

Criblez, Lucien; Huber, Christina; Lehmann, Lukas  
**Steuerung und Führung pädagogischer Hochschulen. Zur Einführung in den Themenschwerpunkt**

*Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung 28 (2010) 2, S. 201-211*



Empfohlene Zitierung/ Suggested Citation:

Criblez, Lucien; Huber, Christina; Lehmann, Lukas: Steuerung und Führung pädagogischer Hochschulen. Zur Einführung in den Themenschwerpunkt - In: Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung 28 (2010) 2, S. 201-211 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-137434

in Kooperation mit / in cooperation with:



<http://www.bzl-online.ch>

### Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### Kontakt / Contact:

peDOCS  
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

## **Steuerung und Führung pädagogischer Hochschulen. Zur Einführung in den Themenschwerpunkt**

Lucien Criblez, Christina Huber und Lukas Lehmann

**Zusammenfassung** Das vorliegende Themenheft zielt darauf ab, systematischer und analytischer als bisher über die Steuerung und Führung pädagogischer Hochschulen nachzudenken. Die Themenwahl reagiert auf unterschiedliche Signale, dass «Governance», wie sie in den Sozialwissenschaften seit einigen Jahren diskutiert wird, Einzug in die Diskussionen um die schweizerische Lehrerinnen- und Lehrerbildung hält. Die thematische Einführung zeigt die Entwicklung von der Bildungsplanung hin zur Governance-Perspektive auf und stellt die Diskussionen über die Steuerung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in diesen Kontext. Die Beiträge im Themenheft richten das Interesse auf unterschiedliche Akteure, auf bisherige Erfahrungen sowie auf die Dynamik der Lehrerbildungsreform. Vergleichende Analysen erweitern die kantonalen Perspektiven, einzelne Beiträge mit internationaler Ausrichtung wiederum ergänzen die nationale Perspektive.

**Schlagworte** Bildungspolitik, Governance, Lehrerinnen- und Lehrerbildung

### **Governance of Universities of Teacher Education – The editorial focus**

**Abstract** The current issue aims to stimulate a more systematic and, above all, cross-spanning debate on governance of Universities of Teacher Education. We approach the subject of «Governance» and relate the socio-scientific discussions to the actual reforms taking part in Swiss Teacher Education. The issue provides a comparative view of different areas under discussion, offers an insight into national and international experiences made, and analyses the dynamics of change within the domain of Governance of teacher education.

**Keywords** educational policy, governance, teacher education

Als die schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) 1993 die «Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen» publiziert hatte (EDK, 1993), rechnete wohl kaum jemand damit, dass die Lehrerinnen- und Lehrerbildung bereits zehn Jahre später vollständig hochschulförmig organisiert, die Weiterbildung für Lehrerinnen und Lehrer mindestens teilweise aus den Bildungsverwaltungen ausgelagert und in die Hochschulen integriert und die neuen Institutionen mit einem Forschungsauftrag ausgestattet sein würden. Für schweizerische bildungspolitische Verhältnisse unerwartet schnell haben sich die Institutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung als

pädagogische Hochschulen<sup>1</sup>, in einzelnen Fällen auch als Teil der Universität (Genf) oder der Fachhochschule (Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn, Tessin) neu formiert. Dieser grundlegende Wandel der institutionellen Gestalt der Lehrerinnen- und Lehrerbildung oder allgemeiner: die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung seit 1990 ist in zwei gemeinsamen Tagungen der EDK und der Schweizerischen Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der pädagogischen Hochschulen (COHEP) im Januar 2008 und im Juni 2010 bilanziert worden (Ambühl & Stadelmann, 2010; Criblez, 2010).

Mit der ersten Bilanztagung ist insbesondere der institutionelle Wandel der Lehrerinnen- und Lehrerbildung thematisiert worden (Ambühl & Stadelmann, 2010), mit der zweiten standen unter der Frage der «Wirksamkeit» zwei Themen im Vordergrund (Bucher et al., 2010a): Einerseits sollten Befürchtungen bearbeitet werden, dass sich die hochschulförmige und an Wissenschaft und Forschung orientierte Lehrerinnen- und Lehrerbildung zu weit vom Bedarf der Praxis entfernt, andererseits sollte das Verhältnis zwischen Staat und Lehrerinnen- und Lehrerbildung thematisiert werden. In diesem zweiten Themenbereich (Bucher et al., 2010b) wurden u. a. Fragen zur Selbst- und Fremdsteuerung der pädagogischen Hochschulen, zur Koordination zwischen den pädagogischen Hochschulen sowie zum Einfluss und zu unterschiedlichen Vorstellungen von Steuerungsakteuren bzw. «Stakeholdern» (wie der Bildungspraxis bzw. der Lehrprofession, der Bildungsverwaltung, der Bildungspolitik und der pädagogischen Hochschulen selbst) zur Diskussion gestellt. Mit dieser Themenwahl hält das, was in den Sozialwissenschaften seit einigen Jahren unter dem Stichwort «Governance» thematisiert wird, Einzug in die Diskussionen um die schweizerische Lehrerinnen- und Lehrerbildung.

