

## Die Logik der Bildungspolitik

### Bildungsdefizite als verfassungspolitische Herausforderung

#### *Wie wichtig ist Bildung?*

Nichts ist für die Gesellschaft wichtiger als Bildung. Dies ist ein wahrer Satz in einer Welt, die zivilisiert genug wäre, um sich nicht in selbstverschuldete Katastrophen zu stürzen. Er ist zumindest wahr, wo nicht fahrlässig der innere oder äußere Frieden gefährdet, wo nicht die Umwelt oder der wirtschaftliche Wohlstand oder beide aufs Spiel gesetzt werden. Aber Bildung im weitesten Wortsinn ist auf Dauer auch die wichtigste Voraussetzung dafür, dass solchen Katastrophen vorgebeugt wird. Insofern gibt es durchaus guten Grund, Bildung als das höchste aller gesellschaftlichen Güter einzustufen, und zwar um so mehr, je umfassender man den Bildungsbegriff definiert.

Wer Bildung sagt, meint damit natürlich sehr Verschiedenes, und wer den Begriff Bildung hört, denkt dabei an sehr verschiedene Aspekte von Bildung. Für manche, in der wachsenden Wissensgesellschaft zumal, ist Bildung in erster Linie eine ökonomische Notwendigkeit, in ihrer Eigenschaft nämlich als berufsvorbereitende und berufliche Bildung, die das notwendige Wissen für die Ausübung von Erwerbstätigkeiten beinhaltet und die Weitergabe solchen Wissens durch Eltern und Lehrer ermöglicht. Ökonomen benennen das Produkt solcher Bildung mit dem spröden Begriff Humankapital. Die üppige Ausstattung mit Humankapital ist in modernen Gesellschaften in der Tat zum wichtigsten Quell des individuellen wie des kollektiven Wohlstands geworden.

Andere sehen in der Bildung - und dies mit ebenso gutem Recht - das Gegenteil von ökonomischer Notwendigkeit, nämlich eine geistige Befreiung von derselben. Für sie beginnt die eigentliche Bildung dort, wo das ökonomisch erforderliche, vielleicht wirklich unverzichtbare Wissen endet. Bildung in diesem Sinn ist ein immaterieller Luxus, eben jener Luxus nämlich, der dem Leben jenseits aller Ökonomie Sinn und Glanz verleiht. Auch dies vermag Bildung - und nur sie - im besten Fall tatsächlich zu leisten, und auch in die-

---

sem Sinn wäre sie als das höchste wenn nicht aller menschlichen, so doch aller gesellschaftlichen Güter einzustufen.

Bildung ist daneben natürlich immer auch eine notwendige Voraussetzung für rationale politische Prozesse. Besonders offenkundig ist dies für die Demokratie, die ja auf der Annahme gründet, der Bildungsstand der Bürger reiche aus, um komplexe politische Prozesse zu ihrem eigenen Wohl lenken zu können. Auch in diesem politischen Sinn ist Bildung wiederum zu einer schiere Notwendigkeit, die das Funktionieren politischer Gemeinwesen ermöglicht, zum anderen ist sie, insoweit nämlich das politische Gemeinwesen mehr leisten und mehr bieten soll als den ökonomisch unerlässlichen Zusammenhalt, zugleich ein Luxus, den eine entwickelte Gesellschaft sich auch auf Kosten möglichen materiellen Wohlstands zu gönnen entschließt. Auch auf der politischen Ebene kann Bildung somit zu einem sinnstiftenden Element werden, zum Identifikationsobjekt auch, das selbsterzeugte Gemeinsamkeiten schafft und damit gesellschaftlichen Zusammenhalt sichern hilft.

Bildung ist also auf vielfältige Weise bereichernd. Sie begründet Wohlstand, sie stiftet Sinn, und im besten Fall schafft sie hierbei menschliches Glück. Diese Funktionen erfüllt Bildung allerdings nicht als gesamtgesellschaftliche Durchschnittsgröße, sondern sie tut es im wünschenswerten Maß nur, wenn sie zudem in der Gesellschaft auf verträgliche Weise verteilt ist. Nicht nur das allgemeine Bildungsniveau ist also ausschlaggebend dafür, ob und wie Bildung ihre segensreichen Wirkungen entfaltet, sondern auch das innergesellschaftliche Bildungsgefälle. Starke Bildungsdiskrepanzen, seien sie quantitativer, qualitativer oder inhaltlicher Art, wirken auf die Gesellschaft desintegrativ. Sie unterminieren nicht nur das kulturelle und politische Zusammengehörigkeitsgefühl, sondern auch die spontane innergesellschaftliche Solidarität. Wenn die Ausstattung mit Bildung innerhalb einer Gesellschaft zu stark auseinanderklafft, erschwert dies eine wahrhaft solidarische Bildungspolitik, und es erschwert auch den Konsens über solidarische Politik im allgemeineren Sinn von Sozialpolitik. Um aber eine Bildungsmisere zu überwinden, bedarf es außerordentlicher politischer Anstrengungen, die nur in einem breit angelegten solidarischen Konsens zu bewältigen sind. Eine Bildungsmisere nämlich ist niemals nur Ergebnis von Verfehlungen des politischen Entscheidungsalltags. Sie hat tiefere Ursachen, denen auch in der politischen Ordnung nachzuspüren ist.

---

### *Eine Diagnose des Bildungszustandes*

Wenn in einer halbwegs geordneten und befriedeten Welt nichts wichtiger ist als Bildung, dann gilt auch, dass es keine höherangige gemeinschaftliche Aufgabe geben kann als die Bildungspolitik. Dies ist in der Tat eine intuitiv einleuchtende Erkenntnis. Wo und solange der Frieden, die natürlichen Lebensgrundlagen und die wirtschaftliche Stabilität halbwegs gewahrt bleiben, würde die Bildungspolitik auf ganz selbstverständliche Weise den obersten Rang in der politischen Willensbildung einnehmen. Auch wenn sie es nicht unbedingt im Sinne einer Dominanz der tagespolitischen Diskussionen täte, würde sie doch zumindest unter den langfristigen Aufgaben auf der politischen Agenda einen unangefochtenen Spitzenplatz einnehmen.

