

Profil 10:

Herausforderungen und Gestaltungsfragen für die berufliche Bildung

Digitale Festschrift
für **SUSAN SEEBER**



Klaus BECK

(Universität Mainz)

Wissenschaftliche Bildungspolitikberatung zwischen Selbst- und Fremdanspruch – Eine kritisch-rational inspirierte Problemanalyse anlässlich der Wiedererrichtung eines KMK-Beratungsgremiums

Online unter:

https://www.bwpat.de/profil10_seeber/beck_profil10.pdf

in

bwp@ Profil 10 | November 2024

Herausforderungen und Gestaltungsfragen für die berufliche Bildung

Hrsg. v. **Christian Michaelis, Robin Busse, Eveline Wuttke & Bärbel Fürstenau**

www.bwpat.de | ISSN 1618-8543 | **bwp@** 2001–2024



www.bwpat.de



Herausgeber von **bwp@** : Karin Büchter, Franz Gramlinger, H.-Hugo Kremer, Nicole Naeve-Stoß, Karl Wilbers & Lars Windelband

Berufs- und Wirtschaftspädagogik - online

Wissenschaftliche Bildungspolitikberatung zwischen Selbst- und Fremdanspruch – Eine kritisch-rational inspirierte Problem-analyse anlässlich der Wiedererrichtung eines KMK-Beratungsgremiums

Abstract

Nach fast fünfzig Jahren der Abstinenz hat die deutsche Kultusministerkonferenz (KMK) erneut ein wissenschaftliches Beratungsgremium einberufen, von dem sie sich – trotz schlechter Erfahrungen mit den Vorläufern – Anregungen zur Weiterentwicklung des Bildungswesens und Empfehlungen zur Lösung von aktuellen Problemen erhofft. Das damit begründete Kooperationsverhältnis von Wissenschaft und Politik birgt jedoch, wie die überbordende Literatur zur Politikberatung belegt, eine Fülle von teils erheblichen Komplikationen, deren bedeutendste für den hier thematisierten Bereich zunächst knapp skizziert werden. Die sog. „Ständige Wissenschaftliche Kommission“ (SWK) ist Ende 2021 eingerichtet worden und hat bereits mehrere Empfehlungen vorgelegt. An deren Beispiel wird untersucht, mit welchen Schwierigkeiten, Chancen und Risiken sich dieses Gremium konfrontiert sieht.

Scientific educational policy counselling between internal and external demands - a problem analysis on the recommencement from a critical-rational perspective

After almost fifty years of abstinence, the German Standing Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs (KMK) has once again convened a scientific advisory body from which it hopes – despite bad experiences with its predecessors – to receive suggestions for the further development of the education system and recommendations for solving topical problems. However, as the abundant literature on this subject shows, the cooperative relationship between science and politics thus established harbors a wealth of sometimes considerable complications, the most significant of which are briefly outlined for the area discussed here. The so-called “Standing Scientific Commission” (SWK) has been established at the end of 2021 and has already presented several recommendations. They are used as examples to analyze the difficulties, opportunities and risks faced by this body.

Schlüsselwörter: *Legitimität, Wertfreiheit, Evidenz, Verantwortung, Empfehlungskonsistenz*

Key words: *Legitimacy, Value Freedom, Evidence, Liability, Consistency of Recommendation*

Aber der Professor sollte nicht den Anspruch erheben, als Professor den Marschallstab des Staatsmanns (oder des Kulturreformers) im Tornister zu tragen ... (Max Weber 1913/1917, 455)

1 Zur Bedingungskonstellation und ihrer Genese

In einem Bericht der „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 27. Mai 2021, 6, attestiert deren Bildungs- und Wissenschaftsjournalistin Heike Schmoll der Kultusministerkonferenz (KMK) eine seltene Anwendung von Mut, weil diese am 15.10.2020 beschlossen hatte, sich ein „wissenschaftliches Beratungsgremium“ zuzulegen.¹ Dieser Beschluss wurde tatsächlich ein Jahr später in die Tat umgesetzt. Eine Findungskommission² war zuvor beauftragt worden, für die Besetzung dieses Gremiums einen Vorschlag zu unterbreiten. Die aus 16 Professorinnen und Professoren bestehende „Ständige wissenschaftliche Kommission“ (SWK) hat ihre Arbeit Ende 2021 aufgenommen und sich seither im Einvernehmen mit der KMK jährlich ein zu bearbeitendes Programm gegeben.³

Ob dieser Schritt der KMK als „mutig“ gelten darf, mag zunächst dahingestellt bleiben. Fällig war er allemal, weil er schon im 2018 geschlossenen Koalitionsvertrag der Vorgängerregierung festgeschrieben worden war. Woran es gelegen hat, dass so viel Zeit verstreichen musste, und dass dann – obwohl im neuen Koalitionsvertrag gar nicht mehr erwähnt – doch noch die Idee zu einem Bildungsrat realisiert wurde, ist „von außen“ nicht ohne weiteres zu erkennen. Einer der Gründe könnte gewesen sein, dass man sich angesichts des unrühmlichen Endes des Vorgängergremiums, nämlich des „Deutschen Bildungsrats“ (DBR), nicht leichttat, erneut das Risiko einzugehen, sich auf eine förmliche, mithin öffentlich sichtbare, institutionell geregelte Kooperation mit der weisungsunabhängigen Wissenschaft einzulassen.⁴

Immerhin hatte der DBR von 1965 bis 1975 die Bildungspolitik der damaligen BRD einschneidend beeinflusst. Insbesondere der „Strukturplan für das Bildungswesen“ (1970), der den von der damaligen „Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung“ (BLK) 1973 beschlossenen „Bildungsgesamtplan“ ganz wesentlich prägte, griff mit seinen programmatischen Vorstellungen tief in das überkommene westdeutsche Bildungssystem ein. Inspiriert war er von der im Gefolge der „1968er Studentenrevolte“ eingetretenen Aufbruchstimmung, die auch die damalige

¹ Schmolls Diagnose scheint auch Harm Kuper (2023, 267f., 280) überzeugt zu haben, der seine Überlegungen zur Einrichtung dieses Gremiums, die nach Fertigstellung des Manuskripts zum vorliegenden Text erschienen sind, ebenfalls – mit etwas anderen Nuancierungen – auf deren Zeitungsbeitrag bezieht.

² Unter Leitung von Manfred Prenzel, Professor em. der TUM und ehemaliger Vorsitzender des Wissenschaftsrats.

³ Vgl. die detaillierten Angaben bei Kuper (2023, 268ff., 274f.)

⁴ Weitere Gründe mögen damit zu tun haben, dass die KMK im Laufe ihrer jüngeren Geschichte einige Beschlüsse umgesetzt hat, deren Tragfähigkeit sich als „instabil“ erwies, so z.B. die Einführung der Mengenlehre im Mathematikunterricht der Primarstufe, die Rechtschreibreform, die Einführung des Lernfeldkonzepts für die duale Berufsausbildung oder die G8-Reform zur gymnasialen Oberstufe.

sozialliberale Regierungskoalition ebenso wie die Länderregierungen – diese, wie sich zeigen sollte, allerdings nicht ausnahmslos – ergriffen hatte.⁵

Getragen vom Geist des Anbruchs einer neuen „Epoche“ (vgl. Dahmer/Klafki 1968) konfrontierte der DBR mit einer Flut von „Empfehlungen“ die Träger der Bildungspolitik, die zunächst bereit waren, diese Vorschläge zu berücksichtigen und ihnen – wohl auch unter dem Druck der seine Arbeit begleitenden medialen Öffentlichkeit – zumindest in der Grundtendenz zu folgen.

Der DBR war ursprünglich „lediglich“ ein Nachfolger des schon 1953 – ebenfalls von der KMK – als „Deutscher Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen“ (DA) einberufenen Politikberatungsgremiums. Obwohl auch der schon 1959 einen „Rahmenplan zur Umgestaltung und Vereinheitlichung des allgemeinen öffentlichen Schulwesens“⁶ entworfen hatte, konnte er mangels Interesses seiner Inauguratoren keine nachhaltige Wirkung erzeugen (vgl. Kleemann 1977, 150ff.) und wurde daher zugunsten des auf ihn folgenden DBR aufgelöst, der seinerseits nun freilich – sozusagen umgekehrt – wegen seiner wirksamen und vergleichsweise radikalen Reformpläne (Leschinsky 2005, 819) ersatzlos abgeschafft worden ist (vgl. auch Kuper 2023, 272f.).

