

# Plattformen für Innovation, Transparenz und Konsensbildung<sup>1</sup>

---

SEBASTIAN BRÄNDLI

## 1. Einleitung

Leitbilder dienen Organisationen als Instrumente der Kommunikation, der Orientierung und der Identitätsfindung. Mögliche Adressaten von Leitbildern befinden sich innerhalb und ausserhalb der Organisationen. Im Rahmen der Führungslehre von Betrieben entstanden, werden Leitbild-Prozesse vermehrt auch im politischen Bereich angewandt. Das „Leitbild Schule Aargau“, das in den Jahren 1993 bis 1996 erarbeitet und verabschiedet wurde, steht als Beispiel eines solchen Prozesses. An ihm können die Möglichkeiten, die Chancen und Gefahren des Vorgehens thematisiert werden; auf eine Auseinandersetzung mit den Inhalten des Leitbildes soll hier verzichtet werden.<sup>2</sup>

Der soziale Wandel nötigt Organisationen aller Art grosse Anpassungsbereitschaft ab. Handlungsleitende Vorstellungen über Selbstverständlichkeiten, Zusammenhänge und Wirkungsweisen von Organisationen und ihrem gesellschaftlichen Umfeld werden immer weniger von Tradition(en) bestimmt. Gesellschaftliche und organisatorische Veränderungen bedingen Zielfindungsprozesse, neue Produktions- und Distributionsabläufe, neue Verhaltensmuster der Beteiligten. Wandlungsnotwendigkeiten solcher Art können krisenhafte Wesenszüge erhalten, spätestens dann ist die Führung der Organisation aufgerufen, einen Marschhalt

---

<sup>1</sup> Leitbilder als Teil politischer Entscheidungsfindungsprozesse (am Beispiel des Leitbildes „Schule Aargau“).

<sup>2</sup> Inhaltliche Beiträge zum Leitbild „Schule Aargau“ als Beschluss des Grossen Rates liegen vor, z.B. BÄHR 1996 und HELLER 1997.

anzuordnen, um die Beteiligten im Rahmen einer Standort- und Zielbestimmung für die weiteren Phasen zu rüsten.<sup>3</sup>

In diesem Sinne sind Leitbilder Instrumente der Identifikation, der Kohäsion und der Rückgewinnung von Handlungsfähigkeit in einer komplizierter und unübersichtlicher werdenden Umwelt; sie stellen adäquate Lösungsinstrumente dar, um Probleme zu artikulieren und zu lösen, welche die moderne Gesellschaft durch das Gewähren von Pluralität und von individueller Verantwortung einer sinnvollen Gesamtentwicklung entgegenstellt. Damit sind Leitbilder Instrumente der gesellschaftlichen und organisatorischen Integration.

## 2. Politische Leitbilder als Instrumente der Kooperation...

Ist eine Organisation politisch geführt und politisch legitimiert – sind im demokratischen Rechtsstaat Regierung und Parlament involviert –, so sind Konsensbildungsprozesse bei schnellem Wandel des sozialen Umfeldes anspruchsvoll. Der klassische Leitbild-Prozess, der in der überschaubaren Kleinfirma das Zusammengehörigkeits- und Wir-Gefühl von der Chefin bis zum Ausläufer innert kurzer Zeit (wieder)herstellt, gerät unter den Verhältnissen einer politischen Öffentlichkeit schnell in Schwierigkeiten, indem klassische Konsensfindungsverfahren der Politik – Anregung und Petition, Initiative, parlamentarische Instrumente, Vernehmlassung – mit den neuen, professionell(er) geführten Verfahren in Konkurrenz treten, sich teilweise ergänzen, möglicherweise aber auch behindern.

Trotz solcher Bedenken sind die Chancen eines politischen Leitbild-Prozesses unter Einhaltung bestimmter Regeln realistischweise im gleichen Masse vorhanden, wie sie auch in betrieblichen Kulturen gegeben

---

<sup>3</sup> Die Literatur zur Leitbildmethode ist umfangreich, insbesondere zu den Fragen der Methodik und Vorgehensweise; vgl. z.B. die bei ABÄCHERLI / WYRSCH 1996 zitierte Literatur. Wissenschaftlich wenig aufgearbeitet sind Fragen der methodologischen, epistemologischen und begriffsgeschichtlichen Situierung und Fundierung der Leitbildmethode, z.B. der Bezug zur Paradigma-Theorie (Th. S. KUHN 1962), zur "Imagologie" der 50er und 60er Jahre oder zum vielbeachteten Werk von Bouldon 1958.

