiterqualifizierung im Bildungsbereich an der Universität Potsdam“).

Empfehlung # 15

*Zur ergänzenden Deckung der Bedarfslücken in spezifischen Fächern sollte der Auf- und Ausbau von landeseigenen **Einrichtungen der staatlichen Weiterbildung** für Lehrkräfte erfolgen. Die Lehrkräfte erlangen zusätzliche Lehramtsbefähigungen in Mangelfächern. Diese Einrichtungen sollten möglichst außerhalb der Hochschulen – aber in Kooperation mit diesen – betrieben werden, um maximale Flexibilität und Skalierbarkeit zu ermöglichen.*

Eine Besonderheit stellt das berufliche Lehramt dar, bei dem es mangels Studieninteressent*innen nicht genügt, die Studienplatzkapazitäten auszubauen oder höhere Absolvent*innenzahlen formal festzuschreiben. Der Quereinstieg ist hier zwar eine Antwort. Angesichts der massiven langjährigen Bedarfslücken müssen sich jedoch weitere Maßnahmen anschließen. Nach ersten regionalen Erfahrungen erscheinen zwei Ansätze der Praxis für eine bundesweite Übernahme geeignet: Das Angebot eines Q-Masters und Einbindung der Fachhochschulen in die Lehrkräftebildung.

Im sogenannten „Q-Master“ (Quereinstiegs-Master) erhalten Absolvent*innen von Studiengängen ohne Lehramtsbezug (mind. 180 Leistungspunkt) im Master die notwendigen bildungswissenschaftlichen und fachdidaktischen Kompetenzen und schließen mit einem vollwertigen Master of Education ab. In der Regel sind die Fächer auf bestimmte berufliche Fachrichtungen begrenzt. Die Notwendigkeit eines lehramtsbezogenen Bachelors entfällt hier, in der Regel sind auch Absolvent*innen von Fachhochschulen zugelassen⁶⁴.

Empfehlung # 16

*Im Bereich des beruflichen Lehramts sollte neben dem gestuften konsekutiven Modell (BA/MA) der grundständigen Ausbildung gleichberechtigt das **Modell des Q-Masters** (ohne lehramtsbezogenen Bachelor) für berufliche Fachrichtungen länderübergreifend etabliert werden.*

Fachhochschulen sind gerade für das berufliche Lehramt von Interesse, da hier ein hohes Potential an affinen Bezügen besteht. Aus eher ständisch anmutenden Gründen haben sich HRK und KMK gegen eine vollständige Öffnung der Lehrkräftebildung auch für Fachhochschulen ausgesprochen, diese muss nach den Vorstellungen der HRK/ KMK weiterhin universitär bleiben⁶⁵. Allerdings gibt es insbesondere in NRW Erfahrungen mit kooperativen Modellen, bei denen die

⁶⁴ Vgl. z.B. den „Q-Master“ der TU Berlin: https://www.setub.tu-berlin.de/menue/studium_lehre/masterstudiengaenge_als_quereinstieg/; ähnliche Ansätze gibt es auch u.a. auch in NRW

⁶⁵ Vgl. Abschlussbericht Terhart (2000) sowie HRK (2013):6

Fachhochschulen ihre spezifische Fachkompetenz und Praxisnähe in die Ausbildung des beruflichen Lehramts einbringen können⁶⁶.

Empfehlung # 17

Fachhochschulen sollten bundesweit systematisch in kooperative (universitäre) Studiengänge des Berufsschullehramts eingebunden werden. Mit ihren Studierenden, ihrer Fachexpertise und Praxisnähe erschließen sie gerade im beruflichen Lehramt zusätzliche Potentiale.

Länderübergreifend keine Verbindlichkeit in der Lehrkräftebildung

Der Verzicht auf die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung und das faktische Kooperationsverbot von 2006 definieren einen Schonraum für die föderale Bildungspolitik, in dem jedes Land sich letztlich beliebig entwickelt – oder eben nicht entwickelt.

