

LUCIEN CRIBLEZ, LUKAS LEHMANN,
CHRISTINA HUBER (HG.)



LEHRER- BILDUNGS- POLITIK IN DER SCHWEIZ SEIT 1990

KANTONALE REFORMPROZESSE
UND NATIONALE
DIPLOMANERKENNUNG

Historische Bildungsforschung

herausgegeben von
Patrick Bühler, Lucien Criblez,
Claudia Crotti und
Andreas Hoffmann-Ocon

Band 1

Lucien Criblez, Lukas Lehmann, Christina Huber (Hg.)

Lehrerbildungspolitik in der Schweiz seit 1990

Kantonale Reformprozesse und nationale Diplomanerkennung

CHRONOS

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung im Rahmen des Pilotprojekts OAPEN-CH.



Weitere Informationen zum Verlagsprogramm:
www.chronos-verlag.ch

Umschlagbild: Manon Criblez

© 2016 Chronos Verlag, Zürich
ISBN 978-3-0340-1342-0
E-Book (PDF): DOI 10.33057/chronos.1342

Inhalt

Vorwort	7
Einleitung. Lehrerbildungspolitik in der Schweiz seit 1990 LUKAS LEHMANN, LUCIEN CRIBLEZ, CHRISTINA HUBER	9
Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung seit 1990. Ausgangslage und Kontexte der Reformen LUCIEN CRIBLEZ, LUKAS LEHMANN	33

Teil I: Fallstudien

Von der koordinierten Lehrerinnen- und Lehrerbildung zur gemeinschaftlichen Hochschulpolitik. Die Lehrerbildungspolitik der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren LUKAS LEHMANN	69
Dreifacher Integrationsprozess. Lehrerbildungspolitik im Kanton Aargau CHRISTINA HUBER	93
Von einer verwaltungszentrierten zu einer autonomen Gesamtkonzeption. Lehrerbildungspolitik im Kanton Bern REGULA WENIGER	119
Kontinuierlicher Wandel neben sukzessiver Tertiarisierung. Lehrerbildungspolitik im Kanton Freiburg FLAVIAN IMLIG	137
Pragmatischer Wandel zwischen stolzer Persistenz und interkantonalen Anerkennung. Lehrerbildungspolitik im Kanton Genf FLAVIAN IMLIG	159
Kantonale Reformen im Zeichen des Konsenses. Lehrerbildungspolitik im Kanton St. Gallen CHANTAL OGGENFUSS	181

(Unvollständiger) Regionalisierungs- und Verstaatlichungsprozess. Lehrerbildungspolitik im Kanton Zug CHRISTINA HUBER	201
---	-----

Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Zentrum. Lehrerbildungspolitik im Kanton Zürich LUKAS LEHMANN	227
--	-----

Teil II: Synthesen

Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung als Tertiarisierungs- und Akademisierungsprozess LUKAS LEHMANN	249
--	-----

Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung als Integrations- und Konzentrationsprozess CHRISTINA HUBER	269
---	-----

Wissenschaft und Forschung in der hochschulförmigen Lehrerinnen- und Lehrerbildung LUCIEN CRIBLEZ	289
---	-----

Hochschulwerdung und die Frage der Autonomie LUKAS LEHMANN	323
---	-----

Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz seit 1990. Die wichtigsten Veränderungen und eine Analyse der Reformprozesse LUCIEN CRIBLEZ, LUKAS LEHMANN, CHRISTINA HUBER	341
---	-----

Anhang

Abkürzungen	367
Abbildungen und Tabellen	371
Interviewpartnerinnen und -partner (in Kapitelfolge)	372
Autorinnen und Autoren	374

Vorwort

Die Aus- und Weiterbildung von Lehrerinnen und Lehrern ist wohl die zentralste Aufgabe im Bildungssystem: ohne gutes Personal keine guten Schulen und kein guter Unterricht – das wissen Bildungspolitik und Erziehungswissenschaft nicht erst seit John Hattie. Es erstaunt deshalb nicht, dass der Lehrerinnen- und Lehrerbildung (LLB) in der Geschichte «moderner» Bildungssysteme im Verlauf des 19. und 20. Jahrhunderts immer grösste Bedeutung zukam, dass um die «richtige» Ausbildung immer wieder bildungspolitisch gestritten wurde und dass die Akteure der LLB immer auch wichtige Akteure bei bildungspolitischen Entscheiden waren. Die LLB ist eng auf Schule bezogen: Wenn sich Schule und Unterricht ändern (sollen), muss sich auch die LLB ändern. Umgekehrt war und ist die LLB immer auch ein Innovationsfaktor für die Schulen: Über die Aus- und Weiterbildung gelangen Reformimpulse in die Schulen oder sie verstärkt vorhandene Reformimpulse. Die internationale Diplomanerkennungsdynamik, die Harmonisierung der (Volks-)Schule in der Schweiz und andere Reformen im Bildungssystem haben in den 1990er- und 2000er-Jahren deshalb nicht zufällig auch eine fundamentale Reform der LLB provoziert. Von der neu konzipierten LLB sind aber bereits neue Innovationsimpulse für die Schulen ausgegangen und weitere werden von ihr ausgehen.

Noch um 1990, als sich politische Öffnungs- und pädagogische Reformtendenzen abzuzeichnen begannen, war es selbst für die reformfreudigsten Akteure der LLB und der Bildungspolitik kaum denkbar gewesen, dass sich die hochkomplexe, kleinräumig in einer sehr grossen Zahl von Bildungsinstitutionen organisierte, höchst unterschiedlich strukturierte, stark an den kantonalen Bildungssystemen orientierte und – um es mit dem amerikanischen Organisationspsychologen Karl E. Weick auszudrücken – äusserst lose gekoppelte LLB innerhalb relativ kurzer Zeit fundamental ändern würde. Das Resultat der Reformen ist eine vollständig hochschulförmige LLB, die alle Bereiche der Aus- und Weiterbildung sowie Forschung und Entwicklung einschliesst, die an sehr viel weniger Standorten stattfindet, die im Vergleich zur Situation um 1990 sehr viel systematischer und stringenter organisiert ist und die sowohl national als auch international anerkannte Diplome ausstellt. Mit der Organisationsform haben sich aber auch die Bildungsansprüche, die Inhalte, die Erwartungen an die Qualifikation des Lehrpersonals und das Selbstverständnis im Hinblick auf einen eigenständigen Beitrag zur Generierung von wissenschaftlich gesichertem Wissen im Schulbereich verändert. Auch wenn diese Reformen noch nicht in jeder Hinsicht abgeschlossen sind und einiges sich nur allmählich, mit dem

Generationenwechsel, in Aus-, Weiterbildung sowie Forschung und Entwicklung ändern wird, wird sich die LLB allein dadurch, dass sie nun Teil des Hochschul- und Wissenschaftssystems ist, weiterentwickeln.

Dieses Buch handelt von diesen Reformen – nicht von den regionalen Besonderheiten und den kantonalen und sprachregionalen Spezifitäten, sondern von den grundlegenden Entwicklungslinien der Lehrerinnen- und Lehrerbildungsreform der letzten 25 Jahre. Dabei werden die Entwicklungen in den einzelnen Kantonen und Regionen durchaus als Ausgangspunkt genommen, indem die Reformen in Fallstudien rekonstruiert werden. Von Interesse ist dabei immer sowohl das Besondere als auch das Allgemeine. Das Buch ist ein Versuch, nicht nur zu verstehen, was reformiert wurde, sondern auch, weshalb diese Reformen als notwendig erachtet wurden – und mit welchen Schwierigkeiten sie konfrontiert waren.

Das Buch ist Resultat eines mehrjährigen Forschungsprojekts am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich und an der Pädagogischen Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz. Im Kontext des Projekts sind auch zwei Dissertationen und verschiedene Lizenziats- und Masterarbeiten entstanden. Dies alles wäre ohne Unterstützung nicht möglich gewesen. Wir bedanken uns beim Schweizerischen Nationalfonds (SNF) für die finanzielle Unterstützung, bei der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) für den finanziellen «Zustupf» und die Unterstützung bei der Quellenarbeit, bei den Interviewpartnern (vgl. Liste im Anhang) für ihre vielen Informationen und Deutungshilfen, bei Christa Bühler für die administrative Unterstützung und bei den vielen Kolleginnen und Kollegen, mit denen wir den einen oder andern Teilaspekt gewinnbringend diskutieren konnten.