## 1 Von der Bildungsplanung zur «Governance»

Die Aufmerksamkeit für «Governance» (vgl. Benz, 2004; Benz et al., 2007; zur historischen Entwicklung: Blatter, 2007) kann einerseits darauf zurückgeführt werden, dass das Interesse und der Wille in der Politik – und auch in der Bildungspolitik –, einzelne Politikfelder (wieder) gezielt zu steuern, zugenommen haben. Das beste bildungspolitische Beispiel dafür in der Schweiz ist das Projekt von EDK und Bund zur Etablierung eines «Bildungsmonitorings»<sup>2</sup>. Andererseits haben die Politik ganz allgemein und die Bildungspolitik im Besonderen die eingeschränkte Wirksamkeit traditioneller Steuerungskonzepte erfahren. Die Governance-Perspektive als Forschungsansatz bietet jedoch keine wirklich neue politische Steuerungsidee an, sondern vielmehr einen

<sup>1</sup> Der Einfachheit halber werden im Folgenden unter dem Begriff «pädagogische Hochschulen» alle hochschulförmigen Institutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung subsumiert, auch wenn sie nicht als eigentliche pädagogische Hochschulen formiert sind.

<sup>2</sup> Vgl. dazu <http://www.edk.ch/dyn/11663.php> [recherchiert am 30.10.2010]; vgl. auch LISUM, bm:ukk & EDK, 2008; SKBF, 2010.

heuristischen Rahmen, um politische Steuerungsprozesse besser analysieren und verstehen zu können. Die bildungspolitische Aufmerksamkeit für Governance-Analysen deutet denn auch weniger auf ein grosses wissenschaftliches Interesse am Zuwachs an Wissen über Steuerung hin als vielmehr auf die Dringlichkeit, staatliche Steuerung zu reformieren und neu zu legitimieren. Die Hinwendung zur Governance-Perspektive soll der Praxis in dieser Sicht folglich vor allem zur Lösung von Legitimations- und Regierbarkeitsproblemen dienen. Dementsprechend ist der Governance-Begriff bisher für Unterschiedliches verwendet worden (vgl. Schuppert, 2007) und in der Governance-Debatte werden alles andere als einheitliche Konzepte vertreten: Die Spannbreite reicht von Publikationen mit normativ-programmatischem Charakter über theoretisch und empirisch ausgerichtete Beiträge bis hin zu historischen Analysen des Wandels von Steuerungsformen und -konzepten.

Insgesamt ist die Aufmerksamkeit für den Governance-Ansatz vor dem Hintergrund der im Folgenden kurz und vereinfacht beschriebenen Entwicklung zu erklären: Während der Bildungsexpansion der 1960er- und 1970er-Jahre rückten – unter Bezugnahme auf die Humankapital-Theorie – Konzepte der (Bildungs-)Planung in den Vordergrund des Interesses (vgl. u. a. Lehmpfuhl, 2004; Luhmann, 1975; Mayntz, 1997; Rolff 1980). Auf der Grundlage von Bildungsstatistik und entsprechenden Prognosen versuchte man eine «rationale Bildungspolitik» (Widmaier, 1966) zu begründen. In diesem Kontext und aufgrund des Lehrermangels, der in den 1960er-Jahren rasch zugenommen hatte, wurden erstmals Lehrerbedarfsprognosen errechnet, mit denen man das Problem zu bearbeiten versuchte (vgl. u. a. Pfenninger, 1972; Reichhold, 1967; Tuggener, 1966). Erstmals erschienen in dieser Zeit auch Studien zur Planung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung (vgl. zum Beispiel Aregger & Hubler, 1977). Dieser Steuerungsoptimismus bzw. die Planungseuphorie wich nach der Wirtschaftskrise ab 1975 einer skeptischen «Ernüchterung» (Widmer, 1976, S. 13 ff.), da sich die Bildungsprognosen wegen der Wirtschaftskrise als nicht zutreffend erwiesen oder die eingesetzten Instrumente nicht die gewünschten Erfolge erzielten. Zudem setzte sich ein Teil der Akteure gegen die Planung «von oben» zur Wehr und verlangte mehr Mitsprache und Autonomie (Recum, 1997, S. 30 f.).

