

LEITARTIKEL

Hermann Lange

Vom Messen zum Handeln: „empirische Wende“ der Bildungspolitik?¹

Empirische Untersuchungen zum Leistungsstand von Schulen und Bildungssystemen waren noch vor nicht gar zu langer Zeit in Deutschland heftig umstritten. Mittlerweile gehören sie zum gesicherten und vielfältig eingesetzten Instrumentarium der Schulpolitik in Deutschland. Am bekanntesten ist in diesem Zusammenhang die von der OECD organisierte PISA-Studie². Daneben gibt es eine Vielzahl anderer Untersuchungen auf internationaler und nationaler Ebene³. Die „empirische Wende“⁴, d.h. die Orientierung von Entscheidungen in Schulpolitik und pädagogischer Praxis an sozialwissenschaftlich gesicherten Untersuchungsbefunden und nicht nur an ungesicherten Einschätzungen und unkritisch verallgemeinerten punktuellen Beobachtungen scheint vollzogen zu sein. Die Befunde der Untersuchungen lösen Fragen nach Ursachen aus, welche – zumal bei vergleichenden Untersuchungen – nicht mehr ohne weiteres auf der Basis gängiger Ideologien und Vorurteile beantwortet werden können. Wer die Leistungen deutscher und skandinavischer Schülerinnen und Schüler miteinander vergleicht, kann z.B. nicht mehr ohne Weiteres die These vertreten, integrierte Schulsysteme seien per se leistungsfeindlich. Damit ist freilich die Frage noch nicht beantwortet, ob und unter welchen Bedingungen derartige Systeme in Deutschland ähnliche Wirkungen erzeugen können wie in Skandinavien. Die Tatsache, daß man nicht spekulieren muß, sondern hinreichend verlässlich „messen“ kann, welche Wirkungen getroffene Maßnahmen erbracht haben, heißt zugleich: Die Situation erlaubt kein lediglich symbolisches Handeln. Wer Verantwortung trägt, wird nach den Ergebnissen seines Handelns gefragt werden. Die Standards für bildungspolitische Diskussionen verändern sich mithin. Dies heißt nicht schon ohne weiteres, daß sich nunmehr alle Bildungspolitiker stets einer größeren Disziplin im Denken unterwerfen werden. Aber die Chance steigt, sie darauf zu verpflichten, wenn sie ernst genommen werden wollen. In dem Bericht der Enquetekommission der hamburgischen Bürgerschaft zur Schulpolitik vom März 2007 heißt es: „Die Arbeit der Kommission war nicht nur äußerst sachorientiert und konstruktiv, die Sachverständigen und Abgeordneten waren über alle Parteigrenzen hinweg auch in sehr vielen Punkten einer Meinung. Offensichtlich hat die empirische Bildungsforschung ihren Teil dazu beigetragen, häufig eher ideologisch motivierte denn auf Fakten basie-

-
- 1 Gekürzte Fassung eines Vortrages im Rahmen des Symposiums aus Anlaß des 80. Geburtstages von Prof. Dr. Peter Martin Roeder am 13. Dezember 2007 im Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin.
 - 2 PISA = Programme for International Student Assessment. Die international vergleichenden PISA-Untersuchungen werden im periodischen Abstand (PISA 2000, PISA 2003, PISA 2006) mit wechselnden Schwerpunkten hinsichtlich der Lesekompetenz sowie der mathematischen und der naturwissenschaftlichen Kompetenz 15-jähriger Schülerinnen und Schüler durchgeführt.
 - 3 Vgl. neben einigen im folgenden Text genannten Untersuchungen insbesondere die Untersuchungen zu sprachlichen Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler in Deutschland: *Beck, B./Klieme, E.* (Hrsg.), Sprachliche Kompetenzen. Konzepte und Messung. DESI – Studie (Deutsch Englisch Schülerleistungen International), 2007.
 - 4 Zu diesem Begriff *Lange, H.*, Qualitätssicherung in Schulen, Die Deutsche Schule, 1999, S. 144 ff. und Die bildungspolitische Bedeutung von Schulleistungstudien, RdJB, 2001, S. 262 ff.

rende Annahmen zu überprüfen und ggfs. auch aufzugeben.⁴⁵ Auch wenn der Bericht selbst den damit verbundenen Anspruch nur zum Teil einlöst: Die Hoffnung ist nicht unbegründet.

1

PISA hat – wie eine Vielzahl anderer Leistungsuntersuchungen auch – gravierende Probleme aufgezeigt und der schon früher und ohne systematische Untersuchungen geäußerten Kritik an den Leistungen des deutschen Bildungswesens eine konkrete Grundlage gegeben. Dabei erhebt PISA nicht den Anspruch, die Probleme des deutschen Bildungswesens umfassend und abschließend zu beschreiben. Dies aber nimmt den aufgezeigten Problemen nicht ihr Gewicht: Das durchschnittliche Leistungsniveau der Schülerinnen und Schüler an deutschen Schulen in den untersuchten Kompetenzbereichen ist unbefriedigend, die gleichmäßige Förderung aller Schülerinnen und Schüler gelingt nicht, der Anteil schwacher Schülerinnen und Schüler ist besorgniserregend groß, die Bildungs- und Entwicklungschancen der Schülerinnen und Schüler werden – positiv wie negativ – noch immer in starkem Maße durch die Lebensumstände der Kinder und den sozialen Rang ihrer Herkunftsfamilien präjudiziert.