Zürich, im August 2016

Lucien Criblez, Lukas Lehmann, Christina Huber

Einleitung

Lehrerbildungspolitik in der Schweiz seit 1990

LUKAS LEHMANN, LUCIEN CRIBLEZ, CHRISTINA HUBER

Seit 1990 hat sich die Lehrerinnen- und Lehrerbildung (LLB) in der Schweiz grundlegend verändert. Der vorliegende Band beschäftigt sich mit diesem Wandel unter bildungspolitischer Perspektive, es stehen also Fragen der Governance im Zentrum des Interesses. Die Hintergrundfolie für die grundlegende Reform von Organisation und Struktur der LBB (vgl. Abb. 1) bilden Internationalisierungsprozesse in der Bildungspolitik, die seit den 1990er-Jahren zur Steigerung der Verflechtung zwischen den unterschiedlichen bildungspolitischen Ebenen geführt haben: Bildungspolitische Entscheide können immer seltener autonom auf kantonaler oder nationaler Ebene gefällt werden. Parallel zu und in permanenter Interferenz mit dieser Entwicklung wurden im Verlauf der 1990er-Jahre Fachhochschulen und pädagogische Hochschulen konzipiert und realisiert.

Bund und Kantone (beziehungsweise die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren [EDK]) haben in diesem Kontext neue Steuerungsinstrumente geschaffen, um erstens den Um- und Neubau der Hochschulinstitutionen steuern zu können, zweitens die Qualität dieser Hochschulen zu fördern und drittens die gegenseitige Koordination und die Abstimmung auf internationale Vorgaben zu gewährleisten. Eine wesentliche Rolle spielen dabei die von Bund und EDK eingeführten Anerkennungsverfahren. Im Bereich der LLB ergänzen die EDK-Reglemente über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte (EDK, 1998, 1999a, 1999b) die kantonale Steuerung der LLB im Sinne eines zusätzlichen Regelwerkes.

Die Dynamik zwischen kantonalen Reformen, zunehmendem gesamtschweizerischem Harmonisierungsanspruch und internationalen «Vorgaben» für die Diplomanerkennung in der LLB lässt danach fragen, ob und allenfalls wie sich eine gesamtschweizerische Steuerung auf interkantonaler Ebene etablieren konnte, wie sich der gesamtschweizerische Steuerungsanspruch der EDK auf die kantonalen Reformprojekte auswirkte und wie und in welchen Bereichen sich die Kantone übergeordneten Steuerungsversuchen in ihren verfassungsmässig gesicherten Kompetenzbereichen allenfalls zu widersetzen oder die gesamtschweizerische Steuerung in ihrem Sinne zu beeinflussen versuchten. Bei der Analyse der Reformprozesse stellen sich zudem Fragen wie: Welche

Abb. 1: Subprozesse der Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz



Akteure waren bei den kantonalen und gesamtschweizerischen Reformen entscheidend? Wie und weshalb haben sich die Akteurkonstellationen während des Reformprozesses verändert? Mit welchen – allenfalls widersprüchlichen – Zielsetzungen initiierten die unterschiedlichen Akteure die kantonalen Reformprojekte beziehungsweise die gesamtschweizerische Harmonisierung? Und wie veränderten sich diese Zielsetzungen im Verlauf des Reformprozesses? Letztlich gilt es, die Ergebnisse der Reform in Relation zu den implizit oder explizit deklarierten Zielsetzungen zu analysieren. Die vertikalen und horizontalen Politikverflechtungen (vgl. Vatter, Wälti, 2003) legen nahe, dass bei einer solchen Analyse sowohl die institutionellen Verfahrensregeln (*polity*) als auch die spezifischen Akteure in den jeweiligen Konstellationen berücksichtigt werden müssen, da diese Einfluss auf die Problemwahrnehmung und -formulierung im Bereich der Bildungspolitik sowie auf die formulierten Lösungsvorschläge im Aushandlungs- und Entscheidungsfindungsprozess (*politics*) ausüben. Die Analysen im vorliegenden Band sind folglich darauf angelegt, das komplexe Verhandlungssystem differenziert zu erfassen.

Im Rahmen des vom Schweizerischen Nationalfonds und der EDK geförderten Projekts¹ wurde der gesamte Bereich der LLB für die Volksschule sowie für

¹ Das Projekt «Kantonale Lehrerbildungsreform und gesamtschweizerische Diplomanerkennung» (SNF: 13DPD3-117961) wurde in Kooperation zwischen der Universität Zürich und der Pädagogischen Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz unter der Leitung von Lucien Criblez im Zeitraum 2008–2012 durchgeführt. An wesentlichen Projektarbeiten waren Christina Huber, Flavian Imli, Lukas Lehmann, Chantal Oggenfuss und Regula Weniger beteiligt.

Maturitätsschulen fokussiert. Einleitend werden im Folgenden zuerst das der Untersuchung zugrunde liegende Erkenntnisinteresse und die konkreten Forschungsfragen erläutert (Abschnitt 1), die Theoriebezüge geklärt (Abschnitt 2) und anschliessend das Forschungsdesign dargelegt (Abschnitt 3). Die Einleitung schliesst mit einem Überblick über den Aufbau des Buchs (Abschnitt 4).

1 Fragestellungen

Die seit Ende der 1980er-Jahre zunehmende Ausrichtung der schweizerischen Bildungspolitik an supranationalen «Vorgaben» und Zielen bewirkte innerhalb der Schweiz eine Dynamik in Richtung Interkantonalisierung und Nationalisierung der Bildungspolitik (Criblez, 2007, 2008; vgl. auch den Text von Criblez und Lehmann zu den Reformkontexten in diesem Band). Diese Dynamik wurde zusätzlich dadurch gefördert, dass weite Kreise der mobilen Bevölkerung die ausschliesslich kantonale Ausrichtung der Bildungspolitik offensichtlich nicht mehr als zeitgemässe Lösung ansehen. So lässt sich jedenfalls das klare Resultat der Volksabstimmung zur neuen Verfassung vom 22. Mai 2006 (86 Prozent Ja-Stimmen) interpretieren. Während der Internationalisierungsdruck im tertiären Bildungsbereich und in der Berufsbildung (vgl. Criblez, 2008; für die Berufsbildung: Späni, 2008) Nationalisierungstendenzen verstärkte,² belebte die Notwendigkeit vermehrter Koordination in den übrigen Bildungsbereichen vor allem die interkantonale Zusammenarbeit. Die Koordination erfolgte dabei durch die EDK, die dem gesteigerten Koordinationsbedarf mit dem Erlass verschiedener multilateraler Staatsverträge (Verbindungen/Konkordate) begegnete.³ Die EDK zielte mit diesen Konkordaten vor allem darauf ab, Bundeslösungen im Kompetenzbereich der Kantone zu verhindern, unter zunehmendem Koordinationsdruck aber gleichzeitig die Kantone auf den Koordinationsweg zu verpflichten. Zwischen Bund und Kantonen ist auf diesem Weg eine neue, intermediäre Steuerungs- und Regelungsebene zwar nicht erst geschaffen worden (Criblez, 2007), sie bestand de jure seit dem Schulkonkordat von 1970, aber die bildungspolitische Funktion und Bedeutung der EDK haben sich dadurch massgeblich verändert (Lehmann, 2013). Die «neue» Rolle der EDK wird durch das HarmoS-Konkordat (EDK, 2007),

2 Beispiele dafür sind etwa die Verallgemeinerung der Berufsbildungskompetenz des Bundes in der Revision der Bundesverfassung 1999 oder die Stärkung der nationalen Universitätskoordination unter der Zielsetzung «Hochschule Schweiz» im Universitätsförderungsgesetz vom 8. Oktober 1999 (UFG, 1999).

3 Insbesondere Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (1993), Interkantonale Universitätsvereinbarung (1997), Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (1998), Interkantonale Fachschulvereinbarung (1998).

welches das Schulkonkordat von 1970 (Manz, 2011) in wesentlichen Bereichen ergänzen und die Harmonisierung des Vorschul- und Volksschulbereichs verbessern soll, gestärkt.

Im Bereich der LLB zeigte sich diese allgemeine bildungspolitische Entwicklung sehr deutlich: So hatten verschiedene Kantone (insbesondere Genf und Bern) bereits in den 1980er-Jahren eine LLB-Reform initiiert (für Genf: Perrenoud, 1994; für Bern: Thomet, 1998). Und im Umfeld der Abstimmung zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) erhöhte sich der Harmonisierungsdruck innerhalb der Schweiz, weil unter der Voraussetzung der Personen- und Berufsmobilität die schweizerischen Lehrdiplome einerseits im europäischen Ausland anerkannt werden sollten, andererseits wegen der fehlenden Diplomanerkennung zwischen den Kantonen je ausserkantonale Lehrdiplome gegenüber ausländischen Lehrdiplomen diskriminiert zu werden drohten (vgl. die Beiträge von Criblez und Lehmann zu den Reformkontexten sowie von Lehmann zur EDK in diesem Band). Der Reformdruck auf die LLB erhöhte sich aber auch durch die Schaffung der Fachhochschulen, da durch diesen neuen Hochschultyp ihre relative Position in der impliziten Bildungshierarchie infrage gestellt war.