Die Steuerungsideen verlagerten sich anschliessend auf die Inhalte: «Bildungsreform als Revision des Curriculum» (Robinsohn, 1969) wurde zum Programm und Curriculumtheorie dominierte die Steuerungsdiskussion bis Anfang der 1980er-Jahre (stellvertretend für viele: Frey et al., 1975). Gesteuert werden sollten nun nicht mehr die Bildungssysteme und deren Weiterentwicklung im Kontext der Expansion, sondern das Lernen in den Schulen und im Unterricht. Aus der Kritik an der Bildungsplanung als Steuerung «von oben», die in den Schulen kaum Wirkung erzeugt habe, entstanden parallel dazu Postulate nach Reformen «von unten». Der «Konkurs der Bildungspolitik» sei kein Bankrott, welcher der einzelnen Schule anzulasten sei (Rolff, 1984, S. 14), deshalb müsse eine Schulreform «unten» ansetzen, in den Schulhäusern: «Die Reformfähigkeit der Einzelschule entscheidet über die Reformfähigkeit des Systems. Deshalb

hat die Stärkung der Einzelschule Priorität, damit sich überhaupt etwas bewegt» (Rolff, 1994, S. 115). Mit dieser Perspektive wurde zudem eine breit abgestützte Partizipation bei Schulreformen eingefordert (Altrichter & Maag Merki, 2010; Berkemeyer, 2009; Maag Merki, 2008). In der Schulreform sei ferner zwischen einer strategischen und einer operativen Ebene zu unterscheiden: Bildungspolitik und Bildungsverwaltung sollten sich auf die strategische Entscheidungsebene beschränken, die operativen Entscheide sollten in den Schulen gefällt werden.

Auf der Suche nach alternativen Formen der Steuerung wurde nun auch der Markt wiederentdeckt, in der Hoffnung, dass mehr Selbstinteresse und Konkurrenz in den politischen Prozessen und Abläufen bessere Steuerungsmöglichkeiten zulassen würden (Recum, 1997, S. 32). Bildungspolitik und Bildungsverwaltung führten in der Folge sogenannte «New Public Management (NPM)»-Modelle in die Bildungsverwaltungen ein (Dubs, 1996; Vogt, 2004; kritisch: Bellmann, 2009; Criblez, 1996), zumal die Postulate aus der Schulentwicklungsdebatte und die NPM-Reformen in der Forderung nach mehr Autonomie ihre Konvergenz fanden. Mit der stärkeren Marktorientierung waren für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung zwei Folgen verbunden: Erstens wurden die Lehrerinnen- und Lehrerbildungseinrichtungen in eine Konkurrenzsituation versetzt, weil einerseits deren Diplome gesamtschweizerisch anerkannt wurden (vgl. Criblez, 2010 und den Beitrag von Lehmann in diesem Heft) und andererseits die freie Studienortwahl für Studierende eingeführt wurde, indem die Studiengänge der pädagogischen Hochschulen in den Anhang der Fachhochschulvereinbarung<sup>3</sup> aufgenommen wurden.<sup>4</sup> Damit wurde die territoriale (kantonale) Steuerung der Ausbildung eingeschränkt und die hoheitliche Vergabe von ausschliesslich kantonale gültigen Diplomen weitgehend aufgehoben. Zweitens wurden – der NPM-Logik entsprechend – marktformige Steuerungsformen auch in den neuen pädagogischen Hochschulen eingeführt, indem ihnen eine eigenständige Rechtspersönlichkeit zugeordnet wurde und sie durch die Einführung von Leistungsauftrag und Globalbudget mehr Autonomie im Bereich der operativen Führung erhielten (vgl. unten und den Beitrag von Perriard in diesem Heft).

Obwohl mit Postulaten nach mehr «Evidence in Education» (OECD, 2007) neuerdings eigentlich wieder auf Steuerungsideen der Bildungsplanung zurückgegriffen wird, scheint mit der Hinwendung zu Steuerung als Governance mindestens für die bildungspolitische Analyse ein wissenschaftlicher Paradigmenwechsel verbunden: Das bisher auf Steuerungsobjekte konzentrierte Leitkonzept politischer Steuerung, das auf die Frage der Steuerungsfähigkeit (des Staates) ausgerichtet war, wird zugunsten einer Analyse der Steuerbarkeit von Systemen mit komplexen Strukturen und Institu-

<sup>3</sup> Zum aktuellen Stand vgl. «Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 vom 12. Februar 2003»; online unter: <http://edudoc.ch/record/2011/files/3-3d.pdf> [31.10.2010] und «FHV – Anhang pädagogische Hochschulen (Stand 20. November 2009)»; online unter [http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/fh\\_anh\\_ph\\_201109.pdf](http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/fh_anh_ph_201109.pdf) [31.10.2010].

