

Bildung und Wettbewerb

1. *Blick zurück*

1.1 Religion, Rechnen, Lesen, Schreiben und Realien

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts kämpften Liberale für eine möglichst gute und allen zugängliche Bildung. Volksbildung war ihrer Ansicht nach Volksbefreiung. So schrieb der helvetische Bildungsminister Philipp Albert Stapfer (1766–1840) in seiner Botschaft zu einer nationalen Bildungsreform: «Ihr werdet also, Bürger Gesetzgeber, zuerst einen Unterricht veranstalten, der alle Volksklassen umfasse und jeden Bürger des Staates bis auf denjenigen Grad der Einsicht und Fähigkeit fortbilde, auf welchem er einerseits seine Menschenrechte und Bürgerpflichten genau kenne und auszuüben verstehe, andererseits in einem Beruf, der ihn seinen Mitbürgern notwendig macht und ihm eine sichere Unterhaltsquelle eröffnet, mit Lust zur Arbeit ohne Schwierigkeit fortkomme.»¹

Das liberale Ideal der Volksbildung setzte sich durch. Trotz Widerständen und Vorurteilen. Die allgemeine obligatorische Volksschule für Knaben und Mädchen wurde zuerst in den Kantonen Bern (1831), Tessin (1831), Zürich (1832) und Aargau (1835) umgesetzt. Schliesslich wurde 1874 der obligatorische und unentgeltliche Primarschulunterricht in der Bundesverfassung verankert. Dabei wurde die kantonale Souveränität weitestgehend bewahrt. Dem Kanton oblag die Kontrolle bei der Umsetzung der Richtlinien.

Die Kinder wurden in Religion, Rechnen, Lesen, Schreiben und Realien unterrichtet. Die Volksschule dauerte sechs Jahre, gefolgt von zwei

bis drei Jahren Repetierschule (etwa sechs Wochenstunden). Die neu gegründeten Sekundarschulen standen allen Kindern nach der sechsjährigen Alltagsschule offen. Leisten konnten sich diese weiterführende Bildung allerdings vorerst nur Kinder, die von Erwerbsarbeit und Familienpflichten freigestellt worden waren.

Einflussreiche Kreise innerhalb und ausserhalb der Bundesbehörden betrachteten den neuen Verfassungsartikel lediglich als ersten Schritt in Richtung zentralstaatlich organisierter Volksschule. 1882 kam deshalb die vom Parlament gut geheissene so genannte Schulvogtinitiative zur Abstimmung. Damit sollte die staatliche Kontrollmacht durch die Anstellung eines nationalen Schulsekretärs verstärkt werden. Die Initiative blieb beim Volk chancenlos. Das damit indirekt geäusserte Plädoyer für ein föderalistisch organisiertes Volksschulwesen geniesst in der Bevölkerung noch heute eine grosse Popularität.

Nicht nur die Volksschule, sondern auch die höhere Ausbildung sollte ausgebaut werden. Deshalb schufen die Kantone Zürich und Bern 1833 und 1834 Universitäten. Bis zu diesem Zeitpunkt war die 1460 gegründete Universität Basel die einzige in der Schweiz gewesen. In der Romandie gab es zunächst theologische Akademien, die erst später – 1873 in Genf, 1890 in Lausanne und 1909 in Neuenburg – in Universitäten umgewandelt wurden. Mit der Gründung der Universität Freiburg im Jahr 1889 erhielt auch die katholische Schweiz eine eigene Hochschule.

1.2 An den Schandpfahl gebunden

Die Verfechter der «Schulvogtinitiative» gaben nicht auf, die Volksbildung unter mehr zentrale Kontrolle zu bringen. Ein Instrument dafür bildete die Einführung der pädagogischen Rekrutenprüfungen im Jahr 1875.² Neben einem medizinischen Test mussten sich die Rekruten einer Prüfung unterziehen, und zwar im Lesen und Schreiben sowie in Mathematik und Vaterlandskunde. Eine Expertengruppe nahm die Prüfungen in den einzelnen Kantonen ab. Die Ergebnisse wurden vom Eidgenössischen Statistischen Bureau in detaillierten Jahresberichten publiziert.

Kernstück dieser Berichte waren die nach Kantonen gegliederten Ranglisten. Die Begründung für die Vergleiche lieferte das Statistische Bureau im Rahmen der erstmaligen Veröffentlichung wie folgt: «Wir müssen einmal genau wissen, wie es mit unserer Volksbildung steht. Eine gewissenhafte und gründliche Ausmittlung der Sachlage wird einem nach Bildung strebenden Volke besser munden, als schöne Phrasen über unsere herrlichen Fortschritte.»³

Die alljährlich publizierten Ranglisten erregten ein grosses Interesse in der Schweizer Öffentlichkeit. Zwischen den Kantonen wurde ein regelrechter Konkurrenzkampf ausgelöst. Der Winterthurer «Landbote» schrieb dazu im Jahr 1882: «Die Ergebnisse der pädagogischen Rekrutenprüfungen erregen jeweils das öffentliche Interesse in hohem Grade. Man ist eifrig, die Rangfolge der Kantone zu erfahren, denn dieselbe gestaltet sich gewissermassen zur Examenzensur, die nicht bloss Rekruten, sondern den Kantonen selbst von der öffentlichen Meinung erteilt wird.»

Bei Ausbruch des Ersten Weltkrieges wurden die pädagogischen Rekrutenprüfungen abgeschafft. Auch wenn das allgemeine Leistungsvermögen seit Einführung der Prüfungen im Jahr 1875 deutlich gestiegen war, waren die Unterschiede zwischen den Kantonen im Bereich der Volksschule keineswegs verschwunden.

Auf Hochschulebene führte das weitgehende Fehlen von Universitäten dazu, dass die bildungshungrigen jungen Schweizer im Ausland studierten. Vor allem in Deutschland und Frankreich. Patriotisch gesinnten Politikern war das ein Dorn im Auge. Die Bundesverfassung von 1848 gab deshalb dem Bund die Kompetenz zur Gründung einer nationalen Universität. Die Gründung einer Nationaluniversität scheiterte jedoch am Widerstand der konservativen Innerschweizer und der föderalistischen Romands. In Zürich wurde aber immerhin eine nationale polytechnische Schule eingerichtet, die heutige Eidgenössische Technische Hochschule.

