

Lucien Criblez und Fritz Osterwalder

Das schweizerische Bildungssystem wird seit anfangs der 1990er-Jahre einer grundlegenden Reform unterzogen. Alle Bereiche des Systems sind davon betroffen, schwerpunktmässig werden allerdings die Sekundarstufe II und der Hochschulbereich, also der nachobligatorische Bildungsbereich fokussiert. Die Reform wird von einem bildungspolitischen Diskurs begleitet, der Fragen der Steuerung des Bildungssystems (insgesamt oder einzelner Teile des Systems) immer stärker in den Vordergrund bildungspolitischer Reflexionen rückt.

Die zunehmende Verpflichtung von Bildungsadministrationen auf Verfahrensweisen, die sich am so genannten New Public Management orientieren; die Autonomisierung und Profilierung der Einzelschule bei gleichzeitiger Hierarchisierung des Personals durch Einführung bzw. Stärkung von Schulleitungen; eine neue Politik von Akkreditierungsverfahren für Ausbildungsgänge; oder die Einführung von (international) vergleichenden Schulleistungsmessungen, welche die Resultate (so genannte *outcomes*) der Beschulung in bestimmten Fächern (meist Sprachen, Mathematik und Naturwissenschaften) für bestimmte Altersstufen feststellen sollen, mit dem Ziel, Steuerungswissen für Massnahmen zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz von Schulen zu generieren: Dies sind nur einige hervorragende Beispiele dieses neuen bildungspolitischen Diskurses und der Auseinandersetzungen, die darin geführt werden. Dabei handelt es sich kaum um spezifische Entwicklungen der schweizerischen Bildungspolitik, sondern vielmehr um europäische und internationale Entwicklungen.

Mit einem «Bildungsmonitoring» (einer Art sozialwissenschaftlichen Dauerbeobachtung des Bildungssystems) und einem «Masterplan», der sich speziell auf die Umsetzung der in der «Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2004-2007» (Botschaft, 2002) formulierten Zielsetzungen bezieht, versuchen Bund und Kantone (bzw. die Schweiz. Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, EDK) zur Zeit, entsprechende Steuerungsinstrumente für die bildungspolitischen Reformen zu generieren, die sich auf diese internationale Neuausrichtung der Bildungspolitik einstellen. Insbe-

sondere die Idee des «Bildungsmonitoring» beruht auf Vorstellungen eines Regelkreises, in dem die Bildungsforschung die entsprechenden Daten generiert, die es der Bildungspolitik erlauben, das System ausgehend von der Makroebene zu steuern. Ob dieses Regelkreismodell allerdings die Möglichkeiten der Steuerung adäquat abbildet, bleibt abzuwarten. Jedenfalls ist das bisher verfügbare systematische Wissen über Steuerungsprozesse in Bildungssystemen, insbesondere über Steuerungsprozesse im schweizerischen Bildungssystem mit seiner sehr engmaschigen vertikalen und horizontalen Politikverflechtung, eher gering. Die historischen Erfahrungen mit der Bildungsplanungseuphorie der 1960er- und 1970er-Jahre (vgl. u.a. Widmaier, 1968; Widmer, 1976) mahnen – angesichts der erwähnten Forschungslage über Steuerungsprozesse – jedenfalls zur Vorsicht.

Die Reformen der Sekundarstufe II (Berufsbildung und allgemein bildende Schulen) und des Hochschulbereichs, die seit den 1990er-Jahren im Gang sind, gehen weitgehend von Änderungen in der Makropolitik, der Systemsteuerung, aus. Politologische Analysen der makropolitischen Entscheidungsprozesse, die bildungspolitischen Problemlösemechanismen oder die dahinter liegenden Akteurskonstellationen und institutionellen ‚Macht‘verhältnisse untersuchen, fehlen bislang weitgehend. Aus der Sicht der Bildungswissenschaften ist aber von besonderem Interesse, wie die Makropolitik trotz (oder gerade wegen?) der Autonomisierung der Bildungsinstitutionen die Politik auf der Meso- (Schulen) und Mikroebene (Unterricht) des Systems zunehmend bestimmt und sich die Akteure auf der mikro- und mesopolitischen Ebene zunehmend auf die Makropolitik einzustellen haben.

