

**Politik – Wissenschaft – Verwaltung.
Staatlichkeit in der Schweiz 1960–1990**

Veranstalter: Prof. Dr. Lucien Criblez / Dr. Christina Rothen / Thomas Ruoss - Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich

Datum, Ort: 08.04.2016–09.04.2016, Zürich

Bericht von: Carmen Flury, Universität Zürich, Institut für Erziehungswissenschaft

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts lässt sich in der Schweiz ein tiefgreifender Wandel von Staatlichkeit feststellen – so die These, die der interdisziplinären Autoren- und Fachtagung zugrunde gelegt wurde. Neue Praktiken, Expertenwissen als Grundlage politischen Handelns einzusetzen sowie der expandierende Einflussbereich öffentlicher Verwaltungen und das Zusammenspiel staatlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure im föderalistischen System der Schweiz sollten die empirische Basis bieten, das Konzept der Staatlichkeit auszuloten.

Den Auftakt bildete das Referat von CHRISTINA ROTHEN (Zürich) zur Genese wissenschaftlich orientierter Bildungsplanung in der Schweiz. Am Beispiel der Pädagogischen Abteilung Zürich, dem Amt für Unterrichtsforschung und dem Institut de recherche et de documentation pédagogique in Neuenburg analysierte Rothen den im Zuge wirtschaftlichen Wachstums und der Überzeugung sozialer Planbarkeit erfolgten Ausbau kantonaler Erziehungsdirektionen zu umfassenden Verwaltungsapparaten. Die genannten Forschungseinrichtungen hätten als Schnittstellen zwischen Wissenschaft und Verwaltung einerseits zur Verwissenschaftlichung der Bildungsverwaltung und andererseits zur „Veradministrierung“ der Bildungswissenschaft geführt, indem ein Grossteil der Bildungsforschung in die Amtshierarchie der öffentlichen Verwaltung eingebunden worden sei. Wie Rothen aufzeigte, konnten die Ergebnisse aus Schulversuchen in Bern und Zürich keine eindeutige Entscheidungsgrundlage bieten und enttäuschten die Hoffnung auf Komplexitätsbewältigung im Bildungswesen durch wissenschaftliche Zugänge. Diese Desillusionierung lasse

sich an der seit den 1980er-Jahren unter politischem Druck vollzogenen Redimensionierung der Ämter und Zusammenführung von Abteilungen nachvollziehen.

MICHAEL GEISS (Zürich) referierte zur Genese staatlichen Engagements in der Erwachsenenbildung und orientierte sich dabei an der 1951 gegründeten Schweizerischen Vereinigung für Erwachsenenbildung (SVEB). Diese habe eine staatlich regulierte und subventionierte Verankerung der Erwachsenenbildung als quartären Sektor im Schweizerischen Bildungssystem intendiert und sich auf Konzepte der OECD und UNESCO bezogen. Die SVEB sei abhängig von den Geldern der Kulturförderstiftung Pro Helvetia des Bundes gewesen und strebte nach einer direkten Subventionierung der Erwachsenenbildung durch den Bund, der jedoch über keine entsprechenden Kompetenzen verfüge habe. Im Zuge der Weiterbildungs- und Technologieoffensive des Bundes und des „Fachkräftemangels“ in den 1980er- und 1990er-Jahren sei der Weiterbildung eine hohe Relevanz zugesprochen worden, um im beschleunigten technologischen Wandel bestehen zu können. Zugleich habe die SVEB mit der Modularisierung und Zertifizierung von Aus- und Weiterbildungsgängen formalisierte Kriterien geschaffen als Grundlage für ein staatliches Engagement. 1999 wurde mit der Totalrevision der Bundesverfassung die Erwachsenenbildung in den Kompetenzbereich des Bundes gestellt.

RAHEL BÜHLER (Zürich) untersuchte in ihrem Referat den Wandel des Politikfelds Jugend in der Schweiz zwischen 1960 und 1980. Die Einrichtung der eidgenössischen Kommission für Jugendfragen 1978 bilde den Abschluss eines Wandlungsprozesses, in dessen Verlauf die Jugendlichen in den Fokus staatspolitischen Interesses rückten. Bühler zeichnete diesen Prozess einerseits als institutionellen Wandel nach und thematisierte andererseits einen diskursiven Bruch in der öffentlich-medialen Wahrnehmung von Jugend. Einen Höhepunkt habe die gesellschaftspolitische Forderung nach einem Bundesengagement in der Jugendpolitik im Nachgang der 68er-Unruhen erreicht, die Bühler als kritisches Ereignis hervorhob. Sie habe die Aufmerksamkeit einer breiten Öff-