2. Die Bildungslandschaft am Ende des 20. Jahrhunderts

2.1 Zuerst weitgehende Stabilität und Kontinuität ...

Die Bildungslandschaft der Schweiz war im ausgehenden 20. Jahrhundert bis Anfang der neunziger Jahre hauptsächlich durch Beständigkeit geprägt. Dies gilt für das gesamte Spektrum des öffentlichen Bildungswesens: vom Kindergarten bis zur Hochschule. Zwar wurde im Innern der Institutionen und bezüglich der Inhalte teilweise modernisiert, die Struktur und die Organisation der Schulen und Institute blieben jedoch weitgehend stabil.

So zeichnete sich auch die Entwicklung der Kindergärten durch Kontinuität aus. In einigen Kantonen stehen sie unter kantonaler Hoheit, in anderen Kantonen sind die Gemeinden für den Betrieb und Unterhalt der Kindergärten verantwortlich. Viele Kindergärten waren und sind auch heute noch autonom; ihre Rahmenbedingungen regelt ein Gemeindeerlass. Auf diese Weise geregelte Kindergärten haben faktisch grosse Freiheiten und Möglichkeiten zur lokalen Ausgestaltung und damit auch günstige Möglichkeiten zur permanenten Weiterentwicklung. Es herrschen «Wettbewerbsbedingungen»: Allerdings wurden und werden sie kaum für Innovationen und anderes genutzt.

«Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig.»⁴ Für Anpassungen und Veränderungen sind entsprechend hohe kantonale Hürden zu überspringen. Die Reformdiskussionen Ende sechziger Anfang siebziger Jahre in England und Deutschland («Gesamtschuldiskussion») hatten in der Schweiz zu einigen Schulversuchen auf der Sekundarstufe I geführt. Im Kanton Tessin und teilweise in der Romandie führten die Versuche zu Reformen. Im Kanton Aargau wurde das Experiment abgebrochen (Gesamtschule Dulliken), und im Kanton Zürich stimmten die Stimmberechtigten am 28. September 1997, nach zwanzigjährigem Schulversuch, einer Reform der Oberstufe auf freiwilliger kommunaler Basis zu. An den meisten Kantonen jedoch gingen die Diskussion und die Reformen bis Anfang der neunziger Jahre vorbei. In vielen Kantonen wurden in den achtziger Jahren neue Lehrpläne eingeführt. Gleichzeitig wurde

der Beginn des Unterrichts in der ersten Fremdsprache auf den Beginn der fünften Klasse vorverlegt. Die einzelnen Schulen wurden somit rund alle zehn Jahre mit grösseren äusseren Veränderungen konfrontiert.

An den gymnasialen Ausbildungsstätten herrschte weitgehend Beschaulichkeit. Eine der grössten Veränderungen geschah zu Beginn der neunziger Jahre, wo mehrere Kantone den Schulbeginn auf den September festlegten. Dadurch verschob sich die Maturitätsprüfung um einige Monate. Auch im Zuge der jüngsten Reformen wurden die Grundprinzipien des Gymnasiums, die ins 19. Jahrhundert zurückverfolgt werden können, kaum verändert. Lähmend für die Entwicklung des Gymnasiums war vor allem der Umstand, dass die Dichotomie von Schule und Leben im Kern nie berührt wurde. Zweifel an den Grundfesten des Gymnasiums scheinen bis heute mit einem Tabu belegt zu sein.

Etwas dynamischer verlief die Entwicklung an den Berufsschulen. Hier galt es, Berufsbilder und -gruppen den wirtschaftlichen Bedingungen anzupassen. Gleichzeitig wurde in den Berufsschulen der Förderung von Sozial- und Methodenkompetenzen grössere Beachtung geschenkt. Mit der Einführung der Berufsmaturität wurde zudem der Weg zur Fachhochschule massgeblich verbreitert.

In den Hallen der Universitäten ging es bis vor kurzem ruhig zu und her. Kontinuierlich stieg die Zahl der Studentinnen und Studenten. Spärlicher flossen die Gelder für den damit verbundenen erhöhten Aufwand. Unbestritten war die akademische Kunstform der Lehre: die Vorlesung und die damit verbundene «Konsumhaltung» der Lernenden.

2.2 ... dann die Globalisierung

Der Übergang von den achtziger zu den neunziger Jahren war durch zwei einschneidende Ereignisse gekennzeichnet: durch die informations- und kommunikationstechnologische Revolution und den durch die Implosion des Sowjetimperiums möglichen Siegeszug des kapitalistischen Modells der Marktwirtschaft. Beide Faktoren zusammen waren verantwortlich für die so genannte Globalisierung. Die Technologien

hatten die technischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine Internationalisierung von Märkten und Unternehmensaktivitäten geschaffen. Die weltweite Ausbreitung des marktwirtschaftlichen Modells hatte letztlich ermöglicht, dass die damit verbundenen Prozesse fast die ganze Welt erfassen konnten.

Die Globalisierung «schüttelte» auch die Schweiz und ihre Bildungslandschaft durch. Politik und Verwaltung diskutierten New-Public-Management-Modelle, ein Teil der Öffentlichkeit forderte Englisch und Computer im Kindergarten, und die Hochschulen sahen sich plötzlich in einem internationalen Wettbewerb stehen. Charakteristisch für die Globalisierung war auch eine Beschleunigung der Prozesse und Entscheidungen. Und damit der Versuch von Politik und Wirtschaft, einen Spitzenrang in der globalisierten Welt sowie Fortschritt und Wohlstand zu erreichen.

Die angesprochene Beschleunigung löste eine grosse Dynamik im Bildungswesen und eine grosse Zahl von Aktivitäten, Schulversuchen und Reformvorschlägen aus. Unter den vielen Akteuren, Reformentwicklungen und -prozessen werden im Folgenden drei bedeutende «zufällig» ausgewählt.