<sup>4</sup> Eine erste Studie zum Studienort-Wahlverhalten der zukünftigen Lehrerinnen und Lehrer ist kürzlich von Denzler und Wolter (2009) vorgelegt worden.

tionenverflechtungen (Mayntz, 1996, S. 150) relativiert. Mit dem Governance-Ansatz wird der einschränkende Fokus auf staatliche Aktivitäten einerseits und hierarchische Koordinationsformen zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt andererseits erweitert, indem möglichst viele beteiligte Akteure in ihrem Interdependenzgeflecht in die Analyse einbezogen werden. Verschiedene Autoren sehen denn in der Verhandlungsstruktur des Netzwerks – und nicht in der hierarchischen Koordinationsform – den empirisch am häufigsten auftretenden Fall von gestaltender Handlungskoordination zwischen Akteuren (Grande, 1995; Mayntz & Scharpf, 1995; Schimank, 2002). Die drei Perspektiven – Handlungskoordination, Akteurskonstellation und Mehrebenenanalysen (Altricher & Heinrich, 2007) – machen den Governance-Ansatz für Analysen im Bildungsbereich und insbesondere in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung interessant, weil wir es hier erstens mit Mehrebenensystemen, zweitens mit unterschiedlichen Akteursgruppen und deren Verflechtungen und drittens mit unterschiedlichen Formen der Handlungskoordination zwischen den Akteuren zu tun haben.

## **2 Steuerung und Führung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz**

Vor dem Hintergrund der neueren Governance-Diskussion einerseits und des «Einzugs» der Governance-Perspektive in die schweizerische Lehrerinnen- und Lehrerbildungsdiskussion ist der Themenschwerpunkt dieses Heftes auf Fragen der Steuerung und Führung pädagogischer Hochschulen ausgerichtet. Beides – Steuerung und Führung – lässt sich dabei nicht vollständig und widerspruchsfrei voneinander trennen, auch nicht, wenn man die idealtypische Unterscheidung der NPM-Konzepte zwischen strategischer und operativer Führung übernimmt (vgl. Lehmann et al., 2007, S. 119 f.). In diesem Themenheft wird allgemein von Steuerung gesprochen, wenn es um die bildungspolitische Definition und Beeinflussung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung geht. Steuerung findet in einer solchen Sicht also auf der Makroebene des bildungspolitischen Systems statt. Steuerungsakteure wirken vor allem auf kantonaler, zunehmend aber auch auf regionaler, interkantonalen, nationaler und supranationaler Ebene. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auf den unterschiedlichen Makroebenen durchaus unterschiedliche Steuerungs«philosophien» mit unterschiedlichen Folgeproblemen und zum Teil widersprüchlichen Zielsetzungen anzutreffen sind: Während in den Kantonen nach wie vor die Versorgung eines lokalen und hoheitlich geregelten Arbeitsmarktes mit ausgebildetem Personal die Interessenlagen der Akteure bestimmt, stehen auf regionaler Ebene Fragen der mehrkantonalen Trägerschaft von Hochschulinstitutionen und auf interkantonaler Ebene die Akkreditierung von Lehrdiplomen und damit verbunden die Durchsetzung von vergleichbaren Ausbildungsstandards sowie die Garantie des freien Zugangs zu den Hochschulen im Vordergrund des Wirkens. Auf nationaler Ebene stellt sich im Hinblick auf das neue Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz vor allem die Frage, wie die Pädagogischen Hochschulen in ausschliesslich kantonaler Trägerschaft, die vom Bund bislang auch nicht subventioniert worden sind, sinnvoll in

eine «Hochschullandschaft Schweiz»<sup>5</sup> integriert werden können. Auf internationaler Ebene schliesslich interessieren im Hinblick auf die internationale Mobilität des Personals vor allem Fragen der gegenseitigen Anerkennung der Diplome. Hervorzuheben gilt insbesondere, dass die Kantone der Steuerung der Ausbildung für den Lehrberuf als geregelten Beruf, in dem die Kantone als Monopolarbeitgeber auftreten, gegenüber der Steuerung anderer Ausbildungsgänge nach wie vor eine besondere Bedeutung zuweisen – obwohl die Ausbildungsstandards immer weniger kantonale definiert werden können.

