

Lehmann, Lukas

«Jeder Kanton bleibt im übrigen frei». – Zum Wandel der Steuerung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung

Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung 28 (2010) 2, S. 212-223



Empfohlene Zitierung/ Suggested Citation:

Lehmann, Lukas: «Jeder Kanton bleibt im übrigen frei». – Zum Wandel der Steuerung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung - In: Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung 28 (2010) 2, S. 212-223 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-137446

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
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der

Leibniz
Leibniz-Gemeinschaft

«Jeder Kanton bleibt im übrigen frei» – Zum Wandel der Steuerung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung

Lukas Lehmann

Zusammenfassung Steuerung basiert nicht allein auf dem Einsatz von Geld und Gesetz, sondern als Gestaltungseingriffe gelten auch strukturierende Interventionen sowie der Einsatz von Wissen. Anhand konkreter Interventionen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) wird für das Feld der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz aufgezeigt, welche politischen Steuerungsinstrumente zur gesamtschweizerischen Koordination der Lehrerinnen- und Lehrerbildung eingesetzt werden und wie sich diese im Laufe der Zeit verändert haben.

Schlagworte Steuerungsinstrumente, Lehrerinnen- und Lehrerbildung, Governance, Bildungspolitik

«For all, every canton is free» – Changes in the governance of Swiss teacher education

Abstract Policy-Instruments include much more than financial and regulatory tools, and also contain structuring means and the concerted use of knowledge. The following article aims to describe the use of different instruments for Swiss teacher education by analyzing specific field-intervention of the Swiss Conference of Cantonal Ministers of Education. The analysis then shows the change within the clusters of instruments used over time.

Keywords policy-instruments, teacher education, governance, policy of education

Ausgehend von den Erkenntnissen aus dem DORE-Projekt «Kantonale Lehrerbildungsreform und gesamtschweizerische Diplomanerkennung»¹, das sich mit der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildungspolitik seit den 1990er-Jahren beschäftigt, werden im Folgenden die Dynamiken zwischen Kantonen und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) anhand des Einsatzes von politischen Steuerungsinstrumenten analysiert. In einem ersten Teil folgen einige theoretische Überlegungen zur Kategorisierung von Politikinstrumenten. Der Einsatz von Steuerungsinstrumenten wird in einem zweiten Teil mittels konkreter Interventionen der EDK veranschaulicht, um abschliessend identifizierte Muster aufzuzeigen.

¹ SNF-DORE-Projekt (117961; Laufzeit: Februar 2008 bis Juli 2011) «Kantonale Lehrerbildungsreform und gesamtschweizerische Diplomanerkennung», ein Kooperationsprojekt zwischen der Pädagogischen Hochschule der FHNW und dem Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich unter der Leitung von Lucien Criblez.

1 Steuerungsinstrumente: Theorie und Kategorisierung

In der klassischen Föderalismusforschung (vgl. König & Dose, 1993) gelten Recht und Finanzen als die wichtigsten Mittel der Steuerung: Durch gesetzliche Vorschriften (für Inhalte und Verfahren) sowie durch die Zuweisung von Finanzen wird zu steuern versucht, welche Probleme wie gelöst werden sollen.² Politische Steuerung kann allgemein gefasst aber viele Formen annehmen: von der einfachen Weitergabe von Informationen bis zur Anwendung von Zwang. Steuerungsinstrumente als Mittel der Beeinflussung gesellschaftlichen Handelns lassen sich so nach ihrer Wirkungseinschätzung in *direkte* und *indirekte* Instrumente unterscheiden (vgl. Braun & Giraud, 2003, vgl. Tab. 1).

Tabelle1: Kategorisierung der Steuerungsinstrumente

Direkte Beeinflussung/ harte Instrumente		Indirekte Beeinflussung/ weiche Instrumente		
Regulative Politik	Finanzierung	Strukturierung	Überzeugung	Finanzierung

1.1 Instrumente direkter Steuerung

Als Instrument des *direkten* Eingriffs gilt die Regulierung. Sie zielt darauf ab, individuelles oder kollektives Handeln zu beeinflussen, indem gewisse Verhaltensweisen erlaubt und andere verboten werden (Braun & Giraud, 2003, S. 165). In dieser Logik fallen auch Standards unter die regulativen Politikinstrumente, sofern diese als Gebote formuliert sind (z.B. das Festlegen von Qualitätsstandards für Schulen). Auch die Finanzsteuerung kann als direkte Einflussnahme konzipiert werden, nämlich dann, wenn der Staat in direkter Weise als Anbieter von Dienstleistungen und Produzent von Gütern fungiert oder gezielte Subventionen ausschüttet.