Wie aber können die Bürger - und wie können für sie und mit ihnen die Politiker - feststellen, welcher bildungspolitische Handlungsbedarf besteht? Wie können und sollen sie den Stand der Bildung messen, und wie vor allem bildungspolitische Ziele bestimmen? Wie können sie wissen und bewerten, was in dieser Hinsicht erreicht ist und - wichtiger noch - was darüber hinaus erreichbar wäre? Nach welchen Kriterien sollen sie Quantität, Qualität und Inhalte von Bildung vorgeben, und wie sich vergewissern, ob gegebene Bildungsziele möglicherweise verfehlt sind?

Der Begriff Bildung bleibt - allen verbalen Präzisierungsversuchen zum Trotz - doch immer zu schwammig und das reale Phänomen Bildung zu komplex, um hierauf unzweideutige Antworten zuzulassen. Bildung lässt sich nicht abfragen. Ob Bildung ihren Zweck erfüllt hat, lässt sich kaum in Zahlen fassen, wie gewissenhaft diese auch immer erhoben sein mögen. Der Erfolg von Bildungsbemühungen ist nicht einmal daran erkennbar, ob Bürger mit ihrem eigenen Leben und der Qualität ihres Gemeinwesens zufrieden sind. Was Bildung wirklich bewirkt, wird allein in einem intuitiven Gedankenexperiment fassbar, das erlebte Realität mit der fiktiven eines anders gebildeten Selbst und einer anders gebildeten Gesellschaft vergleicht. Auch in der Einschätzung realer Bildungsunterschiede ist man weitgehend auf solches intuitive, aus vergleichender Anschauung und Imagination hergeleitete Urteil angewiesen. So lässt sich beispielsweise die Bildung der Gegenwart intuitiv an derjenigen einer noch erlebten jüngeren Vergangenheit, die Bildung einer Nation an derjenigen einer anderen, kulturell möglicherweise anders entwickelten oder die Bildung in urbanen an derjenigen in entlegenen ländlichen

---

Regionen messen, wobei natürlich immer auch Vorurteile in die Bewertung eingehen.

Dies bedeutet indes nicht, dass alle Bemühungen um eine statistische Quantifizierung von Bildung von vornherein wertlos wären. Auch wenn Bildungsstatistiken wenig über den Erfolg von Bildung aussagen, können sie doch Bildungsanstrengungen vergleichen. Sie können Aussagen darüber liefern, wo mehr und wo weniger jener Fertigkeiten gelehrt und gelernt werden, die als Voraussetzungen für die Aneignung von Bildung eine wichtige Rolle spielen. Da zumindest einige dieser Fertigkeiten mess- und damit auch vergleichbar sind, lassen sich Aussagen darüber treffen, wie erfolgreich etwa die Bildungspolitik eines Landes in der Schaffung von Bildungsgrundlagen gewesen ist.

Nicht mehr und nicht weniger ist mit einer ambitionierten Studie wie PISA geleistet worden. Diese Studie hat, auch wenn natürlich ihre Messmethode schon ein gewisses Werturteil über Bildung impliziert, doch einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, die Erfolge nationaler Bildungssysteme zumindest auf einer elementaren Ebene vergleichbar zu machen. Ihre Ergebnisse lassen zwar einen weiten Deutungsspielraum, aus dem zunächst sehr divergierende bildungspolitische Schlussfolgerungen ableitbar sind. Sie zeigen nämlich u.a., dass sehr unterschiedliche nationale Bildungssysteme geeignet sein können, elementare Bildungsvoraussetzungen vergleichsweise gut zu vermitteln, und sie lassen sich insofern für sehr unterschiedliche bildungspolitische Ideologien in Dienst nehmen. Wenn eine solche Studie aber gerade deutschen Schülern überraschend schlechte Grundfertigkeiten zur Aneignung von Bildung attestiert, stellt dies eine bildungspolitisch durchaus gehaltvolle Aussage dar, die ein entsprechend hohes Maß an bildungspolitischer Aufmerksamkeit verdient.

Es wundert nicht, wenn diese Studie in Deutschland, das traditionell über ein ausgeprägtes Selbstbewusstsein als Bildungsnation verfügte, ein starkes Echo fand. Der Befund, dass deutsche Schüler in elementaren Bildungsvoraussetzungen nur noch unteres Mittelmaß darstellen, hat dieses kulturelle Selbstbewusstsein zumindest vorübergehend merklich beschädigt, und zwar besonders bei jenen, die sich selbst als Bildungsbürger im traditionellen Sinn verstehen. Auch wenn ein solcher Befund zur Bestätigung unterschiedlichster bildungspolitischer Vorurteile herangezogen wird, steht doch außer Frage, dass er bildungspolitischen Handlungsbedarf offenbart. Bildungspoliti-

---

sche Untätigkeit, die alles beim Alten ließe, ist die einzige Konsequenz, die sich nach einem solchen Befund offensichtlich verbietet.

