

Hans Joachim Meyer

Der Bildungsrat – Gespenst oder Neugeburt?

Ob im politischen Leben ein Vorschlag eine Chance hat, aufgegriffen und umgesetzt zu werden, hängt nicht nur davon ab, ob der ihn tragende Gedanke in der Realität sinnvoll ist oder seine Verwirklichung einflussreichen Interessen entspricht. Nicht selten ist entscheidend, ob ihm die Umstände günstig sind. Viele Ideen scheiterten in der Geschichte, weil die Zeit für sie noch nicht reif oder der geeignete Moment schon verstrichen war. Und als ein großes Hindernis hat sich mehr als einmal erwiesen, dass etwas Gleiches oder Ähnliches bereits schon einmal gedacht wurde, aber dann in der Praxis nicht gelang. Einen solchen Vorschlag umweht leicht von vornherein das Odium der Vergeblichkeit. Umso mehr muss man den Mut von Erich Thies, Heinz-Elmar Tenorth und Jürgen Zöllner loben, wenn sie die Idee eines Bildungsrates erneut in die bildungspolitische Debatte einbringen. Denn der erste deutsche Bildungsrat, eine Frucht der Reformlust am Anfang der siebziger Jahre des vorigen Jahrhunderts, zerbrach an den bildungspolitischen und bildungsideologischen Gegensätzen der alten Bundesrepublik. Und noch im vereinigten Deutschland begegnete er mir, einem Deutschen aus der DDR, wie eine Art Zwischending zwischen gebranntem Kind und Gespenst im Schrank. Wir Neulinge lernten bald, es sei besser, gar nicht erst darüber zu sprechen. Was hat sich also inzwischen geändert, dass wir wieder darüber nachdenken können? Welche Gründe sprechen für eine Neugeburt des Bildungsrates?

Der erste Grund ist der gleiche, der schon zum ersten Bildungsrat führte: Deutschland ist föderal verfasst. Für die Bildung bedeutet das: Es gibt keine zentrale Bildungspolitik, sondern differierende und nicht selten auch miteinander konkurrierende Bildungspolitiken. Umso hilfreicher und nützlicher wäre ein nationales Gremium, das sich über bildungspolitische Voraussetzungen und Möglichkeiten auf wissenschaftlicher Grundlage austauscht. Wer in Deutschland über Bildungspolitik nachdenkt, bleibt gleichwohl mit den Konsequenzen des deutschen Föderalismus konfrontiert, muss also föderale Denkkategorien und Handlungsstrukturen berücksichtigen. Der Föderalismus ist eine Grundtatsache der deutschen Geschichte. Auch das neuzeitliche Werden eines deutschen Nationalstaates ist untrennbar verbunden mit der gegliederten

Vielfalt Deutschlands. Nur während der Nazidiktatur und in der DDR, genauer gesagt, in der Zeit der DDR von 1952 bis 1990, gab es in Deutschland einen Zentralstaat. Der Föderalismus ist und bleibt Teil der deutschen Wirklichkeit und mithin eine Rahmenbedingung deutscher Bildungspolitik.

Es ist also unrealistisch, wollte man versuchen, diese föderale Wirklichkeit zu beseitigen. Ebenso abwegig ist es, den Föderalismus rational umdeuten zu wollen – als Dezentralisation oder als Regionalismus. Denn diese führen zu rational geplanten Gebilden oder setzen solche voraus. Dezentrale und regionale Größen sind funktional gleichwertig oder werden doch als solche konzipiert. Die deutschen Länder als föderale Größen entstanden nicht durch Planung, sondern sind geschichtlich gewachsen. In der Geschichte wirken bekanntlich höchst unterschiedliche Kräfte. Übrigens fordert Artikel 29 des Grundgesetzes als erste Kriterien für die bisher nicht zustande gekommene, ja, nicht einmal ernsthaft versuchte Neugliederung des Bundesgebietes die Berücksichtigung »der landsmannschaftlichen Verbundenheit« und »der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge« und erst danach »der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit« und »des sozialen Gefüges«. Die so zu schaffenden Länder sollen auch nicht zu gleichen Leistungen fähig sein, sondern »nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können,« was eine gewisse Bandbreite nicht ausschließt. Daher ist der Gedanke abwegig, es könne so etwas wie einen politischen Wettbewerb zwischen den Ländern geben und ein solcher »Markt« führe im Ergebnis neben politischen Lösungen auch zu gleichstarken Konkurrenten. Leider war diese technokratische Absicht ein leitendes Motiv der Föderalismusreform von 2006.