Nimmt man einerseits die Überlegungen im vorausgegangenem „Deutschen Ausschuß“ ebenso hinzu, wie andererseits die nach 1975 erfolgte nicht-institutionalisierte Wissenschafts-Politik-Kommunikation (etwa entlang des PISA-Prozesses oder der thematisch aufgesetzten BMBF-Forschungsprogramme), wird man konstatieren können, dass Politikberatung unter Beteiligung von Wissenschaft auch im Feld der Bildung bereits eine wechselvolle Geschichte hat. Das müsste aus Anlass der nunmehr erfolgten Wiedereinrichtung eines Bildungsrats all diejenigen nachdenklich stimmen, die es sich nicht haben nehmen lassen, die Debatte um die Frage der Wert(urteils)freiheit von Wissenschaft zur Kenntnis zu nehmen, wie sie schon seit Max Webers „Gutachten zur Werturteilsdiskussion im Ausschuß des Vereins für Sozialpolitik“ (1913/1917) in immer neuen Anläufen geführt worden ist.⁷ Kann eine wertfreie Wissenschaft die Politik beraten? Darf sie sich ohne demokratische Legitimation in den Diskurs um praktische Gestaltungserfordernisse einmischen? Wie tragfähig ist die Wissensbasis, auf die sie ihre Ratschläge stützen kann? Auf welche grundlegenden Probleme stößt sie im Versuch, jene Erwartungen zu erfüllen, die sich mit ihrem Einbezug in die Behandlung bildungspolitischer Problemlagen verbinden?

Die folgenden Überlegungen versuchen, aus kritisch-rationaler Sicht zu diesen Fragen in der gebotenen Kürze Stellung zu nehmen. Dazu wird zunächst das Verhältnis von ratsuchender Bildungspolitik und beratenden Sozialwissenschaften unter den Aspekten von Legitimität, Evidenzbasierung, Werteinbindung, Empfehlungskonsistenz und Verantwortung (vgl. Falk et al. 2019) (an)diskutiert (Kap. 2). Was das heute für Grenzen und Möglichkeiten sowie Chancen

⁵ In ihren konzeptionellen Grundlagen beruhte die Arbeit des DBR auf den sozialphilosophischen Ideen der sog. „Frankfurter Schule“, verbunden mit den Namen Marcuse, Horkheimer, Adorno und deren Nachfolgern Habermas und Apel, die sich der Herstellung einer egalitären Gesellschaft verschrieben hatte und insbesondere auch in der Erziehungswissenschaft auf breite Resonanz gestoßen war.

⁶ Wiederabdruck in Bohnenkamp/Knab/Dirks (1966, 59-115).

⁷ Es war immerhin Eduard Spranger (1914), der als einer der ersten Webers Forderung widersprach. Der sah sich allerdings außerstande, in eine Auseinandersetzung mit ihm einzutreten: „Ich gestehe, daß ich diese Arbeit jenes auch von mir geschätzten Philosophen für merkwürdig schwach, weil nicht zur Klarheit gediehen, halte ...“ (1913/1917, S. 451, FN 1). Vgl. dazu auch das Spranger-Kapitel in Keuth (1989).

und Risiken der Bildungspolitikberatung durch die SWK bedeutet, wird abschließend exemplarisch ausgelotet (Kap. 3).

2 Hauptprobleme der KMK-Beratung durch die SWK

2.1 Das Legitimationsproblem

Die bereits in Platons Konzept von der Philosophenherrschaft bearbeitete Frage, wie Wissen und Macht zugunsten tragfähiger Entscheidungen systematisch zusammenzuführen wären, wird in modernen Staatsformen in aller Regel – quasi umgekehrt – in der Weise beantwortet, dass sich „Macht“ (Regierung/Politik), soweit sie es für erforderlich hält, aus „zweiter Hand“ punktuell oder dauerhaft mit „Wissen“ (Expertise) versorgen lässt.⁸ Das hat sie in der unübersichtlich gewordenen Welt auch nötig, weshalb wissenschaftliche Politikberatung nachgerade als geboten gelten kann (vgl. Graser 2019, 43ff.; Lompe 1972, 11).⁹ So gesehen ist die Einrichtung eines wissenschaftlichen Beratungsgremiums für die KMK von vielen kritischen Beobachtern nicht lediglich als „mutig“, sondern durchaus als wünschenswert, ja als längst fällig beurteilt worden.¹⁰

Die KMK hatte nicht zuletzt infolge einer an ihr geübten Grundsatzkritik (u.a. des dbb¹¹) und insbesondere der ungünstigen Evaluation durch die Prognos AG (2023) deutliche Legitimationsverluste erfahren. Folgt man der Unterscheidung nach Input-, Throughput- und Output-Legitimation, wie sie in der politikwissenschaftlichen Literatur angewandt wird (vgl. Wagschal 2019, 53ff.), so ist dieser Verlust auf allen drei Ebenen in je spezifischer Weise eingetreten.

Was die Input-Legitimation betrifft, so profitiert die KMK zwar zunächst davon, dass ihr eine gesellschaftlich wichtige Aufgabe anvertraut ist, nämlich die Abstimmung unter den kulturhoheitlich agierenden Ländern im Dienste des Gebots der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Deutschland (Art. 72 (2) GG). Abträglich dagegen wirkt die verbreitete Befürchtung, dass ihre Entscheidungen, die häufig von fachfremden Ministerinnen und Ministern oder ihren „Amtschefs“ getroffen werden, von länderspezifischen und parteipolitischen Interessen (vgl. bpb o.J.) sowie vom demonstrativen Bestehen auf der föderal garantierten Autonomie (Art. 70 GG) beeinflusst werden. Da Beschlüsse i.d.R. einstimmig zu fassen sind, kommt die ebenfalls legitimationssschädliche

⁸ Die sozial- und insbesondere politikwissenschaftliche Literatur zu diesem Komplex ist kaum noch überschaubar, weshalb hier lediglich die allgemeine Problemlage angedeutet werden kann (vgl. Falk et al. 2019).

⁹ Auch in Deutschland hat sich ein verzweigtes Feld von „sozialwissenschaftlicher“ Politikberatung entwickelt (Falk et al. 2019, 14; Siefken 2019). Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags sprechen in einem „Infobrief“ vom 15.09.2010 (WD3-3000-372/10) schon von bis zu 300 „aktuell tätigen“ Politikberatungsinstanzen der Bundesregierung.

¹⁰ Vgl. z.B. ZEIT ONLINE v. 07.05.21 („Der Nachhilfeverein“); Süddeutsche Zeitung v. 30.05.21 ([Wissenschaft und Bildungspolitik: Die schwierige Mission der "Stawiko" - Politik - SZ.de \(sueddeutsche.de\)](https://www.sueddeutsche.de/wissenschaft/bildungspolitik/die-schwierige-mission-der-stawiko-politik-sz.de-sueddeutsche.de)); Der SPIEGEL v. 06.05.2021 (Silke Fokken: „Ärger bei der Kultusministerkonferenz“) ([Ärger bei der Kultusministerkonferenz: »Im 31. Jahr der Deutschen Einheit nicht akzeptabel« - DER SPIEGEL](https://www.spiegel.de/kultur/ausbildung/aerger-bei-der-kultusministerkonferenz-2021)) (alle 09.03.2024).

¹¹ [Kultusministerkonferenz \(KMK\) in der Kritik \(dbb.de\)](https://www.dbb.de/kmk); [Bildungssystem: Philologen fordern Reform der KMK - Forschung & Lehre \(forschung-und-lehre.de\)](https://www.forschung-und-lehre.de/bildungssystem-philologen-fordern-reform-der-kmk); [KMK-Präsidentin steht vor großen Herausforderungen \(dbb.de\)](https://www.dbb.de/kmk) (09.03.2024)

Besorgnis hinzu, der „kleinste gemeinsame Nenner“ erhalte bei ihrem Zustandekommen den Vorzug vor sachdienlichen Problemlösungen.¹²

Insbesondere seit dem Erscheinen des Evaluationsberichts der Prognos AG (2023, Kap. 5 und 6) zur Arbeit der KMK hat ihre Throughput-Legitimation erhebliche Einbußen erlitten. Als defizitär wird dort nicht allein ihre Aufbauorganisation bewertet; auch die Leitungsstruktur sowie die internen Steuerungs- und Kooperationsprozesse genügten nicht dem Anspruch, ein adäquates Niveau der Problembearbeitung zu erreichen.¹³

Zur defizitären Output-Legitimität schließlich tragen neben umstrittenen Einzelentscheidungen (s. FN 4) einige weitere Vorhaltungen bei, nämlich der Mangel an curricularer Entscheidungskraft (etwa die jahrelange Untätigkeit in Fragen der Digitalisierung oder der Implementation von Nachhaltigkeits- und Klimafragen) sowie Fehleinschätzungen des Lehrbedarfs und mangelnde Steuerungsleistung im Umgang mit der Corona-Pandemie und ihren Folgen.

Angesichts dieser Lage kann die Einrichtung eines wissenschaftlichen Beratungsgremiums als eine hilfreiche Maßnahme gelten, die insbesondere zur Verbesserung der Input-Legitimität der KMK, mittelbar und mittelfristig auch zur ihrer Output-Legitimität beizutragen verspricht.¹⁴ Dafür sorgen schon die Rahmenbedingungen, unter denen dieses Gremium arbeiten kann, insbesondere die in ihm versammelte hohe sozial- i.e. erziehungswissenschaftliche Kompetenz, seine strikte Unabhängigkeit, die Möglichkeit, eigene Fragestellungen aufzuwerfen und zu bearbeiten, unterschiedliche Formate für Expertisen zu wählen, mit dem Minister-Plenum auf Augenhöhe zu kommunizieren und sich auf evidenzbasierte Argumentation verpflichtet zu sehen.¹⁵ Damit könnte sich die KMK, wenn sie der SWK folgt, auf wohl abgewogene Empfehlungen berufen, die auf der Grundlage des besten gegenwärtig verfügbaren Wissens beruhen, und dabei vom guten Ruf der Wissenschaft profitieren.¹⁶ Umgekehrt würden sogar auch die SWK und ihre Mitglieder als eine für gewichtig gehaltenen Beratungsinstanz legitimatorisch gewinnen – freilich nur so lange, wie die KMK unter Berufung auf sie in einem öffentlich anerkannten Sinne erfolgreich(er) zu agieren vermag.

