

Wunder, Dieter

## Im Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik. Anmerkungen zur politischen und öffentlichen Rezeption von PISA

*Die Deutsche Schule 94 (2002) 2, S. 138-147*



Quellenangabe/ Reference:

Wunder, Dieter: Im Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik. Anmerkungen zur politischen und öffentlichen Rezeption von PISA - In: Die Deutsche Schule 94 (2002) 2, S. 138-147 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-275052 - DOI: 10.25656/01:27505

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-275052>

<https://doi.org/10.25656/01:27505>

### Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### Kontakt / Contact:

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Digitalisiert

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

---

Dieter Wunder

## Im Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik

Anmerkungen zur politischen und öffentlichen Rezeption von PISA

---

PISA ist ein politisches und ein wissenschaftliches Programm. Es ist *politisch*, weil es von einer internationalen politischen Einrichtung – der OECD –, für die letztlich die sie bildenden Regierungen verantwortlich sind, initiiert, gebilligt, unterstützt und ausgewertet wurde; die KMK hat sich 1997 bewusst an dieser Studie beteiligt. PISA ist *wissenschaftlich*, weil die Studie selbst – in Umfang und Qualität bisher unvergleichbar – den wissenschaftlichen Maßstäben der empirischen Bildungsforschung genügt. Kritik an der Erhebung und ihrer Auswertung gibt es nur ausnahmsweise (P. Struck, FR, 12.12.01; G. Lind, *bildung+wissenschaft*, 2002/1), stehen doch immerhin das Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, ein Kreis angesehener Erziehungswissenschaftler sowie eine Phalanx renommierter Wissenschaftler aus anderen Ländern hinter der Studie.

Offensichtlich sind die beteiligten Wissenschaftler am *Einfluss auf Politik* interessiert: dafür spricht schon die Präsentationsform und die nachfolgende Interpretation der Ergebnisse. Wissenschaft will qua Wissenschaft in die Politik hineinwirken. Dementsprechend gibt PISA jeweils empfehlende Hinweise, was zu tun sei. Zwar heißt es beispielsweise: „Obwohl aus den PISA-Ergebnissen nicht automatisch auf Kausalbeziehungen geschlossen werden kann“, doch fährt die Studie fort: „sind die Schülerleistungen im OECD-Durchschnitt in solchen Schulen höher, in denen die Schülerinnen und Schüler häufig von den schulischen Ressourcen Gebrauch machen.“ (OECD 2001, S. 241). Dieser Satz ist im Grunde ein Widerspruch: PISA stellt Korrelationen dar und gibt Länderrankings, nicht mehr, aber dennoch werden Folgerungen gezogen. Bei strenger Logik gibt PISA nirgends, weder automatisch noch reflektiert, Kausalbeziehungen wieder. PISA erzwingt keine Politik, legt aber bestimmte Folgerungen nahe. Diese ‚Offenheit‘ macht PISA politisch uneindeutig und ist der Grund für eine widersprüchliche deutsche Diskussion.

### 1. Die bildungspolitischen Intentionen der OECD

Die OECD-Veröffentlichung wirkt politischer als die deutsche Veröffentlichung. Sie hat im Gegensatz zur deutschen ein eigenes Schlusskapitel: „Entscheidende Erkenntnisse aus den PISA-Resultaten – Hinweise für die Politikgestaltung“ (OECD 2001, Kapitel 8); in ihm steht die Frage der Chancengleichheit angesichts sozioökonomischer Bedingungen zur Debatte, mit Hinweisen darauf, wie die sozioökonomische Segregation beseitigt oder gemildert werden kann. Das Thema behandelt auch die deutsche Veröffentlichung

im Kapitel 8 „Familiäre Lebensverhältnisse, Bildungsbeteiligung und Kompetenzerwerb“, allerdings sehr viel zurückhaltender.

Beide Veröffentlichungen machen auf je ihre Weise eine spezifische Mischung von Politik und Wissenschaft deutlich. OECD ist für nicht wenige Beobachter (vgl. z. B. Klausenitzer 2001) ein Reizwort, wird sie doch als Agentur des globalen Kapitals interpretiert – aus solcher Sicht kann nur Misstrauen gegen PISA angebracht sein. Auch wer solche Sicht nicht teilt, muss mit Erstaunen feststellen, dass eine internationale ökonomische Organisation in die Bildungspolitik ihrer Mitgliedsorganisationen, also auch die deutsche, eingreift – aber dies entspricht einer über 40-jährigen Tradition der OECD. Wir Westdeutsche sollten uns erinnern, dass die Bildungsreform der 60er Jahre wesentlich durch die OECD bestimmt wurde. Deren Absicht ist es, den Mitgliedsstaaten eine Einschätzung der „Leistungsfähigkeit ihrer Bildungssysteme“ (Deutsches PISA-Konsortium 2001, S. 16; OECD 2001, S. 3.f.) zu geben. Dies ist ihr gelungen; für Deutschland lautet das Ergebnis: Um die Leistungsfähigkeit ist es schlecht bestellt.

