

Symposium SGBF 2018

Konvergenzen im Schweizer Bildungssystem: Bildungspolitische Prozesse zwischen Stabilität und Wandel

Zusammenfassung (max. 250 Wörter)

Viele Entwicklungen im Bildungssysteme zeichnen sich durch Prozesse der Angleichung von Strukturen aus. Es kommt zu einer Isomorphie zwischen Organisation und Umwelterwartungen sowie zwischen vormals unterschiedlichen Organisationen (Meyer/Rowan 1977; DiMaggio/Powell 1983). Solche Konvergenzen sind Ergebnisse aus einer Verbindung von Bildungsreformen, die durch aussenstehende Akteure gesteuert werden (*guided change*) sowie selbstbestimmten Anpassungen des Systems an sich ändernde Umweltbedingungen (*ongoing change*) (Rosenmund 2011).

Wandlungsprozessen stehen auch Beharrungskräfte entgegen. Bestehende Regelungen, Normen und kulturell-kognitive Überzeugungen, bisherige Funktionen und existierende Machtkonstellationen widersetzen sich Veränderungen und führen zur Stabilität von Strukturen (Hall/Taylor 1996).

Diese zwei entgegengesetzten Bewegungen bildungspolitischer Prozesse spannen den Rahmen für das Symposium, das der Frage nachgeht, wie es zu Ergebnissen von Konvergenz im Schweizer Bildungssystem gekommen ist und welche Beharrungskräfte sich solchen Wandlungsprozessen entgegensetzen. Dazu werden drei empirische Fälle mittels drei unterschiedlicher theoretischer Zugänge analysiert.

Der erste Beitrag rekurriert theoretisch auf das Konzept der politischen Kultur, empirisch auf Ergebnisse von Volksabstimmungen und sekundärstatistische Daten, um die Paradoxie zwischen konvergenten Entwicklungen einerseits und gegen sie gerichteten Widerstand andererseits im Zusammenhang der Schulkonkordate von 1970/2007 zu erklären.

Der zweite Beitrag fragt nach den Triebkräften, welche in einem ausgewählten Kanton zum Wandel der Schulorganisation auf Gemeindeebene in Richtung integrative Schulung identifiziert werden können und stützt sich dazu auf eine Erweiterung des Konzepts der Pfadabhängigkeit.

Der dritte Beitrag untersucht mit der Theorie der Soziologie der Konventionen den Institutionalisierungsprozess der Fachmittelschule als dritter Bildungsweg auf Sekundarstufe II, der einen interkantonalen Angleichungsprozess sehr unterschiedlicher Schulen erforderte, und gleichzeitig die Ausrichtung an regionale Bedarfe garantieren musste.

Beiträge des Symposiums

Im Gleichschritt, jedoch im eignen Takt – Transformation schweizerischer Bildungsgovernance nach der Jahrtausendwende

Moritz Rosenmund

Seit der Gründung des Bundesstaates kultivieren und verteidigen die Schweizer Kantone ihre Autonomie in Bezug auf die Ausgestaltung und Entwicklung des Bildungswesens und damit auch in Bezug auf die Institutionen und Praktiken der Schulaufsicht. Erste nennenswerte Schritte in Richtung Angleichung oder zumindest Koordination und Harmonisierung der kantonalen Schulsysteme werden ab den späten 1960er Jahren unternommen. Sie resultieren im ersten Konkordat von 1970, einer interkantonalen Vereinbarung, die nur ganz wenige Elemente für verbindlich erklärt, Fragen der Ausgestaltung von Governance noch in keiner Weise berührt, im Ratifikationsverfahren in den Kantonen aber gleichwohl auf einigen Widerstand trifft. In noch höherem Masse gilt letzteres für das zweite (HarmoS-)Konkordat von 2007, in dem neben strukturellen (Schulstufen) und inhaltlichen (Bildungsziele und -standards) auch Elemente einer veränderten Governance vereinbart werden: Ein den Bildungsraum insgesamt umfassendes Monitoring überwölbt damit die Strukturen und Verfahren der Governance in den Kantonen, wobei diese ihrerseits – unabhängig von dem Konkordat – ab den späten 1990er Jahren das Dispositiv der Schulaufsicht in autonomer Gestaltung entsprechend der Steuerungslogik und dem tool-kit des neuen Bildungsmanagements reformieren.

Es besteht somit Konvergenz zwischen den interkantonalen und den einzelkantonalen Entwicklungen des Governance-Regimes. Dennoch wird der Beitritt zum Konkordat in manchen Kantonen hart bekämpft, was in einigen Fällen zu einer Ablehnung führt. Zur Erklärung dieser Paradoxie rekurriert der Beitrag theoretisch auf das Konzept der politischen Kultur, empirisch auf die Ergebnisse von Volksabstimmungen sowie sekundärstatistische Daten. Dabei lässt sich am Beispiel der Konkordatsabstimmungen im Kanton Zürich eine erstaunliche Stabilität der Orientierungen aufzeigen, die bei Vernachlässigung kultureller Faktoren kaum zu verstehen wäre.

