

Das Ende der öffentlichen Schule?*

Walter Herzog

Ich habe das Privileg, meine Position für die folgende Debatte vorweg etwas ausführlicher darstellen zu dürfen. Ich tue es, indem ich nach dem Verhältnis von Politik und Schule in unserer Gesellschaft frage. Meine These lautet, um es gleich vorweg zu sagen, dass wir mit den gegenwärtigen Reformen im Bildungswesen Gefahr laufen, die Öffentlichkeit unserer Schule aufs Spiel zu setzen.

Ausgehen möchte ich von einer Charakterisierung der Schule durch den deutschen Philosophen Hegel, der eine Zeitlang Gymnasialrektor in Nürnberg war und einige Jahre zuvor, von 1793 bis 1796, in Bern an der Junkerngasse bei der Familie von Steiger als Hauslehrer tätig war. In einer seiner Gymnasialreden, die er jeweils zum Schuljahresende hielt, nennt Hegel die Schule «die Mittelsphäre, welche den Menschen aus dem Familienkreis in die Welt herüberführt» (Hegel 1970, S. 349). Im Gefüge unserer Institutionen nimmt die Schule einen spezifischen Ort ein, nämlich «zwischen der Familie und der wirklichen Welt» (ebd., S. 348). Daraus ergibt sich ihr Auftrag, zwischen der überschaubaren Welt der Familie, in die die Kinder hineingeboren werden, und der für ein Kind schwer durchschaubaren Welt der Gesellschaft, in die es hineinwachsen soll, zu vermitteln. Wobei es nicht einfach darum geht, die nachwachsende Generation in die Erwachsenenengesellschaft einzuführen, sondern sie zu befähigen, an der politischen Öffentlichkeit als Ort der gemeinsamen Gestaltung der gemeinsamen Angelegenheiten der Gesellschaft teilzunehmen. «Was durch die Schule zustande kommt», schreibt Hegel, «nämlich die Bildung der Einzelnen, ist die Fähigkeit derselben [der Einzelnen, W.H.], dem öffentlichen Leben anzugehören» (ebd., S. 352). Das ist noch heute die Grundidee dessen, was wir mit unserer Schule wollen.

Hegel steht am Anfang des 19. Jahrhunderts, jenem Jahrhundert, das uns die allgemeine Schulpflicht gebracht hat. Im Kanton Bern war dies 1835 der Fall, und zwar mit dem ersten kantonalen Schulgesetz. Sein Titel lautete: «Gesetz über die öffentli-

* Erweiterte Fassung des Kurzreferats, das ich anlässlich der Bildungsdebatte vom 27. Juni 2017 an der Universität Bern gehalten habe.

che Primarschule». In der Präambel zum Gesetz heisst es, die Staatsverfassung des Kantons Bern würde dem Volk und seinen Stellvertretern auferlegen, «für die Erziehung und den Unterricht der Jugend zu sorgen, und diesernach [= demnach, W.H.] die öffentlichen Schul- und Bildungsanstalten von Staatswegen zu unterstützen und zu befördern» (Grosser Rat 1835, S. 3). Das ist ein bemerkenswerter Satz, denn er besagt, dass die Einrichtung von Schulen nicht eine *staatliche*, sondern eine *öffentliche* Aufgabe ist. Nicht der Staat, sondern wir alle als Bürgerinnen und Bürger bilden die Trägerschaft unserer Schule, die genau deshalb eine *öffentliche* Schule ist.

Das Prinzip der Öffentlichkeit steht also nicht nur für das zentrale *Ziel* der schulischen Bildung, sondern auch für die institutionelle *Form*, in der die Schule eingerichtet wird. So sollte es auch heute noch sein, ist es aber immer weniger. Das möchte ich anhand von drei Beispielen belegen, einem gesellschaftlichen und zwei politischen.