3. Buschor, Bologna und Pisa

3.1 Ernst Buschor

War es Zufall, politisches Kalkül oder Intuition des Zürcher Regierungsrates, als dieser im Frühjahr 1995 die Verteilung der Direktionen vornahm? Für das schweizerische Bildungswesen war es auf jeden Fall ein Glücksfall, dass der damalige Gesundheitsdirektor, Ernst Buschor, in die Erziehungsdirektion wechselte. Er löste dort den legendären altershalber zurückgetretenen Regierungsrat Alfred Gilgen ab, der während vierundzwanzig Jahren die Geschicke des Zürcher Erziehungswesens in der Hand hielt.

3.1.1 New Public Management

Es waren die Ideen des New Public Management (NPM), die Mitte der neunziger Jahre zuerst in die kantonale Verwaltung und später in verschiedene Projekte und Gesetzesänderungen des Bildungssystems einflossen. Vehementer Verfechter der NPM-Philosophie war der damals neue Erziehungsdirektor Buschor. Verschiedene von ihm initiierte Projekte zielten denn auch in diese Richtung: zum Beispiel die Projekte Teilautonome Volksschulen (TaV) und Teilautonome Mittelschulen (TaM). Wesentliches Merkmal von TaV war die Einrichtung von bislang nicht existierenden Leitungsstrukturen an den Volksschulen im Kanton Zürich. Beiden Projekten gemeinsam war die Übertragung von mehr Autonomie an die Schulen. Im Gegenzug wurde von den Schulen eine Rechenschaftslegung über ihre Leistungen und Wirkungen verlangt. Es wurden deshalb auch neue Verfahren und Instrumente zur internen und externen Evaluation von Schulen geschaffen.

Erstmals in der Schweiz wurden im Kanton Zürich systematische Schulleistungsuntersuchungen durchgeführt. In den Worten von Regierungsrat Buschor verfolgten die Studien folgende Zielsetzungen: «Die Evaluation im Schulwesen des Kantons Zürich will die Wirkungen der Schulen messen und mit den gesetzten Zielen vergleichen. Den Schulträgern werden damit Grundlagen zur Selbstbewertung bereitgestellt. Den Verantwortlichen und der Öffentlichkeit ermöglicht die Evaluation, bessere Kenntnisse über die Wirkungszusammenhänge zu erlangen. Dadurch sollen die Qualität der Schulen erhalten und gefördert sowie der Mitteleinsatz optimiert werden.»⁵ Im Rahmen von drei gross angelegten Erhebungen wurden die Leistungen der Schülerinnen und Schüler in den Fächern Deutsch und Mathematik gemessen: 1996 am Ende der achten, 1998 am Ende der sechsten und 2001 am Ende der dritten Klassen. Zwei Ergebnisse, die allen drei Untersuchungen gemeinsam sind, können als besonders bewerkenswert bezeichnet werden:

1. Der Zusammenhang der schulischen Leistungen der Kinder mit ihrer sozialen Herkunft und
2. die grossen Leistungsunterschiede zwischen den untersuchten Klassen.

Auf der Hochschulebene flossen Ernst Buschors NPM-Ideen in das Universitätsgesetz ein. Die auf dem Unterrichtsgesetz von 1859 geltenden Regelungen wurden reformiert. Die enge Einbindung der Universität in die staatliche Verwaltung war den wissenschaftlichen und bildungspolitischen Herausforderungen nicht mehr gewachsen. Die Autonomie der Universität und die Handlungsfähigkeit der Fakultäten und der Institute sollte durch den Aufbau einer transparenten Leitungsstruktur nach dem Prinzip der Subsidiarität gestärkt werden. Durch eine Flexibilisierung der Bewirtschaftung der Ressourcen und die Verbreiterung der Finanzierungsbasis sollte die Leistungsfähigkeit gesteigert werden.

3.1.2 Modernisierung des Schulwesens

Druck von Eltern, Forderungen der Gesellschaft und die Globalisierung können als Antriebe für diverse Reformideen und -projekte von Ernst Buschor bezeichnet werden. National und sogar international am meisten Aufsehen erregten die Initiativen zur Stärkung des Englischunterrichts an den Schulen.⁶

Im August 1996 erfolgte der Auftrag an die Direktion, die Einführung eines obligatorischen Englischunterrichts an der Volksschule und an den Gymnasien in die Wege zu leiten. Zu dieser Zeit hatten die Kantone Bern, Freiburg, Neuenburg, Schwyz oder Waadt einen solchen für die Schülerinnen und Schüler der anspruchsvolleren Schulzweige der Sekundarstufe I bereits umgesetzt. Neu am Zürcher Vorschlag war die Ausdehnung des Obligatoriums auch auf lernschwächere Jugendliche. Damit wurde den Vorschlägen der Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz entsprochen.⁷

Diese Ankündigung und die späteren Beschlüsse zur Einführung des Englischen auf der Oberstufe auf des Schuljahr 1999/2000 hin lösten in

den Medien und in der Politik eine nationale Sprachendebatte aus, die bis heute andauert. Mit dem Beschluss von Anfang 1998, im Rahmen eines Schulversuchs ab der ersten Klasse der Primarschule teilweise in Englisch zu unterrichten und den Kindern Computer und Internet als Lernwerkzeuge zur Verfügung zu stellen («Schulprojekt 21», Lernen für das 21. Jahrhundert)⁸, erreichte die Polemik ihren Höhepunkt. «Stop it Mr. Buschor» (Zeitung in der Romandie) oder «Revolution an der Volksschule» (*Tages-Anzeiger* vom 16. Januar 1998) oder «Englisch und Internet als Teil des ABC?» (*Neue Zürcher Zeitung* vom 17. Januar 1998) oder «Frischer Wind für die Schule» (*Tages-Anzeiger* vom 22. Januar 1998) lauteten unter anderem die Schlagzeilen in den Zeitungen.