Aktuell kann jedes Bundesland im Bildungsbereich faktisch machen, was es will. Es besteht keine Pflicht zur Ausbildung des Eigenbedarfs. Es gibt keine Klärung, ob die erhöhte Wissenschaftlichkeit in Form universitärer Studiengänge und Abschlüsse das Mittel der Wahl ist oder doch dauerhaft am Staatsexamen festgehalten wird, das zu 60% durch staatliche Prüfungen außerhalb der universitären Verantwortung zustande kommt. Es besteht Wildwuchs bei der Dauer und Ausgestaltung der 2. Phase der Lehrkräftebildung mit Vorbereitungsdiensten zwischen 12 und 24 Monaten (bei formal gleichen Qualitätsanforderungen).

Unabgestimmt sind auch die diversen Modelle der phantasievollen Überbrückung des strukturellen Lehrkräftemangels in Form von diversen Seiten- bzw. Quereinstiegsmodellen (die untereinander wenig vergleichbar sind), einjährigen Mini-Master-Studiengängen oder die Einstellung schlichter Hilfslehrkräfte, die ohne jede formale pädagogische Qualifikation im Klassenzimmer aushelfen.

Das analysierte Strukturproblem in der Lehrkräftebildung ist auch ein Qualitätsproblem, das am Ende auf das Bildungsergebnis im Klassenzimmer durchschlägt. Es ist einfach und selbstverständlich, ein Bekenntnis zur Qualität von Bildung abzugeben; die Kehrseite ist jedoch das verbindliche Bekenntnis als Land zur bedarfsdeckenden und bedarfsgerechten Ausbildung von Lehrkräften. Mehr Verein und länderübergreifende Kooperation in diesem speziellen Feld der Bildungspolitik und Bildungspraxis ist mindestens so folgenreich wie die Verständigung auf Abituraufgaben. Wer Qualität in der Lehrkräftebildung sagt, muss länderübergreifend denken und handeln.

Eckpunkte eines länderübergreifenden Ansatzes wurden hier entwickelt und in Form von Empfehlungen vorgestellt. Wenn man den Handlungsbedarf auf einen einzigen Punkt reduzieren müsste, dann wäre dies der Aspekt der Verbindlichkeit. Dann wäre dies die Notwendigkeit eines Staatsvertrags zur Deckung des Lehrkräftebedarfs. Nur diese Form der Vereinbarung hat den notwendigen Grad

⁶⁶ Vgl. z.B. das Kooperationsmodell der FH Münster mit der Westfälischen Wilhelms Universität: <https://www.fh-muenster.de/studium/studiengaenge/index.php>

an Verbindlichkeit, der für alle weiteren Folgeeregungen nötig ist. Zudem ist der Prozess eines Länderstaatsvertrags immer auch ein parlamentarischer Prozess, der in sich schon den oben eingeforderten Diskurs (im Sinne der „Initiative Lehrkräftebildung 2021“) erzwingt. Um diese – auch parlamentarische – Debatte anzuregen, findet sich im Anhang 1 der Entwurf eines Staatsvertrags mit den wesentlichen Regelungsaspekten aus Sicht der Lehrkräftebildung.

Der Bildungsjournalist Jan-Martin Wiarda fragte bereits 2017 „Wann kommt der Masterplan Lehramtsstudium?“⁶⁷ und begründete dies mit der Feststellung, dass jedes Land in der Lehrkräftebildung seinen eigenen Weg gehe, die Hochschulen munter ihre Studienmodelle strickten und es keinerlei Koordination gebe. Gleichzeitig verwies er auf den „Masterplan Medizin 2020“, mit dem sich 32 Länderminister*innen (Gesundheit und Wissenschaft) auf Veränderungen in der Studienstruktur und eine engere Koordinierung bezüglich der Studienplatzkapazitäten einigten.

Die Botschaft lautet: Es ist vieles möglich, wenn alle ein Minimum an Handlungsdruck verspüren und ein Minimum an Gestaltungswillen aufweisen.

Politik ist nicht die Verwaltung des Status quo. Politik ist die Suche nach dem Möglichen. In der deutschen Lehrkräftebildung ist mehr möglich.

⁶⁷ Vgl. <https://www.jmwiarda.de/2017/04/10/wann-kommt-der-masterplan-lehramtsstudium/>