

Jürgen Oelkers

Systementwicklung im internationalen Vergleich und die Frage der Bildungsgerechtigkeit ^{)}*

1. Zum Postulat „mehr Bildungsgerechtigkeit“

Die Leitfrage der Tagung gilt der „Bildungsgerechtigkeit“. Wie zum Kommentar dieser Frage wurde vor einigen Wochen in einem bekannten und nicht einflusslosen deutschen Nachrichtenmagazin ein Erziehungswissenschaftler mit dem Satz zitiert: „Das Einzige, was die Kinder wirklich aus der Schule mitnehmen, ist, wie man mit Ungerechtigkeit umgeht“. Wer dieser Kollege mit dem riskanten Satz ist, wird nicht gesagt. Das Zitat steht in einem Artikel, der den „grossen Frust“ der vielen schlechten Lehrer als Erklärung dafür nimmt, warum für viele Kinder die Schule „ein Ort der Demütigung“ ist.

Ein solcher Befund verlangt unmittelbar nach Abhilfe. Die Verfasserin ist eine Lehrerin mit langjähriger Erfahrung. Sie empfiehlt, was in Deutschland immer empfohlen wird, mehr Kreativität im Unterricht, kein direkter Weg von der Schule über die Ausbildung zurück in die Schule, mehr Praxisbezug im „verkopften“ Studium, Aufhebung des Beamtenstatus, damit die schlechten Lehrer entlassen werden können, Veränderung der Notenpraxis, Vorbild Finnland und „niemanden zurücklassen“ (Der Spiegel Nr. 36 vom 3.9. 2016, S. 62/53).

Interessant ist, was *nicht* gefordert wird, etwa Leistungstests, Bildungsstandards, Stärkung der Privatschulen, Veränderung der Bildungsfinanzierung, Bewährung in der Privatwirtschaft oder vom anderen Ende her gedacht, Aufhebung des Elternwillens bei der Schulwahl, Eingangsprüfungen für die Gymnasien oder Abschaffung des Abiturprivilegs und Regelung des Hochschulzugangs durch die Universitäten. Anders gesagt, das System der Bildung ist kein Thema, nur die Praxis in Reichweite der eigenen Erfahrungen.

Aber die Verbesserung des Systems beherrscht die Bildungspolitik und deswegen werden seit den Schulvisitationen der Reformation auch Vergleiche angestellt. Und es gibt keine moderne Bildungsreform, die nicht „mehr Gerechtigkeit“ versprochen hätte. Auch deswegen liest sich der Satz des unbekanntenen Kollegen wie ein Skandal, denn hätte ein System ohne Erfahrung von Ungerechtigkeit nicht längst entstanden sein müssen?

Doch der Satz stimmt so natürlich nicht und hat nur Pointe für sich, die aber offenbar zu allzu gerne geglaubt wird, zumal mit der Adellung durch einen wenn auch unbekanntenen Erziehungswissenschaftler. Am Ende stehen dann aber meist nur Appelle, die mit der grossen Moral abstrakt bleiben und nichts ändern, sondern nur „das System“ in Frage stellen.

Daher empfehlen sich andere Fragen:

^{*)} Vortrag in der Universität Innsbruck am 22. September 2016.

- Wie muss oder sollte man Bildungssysteme entwickeln?
- Warum ist der Staat zuständig?
- Welche Rolle spielen heute Systemvergleiche?
- Ist Gerechtigkeit das richtige Thema?

Dabei sollte man die Geschichte vor Augen haben, denn die Entwicklung von Bildungssystemen ist ebenso wenig eine neue Fragestellung wie der Vergleiche der Systeme oder die Forderung nach Bildungsgerechtigkeit. Der Basisprozess für die heutigen Systeme ist die durchgehende Verstaatlichung der Schulen im 19. Jahrhundert oder die Steuerung mit den Mitteln des Verwaltungsstaates, nämlich Lehrpläne, Stellenpläne, Besoldungsklassen, Kontrolle der Anstellung durch Ausbildung, Anstellungssicherheit durch Beamtenstatuts etc.

Am Beginn dieses Prozesses stehen Prognosen zur Systementwicklung. 1813 erschien die zweite Auflage von Henrich Stephanis *System der öffentlichen Erziehung*.¹ Der streitbare bayerische Schulrat und Aufklärer Stephani forderte dort als erste von fünf Hauptbedingungen für die „Verbesserung“ des Erziehungssystems die Verstaatlichung und den Aufbau einer zweckgemässen Schulorganisation (Stephani 1813, S. 54). Dazu sollte auch ein eigenständiger Zweig im Staatshaushalt gehören, also das Ende der Praxis, die öffentliche Erziehung nur als „Nebensache“ im Haushalt zu führen (ebd., S. 57).

Die vier anderen Bedingen für die Etablierung der öffentlichen Erziehung waren

- die Einrichtung eines genügend grossen Fonds für die Bestreitung der nicht geringen Ausgaben (ebd., S. 61),
- die Anstellung der Lehrpersonen ausschliesslich nach erwiesener Tüchtigkeit (ebd., S. 66),
- weiter die Akzeptanz jeder „Verbesserung des Erziehungswesens“ im Volk (ebd., S. 73)
- und schliesslich die Anwendung eines planmässigen Verfahrens (ebd., S. 74), das einem vernünftigen System der öffentlichen Erziehung folgt und tatsächlich „Verbesserungen“ erreicht (ebd., S. 73).

Die Prognose von Stephani war im Blick auf Finanzierung, Ausbildung des Personals, Akzeptanz im Volk und staatliche Schulorganisation erstaunlich zutreffend, selbst wenn der Prozess nicht von einem philosophischen „System“ der öffentlichen Erziehung geleitet wurde und zwischen den Regionen und Ländern ganz unterschiedliche Geschwindigkeiten kannte.

Aber auch das Prinzip, immer nur Teile zu reformieren und dabei das jeweils Gute zu bewahren, hat sich durchgesetzt, damit „Verbesserung“ nicht gleichbedeutend wird mit Verschlimmerung (ebd., S. 74). Gerechtigkeit war zu Beginn der Verstaatlichung noch kein Thema, aber Vergleiche gehörten seitdem zur Systementwicklung.

Die ersten grossen Gerechtigkeitsdebatten verbanden sich Mitte des 19. Jahrhunderts mit den Stichworten „Schulzwang“ und „freier Schulbesuch“. Im ersten Fall ging es um die

¹ Der Theologe Heinrich Stephani (1761-1850) war mehrere Jahre als Hauslehrer tätig, studierte Jura und wurde dann in die kirchliche Verwaltung berufen. 1808 wurde er Kreisschul- und Kirchenrat in Bayern. Nach heftigen Konflikten mit den kirchlichen Behörden in München wurde Stephani 1817 Dekan und Stadtpfarrer in Gunzenhausen. 1834 wurde er seines Amtes enthoben. Stephani ist einer der Erneuerer der Lautiermethode für den Leseunterricht.

Durchsetzung der Schulpflicht gegen den Willen von Eltern und Kirchen,² im zweiten um die Finanzierung des Schulbesuchs aus dem allgemeinen Steueraufkommen auch dann, wenn Steuerzahler davon gar nicht betroffen sind und auch nicht indirekt profitieren.