Die Dynamik der Reform der LLB hat im Verlauf der 1990er-Jahre dazu geführt, dass die Kantone (in einigen Regionen schlossen sich verschiedene Kantone zu regionalen Lösungen zusammen: Zentralschweiz, Bern-Jura-Neuenburg [BEJUNE], Nordwestschweiz) ihre bislang kantonalen LLB-Systeme zunehmend auf die gesamtschweizerischen Vorgaben der Diplomanerkennungsreglemente ausrichteten. Die EDK-Anerkennung der kantonalen Lehrdiplome wurde zum hauptsächlichen Reformziel. Gleichzeitig setzten sich die Kantone in den Gremien der EDK dafür ein, dass die Anerkennungsreglemente ihren Vorstellungen entsprechend formuliert wurden. Insgesamt dürften, so eine der Annahmen der Untersuchung, die kantonalen LLB-Systeme in diesem Prozess ihre traditionelle ›Eigenlogik‹ verloren haben, insbesondere weil nationale und internationale Entwicklungen sowie der zunehmende gesamtschweizerische Harmonisierungsdruck die kantonalen Reformprozesse vermehrt determinierten.

In der Reform der LLB seit 1990 stellen sich vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen, insbesondere im Hinblick auf die Dynamik zwischen kantonalen Reformen, gesamtschweizerischem Harmonisierungsanspruch und internationalen ›Vorgaben‹ für die Diplomanerkennung (‹bac + 3›, vgl. Criblez, 1994; Bologna-Prozess, vgl. SKPH, 2006) die folgenden Ausgangsfragen:

1. Welche Wirkungen hatten nationale und internationale Entwicklungen der 1990er-Jahre auf die Reformvorhaben in der LLB in der Schweiz?
2. Konnte sich eine gesamtschweizerische Steuerung auf interkantonomer Ebene tatsächlich etablieren?

3. Wie wirkte sich der Steuerungsanspruch der EDK (in abschliessender Form manifest in den Diplomanerkennungsreglementen; vgl. EDK, 1998, 1999a, 1999b) auf die kantonalen Reformprojekte aus?
4. In welchen Bereichen konnten sich die Kantone den übergeordneten Steuerungsversuchen in ihren verfassungsmässig gesicherten Kompetenzbereichen entziehen oder die gesamtschweizerische Steuerung in ihrem Sinne beeinflussen?

Im Vordergrund der Analysen steht also das Zusammenspiel kantonalen und interkantonalen Akteure der LLB-Politik. So wurde der Frage nachgegangen, ob und wie sich in der LLB eine gesamtschweizerische Politik durchgesetzt hat. Von Interesse waren verschiedene auf der Makroebene anzusetzende Subprozesse der Reform des LLB-Systems. Auch rücken die Fragestellungen sowohl übergreifende Trends auf gesamtschweizerischer Ebene als auch Entwicklungen in einzelnen Kantonen und Regionen in den Vordergrund. Auf den innerorganisatorischen Wandel innerhalb einzelner Institutionen (unter anderem curriculare Entwicklungen) wird dabei nicht oder nur am Rande eingegangen – solche Analysen bleiben weiterhin ein Desiderat. Im Fokus steht vielmehr der institutionelle und teilweise auch der organisationale Wandel, die diesen Wandel begleitenden (politischen) Diskurse und Legitimationsmuster, die sich verändernden Akteurkonstellationen sowie die Veränderung der der LLB zugrunde liegenden Ideen, Strategien und institutionellen Konzepte. In Betracht gezogen wurden aber auch die Akteurgruppen (unterschiedliche Akteure verschiedener politischer Felder, Interessenverbände, Gewerkschaften etc.), welche an den kantonalen und den gesamtschweizerischen Reformen entscheidend beteiligt waren. Hinsichtlich der Vielfältigkeit in der Beteiligung an den Reformen wurde deshalb auch eruiert,

5. ob, wie und weshalb sich die Akteurkonstellationen während der Reformprozesse veränderten, mit welchen (gegebenenfalls sich widersprechenden) Zielsetzungen die unterschiedlichen Akteure die kantonalen Reformprojekte beziehungsweise die gesamtschweizerische Harmonisierung initiierten und wie sich diese Zielsetzungen im Verlauf des Reformprozesses veränderten.

Letztlich gilt es auch, die Ergebnisse der Reformen in Relation zu deren impliziten oder expliziten Zielsetzungen zu analysieren. Die Untersuchung stellt dabei (staatliche) Steuerung (Governance) ins Zentrum und es wird der Prozess der gesamtschweizerischen Diplomanerkennung in Wechselwirkung mit den kantonalen Reformprozessen analysiert. Der Schwerpunkt der Analyse liegt somit auf den unterschiedlichen Akteuren mit ihren Zielsetzungen, Intentionen und Strategien sowie auf den Prozessen, welche auf den unterschiedlichen Ebenen des bildungspolitischen Systems stattfinden.

2 Forschungs- und Theoriekontexte

Politische Steuerung wird theoretisch im Schnittfeld von Politologie, Staats- und Verwaltungslehre sowie Ökonomie sehr unterschiedlich definiert (für einen Überblick vgl. Görlitz, Burth, 1995; für den Bildungsbereich Kogan, 1996; Lehmann, 2013, S. 49 ff.). Die ältere, bildungsökonomisch geprägte Diskussion vor allem der 1960er- und 1970er-Jahre orientierte sich an Theorien des Humankapitals (vgl. Jermann, 1972). Sie stellte nicht die Steuerung, sondern die Planung («Die Zukunft ist errechenbar» [Stettler, 1994]) in den Vordergrund (vgl. Widmaier, 1966; Widmer, 1976). Im Zuge dieser Entwicklungen entstanden im schweizerischen Bildungswesen kantonale Bildungsplanungsstellen, welche – wie die kantonalen Bildungsverwaltungen ganz allgemein – vor dem Hintergrund der ökonomisch-verwaltungswissenschaftlichen Diskussion um die neue Verwaltungsführung (New Public Management [NPM], New Governance usw.) seit Mitte der 1990er-Jahre immer mehr auf dieses neue Steuerungsmodell verpflichtet wurden (vgl. den Überblick von Lienhard, 2005). Die Wirksamkeit dieser neu vorherrschenden Steuerungsideen und -konzepte wird am deutlichsten daran sichtbar, dass die traditionellen Hochschulen (Universitäten, ETH) in Gesetzesrevisionen «autonomisiert» wurden und die neuen Hochschulen (Fachhochschulen, pädagogische Hochschulen) gleichsam zu «Testfällen» für die Funktionsweise von NPM im Bildungsbereich wurden.

Der Wandel von kantonalen zu regionaler oder nationaler Politik lässt sich als Angleichungsprozess verstehen, wie er durch Vertreterinnen und Vertreter der neoinstitutionalistischen Schule (Meyer, Kamens, Benavot, Cha, 1992; Schofer, Ramirez, Meyer, 2000) im Hinblick auf die Internationalisierung von nationalstaatlichen Bildungspolitikern analysiert worden ist. Im Rahmen solcher Analysen wurde eine quasi naturwüchsige Konvergenz festgestellt, die sich aus den Globalisierungsprozessen der letzten Jahrzehnte ableiten lässt. Zunehmender Wettbewerb und damit eine Entwicklung zu isomorphen Systemen stellt auch Guthrie (1997) fest. Gegen eine Angleichungsthese spricht aber, dass in fortgeschrittenen Gesellschaften eine gleichbleibend hohe Divergenz der Governance-Strukturen von Bildungssystemen empirisch festzustellen ist (Green, Wolf, Leney, 2000; Müller, Steinmann, Schneider, 1997; Teichler, 1993). Hinweise zur Steuerungsproblematik im föderalen Politiksystem finden sich in Studien zur Politikkoordination. Eine empirische Anknüpfung bietet etwa die Studie zur Rolle der öffentlichen Verwaltung von Sager (2002). Er untersucht, Bezug nehmend auf die Wohlfahrtstheorie von Scharpf (1994), die institutionellen Bedingungen von Politikkoordination am Beispiel der Raumplanung. Dabei fragt er nach der Organisation von (politischen) Institutionen und Räumen, die eine adäquate Lösungsfindung für zentrale, über mehrere Policy-

Felder sich erstreckende Probleme begünstigen. Ausgehend von der Prämisse, dass unterschiedliche Organisationsstrukturen sowohl die Verhandlungsprozesse als auch die daraus resultierenden Entscheidungen in unterschiedlicher Weise beeinflussen, diskutiert Sager zwei Formen von Koordination: a) eine negative, welche primär auf die Vermeidung von Störung ausgerichtet ist und negative Auswirkungen auf die am Verhandlungsprozess beteiligten Mitglieder zu antizipieren versucht; b) eine positive, die versucht, Neues zu schaffen und dabei die Bedürfnisse aller am Verhandlungsprozess beteiligten Akteure berücksichtigen will. Was Sager anhand der Verkehrs- und Raumplanung darlegt, kann auf die zu untersuchenden bildungspolitischen Aushandlungsprozesse übertragen werden. Es wird zu bestimmen sein, welche Kooperationsform zu welchen Ergebnissen führt, ob und wie Interessen aus unterschiedlichen Politikfeldern und sowohl vertikal als auch horizontal sich unterscheidenden politischen Einheiten in ein Ganzes integriert und überführt werden konnten.