Keywords: Bildungsgovernance / politische Kultur / Schulkonkordat

Pfadabhängigkeit als Erklärung für die Konvergenz im Bereich der Integrativen Schulung

Jasmin Näpfl

Bildungsorganisationen stehen in einem Spannungsfeld zwischen organisationaler Trägheit und Wandel. Einerseits setzen gesellschaftliche Veränderungen und politische Forderungen Schulen zunehmend unter Druck, sich weiterzuentwickeln, andererseits wird Wandel der historisch gewachsenen Bildungssysteme durch institutionelle Trägheit erschwert (vgl. Blanck, Edelstein, & Powell, 2013). Eine weitgehende Reform des Bildungswesens, die national und international auf der politischen Agenda steht, ist die Einführung der Integrativen Schule, die das bis dato institutionalisierte separate System ablösen soll. Im separativen System werden Schülerinnen und Schüler mit einem besonderen pädagogischen Bedarf in Sonderklassen oder Sonderschulen unterrichtet. Als Integrative Schulung wird die Integration von diesen Schülerinnen und Schüler in die Regelklassen bezeichnet. Dieser Beitrag rekonstruiert, wie der Wandel vom ehemals institutionalisierten separativen System hin zum integrativen Schulsystem zustande kam.

Als Untersuchungsfall dient ein Kanton der Schweiz. Dieser eignet sich aufgrund der politischen Geschichte: Bis Ende 2008 wurde die Integrative Schulung aktiv von der kantonalen Regierung gefördert und hätte sich im Rahmen einer kantonalen Volksabstimmung 2009 im Gesetz verankert. Die politische Kritik und die Ablehnung der kantonalen Volksabstimmung führten

dazu, dass die Regierung den eingeschlagenen Pfad verliess und die Entscheidung zur Einführung der Integrativen Schulung den kommunalen Trägern der Schulen übertrug und somit auf zentrale Vorgaben verzichtete. Dies eröffnete Handlungsspielräume für die lokale Ebene. Trotz der kontroversen Diskussion und der Ablehnung der Volksabstimmung stieg der Prozentsatz der integrativ unterrichtenden Primarschulen auf 93%, jener der Sekundarschulen auf 75% (Näpfli, 2016). Ziel dieses Beitrages ist es, die Mechanismen und Triebkräfte dieses Wandels zu analysieren und die entstehende Konvergenz zu erklären.

Dafür greift der Beitrag auf die Heuristik der Pfadabhängigkeit zurück. Pfadabhängigkeit vermag einerseits die Kontinuität von Organisationen erklären: Anfängliche institutionelle Entscheidungen prägen die spätere Entwicklung von Organisationen nachhaltig. So wird der anfangs grosse Handlungsspielraum durch selbstverstärkende Effekte immer kleiner, bis sich ein organisationales Entscheidungsmuster durchsetzt (Csigó, 2006; Muders, 2016). Andererseits werden die Mechanismen der Pfadabhängigkeit in neueren Arbeiten auch als Erklärung von Wandel herangezogen (Blanck et al., 2013; Nikolai, 2016): Veränderungen entstehen, wenn die Reproduktionsmechanismen des bestehenden Systems gestört werden. Dieser Beitrag greift auf die Pfadabhängigkeit zurück, um erstens die Frage nach den Triebkräften des Wandels des Systems hin zur Integration zu analysieren, und um zweitens die anschliessende Konvergenz im Bereich der Integrativen Schulung zu erklären.

Der Beitrag ist eine qualitative Fallstudie zur Einführung der Integrativen Schulung und basiert auf Dokumenten (Gesetze, Regierungsratsprotokolle) sowie problemzentrierten Interviews (lokale Akteure), die inhaltsanalytisch ausgewertet werden.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Reproduktionsmechanismen des separativen Modells durch unterschiedliche Triebkräfte gestört werden. Einerseits lassen sich internationale und nationale Rahmenbedingungen wie die Salamanca-Erklärung (UNESCO, 1994) oder das Behindertengleichstellungsgesetz der Schweiz identifizieren, die einerseits die Legitimationsbasis des separativen Systems stören, aber auch die Funktionalität der Separation in Frage stellen. Machtpolitische Veränderungen im Bereich der Bildungspolitik fordern die Legitimation der Separation zusätzlich heraus. Die Analyse der Handlungslogiken der lokalen Akteure ergibt, dass einerseits der ursprüngliche, vom Kanton eingeschlagene Pfad als Argument für die Integrative Schulung genannt wird. Andererseits finden sich Argumente, die einer Anpassungsbestrebung an andere Schulen, welche die Integrative Schulung eingeführt haben, entsprechen und die Konvergenz erklären.

