

## LEITARTIKEL

Heinz-Elmar Tenorth

## Bildungsföderalismus – Über den Nutzen von Konkurrenz in der Arbeit an „Gemeinschaftsaufgaben“

*„Der Bildungsföderalismus ist das älteste Gespenst in der Bildungspolitik.“<sup>1</sup>*

### 1 Föderalismus in der Diskussion

Schon seit der Verfassungsänderung von 2006, vor allem aber im Vorgriff auf den für den 22. Oktober 2008 angekündigten „Bildungsgipfel!“ bei der Bundeskanzlerin ist Föderalismus in Sachen Bildungspolitik wieder ein viel diskutiertes Thema. Zuständigkeitsfragen werden behandelt, wenn auch nicht immer sachkundig, wenn selbst ein so kluger „Wirtschaftsweiser“ wie der Würzburger Prof. Bofinger über die Bildungspolitik behauptet, dass es „kein Land auf der Welt“ gebe, „in dem es keinerlei zentrale Zuständigkeit in einem so wichtigen gesellschaftlichen Bereich gibt“<sup>2</sup> – er also ganz gelassen die Zuständigkeiten in der Vorschulerziehung, in der beruflichen Bildung und in der Hochschulpolitik oder die Mitwirkungskompetenzen im Bereich der außeruniversitären Forschung schlicht ignoriert. Natürlich gibt es auch wieder neben der globalen Kritik des Föderalismus und neben der obligaten KMK-Schelte zugleich starke Effektivitätsannahmen über alternative Ordnungsformen, als könne die Bundeszuständigkeit binnen kurzem die schöne neue Bildungswelt herbeiführen.

Dabei ist offenkundig, dass jenseits der öffentlichen Erregung über die im internationalen Vergleich schlechten Leistungsdaten des Sekundarbereichs I und die fatale Wirkung von sozialer Herkunft bei den Bildungschancen, wie man sie bis zu PISA 2006 zu hören bekam, schon die Problemdiagnose über das Bildungssystem nicht im Konsens geschieht. Das „Erkenntnisdefizit“ ist zwar nicht bodenlos (erneut: Bofinger, leicht übertreibend – weil er nur die Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaft (an)kennt?), aber sicherlich können die Bildungsforscher nicht im Konsens sagen, welche analytische und konstruktive Botschaft sich z.B. den large-scale-assessments entnehmen lässt – um nur bei Pflichtschulsystem zu bleiben, also das Berufsbildungssystem ebenso wie die Hochschulen noch zu ignorieren.<sup>3</sup> Entsprechend bedienen sich die Interessengruppen oder die beteiligten Disziplinen nach Belieben bei den Befunden und nutzen sie immer neu für ihre alten Programme. Im Blick auf die Diagnosen und die notwendigen politischen Konsequenzen

1 Richter, I., Die sieben Todsünden der Bildungspolitik, München 1999, S. 15.

2 Vgl. das Interview mit Prof. Bofinger im Tagesspiegel vom 7. Juli 2008, S. 4.

3 Die in der „ZEIT“ ausgetragene Kontroverse zwischen Klaus Klemm einerseits („Schulforscher, aufgepasst!“, in: Die ZEIT Nr. 21/2008, <http://www.zeit.de/2008/21/C-Bildungsforschung>), den PISA-Instituten, also dem Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (MPI), dem Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) und dem Leibniz Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften an der Universität Kiel (IPN), und ihren Direktoren – Jürgen Baumert, Eckard Klieme und Manfred Prenzel – andererseits („Falscher Verdacht, in: Die ZEIT Nr. 23/2008, <http://www.zeit.de/2008/23/C-Aufmacher>), hat das jüngst wieder sichtbar gemacht.

zen gibt es also keine Einheit, nur in der Problematisierung des Föderalismus, jedenfalls dann, wenn man nicht die CDU-regierten Länder fragt.