Zu den anfänglich sehr kritischen Reaktionen kamen mit der Zeit immer mehr positive oder bewundernde Kommentare dazu. Und: die Zürcher Reformanstrengungen fanden sogar internationale Anerkennung. So berichtete die *New York Times* am 16. April 2001 auf ihrer Titelseite über das «Schulprojekt 21»: «Thalwil, Switzerland – In the tall stucco schoolhouse here with its big, airy classrooms and views of Lake Zurich, English has become part of the daily routine. Students as young as 7 are learning multiplication or discussing the weather in English».⁹ Die positivere Rezeption zeigte sich auch im Vorfeld zur Abstimmung vom 24. November 2002. Die *Neue Zürcher Zeitung* titelte: «Wie die Volksschule zukunftsfähig würde.»¹⁰

Eine grosse Zahl von Privatschulen sprang auf den Reformzug auf. In kürzester Zeit setzten sie die mit dem «Schulprojekt 21» verfolgten Zielsetzungen um, indem sie zweisprachigen Unterricht in Deutsch und Englisch anboten und ihre Schulen mit Computern und Internet ausrüsteten.

Ein Rückschlag in der Modernisierung des öffentlichen zürcherischen Schulwesens bedeutete die Ablehnung des Volksschulgesetzes am 24. November 2002 durch die Stimmberechtigten. Welche Wirkung diese Niederlage von Bildungsdirektor Buschor für die Veränderungen in den anderen Kantonen haben wird, ist schwierig abzuschätzen. Die Prognose für den Standort Zürich sieht düster aus: «So droht, was wir verhindern wollten: eine Zweiklassenschule.»¹¹ Privatschulen und rei-

chere Gemeinden könnten, zumindest versuchsweise, eine frühere Einschulung, geleitete Schulen, verbindliche Blockzeiten, Aufgabenhilfe, Tagesstrukturen und zusätzliche Unterstützung für schwächere und stärkere Schülerinnen und Schüler einführen. Ärmere Gemeinden, vor allem solche, die vom Finanzausgleich profitieren, können dies nicht. Es bleibt zu hoffen, dass es gelingt, die unbestrittenen Reformelemente auf anderem Wege rasch umzusetzen. Und, dass die anderen Kantone ihren Weg zu einer modernen Schule unbeirrt weiter gehen. So oder so wird das Thema Schulreform die Gemüter in der Eidgenossenschaft, noch über den Abschied von Ernst Buschor aus der Politik hinaus, erhitzen.

3.2 Bologna

Der Begriff «Bologna» steht für eine Deklaration, die am 19. Juni 1999 in der gleichnamigen italienischen Stadt unterzeichnet wurde. Im Rahmen der Vereinbarung hat sich die Schweiz mit 28 anderen europäischen Staaten verpflichtet, auf eine Harmonisierung der Hochschulstudiengänge hinzuwirken. Der Zeitrahmen wurde bis Ende 2010 festgelegt.

Die Erklärung vom Bologna zielt auf eine bessere Kompatibilität der europäischen Studienstrukturen. Zentral dabei ist das amerikanische System mit zwei Hauptzyklen. Der erste Zyklus dauert mindestens drei Jahre und wird mit dem «Bachelor»-Grad (undergraduate) abgeschlossen. Der zweite Zyklus dauert zwei Jahre und wird mit dem «Master»-Grad (graduate) abgeschlossen.

Mit dem Bundesgesetz über die Fachhochschulen vom 6. Oktober 1995 wurde der Aufbau der sieben Fachhochschulen in der Schweiz ermöglicht. «Bologna» und das Fachhochschulgesetz können als die zentralen forschungs- und bildungspolitischen Aufgaben der Jahrhundertwende bezeichnet werden. Sie bilden die neuen Elemente im Hochschulbereich. Und: Sie eröffnen neue Konkurrenzsituationen.

3.3 PISA

Es ist bekannt: Die 15-jährigen Schweizer Jugendlichen hatten bei der Leistungsuntersuchung PISA 2000 (Programme for International Student Assessment)¹² schlecht abgeschnitten. Im internationalen Vergleich von 32 OECD-Ländern resultierten Rang 17 im Lesen, Rang 7 in der Mathematik und Rang 18 in den Naturwissenschaften.¹³ Vor diesem Hintergrund musste vom Mythos des Bildungslandes Schweiz Abschied genommen werden. Dennoch wurde dieser «Schock» in der Schweiz relativ «gut verdaut». Fast niemand reagierte und die wenigen Diskussionen blieben moderat und zeigten kaum Wirkung.

Ganz anders waren die Reaktionen beim nördlichen Nachbarn. Dort hatte das noch schlechtere Abschneiden der Jugendlichen eine nationale politische und gesellschaftliche Debatte ausgelöst. Pläne zur Rettung der deutschen Schule wurden ausgeheckt. Die Bundesbildungsministerin forderte, einen Spitzenplatz unter den westlichen Industrienationen anzupeilen. Und zum ersten Mal in der deutschen Geschichte hatte ein Bundeskanzler eine Regierungserklärung zur Bildung abgegeben. Darin bezeichnete Gerhard Schröder die finanzielle Förderung der Bildungspolitik als «die beste Zukunftsinvestition und die wichtigste Form der Zukunftsvorsorge.»¹⁴

Mit PISA wurde endgültig ein neues Kapitel im Bereich der Evaluation von Bildungssystemen eröffnet: das des internationalen Vergleichs und des Wettbewerbs.

4. Wettbewerb im Bildungswesen

4.1 Bedingungen in der Schweiz noch wenig genutzt

Die Kapitel «Buschor», «Bologna» und «PISA» illustrieren, dass die Schulen und Hochschulen in der Schweiz transparenter und damit auch vergleichbarer werden müssen. Im Bildungswesen herrschen zunehmend

Wettbewerbsbedingungen. Allerdings wurden sie bisher wenig zur Qualitätsentwicklung und als Reformpotenzial genutzt.