2.2 Das Evidenzproblem

Was die Vorgabe der Evidenzbasierung, betrifft, so handelt es sich um eine seitens der KMK eher ungewöhnliche, jedoch in dieser besonderen Hinsicht tatsächlich „mutige“ Entscheidung dafür, Ratschläge vorgelegt bekommen zu wollen, die auf der methodologischen Grundlage des i.w.S. kritisch-rationalen Paradigmas entstanden sind und das heißt solche, zu deren Begründung intersubjektiv kontrollierte empirische Erkenntnisse als Evidenzquelle heranzuziehen

¹² Vgl. z.B. Deutscher Bundestag, hib-Meldung 162/2006 ([Deutscher Bundestag: Bildungsexperten bewerten Abweichungsrechte der Länder kritisch](#)) (09.03.2024)

¹³ Einer Reform der KMK, die seitens der Kritiker gefordert worden ist, hat der Generalsekretär widersprochen, was weder die Binnen- noch die Außenlegitimität der KMK gefördert haben dürfte ([Bildungspolitik: Kultusminister weist Kritik an fehlender Effizienz zurück - Forschung & Lehre \(forschung-und-lehre.de\)](#)).

¹⁴ Was die SWK im Blick auf die Throughput-Legitimation beitragen könnte, muss hier undiskutiert bleiben. Zweifellos schlummern auch hier Legitimationsgewinne.

¹⁵ Vgl. ([Aufgaben \(kmk.org\)](#)) (07.03.2024)

¹⁶ Vgl. [Wissenschaftsbarometer 2023 | Wissenschaft im Dialog \(wissenschaft-im-dialog.de\)](#) (16.03.2024)

sind.¹⁷ Dass diese Anforderung nicht in jenem sehr strengen Sinne der in der Medizin etablierten Therapieprinzipien verstanden werden kann (vgl. Sackett et al. 1996; Evidence based Medicine Working Group 1992), liegt letztlich an der – im Vergleich zu medizinischen/pharmazeutischen Wirkungsanalysen – kaum durchschaubaren, geschweige denn durchschauten Komplexität der zu bearbeitenden bildungs- und, darüber hinaus, gesellschaftspolitischen meso- und makrosystemischen Zusammenhänge (vgl. von Hayek 1971) und am gegenwärtigen, relativ dazu noch nicht weit genug entwickelten Stand der relevanten Sozialwissenschaften (vgl. Falk 2019, 11f.). Angesichts der in ihnen verfügbaren Theorien und der mit ihnen einhergehenden Erklärungs-, Prognose- und Anwendbarkeitsgrenzen wird man entsprechende Einschränkungen in der evidenzgestützten Untermauerung der erteilten Ratschläge in Kauf nehmen müssen.¹⁸ So konstatiert für die Erziehungswissenschaft Stark (2017, 105, Sp. 2) zutreffend: „Die Bezugnahme auf Evidenz im Sinn wissenschaftlichen Wissens wird ... oft eine sehr indirekte, abstrakte, bestenfalls heuristische Form annehmen müssen“ (vgl. auch Rochina u.a. 2022).

Was das bedeutet, bedarf insofern einer weitergehenden, hier nur umrisshaft angedeuteten Untersuchung, als davon die Verlässlichkeit der SWK-Beratungsaussagen direkt betroffen ist (vgl. FN 15). In der von der KMK vorgesehenen Breite umfassen diese Aussagen

- a) Informationen über Fakten
- b) theoriebasierte Erklärungen für deren Verursachung
- c) Prognosen über zu erwartende Entwicklungen (ggf. auch als Warnungen) sowie
- d) Stellungnahmen und
- e) Entscheidungs- resp. Handlungsempfehlungen.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Aussagetypen (a), (b) und (c) jenen Bereichen zuzurechnen sind, die oben als intersubjektiv kontrolliert, mithin als wertfrei charakterisiert wurden. Unter diesem Aspekt sind sie prinzipiell unproblematisch. Als problematisch erscheinen sie allerdings hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit auf je konkrete Beratungsbedarfe: Die dafür relevanten Sozialwissenschaften verfügen zwar über eine ganze Reihe allgemeiner, allerdings nicht-deterministischer Theorien im „statement view“ (vgl. Stegmüller 1973, 41ff.). Für ihre Anwendung bedürfen sie jedoch der Herstellung einer Passung auf die je spezifischen realen Bedingungskonstellationen (vgl. z.B. Beck/Krapp 2006; Opp 1976; Stark 2017, 105, Sp. 2), die in aller Regel über Subsumtionen von Sachverhaltsbeschreibungen unter deren theoretische Terme – etwa i.S. von Carnaps Zwei-Stufen-Konzept der Theorie- und Beobachtungssprache – hergestellt werden muss (vgl. z.B. Stegmüller 1973, 4), was, sprachanalytisch gesehen, schon eine

¹⁷ Vgl. „Geschäftsordnung der Ständigen Wissenschaftlichen Kommission der Kultusministerkonferenz (SWK)“, 1. Präambel, Abs. 3). [Geschäftsordnung.pdf \(kmk.org\)](#) (09.03.2024). – Anzumerken ist, ohne dass darauf hier eingegangen werden kann, dass es in den Geisteswissenschaften einen gänzlich anders verstandenen Begriff von „Evidenz“ als Ausdruck subjektiver Überzeugung gibt (vgl. die Darstellung bei Halfbass (1972) und Held (1972)).

¹⁸ Die KMK bestimmt für die SWK: „Die Beratung erfolgt auf Basis der *zum jeweiligen Zeitpunkt* (Hervorhebung K.B.) vorliegenden wissenschaftlichen Evidenz.“ ([Aufgaben \(kmk.org\)](#)) (09.03.2024).

Angelegenheit dezisionistischen Charakters ist.¹⁹ Hinzu kommt, dass die Geltung dieser Theorien mehr oder weniger starken Wahrscheinlichkeitseinschränkungen unterworfen ist. Die deskriptiven Aussagen des Typs (b) und (c) können sich insoweit nur auf einen – von Fall zu Fall variierenden – schwächeren Grad von “wissenschaftlicher Evidenz“ stützen.²⁰

2.3 Das Werturteilsproblem

Was nun jedoch die Typen (d) und (e) betrifft, so kommen mit ihnen gerade jene Aussagen ins Spiel, vor deren (unkontrollierter) Verwendung bereits Max Weber (1913/1917, insbes. 452) gewarnt hatte. Sie bringen subjektive Auffassungen in Gestalt von Bewertungen und Forderungen (Normen/Präskriptionen) zum Ausdruck, die letzteren als Gesetzes-, Ordnungs-, Regelungs- oder sogar Handlungsempfehlungen. Ohne sie wären ja die Erwartungen der KMK, die sich mit der Einrichtung dieses Beratungsgremiums verbinden, nicht zu erfüllen. Damit scheint aber das gesamte Vorhaben in eine prekäre Argumentationslage zu geraten: Aus wertfreien wissenschaftlichen Aussagen lassen sich Werturteile definitiv nicht gewinnen. Sie müssen also vom aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zusammengesetzten Beratungsgremium eingebunden werden, was jedoch – selbst wenn sich seine Mitglieder darüber einigen könn(t)en – keine wie auch immer geartete Verbindlichkeit herzustellen vermag, denn dieses Gremium verfügt nicht über eine dafür erforderliche demokratische Legitimation.²¹

Lösungen für dieses Problem können darin bestehen,

- (i) dass Beratungsaufträge seitens der (dazu demokratisch legitimierten) KMK mit normierenden Zielvorgaben verknüpft werden, so dass zumindest in dieser Hinsicht für die SWK keine offenen Spielräume mit Werturteilen auszufüllen wären oder
- (ii) dass die SWK eigenständig aus ihrer Sicht wünschbare Ziele setzt, diese jedoch explizit in Gestalt bedingter Normen ihrem Rat voranstellt („Wenn b gewünscht ist, dann ist a zu tun, weil gilt: Wenn a, dann – mehr oder weniger wahrscheinlich – b.“). In diesem Falle behielte die KMK ebenfalls die Entscheidungshoheit, weil sie den Wunsch „b“ nicht zu teilen braucht und den gegebenen Rat daher (wie jeden anderen auch) ablehnen kann. Gleiches gälte für die von der SWK (evidenzbasiert) vorgeschlagenen Mittel zur Zielerreichung.
- (iii) Denkbar wäre weiterhin die (partielle) Übertragung der Entscheidungshoheit der KMK auf ihr Beratungsgremium – ein Verfahren, das in anderen Kontexten hin und wieder

¹⁹ Es handelt sich dabei um Korrespondenzregeln zur Herstellung einer Operationalisierungs- bzw. Subsumtionsbeziehung zwischen Theorie- und Beobachtungssprache, die der *Anwendung* einer Theorie stets vorausgehen müssen.