Zwischen der deutschen und der OECD-Veröffentlichung gibt es Unterschiede. Die deutsche Studie konzentriert sich auf die unmittelbaren didaktischen Aufgaben. Die Rahmenbedingungen werden zwar untersucht, bleiben aber außerhalb der ausgesprochenen Empfehlungen. Dass der deutsche PISA-Chef Jürgen Baumert in den Interviews nach dem 4.12. zuweilen etwas, wenn auch nicht grundlegend, prononcierter wurde, ist aufschlussreich: „Wir müssen mehr in den Grundschulbereich investieren und das Fenster nach vorn öffnen – also auch im Vorschulbereich und Kindergarten fördern.“ (SZ, 7.12.01) In der Untersuchung selbst war zu lesen: „Müssen Übergangentscheidungen am Ende der 4. Jahrgangsstufe getroffen werden, ist der Zeitraum, der für verteilungsrelevante Interventionen zur Verfügung steht, schmal... Umso wichtiger ist die frühe und früheste Förderung in jenen Kompetenzbereichen, die für Laufbahntscheidungen maßgeblich sind“ (Deutsches PISA-Konsortium 2001, S. 374). Zentral für PISA ist die Empfehlung zur Lesekompetenz: „Die PISA-Ergebnisse machen deutlich, dass vielfältige Maßnahmen zur Förderung der Lesekompetenz deutscher Schülerinnen und Schüler ergriffen werden sollten. Ansatzpunkte hierfür sind zum einen die Förderung von Informationsverarbeitungs-kompetenz durch Vermittlung von Textverarbeitungsstrategien, zum anderen die Entwicklung von Leseinteresse.“ (Deutsches PISA-Konsortium 2001, S. 134).

## **2. Die Rolle der KMK im Zusammenhang mit PISA**

Indem ich mich auf die Reaktion der Kultusminister konzentriere, will ich auch einen Diskussionsbeitrag zum Verhältnis von Erziehungswissenschaften und Politik leisten – ein Feld, das nur wenig bearbeitet wird (vgl. Tillmann 1991, Tillmann 2001, Wunder 2000a). Wie haben die Kultusminister (oder ihre Regierungschefs) reagiert, wie können sie, wie müssen sie reagieren? Die Analyse bleibt unvollkommen, da sie sich nur auf den Stand Dezember 2001 bis Januar 2002 beziehen kann.

Der Zusammenschluss der Kultusminister, die KMK, hat unmittelbar nach der Veröffentlichung von PISA auf ihrer Sitzung am 5./6.12.2001 einen gemeinsamen Rahmen und *eine gemeinsame Richtung für die Schulpolitik beschlossen*. *Sieben Handlungsfelder* wurden benannt: Sprachkompetenz im vorschulischen Bereich, frühzeitige Einschulung, Grundschulbildung, Bildungsbe-

nachteiligte (insbes. mit Migrationshintergrund), Qualitätsentwicklung und Evaluation, Professionalität der Lehrerbildung, Ganztagsangebote (KMK-Pressemitteilung 6.12.2001). Die KMK hat sich, obwohl und weil unter Erfolgsdruck stehend, einen systematischen Diskussionsprozess vorgenommen. Die Verbindung zu den Empfehlungen des Forums Bildung (Forum 2001) herzustellen, liegt nahe, da die Kultusminister in diesem Bund-Länder-Gremium offiziell aktiv mitgearbeitet haben und das Forum somit einen bundesweiten Minimal-Konsens formuliert; bekannt ist allerdings, dass viele Kultusminister dem Forum von Bulmahn und Zehetmair sehr distanziert gegenüberstanden. Die PISA-Diskussion und die Diskussion des Forums Bildung hängen an vielen Stellen zusammen: umso verwunderlicher ist es, dass das Forum seine Arbeit unmittelbar vor PISA abgeschlossen hat und daher keinen Bezug zu den voraussagbaren Ergebnissen hergestellt hat. Die Koordination politisch-wissenschaftlichen Nachdenkens in Deutschland ist offensichtlich mangelhaft. Zu befürchten ist daher, dass ein Kultusminister sich nur insoweit ernsthaft mit den Ergebnissen des Forums beschäftigen wird, wie es die PISA-Diskussion nahe legt.

Man darf die KMK als Gremium nicht überschätzen; die verfassungsmäßige Lage ist eindeutig: jeder Kultusminister muss sich letztlich politisch in seinem eigenen Land verantworten, die Koordination der Minister beschränkt sich meist auf das allernotwendigste. Daher ist die länderspezifische, für den Sommer 2002 angekündigte PISA-Studie („PISA-E“) für jede Ministerin, jeden Minister die entscheidende.