Den Akteuren im Bildungswesen ist zuwenig bewusst, dass Entwicklung und Fortschritt zuerst Analyse und Vergleich bedeuten. Wenn ein Schulleiter oder eine Schulleiterin seine beziehungsweise ihre Kolleginnen und Kollegen fördern möchte (z. B. durch eine Weiterbildung), kann eine Massnahme nur dann auch effektiv sein, wenn von den Stärken und Schwächen der Lehrperson ausgegangen wird. Oder: Wenn die Wirkung einer Schule untersucht wird, gehören die Leistungen der Schülerinnen und Schüler dazu. Und: Wenn eine Hochschule ihre Qualität beurteilen möchte, ist es sinnvoll, wenn sie sich mit anderen Hochschulen vergleicht.

Nach der Analyse und dem Vergleich kann der Innovationsschritt geplant werden. Bei diesem ist die Tatsache zu beachten, dass es nicht immer notwendig ist, alles neu zu erfinden, sondern dass man auch voneinander lernen kann. Damit ist der Best-Practice-Ansatz¹⁵ angesprochen. Es gibt innerhalb eines Schulhauses Lehrpersonen, die etwas sehr gut können. Es gibt Schulen, die ein besonders erfolgreiches Programm anbieten (z. B. für begabte Kinder). Es gibt Hochschulen und Institute, die hervorragende Forschungsergebnisse produzieren. Und, und, und ...

Von den guten Beispielen (Best Practice) kann gelernt werden. Sogar dann, wenn, wie heute im Bereich der Volksschule die Regel, einige Wettbewerbsbedingungen wie die freie Schulwahl ausgeschaltet sind. Ein in vielen Bereichen gutes Beispiel für die Schweiz stellt die Primarschulentwicklung der letzten Jahre in England dar.

4.2 Das Beispiel England

Bis Mitte der achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts war das Geschehen in den englischen Schulen und Klassenzimmern fast ausschliesslich den Lehrpersonen überlassen. Es gab praktisch keine Erfolgskontrollen, wenige Herausforderungen und kaum Unterstützung. Zusammengefasst und etwas überspitzt formuliert gab es für das englische Schulsystem als Ganzes keinen Handlungsbedarf für Veränderungen.

Dieser Zustand änderte sich mit dem Regierungswechsel: Premierministerin Margaret Thatcher und ihre Administration erkannten vielfältige Probleme im englischen Schulsystem. Ihre Antwort darauf war eine Erhöhung der Anforderungen: neue Standards, neue Tests, neue Schulinspektionen, Publikation der Testergebnisse der einzelnen Schulen. Zuwenig beachtet wurden dabei die Rahmenbedingungen, insbesondere die Unterstützung sowie die Aus- und Weiterbildung der Lehrerinnen und Lehrer. Ebenfalls zuwenig beachtet wurden die sozialen Verhältnisse, vor allem in den ehemaligen Industriegebieten. Die Reformen der Regierung Thatcher brachten zwar einige Verbesserungen im Schulwesen, aber auch viele Konflikte und zahlreiche demotivierte Lehrerinnen und Lehrer. In dieser Situation warteten viele Akteure im Bildungsbereich auf die Wahlen und hofften auf einen Regierungswechsel, der den Druck im System reduzieren und die Unterstützung für die Beteiligten erhöhen sollte.

Die neue Regierung unter Premierminister Tony Blair folgte diesen Erwartungen nicht: Sie verlangte weiterhin hohe Leistungen, erhöhte dafür aber die Unterstützung. Die von der konservativen Regierung Thatcher eingeleiteten Reformen wurden von Tony Blair ab 1997 ausgebaut und die Unterstützungsangebote entscheidend erhöht. Zur Illustration seien zwei Beispiele aufgeführt:

Im so genannt nationalen Curriculum wurden hohe minimale Leistungsstandards gesetzt. Durch nationale Tests wird deren Zielerreichung überprüft. Solche Assessments werden bei den Kindern und Jugendlichen im Alter von sieben, elf, vierzehn und sechzehn Jahren durchgeführt. Zur Unterstützung der Lehrpersonen wurden auf der Basis von Best-Practice-Erfahrungen detaillierte Lehr- und Unterrichtsprogramme erarbeitet. Diese führen die Lehrerinnen und Lehrer zu den Zielsetzungen hin. Zu diesen Hilfen kann sicher auch die Übersetzung und Einführung der Zürcher Mathematiklehrmittel an der Primarschule gezählt werden.

Unter dem englischen Titel «Intervention in inverse proportion to success» wurden Massnahmen zur Förderung der erfolgreichen Schulen sowie zur Unterstützung der nicht-erfolgreichen Schulen aufgelistet.

Gute Schulen können die Führung in weniger guten Schulen übernehmen. Sie werden auch ausgezeichnet. Zudem erhalten sie mehr Autonomie bezüglich des Curriculums, der Finanzen sowie der übrigen Rahmenbedingungen. Unterdurchschnittliche Schulen haben sich eines Aktionsplans zu unterziehen. Es ist möglich, dass ihnen Verantwortung über das Budget und anderes teilweise entzogen wird. Während dieser Zeit werden das nationale wie das lokale Wirkungsmonitoring verstärkt. Zur Unterstützung des «Turnarounds» beziehungsweise für konkrete praktische Verbesserungsmassnahmen werden zusätzliche finanzielle Mittel bereitgestellt.

Diese und viele andere Massnahmen haben dazu geführt, dass die Leistungen der Primarschülerinnen und -schüler in Sprache und Mathematik enorm gestiegen sind. Dies zeigte sich sowohl in den nationalen als auch in den internationalen Tests. In der im Dezember 2001 publizierten PISA-Studie¹⁶ schloss das Vereinigte Königreich erfolgreich ab. Die Leistungen der fünfzehnjährigen Jugendlichen lagen in allen gemessenen Bereichen im vordersten Viertel von 32 OECD-Ländern: Rang 7 im Lesen, Rang 8 in der Mathematik und Rang 4 in den Naturwissenschaften. Im Vergleich dazu noch einmal die Resultate des «Bildungslandes» Schweiz: im Lesen Rang 17, in der Mathematik Rang 7 und in den Naturwissenschaften Rang 18.