1.2 Instrumente indirekter Steuerung

Bei der *indirekten* Beeinflussung gesellschaftlichen Handelns kann nach drei Arten von Instrumentkategorien unterschieden werden (vgl. Braun & Giraud, 2003, S. 162): Strukturierung, Überzeugung oder Finanzierung. Bei Eingriffen von der Art der *Strukturierung* versucht der Staat, «die Adressaten über die Bereitstellung von Verhaltensangeboten» (Braun & Giraud, 2003, S. 166) zu beeinflussen. Darunter fallen entsprechend höchst unterschiedliche Mittel, so zum Beispiel Rahmenordnungen, Verfahrensvorschriften, Selbsthilfeeinrichtungen etc. Der Staat setzt damit am Modus von Entscheidungsprozessen an, nicht an den Entscheidungen selbst, «wobei der Modus in mehr oder weniger engen Grenzen das Resultat präjudizieren soll» (Offe, 1975, S. 12). Unter das Mittel der Strukturierung fallen in diesem Sinn auch Entscheidungen dar-

² Als «klassische Ressource» (vgl. Recum, 1997, S. 77) gilt in der Regel auch Macht. Diese ist jedoch eine Vorbedingung und bezieht sich somit auf eine andere, übergeordnete Ebene.

über, einen Policy-Bereich nicht oder nicht mehr regeln zu wollen (Howlett & Ramesh, 1995, S. 84 f.).

Das Mittel der *Überzeugung* «ist das aktive Bemühen, andere – Personen, Gruppen oder Organisationen – dazu zu bewegen, sich einer vorgegebenen Meinung oder Absicht anzuschliessen» (Braun & Giraud, 2003, S. 86). Dies wird im Allgemeinen via Information gewährleistet, aber auch via politische Werbung, Appelle und Kampagnen; dazu gehört auch die Anleitung zu gemeinsamen Lernprozessen. Und immer häufiger wird auf die Wissenschaft zurückgegriffen, um Adressaten vom Sinn einer Massnahme zu überzeugen: «Studien, Forschungsberichte oder ein Benchmarking sollen eine begründete, möglichst konsensfähige Betrachtungsweise oder Anschauung eines Problems verschaffen» (Braun & Giraud, 2003, S. 165) und haben damit nicht nur die Funktion von Informieren, sondern auch diejenige des Legitimierens. Nach Schubert (1991, S. 173) ist «Überzeugung sicher das wichtigste Element politischer Gestaltung». Die Information als das zentrale Medium von Überzeugungsstrategien ist nicht nur auf kurzfristige Entscheidungen ausgerichtet (z.B. Wahl- und Abstimmungspropaganda), sondern kann auch auf eine längerfristige Änderung der Werthaltung abzielen (z.B. Kampagnen zur Lohnpolitik bei Lehrpersonen).

Die indirekte Finanzsteuerung funktioniert als Anreiz sowohl auf der Ausgabenseite als auch auf der Einnahmeseite (Braun & Giraud, 2009, S. 166). Beispielsweise soll die Erhebung von Steuern indirekt ein Verhalten beeinflussen. Das indirekte Moment zeigt sich daran, dass Personen oder Gruppen von Personen für bestimmte Handlungen gewonnen werden sollen, wobei die Entscheidung aber bei den Adressaten bleibt.

1.3 Der konkrete Einsatz von Instrumenten

Die vorangehende Kategorisierung von Instrumenten darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass Steuerung oft als Instrumenten-Mix realisiert wird – nicht zuletzt, um die erhoffte Wirkung zu verbessern. Dazu ist die Wahl der einzusetzenden Instrumente nicht einfach ein technischer Akt, sondern meist selbst Gegenstand politischer Auseinandersetzungen (vgl. Howlett & Ramesh, 1995, S. 80). Insofern werden immer auch neue Instrumente entworfen, während ältere an Bedeutung verlieren. An die Kategorisierung schliesst somit die Frage an, welche Instrumente zu welchem Zeitpunkt eingesetzt werden und ob sich Muster der Instrumentenwahl identifizieren lassen. Für die Zeit der 1990er-Jahre beispielsweise stellen Braun und Giraud (2003, S. 180) fest, dass das Modell des kooperativen Staates «weiche» Steuerungsinstrumente bevorzugt.

2 Steuerungsinstrumente der Lehrerinnen- und Lehrerbildung

Die EDK als interkantonale Konferenz versuchte bereits vor den 1970er-Jahren, die Freizügigkeit von Primarlehrpersonen zu verbessern – jedoch mit wenig Erfolg (Bardtscher, 1997, S. 74). Institutionalisiert wurde das Betätigungsfeld erst durch die Ar-

beiten am Bericht «Lehrerbildung von morgen» (LEMO) (Müller et al., 1975). Die nachfolgende Analyse beginnt deshalb in den 1970er-Jahren und soll bis zur Schaffung der Anerkennungsreglemente der EDK für den Bereich der Grundausbildung der Lehrpersonen für die Vor- und Volksschule (1998–1999) verfolgt werden.