²⁰ Günstiger liegen die Dinge im Mikro- und in schulnahen Teilen des Mesobereichs (vgl. z.B. Seidel/Krapp 2014; Helmke 2022).

²¹ Hier gilt es darauf hinzuweisen, dass der Kritische Rationalismus seinerseits auch ein Gesellschaftsbild einschließt, das im Wesentlichen von Popper (1970/1973) als „offene Gesellschaft“ ausgearbeitet worden ist. Entscheidung und Erkenntnis gehören danach in jeder menschlichen Praxis zusammen (vgl. Albert 2011, 105-129). Grundlegend dabei ist, dass Ziele und Mittel im Lichte ihrer Konsequenzen betrachtet werden müssen – in ethischen Begriffen also eine, von Max Weber so bezeichnete „verantwortungsethische“ Position (s. FN 27).

gewählt wird (vgl. Weingart 2017, 75), aber im vorliegenden Falle offenbar nicht zur Diskussion steht.

- (iv) Weiterhin käme in Betracht, den Mitgliedern der SWK einen Wechsel aus der „Wissenschaftlerrolle“ in die „Anwenderrolle“ zu unterstellen (vgl. Lompe 1972, 85; Brooks 1964 in Lompe 1972, 102f.), also jene Passagen ihrer Texte, in denen Empfehlungen ausgesprochen werden, als präskriptive Willensäußerungen zu rekonstruieren, deren Inhalt sie den KMK-Mitgliedern in ihrer Rolle als dazu berechtigte (und überdies kundige) Staatsbürger zur Befolgung nahelegen.
- (v) Ein verbreiteter Vorschlag schließlich geht auf Weisser (1953/54) zurück. Er entwickelt ein ausdifferenziertes Programm von „praktischen Axiomen“, in denen die „Grundanliegen“ des Menschen in der Gesellschaft „bekenntnishaft“ zum Ausdruck gebracht werden.²² Aus ihnen sollen in Konjunktion mit sozialwissenschaftlichen Gesetz(mäßigkeit)en per Deduktion logisch zwingend praxisbezogenen Präskriptionen gewonnen werden können.²³

Betrachtet man die tatsächliche Vorgehensweise der beiden Gremien, so dürfte neben (iii) auch Variante (i) ausscheiden, weil sie sich ja darüber verständigt haben, dass die SWK auch von sich aus Beratungsthemen (also Zielerörterungen) im Wege von „Impulspapieren“ setzen kann und weil ihre Beratungstätigkeit im Hinblick auf die Mittelwahl anderenfalls substantziell unterbestimmt wäre. In Variante (v) können die „praktischen Axiome“ nach Ansicht Weissers als kritisierbare Hypothesen in Analogie zu den „metaphysischen Hypothesen“ verstanden werden, wie sie dem Paradigma des Kritischen Rationalismus zugrunde liegen (vgl. Albert 1978, 39). Weisser (wie übrigens auch sein Schüler Lompe) übersieht jedoch, dass seine Axiome nicht auf der Ebene der Meta-, sondern der Objektsprache stehen und insofern die Wertungsproblematik nicht zu lösen vermögen (vgl. auch die Kritik Alberts 2006, S. 59ff.). Variante (iv) dagegen ermöglicht durchaus eine vertretbare rationale Rekonstruktion des faktischen Beratungsgeschehens, steht jedoch in der Gefahr, dass wissenschaftliche Aussagen und persönliche Meinungsäußerungen sowohl seitens der Ratgeber als auch seitens der Ratempfänger nicht sorgfältig getrennt werden.²⁴ Dagegen gilt für Variante (ii), dass die gesamten Empfehlungsäußerungen der SWK sozusagen in eine Klammer eingeschlossen sind, vor der die Zustimmung ihres

²² Vgl. dazu die Darstellung in Lompe (1972, 178ff.). – Das könnte zugleich als Beratung in Wertungsfragen gedeutet werden – ein Sonderproblem, auf das hier nicht eingegangen werden kann.

²³ Strukturell vergleichbare Ansätze, Basisnormen für pädagogisches Handeln zu identifizieren, wie die Einführung von Bereichsethiken (Alisch 1995, Kap. F) oder die Versuche Bokelmanns (1965) und Brezinkas (1978), kommen aus kritisch-rationaler Sicht nicht infrage, weil sie ebenfalls die Gestalt von Dogmen annehmen.

²⁴ Ein zusätzliches Problem besteht hier darin, dass solche meinungsabhängigen Präskriptionen, soweit sie Handlungsempfehlungen geben, nicht in der bedeutungskontrollierten Wissenschafts-, sondern in einer i.d.R. mehrdeutigen „praxistauglichen“ Umgangssprache ausgedrückt zu werden pflegen, was Spielräume für ihre Interpretation durch die Ratempfänger eröffnet (vgl. auch FN 19). In diesem Fall wird der logische Geltungsbereich der zugrunde liegenden Theorien deutlich größer, der Informationsgehalt demnach kleiner, was am Ende im Blick auf Ergebnisevaluationen entsprechenden bildungspolitischen Handelns folgenreich sein dürfte! – Auf die damit zusammenhängende Problematik Technologischer Theorien kann hier nicht näher eingegangen werden (vgl. dazu Albert 1976, S. 176-183; Alisch 1981; Beck 1981).

Adressaten als Bedingung für den Geltungsanspruch der in ihr enthaltenen Präskriptionen steht.²⁵

Beide Lösungen für das Wertungsproblem sind in sich stimmig. Allerdings wohnt Variante (iv), in der die Empfehlungen als Präskriptionen aus dem Munde von Praktikern bzw. Anwendern zu lesen sind, letztlich doch eine problematische – als „Bürgermeinung“ zwar legitime, aber nicht demokratisch relativierte – Dogmatisierungstendenz inne (vgl. auch Blätte 2019, 27, 31), während Variante (ii) den Geltungsanspruch der in SWK-Papieren enthaltenen Präskriptionen konsequent in der Schwebe hält. Sie behalten so ihre eigene Dignität, weil sie der uneingeschränkten kritischen Analyse zugänglich bleiben (vgl. Albert 2011, 124ff.) und zugleich der empfangenden KMK die präskriptionserzeugende Normierung überlassen.

Die SWK hat sich unter diesem Aspekt noch nicht zu ihrem Selbstverständnis geäußert. Womöglich sieht sie sich erst dann dazu gezwungen, wenn interne Bewertungsdifferenzen zu alternativen Empfehlungen führen. Ungeachtet dessen kommt es natürlich darauf an, dass die deskriptiven Teile der Beratung bei ihrer Einbettung in einen werthaltigen Kontext „unverletzt“, d.h. von parteilichen Selektionen unbeeinflusst und interpretativ integer bleiben.

2.4 Das Konsistenzproblem

Bildungspolitische Ratschläge und Empfehlungen wirken, wie erwähnt, im Falle ihrer Befolgung stets in ein komplexes Geflecht von Wechsel- und Folgebeziehungen hinein (vgl. Lompe 1972, 14, 78). Diese ins Kalkül zu ziehen, fällt unter den Anspruch jeglicher seriöser wissenschaftlicher Politikberatung: Sie hat mit Haupt- sowie mit Neben- und Folgewirkungen zu rechnen. In der Gesamtbetrachtung des Wirkungsgeflechts, das von einer Maßnahme affiziert wird, gilt es demnach, die durch sie veranlassten *Aufwendungen* (Investitionen, Um-/Neustrukturierungen in Organisationen, in-/direkte Kosten, mögliche politische Reputationsverluste) und *Erträge* (Bildungs- sowie ggf. Rationalisierungs-, politische Reputationsgewinne, sozialer Frieden) sowie günstige vs. ungünstige bildungsbiographische „Fernwirkungen“ gegeneinander abzuwägen. Dabei kommen schwierige qualitative und quantitative Bewertungen ins Spiel, die es ermöglichen sollen, den „Preis“ einer Maßnahme bzw. die Opportunitätskosten ihrer Verwirklichung zu ermitteln. Erschwerend wirkt, dass diese Bewertungen zwischen Ratgeber und Ratempfänger nicht immer übereinstimmen werden. Solche Differenzen gilt es im Verfahren der Beratung abzugleichen. Erst wenn alle infrage kommenden relevanten Effekte bedacht und abgestimmt worden sind, wird man von einer in sich konsistenten Maßnahmenplanung sprechen können.