Die bisherige Bilanzierungsdebatte zur Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung hat einige wichtige Themen einer breiteren Diskussion zugänglich gemacht, andere werden erst seit ganz kurzer Zeit thematisiert, so etwa das Thema der Quereinsteiger in den Lehrberuf, das erst mit dem sich immer schärfer abzeichnenden Mangel an Lehrpersonen seit dem Frühjahr 2010 in einer breiten Öffentlichkeit diskutiert wird. Wiederum andere wichtige Themen werden bislang kaum oder nur von kleinen, spezialisierten Akteursgruppen diskutiert, so etwa die Frage national gültiger Professionsstandards oder eben diejenige der (politischen) Steuerung und Führung pädagogischer Hochschulen. Das vorliegende Themenheft nimmt sich des letztgenannten Themas an; dies nicht zuletzt, weil wir davon ausgehen, dass allein schon die vollständige Integration der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in den Hochschulbereich die Handlungskoordination und die Steuerungsprozesse verändert hat und weiter verändern wird.

Die EDK hat, um die gegenseitige Diplomanerkennung innerhalb der Schweiz und mit Ländern des EU-Raumes (Stichwort: Bilaterale Verträge; vgl. Kreis, 2009) zu ermöglichen, steuernd in den im Bildungsföderalismus genuin kantonalen Reformprozess der Lehrerinnen- und Lehrerbildung eingegriffen und Anerkennungsreglemente für die Lehrdiplome erlassen. Da sich die Kantone auch im übrigen Hochschulbereich um eine stärkere Koordination und Steuerung bemühen, steht dieser stärkere Steuerungsanspruch zumindest zur Integration der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in den Hochschulbereich in keinem Widerspruch. Allerdings begrenzten die Vorgaben der EDK erstmals die Freiheit der Kantone in der Lehrerinnen- und Lehrerbildungspolitik. Der Beitrag von Lukas Lehmann zeichnet diese Veränderung in der Steuerungspolitik der EDK im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung nach.

Die Freiheit der Kantone wurde in denjenigen Fällen, in denen mehrkantonale Lehrerinnen- und Lehrerbildungseinrichtungen geschaffen wurden, zusätzlich relativiert und auch die Konstellation der Steuerungsakteure wurde massgeblich verändert: Nicht mehr ein einzelner Kanton mit den politischen Steuerungsinstanzen von Parlament und Regierung steuert die Hochschule, sondern es mussten neue, interkantonalen Steuerungsformen und -gremien gefunden werden. Der Beitrag von Christina Huber skiz-

---

<sup>5</sup> Zur Vorbereitung des Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes sowie zur «Hochschullandschaft Schweiz» vgl. [http://www.sbf.admin.ch/htm/themen/uni/hls\\_de.html](http://www.sbf.admin.ch/htm/themen/uni/hls_de.html) [31.10.2010].

ziert an den Beispielen des Kantons Aargau respektive der Schaffung der PH FHNW sowie des Kantons Zug und seiner Beteiligung an der PH Zentralschweiz, wie die interkantonale Steuerung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung organisiert ist und welche Herausforderungen sich damit im Bereich der Steuerung abzeichnen.

Die Handlungskoordination im Lehrerbildungsbereich innerhalb der Kantone ist traditionell hierarchisch strukturiert. Die Koordination von Hochschulen auf interkantonalen Ebene dagegen konnte im föderalistischen Bildungssystem allein schon deshalb nicht «top down» erfolgen, weil die Interessen prinzipiell gleichberechtigter Kantone berücksichtigt werden mussten. Die «freiwillige» Hochschulkoordination hat deshalb im traditionellen Gremium der Hochschulrektorenkonferenz (gegründet 1904; heute: CRUS) bereits Tradition. Mit der Neugründung von Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen ist die CRUS durch zwei weitere Gremien ergänzt worden: die Konferenz der Fachhochschulen der Schweiz (KFH) und diejenige der pädagogischen Hochschulen (COHEP). Drei Beiträge zeigen Möglichkeiten und Grenzen der Handlungskoordination durch die Rektorenkonferenzen als eine Art Deliberationsforen auf: Die Generalsekretärin der COHEP, Sonja Rosenberg, und der ehemalige Präsident der COHEP, Willi Stadelmann, positionieren die COHEP im nicht ganz widerspruchsfreien Beziehungsgefüge zwischen «individuellen» Steuerungsansprüchen der Kantone gegenüber ihrer Lehrerinnen- und Lehrerbildung und Autonomieansprüchen gegenüber übergeordneten Koordinationsversuchen der EDK, der freiwilligen Koordination durch die Rektorenkonferenz und den Bemühungen dieser Konferenz, sich im Rahmen des Hochschulraumes Schweiz gegenüber den andern Hochschultypen zu positionieren und zu behaupten. Antonio Loprieno, Rektor der Universität Basel und Präsident der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS), zeigt Möglichkeiten der Zusammenarbeit und freiwilligen Koordination zwischen den Universitäten, insbesondere im Bereich der strategischen Planung auf. Ivo Brunner, Rektor der Pädagogischen Hochschule Vorarlberg und Präsident der Rektorenkonferenz der öffentlichen pädagogischen Hochschulen Österreichs, erläutert die Koordinationsformen in Österreich und macht insbesondere auf die Schwierigkeiten aufmerksam, in einem zentralstaatlich organisierten Bildungswesen wie demjenigen Österreichs jenseits hierarchischer Dienstordnungen koordinativ tätig zu sein.

