

Brügelmann, Hans; Groeben, Annemarie von der
Ein Netzwerk für Bildungsgerechtigkeit. Begründungen, Aufgaben und Modelle für einen neuen Bildungsrat

formal überarbeitete Version der Originalveröffentlichung in:

formally revised edition of the original source in:

Die Deutsche Schule 110 (2018) 3, S. 251-262



Bitte verwenden Sie in der Quellenangabe folgende URN oder DOI /
Please use the following URN or DOI for reference:
urn:nbn:de:0111-pedocs-180775
10.25656/01:18077

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-180775>
<https://doi.org/10.25656/01:18077>

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

Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

DISKUSSION ZUM SCHWERPUNKTTHEMA

DDS – Die Deutsche Schule
110. Jahrgang 2018, Heft 3, S. ***-***
<https://doi.org/10.31244/dds.2018.03.06>
© 2018 Waxmann

Hans Brügelmann/Annemarie von der Groeben

Ein Netzwerk für Bildungsgerechtigkeit Begründungen, Aufgaben und Modelle für einen neuen Bildungsrat

Zusammenfassung

*Unsere Gesellschaft steht vor einer großen Herausforderung: der unverändert starken Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft und einer bedrückend hohen Zahl an Bildungsverlierer*innen. Fast 6.000 Personen haben sich der Petition angeschlossen, einen „Bildungsrat für Bildungsgerechtigkeit“ einzurichten. Diesem Aufruf zufolge sind die Ursachen für herkunftsbedingte Benachteiligungen so vielfältig und komplex, dass es einer großen gesellschaftlichen Anstrengung bedarf, um sie zu beseitigen, zumindest zu minimieren: von der frühkindlichen Förderung bis hin zur Erwachsenenbildung, von der Schul- bis zur Stadtentwicklung, von der Bildungspolitik bis zur Sozial- und Wirtschaftspolitik. Diskutiert werden verschiedene Modelle für die Konstruktion eines solchen Bildungsrats und ihre spezifischen Stärken bzw. Risiken. Neben Fachleuten aus ganz unterschiedlichen Bereichen müssen vor allem die Erfahrung und die Intelligenz der Praxis repräsentiert sein.*

*Schlüsselwörter: Bildungsgerechtigkeit, Bildungsrat, Bildungsverlierer*innen*

A Network for Educational Justice

Responsibilities of and Reasons and Models for a New Education Council

Abstract

Our society is facing a major challenge: the continuing strong dependence of educational success on social background and a distressingly high number of educational losers. Almost 6,000 people have joined the initiative to set up an “Education Council for Educational Justice.” According to this petition, the causes of milieu-related disadvantages are so diverse and complex that a great political effort is needed to eliminate them, at least to minimize their impact: from early childhood to adult education, from school to urban development, from education policy to social and economic policy. Various mod-

els for the construction of such an Education Council and their specific strengths and risks are discussed. In addition to experts from very different fields, above all the experience and intelligence of practitioners must be represented.

Keywords: educational justice, education council, educational loser

1. Wie steht es um die Bildungsgerechtigkeit in Deutschland?

Die Antwort auf diese Frage hängt offensichtlich davon ab, was unter Bildungsgerechtigkeit verstanden und nach welchen Kriterien sie bemessen wird. So kommt eine Studie, die im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung durchgeführt wurde, zu dem Ergebnis, Deutschland sei „bezüglich Bildungsgerechtigkeit auf einem guten Weg“ (Anger & Orth, 2016, S. 5). Anders urteilt Wilfried Bos, Leiter der aktuellen IGLU-Studie. Die Bildungschancen von Kindern aus sozial schwächeren Familien haben sich dieser Studie zufolge nicht verbessert, sondern weiter verschlechtert. Kommentar von Bos: „Es ist eine einzige Schande“ (zit. in Wegener 2017). Ähnlich bilanziert die Kinderkommission des Deutschen Bundestages:

„Dass es einen starken Zusammenhang zwischen der sozialen Herkunft eines Kindes und seinem Bildungserfolg gibt, ist zwar seit Langem bekannt, doch im Wesentlichen hat sich gerade in den letzten Jahren wenig daran geändert. Die Selektionsprozesse des Bildungswesens beginnen dabei nicht erst in der Schule, sondern schon im vorschulischen Bereich“ (Deutscher Bundestag, 2017, S. 4).

