

Annette Schavan & Klaus Zierer

PÄDAGOGISCH DENKEN – POLITISCH HANDELN

Ein Gespräch über Bildungspolitik

HERDER 

FREIBURG · BASEL · WIEN



MIX
Papier aus verantwortungsvollen Quellen
FSC® C083411

© Verlag Herder GmbH, Freiburg im Breisgau 2018
Alle Rechte vorbehalten
www.herder.de

Umschlaggestaltung: Christian Langohr, Freiburg
Satz: Daniel Förster, Belgern
Herstellung: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISBN Print: 978-3-451-38274-1
ISBN E-Book: 978-3-451-81313-9

Inhalt

GELEITWORT VON HANS MAIER	
70 Jahre Kultusministerkonferenz in Deutschland	7
VORWORT VON KLAUS ZIERER	
Pädagogisch denken – politisch handeln	13
1 Bildungspolitik als Visitenkarte einer Gesellschaft	21
2 Bildung als umkämpftes Terrain	31
3 Das deutsche Bildungssystem: aktuell oder aus der Zeit gefallen?	49
4 Angriff auf die offene Gesellschaft: Bildungsgerechtigkeit, Chancengleichheit und Elitenförderung?	71

5	Inklusion, Migration, Digitalisierung, Nachhaltigkeit: Zukunftsfelder für Bildung und Erziehung	85
6	Vom Lehrplan zum Bildungsplan: Welches Wissen braucht die Jugend heute für morgen?	101
7	Glaube und Bildung: zwei Seiten einer Medaille oder unvereinbare Gegensätze? . . .	113
8	Beruf Kultusminister: Bildungspolitik als politisches Abstellgleis?	123
	NACHWORT VON ANNETTE SCHAVAN Europa gehört dazu	135
	Die Autorin und der Autor	141

GELEITWORT

70 Jahre Kultusministerkonferenz in Deutschland

Das 20. Jahrhundert war in seiner zweiten Hälfte eine Zeit der Bildungsreformen. Erstmals erfasste eine pädagogische Bewegung den ganzen Erdball. Während zahlreiche Entwicklungsländer den Schritt zu Schriftkultur und Alphabetisierung taten, weitete sich in den entwickelten Ländern das Schul- und Hochschulwesen aus wie nie zuvor.

»Mehr und bessere Bildung für alle« – das war eine Parole jener Jahre in Deutschland. »Bildung« nahm politische Elemente in sich auf. Bonn (und Berlin) unterschieden sich in dieser Hinsicht von »Weimar«. Das Interesse vieler Menschen an den Staatsdingen, die qualifizierte politische Bildung wuchs und festigte sich. Schulen und Hochschulen bildeten nicht mehr – wie noch zum Teil in der Weimarer Republik – eine Gegenwelt zum »Staat«, ein mögliches Rückzugsgebiet vor der Politik. Politische Partizipation schloss jetzt auch das Bildungswesen ein. Die Zweite Republik, die Republik des Grundgesetzes, war in dieser Hinsicht längst nicht mehr – wie man es, wenn auch übertreibend, von Weimar gesagt hat – eine »Demokratie ohne Demokraten«. Ganz im Gegenteil: Sie trug entscheidend zur politischen Fundierung des Gemeinwesens bei.

Dieser Wandel musste organisiert und gestaltet werden – er fand seine Form in hohem Maße durch die Bildungspolitik. Am 19./20. Februar 1948 – also noch vor der Gründung der Bundesrepublik Deutschland – trafen sich in Stuttgart-Hohenheim die deutschen Erziehungsminister aus allen vier Besatzungszonen. Der einladende württembergisch-badische *Kult*minister (so nannten sich die schwäbischen Erziehungsminister damals!) Theodor Bäuerle sagte bei der Eröffnung: »Ich glaube, wir leisten den besten Beitrag zur deutschen Einheit, wenn wir als Erziehungsminister der deutschen Länder mit Ernst und Verantwortungsbewusstsein prüfen, wieweit wir gemeinsame Grundlagen für den Neuaufbau unseres Schul- und Bildungswesens schaffen oder wenigstens unsere Maßnahmen aufeinander abstimmen können.«¹

Ganz handfest beschäftigte sich die Konferenz mit Fragen der Lernmittel- und Schulgeldfreiheit, der Dauer der Grundschule, der Klassenschülerzahl, der Dauer der Schulpflicht, des Schulbeginns, der wechselseitigen Anerkennung von Prüfungen und der Begabtenförderung.