Komplizierter und doch zugleich unumgänglich wird es jedoch dann, wenn mehrere, thematisch voneinander „unabhängige“ Empfehlungen zur gleichen Zeit oder auch in (u.U. sogar längeren) Abständen aufeinander folgend ausgesprochen werden, deren Effekte interferieren können. Das Konsistenzkriterium erstreckt sich dann auch auf Wirkungsbeziehungen *zwischen* ihnen. Ein Beratungsgremium, das, wie die SWK, „auf Dauer“ und das heißt: mit der Erwartung, dass

²⁵ In dieser Variante bleibt ungeklärt, ob sich eine solche Zustimmung auch auf den in Empfehlungen unterstellten kausalen Mittel-Ziel-Zusammenhang bezieht, was umso mehr in Betracht gezogen werden müsste, je schwächer die für ihn in Anspruch genommene empirische Evidenz ist.

immer neue Empfehlungen ausgesprochen werden, eingerichtet ist, wird sich auch mit dieser Dimension seines Auftrags auseinanderzusetzen haben (vgl. Keuth 1989, 144ff.).

2.5 Das Verantwortlichkeitsproblem

Obwohl in legalistischer Betrachtung die Verantwortungszuweisung für Entscheidungen und Maßnahmen an die politisch dazu ermächtigten Akteure prinzipiell unstrittig ist (vgl. Blätte 2019; Graser 2019), wird man ihre Berater unter einem ethischen Aspekt nicht von vornherein und uneingeschränkt aus der Verantwortungsfrage ausklammern können (vgl. Lompe 1972, 167). Das gilt umso mehr dann, wenn die Expertise der beratenen Personen bzw. Instanzen nicht im erforderlichen Maße gegeben ist – eine Konstellation, die im demokratischen Politikbetrieb nicht ganz ungewöhnlich und im Blick auf die KMK keineswegs abwegig ist.²⁶ Wenn und soweit gegebene Ratschläge, wie vereinbart und zugesichert, auf Evidenz beruhen, dann sollte also die Wahrscheinlichkeit dafür, dass die Effekte der empfohlenen Maßnahmen tatsächlich eintreten, vergleichsweise hoch sein. Hier fällt, wie man in einer Analogie zur zivilrechtlichen Figur des Erfüllungsgehilfen (§ 278 BGB) sagen könnte, die Verantwortung („Haftung“) für die ‚sorgfältige und gewissenhafte‘ Ausführung des Beratungsauftrags der SWK zu, deren Aufgabe es demnach ist, ihrem „Auftraggeber“ Ratschläge zu erteilen, auf deren Tragfähigkeit er sich verlassen darf (vgl. Weingart u.a. 2008; insbes. 33; Lompe 1972, 79f.).

Gegen diese Zumutung ist freilich einzuwenden, dass in der üblichen politischen Gemengelage schlechterdings kaum eine uneingeschränkte Verlässlichkeitszusage für Maßnahmenwirkungen gegeben werden kann und dass die Beteiligten dies auch wissen (können), also *implizit* werden anerkennen müssen. Weiterhin ist – formal gesprochen – unter *explizit* benannten Wahrscheinlichkeitseinschränkungen stets das Eintreten der Gegenwahrscheinlichkeit, also das Ausbleiben eines angestrebten Effekts und darüber hinaus sogar das Eintreten einer unerwünschten Wirkung impliziert. Mit einem derartigen Argument könnte die SWK sich prinzipiell von nahezu jeder Verantwortungslast befreien. Dem steht jedoch erneut entgegen, dass die Erteilung eines Rats durch Personen, die als Experten fungieren, für sie dennoch eine gewisse Verbindlichkeit hinsichtlich seiner Verlässlichkeit entstehen lassen – auch wenn das kaum einklagbar sein dürfte. In Begriffen der Ethik geht es hier um eine Form indirekter, unter Indemnitätsvorbehalt fallender Mitverantwortung für die Folgen einer Ratbefolgung, die, soweit sie nicht in den Bereich des gänzlich Unabsehbaren fallen, mitzutragen sind.²⁷ Hinzu kommt, dass im politischen „Geschäft“ – vor allem im Misserfolgss Falle – mit parteipolitisch interessengetriebenen Verantwortungszuweisungen an das Beratungsgremium zu rechnen ist, deren Folgen, auch wenn sie unberechtigt erhoben würden, dem Gremium schaden können. In solchen Fällen wäre es doch hilfreich, wenn gezeigt werden kann, dass sich seine Empfehlungen auf belastbare Evidenzgrundlagen gestützt haben.

²⁶ Gegenwärtig (Mai 2024) ist weder das Gremium der Ministerinnen/Minister noch das der Amtschefinnen/-chefs mehrheitlich mit fachlicher Qualifikation ausgestattet – das Generalsekretariat eingeschlossen.

²⁷ Nach Max Weber (1926, 57ff.) folgt dieses Argument dem Konzept einer „Verantwortungsethik“ und erstreckt sich auf die „Zwecksetzung“ sowie auch auf den Einsatz für erforderlich gehaltener „Mittel“ (also den Inhalt von (Handlungs-)Empfehlungen).

3 Zwischen Scylla und Charybdis: Welchen Kurs kann die SWK im Widerstreit von Erwartungen, Prinzipien und Restriktionen steuern?

Die SWK hat schon bald nach ihrer Einrichtung mit der Arbeit an den mit der KMK vereinbarten Fragestellungen begonnen und inzwischen neun elaborierte, umsichtige, wohl abgewogene und ins erforderliche Detail gehende Papiere veröffentlicht (Stand Mai 2024).²⁸ Insgesamt enthalten diese drei Gutachten, vier Stellungnahmen und zwei Impulspapiere mehr als 150 Einzelempfehlungen an die KMK, also Aufforderungen, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen. Mit einem abschließenden Blick auf diese Papiere²⁹ soll exemplarisch der Frage nachgegangen werden, auf welche Weise in ihnen die hier angesprochenen Beratungsprobleme bearbeitet worden sind und ob sich daraus weitergehende Folgerungen ziehen lassen.

In der Frage der **Wertfreiheit** gibt sich die SWK als eher „unbefangen“. Im einführenden Teil ihrer Papiere schildert sie stets die jeweilige Ausgangslage, die seitens der KMK und auch von ihr selbst als verbesserungs- bzw. als veränderungsbedürftig bewertet wird. Bei ihren Ratschlägen unterscheidet sie hinlänglich klar zwischen deren deskriptiv-wertfreien Teilen und den normativen Komponenten, die semantisch stets im Gewand des Begriffs „Empfehlung“ auftreten. Allerdings sieht sie nahezu ausnahmslos davon ab, genauer anzugeben, welchen Grad der normativen Strenge sie jeweils mit einer Einzelempfehlung verbindet, also ob es sich um eine Muss-, Soll- oder Kann-Empfehlung handelt. Ein solcher Differenzierungsverzicht dürfte für den Empfehlungsempfänger insoweit unbefriedigend sein, als er nicht ausdrücklich erfährt, welche der angeratenen Maßnahmen als unverzichtbar und welche als mehr bzw. als weniger bedeutsam oder gar als verzichtbar („nice to have“) anzusehen sind. Insbesondere in jenen Fällen, in denen ein Beratungspapier vergleichsweise viele Einzelempfehlungen umfasst (in „Grundschule“ sind es 20, in „Lehrermangel“ 18), wäre deren – möglichst evidenzbasierte – Rangordnung sowohl nach ihrer relativen Wichtigkeit als auch nach der kausalen bzw. zeitlichen Abfolge ihrer Realisierungsbedürftigkeit von ganz erheblicher praktischer Bedeutung und für die KMK ein zusätzlicher Gewinn aus der Beratung.

Man könnte durchaus vermuten, dass derartiges Wissen – wenn auch lediglich in Gestalt von hypothetischen Erfolgswahrscheinlichkeiten unterschiedlicher Maßnahmengewichtungen und -sequenzierungen – im Beratungsgremium vorhanden ist und seine (bisher geübte) diesbezügliche Zurückhaltung als (vereinbarungswidrige) Unterlassung zu betrachten sei. Umgekehrt wäre allerdings auch denkbar, dass aus Sicht der KMK derartige Konkretisierungen den der SWK zgedachten Zuständigkeitsrahmen übersteigen. Entsprechende Absprachen dazu sind wohl angeraten.³⁰

²⁸ Ob sie durchweg einstimmig verabschiedet worden sind, ist nicht erkennbar. Die Geschäftsordnung sieht für die Beschlussfassung eine Zwei-Drittel-Mehrheit vor (Ziff. 7.3). Minderheitsvoten wären veröffentlichungspflichtig, sind also bislang nicht eingebracht worden. Es scheint demnach so, dass die Kommission eher konsensorientiert arbeitet und Differenzen, die in einem solch vielköpfigen, disziplinenübergreifenden Gremium aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern durchaus erwartbar sind, im Vorfeld der Veröffentlichung „klärt“ (selbst im nur fünfköpfigen „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ gab und gibt es immer wieder solche Voten).

²⁹ Sie sind im Internet unter „[Veröffentlichungen \(kmk.org\)](https://www.kmk.org)“ aufzufinden und werden hier lediglich mit einem kennzeichnenden Themenstichwort zitiert.

³⁰ Dass im ersteren Falle das Risiko interner Dissense in der SWK erheblich steigen würde, weil sich bei fehlender starker Evidenz Bewertungsspielräume für alternative Handlungsstrategien öffnen, verweist erneut auf das im Anwendungskontext unvermeidbare Wertproblem (vgl. Kap. 2.3).