Die einzige Konstante im Bildungssystem sei der Wandel: Mit der Forderung nach permanenter Innovation der Einzelschule versuchten die Schulreformer der 1970er-Jahre einer Gesamtrevision des Bildungssystems doch noch zum Durchbruch zu verhelfen, nachdem die Bildungseuphorie der Expansionsphase durch die wirtschaftliche Depression gebremst worden war. Der permanente Einbruch der makropolitisch generierten Reformen in die Meso- und Mikropolitik des Bildungssystems ruft allerdings bereits eine unübersehbare Reformmüdigkeit und Reformabwehr hervor – nicht nur die Lehrerverbände rufen nach einer Konzentration auf oder nach einer Rückkehr zum «Kerngeschäft»¹. In dieser Perspektive wird die Analyse der Bildungspolitik auch zu einem Anliegen der Erziehungswissenschaft.

Der in den 1960er-Jahren formulierte Anspruch nach einer «rationalen Bildungspolitik» (Widmaier, 1966) hat zwar zur Einrichtung unterschiedlicher wissenschaftlicher Informationsstellen in der Bildungsverwaltung geführt (z.B. in den 1970er-Jahren zur Einrichtung von Pädagogischen Arbeitsstellen in den kantonalen Bildungsverwaltungen; vgl. Bain, Brun, Hexel & Weiss, 2001; Kussau & Oertel, 2001). Welcher Rationalität oder welchen unterschiedlichen Ra-

tionalitäten damit aber diese Bildungspolitik folgt, ist – sieht man von einigen wenigen sektoriell eingeschränkten Arbeiten ab – bislang kaum untersucht worden. Dagegen existiert im angelsächsischen Sprachraum seit längerer Zeit eine entsprechende theoretische Debatte, und unter dem Stichwort der «education policy» werden Forschungsergebnisse zum Verlauf von Bildungspolitik und -reformen vorgelegt, die für deren Implementierung von entscheidender Bedeutung sind.

In der Schweiz und im ganzen deutschsprachigen Raum hat Forschung zur Bildungspolitik bislang kaum Tradition. Das bildungspolitische Handeln und das auf Bildungsprozesse und Bildungsinstitutionen bezogene Verwaltungshandeln (der Steuerungsanspruch wird ja interessanterweise vor allem von Verwaltungsseite formuliert!) waren bislang nur sehr selten Gegenstand von Forschung. Weder existieren systematische Analysen von Gesetzgebungs- und Entscheidungsprozessen auf der Ebene von Parlamenten (Bundesparlament und kantonale Parlamente) im Bildungsbereich, noch ist das exekutive Handeln systematisch untersucht. Insbesondere fehlen jedoch Studien über die Auswirkungen der Politik auf der Markoebene auf die Meso- und Mikroebene des Bildungssystems.

Vor diesem Hintergrund soll die vorliegende Themennummer die theoretische Reflexion über das Verhältnis von politischer Steuerung auf der Makroebene und deren Konsequenzen für die Meso- und Mikroebene des Bildungssystem aufgrund von einzelnen bildungspolitischen Analysen anregen. Spezielle Aufmerksamkeit gilt dabei den sich verändernden Rahmenbedingungen dieser Politik durch die Internationalisierung von Bildungspolitik, Wirtschaft und Gesellschaft. Das Verhältnis zwischen kantonaler (bzw. regionaler), nationalstaatlicher und übernationaler Bildungspolitik wird deshalb in verschiedenen Beiträgen, nicht zuletzt durch Ländervergleiche, speziell in den Vordergrund gerückt.