Die Frage war, ob es gerecht sein kann, wenn für ein angeblich höheres Gut – staatliche Bildung - Zwang ausgeübt wird und dafür auch Steuermittel eingesetzt werden. Beides hing zusammen, wer die Staatsschule uneingeschränkt befürwortete, plädierte auch ohne Gerechtigkeitsvorbehalt für die Finanzierung aus dem Steueraufkommen.³

2. *Vergleiche*

Systemvergleiche im Bildungsbereich werden seit langem auf allen Ebenen durchgeführt. Die Anfänge dieser Praxis sind weitgehend vergessen, etwa die Visitationsreisen von deutschen Bildungsverwaltern zu Musterschulen, die als Vorbilder für die Entwicklung im eigenen Land genutzt werden konnten (von Türk 1806). Auch die Entwicklungen im Ausland wurden im 19. Jahrhundert sorgfältig beobachtet, kommentiert und mit Empfehlungen versehen (Thiersch 1838). „Best practice“ war also Suchobjekt für die vergleichende Schulentwicklung längst vor dem Siegeszug der Managersprache.

Ein Vergleich von Bildungssystemen kann auch mit der Frage verbunden werden, ob es gerechtere oder weniger gerechte Bildungssysteme gibt. In Deutschland ist die Frage der Bildungsgerechtigkeit ein Politikum, das immer wieder mit Verweisen auf das Ausland diskutiert wird. Der Blick auf das Ausland ist doppelt, entweder es wird auf bessere oder auf schlechtere Systeme verwiesen, je zum Vor- oder Nachteil für das eigene System.

Heute gibt es Vergleiche aller Art, die sich auf Bildungssysteme insgesamt oder auch auf Teilbereiche beziehen. Die vorliegenden statistischen und empirischen Daten erlauben Vergleiche mit sehr unterschiedlichen Fragestellungen und auf verschiedenen Ebenen. Grundlegend lassen sich Systemvergleiche, Leistungsvergleiche und Entwicklungsvergleiche unterscheiden.

Wenn mit Entwicklung im Sinne Stephanis „Verbesserung“ gemeint ist, dann scheint sich die Frage der Gerechtigkeit vor allem hier zu stellen. Wie lässt sich ein Bildungssystem so weiterentwickeln, dass es für mehr oder überhaupt erst für Gerechtigkeit sorgen kann? Diese Frage ist populär und spiegelt sich auch in meinem Eingangszitat, aber sie führt bei näherem Hinsehen leicht in Untiefen und erlaucht keine leichten Antworten, etwa derart dass Gesamtschulen einen Gerechtigkeitsschub auslösen würden.

Gerechtigkeit ist nicht quantifizierbar, viele Versuche, „mehr“ Gerechtigkeit im Bildungssystem herzustellen, sind gescheitert, eine fehlersensible Bildungspolitik liegt nicht vor, der öffentliche Reformdruck wächst und niemand weiss, worauf er sich mit der nächsten Reform wirklich einlässt. Nichtgewollte Folgen sind bei jeder Reform sehr wahrscheinlich

² „Schulzwang“ war das polemische Stichwort für zahlreiche katholische Autoren, den ungerechten Eingriff des Staates in die Erziehungshoheit der Familie anzuprangern.

³ Praktische Vorschläge finden sich früh. Johann Paul Ernst Greverus (1789-1879), der Rektor des Gymnasiums in Oldenburg, plädierte dafür, keine neuen Steuern zu erheben und die bisherigen Steuerlasten anders zu verteilen. Durch Senkung der Militärausgaben, Bürokratieabbau und Umschichtungen im Haushalt liesse sich das Geld für die Schulen aufbringen (Greverus 1836, S. 55-63).

und das eigentliche Ziel - mehr Gerechtigkeit - wird regulierten Alltag der Schule gar nicht sichtbar.

Das Problem hängt mit der politischen Sprache der Versprechungen zusammen, die unterstellt, man erreiche grosse Ziele, wenn man es nur richtig macht oder gar, wenn man nur der richtigen Partei angehört. „Richtig machen“ setzt ein Reformkonzept voraus, das bestimmte Gruppen vertreten, aber das sich nie auf einen umfassenden Konsens beziehen kann, wie das in der Barockdidaktik mit waghalsigen Plänen der „allseitigen“ Reform vorausgesetzt wurde. Jede Reform ist „essentially contested“ (Gallie 1956) und das wird auch durch Systemvergleiche nicht anders.

Eine andere Frage ist, wie man in der Steuerung von Bildungsprozessen lernt, etwas zu vermeiden, nicht zu weiter zu machen oder gar nicht erst anzufangen. Traditionell können Vergleiche können dazu führen, gute Beispiele zu erkennen, wie man Schule und Unterricht besser machen kann, aber Vergleiche können auch darauf hinweisen, worauf man sich auf keinen Fall oder nur unter sehr günstigen Umständen einlassen sollte. Warnungen aber sind eher selten, was auch damit zu tun hat, dass Vergleiche eher punktuell sind und langfristige Daten kaum vorliegen.

Allein deswegen sollte man mit „vorbildlichen“ Systemen sehr vorsichtig sein, insbesondere im Blick auf Bildungsgerechtigkeit. Vorbildlich sind andere Systeme oft nur aufgrund der eigenen Defizite. Die Begeisterung für die finnische Gesamtschule, bei der das PISA-Ranking kritiklos übernommen wird, spiegelt nicht die finnische Selbstsicht, sondern die deutschen Überzeugungen von Bildungsgerechtigkeit. Die Systemunterschiede werden dann leicht vernachlässigt, ebenso wie die Schwächen des vorbildlichen Systems ausgeblendet werden, weil der Status „Vorbild“ nur den Abstand des Besseren zulässt.

Wenn man das beste System nicht findet, was sonst mit Vergleichen? Verglichen werden können die Strukturen der Bildungssysteme, etwa ob sie föderalistisch oder zentralistisch ausgerichtet sind. Starke zentralistische Systeme treffen wir in Frankreich, Japan oder Österreich an, föderalistische Bildungssysteme bestehen in Deutschland und in der Schweiz und hier bereits mit charakteristischen Unterschieden, die allgemeine Schlüsse kaum zulassen.

Verglichen werden können aber auch die Ressourcen, die im Bildungssystem zum Einsatz kommen, darunter etwa die Lehrergehälter oder die Zeitressourcen in Form von Unterrichtslektionen. Aber was bedeutet es, wenn man weiss, dass die Sommerferien in Deutschland und den Niederlanden sechs, in Italien und der Türkei dagegen dreizehn Wochen dauern?⁴ Und hat die Schweiz mit ihren fünf Wochen Sommerferien einen Vor- oder einen Nachteil?

Bei den Vergleichen muss vorausgesetzt werden, dass die Systeme zum Teil extrem unterschiedlich ausgerichtet sind, was sich nur mit der Geschichte der Bildungssysteme und genauer mit der Geschichte der Verstaatlichung erklären lässt. Das Gleiche gilt für die Konzepte der Schulaufsicht, die in Frankreich von Anfang an zentralistisch waren, während in England und Wales bis 1988 eine lokale Schulaufsicht mit hoher Autonomie anzutreffen war. In den deutschen Bundesländern ist die Schulaufsicht zentralistisch, in der Schweiz ist sie nach wie vor weitgehend lokal.

⁴ Organisation of School Time in Europe (2015).

Von den Systemvergleichen sind Leistungsvergleiche zu unterscheiden, wie sie etwa der PISA-Test darstellt. Leistungsvergleiche gehen aus von identischen Testaufgaben und müssen auf historische Unterschiede der Bildungssysteme keine Rücksicht nehmen. Garantiert werden muss nur, dass die Testaufgaben auf kontrollierte Weise gelöst werden können. Die unterschiedliche Organisation vom Kindergarten bis zur Sekundarstufe I spielt dabei keine Rolle.