### *Die Deutung des Befundes*

Wenn nationale Unterschiede in elementaren Bildungsleistungen diagnostiziert werden und wenn gar diese Diagnose methodisch auf halbwegs soliden Füßen zu stehen scheint, ist damit natürlich für die Ursachenforschung noch wenig getan. Wenn etwa die Fähigkeit von Schülern einer bestimmten Altersgruppe, Texte sinnentnehmend zu lesen und elementare mathematische Rechenfertigkeiten zu demonstrieren, von Land zu Land verschieden ist und wenn auch die interne Verteilung dieser Fertigkeiten von Land zu Land stark divergiert, dann lässt sich dies sicher nicht nur der aktuellen Bildungspolitik und auch nicht nur den jeweils etablierten Bildungssystemen ursächlich zurechnen. Bildung hat immer auch mit dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand zu tun, also damit, wie viel Bildung eine Nation sich leisten kann. Sie hat auch damit zu tun, wie solidarisch die Bürger eines Landes Bildung als öffentliches, also kostenloses Gut bereitgestellt wissen wollen. Und die Bildung der Jüngeren ist zu einem gewissen Grade immer auch ein Ergebnis dessen, was die jeweilige Elterngeneration ihren Kindern auf informelle Weise an Bildung hat vermitteln können. Auch elementare Bildungsvoraussetzungen, die sich aussagefähig statistisch erfassen lassen, sind insofern Reflex nicht nur des ökonomischen, sondern auch des kulturellen Entwicklungsstandes einer politischen Bildungsgemeinschaft, also beispielsweise einer Nation. Was Schüler können, hängt vom Bewusstseinsstand und den Verhaltensweisen von Eltern, Lehrern und Politikern ab, und es ist damit auch Ergebnis einer viele Generationen umfassenden politischen, sozialen und kulturellen Entwicklung. Es könnte sogar, auch wenn dies nicht gemessen werden kann und wohl auch nicht gemessen werden sollte, einer regional oder national ungleichmäßigen Verteilung elementarer Lernfähigkeiten zuzuschreiben sein.

Unterschieden im Bildungsniveau kommt insofern immer auch ein hohes Maß an Schicksalhafterkeit zu. Auch wenn Ursachen hierfür erkennbar und benennbar sind, sind diese doch nur bedingt veränderbar, liegt also nicht immer eine bewusste bzw. schuldhaft Verursachung vor. Dies gilt für die positiven Fälle ebenso wie für die negativen, also auch für Länder, die im internationalen Bildungsvergleich vergleichsweise gut abgeschnitten haben. Deswegen waren in Ländern, denen die PISA-Studie besonders gute Schüler-

---

leistungen attestierte, die Überraschung von Bürgern und Politikern kaum geringer und die Erklärungsversuche kaum weniger nebulös als in Ländern, die hierbei wie Deutschland auf den hinteren Rängen landeten. Insofern überrascht es zunächst auch nicht, wenn eine statistisch ausgewiesene Bildungsmisere in den betreffenden Ländern einerseits lautstark als Fehlleistung von Politikern oder Bürgern, von Lehrern oder Eltern interpretiert wird, dies aber zugleich weitgehend folgenlos bleibt. Es werden rhetorische Schlachten um vertraute bildungspolitische Leitvorstellungen noch einmal geschlagen, Bildungspolitiker und Lehrer werden sogar etwas sensibler für Leistungsdefizite von Schülern, und für manche Schüler mag daraufhin die Aufgabenlast vorübergehend etwas schwerer werden, aber all solches geschieht, ohne dass wirklich durchgreifende bildungspolitische Veränderungen am politischen Horizont erkennbar würden. Kein nationales Bildungssystem erfährt eine grundstürzende Erneuerung, nur weil eine internationale Vergleichsstudie das eigene Land nicht in der Spitzengruppe platziert. Die rhetorische Aufrüttelung, der Nachhall in der öffentlichen Diskussion, wie die PISA-Studie sie in betroffenen Ländern wie Deutschland auslöste, mündet ganz offensichtlich nicht in einen annähernd entsprechenden bildungspolitischen Tatendrang.

#### *Die Ursachen bildungspolitischer Stagnation*

Es liegt natürlich nahe, das offenkundigen Beharrungsvermögen bestehender Bildungssysteme, ihre Resistenz letztlich auch gegenüber negativen Vergleichsergebnissen, schon als Indiz politischer Inkompetenz und institutionalisierten Scheiterns zu deuten. Gerade im gedanklichen Umgang mit Bildungssystemen ist jedoch Vorsicht vor voreiligen Schlussfolgerungen geboten. Die Bildungssysteme sind nicht nur Grundlage und Mittler einer bestehenden Kultur, sondern sie selbst sind zu einem gewissen Grade immer auch deren institutionelle Ausformung. Eine gewachsene Kultur bringt also ihrerseits ein Bildungssystem hervor, wie die Bildungssysteme ihrerseits die jeweilige Kultur eines Landes prägen helfen. Wer die bestehende Institutionalisierung von Bildung in Frage stellt, läuft insofern Gefahr, sich damit außerhalb eines gewachsenen kulturellen Zusammenhangs zu stellen.

Dennoch kann natürlich, je rascher sich eine Gesellschaft nicht nur technologisch und ökonomisch, sondern infolgedessen auch in kultureller Hinsicht wandelt, um so eher das Beharrungsvermögen von Bildungssystemen zur Bedrohung werden. Desto größer wird nämlich das Risiko, dass ein etablier-

---

tes Bildungssystem nicht mehr die zeitgemäßen kulturellen Voraussetzungen schaffen hilft, deren es zur Beherrschung des wirtschaftlichen, technologischen und gesellschaftlichen Wandels bedarf, dass also z.B. Schulen auf der Vermittlung obsolet gewordener Bildungsinhalte und Kulturtechniken beharren. Wo dies der Fall ist, kann es nicht wundern, wenn der gesellschaftliche Respekt vor den Bildungsinstitutionen schwindet und sich ein Gefühl kultureller und bildungspolitischer Orientierungslosigkeit einstellt.