Das „Gespenst“ lebt also, auch wenn man fragen sollte, ob die Anspielung auf das „Kommunistische Manifest“<sup>4</sup> wirklich erlaubt ist, war doch wenigstens für Marx das „Gespenst“ die Verheißung einer Problemlösung und nur für die Gegner die Wurzel des Übels – während es beim Föderalismus genau umgekehrt ist; denn wer sucht hier noch die Lösung? In den folgenden Überlegungen ist es schon wegen solcher Unschärfen in schönen Anspielungen nicht meine Absicht, dieser Metaphorik und ihren Implikationen zu folgen, sondern zuerst noch einmal die Implikationen der Föderalismusschelte zu analysieren und nach den Erfahrungen zu fragen, die sich mit der Praxis der föderalen Bildungspolitik und der Kooperation von Bund und Ländern tatsächlich verbinden, und erst vor diesem Hintergrund die Lösungen von 91 b GG zu diskutieren, und die konzentrieren sich ja nicht nur auf die Bildungsforschung. Für ein Verständnis der Verfassungsänderung, aber auch für den Hintergrund und die Prämissen des neuen Zusammenwirkens von Bund und Ländern ist zuerst ein Blick auf die Föderalismusschelte notwendig. Was ist das überhaupt für ein Problem, woher rührt die kontinuierliche Präsenz des Gespenstes?

## 2 Erfahrungen mit, Erwartungen an den Bildungsföderalismus

Die meist gehörte Standardgeschichte erzählt von den Problemen eines braven Schulkindes, das wegen der Mobilität der Eltern in eine neue Schule kommt und weder die Lehrbücher noch den Stand der Lehrpläne oder die Prüfungsmodalitäten beim Abitur so vorfindet, wie vorher gewohnt. Sieht man davon ab, dass dieses Schicksal – Wechsel eines Bundeslandes im Schuljahr – quantitativ relativ unbedeutend ist und ignoriert man auch, dass die bedeutsameren Fremdheitserfahrungen – eine neue Lerngruppe, neue Lehrer, ein anderer Schulweg etc. – gar nicht in den Blick genommen werden (weil die unabhängig vom Föderalismus immer mit Mobilität verbunden wären?), dann ist das offenbar ein Problem der Einheit der Lernverhältnisse. Wenigstens zu einem Teil, so die Erwartung, sollen die Lernverhältnisse gleich sein. Und ich sage ausdrücklich Lernverhältnisse, weil die Lebensverhältnisse, auf deren Verfassungsrang man sich ja meist beruft, offenbar durchaus vergleichbar sind: Das mobile Schulkind trifft auf eine Schule, auf qualifizierte und geprüfte Lehrer, zugelassene Lehrbücher, Kinder gleichen Alters in der Lerngruppe – alle Bedingungen des Lernens sind vergleichbar, wenn auch nicht identisch. Die Einheitserwartung in der Standardgeschichte geht also relativ weit, wenn sie das Defizit auf dieser Ebene der Identität platziert und dann so weit generalisiert, dass es einen Einheitsstaat, mindestens aber eine einheitliche Zuständigkeit geben soll, die diese Einheit garantiert, weiter jedenfalls, als es der Föderalismus verspricht (und die Verfassung fordert – aber das mögen die Juristen klären). Letztlich scheint hinter dem Plädoyer für Einheit auch die alte Sehnsucht der Deutschen nach Konsens in solchen Fragen auf, von denen die „Gemeinschaft“ der Guten und Willigen abhängt.

Man mag das wollen, es ist international und historisch nicht der Regelfall. Weder die an lokalen Autoritäten gebundenen amerikanischen oder angelsächsischen Bildungssysteme erfüllen solche Erwartungen noch Kanada, auch nicht die einheitsschulischen Systeme Skandinaviens, aber selbstverständlich gibt und gab es solche Einheitlichkeit, wenn auch nur selten in den deutschen

4 *Marx, K./Engels, F.*, Manifest der Kommunistischen Partei, (1848), beginnt bekanntlich so: „Ein Gespenst geht um in Europa – das Gespenst des Kommunismus.“ Aber darlegen soll das Manifest das „Märchen vom Gespenst des Kommunismus“ (ebd.), vgl. den Abdruck in *Marx/Engels, Ausgewählte Schriften in zwei Bänden*, Berlin 1971, S. 25–57, zit. S. 25.