Kriterien sind im einen Fall die Durchlässigkeit des Systems und die Aufstiegsmöglichkeiten, in den beiden anderen die Koppelung von sozialer Herkunft und Bildungserfolg. Die genannten Studien entsprechen den Standards empirischer Forschung, kommen jedoch zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Zu fragen ist darum: Mit welchem Erkenntnis- und Handlungsinteresse wird nach Bildungsgerechtigkeit gefragt? Und: Was sind die Gründe für die herkunftsbedingte Benachteiligung vieler Kinder und Jugendlicher?

2. Ursachen ausmachen, Erkenntnisse nutzen

Am Beispiel der Stadt Essen schildert ein ZEIT-Artikel die Situation von zwei Grundschulen in unterschiedlichen Stadtteilen. Bilanz des Autors:

„Die Bildungsungerechtigkeit hat viele Gründe, einer der wichtigsten lautet: In Deutschland wird das Ungleiche vom Staat immer noch gleich behandelt. Wäre es anders, müsste es für die Schüler im armen Essener Norden ein Vielfaches mehr an Lernangeboten geben als im Essener Süden“ (Spiewak, 2017).

Das sei kein lokales Problem; „Essen ist überall“. In Hamburg haben sich bereits vor einigen Jahren die Leiter von Stadtteilschulen in einem „Brandbrief“ an den Senator gewandt und von einer „nicht mehr hinnehmbaren Häufung von Problemlagen“ (P.U. Meyer, 2012) gesprochen. „Kumulative Benachteiligung“ heißt das in der Sprache der Bildungsforschung. Insbesondere in Ballungsgebieten werden Schulen der „Zweiten Säule“ dann zu „Restschulen“, wenn das Gymnasium bis zu 60 Prozent aller Kinder aufnimmt und die Probleme ungleich verteilt sind, wenn die Aufgabe der Inklusion und der Integration von Geflüchteten weitgehend nach „unten“ abgeschoben wird, wo sich ohnehin die Kinder mit herkunftsbedingten Defiziten, mit Lernproblemen und Verhaltensauffälligkeiten häufen, wenn also die „Häufung von Problemlagen“ ein gleichwertiges Lernangebot und damit gleiche Bildungschancen verhindert. So entstehen „Bildungsverlierer*innen“.

Warum auch sozial benachteiligte Kinder gleichwohl zu „Bildungsgewinner*innen“ werden können, untersucht eine neue PISA-Sonderstudie mit dem Titel „Erfolgsfaktor Resilienz“ (OECD, 2017). Eine gute soziale Mischung an der Schule, ein positives Schulklima, niedrige Lehrerfluktuation, vertrauensvolle Beziehungen, eine motivierende Schulleitung – das sind, so die Ergebnisse der Studie, solche Faktoren. Vor allem kommt es auf das Wie des Lernens an: Resilienz kann demnach entstehen, „wenn Schülerinnen und Schüler anhand von projektorientierten und praxisnahen Lerninhalten die Anwendbarkeit von Gelerntem erleben, ihr eigenes Lernen steuern und so ihre eigene Selbstwirksamkeit erfahren können.“ (Ebd., S. 3)

In der pädagogischen Praxis sind solche Grundsätze und Ziele seit langem bekannt, und viele Schulen verfahren nach ihnen. Warum greifen sie nicht überall? Anders gefragt: Was kann getan werden, damit die Bildungschancen für alle Kinder gerecht verteilt sind?

Auskunft über den Lern- und Leistungsstand von Schüler*innen geben die an Jahrgangsnormen orientierten bekannten Vergleichsstudien. Ihre Ergebnisse blenden individuelle Lernvoraussetzungen und -verläufe aus, so dass in der öffentlichen Wahrnehmung häufig als Ranking von Schulqualität interpretiert wird, was in Wirklichkeit die soziografische Schichtung widerspiegelt. Ein Beispiel: In der jüngsten IGLU-Lesestudie wird Viertklässler*innen folgende Situation vorgegeben: Das Mädchen Marie lebt auf einem Bauernhof und hat dort, wie alle Familienmitglieder, Aufgaben zu erfüllen. Sie kümmert sich um die Hühner und soll die widerspenstigen Tiere abends in den Käfig treiben. Sie beschwert sich; die Mutter antwortet: „Ich hätte gern deine Aufgabe“. Im Test soll nun ein Kind – nennen wir es Jelan – diese Aussage bewerten. Jelan verpasst die richtige Antwort. Sie kann lesen, versteht aber den Sinn der Aufgabe nicht, weil sie keine Anschauung mit ihr verbindet. Sie kennt keinen Bauernhof, hat vielleicht noch nie ein Huhn gesehen und versteht das Wort „widerspenstig“ nicht. Hier wird also kein Lese-Defizit ermittelt, sondern ein Weltwissen-Defizit, das mit entsprechender Begriffs- und Spracharmut einhergeht. Aus vergleich-

baren Gründen scheitern viele Schüler*innen am schulischen Lernpensum und an Testaufgaben. Noch so viele Tests helfen dagegen nicht. Es kommt vielmehr darauf an, die vorschulische Bildung und die Arbeit der Schulen so zu stärken, dass allen Kindern vielfältige Lebens-, Kultur- und Spracherfahrungen ermöglicht und damit die Voraussetzungen für erfolgreiches schulisches Lernen für viele von ihnen allererst geschaffen werden.