Inzwischen deutet sich mit den jüngst veröffentlichten PISA-Befunden (PISA 2006) möglicherweise eine gewisse Verbesserung an⁶. Dabei wird man freilich – ohne sich in die Kontroverse mit der OECD über die Aussagekraft der Ergebnisse einmischen zu wollen⁷ – nüchtern feststellen müssen, daß sich die Dinge auf der „PISA-Ebene“ der 15jährigen Schülerinnen und Schüler noch nicht entscheidend verändert haben. Letzteres wäre auch überraschend: Die ersten Ergebnisse von PISA (PISA 2000) sind Ende 2001 veröffentlicht worden. Zu diesem Zeitpunkt hatten die in PISA 2006 getesteten Schülerinnen und Schüler zu einem großen Teil bereits das Ende ihrer Grundschulzeit erreicht. Die Entscheidungen über ihre weitere Schullaufbahn waren z.T. bereits getroffen oder doch angebahnt. Ehe die Schulen erste fundierte Reaktionen auf PISA entwickeln konnten, ging weitere Zeit ins Land. Die Möglichkeit, Wirkungen bezüglich der in PISA 2006 getesteten Schüler erzeugen zu können, war zwangsläufig begrenzt.

Wenn es dennoch einige Silberstreifen am Horizont gibt, sind diese kaum als Ergebnisse der aktuellen bildungspolitischen „Großprojekte“ in Deutschland wie der vermehrten Einrichtung von „Ganztagsschulen“ oder der Formulierung von „Bildungsstandards“ zu interpretieren. Wahrscheinlicher ist, daß sie Ergebnis eines durch die Untersuchungen ausgelösten Bewußtseinswandels in vielen Schulen sind. PISA ist – das kann man bei vielen Begegnungen mit Lehrerinnen und Lehrern erfahren – in den Schulen „angekommen“. Viele nehmen Evaluationsergebnisse ernst, experimentieren mit Möglichkeiten, den Unterricht zu verändern, legen besonderes Gewicht auf die Förderung der Lesekompetenz, bemühen sich, mathematisches Denken zu entwickeln und nicht lediglich Rechenfertigkeiten zu trainieren, kümmern sich gezielter um schwächere und sozial benachteiligte Schüler usw. Sie besinnen sich auf ihre eigenen Möglichkeiten, die Dinge voranzubringen, ohne auf Initiativen „von oben“ zu warten. Vielleicht ist dieses das größte Kapital, welches wir derzeit haben, um Veränderungen zu erreichen. Bei den Naturwissenschaften mag – worauf Manfred Prenzel zu Recht hingewiesen hat⁸ – hinzukommen, daß diese in den letzten

5 *Bericht der Enquete-Kommission* „Konsequenzen der neuen PISA-Studie für Hamburgs Schulentwicklung“, Bürger-schaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 18/6000 vom 16.3.2007.

6 *PISA-Konsortium Deutschland* (Hrsg.), PISA '06. Die Ergebnisse der dritten internationalen Vergleichsstudie, 2007.

7 Vgl. hierzu die Äußerungen von *Manfred Prenzel*, dem Koordinator des PISA-Konsortiums in Deutschland, Die Zeit 50 vom 6. Dezember 2007, S. 83.

8 A.a.O. (Anm. 7).

Jahren auch in den Medien oder in Form der Zusammenarbeit von Forschungseinrichtungen, Unternehmen und Schulen besondere Aufmerksamkeit genießen. Dies hat Wirkungen erzeugt. Um die Naturwissenschaften muß man sich keine Sorgen machen. Sorgen machen muß man sich vielmehr darum, daß es uns nicht ausreichend gelingt, Verständnis für soziale Zusammenhänge zu entwickeln, daß uns das Bewußtsein für die Bedeutung historischer Entwicklungen und den reflektierten Umgang mit Traditionen abhanden kommt und daß uns der angemessene Umgang mit kultureller Differenz nicht gelingt.

Viel kann man sich von den guten Leistungen deutscher Grundschülerinnen und Grundschüler versprechen, welche die IGLU-Untersuchungen gezeigt haben⁹. Freilich bestehen auch in den Grundschulen noch immer gravierende Probleme¹⁰. Dennoch gibt es eine begründete Hoffnung, daß die Schülerinnen und Schüler künftiger Jahrgänge in Deutschland besser vorbereitet in die Sekundarstufe übergehen werden. Dies heißt aber keineswegs, daß sich in einem nächsten Durchgang automatisch auch die PISA-Ergebnisse entsprechend verbessern werden. In Hamburg hat sich z.B. gezeigt, daß die Leistungen Hamburger Grundschülerinnen und -schüler am Ende der 4. Jahrgangsstufe im Jahre 2003 deutlich besser waren als im Jahre 1996¹¹. In der Sekundarstufe war davon im Jahre 2005 am Ende der 6. Klassenstufe aber nichts mehr zu merken. Die Leistungen waren im Grundsatz nicht besser als 1998¹². Offenbar gibt es hier keine Automatismen. Man muß sich vielmehr sehr genau überlegen, was zu tun ist, um den besseren Ausgangsbedingungen auf der Sekundarstufe auch entsprechende Resultate in ihrem Verlauf folgen zu lassen. In den Grundschulen hatte man in den 90er Jahren mit Qualifizierungsmaßnahmen für den Unterricht begonnen¹³. Die Schulen der Sekundarstufe zu veranlassen, das Erreichte auch weiterführend zu pflegen, ist jedoch versäumt worden. Erstaunlicherweise hat man in Hamburg dem doch immerhin überraschenden Befund nicht einmal eine besondere Aufmerksamkeit zugewendet.