Staaten. Sieht man von den 12 Jahren der NS-Herrschaft und den 40 Jahren der DDR-Geschichte ab, dann hat es in der deutschen Bildungsgeschichte der Moderne keinen Gesamtstaat mit einer solchen Zuständigkeit in Bildungssachen gegeben. In diesem Blick auf Zuständigkeiten und Regelungskompetenzen wird eine zweite, für Deutschland typische Dimension in der Relation von Einheitlichkeit und föderaler Vielfalt gelegentlich marginalisiert: Es hat nämlich, und wie selbstverständlich, historisch auch keinen deutschen Teilstaat gegeben, der die Zuständigkeit im Bildungswesen für sich nicht zentral gefordert und wahrgenommen hat. Gleich ob Preußen oder Bayern, Thüringen oder Sachsen, Württemberg oder Baden, die Macht im Bildungssystem ging von München oder Berlin, Stuttgart, Karlsruhe oder Dresden aus, ungeachtet der Beteiligung der lokalen Instanzen. Der Föderalismus ist, wie es auch schon die OECD in ihrem ersten kritischen Bericht über das deutsche Bildungswesen – Bundesrepublik alt – 1972 zu Recht festhielt, nicht zuerst ein Problem der Einheit, sondern, wie die Beobachter dann in eigener Zuspitzung formulieren:

„Wir meinen, dass das eigentliche Problem in dem Zuviel an Bürokratie und Zentralisierung des Entscheidungsprozesses in jeder der 11 Länderhauptstädte besteht. Unabhängig davon, ob die sogenannte Kulturhoheit der Länder sich auf eine bundeseinheitliche Politik hemmend ausgewirkt hat oder nicht, und unabhängig davon, ob sie für die angestrebten Reformen förderlich war oder // nicht ... Es handelt sich um diese Zentralisierung der Schulaufsicht auf Landesebene, die aufgehoben werden sollte.“<sup>5</sup>

Diese Diagnose trifft sich mit einem Urteil aus jüngerer Zeit, dass nicht der Föderalismus das Problem darstellt, sondern „das unerfüllte Versprechen der Verstaatlichung“ und deren „kontraproduktive“ Effekte.<sup>6</sup>

Damit erweitert sich gleichzeitig die Problemdiagnose für den Föderalismus von Einheitlichkeit und Zuständigkeit/Regelungskompetenz nicht nur auf das Thema lokaler Autonomie, sondern auch auf „Versprechen“ und „Effekte“. Man könnte die Standardgeschichte dann anders schreiben, zentriert um das Problem, dass das zur Mobilität verurteilte Kind nicht eine andere, sondern eine schlechtere Schule vorfindet, oder, obwohl selten so erzählt, das Glück hat, z.B. auf dem Weg in den Süden eine bessere zu finden (wenig erzählt, weil das für die Vielfalt des Föderalismus spricht?). Man kann die Standardgeschichte dann auch erweitern, z.B. aus der Lehrerperspektive und historisch, dass „Verstaatlichung“ Vorteile bringt, z.B. weil sie von Gemeinden und lokalen Schulträgern unabhängig macht und zusammen mit den anderen alten Losungen der Lehrerbewegung und der sozialistischen Parteien – „Einheitlichkeit“ (erneut also und meist auf Strukturfragen generalisiert), „Weltlichkeit“ und „Unentgeltlichkeit“ – die bessere Bildungswelt definiert. Aber man erkennt auch bei diesen Erweiterungen schon die Ambivalenzen, die solche Erfahrungen mit sich führen. Offenbar kann man das Problem nicht ohne Blick auf die „Effekte“ der – föderalen oder zentralistischen – Verstaatlichung studieren.

Das erzeugt natürlich Verlegenheiten, weil hier tatsächlich Erkenntnisdefizite bestehen, allenfalls Indizien finden sich: Es gibt so gut wie keine langfristig argumentierenden, komparativen und damit umfassenden Daten, die zeigen, dass nicht-staatliche Bildungsorganisationen und die Privatisierung im Bildungsbereich die Effekte gezeigt haben, die manche Apologeten, z.B. im Blick auf Bildungsgutscheine, versprochen haben und aktuell versprechen; und wir können auch

5 OECD, Bildungswesen: mangelhaft. BRD-Bildungspolitik im OECD-Länderexamen (1972), Frankfurt a.M./Berlin/München 1973, zit. S. 115//116.

6 Richter, a.a.O., S. 171 ff., S. 186.

weder historisch noch in der aktuellen Governance-Debatte trotz einiger Ansätze in der komparativen Forschung<sup>7</sup> präzise, eindeutig und kontinuierend die Effekte von Bildungssystemen auf die Varianz von föderaler bzw. zentraler Staatsverfassung zurechnen.