Dennoch: Die KMK ist der deutsche Auftraggeber. *Die Politik hat sich auf wissenschaftliche, international vergleichende Untersuchungen der Schulleistungen eingelassen.* Schon TIMSS hatte die deutsche Selbstsicherheit erschüttert; neue Untersuchungen konnten, so das Kalkül, politisches Handeln zur Verbesserung von Leistung unterstützen und somit eine bestimmte leistungsbedachte Schulpolitik legitimieren: Widerstände waren von all denen in Bürokratie, Schulen, Verbänden und Erziehungswissenschaft zu erwarten, die keinen Anlass sahen, sich mehr als bisher um die Leistung der Schule zu kümmern, die Empirie nicht schätzen, die andere Akzente setzen oder die in möglicherweise notwendig werdenden Veränderungen nur eine Störung der Kontinuität pädagogischer Arbeit sehen. Das eingegangene *Wagnis, dass Folgerungen nicht ins politische Konzept passen könnten*, mag mancher übersehen, mancher bewusst in Kauf genommen haben. Ausschlaggebend für die ‘empirische Wende’ der KMK – der für PISA Verantwortliche der KMK, Staatsrat Hermann Lange, hatte 1999 bezogen auf PISA von der „empirischen Wende“ der Bildungspolitik geschrieben (Lange 1999, S. 152) – waren sicherlich die seit langem vorgebrachten Klagen von Wirtschaft und Hochschulen über die Leistungsfähigkeit der Schulen, die Unsicherheit über die Form zusätzlicher Investitionen wie auch die Richtung der Steuerung des Schulsystems, schließlich der wachsende Druck aus internationalen Vergleichen.

Ob die KMK nach dem Schlagabtausch während des *Bundestagswahlkampfes* über PISA-E eine koordinierende Funktion in der politischen Auswertung von PISA erlangen kann, muss skeptisch beurteilt werden. Das Kooperationsinstrument KMK steht insofern vor einer Bewährungsprobe, die den Kultusministern gefährlich und der Glaubwürdigkeit des Föderalismus abträglich werden kann.

### 3. Die Reaktionen der Kultusminister auf PISA

Politiker stehen unter dem *Druck des sofortigen Handelns*. Die Medien – seit Monaten vorbereitet auf die Veröffentlichung von PISA und schon im Voraus den Veröffentlichungstag 4. Dezember als Wende der Bildungspolitik ankündigend – schürten eine hohe Erwartungshaltung, die Politiker in Zugzwang setzte. Hätte ein Kultusminister geantwortet, er müsse die Studie mit seinen Beamten in Ruhe lesen und studieren, wäre er vermutlich verspottet worden. So konnte niemand Erschütterung und Nachdenken formulieren, schon gar nicht seine bisherige Politik in Frage stellen lassen. Immerhin ist bemerkenswert, dass z. B. Ministerpräsident Clement (NRW) nach der Lektüre 'zwischen den Jahren' „die tief greifendsten Reformen seit den 60er Jahren“ für erforderlich hält (SZ, 9.1.02, FAZ 10.1.02), Kultusminister Schreier (Saarland) erklärt: „Wir dürfen uns einfach nichts vormachen“ (FR 11.12.01) oder Ministerpräsidentin Simonis (Schleswig-Holstein) von einer „Chance für einen echten Neuanfang“ spricht (Pressemitteilung 11.1.02).

*Institutionelle Grenzen* für eine offene Diskussion setzt der *Föderalismus*. Versuche, diesen in Frage zu stellen – wie von der FDP (Pressemitteilung der FDP-Bundestagsfraktion, U. Flach 4.12.01: „Wir brauchen einen verbindlichen bildungspolitischen Anforderungsrahmen auf Bundesebene“) oder publizistisch von Die Woche (13.12.01) –, entbehren jeder Realität. Dennoch: PISA liefert ein nationales Ergebnis; eigentlich müssten also Länder und Bund gemeinsam nachdenken und gemeinsam zu Schlüssen kommen, da die länderspezifischen Differenzen innerhalb Deutschlands nicht so groß sind, dass nicht die gemeinsamen Schlussfolgerungen im Vordergrund stehen müssten. Wäre man politisch naiv, könnte man sich eine Regierungserklärung von Kanzler Schröder vorstellen, die dann mit den Landeschefs im Bundestag diskutiert würde; man könnte sich eine *kombinierte Ministerpräsidenten- und Kultusministerkonferenz* vorstellen, auf der man sich über Grundzüge einer Bildungsreform einigt. Das Grundgesetz verbietet dies nicht, aber schon die Vorstellung eines solchen Vorgehens der Politiker ist pure Phantasterei. Die Realität des Föderalismus verhindert das; er hat sich offensichtlich nach dem Scheitern des Bildungsrates 1975 derart fest in Schützengräben eingebunkert, dass das, was jedermann vernünftig erschiene, nicht einmal diskutiert wird.