3. Aufgaben benennen, die Öffentlichkeit einbeziehen

Der Autor und die Autorin dieses Beitrags gehören zu einer aus fünf Personen bestehenden Initiativgruppe¹, die sich mit einer Petition an die Öffentlichkeit gewandt hat (URL: www.wir-wollen-bildungsgerechtigkeit.de). Etwa 200 bekannte Persönlichkeiten haben mit unterzeichnet, weitere 5.700 haben sich über das Internet-Forum „Bildungsrat für Bildungsgerechtigkeit“ angeschlossen. Diesem Aufruf zufolge sind die Ursachen für Bildungsungerechtigkeit so vielfältig und komplex, dass es einer großen gesellschaftlichen Anstrengung bedarf, um sie zu beseitigen, zumindest zu minimieren. Die demnach zu leistenden Aufgaben erfordern die Zusammenarbeit vieler Verantwortlicher, um die folgenden Ziele zu erreichen:

- Es gibt keine „Ghettos“ und keine Parallelgesellschaften in unseren Städten. Kinder finden in ihrem Stadtteil eine „gute soziale Mischung“, vielfältige kulturelle Anregungen, Spiel- und Sportgelegenheiten vor, ebenso wie später in ihren Schulen. → Kommunen
- Für alle Kinder gibt es Krippen- und Kita-Plätze. Generell wird die fröhliche Bildung aufgewertet; in dieser Forderung stimmen übrigens viele Studien überein. Unter Leitung von gut ausgebildeten Fachkräften und auf der Grundlage von Bildungsplänen können Kinder die für ihre Entwicklung förderlichen vielfältigen Primärerfahrungen machen, wachsen durch aktive Teilhabe in unsere Kultur hin ein. Neugier, Lernfreude, Forschergeist werden durch vielfältige Angebote herausgefordert, soziale Kompetenzen und Hineinwachsen in die Schriftsprachkultur gleichermaßen gefördert. → Kommunen, Staat
- Die Übergänge von Kitas in Grundschulen und später in weiterführende Schulen werden in gemeinsamer Verantwortung der beteiligten Einrichtungen individuell flexibel gestaltet, mit dem Ziel, dass an diesen Schwellen keine „Bildungsverlierer*innen“ entstehen. Die weiterführenden Schulen sind darum gleichwertig: unterschiedlich profiliert, aber alle Abschlüsse offen lassend. → Staat, Kultusminister*innen
- Schulqualität bemisst sich nicht nur an der Erfüllung von Jahrgangsnormen, sondern an weiter gefassten Maßstäben (z.B. denen des Deutschen Schulpreises).

¹ Prof. Dr. Hans Brügelmann, Dr. Annemarie von der Groeben, Prof. Dr. Hilbert Meyer, Renate Nietzschnann, Prof. Dr. Susanne Thurn.

Oberstes Kriterium ist die individuell bestmögliche Entwicklung aller Schüler*innen. Dazu gehört nicht nur der Erwerb basalen Wissens (Mindeststandards), sondern auch die Entwicklung individueller Leistungsprofile in sozialer Verantwortung: im Zusammenwirken von Unterricht, Schulleben und außerschulischem Lernen. Die Konzepte und Verfahren staatlicher Evaluation tragen dem Rechnung.
→ Erziehungswissenschaft, Kultusminister*innen

- Allen Schulen ist aufgegeben, der Vielfalt und Unterschiedlichkeit ihrer Schüler*innen gerecht zu werden. Besondere Anreize ermutigen die einzelnen Schulen zu konsequenter Unterrichts- und Schulentwicklung in diese Richtung. Lehrerausbildung und Lehrerfortbildung wirken dabei zusammen. → Universitäten, Landesinstitute, Schulverwaltung, Kultusminister*innen
- Lokale Unterstützungsnetzwerke tragen zum Abbau von Bildungsbenachteiligung bei: durch ehrenamtliche Lese- und Lernpatenschaften, Einsatz von Studierenden in Schulen und vielfältige Bildungsangebote in den Ferien (z.B. *Summer-Camps*)
→ Kommunen, Verbände, Vereine, Kultureinrichtungen
- Die berufliche Bildung wird aufgewertet, setzt frühzeitig ein und zielt auf Abschlüsse und Zulassungen, die dem Abitur gleichwertig sind. Alle Schulabgänger*innen haben die Chance, eine Berufsausbildung abzuschließen und später von ihrer Arbeit zu leben. → Wirtschaft, Politik