Nochmals anders nehmen sich Entwicklungsvergleiche aus. Hier liegt der Schwerpunkt auf Reformstrategien und Entwicklungsoptionen, die zwischen verschiedenen Bildungssystemen verglichen werden können. Diese Art Vergleich ist eher die Ausnahme. Wenn, dann gibt es einen Vergleich einzelner Reformthemen. Prominent sind etwa die Umstellung der Bildungsfinanzierung auf Gutscheine oder die Entwicklung notenfreier Schulen im Primarbereich.

Eine Frage ist, wie isomorph die Systementwicklung inzwischen ausgerichtet ist. Bekannt ist, dass sich die Sprache der Schulentwicklung weitgehend angepasst hat. Die Prädominanz betriebswirtschaftlicher Konzepte lässt sich im internationalen Vergleich gut beobachten. Aber das Gleiche gilt für den Vorrang konstruktivistischer Lernmodelle und Didaktiken. Das nationale Curriculum von Indien zum Beispiel ist zwischen 2000 und 2005 entwickelt worden und dabei stark von konstruktivistischen Ideen geprägt gewesen.

Aber ein Vergleich der Konzepte hat enge Grenzen. Er sagt über langfristige Entwicklung nichts aus und muss mit regelmässigen Schwankungen rechnen, die sich auch als Pendel bildungspolitischer Modelle bezeichnen lassen, die mit konträren pädagogischen Überzeugungen verbunden sind.

Die Einführung eines dreigliedrigen Schulsystems mit dem Education Act von 1944 in England wurde gefolgt von Gesamtschulgründungen und mit dem Plowden-Report einer „kindzentrierten“ Ausrichtung der Primarschule in den sechziger Jahren, die wiederum abgelöst wurden durch eine marktwirtschaftliche Ausrichtung, die ab 1988 die Entwicklung bestimmt hat. Heute wird darüber nachgedacht, das Verbot zur Einführung neuer Grammar Schools aufzuheben und damit selektive Gymnasien zur Wahl zu stellen.⁵

Staatliche Reformen haben den Nachteil, dass sie von jeweiligen politischen Mehrheiten getragen werden und so mit der Legislaturperiode enden können, dass sie weiter die Basis nicht erreichen und eher nur Garantien sind, die Bürokratie zu stärken. In England gab es vor 1988 kein ausgebautes nationales Bildungsministerium, heute besteht eine Mammutbehörde, der noch zahlreiche halbstaatliche oder private Institutionen zugeordnet sind.

In England und Wales ist künftig für das zentrale Examen am Schluss der Sekundarstufe I (EBacc)⁶ eine eigene Prüfungsbehörde zuständig, schon vorher waren die Abschlussprüfungen ausgelagert, aber die Schulen konnten zwischen verschiedenen Boards wählen und so auf die Leistungsfähigkeit ihrer Schüler Rücksicht nehmen. Der Grund für die Verschärfung ist die Vermeidung von Ungerechtigkeit; „gerecht“ soll sein, wenn

⁵ Neue Zürcher Zeitung Nr. 211 vom 10. September 2016, S. 5.

⁶ „English Baccalaureate Certificate“. Der Abschluss ist 2010 beschlossen und ab 2012 eingeführt worden. Er umfasst fünf Kernfächer, Englisch als Muttersprache, eine Fremdsprache, Mathematik, eine Naturwissenschaft sowie Geschichte oder Geografie.

ein einziges „examination board“ gleiche Aufgaben für alle stellt. Wer die zentrale Prüfung nicht schafft und sie wiederholen kann, wird aufwändig beraten, auch das soll die Bildungsgerechtigkeit erhöhen.

Das hat Folgen: In diesem System sind die Schulen nicht mehr für die Erteilung der abschliessenden Noten verantwortlich, werden aber für die Ergebnisse zur Rechenschaft gezogen. Der Grundsatz, dass prüft, wer den Unterricht erteilt, wurde damit ausser Kraft gesetzt, was auch mit einem Misstrauen gegenüber den Lehrern und den Schulleitern erklärt werden kann.

Systemvergleiche sind fast immer mit bildungspolitischen Empfehlungen verbinden. Gerade weil statistisch gearbeitet wird, kommt es häufig zu Defiziteinschätzungen, weil andere Länder in als relevant geltenden Kategorien höhere Werte haben und ein Ranking die Wahrnehmung bestimmt. Damit wird auch dann Handlungsdruck aufgebaut, wenn intimere Kenntnisse über die besseren Systeme gar nicht vorhanden sind.

Eine deutsche Studie aus dem Jahre 2008 kommt zu folgenden Schlüssen:

„Der Bildungsstand und die Bildungsbeteiligung in Deutschland sind im internationalen Vergleich im Tertiär- wie im Sekundarbereich als problematisch zu bezeichnen. Insbesondere ist die akademische Bildung in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern relativ gering ausgeprägt. Bei Tertiärabschlüssen im Bereich B (in Deutschland Meister- und Techniker- sowie vergleichbare Abschlüsse) liegt Deutschland im Mittelfeld. Gleiches gilt für obere sekundäre Abschlüsse. Zudem ist eine grundlegende Besserung nicht in Sicht, da auch die Studienanfängerquoten im internationalen Vergleich gering sind“ (Voßkamp/Dohmen 2008, S. 29-30).

Das System der Rankings ist inzwischen international etabliert. Mit immer verfeinerter Datenlage lässt sich festhalten, dass asiatische Bildungssysteme an der Spitze der Schulrankings stehen. 2015 etwa zeigte eine Studie, dass Singapur, Hongkong und Südkorea die Spitzenplätze belegen, während die Vereinigten Staaten trotz aller Bildungsanstrengungen nur im Mittelfeld liegen. Von den europäischen Ländern liegt die Schweiz auf dem 8. Platz und damit vor Deutschland und Österreich.⁷

Solche Vergleiche basieren auf Testresultaten und sagen nichts darüber aus, wie das Bildungssystem die Testleistungen begünstigt oder behindert. In Japan etwa (4. Platz) müssen die Schüler neben der obligatorischen Schule eine Abendschule besuchen, damit sie die Prüfungen am Ende der Sekundarstufe I bestehen. Die obligatorische Schule ist schülerzentriert, die Abendschule (Juka) ist ein Paukbetrieb, der gezielt auf die Prüfungen vorbereitet. Davon profitieren offenbar Leistungstests.

Auch der Vergleich der Lehrerbildungssysteme ist wenig aufschlussreich für die Erklärung der Leistungsunterschiede. Hier ergeben Studien starke Unterschiede allein schon im Verhältnis von Ausbildung und Schulpraxis, Praktika und Praxisbezug oder auch im Blick auf die Ausbildungsverantwortung (Maandag et al. 2007).

Die Ausbildung von Lehrpersonen mag ein entscheidender Faktor für die Qualität des Unterrichts sein, aber wie diese Qualität zustande kommt, ist zwischen osteuropäischen, skandinavischen und kontinentaleuropäischen Ländern extrem unterschiedlich. Es ist nicht

⁷ Global School Rankings (2015) (Hanushek/Woessmann 2015, S. 37).

einmal klar, ob die Qualität der Lehrpersonen vor allem durch unterstützende praktische Erfahrungen zustande kommt oder von der Ausbildung mit gezielten Angeboten gesteuert wird.

3. *Gescheiterte Reformen und gescheiterte Schulen*

Betrachtet man Schulentwicklungen und vergleicht verschiedene Länder miteinander, dann fällt auf, dass der Einfluss pädagogischer Konzepte zurückgeht und zunehmend mehr auf Wirksamkeit geachtet wird. Beides muss sich nicht ausschliessen, aber die Erfassung von Wirksamkeit wird von betriebswirtschaftlichen Modellen gesteuert und nimmt auf pädagogische Überzeugungen von Lehrpersonen so gut wie keine Rücksicht, während der Unterricht stark davon getragen wird.