2

Es ist Aufgabe der Bildungspolitik, der Bildungsverwaltung (Schulaufsicht) wie der Schulen selbst, auf die Befunde zu reagieren. Dabei ist das Verständnis des „Schulsystems“ in der öffentlichen Diskussion noch immer nicht frei von der traditionellen „zentralistisch-etatistischen“ Interpretation¹⁴ des in der Verfassung (Art. 7 GG) formulierten Prinzips staatlicher Schulaufsicht. In einer Demokratie, so wird gesagt, ist die Regierung für alles, was geschieht (oder versäumt wird), dem Parlament verantwortlich. Man erwartet deshalb von ihr, daß sie alles in der Hand hat, um ihrer Verantwortung gerecht zu werden. Das Bildungsministerium wird als der wesentliche Impulsegeber für neue Entwicklungen verstanden. Es soll alles kontrollieren und genehmigen. Diese Betrachtungsweise hat nachvollziehbare Gründe, aber sie ist einseitig und zu eng. Eine verantwortliche Bildungspolitik kann sich natürlich nicht darauf beschränken, Pläne zu entwer-

9 IGLU = Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung. Zu den jüngsten Ergebnissen *Bos, W. et al.* (Hrsg.), IGLU 2006. Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich, 2007.

10 Das gilt insbesondere für die in Deutschland noch immer vergleichsweise stark ausgeprägten sozialen Disparitäten schon auf Grundschulebene: *Bos, W. et al.* (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 9), S. 245.

11 *Bos, W/Pietsch, M.* (Hrsg.), KESS 4 – Kompetenzen und Einstellungen von Schülerinnen und Schülern am Ende der Jahrgangsstufe 4 in Hamburger Grundschulen, 2006, S. 79 ff.

12 *Institut für Schulentwicklungsforschung (IFS) Universität Dortmund*, Erster Bericht zu den Ergebnissen der Studie „Kompetenzen und Einstellungen von Schülerinnen und Schülern – Jahrgangsstufe 7“ (KESS 7), S. 32 ff.

13 Projekte „Lesen und Schreiben für alle“ (PLUS) und „Primarstufe Mathematik“ (PriMa).

14 *Höfling, W.*, Die Bedingungen einer Schule in erweiterter Verantwortung nach deutschem Verfassungsrecht, in: Avenarius, H. et al., Schule in erweiterter Verantwortung. Positionsbestimmungen aus erziehungswissenschaftlicher, bildungspolitischer und verfassungsrechtlicher Sicht, 1998, S. 51 ff.

fen. Sie muß auch dafür sorgen, daß auf der operativen Ebene gehandelt wird. Aber sie kann das Handeln nicht einfach befehlen und sie wäre überfordert, wenn man von ihr verlangte, für alle Probleme in allen denkbaren Fallgestaltungen „Musterlösungen“ zu entwickeln, welche auf der operativen Ebene nur zu kopieren wären. Sie muß vielmehr darauf setzen, daß die Schulen im Rahmen ihrer eigenen Professionalität auch aus eigenem Antrieb aktiv werden, wenn sich neue Problemlagen zeigen oder wenn sich herausstellt, daß die bisher geübten Vorgehensweisen die Probleme nicht zufriedenstellend lösen. Dies ist die Quintessenz des Prinzips einer Schule in erweiterter Verantwortung, welches inzwischen in unterschiedlichen Wendungen Eingang in die schulrechtliche Gesetzgebung gefunden hat¹⁵. Wenn die zentralen Instanzen hierzu etwas beitragen können, so besteht dies vor allem auch darin, die Entwicklungen auf der Ebene der Schulen zu unterstützen und sie nach Kräften zu fördern. Dies heißt im Ergebnis, daß die notwendigen Entwicklungen nicht allein unter der Perspektive eines „Top-Dow-Prozesses“, sondern auch als „Bottom-Up-Prozess“ zu betrachten sind. Dies gilt im Übrigen für andere Politikbereiche auch, wie die Implementationsforschung gezeigt hat. Problemwahrnehmung und Problembearbeitung geschehen ständig auf allen Ebenen eines Systems.

