

Einschätzung zu den Planungen
eines Nationalen Bildungsrats

Kontinuität oder Wandel der Politik- beratung?

RUDOLF TIPPELT

»Wir wollen die Bildungschancen in Deutschland im gemeinsamen Schulterschluss von Bund und Ländern verbessern. [...] Der Nationale Bildungsrat soll auf Grundlage der empirischen Bildungs- und Wissenschaftsforschung Vorschläge für mehr Transparenz, Qualität und Vergleichbarkeit im Bildungswesen vorlegen und dazu beitragen, sich über die zukünftigen Ziele und Entwicklungen im Bildungswesen zu verständigen und die Zusammenarbeit der beteiligten politischen Ebenen bei der Gestaltung der Bildungsangebote über die ganze Bildungsbiografie hinweg zu fördern«. Dies sind die Zielsetzungen, die CDU, CSU und SPD im Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode über die Einrichtung eines Nationalen Bildungsrats formuliert haben. Doch ein solcher Bildungsrat kann für die überregionale und unabhängige Beratung der Bildungspolitik und der Bildungsplanung nur unter bestimmten Voraussetzungen hilfreich sein. Hierfür kann ein Blick auf – mehr oder weniger gelungene – Beispiele von Politikberatung der Vergangenheit Klarheit schaffen.

Selbstverständlich erinnert man sich an die Tradition des »Deutschen Bildungsrats« (1965–1975) und des »Deutschen Ausschusses für das Bildungs- und Erziehungswesen« (1953–1965), die sich besonders den Bereichen Schulwesen, Lehrer- und Erwachsenenbildung widmeten. Beide waren keine Planungsinstanzen, sondern förderten durch Rat und Empfehlungen die Entwicklung des Erziehungs- und Bildungswe-

sens – und sind insofern Vorbilder. Der Deutsche Ausschuss hat bis Mitte der 1960er Jahre 29 Empfehlungen und Gutachten verabschiedet, darunter der beachtete »Rahmenplan zur Umgestaltung und Vereinheitlichung des allgemeinbildenden öffentlichen Schulwesens« (1959) oder das »Gutachten über das berufliche Ausbildungs- und Schulwesen« (1964). Man wird jedoch sagen müssen, dass die Zusammenarbeit mit den Bundes- und Länderministerien sowie mit der KMK nicht optimal geregelt war, so dass zwar stimulierende Impulse gegeben wurden, aber praktische Wirkungen auf Bildungsreformen nur wenig nachgewiesen werden konnten. Bei der Errichtung des Deutschen Bildungsrats sollte dem Mangel der organisatorischen und institutionellen Struktur dadurch begegnet werden, dass eine Bildungskommission und eine Regierungskommission gebildet wurden. Ohne Zweifel wurden ca. 60 interessante Gutachten für das deutsche Bildungswesen erarbeitet; die Vorschläge im »Strukturplan« (1970) reichten von der Vorschulerziehung über die Schulbildung bis zur Erwachsenenbildung. Obwohl dort die Strukturen und die Finanzierung des Bildungswesens thematisiert wurden, wird die Wirkung des Deutschen Bildungsrats auf reale Bildungsreformen zurückhaltend eingeschätzt – über viele Empfehlungen sind die bildungspolitischen Entwicklungen hinweggegangen. Beide Beratungsgremien stellten ihre Arbeit ein, nachdem sie nach Auffassung ihrer Auftraggeber, Bund und Länder, ihren Auftrag erfüllt hatten. Seit 1975 gibt es keine entsprechenden beratenden Nachfolgeeinrichtungen.

Aber eine überregionale Beratung der Politik kann auch auf Dauer fruchtbar sein, das zeigen die Erfahrungen des Wissenschaftsrats. Im Bereich der wissenschaftlichen Hochschulen, Bibliotheken und Forschungseinrichtungen hat der 1957 eingesetzte Wissenschaftsrat durch seine Beratung in Stellungnahmen, Gutachten und Empfehlungen die Wissenschaftspolitik deutlich beeinflusst – und er wirkt bis heute. Nicht ohne Grund kann man den Wissenschaftsrat als »Vorbild« für einen Nationalen Bildungsrat sehen. Auch inhaltlich kann die Tradition des Deutschen Bildungsrats und des Deutschen Ausschusses mit guten Gründen nicht einfach fortgesetzt werden. Mittlerweile sind die Bildungsprozesse über die Lebensspanne und das »institutionelle System des lebenslangen Lernens« in den Mittelpunkt des Bildungs- und Erziehungsinteresses gerückt. Die frühkindliche Bildung, die Schule, die berufliche Bildung, die außerschulische Jugendbildung, die Erwachsenen- und Weiterbildung sowie die Hochschulbildung werden heute in einem strukturellen und inhaltlichen Zusammenhang gesehen (in Deutschland durch die Autorengruppe Bildungsberichterstattung seit 2008; international vergleichend vor allem durch Publikationen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, OECD).