[1] Der vermittelnde Charakter der Schule, der sich aus ihrer Stellung «zwischen Familie und wirklicher Welt» (Hegel) ergibt, wird immer weniger anerkannt. Immer mehr sind es Partikularinteressen, die sich der Schule bemächtigen. Auf der einen Seite beobachten wir, wie Eltern die Schule in einer einseitig auf ihr Kind zentrierten Perspektive wahrnehmen. Sie denken die Schule nicht nur «vom Kinde aus», wie es die Reformpädagogik tut, sondern sie denken sie von *ihrem* Kinde aus. Der Staatsschule, wie sie abwertend genannt wird, werfen sie vor, den Unterschieden zwischen den Kindern nicht gerecht zu werden. Um dem individuellen Kind zu seinem vermeintlichen Recht zu verhelfen, gehen heutige Eltern nicht selten mit rabiaten Methoden gegen Lehrpersonen oder Schulbehörden vor. Oder sie schicken ihr Kind auf eine Privatschule, unterrichten es gleich selber zuhause oder gründen eine Alternativschule, in der das *Kind* zum Lehrplan erklärt wird. Das ist so ziemlich das Gegenteil dessen, was Hegel unter schulischer Bildung verstanden hat.

Nicht weniger beschränkt ist aber die Gegenposition, die heute mindestens so lautstark vertreten wird. Statt das individuelle Kind zum Massstab der Schule zu erklären, ist es die Wirtschaft, an deren Bedarf die Schule gemessen wird. Wobei wir es mit einer doppelten Ökonomisierung zu tun haben. *Einerseits* wird uns vorgerechnet, was Bildung kostet, welchen Ertrag sie abwirft und wie effizient das Bildungswesen

arbeitet. *Andererseits* macht sich eine Mentalität breit, die Schule nur mehr in ökonomischen Kategorien denken lässt. Begriffe wie Input, Output, Impact, Best-Practice, Ranking, Standards, Rechenschaftslegung, Humankapital etc. suggerieren, Schulen liessen sich wie Unternehmen führen, die ein Produkt herstellen oder eine Dienstleistung anbieten. Die Folge ist eine Instrumentalisierung der schulischen Bildung für gesellschaftliche Zwecke. Wenn Bildung nur mehr am Bedarf der Wirtschaft gemessen wird, dann legt sich ein Lehrplan nahe, der an Kompetenzen ausgerichtet ist. Das ist es bekanntlich, was wir mit dem Lehrplan 21 – zumindest auf den ersten Blick – haben.

Die Mentalität des Ökonomischen will uns weismachen, schulische Bildung lasse sich herstellen. Das im Lehrplan 21 am häufigsten verwendete Wort ist nicht etwa Kompetenz oder Kompetenzorientierung, sondern *Kompetenzaufbau*. Auf buchstäblich jeder Seite der sechs Fachbereichs- und zwei Modullehrpläne steht in der Kopfzeile das Wort «Kompetenzaufbau». Kompetenzen scheinen machbar zu sein; sie lassen sich aufbauen. Wobei die Baumeister der «Kompetenzaufbauten» (ein Wort, das im Lehrplan 21 ebenfalls vorkommt) nicht etwa die Schülerinnen und Schüler sind (wie man in naiver Weise glauben könnte), sondern die Lehrerinnen und Lehrer. «Es gehört zum verbindlichen Auftrag der Lehrpersonen», heisst es im Grundlagenkapitel des Lehrplans 21, «die fachlichen und überfachlichen Kompetenzen in allen drei Zyklen und in allen Fachbereichen aufzubauen ...» (D-EDK 2016, S. 31). Der Lehrplan 21 zeichnet das Bild einer Schule als Grossbaustelle, auf der die Lehrerinnen und Lehrer emsig damit beschäftigt sind, die Kompetenzen ihrer Schülerinnen und Schüler Stufe um Stufe hochzuziehen.