Keywords: Educational Governance, Pfadabhängigkeit, Integration

Positionierung und Profilierung der Fachmittelschule zwischen regionaler Varianz und nationaler Konvergenz

Regula Julia Leemann, Christian Imdorf, Raffaella Simona Esposito, Sandra Hafner

Die Fachmittelschule hat sich, ausgelöst durch Harmonisierungsanforderungen, über einen drei Jahrzehnte laufenden Transformationsprozess im 2004 als dritter, eidgenössisch anerkannter Bildungsweg auf Sekundarstufe-II mit Hochschulzugang positioniert. Sie ist eine föderal regulierte Schule, deren Wurzeln in regional ausgestalteten Schulen liegen, welche historisch eine Brückenfunktion für höhere Berufsausbildungen im sozial-erzieherisch-pflegerischen Bereich übernahmen.

Im Beitrag wird der Frage nachgegangen, wie die Schule sich neben den traditionell etablierten Wegen des Gymnasiums und der Berufsbildung behaupten konnte. Wir verfolgen die These, dass diese Positionierung nur gelingen konnte, indem die Angleichung an ein nationales Profil weiterhin die Ausrichtung an regionale Verhältnisse und historische Pfade erlaubte.

Die Soziologie der Konventionen (Diaz-Bone 2009) ermöglicht mit ihrem Instrumentarium die Analyse dieser Profilierung zwischen regionaler Varianz und nationaler Konvergenz. Konventionen sind historisch gewachsene, kulturelle Ordnungsprinzipien, auf die sich Akteure als Interpretationsstützen in ihren Evaluationen und Entscheidungen beziehen. Wir orientieren uns an den von Boltanski/Thévenot (2007) rekonstruierten sechs Konventionen. Diese basieren auf einem spezifischen Gemeinwohl und konstituieren eine je eigene 'Qualität' im Sinne von Wertigkeit, die sich in sozialer Praxis historisch und regional herausgebildet und in der soziokulturellen Umwelt bewährt hat.

Wir formulieren deshalb die Arbeitshypothese, dass die Schule bei ihrer Profilierung mit verschiedenen Wertigkeitsordnungen konfrontiert ist, welche situativ durch unterschiedliche Akteure eingebracht werden. Ihr Profil muss deshalb eine Plastizität besitzen, welche plurale und sich widersprechende Konventionen in Form eines Kompromisses vereinigen kann.

Datengrundlage sind historische Dokumente zum Institutionalisierungsprozess (Bestandesaufnahmen, Modellentwürfe, Vernehmlassungen), Regulierungen (Diplomanerkennung, Rahmenlehrplan), Interviews mit Vertretern der Steuerung auf Ebene Staatenbund und Kantone, der Akkreditierungsbehörde und der Rektor/innen.

Die historischen Analysen zeigen, dass – von der kantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz top-down gesteuert – rund 30 regionalspezifische Schultypen auf zuerst sechs, danach auf ein Modell mit zwei Varianten (Schuldauer 2 oder 3 Jahre) reduziert wurden. Den Kantonen wurden anschliessend Empfehlungen zur Umsetzung vorgelegt. Dieser Prozess der Standardisierung, der die Opferung von regionalen Idiosynkrasien erforderte, basiert auf der Konvention des effizienzbasierten Handelns. Durch Vereinheitlichung und formale Regulierung der Bildungsziele, der Gewichtigkeit der Fächer und möglicher Schwerpunktsetzungen wird ein interkantonal einheitliches Kompetenzprofil angestrebt. Die Wertigkeit beruht auf einer Systematik und Homogenisierung der Ausbildung, welche später auch den Zugang zum Hochschulbereich formal garantierte. Dadurch orientiert sich die Schule auch am Gemeinwohl der staatsbürgerlichen Konvention, welche sich gegen partikulare Interessen und für formale Gleichheit ausspricht. Beim Schulbesuch können die Schüler/innen unabhängig vom Schulort auf eine gleichbleibende 'Qualität' zählen.

Diese nationale Konvergenz musste jedoch einen Kompromiss mit Konventionen erlauben, welche die regionale Verankerung der Einzelschulen weiterhin möglich machte. In der Entwicklung des Einheitsmodells wurden deshalb die Abnehmerschulen einbezogen. Ziel war ein Modell, das jeder Region jene Schule zugesteht, die ihrer historischen Entwicklung, ihren Bedürfnissen entspricht und sich in das bereits bestehende Schulsystem sinnvoll eingliedern lässt. Zum einen strukturiert hier die Marktkonvention, da es um die Befriedigung der Nachfrage (Abnehmerschulen) und damit auch des regionalen Arbeitsmarktes geht. Zum anderen kommt die häusliche Konvention zum Tragen, da regionale Traditionen und lokale Werte respektiert werden.

Im Beitrag werden auch die heutige Situation der regionalen Varianz und Spannungsfelder, die sich aus den Kompromissformen ergeben, thematisiert.

Keywords: Fachmittelschule, Institutionalisierung, Konventionen