



Karin Manz. *Schulkoordination ja — aber nicht so!: Die Anfänge der schweizerischen Schulkoordination (1960—1985)*. Bern: h.e.p. verlag, 2011. 367 S. ISBN 978-3-03905-753-5.

Reviewed by Lisa Gromala

Published on H-Soz-u-Kult (December, 2012)

## K. Manz: Die Anfänge der schweizerischen Schulkoordination (1960-1985)

„Schulkoordination ja – aber nicht so!“ lauten der Titel und zugleich ein Ergebnis der Dissertation von Karin Manz. Ziel der Arbeit ist es zu erforschen, wie eine Koordination des Schulwesens im föderalistischen Bildungssystem der Schweiz ermöglicht werden konnte. Fokussiert wird hierbei ein Mehrebenenmodell verschiedener Akteure auf politischer wie auch gesellschaftlicher Ebene in der Entstehungsphase der Schulkoordination in der Schweiz. Ihr erklärtes Ziel ist es zu ermitteln, wie im bildungspolitischen Feld „politische Entscheide entwickelt, begründet, propagiert und implementiert werden“ (S. 25). Den Ausgangspunkt der Untersuchung bilden die Anfänge der schweizerischen Schulkoordination sowie die Entstehung eines kantonalen Schulkonkordates in den Jahren 1960–1985, welche angesichts diverser ökonomischer und gesellschaftlicher Entwicklungen sowie staatspolitischer Gründe eine Harmonisierung des Schulwesens anstrebten. Insbesondere die schweizerische Binnenmigration wurde häufig als Argument für eine Schulkoordination angeführt, die über eine Angleichung der kantonalen Schulgesetze (zum Beispiel hinsichtlich der Anzahl der Schulwochen pro Schuljahr, Anzahl der Schuljahre bis zur Maturität, dem Schuleintrittsalter oder dem Schuljahresbeginn) geleistet werden sollte. Jedoch umfasste das Konkordat keine Sanktionsmöglichkeiten bei Nicht-Einhaltung. Als besonders spannend erweist sich die Rolle des intermediären Akteurs der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), der gemäß der Autorin eine Scharnierfunktion zwischen den beiden Ebenen des Bundes und der Kantone erfüllt und die Ausarbeitung des Konkordates initiierte. Um die bis dahin stark variierenden und unverbundenen Politi-

ken zwischen den Kantonen zu synchronisieren, gleichzeitig jedoch eine Zentralisierung der Bildungspolitik im föderalistischen System der Schweiz, die von den Kantonen abgelehnt wurde, zu vermeiden, setzte die EDK mit der Implementierung eines Konkordats auf eine Harmonisierung der Kantone, bei gleichzeitiger Beibehaltung der Entscheidungsmacht auf kantonomer Ebene. Die EDK agierte hinsichtlich ihrer politischen Verflechtungen somit sowohl in einer vertikalen wie auch einer horizontalen Ebene. Da eine solche Perspektive von Mixed Governance gerade Konflikte zwischen Ebenen zu untersuchen erlaubt, verwundert es allerdings nicht, dass realiter das Konkordat nicht konfliktfrei umgesetzt werden konnte, sondern dessen Inhalte intensiv diskutiert wurden und einige Kantone den Beitritt zum Konkordat verweigerten.

Im Weiteren interessiert nun, mit welchem Set an Theorien und Methoden die Autorin diese Konflikte untersucht. Gut gewählt scheinen hier die Ansätze der Policy-Analyse, Akteurstheorien (im Speziellen der Advocacy-Koalitionen-Ansatz nach Sabatier) und die historische Implementationsforschung. Für die Erhebung der Daten wurden Dokumentenanalysen und Experteninterviews genutzt. An manchen Stellen hätte man sich eine tiefergehende Analyse des Handlungsfeldes der Schweiz (beispielsweise zum Zustandekommen der Unterschiedlichkeit der „Belief-Systeme“ nach Sabatier) gewünscht, jedoch wurde das Material deskriptiv gut aufgearbeitet, sieht man sich zum Beispiel die Beschreibungen der relevanten Akteure, Ausführungen zu dem bildungspolitischen Diskurs über die Schulkoordination,

Beschreibungen zum Konkordat und den Prozess seiner Ratifizierung an.