Beide Positionen – die Bemessung der Schule nach den Bedürfnissen des individuellen Kindes wie deren Unterwerfung unter den wechselnden Bedarf der Wirtschaft – missachten die intermediäre Position der Schule zwischen Familie und Gesellschaft. Sie verkennen zudem, dass die meisten Probleme der Schule nicht wirklich Probleme, sondern *Dilemmata* sind. Denken Sie an die Frage von Förderung oder Selektion, Elitebildung für wenige oder Grundbildung für alle, Integration oder Separation, Notengebung ja oder nein, Hausaufgaben ja oder nein, Klassenrepetition ja oder nein etc. Keines dieser vermeintlichen Probleme der Schule lässt sich lösen, da es sich nicht um Probleme, sondern um Dilemmata handelt. Sie ergeben sich daraus,

dass die Schule eine Zwischenstellung einnimmt zwischen Familie und Gesellschaft. Dilemmata zeichnen sich dadurch aus, dass jede Entscheidung, die wir treffen, die andere Entscheidung, die wir auch hätten treffen können, nicht aus der Welt schafft. Da man Dilemmata nicht auflösen kann, muss man sich mit ihnen arrangieren, was auf verschiedene Weise möglich ist. Auch deshalb ist unsere Schule eine öffentliche Schule. Denn wo es keine klaren Lösungen gibt, da bedarf es der kontroversen Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit, bei der wir klären, welches der beiden Hörner von welchem Dilemma wir wie anpacken wollen.

[2] Nun könnte man denken, dass dem gesellschaftlichen Zerfall der Öffentlichkeit in der direktdemokratischen Schweiz politische Kräfte entgegenstehen, die verhindern, dass es so weit kommen wird. Leider ist dem nicht so, was ich mit meinem zweiten Beispiel zeigen will.

Der dominante bildungspolitische Akteur in unserem Land ist zurzeit zweifellos die EDK. Die EDK hat keine direkte verfassungsmässige Grundlage, weshalb ihr auch eine gesetzgeberische Kompetenz fehlt. Verpflichtende Beschlüsse der EDK müssen auf kantonaler Ebene ratifiziert werden. Dabei ist kaum mehr eine Einflussnahme auf Details möglich, wie sich an fast allen Projekten der EDK aus jüngster Zeit belegen lässt: HarmoS-Konkordat, Sonderpädagogik-Konkordat, Bildungsmonitoring, Lehrplan 21, basale fachliche Studierkompetenzen am Gymnasium etc. In all diesen Fällen haben wir es mit Gesamtpaketen zu tun, die über längere Zeit ohne direktdemokratische Rückkopplung ausgearbeitet wurden, und zwar in Gremien, deren Arbeit weitgehend im Dunkeln liegt, also dem Öffentlichkeitsprinzip entzogen ist. Nicht einmal die Protokolle der Vorstandssitzungen und Plenarversammlungen der EDK sind öffentlich zugänglich. Begründet wird der Ausschluss der Öffentlichkeit dadurch, dass der Reformcharakter der Projekte bestritten wird. Sowohl bei HarmoS wie beim Lehrplan 21 lautet die offizielle Sprachregelung der EDK, dass dies *keine Reformen* seien, sondern lediglich ein Verfassungsauftrag umgesetzt werde. Dadurch verleiht die EDK ihrem Handeln einen apolitischen, *technokratischen* Anstrich.

Überlagert wird die technokratische Unterwanderung unserer direkten Demokratie dadurch, dass Expertinnen und Experten ein wachsender Einfluss auf unsere Schulen gewährt wird. Symptomatisch dafür ist die Haltung der EDK gegenüber der Schü-

lerbeurteilung. Seit längerem wird die Beurteilung der Schülerinnen und Schüler durch die Lehrpersonen schlecht geredet. Das geht gelegentlich so weit, dass den Lehrerinnen und Lehrern schlicht abgesprochen wird, überhaupt fähig zu sein, die Schülerinnen und Schüler verlässlich zu beurteilen (vgl. Oelkers & Reusser 2008, S. 22).¹ Die Konsequenz ist klar: Um das Malaise zu beheben, braucht es extern administrierte, vermeintlich objektive Leistungstests. Diese können von den Lehrkräften nicht selber durchgeführt werden, da es dazu psychometrisches Spezialwissen braucht. Wo es nicht Technokraten sind, da übernehmen Expertinnen und Experten das Zepter an unseren Schulen. Eine eigentliche *Entpolitisierung der Bildungspolitik* findet statt.