Wie vieles im Leben und fast alles, was geschichtlich geworden ist, hat der Föderalismus Vorteile und Nachteile. Sein Vorteil ist es, dass er Deutschland vielgestaltig macht und das Gefälle zwischen Zentrale und Provinz vermeidet, das für Zentralstaaten charakteristisch ist. Deutschland hat viele Zentren. Und das ist von besonderem Wert für Kultur und Bildung. Daher ist das, was man Kulturföderalismus nennt, der Kern des deutschen Föderalismus. Zugleich kann dieser Vorteil in einer Gesellschaft der modernen Mobilität zu ganz erheblichen Nachteilen führen, insbesondere für umziehende Eltern und ihre Kinder, aber auch für Lehrer, die das Land wechseln wollen, und nicht zuletzt für Studenten und Hochschulen, wenn nämlich die Studienvoraussetzungen in der Praxis zu uneinheitlich sind.

In den Ländern der Bundesrepublik regieren stets gleichzeitig politisch miteinander konkurrierende Parteien bzw. Parteienkoalitionen. Verschärft werden die sich daraus ergebenden Probleme durch die Tatsache, dass die Schul- und Bildungspolitik in besonderem Maße von politischen Überzeugungen und kulturellen Traditionen bestimmt wird und daher in einem gewissen Maße

ideologieabhängig ist. Das macht parteiübergreifende Einigungen der Länder auf dem Gebiet der Bildungspolitik schwierig. Auch wenn eine subsidiäre Rolle des Bundes oder die öffentliche Meinung den Einigungsdruck verstärken können, so bleiben doch stets die Länder die wichtigsten Akteure. Bildungspolitik ist und bleibt also spannungsvoll und potentiell ein Schlachtfeld. Allerdings haben sich die Gegensätze in den letzten zwanzig Jahren entspannt, sodass es aussichtsreich erscheint, erneut über die Chancen für einen Bildungsrat nachzudenken, welcher bildungspolitische Akteure und bildungswissenschaftliche Experten zu einer gemeinsamen konzeptionellen Arbeit versammelt. Was in der Bildungspolitik die eine Seite vorhat oder durchführt, ist gegenwärtig für die andere Seite nicht mehr automatisch verbrannt, sondern wird als gedanklicher Impuls, wenn auch oft in anderer Verpackung, aufgenommen. Der zweite Grund, der für den erneuten Versuch eines Bildungsrates spricht, ist also das veränderte Meinungsklima und mithin die größere öffentliche Bereitschaft, auf einen Bildungsrat zu hören.