sind; es ist in jedem Einzelfall abzuwägen, welche Chancen und Risiken ein Leitbild-Prozess beinhaltet. Festzuhalten ist, dass im politischen und vopolitischen Bereich die beteiligten Akteure wie überall Menschen mit Orientierungsbedürfnissen und –schwierigkeiten sind, die in der Auseinandersetzung nicht nur ein Ringen um Macht sehen, sondern vor allem auch Verständigungs- und Lernprozesse durchlaufen. Festzuhalten ist auch, dass gerade staatliche Fragen in aller Regel brisante gesellschaftliche Fragen sind, die durch Pluralisierung und Individualisierung besonders herausfordern, und dass deshalb auch das staatliche Kommunikationsrepertoire einer Modernisierung bedarf. Wie im klassischen Leitbild-Prozess gilt es also auch bei der politischen Leitbild-Entwicklung, eine Rückbesinnung auf Kernfunktionen bewusst zu machen, mögliche Widersprüche und Zielkonflikte zu erkennen und allfällige Regeln zu deren Bewältigung zu formulieren, zu lernen und anzuwenden; im Anschluss an solche Verständigungs- und Aushandlungsprozesse sind dann meistens auch die gesetzlichen Grundlagen im Sinne der verständigten Inhalte einer Revision zu unterziehen.

Selbstverständlich ist die Anwendung neuer Kommunikationsformen im staatlichen Bereich auch generell vor dem Hintergrund einer sich wandelnden und modernisierenden Staatlichkeit zu sehen. Insbesondere im Zusammenhang mit der Entwicklung hin zum "kooperativen Staat" (RITTER) sind akzeptanz- und orientierungstiftende staatliche Funktionen speziell gefragt, weil konstitutiv nicht mehr qua Macht sondern qua Überzeugung gesellschaftliche *settings* staatlich erreicht und garantiert werden sollen.<sup>4</sup> Leitbild-Prozesse im öffentlichen Bereich entpuppen sich so als Teil des neuen Instrumentariums eines Staates, der Innovation moderiert und im Rahmen von Planung Entscheide aushandelt. Andere interaktiv-partizipative Planungsverfahren im Kanton Aargau der letzten Jahre stellen z.B. die "Verhandlungen" um Standortdeponien oder die

---

<sup>4</sup> Die Literatur zum "kooperativen Staat" ist umfangreich, z.B. RITTER 1979 oder VOIGT 1995. – Die Modernisierung von Staatlichkeit wird – je nach soziologischem Paradigma – unterschiedlich beschrieben; bei den systemtheoretischen Ansätzen liegt der Akzent auf dem Verlust der Steuerungsfähigkeit der Gesellschaft durch das politische System (z.B. WILLKE 1992), bei den akteurstheoretischen – oder besser: interaktionstheoretischen – die zunehmende Komplexität und Interdependenz von Interaktionen der verschiedenen Akteure (z.B. VOIGT 1996).

Regionalplanung im Raume Zofingen-Aarburg, die unter dem Namen *synoikos* figuriert, dar.<sup>5</sup>

Das eigentlich innovative Element des aargauischen Leitbild-Prozesses im Bildungsbereich dürfte die hergestellte Verbindung zwischen dem für sich bereits innovativen Planungsrecht des Parlamentes mit einem weiteren, weiter ausgreifenden partizipativen Verhandlungsverfahren darstellen. Die so praktizierte Verhandlungsdemokratie – die sich sonst durch Vernehmlassungen und andere vorparlamentarische Verfahren<sup>6</sup> oft in die Sphären der Verbände und *pressure groups* verliert – konnte in diesem Fall durch ein breit abgestütztes Vorverfahren, kombiniert mit einer breiten Vernehmlassung, der Gefahr der Vereinnahmung durch Anspruchsgruppen möglicherweise entrinnen.

### 3. ... und der politischen Planung

Im Regierungsprogramm 1993-97 stellte der aargauische Regierungsrat die Erarbeitung eines Leitbildes „Bildungspolitik / Schule Aargau“ in Aussicht (in der Rubrik "Verzeichnis der wichtigsten Vorlagen an den Grossen Rat"). Mit dieser Ankündigung im Regierungsprogramm waren die wichtigsten Eckpunkte eines schulpolitischen Leitbildes bereits festgelegt: Es sollte ein "Leitbild" werden, also Elemente eines prozessorientierten, partizipativen Vorgehens enthalten, und das Geschäft war als "wichtige Vorlage an den Grossen Rat" konzipiert. In der genannten Rubrik kündigt der Regierungsrat hauptsächlich Vorlagen für eigentliche Änderungen gesetzlicher Grundlagen wie Gesetze oder Dekrete an. Unter den übrigen Geschäften figurierten 1993 weitere "Leitbilder" wie ein *Kulturleitbild*, ein *Leitbild für kantonale Jugendpolitik* und ein *Spitex-*

---

<sup>5</sup> Partizipative Standortplanung im Zusammenhang mit der Festlegung von Deponiestandorten ("Deponie-Demokratie"), wissenschaftliche Begleitung durch Ortwin RENN, vgl. RENN 1998; Regionalplanung *synoikos* ("Stadt an der Wigger"), wissenschaftliche Begleitung durch Peter BACCINI, vgl. BACCINI 1998.