2.1 Schulkonkordat und die Lehrerbildung von morgen

Das Konkordat über die Schulkoordination (EDK, 1970) stellt für die Koordination des kantonalen Schulwesens zwar einen Meilenstein dar, hat für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung (LLB) jedoch kaum direkte Auswirkungen. Denn die LLB ist nicht Teil der verbindlichen Vorgaben der Koordination. Dennoch: Gemäss Art. 3 soll die EDK die Anerkennung von Examensabschlüssen und Diplomen sowie die Gleichwertigkeit der LLB fördern. Die Zusammenarbeit beruht damit auf Freiwilligkeit, mit dem Mittel der Empfehlungen³. Der Wille, auch im Bereich der LLB eine koordinierende Rolle übernehmen zu wollen, lässt sich aber klar erkennen. Dieser manifestiert sich konkret im Herbst 1970, als die Plenarversammlung die Pädagogische Kommission (PK) beauftragt, eine Beurteilung der Primarlehrpersonenausbildung vorzunehmen, die später als *LEMO-Bericht* bekannt wird. Der Arbeiten nach der Vernehmlassungsphase mündeten in Empfehlungen (EDK, 1978b), die jedoch keine Strukturharmonisierung vorsehen, sondern explizit auf die Harmonisierung durch gemeinsam geteilte Inhalte setzen (vgl. Müller et al., 1975).

Ende der 1970er-Jahre erarbeitet das Generalsekretariat EDK einen Bericht zum Ist-Zustand der LLB der Sekundarstufen I & II. Die nachfolgend verfasste Prospektivstudie zur LLB der Sekundarstufe I (EDK, 1983) mündet ebenso in Empfehlungen (EDK, 1985) wie der Bericht zur Ausbildung der Lehrpersonen der Sekundarstufe II (EDK, 1991). Im Zentrum dieser Berichte standen allgemeine Grundlagen einer stufenbezogenen LLB. Ab den 1990er-Jahren entstanden weitere Berichte zu einzelnen Aspekten der LLB (bspw. 1992: Eignungsabklärung, 1994 Lehrerbildung für Berufsleute sowie zur Sonderpädagogik in der LLB).

Übertragen auf die Fragen der Instrumente kann festgehalten werden:

- Auf der regulativen Ebene besitzt die EDK bis Anfang der 1990er-Jahre kaum Möglichkeiten, gestalterisch Einfluss auf die LLB zu nehmen. Der entsprechende Artikel im Schulkonkordat und darauf abstützendes Empfehlungen beruhen auf dem Prinzip der freiwilligen Koordination.
- Als strukturierende Eingriffe der EDK gelten mehrere Instrumente: Erstens fördert sie mit der Einsetzung einer Expertenkommission (Pädagogische Kommission) die Selbstorganisation und die überkantonale Optik in einem Policy-Bereich, der

³ Gemäss Weber (1976, S. 23) stellen Empfehlungen ein Koordinationsinstrument zweiter Stufe dar: «Die Wirkung dieser Empfehlungen ist jedoch eher gering, liegt es doch im Wesen der Empfehlung, dass sie keinen verpflichtenden Charakter hat und demnach nur beschränkt koordinierend wirkt.»

bis anhin fast ausschliesslich kantonal organisiert war.⁴ Durch die gezielte Mandatsvergabe strukturiert sie zweitens die Diskussionsgegenstände grösstenteils vor, ohne dabei aber die konkreten Inhalte zu bestimmen. Drittens können durch den Einsitz in die Kommission auch die Art der Diskussion sowie deren Ergebnisse beeinflusst werden (Entwicklung einer «gemeinsamen und geteilten Vision»). Strukturierend wirken weiter auch das Generalsekretariat, die Departementsekretärenkommission (DSK) sowie die EDK-Regionalkonferenzen. In diesen Organen werden Informationen gesammelt und ausgewertet, sie verbinden die inhaltliche Arbeit der Kommissionen mit der politischen Ebene. Und sie sind insofern die Entstehensorte gemeinsamer Überzeugungen und Handlungsperspektiven.

- Als Mittel der Überzeugung steht das Weitergeben von aufbereiteten Informationen im Mittelpunkt, und zwar auf verschiedenen Ebenen. Über den Vernehmlassungsprozess wird nicht nur via die Verteilung an die üblichen politischen und wissenschaftlichen Akteure operiert, sondern es wurden auch Orientierungsveranstaltungen und Klausurtagungen durchgeführt und es wurde via Tageszeitungen über Themen orientiert (vgl. EDK, 1978a, S. 11). Zudem muss auch das Berichtverfassen selbst als Überzeugungsstrategie gelesen werden, weil damit ein gegenseitiger Lernprozess angeregt wird: Berichte und Vernehmlassungsverfahren führen zu einer kantonsübergreifenden Beschäftigung mit den jeweiligen Problemen. Die Berichte wiederum münden in der Regel in Empfehlungen.

Das Schulkonkordat hat kaum direkte Auswirkungen auf die LLB. Dennoch ist es für die Wahrnehmung der EDK als bildungspolitischer Akteur von hoher allgemeiner Bedeutung. Sie erlangt dadurch den Status einer Behörde: «Was mit dem Signet EDK auftrat, galt eben doch als mehr oder weniger offiziell» (Arnet, 1997, S. 232). Mittelbar führte das Schulkonkordat also dazu, dass beschlossene Empfehlungen ungeachtet ihres rechtlichen Stellenwerts eine nicht zu unterschätzende symbolische Bedeutung und als solche (kaum fassbare) Wirkungen erhalten. Im Bereich der LLB beschränken sich die Steuerungsmassnahmen der EDK einerseits darauf, die Koordination auf der Ebene des Austausches zu institutionalisieren. Andererseits versucht sie sich durch Strukturierungsangebote einzubringen. Das Vorgehen beim Verfassen des LEMO-Berichts entspricht damit eigentlich einem «liberalen» Muster weicher Steuerung. Dieses fusst jedoch nicht einfach in der Überzeugung, dass nur so Konsens erreicht werden kann bzw. nur weiche Steuerungsimpulse Akzeptanz finden, sondern der EDK fehlen alternative Mittel für einen wirkungsvollen Eingriff in kantonale Zuständigkeiten.