Tatsache ist, dass in den bestehenden Bildungssystemen offenbar niemand, keine Institution und auch keine Person, durch kritische empirische Befunde wie diejenige der PISA-Studie unter zwingenden Rechtfertigungsdruck gerät. Es gibt keinen herausgehobenen politischen Adressaten, der sich als Versager fühlen, der sich in der Öffentlichkeit zu einer unmittelbaren Verantwortlichkeit bekennen oder gar unmittelbare persönliche Konsequenzen fürchten müsste. Es wird keinen Wahlkampf und keine Wahl geben, in der etwa der Befund, dass deutsche Schüler durchschnittlich über deutlich schlechtere Lese- und Rechenfertigkeiten verfügen als Schüler in wirtschaftlich vergleichbar entwickelten Ländern, im Vordergrund der politischen Auseinandersetzung stünde. In der tagespolitischen Auseinandersetzung verliert dieses Thema ziemlich rasch an Brisanz, erkennbar z.B. daran, dass in der Presse die bildungspolitische Debatte rasch in die Randspalten des politischen Feuilletons abgedrängt wird. Es fehlt offensichtlich das politische Klima, in dem vermeintliche bildungspolitische Selbstverständlichkeiten - und damit auch die Grundstrukturen des bestehenden Bildungssystems - bereitwillig in Frage gestellt würden.

Dass dies so ist, hat seine Ursachen nicht in momentanen Wendungen der politischen Entscheidungsprozesse und auch nicht in momentanen ideologischen Befindlichkeiten. Wenn das herrschende politische Klima bildungspolitischer Lethargie Vorschub leistet, sind die Ursachen hierfür auch im Wesen der bestehenden Demokratie zu suchen, müssen also viel grundlegendere ordnungs- bzw. verfassungspolitische Fragen aufgeworfen werden. Es muss z.B. der Frage nachgegangen werden, ob die politische Verantwortlichkeit für die Bildung noch auf zeitgemäße Weise institutionalisiert ist. Es muss gefragt werden, ob im bestehenden System Bildungspolitik noch von Personen bzw. Institutionen betrieben wird, die hierfür die bestmögliche Kompetenz aufbringen und bestmöglich motiviert sind. Dabei muss zum einen in Rechnung gestellt werden, dass die Aufgaben der Bildungspolitik sich zunehmend rascher wandeln und dabei zunehmend anspruchsvoller und

---

komplexer werden. Nicht weniger wichtig ist aber, dass die Anpassung des Bildungssystems an sich wandelnde gesellschaftliche Anforderungen eine äußerst langfristige Aufgabe darstellt, deren sinnvollste zeitliche Recheneinheit eher eine Schülergeneration als eine herkömmliche Legislaturperiode ist. Dieser langfristige Charakter der Bildungspolitik nämlich bietet schon Erklärung genug dafür, warum die Bildungsfrage es in der politischen Willensbildung so schwer hat, den ihr gebührenden hohen Rang einzunehmen.

*Gibt es bildungspolitische Alternativen?*

Man kann natürlich auch diese Eigenschaft der Demokratie, ihre notorische Unfähigkeit also, Problemen wie dem einer drohenden Bildungskatastrophe einen angemessenen Rang einzuräumen, als mehr oder weniger schicksalhaft hinnehmen. Man kann sich damit abfinden, dass die Demokratie in ihrer Eigenschaft als beste aller bisher realisierten Staatsformen in der Bildungspolitik womöglich nicht die besten aller denkbaren Resultate zu erzielen vermag. Man kann also aus gutem Grund von bildungspolitischen Maximalzielen Abstriche machen, weil und solange sich dies als Zugeständnis an ein übergeordnetes demokratisches Prinzip rechtfertigen lässt.

Die Demokratie in ihrer bestehenden Form allerdings kann nur so lange als übergeordnetes Prinzip gelten, wie sie eine Staatsform ohne ernst zu nehmende Alternative ist. Nur unter dieser Voraussetzung wäre klar, dass die Erhaltung der politischen Ordnung eindeutigen Vorrang auch vor der Bildungsfrage hätte. Aber schon die Tatsache, dass ein hohes Bildungsniveau Voraussetzung für eine inhaltlich ausgefüllte Demokratie ist, lässt Zweifel an dieser Rangfolge der politischen Probleme aufkommen. Wenn nämlich die Idee der Demokratie nur durch ein Schritthalten der Bildung mit wachsenden gesellschaftlichen Anforderungen gesichert werden kann, die bestehende Demokratie aber ihrerseits keine Gewähr für solchen Bildungsfortschritt bietet, kann sich zwischen Bildungsziel und Staatsidee - und damit zwischen Bildungspolitik und Verfassungspolitik - ein schwerwiegender Widerspruch entwickeln. Um die Demokratie auf der Höhe der Zeit zu halten, bedürfte es dann womöglich einer Bildungspolitik, die in eben dieser Demokratie gar nicht möglich ist. Dann wäre womöglich die Gesellschaft früher oder später gefordert, zwischen der Wahrung ihrer Demokratie und einer wirklich konsequenten und zeitgemäßen Bildungspolitik zu wählen. Dann könnte also die Bildungsfrage eines Tages so wichtig werden, dass die Bildungspolitik



---

nicht mehr der Verfassung, sondern dass Verfassungsfragen den Zielen der Bildungspolitik unterzuordnen wären.

Natürlich gibt es in der Bildungspolitik - nicht anders als in der Verfassungspolitik - fundamentale Prinzipien - über die sich ein unverrückbarer gesellschaftlicher Vernunftkonsens etabliert hat und die auch keine neue gesellschaftliche Prioritätensetzung in Frage stellen würde. Konsens besteht beispielsweise darüber, dass Bildung öffentlich zu finanzieren bzw. zu subventionieren ist. Die weitestgehend kostenlose Bereitstellung von Schulbildung ist eine notwendige Voraussetzung für ein Mindestmaß an gesellschaftlichem Zusammenhalt, an dem letztlich der Gesellschaft als ganzer gelegen sein muss. Indem die Gesellschaft Schulbildung - und bis zu einem gewissen Grade auch berufliche Bildung - aus Steuergeldern finanziert, trägt sie nicht nur zur Erhaltung des innergesellschaftlichen Friedens bei. Sie schafft damit bei den erfolgreich Ausgebildeten zugleich künftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeiten, die ein hohes Steueraufkommen und damit auch die künftige Finanzierung kostenloser Bildung sichern helfen. Bildung in angemessenem Umfang als sogenanntes öffentliches Gut bereitzustellen, sie also durch Steuern bzw. Zwangsabgaben zu finanzieren, ist daher eine *Conditio sine qua non* nicht nur der bestehenden Demokratie, sondern jeder tragfähigen Staatsform.