Man kann solche Fragen und Eindrücke aber auch erweitern und auf die Effekte des bisherigen Zusammenwirkens von Bund und Ländern, deren Möglichkeiten seit der Verfassungsänderung ja auch vermisst werden, also auf die Erfahrungen seit der Einführung von „Gemeinschaftsaufgaben“ ab dem Jahre 1969, beziehen. Auch ohne umfassende Evaluation der Maßnahmen, die trotz einer kontinuierlichen Intervention aus mehr als 30 Jahren nicht vorliegen, ist dabei trotz Investitionen in Milliardenhöhe offenkundig weder das Bildungssystem umfassend qualitativ verbessert worden (sonst hätte es die PISA-Effekte kaum geben dürfen), noch wurde die Bildungsforschung durch die Beteiligung an den Modellversuchs-Programmen der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) in der erwünschten und international anerkannten Weise gefördert (sonst gäbe es in diesem Feld die kritischen Diagnosen nicht, an denen ja ebenfalls kein Mangel besteht<sup>8</sup>). Auch wenn man dem „Ausland als Argument in der pädagogischen Reformdiskussion“<sup>9</sup> in bildungspolitischen Grundsatzfragen nur begrenzten Kredit einräumen sollte, die vermeintliche Eindeutigkeit im Votum für zentrale politische Lösungen gibt es nicht: Kanada, ein Spitzenreiter in der PISA-Liste, wird föderal regiert, Frankreich wiederum wird zentral regiert, ohne dass es ihm Spitzenplätze eingetragen hätte, im Gegenteil, für sein Hochschulsystem wird der völlige „Schiffbruch“ diagnostiziert<sup>10</sup>.

Kontrastiert man die deutsche Föderalismus-/Zentralismusdebatte zudem mit der internationalen Situation, dann ist ein eigentümlicher Focus unverkennbar, vielleicht sogar ein Provinzialismus der Diskussion, der die Folgen der transnationalen Entwicklungen noch gar nicht reflektiert oder nur auf zentrale und einheitliche nationale Zuständigkeiten hin übersetzt. Anders als in der schweizerischen Analyse von Bildungspolitik wird bei uns die „Internationalisierung der föderalistischen Bildungspolitik“<sup>11</sup> dann nicht selten wie ein Problem behandelt, das eher der bayerischen Folklore von länderspezifischer Eigenstaatlichkeit als den Strukturproblemen von governance im Bildungsbereich zugehört. Was immer die Konsequenzen im Detail sein mögen, die aus dem Wirken von OECD, EU oder UN und UNESCO sich ergeben, mit dem mutigen Plädoyer für Einheit auf nationaler Ebene werden sich die Probleme nicht bewältigen, geschweige analysieren lassen. Die Nation als Referenzraum verliert nämlich offenbar zugunsten globaler Institutionen einerseits, lokal-regionaler Handlungsräume andererseits zunehmend an Bedeutung.

Als kleines Zwischenfazit, im Blick auf Zuständigkeit und Effektivität: Offenkundig ist es zu einfach, föderal gegen zentral auszuspielen, und es gibt auch wenig Gründe für den Optimismus, den die Befürworter der Bundeskompetenz in der Wirkungsdimension entwickeln; denn was immer man als Indikator wählt, die Effekte sind bestenfalls ambivalent, gleich ob im Berufsbildungssystem oder im Hochschulbereich. Das Modelland der Hochschulexzellenz-Initiative z.B., die USA, verdankt seine Exzellenz vor allem dem Einsatz privaten Kapitals und den Stiftungs-

7 *Arbeitsgruppe Internationale Vergleichsstudie* (Hrsg.), Schulleistungen und Steuerung des Schulsystems im Bundesstaat – Kanada und Deutschland im Vergleich –, Münster/New York/München/Berlin 2007.

8 Nur exemplarisch: *Deutsche Forschungsgemeinschaft*, Impulse für die Bildungsforschung. Stand und Perspektiven. Dokumentation eines Expertengesprächs, von Mandl, H./Kopp, B. (Hrsg.), Berlin 2005; *DFG*, Berufsbildungsforschung an den Hochschulen der Bundesrepublik Deutschland, Denkschrift, 1990.