Die im LEMO-Bericht formulierten Zielsetzungen blieben bis in die 1990er-Jahre weitgehend bestehen, Veränderungen vollziehen sich, wenn überhaupt, innerhalb der

⁴ Jecklin (2007, S. 150) zeigt für die Schweizerische Seminardirektorenkonferenz auf, dass dort lediglich eine lose Koppelung («Selbsthilfegruppe») bestand. Die Seminardirektorenkonferenz hatte zudem keine institutionalisierte Verbindung zu überkantonalen Entscheidungsträgern.

Kantone. Die Grenzen der Koordinationsbemühungen werden Ende der 1970er-Jahre von der EDK erkannt und weitere Koordinationsbemühungen zur Lehrerinnen- und Lehrerfortbildung werden aufgrund mangelnder Eingriffsmöglichkeiten vorerst nicht weiterverfolgt. Dass für die Steuerungsinstrumente Reformbedarf besteht, wird nicht zuletzt auch durch den LEMO-Bericht selbst festgehalten (vgl. EDK, 1975, S. 312 f.).

2.2 Diplomanerkennung

Eine gewichtige Veränderung bezüglich der Steuerung der LLB wird Anfang der 1990er-Jahre eingeleitet: Der EDK-Vorstand nimmt 1989 ein Geschäft wieder auf, das bereits 1985 in den Regionen diskutiert wurde und jetzt unter dem Druck europäischer Einigung (vgl. Badertscher 1997, S. 223), nationaler Berufsmobilität (fehlende Freizügigkeit der nicht durch das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit geregelten Berufe) und einer veränderten Arbeitsmarktsituation («Lehrpersonenüberschuss») neu lanciert wird: die gegenseitige Anerkennung der Lehrdiplome (EDK, Protokoll der Plenarversammlung [PPV] vom 26./27.10.1989). In der Diskussion um entsprechende Empfehlungen stellt die Plenarversammlung auch ein neues Konkordat in Aussicht, das eine einheitliche Regelung der EWR-Freizügigkeit für alle Kantone vorsieht (PPV 25./26.10.1990). Dieser Vorschlag wird 1990 weiterdiskutiert: Es sei zu prüfen «mindestens bestimmte Punkte wie gegensätzliche [*sic*] Anerkennung von Diplomen ... in das Abkommen aufzunehmen» (PPV 25./26.10.1990). Grundsätzlich basiert die Diplomanerkennungsvereinbarung zwar nicht auf einem spezifischen Gestaltungswillen für die LLB, sondern auf einer allgemein geführten Diskussion über internationale Anerkennung und die Wettbewerbsstrukturen im Bildungsbereich. Die LLB wurde nur als Teilproblem wahrgenommen: «Da nicht anzunehmen ist, dass die internationale Lehrermobilität im Volksschulbereich eine grosse Rolle spielen wird, und da die Diplomanerkennung ja noch kein Recht auf Anstellung begründet, ist die Frage vielleicht mehr theoretisch als praktisch» (PPV 22.2.1990, S.6). Im Zweifelsfall, so der formulierte Ausweg, könne ja verlangt werden, die Lehrdiplome von einer Freizügigkeitsvereinbarung auszunehmen.

Ein entsprechender Entwurf einer Vereinbarung zur Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen wird 1991 erarbeitet, und nach Diskussion und Vernehmlassung am 18. Februar 1993 verabschiedet (EDK, 1993a). Die Basis für eine schweizweite Anerkennung der Lehrdiplome war damit gelegt. Doch die Strukturen der LLB werden auch durch die neue Vereinbarung nicht thematisiert, die Diplomvereinbarung wird denn auch als «leeres Gefäss» kritisiert. Der Frage der Strukturen nimmt sich noch vor Verabschiedung der Vereinbarung eine vom Vorstand der EDK 1992 beauftragte Expertengruppe an: Im Anschluss an den Bericht über die Thesen zur Entwicklung von Fachhochschulen und Berufsmaturitäten (EDK, 1993c) sollen Thesen zu pädagogischen Hochschulen (EDK, 1993b) ausgearbeitet werden. Zum Anpassungsdruck seitens des europäischen Umlands wirkt nun also auch die Gründung von Fachhochschulen auf die Harmonisierungsbestrebungen und die Reform der LLB (Badertscher, 1997, S. 224). Entgegen der im LEMO-Bericht vertretenen Sicht wird durch die Thesen eine radikalere Transformati-

on in Aussicht gestellt. Nichtsdestotrotz schliesst sich 1993 die grosse Mehrheit dem Grundsatz an, die LLB künftig auf Tertiärstufe einzurichten (PPV 28./29.10.1993). Die durch die PH-Thesen eingeschlagene Richtung wird 1995 in den Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den pädagogischen Hochschulen (EDK, 1995b) bestätigt bzw. konsequent weitergeführt.