5. Plädoyer für mehr «Konkurrenz» zwischen den Schulen

Ob wir es wollen oder nicht: Die Globalisierung geht auch an den Schulen und Hochschulen weiter. Sie fördert den Wettbewerb und die Transparenz zwischen den einzelnen Anbietern und Institutionen. Dies bedingt letztlich auch entsprechende Vergleichs- und Wirksamkeitsparameter, die heute noch weitgehend fehlen.

Zunehmen wird besonders die Konkurrenz zwischen öffentlichen und privaten Bildungsanbietern. Es ist möglich, dass in Zukunft mehr Eltern für ihre Kinder und Jugendlichen ein privates Angebot wählen werden. Dies dürfte dann relativ rasch geschehen, wenn die öffentlichen

Institutionen aus Elternsicht nicht hohen Bildungsansprüchen zu genügen vermögen. Und damit korrespondiert die Möglichkeit, dass solche Eltern kaum mehr geneigt sein werden, Steuern zur Finanzierung der öffentlichen Schulen zu bezahlen. Das könnte dann mit den Worten des Soziologen Richard Titmuss zu einem «poor service for poor people»¹⁷ führen. Oder eben auch die Kohäsion und damit den sozialen Frieden in der Schweiz gefährden. Nur wenn das öffentliche Bildungswesen gute Ergebnisse liefert, kann das erwähnte Szenario vermieden werden. Damit dies gelingt, ist die Konkurrenz zwischen den Schulen zu fördern.

5.1 Virtuelle Konkurrenz zwischen öffentlichen Volksschulen

«Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig. Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich.»¹⁸ So steht es in der Bundesverfassung. Und im Bericht «Potenzial Primarschule» wird die Integrationsfunktion der öffentlichen Schule als bedeutende Leistung bezeichnet: «Sie sei eine unabdingbare Voraussetzung für das friedliche Zusammenleben und das Funktionieren der direkten Demokratie in der Schweiz.»¹⁹

Die Kantone delegieren die Organisation und die Durchführung des obligatorischen Volksschulunterrichts in der Regel an die Gemeinden. Sie sind in erster Linie für das Angebot in und die Aufsicht über die kommunalen Schulen verantwortlich. In den einzelnen Klassen der Gemeindegemeinschaften stehen dann die Lehrerinnen und Lehrer. Sie sind für das methodisch-didaktische Geschehen im Unterricht und die sozialen Beziehungen in der Klasse zuständig. Auf ihnen liegt die grösste Verantwortung: Lehrpersonen sind massgeblich am Lernerfolg der Kinder und Jugendlichen beteiligt und tragen damit bedeutsam zur zukünftigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes bei.

Die öffentliche Schule für alle in der Nähe des Wohnorts der Kinder und Jugendlichen ist zurzeit kaum bestritten. In den Augen vieler stellt

sie ein wichtiges Qualitätsmerkmal dar. Es wird hier deshalb auf Forderungen nach freier Schulwahl, nach mehr Privatisierung oder nach Einführung von Bildungsgutscheinen verzichtet; dies wären Massnahmen, die unausweichlich eine Wettbewerbssituation eröffnen würden.

Wenn hier Wettbewerb im Sinne eines Marktmechanismus zwischen den öffentlichen Schulen ausgeschlossen wird, heisst das trotzdem, dass schulische Unterschiede produktiv genutzt werden sollen. Die Unterschiede innerhalb und zwischen Schulen müssen transparent gemacht werden, indem sie evaluiert und als Basis für Entwicklung und Innovation wahrgenommen werden. In einem solchen Wettbewerb sind schwache Schulen und Lehrpersonen nicht existenziell gefährdet; dennoch kommen sie unter Druck, wenn die Leistung nicht mehr stimmt – und das ist dringend erwünscht.²⁰ Schwachen Schulen und Lehrpersonen sind verpflichtende Angebote zu machen und Leistungen zur Verfügung zu stellen, damit sie die Situation verbessern können. Den guten Schulen und Lehrpersonen sind ebenfalls mehr Ressourcen und eventuell auch mehr Autonomie zu gewähren. Die «virtuelle» Konkurrenz zwischen Schulen und Lehrpersonen erhöht die Leistungen des öffentlichen Schulwesens.

Aber auch private Schulen haben ihren Platz. Sie ergänzen das öffentliche «Einheitsmenu» mit besonderen Angeboten. Sie treten in Konkurrenz zur öffentlichen Volksschule und tragen damit zur Lebendigkeit der Diskussion um die «beste» Schule bei.

5.2 Transparenz und Wahlfreiheit zwischen den Gymnasien

Die Leistungen und Angebote ausweisen und damit die Transparenz und Vergleichbarkeit erhöhen sollten auch die kantonalen Gymnasien. Sie richten sich an Kinder und Jugendliche, die schon älter sind. Der Besuch einer Mittelschule ist in den meisten Fällen mit einem Schulortwechsel und einer Anfahrt mit dem Velo oder einem öffentlichen Verkehrsmittel verbunden. Was für die öffentliche Volksschule nicht postuliert wurde, wird nun für das Gymnasium gefordert: die freie Schulwahl, auch über die Kantonsgrenzen hinaus.²¹

Im Bereich der Gymnasien ist eine adäquate Umsetzung von Marktmechanismen möglich. Über die Kantone hinaus, innerhalb der Regionen und Quartiere können die einzelnen Schulen in einen Wettbewerb zueinander treten. Damit ein solcher spielen kann, sind Instrumente zur Qualitätsmessung und Rechenschaftslegung zu entwickeln. Für die interessierten Schülerinnen und Schüler und ihre Eltern sind Unterlagen zu erarbeiten, aus denen die Stärken und Schwächen der verschiedenen gymnasialen Angebote deutlich werden.

Den weniger erfolgreichen Gymnasien sind Angebote zur Verbesserung ihrer Situation zu machen. Bei Auftreten von erheblichen Schwierigkeiten könnte dies z. B. die «Adoption» durch eine erfolgreichere Schule sein. Verbunden mit einer grösseren Autonomie ist auch die Stärkung der Schulleitungen als Verantwortliche für den Lernbetrieb verbunden. Die strategische Führung könnte der Politik sowie Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung übertragen werden.

