

Plädoyer für die Einrichtung eines Nationalen Bildungsrats

Prof. Dr. Jürgen Baumert
Prof. Dr. jur. Armin Dittmann
Prof. Dr. Jürgen Oelkers
Helmut Rau, Minister a. D.
Prof. Dr. Heinz-Elmar Tenorth
Prof. Dr. Erich Thies
Prof. Dr. E. Jürgen Zöllner

Robert Bosch **Stiftung**

Impulse

Bildungsföderalismus

Bildungsfinanzierung

Bildungskette

Leistung im internationalen Vergleich

Verbesserung der Lehrerbildung

Gerechtigkeit

Effizienz **TRANSPARENZ**

Subsysteme

Reformen

Wissenschaft

und Praxis

mehr Kooperation

Verantwortung

Bund Länder
Kommunen



1. Die Problemlage

Bildung, ein Mega-Thema unserer Gesellschaft, ist als Form der Selbstkonstruktion der Individuen und ihrer Lebensläufe von unvergleichlicher Bedeutung und unentbehrlich für alle, um selbstständige Teilhabe an Kultur und Gesellschaft zu sichern. Bildung ist gesellschaftlich zugleich eine notwendige, wenn auch nicht allein hinreichende Voraussetzung für die Lebensfähigkeit der Demokratie und die Stabilität und Dynamik einer wohlfahrtsstaatlichen Ordnung.

Status und Leistung des Bildungswesens in Deutschland entsprechen ganz offenbar nicht dem Anspruch, den wir an Bildung stellen, sondern zeigen entscheidende Schwächen:

- :: ein Leistungsdefizit, wie es die internationalen und auch nationalen Vergleichsstudien immer neu belegen,
- :: ein Gerechtigkeitsdefizit, wie es der zu enge Zusammenhang von Bildung und sozialer Herkunft darstellt,
- :: sowie ein Steuerungsdefizit, wie sich angesichts der Schwierigkeiten erweist, auf die Probleme angemessen und nachhaltig zu reagieren.

Es verwundert deshalb nicht, dass die öffentliche Debatte diese Defizite immer neu thematisiert. In ihr wird deutlich, dass Bildungspolitik ganz allgemein durch ein erhebliches Akzeptanzproblem gekennzeichnet ist und ihre Legitimationsbasis grundsätzlich infrage gestellt wird. Bildungspolitische Entscheidungen treffen fast immer auf Kritik, es sei denn, der »Schulfriede« wird ausgerufen, d.h. es werden für eine bestimmte Zeit keine Entscheidungen getroffen, oder einmal getroffene Entscheidungen werden wieder zurückgenommen. Die tatsächliche oder vermeintliche Misere wird eng mit der jetzigen Aufteilung der Verantwortung für Bildung zwischen Bund, Ländern und Kommunen verknüpft.

Die Verantwortung für die Problemlösung wird zu Recht der Politik zugeschrieben. Hierbei gilt die Verteilung der Kompetenzen, genauer die föderale politische Ordnung, deren Exponent die Kultusministerkonferenz darstellt, als Ursache der Probleme. Mit dieser Fixierung auf die Kultusministerkonferenz wird aber ein komplexes Ursachenbündel, in dem sich Fragen der Zuständigkeit und der Finanzverteilung, konzeptioneller Dissens und strukturelle Prämissen der Bildungsorganisation, individuelle und gesellschaftlich Erwartungen konflikthaft bündeln, über Gebühr vereinfacht und nur scheinbar aufgelöst.

Nicht vereinheitlichende Zuständigkeiten, sondern allererst Klärung der Probleme aus der Distanz ist notwendig. Es fehlt der reflektierte Rat, bevor man zu Lösungen begründet raten kann.