Stattdessen ist die Realität diese: Jede Ministerin, jeder Minister muss PISA auf dem *Hintergrund der Landespolitik* lesen und interpretieren, wird also zu einem Verhalten gezwungen, das methodisch der Studie widerspricht. Es ist zu vermuten, dass es nach Vorliegen von PISA-E im Sommer 2002 zu einem provinziell bestimmten *Kampf der Länder* um das beste Bildungssystem kommen wird; die Gesamtleistung von PISA wird dann in den Hintergrund treten. Nur so ist jedenfalls die Äußerung der bayrischen Kultusministerin Hohlmeier zu verstehen: Sie forderte in der Kabinettsitzung am 11.12. „eine rasche Analyse der Leistungsunterschiede in den deutschen Ländern durch das beauftragte Max-Planck-Institut für Bildungsforschung“; wörtlich äußerte sie: „Ich erwarte, dass es zwischen den deutschen Ländern erhebliche Unterschiede im Leistungsvermögen der Schülerinnen und Schüler gibt ... Bayern stellt sich dem internationalen Bildungswettbewerb. Wir wollen einen best-practice-Vergleich Bayerns mit diesen Ländern“ (Pressemitteilung aus der Kabinettsitzung 11.12.01). Ministerin Schavan setzt auf „sinnvollen Wettbewerb“ (dpa-Gespräch 11.1.01).

Prüft man die Reaktionen der Kultusminister, so zeigen sich bei allen Unterschieden *durchaus übereinstimmende Züge*. Bemerkenswert ist zudem, dass sich viele Ministerpräsidenten äußern, manchmal mit sehr prononcierten Thesen: dies zeigt, dass sie die Schulpolitik als wichtiges Handlungsfeld für ihre Regierung einschätzen. Übereinstimmende Tendenzen fallen auf. Man sieht sich in der eigenen Politik bestätigt (FAZ 7.12.01), dies wissen Ahnen (Rheinland-Pfalz), Hohlmeier (Bayern), Jürgens-Pieper (Niedersachsen), Rößler (Sachsen) oder Reiche (Brandenburg, Pressemitteilung 10.12.01), vor allem aber Wolff (Hessen), die unbeeindruckt von PISA im März 2002 ein neues Schulgesetz verabschieden lässt. Was dabei bestätigt wird, ist durchaus verschieden, ja sogar gegensätzlich: z. B. Abschlussprüfungen in Hessen vs. Ganztagschulen in Rheinland-Pfalz und Brandenburg. Zum andern: Man liest aus PISA Positionen heraus, die im *Einklang mit den eigenen Zielen* liegen, denen es aber noch an hinreichender Unterstützung fehlt. Als Hohlmeier (Bayern) sich für ein Kindergartenpflichtjahr einsetzte, wurde sie allerdings sofort von ihrem Ministerpräsidenten Stoiber zurückgepfiffen (SZ, 17. und 20.12.001). Wenn Teufel (Baden-Württemberg) die Lehrerausbildung reformieren, insbesondere die Praxisanteile erhöhen will, so setzt er die Politik seiner Kultusministerin fort (Pressemitteilung Teufel 28.12., Pressemitteilung Schavan SZ 6.12.01). Die meisten Äußerungen zielen auf ein Bündel von Maßnahmen – in tatsächlicher oder scheinbarer Übereinstimmung mit PISA, von Land zu Land unterschiedlich aussehend.

### *Dreierlei fällt auf:*

- Das Hauptergebnis von PISA, dass in Deutschland *sozial Benachteiligte* vergleichsweise besonders schlecht abschneiden, steht nicht im Mittelpunkt der Diskussion.
- Die Minister wehren eine *Schulformdebatte* strikt ab (ob SPD oder CDU: Behler SPD (FR, 24.1.02), Erdsiek-Rave (Schleswig-Holstein), SPD (Pressemeldung 3.12.), Wolff CDU (3. und 13.12.)), obwohl PISA Argumente gegen eine frühe Segregation liefert: die Auslese nach dem vierten Schuljahr ist wesentliches Moment der sozialen Diskriminierung (Deutsches PISA-Konsortium 2001, S. 374). Bisher hat allein W. Clement eine Ausnahme in dieser Abwehr gemacht: er lehnt zwar die „ideologischen Debatten der vergangenen 30 Jahre“ ab – er meint offensichtlich die Gesamtschuldebatte –, aber er fragt, ob die Trennung der Schüler nicht erst nach der 7., 8. oder 9. Klasse erfolgen solle (SZ, 9.1.02).
- Soweit bei Politikern die *Finanzierung* von Folgerungen zur Debatte steht, zeigen sich zwei Möglichkeiten. Die einen weisen daraufhin, um Folgerungen zu ziehen, komme es nicht auf finanzrelevante Schlüsse an (Erdsiek-Rave, DIE WOCHE, 51/01, 14.12.01). Andere stellen neue Vorhaben zur Diskussion, ohne über die Finanzierung zu sprechen. Allein Außenstehende wie *Bundespräsident Rau* sprechen von mehr Geld: in einem Focus-Interview vom 7.1.02 fordert er: „Die Bildungsetats gehören in allen Ländern aufgestockt“; auf dem Forum Bildung beklagte er: „Wir geben zu wenig Geld für die Grundschule aus.“ (SZ, 11.1.02).

