

Bildungspolitik in Deutschland: der Aufbruch blieb aus

Stefan Immerfall



Stefan Immerfall

Rastloser Stillstand kennzeichnet das deutsche Bildungswesen. Kaum ein Monat vergeht, an dem nicht neue Fächer eingeführt und wieder abgeschafft, Eingangs- und Übertrittsbestimmungen geändert, Abiturprüfungsmodalitäten umorganisiert, Lehramtsprüfungsordnungen reformiert, Schulzeiten verändert, neue Schultypen erprobt werden. 16 Kultusbürokratien wollen schließlich ihre Berechtigung unter Beweis stellen.

Auch wenn es an Bildungsexperimenten nicht mangelt: an den Grundzügen des deutschen Bildungswesens ändern die Einzelmaßnahmen bislang wenig. Ein zukunftsweisendes Gesamtkonzept ist nicht erkennbar. Dementsprechend bleiben Deutschlands Schwächen auch die Selben. Dazu zählt, dass das System weder bei der Ausbildung von Hochqualifizierten besonders gut ist noch bei der Förderung schwacher Schüler. Viele Lehrer und Lehrerinnen lassen selbst gut gemeinte Reformen in Erwartung der nächsten Neuerung eher stoisch über sich ergehen, zumal sie erfahren haben, dass „Reformen“ eher Mehrbelastung bedeuten und Engagement sich weder finanziell noch von der Anerkennung her auszahlt.

Es ist daher zweifelhaft ob die Summe kleinteiliger Veränderungsschritte die angestrebten Ziele einlösen kann. Dabei dürfte es kaum noch anerkannte Bildungsforscher geben, die den deutschen Sonderweg des mehrgliedrigen Bildungssystems und seine ihn legitimierende Begründungen für die Gegenwart noch verteidigen würden. Diese umfassen vor allem drei Annahmen: Erstens: es gibt (drei) verschiedene Arten von Befähigungsmustern. Zweitens: diese Muster bilden sich bereits in der frühen Kindheit heraus und können mit hoher Prognosesicherheit im Alter von 10 Jahren festgestellt werden. Drittens: die der frühen Verteilung folgenden, unterschiedlichen Schularten werden den verschiedenartigen Begabungen am besten gerecht.

Jede dieser Annahmen ist fragwürdig: Begabung ist eher ein Prozess als ein Merkmal; Übergangsempfehlungen sind stark mit sozialen Herkunftsmerkmalen verknüpft; Leistungsressourcen können auch unabhängig von möglichst begabungshomogenen Lerngruppen gefördert werden. In der Summe führen die drei

Annahmen aber zu einer sozialen Selektion, die noch stärker ist als in anderen Schulsystemen. Zwar kann auch die empirische Bildungsforschung keine alternative Blaupause eines Bildungssystems aus einem Guss liefern, dessen Verwirklichung Chancengleichheit, Leistungsgerechtigkeit und individuelle Förderung von Kindern garantieren könnte. Aber einige vielversprechende Maßnahmen sind aus vergleichenden Untersuchungen und Evaluationsstudien doch bekannt. Dazu zählt die eher späte als frühe Selektion, die frühzeitige und zielgenaue Förderung lernschwacher Kinder, ein unkompliziertes Sekundarschulsystem, ein Mehr an bildungspolitischen Wettbewerb – auch durch sozial eingegliederte Privatschulen – und der Wandel der Schulen von einer verwalteten zu einer sich entwickelnden Organisation, insbesondere durch die Kombination von Autonomie und externer Leistungsüberprüfung.

Zwar ist Reformwillen vorhanden, und bildungspolitische Fortschritte sind durchaus erkennbar. So ist man in Sachen schulübergreifender Definition von Lernzielen und externen Abschlussprüfungen ein Stück vorangekommen. Ganztagschulen wurden aus- und aufgebaut. Noch mehr hat sich in der frühkindlichen Bildung getan. Doch die von Kanzlerin Merkel versprochene „Bildungsrepublik“ ist nicht in Sicht. Offenbar sind nachhaltige Gestaltungsleistungen in der Bildungspolitik schwerer durchsetzbar als in anderen Politikbereichen (man denke z.B. an die Hartz-Reformen) und wohl auch als in anderen Ländern. Warum ist das so? Vier Gründe seien angedeutet.