Die pädagogischen Hochschulen sind bei der Gründung in der Regel mit einem eigenen Rechtsstatus versehen worden und werden seither – entsprechend den Ideen des NPM – mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt. Da aber Schule in der Schweiz nach wie zum Kernbereich des *Service public* gehört und die Kantone als «Monopolarbeitgeber» für deren Qualitätssicherung zuständig sind, haben Bildungspolitik und Bildungsverwaltung – gerade im Vergleich zu anderen Hochschul-Studiengängen – ein besonderes Interesse an der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Dies generiert bisweilen Steuerungsansprüche, die im Widerspruch zu den Ideen des NPM stehen. Es zeigt sich überdies, dass der Grad der Autonomie zwischen den Institutionen stark variiert und nicht zuletzt von der Gremienstruktur abhängig ist. Drei Beiträge thematisieren als



Fallbeispiele die Autonomieräume der pädagogischen Hochschulen und zeigen auf, wo alte Abhängigkeitsverhältnisse weiter bestehen und wo allenfalls neue Abhängigkeitsverhältnisse entstanden sind. Erwin Beck macht als Rektor der Pädagogischen Hochschule St. Gallen darauf aufmerksam, wie Hochschulleitung und Hochschulrat in der strategischen Ausrichtung der Hochschule kooperieren müssen. Michel Perriard vertritt die Sicht der Bildungsverwaltung und weist unter anderem auf die Autonomiegrenzen der pädagogischen Hochschulen hin, die für einen staatlich monopolisierten Arbeitsmarkt ausbilden. Liesel Hermes und Ilva Wagner berichten über Möglichkeiten und Grenzen der Hochschulautonomie an pädagogischen Hochschulen des Bundeslandes Baden-Württemberg in Deutschland.

Die Orientierung an New-Public-Management-Konzepten führte bei der Neugründung der meisten pädagogischen Hochschulen zu Versuchen einer stärkeren Trennung zwischen der strategischen und der operativen Führung. Erstere wurde meist einem neuen Aufsichtsgremium, dem Hochschulrat zugeordnet. Der Beitrag von Lucien Criblez und Chantal Oggenfuss nimmt die Hochschulräte an pädagogischen Hochschulen erstmals systematisch und vergleichend in den Blick und zeigt auf, dass die Schaffung von Hochschulräten unterschiedlichen ideellen Traditionen verpflichtet sein kann.

Die Steuerung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung ist jedoch nicht nur eine Frage der Steuerungsstruktur auf der Makroebene, die durch die Politik sowie die von ihr eingesetzten Aufsichtsgremien wahrgenommen wird, sondern auch eine Frage der Führung im Innern der Organisation. Zwar geben die inneren Führungsstrukturen der pädagogischen Hochschulen innerhalb der Institutionen immer wieder zu Diskussionen Anlass, aber bislang ist kaum institutionen- oder kantonsübergreifend über Führungsstrukturen diskutiert worden. Der Beitrag von Claudio Zingg analysiert kritisch die bisherige Matrix-Führungsstruktur der Pädagogischen Hochschule Zürich und weist darauf hin, dass Führungspersonen der pädagogischen Hochschulen – unabhängig von der gewählten Führungsstruktur – in ihrem Führungsalltag immer Matrixprobleme bearbeiten müssen.

