

Für eine zukunftsfähige Kultusministerkonferenz – Eckpunkte zur strukturellen Weiterentwicklung

Grundlage

Im Rahmen einer Klausursitzung am 24./25.10.2023 hat die Strukturkommission II Vorschläge zur Weiterentwicklung der KMK diskutiert. Diese bauen auf den Kernbefunden und Empfehlungen der Evaluation durch die Prognos AG auf (Siehe Anlage 1). Die Ist-Analyse der Evaluation macht deutlich, dass in der aktuellen Struktur eine effiziente und zügige Bearbeitung der zentralen bildungs-, wissenschafts- und kulturpolitischen Themen schwerfällt. Eine politische und strategische Schwerpunktsetzung ist kaum möglich, zugleich erweisen sich die Strukturen für eine zügige Willensbildung in aktuellen Sachfragen als zu langsam.

Ausgehend von den Analysebefunden und Hinweisen der Evaluation hat die Strukturkommission II die folgenden Empfehlungen zur Reform der KMK entwickelt.

1. Fokus auf das Wesentliche: Klarheit über Aufgaben und deren Bearbeitung schaffen

Analyse

Die Kultusministerkonferenz nimmt eine Vielzahl von Aufgaben wahr. Diese reichen von den zentralen Aufgaben der Sicherstellung der Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit von Abschlüssen, über die Definition gemeinsamer Bildungsstandards und die Willensbildung gegenüber dem Bund, bis hin zum Wissenstransfer und gegenseitigen Austausch. Die resultierende Aufgabenvielfalt wird derzeit im Wesentlichen in einer einheitlichen, auf Entscheidungs- und Konsensfindung ausgerichteten Gremienstruktur bearbeitet. Die entstandene Gremienstruktur ist weit ausdifferenziert, unübersichtlich, führt in der Regel zu langen Beratungs- und Beschlussdauern und ist nicht funktional für eine zügige und effiziente Beschlussfassung und Wahrnehmung der Aufgaben.

Empfehlung der Strukturkommission

Die Strukturkommission II empfiehlt eine aufgabenkritische Verringerung der Aufgabenvielfalt und eine Ausdifferenzierung der Bearbeitungsformen. Im Zentrum der politischen Gremien sollen die strategisch-politische Steuerung zu Kernfragen der Weiterentwicklung des Bildungs- und des Wissenschaftssystems sowie die Verantwortung für gemeinsame Standards, Mobilität und Harmonisierung stehen. In der Bearbeitung der Aufgaben empfiehlt die Strukturkommission:

- eine stärkere Trennung zwischen operativen und strategischen Aufgaben;
- die Entwicklung neuer Prozesse zur schnellen politischen Willensbildung;
- die Wahrnehmung operativer Daueraufgaben in neuen Arbeitsformen.

2. Bereiche funktional stärken: Mehr Eigenständigkeit für den Bereich Wissenschaft – fokussierte Zusammenarbeit bei gemeinsamen Themen

Analyse

Das aktuelle Zusammenspiel der Bereiche Schule und Hochschule/Wissenschaft wird den thematisch und strukturell ausdifferenzierten Politikfeldern nicht mehr gerecht und ist im Rahmen gemeinsamer Sitzungen und Beratungsstrukturen nicht mehr funktional und effizient.

Empfehlung der Strukturkommission

Die Strukturkommission II empfiehlt eine Erhöhung der Selbständigkeit des Bereiches Hochschule und Wissenschaft mit eigenem (nicht notwendigerweise jährlich wechselndem) Vorsitz und Präsidium und separaten Beratungsstrukturen, deren Zeitplan mit den Teilnahmeverpflichtungen von Wissenschaftsministerinnen und -ministern an anderen Konferenzen (GWK, Wissenschaftsrat) abgestimmt ist. Dies kann in einer gemeinsamen KMK mit dem Sekretariat als zentraler Unterstützungseinheit (aber mit einer separaten Unterstützungsstruktur Hochschule und Wissenschaft) nach dem Vorbild der Kultur-MK erfolgen, um Synergieeffekte zwischen den Bereichen so weit als möglich zu nutzen. Alternativ dazu kommt auch eine eigenständige Wissenschaftsministerkonferenz losgelöst aus den Strukturen der KMK in Betracht.

Um auch weiterhin die gesamte Bildungskette im Blick zu haben, erfolgt die Koordination mit dem Bereich Schule in Zukunft fokussiert und auf Augenhöhe zu zentralen und klar definierten Schnittstellenthemen (z.B. Lehrerbildung, Hochschulzulassung). Dazu werden sich beide Bereiche themenbezogen treffen.

3. Strategiefähigkeit erhöhen: Strategische Arbeitsplanung einführen

Analyse

Die Beratungen der politischen Ebene der KMK werden von den Zuarbeiten der Gremienstrukturen dominiert, sind häufig reaktiv und wenig strategisch.

Empfehlung der Strukturkommission

Die Strukturkommission II empfiehlt die Einführung eines strategischen Arbeitsplanungsprozesses. Ziel ist es, die Arbeit der politischen Gremien auf strategische, relevante und politische Themen zu fokussieren sowie strategische Vorhaben strukturiert voranzutreiben. Im Rahmen der Planungen ist Zeit für Aktuelles und Kurzfristiges vorzusehen.

Als politisches Steuerungsgremium kommt dem Präsidium bzw. dem Vorsitz der Bereiche eine zentrale Aufgabe in der Erarbeitung und im Controlling der Arbeitsplanung zu. Für die Wahrnehmung dieser Aufgabe erscheint der Strukturkommission eine Weiterentwicklung der Präsidiums-/Vorsitzstrukturen notwendig. Diese sollen eine längerfristige Ausrichtung und ein politisches Controlling der Vorhaben ermöglichen.