4. Expertise einholen, Wissen und Verantwortung vernetzen

Die neue Bundesregierung wird einen Nationalen Bildungsrat berufen. Er soll laut Koalitionsvertrag helfen, „die Bildungschancen in Deutschland im gemeinsamen Schulterschluss von Bund und Ländern zu verbessern“ (Koalitionsvertrag, 2018, S. 27). Als Mittel dazu werden genannt: mehr Transparenz, Qualität und Vergleichbarkeit im Bildungswesen.

Das allein wird jedoch keineswegs genügen, wie die vorstehende Aufzählung zeigt. Es kommt vielmehr darauf an, ein Netzwerk der Verantwortung zu schaffen, das nicht an unterschiedlichen Interessen von Verbänden und Parteien und den daraus resultierenden politischen Querelen scheitert. Ein Ding der Unmöglichkeit?

Ein Bildungsrat allein kann das Problem der Bildungsgerechtigkeit ganz sicher nicht beheben. Er kann es aber benennen, seine Ursachen analysieren und alle vorhandenen Kenntnisse nutzen, um Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln. Auch und besonders die Intelligenz der Praxis ist hier gefragt, z.B. die Erfahrungen von Schulen, die zeigen, was im Kleinen möglich ist. Damit solches Wissen und solche Best-Practice-Beispiele auch im Großen wirksam werden können, bedarf es später politischer Entscheidungen, die im Bildungsrat vorgedacht werden.

Wie aber sollte ein Bildungsrat zusammengesetzt sein, der dies alles leisten kann?

5. Organisation des Bildungsrats – mögliche Modelle

Die aktuelle Diskussion über die Einrichtung eines „Nationalen Bildungsrats“ ist geprägt durch zwei immer wieder geäußerte Urteile: Der „alte“ Bildungsrat (1965–1975) sei „gescheitert“, während der Wissenschaftsrat für den Hochschulbereich bis heute erfolgreich arbeite (vgl. u. a. Thies, 2012; Spiewak, 2018). Deshalb empfiehlt sich eine Orientierung an letzterem als Modell für einen neuen Bildungsrat (vgl. etwa Baumert et al., 2012; Burchardt, 2012). Beide Einschätzungen sind diskussionswürdig, wenn man an unsere Forderung denkt, angesichts der drängenden Probleme in diesem Bereich einen inhaltlich stärker fokussierten „Bildungsrat für Bildungsgerechtigkeit“ (BfB) einzurichten. Zudem sind die verfügbaren Optionen vielfältiger, als die obige Gegenüberstellung vermuten lässt.

Zum ersten Punkt: Beim „alten“ Bildungsrat kritisierte Thies (2012, S. 112) als „Konstruktionsfehler“, dass Politik und Verwaltung nicht zureichend eingebunden gewesen seien, da die Regierungskommission – anders als beim Wissenschaftsrat – kein Stimmrecht bei der Verabschiedung der Empfehlungen gehabt habe. Heinrich Bauersfeld, von 1971 bis 1974 selbst Vorsitzender des Bildungsrat-Ausschusses „Strategien der Curriculum-Entwicklung“, sieht die Ursache für die Auflösung des Bildungsrats dagegen eher in Konflikten zwischen den SPD- und den CDU-regierten Ländern² (so auch H.J. Meyer, 2012). Es sei zwar richtig, dass nur beim Wissenschaftsrat die Beschlüsse durch die gemeinsame Abstimmung der Wissenschaftskommission mit der Verwaltungskommission bindend waren und sind, es habe aber beim Bildungsrat starke indirekte Einflüsse von bildungspolitischer Seite gegeben. Das begann in den Fachausschüssen, in denen Verwaltungsvertreter*innen ihre Expertise beratend, aber durchaus selbstbewusst³ in die Verhandlungen einbrachten. Die dort erarbeiteten Entwürfe wurden auf der nächsten Stufe in der Bildungskommission verhandelt, in der nicht nur eine breitere Streuung der fachlichen Expertise gegeben war, sondern auch die Herkunft der Mitglieder (mehrheitlich von den Kultusminister*innen benannt) für einen Abgleich mit den Entwicklungen in den verschiedenen Bundesländern sorgte. Schließlich kam es zur Diskussion der Vorschläge im gemeinsamen Ausschuss von Bildungskommission und Regierungskommission, auf deren Zustimmungsbereitschaft hin die Empfehlungen – wenn auch nur informell – schon vorweg überprüft wurden. Vor allem aber: Selbst dort, wo Empfehlungen des alten Bildungsrats nicht direkt umgesetzt werden konnten, haben ihr Tenor und die konkret entwickelten Konzepte die bildungspolitische und pädagogische Diskussion in der alten Bundesrepublik über mehrere Jahrzehnte maßgeb-