Die Reformen betreffen also nicht nur die inhaltliche Ebene, sondern auch die der Strukturierung: 1995 wird ein weiteres Koordinationsgremium gewählt und eingesetzt, der Fachhochschulrat EDK. Als «Planungs- und Koordinationsorgan» (PPV 2.3.1995) der Fachhochschulen stellt er einen erweiterten Ausschuss der Planerkonferenz und ein interkantonales Pendant zur Fachhochschulkommission des Bundes dar.⁵ Anträge der Fachkonferenz der pädagogischen Hochschule (vgl. Beitrag von Rosenberg & Stadelmann in diesem Heft) werden an ihn gestellt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

- Eine gewichtige Veränderung geschieht durch die Ratifizierung eines neuen Vertrags: Mit dem als Rahmenordnung verstandenen Mittel schafft sich die EDK ein neues regulatives Instrument, das ihr Steuerungskompetenzen in einem ursprünglich rein kantonalen Bereich verschafft. Durch die Vereinbarung über die interkantonale Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen kann die EDK Abschlüsse, die von den Kantonen verliehen werden, gesamtschweizerisch anerkennen und für deren Anerkennung Mindestnormen festlegen.
- Kaum Veränderungen ergeben sich für die strukturierenden Eingriffe und die Mittel der Überzeugung: Die EDK steuert die Genese und den Vollzug der Geschäfte nach wie vor auch über die Erarbeitung von Expertenberichten und über Konferenz-Organen (siehe oben), wobei Letztere 1995 durch den Fachhochschulrat EDK erweitert werden. Die Pädagogische Kommission wird 1996 aufgelöst und in neue Strukturen überführt. Arnet (1997, S. 235) folgert daraus, dass eine Verschiebung der Gewichtung von Pädagogik hin zu Verwaltung erfolgt sei: «Die Logik dieser Reorganisation ist klar: Die Kantone sollen schon bei der Vorbereitung der Geschäfte so eingebunden werden, dass die spätere Umsetzung problemloser erfolgen kann. ... Die Expertise soll künftig auf der Ebene Projektarbeit zum Tragen kommen». Alles in allem kann eine Akzentuierung der Prozess-Steuerung durch das Generalsekretariat EDK festgestellt werden.

Die interkantonale Koordination war bis zur Diplomanerkennungsvereinbarung von 1995 stark auf weiche Instrumente beschränkt, welche nur zur freiwilligen Teilnahme aufforderten. Mit der neuen Vereinbarung haben sich sowohl bei Akteuren, Institutionen wie auch Instrumenten der Lehrerinnen- und Lehrerbildungspolitik weitreichende Veränderungen vollzogen. Für die Gesamtheit der eingesetzten Mittel gilt, dass «äl-

⁵ Der Fachhochschulrat funktioniert als eigentliche Behörde und besteht mehrheitlich aus Regierungsräten (vgl. EDK-Statut, Art. 14 [EDK, 2005]).

tere» Instrumente (Empfehlungen und Berichte sowie spezifische Entscheidungsstrukturen und die Einbindung von Expertise) erhalten bleiben bzw. weiterhin eingesetzt werden, zudem aber ein gewichtiges neues Instrument auf der regulativen Ebene hinzukommt. Die Akzentuierung der Prozess-Steuerung durch das Generalsekretariat zusammen mit der Schaffung dieses neuen Instruments führt nicht zuletzt zu einer Verstärkung der kumulativen Wirkung der Steuerungsinstrumente.

2.3 Anerkennungsreglemente

Die Diplomanerkennungsvereinbarung setzte nun den Rahmen für die Ausarbeitung der Anerkennungsreglemente, welche die Anerkennungsvoraussetzungen und die Anerkennungsverfahren festlegen (EDK, 1993, Art. 6). Durch die Vereinbarung wird die EDK als Anerkennungsbehörde eingesetzt und zu deren Vollzug berechtigt (EDK, 1993, Art. 4 f.). Da aber die Diplomanerkennungsvereinbarung im Bezug auf die Anerkennungsbedingungen gesamtschweizerisch gültiger Diplome keine inhaltlichen Vorgaben enthält, kommt den Anerkennungsreglementen für die schweizweite und internationale Freizügigkeit, schlussendlich auch für die Reform und die Tertiarisierung der LLB, eine entscheidende Bedeutung zu.⁶

1995 beauftragt der Vorstand EDK das Generalsekretariat EDK, die Arbeiten zu organisieren und via die «Koordinationsgruppe Anerkennungsreglemente» (PPV14./15.11.1996) die nötigen Expertengruppen zu bilden, welche die Reglemente auszuarbeiten haben. Diese Expertengruppen reichten ihre Entwurfsarbeiten im Laufe der Jahre 1996 bis 1999 dem Vorstand EDK ein und das Generalsekretariat organisierte jeweils darauffolgend die einzelnen Vernehmlassungsverfahren. Zwischen 1998 und 2000 gelangten so alle Reglemente zu ihrer Verabschiedung durch die Plenarversammlung EDK. Ungeachtet der unterschiedlichen Inhalte der jeweiligen Reglemente sind folgende Punkte des Instruments «Anerkennungsreglement» beachtenswert:

- Sowohl während der Erarbeitungsphase der Entwürfe als auch in der Vernehmlassungsphase und der jeweiligen Beschlussphase wird immer wieder betont, dass die von der EDK erlassenen Reglemente (nur) die minimalen Anforderungen definieren, die für eine Anerkennung erfüllt sein müssen. Die EDK hält dabei fest, dass es den Kantonen durchaus möglich ist, weitergehende Bestimmungen zu erlassen.
- Die EDK hält auch mehrfach fest, dass die Anerkennungsreglemente nur die allgemeine Gültigkeit der Diplome ermöglichen, nicht jedoch die Anstellungsbedingungen regeln. Den Kantonen stehe es also frei, auch Inhaberinnen und Inhaber anderer Diplome zum Lehrberuf zuzulassen.
- In den Reglementen werden nicht nur die Mindestnormen für die Anerkennung geregelt, sondern – wie durch die Diplomanerkennungsvereinbarung (Art. 6) festge-

⁶ In der Vereinbarung wird nur festgehalten, dass die Anerkennungsreglemente zwingend Vorgaben über den Abschluss sowie über die Prüfungsverfahren enthalten müssen (Art. 7, Abs. 2). Vorgaben zu Dauer, Zulassung, Lehrgegenständen und Qualifikation des Personals sind als mögliche, aber nicht notwendige Inhalte vorgesehen (Art. 7, Abs. 3).

legt wurde – auch die eigentlichen Anerkennungsverfahren und die sprachregionale Zusammensetzung der zuständigen Kommissionen.

Der EDK liegt mit den Anerkennungsreglementen ein weiteres neues Steuerungsinstrument vor, das erstmals in der Geschichte der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung auch im Bereich der Strukturen Vorgaben macht. Die Inhalte der LLB werden hingegen nur knapp umrissen. Somit setzte die gegenseitige Anerkennung von Lehrdiplomen eigentliche (Hoch-)Schulentwicklungsarbeiten in Gang. Auf der Ebene der Strukturierung wird der sich bereits zu Beginn der 1990er-Jahre abzeichnende Weg fortgeführt: «Straffung der Organisation, Selbstkonsolidierung und Effizienzsteigerung scheinen wie andernorts in der Politik die arbeitsleitenden Begriffe der EDK» (Badertscher, 1997, S. 226). Auch der Vorstand EDK hat mit dem revidierten Statut von 1995 (EDK, 1995a) eine stärkere Führungsrolle erhalten.

Das (Re-)Distribuiere von Informationen wird zu Beginn der Arbeiten an den Anerkennungsreglementen weitergeführt. Allerdings werden in den Veröffentlichungen nun weniger einzelne Stufenkategorien abgehandelt, sondern berichtet wird auch über übergreifende Themen der (akademischen) LLB. Die mit den Anerkennungsreglementen beginnende Umsetzung einer neuen LLB verlangt nicht mehr nach «prospektiven» Arbeiten, entsprechend nimmt die «Produktion» von wissenschaftlichen Expertisen und Berichten durch die EDK nach 2000 rasch ab.

3 Vom Wandel der Instrumente und der Institutionen: Fazit und Ausblick

Ziele entscheiden zwar nicht direkt über die einzusetzenden Instrumente, aber zwischen beiden Punkten existieren starke Zusammenhänge (Blum & Schubert, 2009, S. 95). Und nicht zuletzt ist die (Veränderung der) Steuerung selbst ein Ziel von Reformen. Mit dem Wandel in der Zielsetzung – von der Zusammenarbeit zwecks Verhinderung einer nationalen Lösung durch den Bund hin zum Willen zu einer prospektiven Gestaltung der LLB – ändern sich also auch die eingesetzten Steuerungsinstrumente. Im theoretischen Teil wurde hierzu zweierlei dargelegt:

- Steuerungsinstrumente haben eine historisch-politische Komponente, d.h. die Wahl und der Einsatz von Instrumenten variiert im raum-zeitlichen Kontext; gegebenenfalls lassen sich für unterschiedliche Kontexte unterschiedliche Muster feststellen.
- Steuerungsinstrumente lassen sich nach ihrer Art der Beeinflussung (indirekt oder direkt) kategorial unterscheiden.