fentlichkeit auf die Bedürfnisse und Interessen der als fremdartig perzipierten Jugendlichen gelenkt. Bühler wertet die seit den 1970er-Jahren vollzogene Neukonzeption als Paradigmenwechsel in der Jugendpolitik, die zwar weiterhin fürsorgliche Elemente enthalten, erstmals aber auch partizipative Vorstellungen integriert habe. In der Diskussion wurde die weiterführende Forschungsfrage nach der tatsächlichen Umsetzung des Ideals aktiver politischer Mitgestaltung durch Jugendliche aufgeworfen.

PETER-PAUL BÄNZIGER (Basel) thematisierte den Wandel im öffentlichen Gesundheitswesen der Schweiz an den Beispielen der miteinander verschränkten Bereiche der Aids- und Drogenpolitik. Unter dem Begriff des „Aids-Exceptionalism“ wird der Aidsproblematik die Rolle als Katalysator für die Implementierung neuer Dispositive im Gesundheitswesen zugeschrieben. Bänziger leistete eine Differenzierung der Normalisierungserzählung, indem die Geschichte der Aidspolitik nicht als linearer Prozess von repressiven zu präventiven Strategien erzählt wurde, sondern als ständiger Aushandlungsprozess in einem komplexen Gefüge, das öffentliche Institutionen, Wohltätigkeitsorganisationen, Wissenschaftler, soziale Bewegungen und supranationale Akteure umfasst. Obwohl in den 1980er-Jahren die dominante Prohibitionspolitik gegen Drogenkonsum durch Ansätze der „Harm Reduction“ ersetzt worden seien, sei Ordnungspolitik in Form von Repression und Marktregulierung bis heute erhalten geblieben. Derweil sei der Präventionsgedanke im Kontext der Austeritätspolitik sowie aufstrebender nationalkonservativer und neoliberaler Kräfte zunehmend unter Druck geraten. Mit den neuen Therapiemöglichkeiten gegen Aids zeichne sich indessen ein Paradigmenwechsel zu „Biomedical Health“ ab.

SIMONE CHIQUET (Bern) richtete ihren Blick auf die beteiligten Akteure im mehrjährigen Aushandlungsprozess um einen Verfassungsartikel für Konjunkturpolitik in den 1960er- und 1970er-Jahren. Die Verflechtung kollektiver und individueller Akteure aus Wissenschaft, Wirtschaft, Verwaltung, Parlament und Bundesrat gestalten die analytische Trennung von Verwaltung und Regie-

rung schwierig. In der idealtypischen Vorstellung der Exekutive sollte der Legislationsprozess in voneinander gesonderte Teilschritte gegliedert sein: Von der Analyse durch wissenschaftliche Experten über die juristische Ausarbeitung eines Entwurfs zur politischen Wertung durch Bundesrat und Parlament. Wie Chiquet aufzeigen konnte, seien in der Praxis jedoch wiederholt dieselben Akteure in den verschiedenen Etappen involviert. Die permanente Präsenz derselben Experten münde in einen langsam fortschreitenden Prozess mit sich wiederholenden Debatten und immer wieder hervorgebrachten, ausdifferenzierteren und neu gewichteten Argumenten. Der schliesslich zustande gekommene parlamentarische Konsens scheiterte 1975 knapp am Ständemehr.

Der Schweizerischen Steuerpolitik widmete sich GISELA HÜRLIMANN (Zürich). Unter dem Konzept der „strength of fiscal ties“ wird der fiskalische Gesellschaftsvertrag als Solidaritätsverbund zwischen Individuen, Haushalten, Unternehmen und staatlichen Institutionen verstanden. Die Verflechtung vom Bundesstaat mit kantonalen und kommunalen Besteuerungen bilde dabei eine Vielzahl an Steuerwelten. Auf einer transnationalen Ebene sei die Teilnahme an grenzüberschreitenden Märkten und Mitgliedschaft in supranationalen Wirtschaftsräumen seit den späten 1960er-Jahre in fiskalpolitischen Überkommen und internationalen Harmonisierungen reflektiert worden, was zugleich die kantonale Steuerwettbewerbspolitik unter Druck gesetzt habe. Interkantonale Harmonisierungen seien innenpolitisch jedoch nur begrenzt durchsetzbar gewesen gegen das Beharren auf kantonale und kommunale Steuerautonomie. Über die internationalen Bemühungen um marktkonforme Fiskalpolitik im Hinblick auf einen gemeinsamen, supranational organisierten Handelsraum und der Kritik an der Steueroase Schweiz habe der Bundesrat Mitte der 1960er-Jahre eine diplomatische Vermittlungsposition eingenommen, um sowohl an einer intra- wie auch einer internationalen Front über Fragen der Steuermoral und Steuergerechtigkeit zu verhandeln.