Wenn Konsens darüber besteht, dass Bildung größtenteils öffentlich zu finanzieren ist, bleibt damit indes ein breiter Spielraum für die konkrete Ausformung von Bildungspolitik. Die kostenlose Bereitstellung von Bildung ist nicht mehr, aber auch nicht weniger als die Implementierung eines Minimums an gesellschaftlicher Solidarität, ein Bemühen zumindest um eine Art bildungspolitischer Chancengleichheit. Sie bedeutet keine Festlegung auf ein Bildungssystem, und sie ist auch keine Festlegung auf eine bestimmte - und damit auch nicht auf die bestehende - demokratische Staatsform.

Die Antwort auf die Frage, in welcher Staatsform die ständig höher zu steckenden Bildungsziele am besten erreichbar wären, wird natürlich auch dadurch nicht leichter, dass Bildung immer vielgestaltiger, dass sie - über elementare Grundfertigkeiten wie das Lesen und Schreiben hinaus - immer weniger verbindlich, immer schwerer definierbar also und damit auch immer schwerer messbar wird. Die zunehmende Vielgestaltigkeit nicht nur der Arbeits-, sondern auch der privaten Lebenswelten lässt zunehmend verschiedene, einander ergänzende, aber auch miteinander konkurrierende Bil-

dungsziele entstehen, die nur noch in den elementarsten Kulturtechniken eine gemeinsame Basis aufweisen. Diese Differenzierung von Bildung und Kultur findet statt, auch wenn sich ihr in vielen Ländern noch immer eine starke Zentralisierung des Bildungssystems und damit einhergehende Normung von Bildungsinhalten entgegenstellt.

Dass Bildung immer wichtiger, zugleich der Erfolg von Bildung aber zunehmend schwerer messbar wird, erschwert der Bildungspolitik natürlich die Orientierung. Sicher ist vorerst nur, dass Bildung immer eine zu großen Teilen öffentliche, also politische Aufgabe bleibt, auch wenn Bildungspolitik nur Ermöglichung leistet, nur Voraussetzungen schafft für private Bildungsanstrengung. Der Erfolg oder Misserfolg von Bildungsinstitutionen ist und bleibt daher immer auch ein politischer, der anders als beispielsweise der wirtschaftliche Erfolg eines Unternehmens oder die Produktivität einer Volkswirtschaft an Zahlen schwerlich ablesbar ist. Dennoch müssen die Bürger, muss die Gesellschaft über den Erfolg von Bildungsinstitutionen urteilen, damit überhaupt eine rationale Bildungspolitik stattfinden kann, und sie muss sich dabei der Frage stellen, welcher politische Stellenwert der Bildung beizumessen ist.

Die Frage nach der Wichtigkeit von Bildung, aber auch die Frage nach ihrer jeweils aktuellen Qualität, führt letztlich fast von selbst zum Problem der Staatsform. Welchen Rang nämlich die Bürger der Bildung zumessen, wie sensibel sie sind für bildungspolitische Defizite und mit welcher Aufmerksamkeit sie die Leistungen der Bildungspolitik begleiten, ist von der Staatsform keineswegs unabhängig. Je weniger unmittelbar nämlich die Bürger mit bildungspolitischen Fragen konfrontiert werden, je weniger sie z.B. das Gefühl haben, als Wähler bildungspolitisch gefragt zu sein, je weniger direkt sie also auf bildungspolitische Defizite demokratisch reagieren oder bildungspolitische Fortschritte honorieren können, desto mehr neigen sie dazu, das Schalten und Walten von Bildungspolitikern und Bildungsbürokraten indifferent hinzunehmen, und desto schwerer fällt es ihnen, der Bildung in der politischen Wertehierarchie einen obersten Rang zuzuordnen. Eine politische Ordnung, die von sich aus eine Neigung erzeugt, langfristige Aufgaben wie die Bildung hinter scheinbar aktuelleren Fragen zurücktreten zulassen, macht sich allein damit schon einer systematischen Vernachlässigung von Bildungspolitik schuldig. Damit Bildung so wichtig genommen wird, wie es ihr auf Dauer gebührt, bedürfte es daher einer Staatsform, in der die Bil-

---

dungsfrage auf andere, nämlich möglichst direkte Weise Eingang in die politische Willensbildung fände.

*Die Alternative: Bildungspolitik im Bildungsstaat*

Es gibt organisatorische Vorbilder dafür, wie ein zunehmend rascher gesellschaftlicher Wandel, der sich auch als Wandel des zeitgemäßen Wissens und Könnens manifestiert, institutionell zu bewältigen wäre. Die Wirtschaft als ganze hat solches permanent zu leisten. Unternehmen, die - auf welcher Hierarchieebene auch immer - überholtes Wissen und Können konservieren, werden durch den Wettbewerbsprozess gezwungen, sich aus eigener Kraft zu reformieren, um nicht in anderen Unternehmen aufzugehen oder ganz aus dem Kreis der Wettbewerber auszuschneiden. Die drohenden schmerzlichen Sanktionen des Wettbewerbs sind es, die den inhaltlichen und institutionellen Wandel nicht nur einzelner Unternehmen, sondern der Wirtschaft als ganzer erzwingen und zu einem gewissen Grade auch dafür sorgen, dass der wirtschaftlich verwertbare Teil der Bildung sich permanent erneuert.