<sup>6</sup> Zur Problematik der "vorparlamentarischen" Verfahren bereits Neidhart 1970 und LINDER 1979.

*Leitbild*; weitere Geschäfte waren mit *Konzeption*, *Gesamtkonzeption* oder *Bericht* bezeichnet.<sup>7</sup>

Im politischen Kontext erhalten Leitbilder oft Funktionen, die dem klassischen Leitbild-Verfahren fremd sind. So suggeriert bereits die Klassierung eines schulpolitischen Leitbildes als Vorlage zuhanden des Grossen Rates, dass nicht nur generelle Orientierungs- und Identifikationsleistungen, sondern auch die Erarbeitung von Prämissen für die Gesetzgebung sowie möglicherweise "harter" Plandaten Teil des Leitbild-Prozesses sein können. Die Abgrenzung von Leitbildern im engeren Sinne und "vorgesetzten" grundlegenden Dokumenten wird durch eine solche Vermengung schwierig, kann aber von den zuständigen Gremien gewünscht werden und im Einzelfall auch nützliche Dienste leisten, dies insbesondere dann, wenn Neuorientierungen arbeitsintensiv sind und durch klare (politische) Vorentscheide zusätzlich legitimiert und unterstützt werden können.

Die aargauische Kantonsverfassung von 1980 kennt eine ausdrückliche Planungskompetenz des Grossen Rates, indem § 79 Abs. 1 bestimmt: "Der Grosse Rat befindet über die grundlegenden Pläne der staatlichen Tätigkeiten, insbesondere die Richtlinien der Staatspolitik mit dem Finanzplan und die Gesamtpläne zur Raumordnung. Er kann Änderungen verlangen." Dieses Recht des Parlamentes stellt im gesamtschweizerischen Rahmen eine Innovation dar, die noch mit wenig Praxis und Tradition belegt ist. Zwar sind Instrumente wie Regierungsprogramm, Finanzplan oder auch die Raum- und Richtplanung in Bund und Kantonen teils schon bewährte politische Planverfahren, die den Parlamenten unterschiedliche Rechte einräumen, eine generelle und thematisch offene Plankompetenz eines Parlamentes als staatsleitende Funktion ist in der Schweiz aber noch ohne gefestigte Praxis. Die dadurch entstehende thematische Offenheit macht es möglich, die Leitbild-Arbeit und politische

---

<sup>7</sup> Regierungsprogramm 1993, S. 65f. Insgesamt wurden 56 Vorlagen aufgeführt, wovon 45 direkt Gesetze oder Dekrete betrafen. Neben den genannten Leitbildern gehörten zu den übrigen Geschäften: Gesamtkonzept Strafanstalt und Bezirksgefängnisse; Gesamtkonzeption Lehrerbildung; Bericht zur Privatisierung von Staatsaufgaben; Schulplanung für Berufe im Gesundheitswesen; Spitalkonzeption; Raumordnungskonzept; Richtplan.

Planung im engeren Sinne in einem gemischten Verfahren zu realisieren und in einem entsprechenden Dokument darzustellen.<sup>8</sup>

Eine solche Mischung ist Chance und Gefahr in einem: Chance, weil die offenen Leitbild-Prozesse für die kreative Findung der Planungsvorgaben nützlich sind, Gefahr, weil die Offenheit des Leitbild-Prozesses durch die Notwendigkeit, zu einer Vorentscheidung (Entscheidung für Planungsvorgaben) zu gelangen, eingeschränkt und belastet werden kann.

#### 4. Breites Spektrum möglicher Verfahren

Während der Vorarbeiten zum Projekt "Leitbild Schule Aargau" wurden zwei grundsätzliche Vorgehensalternativen entwickelt. Eine erste hätte darin bestanden, im Rahmen einer Expertenarbeit, unter Beizug weniger ausgewählter Fachleute und Führungspersonen, einen mutmasslich konsensfähigen Entwurf zu erarbeiten, der nachher in eine mehr oder minder umfangreiche Vernehmlassung hätte geschickt werden können. Innert nützlicher Frist wäre so ein konzises, durch die Vernehmlassung möglicherweise gestähltes Papier entstanden, das während seiner Entstehung allerdings nur wenigen Beteiligten Lernprozesse ermöglicht hätte. Die Verabschiedung eines so entstandenen Leitbildes durch Regierung und Parlament hätte der politischen Ebene wegen fehlender vorgängiger öffentlicher Diskussion eine arbiträre Position eingeräumt. Mit der Betonung der Machtfülle des Parlamentes wären wiederum unerwünschte Effekte auf die Motivation der Beteiligten und auf die Akzeptanz des Schlussdokumentes verbunden gewesen. Deshalb wurde ein anderes, aufwendigeres Verfahren gewählt. Hauptcharakteristika dieses Verfahrens waren eine breit angelegte Erarbeitung mit vielfältigen Diskussions- und Einbindungsmöglichkeiten von Behörden, Mitgliedern von Verbänden und Vertretern von politischen Parteien, ein umfangreiches Ver-

