
Wolfgang Meyer-Hesemann

Bildungsreform im Bildungsföderalismus¹

Ein zweigliedriges Schulsystem für Deutschland ist möglich.
Anmerkungen aus gegebenem Anlass

Educational Reform within Educational Federalism

A Bipartite School System in Germany is Possible.
Remarks Due to Recent Events

Die Reformfähigkeit des Schulsystems steht in Deutschland zurzeit in einer Reihe von Ländern wieder einmal auf dem Prüfstand. Demografische Entwicklung und unbefriedigende Ergebnisse internationaler Leistungsvergleiche geben dazu vor allem Anlass. Hierbei zeichnen sich in den Ländern gemeinsame Entwicklungen, aber auch gemeinsame Schwierigkeiten ab. Wechselnde politische Konstellationen mit gegensätzlichen Reformbestrebungen in den Ländern und eine immer unüberschaubarer werdende Vielfalt von Lösungsansätzen im Bildungsföderalismus kennzeichnen die gegenwärtige Situation. Die absehbaren Auswirkungen einer solchen Entwicklung auf die Reformfähigkeit des Bildungssystems insgesamt bedürfen ebenso der Analyse wie mögliche Auswege aus dieser verfahrenen Lage. Die aktuelle Bildungspolitik in Schleswig-Holstein soll als exemplarischer Ausgangspunkt dafür dienen.

Bis zum Sommer 2010 verlief der Umbau des schleswig-holsteinischen Schulsystems in Richtung auf eine inklusive Schule mit längerem gemeinsamen Lernen und gezielter individueller Förderung – die „Gemeinschaftsschule“ – über alle Parteigrenzen hinweg überraschend gut und wurde bundesweit mit großem Interesse beobachtet.

Das soll nun wohl weitgehend „rückabgewickelt“ werden – wenn die Beteiligten vor Ort das mit sich machen lassen. Der gerade abgeschlossene Koalitionsvertrag

1 Vortrag, gehalten auf der Konferenz des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung „Alles beim Alten? Reform(un)fähigkeit in der deutschen Schulpolitik“ vom 10. bis 11. November 2009.

des nach der Neuwahl am 27. September begründeten schwarz-gelben Bündnisses in Schleswig-Holstein atmet wieder einen anderen Geist: Jetzt wird wieder zurückgestellt, früh sortiert und sitzen geblieben. Der Begriff „Gemeinschaftsschule“ überlebt vielleicht – aber um seinen pädagogischen und gesellschaftspolitischen Kern gebracht.

I.

Was sich gegenwärtig in Schleswig-Holstein abspielt, ist eigentlich nichts Besonderes. Neue politische Konstellationen und programmatische Neuorientierungen bringen neue Politiken. Was bleibt, sind Halden voller Reformstückwerk und entwerteter Orientierungen. Und genau da liegt unser Problem.

In der internationalen Forschung besteht weitgehend Konsens über die Gelingensbedingungen von Schulreformen. Die wichtigste ist: Veränderungen im Bildungssystem brauchen Zeit, viel Zeit – und während dieser Zeit Verlässlichkeit in der Orientierung und in den Rahmenbedingungen. Bildungsreform muss besonders dann so angelegt sein, wenn es nicht nur um die Veränderung äußerer Strukturen geht, die ja kein Selbstzweck sind, sondern um eine veränderte Pädagogik, um Veränderungen des tiefverwurzelten Bewusstseins der Beteiligten und die Veränderung eingefahrener Handlungsroutrinen. Das ist auch seit PISA immer wieder angemahnt worden.

Dass sich das mit dem demokratischen Prozess regelmäßiger Wahlen jedenfalls dann schwer vereinbaren lässt, wenn die politischen Konstellationen häufiger wechseln, liegt auf der Hand. Die Große Koalition in Schleswig-Holstein bot zunächst die Verheißung, dass das, was Ende 2006 im breiten Konsens der beiden großen Volksparteien bildungspolitisch vereinbart wurde, auch in künftigen, anders gearteten Konstellationen überleben werde. Aber diese Verheißung hat sich als ebenso brüchig erwiesen wie die Große Koalition selbst. Der Abschied von den sicher anspruchsvollen und mühevollen Zielen der eingeleiteten Schulreformen wird jetzt als Wiederherstellung „produktiver Ruhe“ und als Entlastung der Schulen legitimiert – und trifft insoweit bei vielen Betroffenen durchaus auf offene Ohren.