Das war die Geburtsstunde der Kultusministerkonferenz (KMK) – die sich dann freilich, von 1949 bis 1990, auf den Westen Deutschlands, die Bundesrepublik, beschränken musste. Sie war die älteste Fachministerkonferenz der Bundesrepublik und zugleich eine der arbeitsintensivsten, die über den stärksten organisatorischen Unterbau verfügte. Seit 1949 hatte sie eine Geschäftsordnung.²

Mittlerweile hat sich das Instrumentarium der Konferenz ausgeweitet und verfeinert. Kaum zu zählen seit den späten 1940er-Jahren sind die Erklärungen, die Empfehlungen und Vereinbarungen zum Schul- und Hochschulbereich, zur Lehrerbildung, zur allgemeinen Kulturpolitik, zur Erwachsenenbildung, zur Fort- und Weiterbildung, zur Förderung der Musik und der bildenden und darstellenden Künste. Zu den nationalen Koordinierungsaufgaben sind inzwischen internationale und übernationale getreten. Da die

Länder Partner des Bundes in der auswärtigen Kulturpolitik sind und die Personen und Objekte des kulturellen Austauschs sich im Zuständigkeitsbereich der Länder befinden, ergibt sich eine umfangreiche Zusammenarbeit, die von bilateralen Beziehungen bis zu multilateralen (Europarat, UNESCO, OECD, OSZE) und supranationalen (der EU) reicht.

Die Kultusministerkonferenz ist wichtig. Ist sie auch allgemein bekannt, ist sie anerkannt, gar populär? Das werden wohl selbst ihre eifrigsten Anhänger nicht behaupten wollen. Seit jeher sind die Kultusminister Prügelknaben der Nation. Seit jeher stößt auch die Kultusministerkonferenz auf populistische Ängste und Abwehrreflexe. Ohne durchgreifende Kompetenzen und in stetiger Abhängigkeit von den Entscheidungen der Länderparlamente »gleicht die Arbeit der Kultusministerkonferenz manchmal dem Kampf des Herkules mit der Hydra, nur dass die Konferenz nicht über die Kräfte des Herkules verfügt« – so der *Tagesspiegel* am 4. März 1964 zur 100. Sitzung der KMK in Berlin. Aber gibt es in einem föderalen System eine andere, eine bessere und effektivere Koordinierungsmöglichkeit?

Deutschland ist (und war seit jeher) ein föderalistisches Gebilde – es ist »*Allemagne fédérale*«, wie unsere westlichen Nachbarn sagen. Der Föderalismus ist tief in der deutschen Geschichte verwurzelt.³ Er prägt auch unsere Nachkriegspolitik und -verwaltung. Die Länder entwickelten und kultivierten nach 1945 ihre Staatlichkeit mit eigenen Verfassungen, Parlamenten, Regierungen, Gerichten, Beamten. Der Bund ist eine Schöpfung der Länder – nicht umgekehrt. Kulturpolitik wurde zum vornehmsten öffentlichen Betätigungsfeld der Länder. Und »Kulturhoheit« – nämlich die Zuständigkeit für Schulen, Hochschulen, Künste – gilt zu Recht bis heute als »Krongut« der föderalistischen Ordnung.