Von zentraler Bedeutung ist und bleibt die Kultusministerkonferenz, auch wenn sich an deren Rolle immer wieder politischer Unverstand entzündet und realitätsferne Profilierungssucht reibt. Missachtung und Überschätzung begleiten diese älteste ländergemeinsame Ministerkonferenz ständig. Auch deshalb bedarf es daneben dialogorientierter Strukturen, welche durch den Gedankenaustausch zwischen Persönlichkeiten der Politik und der Wissenschaft die Zusammenarbeit der Länder befördern und herausfordern. Der vorgeschlagene Bildungsrat wäre ein solches dialogisches Gremium, um sich – gleichsam im Vorfeld von Entscheidungen – in der bildungspolitischen Vielfalt auf Gemeinsames oder zumindest Verbindendes oder auch nur miteinander halbwegs Kompatibles zu verständigen und diese Möglichkeiten dann in der Öffentlichkeit als politische Aufgaben stark zu machen. Allerdings wäre bei solchem Bemühen Einheitlichkeit kein realistisches Ziel. Bildungspolitisch notwendig ist es dagegen, Schulstrukturen so zu gestalten, dass sie länderübergreifend zueinander in Beziehung gesetzt werden können und dass ihre qualitativen Maßstäbe zu gleichwertigen Ergebnissen führen. Zwar mühen sich darum die Gremien der Kultusministerkonferenz seit eh und je. Aber überwiegend geht es dabei um nachträgliche Korrekturen der Folgen von Entscheidungen, die vorher in den einzelnen Ländern gefallen sind. Was wir brauchen, ist ein gesamtdeutscher bildungspolitischer Diskurs, der im Zentrum der nationalen Öffentlichkeit steht und so für die Landespolitiken argumentative Ansprüche setzt. Eine solche Aufgabe könnte ein nationaler Bildungsrat übernehmen. Auch wenn der erste deutsche Bildungsrat gescheitert ist, begrüße ich ausdrücklich die Initiative für ein neues dialogisches Gremium, wie es von Erich Thies, Heinz-Elmar Tenorth und Jürgen Zöllner zur Diskussion gestellt wird.

Denn, und das scheint mir der dritte Grund für einen neuen Versuch: Wir verfügen jetzt über mehrere Jahrzehnte Erfahrung mit einem ähnlich konzipierten Gremium durch die überwiegend erfolgreiche Arbeit des Wissenschaftsrates. Worin liegt der Erfolg des Wissenschaftsrates begründet? Dieses Gremium besteht aus zwei Kommissionen. Erstens aus der vom Bundespräsidenten berufenen Wissenschaftlichen Kommission. Von deren Mitgliedern werden 24 gemeinsam von maßgeblichen Gremien des wissenschaftlichen Lebens in Deutschland vorgeschlagen. Es sind dies seit 2007 die Deutsche Forschungsgemeinschaft, die Max-Planck-Gesellschaft, die Hochschulrektorenkonferenz, die Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren und die Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz. Weitere acht Mitglieder dieser Kommission werden als Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens gemeinsam vom Bund und den Ländern dem Bundespräsidenten zur Berufung vorgeschlagen.

Zweitens gibt es eine politische Kommission des Bundes und der Länder, in welche die Bundesregierung sechs Mitglieder und die Landesregierungen je ein Mitglied entsenden und die etwas irreführend als Verwaltungskommission bezeichnet wird. Bedeutsam ist nun, dass jede Stellungnahme oder Empfehlung, auch wenn die Anregung dazu aus der Verwaltungskommission kommt, zunächst in der Wissenschaftlichen Kommission erarbeitet, beraten und beschlossen wird. Dazu nimmt anschließend die Verwaltungskommission Stellung. Zum Beschluss im Plenum bedarf es schließlich der Mehrheit in beiden Kommissionen des Wissenschaftsrates. Die Absicht, die mit dieser doppelten Mehrheitsentscheidung erreicht werden soll, ist offenkundig: Ein Beschluss des Wissenschaftsrates soll gleichermaßen wissenschaftlich akzeptabel und politisch realisierbar sein. Was den Wissenschaftsrat von Gremien zur politischen Kooperation im föderalen Deutschland unterscheidet, ist die starke inhaltliche und argumentative Rolle der Wissenschaft, von der – innerhalb wie außerhalb des Gremiums – eine diskursprägende und niveaubestimmende Wirkung ausgehen kann. Dem entspricht, dass stets nur ein Mitglied der Wissenschaftlichen Kommission in den Vorsitz des Wissenschaftsrates gewählt wird und diesen öffentlich repräsentiert.