In Deutschland hat vor allem von Recum (1999, 2006) einige systematische Überlegungen zur Steuerung von Bildungssystemen formuliert. Er hat einerseits eine Kritik an einer einfachen marktorientierten Bildungsökonomie vorgelegt, andererseits Vorstellungen eines Steuerungssystems entwickelt, das als Mischsystem zwischen Selbst- und Fremdsteuerung konzipiert ist. Seine theoretischen Überlegungen sind im Sinne einer Heuristik für die vorliegende Studie zwar interessant, geben für die beabsichtigten Analysen allerdings wenig Substanz. Ähnliches gilt für verschiedene andere bildungsökonomisch geprägte Studien (etwa Weiss, Prenschoff, 2004, oder Zlatkin-Troitschanskaia, 2006).

Angesichts der allgemeinen Ausdifferenzierung der gesellschaftlichen und politischen Organisationsformen, der Ausweitung der Staatsaufgaben sowie aufgrund der Einsicht in die Eigendynamik sozialer Prozesse (Mayntz, Nedelmann, 1987) kann heute kaum von der Möglichkeit einer allgemeinen, politischen Gesamtsteuerung im Bereich der Bildungspolitik ausgegangen werden. Der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes entsprechend stützt sich die Untersuchung auf unterschiedliche Theorien und Theorieansätze.

Einen adäquaten heuristischen Zugang in der Untersuchung von Steuerung und Selbstorganisation komplexer Bereiche bieten der akteurzentrierte Institutionalismus, wie er von Mayntz und Scharpf (1995) skizziert wurde, aber auch die Kombination von system- und akteurtheoretischen Ansätzen (vgl. im Bereich der Organisationssoziologie beispielsweise Schimank, Kehm, Enders, 1999; vgl. im Bereich der Steuerung auch Bähr, 2001). Steuerung meint hier die «gezielte Einflussnahme auf die Entscheide und die Tätigkeit anderer Menschen, um sie in eine bestimmte Richtung zu bewegen» (Hutmacher, 1998, S. 51). Altrichter (2000) präziserte für das Bildungssystem, dass Steuerung als Prozess verstanden werden müsse, an dem unterschiedliche Akteure auf unter-

schiedlichen Ebenen des Bildungssystems auf unterschiedliche Art und Weise beteiligt sind. Im Projektzusammenhang meint Steuerung die Einflussnahme auf Entscheidungen und das Handeln von bildungspolitischen Akteuren mit dem Ziel, dass die Akteure Strukturen und Prozesse in ihren Organisationen oder Kantonen so beeinflussen, dass sich definierte Indikatoren in die beabsichtigte Richtung verändern (im Wissen darum, dass dadurch auch unerwünschte Wirkungen erzeugt werden können).

Organisationen lassen sich demnach sowohl als Verkörperung einer (Teil-)Systemlogik mit den für sie spezifischen institutionellen Komponenten untersuchen als auch auf der Ebene der in ihr auftretenden Akteure (ichbezogenes und systembezogenes Handeln). Als Analyseebenen kommen somit individuelle wie auch korporierte Akteure (Mayntz, Scharpf, 1995) zum Tragen. Letztere gelten als «formal organisierte Personen-Mehrheiten, die über zentralisierte, also nicht mehr den Mitgliedern individuell zustehende Handlungsressourcen verfügen» (Mayntz, Scharpf, 1995, S. 49). Diese Mehrebenenperspektive ist insofern zentral, als die Individuen (beziehungsweise Mitglieder) von geschlossenen auftretenden Akteuren im Einzelfall nicht einfach nur durch die Institution determiniert sind. Soziale Situationen jeder Art entstehen beziehungsweise entwickeln sich, wie Esser (1993, S. 92) es umschreibt, über aggregierte Wirkungen beziehungsweise aggregativ erzeugte Veränderungen aus den individuellen Effekten des Handelns der Akteure – und das meist nicht intendiert. Für die Analyse der Interaktionen zwischen (korporierten) Akteuren ist weiterhin bedeutend, dass im Rahmen institutioneller Verfahrensregeln auch Anlässe konzipiert oder spezifische Arenen geschaffen werden, in denen Akteure zur Beratung oder Entscheidung über Themen zusammenkommen, welche wiederum bestimmten Entscheidungsregeln unterworfen sind.

In der schweizerischen Bildungspolitik lassen sich vielfältige parteipolitische, administrative, gouvernementale, halb- und nichtstaatliche sowie institutionelle Verflechtungen über alle Politikebenen hinweg beobachten. Folglich ist für einen dezentral-föderalistisch aufgebauten Staat (Braun, 1997; Vatter, 2002) die diskursive Verarbeitung und Adaption von Internationalisierungs- und Strukturangleichungsprozessen im Bereich der Bildungspolitik unter dem Gesichtspunkt der Mehrebenenproblematik zu behandeln (Luthardt, 1999, S. 163). Die «Theorie der Politikverflechtung» kann hier wichtige theoretische Impulse geben (Scharpf et al., 1976, 1992; Scharpf, 1999, 2004).

Für die Beibehaltung von vorhandenen (Steuerungs-)Modellen in Bildungssystemen liefert die Theorie der Pfadabhängigkeit, die bisher jedoch zu unsystematisch und nicht hinreichend empirisch fundiert ist, eine Erklärung. Als pfadabhängig wird ein prozedurales Beziehungsgeflecht bezeichnet, dessen Eigenschaften es dazu tendieren lassen, am einmal eingeschlagenen Lösungs-

weg festzuhalten, und zwar unabhängig davon, wie effizient dieser Lösungsweg ist. Es tritt also eine Inflexibilität im Sinne von Hyperstabilität auf, das heisst, Anpassungen an sich verändernde Umstände treten nicht ein oder lassen lange auf sich warten. Positive Rückkopplungsmechanismen führen dazu, dass eingeschlagene Wege immer wieder verstärkt werden und die Abweichung bei fortschreitender Prozessdauer erschweren (vgl. Pierson, 2000; Deeg, 2001).

Auch der Prozess der gesellschaftlichen Themenstrukturierung (Agenda-Setting) spielt eine wesentliche Rolle bei der Politkoordination. Agenda-Setting (vgl. Eichhorn, 2005; Kingdon, 1995) findet meist im triadischen Verhältnis von Medien, Individuen und Gesellschaft statt, welche sich gegenseitig beeinflussen (Eichhorn, 2005, S. 94). Mit Cobb, Ross und Ross (1976, S. 127 ff., zitiert nach Eichhorn, 2005, S. 119) lassen sich drei Formen des Agenda-Setting im politischen System skizzieren: a) externe Initiative (Erwecken von öffentlichem Interesse durch Interessengruppen); b) Mobilisierung (Erwecken von öffentlichem Interesse durch politische Akteure, welche ihre Tätigkeit legitimieren wollen); c) interner Zugang (das Thema entstammt dem politischen System selbst, in der Öffentlichkeit wird keine Aufmerksamkeit gesucht). Mit Bezug auf das Agenda-Setting-Modell von Kingdon (1995) kann ausserdem davon ausgegangen werden, dass Themen nur zu bestimmten Zeitpunkten respektive unter bestimmten Kontextkonstellationen Eingang in die politische Agenda finden können («policy window»).

Im Schnittbereich zwischen theoretischem Zugang und forschungsleitender Heuristik findet sich der analytische Governance-Ansatz (vgl. Bosche, Lehmann, 2014). Governanceanalysen fokussieren auf politische Handlungskoordination (für einen Überblick vgl. Blumenthal, 2005) und erweitern das Konzept der politischen Steuerung durch das Berücksichtigen umfangreicherer Sets von Akteuren, Ebenen und Handlungsmodi. Durch den Governance-Ansatz wird die klassische Aufteilung von Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt zugunsten eines weiter reichenden und dynamischeren Verständnisses von Koordination aufgelöst. Und die Regelungsstrukturen in einem politischen Feld umfassen nicht nur die hierarchischen Beziehungen zwischen Akteuren, sondern das gesamte soziale und politische Interdependenzgeflecht, so beispielsweise auch die darin enthaltenen Reaktionen und Gegenreaktionen auf spezifische Steuerungsversuche. Die je nach Akteur unterschiedlich verteilten Steuerungsressourcen werden dabei nicht als normative Prämissen mitgedacht, sondern stellen den primären Gegenstand von Governance-Analysen dar. Die Governance-Perspektive erlaubt es also, auch alternative Muster der Handlungskoordination und nicht nur die klassische Befehlserteilung zu analysieren (vgl. Kussau, Brüsemeister, 2007). Und während «die traditionelle Steuerungstheorie einen oder wenige privilegierte Steuerungsakteure in den Blick nahm

und das Schicksal ihrer Steuerungspläne untersuchte, rückt die Governance-Perspektive von vornherein «Akteurkonstellationen» in den Fokus der Beschreibung und Analyse und bezieht damit systematisch andere, auch peripher oder weniger machtvoll scheinende Mitspieler mit ein» (Altrichter, Brüsemeister, Wissinger, 2007, S. 10).