2. Ein Nationaler Bildungsrat – Arbeit am Bildungsproblem

Ein Nationaler Bildungsrat kann in dieser Situation

- :: als Gremium von Experten beratend zeigen, wo die systematischen Schwierigkeiten liegen, welche Probleme dringlich und ob sie im Bildungswesen selber überhaupt bearbeitbar sind. Er kann Lösungsmöglichkeiten entwickeln und deren Voraussetzungen und Konsequenzen zeigen, damit begründet optiert werden kann. Auf dieser Grundlage gibt er themenbezogene Empfehlungen ab, um zu zeigen, was möglich und notwendig ist.
- :: im Gespräch mit der Öffentlichkeit, wie sie medial und alltäglich präsent ist, d.h. mit der Gesamtheit der an Bildung Interessierten und von ihr Betroffenen, zu einem Forum werden, das bewusst macht, dass Bildung letztlich nicht primär Thema des Staates, sondern eine zivilgesellschaftliche Aufgabe darstellt. Individuen, nicht Organisationen sind die Agenten ihrer Gestaltung.

Bei aller Leistung, die man erwarten darf: Ein Nationaler Bildungsrat kann weder politische Entscheidungen ersetzen noch den Dissens über alternative Handlungsziele auflösen oder allein Legitimation stiften. Politik behält ebenso ihre eigene Dignität wie öffentliche Kritik oder die distanzierte wissenschaftliche Beobachtung. Die Arbeit des Bildungsrates ist nicht selbst Politik, sondern vor allem eine Probe auf die Lernfähigkeit und Lernbereitschaft der beteiligten Akteure.

3. Voraussetzungen erfolgreicher Arbeit eines Bildungsrates – Struktur, Mitglieder, Verfahren

Erfolgreich, in der Steigerung der Reflexivität politischen Handelns und der beobachtenden Wissenschaft zugleich, und wirksam in der Gestaltung von Bildungsprozessen und -systemen, kann ein solches Gremium nur sein, wenn es unabhängig ist und von allen Beteiligten anerkannt und geachtet wird. Dazu ist es notwendig, dass die entscheidungstreffenden Instanzen in die Beratungen eingebunden sind und sich auch zu Konsequenzen verpflichten. Dadurch werden auch die Erfahrungen des früheren, 1975 aufgelösten, Deutschen Bildungsrates berücksichtigt.

Die Stellung im politischen System ist deshalb eine zentrale Voraussetzung der Arbeit eines Bildungsrates, die Form der Organisation die zweite, die Rekrutierung der Mitglieder eine wesentliche dritte, und die Verständigung über die dringenden Aufgaben die praktisch folgenreichste und aktuell dringlichste. Dann muss nur noch die Unterstützung gefunden werden, die dem Bildungsrat zur Wirklichkeit verhilft.

Orientiert an solchen Erwartungen, inspiriert durch die langjährig erfolgreiche Arbeit des Wissenschaftsrates in Deutschland und vor dem Hintergrund von Erfahrungen der Kooperation von Wissenschaft, anerkannten Experten und Politik bedeutet das:

- :: als Gremium wird der Bildungsrat wie der Wissenschaftsrat dem Bundespräsidenten zugeordnet und in der alltäglichen Arbeit durch eine Geschäftsstelle betreut, die dem Bundespräsidialamt unterstellt ist;
- :: nach dem Modell des Wissenschaftsrates besteht auch der Bildungsrat aus zwei Kommissionen: einer ersten, der wissenschaftliche Experten, Experten aus der Bildungspraxis und Personen mit hoher Reputation in Bildungsfragen angehören und einer Verwaltungskommission aus Bund und Ländern, also in der Verbindung von Expertise und Politik, Administration und Öffentlichkeit;
- :: die Mitglieder der Wissenschaftlichen Kommission, die auch den Vorsitzenden stellen, werden vom Bundespräsidenten berufen. Sie werden wie beim Wissenschaftsrat in einem objektivierten Verfahren unter Beteiligung von Bund und Ländern aus den beteiligten Disziplinen und aus dem Kreis von Personen mit öffentlich anerkannter Expertise und Reputation in Bildungsfragen rekrutiert. Objektiviertes Verfahren meint, dass die Vorschläge aus dem Wissenschaftsbereich einvernehmlich von Wissenschaftsorganisationen, wie z.B. Deutsche Forschungsgemeinschaft, Max-Planck-Gesellschaft vorgenommen werden. Die Vorschläge für Experten aus der Bildungspraxis und Personen mit hoher Reputation erfolgen einvernehmlich zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden. Auch hierin beweist sich das konsensuelle Prinzip des Bildungsrats, das allein seinen Erfolg gewährleisten kann;
- :: die Mitglieder der Verwaltungskommission setzen sich aus Vertretern des Bundes und aller Ländern auf Ministerebene zusammen. Bund und Länder haben gleiches Stimmengewicht, denn sie wirken bereits jetzt in wesentlichen Bildungsbereichen in unterschiedlicher Form zusammen;
- :: der Beratungsmodus entspricht dem des Wissenschaftsrates, so dass die Kommissionen auch für sich oder in Expertenausschüssen beraten, aber beide nur gemeinsam Empfehlungen verabschieden können;
- :: für die Themenfindung sollte gelten, dass der Bildungsrat in gleicher Weise Themen selbst definieren kann, wie er Aufträge von außen, d.h. von Bund und