Abgeschlossen wird das Heft mit einem essayistischen Ausblick: Wenn die Bundesversammlung demnächst ein neues Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz verabschiedet wird, sind damit mindestens zwei Entwicklungen verbunden: Erstens werden durch das neue Gesetz auch neue Verfahren und Gremien der Koordination eingesetzt. Ob damit eine Veränderung von Steuerungsgremien und -prozessen einhergehen und wie weit diese reichen könnte, ist zurzeit kaum abschätzbar. Zweitens kommen die pädagogischen Hochschulen mit diesem Gesetz in eine Vergleichssituation mit Universitäten und Fachhochschulen. Hans Zbinden, Präsident der Eidgenössischen Fachhochschulkommission (EFHK), wagt in seinem Essay zum Schluss einen Ausblick in die nahe Zukunft.

Das vorliegende Themenheft ist ein erster Versuch, systematischer als bisher und vor allem kantonsübergreifend über Steuerung und Führung pädagogischer Hochschulen nachzudenken. Es thematisiert einige wichtige Bereiche, kann aber die eigentlich notwendigerweise in die Diskussion einzubeziehenden Frage- und Problemdimensionen nur teilweise bearbeiten. Weitere Studien werden notwendig sein. Einige solcher Fragen und Probleme seien abschliessend – im Sinne einer Anregung zur Fortsetzung der Diskussion – einfach genannt: Das Beziehungsgeflecht zwischen Steuerung der Schule und Steuerung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung wäre genauer zu analysieren; hinsichtlich der Steuerung wäre stärker, als dies im vorliegenden Themenheft erfolgt ist, zwischen den Leistungsbereichen Ausbildung, Weiterbildung sowie Forschung und Entwicklung zu unterscheiden; die Rolle weiterer Akteure – etwa der Lehrerverbände – wäre in Erwägung zu ziehen; das Verhältnis der unterschiedlichen Hochschultypen zueinander und die gegenseitigen Abgrenzungskriterien wären detaillierter zu analysieren; die Personalpolitik als zentrales Führungsinstrument wäre vergleichend zu untersuchen und die unterschiedlichen Organisations- und Führungsmodelle der pädagogischen Hochschulen wären genauer zu prüfen – dies nur einige mögliche Themen zur Fortsetzung der Diskussion.

## Literatur

- Altrichter, H. & Heinrich, M.** (2007). Kategorien der Governance-Analyse und Transformation der Systemsteuerung in Österreich. In H. Altrichter, T. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational Governance: Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem* (S. 54–103). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Altrichter, H. & Maag Merki, K.** (2010). *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.
- Ambühl, H. & Stadelmann, W.** (Hrsg.). (2010). *Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung*. Bilanztagung I. Bern: EDK.
- Aregger, K. & Hubler, P.** (1977). *Planungsgrundlagen für die Lehrerbildung*. Zürich: Erziehungsdirektion/pädagogische Abteilung.
- Benz, A.** (Hrsg.). (2004). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, A., Lütz, S., Schimak, U. & Simonis, G.** (Hrsg.). (2007). *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bellmann, J. & Weiss, M.** (2009). Risiken und Nebenwirkungen Neuer Steuerung im Schulsystem. *Zeitschrift für Pädagogik*, 55 (2), 286–308.
- Berkemeyer, N.** (2010). *Die Steuerung des Schulsystems: theoretische und praktische Explorationen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blatter, J.** (2007). *Governance – theoretische Formen und historische Transformationen*. Baden-Baden: Nomos.
- Bucher, B. et al.** (2010a). *Neun Thesen zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz*. Bern: EDK & COHEP (unveröffentlichtes Arbeitspapier).
- Bucher, B. et al.** (2010b). *Governance in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz. Eine Skizze*. Bern: EDK & COHEP (unveröffentlichtes Arbeitspapier).
- Criblez, L.** (1996). Schulreform durch New Public Management? *Schweizer Schule*, 93 (11), 3–22.

