

Prof. Dr. Manfred Prenzel
TU München School of Education

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven
einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern
in Bildung und Wissenschaft“**

am 19. März 2012

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung zum Thema
„Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit
von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft“

Kooperation in der Bildung

Ausgangslage

Der jüngste PISA-Bericht aus dem Jahre 2010 verzeichnet bemerkenswerte Fortschritte: Das grundlegende Wissen der Schülerinnen und Schüler konnte in allen Bereichen signifikant verbessert werden; der Anteil leistungsschwacher Schülerinnen und Schüler ist zurückgegangen und die Kopplung zwischen sozialer und ethnischer/kultureller Herkunft wurde verringert. Die Fortschritte in der letzten Dekade beziehen sich allerdings auf eine Ausgangslage im Jahr 2000, die Deutschland in allen Leistungsbereichen deutlich unterhalb des OECD-Durchschnitts platzierte und zugleich die größten sozialen Disparitäten berichtete. So erfreulich die Verbesserungen sind, bestehen weiterhin große Herausforderungen:

- In allen Kompetenzbereichen zeigen zahlreiche Staaten, dass ein deutlich höheres Fähigkeitsniveau erreicht werden kann – bei einem gleichzeitig deutlich geringeren Anteil leistungsschwacher Jugendlicher und bei einem höheren Anteil von Jugendlichen mit Spitzenleistungen.
- Besonders ausgeprägt ist der Abstand zur internationalen Spitze im Bereich der Lesekompetenz (und hier wiederum die Kluft zwischen der Lesefähigkeit von Mädchen und Jungen).
- Junge Menschen mit Zuwanderungsgeschichte haben im Durchschnitt nach wie vor ungünstigere (und unter bestimmten Konstellationen schlechte) Bildungschancen.
- Die durchschnittlichen Abstände zwischen den Ländern in Deutschland haben sich seit 2000 nicht verringert. Dies gilt auch für Ländervergleiche der an den Gymnasien erzielten

Leistungen. Im Extremfall erreichen die Abstände eine Größenordnung von durchschnittlich ein bis eineinhalb Schuljahren.

- Die Fähigkeiten zum eigenständigem Lernen sowie Lernmotivation und Interessen (gerade an MINT-Themen und Berufen) müssen deutlich gesteigert werden.

Die vor dem Hintergrund abnehmender Geburtenzahlen weiter zu auszubauende Bildungsbeteiligung in Richtung höherer Abschlüsse vergrößert den Handlungsbedarf.

Effekte der Föderalismusreform

Gründe und Faktoren für die seit 2000 erreichten Fortschritte wurden unter anderem in dem 2010 veröffentlichten Bericht des deutschen PISA-Konsortiums (Klieme et al., 2010) diskutiert.

Es gibt keine Hinweise auf positive Effekte der 2006 verabschiedeten Föderalismusreform für die Entwicklung der Qualität von Bildungsangeboten und Bildungsergebnissen in Deutschland (etwa mit Blick auf die Daten der letzten PISA-Erhebung im Jahr 2009).

Vielmehr finden sich Hinweise darauf, dass die deutlich früher erfolgte Einführung von Maßnahmen zur Qualitätssicherung (z.B. Bildungsstandards, Vergleichsarbeiten, Schulevaluationen) das Qualitätsbewusstsein an Schulen geschärft und Aufmerksamkeit auf die Förderung schwächerer Schülerinnen und Schüler gerichtet hat.

Modellversuchsprogramme, die bereits nach dem TIMSS-Schock 1998 und hier besonders im Bereich der Mathematik und Naturwissenschaften (durch die BLK) gestartet wurden, erreichten zwar nicht eine flächendeckende Umsetzung, aber mit ihren problemorientierten Modulen und Materialien große Aufmerksamkeit in der Lehrerschaft und in der Lehrerfortbildung. Mit der Abschaffung der BLK liefen Programme wie SINUS oder FörMig aus.