9 Das ist der Titel des immer noch wichtigen Buches von Bernd Zymek, Ratingen 1975.

10 Freitag, M., *Le naufrage de l'université*, Paris 1995.

11 Osterwalder, F./Weber, K., Die Internationalisierung der föderalistischen Bildungspolitik, in: *Revue suisse des sciences de l'éducation* 26 (1), 2004, S. 11–32.

universitäten oder einem reichen Land wie Kalifornien, das von den Vorzügen des Föderalismus zehren und die Landesuniversität Stanford privilegieren kann, also der Mischung föderal-staatlicher und privater Initiativen. Aber das für diese Situation wirklich vergleichbare Gegenstück zu diesen privaten Initiativen gibt es bei uns schlicht nicht, und es ist auch nicht zu sehen, dass es je realisierbar wäre, schon wegen der fehlenden privaten Initiativen und Sponsoren, wie das Beispiel der Privatuniversität Witten-Herdecke erst jüngst neu belegte.

In der Vergangenheit wurde der Föderalismus schließlich nicht nur bei Zuständigkeiten und Effekten, sondern auch im Blick auf Konzepte und Ideen attackiert. Das KMK-Gebot der Einstimmigkeit in den Empfehlungen bevorzuge, so die Kritik, konservative Länder und Politik und hemme den Fortschritt bei den anderen, wie exemplarisch Ludwig von Friedeburg seine Geschichte der „Bildungsreform in Deutschland“<sup>12</sup> stilisiert hat. Aber trifft das wirklich zu, in der langen Dauer der deutschen Bildungsgeschichte? Für die Zeit bis 1933 mag man sich über Vieles streiten, aber die unbestreitbare Dynamik des Bildungssystems verdankt sich gerade den regionalen Aktivitäten und der Fähigkeit der Einzelstaaten, lokale Aktivitäten beim Wettbewerb um die Klientel nachfrageorientiert zuzulassen.<sup>13</sup> Für die Zeit nach 1945 kann man z.B. Friedeburgs Politik in Hessen selbst als Exempel wählen. Sie hat, wie Helmut Fend bis heute in vielen Studien zu seinem Leidwesen nachgewiesen hat, mit dem Experiment Gesamtschule die eigenen Zielvorstellungen umfassend verfehlt und zugleich durch die Zentralisierung der Reformstrategie Konflikte erzeugt, die auf Seiten der Eltern und Lehrer schon im Prozess und wahrscheinlich nachhaltig zumindest dämpfend auf die Reformbereitschaft gewirkt haben, föderal wie im Gesamtstaat.<sup>14</sup> Das spricht also eher für die alte OECD-Diagnose als für die These, vom Föderalismus profitiere nur die „bildungspolitische Reaktion“. Der politische Ort der besseren Konzepte ist jedenfalls nicht eindeutig zu identifizieren, im Blick auf die Alternative föderal vs. zentralstaatlich gehört jedenfalls viel Mut dazu, den Bund – gleich ob bis 2005/06 oder danach oder in den unterschiedlichen Gestalten früher – als Verkörperung der bildungspolitischen Weisheit zu stilisieren. Das bessere Konzept wird ja noch nicht dadurch dokumentiert, dass man zu einem Bildungsgipfel einlädt – oder ihn misstrauisch beäugt.

Im Blick auf konstruktive Optionen würde dieser Befund heute auch systematisch gewendet und in der Prämisse der neuen „empirischen“ Bildungspolitik festgehalten: Der entscheidende Ort der qualitativen Veränderung der Schule ist die Einzelschule; dem Staat, zentral oder föderal, soll man deshalb auch nur die Setzung von Standards für outcomeorientierte Messung und die Sicherung der Rahmenbedingungen für Finanzen und Profession einräumen, ansonsten aber – die OECD von 1972 bekommt heute erneut Recht – lokale Autonomie ermuntern, aber auch ihre Verantwortung betonen. Solche Eingeständnisse eigener systematischer und unlösbar-ungelöster Steuerungsprobleme im Bildungsbereich mögen nicht der Anlass für die Föderalismus-Reform gewesen sein, aber hinter den Eigeninteressen der Länder wird diese Ausgangslage sichtbar. Dann gesteht die Verfassungsreform zusammen mit der neuen Bildungspolitik in den leitenden Prinzipien nur ganz nüchtern ein, dass der Staat tatsächlich nicht kann, was er so lange versprochen hat, die Qualität des Bildungswesens zielbezogen zu steuern und input-orientiert zu sichern.

12 *Von Friedeburg, L.*, Bildungsreform in Deutschland. Geschichte und gesellschaftlicher Widerspruch, Frankfurt a.M. 1989.

13 Man vgl. nur für Preußen: *Tosch, F.*, Gymnasium und Systemdynamik. Regionaler Strukturwandel im höheren Schulwesen der preußischen Provinz Brandenburg 1890–1938, Bad Heilbrunn 2006.