II.

Diese immer wieder zu beobachtende Logik des politischen Prozesses bleibt nicht ohne Folgen für die generelle Reform(un)fähigkeit des Schulsystems. Eine unvollendete Reform folgt der nächsten. Die Absichten und Richtungen sind oft widersprüchlich, jedenfalls unstet. Klare Orientierung und Verlässlichkeit sind bei diesem sich immer wieder selbst entwertenden Reformübermaß für die Akteure im Schulsystem

kaum mehr erkennbar. Aufwand und Ertrag stehen aus ihrer Perspektive in keinem Verhältnis. Diejenigen, die sich für die letzte Reform engagiert haben, fragen sich jetzt wofür. Und diejenigen, die sich auch dieser Reform verweigert haben, sehen sich bestätigt und belohnt.

Wer wollte es da den Betroffenen verdenken, dass sie in *Attentismus* verfallen. Das bewusste Aussetzen von Aktivitäten wird geradezu belohnt, wenn die Beteiligten immer wieder davon ausgehen müssen, dass ihr Engagement mit dem hohen Risiko des Scheiterns oder der Nutzlosigkeit verbunden ist, weil in bereits vorhersehbarer Zukunft doch wieder andere Ziele verfolgt und Maßnahmen umgesetzt werden müssen. Das, was häufig als struktureller „Konservativismus“ des Bildungssystems beschrieben wird, ist zu einem großen Teil eine individuell ganz rationale Schlussfolgerung aus vorangegangenen Reform Erfahrungen.

Erschwerend kommt Folgendes hinzu: Die wachsende Vielfalt der politischen Konstellationen in den Ländern und die damit einhergehende ständige wechselseitige Entwertung von jeweils landesspezifischen Lösungen im System des Bildungsföderalismus befördert aus der Sicht der Betroffenen diesen Effekt und verhindert jede wirkungskräftige „nationale Orientierung“ in entscheidenden Fragen der Zukunft unseres Bildungswesens. Wen wundert es da noch, dass Bildungspolitiker und Schulentwickler immer wieder hinter vorgehaltener Hand hören, „auch diese neue Reformwelle werde man schon erfolgreich aussitzen“.

III.

Die Ursachen dieser Entwicklung liegen auf der Hand: Die Logik des politischen Prozesses und die der Veränderung komplexer gesellschaftlicher Teilsysteme sind nicht *per se* miteinander vereinbar. Die kurzfristig ausgerichtete Denk- und Handlungsweise demokratisch legitimierter Politik führt oft zu einem Defizit an „ordnungspolitischer“ Beständigkeit und befördert eine Neigung zu politischem Aktionismus. *Im Ergebnis haben wir aufgrund dieser Dissonanz heute in allen deutschen Ländern einen Überschuss an Reformstückwerk und einen Mangel an verlässlicher politischer und pädagogischer Orientierung.* „Reform“ wird so zum Schimpfwort und sogar als Bedrohung empfunden. Reformresistenz mutiert zum Qualitätsmerkmal und zum Ausdruck von Solidität. „Government is not the solution to our problem – government is the problem.“ Diese Aussage Ronald Reagans bringt diese Art von Staats- und Reformverdrossenheit gut zum Ausdruck, und sie ist sehr verführerisch. Schon deshalb wollen Schulen auch am liebsten in Ruhe gelassen werden; dann werde schon alles gut.

IV.

Was tun? Reformen sind ambivalent, weil sie reformierbar sind. Das ist nicht zu ändern. Dieser Teufelskreis ist nur dann zu durchbrechen, wenn breitere und stabilere Verständigungen über die notwendigen wesentlichen Veränderungen und Strukturen im Bildungssystem zu erreichen sind. Das ist eine Herkulesaufgabe für die Parteien und Interessengruppen in den Ländern und für die Ländergemeinschaft in der Kultusministerkonferenz – im Zusammenspiel mit dem Bund. Und auch die Bildungsforschung sollte heute dafür einen aktiveren Beitrag leisten können.