## **4. PISA und die Diskussion schulpolitischer Probleme**

PISA wirft eine Fülle schulpolitischer Themen auf. Deren Diskussion basiert auf der international ausgerichteten Leistungsbilanz in den drei Bereichen Le-

sekompetenz, mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenz. PISA zeigt Deutschland in diesen Bereichen im unteren Durchschnitt, zudem ohne Spitzenleistung. Wenn man keine übersteigerten Ansprüche stellt, wäre dieses Ergebnis unangenehm, aber mehr auch nicht. Es ist allerdings eine mittlere Katastrophe, wenn man sich bisher in der Spitze sah. PISA weist zudem eine spezifisch deutsche Benachteiligung der unteren Schichten (mit Gewicht auch auf Zuwandcrern) aus. Dieser Kern der Studie regt aus zwei Gründen auf.

Zum einen wird die Selbsteinschätzung vieler, Deutschland gehöre zu den Spitzennationen dieser Welt (s. Exportstärke), nachhaltig erschüttert. Man sieht sich *getäuscht in den Erwartungen an das Schulsystem* und im Vertrauen auf die dort getätigten Investitionen. Dass dessen Leistungsfähigkeit trotz der hohen Kosten und entgegen der Bildungstradition Deutschlands in Frage gestellt wird, kränkt.

Zum andern macht die Benachteiligung vieler junger Menschen deutlich: *Die soziale Selektion in Deutschland ist rigoros*, Zuwanderer sind besonders benachteiligt. Weniger diese Tatsachen selbst beunruhigen die meisten Bildungspolitiker – denn sie war seit Jahren bekannt – als die Tatsache, dass andere Nationen Benachteiligungen erfolgreicher mindern, gar überwinden.

Die Diskussionsbeiträge der Kultusminister zu PISA beruhen nur teilweise auf PISA; sie greifen vielfach auf Positionen der aktuellen bildungs- oder allgemeinpolitischen Diskussion zurück: aus dem Forum Bildung, aus der eigenen Partei, aus dem eigenen Land. Und sie versuchen diese mit PISA zu begründen, auch wenn PISA dazu direkt nicht viel hergibt. Wenn Frau Behler über die „Bunkermentalität von Lehrpersonen“ spricht (Die Zeit 14. 12. 01), so hat dieses zunächst überhaupt nichts mit PISA zu tun. Wer sich der allgemeinen bildungspolitischen Debatten der letzten Zeit erinnert, weiß: Lehrer waren ein wichtiger – meist kritisch gesehener – Gegenstand der Diskussion. Dafür gibt es durchaus plausible Gründe, allerdings liefert PISA hierzu nur wenig Material (z. B. die Fehleinschätzung schlechter Leser durch die Lehrenden). Man zieht aus PISA auch überraschende Folgerungen, z. B. fordert Teufel mit Hinweis auf PISA die Herabsetzung des Nachzugsalters für zuwandernde Kinder auf drei Jahre (Pressemitteilung 27.12.01) oder Clement die Möglichkeit des Abiturs nach 12 Jahren (SZ 9.1.02).

Jede Folgerung aus PISA hat ihre Tücken, weil Schule *ein sehr komplexes Wirkungsgefüge* darstellt, das allerdings nur ausschnittweise in PISA deutlich wird. Insbesondere ein Lernen aus anderen Ländern hat enge Begrenzungen. Jede Nation hat ihre eigene Schulkultur, die in eine spezifische nationale Kultur eingebettet ist; dies wird leicht übersehen, obwohl schon die TIMSS-Diskussion gezeigt hat, wie schwierig das Lernen von anderen Nationen ist: haben die Japaner die besseren didaktischen Konzepte? Ist der außerschulische Druck größer? Ist ihr Schulsystem mit verursachend? Ist der kulturelle Kontext ausschlaggebend? Denken die deutschen Lehrkräfte zu sehr in Kategorien der statischen Begabung? Auf diese und viele andere Fragen gibt es immer nur Teilantworten; sie zeigen die Schwierigkeit, internationale Untersuchungen bildungspolitisch ‚automatisch‘ zu nutzen. Dies zeigt etwa auch die Diskussion zum finnischen Spitzenplatz (von Hentig, Tagesspiegel 24.12.01; R. Kahl, Die Zeit, 6.12.01; Stern, 22.1.02; Süddeutsche Zeitung 26.1.02).

Würde man alle Vorschläge aufzählen, die von den Ministern mit PISA begründet werden, so ergäbe sich ein umfangreicher, auch sehr gegensätzlicher

Reformkatalog. Ähnliches zeigt sich auch bei der Lektüre von Leserbriefen in Tageszeitungen: Die Fülle und Unterschiedlichkeit der Positionen ist überraschend. PISA platzt in eine bereits existierende schulpolitische Diskussion, ja stattfindende Schulreform hinein. Das Schulsystem als ganzes wird derzeit auf den Prüfstand gestellt, wobei die einen das Haus nur an einigen Stellen reparieren wollen, andere wenigstens rhetorisch eine weiter gehende Renovierung bevorzugen. Ob eine gründliche bundesweite Schuldiskussion tatsächlich in Gang kommen wird und damit wenigstens ein in Grundzügen einheitliches Reformprogramm entwickelt wird, ist zu bezweifeln, denn der Föderalismus hat derzeit keine Struktur ausgebildet, die solches ermöglichen könnte.