Aber die Bildungsinstitutionen stehen auch noch anders unter Druck. Privat genutzte Medien mit Programmen zur Selbstinstruktion könnten den Unterricht in herkömmlichen Schulen ersetzen. Der Staat würde sich dann aus der ständigen Überwachung des Lernens zurückziehen und nur noch die Abschlüsse kontrollieren. Die Vorbereitung darauf wäre einer individuellen Planung überlassen, die vielfache Angebote nutzen kann und traditionellen Unterricht nicht mehr braucht.

Verschiedene Indizien sprechen für eine Krise der ursprünglichen Formen der Verstaatlichung. Die Finanzierung der höheren Bildung wird im internationalen Vergleich mehr und mehr zur Privatsache, die Vorsorgefinanzierung reicht kaum aus und das Verschuldungsrisiko wächst. Auf der anderen geraten öffentliche Bildungseinrichtungen unter Effizienzdruck und die Abschlussdiplome verlieren ihren Wert durch Vervielfachung und Erneuerungszwang.

Amerikanische Erfahrungen zeigen, dass das Vertrauen in reformpädagogische Modelle des Unterrichts mit Hinweis auf mangelnde Effizienz stark gesunken ist. Insbesondere nach dem Krisenreport „A Nation at Risk“ (1984) ist die Entwicklung bestimmt gewesen durch bildungspolitische Vorgaben und finanzielle Anreize, die mehr und mehr von Bundesmitteln her gespeist wurden.

Zu Beginn der Obama-Administration stellte der Kongress dem nationalen Bildungsministerium fünf Milliarden Dollar zur Verfügung, die 2009 mit dem Plan „Race to the Top“ umgesetzt wurden. Die amerikanischen Schülerinnen und Schüler sollten Spitzenplätze in den internationalen Leistungsvergleichen erreichen. Wer von den Bundesstaaten sich um die Mittel bewarb, musste die Bedingungen des Ministeriums erfüllen. Dazu zählten:

- Ausbau der privat geführten, aber staatlich finanzierten Charter-Schools;
- Übernahme der „college-and-career-ready standards“;
- Evaluation der Lehrerleistungen gemäss den Ergebnissen der Leistungstests der Schüler;
- rigorose Strategien zur Verbesserung von Schulen mit schlechten Testergebnissen, etwa Entlassung des Schulleiters, der Hälfte und auch des ganzen Kollegiums oder ähnlich drastische Massnahmen.

Der Anreiz zeigte Wirkung: 46 Bundestaaten und der District of Columbia bewarben sich, was nur möglich war, weil zuvor die Landesgesetze so geändert wurden, dass die

Bedingungen des Bundes erfüllt werden konnten. Am Ende erhielten 18 Staaten und Washington D.C. den Zuschlag, die Gesetzesänderungen wurden in keinem Falle wieder zurückgenommen (Ravitch 2016, S. 35).

Einen ähnlichen Einfluss des Bundes, wenngleich ohne die amerikanischen Strategien, sieht man in Deutschland, wo bestimmte Reformvorhaben wie die Einrichtung von Ganztagschulen ohne Bundesmittel nicht hätten vorangetrieben werden können. In Deutschland ist weiterhin zu beobachten, wie stark sich Stiftungen im Bildungsbereich engagiert haben. Praktisch keine grössere Stiftung kommt mehr ohne aufwändige Bildungsprogramme aus.

Wohin das führen kann, zeigt ein amerikanisches Beispiel, das die bekannte Journalistin Dale Russakoff (2015) in einem bemerkenswerten Buch näher beschrieben hat. Der Titel des Buches heisst programmatisch „The Prize“. Der Titel soll darauf hindeuten, dass das öffentliche Bildungswesen einen hohen Preis bezahlen muss, wenn es sich in Abhängigkeit von Philanthropen begibt. Je mehr Mittel aus Stiftungen oder Privatvermögen in Schulen fließen, desto abhängiger wird das öffentliche Bildungswesen von den Bedingungen der Geldvergabe.

Dale Russakoff erzählt die Geschichte eines einzigartigen Experimentes. Die Stadt Newark im Bundesstaat New Jersey ist eine heruntergekommene Metropole, die seit Jahrzehnten mit massiver Ghettobildung im Stadtkern zu tun hat, die durch Stadtflucht der weissen Bevölkerung verursacht wurde. In der Folge sind die innerstädtischen Schulen von schlechter Qualität und in einem erbärmlichen Zustand. Die Stadt beschäftigt 7.000 Lehrpersonen bei einer Bevölkerung von etwa 270.000 Einwohnern, damit ist die Stadt der grösste Arbeitgeber im gesamten Umfeld.

Der demokratische Bürgermeister von Newark, Cory Booker,⁸ und der künftige republikanische Gouverneur, Chris Christie,⁹ beschlossen im Dezember 2009, dass sich am System der Verschulung ihrer Stadt etwas Grundlegendes ändern muss. Sie griffen dabei auch konzeptionell auf Ideen zurück, die seit längerem amerikanische Schulreformbewegungen vertreten haben:

„With backing from the nation’s richest philanthropists and prominent politicians in both parties – including President Barack Obama – the self-dubbed education reform movement aimed to break up the old system with entrepreneurial approaches: charter schools, business-style accountability for principals and teachers based on students’ test scores, and bonuses for top performers” (Russakoff 2015, S. 6).

Der Slogan dieser Bewegung lautet emphatisch „We know what works“ (ebd.). Damit werden alle anderen Ansätze abgewertet oder als wirkungslos hingestellt. Booker und Christie schafften es, im September 2010 Mark Zuckerberg zu gewinnen und von ihm die Zusage einer Investition von 100 Millionen Dollar für fünf Jahre Schulentwicklung in Newark zu erhalten (ebd. S. 29). Zuckerberg wollte sein Geld einsetzen zur Verbesserung der innerstädtischen Verschulung. Die Idee war, dass genügend Geld den Unterschied macht und damit ein nationales Modell der Schulentwicklung gefunden werden kann (ebd. S. 24).

⁸ Der Jurist Cory Brooker war von 2006 bis 2013 der 36. Bürgermeister von Newark. Seitdem ist er als Senator für New Jersey tätig.

⁹ Christopher James Christie wurde am 3. November 2009 zum Gouverneur gewählt und hat das Amt seitdem inne.

Am 24. September 2010 verkündeten Zuckerberg, Booker und Christie die Donation in der Oprah Winfrey Show. Das Publikum im Studio reagierte mit Standing Ovationen und fand das Ganze eine grossartige Idee. Der jüngste Milliardär der Welt blieb sitzen, errötete und fühlte sich sichtbar unwohl angesichts der ihm entgegenschlagenden Bewunderung (ebd. S. 35).

Kein Thema war die Widerständigkeit der Praxis, die öffentliche Meinung in Newark und die Frage, wie die Lehrerverbände eingebunden werden können. Dafür war die Grundidee umso überzeugender:

„Equipping five-year-olds from the poorest neighborhoods in Newark with a strong foundation in reading and math, along with a love of learning, represented an essential first step on a path toward a better life“ (ebd., S. 53).

Die Geschichte der Tops und Flops in der langen Reihe von Schulreformen ist bislang wenig aufgearbeitet, aber dieser Versuch in Newark war ein Flop in verschiedener Hinsicht. Grundlegend war die Arroganz der Konzepte gegenüber den Erfahrungen im pädagogischen Feld.

