

Dialogische Perspektiven für die Governance öffentlicher Bildung

Von Peter Stücheli-Herlach und Anne Bosche, Stiftung Pestalozzianum

Vortrag am World Education Leadership Symposium and Network, September 2019, Zug

Wir danken für die Einladung und präsentieren gerne hier unseren Beitrag zu den «dialogischen Perspektiven für die Governance öffentlicher Bildung». Der Beitrag entspringt unserer Zusammenarbeit in der Stiftung Pestalozzianum. Er baut zudem auf unseren individuellen Forschungsaktivitäten in der politischen Kommunikation bzw. in der historischen Bildungsforschung auf.

Folie

Die Stiftung Pestalozzianum wurde als Nachfolgeorganisation des – zu breiter, auch überregionaler Bekanntheit – gelangten Zürcher «Pestalozzianums» im Jahr 2002 gegründet, das war vor 17 Jahren. Die Stiftung verfolgt den Zweck, den Dialog zwischen Bildungsinstitutionen einerseits sowie gesellschaftlicher und politischer Öffentlichkeit andererseits zu fördern. Dies tut sie auf der Basis der «Sammlungen Pestalozzianum». Hierbei handelt es sich um einen europaweit herausragenden Bestand, zu dem u.a. historische Literatur bildungspolitische Archivalien, Lehrmittel und Unterrichtsmaterialien sowie Kinder- und Jugendzeichnungen gehören. Aktuell werden die Sammlungen im Rahmen eines vom Lotteriefonds des Kantons Zürich mit über 7 Mio. CHF unterstützten Projekts verschiedenen Massnahmen unterzogen, um sie für die Nachwelt zu erhalten und sie für Forschung und eine breitere interessierte Öffentlichkeit nutzbar zu machen. Damit ist auch der zweite Stiftungszweck angesprochen, nämlich die Förderung der historischen Bildungsforschung.

Beides zusammen, also die *Förderung des öffentlichen Dialogs über Bildung* und die *Förderung des Wissens über die historische Entwicklung öffentlicher Bildung* in unserem Land, ergibt das Alleinstellungsmerkmal unserer Stiftung. Sie möchte mit einem wachen «Gedächtnis» für die Schweizer und Zürcher Volksschule die Aufmerksamkeit wecken für den gemeinschaftlichen Wert, aber auch für die aktuellen Entwicklungen und Gefährdungen der Öffentlichkeit von Bildung. Diese Öffentlichkeit der Bildung ist es, die politisch, institutionell, professionell und mit verantwortlichem gesellschaftlichem Engagement erhalten, gestärkt und an die nächsten Generationen überliefert werden sollte.

Folie

Unter der «Öffentlichkeit von Bildung» verstehen wir – wenn wir es auf der Grundlage von Oelkers 2017 formulieren und mit Blick auf aktuelle Diskussionen erläutern dürfen –, die Gesamtheit aller Praktiken in Staat, Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Medienkommunikation, welche drei Ziele verfolgen:

- *Allgemeinbildung für alle* (Altersstufen, Leistungsniveaus, Wohnorte, Herkünfte usw.) gewährleisten – nicht als Leistungswettbewerb, sondern als jeweils individuell fixierter Ausgangspunkt für ein lebenslangen Lernen.
- *Frei zugängliche soziale Orte fürs Lernen* (also Zeit, Räume, Beziehungen) zu schaffen und zu erhalten – nicht im Sinne einer Bewahrung von Strukturen berufs-, standort- oder kulturpolitischer Art, sondern als permanente Aufgabe der Kritik und Selbstkritik, der Reform und Innovation.
- Lernprozesse für alle durch *verlässliche Bildungsorganisation und Bildungsevaluation* zu ermöglichen – nicht als Abgrenzung eines «pädagogischen Bezirks» mit beschränkten Zutrittsrechten für bestimmte Berufsgruppen, Altersstufen, Qualifikationsniveaus oder Bedürfnislagen, sondern als staatlich moderierte, zivilgesellschaftlich unterstützte und wirtschaftlich wie kulturell animierte, demokratische Bildungs-Governance.