## **5. Wirkungsmöglichkeiten von Wissenschaftlern – Freiheiten und Zwänge der Politik**

Kann Politik überhaupt Folgerungen aus dem ziehen, was ihr in PISA und ähnlichen Untersuchungen vorgelegt wird? Haben Wissenschaftler möglicherweise die politische Wirkung ihrer Studien selbst verwirkt, wenn oder weil sie sich in erster Linie an Zielen und Maßstäben orientieren, die innerhalb der Wissenschaft als gültig behauptet werden? PISA formuliert zusammenfassend klare politische Ziele: „Das Ziel dieser Analyse ist es, Anhaltspunkte für mögliche Maßnahmen der Bildungspolitik sowohl im Hinblick auf eine Verbesserung der durchschnittlichen Leistungen als auch auf die Gewährleistung einer ausgewogeneren Verteilung der Bildungschancen und -erträge zu liefern.“ (OECD 2001, S. 281). PISA postuliert somit zwei Ziele, ersteres dürfte die Zustimmung aller Kultusminister haben, das zweite auch? PISA ändert die Schulpolitik – dies ist die Hoffnung der Wissenschaftler, zugleich ihre Illusion?

Die wissenschaftlichen Intentionen von PISA erinnern durchaus an die *Euphorie der Bildungsreform der 60er Jahre*. Im Gegensatz zu damals liegen gut begründete, also empirisch abgesicherte Daten über viele Aspekte der Leistungsfähigkeit des deutschen Schulsystems vor. Dennoch widerspricht PISA der Vorsicht, die einst K. J. Tillmann der Wissenschaft hinsichtlich ihres politischen Wirkens empfahl: im Interesse einer „eigenständigen und bedeutsamen Position“ der Erziehungswissenschaft gegenüber der Bildungspolitik solle „an die Stelle direkter Verwertungshoffnungen ein langfristiges Forschungsprogramm“ treten (Tillmann 1991, S. 971). Eher scheint der Optimismus, den Tillmann später aus der Hamburger Entwicklung der 90er Jahre und den Positionen H. Langes gewann (Tillmann 2001, S. 9), die Wagschale wieder zugunsten einer direkten politischen Einflussnahme zu senken: Für Rainer Lehmann – einen der Autoren der Hamburger Untersuchungen – „wird (mit der LAU) deutlich, dass die...’empirische Wende der Bildungspolitik’ ..auf mittlere und längere Sicht unvermeidlich den Modus bildungspolitischer Diskussionen verändern wird.“ (Lehmann 2001, S. 73)

Allerdings: *Wissenschaftler sind keine Politiker* und können diese auch nicht ersetzen. PISA könnte einen gegenteiligen Eindruck erwecken, denn es legt in bestimmten Bereichen eine in Zielen und Wegen übereinstimmende Schulpolitik für alle OECD-Länder nahe – die angekündigten weiteren Untersuchungen werden diesen Trend verschärfen –, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht gegeben sind.

Eine wissenschaftliche Untersuchung macht auf Bedingungen aufmerksam, sie kann ein bestimmtes Handeln nicht erzwingen. Die Befolgung der Emp-

fehlungen wird in Deutschland durch den Föderalismus, durch fehlenden Pragmatismus und das Medienspektakel erschwert, aber nicht unmöglich gemacht. Ein deutscher Politiker muss allerdings gemäß seiner jeweiligen länderspezifischen und historisch gewachsenen, zudem parteipolitisch entwickelten Bedingungen reagieren. Die Aufnahmebereitschaft für Folgerungen aus PISA – so sie überhaupt eindeutig zu ziehen sind – wird damit beschränkt. Kein Kultusminister kann seine Politik einfach ändern. Die finanziellen Mittel sind begrenzt; Landesregierungen haben sich ein je spezifisches schulpolitisches Profil aufgebaut und dementsprechend die Finanzplanung vorgenommen. Nur was sich als Ergebnis eines längeren Meinungsprozesses abzeichnet, der Politik, Öffentlichkeit, Verwaltung wie Pädagoginnen und Pädagogen erfasst, kann zu Veränderungen führen. PISA kann in diesem Sinne nur bestehende Themen stärken oder schwächen, aber auch zu langsamen Sichtverschiebungen führen.