Das schwierigste, genuin bildungspolitisch zu bearbeitende Problem der Gegenwart ist wohl unbestritten die Gewährleistung von tatsächlich einlösbaren Bildungschancen für alle und die damit einhergehende Sicherung des notwendigen Bildungsminimums und der gesellschaftlichen Teilhabe für sozial Benachteiligte und Jugendliche mit Migrationshintergrund. Nach den insgesamt betrachtet enttäuschenden Erfahrungen wenig durchgreifender Maßnahmen der Länder in den letzten Jahren, ziehe ich im Lichte internationaler Erfahrungen und der Ergebnisse unserer empirischen Bildungsforschung den Schluss, dass dies nicht ohne eine Auflösung wenigstens der hinderlichsten selektiven Strukturen in unserem Schulsystem, vor allem der frühen Aufteilung der Schüler/innen auf verschiedene Schularten, gelingen wird. Nur so können dann auch die notwendigen pädagogischen Neuorientierungen im Inneren Plausibilität für die Betroffenen gewinnen.

In den letzten Jahren haben fast alle Länder ihr traditionell gegliedertes weiterführendes Schulsystem strukturell in Richtung auf eine Zweigliedrigkeit, z.T. mit mehr Durchlässigkeit und besserer individueller Förderung, umgebaut – vielfach getrieben von der „unsichtbaren Hand“ des demografischen Wandels. Die gegenwärtigen Schulstrukturen in den Ländern sind zwar kaum noch überschaubar, aber in dieser Frage ist doch eine gewisse Konvergenz erkennbar. Solange die dabei neben den Gymnasien entstehende neue Schulart aber nicht wirklich vergleichbare Rahmenbedingungen wie das Gymnasium erhält und letztlich im Inneren doch wieder die alten Schularten abbildet und damit das alte selektive Denken stützt, werden auch diese Ansätze scheitern. Eine *zukunftsfähige Zweigliedrigkeit* braucht neben einem modernisierten Gymnasium (und davon gibt es bereits einige), das seine Schüler besser individuell fördert und zu den ihnen möglichen Abschlüssen führt, eine zweite weiterführende Schule, die in *einem* Bildungsgang den individuellen Bildungsweg möglichst lange offen hält und alle Bildungsabschlüsse bis zum Abitur verleiht – also längeres gemeinsames Lernen und bessere individuelle Förderung bietet.

V.

Warum sollte es aber der Ländergemeinschaft in einem kooperativen Föderalismus bei gehöriger Kompromissbereitschaft in gesamtstaatlicher Verantwortung nicht gelingen, sich auf einen solchen Konsens in schulstrukturellen und weiteren grundlegenden Fragen des deutschen Schulsystems zu verständigen?

Die Kantone der Schweiz haben uns das mit dem Konkordat (Staatsvertrag) zur Harmonisierung der elfjährigen obligatorischen Schule vorgemacht. Ausgangspunkt war dort allerdings eine 2006 von 86% des Stimmvolkes angenommene Änderung der Bundesverfassung (Art. 62), die die Kantone dazu verpflichtet, wichtige Eckwerte der obligatorischen Schule gesamtschweizerisch zu regeln. Andernfalls ist vorgesehen, dass der Bund die notwendigen Vorschriften erlässt. Dafür wären heute bei uns sicher ähnliche Mehrheiten zu bekommen.

Gelänge uns etwas Vergleichbares wie in der Schweiz, wäre damit endlich eine wichtige Voraussetzung für vergleichbare Lebensverhältnisse und Mobilität für Schüler/innen, Eltern und Lehrkräfte geschaffen. Zugleich entstünde damit auch ein ebenso dringlich notwendiger gemeinsamer Rahmen für eine zeitgemäße, in den wesentlichen Strukturen gemeinsame Lehrerbildung, für die Schulentwicklung fördernde gemeinsame Strukturen der Qualitätssicherung und für durchschlagende gemeinsame Anstrengungen zur Weiterentwicklung des Unterrichts und zur Verbesserung der individuellen Förderung.

Der Umbauprozess könnte dann schrittweise und bei der Ausgestaltung in den Ländern so geschehen, dass ausreichende Gestaltungsspielräume für die Landespolitik verblieben.

Wollen wir das deutsche Bildungssystem zukunftsfähig machen, müssen wir uns dieser Aufgabe stellen, müssen wir Vertrauen in die jedenfalls mittelfristige Verlässlichkeit notwendiger Veränderungen und Strukturen schaffen und damit eine nationale Orientierung in den großen bildungspolitischen Fragen ermöglichen.

Wolfgang Meyer-Hesemann, Dr., geb. 1952, Staatssekretär im Ministerium für Bildung und Frauen des Landes Schleswig-Holstein a.D.

Anschrift: Walnussring 15, 24239 Achterwehr
E-Mail: meyer-hesemann@web.de