---

<sup>8</sup> Das Leitbild „Schule Aargau“ war auch als Antwort auf ein Postulat der Geschäftsprüfungskommission (GPK) konzipiert, das unter dem Titel "Neue Bildungspolitik" verlangte, dem Grossen Rat einen "Bericht über die hauptsächlichsten Ziele (...) der staatlichen Erziehungs- und Bildungspolitik zu unterbreiten", um damit zu sorgen, dass das Parlament über "sämtliche Pläne (...) des ED befinden kann"; als Begründung verwies die GPK auf die erwähnte Planungskompetenz des Grossen Rates.

nehmlassungsverfahren, eine umfassende Auseinandersetzung über die Inhalte in Erziehungs- und Regierungsrat, eine permanente intensive Öffentlichkeitsarbeit während des Erarbeitungsprozesses sowie die Behandlung des Schlusspapiers als Antrag des Regierungsrates im Grossen Rat und die Verabschiedung als Planungspapier gemäss Kantonsverfassung.<sup>9</sup>

## 5. Aufwendige Vorarbeiten und breite Vernehmlassung

Betrachtet man die Beschränktheit der Ressourcen, sowohl in zeitlicher als auch personeller und finanzieller Hinsicht, so erscheint das gewählte Verfahren als äusserst ambitiös. Vor allem der Einbezug von möglichst viel politisch und fachlich Betroffenen im Vorfeld der Arbeiten sowie der Versuch, den ganzen Prozess auch unter dem Aspekt der Öffentlichkeitsarbeit aktiv zu gestalten, bargen die Gefahr, das Fuder zu überladen: es mussten sehr viele Schnittstellen berücksichtigt werden, notwendige Abgrenzungen hatten politisch legitimiert zu werden und konnten nicht einfach technisch begründet werden. Auch lud das Fenster zur Öffentlichkeit Gegnerinnen und Gegner von Verfahren und Inhalten bereits frühzeitig ein, ebenfalls in aller Öffentlichkeit Vorstösse zu lancieren, Gedanken zu äussern, Positionen zu besetzen oder gar Parallelprojekte auf die Beine zu stellen.

Die zentrale Führungsrolle während des ganzen Prozesses lag beim Erziehungsdirektor, politisch und verfahrensmässig unterstützt durch die oberste aargauische Erziehungsbehörde, den Regierungsrat.<sup>10</sup> Die inhaltliche Aufbereitung der ersten Fassung wurde durch Fachkommissionen

---

<sup>9</sup> Das Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) kennt in § 54 den Gesamtbericht, der in einer Beziehung zum parlamentarischen Planungsrecht gemäss § 79 KV steht. Die Frage, ob das Leitbild ein Planungsdokument gemäss § 79 KV oder ein Gesamtbericht gemäss § 54 GVG darstellt, war immer umstritten, wurde zum Schluss vom Grossen Rat aber zu Gunsten der ersteren Interpretation entschieden. Vgl. auch EICHENBERGER 1986.

<sup>10</sup> Der aargauische Regierungsrat ist verfassungsmässig verankert als beratendes Gremium von Regierungsrat und Erziehungsdepartement. Unter dem Vorsitz des Erziehungsdirektors beraten zehn vom Grossen Rat gewählte Mitglieder (vier davon auf Vorschlag der Lehrerschaft) wichtige Vorlagen des Bildungswesens.

geleistet, in denen neben Mitgliedern des Erziehungsrates und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Erziehungsdepartementes auch Vertreter von Parteien und Verbänden Einsitz nahmen. Insgesamt arbeiteten während der ersten Phase über 50 Personen am Leitbild-Prozess mit. Ein Projektbeauftragter redigierte – ausgehend von den vom Erziehungsrat bereits diskutierten und erwählten Schlussberichten der einzelnen Fachkommissionen – den Text für eine erste Fassung, die in zwei Lesungen vom Erziehungsrat beraten und zu Händen des Regierungsrates verabschiedet wurden. Der Regierungsrat seinerseits setzte sich mit dieser ersten Fassung intensiv auseinander und gab sie frei zu Händen einer Vernehmlassung durch das Erziehungsdepartement.