Diese Öffentlichkeit der Bildung ist, und damit kommen wir zum Hauptthema unseres Referats, mit Dilemmata im praktischen Handeln konfrontiert, mit denen sich Staat und Politik ebenso wie Wirtschaft und Zivilgesellschaft auseinandersetzen müssen. Entsprechend entzündeten sich an diesen Dilemmata teils heftige Kontroversen.

Folie

Zwei uns zentral erscheinende Dilemmata seien hier zur Diskussion gestellt.

In der Bildungspolitik sind die Freiräume, die durch die Einführung des so genannten «New Public Management» seit den 90er Jahren geschaffen wurden, weitgehend durch Professionalisierungsbestrebungen besetzt worden. Als Beispiel seien die Ausdifferenzierung von professionellen Schulleitungen, von Kinderbetreuungen oder auch von Evaluationsdiensten genannt.

Daraus resultiert nun ein *Legitimierungsdilemma*: Der Staat sowie auch die Professionen der Bildung müssen ihre Zuständigkeiten und Expertisen wechselseitig justieren, gegeneinander abgrenzen, aber auch aufeinander beziehen. Dabei stehen sie unter dem Legitimierungsdruck einer kritischen Öffentlichkeit. Der permanente, demokratisch gewollte Legitimierungszwang führt indes zu jeweils selbstbezüglichen Positionsbestimmungen im öffentlichen Diskurs, sowohl auf Seite von Staat und Politik wie auf Seite der Bildungspersonen: Der Staat pocht auf seine lediglich hoheitliche Rolle und seine Zuständigkeit für Rahmenbedingungen, die Professionen ihrerseits berufen sich auf die «gute Praxis», die sie aus der Berufs- und Lebenserfahrung herleiten, aber auch aus erlernten Beständen von teilweise «träge» gewordenem, experimentell nicht konsequent geprüftem Wissen (Whitehead). Rahmenbedingungen zu gewährleisten und eine «gute Praxis» zu leben, das sind jedoch zwei sehr unterschiedliche Praxisfelder. Es entsteht eine Lücke bei der Frage, wie nun beides im praktischen Alltag auch so zusammenspielt, dass es den Kindern und Jugendlichen wie auch der Zukunft der Gesellschaft zum Wohle gereicht. Entsprechend entwickeln sich öffentliche

Kontroversen (Latour), in denen wiederum Medien und Interessenorganisationen versuchen, die erwähnte Legitimierungslücke zu skandalisieren und mit eigenen Positionen zu besetzen. Dazu zählen wir beispielsweise die Kontroversen um den Berufsauftrag, die Arbeitsbelastung von Lehrpersonen oder den Integrationsauftrag der Schule.

Auf das Legitimierungsdilemma antworten Staat wie Professionen mit der Erprobung neuer Formen der Governance, die man unter dem allgemeinen Begriff der «New Public Governance» (Osborne; Niedlich) zusammenfassen könnte. Diese Formen der Bildungssteuerung setzen auf den Pluralismus relevanter Akteure und versuchen, öffentliche Bildung durch Partizipation und Kommunikation weiter zu entwickeln. Man kann im Bild des «Netzwerks» (Osborne) sehr gut und exemplarisch zusammenfassen, was hier geschieht. Der Pluralismus der relevanten Akteure wird jeweils situations-, themen- oder auch regionalspezifisch so organisiert, dass einzelne Verbesserungsmaßnahmen überhaupt auf die Agenda kommen und bearbeitet werden können. Beispielhaft hierzu gehört die Delegation der Harmonisierung der Volksschule auf die Kantons- und Regionalebene (der EDK), die Zusammenarbeit der Schulen mit Unternehmen der Informations- und Kommunikationstechnologie, das vielfältige, wiederum grenzüberschreitende Geschäft mit Lehrmitteln und neuen Lehrinhalten, aber auch die Etablierung neuer Privatschulangebote, die Installation der Elternmitwirkung und die Expansion von Leistungen wissenschaftsgestützter Beratung. So entsteht das, was wir *das Dilemma von Partizipation und Kommunikation* nennen möchten: Je komplexer die Aufgaben öffentlicher Bildung werden, desto häufiger werden immer mehr – und immer wieder andere – Akteure an relevanten Prozessen beteiligt. Und desto komplexer und intransparenter werden nun wiederum die Prozesse der Steuerung und Innovation von öffentlicher Bildung.