5.3 Hochschulen in globaler Konkurrenz

Die Eidgenössische Technische Hochschule, die kantonalen Universitäten sowie neu die von Bund und Kantonen gemeinsam getragenen Fachhochschulen stehen immer stärker in globaler Konkurrenz. Junge Menschen wählen den Studienort zunehmend mehr aufgrund von Qualitätskriterien als aufgrund der Nähe zum Wohnort. Damit wird es noch wichtiger, dass die Hochschulen hervorragende junge Dozierende und Forscherinnen und Forscher verpflichten können, und so den Hochschulstandort Schweiz international leistungsfähig und für Studierende attraktiv machen.

Um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können, brauchen die Hochschulen Autonomie und Ressourcen. Und dazu müssen sie nicht nur an sich selber, sondern auch an die Studentinnen und Studenten hohe Anforderungen stellen. Dazu meint der Deutsche Anglistikprofessor und Bestseller-Autor Dietrich Schwanitz: «Ausgerechnet eine Institution, der es um die Ermutigung der Begabtesten

gehen sollte», habe «eine Ideologie entwickelt, die Leistungen diskreditiert und den Begriff der Elite tabuisiert.»²²

Autonomie bedingt klare Steuerungsstrukturen: einen rechtlichen Rahmen, Leitungsstrukturen (strategische und operative) sowie eine leistungsgesteuerte Finanzierung. In der Schweiz ist darauf zu achten, dass der Bund, im Zusammenhang mit der Revision des Hochschulartikels in der Bundesverfassung, nicht zu viele Regelungskompetenzen übernimmt. Auch die Steuerungsmittel der Kantone sind zu überprüfen.

Bezüglich Ressourcen ist die Situation heute angespannt. Das Bestehende droht zwischen den sinkenden Mitteln und der steigenden Zahl von Studierenden unter die Räder zu kommen. In Anbetracht dieser Situation sind die finanziellen Mittel zu erhöhen, und es sind Sparmöglichkeiten zu finden. Sparen liesse sich zum Beispiel, in dem Studiengänge mit sehr kleinen Studierendenzahlen örtlich konzentriert würden. Oder: wenn mit Umsetzung der Bologna-Deklaration das Gros der Studierenden mit einem Bachelor-Abschluss ins Berufsleben übertreten würde, wie das in den angelsächsischen Ländern der Fall ist.

Innerhalb der schweizerischen Hochschullandschaft ist also nicht nur Wettbewerb, sondern auch Kooperation anzustreben. Der in Deutschland arbeitende Schweizer Professor Walther Zimmerli hat hierfür die Wörter «Cooperation» und «Competition» miteinander verschmolzen und hat das Wort «Coopetition» geprägt.²³ Nur mit «Coopetition» kann das Ensemble der Hochschulen auch in Zukunft auf der internationale Bühne bestehen.

Eine internationale Ausrichtung bedingt eine Orientierung an den Besten (Best Practice). Und damit der stete Wille, hohe Zielsetzungen erreichen zu wollen. Dieser Grundsatz muss für alle Akteure an den Hochschulen gelten. Besonders auch für die Studierenden. Wie würden diese heute reagieren, wenn ihnen jemand erzählt, dass in britischen oder amerikanischen Hochschulen 250 Seiten pro Veranstaltung zu lesen sind, dies multipliziert mit vier Kursen pro Semester, dazu Papers und Examen? Um wie viel besser könnte der Output von Lehrveranstaltungen an Hochschulen sein, wenn sich die Studierenden darauf vorbereiten würden?!

6. *Blick nach vorne*

6.1 Die Gesellschaft wird «grauer» und «bunter»

Der moderne Staat befindet sich im Übergang von der industriellen Gesellschaft in die Ökonomie des Wissens. «In der Natur dieses Übergangs liegt die Verlagerung der Schwerpunkte gesellschaftlicher Organisation: von Massen-Organisationen auf das Individuum, von nationalstaatlichen auf supranationale Systeme, von gesicherten Märkten auf das neue globale Kräftespiel.»²⁴ Damit einher geht in der Schweiz die demographische Entwicklung: Die Gesellschaft wird «grauer» und «bunter». Grauer wird sie durch die zunehmende Überalterung. Im Jahr 2030 wird der Anteil der 65-Jährigen und älteren Menschen über 50 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung betragen.²⁵ Bunter wird sie durch eine leicht zunehmende Zuwanderung. Eine solche ist höchst wünschenswert. Nur so können sie sich mit einer rasch alternden und schrumpfenden einheimischen Bevölkerung verbundenen Probleme gemildert werden.²⁶

6.2 Bildung und Innovation als Schlüsselfaktoren

Die genannten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen verursachen schmerzhaftes Anpassungen und Verunsicherungen. Zur erfolgreichen Bewältigung dieser Verunsicherungen spielen innovationsbereite Menschen eine zentrale Rolle.

In diesem Prozess ist Bildung im Sinne eines «lernenden Menschenbildes» zu verstehen. «Der «industrial man», der einmal in seinem Leben eine «Aus-Bildung» (!) erlebte und dann einen weitgehend vorbestimmten Lebensweg ging, ist Geschichte. Lernen lässt sich nicht in «Lehrplänen» kanalisieren, sondern begleitet unser Leben als zentraler Impuls und Konstante der menschlichen Neugier. Dabei benötigen wir eine neue «Kultur der Anerkennung», die die Lernfähigkeit des Einzelnen und die Wandlungsfähigkeit des Individuums in Zentrum des gesellschaftlichen Diskurses stellt.»²⁷

Eine «Kultur der Anerkennung» ist ein Schlüsselfaktor für die sich wandelnde Gesellschaft. Die Wertschätzung des Bisherigen ist Voraussetzung für Akzeptanz von Neuem. Den Menschen muss dieses Gefühl vermittelt und es muss ihnen die Notwendigkeit für Veränderungen erklärt werden.

