

Bildungswesen Schweiz: Wie viel Eigenständigkeit macht Sinn und ist möglich?

Stefan C. Wolter

Die Bildungspolitik der Schweiz ist derzeit zwei gegenläufigen Trends ausgesetzt, die beide die Eigenständigkeit der bildungspolitischen Entscheidungsfähigkeit einzuschränken drohen. Auf der einen Seite gibt es Bestrebungen auf formellen oder informellen Wegen, die Bildung globalen Standards zu unterwerfen. Auf der anderen Seite haben sich vor allem in den Deutschschweizer Kantonen Kräfte formiert, die die seit der Verfassungsreform im Jahr 2006 erforderlichen Schritte zur Harmonisierung des Bildungsraums Schweiz rückgängig machen wollen. Während diese letzteren Bestrebungen die internationale Handlungsfähigkeit der Schweiz in Sachen Bildungspolitik unterminieren, stellen die internationalen Trends nicht nur Gefahren dar, sondern bieten auch Chancen, die die Schweiz und die Schweizer Bildungsinstitutionen allerdings aktiver wahrnehmen müssen, um ihre Eigenständigkeit zu bewahren.

The Swiss education policy is currently facing two trends that go in opposite directions and both threaten to limit the decision-making ability in education policy making. On the one side there are formal and informal attempts to subdue education to global standards. On the other side forces have been established particularly in the German speaking cantons who want to retract the progress in harmonization in the Swiss education area which has become required as a result of the reform of the constitution in 2006. Whereas this latter process undermines the international capacity to act of Switzerland in educational policy making, the international trends do not only represent dangers but also offer chances that Switzerland and the Swiss education institutions should seize more actively in order to beware their autonomy.

1. Zwei gegenläufige internationale Prozesse

Wenn man der Frage nachgeht, ob es Sinn macht, dass ein Kleinstaat wie die Schweiz sich ein eigenständiges Bildungswesen leistet, und ob es Sinn macht, sich ein solches leisten zu wollen, sind zwei gegenläufige internationale Prozesse zu beachten. Auf der einen Seite kann man wohl in keinem anderen politischen Feld ein so hohes Beharrungsvermögen starker nationaler und regionaler Eigenheiten beobachten, und zwar nicht nur in einer statischen Betrachtung. Überall wo Länder Regionen grössere Autonomie gewähren – man nehme das Beispiel der Devolution des Vereinigten Königreichs –, hat man schnell und in grossem Umfang die gewonnene Unabhängigkeit genutzt, eine möglichst eigenständige Bildungspolitik zu etablieren. Auf der anderen Seite haben internationale Organisationen verschiedenster Provenienz vermehrt die Bildung als ein neues Betätigungsfeld entdeckt, in dem sie internationale Benchmarks und Standards durchzusetzen versuchen, die in kleinem oder grösserem Umfang die Freiheitsräume nationaler Bildungspolitik zu beschneiden drohen.

Die Möglichkeiten eines Kleinstaats sind also nicht globalen Prozessen ausgesetzt, die nur in eine Richtung laufen. Weder spricht viel dafür, dass Bildungspolitik immer nationaler und regionaler wird, noch gibt es einen eindeutigen Trend, der mit einem Verlust nationalstaatlicher Hoheit einhergeht; beide Trends wirken gleichzeitig. Um abschätzen zu können, in welche Richtung sich der Spielraum nationaler Bildungspolitik in der Zukunft entwickeln wird, muss man deshalb beide Prozesse gut beobachten.

2. Inhalte und Strukturen

In ähnlicher Weise, wie diverse Kreise in der Schweiz versuchen, durch Volksbegehren jede Form von Schul- und Bildungsharmonisierung rückgängig zu machen, wirken sich auch die internationalen Einflüsse mannigfaltig sowohl auf Bildungsinhalte als auch -strukturen aus. Exemplarisch seien hier die beiden nach italienischen Städten benannten Programme erwähnt: Bologna und PISA. Mit der Bologna-Reform wurde ein europäischer Hochschulraum geschaffen, indem die Bildungsstrukturen, d.h. der Aufbau der Hochschulstudiengänge, harmonisiert wurden. Mit der Vorgabe, Studiengänge in Bachelor- und Masterstufen zu unterteilen und für Lerneinheiten mehr oder weniger normierte Punkte zu vergeben (ECTS),

wurde in die vorherige nationale Autonomie der Definition der Struktur, der Länge und des Aufbaus von Hochschulstudiengängen eingegriffen. Im Gegenzug erlaubte diese internationale Harmonisierung aber erst die massive grenzüberschreitende Mobilität von Studierenden, weil Bildungsleistungen einfacher von einer Institution auf die andere übertragbar wurden. Nicht verschwiegen werden darf der Umstand, dass die internationalen Harmonisierungsanstrengungen notwendig waren, damit auch der Wechsel von einer Schweizer Universität zur anderen ohne grossen Verlust möglich wurde und Anstrengungen unternommen wurden, Wechsel zwischen Hochschultypen zu erleichtern oder zumindest formell zu definieren.