Möglicherweise verbirgt sich hinter dieser Unterlassung jedoch ein ganz anderes Grundproblem, mit dem die SWK nahezu durchgehend zu kämpfen hat, nämlich die Einschränkungen in der **Evidenzbasierung** ihrer Empfehlungen.³¹ Sie ist, wie in den veröffentlichten Papieren immer wieder mit Recht beklagt wird, nicht selten schmal, wenn nicht sogar gänzlich zu vermissen.³² So sieht sie sich in ihren Beschreibungen des *state of the art* oftmals darauf verwiesen, lediglich den Mangel an nutzbaren empirischen Befunden zu beschreiben. Aber auch wenn Daten vorliegen, stellt sich dennoch die schwierige Frage, bis zu welchem Grad (etwa in Maßen von Signifikanz, Effektstärke, meta-analytischer Konsistenz, Replikationsstabilität, Bewährungsprüfungen) im Beratungszusammenhang mit dem „Evidenzetikett“ überhaupt argumentiert werden kann. Seine salvatorische Relativierung auf den jeweils aktuellen Stand der Forschung entbindet jedenfalls nicht gänzlich von einer Qualifizierung der Basis, auf die sich ein gegebener Rat zu stützen vermag. Vielmehr wären entsprechende Hinweise erforderlich, um bei Ratgebern wie Ratnehmern die (eingeschränkte) Verlässlichkeit des Eintretens angestrebter Maßnahmeneffekte im Bewusstsein zu halten und damit zugleich in der Außendarstellung vor Erfolglosigkeitskritik und mit ihr verbundenen Legitimationsverlusten möglichst zu schützen, was im Feld der Politik nicht unwichtig sein dürfte.

Nota bene: Das Fehlen empirischer Evidenz ist der SWK natürlich nicht anzulasten.³³ Das bedeutet andererseits freilich, dass die regelmäßig ausgesprochene pauschale Selbst-Qualifizierung ihrer „Empfehlungen“ (jeweils im redaktionellen Vorspann) als „evidenzbasiert“ – was ja suggeriert, dass sie „funktionieren“ – für vermeidbare Kritik Tür und Tor öffnet, die, wie es sich bei den Vorgängergremien DA und DBR gezeigt hat, leicht auf die SWK als Ganze übergreifen kann. So gesehen wäre sie womöglich gut beraten, den Anspruch, den sie mit ihren „evidenzbasierten Empfehlungen“ stets verbindet (und lt. KMK auch: verbinden soll; vgl. FN 15), hier und da etwa auf das Niveau von „nach bestem Wissen und Gewissen“ herabzustufen.³⁴

So oder so, es ist nicht auszuschließen, dass die Empfehlungen der SWK, wie seinerzeit auch diejenigen des DA und des DBR, auf öffentliche Kritik stoßen.³⁵ Besonders heikel ist das, wenn

³¹ Dass die SWK es – entgegen ihrer eigenen Forderung nach „klaren Definitionen und Operationalisierungen“ („Monitoring“, 10) – nicht unternommen hat, ihr Verständnis von „wissenschaftlicher Evidenz“ näher zu bestimmen, erweist sich als problematisches Defizit: Eine Studie von Wadhwa et al. (2024) zeigt nämlich, dass der Begriff der „Evidenzbasierung“ selbst in den Clearinghouses der USA, die pädagogische Programme auf ihre Wirksamkeit prüfen, höchst unklar ist.

³² Vgl. z.B. die Hinweise in „Lehrkräftebildung“, 32-33, 37, 38-40 und weitere zwölf Nachweise in diesem Papier; „Weiterentwicklung“, 13, 24; „Grundschule“, 5, Nr. 6, 8; „Digitalisierung“, 104. – Zur daraus erwachsenen Kritik an den gesamten Bildungswissenschaften vgl. FAZ, 20.12.23, S. 4: „Lehrer ohne Leitbild“ von Gerald Wagner.

³³ Warum sie jedoch bspw. in „Lehrkräftebildung“ auf die „konzeptionelle Evidenz“, die in Neuweg (2022) dazu gestiftet wird, ebenso verzichtet hat wie in „Lehrermangel“ auf die „empirische Evidenz“, die zur „Personal Nudging Theory“ vorliegt (vgl. z.B. Mills 2020; Thaler/Sunstein 2021), ist nicht erfindlich.

³⁴ In der Tat werden ja viele ihrer Verbesserungsvorschläge sogar gänzlich ohne wissenschaftliche Evidenz i.e.S. gegeben, sind jedoch als Ausdruck „pragmatischer Evidenz“ hinlänglich verlässlich (wie bspw. in „Lehrermangel“ 4; „Lehrkräftebildung“, 4, Nr. 1 – 4; „Ukraine“, 5 Nr. 1, 5, 6; „LLM“, 4;). Hin und wieder kann sogar von „Sicherheit“ gesprochen werden, wo „logische Evidenz“ im Spiel ist, wie etwa, wenn Beiträge zur Beseitigung des Lehrkräftemangels als Folge erhöhter Teilzeitkontingente bei nicht in Vollzeit tätigen Lehrpersonen dargestellt werden („Lehrkräftemangel“, 4).

³⁵ Vgl. z.B. <https://www.vbe.de/presse/presseedienste/presseedienste-2023/klare-absage-an-swk-empfehlungen-politikversagen-darf-nicht-auf-dem-ruecken-der-lehrkraefte-ausgetragen-werden> (29.02.2024).

sie aus den Reihen der „eigenen“ Fachgesellschaften kommt, weil dadurch ihre **Legitimation** an einem besonders empfindlichen Punkt betroffen wird: Widerspruch aus „Fachkreisen“ pflegt in der Öffentlichkeit (und vermutlich auch innerhalb der KMK) als Zeichen dafür angesehen zu werden, dass es sich um einen für Experten typischen Meinungsstreit handele, in dem gewissermaßen „Aussage gegen Aussage“ steht und daher alle Folgerungen aus den konfligierenden Sichtweisen mit dem Makel der Beliebigkeit behaftet sind.³⁶ Die SWK versucht dem dadurch vorzubeugen, dass sie, wie es ihre „Geschäftsordnung“ (Ziff. 4.4) erlaubt, ausgiebig von der Möglichkeit Gebrauch macht, „Hearings“ mit einschlägigen Personen nicht nur aus der Wissenschaft, sondern darüber hinaus aus der Bildungspraxis und aus Politik und Verwaltung durchzuführen. Solche Ergänzungen erweisen sich angesichts der disziplinar eher begrenzten Breite der Kommissionsbesetzung als hilfreich, weil das potentielle Wirkungsfeld der SWK-Papiere sich ja nicht auf das „Bildungspraktische“ beschränkt, sondern *direkt* auf „angrenzende“ Politikbereiche (v.a. Finanz-, Rechts-, Sozialpolitik) erstreckt und *indirekt* noch weit darüber hinausreichen kann.

Ob es, so gesehen, von der Findungskommission klug war, auf die Ausstattung der SWK mit politologischer, öffentlich-rechtlicher oder auch nationalökonomischer Kompetenz zu verzichten, obwohl sie in diesen Hinsichten zur Absicherung der Evidenzbasis ihrer Empfehlungen hätte beitragen können, mag man in Frage stellen.³⁷ Das bedeutet jedoch umgekehrt, dass die SWK angesichts des breiten Wirkungsspektrums ihrer Empfehlungen – in zu reflektierenden Grenzen – Realisierungsvorbehalte bezüglich einzelner Ratschläge in Betracht zu ziehen hätte.

Mit der großen Zahl von Empfehlungen, die innerhalb von nur gut zwei Jahren von ihr ausgesprochen worden sind, hat die SWK nun allerdings die KMK vor erhebliche Schwierigkeiten gestellt. Nicht nur, dass sie es, wie erwähnt, unterließ, ihre Empfehlungen im Blick auf Dringlichkeit und Wichtigkeit sowie Erfolgswahrscheinlichkeit und Realisierbarkeit zu indizieren, um so die Planung einer in sich **konsistenten** bildungspolitischen Agenda zu ermöglichen. Es zeigt sich auch, dass diese Empfehlungen in Teilen inkompatibel zu sein scheinen. So dürften die Vorschläge zur „Erschließung von Beschäftigungsreserven“ („Lehrkräftemangel“, 4, 11, 12) mit denjenigen zur Gesundheitsvorsorge (ebd., 28) und zur Erhöhung der Klassenfrequenzen (ebd., 25) ebenso in Konflikt geraten können wie mit den Empfehlungen zur Fortbildungsverpflichtung für das schulische Lehrpersonal („Lehrkräfte“, 111) und zur Einrichtung von Zusatzangeboten für Geflüchtete („Ukraine“, 4). Die Empfehlungen zur Bearbeitung der Pandemiefolgen („Lernrückstände“, 14-15) sehen u.a. den Einsatz von Lehramtsstudierenden und von – in Fragen der Qualität unkontrollierten – externen Nachhilfe-Einrichtungen vor, können jedoch im Konflikt stehen mit den Empfehlungen zum hochwertigen Unterricht („Lehrkräfte“, 26). Hier erschiene es wünschenswert, dass die inhaltlichen Querbezüge jedes neuen SWK-

³⁶ Vgl. das Beispiel bei Kuper (2023, 279). – Man denke auch an den Diskurs unter Immunologen während der Corona-Pandemie.