2 Persönliche Mitteilung an Hans Brügelmann vom 07.02.2013, der damals Assistent dieses Ausschusses war und dessen Beiträge zum vorliegenden Text auch durch die damals gewonnenen Binnensicht geprägt sind.

3 Beispielhaft sei der Kommentar eines Verwaltungsvertreters genannt, der während der Beratungen lächelnd darauf hinwies: „Das können Sie gerne so machen, Herr Vorsitzender, aber damit ist Ihre Empfehlung für ein Drittel der Bundesbevölkerung tot.“

lich geprägt und damit mittelbar eine starke Wirkung entfaltet. Insofern bedeutet die Auflösung des Gremiums 1975 nicht, dass der alte Bildungsrat „gescheitert“ ist.

Davon abgesehen gibt es mehr als die beiden aus unserem Bildungssystem bekannten Alternativen, wie schon ein Blick auf andere Nationen zeigt, in denen man sehr unterschiedliche Konstellationen von „Education Councils“ findet (vgl. Brans, Fobé & van Damme, 2010). Das betrifft ihren Auftrag und ihre Arbeitsweise, die Zusammensetzung und die Verortung im jeweiligen bildungspolitischen Gefüge. Die zu klarenden unterschiedlichen Optionen für die Institutionalisierung eines solchen Gremiums sind: Fokussierung auf eine eng begrenzte Fragestellung vs. Offenheit des Auftrags; Auswahl der Mitglieder im Blick auf fachliche Expertise oder auf gesellschaftliche Repräsentativität; Auswahl durch Delegation, Wahl oder Los; enge Interaktion mit politischen Gremien und Entscheidungsträgern vs. Distanz; Verbindlichkeit der Arbeitsergebnisse oder bloßer Empfehlungscharakter. In den Fallstudien aus sechs Nationen von van Damme, Brans und Fobé (2011) wird deutlich, dass jede Konstellation ihre Stärken und ihre Schwächen hat, z.B. unter dem Gesichtspunkt der Innovationskraft einerseits gegenüber den Umsetzungschancen andererseits.

Mit Blick auf diese Alternativen sind die aktuell diskutierten Vorschläge zur Einrichtung eines BfB zu überdenken:

Modell A: Der Wissenschaftsrat als Zwei-Kammer-System

Für die Robert Bosch Stiftung hatten schon Baumert et al. (2012) einen Nationalen Bildungsrat vorgeschlagen, dessen Konstruktion sich an Rolle und Struktur des Wissenschaftsrats orientieren sollte. In eine ähnliche Richtung geht aktuell der Vorschlag von Bundesbildungsministerin Karliczek – mit dem allerdings eher formal bestimmten Auftrag, die Vergleichbarkeit von Unterricht und Abschlüssen zu verbessern.

Die vorgeschlagene Ansiedlung des Gremiums beim Bundespräsidenten ist wichtig, um die Unabhängigkeit und die Autorität des Gremiums zu stärken. Für das spezifische Anliegen eines BfB ist das Wissenschaftsrat-Modell aber aus verschiedenen Gründen problematisch:

- Bildungskommission und Regierungskommission entscheiden gemeinsam, was die Umsetzungschancen der Beschlüsse stärkt, aber ihre Innovationskraft mindert.
- Auswahlkriterium für die Mitglieder der Bildungskommission ist ihr (wissenschaftlicher) Sachverstand. Die Repräsentanz zivilgesellschaftlicher Initiativen und Verbände spielt demgegenüber nur eine sekundäre Rolle, obwohl es um politisch hoch umstrittene Optionen geht, für die eine auf gesellschaftliche Akzeptanz zielende Konsenssuche besonders wichtig ist.

- Die einzuwerbende „Expertise“ beschränkt sich auf den Bildungsbereich. Bedeutende Ursachen für Bildungsungleichheiten sind aber nicht systemimmanent zu lokalisieren; sie erfordern Maßnahmen in verschiedenen Politikfeldern.