Natürlich ist die Wirtschaft kein institutionelles Modell, an dem das öffentliche Bildungssystem sich orientieren könnte. Allein die Tatsache, dass Bildung Gegenstand gesellschaftlicher Solidarität ist, dass sie eine öffentliche Angelegenheit ist und daher weitgehend kostenlos verfügbar sein muss, macht die Wirtschaft als institutionelles Vorbild für die Bildung untauglich. Das hohe Maß an Reagibilität aber, der institutionalisierte Zwang zur Erneuerung, ist doch ein Kriterium, an dem in einer sich permanent wandelnden Welt auch ein öffentliches, solidarisches Bildungssystem zu messen ist. Ein Bildungssystem, das die Grundlage schaffen will für die politische und wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft, muss experimentierfreudig sein, darf den permanenten Versuch des Neuen, die Wahrnehmung von Chancen und die damit immer auch verbundenen Irrtümer nicht scheuen, und es muss zugleich dafür gerüstet sein, solche Irrtümer zügig zu revidieren. Gerade die öffentliche Bildung muss also ein reagibles, wandlungsbereites System sein, das die jeweiligen gesellschaftlichen Bildungsziele zeitgemäß rezipiert, weiterentwickeln hilft und entschlossen umsetzt. Nicht in der Konformität, Homogenität oder Kontinuität, nicht darin, dass möglichst gleichförmige Bildungsinhalte vermittelt werden, bewährt sich also ein solches System in seiner gesellschaftlichen und solidarischen Funktion. Viel wichtiger ist, dass dort, wo Bildungsinstitutionen, wo z.B. einzelne Schulen, Schulbezirke oder Hochschulen im Leistungs- und Qualitätsvergleich zu-

---

rückfallen, wo sie Chancen ungenutzt lassen oder mit wohlgemeinten Experimenten erkennbar scheitern, solche Versäumnisse frühzeitig erkannt, analysiert und korrigiert werden.

Wie aber kann ein Bildungssystem, das immer auch öffentlicher Finanzierung bedarf und insofern ein staatliches ist, solche Wandlungsfähigkeit gewährleisten? Wie kann ein staatliches Bildungssystem davor bewahrt werden, eben jene Defizite zu entwickeln, die staatlichen Institutionen nach aller Erfahrung meistens zu eigen waren? Wie also könnte ein solches staatliches System so flexibel und anpassungsfähig gestaltet werden, wie man es sonst nur von nicht-staatlichen Institutionen kennt? Wie könnte insbesondere ein zu permanenter Innovation, zum unablässigen Sich-Messen bzw. Sich-messen-Lassen an den erfolgreichsten Wettbewerbern zwingender Wettbewerb im Bildungsbereich geschaffen oder zumindest simuliert werden, ohne damit Bildung zu einem privatwirtschaftlichen, zu sehr von Marktmechanismen gesteuerten Wirtschaftsgut verkommen zu lassen?

Natürlich setzt die Veröffentlichung vergleichender Bildungsstudien auch im herrschenden System kritisches Potential frei. Dass das deutsche Schulsystem in der PISA-Studie einen so niedrigen Rang einnahm, rief kritische Stimmen auf den Plan, und es führte dazu, dass bekannte Reformvorschläge neuerlich - und möglicherweise intensiver denn je - in der Öffentlichkeit diskutiert wurden. Das Schuleintrittsalter, die Lehrpläne, die Anzahl der Schuljahre an Gymnasien und Hauptschulen, die organisatorische, personelle und finanzielle Autonomie der Schulen, alternative Unterrichtsformen, Konzepte der innerschulischen Kooperation und Evaluation und vieles mehr wurden zumindest rhetorisch neu auf den Prüfstand gestellt. Die verfassungspolitischen Grundlagen des Bildungssystems aber, seine Einbettung also in die bestehenden demokratischen Strukturen und damit seine Abhängigkeit von den herkömmlichen Verfahren politischer Willensbildung, blieb von solcher Bereitschaft zur Kritik weitgehend ausgenommen. Ausgespart wurde damit auch die Frage der politischen Reagibilität des Bildungssystems, die Frage also, unter welchen Voraussetzungen durchgreifende bildungspolitische Konsequenzen von diesem System überhaupt zu erwarten sind.

Wenn aber eine Vergleichsstudie wie PISA an der Leistungsfähigkeit eines ganzen Bildungssystems zweifeln lässt, dann sollte dies nicht nur zu eher vordergründigen Fragen nach Lehrplänen, Unterrichtsmethoden und Anzahl der Schuljahre Anlass geben. Wenn das System als solches, wenn z.B. sein

---

hohes inneres Beharrungsvermögen der Umsetzung grundlegender Reformen im Weg steht, dann muss diesem System erst einmal die positive Vision einer fundamentalen, weniger auf Beharrung angelegten Alternative entgegengesetzt werden, einer Systemalternative also, die aus sich heraus den für ein zügiges Aufgreifen von Reformkonzepten nötigen Veränderungsdruck erzeugen würde.

