

Einleitung

Wie löst die Politik Probleme? Was macht erfolgreiches Handeln aus? Warum fällt eine Entscheidung in einem Staat rasch und scheitert in einem anderen über Jahre?

Diesen Fragen spürt die Arbeit am Beispiel des Politikfeldes Schule nach. Sie hat die Veröffentlichung der PISA-Studien¹ zum Anlass genommen zu hinterfragen, wie viel Verantwortung politische Entscheidungsträger an den Mängeln und Erfolgen des Bildungswesens in Deutschland und Finnland tragen.

Die im Dezember 2001 erstmals vorgestellten Ergebnisse des internationalen Schulleistungsvergleiches haben dokumentiert, dass deutsche Schüler in den Kompetenzbereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften nicht den OECD-Durchschnitt erreichen. Darüber hinaus offenbarten sich große Unterschiede zwischen den Bundesländern. Überraschend deutlich war der Leistungsvorsprung der finnischen Schüler in der Vergleichsstudie. Nach der Veröffentlichung entbrannte in Deutschland eine Debatte um die Qualität der Schule: Medienvertreter und Politiker verknüpften hierzulande wie selbstverständlich die Ergebnisse des Schulwesens mit der (Un-)Tätigkeit der Politik: PISA gilt demnach nicht nur als ein Report über die Leistungsfähigkeit der Schüler im internationalen Vergleich, sondern auch als Zeugnis für die Politik.²

Dagegen lässt sich im PISA-Diskurs über Finnland ein gewisser Bruch beobachten. Zwar haben seit dem Jahresende 2001 bis heute unzählige Gruppen von deutschen Politikern und Journalisten das nordeuropäische Land bereist. Und die Bildungsforschung propagiert die finnischen Weichenstellungen und Reformen des Schulsystems als Erfolgsmodell.³ Allerdings bleibt unbeachtet, wer die finnische Schule gestaltet und die Ergebnisse politisch zu verantworten hat.

Die vorliegende Untersuchung richtet sich auf eben jenen Zusammenhang zwischen dem Schulwesen einerseits und dessen politischer Gestaltung andererseits. Ein Vergleich zwischen Deutschland und Finnland zeigt, wie die Schulpolitik im Vorfeld der PISA-Studie Probleme bearbeitet und warum sie einen bestimmten Handlungskurs eingeschlagen hat.

1 PISA ist die Abkürzung für „Programme for International Student Assessment“. Darüber will die Organisation für ökonomische Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) regelmäßig das Schulwesen ihrer 30 Mitgliedsstaaten evaluieren. Mit Tests überprüften Wissenschaftler erstmals im Jahr 2000 sowie in zwei Folgerunden 2003 und 2006, wie gut das Bildungssystem den Schülern zentrale Kompetenzen vermittelt. Vgl. ausführlich www.pisa.oecd.org. Die OECD verfügt seit 2002 über ein eigenes Generaldirektorat Bildung, weil lebenslanges Lernen die Entwicklung des Einzelnen wie der Ökonomien fördern, so die Überzeugung der Mitgliedsstaaten. Vgl. https://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_33723_1_1_1_1_1,00.html.

2 Vgl. Süddeutsche Zeitung, 4.12.2001. S. 8. Die Zeit, 29.11.2001. S. 1. TAZ, 6.2.2002. S. 7. Der Spiegel, 10.12.2001. S. 60-75. Süddeutsche Zeitung, 16./17. Juli 2005. S. 5. Vgl. ebenso Muszynski, Bernhard (2002): S. 69.

3 Vgl. Buchberger, Friedrich und Irina Buchberger (2003): S. 1. Vgl. auch Simola, Hannu (2004).

Die Politikfeldanalyse dringt dabei weitaus tiefer, als es dem deutschen PISA-Diskurs bislang gelingt, weil sie nach den Ergebnissen, den Erfolgen, Misserfolgen und letztlich der Verantwortbarkeit von Schulpolitik fragt. Im Mittelpunkt stehen Fallstudien zu Finnland und fünf ausgewählten Bundesländern – Bayern, Sachsen, Hessen, Niedersachsen und Brandenburg. Sie legen dar, was die politischen Entscheidungsträger seit 1990 bis zur Veröffentlichung der internationalen Leistungsstudie Ende 2001 an Programmen und Reformen im Schulwesen auf den Weg gebracht haben. Als Maßstab für ihr Handeln dient das seit PISA auch in der öffentlichen Debatte populäre Konzept der „Qualität von Schulen“. Die Forschungsarbeit sucht über den Vergleich der materiellen Leistungen von Politik nach den Mechanismen und Hemmnissen, um Probleme und Herausforderungen im Sektor Schule zu bewältigen. Im Fokus steht die Art und Weise, wie das politische System Programme und Entscheidungen für das Politikfeld hervorbringt.

Die folgende Analyse eröffnet eine neue Perspektive in der gesellschaftlichen Debatte um die Reform des Schulwesens und der Schulpolitik. In der aktuellen Auseinandersetzung um eine moderne Struktur und Gestalt der Bildungseinrichtungen, um Unterricht- und Erziehungsmethoden benennt die Politikfeldanalyse nun jene Mechanismen, die für die Verarbeitung solcher Ideen und Vorschläge im politischen Entscheidungsprozess verantwortlich sind. Dies ist für die Politikwissenschaft eine spannende Aufgabe, denn sie bewegt sich dazu an einer Schnittstelle des Politikbegriffs:

Die Frage nach der Problemlösung im Sektor Schule zielt zunächst auf die Inhalte und Aufgabenerfüllung der Politik (Policy-Dimension). Zugleich beeinflussen der politische Prozess und die Strukturen (Politics- und Polity-Dimension) die Fähigkeit der Problemlösung, denn sie stellen den Handlungsrahmen und bilden die Genese von Entscheidungen ab.