Der Beitrag von MATTHIAS RUOSS (Bern) bot Einblick in die Transformationsprozesse der Schweizer Altersvorsorge. Über die

Subventionierung der gemeinnützigen Stiftung Pro Senectute habe der Bund im Grunde ein Altersvorsorgesystem in Kollaboration staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure etabliert. Ruoss legte dar, wie in den 1970er-Jahren Betriebsökonominnen, Verwaltungswissenschaftler und Statistiker den Sozialstaat „in die Krise redeten“. Mit der 9. AHV Revision wurden neben der Pro Senectute nunmehr sämtliche gemeinnützigen Altershilfeorganisationen im Subventionssystem berücksichtigt. Die Pro Senectute habe folglich vermehrt als kundenorientiertes Sozialunternehmen auftreten müssen. Eine zweite Neuordnung des public-private mix folgte 1998 mit der Delegation der Vergabe staatlicher Subventionen an die Pro Senectute. Die leistungsorientierte Subventionierung der Kantonalkomitees habe zwischen diesen eine Wettbewerbssituation geschaffen, in deren Folge sie sich zunehmend auf kostenpflichtige Angebote konzentrierten. Ruoss machte andererseits Kontinuitäten aus, die den beschriebenen Sozialstaatswandel überdauerten: Die Neuordnungen tangierten nicht die Ergänzungsleistungen, die als individuelle Finanzhilfen bis heute allein durch die Pro Senectute an bedürftige Senioren ausgerichtet werden und einer nicht an Leistungsverträge gebundenen Bundessubvention unterliegen.

LUCIEN CRIBLEZ (Zürich) behandelte die Stipendienpolitik der Schweiz in den 1960er- und 1970er-Jahren, die er als exemplarische Entwicklung einer föderalistischen Bildungspolitik wertet. Der Bund habe hierbei kaum politische Steuerung ausgeübt und in subsidiärer Funktion Subventionen an die Kantone vergeben. Der kantonalen Entscheidungsautonomie in der Stipendienpolitik standen lediglich die interkantonalen Harmonisierungsbestrebungen der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) gegenüber. Mit Thesenpapieren und Empfehlungen hätten diese versucht, die Kantone zur freiwilligen Harmonisierung zu bewegen. Im Rahmen des „kooperativen Föderalismus“ sollten die kantonalen Hoheitsrechte bewahrt bleiben und die offenen Fragen in der Stipendienpolitik über stärkere horizontale Kooperation zwischen den Kantonen und verstärkter vertikaler Verflechtungen zwischen Bund und Kantonen bearbeitet werden. Rund fünfzig

Jahre nach dem ersten Entwurf eines Stipendienkonkordats wurde ein solches 2009 durch die EDK verabschiedet. Gegenläufige Tendenzen in Form von Bestrebungen zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen machte Criblez Mitte der 1960er-Jahre sowie 2004 in der erfolgreichen Rekantonalisierung der Finanzierung von Ausbildungsstipendien auf der Sekundarstufe II aus.

URS GERMANN (Bern) behandelte in seinem Beitrag die progressive Heimpolitik des Bundes seit Mitte der 1960er-Jahre, die als „Entwicklungshilfe im Innern“ die Voraussetzung für die Herauslösung des Heimsektors aus einer langen Phase der Prekarisierung gewesen sei und die finanzielle Basis für ein gewandeltes Erziehungsverständnis geschaffen habe. Aus der Kooperation von Verwaltungsbeamten, Heimleitern und sozialwissenschaftlichen Experten sei eine reformtreibende Koalition entstanden, welche die Erziehungsanstalten im Unterschied zur „Heimkampagne“ nicht von aussen angegriffen, sondern eine inkrementelle Modernisierung und finanzielle Stabilisierung des Heimsektors angestrebt hätten. Ger mann zeigte auf, wie eine neue Gesetzesgrundlage 1966 ein Anreizsystem etablierte, das noch vor dem Aufstieg neoliberaler Positionen über „Lenkungs-subsidien“ Verbesserungen der Zustände in den Heimen und eine Professionalisierung des Personals vorangetrieben habe.