Auch H.J. Meyer (2012) hatte davor gewarnt, den Wissenschaftsrat vorschnell als Modell für einen neuen Bildungsrat zu nehmen, zumal die Besetzung angesichts der unterschiedlichen Aufgaben und Umsetzungskontexte eigenen Kriterien folgen und vor allem die „kollektive Erfahrungsweisheit“ (S. 130) der Praxis stärker berücksichtigen müsse.

In dieser Hinsicht bietet die Konstruktion des alten Bildungsrats (1965–1975) eine interessante Alternative: Während er mit seinen Empfehlungen die Politik nur beraten konnte und hinnehmen musste, dass alle Entscheidungen in deren Kompetenz fielen, er selbst allenfalls in deren Vorfeld öffentlichen Begründungsdruck erzeugen konnte, hatte die Politik ihrerseits bei der Entwicklung von Empfehlungen nur eine beratende Rolle, die, wie oben dargelegt, ebenfalls einen informellen Druck erzeugen, aber abweichende Beschlüsse nicht verhindern konnte – ein System sorgfältig austarierter *Checks and Balances*, das deshalb nicht vorschnell zu den Akten gelegt werden sollte!

Modell B: Das Vorbild „alter“ Bildungsrat

Ein BfB macht nur Sinn, wenn er durch seine Konstruktion in der Lage ist, einen neuen Blick auf alte Probleme zu werfen, vor allem aber das im Bildungsbereich hohe „Streitpotential“ (H.J. Meyer, 2012, S. 129) konsensorientiert aufzufangen. Das muss Folgen haben für seine Zusammensetzung und für das Arbeitsprogramm, aber auch für eine klare Befristung seines Auftrags, z.B. auf etwa zwei Jahre.

So wichtig Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung von der frühkindlichen bis zur beruflichen Bildung sind – Bildungsgerechtigkeit lässt sich nicht als eine rein pädagogische bzw. bildungspolitische Frage bearbeiten. Maßnahmen müssen auf verschiedenen Ebenen und mit jeweils unterschiedlichen Partner*innen entwickelt und durchgesetzt werden. Auch deshalb kann ein BfB kein Entscheidungsgremium sein, werden KMK und BMBF ihre Zuständigkeiten behalten, aber in höherem Maße als bisher gemeinsame Programme aufsetzen müssen (s. unten Modell D).

Wirksam werden können die Empfehlungen des Bildungsrats nur über seine gesellschaftliche Akzeptanz: Neben einer hohen fachlichen Kompetenz seiner Mitglieder müssen deshalb sehr unterschiedliche Erfahrungen und Interessen repräsentiert sein: Erfahrungen von Pädagog*innen, Kindern/Jugendlichen und Eltern, Einsichten aus der pädagogischen Praxis, Positionen der Armuts- und Migrationsforschung, Erfahrungen und Konzepte der Wohlfahrtsverbände u.a.m.

Zudem muss es sich um ein diskussionsfähiges Gremium von 15 bis 20, maximal 25 Persönlichkeiten handeln. Zusätzliche Kompetenz kann dann – wie beim alten Bildungsrat – über die Bildung von Ausschüssen und durch Anhörungen bzw. über Gutachten eingeholt werden.

Doch es ist auch eine ganz andere Konstruktion denkbar:

Modell C: Die Bürgerversammlung

Vorbild für einen BfB als Bürgerversammlung sind Kommissionen, die in anderen Nationen eingerichtet wurden, um bei besonders heiklen Entscheidungen ideologische oder parteipolitische Fronten aufzubrechen, zum Beispiel bei der Frage: Sollen Abtreibungen legalisiert werden? Für diese in Irland äußerst umstrittene Frage

„beriefen die Politiker im Oktober 2016 eine Bürgerversammlung ein: 99 Iren, ganz normale Menschen, darunter einige, die von den selbst ernannten Demokratierettern im Hamburger Schanzenviertel bestenfalls misstrauisch beäugt würden. Ein Jahr lang werden sie tagen, ein Wochenende im Monat. Sie sprechen mit Experten, Medizinern, Ethikern, Juristen, Frauen, die abgetrieben haben, Frauen, die nicht abgetrieben haben. Noch bis April werden sie über das Thema debattieren. Danach über den Klimawandel, eine Wahlreform, die Überalterung Irlands. Anschließend schicken sie Empfehlungen an das Parlament“ (Bebner, Stelzer & Uchatius, 2017).

Analoge Gremien hat es auch schon in anderen Ländern gegeben (z. B. in Island und Kanada), und zum Teil wird das Verfahren auch auf der regionalen oder lokalen Ebene erprobt (vgl. URL: <https://de.wikipedia.org/wiki/Demarchie>).