Der erste Beitrag von Fritz Osterwalder und Karl Weber fokussiert die Folgen der Internationalisierung der Bildungspolitik für das traditionelle Selbstverständnis der schweizerischen Bildungspolitik. Der bisherige Gegensatz zwischen einer vertikal-koordinierenden, auf Vereinheitlichung ausgerichteten, und einer horizontal-koordinierenden, auf Erhaltung von Differenz bzw. (kultureller) Vielfalt ausgerichteten Bildungspolitik wird – so die These – durch die Internationalisierung zumindest teilweise aufgelöst. Die beiden historischen Alternativen, verkürzend immer wieder als Föderalismus versus Zentralismus charakterisiert, lösen sich tendenziell auf, wenn sich die Bildungspolitik neu an internationalen Diskursen und Vorgaben orientiert.

Denis Meuret zeigt in seinem Vergleich von bildungspolitischen Steuerungsmodellen in Frankreich und dem angelsächsischen Sprachraum, dass durchaus unterschiedliche Steuerungsmodelle etabliert worden sind. Während in der französischen Tradition die Steuerung über ein Anreizsystem zur Verbesserung

von Lernprozessen im Vordergrund steht, setzen die angelsächsischen Länder, hier gezeigt an England und den USA, auf Steuerung, die sich an den Resultaten bzw. den so genannten *outcomes* orientiert. Ein Vergleich der beiden unterschiedlichen Steuerungspolitiken zeigt einerseits, dass das französische Steuerungsmodell keine Alternative zum angelsächsischen darstellt, andererseits, dass auch in den angelsächsischen Ländern keine reinen Outcomes-Steuerungsmodelle etabliert worden sind.

Ein zweiter Ländervergleich von Franziska Vogt stellt den Prozess der Autonomisierung der Schulen in England und der Schweiz gegenüber. Insbesondere im Hinblick auf die Funktionen von Schulleitung und Schulaufsicht kommt die Fallstudie zum Schluss, dass sowohl die Art und Weise der Einführung von neuen Steuerungsmodellen als auch die Kompetenzdefinition zwischen den einzelnen Akteurguppen stark vom vorherrschenden politischen System abhängig sind. Die direktdemokratische Tradition in der Schweiz spiegelt sich u.a. in flachen Hierarchien in den Schulen, aber auch in langen und aufwändigen Aushandlungsprozessen.

Der Beitrag von Jean-Louis Derouet zeigt auf, mit welchen Schwierigkeiten der Dezentralisierungsprozess, in dem die Schulen vermehrt lokaler Entscheidungsbefugnis unterstellt wurden, und der Dekonzentrationsprozess, in dem Regelungskompetenzen vom nationalen Ministerium in einer Verlagerungs'kaskade' zu den Regionen, von den Regionen zu den Departementen und von den Departementen zu den Schulen verschoben wurden, verbunden war. Der Reformprozess, seit den 1980er-Jahren im Gang, ging einher mit einer Verlagerung der Finanzierung zu den lokalen Entscheidungsträgern, einer Veränderung der Rolle der Schulleitungen, der Veränderung der Zusammenarbeit unter der Lehrerschaft sowie der Veränderung von Kontroll- und Steuerungsmechanismen. Insgesamt – so die Schlussfolgerung – ist die Ungleichheit zwischen den Schulen grösser geworden, aber durch die lokale Einbindung sind auch neue Demokratisierungsmöglichkeiten entstanden.

Urs Kiener analysiert in seinem Beitrag den Prozess der Neudefinition der Berufsbildung im Gesundheitsbereich am Beispiel der Pflegeberufe. Mit einem diskurstheoretischen Zugang zeigt er auf, dass die Diskussionen bzw. Entscheide über die Neuorganisation der Pflegeausbildung nicht auf empirisch gesicherte Argumente gestützt werden, sondern der Konsens in unspezifischen Konzepten wie «der Praxis» gesucht wird. Auf eine «rationale Bildungspolitik» (vgl. oben), eine bewusste Steuerung, wird – so die Schlussfolgerung – verzichtet. «Praxis» wird insbesondere zu einem Unterscheidungsmerkmal in der Abgrenzung zwischen Allgemeinbildung und Berufsbildung – und damit zum Argument im Kampf um Schüleranteile auf der Sekundarstufe II.