Ländern annimmt. Diese Themen werden dann im Plenum des Bildungsrats von der Wissenschaftlichen Kommission und der Verwaltungskommission in Form eines Arbeitsprogramms gemeinsam beschlossen;

- :: die Finanzierung der Arbeit, einer Geschäftsstelle und der projektbezogenen notwendigen Tätigkeiten, eingeschlossen ein Monitoring der Folgen der eigenen Beratungspraxis, wird durch Bund und Länder gemeinsam in einem Verwaltungsabkommen gesichert;
- :: er berichtet dem Bundeskanzler und der Ministerpräsidentenkonferenz regelmäßig;
- :: der Bildungsrat wird zunächst für die Dauer von sieben Jahren eingerichtet, eine Verlängerung ist möglich.

4. Aufgaben und Themen der Beratung

Selbstverständlich kann man der Arbeit des Bildungsrates nicht vorgreifen, schon gar nicht durch verbindliche Themenvorgaben. Jedoch lassen sich bereits jetzt Erwartungen formulieren und dringende Themenbereiche bezeichnen.

Die zentrale Erwartung – formuliert in Relativierung eines allgemeinöffentlichen Wunsches – heißt: Ein Beratungsgremium kann sich nicht die Vereinheitlichung des Bildungswesens zum Ziel setzen, schon weil man heute wissen kann, dass das Bildungssystem nur in der Verknüpfung zentraler Vorgaben, lokaler Autonomisierung und eines wiederkehrenden Monitorings erfolgreich arbeiten und politisch akzeptiert werden kann. Aber eine Rahmung der Arbeit ist möglich, bezogen auf zentrale Merkmale des Bildungswesens, seine interne Gliederung, die Verknüpfung von Bildungsgängen und die Erwartungen an die Qualität von Bildungsprozessen. Auf der Basis solcher Rahmungen können sich Erwartungen der Beteiligten – der Eltern wie der Lehrer, in Politik und Verwaltung – bilden und alternative Möglichkeiten der Gestaltung erörtert werden.

Einige der zentralen Problemdimensionen, die einer Rahmung bedürfen und zugleich auch zugänglich sind, lassen sich jetzt auch schon bezeichnen:

- :: die Kompetenzordnung im Bildungswesen verlangt eine Analyse, vertikal und dann auch im Blick auf die Kommunen, sowie horizontal und dann nicht nur für das Zusammenwirken von Bund und Ländern, sondern auch von Ressorts, die für Bildung als Form der Ordnung des Generationenverhältnisses bedeutsam sind: Zum Beispiel Bildung und Soziales, Jugend und Familie, Wirtschaft und Wissenschaft, Arbeit und Finanzen;