Ein solches System funktioniert nicht von selbst. Es bedarf der klugen Handhabung, der ständigen Anpassung, des vernünftigen Ausgleichs. Der Föderalismus muss sich als vermittelnde Kraft be-

währen. Er muss *Einheit schaffen* und zugleich *Wettbewerb auslösen*: so viel Einheit wie nötig und so viel Wettbewerb wie möglich. Es gilt das rechte Maß zu finden. Ein Föderalismus, in dem die Länder nur Vehikel des Bundes wären, höbe sich selbst auf. Umgekehrt wären Länder mit extrem verschiedenen Ordnungen, die sich gegenseitig ausschließen, keine geeigneten Bausteine für einen Bundesstaat. Vom Kulturföderalismus erwartet man in Deutschland gerade, dass er das Kunststück vollbringe, sowohl die föderalen Eigenheiten zu bewahren wie auch die politische Homogenität des Gesamtstaats zu sichern.

Ginge das mit einer zentralistischen Ordnung besser? Ich meine, nein. Denn dann fiele der Wettbewerb weg, und Zeitirrtümer, an denen es im Bildungswesen nie fehlt, könnten sich verfestigen und perpetuieren. Um Lincolns berühmtes Diktum abzuwandeln: Der Föderalismus kann verhindern, dass alle sich zur gleichen Zeit irren. Er hält die Politik offen für Korrekturen, Verbesserungen – nötigenfalls für eine Generalrevision. Und damit ist er doch wohl vernünftiger und freiheitlicher als zentralistische Systeme – eingeschlossen die ungeliebte, aber kaum zu entbehrende Kultusministerkonferenz.

Ich freue mich, dass ich diese Einleitung für ein Gesprächsbuch schreiben kann, das Annette Schavan und Klaus Zierer der Bildungspolitik widmen. Frau Schavan gehört zu den besten Kennern nicht nur des deutschen Bildungswesens, sondern auch der föderalistischen Strukturen unseres Landes. Ich wünsche der Autorin und ihrem Gesprächspartner Erfolg, dem Buch viel Glück – und den Lesern Freude und Gewinn!

Hans Maier
München, im Mai 2018

Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Hans Maier war von 1970 bis 1986
Bayerischer Staatsminister für Unterricht und Kultus.

Anmerkungen

- 1 Konferenz der deutschen Erziehungsminister, Protokoll der Tagung am 19. und 20. Februar 1948 in Stuttgart-Hohenheim, S. 5.
- 2 Siehe das vom Sekretariat herausgegebene Handbuch für die Kultusministerkonferenz, Bonn 1995.
- 3 Peter Lerche, Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 21 (1964); Reinhart Koselleck, Föderale Strukturen in der deutschen Geschichte. Vortrag bei der Entgegennahme des Reuchlinpreises der Stadt Pforzheim, 1974; Hans Maier, Der Föderalismus – Ursprünge und Wandlungen, in: Archiv des öffentlichen Rechts Bd. 115 (1990).

VORWORT

Pädagogisch denken – politisch handeln

Es besteht kein Zweifel: Bildung ist ein wichtiges gesellschaftliches Thema. Keine Bundestags- oder auch Landtagswahl kommt ohne weitreichende und leidenschaftlich geführte Diskussionen über Bildungsfragen aus. Dabei könnte der Eindruck entstehen, es sei häufig nur zweitrangig, worüber diskutiert wird: Ob Dreigliedrigkeit, Ganzttag oder Elternwille, ob Migration, Digitalisierung oder Inklusion, die Hauptsache sei vielmehr, dass immerzu heftig gestritten werde.

Aus erziehungswissenschaftlicher Sicht ist es erfreulich, dass dem Thema »Bildung« eine so große Bedeutung beigemessen wird – obschon sich so manche Diskussion mehr ideologisch als rational zeigt. Auffallend an den zahlreichen Debatten ist zudem, dass vielfach die systemischen Unterschiede von Bildung einerseits und Politik andererseits zu wenig berücksichtigt werden. Dies zeigt sich in einer pädagogischen Empörung über politische Entscheidungen gleichermaßen wie in einer politischen Verwunderung über pädagogische Alltagspraktiken.

Wenn beispielsweise Eltern die Schließung kleiner Schulstandorte kritisieren, dann mag das pädagogisch nachvollziehbar sein.