[3] Mein dritter Beleg für den schleichenden Zerfall der Öffentlichkeit unserer Schule betrifft den wachsenden Einfluss internationaler Organisationen auf die schweizerische Bildungspolitik. Das offensichtlichste Beispiel diesbezüglich ist die OECD – die «Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung» –, der die Schweiz seit ihrer Gründung (1961) angehört. Als internationaler Organisation fehlt der OECD jede Legitimation, sich in die schweizerische Bildungspolitik einzumischen. Trotzdem tut sie es, wenn auch auf indirektem Weg – im Rahmen dessen, was man «soft power», «government by numbers» oder «government by comparison» nennt (vgl. Grek 2009; Martens & Niemann 2010; Sellar & Lingard 2016, S. 188ff.).

Tatsächlich ist der (internationale) *Vergleich* zwischen den (nationalen) Bildungssystemen das Hauptinstrument, mit dem die OECD auf die nationale Bildungspolitik Einfluss nimmt. Das hat in den 1960er Jahren mit den sogenannten Thematischen und Länderexamen begonnen, wurde Ende der 1980er Jahren mit einem Indikatorenprogramm² erweitert, das auch heute noch im Rahmen der jährlichen Publikation «Education at a Glance» Informationen über die Bildungssysteme der OECD-Mitgliedstaaten liefert, und hat in den PISA-Studien, die seit 2000 alle drei Jahre durch-

¹ Die beiden Autoren behaupten unverblümt, Schulnoten würden lediglich einen Klassendurchschnitt wiedergeben, «aber nicht oder nur sehr oberflächlich eine tatsächlich erreichte, durch materielle Fachstandards umschriebene Kompetenz (erfassen) ... Was die Schülerinnen und Schüler am Ende eines Prozesses tatsächlich wissen und können, muss [daher, W.H.] anders bestimmt werden» (Oelkers & Reusser 2008, S. 22).

² INES = Indicators of Education Systems

geführt werden, seinen bisherigen Höhepunkt erreicht. Mit diesen Instrumenten diktiert die OECD die bildungspolitischen Themen unserer Zeit, ohne dass darüber eine öffentliche Diskussion geführt bzw. eine öffentliche Entscheidung herbeigeführt werden könnte.³

Zumindest die ersten Durchgänge von PISA haben ein enormes Echo ausgelöst, auch und gerade in der Schweiz. Nachdem die OECD 2001 die Ergebnisse ihrer ersten PISA-Studie veröffentlicht hatte, sah sich die EDK 2002 veranlasst, eine Erklärung abzugeben (vgl. EDK 2002), der sie 2003 einen Aktionsplan folgen liess, der fünf Handlungsfelder definierte, in denen Verbesserungen des schweizerischen Schulsystems vorgeschlagen werden (vgl. EDK 2003). Herausgreifen möchte ich nur zwei Punkte, mit denen einerseits eine Umstellung auf eine konsequent am Output orientierte Steuerung des Schulsystems und andererseits verlässlichere Messungen der Schülerleistungen gefordert werden. Explizit heisst es: «Um im Schulsystem die Leistungen transparent zu erfassen, sind klare Leistungsvorgaben und periodische Messungen erforderlich. Fachliche Leistungen sowie Fächer übergreifende Kompetenzen sind regelmässig aufgrund von Bildungsstandards zu überprüfen» (ebd., S. 20). Und: «Es sollen neutralere Verfahren gewählt werden, welche die Schulleistungen stärker als bisher berücksichtigen» (ebd.).

Ein Jahr später – 2004 – veröffentlichte die EDK ihr sogenanntes Weissbuch zum HarmoS-Projekt (vgl. EDK 2004). Auch in diesem Papier tauchen wesentliche Reformideen wieder auf, die zuvor als Reaktion auf PISA 2000 formuliert worden waren, wie zum Beispiel die Vorgabe von leistungsorientierten Bildungsstandards, die Ausrichtung des schulischen Lernens an Kompetenzen, die Einführung eines gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings samt Entwicklung der entsprechenden Testverfahren und die Festlegung von Basiskompetenzen, die künftig von allen Schülerinnen und Schülern (im Sinne einer Grundbildung für alle) erreicht werden müssen. Bestärkt wurden diese Ideen durch die sogenannte Klieme-Expertise, die in Deutschland die standardbasierte Schulreform wesentlich bestimmte und die für die EDK und