Während Bologna nicht in die Inhalte der Hochschulbildung eingriff, hat es das seit 2000 laufende PISA-Programm in Bezug auf die Kompetenzen, die während der obligatorischen Schulzeit erworben werden, bewusst oder unbewusst getan. Man kann nicht übersehen, dass die Messung von lediglich drei Kompetenzen – Sprache, Mathematik und Naturwissenschaften – diese im Vergleich zu übrigen zu Recht oder Unrecht als wichtiger hervorhebt und es Kompetenzen, die nicht gemessen werden, deshalb auch schwieriger haben, sich ihren Platz im Lehrplan zu erkämpfen. In der Schweiz konnte dieser Dominanz des Gemessenen zwar widerstanden werden, aber in einigen OECD- und Nicht-OECD-Staaten konnte tatsächlich beobachtet werden, dass die in internationalen Leistungstests gemessenen Kompetenzen eine Vorzugsstellung erhielten. Zudem kann es sich ein Staat nicht mehr leisten, die Kompetenzen in Sprache, Mathematik und Naturwissenschaften so zu definieren, wie es ihm gerade passt. Wenn die vermittelten Kompetenzen keine PISA-Punkte ergeben, ist der Argumentationsnotstand zu gross. Positiv ist allerdings auch zu vermerken, dass erst durch das von der OECD lancierte Programm PISA in vielen Ländern eine heilsame Diskussion über die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des eigenen Bildungswesens eingesetzt hat. Etwas, das mit den durchaus vergleichbaren Leistungsmessungen früherer Jahre durch die nicht gouvernementale internationale Gesellschaft IEA nicht gelungen war. Der sogenannte PISA-Schock löste in einigen Ländern Reformen aus, die vorher schwer denkbar waren. Dazu gehört auch, dass sich die Bildungspolitik etwas von der reinen Inputsteuerung zu lösen vermochte und Kompetenzen und Outcomes stärker in den Fokus bildungspolitischen Handelns gerieten.

Auch wenn man sich solchen internationalen Prozessen nur schwer entziehen kann und man die Beschneidung nationaler oder gar regiona-

ler Freiräume beklagen mag, sollte nicht vergessen werden, dass solche Prozesse nicht nur Nachteile für das nationale Bildungswesen mit sich bringen. Wie sehr kann aber ein Kleinstaat überhaupt frei darüber entscheiden, sich solchen globalen Bewegungen anzuschliessen oder sich ihnen zu verweigern?

3. Eine globalisierte Welt bringt globalisierte Bildung

Eine fortschreitende Internationalisierung der Bildung tritt in einem Land wie der Schweiz in kleinerem oder grösserem Umfang aus mindestens vier Gründen fast automatisch ein. Zwei dieser Gründe haben mit der Mobilität der Bevölkerung zu tun, einer kann auf die Globalisierung der Wirtschaft zurückgeführt werden, und der vierte Grund hängt mit dem durch die Digitalisierung der Bildung erleichterten grenzüberschreitenden Zugang zu Bildungsangeboten zusammen. Letzteres wird besonders durch das schnell wachsende Angebot von sogenannten MOOC («massive online open courses») geprägt. Der massive Ausbau von Bildungsangeboten im digitalen Raum kommt einerseits den gewandelten Bildungsbedürfnissen grosser Bevölkerungskreise entgegen, schafft aber andererseits auch eine ganz andere Konkurrenzsituation unter den Anbietern, von denen die Bildungsnachfrager tendenziell wieder profitieren werden. Der «local hero», der sich seine Bildungskundschaft aufgrund des geografischen Distanzschutzes zu erhalten vermochte, gerät immer mehr unter Druck global auftretender Anbieter, die sowohl Distanz- und Zeitrestriktionen der Bildungsnachfrager als auch die Raumrestriktionen aufheben, denen ein klassischer Bildungsanbieter durch eine kurzfristig starre Zahl an Gebäuden und Hörsälen unterworfen ist. Die Schweiz hat gerade im Bildungswesen eine, international gesehen, gute Reputation. Die erleichterten Möglichkeiten, grenzüberschreitend Bildungsdienstleistungen zu nutzen, werden aber im Vergleich zu verschiedenen angelsächsischen Staaten noch in viel zu geringem Umfang ausgeschöpft. Und wer weniger auf dem globalen Bildungsmarkt tätig ist, der ist später auch eher gezwungen, externe Standards zu übernehmen, anstatt sie setzen zu können.