Es ändert aber so manchmal auch nichts daran, dass die Schließung politisch notwendig war. Oder wenn etwa Politikerinnen und Politiker sich gerne wünschen, dass mehr Digitalisierung in Schulen stattfindet, sie aber feststellen müssen, dass nicht alles, was technisch möglich, pädagogisch sinnvoll ist und deswegen eher auf Ablehnung als auf Zustimmung stößt.

Angesichts dieses Spannungsverhältnisses ist es reizvoll, ja sogar immer wieder notwendig, die Grenzen des eigenen Faches hinter sich zu lassen und in den Dialog mit einem benachbarten Fach zu treten. In der Erziehungswissenschaft ist das seit jeher eine Herausforderung, entstammt sie selbst doch der Philosophie als der Mutter aller Wissenschaften.

So klar sich dieses Verhältnis aus historischer Sicht zeigt, so verschwommen ist es in der Gegenwart. Denn schon längst ist die Philosophie für viele Erziehungswissenschaftlerinnen und Erziehungswissenschaftler nicht mehr die wichtigste Bezugsdisziplin. An ihre Stelle sind andere Fächer getreten – beispielsweise die Psychologie, die vor allem durch ihre empirischen Methoden die Erziehungswissenschaft nachhaltig verändert hat, aber auch die Soziologie, die durch ihren Einfluss auf gesamtgesellschaftliche Fragen zunehmend das Feld pädagogischen Denkens und Handelns mitbestimmt.

Ein Bereich zeigt sich im Vergleich dazu als ständiger Begleiter der Erziehungswissenschaft: die Bildungspolitik. Denn Bildung ist nicht nur ein theoretisches Konstrukt, sondern immer auch gelebte Wirklichkeit. Allein in Deutschland werden an allgemeinbildenden Schulen über 8 Millionen Kinder und Jugendliche von über 600 000 Lehrpersonen wöchentlich in über 14 Millionen Schulstunden unterrichtet. Die Verantwortung, die tagtäglich getragen wird, ist groß und es lohnt sich immer, damit verbundene Fragen nicht nur aus politischer Sicht zu beleuchten, sondern auch aus pädagogischer Sicht.

Stellvertretend für viele Bemühungen kann in diesem Zusammenhang die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in

der Bundesrepublik Deutschland, gemeinhin bekannt als KMK, gesehen werden: Nicht selten steht sie in der Kritik und nicht selten spaltet sie die Lager. Während die einen von der Notwendigkeit eines solchen Gremiums überzeugt sind, finden die anderen, dass dieser Zusammenschluss mehr als überflüssig ist. Diese Diskussion soll an dieser Stelle nicht weitergeführt werden. Stattdessen soll die KMK als Beispiel dafür erwähnt werden, wie notwendig, aber auch wie spannungsreich Bildungspolitik ist, was sich nicht zuletzt an der mittlerweile über 70-jährigen Geschichte der KMK und ihren zahlreichen Kontroversen ablesen lässt.

Das Wissen um die angesprochenen systemischen Besonderheiten ist folglich wichtig, um bildungspolitisch verantwortungsvoll handeln zu können. Bildungspolitik ist vor diesem Hintergrund gefordert, ihr Handeln immer an der Frage nach dem Menschen und seiner Bildung auszurichten und ihr gegenüber zu rechtfertigen.

Also: Pädagogisch denken – politisch handeln. So lautete die Vision, die ich zum Anlass nahm, einen Gesprächspartner oder eine Gesprächspartnerin über Bildungspolitik zu finden. Meine Wunschkandidatin war für mich schnell gefunden: Es musste eine Person sein, die bildungspolitische Erfahrung mitbringt – nicht nur auf Landesebene, sondern auch auf Bundesebene. Diese Perspektive ist schon allein wegen der Kulturhoheit der Länder unabdingbar. Bildungspolitik in Deutschland lässt sich nur mit der föderalen Situation und vor dem Hintergrund der Kultusministerkonferenz verstehen.

Hinzu kommt eine Betrachtungsweise, die in den letzten Jahren eine immer größere Rolle spielt: Bildungspolitik in Europa. Waren es lange Zeit Bildungsfragen, die ausschließlich in Deutschland diskutiert und beantwortet wurden, drängt sich eine europäische Perspektive immer mehr in den Vordergrund. Insofern suchte ich auch nach einer Person, die eine europäische Bildungspolitik als alleinstehende Idee formulieren kann.