Zur Bearbeitung der genannten Dilemmata versucht die *Stiftung Pestalozzianum* mit ihren Aktivitäten und Projekten beizutragen. Sie versucht, mit Wissen über «gute Praktiken» (markiert durch Bildungs- und Studienpreise und darauf folgende öffentliche Podien mit den PreisträgerInnen) sowie mit der Repräsentation von relevanten Medien und ihren Dispositiven (Foucault) (im Rahmen des Sammlungs-Projekts) jeweils orts- und regionalspezifisch relevante Themen und zielführende Bewertungskriterien in den Diskursen zu vermitteln. Dies geschieht mit dem Ziel, den öffentlichen Diskurs über die Öffentlichkeit der Bildung mitzugestalten. Auf diese Weise will die Stiftung Kriterien und Orientierungshilfen für die Weiterentwicklung öffentlicher Bildung durch Politik und Professionen vermitteln und verfügbar machen.

Wir möchten in der Folge – im Sinne einer fallstudienartigen Erzählung – nachzeichnen, wie sich die Dilemmata der Legitimierung öffentlicher Bildung und der bildungspolitischen Partizipation bzw. Kommunikation in den vergangenen Jahrzehnten verschärft haben. Und wir präsentieren Elemente aus der Strategie der Stiftung Pestalozzianum, welche wir als ein Labor für Erhaltung und die Weiterentwicklung der Öffentlichkeit von Bildung durch die spezifischen Mittel des öffentlichen Diskurses konzipiert haben.

Die Verschärfung des Legitimierungsdilemmas

Obwohl das Schulwesen in der Schweiz seit dem frühen 19. Jahrhundert auf die Grundidee öffentlicher Bildung baut (Oelkers 2017), ist dessen „Öffentlichkeit“ v.a. seit den 1990er Jahren immer wieder Gegenstand von Kontroversen (beispielhaft siehe Herzog 2018 oder Oelkers 2014).¹ Öffentlich ist das Schulwesen durch seine Kontrollorgane, die – im Gegensatz etwa zu Deutschland – jeweils auf mehreren Ebenen demokratisch organisiert sind. Im Kanton Zürich ist bspw. dem obersten entscheidungsbefugten Organ des Bildungswesens, der Bildungsdirektion, der Bildungsrat beigegeben – ein hybrides Plenum aus Fach- und Politikkompetenzen sowie verschiedener gesellschaftlicher Interessen, das von Kantonsrat gewählt wird und in verschiedenen Themenbereichen mitbestimmen kann. Zum anderen kennt die Schweiz traditionell ein Milizsystem für die Kontrolle der Schule. Verwaltung und Steuerung der Bildungsinstitutionen sind in die lokal unterschiedlich ausgeprägten (direkt-)demokratischen Strukturen der Schulpflegen beziehungsweise der Gemeinderäte eingebunden.²

Seit den 1990er Jahren findet – so diagnostiziert etwa Herzog 2018 – eine „schleichende Entmachtung dieser (demokratischen und zivilgesellschaftlichen, ANB) Gremien statt« (NZZ). Im Zuge des «New Public Management», bzw. unter dem Schlagwort der «wirkungsorientierten Verwaltungsführung» sollte (auch) die Bildungsverwaltung stärker an den Kriterien der Effizienz und der Effektivität ausgerichtet werden.³⁴ Zeitgleich mit dieser Reform von Steuerungs- und Kontrollinstrumenten entstand dann ein auch international geführter, vor allem wissenschaftlich geprägter Diskurs über schulische Qualitätsentwicklung, Leistungsnormen, Schulführung und regionale beziehungsweise lokale Teilautonomie von Volksschulen.