Neue Problemlagen werden auf den unteren Ebenen des Bildungssystems häufig registriert, lange bevor sie „oben“ ankommen, neue Lösungsmöglichkeiten erprobt, ehe sie im Angebotskatalog der Fortbildungseinrichtungen erscheinen. Viele Schulen nehmen ihr Schicksal selbst in die Hand. Sie entlasten damit die zentrale Systemebene und leisten wichtige Beiträge zur Innovation von Schule und Unterricht, die von anderen aufgegriffen und weiterentwickelt werden können. Überzeugendes Anschauungsmaterial für ein auf Schulebene selbst gesteuertes Bemühen um bessere Lernergebnisse von Schülerinnen und Schülern bieten z.B. Projekte einer „evidenzbasierten Schulentwicklungsplanung“ von Grundschulen, weiterführenden Schulen und beruflichen Schulen in Hamburg. Dort offeriert das Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung den Schulen die – von ihnen freiwillig wahrzunehmende – Möglichkeit, mit Hilfe von „Lernausgangslagenerhebungen“ Stärken-Schwächen-Profile auf Jahrgangs- und Klassenebene hinsichtlich unterschiedlicher Kompetenzbereiche (Leseverständnis, Orthografie, Mathematik, naturwissenschaftliche Grundbildung, Englisch) zu erstellen, sie mit Hintergrundmerkmalen der jeweiligen Schülerschaft in Beziehung zu setzen und die weitere Lernentwicklung in den betreffenden Klassen zu begleiten¹⁶. Es zeigt sich, daß die Unterschiede in den Ausgangsbedingungen für das Lernen in der Schule innerhalb der jeweiligen Klassen wie zwischen den Klassen und Schulen beträchtlich sind und teilweise drei Lernjahre und manchmal sogar mehr ausmachen. „Heterogenität“ in der Zusammensetzung von Schülerschaften wird mithin nicht nur als allgemeine Erscheinung zur Kenntnis genommen, sondern konkret in einer Weise erlebt, die Differenzierung und individuelle Förderung unausweichlich notwendig macht. Auf die Gestaltung entsprechender Förderprogramme verwenden die Schulen eine beträchtliche pädagogische Phantasie, indem sie z.B. jahrgangübergreifendes Lernen organisieren, „Lese-Schreib-Werkstätten“ einrichten, „Kompetenzraster“ einführen, „Förderbänder“ in den Stundentafeln verankern oder individuelle Förderplanungen mit „Lernvereinbarungen“ verknüpfen. Die Kooperationen zwischen abgebenden und aufnehmenden Bildungseinrichtungen (z.B. Vorschule und Grundschule, Hauptschule und berufliche Schule) werden auf lokaler Ebene intensiviert, curriculare Folgerungen aus den

15 Nachweise bei Heckel, H./Avenarius, H., Schulrechtskunde. Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft, 2000.

16 Projekte ELLI = Erhebung der Lernausgangslagen und der Schulentwicklung von Kindern in integrativen Regelklassen und LeA 5 und 7 = Lernausgangslagenerhebungen Klassenstufen 5 und 7. Vgl. auch Projekt HEBEL = Hamburger Evaluation; Bildung im Elementarbereich. Nähere Informationen zu allen Projekten über die Abteilung „Qualitätsentwicklung und Standardsicherung“ im Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung in Hamburg.

beobachteten Lernständen innerhalb der Klassen gezogen, sonder- und sozialpädagogische Expertise einbezogen, um nicht fachgebundenen Lernschwierigkeiten und Verhaltensproblemen einzelner Schülerinnen und Schüler wie auch von Schülergruppen mit gezielten Interventionen zu begegnen. Die Nachfrage der Schulen nach entsprechenden Untersuchungen der Lernausgangslagen ihrer Anfänger ist beachtlich. So nutzten im Schuljahr 2007/2008 immerhin 38 Grundschulen (knapp jede sechste) die Lernausgangslagenerhebung bereits in den ersten Schulwochen für pädagogische Schwerpunktsetzungen und individuelle Förderplanung „von Anfang an“. Knapp 100 (von 160) Sekundarschulen aller allgemeinbildenden Schularten haben die Lernausgangslagen ihrer neuen Fünftklässler, 40 Schulen darüber hinaus die Lernausgangslagen ihrer Siebtklässler vom Landesinstitut erheben lassen. In den beruflichen Schulen werden Lernausgangslagenerhebungen in einem Teil der Berufsvorbereitungsschulen sowie als Vollerhebungen im Ausbildungsvorbereitungsjahr und in den teilqualifizierenden Berufsfachschulen eingesetzt.

Ohne die 1995/96 gestartete Längsschnittuntersuchung „LAU“, die erste ihrer Art in Deutschland, die einen kompletten Schülerjahrgang von Anfang Klasse 5 bis zum Abitur¹⁷ bzw. in verschiedenen beruflichen Bildungsgängen¹⁸ begleitete und die sieben Jahre später begonnene Folgeerhebung „KESS“¹⁹ wäre diese Entwicklung nicht denkbar gewesen. Aus beiden Studien werden die Instrumente und die Referenzdaten für die jetzt im Auftrag der Schulen selbst durchgeführten Lernausgangslagenerhebungen genutzt. Bemerkenswert ist, dass die zunächst recht kritische Begleitung der genannten Studien (mit Aktionen wie „Protest gegen Test“) einer positiven Grundhaltung gegenüber einer empiriegestützten Schul- und Unterrichtsentwicklung gewichen ist. Viele Hamburger Schulen haben die Möglichkeiten erkannt, die in der Nutzung empirischer Daten für die Steuerung ihrer Prozesse liegen. Sie können Dritten gegenüber (Schulaufsicht, Schulinspektion, Eltern) mit Verweis auf die erhobenen Lernstände und Merkmale der Schülerschaften Maßnahmen und den Ressourceneinsatz begründen wie auch die Wirksamkeit ergriffener Maßnahmen durch Folgeerhebungen überprüfen. Dabei liegt die „Datenhoheit“ – im Gegensatz zu den ministeriell veranlassten Erhebungen – in den Schulen selbst.