14 Weitere Hinweise zur hessischen Bildungspolitik dieser Zeit und zu ihrer Analyse gebe ich in *Tenorth, H.-E.*, Lehrpläne, Rahmenrichtlinien – Bildungsstandards, 1974–2004: Viel Aufwand, wenig Ertrag?, in: DIPF/GFPF (Hrsg.), Symposium zum 75. Geburtstag von Hans Krollmann. 25. November 2004, Frankfurt a.M. 2006, S. 7–28.

Nicht ohne Grund wird auch die Kooperation von Wissenschaft und Politik neu geordnet, jenseits der alten Praxis der Arbeit auf der Basis der BLK-Vorgaben. Der Wissenschaftliche Beirat, der 2006 nach Art. 91 b Abs. 2 GG eingerichtet wurde<sup>15</sup>, steht für die Erwartung der Politik, dass die neue Steuerungsstrategie von einem intensiven Monitoring begleitet sein muss und dass deshalb die Beteiligung der Wissenschaft notwendig und sinnvoll ist. Dabei sollten in der Kooperation von Wissenschaft und Politik, darauf haben sich die Beteiligten rasch geeinigt, vor allem nicht die alten Formen der Kooperation wiederholt werden, die man in der BLK praktiziert hatte. Dafür sprachen nicht etwa die länderspezifischen Egoisten in der Bildungspolitik, die sich nicht mehr auf politische Initiativen einlassen wollten, die der Bund vorgeben oder stützen konnte, sondern primär die Erfahrungen der Bildungsforscher, dass die BLK-Aktivitäten auch der Bildungsforschung nicht nur genutzt haben. Das viele Geld wurde viel zu oft kriterienlos investiert, der Ertrag der Forschung war nicht selten in der wissenschaftlichen Öffentlichkeit kaum oder gar nicht präsent. Ein munteres „weiter so“ haben deshalb alle Beteiligten früh ausgeschlossen.

Vor diesem Hintergrund ist also die Kooperation jetzt thematisch viel begrenzter, sie konzentriert sich auf Bildungsforschung und Standardsicherung, nach besseren Kriterien als früher: unabhängige Begutachtung nach DFG-Standards wird jetzt Usus und neue Arbeitsformen. Nach der Gründung des Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) von Ländern und Humboldt-Universität, 2004, arbeitet jetzt auch das DFG-finanzierte Institut für Forschungsinformation und Qualitätssicherung (IFQ). Bund und Länder wirken bei den weiteren Assessment-Programmen auf internationaler Ebene zusammen, die Verstetigung des Monitorings wird diskutiert, sogar in Arbeits- und Organisationsformen, die Bund und Länder gemeinsam tragen könnten. Bedeutsam ist nicht nur, dass diese Kooperation jetzt stattfindet, kontinuierlich, ohne interne Friktionen und in Achtung der je eigenen Prämissen, so dass keiner der politischen Akteure noch weiterhin Forschung erwartet, die den Standards von Wissenschaft nicht genügt, und die Forscher der Versuchung widerstehen, Politik szientifisch entbehrlich machen zu wollen. Dabei entstehen auch Programme, die für die Bildungsforschung bedeutsam sind<sup>16</sup>: Etablierung eines nationalen Bildungspanels<sup>17</sup>, Kompetenzdiagnostik, Steuerungsfragen und Einbeziehung von Evaluationen auf den verschiedenen Ebenen des Systems, Chancengerechtigkeit und Teilhabe, Optimale Gestaltung von Lehr-Lernprozessen, Neurowissenschaft–Instruktion–Lernen, Professionalisierung des pädagogischen Personals, Transfer von Wissen. Diese Themen sind eingerahmt in Programmteile, die ausdrücklich der Förderung der wissenschaftlichen Forschung selbst dienen: Nachwuchsförderung, z.B. durch Stipendien, Förderung des internationalen Austausches, Verbesserung der informationellen Infrastruktur, z.B. im Datenzugang.