Freilich ist unübersehbar, dass man bei der Konstruktion eines nationalen Bildungsrates den angesehenen Wissenschaftsrat nicht einfach kopieren kann. Eine sorgfältig zu bedenkende Herausforderung scheint mir in der Frage zu liegen, welche Institutionen des wissenschaftlichen Lebens die Mitglieder der Wissenschaftlichen Kommission des Bildungsrates vorzuschlagen hätten. Denn diese sollte doch wohl der Sache nach eine bildungswissenschaftliche Kommission sein. Zwar verfügen alle hier für den Wissenschaftsrat Vorschlagsberechtigten mit Ausnahme der Helmholtz-Gemeinschaft über institutionalisierte

bildungswissenschaftliche Kompetenz, doch erledigt das nicht die Frage nach der fachlichen Urteilsfähigkeit der Entscheidungsträger. Und ist die aus guten Gründen für den Wissenschaftsrat aufgestellte Liste (also die sogenannte Allianz) für die Bildungswissenschaften überhaupt repräsentativ? Zumindest müsste die Frage, wer für die Wissenschaftliche Kommission eines künftigen Bildungsrates vorschlagsberechtigt ist, noch einmal gründlich geprüft werden.

Ungleich schwieriger scheint mir das Problem, wie die Pluralität, ja, die Gegensätzlichkeit der bildungswissenschaftlichen Denkrichtungen in einer solchen Kommission angemessen abgebildet werden kann. Eine solche Notwendigkeit stellt sich für die Wissenschaftliche Kommission des Wissenschaftsrates nämlich nicht. Deren eigentlicher Zweck besteht ja nicht darin, wissenschaftliche Meinungsvielfalt adäquat abzubilden. Bei ihrer Zusammensetzung gilt es vielmehr darauf zu achten, dass die allgemein anerkannten und zu praktizierenden Grundsätze wissenschaftlichen Denkens und Handelns und wissenschaftlicher Bewertung über die ganze Breite der großen Wissenschaftsgebiete und deren Kulturen durch geeignete Persönlichkeiten aus Forschung und Lehre angemessen repräsentiert sind. Natürlich können auch hier im Entscheidungsprozess hin und wieder wissenschaftliche Kontroversen durchbrechen, doch besteht in aller Regel das gemeinsame Ziel dann darin, sich ausschließlich auf die unabhängig davon einzuhaltenden Qualitätsstandards zu verständigen.

Solche Vorgänge könnten in der Wissenschaftlichen Kommission eines Bildungsrates viel streitiger verlaufen. Denn es geht ja nicht primär darum, über das ganze Spektrum der Bildungswissenschaften hinweg auf hohe Qualität zu achten und auf angemessene Rahmenbedingungen und günstige Strukturen für Forschung und Lehre hinzuwirken. Das tut ja schon der Wissenschaftsrat. Sondern dem Bildungsrat muss es vor allem darum gehen, Empfehlungen für das politische Handeln im Praxisfeld Schule zu entwickeln. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass die Bildungswissenschaften, um es zugespitzt zu sagen, oft nicht weniger ideologieaffin sind als die Bildungspolitik, ja, dass sie gelegentlich deren ideologische Kontroversen noch befeuern. Es ist auch nicht zu erwarten, ja, ich frage mich sogar, ob es wünschenswert wäre, dass die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen über die Art und den Stellenwert von Bildung einmal aufhören. Eine in ihren Grundpositionen, Forschungsinteressen und Methodiken homogene Bildungswissenschaft ist jedenfalls schlechterdings nicht vorstellbar. Das Streitpotential in der Wissenschaftlichen Kommission eines Bildungsrates wird (und muss!) also immer größer sein als in der Wissenschaftlichen Kommission eines (transdisziplinären) Wissenschaftsrates.