Ein politisches Szenario, in dem diese Voraussetzungen erfüllt, in dem beispielsweise eine kritische Vergleichsstudie zur Bildung nicht nur ein starkes Echo in der politischen Öffentlichkeit, sondern einen ebenso starken Reformdruck auf das Bildungssystem auslösen würde, ist die sogenannte mehrspurige Demokratie.<sup>1</sup> Zu den wesentlichen Charakteristika dieser Staatsform gehört es, dass die Bürger viel unmittelbarer Einfluss auf einzelne Politikbereiche - und damit auch auf die Bildungspolitik - ausüben könnten als im demokratischen Staat herkömmlicher Prägung. In einer mehrspurigen Demokratie gäbe es eigenständige politische Institutionen, also auch eine Art Regierung, die ausschließlich für einen abgeschlossenen Aufgabenbereich wie die Bildungspolitik zuständig wären. Es gäbe Wahlen, in denen es vorrangig um Bildungspolitik ginge, und es gäbe demzufolge Wahlkämpfe, in denen einem Ereignis wie der PISA-Studie allerhöchste Aufmerksamkeit gewiss wäre. Es gäbe ein für die Bildung zuständiges eigenständiges Bildungsparlament und es gäbe eine zugehörige Bildungsregierung, die schon um ihres politischen Überlebens willen gezwungen wären, der Auseinandersetzung mit einer solchen Studie höchste politische Priorität einzuräumen und hieraus schnellstmöglich Konsequenzen zu ziehen. Die Spezialisierung auf die Bildungspolitik und die direkte bildungspolitische Verantwortlichkeit gegenüber den Wählern wären es, die dafür sorgen würden, dass solche Instanzen innovative Reformversuche mit der gebotenen Entschlossenheit unternehmen. Bildung nämlich wäre bei Wahlen zu einem "Bildungsparlament" nicht mehr ein Thema unter vielen, das hinter anderen, womöglich aktuelleren und anschaulicheren zurückträte, und Bildungspolitiker wären daher auf ihrem Feld einem viel höheren Bewährungsdruck ausgesetzt, als es in der bestehenden Demokratie je der Fall sein könnte.

Eine politische Institution, die auf so unmittelbare und so ausschließliche Weise für Bildungserfolge Verantwortung trüge, wäre gezwungen, sich lau-

---

<sup>1</sup> Zu einer zusammenfassenden Darstellung dieser Staatsform s. insbesondere B. Wehner, Die andere Demokratie, Wiesbaden 2002

---

fend neue bildungspolitische Handlungsoptionen zu erschließen. Sie könnte beispielsweise, um politischen Veränderungsdruck schneller in konkretes Handeln umsetzen zu können, die Leitung und Lenkung von Bildungsinstitutionen geeigneten Betreiberorganisationen übertragen, die sich ihrerseits auf bestimmte Sektoren der Bildung spezialisieren würden. Solche Organisationen könnten untereinander einen Wettbewerb darüber austragen, Bildungsinstitutionen wie Schulen oder Hochschulen betreiben zu dürfen. Das Privileg, Betreiber von Schulen oder Hochschulen zu sein, könnte dann nach geeigneten, d.h. strengen und sich zeitgemäß wandelnden Qualitätskriterien vergeben werden. Orientierung würde dabei letztlich die praktische Erfahrung geben, wie Bildungsinhalte von den Bewerberorganisationen vermittelt werden und ob sie dabei auch der Anforderung ökonomischer Effizienz genügen. Betreiberorganisationen, die diesen Kriterien nicht genügen, deren Schulen oder Hochschulen beispielsweise in Vergleichsstudien wie PISA schlechte Bewertungen erführen, hätten daher mit zeitnahen Sanktionen zu rechnen, äußerstenfalls also mit dem Entzug des Betreiberprivilegs. Öffentlichkeitswirksame Erfolgskontrollen und ein davon inspiriertes Qualitätsmanagement wären in einem solchen System viel selbstverständlicher, als es bisher im Bildungsbereich je der Fall war. Bildungsinstitutionen, die im Qualitätsvergleich unzulänglich abschneiden, würden die Konsequenzen viel unmittelbarer, schneller und mit viel größerer Selbstverständlichkeit ziehen. Sie würden es insbesondere deswegen tun, weil für die zuständigen Instanzen an der Spitze von Schulen, Hochschulen, Schul- und Wissenschaftsbehörden viel eindeutiger Verantwortlichkeit geschaffen würden und weil damit die personellen Konsequenzen aus einer mangelnden Wettbewerbsfähigkeit von Bildungsinstitutionen viel naheliegender wären.

Im Kontext einer mehrspurigen Demokratie würden die für Bildungspolitik zuständigen Institutionen noch auf vielerlei andere Weise den speziellen Anforderungen dieses Politikbereiches angepasst werden. So würde sich beispielsweise die Langfristigkeit der Bildungsaufgabe institutionell darin niederschlagen, dass bildungspolitische Mandats- und Amtsträger für entsprechend lange Fristen gewählt werden. Je länger nämlich die bildungspolitische Verantwortlichkeit zeitlich bemessen ist, desto eher werden die zuständigen Personen ihre Aufgabe so langfristig begreifen und sich in ihren Entscheidungen von so langfristigen Kalkülen leiten lassen, wie die Besonderheiten dieses Politikbereiches es im Grunde schon immer erfordert hätten.

Es ist natürlich - zumindest nach erstem Anschein - ein fast verwegener gedanklicher Schritt von einem politisch vergleichsweise harmlos erscheinenden Ereignis wie der PISA-Studie zu einer grundlegenden Infragestellung der demokratischen Ordnung. Wahr ist, dass die politischen und wissenschaftlichen Initiatoren dieser Studie keinerlei Absicht hatten, Zweifel an der bestehenden politischen Ordnung zu streuen. Sie hatten ein systemkonformes Anliegen, und sie zielten auf nichts anderes ab als auf eine Verbesserung der Informationsbasis für Bildungspolitik, wie sie im politischen Ordnungsrahmen bestehender Demokratien betrieben wird.

Wer aber die Ergebnisse dieser Studie vollständig ernst nimmt, wer auf die naheliegenden bildungspolitischen Konsequenzen aus dieser Studie hofft und in dieser Hoffnung dann in der voraussehbaren Weise enttäuscht werden wird, der wird sich letztlich der verfassungspolitischen Dimension der Bildungsfrage nicht verschließen können. Er wird nicht umhin können, für ausbleibende Reformen auch das politische System verantwortlich zu machen, das es an der notwendigen bildungspolitischen Konsequenz, an Erfolgen also sowohl in der Vermittlung herkömmlicher als auch in der Entwicklung neuer, dem Wandel der Lebens- und Arbeitswelten gerecht werdender Bildungsinhalte fehlen lässt.