Es muss aufgezeigt werden, dass der Wandel der Gesellschaft eine permanente Innovation erfordert. Es muss vermittelt werden, dass zu einem innovativen Klima ein frischer Wind gehört. Es muss gesagt werden, dass dort, wo die Fenster dauernd zugesperrt bleiben, «der Wind nicht bläst». Es muss gefordert werden, dass die Fenster und Türen zu öffnen sind, damit neue Ideen und andere Gedanken sowie auch fremde Menschen neue eigene Impulse auslösen können, die dann wiederum Veränderung und Innovation bewirken.

6.3 Staat und Markt

«Der Staat muss die Grundlage schaffen, damit der Markt seine Magie entfalten kann.»²⁸ Eine besondere Verantwortung trägt der Staat für die Bildung. Der Bund und die Kantone haben für eine ausreichende Grundversorgung an Schule und Unterricht zu sorgen, die allen Menschen im Land unabhängig von sozialer Herkunft und Kultur in gleichem Masse zur Verfügung steht. Über die Sicherstellung der Grundversorgung hinaus haben staatliche Institutionen die Aufgabe, Regelungen für einen fairen Wettbewerb im Inland und mit dem Ausland zu erlassen. Ansonsten ist bei Regelungen darauf zu achten, dass diese möglichst von den betroffenen Schulen und Institutionen selber formuliert werden. Der übergeordneten Instanz verbleibt die Aufgabe dann einzugreifen, wenn es im Einzelnen nicht mehr funktioniert (Subsidiaritätsprinzip). Dafür braucht es jedoch Transparenz zwischen den Schulen, Rechenschaftslegung der Institutionen sowie geeignete Controllinginstrumente.

Solche Bedingungen ermöglichen Wettbewerb und Kooperation. Sie sind Voraussetzungen für die notwendige Erneuerung sowie ständige Weiterentwicklung des Bildungswesens. Zum Wohle der Kinder und Jugendlichen, der Zukunft der Schweiz.

Anmerkungen

- 1 Tobias Straumann, Die Gunst der Stunde. Die Gründung des Eidgenössischen Polytechnikums 1854, in: Albert Tanner u. a. (Hrsg.), *Revolution und Innovation. Die konfliktreiche Entstehung des schweizerischen Bundesstaates von 1848*, Zürich 1998.
- 2 Oliver Zimmer, «Ungebildete katholische Urschweizer» – Kantone im Wettstreit um Bildung. Die pädagogischen Rekrutenprüfungen im Fokus patriotischer Debatten von 1875 bis 1900, *Neue Zürcher Zeitung*, 4./5. Mai 2002, 87.
- 3 Zimmer, 2002, 87.
- 4 Schweizerische Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998, Art. 62 Abs. 2.
- 5 Urs Moser & Heinz Rhyn, Schulmodelle im Vergleich. Eine Evaluation der Leistungen in zwei Schulmodellen der Sekundarstufe I, Zürich 1999, 3.
- 6 Christian Aeberli, Englisch ab der ersten Klasse: Das Zürcher Experiment, in: Richard J. Watts & Heather Murray (Hrsg.), *Die fünfte Landessprache? Englisch in der Schweiz*, Bern 2001.
- 7 Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, *Perspektiven für die Sekundarstufe I*, Dossier 38, Bern 1995.
- 8 Christian Aeberli, Lernen für das 21. Jahrhundert. Ein Schulversuch an Primarschulen des Kantons Zürich, in: Jacobs Foundation, *Perspektiven im Rahmen der Erneuerung*, Zürich 2001.
- 9 Suzanne Daley, In Europe, some fear National Languages are endangered, *New York Times*, 16. April 2001.
- 10 Peter Stücheli, Wie die Volksschule zukunftsfähig würde, *Neue Zürcher Zeitung*, 25. Oktober 2002.
- 11 Interview mit Ernst Buschor, Volksschulreform vorerst geplatzt, *Neue Zürcher Zeitung*, 25. November 2002.
- 12 OECD, *Knowledge and Skills for Life. First results from PISA 2000*, Paris 2001.
- 13 Urs Moser, Für das Leben gerüstet? Die Grundkompetenzen der Jugendlichen – Kurzfassung des nationalen Berichtes PISA 2000, Neuenburg 2001.
- 14 Barbara Gilmann, Stoibers Kandidatin schlägt den Kanzler mit Witz, *Handelsblatt*, 14./15. Juni 2002, Düsseldorf, 4.
- 15 Armin Töpfer, *Benchmarking. Der Weg zu Best Practice*, Berlin 1997.
- 16 OECD, 2001, 11.
- 17 Michael Barber, The next stage for large scale reform in England: From good to great, Background Paper for the Federal Reserve Bank of Boston, 47th Economic Conference, Boston, Juni 2002, 3.
- 18 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. Dezember 1996, Art. 62.
- 19 Christian Aeberli & Charles Landert, *Potenzial Primarschule. Eine Auslegeordnung, einige weiterführende Ideen und ein Nachgedanke*, Zürich 2001.
- 20 Lutz Oertel & Jürgen Kussau, *Kritische Überlegungen zur Zukunft der Volksschule*, unveröffentlichtes Papier, Zürich 2001.

- 21 In § 25 des Mittelschulgesetzes des Kantons Zürich ist die freie Schulwahl innerhalb des Kantons grundsätzlich verankert worden.
- 22 Dietrich Schwanitz, *Spiegel spezial «Lernen zum Erfolg»*, Nr. 3/2002, 21.
- 23 Walther Ch. Zimmerli, Elitebildung und Wissenstechnologien, Referat vom 30. Oktober 2002 im Technopark Zürich.
- 24 Matthias Horx, *Zukunftsmanifest zur Jahreswende 2002/2003*, Köln 2002, 4.
- 25 Rainer Münz & Ralf Ulrich, *Alterung und Wanderung. Alternative Projektionen der Bevölkerungsentwicklung der Schweiz*, Zürich 2001.
- 26 Rainer Münz & Ralf Ulrich, *Schweiz im Jahr 2060: Alternative Bevölkerungsprognosen und ihre Konsequenzen*, *Schweizer Monatshefte für Politik Wirtschaft Kultur*, Zürich, November 2001.
- 27 Horx, 2002, 4.
- 28 Nicholas Stern, Chefökonom der Weltbank, Interview im *Magazin*, Zürich 2002.