Die Rekonstruktion hat gezeigt, dass vor den 1970er-Jahren auf interkantonaler Ebene kaum steuernd Zugriff auf die LLB genommen wird. Die EDK versteht sich zu dieser Zeit als eher loser Zusammenschluss, die LLB bleibt aussen vor. Dies ändert sich in den folgenden Jahren: Mit der Berichtverfassung und dem Erlass von Empfehlungen im

Rahmen von LEMO beginnt sich die EDK um die Koordination der LLB zu kümmern. Die Instrumente, die ihr dabei zur Verfügung stehen, sind aber vornehmlich unter die Kategorien «Überzeugung» und «Strukturierung» zu subsumieren: Die EDK versucht durch die konzentrierte Bearbeitung von Problemfeldern eine flächendeckende Auseinandersetzung anzuregen und einen gegenseitigen Lernprozess zu fördern. Die Berichte, welche nach und nach für alle Lehrkategorien verfasst werden, münden regelmässig in Handlungs- bzw. Strukturierungsempfehlungen zuhanden der Kantone. Diese Steuerungsmittel werden über die Jahre auch weitergeführt, erhalten durch eine neue Komponente – die Verabschiedung einer neuen Vereinbarung – aber zusätzliches Gewicht. Und: Durch die Vereinbarung werden zum ersten Mal Regulierungs- und Vollzugsrechte der kantonalen LLB an die EDK delegiert. Den vorläufigen Höhepunkt erreicht die EDK durch die Schaffung von Anerkennungsreglementen und die Durchführung der entsprechenden Verfahren. Sie definiert damit primär die strukturellen Anforderungen an die Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern, sofern diese eine gesamtschweizerische Gültigkeit erlangen wollen.

Auch wurde festgehalten, dass nicht alle Steuerungsinstrumente über denselben Wirkungsgrad verfügen (vgl. Tabelle 1). Während beispielsweise gesetzliche Grundlagen als «harte» Instrumente bezeichnet werden, gelten Empfehlungen und Richtlinien als eher «weiche» Instrumente. Wie oben erwähnt, gehen Braun und Giraud (2003) davon aus, dass der Einsatz von weichen Instrumenten zugenommen hat. Die Gründe sehen sie in der Erhöhung der Legitimation, die letztlich auch auf erhöhte Erfolgsaussichten durch eine bessere Akzeptanz hoffen lässt. Natürlich gilt: Das Wissen über die Ziele, die Objekte und die Akteure sowie das Wissen über Mechanismen und deren Verteilung und Publizierung sind wichtige Instrumente des Steuerungsprozesses. Und dies gilt nicht nur für das Verfassen von Berichten, sondern auch für die Strukturierungseingriffe, die von der Verwaltung, die die Interessen bündelt, aber auch plant (Agenda-Setting) und aufbereitet, vorgegeben werden.

Die Analyse hat jedoch gezeigt, dass die von Braun und Giraud konstatierte Verschiebung zumindest für die Steuerung der LLB durch die interkantonale Konferenz nicht zutrifft. Einerseits arbeitet die EDK schon seit Beginn mit weichen Instrumenten – dies liegt aber vor allem im Mangel an Alternativen bzw. im Fehlen einer rechtlichen Basis für anderweitige Koordinationsmöglichkeiten. Andererseits ist der Bedeutungswandel der weichen Instrumente stark gekoppelt an die Zunahme von «harten» Steuerungsinstrumenten. So hält etwa Badertscher (1997, S. 226) für die 1990er-Jahre resümierend fest: «Dem Primat der Schulentwicklung und Schulkoordination, von denen die Konferenz einst ihre Identität ableitete, längst entwachsen, versteht sie sich als das schweizerische bildungspolitische Organ.» Eine solche Entwicklung ist aber nicht einfach abzuleiten von der zunehmenden Bedeutung von weichen Steuerungsinstrumenten, sondern gekoppelt an die Kombination von «harten» und «weichen» Instrumenten: Durch die Verabschiedung eines Vertragswerks wird die EDK als Behörde wahr- und vor allem ernst genommen. Dies wird auch von Ambühl (2000, S. 54) klärend angeführt: «Für die

interkantonale Anerkennung der Lehrerbildungsdiplome entscheidend wurden erst die verschiedenen Diplomanerkennungsreglemente, welche die EDK als Sekundärnormen gestützt auf die interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen erlassen hat.»

Was nun die Unterscheidung in direkte und indirekte Mittel der Steuerung betrifft, so zeigt die Analyse, muss weiter differenziert werden. Die Kompetenzverschiebung zuhanden einer interkantonalen Konferenz ist Ausdruck des spezifischen schweizerischen föderalen Strukturprinzips: Während die EDK mit ihren Rahmenvorschriften für die schweizweite Gültigkeit der Diplome normierend wirkt, bleibt die Umsetzung und Ausführung nach wie vor bei den Kantonen. De jure setzt die EDK damit also keine direkten regulativen Mittel ein, denn auch mit der Diplomvereinbarung bleibt «jeder Kanton ... im übrigen frei, eine andere Lehrerbildung anzubieten» (PPV 25.2.1999). Durch das freiwillige Beitreten der Kantone wirkt die EDK insofern also nicht legifizierend, sondern vielmehr normierend (vgl. Ambühl, 2000). Diese juristische Ebene ist jedoch klar zu unterscheiden von der faktischen Wirkung der Anerkennungsreglemente: Im Zuge des nationalen und internationalen Standortwettbewerbs bleibt den Kantonen kaum die Möglichkeit, auf die gesamtschweizerische Anerkennung ihrer Lehrdiplome zu verzichten.⁷ Die Diplomvereinbarung und vor allem die Anerkennungsreglemente haben in diesem Sinn sehr wohl einen direkten Einfluss auf die LLB in der Schweiz. Insofern mag Badertscher (1997, S. 226) richtig liegen, wenn er Ende der 1990er-Jahre bezüglich der Anerkennungsverfahren festhält: «Dieses Instrument dürfte die interkantonale Koordination der LLB vermutlich schneller vorantreiben als alle Empfehlungen zu deren institutioneller und struktureller Ausgestaltung.»