15 Die Arbeit geschieht auf der Basis eines Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern (Verwaltungsabkommen über das Zusammenwirken von Bund und Ländern gemäß Art. 91 b Abs. 2 des Grundgesetzes (Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich vom 21. Mai 2007, in: Bundesanzeiger 2007, S. 5861), koordiniert über eine „Steuerungsgruppe“, der Staatssekretäre von Bund und Ländern angehören (mit den für die Evaluation von Schule und Wissenschaft betrauten Professoren Olaf Köller, Direktor des Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) Berlin, und Stefan Hornbostel, Direktor des Instituts für Forschungsinformation und Qualitätssicherung (IFQ) Berlin, als ständigen Gästen), und seit 2006 unterstützt durch einen wissenschaftlichen Beirat (vgl. Art. 5 und 6 des Verwaltungsabkommens). Mitglieder des Beirats sind die Professorinnen und Professoren Cordula Artelt (Bamberg), Jürgen Baumert (MPI f. Bildungsforschung Berlin), Dieter Euler (St.Gallen), Lilian Fried (Dortmund), Barbara Kehm (Kassel), Friederike Klippel (LMU München), Heinz-Elmar Tenorth (HU Berlin) und Rudolf Tippelt (LMU München), der Vorsitzende ist Jürgen Baumert.

16 Exemplarisch: *BMBF*, Rahmenprogramm zur Förderung der empirischen Bildungsforschung, Bonn/Berlin 2008 (Bildungsforschung Bd. 22).

17 Vgl. hierzu den Beitrag von *Blossfeld/Doll/Schneider*, in diesem Heft, S. 321.

Man mag für problematisch halten, dass das Bild der „empirischen Bildungsforschung“, das diesem Programm zugrunde liegt, andere als „empirische“ Arbeitsformen ausschließt, ja dass die „klassischen Arbeitsformen einer eher geisteswissenschaftlich geprägten (Schul-)Pädagogik“ ausdrücklich als überholt gekennzeichnet werden.<sup>18</sup> In dem Papier des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) fehlt auch nicht das innerwissenschaftlich anstößige Wort von der „evidenzbasierten Steuerung“. Aber abgesehen davon, dass das BMBF weiß, wie breit und interdisziplinär die Bildungsforschung strukturiert ist<sup>19</sup>, und ausdrücklich einräumt, dass die Projekte im Methodenrepertoire offen sind, „quantitative und qualitative Methoden“ umfassen, machen solche Kritiken zunächst nur disziplinbezogenes Revierdenken sichtbar.

Schließlich, die „ZEIT“ hat das jüngst öffentlich gemacht<sup>20</sup>, fühlen sich auch die Wissenschaftler in diesem Gremium in ihrem Urteil über die politischen Aktivitäten ihrer Partner nicht aus gremienpolitischen Konsenszwängen kastriert. In einer Stellungnahme über die bisherigen Nach-Pisa-Aktivitäten des Bundes und der Länder wird nicht nur notiert, dass sich die Politik die positiven Effekte nicht zurechnen kann, die jetzt eingetreten sind, schon weil sie die Evaluation ihrer eigenen Programme seit 2001 versäumt hat, sondern dass auch eine Konzentration auf zentrale Politikfelder und Probleme fehlt. Der Beirat erklärt deshalb auch einen „Strategiewechsel“ in der Bildungspolitik für notwendig, die vor allem im Blick auf die Kontinuität der als „Risikogruppen“ bezeichneten Verlierer der Bildungspolitik nicht so weitermachen kann wie bisher.

### 3 Die Klugheit der scheinbar schwachen Kompromisse

Die Verfassungsreform reflektiert also, eingestanden oder implizit, nicht allein die skizzierten langfristigen Erfahrungen aus der Bildungspolitik, und sie lebt nicht allein schon jetzt in dieser Praxis, sie sollte auch distanzierter gesehen werden als es die Allgegenwart des „Gespenstes“ nahelegt. Mein Vorschlag lautet, sie, insgesamt gesehen, als eine kluge Lösung für die „Regierung des Unregierbaren“ zu interpretieren, wie Ingo Richter die Aufgabe der Bildungspolitik genannt hat. Zunächst sollte man nämlich die neue Regelung von Art. 91 b GG und die Aktivitäten der KMK in dieser Weise lesen, nicht als – vielleicht noch falsche – Abwehr einheitlicher Regelungskompetenz, sondern als Eingeständnis objektiver und systematisch unaufhebbarer Schwierigkeiten. Die Verfassungsreform bietet einen Rahmen und den Versuch, das „Unregierbare“ dennoch regieren zu lernen, z.B. durch die scheinbar paradoxe Strategie der Verbindung von Autonomiezugeständnissen an die lokalen Akteure und outcome-orientierte Messung von zentraler Stelle und durch die Einbindung von Monitoring. Die aktuelle Kritik an dieser Politik, wenn sie nicht nur Ressentiments darstellt, macht darauf aufmerksam, dass diese Politik bisher nur halbherzig vollzogen wird, und dass Reste etatistischer deutscher Traditionen nicht nur fortleben, sondern neu aufblühen. Wie auch immer, das ist jetzt zwar ein je spezifisches Länderproblem, wenig spricht aber nach den deutschen Erfahrungen dafür, dass es nicht auch auf Bundesebene wiederkehren würde, wenn man die Zuständigkeiten dort platzierte.