Die damalige Kanzlerin des Schuldistrikts von Washington DC, Michelle Rhee,¹⁰ hatte einen ähnlichen Versuch mit den Worten kommentiert: „Kooperation, Kollaboration und die Suche nach Konsens werden überschätzt, stattdessen soll die strikte Verantwortung für den Lernerfolg massgebend sein.“ „Lernerfolge“ waren gleichbedeutend mit den Ergebnissen der Leistungstests und dafür sollten die Schulen verantwortlich sein.

Bevor sie das Amt als Kanzlerin antrat, ist das historische D.C. Board of Education entmachtet worden. Michelle Rhee wurde die erste Kanzlerin der neuen Administration und erhielt die volle Macht. Die Schulen in ihrem Distrikt gehörten zu den schlechtesten des Landes und sie versprach radikale Massnahmen, die alle zur Verbesserung der Bildungsgerechtigkeit führen sollten.

Kanzlerin Rhee reagierte mit Massnahmen zum Bürokratieabbau, schloss Schulen, entliess Hunderte von Lehrkräften, oft ohne wirklichen Grund, und feuerte Schulleiter, die mit ihrem Kurs nicht einverstanden waren, auch wenn sie selbst eingestellt hatte. Ihr Stil war autoritär, gegenteilige Argumente drangen nicht durch, der Widerstand von Lehrgewerkschaften und die Meinung vieler Eltern interessierte sie nicht. Sie schaffte es auf das Titelbild der Time,¹¹ aber scheiterte mit der Reform. Nachdem Bürgermeister Adrian Fenty wegen ihrer Schulpolitik nicht wiedergewählt wurde, trat sie am 13. Oktober 2010 von ihrem Amt zurück.

Ähnlich erging es dem Zuckerberg-Experiment in Newark. Es begann mit einer Werbekampagne für die Ziele der Schulreform, die am Ende fast zwei Millionen Dollar kostete (ebd. S. 58). Die versteckten Zielsetzungen des Versuchs war die Schliessung von „failing schools“, die Ausbreitung von Charter-Schools und die Auflösung von festen Lehreranstellungen (S. 63). Auf die Erwartungen der Praxis wurde ebenso wenig Rücksicht genommen wie auf die Vorschläge zur Schulentwicklung, die die Basis erarbeitet hatte.

¹⁰ Michelle A. Rhee war von 2007 bis 2010 Kanzlerin der öffentlichen Schule in Washington D.C. Sie war Lehrerin und ist über „Teach for America“ rekrutiert worden, die ausgebildete Akademiker in Kursen auf öffentliche Schulen vorbereitet.

¹¹ How to Fix America's Schools (Time December 8, 2008).

Stattdessen wurde ein teurer CEO eingestellt, ebenso teure externe Gutachten in Auftrag gegeben und eine Reform vorangetrieben, die an der Praxis vorbeigedacht war (ebd. S. 107ff).

Die Reform hat etwa nicht bedacht, dass die Schulgesetze des Staates New Jersey strikte Regeln der Anstellung vorgeben. Lehrer mit einer festen Anstellung konnten also nicht einfach entlassen werden (ebd. S. 123). Dafür war der CEO erfolgreich in weiteren Versuchen des Fund Rising, wobei alle Donationen gebunden waren an dasselbe Ziel,

„to transform Newark Public Schools into a service-oriented organization, primarily focused on talent management and human capital, finance and operations, and innovation.“ (ebd. S. 126)

Dieses Ziel scheiterte ebenso wie die Sprachregelung. Am Ende waren die Schulen nicht besser, sondern eher schlechter, das Modell für Amerika entwickelte sich nicht, der Personalbestand veränderte sich auch nicht wesentlich und am Ende stand die Einsicht, dass die Reformer „zu arrogant“ (ebd. S. 210) gewesen waren.

Schulentwicklung lässt sich offenbar nicht von den Banken oder den grossen Servicefirmen lernen. Auf der anderen Seite haben gerade die standardisierten Leistungserhebungen dazu geführt, Schulen unter Druck zu setzen und sie damit aber nicht herauszufordern, sondern den Mut zu nehmen. Wenn Schulen den Status „failed“ erreicht haben, können sie geschlossen werden. Staatsschulen werden dann durch private Charter-Schools ersetzt, ohne dass eine Garantie gegeben wäre, damit die Qualität zu erhöhen.

Richard Elmore veröffentlichte 2004 ein einflussreiches Buch, das den Titel trägt: *School- Reform from the Inside Out*, also Schulreform, die von Innen nach Aussen geht, nicht umgekehrt, eine Schulreform, anders gesagt, „mit dem Innenblick“. Elmore geht es um das Verhältnis von dem, was heute gerne „policy“ genannt wird, zur Praxis und genauer gesagt: zu den professionellen Lehrkräften im Feld.

Das Thema ist der auch in der Schweiz viel zitierte „Paradigmenwechsel“ der Bildungspolitik von der „Input-“ zur „Outputsteuerung“, der verknüpft wird mit der Verantwortung der Schule für den Lernerfolg oder dem, was die amerikanische Pädagogik „accountability“ nennt. Über diese Idee hält Elmore lakonisch fest:

„While accountability for results has proven to be a powerful and durable political idea, it has no more basis in the reality of practice for most educators than previous political ideas“ (Elmore 2004, S. 215).

Aber die Reformpolitik nimmt darauf, wie die Beispiele gezeigt haben, oft keine Rücksicht, weil sie von Konzepten und Sprachen, nicht von Erfahrungen, gesteuert werden. Zudem reagieren Medien häufig nur auf viel versprechende Radikalität. Flops sind unter diesen Umständen erwartbar. Aber „Scheitern“ hat im Schulbereich noch eine ganz andere Seite.

Wie eine Failed-School auf drohende Schliessung reagiert, zeigt das Beispiel der Mission High School in San Francisco, die Christina Rizga (2015) beschrieben hat. Die Management-Sprache spielte dabei eher eine abschreckende Rolle, entscheidend war das Engagement der Lehrpersonen, der Konsens innerhalb der Lehrerschaft, die Kollaboration mit

den Eltern und die Ermutigung der Schüler, sich trotz ihrer Vorerfahrungen auf lohnende Lernprozesse einzulassen.

Die Schulleitung muss genau diesen Prozess fördern. Sie muss davon ausgehen, dass Lehrpersonen, Schüler und Eltern gemeinsam die Verantwortung tragen und dass Leistungen zustande kommen, die sich nicht einfach auf einen anschließenden Test beziehen. Das verlangt eine enge Abstimmung innerhalb der einzelnen Fachschaften, transparente Leistungsanforderungen, ebenso transparente Formen der Beurteilung und klar einen Konsens innerhalb der ganzen Schule.

Für den Mathematikunterricht wird das Erfolgsrezept so beschrieben:

„As a part of this program, some math teachers started meeting to identify yearly learning goals, plan units and individual lessons, name specific skills students would have to master, and share best teaching strategies to help students learn various skills. Many math teachers met to review student work together and analyzed their grading policies. Teachers started observing each other and discussed what they saw as strengths and areas that needed changes“ (ebd. S. 104).

Aber auch hier war das Programm nicht alles. Gruppenarbeit etwa darf nicht als Dogma verstanden werden, ebenso wenig wie Projektarbeit oder selbstorganisiertes Lernen. Wenn Schüler der Auffassung sind, sie können ohne Gruppe besser oder ausserhalb des Projekts effizienter lernen, dann können die Lehrpersonen diese Einstellung nicht einfach ignorieren. Das begrenzt jedes didaktische Konzept. Ein Mathematiklehrer wird mit dem Satz zitiert: „Just because you understand something conceptually, doesn't mean you are better at it procedurally“ (ebd. S. 107).