Im analytischen Teil hebt die Autorin zwei Perioden des Wandels hervor (S. 261). Für die erste Periode zeigt Manz auf, dass die Initiierung einer Schulkoordination vermehrt als notwendig empfunden wurde. Forciert wurde die Schulkoordination insbesondere von der EDK, deren Motive sie in diversen gesellschaftlichen, ökonomischen und sozialen Entwicklungen bzw. Argumentationen verankert sieht. Jedoch begannen sich Widerstände gegen das Konkordat bzw. seine Ausgestaltung aufzubauen. Manz identifiziert an dieser Stelle zwei Koalitionen, die sich hinsichtlich ihrer „Belief-Systeme“ unterscheiden (S. 279). Die Koalition der „classe politique“ umfasste vornehmlich politische Akteure, denen auch die EDK zuzuordnen ist; diese Koalition wurde in der Umsetzung des Konkordates durch die Koalition der „veränderungsunwilligen Konservativen“ (S. 275) gebremst. Als beteiligte Akteure ermittelt die Autorin hier unter anderem Lehrkräfte, die mit Berufung auf ihre jeweiligen pädagogischen Überzeugungen, anstelle der staatspolitischen Argumente der „classe politique“, und kantonalen Traditionen, etwa in Fragen des Schuljahresbeginns, eine Implementationsverpflichtung des Konkordats ablehnten. Dies bietet einen interessanten Ausblick, da es einen Hinweis auf unterschiedliche Professionen mit jeweils individuellen Logiken liefert. Folge der Ablehnung der Inhalte durch verschiedene Akteursgruppen war letztlich der Nicht-Beitritt einiger Kantone zum Konkordat, dessen Ziele daher nicht umgesetzt werden konnten. Die zweite Periode umfasst eine Phase des Wandels, in dem „der Unmut über die Blockade des Koordinationsprozesses zum Zusammenschluss zu einer dritten Koalition im bildungspolitischen Feld geführt hat“ (S. 261). Diese vermochte letztlich über den Umweg einer Bundeslösung hinsichtlich eines umstrittenen Aspektes des Konkordates den Konflikt zu lösen und Konsens herzustellen. In einem letzten Kapitel zieht Manz einen knappen Vergleich zur aktuellen bildungspolitischen Situation in der Schweiz.

Die Autorin stellt die historischen Entwicklungen gut dar. Auch für Leserinnen und Leser, denen die bildungspolitischen Prozesse in der Schweiz in den 1960er- und 1970er-Jahren unbekannt sind, werden die Entwicklungen und Argumentationen nachvollziehbar.

Mit ihrer Forschungsfrage zur Entstehung der schweizerischen Schulkoordination untersucht Karin Manz einen Bereich der Bildungspolitik, der angesichts

der gegenwärtigen Herausforderungen von Chancengleichheit und der Sicherung schulischer Qualität hohe Bedeutung hat. Insbesondere die historische Perspektive kann wichtige Erkenntnisse liefern, um die Entstehung aktueller bildungspolitischer Prozesse und Entscheidungen zu verstehen. Jedoch ist dieser Bereich in der erziehungswissenschaftlichen Forschung bislang unterrepräsentiert. Wie in Arbeiten der Educational-Governance-Forschung zeigt sich auch hier die Attraktivität eines Mehrebenenmodells der Bildungspolitik, das die Mehrdimensionalität politischer Handlungs- und Entscheidungsprozesse berücksichtigt, die selten auf der Initiative eines einzelnen Akteurs beruhen, sondern stattdessen Interaktionen und Handlungskoordinationen beinhalten.

Karin Manz ermittelt die Strategie eines unverbindlichen kantonalen Konsenses, den die EDK mit der Einführung eines Konkordates anstrebte, um die von Kantonen erstrebte eigene Souveränität in der Bildungspolitik beizubehalten und eine unerwünschte staatliche Lösung abzuwenden. Auf der anderen Seite wurden die vom Konkordat betroffenen Gruppen von der EDK zu wenig involviert, wodurch ein Konsens gefährdet und die Ratifizierung erschwert wurde. Die Autorin identifiziert für die EDK eine „reaktive Politik“ (S. 286), was jedoch bezüglich der Deutungsprozesse, sowohl hinsichtlich der Organisation der EDK als auch in Bezug auf einzelne Akteure, weitere Fragen aufwirft. Durch die Verwendung des Belief-Ansatzes werden im Rahmen der Untersuchung insbesondere normative Aspekte in Form politischer Überzeugungen zur Charakterisierung einzelner Koalitionen genutzt. Fragen ließe sich (im Rahmen der durch die Quellen gegebenen Möglichkeiten) jedoch auch nach kognitiven Aspekten im Sinne von (nicht-) transportiertem oder nicht genügend zwischen den Akteuren verhandeltem Wissen. Zu untersuchen wäre somit, welche Akteure über welches Wissen verfügten oder auch nicht verfügten und wie sie dieses Wissen teilten bzw. verweigerten.

Ein weiterführender Ansatz scheint der erste kurze Vergleich mit den gegenwärtigen schweizerischen Diskussionen um das HarmoS-Konkordat im Abschlusskapitel, der einen Grundstein für folgende Untersuchungen legt. Es bieten sich hier weitere Fragen und Analysen an, insbesondere zu möglichen Ursachen einer scheinbaren Wiederholung politischer Prozesse. Insgesamt öffnet die Untersuchung den Blick für die Bedeutung historisch gewachsener (bildungs-)politischer Strukturen und vergegenwärtigt die Fruchtbarkeit der Nutzung einer historischen Analyse für die Erforschung aktueller politischer Entwicklungen.

If there is additional discussion of this review, you may access it through the network, at:

<http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/>

**Citation:** Lisa Gromala. Review of Manz, Karin, *Schulkoordination ja — aber nicht so!: Die Anfänge der schweizerischen Schulkoordination (1960—1985)*. H-Soz-u-Kult, H-Net Reviews. December, 2012.

**URL:** <http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=37913>

Copyright © 2012 by H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved. This work may be copied and redistributed for non-commercial, educational purposes, if permission is granted by the author and usage right holders. For permission please contact H-SOZ-U-KULT@H-NET.MSU.EDU.