Resümiert man aber diese Befunde, dann werden der Föderalismus als „Gespenst“ und die zentrale Zuständigkeit des Gesamtstaates als Vision soziale Tatsachen, deren Wirkungen man

18 *BMBF* 2008, S. 8.

19 *BMBF* 2008, S. 8 zählt neben der Erziehungswissenschaft auch die folgenden Disziplinen: Soziologie, Psychologie, Verwaltungswissenschaft, Ökonomie, Geschichte, Philosophie, Politik- und Rechtswissenschaft, Neurowissenschaft.

20 „Gezielte Hilfe für schwächere Schüler“, in: *Die ZEIT* 24/2008, vgl. <http://www.zeit.de/online/2008/23-kultusminister-studie>.

empirisch studieren, aber nicht systematisch prognostizieren kann, die in ihrer Praxis bisher, soweit erkennbar, bestenfalls ambivalent waren und die je für sich weder in den Leistungen noch in den Visionen allein überzeugend sind. Konkurrenz ist in solchen Situationen die bessere Option, die Verfassung nicht der Ort, voreilig nur auf Zentralisierung zu setzen. Der nicht geringste Grund für die Stabilität des Themas und die Sehnsucht nach Einheit dürfte schließlich in der latenten Angst vor Konflikten in „Gemeinschafts“-aufgaben stecken; aber das ist eine in der Demokratie nicht legitimierte Angst. Die hoffnungsvolle Option liegt jenseits dieser Alternativen, man kann sie im Kontext der neuen, empirisch orientierten Bildungspolitik vermuten und sollte sie dort prüfen.

Unabhängig von solchen Fragen sollte dagegen, demokratiethoretisch, eine Rückfrage gegen das gesamte System der öffentlichen Behandlung von Bildungsfragen wenigstens in Erinnerung gerufen werden, das Thomas Ellwein als Charakteristikum der deutschen Bildungspolitik beschrieben hat.<sup>21</sup> Sie reduziere, so sagt er, schon seit langem die Öffentlichkeit auf ein Spektrum an Akteuren aus Politik, Administration und Wissenschaft, die bestenfalls eine „Teilöffentlichkeit Bildungswesen“ darstellen. Sie könne als „föderalistisch, institutionell, fachlich und ständisch bedingte Parzellierung der im Bildungswesen Tätigen“ verstanden werden und bilde eine Teilöffentlichkeit, die sich gegen den offenen Blick von außen ebenso abschotten könne wie gegen die umfassende politische Kontrolle und öffentliche Diskussion.

Man muss vielleicht nicht den militärisch-industriell-akademischen Komplex auch in der deutschen Bildungspolitik fürchten, wie das für die USA und ihre Universitäten behauptet wird<sup>22</sup>, aber vielleicht doch ein zu starkes Gewicht dieser Teilöffentlichkeit sehen und als Problem wahrnehmen. Sie wird nicht legitimer, wenn man immanent die Akteure erweitert oder zentralisiert, sondern nur durch Öffnung erträglich, eine Öffnung, wie sie die Verlagerung an lokale Akteure erbringt und der bewusste Wettbewerb stärken könnte.

*Verf.: Prof. Dr. Heinz-Elmar Tenorth, Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin, E-Mail: tenorth@rz.hu-berlin.de*

21 Ellwein, T., Die deutsche Gesellschaft und ihr Bildungswesen. Interessenartikulation und Bildungsdiskussion, in: Führ, C./Furck, C.L. (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte Bd. VI., 1945 bis zur Gegenwart. Erster Teilband: Bundesrepublik Deutschland, München 1998, S. 98–109, zit. S. 100.

22 Giroux, H.A., The University in Chains. Confronting the Military-Industrial-Academic Complex, Boulder/London 2007.