Beispielsweise war die *Ganztagschule* seit Ende 2000 ein politisches Thema aufgrund von Arbeitsmarkt- und Frauenpolitik geworden; PISA könnte dazu führen, dass sie jetzt auch bildungspolitisch mit dem Ziel der Förderung von Benachteiligten Thema wird, zumal die KMK den „Ausbau schulischer und außerschulischer Ganztagsangebote“ in ihrer ersten Reaktion bereits ‚beschlossen‘ hat (Pressemitteilung zur 296. Plenarsitzung, 6.12.01). Schon die Formulierung weist aber auf einen wichtigen Dissens hin; er hat finanzpolitische wie konzeptionelle Gründe. Auf letztere macht die Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums von 2001 aufmerksam. Zwar hat sich auch das Forum Bildung für Ganztagschulen eingesetzt, jetzt aber erklärt das Bundesjugendkuratorium: „Mit Blick auf die zu erwartende verstärkte Konkurrenz zwischen schulischen und sozialpädagogischen Angeboten für Schulkinder am Nachmittag ist davon auszugehen, dass zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Entscheidung über die Verortung ganztägiger Bildungsangebote getroffen werden kann.“ (Bundesjugendkuratorium 2001, S. 10) Dieses Beispiel mag zeigen, wie wesentliche Fragen der Bildungspolitik in unserer Gesellschaft nicht ausdiskutiert sind, worauf auch der zitierte bayrische Streit verweist sowie die Position des baden-württembergischen Sozialministers Repnik: „Ich warne vor vorschnellen Rückschlüssen für die Kindergärten“ (Pressemitteilung 8. 1. 02). – Ist PISA also nicht mehr als ein Anstoß für vertiefte Diskussionen, nicht aber der Beginn einer besseren Schulpolitik?

PISA will politisch wirken. Dies kann es durch *Einfluss auf die öffentliche Meinung*, allerdings nicht durch direkten Einfluss auf Regierungen. PISA kann zudem einen Aspekte nicht kurzfristig ändern. Konsens ist zwar derzeit ein dominierender Trend der deutschen Bildungspolitik; allerdings sind wir noch nicht so weit, dass der Konsens alle wichtigen Fragen, die sich aus PISA ergeben, betrifft; die oben genannten Auffälligkeiten der PISA-Diskussion zeigen *Grenzen einer Annäherung* an. So fehlt der Konsens über die Probleme und über ein bundesweites gemeinsames Handeln – darüber darf das Forum Bildung nicht hinwegtäuschen. Die grundsätzliche Frage ist aufzuwerfen, ob der Föderalismus überhaupt einen Konsens ermöglicht, der PISA wirken lassen wird?

Will Wissenschaft – verstanden als ein Forum der sachlichen Klärung – ihre Wirkung verbessern, *bedarf es eines Ortes des Nachdenkens, der nicht sofort von Politik bestimmt wird*. Wissenschaft hat immer mit Reflexion zu tun. Po-

litik kann sich diese nicht leisten – öffentliche Reflexion steht dem Bundespräsidenten an, nicht aber dem Minister. Bei letzteren verschränken sich Sachpositionen mit den Bedingungen politischen Handelns; wenn Minister nicht in der Lage sind, diese Verschränkung selber – mit ihren politischen und fachlichen Beratern – zu leisten, sind sie strukturell unfähig, Folgerungen aus wissenschaftlichen Untersuchungen zu ziehen, die nicht wenigstens im Prinzip ihren Konzepten und Möglichkeiten entsprechen. Mit anderen Worten: Wissenschaft kann sich nicht auf die Wirkung der eigenen Überzeugungskraft verlassen, auch nicht auf zufällige günstige politische Konstellationen, die sich schnell ändern können. Auch die Wissenschaft ist daher aufgerufen, an der *Schaffung von Vermittlungsbedingungen zwischen Wissenschaft und Politik* mitzuwirken: ein Votum des Wissenschaftsrates hätte z. B. durchaus Gewicht. Ohne verfassungsergänzende Strukturen ist das politische Scheitern von PISA nicht ausgeschlossen.

Wer Untersuchungen à la PISA macht, muss Wirkungsmöglichkeiten und Folgerungen bedenken. Wer sie verbessern will, muss über Mechanismen zu wirken versuchen, die die einschränkenden Bedingungen minimieren. Insofern wäre ein Filter wünschenswert, auf den sich Kultusminister einlassen können. Dies könnte ein *Sachverständigenrat Bildung*, etwa analog dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, sein. Ihm obläge eine doppelte Aufgabe: Er müsste zum einen für die Politik einen Rahmen schaffen, der aufgrund seiner fachlichen Autorität von dieser nicht einfach beiseite geschoben werden könnte, also das fachliche Element stärker als heute gegenüber parteitaktischen Überlegungen zur Geltung bringen könnte: wie behaupte ich mich gegenüber der Opposition? Wie kann ich ihr Wind aus den Segeln nehmen? Zum andern könnte ein solcher Rat den auseinanderstrebenden föderalistischen Tendenzen gegenüber auf *Grundzüge eines nationalen Systems* angesichts der EU-Herausbildung drängen. Der Mangel eines solchen Rates wäre die fehlende demokratische Legitimation – es müsste daher ein nationales Beratungsgremium, eine ‚*nationale Bildungsversammlung*‘, geschaffen werden, mit dem der Rat ebenso wie mit den Kultusministern die Diskussion suchen müsste (vgl. Schlömerkemper 2000; Wunder 1999; Wunder 2000 b). Stellt man solche Überlegungen an, muss man sich allerdings über eines klar sein: Sie sind Instrumente zur Erzeugung von Konsens, ob auf hohem oder niedrigem Niveau; die Einschätzung ihrer Wirksamkeit hängt also davon ab, wie man die heutigen Differenzen und die Wege zu ihrer Überwindung beurteilt. Immerhin könnte man hoffen, dass solche Gremien einen Druck zum Konsens schaffen.