Die als dritter Grund genannte Globalisierung der Wirtschaft unterstützt das dank der Digitalisierung stark wachsende grenzüberschreitende Bildungsangebot zusätzlich. Während sich in der Vergangenheit lokale Bildungsanbieter auch deshalb am Markt behaupten konnten, weil ihre Abschlüsse bei der lokalen Wirtschaft bekannt und anerkannt

waren, ist dies bei einer globalisierten Wirtschaft immer weniger der Fall. International operierende Unternehmen setzen vermehrt auch auf Bildungsabschlüsse, ja praktisch Bildungsmarken, die selbst eine globale Ausstrahlung haben. Die leichtere Vergleichbarkeit von Abschlüssen hilft den Personalabteilungen bei der weltweiten Rekrutierung und schafft bei den Bewerbenden die Gewissheit, beim Konkurrenzkampf um konzerninterne Karrieren über gleich lange Spiesse zu verfügen. Sich dessen bewusst, drängen verstärkt Eliteinstitutionen des Bildungswesens mit global verfügbaren Angeboten in den Markt von Abschlüssen, die mit Fernstudium erzielt werden können, und schaffen somit neue Standards, denen kleine oder qualitativ weniger gute Anbieter, die bislang eher Nischenanbieter waren, wenig entgegensetzen haben.

Dies merkt auch die einheimische Bevölkerung, und zwar nicht nur jener Teil, der mit dem Gedanken liebäugelt, einen Teil oder die gesamte Erwerbskarriere im Ausland zu verbringen, was immer eine kleine Minderheit sein wird, sondern vor allem auch jener Teil, der weiss, dass aufgrund der globalisierten Wirtschaft auch Unternehmen in der Schweiz vermehrt entweder ausländische Besitzer haben oder selbst als Schweizer Unternehmen ausländische Entscheidträger in den Chefetagen haben. Nationale Bildungsabschlüsse, deren Inhalt und Qualität entweder nicht bekannt sind oder deren Wert als geringer als ausländische Abschlüsse eingeschätzt würden, wären schnell ein Nachteil für die einheimische Bevölkerung auf dem in- und ausländischen Arbeitsmarkt. Schon alleine dadurch werden nationalen Sonderzügen in der Bildungspolitik Grenzen gesetzt.

Die Schweizer Bildungspolitik gerät aber nicht nur durch den Teil der Bevölkerung unter Druck, der selbst mobil sein möchte oder in der mobil gewordenen Wirtschaft Fuss fassen will, sondern auch durch den Teil der Bevölkerung, der aus dem Ausland in die Schweiz eingewandert ist. Dieser Teil der Bevölkerung, der mittlerweile mehr als einen Viertel der Schülerschaft im Schweizer Bildungswesen ausmacht, hat zwar in unserer direktdemokratisch bestimmten Bildungspolitik wenig bis gar nichts zu sagen; aber dort, wo es keine Möglichkeit gibt, sich zur Gestaltung der Politik zu äussern («voice»), gibt es häufig doch die Gelegenheit, mit einem eigenen Bildungsangebot aus dem nicht zu beeinflussenden System auszusteigen («exit»). In einer repräsentativen Befragung der in der Schweiz lebenden Bevölkerung im Jahr 2012 haben wir denn auch feststellen können, dass Ausländer zwar in vielerlei Gebieten leicht andere

Vorstellungen von der Gestaltung des Bildungswesens haben als Schweizer, diese Unterschiede sich aber nirgends so stark manifestieren wie bei der Frage Gymnasium oder Berufsbildung (Cattaneo und Wolter, 2015).