Die Analyse beschränkt sich auf das Politikfeld Schule. Dieses ist nur ein Teil des Bildungskomplexes, der vom Kindergarten über den Hochschulsektor bis hin zur beruflichen Weiterbildung reicht. Betrachtet wird außerdem nur der Bereich allgemein bildender Schulen, spezielle Fördereinrichtungen zum Beispiel für Behinderte sind ausgeklammert. Unter Schulpolitik ist demnach „die Gesamtheit aller politischen, finanziellen und organisatorischen Maßnahmen, Aktivitäten und Einflüsse staatlicher Institutionen und gesellschaftlicher Gruppierungen [zu] verstehen, die sich auf die Einrichtung, Bewahrung, Gestaltung und Veränderung“⁴ des Schulwesens beziehen.

Die Vergleichsstudie analysiert die finnische und deutsche Schulpolitik in zwei Schritten. Nachdem in den ersten beiden Kapiteln das Erkenntnisinteresse am Er-

4 Massing, Peter (2002): S. 8. Eine Gesamtbetrachtung der Bildungspolitik wird nicht als sinnvoll erachtet, weil dies so unterschiedliche Regelungsgegenstände wie Universitäten und Vorschulen umfassen würde und die Entscheidungskompetenz zum Beispiel in Deutschland im berufsbildenden Bereich stärker beim Bund, bei der Schule jedoch bei den Ländern liegt.

folg und Versagen von Schulpolitik (Kap. I) und das Forschungsdesign (Kap. II) dargelegt werden, folgt in den anschließenden drei Kapiteln eine Bilanz des schulpolitischen Handelns. Dazu beleuchtet zunächst Kapitel III die Qualitätsdebatte im Schulwesen, beschreibt die wesentlichen Aufgabenstellungen für das Politikfeld und entwickelt einen Katalog, um die Staatstätigkeit beurteilen und vergleichen zu können. Welche Maßnahmen die Politiker ergriffen haben, zeigen die Fallstudien zu Finnland und Deutschland in Kapitel IV und VI. Die Auswertung der Parlamentsdokumente und Regierungspublikationen mit schulischer Thematik zwischen 1990 und 2001 klärt darüber auf, ob die Qualitätsdefizite im Schulwesen tatsächlich mit dem Handeln oder den Versäumnissen der Schulpolitiker zusammenhängen.

Einen zweiten Forschungsschritt dokumentieren die Kapitel V und VII. Ausgehend von den konkreten Inhalten des schulpolitischen Handelns wird nach den Faktoren des politischen Systems gesucht, welche die Entscheidungsfindung beeinflusst haben. Wichtigste Quelle für diesen Teil der Arbeit sind 32 Interviews mit Schlüsselpersonen aus Ministerien, Parteien, Verwaltung und gesellschaftlichen Gruppen in dem Politikfeld.⁵ Die Ergebnisse des Vergleichs der Schulpolitik in Deutschland und Finnland und Empfehlungen für erfolgreiches Handeln im Politikfeld stellt Kapitel VIII dar.

Diese Studie arbeitet heraus, dass sich die Ergebnisse der PISA-Vergleiche in die politischen Leistungsbilanzen der beiden Vergleichsstaaten einordnen lassen. Die finnischen Bildungspolitiker haben in den 90er Jahren erfolgreich ein Modernisierungsprogramm zusammengestellt, das Grundlage für das bei PISA nachgewiesene hohe und homogene Leistungsniveau der Schüler war. In Deutschland wurde zwar in der zweiten Hälfte der Untersuchungsperiode eine Phase des Stillstands überwunden. Dennoch sind die im internationalen Kompetenzvergleich nachgewiesenen eklatanten Defizite etwa bei den Bildungschancen auf eine fehlende Problemwahrnehmung durch die politische Klasse und ihren mangelnden Handlungswillen zurückzuführen. Die von den PISA-Studien dokumentierten Leistungsunterschiede zwischen Finnland und Deutschland sind letztlich Ausdruck einer unterschiedlichen politischen Gestaltung der Schule.

Wesentlich an diesem Befund ist, dass Mechanismen des politischen Systems der beiden Vergleichsstaaten dafür verantwortlich sind, ob die Problemverarbeitung im Politikfeld gelingt oder scheitert. Parteien und Interessengruppen arbeiten in Finnland seit Jahren pragmatisch und ohne große Konflikte in dem Bereich zusammen, der als zentral für den Wohlstand des Landes erachtet wird. Dagegen fehlt in Deutschland ein Konsens über die Funktion und die wesentlichen Ziele von Schule. Dies verursacht nicht nur immer wieder heftigen Streit zwischen den

5 Einen Überblick über die Personen und Funktionen der befragten schulpolitischen Schlüsselpersonen findet sich im Anhang B. Das methodische Vorgehen und die Auswahl der Personen beschreibt das Kap. II 6. Hinzukommen zehn weitere Hintergrundgespräche.

Parteien, sondern erweist sich als großes Hemmnis, um den Schulsektor kontinuierlich weiterzuentwickeln, neue Handlungsfelder wahrzunehmen und neue Steuerungsinstrumente zu akzeptieren.

Der Blick in die Vergangenheit und die Kenntnis über die politische Verantwortung für die Erfolge und Mängel im Schulsektor sind zentral, um die gegenwärtigen Reformaktivitäten in Deutschland nach Veröffentlichung der PISA-Studie bewerten zu können.