Ist es sinnvoll, solche neue Strukturen überhaupt zur Debatte zu stellen? Sie scheinen jenseits der realen Möglichkeiten zu liegen. Wahrscheinlicher ist die Fortführung lähmender Auseinandersetzungen, ein Kampf um die öffentliche Meinung mit entsprechenden Simplifizierungen und Tabuisierungen, mit der Gefahr, *dass PISA und seine Ergebnisse allmählich aus der öffentlichen Meinung verschwinden*. Die angekündigten Folgeuntersuchungen könnten dann leicht in Wirkungslosigkeit übergehen, vor allem aber könnte das Bildungssystem dabei Schaden nehmen. Was derzeit als Krise oder Katastrophe wahrgenommen wird, könnte zu einer schleichenden Entwertung des Bildungssystems führen. Man gewöhnt sich an schlechte Meldungen, wirkungsvolle Reformen unterbleiben, eine ‚Spirale nach unten‘ entsteht – auch die hohe Ar-

beitslosigkeit verursacht im Grunde keine politische Unruhe mehr. Angesichts solcher Perspektiven stellt sich denn doch die Frage, ob nicht mit der Einführung neuer Strukturen konservative Verkrustungen aufgebrochen werden könnten – darüber müsste es eine breite gesellschaftliche Debatte geben und die Akteure im Bildungssystem – Wissenschaftler, Gewerkschaft, Verbände, Eltern, Kirchen, Unternehmer usw. – müssten sich für die Einführung neuer Strukturen wie eines Sachverständigenrates und einer ‚Bildungsversammlung‘ stark machen.

## Literatur

- Bundesjugendkuratorium 2001: Streitschrift „Zukunftsfähigkeit sichern! – Für ein neues Verhältnis von Bildung und Jugendhilfe“ Bonn/Berlin 2001
- Deutsches PISA-Konsortium (Hg.) 2001: PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Leske + Budrich
- Forum Bildung: Empfehlungen (Ergebnisse des Forum Bildung I). Bonn 2001
- Klausenitzer, Jürgen 2001: Bildung und globaler Paradigmenwechsel. Die Rolle der Weltbank in der Bildungspolitik. In: Die Deutsche Schule, 93, 2001, 2, S. 242-244
- Lange, Hermann 1999: Qualitätssicherung in Schulen. In: Die Deutsche Schule, 91, 1999, 2, S. 144-159
- Lehmann, Rainer 2001: Systembeobachtung: Lernausgangslage und Lernentwicklung in der Sekundarstufe I. In: Klaus-Jürgen Tillmann, Witlof Vollstädt (Hg.): Politikberatung durch Bildungsforschung. Das Beispiel: Schulentwicklung in Hamburg. Opladen: Leske + Budrich, S. 61-75
- OECD 2001: Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie. Paris: OECD
- Schlömerkemper, Jörg 2000: Konsens und Beteiligung. Ein Plädoyer für mehr Demokratie in der Bildungspolitik. In: Die Deutsche Schule, 92, 2000, 1, S. 6-9
- Tillmann, Klaus-Jürgen 1991: Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik – Erfahrungen aus der jüngsten Reformphase. In: Zeitschrift für Pädagogik, 37, 1991, 6, S. 955-974
- Tillmann, Klaus-Jürgen; Witlof Vollstädt (Hg.) 2001: Politikberatung durch Bildungsforschung. Das Beispiel: Schulentwicklung in Hamburg. Opladen: Leske + Budrich
- Wunder, Dieter 1999: Bildungspolitik muss demokratisch werden. In: Pädagogik, 51, 1999, 12, S.23-26
- Wunder, Dieter 2000a: Auf den Minister, die Ministerin kommt es an. Ein Versuch zu analysieren, wie Bildungspolitik „gemacht“ wird. In: Bernd Frommelt, Klaus Klemm, Ernst Rösner, Klaus-Jürgen Tillmann (Hg.): Schule am Ausgang des 20. Jahrhunderts. Weinheim: Juventa, S. 177-196
- Wunder, Dieter 2000b: Politische Interessenvertretung des Bildungssystems? In: Jörg Schlömerkemper (Hg.) 2000: Differenzen. Über die politische und pädagogische Bedeutung von Ungleichheiten im Bildungswesen. Die Deutsche Schule, 6. Beiheft, S.190-202

*Dieter Wunder*, geb. 1936, Dr. phil., 1972 bis 1981 Leiter der Ganztags Gesamtschule Hamburg-Mümmelmannsberg; 1981 bis 1997 Vorsitzender der GEW; Mitglied des Sachverständigenrats Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung (1997 – 2001);  
Anschrift: Franz-Groedel-Str. 5, 61231 Bad Nauheim;  
E-Mail: [dwunder@planet-interkom.de](mailto:dwunder@planet-interkom.de)