Obwohl die Beschlüsse einer Bürgerversammlung die Politik nicht binden können, erzeugen sie einen starken Begründungsdruck für abweichende Entscheidungen staatlicher Instanzen. Auch wenn in Deutschland kaum jemand etwas „gegen Bildungsgerechtigkeit“ einzuwenden hat, stecken die Schwierigkeiten in den Details: Inklusion und die Struktur der Sekundarstufe sind ideologisch ähnlich aufgeladene Themen wie die Abtreibung in Irland, so dass es lohnen könnte, für die Reform des Bildungssystems über ein analoges Format nachzudenken. Die erforderliche Expertise kann auch bei dieser stark auf gesellschaftliche Repräsentanz setzenden Konstruktion über Anhörungen und die Vergabe von Gutachten gestärkt werden.

Als Initiatoren eines solchen, für viele in unserem System etablierten Kräfte ungewöhnlichen, Experiments kämen in Deutschland aktuell allerdings wohl nur Stiftungen in Frage.

Modell D: Eine Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung

Vor allem wenn man sich für Modell B oder C entscheidet, braucht der Bildungsrat ein operatives Gegenlager, das die Empfehlungen politisch autorisiert und über gemeinsame Entscheidungen umsetzt.

Auch hier lohnt ein Blick zurück. Denn 1970 wurde die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK) durch ein Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern gegründet, fünf Jahre später wurde ihr Auftrag auf Forschungsförderung erweitert (vgl. URL: www.blk-bonn.de/blk-rueckblick.htm; inzwischen als Gemeinsame Wissenschaftskonferenz – GWK – ganz auf Forschungsplanung beschränkt). Auftrag der BLK war die Verabschiedung eines „Bildungsgesamtplanes“, der inhaltlich wie finanziell Eckdaten für die Entwicklung des Bildungswesens festlegen und durch Modellversuche konkrete Impulse für seine Weiterentwicklung geben sollte. Die BLK war eine reine Regierungskommission, an deren Sitzungen beratend u.a. Vertreter des Wissenschaftsrates teilnahmen – sozusagen spiegelbildlich zur Kompetenzverteilung im Bildungsrat. Für unser Thema „Bildungsgerechtigkeit“ ist die BLK-Konstruktion interessant, weil sie ihre Maßnahmen eng mit Aktivitäten der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Finanz- und Sozialpolitik abgestimmt hat. Als Pendant zum BfB könnte sie also – z.B. durch die Kooperation mit den entsprechenden Fachministerien auf Bundes- und Landesebene und mit den kommunalen Spitzenverbänden – auch systematisch breiter angelegte Programme ermöglichen.

6. Zusammenfassung

Politikberatung findet im Spannungsfeld unterschiedlicher Erwartungen und Interessen statt: Die unterschiedlichen Sichtweisen und Interessen von Politiker*innen, Fachleuten und gesellschaftlichen Gruppen müssen dabei austariert werden, wenn Empfehlungen Akzeptanz finden sollen, d.h., Beratungsgremien müssen als Brückenbauer „Grenzarbeit“ leisten (van Damme et al., S. 126).

Wie die Überlegungen zu den vier Modellen zeigen, gibt es für diese Aufgabe keine optimale Lösung: Jeder Strukturvorschlag enthält besondere Chancen und hat seine spezifischen Beschränkungen. Je nach den politischen Konstellationen ist es deshalb klug, pragmatisch eher die eine oder andere Variante ins Spiel zu bringen, dann aber darauf zu achten, dass deren Potenziale möglichst weitgehend genutzt und ihre Risiken minimiert werden. Für ein sobrisantes und in der konkreten Umsetzung umstrittenes Thema wie Bildungsgerechtigkeit ist vor allem eine Stärkung des zivilgesellschaftlichen Engagements wichtig. Es geht um mehr als eine nur formale Vereinheitlichung von Anforderungen und Rahmenbedingungen. Bund und Länder

müssen sich jetzt ihrer Verantwortung für mehr Bildungsgerechtigkeit stellen und rasch aktiv werden. Denn wie es in unserer Petition heißt: Die Zeit drängt.