Literatur

- Ambühl, H.** (2000). Notwendigkeiten und Möglichkeiten föderalistischen Zusammenwirkens. Zu staatsrechtlichen und bildungspolitischen Aspekten der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. In H.-R. Schärer (Hrsg.), *Lehrerbildung im Wandel: Grundlagen, Ansprüche, Impulse* (S. 35–67). Aarau: Sauerländer.
- Arnet, M.** (1997). Von den Aufgaben und den Kompetenzen der EDK und von deren Organisation. In H. Badertscher (Hrsg.), *Die Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997: Entstehung, Geschichte, Wirkung* (S. 228–236). Bern: Haupt.
- Badertscher, H.** (Hrsg.). (1997). *Die Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997: Entstehung, Geschichte, Wirkung*. Bern: Haupt.
- Blum, S. & Schubert, K.** (2009). *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Braun, D. & Giraud, O.** (2003). Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance. In K. Schubert & N. C. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 159–186). München: Oldenbourg.
- Dettling, R. & Lehmann, L.** (2006). *Bestandesaufnahme der verkürzten Studiengänge für Lehrpersonen der Vorschul-, Primar- und Sekundarstufe I*. Bern: COHEP.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren]**. (1970). *Konkordat über die Schulkoordination (Schulkonkordat) vom 29. Oktober 1970*. Bern: Generalsekretariat EDK.

⁷ Versuche dieser Art wurden relativ schnell aufgegeben, vgl. Dettling & Lehmann (2006).

- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren].** (1978a). *Auswertung der Vernehmlassung zum Bericht «Lehrerbildung von morgen»*. Bern: Generalsekretariat EDK.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren].** (1978b). *Beschlüsse und Empfehlungen zur Lehrerbildung von morgen vom 26. Oktober 1978*. Bern: Generalsekretariat EDK.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren].** (1983). *Die Ausbildung der Lehrer für die Sekundarstufe I. Prospektive Überlegungen zur Verbesserung und Koordination der Lehrerbildung in der Schweiz*. Bern: Generalsekretariat EDK.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren].** (1983-2007). *Protokolle der Plenarversammlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren*. Bern: Generalsekretariat EDK.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren].** (1985). *Empfehlungen über die Ausbildung für die Lehrer der Sekundarstufe I*. Bern: Generalsekretariat EDK.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren].** (1991). *Empfehlungen über die Ausbildung der Lehrer der Sekundarstufe II*. Bern: Generalsekretariat EDK.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren].** (1993a). *Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993*. Bern: Generalsekretariat EDK.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren].** (1993b). *Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen*. Bern: Generalsekretariat EDK.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren].** (1993c). *Thesen zur Entwicklung von Fachhochschulen und Berufsmaturitäten*. Bern: Generalsekretariat EDK.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren].** (1995a). *EDK-Statut vom 2. März 1995*. Bern: Generalsekretariat EDK.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren].** (1995b). *Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen vom 26. Okt. 1995*. Bern: Generalsekretariat EDK.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren].** (2005). *EDK-Statut vom 3. März 2005*. Bern: Generalsekretariat EDK.
- Howlett, M. & Ramesh, M.** (1995). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Jecklin, A.** (2007). SKDL und SKPH: Von der Selbsthilfegruppe zur professionellen Institution. In W. Bircher, S. Larcher Klee, M. Schmied & P. Sieber (Hrsg.), *Der Weg zur Pädagogischen Hochschule Zürich: Würdigungsschrift zum Rücktritt von Prof. Dr. Walter Furrer* (S. 70–74). Zürich: Pestalozzianum.
- König, K. & Dose, N.** (1993). *Instrumente und Formen staatlichen Handelns*. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Müller, F., Gehrig, H., Jenzer C. Kaiser, L. & Strittmatter, A.** (1975). *Lehrerbildung von morgen: Grundlagen, Strukturen, Inhalte: Bericht der Expertenkommission «Lehrerbildung von morgen»*. Hitzkirch: Comenius.
- Offe, C.** (1975). *Berufsbildungsreform: eine Fallstudie über Reformpolitik*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Recum, H. von** (1997). Überlegungen zur Rekonstruktion bildungspolitischer Steuerung. In W. Böttcher, H. Weishaupt & M. Weiss (Hrsg.), *Wege zu einer neuen Bildungsökonomie: Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungskonzepten* (S. 72–83). Weinheim: Juventa.
- Schubert, K.** (1991). *Politikfeldanalyse: eine Einführung*. Opladen: Leske und Budrich.
- Weber, A.** (1976). *Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung?* Bern: Universität, Rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Fakultät.

Autor

Lukas Lehmann, lic. rer. soc., Assistent am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich und wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Forschung und Entwicklung der Pädagogischen Hochschule der FHNW, lukas.lehmann@ife.uzh.ch