³⁷ Die Realisierung mehrerer „Empfehlungen“ der SWK werden erhebliche finanzielle Investitionen und rechtliche (Neu-)Regelungen erforderlich machen, wie etwa die „dauerhafte Einrichtung länderübergreifender Zentren für digitale Bildung“ („Digitalisierung“, 46 ff.) oder der „Ausbau einer stabilen IT-Infrastruktur“ („Digitalisierung“, 37). Eine Abschätzung des dafür zu betreibenden Aufwands könnte die Machbarkeits- und ggf. auch Präferenzenfrage besser zu beantworten helfen.

Papiers zu den bereits veröffentlichten systematisch im Blick behalten und auf „Rückwärtskompatibilität“ geprüft werden.³⁸ Dass solche Konsistenzprobleme auftreten, ist im Übrigen gar nicht zu vermeiden. Sobald es nämlich nicht „lediglich“ um die Lösung eines einzelnen Problems geht, schränkt sich mit jedem *gleichzeitig* hinzugenommenen weiteren Problem der Lösungsraum immer mehr ein, so dass am Ende, weil widersprüchliche bzw. gegenläufige Maßnahmen nicht zugleich realisiert werden können, von dem einen oder anderen Vorhaben – ggf. für eine bestimmte Frist – wieder Abstand genommen werden müsste (vgl. Albert 1960, 225). Derartige Abhängigkeiten wären auch zu beachten, wenn sich durch die faktische Lösung des einen Problems die Ausgangsbedingungen für die nachfolgende Lösung eines anderen geändert haben – falls dieses dann überhaupt noch in der gleichen Weise besteht.

Zum Zeitpunkt, in dem diese Zeilen geschrieben werden, hat die KMK – neben einigen vorherigen, eher marginalen Erwähnungen – mit einem Beschluss vom 14.03.2024 zu „Maßnahmen zur Gewinnung zusätzlicher Lehrkräfte und zur strukturellen Ergänzung der Lehrkräftebildung“³⁹ ein erstes Mal systematisch auf ein SWK-Gutachten Bezug genommen. Darin werden alternative Zugänge zum Lehrerberuf strukturell vorgegeben und den Ländern als Optionen neben den bisherigen grundständigen Formen zur Implementation angeboten. Bemerkenswert ist allerdings, dass sich die KMK (s. dort S. 3, 6) dabei schwerpunktmäßig auf zwei Gutachten des Wissenschaftsrats stützt und für die Einrichtung von „dualen Lehramtsstudiengängen“ plädiert, von denen die SWK explizit abgeraten hatte („Lehrkräftebildung“, 79 und *passim*). Insgesamt hatte die SWK in zwei Papieren zu diesem Komplex 29 Empfehlungen ausgesprochen. Auf diejenigen zum „Lehrkräftemangel“ (18 Empfehlungen) geht die KMK gar nicht ein und von den elf Empfehlungen zur „Lehrkräftebildung“ zieht sie nur vier (Nr. 6 bis 9 und 11) für ihre Konzeption heran. Das bedeutet aber, dass „Empfehlungsbündel“, die von der SWK zur Bearbeitung eines bestimmten Problemkomplexes erarbeitet worden sind, von der KMK wieder aufgeschnürt und selektierend verwertet werden können, womit die Wahrscheinlichkeit einer aus SWK-Sicht zufriedenstellenden Problemlösung sinkt.

Es ist also abzusehen, dass sich die SWK bald in eine Auseinandersetzung verstrickt sehen wird, in der es am Ende um die Frage der **Verantwortung** für die Resultate der KMK-Empfehlungen geht. Im Innenverhältnis zur KMK wird sie die Erwartung artikulieren wollen, über selektierende und ignorierende Entscheidungsgründe informiert zu werden, mit denen sie jedoch u.U., etwa im Blick auf Vernachlässigung empirisch evidenter Zusammenhänge, nicht einverstanden sein kann („Thomas Becket-Effekt“; Wagschal 2029, 64). Und auf welche Weise sie reagieren sollte, wenn ihr im Außenverhältnis eine Mitverantwortung für ausbleibende Ergebnisse zugeschrieben wird, bedarf gleichermaßen einer proaktiven sorgfältigen Erörterung.

Wie die Erfahrung mit den Vorgängergremien zeigt, ist Behutsamkeit in der Steuerung des Beratungsprozesses zwischen den ihn gefährdenden institutionellen Klippen und inhaltlichen Untiefen hindurch angezeigt. Sie zu umschiffen, bedarf es – wie einst schon Odysseus – vielleicht nicht gerade der List, aber des Muts zu klaren Kursbestimmungen und der Vorsicht im

³⁸ Ein Kriterium, das freilich einem eingetretenen Erkenntnisfortschritt gegebenenfalls zu opfern wäre.

³⁹ Grundlage ist ein Papier der KMK-Kommission „Lehrkräftebildung“. [2024_03_14-Lehrkraeftebildung.pdf](https://www.kmk.org/Dateien/KMK-Kommission/2024_03_14-Lehrkraeftebildung.pdf) ([kmk.org](https://www.kmk.org)) (24.04.2024)

Blick auf die am Rande lauenden Gefahren unberechtigter Verantwortungszuschreibungen hier und unerfüllter Verlässlichkeitszusagen dort – Scylla und Charybdis sozusagen. Im Blick auf die anstehenden Probleme darf die Vielzahl der erteilten Ratschläge jedoch nicht dazu führen, dass inkohärente Maßnahmenpakete deren Lösung gefährden. Zugleich geht es dabei auf einer übergeordneten Ebene um die Erhaltung des Beratungsgremiums selbst, also der – endlich wieder – institutionalisierten Chance, einer prinzipiell ideologie-anfälligen⁴⁰ und von Partialinteressen teils bestürmten, teils umgarnten Bildungspolitik wissenschaftliche Erkenntnisse als rationalitätsstützende Argumente zur Wahl und Begründung ihrer Entscheidungen an die Hand zu geben.

Die SWK ist zunächst für eine Dauer von sechs Jahren eingerichtet. Sie soll nach vier Jahren einem Evaluierungsverfahren unterzogen werden⁴¹, über dessen Instanz und Maßstäbe sie ihren ansonsten breite Transparenz versprechenden Verlautbarungen keine Kenntnis hat – ein strategisches Konstruktionsdefizit, das diesfalls in der Verantwortung der einberufenden KMK liegt. In einem „Impulspapier“ („Monitoring“) lädt die SWK jedoch die Mitglieder der KMK zu einem informierenden „Fachgespräch“ über die „Entwicklung von Leitlinien für das Monitoring und die Evaluation von Förderprogrammen“ ein. Ob sie sich davon bei ihren Gesprächspartnern – nun vielleicht doch listigerweise – einen Transfereffekt auf ihre eigene Sache erhofft, darüber hat sie freilich ebenfalls nichts verlauten lassen.

Literatur

Albert, H. (1960): Wissenschaft und Politik. Zum Problem der Anwendbarkeit einer wertfreien Sozialwissenschaft. In: Topitsch, E. (Hrsg.): Probleme der Wissenschaftstheorie. Festschrift für Victor Kraft. Wien, 201-232.

Albert, H. (1976): Wertfreiheit als methodisches Prinzip. Zur Frage der Notwendigkeit einer normativen Sozialwissenschaft. In: ders., Aufklärung und Steuerung. Hamburg, 160-191.

Albert, H. (1978) Traktat über rationale Praxis. Tübingen.

Albert, H. (2006): Rationalität und Existenz. Tübingen.

Albert, H. (2011): Kritische Vernunft und rationale Praxis. Tübingen.

Alisch, L.-M. (1981): Technologische Theorien und rationales Handeln in der Pädagogik. In: Krapp, A./Heiland, A. (Hrsg.): Theorieanwendung und Rationales Handeln.: Braunschweiger Studien zur Erziehungs- und Sozialarbeitswissenschaft. Bd. 4. Braunschweig, 31-58.

⁴⁰ Solche Einflüsse entstammen z.T. auch gewissen Strömungen der akademischen „Erziehungswissenschaft“, die unter Missachtung des innerwissenschaftlichen Wertfreiheitsprinzips und unter Nutzung des Renommées von Wissenschaft (s. FN 16) gesellschaftspolitische Wunschvorstellungen als Resultate wissenschaftlicher Erkenntnisproduktion aus ihrem „Tor-nister“ hervorziehen.

⁴¹ ([2020_10_15-Verwaltungsvereinbarung-Einrichtung-StaeWiKo.pdf \(kmk.org, Ziff. 19\)](#) (16.03.2024). S. dazu skeptisch auch: Expertenkommission Forschung und Innovation, Pressemitteilung vom 28.02.2024, nach der viele von Regierungsinstanzen beauftragte Evaluationsstudien methodischen Anforderungen nicht genügen. [Effekte forschungs- und innovationspolitischer Maßnahmen: Eine Wirkungsmessung findet nur selten statt: EFI \(e-fi.de\)](#) (16.03.2024).