Für die vorliegende Untersuchung von besonderem Interesse ist das dem Governance-Ansatz inhärente Mehrebenensystem (vgl. Altrichter, Heinrich, 2007). Denn die Mehrebenenthematik verweist einerseits auf das Vorhandensein von Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen des Systems (beispielsweise lokal, national, international), die für das Erreichen ihrer Ziele auf Handlungskoordination angewiesen sind, weil die Herrschafts-, Ressourcen- und Legitimationskompetenzen zwischen ihnen aufgeteilt sind (vgl. Benz, 2007). Andererseits ergeben sich aus dieser Perspektive Möglichkeiten, Makro- und Mikrobereiche in der Analyse zu kombinieren, das heisst Interaktionen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren einzuschliessen (vgl. von Krause, 2008, S. 15; Grande, 2003).

Die Offenheit des Ansatzes hinsichtlich infrage kommender Modi der Kooperation wiederum ermöglicht es, den Beobachtungs- und Analysevorgang nicht erst beim manifesten Output, beispielsweise bei einem regulativen Erlass, anzusetzen. Vielmehr können aus übergreifender Perspektive auch das Vorher und das Nachher einbezogen werden, sodass Steuerungshandlungen als komplexe Mechanismen von Veränderungsabsichten, tatsächlichen Entscheiden sowie Folgen und Wirkungen verstanden werden können (vgl. Blatter, 2007; Mayntz, 2004). Dennoch: Das dieser Untersuchung zugrunde liegende Verständnis von Governance geht davon aus, dass ein System (hier: die LLB) durch ein (wie auch immer geartetes) politisches System beeinflusst werden kann und auch wird. Wird nämlich die Intentionalität in Steuerungsvorgängen zu stark aufgeweicht, wird es unmöglich, handlungskordinierende Vorgänge von nichtintentionalem sozialem Wandel zu unterscheiden.

Die Annahme, dass Steuerung immer mit einem Mindestgrad an Intentionalität verbunden ist, zeigt sich auch darin, dass auf Steuerungsimpulse stets Reaktionen erfolgen – selbst dann, wenn sich betroffene Akteure gegen Eingriffe wehren oder die Impulse ignorieren. So gesehen ist Steuerung immer ziel- und richtungsorientiert. Intentionalität als Zentrum von Governance-Handeln besagt aber weder, dass die Steuerungsprozesse linear und hierarchisch ablaufen, noch dass die Steuerungsintentionen stets zu den gewünschten Zielen führen.

3 Vorgehen und Methoden

Der vorliegenden Studie liegt ein qualitatives Untersuchungsdesign zugrunde, die Anlage ist nicht zuletzt aufgrund des spärlichen empirischen Forschungsstandes explorativer Natur. Das Quellen- und Textkorpus umfasst grundsätzlich drei Arten von Materialien: Den weitaus grössten Teil stellen regulative Texte (kantonale, interkantonale und nationale Rechtsgrundlagen, Exekutiventscheide) sowie Dokumente des politisch-administrativen Systems (Parlamentsprotokolle, Verwaltungsberichte, Dokumente der politischen Öffentlichkeitsarbeit, Kommissionsberichte, Organigramme) dar. Fallweise und in unterschiedlicher Intensität wurden zudem Dokumente der untersuchten Ausbildungsorganisationen (Umsetzungskonzepte, Reformpläne, Rechenschaftsberichte, Festschriften etc.) und weiterer Interessengruppen in die Analyse mit einbezogen. Als Validierungsschritt wurden jeweils auch sogenannte fokussierte Interviews (Schorn, 2000) durchgeführt. Diese Interviews wurden nicht als Primärquellen, sondern vor allem dazu genutzt, um aus dem Material gewonnene Hypothesen zu überprüfen und allenfalls weiteres Material ausfindig machen zu können.

Die unterschiedlichen Untersuchungsebenen (vgl. Abb. 1) führten zu einer Dreigliederung im Vorgehen. Der eigentlichen Analyse der kantonalen Reformprozesse ging eine deskriptive Arbeit voran (Untersuchungsphase 1), in der mittels Dokumentenanalyse und auf der Grundlage des Governance-Konzepts die Organisations- und Steuerungsstrukturen der kantonalen LLB-Systeme dargestellt wurden. Das Produkt dieses ersten Teils war einerseits eine Übersicht, in welcher für zwei Zeitpunkte, vor und nach den Reformen (um 1990 sowie 2005), die typischen Steuerungsformen und Organisationsstrukturen in den Kantonen dargestellt wurden. Andererseits diente dieser Teilschritt der induktiven Gewinnung zentraler Kategorien des Wandels, die für die Reform der schweizerischen LLB von Bedeutung waren. Und schliesslich sollten anhand der Dokumente Phasen des Reformprozesses identifiziert werden.⁴

Die im ersten Teilschritt gewonnene Übersicht diente in der zweiten Untersuchungsphase als Grundlage für die Auswahl der detailliert zu untersuchen-

4 Als Phase 1 (bis 1995) wurde die Zeit Ende 1980er-Jahre bis zu den Empfehlungen der EDK zur «Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen» (1995) definiert. In dieser Zeit wurden kantonale Reformen initiiert und es begann die Erarbeitung von gesamtschweizerischen Zielvorgaben. Als Phase 2 (1995–2000) wurde die Zeit während der Erarbeitung der Anerkennungsreglemente auf der Grundlage der Diplomanerkennungsvereinbarungen (EDK, 1993) bezeichnet, während Phase 3 die daran anschliessende Zeit der Verfahren zur Erstanerkennung (Einsetzen der Anerkennungskommissionen, Festlegen der Verfahrensabläufe, Durchführung der Anerkennungsverfahren) umfasst. Die Phase 4 beginnt um 2005 mit der Revision der Anerkennungsreglemente und deren Folgen.

den Kantone (vgl. die entsprechenden Fallanalysen in diesem Band) sowie als Grundlage für die Bestimmung zentraler Analysekategorien: Personal, Studiengänge, innere und äussere Organisationsformen, Steuerungsmittel.

Die Auswahl der zu untersuchenden Fälle erfolgte nach dem Verfahren der Kontrastbildung ähnlich dem *theoretical sampling*, wie es von Glaser und Strauss (1994) vorgeschlagen wurde. Die Kriterien dieser Auswahl (vgl. Tab. 1) bestanden in den Unterscheidungsmerkmalen Trägerschaft (Ausprägungen: öffentlich oder privat, Einzelträger oder Trägerverbund), institutionelle Einbindung der Hochschulen (mit den Ausprägungen eigenständige pädagogische Hochschule, Teilschule einer Fachhochschule oder als Teil einer Universität) sowie Grösse (Anzahl Studierende). Als weitere Auswahlkriterien wurden Aspekte des Reformprozesses wie der Entscheidungszeitpunkt für die Tertiärisierung der Ausbildung von Primarlehrerinnen und Primarlehrern (Ausprägungen: vor/nach den EDK-Empfehlungen [EDK, 1995]) oder die Anzahl von formalen Reformschritten (Ausprägungen: einschrittiger oder mehrschrittiger Reformprozess) beigezogen. Letztlich wurden zwei weitere Kriterien für die Auswahl der Kantone berücksichtigt: Handelt es sich um einen Universitätskanton (Ausprägungen ja/nein) und wird im entsprechenden Kanton die Ausbildung für alle Lehrkategorien angeboten oder nur für einen Teil der Lehrkategorien? Dieses iterative Verfahren der Festlegung ergab schliesslich ein Untersuchungssample von sieben kantonalen Fallstudien: Aargau, Bern (deutschsprachiger Teil), Freiburg, Genf, St. Gallen, Zug sowie Zürich. Als eigenständiger Fall wurde auch die interkantonale Ebene, die EDK, ins Untersuchungssample aufgenommen (vgl. den Beitrag von Lehmann zur EDK in diesem Band). Bei der Auswahl wurden Trägerverbünde berücksichtigt (Pädagogische Hochschule Zentralschweiz, Pädagogische Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz), allerdings wurden sie am Quellenmaterial eines einzelnen Trägerkantone (Aargau und Zug) dokumentiert. Gleichwohl wurden die jeweils andern Trägerkantone in den Analysen berücksichtigt und die jeweilige Fallgenese auch vor dem Hintergrund der Entwicklungen in den andern Trägerkantonen und des entsprechenden «Überbaus» interpretiert.

In der Untersuchungsphase 2 erfolgte der grösste Teil der Datenerfassung. Weil das Projekt einem Verständnis von Policy-Analyse folgte, das der sprachlichen Vermittlung einen zentralen Stellenwert beimisst (Saretzki, 2003, S. 396), bestand die Datenbasis aus unterschiedlichen Dokumenten des bildungspolitischen Diskurses, die ihren Niederschlag in gesetzlichen Grundlagen, Beschlüssen und Parlamentsprotokollen sowie andern öffentlichen Positionierungen fanden.