Damit Schulen so handeln können, müssen auf Schulebene entsprechende Voraussetzungen gegeben sein. Wichtig sind z.B. das Rollenverständnis der Schulleitungen und deren Qualifizierung. Wichtig sind auch das gemeinsame Problemverständnis und die Kooperationsbereitschaft im Kollegium²⁰. Dies alles ist nicht naturgegeben vorhanden oder abwesend. Es muß durch zielgerichtete Arbeit geschaffen werden. Dabei könnte es sein, daß das in Deutschland traditionell herrschende Prinzip der Halbtagsschule und der damit verbundene „gespaltene Arbeitsplatz“ von

17 LAU ist die Untersuchung der Lernentwicklung eines gesamten Jahrgangs im Abstand von 2 Jahren bis zum Ende der Schulzeit. (LAU 5, 7, 9, 11 und 13). Zu den Ergebnissen die von der Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung bzw. Bildung und Sport in Hamburg herausgegebenen Berichte: *Lehmann, R.H. et al.*, Aspekte der Lernausgangslage von Schülerinnen und Schülern der fünften Klassen an Hamburger Schulen, 1997; *Lehmann, R.H. et al.*, Aspekte der Lernausgangslage und der Lernentwicklung von Schülerinnen und Schülern an Hamburger Schulen – Klassenstufe 7 –, 1999; *Lehmann, R.H. et al.*, Aspekte der Lernausgangslage und der Lernentwicklung. Ergebnisse der Längsschnittstudie für die Klassenstufe 9; *Lehmann, R.H. et al.*, Aspekte der Lernausgangslage und der Lernentwicklung – Klassenstufe 11. Ergebnisse einer Längsschnittuntersuchung in Hamburg; *Lehmann, R.H. et al.*, LAU 13. Aspekte der Lernausgangslage und der Lernentwicklung – Klassenstufe 13 – Erster Bericht.

18 ULME = Untersuchung der Leistungen, Motivation und Einstellungen zu Beginn der beruflichen Ausbildung. Zu den Ergebnissen der von der Behörde für Bildung und Sport in Hamburg herausgegebene Bericht: *Lehmann, R.H.*, ULME I. Untersuchung der Leistungen, Motivation und Einstellungen zu Beginn der beruflichen Ausbildung, 2005.

19 Vgl. Anm. 11 und 12.

20 Zur Bedeutung der Führungsfähigkeit der Schulleitung und ihrer fachlichen Kompetenz für die Qualität schulischer Arbeit sowie die Zusammenarbeit und den kollegialen Austausch in der Schule: *Scheerens, J./Bosker, J.R.*, The foundations of educational effectiveness, 1997.

Lehrkräften den oft beklagten Individualisierungstendenzen innerhalb der Lehrerschaft²¹ Vorschub leisten und keine günstigen Bedingungen für eine zielgerichtete gemeinsame Arbeit in der Schule bieten²². Ebenso wichtig sind bedarfsgerecht verfügbare Unterstützungsangebote für die Durchführung von Projekten der genannten Art durch professionelle Einrichtungen zur Förderung der Schulentwicklung, z.B. durch entsprechende Abteilungen der Landesinstitute.

3

In neueren Überlegungen zur Organisation und Steuerung von Unternehmen wird es häufig als die wichtigste Aufgabe der Leitungsebenen angesehen, die Fähigkeit und die Bereitschaft der Mitarbeiter zu stärken, ihre Kräfte dafür einzusetzen, die gesetzten Ziele auf bestmögliche Weise zu erreichen und dabei nicht allein eingefahrenen Mustern zu folgen, sondern möglichst rasch auch aus eigener Initiative neue Handlungsformen zu entwickeln und wechselnden Kontextbedingungen Rechnung zu tragen. Der Aspekt einer Kontrolle der Abläufe wird damit nicht bedeutungslos. Er verliert aber unverkennbar an Gewicht gegenüber dem Bemühen darum, das eigenständige professionelle Arbeiten auf der operativen Ebene anzuregen und Strukturen zu schaffen, die ein solches Arbeiten fördern und unterstützen. Zu formulieren wäre somit nicht ein Kontrollprojekt, sondern ein Entwicklungsprojekt.

Aufgabe der für die Vorbereitung und Umsetzung bildungspolitischer Entscheidungen verantwortlichen ministeriellen Ebene (wie auch auf regionaler Ebene der Schulaufsicht²³) bleibt es natürlich auch in dieser Sicht, die Gesamtarchitektur des Schulsystems zu bestimmen, grundlegende Organisationsregelungen zu treffen, die Ziele des Handelns verbindlich zu klären, die zur Zielerreichung erforderlichen Ressourcen bereitzustellen, eine quantitativ wie qualitativ angemessene Personalversorgung zu sichern, innovative Aktivitäten der Schulen durch Modellversuchsprogramme zu fördern, sie durch gezielte Qualifizierungsprojekte zu unterstützen und das Systemmonitoring zu organisieren, nicht aber das Handeln von Schulen und Lehrkräften detailliert zu regulieren oder zu beaufsichtigen. Nicht „Kontrolle“ mit dem Ziel der Sanktion, sondern ein „Controlling“ mit dem Ziel eines Feedback als Voraussetzung weiterer Entwicklung ist gefragt. Die „Qualität“ der Arbeit zentraler Instanzen wie auch der Schulaufsicht bestimmt sich nicht nach der Dichte des Kontrollnetzes, sondern nach dem in besseren Lernergebnissen von Kindern und Jugendlichen manifest werdenden Erfolg der Arbeit von Lehrerinnen und Lehrern. Die Frage nach dem Erfolg läßt sich nicht durch die Verteidigung abstrakter Prinzipien, sondern nur in der je konkreten Prüfung von Wirkungen (und Nebenwirkungen) getroffener Entscheidungen im Hinblick auf die gesetzten Ziele beantworten. Mit dem markigen Spruch „Rettet die Hauptschule!“ ist es nicht getan, selbst wenn er aus dem Munde eines Ministerpräsidenten kommt. Man muß sich schon konkret damit auseinandersetzen, welche Effekte die gegebene Schulstruktur für die Zusammensetzung der Schülerschaft einer Schule unter den je spezifischen regionalen Bedingungen hat und was dies für das Lernen von Schülerinnen und Schülern und übrigens auch für das Arbeiten von Lehrerinnen und Lehrern bedeutet²⁴. Dabei sind die zu lösenden Probleme