³ Ein bedeutsames Medium zur Verbreitung der OECD-Bildungspolitik (gerade auch in der Schweiz) stellten auch die von der OECD von 1977 bis 2009 im Zweijahresrhythmus durchgeführten Regionalseminare für die deutschsprachigen Länder dar, die das Reformklima ab den 1990er Jahren wesentlich bestimmt haben. Von allen Seminaren liegen Berichte vor (vgl. den Gesamtkatalog der Publikationen der EDK: EDK [o.J.], S. 10f.).

ihr HarmoS-Projekt so wichtig war, dass sie eigens eine Übersetzung ins Französische anfertigen liess (vgl. Klieme et al. 2003, 2004).

Es ist offensichtlich, dass viele Reformideen, die in den letzten 15 Jahren in unser Schulsystem eingedrungen sind, hier ihre Herkunft haben: bei der OECD, deren bildungspolitisches Credo über EDK-Beschlüsse in die Kantone diffundiert sind. Das gilt für die nationalen Bildungsstandards, die Kompetenzorientierung, die psychometrische Vermessung der Schülerleistungen, die externe Schulevaluation, das Bildungsmonitoring, die Outputsteuerung des Schulsystems, die Einführung von Schulleitungen etc. Keine dieser Reformideen wurde einem öffentlichen Diskurs ausgesetzt. Sie sind via die «soft power» der OECD unter tatkräftiger Mithilfe der EDK an unseren demokratischen Institutionen vorbei in unsere Schulen eingedrungen.

Wie stark der Einfluss der OECD auf die schweizerische Bildungspolitik ist, lässt sich auch daran ablesen, dass eine andere internationale Organisation, die zudem die *Bildung* und nicht die Wirtschaft (wie die OECD) als ihre Kernaufgabe ausweist, nämlich die UNESCO, mit ihren Empfehlungen praktisch ohne Wirkung bleibt. Obwohl wir eine nationale UNESCO-Kommission haben, die nicht nur seit langem (1949) besteht, sondern auch seit langem fordert, dass vermehrt in den vorschulischen Bereich und in die frühkindliche Bildung investiert werden muss, bleiben ihre Appelle in der schweizerischen Bildungslandschaft praktisch ungehört, während es der OECD gelungen ist, die bildungspolitische Agenda der Schweiz massiv und nachhaltig zu beeinflussen.

[4] Die drei Tendenzen, die ich angesprochen habe – erstens die wachsende Ignoranz gegenüber dem intermediären Charakter der Schule und ihren vermittelnden Leistungen, zweitens der Einfluss internationaler Organisationen wie der OECD auf die schweizerische Bildungspolitik und drittens eine nationale Bildungspolitik, die nichts gegen den Zerfall der Öffentlichkeit unternimmt, sondern diesen im Gegenteil vorantreibt –, verstehe ich als Beleg für meine eingangs formulierte These, dass uns das Bewusstsein für die politische Bedeutung unserer Schule allmählich abhanden kommt. Ausgerechnet in der Bildungspolitik erleben wir einen schleichenden Zerfall der Öffentlichkeit, dessen Folgen sich nicht auf den Bereich der Bildung beschränken werden, sondern tragende Pfeiler unseres politischen Systems, wie der Föderalis-

mus und die direkte Demokratie, in Frage stellen. Um diesen Prozess zu stoppen, müssen wir die Schule wieder dort platzieren, wo sie hingehört: in den Raum der Öffentlichkeit.

Solange wir in einer demokratischen Gesellschaft leben, ist ein Lehrplan kein Instrument des Staates, um «seiner» Schule Ziele und Aufgaben zuzuweisen. Genauso wie ein Schulgesetz ist ein Lehrplan ein Verbindungsglied, eine Art Scharnier, aber nicht zwischen *Staat* und Schule, sondern zwischen *Öffentlichkeit* und Schule. Analog zu einem Schulgesetz, das die Strukturen und die Organisation der Schule festlegt, legt ein Lehrplan die Ziele und die Inhalte fest, die an der Schule unterrichtet werden. Schulgesetz und Lehrplan gehören zusammen; sie ermöglichen es den Bürgerinnen und Bürgern, ihren Einfluss auf die Schule geltend zu machen. Der Staat ist nur das Mittel, das der Öffentlichkeit zur Verfügung steht, um die Schule vor unerwünschten Einflüssen – sei es von Seiten irreführender Eltern, sei es von Seiten einer überbordenden Wirtschaft – zu schützen. Um unser direktdemokratisches politisches System zu bewahren, müssen wir den Einfluss des Staates auf die Schule zurückbinden – nicht um der Privatisierung der Bildung den Boden zu bereiten, sondern um die Idee der öffentlichen Schule wieder stark zu machen.