Die Verwaltungsreformen haben das System der Steuerung und Implementierung öffentlicher Bildung also nicht durchwegs „schlanker“ und geschmeidiger, nicht durchwegs zielorientierter und damit demokratisch wieder besser legitimierbar gemacht. Vielmehr war auch eine Expansion dieses Systems zu beobachten, dies einerseits auf der Ebene der Zentralverwaltung mit neuen Expertenstellen (etwa für Schulevaluation oder Integration) und andererseits auf der regionalen Ebene mit Expertengremien der Erziehungsdirektorenkonferenz. Das kommt bei den teilautonomen Schulen vor Ort dann meist an, als würden die Anforderungen immer steigen, als würde die Administration und die Fortbildung immer aufwendiger, als wäre die Bildungspolitik immer umständlicher und praxisferner. Herzog resümiert: „Je mehr die Aufsicht über die Schule an Expertinnen und Experten übertragen wird, desto mehr verliert die Öffentlichkeit zugunsten des Staates an Einfluss auf die Schule«⁵ – wobei hier mit dem «Staat» auch die parastaatlichen Beratungs- und Evaluationsgremien zu verstehen sind.

Entsprechend nahmen die öffentlichen Kontroversen über die Fragen der Legitimation zu. Am Beispiel der Kontroverse um den Lehrplan 21 lässt sich dies gut zeigen. Aufgrund international

¹ NZZ Recherche der letzten 12 Monate: öffentliche Volksschule ist auch im Zusammenhang mit Privatschule in Diskussion!

² De Vincenti et al 2012; Heinzer 2017; Tröhler 2007; Osterwalder 2011; Rothen 2015.

³ Dubs 1994; Buschor 1995; Thom/Ritz 2002.

⁴ Hangartner 2013; Appius/Nägeli 2017.

⁵ z.B. WOZ, 28.1.2016.

vergleichender Leistungsmessungen wie bspw. die PISA-Studie wurde der Bedarf an einheitlichen Bildungsstandards festgestellt. Vergleichbare Bildungsstandards sollen als Leistungskontrolle für Bildungssysteme fungieren. Damit sie wirksam werden können, wurden darüber hinaus Kompetenzmodelle entwickelt, die nicht einfach neue Zielvorgaben sind, sondern messbare Könnensbeschreibungen formulieren.⁶ Rechtlich ist die Grundlage für den Lehrplan 21 einwandfrei; er ist gestützt v.a. durch den Verfassungsartikel über die Harmonisierung des Schulwesens. Die EDK hat zu dessen Entwicklung und Ausformulierung zahlreiche Akteure eingebunden, so Wissenschaftler, Dozierende der Lehrerbildung sowie Lehrpersonen, die sich wiederum in einzelnen Fachteams zusammenschlossen, deren Wirken und Ergebnisse indes nur schrittweise veröffentlicht wurden. Dazu – und teilweise wohl genau deswegen – entstand in der medialen Öffentlichkeit eine mehrjährige, heftige Kontroverse. In ihnen versuchten sich Berufsverbände, Parteien und Interessenorganisationen möglichst effektiv mit den eigenen Vorstellungen über Sinn und Unsinn des gemeinsamen Lehrplans zu positionieren. Das Ergebnis war, dass eine sowohl wissenschaftlich wie professionell und zivilgesellschaftlich konsolidierte Vorstellung über Sinn, Zweck, Funktion und Verwendung eines gemeinsamen Lehrplans heute weiter entfernt scheint als jemals zuvor – eines gemeinsamen Lehrplans *nota bene*, der die öffentliche Bildung eigentlich hätte «harmonisieren» sollen.

Die Verschärfung des Partizipationsdilemmas

Die Spielräume fürs Denken, Handeln und Kommunizieren in der öffentlichen Bildung, welche die Modelle der «New Public Governance» eröffnet haben, sind rasch auch durch Forschungsdiskurse über die so genannte *educational governance* ausgelotet worden (Langer, Wissinger, Brüsemeister, Altrichter, Maag Merki). Dabei wurden Regelungsstrukturen und -prozesse sowie Akteursnetzwerke der öffentlichen Bildung aus jeweils politikfeldspezifischer, also auch pädagogischer Perspektive diskutiert. Letztlich geht es um die Fragen, wer, wann, wie und unter welchen Voraussetzungen an Regelungen, im Bildungswesen beteiligt ist. Die nichtstaatlichen und parastaatlichen Akteure wie die Wissenschaft, die teilautonomen Schulgemeinschaften und die pädagogischen Professionen spielten fortan auch in der Diskussion über die «Public Governance» eine zentrale Rolle.