4. Ergebnisse in den Blick nehmen: Monitoring der Beschlüsse einführen

Analyse

Die im Rahmen der Arbeit der KMK gefassten Beschlüsse werden von den Ländern in eigener Verantwortung umgesetzt. Nicht immer erfolgt dies verbindlich. Bisher befasst sich die KMK nur punktuell mit der Umsetzung in den Ländern.

Empfehlung der Strukturkommission

Um das Augenmerk der KMK, soweit sie auf Harmonisierung und Einheitlichkeit ausgerichtet ist, stärker auf die Wirksamkeit entsprechender Beschlüsse zu konzentrieren, empfiehlt die Strukturkommission die Einführung eines systematischen Monitorings solcher Beschlüsse der KMK. Die Ergebnisse dieses Monitoring sollen regelmäßig in der KMK vorgestellt werden.

5. Steuerbarkeit erhöhen: Gremienstrukturen verschlanken

Analyse

Mit mehr als 170 einzelnen Gremien in drei Bereichen, über 1.500 beteiligten Personen und mehr als 500 Sitzungen der einzelnen Gremien im Jahr 2022 hat die KMK stark ausdifferenzierte Strukturen entwickelt, die einerseits einen intensiven Erfahrungsaustausch zwischen den Ländern ermöglichen, andererseits aber viele Ressourcen in den Ländern und dem Sekretariat binden und nur bedingt überschaubar und steuerbar sind.

Empfehlung der Strukturkommission

Die Strukturkommission II empfiehlt, die Anzahl der Gremien insgesamt zu reduzieren und die Gremienstruktur zu verschlanken. Folgende Ansatzpunkte sollen dabei geprüft werden:

- Klare Regeln zur Einsetzung und Beendigung von Gremien;
- Reduktion der Tiefe der Gremienstruktur durch die Einführung des Berichterstatteprinzips;
- Verzicht auf historisch gewachsene Einzelgremien (z.B. Amtschefskommissionen);
- „Aufgabenkritik“ der Gremienstruktur mit Verzicht auf Aufgabe oder Überführung verbleibender Aufgaben in andere Arbeitsformen
- Präferenz für Sitzungen als Videokonferenzen bzw. im Hybridformat

6. Rollenklarheit schaffen: Sekretariat für den Aufgabenzuschnitt adäquat aufstellen

Analyse

Das Sekretariat der Kultusministerkonferenz koordiniert und unterstützt die Arbeit der komplexen Gremienstruktur mit ca. einem Fünftel seiner Personalkapazitäten. Durch das kontinuierliche Wachstum der Aufgaben im Bereich der überregionalen Dienste (PAD/ZAB) dominieren diese zahlenmäßig die Gesamtorganisation. Die für die Betreuung der Gremien zuständigen koordinierenden Bereiche spiegeln in ihrer Organisation die ausdifferenzierte Gremienstruktur wider. Diese

teils kleinteilige Struktur sichert Fachwissen und Kontinuität, ist aber nur wenig geeignet für flexiblen und kurzfristigen Ressourceneinsatz, erschwert die horizontale Koordination, eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung und ein übergreifendes Wissensmanagement.

Empfehlung der Strukturkommission

Aus Sicht der Strukturkommission II ist ein adäquat aufgestelltes Sekretariat zentraler Erfolgsfaktor für die Arbeit der KMK. Dies erfordert eine klar definierte Rolle, aus den (neuen) Anforderungen abgeleitete Aufgaben und darauf zugeschnittene Organisationsstrukturen. Die Strukturkommission II empfiehlt eine grundlegende Weiterentwicklung von Rolle und Struktur des Sekretariates entlang folgender Leitlinien:

- Etablierung des Sekretariates als zentraler Prozesssteuerer;
- Erhöhung der Flexibilität und Agilität im Ressourceneinsatz;
- Prüfung der Governance des Sekretariates für eine angemessene Balance zwischen koordinierenden und Serviceaufgaben.

Dabei ist zu eruieren, wie eine Weiterentwicklung des Sekretariates zum zentralen „Wissens-Hub“, der für die Länder Fach- und Prozesswissen vorhält, gelingen kann.

7. Weiteres Vorgehen

Die Strukturkommission empfiehlt, die schrittweise, aber zügige Umsetzung der Empfehlungen. Um der Komplexität und den Interdependenzen der Strukturen gerecht zu werden, schlägt die Strukturkommission II ein stufenweises Vorgehen in der Umsetzung der Empfehlungen vor. Wesentliche Strukturentscheidungen in Bezug auf das Sekretariat folgen dabei den strategischen Grundsatzentscheidungen zur Aufgabenbreite, dem Zusammenwirken der Bereiche sowie der zukünftigen Arbeitsweise der KMK. Wesentliche Schritte sind hierfür:

- Beratung und Eckpunktebeschluss zur Reform der KMK durch die Amtschefskonferenz im November 2023 und durch das Plenum der KMK im Dezember 2023
- Weitere Ausarbeitung und Detaillierung der Empfehlungen (Umsetzungsplanung) unter Federführung der Strukturkommission II) inkl. einer Chancen- und Risikoanalyse bzgl. der geplanten Bereichstrennung
- Beratung und Beschluss eines ersten Umsetzungskonzepts durch das Plenum der KMK im März 2024 mit dem Ziel, dass jedenfalls die in Ziff. 2 beschriebenen Organisationsveränderungen zum 1.7.2024 wirksam werden.
- Begleitung der Struktur und Organisationsveränderung in Gremien und Sekretariat (Umsetzungscontrolling und -begleitung)
- Evaluation der geplanten Bereichstrennung nach 24 Monaten