4. Zur Logik von Schulreformen

Bei allen Reformpostulaten muss beachtet werden, dass sie vor Ort angepasst und umgedeutet werden, weil sie anders nicht umgesetzt werden können. Das zeigt die Schulgeschichte ebenso wie die internationale Schulentwicklungsforschung, kein Reformprojekt durchläuft die Entscheidungsebenen ohne Reibungsverlust, die kritische Frage ist, ob man es am Ende überhaupt noch wiedererkennt (Oelkers/Reusser 2008). Keine Reform gelingt einfach aus sich heraus und gefragt sind mehr als gut klingende Konzepte, die merkwürdigerweise immer vorhanden sind.

In einer jüngst fertig gestellten Zürcher Dissertation, die am Beispiel von drei Schweizer Kantonen¹² langjährige Schulreformprozesse untersucht, wird darauf verwiesen, dass Schulreformprozesse sich weder mit einer progressiven Linearität der Effekte noch mit einem widerkehrenden Phasenmodell erfassen lassen. Die Prozesse führen nicht einfach zu immer besseren Verhältnissen und folgen auch keinem zeitlichen Schema.

- „Der Modus von Schulreformen erwächst aus dem Zusammenspiel von langen Reformkaskaden und der multiplen Interdependenz von Reformsträngen.“ (Appius/Nägeli 2015, S. 380)

¹² Zürich, St. Gallen und Luzern.

- In Kaskadeneffekten¹³ werden Ereignisse zu Strängen verkettet, die untereinander mehrfach verbunden sind.
- Die Verbindung kann quer zu den Systemebenen erfolgen.
- Keine Verwaltung „beherrscht“ diese Prozesse.

In der reformpädagogischen Vision von Reform wird „Fortschritt“ auf einem Weg erreicht, der ein- für allemal der richtige ist. Es gibt dort keine multiple Interdependenz von verschiedenen Reformsträngen und so riskanter Verknüpfungen, die erst im Prozess erkannt werden können.

Wer sich für die Montessori-Pädagogik entscheidet, erhält damit gleichsam die Garantie des Gelingens. Eigentlich gibt es auch keine Entwicklung, weil die grundlegenden Konzepte nur übernommen werden müssen. Natürlich muss jede Montessori-Schule Anpassungsleistungen vornehmen, aber sie kann sich dabei in der Selbstdarstellung auf den Namen und die Aura der Gründerin verlassen.

Selbst wenn das zu einem Erfolg führen würde, so ist damit nicht erfasst, wie sich grössere Schulsysteme entwickeln können. Und staatliche Montessori-Schulen sind immer Teil eines grösseren bildungspolitischen Entwicklungszusammenhangs, in dem sie sich bewegen müssen und der die Agenda bestimmt. Das gilt generell, keine Schule kann sich der Zentrierung im Bildungsdiskurs entziehen, zumal damit häufig auch Entwicklungsanreize verbunden sind. Die Themenmitte erwächst nicht nur aus der Rhetorik, sondern setzt eine Finanzrahmung voraus, anders würden zum Beispiel Montessori-Schulen nicht an Wettbewerben teilnehmen.

Auch die bildungspolitische Maxime der „Umsetzung“ oder „Implementation“ von Reformzielen im bestehenden System vereinfacht die Lage. Schulen sind nur im behördlichen Organigramm „nachgeordnete Behörden“, die sich an die Erlasslage halten. Und auch die Veränderung von Gesetzen hat nicht unmittelbare Handlungsfolgen. Die Vorstellung der „Umsetzung“ hat einen „top-down-Prozess“ vor Augen, der sich schon wegen der Unterscheidung verschiedener, mehrfach verbundener Ebenen nicht verlustfrei verwirklichen lässt.

Auch die umgekehrte Vorstellung, dass alle Reformen von unten ausgehen und sich dann nach oben hin durchsetzen („bottom-up“) übersieht das Spiel der Ebenen und damit zusammenhängend die Vernetzung verschiedener Akteure, die auch im Grenzfall nie einfach konform handeln. Die Interessen sind unterschiedlich und die Kompromisse kennen immer nur eine temporäre Haltbarkeit.

Die Komplexität des Geschehens wird in der Zürcher Dissertation, die sich auch mit der Logik von Reformen auseinandersetzt, wie folgt beschrieben:

„Ein einzelner Reformstrang besteht ... aus einer Kaskade einzelner, stringent aneinander gereihter Massnahmen. Schulreformen erwachsen aus der Koppelung verschiedener Teilprozesse und aus der Interdependenz mehrerer Reformstränge. Die Komplexität von Schulreformen im Mehrebenensystem erhöht sich durch ein inter- und intragouvernementales Zusammenspiel dieser Teilprozesse zusätzlich. Dieser inhaltlichen, horizontalen Sequenzierung von Reformsträngen und der vertikalen

¹³ Der Ausdruck stammt aus der Strömungsforschung.

Interdependenz mehrerer Reformstränge erwächst die Nicht-Linearität von Reformen“.

Reformpädagogische Begriffe wie „Ganzheit“ oder auch „Gemeinschaft“ führen nicht weiter. Auch die Rhetorik des „Kindgemässen“ ist kein Anker der Reform. „Der Modus von Schulreformen im Mehrebenensystem“ muss verstanden werden „als ein oszillierendes Zusammenspiel, in welchem sich einzelne Sequenzen und Stränge innerhalb und zwischen den Systemebenen gegenseitig bedingen“ (ebd. S. 380/381).

Staatliche Schulreformen stellen also ein komplexes und dynamisches Wirkungsgeflecht dar (S. 386). Veränderungen sind nicht zu jeder Zeit möglich. Politische Entscheidungen brauchen ein „window of opportunity“, wenn sie Zustimmung finden wollen (S. 395). Politik findet nicht im luftleeren Raum statt, sondern ist eingebettet in grössere Kontexte, aus denen sich Entscheidungssituationen ergeben oder auch nicht.

Vier verschiedene Wirkungsfaktoren können übergreifend angenommen werden:

- Kontext und allgemeine situative Bedingungen
- Konkrete Problemlagen
- Inhaltliche und organisationale Konstruktion von Reformkonzepten
- Die politische Sensibilität, das strategische Kalkül und das kommunikative Geschick von zentralen Reformakteuren (S. 396).

Akteure handeln in Situationen, die mehr oder weniger stabile Kontexte voraussetzen. Bildungsreformen müssen auch für ein grösseres Publikum plausibel erscheinen und nicht nur in den pädagogischen Professionen Rückhalt haben. Oft wird dieser Rückhalt nicht durch bildungspolitische Vorgaben erreicht, sondern durch das Eingehen auf konkrete Problemlagen. „Reform“ heisst dann, eine aussichtsreiche Lösung vor Augen zu haben, in die investiert werden kann.

Jede Reform hat Risiken, aber auch Bedingungen für Gelingen und Scheitern. Eine wesentliche Bedingung ist das Know-how derjenigen Akteure, die die Reform tragen. Vom Geschick, von der Sensibilität gegenüber dem Feld und von der Lernfähigkeit hängt der Erfolg wesentlich ab. Ausserdem muss jede Reform einen Fokus oder ein zentrales Anliegen haben, mit dem sich die Agenda besetzen lässt.