Der Beitrag von Philipp Gonon, Markus Weil, Peter Hotz und André Schläfli geht von der Feststellung aus, dass eine systematische Weiterbildungspolitik in der Schweiz bislang nicht existent ist. Aufgrund empirischer Daten aus einer Befragung von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) wird ge-

zeigt, dass die KMU im Bereich der Weiterbildung mehr tun als allgemein angenommen wird. Allerdings zeigen sie auch Bereitschaft, im Bereich der Weiterbildung aktiver zu werden, wenn entsprechende finanzielle Anreize und Ressourcen vorhanden wären. Die Autoren kommen zum Schluss, dass auf diesem Hintergrund die Formulierung einer Weiterbildungspolitik die Situation der Weiterbildung in der Schweiz verbessern könnte.

Die erziehungswissenschaftliche Diskussion der Bildungspolitik hatte bislang mit der Bildungspolitik selbst soviel gemeinsam, dass sie weitgehend unter normativen Gesichtspunkten geführt wurde. Im Zentrum stand dann als unversöhnlicher Gegensatz die Perspektive der Steuerung des Bildungssystems über den Markt oder über politische Entscheide. Der Beitrag von Bernd Zymek «Vom Bürger zum Kunden» zum Strukturwandel des deutschen Bildungssystems, den wir im Diskussionsteil veröffentlichen, skizziert ein Vorgehen, das dieser normativen Perspektive entgeht. Auf dem historischen Hintergrund der Systembildung formuliert er prospektive Überlegungen zur Entwicklung des deutschen Bildungssystems. Dabei geht er von einer Rückbindung des öffentlichen Bildungssektors auf die historisch den Systembildungsprozess strukturierende «Grundversorgung» und einer möglichen Privatisierung der weiterführenden Bildung aus.

Nicht nur mit diesem Beitrag, sondern mit der ganzen Nummer zum Thema «bildungspolitische Analysen» möchten wir eine erziehungswissenschaftlich fruchtbare Diskussion über die Bildungspolitik eröffnen oder auf internationaler Ebene fortführen. Die Beiträge aus den unterschiedlichsten Blickwinkeln und Erfahrungen bestärken uns in der Annahme, dass damit in jeder Hinsicht eine weitere Perspektive gewonnen werden kann.

Anmerkungen

- 1 Dieser Ruf nach Rückkehr zum «Kerngeschäft» nimmt mitunter seltsame Formen an; so zum Beispiel, wenn bei der weitgehenden Rücknahme der Reform der Schülerbeurteilung die bernische Erziehungsdirektion argumentiert, die einfacheren Formen der Schülerbeurteilung liessen den Lehrpersonen wieder mehr Zeit für das «Kerngeschäft» – als ob die Schülerbeurteilung nicht zum «Kerngeschäft» des Lehrberufs gehören würde!

Literatur

- Bain, D., Brun, J., Hexel, D. & Weiss, J. (2001). *L'épopée des centres de recherche en éducation en Suisse 1960-2000. Die Geschichte der Bildungsforschungsstellen in der Schweiz 1960-2000*. Neuchâtel: IRDP
- Botschaft (2002). *Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2004-2007 vom 29. November 2002*. [Bern: EDMZ].
- Kussau, J. & Oertel, L. (2001). Bildungsexpansion, Reform der Sekundarstufe I und Pädagogische Arbeitsstellen. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 23, 137-163.
- Widmaier, H.P. (1966). *Bildungsplanung. Ansätze zu einer rationalen Bildungspolitik*. Stuttgart: Klett.
- Widmaier, H.P. et al. (1968). *Zur Strategie der Bildungspolitik*. Bern: Stämpfli.
- Widmer, K. (1976). *Bildungsplanung und Schulreform*. Frauenfeld & Stuttgart: Huber.