Auch wenn die Qualität von Ganztagsangeboten weiterhin deutlich zu verbessern ist, zeichnete sich bereits bei PISA 2006 eine massive Verstärkung von schulischen Nachmittagsangeboten zur Förderung schwächerer Schülerinnen und Schüler ab.

Es muss freilich auch hervorgehoben werden, dass trotz Föderalismusreform eine Reihe wichtiger Schritte und Maßnahmen in Zusammenarbeit zwischen KMK und Bund umgesetzt werden konnten (z.B. gemeinsame Bildungsberichterstattung, gemeinsame Stärkung von Forschung zum Bildungsmonitoring), allerdings mit – nach meinem Ermessen – zum Teil umständlichen Begründungen und institutionellen Regelungen.

Selbstverständlich hat sich die KMK auch nach der Föderalismusreform darum bemüht, weiterhin länderübergreifend Regelungen zu treffen, die in der Fläche qualitätssichernd wirken. Jedoch dürfte es der KMK auch in Zukunft schwerfallen, ohne tatkräftige Impulse und finanzielle Unterstützungen des Bundes, Innovationen auf den Weg zu bringen oder für vergleichbare Ausgangsbedingungen und Zielorientierungen in den Ländern zu sorgen. Dies gilt nicht nur für die Schulen selbst, sondern auch für unterstützende Einrichtungen der Lehrplanentwicklung oder für die Aus- und Fortbildung von Lehrkräften.

Zwei Beispiele mögen veranschaulichen, dass Prozesse sehr langsam fortschreiten:

- Spätestens seit PISA 2000 wird von Seiten der Bildungsforschung ein ambitioniertes deutschlandweites Programm zur Steigerung der Lesekompetenz gefordert. Mehrere Programmwürfe sind in Expertisen ausgearbeitet worden. Für die Umsetzung eines solchen wichtigen Programms mit Wirkung in die Fläche werden erhebliche Mittel benötigt, die von den Ländern offensichtlich nicht im erforderlichen Umfang bereit gestellt werden können. Eine Bereitstellung von Mitteln von Seiten des Bundes dürfte vor allem dazu beitragen, dass tatsächlich ein konzeptionell kohärentes Programm in allen Ländern (zum Wohle der Kinder und Jugendlichen) umgesetzt werden kann.
- Die bis heute dramatischen Unterschiede zwischen den Ländern in den Bildungsergebnissen werden nur dann abgebaut werden, wenn über diese Unterschiede weiter berichtet wird und tatsächlich Steuerungsmaßnahmen zur Angleichung ergriffen werden. Curriculare Standards alleine (ohne Ländervergleiche oder ohne Verknüpfung mit Abschlussprüfungen) erreichen diese Wirkung nicht. Die aktuelle Debatte über ein Kernabitur oder einen gemeinsamen Aufgabenpool für das Abitur zeigt deutliche Zurückhaltung, über Steuerungsmaßnahmen auf die Gymnasien in den Ländern hinzuwirken, vergleichbare Ergebnisse zu erzielen. Die Problematik der Vergleichbarkeit beim „Mittleren Abschluss“ ist ebenso dramatisch.

Folgerungen

Eine Aufhebung des Kooperationsverbots im Bildungsbereich gibt keine Garantie für eine erfolgreiche Bildungspolitik. Für eine erfolgreiche Kooperation unersetzlich ist eine vorausschauende, auf Evidenzen und Expertise begründete und verantwortungsbewusste Bildungspolitik auf beiden Seiten. Mit Blick auf die großen Herausforderungen im Bildungsbereich und die großen Disparitäten – gerade auch zwischen den Ländern! – behindert das Kooperationsverbot jedoch Innovationen und gemeinsame Anstrengungen im Bildungsbereich. Eine entscheidende Behinderung erfolgt zudem durch die Frage, wer bereit ist, die Kosten zu tragen, die nicht nur Modellvorhaben sondern flächendeckende Maßnahmen nach sich ziehen. Die (zudem unterschiedliche) Finanzsituation in den Ländern bedingt eine große Zurückhaltung, die Mittel bereit zu stellen, die für Verbesserungen der Struktur- Prozess- und Ergebnisqualität von Bildung notwendig sind.