Mit diesen Überlegungen nahm ich schließlich im Frühjahr 2015 Kontakt zu Annette Schavan auf, die wie sonst kaum jemand die Bildungspolitik kennt und lange Zeit mitverantwortete: als Geschäftsführerin des Cusanuswerkes, als Kultusministerin in Baden-Württemberg und als Bundesbildungsministerin.

Dass bildungspolitisches Handeln eine große Verantwortung mit sich bringt, weiß sie. Dass bildungspolitisches Handeln nicht frei von Fehlern ist, weiß sie ebenso. Sie kennt also die Möglichkeiten und die Grenzen des politischen Handelns. Nach einem ersten, schon durchaus intensiven Austausch über die Ideen und Ziele für einen Gesprächsband machten wir uns an die Arbeit und sammelten Themenbereiche, zu denen wir anschließend in den Dialog traten. Das Ergebnis ist das vorliegende Buch, in dem unsere Gespräche thematisch in acht Kapiteln zusammengefasst sind:

Im ersten Kapitel geht es uns um die Frage, inwieweit Bildungspolitik als Visitenkarte einer Gesellschaft gesehen werden kann. Dabei sollen sowohl politische Besonderheiten als auch pädagogische Eigenheiten offengelegt werden, die im Kontext einer Bildungspolitik zu verhandeln sind.

Im zweiten Kapitel beschreiben wir Bildung als umkämpftes Terrain. Darunter fallen Tendenzen einer zunehmenden Globalisierung von Bildung, aber auch Entwicklungen, die Bildung stärker unter einem ökonomischen Blickwinkel betrachten. Diesen Veränderungen ist Bildungspolitik mehr denn je ausgesetzt und sie kulminieren in der Zuspitzung: Wie geht es weiter mit einer offenen Gesellschaft?

Im dritten Kapitel steht das deutsche Bildungssystem im Zentrum unseres Austausches. Allein die Tatsache, dass jedes Land in Deutschland sein eigenes Schulsystem hat und fleißig Reformen vornimmt, wirft bei vielen Menschen Fragen auf. Was lässt sich vor diesem Hintergrund über die Qualität des deutschen Bildungssystems sagen? Was läuft gut, was läuft nicht gut?

Im vierten Kapitel diskutieren wir über bildungspolitische Dauertemen: Bildungsgerechtigkeit, Chancengleichheit und Elitenförderung. Allesamt Begriffe aus dem öffentlichen Diskurs über Bildung und immer wieder Ausgangspunkt für heftige Kontroversen. Um bildungspolitisch verantwortungsvoll handeln zu können, erscheint eine differenzierte Betrachtungsweise wichtig, mit der geklärt wird, was pädagogisch sinnvoll und politisch möglich ist.

Im fünften Kapitel werden aktuelle Herausforderungen der Bildungspolitik angesprochen. So geht es um Digitalisierung, die den letzten Bundestagswahlkampf 2017 und die anschließenden Sondierungsgespräche dominiert hat. Ebenso wie das Thema der letzten Jahre: Migration. Hier zeigt sich bereits heute, dass der Erfolg von Migration immer auch ein Erfolg von Bildung ist. Bildungspolitisch ist also hier Stellung zu nehmen. Und schließlich werden die Themen Inklusion und Nachhaltigkeit als weitere Zukunftsthemen beleuchtet.

Im sechsten Kapitel greifen wir Fragen nach den Bildungsinhalten auf. Dabei zeigen sich Lehrpläne nicht immer als zukunftsweisend. Eine bildungspolitische Betrachtungsweise hilft, die Zusammenhänge zu verstehen und zu erkennen, dass Lehrplanfragen für die Zukunft einer Gesellschaft entscheidend sind. Gerade vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung wird es zu einem Umdenken kommen müssen.