- :: eine Strukturrahmung für das Bildungssystem ist dringend erforderlich. Denn nicht nur in den Bezeichnungen, auch in der Ordnung der Schulformen, Bildungsgänge, Abschlüsse, Curricula und Qualitätskriterien gibt es mehr Nebeneinander als zur Orientierung der Akteure sinnvoll ist;
- :: die Bildungsfinanzierung ist das unerledigte Problem der jüngsten Neuordnung der Kompetenzen im Föderalismus. Und zwar für Bund, Länder und Gemeinden insgesamt und dies auch nicht nur im Hochschul- und Wissenschaftsbereich. So könnte der Bildungsrat, wie in der Vergangenheit hinsichtlich der Hochschulbauten und Grossgeräte im Wissenschaftsrat geschehen, finanzierungsrelevante Empfehlungen zu Projekten im Bildungsbereich abgeben. Dieses würde sein Gewicht politisch erheblich stärken;
- :: die Kompetenz und Professionalität und damit die Ausbildung des pädagogischen Personals auf allen Ebenen des Bildungssystems ist weitgehend ungelöst. In vielen Bereichen ist der Rat aus der Distanz hier besonders dringlich;
- :: Maßnahmen der Standard- und Qualitätssicherung hat die Kultusministerkonferenz bereits in die Realität umgesetzt. Sie bedürfen der reflektierten Beobachtung. Schon damit exemplarisch auch die Frage unerwünschter Folgen des bildungspolitischen Handelns thematisch wird.

5. Was geschähe, wenn es nicht gelingt, einen Nationalen Bildungsrat durchzusetzen?

Sollte es nicht gelingen, die Entscheidungen in der Bildungspolitik auf einer qualitativ von der Öffentlichkeit grundsätzlich akzeptierten Basis sichtbar zu machen, ist zu befürchten, dass das föderale System auf Dauer Belastungen ausgesetzt wird, die es nicht tragen kann. Bereits jetzt wird in Umfragen sichtbar, dass der weit überwiegende Teil der Bevölkerung mehr zentrale Verantwortung in der Bildungspolitik erwartet.

Diese Intention jedoch läuft nicht nur der politischen Absicht entgegen, den Kommunen mehr bildungspolitische Verantwortung zu übertragen, sie droht zugleich der irrigen Annahme Kredit zu geben, dass zentrale Steuerung im Bildungswesen in ihren Wirkungen wünschenswert und möglich sei. Zudem wird immer wieder deutlich, dass die Bundesrepublik Deutschland im Unterschied zu anderen europäischen Staaten aufgrund ihrer föderalen Struktur in Fragen der Bildungspolitik in den europäischen Gremien wenig durchsetzungsfähig ist – ganz im Gegensatz zu ihrem politischen und wirtschaftlichen Gewicht.

Zugleich jedoch muss man davon ausgehen, dass zentrale, d.h. von der Bundesregierung verantwortete Entscheidungen von Bildungsfragen einen unmittelbaren und auch heftigen Widerstand in den betroffenen Regionen hervorrufen würden. Ein prinzipiell auf Konsens angelegter und von Konsens abhängiger Nationaler Bildungsrat könnte helfen, dieses Dilemma zu vermeiden, indem er alle politisch verantwortlichen Akteure im Zusammenspiel mit Wissenschaft, hoher beruflicher Erfahrung und gesundem Menschenverstand an einem Ort politisch sichtbar versammelt.

Berlin, 6. März 2012

Autoren

- :: Prof. Dr. Jürgen Baumert, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin
- :: Prof. Dr. jur. Armin Dittmann, Lehrstuhl für Öffentliches Recht am Institut für Rechts- und Sozialwissenschaften, Universität Hohenheim, Stuttgart
- :: Prof. Dr. Jürgen Oelkers, Lehrstuhl für allgemeine Pädagogik am Institut für Erziehungswissenschaften, Universität Zürich
- :: Helmut Rau, MdL Baden-Württemberg, Minister a.D.
- :: Prof. em. Dr. Heinz-Elmar Tenorth, Lehrstuhl für historische Erziehungswissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin
- :: Prof. Dr. Erich Thies, Generalsekretär a.D. der Kultusministerkonferenz
- :: Prof. Dr. E. Jürgen Zöllner, Senator a.D. für Bildung, Wissenschaft und Forschung