Die Vernehmlassung wurde im Juni 1994 zur offiziellen Vernehmlassung an knapp hundert Organisationen geschickt. In der freien Vernehmlassung konnte sich jedermann zu Wort melden; das Dokument war allgemein zugänglich. Bis Ende Oktober gingen 385 Stellungnahmen ein, die in einem komplizierten Verfahren zu zählbaren Aussagen verarbeitet wurden (inhaltsanalytisches Vorgehen). Gleichzeitig erfolgte eine qualitative Auswertung, die die Autorschaft der Aussagen im Einzelnen festhielt und Gewichtungen ermöglichte (ABÄCHERLI/WYRSCH 1996, 263). Ausgehend von diesen Resultaten erfolgte durch den Erziehungsdirektor, unterstützt durch die Abteilungen des Departements und durch den Erziehungsrat, eine Revision der ersten Fassung. Diese zweite Erarbeitungsphase erfolgte in diesem Sinne departementsintern – unter Einbezug des Erziehungsrates. Hauptanliegen der Überarbeitung war, umstrittene Aussagen zu klären, Präzisionen und Korrekturen vorzunehmen, überhaupt dem Ganzen eine lesbarere Sprache zu geben. Dabei konnte vom Umstand profitiert werden, dass die Auseinandersetzung mit der ersten Fassung bei allen Beteiligten Lernprozesse ausgelöst hatte. Auch wurde angestrebt, eine schärfere Trennung zwischen strategischen Zielen (Leitsätze) und operativen Massnahmen zu erreichen. Als Resultat konnte – wieder über den Erziehungsrat – dem Regierungsrat eine zweite Fassung vorgelegt werden, welche der Regierungsrat – erneut nach intensiven Diskussionen – im Dezember 1995 verabschiedete und dem Grossen Rat mit dem Antrag auf zustimmende Kenntnisnahme der Leitsätze zuleitete.

## 6. Vorberatung in der parlamentarischen Kommission

Zur Beratung des Leitbildes setzte der Grosse Rat eine nichtständige Spezialkommission mit 17 Mitgliedern ein. Die Kommission tat sich mit der Fülle von Informationen und der Komplexität der Materie schwer. Insbesondere barg die von der Regierung angestrebte Trennung von strategischen und operativen Aussagen für einige Kommissionsmitglieder die Gefahr, dass eine abgekoppelte operative Sphäre der Regierung dann doch die Möglichkeit gäbe, ohne Rücksicht auf strategische Aussagen, Projekte und Entwicklungen in Angriff zu nehmen und zum Abschluss zu bringen. Ein Rückweisungsantrag – bereits in der ersten Kommissionssitzung gestellt – fand aus diesem Grunde zunächst eine knappe Mehrheit. Trotz dieses Vorentscheides war die Kommission gewillt, die Arbeit einer Detailberatung zu leisten. Teil der Detailberatung war die Durchführung von Hearings mit Expertinnen und Experten: mit Vertretern der Wissenschaft, ausserkantonalen Bildungsverwaltungen und internationaler Experten.<sup>11</sup>

Die Hearings trugen zur Klärung der Positionen und zur Konsensfindung bei. Es wurde erkannt, dass die anvisierten Ziele und die Aussagen zur Entwicklung von Schule und Gesellschaft sowie auch die verwendeten Begriffe dem Standard der Fachdiskussion entsprachen. Auch wurde klar, dass parteipolitische Standpunkte wenig zur Klärung beitrugen, dass vielmehr eine Überkreuzung parteipolitischer Positionen beim Vergleichen kantonalen Konstellationen festgestellt werden konnte. Die Kommission fand unter diesem Eindruck wieder stärker zu Gemeinsamkeiten zusammen, sodass die Leitsätze – teilweise korrigiert, teilweise ergänzt – als Antrag an das Plenum des Grossen Rates verabschiedet werden konnten. In seiner Stellungnahme zu den geänderten Anträgen stellte der Regierungsrat fest, dass keine grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten

---

<sup>11</sup> An den Hearings nahmen teil: Stewart Deuchar, Campaign for Real Education GB; Prof. Dr. Rolf Dubs, Universität St. Gallen; Christine Kübler, Präsidentin PK EDK; René Lichtsteiner, Personalchef ABB Schweiz; Andreas Marti, Generalsekretär ED Bern; Lilli Mühlherr, Pädagogin/ Expertin Gesundheitsbereich; Prof. Dr. Fritz Oser, Universität Freiburg i.Ü.; Thomas Stöckli, Gärtnermeister/Vertreter Aargauischer Gewerbeverband; Dr. Siegfried Uhl, Universität Konstanz; Prof. Dr. Heinrich Ursprung, Staatssekretär; Dr. Hans-Peter Zehnder, Präsident Aargauische Industrie- und Handelskammer.

ten mit dem Kommissionsergebnis bestünden. So konnten Kommission und Regierung gemeinsam in die Arena des Plenums steigen.<sup>12</sup>

## 7. Inhalt der Leitsätze

Es ist hier nicht der Ort, den Inhalt der von der Kommission erarbeiteten Schlussfassung der Leitsätze umfänglich darzustellen. Im Zusammenhang mit der methodischen Problematik politischer Leitbilder ist aber interessant, welche Leitbild-Anliegen sich beim Leitbild Schule Aargau zum Ende behaupteten. Insbesondere interessiert die Frage, in welchem Verhältnis im konkreten Fall eines funktionell gemischten politischen Leitbildes (Leitbild im engeren Sinne *und* staatsleitendes Dokument gemäss Kantonsverfassung) die beiden Grundanliegen zueinander standen: Behielten die im Leitbild-Prozess gemeinsam erarbeiteten Orientierungsleitlinien einer modernen Schule die Oberhand? Oder bevorzugte der Gesetzgeber im politischen Prozess die Formulierung konkreter Planungsvorgaben?