Im siebten Kapitel setzen wir uns mit Glaube und Bildung auseinander. Man könnte auf den ersten Blick durchaus der Meinung sein, dass Glaube weder für Bildung noch für Bildungspolitik eine Rolle spielt. Mit einem zweiten Blick lässt sich aber das Gegenteil sichtbar machen: Glaubensfragen entscheiden mehr denn je über den Zustand einer Gesellschaft. Viele Konflikte auf der Welt werden im Namen des Glaubens geführt und nicht selten hängen sie ab von einer fehlenden wechselseitigen Durchdringung dieser menschlichen Phänomene: Glaube und Bildung sind aufeinander bezogen. So kann ein Mehr an Bildung helfen, die Notwen-

digkeiten, die Möglichkeiten und die Grenzen des Glaubens besser zu verstehen. Ebenso wie ein reflektierter Glaube helfen kann, die Notwendigkeiten, die Möglichkeiten und die Grenzen von Bildung klarer zu erkennen.

Im achten Kapitel schließlich diskutieren wir die Frage, warum Bildungspolitik im Allgemeinen und der Beruf der Kultusministerin beziehungsweise des Kultusministers im Besonderen nicht unbedingt die erste Wahl unter allen politischen Ämtern darstellt. Ein Blick hinter die Kulissen der Politik soll Zusammenhänge veranschaulichen und Kontroversen verdeutlichen, um für Außenstehende den bildungspolitischen Diskurs nachvollziehbarer zu machen. Dabei wird auch darüber nachgedacht, welche Bildungspolitik aus erziehungswissenschaftlicher Sicht und welche Erziehungswissenschaft aus bildungspolitischer Sicht wünschenswert wäre. Insofern schließt sich für uns der Kreis und lässt uns unsere Forderung wiederholen: Pädagogisch denken – politisch handeln.

Wir möchten Sie, liebe Leserinnen und Leser, einladen, an diesem Dialog teilzunehmen und unsere Überlegungen zur Bildungspolitik kritisch-konstruktiv zu hinterfragen.

Annette Schavan und ich würden uns freuen, wenn wir einen Beitrag dazu leisten könnten, dass Bildungspolitik in möglichst vielen gesellschaftlichen Bereichen die Beachtung und die Wertschätzung erfährt, die sie braucht, um Deutschland und Europa in eine humane Zukunft zu führen: Bildung ist das wichtigste Feld von Politik. Dass es dies angesichts der aktuellen Entwicklungen auch bleibt, fordern wir mit Nachdruck.

Nicht nur Deutschland, sondern auch Europa und letztlich die ganze Welt steht vor einem Wendepunkt: Noch nie waren so viele Menschen auf der Flucht wie heute. Radikalisierungstendenzen führen zu weltweiter Verunsicherung. Nachhaltigkeit und die Zukunft unserer Heimat bestimmen die Tagespresse. Bildung erscheint mehr denn je als Chance, diese globalen Herausforderungen meistern und für eine humane Zukunft sorgen zu können.

Bildungspolitik erwächst damit zum wichtigsten politischen Ressort, in dem zusehends global zu denken und lokal zu handeln ist.

Die KMK versteht sich hierbei als ein Bindeglied zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, um vor dem Hintergrund der Kulturhoheit der Länder eine Auseinandersetzung über Bildungsfragen führen zu können. Aber mehr denn je ist sie auch gefordert, die gesellschaftspolitischen Herausforderungen zu meistern. Dafür ist ein Blick auf ganz Europa unerlässlich. Denn die europäische Idee wird nicht nur von wirtschaftlichen Interessen getragen, sondern hat eine gemeinsame kulturelle Identität, die immer wieder und immer von Neuem zu bestimmen ist.

Folglich spielen, wenn es um Bildungsfragen geht, nicht nur die Länder der Bundesrepublik Deutschland eine Rolle, sondern auch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union – und umgekehrt. Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass die Zukunft Europas nicht zuletzt davon abhängt, wie es innerhalb Europas gelingt, die gemeinsame Vision einer europäischen Bildungsgesellschaft umzusetzen.

Klaus Zierer

Augsburg, im Mai 2018