21 Terhart, E., Lehrerprofessionalität, in: Rolff, H.G. (Hrsg.), Zukunftsfelder von Schulforschung, 1995, S. 225 ff. (S. 240).

22 Lange, H., Lehrerergesundheit, Personalverantwortung und Schulpolitik, in: Hillert, A./Schmitz, E. (Hrsg.), Psychosomatische Erkrankungen bei Lehrerinnen und Lehrern, 2003, S. 194 ff. (S. 197).

23 Zur Rolle der Schulaufsicht vgl. Lange, H., Schulaufsicht zwischen normativen Anforderungen und faktischen Wirkungsmöglichkeiten, Zeitschrift für Pädagogik 47, Beiheft, 2003, S. 137 ff.

24 Hierzu etwa Baumert, J./Trautwein, U./Artelt, C., Schulumwelten – institutionelle Bedingungen des Lehrens und Lernens, in: Deutsches PISA-Konsortium: PISA 2000 – ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland, 2003, S. 261 ff.; Baumert, J./Stanat, P./Watermann, R., Schulstruktur und die Entstehung differentieller Lern- und Entwicklungsmilieus, in: dies. (Hrsg.), Herkunftsbedingte Disparitäten im Bildungswesen, 2006, S. 95 ff.

systematisch durchzubuchstabieren. Wer das Gymnasium auf acht Jahre verkürzen will (wofür es gute Argumente gibt), muß auch die curricularen Konsequenzen einer solchen Maßnahme rechtzeitig klären. Wer Ganztagschulen einrichten will, muß wissen, welche Form diese haben sollten, damit sie auch tatsächlich den gewünschten Erfolg bringen. Wo das erforderliche Wissen nicht vorhanden ist, muß man sich bemühen, Wissen zu beschaffen, und entsprechende Fragen stellen. Information ist Holschuld, nicht Bringschuld.

4

Der Erfolg des Entwicklungsprojekts, von dem hier die Rede ist, hängt entscheidend auch von den Schülerinnen und Schülern, ihren Eltern sowie den Lehrerinnen und Lehrern ab. Schülerinnen und Schüler müssen bereit und in der Lage sein zu lernen. Eltern müssen bereit und in der Lage sein, sie darin zu unterstützen. Lehrerinnen und Lehrer müssen bereit und in der Lage sein, eine anregende Lernumgebung zu schaffen und die Lernbemühungen der Schüler wirksam zu fördern. Sie alle sind nicht Ausführende eines auf hoher Ebene entworfenen Plans, sondern verantwortlich handelnde Subjekte. Darauf hat nicht zuletzt Helmut Fend aufmerksam gemacht, wenn er darauf verweist, das „Bildungssystem“ sei nicht nur als eine organisatorische Struktur, sondern vor allem als ein „Angebots-Nutzungs-Modell“ zu verstehen²⁵. Man kann Angebote schaffen, welche das Lernen ermöglichen (und die Arbeit der Lehrkräfte fördern). Ob diese Angebote auch tatsächlich genutzt werden, liegt letztlich aber bei denen, an die sich diese Angebote richten. Daß dies gelingt, ist nicht nur eine Frage der Ausstattung der Schulen, sondern auch eine Frage der Motivation aller Beteiligten. Hinsichtlich der Schülerinnen und Schüler geht es vor allem auch darum, ihre Lebenswelt so zu gestalten, daß sie schulisches Lernen wirklich als sinnvoll erleben können und die Motivation gewinnen, ihm im Rahmen ihrer gesamten Lebensführung angemessene Bedeutung einzuräumen. Ebenso müssen Lehrerinnen und Lehrern motiviert und qualifiziert werden, die in veränderten Strukturen des Schulsystems und einer besseren Ausstattung von Schulen liegenden Möglichkeiten auch tatsächlich zu nutzen. Wer trotz kleinerer Klassen einen unveränderten Unterrichtsstil pflegt oder sich in der Ganztagschule weiterhin auf Frontalunterricht in der Klasse beschränkt, statt sich als Unterstützer des Lernens von Schülerinnen und Schülern in ganz unterschiedlichen Formen vom Klassengespräch über die Arbeit in kleinen Gruppen bis hin zum selbständigen Arbeiten im Labor, am Computer oder in der Bibliothek zu verstehen, wird kaum bessere Ergebnisse als bisher erreichen. Diese Erkenntnis ist nicht neu. Sie kommt dennoch in den Programmen, die jetzt konzipiert werden, zu kurz.