Eine erste Erklärung liegt im fehlenden gesellschaftlichen Grundkonsens. Der – gegen den Widerstand der Alliierten erfolgten – Restauration des dreigliedrigen Schulsystems folgte zwar eine behutsame Modernisierung. Dann aber, ab den 60er Jahren, wurde Bildungspolitik zum gesamtgesellschaftlichen Konfliktfeld. Als Gegenbeispiel stehen die skandinavischen Schulreformen der 50er Jahre, die sehr viel mehr von empirischer Forschung und weniger von ideologischen Grabenkämpfen beeinflusst waren. In der Folge haben sich die den jeweiligen politischen Lagern zugeordneten Bundesländer in der Kultusministerkonferenz wechselseitig blockiert. Dies ist heute glücklicherweise anders. Heute dominiert in der täglichen Arbeit der Bildungsbeamten überwiegend Pragmatismus. Man lässt einander im Rahmen der gefassten Grundsatzbeschlüsse gewähren; für einen reformerischen Aufbruch fehlt aber der Mut. Und ihre Energie verbrauchen die Bundesländer im Abwehrkampf gegen die Bildungszentralisten.

Zweitens hat sich die von Verteidigern des Bildungsföderalismus immer wieder beschworene Hoffnung auf mehr bildungspolitischen Wettbewerb als trügerisch erwiesen, bei dem die Bundesländer voneinander lernen und die jeweils bestmögliche Schul- und Unterrichtsform übernehmen würden. Bei näherer Betrachtung ist ein solcher Wettbewerb der Länder um ein besseres Bildungswesen an einen ganzen Kranz nicht-trivialer Voraussetzungen gebunden. So ziehen Eltern nicht von einem Bundesland in ein anderes nur aufgrund des besseren Bildungsangebots. Erst eine solche massenhafte Bildungsmobilität würde die bessere Bildungspolitik steuerlich – abzüglich des Länderfinanzausgleichs! – belohnen und damit attraktiv machen. Da aber die Wirkungen von Bildungspolitik langfristig und unsicher und immer auch mit wertbehafteten Prioritäten verbunden sind, haben vor allem die Parteien in den bildungsschwä-

cheren Ländern immer Argumente gegen eine gemeinsame Messlatte, anhand derer man überprüfen könnte, wie weit die einzelnen Bundesländer vorangekommen sind.

Diese Situation hat sich durch die im Sommer 2006 verabschiedete Föderalismusreform I nur auf den ersten Blick geändert, obwohl sie im Bereich von Erziehung und Bildung eine Entflechtung der Gemeinschaftsaufgaben zugunsten der Länder brachte. Denn es zeigt sich, dass die meisten Länder gar nicht über die finanziellen Spielräume verfügen, um die ihnen neu zugefallene Alleinverantwortung auszufüllen. Deshalb wird auch schon wieder über eine Umgehung oder gar Abschaffung des eben erst eingeführten Kooperationsverbots diskutiert, das dem Bund Investitionen im Bildungsbereich untersagt. Überdies sind die Erwartungen an den Föderalismus und damit an den bildungspolitischen Wettbewerb widersprüchlich. Das gilt nicht nur für die Politik – beispielhaft steht hier die Bundesbildungsministerin, die zwischen dem hohen Lied auf die föderale Bildungsvielfalt und dem Appell zur Einheitlichkeit changiert. Das gilt auch für die Bevölkerung insgesamt, die mehrheitlich die Angleichung des Rechtszustandes und der Lebensverhältnisse gerade im Bildungsbereich fordert und darüber die großen Unterschiede innerhalb der Flächenländer übersieht – beispielsweise zwischen den Übertrittsquoten der gleichermaßen bayerischen Schulstandorte Plattling und Starnberg. Diese widersprüchliche Haltung verdeutlichte der vielmalige KMK-Präsident Hans Maier wie folgt: „In Deutschland nämlich erwartet man vom Kulturföderalismus paradoxerweise nicht nur, wie anderswo, die Bewahrung föderaler Eigenheiten der Länder, sondern auch, und fast im selben Atemzug, die Stiftung kultureller Einheit und politischer Homogenität im Gesamtstaat.“