THOMAS GEES (Bern) beschäftigte sich mit der Schweizer Wissenschaftspolitik, die sich als eigenständiges Politikfeld zur Förderung und Koordination der Forschung und Hochschulen seit den 1950er-Jahren formierte und in den 1960er-Jahren massgeblich durch Impulse und Konzepte internationaler Bildungsorganisationen zur Überwindung des „technical gap“ mitgeprägt worden sei. Gees argumentierte, die föderalistische Struktur der Wissenschaftspolitik sei innerhalb der „Mehrebenenrealität“ der Schweiz mit „Reformbremsen“ ausgestattet, die in den 1970er-Jahren zu einer Phase weitgehender Stabilität führten. Ende der 1980er-Jahre hätten Diplomanerkennungsvereinbarungen im europäischen Bildungsraum eine erneute Dynamisierung des nationalen Systemgefüges in Form von Harmonisierungsbestrebungen bewirkt. Die schweizerische Mitwirkung in

internationalen Bildungsorganisationen wie UNESCO, Europarat und OECD seien Ausdruck dessen, dass die eigene Wissenschaftspolitik massgeblich als Teil der europäischen verstanden wurde.

FLAVIAN IMLIG (Zürich) behandelte die staatliche Rechenschaftslegung im Kanton Luzern, die eine Schnittstelle von Verwaltung, Exekutive und der vorberatenden parlamentarischen Kommission bildet. Imlig konnte in seiner Untersuchung von Form, Inhalt und Prozess der Rechenschaftslegung im diachronen Wandel darlegen, wie die Publikationen der Verwaltung neben operativer Rechenschaft auch zunehmend die Funktion prospektiver politischer Planung erfüllen sollten. Vor dem Hintergrund des vermehrt als Dienstleister agierenden Staates mit wachsenden Verantwortungsbereichen kam die politische Forderung auf, Bevölkerung und Medien eingehender über die Tätigkeit der Kantonsregierung und -verwaltung zu informieren. Damit sei ein grundlegender Wandel der inhaltlichen Gliederung einhergegangen, die sich nun weniger an der verwaltungsinternen Hierarchiestruktur orientierte. Die Berichte sollten für eine breite Bevölkerung verständlich sein und sich auf die wesentlichen Punkte konzentrieren. Damit verbunden war die Frage, welche Elemente der Rechenschaftslegung den Bemühungen um Transparenz, Verständlichkeit und Reduktion zum Opfer fallen sollten.

Die Praktiken der Steuerung und Beschränkung von Migration in der Schweiz in den 1960er- und 1970er-Jahren untersuchte MICHAEL MÜLLI (Basel). Die vor dem Hintergrund marktwirtschaftlich orientierter Migrationspolitik eingesetzten Techniken der Rotation, Plafonierung und Kontingentierung bildeten unterschiedliche Konfigurationen eines stabilen Grundmodus: Durch qualitative Grenzziehungspraktiken seien Bevölkerungsgruppen konstruiert und als „Andere“ markiert worden. Durch die Übersetzung in ein quantitatives Problem sei schliesslich ein „Ausländeranteil“ bestimmt und problematisiert worden. Im Mechanismus von Verbot und Ausnahme seien Rhetoriken der „Überfremdung“ mit dem gleichzeitigen Bedarf nach Arbeitskräften gegeneinander abgewogen und eine selektive Migration ange-

strebt worden. Mülli konnte aufzeigen, wie durch Expertenwissen und die Konstruktion statistischer Daten ein spezifisches Dispositiv von Migration generiert wurde, das Migrations- und Konjunkturpolitik miteinander verknüpfte und ein „Zuviel an Migration“ diskursiv als regierbaren Gegenstand erzeugte.

GANGA JEY ARATNAM (Basel) beschäftigte sich abschliessend mit der staatlichen Bearbeitung des in den 1950er-Jahren festgestellten „Fachkräftemangels“, der „ohne Beanspruchung allzu vieler ausländischer Arbeitskräfte“ bewältigt werden sollte. Als alternative Strategie sei versucht worden, durch Unterbinden der Rekrutierung hochqualifizierter Schweizer/innen durch ausländische Firmen den Brain-Drain zu stoppen. Zugleich wurden ausgewanderte Talente zurückgeholt und ein inländischer Talent-Turn angestrebt durch Mobilisierung der eigenen Talentreserve. Bis heute werde ein selektives Migrationsregime verfolgt, das die Rekrutierung hochqualifizierter Migrant/innen (HQM) befördere. Aratnam konnte in seiner quantitativen Analyse darlegen, dass damit eine soziale Überschichtung durch HQM, aber auch eine Unterschichtung durch wenig privilegierte BildungsausländerInnen verbunden sei, die als „splitted stratification“ beschrieben wurde.