Kinder und Jugendliche sind durch abstrakte Appelle nach dem Motto „bessere Bildung erhöht die Chancen am Arbeitsmarkt“ kaum zu gewinnen, solange sie in ihrer unmittelbaren Umgebung Arbeitslosigkeit konkret immer wieder als Schicksal erleben, dem man auch mit großen Anstrengungen nicht entrinnen kann. Das gilt gerade auch für „Risikoschüler“. Wer es mit ihrer besseren Förderung ernst meint, kann sich mit der von Ökonomen häufiger formulierten These, wir lebten in einer Gesellschaft, welche nicht mehr allen ihren Mitgliedern Arbeit bieten könne, unter keinen Umständen abfinden. Es bleibt eine zentrale gesellschaftliche Aufgabe, Arbeitsplätze für alle zu schaffen, die arbeiten wollen und arbeiten können, und zwar nicht nur für jene, die einen mittleren Schulabschluß oder gar die Hochschulreife erlangen. Wichtig ist zudem, ob und wie die Eltern das Lernen ihrer Kinder als sinnhaft erlebbar machen und es dadurch fördern und unterstützen.

25 Fend, H., Was stimmt mit dem deutschen Bildungssystem nicht? Wege zur Erklärung von Leistungsunterschieden zwischen Bildungssystemen, in: Schümer, G./Tillmann, K.-J./Weiß, M. (Hrsg.), Die Institution Schule und die Lebenswelt der Schüler. Vertiefende Analysen der PISA-2000-Daten zum Kontext von Schülerleistungen, 2004, S. 15 ff.

Nicht alle Eltern sind hierzu in der Lage oder bereit. Man muß also darüber nachdenken, wie man sie dazu befähigen und bewegen kann. Dies heißt, daß neben dem Lernen von Kindern und Jugendlichen auch das Lernen ihrer Eltern gefördert werden muß, wo der Mangel an sozialem und kulturellem Kapital in den Familien dies notwendig macht. Gelingt dies nicht, sind ausfallende Unterstützungsleistungen für die Kinder und Jugendlichen nicht nur in der Schule, sondern bereits im vorschulischen Bereich, so gut es geht, zu kompensieren²⁶.

Dieses alles heißt, daß die Lösung der anstehenden Probleme nicht allein in der Hand der Bildungspolitik liegt. Auch andere Politikfelder sind gefragt: neben der Arbeitsmarktpolitik auch die Sozialpolitik, die Ausländerpolitik, die Gesundheitspolitik, die Kulturpolitik, die Wohnungsbaupolitik und andere Politikbereiche mehr. Ohne ihre aktive und koordinierte Mitwirkung lassen sich viele bildungspolitische Ziele nicht erreichen. Die exekutiven Aufgaben für diese Politikbereiche liegen vielfach bei den Kommunen. Schulen und Kommunen sind wechselseitig von Erfolgen der Arbeit in den jeweiligen Verantwortungsbereichen abhängig und in diesem Sinne durchaus aufeinander angewiesen. Dies ist ein Grund dafür, die Kommunen, welche als Träger der sog. äußeren Schulverwaltung bisher nur in begrenztem Umfang Verantwortung für Schulen tragen, stärker auch in die inhaltliche Gestaltung der Schulpolitik auf regionaler Ebene einzubeziehen. Auch insoweit könnten ausländische Beispiele nützlich sein²⁷.

5

Die empirischen Untersuchungen, von denen hier die Rede ist, sind Instrumente der Analyse. Sie helfen zu verstehen, was ist, schaffen mit den auf dieser Basis möglichen Vergleichen einen Referenzrahmen für Bewertung und Kritik, machen problembewußt und geben vielfache Anregungen für die Erprobung neuer Wege, liefern der Bildungspolitik aber keine fertigen Rezepte dafür, was unter den je gegebenen Bedingungen zu tun ist. Weder kann die Wissenschaft der Politik abnehmen, die Ziele ihres Handelns zu bestimmen, noch ist das Wissen über den komplexen Bedingungs-zusammenhang, der für die aufgedeckten Probleme ursächlich ist, vollständig. Ebenso läßt sich nicht eindeutig vorhersagen, wie sich die große Zahl beteiligter Akteure bei dem Bemühen um notwendige Veränderungen verhalten wird und wie man ihr Verhalten zuverlässig beeinflussen kann. Politische Entscheidungen lassen sich deshalb nicht am Computer errechnen. Es bleibt Sache der Politik zu sagen, was zu tun ist, und die hierfür notwendige Zustimmung zu organisieren. Sie kann dies nicht einfach von Experten abfordern oder Experten zuschieben. Ebenso wenig kann sie für ihr Handeln das Ende eines nicht abschließbaren Forschungsprozesses abwarten. Politisches Handeln bleibt mithin Handeln unter Unsicherheit. Es kann sich seiner Folgen nie sicher sein und muß sich deshalb um die Klärung der Folgen stets erneut bemühen und für sie Verantwortung übernehmen.

Wer zu handeln hat, muß die Situation, in der er handelt, möglichst gut verstehen. Dieses Verständnis wird ihm nicht von anderen unaufgefordert zugereicht. Er muß sich aktiv darum bemühen. Dazu kann die Bildungspolitik inzwischen auf ein beträchtliches Wissen zurückgreifen, welches die empirische Schulforschung zur Verfügung stellt, indem sie z.B. Informationen über

26 Dies gilt ganz besonders auch für die Förderung des Lernens von Kindern und Jugendlichen aus zugewanderten Familien. Vgl. hierzu *Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung* (BLK), Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund (FörMig). Gutachten von Prof. Dr. Ingrid Gogolin, Prof. Dr. Ursula Neumann und Prof. Dr. Hans-Joachim Roth Universität Hamburg. Materialien zur Bildungsplanung und Forschungsförderung, Heft 107, 2003.