Schließlich ist noch ein dritter Unterschied zu beachten: Die Mitglieder der Wissenschaftlichen Kommission des Wissenschaftsrates vertreten die Wissenschaft in der Einheit von Forschung und Lehre nicht nur für die Theorie, son-

dern auch für deren Praxis. Denn sie sind in ihrer Mehrheit zugleich Forscher und Lehrer oder haben doch in ihrem akademischen Leben in beiden Bereichen Erfahrungen gesammelt. Sie bilden also gewissermaßen ein bundesweites Gremium der akademischen Selbstverwaltung. Eine vergleichbare Verbindung von Theorie und Praxis kann ich mir für die Wissenschaftliche Kommission eines Bildungsrates nur schwer vorstellen. Denn diese hätte ja die Aufgabe, über eine Praxis nachzudenken, die zwar Objekt ihrer Forschung ist, in der sie aber gleichsam nur ausschnitts- und abschnittsweise aus Gründen des wissenschaftlichen Erkenntnisinteresses präsent ist.

Damit will ich nicht bestreiten, dass viele in der Bildungswissenschaft über schulpraktische Erfahrungen verfügen und auch weiterhin mit der schulischen Praxis in mehr oder weniger enger Verbindung stehen. Das hebt aber den für die Bildung geradezu konstitutiven Unterschied zwischen Theorie und Praxis nicht auf und relativiert ihn nicht einmal. Denn das lehren uns ja viele Enttäuschungen der Schulgeschichte: Ob sich ein neuer theoretischer Ansatz praktisch bewährt oder er gar neue Perspektiven eröffnet, erweist sich nicht im Schulversuch von Enthusiasten, sondern einzig und allein in dem von normalen Lehrern und durchschnittlichen Schülern gestalteten und erlittenen Schulbetrieb. Jedenfalls ist nicht generell zu entscheiden, ob im konkreten Fall der verhaltene Umgang erfahrener Lehrer mit neuen bildungswissenschaftlichen Ideen eine Folge ihrer oft beklagten Reformresistenz ist oder nicht vielleicht eher Ausdruck ihrer kollektiven Erfahrungsweisheit. Wie das Beispiel des Wissenschaftsrates lehrt, hängt dessen öffentliche Autorität wesentlich von der konsensstiftenden Wirkung seiner Wissenschaftlichen Kommission auf die Politik von Bund und Ländern ab. Dass dies auch bei einem nationalen Bildungsrat gelingt, wäre für dessen öffentliche Rolle von ausschlaggebender Bedeutung, scheint mir aber noch keine ausgemachte Sache. Eine Kopie des Wissenschaftsrates allein dürfte dafür nicht reichen. Vielmehr müssen die Eigenheiten von Bildungswissenschaft und Bildungswesen berücksichtigt werden.

Es gibt also noch viel zu bedenken, wenn ein neuer Bildungsrat erfolgreich sein soll. Und dazu will ich auch dringend raten. Die Konstruktion muss politisch und wissenschaftlich wetterfest sein. Denn nach aller bisherigen Erfahrung ist mit mehreren Gefahren zu rechnen, denen der Wissenschaftsrat, trotz der auch von ihm zu bestehenden Stürme, bisher nicht ausgesetzt war. Erstens wird die Öffentlichkeit versucht sein, den neuen Bildungsrat als bildungspolitischen Heilsbringer zu überschätzen. Nach einer vielleicht sogar euphorischen Anfangsphase wird er also ein tiefes Wellental von Enttäuschungen überleben müssen. Zweitens muss es dem Bildungsrat gelingen, eine Sprache zu finden, die trotz interner Konsensfindung für die Öffentlichkeit klar und verständlich bleibt. Und drittens wird es mit Sicherheit in der Bildungspolitik

wie in der Bildungswissenschaft Leute geben, die – natürlich für jeweils hehre Ziele – sich den Bildungsrat zur Beute machen wollen. Dann erlitte der zweite Bildungsrat über kurz oder lang das Schicksal des ersten Bildungsrates. Darum mein Ratschlag an die Initiatoren: Prüfen Sie nicht nur die Argumente gegen, sondern auch die Argumente für einen Bildungsrat kritisch! Wer dieses Schiff überfrachtet, bevor es überhaupt zu Wasser gelassen worden ist, könnte seinen Untergang bewirken.