Eine dritte Erklärung verweist auf die hohe Anzahl von Vetospielern. Sie erschwert bildungspolitische Grundsatzentscheidungen und erleichtert rückwärtsgewandte Schulddiskussionen. Da sind zum einen naturgemäß die Landespolitiker, die die Bildungspolitik als einen der ihnen noch verbliebenen Spielplätze nicht aus der Hand geben wollen. Sodann gibt es die verschiedenen, ebenso streitbaren wie einflussreichen Lehrerverbände mit jeweils unterschiedlichen Eigeninteressen. So verteidigen die Philologenverbände mit der gymnasialen Tradition zugleich standespolitische Privilegien und überkommene didaktische Instrumente. Denn mit dem etwaigen Verlust selektionsbezogener Druckmittel kämen auf die Gymnasien neue didaktische Herausforderungen zu, auf die viele Lehrkräfte nicht vorbereitet wären.

Als weiteren Vetospieler haben sich die Eltern etabliert. Dies nicht erst, aber besonders deutlich seit dem Hamburger Volksentscheid, in dem sich erfolglos alle in der Bürgerschaft vertretenen Parteien für die verpflichtende sechsjährige Primarschule ausgesprochen hatten. Es ist ein leichtes, wenngleich durch die verfügbaren Befragungen nicht gedecktes Unterfangen, das Abstimmungsergebnis als bloße Besitzstandswahrung des Bürgertums abzutun, das das Bildungsprivileg für den eigenen Nachwuchs sichern wollte. Aus soziologischer Sicht ist es indes keineswegs abwegig, den eigenen Kindern eine möglichst optimale Bildung zukommen zu lassen. Solange die Eltern nicht überzeugt sind, dass die Reformen nicht letztlich doch dem Lernerfolg ihrer Kinder schaden, werden sie opponieren, übrigens auch die bildungsbeflissenen Migranteneltern.

Dann fragen sie sich, warum ihr Nachwuchs für die Versäumnisse der Sozialpolitik büßen soll.

Viertens schließlich ist Bildung in Deutschland in hohem Maße eine staatliche Veranstaltung. Das hat durchaus eine Reihe von Vorteilen mit sich gebracht, etwa die frühe Durchsetzung eines mittleren Bildungsniveaus für die Bevölkerungsmehrheit. Andererseits tun sich die Kultusbürokratien bis heute und trotz gegenteiliger Lippenbekenntnisse schwer, „ihren“ Schulen mehr Freiraum zu lassen. Dies ist aber notwendig, um die Schule als zentrale pädagogische Wirkungseinheit Ernst zu nehmen. Soll der Übergang von der Systemebene auf die – zur regelmäßigen Rechenschaftslegung verpflichteten – Einzelschulen gelingen, müssten diese echte Verantwortung erhalten. Schulverwaltungen wären dann weniger als Schulaufsicht gefragt, sondern als Unterstützung anbietende Berater.

Wie Friedrich Paulsen in seiner „Geschichte des gelehrten Unterrichts“ (1885) feststellte, bestimmen nicht pädagogische Erwägungen sondern der große Gang des geschichtlichen Lebens die Entwicklung des Bildungswesens. Mit Blick auf obige Überlegungen ist ein großer Reformschritt nicht in Sicht. Vermutlich wird – mit einigen Rückzugsgefechten in Bayern und Baden-Württemberg – die Zweigliedrigkeit auch in den alten Bundesländern aus demographischen Gründen Einzug halten. Was die innere Strukturreform betrifft, ist eher auf den Einfluss externer Akteure zu setzen, namentlich den der Wirtschaft, die sich nicht länger mit dem unzureichenden „Output“ des deutschen Schulsystems abfinden will und schon eine Reihe bemerkenswerter und umfassender Bildungskonzepte vorgelegt hat. Dies umso mehr, als sich ihre Hoffnung zerschlagen wird, über den Import gut ausgebildeter Migrantinnen die demographischen Lücken zu schließen.

Bei allen Neuerungen gilt es, die Akzeptanz vor Ort zu suchen. Über die Köpfe der Eltern hinweg ist jede Schulreform zum Scheitern verurteilt. In diesem Zusammenhang ist es durchaus hilfreich, dass mittlerweile alle Parteien die Erfahrung machen mussten, mit Bildungspolitik eher Wahlen zu verlieren als zu gewinnen. Das sollte ihre Neigung zähmen, mittels bildungspolitischer Versprechen Wahlkampf zu machen, die sie aufgrund der langen und unsicheren Kausalketten von Bildungspolitik nicht einlösen müssen.