Die Auswertung und Analyse der Diskurse erfolgte mittels Methoden und Techniken der *grounded theory* (Glaser, Strauss, 2004). Ein solcher Zugang machte es

Tabelle 1: Kriterien und ihre Ausprägungen für die Auswahl der Kantone

Kriterien	Ausprägungen	AG	BE	BL/BS	FR	GE	GR	LU	SG	SH	SO	SZ	TG	TI	VD	VS	ZG	ZH
Trägerschaft	nur öffentlich	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
	öffentlich und privat		X														X	X
	Einzelträger	(X)	X	(X)	X	X	X	(X)	X	X	(X)	X	X	X	X	X	(X)	X
	Trägerverbund	X		X	X			X			X	X					X	
Grösse/Anzahl Studierende	klein (k)/mittel (m)/ gross (g)	m	g	m	m	k	g	k	g	k	k	k	k	k	m	k	k	g
Institutionelle Form/ Anbindung	eigenständige PH		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	PH / Teil einer Fachhochschule	X		X							X			(X)				X
	Teil einer Universität X		(X)		(X)	X											(X)	
	Teile der Lehrerbildung sind Teil einer Universität (X)																	
Wesentliche konzeptionelle Reform nach der Gründung	Wandel nach Gründung PH T: Träger, A: Ausbildung	T	A	X		(X)		X	X		X	X		X			X	X
Zeitpunkt des Entscheids zur Tertiarisierung der Ausbil- dung der Primarlehrpersonen	Vor / Nach Empfehlungen EDK 1995	V	V	(V)/N	V	N	V	N	N	V	N	N	N	(V)	N	N	N	V
Ausbildungsangebot (Lehrpersonen-Kategorien)	Gesamtangebot / Teilbereiche	T/G	G	G	T/G	G	G	T	T	T	T	T	T	G	G	T	T	G
Hochschullandschaft	Universitätskanton (U)	U	U	U	U	U	U	U	U					(U)	U		U	U

möglich, durch die Diskursanalyse die Debatten mitsamt ihren Schwerpunkten in einer diachronen Perspektive abzubilden. In dieser Logik bildeten die Diskurse den Anfang einer Analyse, also den Input, und wurden nicht als deren Produkt verstanden (Hajer, 1995; Saretzki, 1996, 2003). Analytisch folgte die Analyse der Annahme, dass die diskursive Logik in den Prozessen bestimmten Deutungsmustern (vgl. Oevermann, Allert, Konau, Krambeck, 1979; Oevermann, 1973) folgt, welche rekonstruiert werden können. Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang, mit welchen feldspezifischen Alltagstheorien die Akteure operieren, wenn sie die für sie relevanten politischen Zusammenhänge interpretieren und in Handlungspraxis übersetzen. Als Quintessenz von Studien zu sozialen Deutungsmustern (für einen Überblick vgl. Lüders, Meuser, 1997) kann die Einsicht gelten, dass sich das Denken einzelner Personen oder Personengruppen um deutungsmächtige Zentren herum organisiert, die in bestimmten historischen, kulturellen, gesellschaftlichen oder institutionellen Milieus einen fixen Ursprung und eine feste Verankerung haben. Freilich können sich derartige Deutungsmuster über weite historische Zeiträume hinweg beziehungsweise über die Grenzen ihrer Ursprungsmilieus hinaus als relativ starr erweisen. In einer sich am Deutungsmusteransatz orientierenden Forschungsarbeit soll nachgewiesen werden, welche Akteure auf welche Deutungsschemata rekurrieren. Durch die Beobachtung der Interdependenzen zwischen der gesamtschweizerischen und der kantonalen Ebene konnte so zumindest in Ansätzen eine gegenstandsverankerte Theorie (*grounded theory*) der Steuerung des Reformprozesses entwickelt werden. Diese legt systematisch dar, in welcher Weise unterschiedliche Kontexte, Bedingungen und Strategien einen Einfluss auf spezifische Reformschritte haben und wie sie zusammenwirken. Die Klärung der Kausalitätsfrage ist also Gegenstand des Forschungsprozesses und konnte nicht im Voraus vorgenommen werden.

Entsprechend wurden in Fragen der Governance durch die Fallanalysen zwei unterschiedliche Dimensionen untersucht: erstens die *Steuerung der Reform* selbst, zweitens die *Steuerung in der Reform*. Dabei interessierte der Fortgang des Reformprozesses innerhalb eines Falls, insbesondere verfolgte die Analyse die diversen Interventionen sowie Interventionslogiken, die dargestellten Intentionen sowie die Deutungsmuster, auf welche die verschiedenen Akteure in der Um- und Neugestaltung ›ihrer‹ LLB zurückgriffen. Ausgehend von der Prämisse, dass unterschiedliche Akteure unterschiedliche Argumentationslogiken verwenden, um erwünschte Änderungen herbeizuführen, kam der Rekonstruktion der verwendeten Leitargumente und deren Entwicklung im Reformdiskurs grosse Bedeutung zu. Insbesondere wurde der Frage nachgegangen, worin der Veränderungsdruck für kantonale LLB-Systeme bestand.

Ausgehend von der Annahme, dass die LLB im politischen Mehrebenensystem sowohl horizontal als auch vertikal verflochten ist, wurde für den jeweiligen Fall auch eine qualitative Netzwerkanalyse vorgenommen, um die am bildungspolitischen Prozess beteiligten Akteure sowie deren Verbindungen und Verflechtungen identifizieren zu können. Auf dieser Grundlage wurden Aussagen darüber möglich, ob, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form sich Akteurkonstellationen (Netzwerke) verändert haben (vgl. Windhoff-Héritier, 1987).⁵

Analytisch getrennt davon wurden Wechselwirkungen mit exogenen Elementen untersucht, um die Interdependenzen zwischen gesamtschweizerischen und kantonalen Prozessen hervorzuheben. Im Zentrum stand dabei die Dynamik zwischen kantonalen Reformvorhaben als Wirkung und Gegenwirkung auf gesamtschweizerische Reformideen und -prozesse. Aufgrund der Rekonstruktion kantonalen Daten stellten sich aber auch andere, regionale oder nationale Einflüsse als bedeutend dar. Im Untersuchungsdesign wurde deshalb davon ausgegangen, dass sich die im Zentrum stehenden Interdependenzen nur dann adäquat beschreiben und analysieren lassen, wenn die kantonale und die gesamtschweizerische Ebene auseinandergehalten werden. Deshalb wurden die gesamtschweizerischen Prozesse unabhängig von der tatsächlichen kantonalen Umsetzung analysiert, wobei diese analytische Trennung anschliessend wieder aufgelöst wurde.

Insgesamt bestand das Ziel der zweiten Untersuchungsphase einerseits in der Ermittlung von Ideen, Übereinstimmungen, Interessen, gegenseitigen Verstärkungen oder Blockaden, aber auch im Aufzeigen von Widersprüchen und Differenzen zwischen Akteuren und ihre Haltungen – dies sowohl hinsichtlich kantonalen und interkantonalen Reformprozesse als auch im Hinblick auf gesamtschweizerische Zusammenarbeit und Harmonisierungsleistungen. Andererseits wurden die Governance- oder Steuerungsinstrumentarien (sowohl auf gesamtschweizerischer als auch auf kantonalen Ebene) ermittelt, welche eingesetzt wurden, um das Ziel einer Harmonisierung beziehungsweise der gegenseitigen Anerkennung der Lehrdiplome zu erreichen. Ebenso wurde die Perspektive darauf gerichtet, zu welchem Zeitpunkt und unter welchen Bedingungen Wandel stattgefunden hat und wo mittels Rückkoppelungen auf andere Entscheidungsträger neue Argumente entwickelt wurden. Die Analyse

5 Die Netzwerkanalyse wird in der Literatur unterschiedlich definiert und verwendet, einerseits als theoretischer Zugang, andererseits als methodische Vorgehensweise. Die Governance-Schule (vgl. Börzel, 1999) versteht Politiknetzwerke als spezifischen Steuerungsmechanismus, durch den die Möglichkeit geschaffen wird, politische Ressourcen zu mobilisieren. Dies kommt vor allem dann zum Tragen, wenn die Gegenstände des Interesses individueller und korporativer Akteure weit auseinanderliegen.

sollte insbesondere aufzeigen, welche Einflüsse zu welchen Zeitpunkten (*policy window*, vgl. Kingdon, 1995, S. 197 ff.) zu einem Wandel in der ursprünglich rein kantonaler Logik folgenden LLB geführt hatten. Die als Resultat des Untersuchungsteils 2 erstellten Fallporträts wurden schliesslich im Sinne eines Validierungsverfahrens mit Expertinnen und Experten diskutiert (vgl. Anhang). Dieser Zwischenschritt diente als Rückkoppelung und Sicherung der bis zu diesem Zeitpunkt gesammelten Informationen, Daten und Erkenntnisse. Die Gesprächspartnerin und die Gesprächspartner wurden dabei vornehmlich aus dem Kreis von Personen rekrutiert, welche als *stakeholders* am Reformprozess beteiligt waren. Es sind Personen, welche dem engeren Kreis der zu untersuchenden Institutionen (Leitung Schule/Hochschule etc.), den übergeordneten Steuer-, Koordinations-, Innovations-, Verwaltungs- und Kontrollgremien oder dem weiteren Umfeld von relevanten berufsspezifischen Akteuren angehören. Die Interviews wurden als fokussierte Interviews konzipiert (vgl. Meuser, Nagel, 2009; für die strategische Auswahl und Befragung vgl. Bogner, Menz, 2001).