Alisch, L.-M. (1995): Grundlagenanalyse der Pädagogik als strenge praktische Wissenschaft. Berlin.

Beck, K. (1981): Leistungsmöglichkeiten sozialwissenschaftlicher Theorien – Ein kritischer Beitrag zur Technologie-Diskussion. In: Krapp, A./Heiland, A. (Hrsg.): Theorieanwendung und Rationales Handeln.: Braunschweiger Studien zur Erziehungs- und Sozialarbeitswissenschaft. Bd. 4. Braunschweig, 86-112.

Beck, K./Krapp, A. (2006): Wissenschaftstheoretische Grundfragen der pädagogischen Psychologie. In: Krapp, A./ Weidenmann, B. (Hrsg.): Pädagogische Psychologie. 5. Aufl. Weinheim, 33-73.

Blätte, A. (2019). Politikberatung aus sozialwissenschaftlicher Perspektive. In: Falk, S. et al. (Hrsg.): Handbuch Politikberatung. 2. Aufl. Wiesbaden, 25-38.

Bohnenkamp, H./Knab, D./Dirks, W. (1966): Empfehlungen und Gutachten des deutschen Ausschusses für das erziehungs- und Bildungswesen – Gesamtausgabe. Stuttgart.

Bokelmann, H. (1965): Maßstäbe pädagogischen Handelns. Normenkonflikte und Reformversuche in Erziehung und Bildung. Würzburg.

bpb (Bundeszentrale für politische Bildung) (o.J.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Stichwort: „Kulturpolitik“. Online: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/> (14.03.2024).

Brezinka, W. (1978): Metatheorie der Erziehung. 4. Aufl. München.

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK) (1973): Bildungsgesamtplan. Stuttgart.

Dahmer, I./Klafki, W. (Hrsg.) (1968): Geisteswissenschaftliche Pädagogik am Ausgang ihrer Epoche – Erich Weniger. Weinheim.

Deutscher Bildungsrat. Empfehlungen der Bildungskommission (1970): Strukturplan für das Bildungswesen. Bonn/Stuttgart.

Evidence-based Medicine Working Group. (1992): Evidence-based medicine. A new approach to teaching the practice of medicine. In: JAMA Medical News, 268, 2420 – 2425.

Falk, S. et al. (2019): Politikberatung – eine Einführung. In: dies. (Hrsg.): Handbuch Politikberatung. 2. Aufl. Wiesbaden, 3-24.

Glaser, E. (2017): Pädagogik und Politik. Der Deutsche Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen und seine Empfehlungen als ein Beitrag zur Wissensgeschichte der Erziehungswissenschaft in der frühen Bundesrepublik. In: Reh, S./Glaser, E./Behm B./Drope T. (Hrsg.): Wissen machen. Beiträge zu einer Geschichte erziehungswissenschaftlichen Wissens in Deutschland zwischen 1945 und 1990. Zeitschrift für Pädagogik. 63. Beiheft. Weinheim, 88-107.

Graser, A. (2019): Politikberatung aus juristischer Sicht. In: Falk, S. et al. (Hrsg.): Handbuch Politikberatung. 2. Aufl. Wiesbaden, 40-50.

Halbfass, W. (1972): Stichwort „Evidenz I“. In: Ritter, J. (Hrsg.): Historisches Wörterbuch der Philosophie. Band 2. Basel, Sp. 829-832.

von Hayek, F. A. (1996). Die Anmaßung von Wissen. Tübingen.

Held, K. (1972): Stichwort „Evidenz II“. In: Ritter, J. (Hrsg.): Historisches Wörterbuch der Philosophie. Band 2. Basel, Sp. 832-834.

Helmke, A. (2022): Unterrichtsqualität und Professionalisierung: Diagnostik von Lehr-Lern-Prozessen und evidenzbasierte Unterrichtsentwicklung. Hannover.

Keuth, H. (1989): Wissenschaft und Werturteil. Tübingen.

Kuper, H. (2023). Die Ständige wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz – ein Neuanfang in der wissenschaftlichen Beratung der Bildungspolitik. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 71, H. 3, 267-280.

Kleemann, U. (1977): Der Deutsche Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen. Weinheim.

Leschinsky, A. (2005): Vom Bildungsrat (nach) zu PISA. Eine zeitgeschichtliche Studie zur deutschen Bildungspolitik. In: Zeitschrift für Pädagogik, 51, H. 6, 818-839.

Mills, S. (2020): Personalized nudging. In: Behavioural Public Policy, 6, H. 1, 150-159.

Neuweg, G. H. (2022): Lehrerbildung. Zwölf Denkfiguren im Spannungsfeld von Wissen und Können. Münster.

Opp, K.-D. (1976): Methodologie der Sozialwissenschaften. Reinbek.

Popper, K. (1970/1973): Die offene Gesellschaft und ihre Feinde. Band I u. II. 2./3. Aufl. Bern.

Prognos (2023): Evaluation der Kultusministerkonferenz. Analyse von Aufgaben, Strukturen und Prozessen der Kultusministerkonferenz. Berlin. Online:
<https://www.prognos.com/sites/default/files/2023-12/Endbericht%20Evaluation%20der%20Kultusministerkonferenz.pdf> (13.03.2024).

Rochina, M./Schellenbach-Zell, J./Steckel, J./Radisch, F. (2022): Eine Taxonomie der Evidenzorientierung im Bildungsbereich . was, wozu, wo und wie? In: Zeitschrift für Schul- und Professionsentwicklung, 4, H. 1, 190-201.

Sackett, D.L./Rosenberg, W.M./Gray, J.M./Haynes, R.B./Richardson, W.S. (1996). Evidence Based Medicine. In: British Medical Journal, 313 (7050), 170–171.

Seidel, T./Krapp, A. (Hrsg.) (2014): Pädagogische Psychologie. 6. Aufl. Weinheim.

Siefken, S. T. (2019): Expertenkommissionen der Bundesregierung. In: Falk, S. et al. (Hrsg.): Handbuch Politikberatung. 2. Aufl. Wiesbaden, 145-161.

Spranger, E. (1914): Die Stellung der Werturteile in der Nationalökonomie. In: Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche, 38, H. 2, 33-57.

Stegmüller, W. (1973): Probleme und Resultate der Wissenschaftstheorie und analytischen Philosophie. Band II. Theorie und Erfahrung. Zweiter Halbband. Theorienstrukturen und Theoriendynamik. Berlin.

Thaler, R. H./Sunstein, C. R. (2021): Nudge: The final edition. Yale University Press.

Wadhwa, M., Zheng, J./Cook, T. D. (2024): How Consistent Are Meanings of “Evidence-Based”? A Comparative Review of 12 Clearinghouses that Rate the Effectiveness of Educational Programs. In: Review of Educational Research, 94, H. 1, 3-32.

Wagschal, U. (2019): Politikberatung und demokratische Legitimität. In: Falk, S. et al. (Hrsg.): Handbuch Politikberatung. 2. Aufl. Wiesbaden, 51-65.

Weber, M. (1913/1917): Der Sinn der „Wertfreiheit“ der soziologischen und ökonomischen Wissenschaften. In: Marianne Weber (Hrsg.): Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. Tübingen, 451-502.

Weber, M. (1926): Politik als Beruf. 2. Aufl. München.

Weingart, P. (2017): Wissensgesellschaft und wissenschaftliche Politikberatung. In: Falk, S. et al. (Hrsg.): Handbuch Politikberatung. 2. Aufl. Wiesbaden, 67-78.

Weingart, P. u.a. (2008): Leitlinien Politikberatung. Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften. Online:

<https://www.bbaw.de/files->

[bbaw/user_upload/publikationen/BBAW Leitlinien Politikberatung 2008.pdf](https://www.bbaw.de/files-bbaw/user_upload/publikationen/BBAW_Leitlinien_Politikberatung_2008.pdf) (10.03.2024).

Weisser, G. (1953/54): Zur Erkenntniskritik der Urteile über den Wert sozialer Gebilde und Prozesse. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie, 6, H. 1, 16-20 (Wiederabdruck mit Nachwort in: Albert, H./Topitsch, E. (Hrsg.): Werturteilsstreit. Darmstadt, 125-149).

Zitieren dieses Beitrags

Beck, K. (2024): Wissenschaftliche Bildungspolitikberatung zwischen Selbst- und Fremdanpruch – Eine kritisch-rational inspirierte Problemanalyse anlässlich der Wiedererrichtung eines KMK-Beratungsgremiums. In: *bwp@ Profil 10: Herausforderungen und Gestaltungsfragen für die berufliche Bildung*. Digitale Festschrift für Susan Seeber zum 60. Geburtstag, hrsg. v. Michaelis, C./Busse, R./Wuttke, E./Fürstenau, B., 1-18. Online:

https://www.bwpat.de/profil10_seeber/beck_profil10.pdf (24.11.2024).

Der Autor



Prof. Dr. KLAUS BECK

Johannes Gutenberg-Universität, FB Rechts- und
Wirtschaftswissenschaften

Rohrkolbenweg 31, 68259 Mannheim

beck@uni-mainz.de

<https://www.wipaed.uni-mainz.de/lehrstuhlteam/beck/>