Das bildungspolitische Anliegen in der Zürcher Dissertation war die Etablierung von Schulleitungen in teilautonomen Volksschulen. Die Reform sollte eine Führungsebene etablieren in einem Bereich, der bislang weitgehend egalitär organisiert war. Dieser Prozess brauchte eine gewisse Aufbruchstimmung, das Ausprobieren verschiedener Modelle in eigenen Versuchen und ausreichend Ressourcen.

Die Schulen waren nicht angehalten, per Erlass Leitungen zu etablieren, vielmehr konnten sie auf Beispiele zurückgreifen, die eigens für diese Reformen entwickelt worden sind. Sie standen also nicht einfach einer staatlichen Forderung gegenüber, sondern konnten sich auf eine bereits bewährte Praxis beziehen, die sie dann jeweils für sich weiterentwickelten.

Aber auch das wäre nicht möglich gewesen ohne „lokalen Handlungsdruck“ (S. 400). Eingespielte soziale Systeme verändern sich nicht ohne Problemdruck, der auf verschiedene

Weise erzeugt werden kann. In diesem Fall entstand der Druck durch die Einführung neuer Steuerungssysteme im gesamten Verwaltungsbereich, aber auch durch konkrete Situationen, vor allem in den Städten, für die Schulleitungen als aussichtreiche Lösungen angesehen wurden.

- Der Prozess insgesamt nahm eine Zeit von mehr als zehn Jahren in Anspruch und führte letzten Endes in allen Kantonen zu Erfolgen.
- Die Bedingung war, dass die jeweiligen Reformprozesse auf die lokalen Bedingungen eingestellt werden konnten und sich entsprechend korrigieren liessen.
- Am Ende waren etablierte Schulleitungen vorhanden, die nicht einfach den ursprünglichen Zielsetzungen entsprachen, sondern im Prozess herausgebildet wurden.

Dahinter standen kein Masterplan, sondern intuitive Ideen, mehr oder weniger plausible Hypothesen und der Durchhaltewille, trotz Widerstand ein Ziel zu erreichen. Entscheidend war die Erfahrung *im Prozess*, nicht einfach die Treue zur Idee, die sich nachfolgenden Erfahrungen anpassen muss, wenn sie glaubwürdig bleiben will. Das sieht keine gängige „Reformpädagogik“ vor.

5. Schlussfolgerungen für künftige Entwicklungen

Im Bildungsbereich ist der Staat nur Monopolist, kein Meta-Akteur für Gerechtigkeit, wie in der auf die Bismarck'schen Lösungen fixierten deutschen Bildungspolitik oft angenommen wurde (Oelkers 2006). Der Monopolist beherrscht nicht etwa das eigene System, das auf die zunehmende Verdichtung der Verwaltungsnormen nicht gleichsinnig reagieren kann. Nicht selten sind die Wirkungen paradox, vielfach folgen sie nicht den politischen Intentionen und oft steht die Komplexität des Systems der guten Absicht entgegen.

Das Bildungssystem kann also nicht einfach das Postulat Chancengleichheit „umsetzen,“ wie immer wieder gefordert wird. Das hat auch konzeptionelle Gründe: Der amerikanische Bildungssoziologe James Coleman (1975) hat dargelegt, dass der Ausdruck „equal educational opportunities“ nicht brauchbar sei, weil weder die Ressourcen für den Input der schulischen Bildung noch die Ergebnisse je „gleich“ sein könnten. Worum es nur gehen könne, sei die Reduktion der *Ungleichheiten*, nicht das Streben nach Gleichheit. Die Handicaps bestimmter Gruppen von Schülern können bearbeitet und wenn möglich auch beseitigt werden, „Gleichheit“ dagegen ist kein Ziel der Bildung, das erreichbar wäre.

Doch welche Erfahrungen hat man damit gemacht? „Gerechter“ wurde es nicht, jedenfalls nicht mit Massnahmen, die genau darauf abzielten. In den Vereinigten Staaten haben weder Quoten noch staatlicher Bustransport oder Bildungsgutscheine wirklich zu mehr Gerechtigkeit geführt. Auch die gezielte Beeinflussung der sozialen Zusammensetzung von Schulen wie in „Charter-Schools“ hat keinen grundlegenden Wandel bewirkt.

Aus diesen Erfahrungen lassen sich Lehren ziehen: Jede Zwangsmassnahme zur Verbesserung des Systems kann unterlaufen werden und wenig durchdachte, dafür arrogante Reformstrategien werden am Widerstand der Basis scheitern. Medialen Zuspruch zu völlig überhöhten Zielsetzungen sorgt nur für Enttäuschungspotential und die Pointe dabei ist, dass

die schlechten Erfahrungen nicht dazu führen, die Ziele preiszugeben. Man kann einfach nur auf die nächste Gelegenheit warten.

Vielleicht kann man ja auch bescheidener ansetzen: Schulen schaffen mit ihren Abschlüssen den Zugang zur Gesellschaft und zum Arbeitsmarkt. Wenn man Bildung über die Lebensspanne sieht, dann ist entscheidend, was danach passiert. Deshalb sollte man, Durchlässigkeit vorausgesetzt, besser von der Nutzung von Lebenschancen sprechen. Darauf kann und muss die öffentliche Schule, so gut es geht, vorbereiten, was dann auch heisst, ihre eigene Bedeutung auf das reduzieren, was sie wirklich leisten kann.

So vage kann man nicht schliessen. Was wären sinnvolle Entwicklungsaufgaben für die Zukunft? Und was wird aus dem Tagungsthema, also dem Streben nach mehr Bildungsgerechtigkeit? Die zweite Frage lässt sich so beantworten: Gerechtigkeit ist ein Massstab für das Zusammenleben, dem die Schulen wie alle Institutionen folgen müssen, aber es ist ein Massstab der Kritik, nicht oder nur in diesem Sinne der Steuerung, und die Kritik muss gegenüber jedem System möglich sein. Das „one best system“ als Projekt der amerikanischen Schulgeschichte (Tyack 1974) ist nie entstanden.

Die erste Frage kann so eingeleitet werden: Die Institutionen der Bildung haben nicht nur Qualifizierungsaufgaben, sondern wirken mit einem nicht genau bestimmbareren Mehrwert auch für Öffentlichkeit und Gesellschaft. Dazu dient gerade die Allgemeinbildung, also eine Gesamterfahrung von unterschiedlichen Fächern und Wissensgebieten, die nicht einfach gegebene Interessen bedient und Lernhorizonte schaffen kann, die ohne Schulbildung nicht vorhanden wären. Dabei gibt es wohl Streueffekte, aber immer auch einen verlässlichen Mittelwert oder ein Minimum an gemeinsamer Bildung.

In der liberalen Demokratie wird Bildung als öffentliches Gut verstanden, das der Staat mit Hilfe von Lehrplänen definiert. Das ist oft als technokratisch kritisiert worden, was der politischen Funktion von Lehrplänen aber nicht gerecht wird. Mit ihnen soll gesichert werden, dass zwischen den Generationen die einmal erreichten Bildungsniveaus nicht verloren gehen und stetig verbessert werden können.

Wie erfolgreich das war, lässt sich etwa an der Alphabetisierungsrate seit dem 18. Jahrhundert zeigen. Ein weiterer Indikator ist die stete Zunahme universitärer Bildung in den vergangenen Jahrzehnten. Auch die Erfüllung der Schulpflicht über Generationen und die gesellschaftliche Akzeptanz des Schulwesens sind dafür aufschlussreich. Es gibt weltweit keine Gesellschaft ohne Schulen und wo der Schulbesuch behindert wird, etwa in Krisengebieten, gilt das zu Recht als Frevel an der nachwachsenden Generation.