Literatur

- Anger, C., & Orth, A.K. (2016). *Bildungsgerechtigkeit in Deutschland. Eine Analyse der Entwicklung seit dem Jahr 2000*. Zugriff am 26.05.2018. Verfügbar unter: www.kas.de.
- Berbner, B., Stelzer, T., & Uchatius, W. (2017). Rechtspopulismus. Zur Wahl steht: Die Demokratie. *DIE ZEIT* Nr. 4 vom 02.02.2017. Zugriff am 26.05.2018. Verfügbar unter: <https://www.zeit.de/2017/04/rechtspopulismus-demokratie-wahlen-buergerversammlungen-politisches-system-griechenland>.
- Brans, M., Fobé, E., & van Damme, J. (2010). *Education Councils in Europe. Balancing Expertise, Societal Input and Political Control in the Production of Policy Advice*. Brüssel: Public Management Institute.
- Baumert, J., Dittmann, A., Oelkers, J., Rau, H., Tenorth, H.-E., Thies, E., et al. (2012). *Plädoyer für die Einrichtung eines Nationalen Bildungsrats*. Hrsg. von der Robert Bosch Stiftung. Zugriff am 26.05.2018. Verfügbar unter: http://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2018-04/Plaedyoer_Nationaler_Bildungsrat.pdf.
- Burchardt, U. (2012). Good Governance für die vielfältige Bildungsrepublik: Bildung braucht einen Rat und eine Strategie. In U. Erdsiek-Rave & M. John-Ohnesorg (Hrsg.), *Nationale Bildungsstrategie* (Schriftenreihe des Netzwerk Bildung). Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. Zugriff am 26.05.2018. Verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/09429.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2017). *Stellungnahme der Kommission zur Wahrnehmung der Belange der Kinder (Kinderkommission) des Deutschen Bundestages zum Thema „Kinderarmut“*. Zugriff am 26.05.2018. Verfügbar unter: https://www.bundestag.de/blob/497498/c66c37d42ba37444019e0db142d6877f/stellungnahme_kinderarmut-data.pdf.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Zugriff am 29.05.2018. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html>.
- Meyer, H.J. (2012). Der Bildungsrat – Gespenst oder Neugeburt? *Denkströme. Journal der Sächsischen Akademie der Wissenschaften zu Leipzig*, 9, 125–131. Zugriff am 26.05.2018. Verfügbar unter: <http://www.denkstroeme.de/heft-9>.
- Meyer, P.U. (2012). Schulleiter schicken Brandbrief an Senator. *DIE WELT* vom 01.02.2012. Zugriff am 29.05.2018. Verfügbar unter: https://www.welt.de/print/die_welt/hamburg/article111938119/Schulleiter-schicken-Brandbrief-an-Senator.html
- OECD (2017). *Erfolgsfaktor Resilienz. Eine PISA-Sonderauswertung*. Zugriff am 26.05.2018. Verfügbar unter: www.oecd.org/berlin/publikationen/pisa-2015-resilienz.htm.
- Spiewak, M. (2017). Mehr Ungleichheit, bitte! *ZEIT online* vom 13.12.2017. Zugriff am 26.05.2018. Verfügbar unter: <https://www.zeit.de/2017/52/bildungspolitik-ungleichheit-armut-reichtum>.
- Spiewak, M. (2018). Weise für das Land. Die große Koalition will einen „Nationalen Bildungsrat“ einrichten. *DIE ZEIT* Nr. 17 vom 19.04.2018, 66.
- Thies, E. (2012). Über die Idee eines nationalen Bildungsrats. Ein Beitrag zur Bildungspolitik. *Denkströme. Journal der Sächsischen Akademie der Wissenschaften zu Leipzig*, 9, 107–118. Zugriff am 26.05.2018. Verfügbar unter: <http://www.denkstroeme.de/heft-9>.
- van Damme, J., Brans, M., & Fobé, E. (2011). *Balancing Expertise, Societal Input and Political Control in the Production of Policy Advice. A Comparative Study of*

Education Councils in Europe. *Halduskultuur – Administrative Culture*, (12) 2, 126–145.

Wegener, Basil (2017). Deutschland fällt beim Lesen zurück. *FR.de [Frankfurter Rundschau online]* vom 05.12.2017. Zugriff am 29.05.2018. Verfügbar unter: http://www.fr.de/leben/familie_lifestyle_tiere/frauen_familie_senioren/weckruf-fuer-grundschulen-deutschland-faellt-beim-lesen-zurueck-a-1401796.

Hans Brügelmann, Prof. Dr. em., geb. 1946, Professor für Grundschulpädagogik und -didaktik an der Universität Siegen, Bildungsjournalist.

Anschrift: Admiralstr. 14, 28215 Bremen

E-Mail: hans.bruegelmann@grundschulverband.de

Annemarie von der Groeben, Dr. h. c., geb. 1940, Schulreformerin, ehemalige Didaktische Leiterin der Laborschule Bielefeld, Vorsitzende des Vereins Tabula für Bildungsgerechtigkeit.

Anschrift: Ellerstraße 29, 33615 Bielefeld

E-Mail: annemarie@v-d-groeben.de