Literaturverzeichnis

D-EDK (2016): Lehrplan 21. Gesamtausgabe (bereinigte Fassung vom 29.02.2016). Luzern: Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz. Download auf: <http://www.lehrplan.ch/>

EDK (2002): Erklärung der EDK zu den Ergebnissen von «PISA 2000» (07.03.2002). Bern: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. Download: https://edudoc.ch/record/25641/files/Erkl_Pisa_d.pdf [26.06.2017]

EDK (2003): Aktionsplan «PISA-2000»-Folgemassnahmen (12.06.2003). Bern: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. Download: https://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/pisa2000_aktplan_d.pdf [26.06.2017]

EDK (2004): HARMOS. Zielsetzungen und Konzeption. Juni 2004. Bern: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. Download: https://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/weissbuch_d.pdf [26.06.2017]

EDK (o.J.): Gesamtkatalog Publikationen EDK. Download: <https://www.edudoc.ch/static/web/dokumentation/gesamtkatalog.pdf> [26.06.2017]

Grek, Sotiria (2009): Government by Numbers: The PISA «Effect» in Europe. In: Journal of Education Policy, 24, S. 23-37.

Grosser Rat der Republik Bern (1835): Gesetz über die öffentlichen Primarschulen. Download: <https://files.newsnetz.ch/upload/3/8/3819.pdf> [26.06.2017]

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1970): Rede zum Schuljahrsabschluss am 2. September 1811. In: Werke in 20 Bänden, Bd. 4: Nürnberger und Heidelberger Schriften (1808-1817). Hrsg. von Eva Moldenhauer und Karl Markus Michel. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 344-359.

Klieme, Eckhard, Hermann Avenarius, Werner Blum, Peter Döbrich, Hans Gruber, Manfred Prenzel, Kristina Reiss, Kurt Riquarts, Jürgen Rost, Heinz-Elmar Tenorth & Helmut J. Vollmer (2003): Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards. Eine Expertise. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung. Download der Ausgabe von 2009: https://www.bmbf.de/pub/Bildungsforschung_Band_1.pdf

Klieme, Eckhard, Hermann Avenarius, Werner Blum, Peter Döbrich, Hans Gruber, Manfred Prenzel, Kristina Reiss, Kurt Riquarts, Jürgen Rost, Heinz-Elmar Tenorth & Helmut J. Vollmer (2004): Le développement de standards nationaux de formation. Une expertise. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung. Download: https://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/develop_standards_nat_form_f.pdf [26.06.2017]

Martens, Kerstin & Dennis Niemann (2010): Governance by Comparison: How Ratings & Rankings Impact National Policy-Making in Education. TranState Working Papers No.139. Bremen: Sonderforschungsbereich 597. Download: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/41595/1/639011268.pdf> [26.06.2017]

Oelkers, Jürgen & Kurt Reusser (2008): Qualität entwickeln – Standards sichern – mit Differenz umgehen. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung. Download: https://www.bmbf.de/pub/Bildungsforschung_Band_27.pdf [26.06.2017]

Sellar, Sam & Bob Lingard (2016): PISA and the Expanding Role of the OECD in Global Educational Governance. In: Heinz-Dieter Meyer & Aaron Benavot (Eds.): PISA, Power, and Policy. The Emergence of Global Educational Governance. Oxford: Symposium Books, S. 185-206.

Prof. Dr. Walter Herzog
Jägerweg 16
3097 Liebefeld

E-Mail: walter.herzog@edu.unibe.ch

Homepage: <https://www.walterherzog.ch>