Davon zu unterscheiden sind Ideen, Bildung auf praktische Gemeingüter zu beziehen, die kooperativ ausgehandelt und bestimmt werden.¹⁴ Diese Gemeingüter richten sich auf das Zusammenleben der Zukunft, in einer pluralen Gesellschaft, die zunehmend unter Globalisierungsdruck gerät und doch die lokalen Lebensformen nicht preisgeben kann. Ihre Gestaltung folgt nicht mehr einfach Traditionen und stellt hohe soziale wie kognitive Anforderungen, auf die sich auch Schulen einstellen können (Print/Lange 2012).

Das zeigen neue Fächer im Curriculum wie „Religion und Kultur“ im Kanton Zürich oder „Vie et Société“ im Grossherzogtum Luxemburg. Sie sind entstanden, weil das Zusammenleben in den Fokus der Bildungspolitik gerückt ist und Schulen über

¹⁴ Hinweise verdanke ich einem Vortrag von Rita Casale am 12. Mai 2016 in der Universität Zürich.

gesellschaftliche Probleme unterrichten sollen. Ähnliches gilt für die Ausweitung des schulischen Lernens in den lokalen Bildungsraum, in denen Schulen Kooperationen mit anderen Anbietern eingehen und so mehr bieten können als Unterricht.

Ohne staatliche Verschulung gäbe es keinen Garanten für die Erfüllung des Generationenvertrages, während auf der anderen Seite das soziale Zusammenleben nicht vom Staat vorgegeben werden kann und darf. Staatliche Schulen sind jedoch aufgefordert, dazu beizutragen, weil ohne Wissen und Lernerfahrungen der Zugang zu anderen Kulturen oder Religionen erschwert ist oder gar nicht erst entstehen kann (Parker 2003).

Ausgrenzungen im eigenen Land ohne Bildungschancen befördern Radikalisierungen¹⁵ und daran ändert kein PISA-Test etwas. Für die Gestaltung des Zusammenlebens sind andere Prioritäten als Leistungstests gefragt und die gesellschaftliche Integration verlangt ein politisches Verständnis von Bildung, das wohl Daten nutzt, aber auch mit Heterogenität und unterschiedlichen Geschwindigkeiten der Entwicklung umzugehen versteht. Wenn kein Kind zurückbleiben soll, dann fragt sich, wo die rote Linie gezogen wird und wer für die Einhaltung verantwortlich ist.

Zudem müssen unterschiedliche Lernwege angenommen werden und die Selbstständigkeit der Informationsbeschaffung vor Augen stehen. Was die künftige öffentliche Bildung von der Schule des 19. Jahrhunderts unterscheidet, erwächst aus dem Tatbestand, dass der Staat sein Bildungsmonopol wohl ausübt, aber nur noch in Grenzen auch überwachen kann. Die Schulpflicht ist nicht mehr gleichzusetzen mit einer weitreichenden Kontrolle des Lernens, das auf andere Medien ausweichen kann.

Andererseits werden Schulen auch weiterhin Ziele der öffentlichen Bildung verfolgen und dabei die Entwicklung der Demokratie vor Augen haben müssen. Es gibt keine andere Institution, die - soweit es geht - über qualifizierte langjährige Bildung und Abschlüsse mit Gegenwert für gesellschaftliche Integration sorgen und so auch die Folgen der Migration bearbeiten kann.

Literatur

A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform. A Report to the Nation and the Secretary of Education United States Department of Education by The National Commission on Excellence in Education. April 1983. Washington, DC: U.S. Department of Education 1983.

Appius, S./Nägeli, A.: Schulreformen im Mehrebenensystem. Eine mehrdimensionale Analyse von Bildungspolitik. Diss. phil. Universität Zürich. Institut für Erziehungswissenschaft. Ms. Zürich 2015.

Bertho, A. (2016): Les enfants du chaos. Essai sur le temps des martyrs. Paris: Edition La Découverte.

Coleman, J.S.: What is Meant by 'an Equal Educational Opportunity'? In: Oxford Review of Education Vol. 1, No 1. (1975), S. 27-29.

¹⁵ So die Studie von Alain Bertho (2016) über die verlorenen Kinder Frankreichs.

- Elmore, R.: School Reform from the Inside Out. Policy, Practice and Performance. Cambridge, Mass.: Harvard Education Press 2004.
- Gallie, W.B.: Essentially Contested Concepts. In: Proceedings of the Aristotelian Society Vol. 56 (1956), S. 157-198.
- Global School Rankings: Interactive Map Shows Standards of Education Across the Worlds. In: The Independent 13 May 2015.
<http://www.independent.co.uk/news/education/education-news/global-school-rankings-interactive-map-shows-standards-of-education-across-the-world-10247405.html>
- Greverus, J.P.E.: Ideen über das Schulwesen. Oldenburg: In der Schulzeschen Buchhandlung 1836.
- Hanushek, E.A./Woessmann, L.: Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain. Paris: OECD Publishing 2015.
- Maandag, D.W./Deinum, J.F./Hofman, A.W.H./Buitink, J.: Teacher Education in Schools: An International Comparison. In: European Journal of Teacher Education Vol. 30, No. 2 (2007), S. 151-173.
- Oelkers, J.: Gesamtschule in Deutschland. Eine historische Analyse und ein Ausweg aus dem Dilemma. Weinheim/Basel: Beltz Verlag 2006.
- Oelkers, J./Reusser, K.: Expertise: Qualität entwickeln - Standards sichern - mit Differenz umgehen. Unter Mitarbeit von E. Berner/U. Halbheer/St. Stolz. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung 2008.
- Organisation of School Time in Europe. Primary and Secondary General Education. 2014/15 School Year. Brussels: Eurydice 2015.
- Parker, W.C.: Teaching Democracy. Unity and Diversity in Public Life. New York/London: Teachers College Press 2003.
- Print, M.&D.Lange (Eds.): Schools, Curriculum and Civic Education for Building Democratic Citizens. Rotterdam NL: Sense Publishers 2012.
- Ravitch, D.: Solving the Mystery of the Schools. In: The New York Review of Books Vol. LXIII, Number 5 (March 24 - April 6, 2016), S. 34-36.
- Rizga, K.: Mission High. One school, How Experts Tried to Fail it, and the Students and Teachers Who Made it Triumph. New York: Nation Books 2015.
- Russakoff, D.: The Prize. Who's in Charge of America's Schools? Boston/New York: Houghton Mifflin Harcourt 2015.
- Stephani, H.: System der öffentlichen Erziehung. Ein nöthiges Handbuch für alle, welche an derselben zweckmässigen Antheil nehmen wollen. Zweite verbesserte und wohlfeilere Ausgabe. Erlangen: Bei Johann Jakob Palm 1813.
- Thiersch, F.: Ueber den gegenwärtigen Zustand des öffentlichen Unterrichts in den westlichen Staaten von Deutschland, in Holland, Frankreich und Belgien. Teil I/II. Stuttgart/Tübingen: Verlag der J.G. Cotta'schen Buchhandlung 1838.
- Tyack, D.: The One Best System. A History of American Urban Education. Cambridge/Mass.: Harvard University Press 1974.
- Von Türk, H.: Beiträge zur Kenntniss einiger deutscher Elementar-Schulanstalten, namentlich der zu Dessau, Leipzig, Heidelberg, Frankfurt am Mayn und Berlin. Leipzig: Bey Heinrich Gräff 1806.
- Voskamp, R./Dohmen, D.: Bildungssysteme im internationalen Vergleich. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung Band 77, Heft 2 (2008), S. 11-32.