Tiefgreifend verändert wurde diese Diskussion zudem durch eine weitere Entwicklung, nämlich jene der Medialisierung und Digitalisierung der Bildungsdiskurse. Durch sie ist den traditionellen Autoritäten (wie den pädagogischen Hochschulen, den Bildungsbehörden oder den Berufsverbänden) die Macht abhanden gekommen, relevante Themen stabil auf die Agenda zu setzen und den Wissensaustausch zu moderieren. Die «Diskursmaschinen» der sozialen Medien folgen eigenen Gesetzen, welche massgeblich auch kommerziell und technologisch bestimmt sind und nur marginale Rücksicht auf regionale oder nationale Grenzen nehmen: Die digitalisierte Öffentlichkeit ist ein Raum «(...) permanenter, medienkonvergenter, sowohl individualisierbarer wie massenpublizistischer Vernetzung» (Stücheli-Herlach, S. 123, 2010) – dies gilt nicht nur, aber besonders auch für die öffentliche Bildung.

⁶ BEITRÄGE ZUR LEHRERBILDUNG, 28 (3), 2010. Lehrpläne, Bildungsstandards und Kompetenzmodelle – eine problematische Vermischung von Funktionen. Rudolf Künzli

Michael Patrick Lynch, ein US-Amerikanischer Philosoph, hat unter anderem in seinem Buch «The Internet Of Us» auf die Folgen, die mit einer Zunahme an Informationen durch die permanente digitale Verfügbarkeit und mit digitalen Meinungsbildungsprozessen einher gehen, aufmerksam gemacht: Das «*google-knowing*», also eine Akkumulation von Informationen, die man sammelt – und man sammelt i.d.R. nur das, was die eigene Sicht bestätigt – verhindert tendenziell das Verstehen politischer Herausforderungen und Zusammenhänge. Im klassischen Verständnis demokratischer politischer Teilhabe ist das nur eine Seite – und dazu noch eine eher problematische Seite – von «Public Governance». Denn ein tieferes, reflektierteres Verständnis sozialer Bereiche und normativer Regelungssysteme wäre die Grundvoraussetzung die wirkungsvolle Teilhabe an Diskursen zur öffentlichen Bildung (Lynch 2016, Oelkers 2017; Stücheli-Herlach 2018).

Digitalisierung und Medialisierung verschärfen das Dilemma der Partizipation und der Kommunikation, auf das wir oben hingewiesen haben. So zeigen Studien, dass nichtstaatliche Akteure versuchen, verlorenes Terrain in der öffentlichen Kommunikation über alternative Positionen wiedergutzumachen – dies, sobald der Staat stärker auf einem Steuerungsprimat besteht (Dose 2003, Börzel 2007, Bosche 2013). Börzel (2007) spricht von einem politischen Handeln im «Schatten» etablierter Kommunikationsprozesse. Dies kann auch umgekehrt beobachtet werden: Sobald zivilgesellschaftliche Akteure stärker auf ihrem Interventionsrecht bestehen und dieses auch digital einfordern – etwa durch medial gut inszenierte Demonstrationen, Streiks oder auch die Verschleppung von Reformen –, pocht der Staat auf seine disziplinarischen Kompetenzen oder auf Ablauf und Ergebnisse formeller Verfahren. Netzwerkbildung hat also immer auch etwas mit der Auf- und Abwertung von Positionen, mit der der Bildung und Abschottung von Gruppen zu tun (van Dijk). Dieses Phänomen lässt sich bei den «Eliten» ebenso beobachten wie bei der viel zitierten «Basis». So entsteht ein permanentes Ringen darum, wie die «Schatten» des Systems ausgenutzt werden können, sei das nun durch zu wenig formalisierte Meinungsbildungsverfahren an der «Basis» oder durch überformalisierte, teilweise nichtöffentliche Beratungen in parastaatlichen Expertengremien (Benz 2004).