Generell kann beobachtet werden, dass die grossrätliche Kommission an der regierungsrätlichen Gewichtung im erwähnten Spannungsverhältnis keine Änderung vornahm: die Leitsätze blieben auch in der Kommissionsfassung eine Mischung von allgemeinen Aussagen zu den Bedingungen und Zielen der Schule einerseits, klaren Planungsvorgaben andererseits. Selbstverständlich nahm die Kommission Änderungen vor – auf die

---

<sup>12</sup> Die noch bestehenden Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Kommission waren nicht primär inhaltlicher sondern eher formeller – methodischer – Natur. Die Kommission hatte sich darauf geeinigt, sich vor allem auf die Leitsätze der regierungsrätlichen Vorlage zu konzentrieren und zum umfangreichen Massnahmenanhang keine Aussagen zu machen; dafür wurden den einzelnen Leitsätzen unter dem Titel "Was wir wollen" bzw. "Was wir nicht wollen" Bemerkungen beigelegt, die nicht Bestandteil der Leitsätze, wohl aber das Resultat der Kommissionsberatungen waren. Eine Minderheit der Kommission weigerte sich, die von ihrem formalen Charakter her unbestimmten Zusatzbemerkungen dem Dokument beizufügen. Diese Position wurde später auch im Plenum vertreten, wurde aber überstimmt. Deshalb stimmte die Minderheit in der Schlussdiskussion trotz weit gehender inhaltlicher Zustimmung zu den Leitsätzen gegen das Leitbild.

hier nicht speziell eingegangen werden soll –; am methodischen Grundcharakter der Leitsätze wurde aber nichts verändert.

Obwohl die Frage der Beziehung Leitbild-Planpapier in der Kommission nicht explizit diskutiert wurde, erwies sich dieses "geschäftinterne" Spannungsverhältnis immer wieder als Stolperstein. So hängt mit dieser Anlage die Auseinandersetzung um den Anhang des regierungsrätlichen Antrags zusammen. Diesbezüglich nahm die Kommission denn auch eine methodisch wichtige Uminterpretation vor, die zu einer Änderung im konkreten Antrag ans Plenum des Grossen Rates führte: Der Regierungsrat hatte Zustimmung zu den Leitsätzen und Kenntnisnahme von den im Anhang aufgeführten konkreten Massnahmen beantragt; die Kommission verzichtete auf Aussagen zum Anhang und strich dementsprechend den Antrag auf Kenntnisnahme. Gerade in dieser formalen Angelegenheit zeigte sich, dass die Kommission gewillt war, ins Spannungsverhältnis zwischen Leitbild und Planpapier einzugreifen – dies aber nicht auf der Ebene der Leitsätze.

Konkret enthält das von der Kommission – und mit wenigen geringfügigen Änderungen vom Grossen Rat – verabschiedete Leitbild zwölf Leitsätze nebst einer Umschreibung des generellen Bildungsauftrages. Zum engeren Bestand von Leitbild-Inhalten, die nicht nach einzelnen Massnahmen rufen, sondern generelle Beachtung bei Gesetzgebung und Gesetzesvollzug fordern, dürfen die Leitsätze 1 und 2 mit den Zielsetzungen *lebenslanges Lernen* und *ganzheitliche Förderung* gerechnet werden. Die übrigen Leitsätze beinhalten alle eine Mischung von genereller Zielsetzung und Planungsvorgabe(n). So insbesondere die Leitsätze zur individuellen Förderung, zur Schülerbeurteilung, zu den Schulstrukturen und zur Schuldauer, zur Schulorganisation und zur Bildung von überkommunalen Schulzentren auf der Sekundarstufe I. Abgeschlossen wird der Reigen durch Leitsätze zu einzelnen Bereichen (Qualitätssicherung, Berufsbildung, Lehrerbildung).

## 8. Der Prozess im Plenum des Parlamentes

Im Vorfeld der Grossratsdebatte, die an zwei aufeinander folgenden Dienstagen im Oktober 1996 stattfand, dominierten die harten Planungselemente zusehends die Diskussion. Nachdem während der ganzen Erarbeitungszeit grundsätzliche Themen wie Leistung in der Schule, Gewichtung von Sach-, Sozial- und Selbstkompetenz oder Definition von Allgemeinbildung am meisten Diskussionsstoff lieferten, verengte sich der Dialog auf das wohl wichtigste – weil einschneidenste – Planungselement: auf die Verkürzung der Schuldauer bis zur Maturität. Der regierungsrätliche Antrag hatte in dieser Frage eine gewisse Offenheit bewahrt und schlug, zwecks Verkürzung, die Diskussion zweier Varianten vor. Die Variante 8 + 4 hätte dabei die Sekundarstufe I, die Variante 9 + 3 die Sekundarstufe II um ein Jahr verkürzt. Im Ringen um einen Entscheid einigte sich die grossrätliche Kommission in ihrer Beratung dann mehrheitlich auf die Festlegung der Planungsvorgabe einer Verkürzung sowie eines vierjährigen gymnasialen Lehrganges, ohne die dadurch entstehenden Fragen auf der Sekundarstufe I der Volksschule zu klären.