Im dritten Untersuchungsteil wurden auf der Basis der Fallanalysen spezifische Kernbereiche der Reform der LLB herausgearbeitet und schliesslich die Zusammenführung der Fallanalysen in Form von thematischen Synthesen realisiert. Das Augenmerk richtete sich dabei sowohl auf strukturangleichende als auch auf konflikthafte Prozesse zwischen kantonalen und gesamtschweizerischen Konstellationen und Interessenlagen. Die Synthese erfolgte insbesondere im Hinblick auf die Annahme, dass durch die gesamtschweizerische Diplomanerkennung eine Vereinheitlichung stattgefunden hat, deren prägendes Merkmal die Hochschulwerdung sämtlicher LLB-Studiengänge ist. Die abschliessende Gesamtschau klärt, ob durch gesamtschweizerische Vorgaben der Druck zur Vereinheitlichung der Steuerungsformen erhöht wurde sowie ob und unter welchen Bedingungen eine Integration von kantonalen Strukturen in eine nationale Hochschullandschaft stattgefunden hat. In diesem dritten Teil wurde weiter analysiert, inwiefern Übereinstimmungen und Differenzen von Ideen, Interessen sowie Politiken zwischen den Kantonen und zwischen den beiden Ebenen (kantonal und interkantonal) auszumachen sind und welche kausalen Mechanismen sowohl intendierter als auch nichtintendierter Art diesen Entwicklungen zugrunde liegen. Die abschliessende Synthese bündelt zudem Erkenntnisse aus dem Projekt zu Bildungsreformprozessen und geht der Frage nach, inwiefern die gegenwärtig vorhandenen Instrumente hinreichend sind, um die LLB gesamtschweizerisch zu steuern. Im Sinne eines Ausblicks wird gezeigt, welche Reformschritte gemäss Intention zurzeit als verwirklicht gelten können beziehungsweise welche Schritte noch als ausstehend zu bezeichnen sind.

4 Übersicht

Im Anschluss an diese Einleitung folgt ein Beitrag, der die Situation der LLB zu Beginn der Reform um 1990 beschreibt und die Reformen in einem grösseren Kontext der Bildungsreformen der 1990er-Jahre verortet. Beschrieben werden die Strukturen und Merkmale der schweizerischen LLB, wie sie sich am Anfang des Untersuchungszeitraumes, also um 1990, präsentierten. Weiter wird der erweiterte bildungspolitische Kontext der untersuchten Reformen beschrieben, weil sowohl der Reform der LLB vorausgehende als auch parallel laufende Ereignisse in anderen Bereichen des Bildungssystems als impulsgebende, reformverstärkende oder -hemmende Faktoren auf die untersuchten Prozesse einwirkten und damit ein wichtiger Bestandteil des komplexen und umfassenden bildungspolitischen Einflussgeflechts sind.

Die folgenden Beiträge werden von einer Einleitung und einem Fazit gerahmt, sind aber insgesamt in zwei Hauptteile gruppiert: In einem ersten Teil werden die im Zentrum der Untersuchung stehenden kantonalen Fallstudien dargestellt. Eingeleitet wird dieser Teil mit einer Analyse der Lehrerbildungspolitik der EDK. Anschliessend werden die Reformvorgänge in den Kantonen Aargau, Bern, Freiburg, Genf, St. Gallen, Zug sowie Zürich ausführlich geschildert. Sämtliche Einzelfälle folgen einer chronologischen Perspektive und beginnen mit der Darstellung der je unterschiedlichen kantonalen Ausgangslage. Daran schliesst eine Rekonstruktion der Reformetappen auf der Grundlage der spezifischen Quellenanalysen an. Ein Fazit rundet die Fallstudien ab und ordnet die Ergebnisse ein.

Der zweite Teil des Bandes enthält thematische Synthesen, welche quer zu den Fallanalysen die Subprozesse der Reformen ins Zentrum rücken. Unter dem Titel «Tertiarisierungs- und Akademisierungsprozess» werden die Prozesse der Neudefinition der Zulassungsvoraussetzungen – und damit des systematischen Orts im Bildungssystem – sowie die Integration der LLB in den Hochschulbereich thematisiert. Der organisatorische Zusammenschluss unterschiedlicher Schulen und Schultypen sowie die Einbindung der verschiedenen Leistungsbereiche Lehre, Forschung und Dienstleistung sowie Weiterbildung in ein Gesamtkonzept werden im entsprechenden Synthesekapitel als Integrations- und Konzentrationsprozess gefasst. Das dritte Querschnittskapitel über den Verwissenschaftlichungsprozess wiederum behandelt Fragen nach der Bedeutung von Wissenschaft und Forschung an den neuen Hochschulen. Auch die Frage der Selbstbestimmung wird in einem separaten Kapitel über Autonomisierungsprozesse diskutiert. Der Abschluss sowohl der Analysen als auch der Synthesen erfolgt im letzten Beitrag: Die zentralen Ergebnisse der Fallstudien und der Synthesekapitel werden in einer Gesamtschau diskutiert und rekon-

textualisiert. Zudem werden Hinweise auf offene Forschungsfragen sowie ein Ausblick auf einige zentrale Herausforderungen der LLB nach der grossen Reform gegeben. Die Darstellung der Erkenntnisse über die Funktionsweise von (Bildungs-)Reformprozessen erfolgt nicht zuletzt mit dem Anspruch, mit dem generierten Wissen über Abläufe bildungspolitischer Steuerungs- und Reformprozesse sowohl einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Bildungsforschung in diesem Bereich als auch zum Verständnis bildungspolitischer Zusammenhänge zu leisten.

Literatur und Quellen

- Altrichter, H. (2000). Österreich: Veränderungen der Systemsteuerung. In: EDK (Hg.), *Die Vielfalt orchestrieren. Steuerungsaufgaben der zentralen Instanz bei grösserer Selbständigkeit der Einzelschulen*. Beiträge des OECD/CERI-Regionalseminars für deutschsprachige Länder in Rheinfelden (Schweiz) vom 18.–22. Oktober 1999 (S. 49–79). Innsbruck: Studien-Verlag.
- Altrichter, H., Brüsemeister, T., Wissinger, J. (2007). Einführung. In: H. Altrichter (Hg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem* (S. 9–13). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Altrichter, H., Heinrich, M. (2007). Kategorien der Governance-Analyse und Systemsteuerung in Österreich. In: H. Altrichter, Th. Brüsemeister, J. Wissinger (Hg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem* (S. 55–103). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bähr, K. (2001). *Steuerung sozialer Systeme. Beitrag zu einer System- und Akteurtheorie übergreifenden Theoriebildung*. Hagen: FernUniversität Gesamthochschule Hagen.
- Benz, A. (2007). *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blatter, J. (2007). *Governance – theoretische Formen und historische Transformationen. Politische Steuerung und Integration in Metropolregionen der USA (1850–2000)*. Baden-Baden: Nomos.
- Blumenthal, J. von (2005). Governance – eine kritische Zwischenbilanz. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 15 (4), 1149–1180.
- Bogner, A., Menz, W. (2001). «Deutungswissen» und Interaktion. Zu Methodologie und Methodik des theoriengenerierenden Experteninterviews. *Soziale Welt*, 52, 477–500.
- Börzel, T. A. (1997). What's So Special About Policy Networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration Online Papers*, 1 (16) (1997).
- Bosche, A., Lehmann, L. (2014). Governance und die Suche nach Regelungsmechanismen. Methodologische Implikationen eines Forschungsansatzes. In: K. Maag