Die Referierenden konnten mit ihren Beiträgen wichtige Forschungslücken schliessen. Staatlichkeit erwies sich als fruchtbare analytische Kategorie, um aus unterschiedlichen disziplinären Perspektiven politische, wissensspezifische und verwaltungstechnische Praktiken, Mechanismen und Prozesse zu untersuchen und beschreiben. Die Berücksichtigung der föderalen Struktur und der komplexen Figurationen staatlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure erwies sich als unerlässlich für eine adäquate Analyse von Staatlichkeit in der Schweiz. Andererseits scheint sich Staatlichkeit nicht in nationalstaatlichen Grenzen fassen zu lassen und erfordert die Mithinberücksichtigung einer supranationalen Ebene. Es galt eine transnationale Geschichte von Staatlichkeit zu schreiben, die zugleich die lokalen Konfigurationen der Schweiz fokussiert – ein Anspruch, dem die Referierenden in unterschiedlichem Mass

gerecht wurden. Die konstruktiven Kommentare und Plenumsdiskussionen brachten zusätzliche Inputs und warfen durchgängig die Frage auf, inwiefern sich in den Beiträgen Hinweise auf eine neoliberalen Wende finden lassen. Ein geplanter Sammelband bettet die überarbeiteten Beiträge in eine umfassende Auseinandersetzung mit dem Begriff der Staatlichkeit ein.

Konferenzübersicht:

Christina Rothen (Zürich): Innovation – Kommunikation – Administration. Genese der wissenschaftlich orientierten Bildungsplanung in Zürich, Bern und Neuchâtel, 1960–1990.

Michael Geiss (Zürich): Das All regieren. Weiterbildungspolitik in der Schweiz.

Rahel Bühler (Zürich): Eine neue Politik für eine neue Generation. Zum Wandel des Politikfelds Jugend in der Schweiz, 1960–1980.

Peter-Paul Bänziger (Basel): Transformation der schweizerischen Gesundheitspolitik an den Beispielen der Drogen- und Aidsthematik, 1960–2000.

Simone Chiquet (Bern): Auf der Suche nach einem neuen Konsens. Zu den Auseinandersetzungen um einen Verfassungsartikel für Konjunkturpolitik anfangs der 1970er Jahre.

Gisela Hürlimann (Zürich): Der moderne Gesellschafts- und Bundesvertrag. Steuerpolitik im Kontext von sozioökonomischem Wandel und föderalistischer Staatlichkeit.

Matthias Ruoss (Bern): Ökonomisierung des Gemeinnützigen? Neuordnungen des public-private mix in der Altersvorsorge Ende des 20. Jahrhunderts.

Lucien Criblez (Zürich): Bundesstaatliche Förderung und föderalistische Verantwortung – Zur Neuregelung der Stipendienpolitik in den 1960er-Jahren.

Urs Germann (Bern): Entwicklungshilfe im Innern. Die Heimpolitik des Bundes im Zeichen sich wandelnder Staatlichkeit, 1960–1990.

Thomas Gees (Bern): Viel Diskurs – wenig Steuerung. Schweizer Wissenschaftspolitik in

der Mehrebenenrealität.

Flavian Imlig (Zürich): Rechenschaft, Planung, Information. Prozesse, Formen und Inhalte der Luzerner Verwaltungsberichterstattung.

Michael Mülli (Basel): Kontingentierung von Migration. Zur Soziologie einer Regierungstechnik.

Ganga Jey Aratnam (Basel): Der Talent Turn und seine staatliche Begleitmusik: Doppelte Bildungstertiarisierung für den schweizerischen Arbeitsmarkt durch Migrations- und Bildungspolitik.

Kommentare: Daniel Speich-Chassé (Luzern), Thomas Widmer (Zürich), Andreas Hoffmann-Ocon (Zürich).

Tagungsbericht *Politik – Wissenschaft – Verwaltung. Staatlichkeit in der Schweiz 1960–1990*. 08.04.2016–09.04.2016, Zürich, in: H-Soz-Kult 14.06.2016.