Dieser im Rahmen einer politischen Planung gangbare Weg, ein strategisches Ziel festzulegen und dabei entstehende offene Fragen durch Prüfaufträge abzudecken, liess die mutmasslich besonders betroffenen Lehrerkategorien und ihre Verbände ein wahres Trommelfeuer publizistischer Art eröffnen. Die grossrätliche Debatte wurde durch diese Agitation stark beeinflusst. Schon das Eintreten konzentrierte sich fast ausschliesslich auf die kardinale Planungsvorgabe. Die eigentlichen Leitbild-Punkte gerieten dadurch in den Hintergrund und passierten damit – nicht gerade diskussionslos, aber eindeutig mit weniger parlamentarischer Beachtung – die Detailberatung und die Schlussabstimmung. Die Verkürzungsfrage wurde im Sinne von Kommission und Regierung verabschiedet, womit eine wichtige Planungsvorgabe formuliert und verankert werden konnte. Gerade in diesem Punkt zeigen sich exemplarisch die Grenzen, die einer Mischform *Leitbild-Planungspapier*: das Leitbild betont den partizipativen Charakter; mittels des Planungspapiers spricht das Parlament in Ausübung seiner verfassungsmässigen Kompetenz ein Machtwort.

## 9. Fazit

Leitbild-Prozesse dienen der Orientierung und der Klärung. In diesem Sinne haben die drei Jahre intensiver Arbeit am Leitbild „Schule Aargau“ wertvolle Funktionen erfüllt. Alle Beteiligten haben sich einer intensiven bildungspolitischen Diskussion gestellt, dies unter weitgehendem Einbezug einer breiten Öffentlichkeit. Auch die politisch legitimierten Gremien wie Erziehungsrat, Regierungsrat und Grosser Rat wurden durch das Verfahren bis an die Grenze ihrer Belastbarkeit mit Bildungspolitik konfrontiert; Bildungspolitik erhielt durch das Verfahren einen hohen Stellenwert.

Es lässt sich fragen, ob diese positiven Resultate nicht auch anders hätten erreicht werden können. Als direkt greifbares Resultat des Verfahrens lag Ende 1996 nämlich lediglich ein vom Grossen Rat zum Beschluss erhobenes Planungspapier gemäss Kantonsverfassung vor, das das Parlament selber, den Regierungsrat und die Verwaltung gegenüber den Inhalten in die Pflicht nehmen sollte; darin eingeschlossen waren allerdings einzelne "harte" Planungsfestlegungen. Konkrete Gesetzgebungsarbeiten hatten zu folgen.<sup>13</sup> – Angesichts dieses Ergebnisses fallen Kosten-/Nutzenüberlegungen vielleicht nicht ganz so positiv aus. Bei allem Erreichten, z. B. in der Verkürzungsfrage, in der Frage der Neustrukturierung des Schulwesens, in der Frage der Schulorganisation und der Qualitätssicherung, muss die Frage gestellt werden, ob nicht ein einfacheres Leitbild-Verfahren ähnliche Prozesse ausgelöst hätte, oder ob nicht eine direkte Vorlage für eine Gesetzesrevision ähnliche Prozesse, aber auch greifbarere Resultate, gezeitigt hätte. Für einzelne offene Punkte ist diese Frage mit Sicherheit mit ja zu beantworten, für andere weniger.

Den wichtigsten Pluspunkt des gewählten Verfahrens hätte ein anderes Vorgehen aber mit Sicherheit nicht erbracht: Das Leitbild, als Plattform für bildungspolitische Auseinandersetzungen, hat Bildungspolitik für die

---

<sup>13</sup> Im Nachgang zum Leitbild-Beschluss des Grossen Rates wurden die konkrete Gesetzgebungsrevision unverzüglich eingeleitet, sodass bereits im September 1997 eine erste Teilrevision des Schulgesetzes die Hürde der Volksabstimmung nahm (5-Tage-Woche, besondere Schulung, Sonderformen des 9. Schuljahres); die Vernehmlassung zu einer 2. Teilrevision, die die Bildung von (überkommunalen) Oberstufenzentren anstrebt, wurde im Herbst 1998 abgeschlossen.