Dies alles destabilisiert jedenfalls etablierte Verfahren demokratischer Entscheidungsfindung (March/Simon, 1976; Simon, 1981). Und es ruft nach einer Neubesinnung auf die Kernwerte der Öffentlichkeit hinsichtlich der Bildung. Diese sollten, gerade weil es um die Frage des Wissens und seiner Relevanz für die Zukunft der Gesellschaft geht, allerdings nicht absolut gesetzt, sondern im ständigen Austausch mit unterschiedlichen Perspektiven stark gemacht und jeweils immer wieder neu ins Bewusstsein partizipierender Akteure gerufen werden können (die Aufgabe der «Knowing Governance» in einer «*heterodyne democracy*», siehe Voss/Freeman; Stirling). Berkemeyer/Feldhoff/Brüsemeister formulieren es so: In Akteursnetzwerken der Bildungs-Governance «müssen sowohl Aufgaben als auch die damit verbundenen Machtverhältnisse sozusagen «just in time» in der Interaktion ausgehandelt werden» (2008, S. 165).

Folie

In dieser Ausgangslage versucht die Stiftung Pestalozzianum, das Verhältnis von Wissen, Medien und den Räumen der Regionalisierung und Lokalisierung öffentlicher Bildung so zu justieren, dass die Öffentlichkeit der Bildung als kollektives Gut wieder deutlicher zur Richtschnur des verteilten und vernetzten Handelns und Entscheidens werden kann (Rüegg-Stürm/Grand; Stücheli-Herlach et al.).

Die Aktivitäten der Stiftung zielen im Wesentlichen auf öffentliche Bildungsdiskurse – auf jene Strukturen von Themen und Deutungsmustern also (Foucault; Keller; Hajer; Warnke), die ohne Zutun der Beteiligten immer schon da sind und gleichsam «hinter deren Rücken» den öffentlichen Austausch prägen und steuern. Dazu gehört beispielsweise die Rede vom «Kindeswohl», jene von der «Vorbereitung auf die Berufswelt», jene von der Notwendigkeit der «Frühförderung», jene von den «Werten» der Volksschule, jene von der «Digitalisierung» der Bildung oder jene von der Bedeutung des Berufs des «Lehrens» und seines gesellschaftlichen Ansehens.

Das Leistungsportfolio der Stiftung umfasst denn auch regelmässige Preisvergaben an vorbildhafte PraktikerInnen für ihre herausragenden Leistungen, die nicht ein Endpunkt von biografischen Phasen sein sollen, sondern der Startschuss für die öffentliche Vermittlung ihres Wissens und Könnens.

Es umfasst das Projekt «Sammlungen» für die Erhaltung, Erschliessung und Nutzung der «Sammlungen Pestalozzianum» als einem «Gedächtnis der Volksschule», dessen Resultate nicht der Endpunkt einer mehrjährigen Kärnerarbeit von bildungshistorischen SpezialistInnen sein soll, sondern der Startschuss für die öffentliche Vermittlung der Tatsache, dass Fortschritt und Innovation stets dem freien, aber historisch fundierten Austausch von Ideen und dem verantwortlichen, experimentellen Handeln entspringen.

Es umfasst auch die Entwicklung eines virtuell zu erschliessenden – und real begehbaren – Parours' der öffentlichen Bildung, der nicht der Endpunkt einer Vernetzungsstrategie für «gute Praktiken» und mutige PraktikerInnen sein soll, sondern der Startschuss für eine öffentliche Auseinandersetzung über die Reform öffentlicher Bildung in allen ihren Facetten.

Folie

Anhand einer zunehmenden Systematisierung dieser Aktivitäten versucht die Stiftung, ihre Beiträge breiter abzustützen und im Universum öffentlicher Bildung jene zu stärken, die einen überparteilichen, überregionalen, interdisziplinären, interprofessionellen und multimedialen Kompass für ihr Handeln wünschen oder diesen weiter entwickeln wollen. Wir können sie, mit Bezugnahme auf den Titel der heutigen Tagung, als «Leader» bezeichnen und meinen damit gut vernetzte, praktisch wirksame Personen und Personengruppen, welche ihr Wirken in den Dienst der Öffentlichkeit von Bildung, ihrem Fortbestehen, ihrer Weiterentwicklung und Innovation gestellt haben.

Wir danken für die Aufmerksamkeit und freuen uns über eine Diskussion.