Ein Bildungsrat trifft heute zudem auf veränderte Rahmenbedingungen. Ein großer Unterschied zu damals besteht

darin, dass sich in den letzten 40 Jahren eine differenzierte Bildungsforschung entfalten konnte, die dazu führte, dass das empirisch belastbare Wissen zur Bildungssituation und Bildungsreform in Deutschland deutlich expandierte. Hierzu tragen die erziehungs- und bildungswissenschaftlichen Arbeitseinheiten an den Universitäten und Hochschulen genauso bei wie die außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Ein Nationaler Bildungsrat muss heute nicht die Ergebnisse der empirischen Bildungsforschung zusammenfassen und weiterentwickeln, denn das wird im Unterschied zu den 1970er Jahren in den wissenschaftlichen Expertisen, in der nationalen und regionalen Bildungsberichterstattung, in ausdifferenzierten und stark nachgefragten Handbüchern geleistet. Wichtig wäre die Fokussierung von Bildungsreformen, die durch die Bildungspolitik und -administration, die stark ausdifferenzierte Erziehungs- und Bildungsforschung sowie die öffentlich finanzierte und in Teilen subsidiäre Bildungspraxis in den Mittelpunkt von Überlegungen rücken.

Aufgrund der hohen Komplexität und teilweisen Unübersichtlichkeit des deutschen Bildungssystems empfiehlt sich die Verdichtung der kommunikativen praktischen Diskurse in einem Nationalen Bildungsrat, um vertretbare Konzepte zu beraten. Die Reformvorstellungen der pluralen Bildungspraxis können in einem Bildungsrat nicht als Restgröße begriffen werden, sondern müssen systematisch in die Beratungen – z. B. durch Anhörungen – integriert werden. Ein Nationaler Bildungsrat kann ausgewählte Erkenntnisse und Konzepte einer beständigen kommunikativen Prüfung unterziehen, allerdings wäre hierzu eine neue Kultur der Zusammenarbeit zwischen Forschung, Politik und Praxis zu etablieren. Dabei ist nicht ausgeschlossen, dass den besonderen Problemlagen, die sich auch regional ergeben, nachgegangen werden kann. Besondere regional unterschiedlich auftretende Herausforderungen sehe ich in der Integration von Migrantinnen und Migranten, in demografischen Prozessen und Mobilitätsfaktoren, im ökonomisch-technischen Wandel und in der Bedeutung von sich generativ verändernden kulturellen oder politischen Orientierungen, die sich auf die Leitziele von Bildungsplanung auswirken.

Im günstigen Fall trägt die Arbeit eines Nationalen Bildungsrats zur Transparenz von Ziel- und Zwecksetzungen von Bildungspolitik und Bildungsinstitutionen bei, wobei er diese Ziele selbstverständlich durch Empfehlungen auch beeinflussen kann. Es bestünde nach wie vor das Primat der Politik und der praktisch wirkenden Verbände, Ziele für bildungspolitisches und planendes Handeln zu setzen, weil in demokratischen Gesellschaften die Politik und die Praxis legitimiert sind, solche besonderen Zielsetzungen zu formulieren und dann auch zu realisieren. Ein Nationaler Bildungsrat als Beratungsinstitution kann aber dazu beitragen, bildungs- und bisweilen sozialpolitische Zweck- und Zielsetzungen deutlich rationaler zu formulieren. Aus Sicht der Bildungsforschung geht es darum,

notwendige Informationen und ein handhabbares Wissen in die praktischen Diskurse einzubringen. Auch würde sichtbar, welches Wissen für ein rationales Handeln der Bildungsplanung auf politischer und organisatorischer Ebene fehlt und daher erhoben werden muss. Wichtig wäre es zudem, die Qualität des Bildungssystems – also des Systems des lebenslangen Lernens – systematisch in den Blick zu nehmen, was derzeit trotz aller Anstrengungen noch viel zu wenig geschieht.

Mit dem skizzierten Kommunikationskonzept ist nicht die Egalisierung zwischen dem politischen, dem lebensweltlichen und dem wissenschaftlichen Denkstil verbunden, es ist aber die Intensivierung des Austauschs bei Planungsüberlegungen in einem Bildungsrat zu erwarten. Auch ein Bildungsrat kann keinen Masterplan zur Formierung eines pädagogisch organisierten Systems des lebenslangen Lernens ausarbeiten, denn in einem pluralen und teilweise subsidiären Bildungssystem ist die relative Autonomie der Akteure zu berücksichtigen.

Ein Nationaler Bildungsrat heute ist nur dann sinnvoll, wenn Solidarität und Kooperation zwischen den ausdifferenzierten Ebenen der Bildungs- und Erziehungsorganisationen gefördert werden. Eine Hierarchie in der Wertigkeit der pädagogischen Institutionen in der Bildungskette ist dabei rational nicht gerechtfertigt. Ein Nationaler Bildungsrat sollte »das Ganze« des Bildungssystems im Blick haben – oder theoretisch formuliert: Er kann erheblich zur kooperativen Gestaltung der Bildungsprozesse über die Lebensspanne beitragen. Bildungspolitische Reformmaßnahmen – national und international – können nicht verordnet werden, sondern haben größere Realisierungschancen, wenn sie im Modus der Beratung und Aushandlung zwischen den zentralen Akteuren (Bildungspolitik, Bildungsverwaltung, Bildungsforschung und Bildungspraxis) implementiert werden. Ein zeitlich nicht begrenzter Nationaler Bildungsrat mit Mitgliedern aus allen Bereichen kann hierbei ein wichtiges rational wirkendes Gestaltungselement sein.



DR. RUDOLF TIPPELT

ist emeritierter Professor für Allgemeine Pädagogik und Bildungsforschung an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

tippelt@edu.lmu.de