Laufzeit des Prozesses ins Zentrum des öffentlichen Interesses gerückt, Lernprozesse in den Köpfen ausgelöst sowie neue Gedanken und Zusammenhänge innoviert, die im Rahmen eines üblichen Gesetzgebungsverfahrens so nicht möglich gewesen wären, da in diesem Falle die beteiligten Akteure sehr schnell zu programmatischen Positionen hätten gelangen müssen. Überspitzt kann man sagen, dass paragrafenweises Vorgehen für integrierte Gesamtlösungen eher ungeeignet ist; Leitbilder mit ihrer offenen Form mögen weniger strukturieren, lassen aber Denkprozesse offener und breiter zu; sie fördern den diskursiven Charakter moderner gesellschaftlicher Auseinandersetzungen und lassen mehr Beteiligte und Anspruchsgruppen in konstruktiver Weise an der Gestaltung von Politik partizipieren.

In diesem Sinne beinhaltet die Methode politische Leitbilder eine wichtige Erweiterung und Modernisierung des staatlichen Methodenrepertoires. Politische Leitbilder betonen die Zusammenarbeit der Anspruchsgruppen in einem Politikbereich – unter der Federführung des "kooperativen Staates". Die Methodenbereicherung dürfte deshalb in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung – gezielt – weiterhin zur Anwendung kommen.<sup>14</sup>

## 10. Literatur

- ABÄCHERLI André und WYRSCH Arnold, Innovationsprozesse in der Entwicklung des Leitbildes "Schule Aargau", *Bildungsforschung und Bildungspraxis*, 2/1996, S. 263 – 292.
- BACCINI Peter und OSWALD Franz, *Netzstadt. Transdisziplinäre Methoden zum Umbau urbaner Systeme*, Zürich 1998.
- BÄHR Konstantin, "Lasst uns endlich wieder arbeiten". Das Leid mit der Leitbildarbeit. Referat im Rahmen des Ateliers "Der Beitrag von

---

<sup>14</sup> Bewusst offen soll ein Bezugspunkt bleiben, der gelegentlich angeführt wird: eine gewisse methodische Verwandtschaft politischer Leitbilder zum Programm des New Public Management (z.B. wird in einer von der EDK erstellten NPM-Bibliografie auch das Leitbild Schule Aargau geführt). Gemeinsamkeiten sind unbestreitbar, indem Ziele wie Transparenz, Rollenklarheit, Maximierung von Handlungsspielräumen und Partizipation in beiden Ansätzen verfolgt werden.

- Leitbildern für den Wandel von Lernkultur" am SGBF/SGL Jahreskongress "Lernkultur im Wandel", St. Gallen, 3. – 5. Oktober 1996.
- BOULDON Kenneth, Die neuen Leitbilder (Original: The Image, 1956). Düsseldorf 1958.
- EICHENBERGER Kurt, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau 1986.
- GESER Hans, Strukturformen und Funktionsleistungen sozialer Systeme, Opladen 1983.
- HELLER Daniel, Keine Experimente – massvolle Reformschritte. Zur Schuldebatte im Kanton Aargau, NZZ Bildungsbeilage, 6.3.1997: 79.
- JAQUENOUD Sylvain, Le programme gouvernemental à l'échelon cantonal: présentation et analyse des cas bernois, jurassien et neuchâtelois. Unveröffentlichte Diplomarbeit. Lausanne 1996.
- KUHN Thomas S., Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, Frankfurt 1962.
- LANZ Christoph, Politische Planung und Parlament. Die Partizipation des Parlamentes an politischen Planungen in der Schweiz, Bern 1977.
- LEITBILD „Schule Aargau“, Vernehmlassungsfassung des Erziehungsdepartementes, Juni 1994.
- LEITBILD „Schule Aargau“, Antrag des Regierungsrates an den Grossen Rat, Dezember 1995.
- LEITBILD „Schule Aargau“, Beschluss des Grossen Rates vom 29. Oktober 1996.
- LINDER Wolf, HOTZ Beat, WERDER Hans et al., 1979, *Planung in der schweizerischen Demokratie*, Bern/Stuttgart 1979.
- NEIDHART Leonhard, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern 1970.
- REGIERUNGSRAT des Kantons Aargau, 1993. *Regierungsprogramm und Finanzplan 1993-1997*, Aarau, 21. April 1993.
- RENN Ortwin, KASTENHOLZ Hans, SCHILD Patrick und WILHELM Urs (Hgg.), Abfallpolitik im kooperativen Diskurs. Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau, Zürich 1998.
- ITTER Ernst-Hasso, Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft, *Archiv des Öffentlichen Rechts*, 104, 1979, S. 389 - 413.W
- SCHARPF Fritz, *Planung als politischer Prozess*, Frankfurt a/M. 1973.

VOIGT Rüdiger (Hg.), Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?, Baden-Baden 1995.

VOIGT Rüdiger, Des Staates neue Kleider. Entwicklungslinien moderner Staatlichkeit. Baden-Baden 1996.

WILLKE Helmut, Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft, Frankfurt 1992.