27 Vgl. hierzu *Bundesministerium für Bildung und Forschung* (Hrsg.), Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Teilnehmerstaaten, 2003, S. 261.

die Wirkungen von Zurückstellungen und Klassenwiederholungen, die Effekte der Zuweisung von schwächeren oder behinderten Schülern zu Sonderinstitutionen, die Bedeutung der Größe von Lerngruppen für Lernergebnisse, den Zusammenhang von Lernergebnissen und Lehrkompetenz und vieles andere mehr liefert. Diese Informationen sagen nicht immer, was zu tun ist. Wichtig ist aber häufig schon zu wissen, was man besser lassen sollte. Probleme, welche zu lösen sind, lassen sich genauer umreißen, die Wirkungen (und Nebenwirkungen) in Erwägung gezogener Maßnahmen besser abschätzen, günstige und weniger günstige Bedingungen für die Lösung von Problemen benennen, gebräuchliche, inzwischen jedoch als untauglich erkannte Strategien zur Problemlösung aussondern. Das macht die Sache freilich nicht einfacher: Das vielfältige Wissen ist unübersichtlich und unvollständig, manches in der Wissenschaft umstritten, scheinbar gesichertes Wissen wird von besserer Erkenntnis überholt, anderes ist mit populären Vorurteilen nicht vereinbar, so daß die Konsensbeschaffung schwierig ist. Es werden Probleme aufgedeckt, ohne daß Lösungsmöglichkeiten entwickelt sind. Die Bedingungen, unter denen Maßnahmen in bestimmten Kontexten wirken, sind nicht geklärt, die Möglichkeit ihrer Übertragung in andere Kontexte ist deshalb nicht eindeutig abzuschätzen. Dennoch: Auch wenn die Lage nicht einfach ist, man kann vor vorhandenem Wissen nicht die Augen verschließen. Die Bildungspolitik kommt nicht länger daran vorbei, die Grundlagen ihres Handelns rational zu klären, soweit dies möglich ist, und sich um ein besseres Verstehen der Voraussetzungen und Folgen ihres Handelns zu bemühen. Auch sie muß sich auf Wissen beziehen, wo Wissen verfügbar gemacht werden kann²⁸.

Diese Konsequenz ist unausweichlich, wenn man die Behauptung ernst nimmt, wir befänden uns auf dem Weg in die „Wissensgesellschaft“. Die daraus erwachsenden Anforderungen gelten für alle gesellschaftlichen Bereiche, auch für die Politik. Dem hat die Bildungspolitik auch in dem von ihr zu wählenden Handlungstypus zu entsprechen. Charakteristisches Kriterium der Wissensgesellschaft ist, so formulierte es Peter Weingart, die „Generalisierung des Handlungstypus wissenschaftlicher Forschung“, vielleicht sollte man besser sagen „des forschenden Lernens“. Gesellschaftliche Innovationen in allen Funktionsbereichen geraten zunehmend unter den Imperativ des durch aktive Erfahrung gesteuerten Lernens. Erfahrungen werden nicht mehr passiv gemacht und verarbeitet, sondern prospektiv durch forschendes Verhalten gewählt und reflektiert²⁹. Hierfür ist es nötig, an vorhandenes Wissen anknüpfend, theoriegeleitete Modelle und Handlungsprogramme zu formulieren, deren Ergebnisse überprüfbar sind und in methodisch gesicherter Weise systematisch überprüft werden müssen. Dabei wird sich herausstellen, inwieweit es gelungen ist, die angestrebten Ziele zu erreichen. Nicht jede Maßnahme wird erfolgreich sein. Änderungen oder Ergänzungen der Handlungsprogramme werden unausweichlich erforderlich werden. Eine „gute“ Bildungspolitik zeigt sich deshalb nicht schon daran, daß keine Fehler gemacht werden und Mißerfolge ausbleiben, sondern daß hinreichend rasch neue oder zusätzliche Anläufe gesucht werden, wenn die zunächst geplanten Maßnahmen noch keine ausreichenden Erfolge gebracht haben. Dazu muß man freilich den getroffenen Maßnahmen ausreichend Zeit geben, ihre Wirkung zu entfalten. PISA 2006 konnte – wie oben gesagt – noch keine wirklich durchgreifende Verbesserung der Ergebnisse deutscher Schulen zeigen. Dies darf freilich nicht zur Entschuldigung für künftige Enttäuschungen dienen.

Verf.: Dr. h.c. Hermann Lange, Falkentaler Weg 17, 22587 Hamburg, E-Mail: ursulalange@gmx.de

28 Adressat des von der Bildungsforschung angebotenen Wissens ist im Übrigen nicht die Regierung allein. Neues Wissen geht – je nach Gegenstand – die Handelnden auf allen Ebenen des Systems an: die Bildungspolitiker ebenso wie die Schulaufsicht, die Schulen und die Lehrkräfte. Sie alle haben die Pflicht, sich um neues Wissen zu bemühen, wo es für ihr Handeln von Bedeutung ist und sie alle müssen zu gegebener Zeit Folgerungen aus neuem Wissen ziehen.

29 *Weingart, P.*, Die Stunde der Wahrheit: Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft, 2001.