- Criblez, L.** (2010). Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz seit 1990: Reformprozesse, erste Bilanz und Desiderata. In H. Ambühl & W. Stadelmann (Hrsg.), *Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung* (S. 22–58). Bern: EDK.
- Denzler, St. & Wolter, St. C.** (2009). Sorting into Teacher Education. How the Institutional Setting Matters. *Cambridge Journal of Education*, 39 (4), 423–441.
- Dubs, R.** (1996). *Schule, Schulentwicklung und New Public Management*. St. Gallen: IPW.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren]**. (1993). *Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen*. Bern: EDK.
- Frey, K.** (Hrsg.). (1975). *Curriculumhandbuch*. 3 Bde. München: Piper.
- Grande, E.** (1995). Regieren in verflochtenen Verhandlungssystemen. In R. Mayntz & F. W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung* (S. 325–368). Frankfurt/M.: Campus.
- Kreis, G.** (Hrsg.). (2009). *Schweiz – Europa: wie weiter? Kontrollierte Personenfreizügigkeit*. Zürich: NZZ.
- Lehmann, L., Criblez, L., Guldemann, T., Fuchs, W. & Perisset D.** (2007). *Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz: Bericht im Rahmen der Bildungsberichterstattung 2006*. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung.
- Lehmpfuhl, U.** (2004). *Ratgeber Schulentwicklungsplanung. 2. Dialogische Berufsschulentwicklungsplanung*. Dortmund: IFS-Verl.
- LISUM, bm:ukk & EDK.** (Hrsg.). (2008). *Bildungsmonitoring, Vergleichsstudien und Innovationen. Von evidenzbasierter Steuerung zur Praxis*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Luhmann, N.** (1975). *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Maag Merki, K.** (2008). Die Architektur einer Theorie der Schulentwicklung. Strukturanalyse und Interdependenzen. *Journal für Schulentwicklung*, 12 (2), 22–30.
- Mayntz, R.** (1997). *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg: Müller Juristischer Verlag.
- Mayntz, R. & Scharpf, F. W.** (1995). *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt/M.: Campus.
- OECD.** (2007). *Evidence in Education. Linking Research and Policy*. Paris: OECD/CERI.
- Pfenniger, P.** (1972). *Der Lehrermangel. Ursachen, Wirkungen und Lösungsmöglichkeiten, dargestellt am Beispiel des Kantons Luzern*. Luzern: Kantonaler Lehrmittelverlag.
- Recum, H. v.** (1997). Bildungspolitische Steuerung – oder: Die Kunst, das Unmögliche möglich zu machen. In H. von Recum, (Hrsg.), *Steuerung des Bildungssystems: Entwicklung, Analysen, Perspektiven* (S. 17–48). Weinheim: Juventa.
- Reichhold, F.** (1967). Ökonomische Determinanten des Lehrerberarfs. *Schweizerische Zeitschrift für Nachwuchs und Ausbildung*, 6, 329–360.
- Robinson, S. B.** (1969). *Bildungsreform als Revision des Curriculums* (2. Aufl.). Neuwied: Luchterhand.
- Rolff, H.-G.** (1980). *Soziologie der Schulreform: Theorien, Forschungsberichte, Praxisberatung*. Weinheim: Beltz.
- Rolff, H.-G.** (1984). *Schule im Wandel. Kritische Analysen zur Schulentwicklung*. Essen: Neue Deutsche Schule.
- Rolff, H.-G.** (1994). Schule als lernende Organisation. In Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung Bonn, Bundesministerium für Unterricht und Kunst Wien & EDK Bern (Hrsg.), *Was können Schulen für die Schulentwicklung leisten?* (S. 95–115). Bonn: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung.
- Schimank, U.** (2002). Organisationen: Akteurkonstellationen – korporative Akteure – Sozialsysteme. In J. Allmendinger & T. Hinz (Hrsg.), *Soziologie der Organisation* (S. 29–54). Köln: Westdeutscher Verlag (=Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft).
- Schuppert, G. F.** (2007). Was ist und wozu Governance? *Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft*, 40 (4), 463–511.
- SKBF [Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung]**. (2010). *Bildungsbericht Schweiz 2010*. Aarau: SKBF.

**Tuggener, H.** (1966). *Lehrerstand und Lehrermangel. Untersuchungen zum Strukturwandel der Volksschullehrerschaft im Kanton Zürich*. Zürich: Lehrmittelverlag.

**Vogt, F.** (2004). Politisches System und New Public Management in Primarschulen im internationalen Vergleich. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 26 (1), 69–81.

**Widmaier, P.** (1966). *Bildungsplanung. Ansätze zu einer rationalen Bildungspolitik*. Stuttgart: Klett.

**Widmer, K.** (1976). *Bildungsplanung und Schulreform*. Frauenfeld/Stuttgart: Haupt.

## **Autorin und Autoren**

**Lucien Criblez**, Prof. Dr., lcriblez@ife.uzh.ch

**Christina Huber**, lic. phil., chuber@ife.unzh.ch

**Lukas Lehmann**, lic. rer. soc., llehmann@ife.uzh.ch

Alle: Institut für Erziehungswissenschaft, Universität Zürich, Freiestrasse 36, 8032 Zürich