Dies gilt um so mehr, je konsequenter man die Ergebnisse der PISA-Studie interpretiert. Letzten Endes lässt diese Studie nämlich erkennen, wie brüchig die Errungenschaften der Bildung in jeder Gesellschaft sind, wie sicher diese sich ihres kulturellen Niveaus oder gar Vorsprungs auch immer wähnen mag. Sie ist ein Indiz dafür, wie wenig ein erreichtes Niveau der Bildung für selbstverständlich genommen werden darf und wie akut daher in jeder Gesellschaft die Gefahr eines schleichenden, womöglich in politischen Krisensituationen erst offenbar werdenden zivilisatorischen Rückfalls sein kann - oder auch nur die Gefahr einer zivilisatorischen Stagnation. Auch solche Stagnation wäre in einer vor wachsenden zivilisatorischen Anforderungen stehenden, insofern zunehmend gefährdeten Welt schon Katastrophe genug.

Die weitreichendste und insofern wichtigste Lehre aus der PISA-Studie ist daher, dass die bestehende Demokratie wenig Gewähr dafür bietet, zivilisatorischen Defiziten vorzubeugen. So wenig die Demokratie als solche die Bildung zu sichern vermag, kann sie auch verhindern, dass beispielsweise der Staat rhetorischen Wiedervereinfachern anheim fällt, Populisten also, die den heimlichen Wunsch vieler Bürger nach einer einfacheren Weltsicht be-

---

dienen und damit scheinbar von der Last zunehmender zivilisatorischer Anstrengungen entheben. Die bestehende Demokratie schützt also nicht vor einem Rückgriff auf allzu einfache politische Lösungsvorstellungen, auf allzu schlichte Bildungsideale etwa oder auf simplifizierende, Konflikt- und Kriegsbereitschaft schürende Feindbilder. Wenn sie bildungspolitisch nicht mehr leistet, als sie es bisher meistens tut, läuft sie Gefahr, hinter ihren eigenen Ansprüchen zurückzubleiben, Ansprüchen nämlich, die ihren expliziten Niederschlag auch in den Texten herkömmlicher demokratischer Verfassungen gefunden haben.

Dies sind extreme Schlussfolgerungen, die zwar nur mittelbar mit der PISA-Studie in Zusammenhang stehen, deren Gültigkeit diese Studie dennoch untermauern hilft. So interpretiert, wird die PISA-Studie - gegen den Willen ihrer Urheber - zum Argument gegen die bestehende und für eine ganz andersartige, nämlich die mehrspurige Demokratie, für eine Staatsform also, in der die Bildungspolitik - möglicherweise als Teil eines umfassender abgegrenzten Zuständigkeitsbereiches Kulturpolitik - wie von selbst den ihr gebührenden gesellschaftlichen Rang einnehmen würde.

Die Einrichtung einer solchen Demokratie würde die bildungspolitischen Institutionen und ihre Entscheidungsverfahren nicht nur verselbständigen, sondern einen viel weiter reichenden institutionellen Gestaltungsspielraum eröffnen. Eine mögliche weitere Konsequenz der Verselbständigung von Bildungspolitik wäre nämlich, dass die Bürger Bildungspolitik nicht nur mit ihrem Wahlzettel steuern, sondern individuell darüber entscheiden, welcher Institution sie den der Bildung zu widmenden Anteil ihrer persönlichen Steuerzahlung zukommen lassen. Dies wäre die denkbar direkteste und damit demokratischste Art und Weise, Bildungspolitik zu lenken.

Eine solche direkte Lenkung der Steuermittel durch die Bürger würde dazu führen, dass die erfolgreichen Betreiber von Bildungsinstitutionen unmittelbarer belohnt und umgekehrt die weniger erfolgreichen durch Entzug von Steuergeldern unmittelbarer bestraft würden als in jedem herkömmlichen System. Leistungsschwache Bildungsinstitutionen würden auf diese Weise unter entsprechend hohem Bewährungsdruck geraten, weil sie, wenn etwa eine Vergleichsstudie ihnen schlechte Bildungsergebnisse attestierte, mit dem unmittelbaren Entzug von Steuergeldern rechnen müssten. Um so intensiver müssten Bildungsinstitutionen unter solchen Umständen bemüht sein, einer-



---

seits bewahrenswerte Bildungsinhalte zu sichern und andererseits neue Bildungsinhalte zu entwickeln und erfolgreich zu vermitteln.

Die Staatsform der mehrspürigen Demokratie eröffnet auf diese Weise die Vision einer Befreiung aus der Lethargie bestehender staatlicher Bildungssysteme. Sie ist diejenige Staatsform, in der länder- und institutionenübergreifende Vergleiche, in der also Erfolgs- und Misserfolgsmeldungen wie die PISA-Studie an der bildungspolitischen Tagesordnung wären. Nur wäre die Nachricht, dass eine Bildungsinstitution die gesetzten Ziele verfehlt, in einer solchen Demokratie alles andere als beunruhigend. Alternativen stünden bereit, und die naheliegenden Konsequenzen, die Neuzuweisung von Stimmen und Steuermitteln nämlich, könnten zeitnah und mit der nötigen Wirksamkeit gezogen werden.

Der Weg dorthin führt indes über eine fast grundstürzende Erneuerung der politischen Ordnung. Dass es eigentlich einer Verfassung bedürfte, die das Schritthalten von Bildung mit den wachsenden gesellschaftlichen Anforderungen sicherstellt, steht natürlich im Prinzip außer Frage. Noch stehen einer gänzlich neuartigen Institutionalisierung des Bildungswesens aber starke verfassungspolitische Tabus und institutionalisierte politische Widerstände im Wege. Diese auszuräumen ist eine Aufgabe, die auch aus bildungspolitischer Sicht immer dringlicher und für die auch insofern ein politisches Engagement immer lohnender werden dürfte.