4. Lehrlingsausbildung – vom Exot zum Exportschlager

Vergleicht man die Strukturen von Bildungswesen verschiedener Länder, dann fällt einem schnell auf, wie wenig sich, oberflächlich betrachtet, eigentlich die Strukturen von einem Land zum anderen unterscheiden: von der Vorschule über die Dauer und Struktur der Grundschule, der allgemeinbildenden nachobligatorischen Bildungsstufen bis hin zu den Hochschulen. Mit einer grossen Ausnahme, und zwar in dreierlei Hinsicht: Die Schweiz unterscheidet sich vom Rest der Welt nicht nur dadurch, dass sie den allgemeinbildenden Ausbildungstypen (Gymnasium, Fachmittelschule) ein zahlenmässig stärkeres Berufsbildungswesen entgegensetzt, sondern auch dadurch, dass dieses Berufsbildungswesen mehrheitlich betrieblich basiert (Lehre) ist und sich trotz steigender Maturitätsquoten in den 1980er- und 1990er-Jahren als erstaunlich robust erwiesen hat. Exemplarisch kann man als Gegenstücke unsere Nachbarstaaten anschauen, die entweder vollständig auf die Karte der Allgemeinbildung gesetzt haben (Frankreich und Italien) oder in denen die Berufsbildung sich auf dem Rückzug befindet (Deutschland) oder die betrieblich basierte Lehre im Vergleich zur vollschulischen Berufslehre nur die zweite oder dritte Wahl darstellt (Österreich). Diese nationale Eigenheit auf der Sekundarstufe hat auch ihre Konsequenzen in der tertiären Bildung, dem Stellenwert der höheren Berufsbildung etwa oder dem Umstand, dass in keinem Land der Welt ein derart hoher Prozentsatz der Universitätsstudierenden an einer Eliteuniversität eingeschrieben sind (Shanghai 200 Ranking).

Wenn man also einen Ort im Bildungswesen sucht, an dem die Schweiz es bislang erfolgreich geschafft hat, sich allen globalen Tendenzen zu widersetzen, dann ist es bei der Berufslehre, die im internationalen Vergleich der Bildungssysteme ein Exot geworden und geblieben ist. Dass dies möglich war, hat sicherlich damit zu tun, dass die Schweizer Bevölkerung ein ungebrochenes Vertrauen in die Wertigkeit von Lehrabschlüssen hat. Nach einer 2015 durch uns durchgeführten Bevölkerungsbefragung von 6000 Schweizerinnen und Schweizern wünscht sich eine grosse Mehrheit eher einen Lehrabschluss für ihre Kinder als eine universitäre Ausbildung (Cattaneo und Wolter, 2016). Bevor sich die Konsequenzen der Finanz-,

Wirtschafts- und schliesslich Fiskalkrise vor zehn Jahren manifestierten, war man sich aber gar nicht einig darüber, ob die Schweiz gut daran tat, sich hier einem eindeutigen internationalen Trend hin zur Allgemeinbildung zu verschliessen. Mittlerweile haben selbst amerikanische Experten die Berufsbildung schweizerischen Zuschnitts zum Goldstandard erhoben und die Besuche ausländischer Delegationen und Schweizer Projekte im Ausland weisen auf einen Exportschlager hin (Hoffman und Schwartz, 2015). Mit anderen Worten hat es ein Kleinstaat geschafft, dadurch, dass er sich dem internationalen Trend widersetzt hat, selbst zum Trendsetter zu werden.

5. Ausblick

Eine eigenständige Bildungspolitik wird für einen Kleinstaat wie die Schweiz auch in Zukunft möglich sein; die supranationalen Bestrebungen, direkt steuernd in die Bildungspolitik der Länder einzugreifen, sind hierzu (noch) zu schwach ausgeprägt. Dieser Spielraum sollte aber nicht zur Fehlmeinung verleiten, dass jeder nationale Sonderzug und jedes Abseitsstehen von internationalen Bewegungen und Prozessen für die Schweiz immer besser sein wird. Auf der einen Seite vergäbe man sich dadurch auch potenzielle Vorteile, die gerade für einen Kleinstaat ohne grossen Heimmarkt und mit oftmals zu kleiner kritischer Grösse ins Gewicht fallen können. Den Erfolg, den die Schweiz mit dem Beharrungsvermögen bei der betrieblich basierten Grundbildung international verbuchen kann, muss sich nicht automatisch bei allen anderen Bildungsentscheidungen wiederholen. Eigenständigkeit in der Bildungspolitik ist möglich, macht aber nur dann Sinn, wenn man einigermaßen gesichert davon ausgehen kann, dass sie auch erfolgreicher ist, als wenn man den globalen Trend übernehmen würde.

Die Prozesse schliesslich, die derzeit vor allem auf kantonaler Ebene zu beobachten sind – dass gewisse Kreise glauben, Eigenständigkeit zu bewahren, indem Stundentafeln und Schulzeiten autonom festgelegt werden können –, verhindern vieles, ohne Positives zu schaffen, und schaden schliesslich der Eigenständigkeit der Schweizer Bildungspolitik im globalen Wettbewerb.