- Merki, R. Langer, H. Altrichter (Hg.), *Educational Governance als Forschungsperspektive. Strategien, Methoden, Ansätze* (S. 229–248). Wiesbaden: VS Verlag Sozialwissenschaften.
- Braun, D. (1997). *Die politische Steuerung der Wissenschaft. Ein Beitrag zum «kooperativen Staat»*. Frankfurt am Main: Campus.
- Criblez, L. (1994). Lehrerbildung in der Schweiz: Vielfalt ohne Koordination? *Bildungsforschung und Bildungspraxis*, 16 (2), 139–160.
- Criblez, L. (2007). Bildungsföderalismus und Schulkoordination: konfligierende Prinzipien der Schulpolitik in der Schweiz. In: R. Casale, R. Horlacher (Hg.), *Bildung und Öffentlichkeit. Jürgen Oelkers zum 60. Geburtstag* (S. 262–276). Weinheim: Beltz.
- Criblez, L. (2008). Die neue Bildungsverfassung und die Harmonisierung des Bildungswesens. In: L. Criblez (Hg.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 277–299). Bern: Haupt.
- Deeg, R. (2001). *Institutional Change and the Uses and Limits of Path Dependency. The Case of German Finance*. MPIfG Discussion paper 01/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG).
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren] (1993). *Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 [Diplomanerkennungsvereinbarung]*. Bern: EDK.
- EDK (1995). *Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen vom 26. Oktober 1995*. Bern: EDK.
- EDK (1998). *Reglement über die Anerkennung der Lehrdiplome für Maturitätsschulen vom 4. Juni 1998*. Bern: EDK.
- EDK (1999a). *Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Sekundarstufe I vom 26. August 1999*. Bern: EDK.
- EDK (1999b). *Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Vorschulstufe und der Primarstufe vom 10. Juni 1999*. Bern: EDK.
- EDK (2007). *Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat)*. Bern: EDK.
- Eichhorn, W. (2005). *Agenda-Setting-Prozesse. Eine theoretische Analyse individueller und gesellschaftlicher Themenstrukturierung*. München: Reinhard Fischer.
- Esser, H. (1993). *Soziologie*. Frankfurt am Main: Campus.
- Görlitz, A., Burth, H.-P. (1995). *Politische Steuerung. Ein Studienbuch*. Opladen: Leske + Budrich.
- Glaser, B. G., Strauss, A. L. (2005). *Grounded theory. Strategien qualitativer Forschung*. Bern: Huber.
- Grande, E. (2003). *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit*. Baden-Baden: Nomos.
- Green, A., Wolf, A., Leney, T. (2000). *Convergence and Divergence in European Education and Training Systems* (1st publ. in 1999, reprinted ed.). London: Institute of Education, University of London.

- Guthrie, J. W. (1997). Globalization of Educational Policy and Reform. In: L. J. Saha (Ed.), *International Encyclopedia of the Sociology of Education* (S. 878–883). Oxford: Elsevier.
- Hajer, M. (1995). *The Politics of Environmental Discourses*. Ecological Modernization and the Policy Process. Oxford: Clarendon Press.
- Hutmacher, W. (1998). Strategien der Systemsteuerung. In: OECD/CERI (Hg.), *Von der Systemexpansion zum Systemumbau* (S. 49–92). Paris: OECD.
- Jermann, M. (1972). *Bildungswesen, Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum*. Bern: Haupt.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper.
- Kogan, M. (1996). Monitoring, control and governance of school systems. In: OECD (Hg.), *Evaluating and Reforming Education Systems* (S. 25–45). Paris: OECD.
- Krause, U. (2008). *Mehrebenengovernance in der EU. Deutsche Mitwirkung an der Rechtsetzung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Kussau, J., Brüsemeister, T. (2007). Educational Governance. Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In: H. Altrichter (Hg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem* (S. 15–54). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lehmann, L. (2013). *Zwang zur freiwilligen Zusammenarbeit. Steuerungsinstrumente und interkantonale Governance in der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung*. Bern: h.p.
- Lehmann, L., Criblez, L., Guldemann, T., Fuchs, W., Périsset Bagnoud, D. (2007). *Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz. Bericht im Rahmen der Bildungsberichterstattung 2006*. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung.
- Lienhard, A. (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Bern: Haupt.
- Lüders, Ch., Meuser, M. (1997). Deutungsmusteranalyse. In: R. Hitzler, A. Honer (Hg.), *Sozialwissenschaftliche Hermeneutik*. Opladen: Leske + Budrich.
- Luthardt, W. (1999). Politische Steuerung und akteurzentrierter Institutionalismus. *Swiss Political Science Review*, 5 (2), 155–166.
- Manz, K. (2011). «Schulkoordination ja – aber nicht so!» Die Anfänge der schweizerischen Schulkoordination (1960–1985). Bern: hep.
- Mayntz, R. (2004). Governance im modernen Staat. In: A. Benz (Hg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (S. 65–76). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayntz, R., Nedelmann, B. (1987). Eigendynamische soziale Prozesse: Anmerkungen zu einem analytischen Paradigma. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 39 (4), 648–668.
- Mayntz, R., Scharpf, F. W. (1995). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: R. Mayntz, F. W. Scharpf (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung* (S. 39–72). Frankfurt am Main: Campus.

- Meuser, M., Nagel, U. (2009). Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In: S. Pickel, G. Pickel, D. Jahn, H.-J. Lauth (Hg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen* (S. 465–479). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Meyer, J. W., Kamens, D. H., Benavot, A., Cha, Y.-K. (1992). *School Knowledge for the Masses. World Models and National Primary Curricular Categories in the Twentieth Century*. London: The Falmer Press.
- Müller, W., Steinmann, S., Schneider, R. (1997). Bildung in Europa. In: S. Hradil, S. Immerfall (Hg.), *Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich* (S. 177–245). Opladen: Leske + Budrich.
- Oevermann, U. (1973). Zur Analyse der Struktur von sozialen Deutungsmustern. Manuskript. Frankfurt am Main.
- Oevermann, U., Allert, T., Konau, E., Krambeck, J. (1979). Die Methodologie einer «objektiven Hermeneutik» und ihre allgemeine forschungslogische Bedeutung in den Sozialwissenschaften. In: H.-G. Soeffner (Hg.), *Interpretative Verfahren in den Sozial- und Textwissenschaften* (S. 352–366). Stuttgart: Metzler.
- Perrenoud, P. (1994). Former les enseignants primaires dans le cadre des sciences de l'éducation: le projet genevois. *Recherche et formation*, 16, 39–60.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94 (2), 251–267.
- Recum, H. von (1999). Annäherungen an die Zukunft – Bildung und Bildungssteuerung im Kräftefeld von Marktparadigma, Globalisierung und Wissensgesellschaft. *Zeitschrift für internationale erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung*, 16 (1), 73–107.
- Recum, H. von (2006). *Steuerung des Bildungssystems. Entwicklung, Analysen, Perspektiven*. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Sager, F. (2002). *Vom Verwalten des urbanen Raums. Institutionelle Bedingungen von Politikkoordination am Beispiel der Raum- und Verkehrsplanung in städtischen Gebieten*. Bern: Haupt.
- Saretzki, Th. (1996). Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi. In: V. von Prittwitz (Hg.), *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik* (S. 19–39). Opladen: Leske + Budrich.
- Saretzki, Th. (2003). Aufklärung, Beteiligung und Kritik: Die «argumentative Wende» in der Policy-Analyse. In: K. Schubert, N. C. Badelow (Hg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 391–417). München: Oldenburg.
- Scharpf, F. et al. (1992). Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt am Main: Campus.
- Scharpf, F. et al. (1976). *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg im Taunus: Scriptor.

- Scharpf, F. W. (1994). Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: A. Héritier (Hg.), *Policy Analysis. Kritik und Neuorientierung* (S. 57–83). Opladen: Westdeutscher Verlag (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24).
- Scharpf, F. W. (1999). *F  derale Politikverflechtung. Was muss man ertragen – was kann man   ndern?* Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, F. W. (2004). *Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schimank, U., Kehm, B., Enders, J. (1999). Institutional Mechanisms of Problem Processing of the German University System. In: D. Braun, F.-X. Merrien (Ed.), *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View* (S. 179–194). London: Kingsley.
- Schofer, E., Ramirez, F. O., Meyer, J. W. (2000). The effects of science on national economic development, 1970 to 1990. *American Sociological Review*, 65 (6), 866–887.
- Schorn, A. (2000). Das themenzentrierte Interview. Ein Verfahren zur Entschl  ssung manifester und latenter Aspekte subjektiver Wirklichkeit. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 1 (2). Verfügbar unter: www.qualitative-research.net/fqs-texte/2-00/2-00schorn-d.htm (recherchiert: 15. Juli 2016).
- SKPH [Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen] (2006). *Aktueller Stand der Umsetzung der Erklärung von Bologna in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung*. Bern: COHEP.
- Späni, M. (2008). Der Bund und die Berufsbildung – von der «verfassungswidrigen Praxis» zum kooperativen Monopolisten. In: L. Criblez (Hg.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 183–218). Bern: Haupt.
- Stettler, N. (1994). «Die Zukunft ist errechenbar ...». In: D. Blanc, C. Luchsinger (Hg.), *achtung: die 50er Jahre!* (S. 95–117). Zürich: Chronos.
- Teichler, U. (1993). Structures of higher education in Europe. In: *Higher Education in Europe* (S. 23–36). London: Jessica Kingsley Publishers.
- Thomet, U. (1998). *Gesamtkonzeption Lehrerbildung. Schlussbericht des Projektleiters an die Erziehungsdirektion des Kantons Bern*. Bern: Erziehungsdirektion des Kantons Bern.
- UFG [Universitätsförderungsgesetz] (1999). *Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich vom 8. Oktober 1999*. Verfügbar unter: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995354 (recherchiert: 15. Juli 2015).
- Vatter, A. (2002). *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Vatter, A., Wälti, S. (Hg.) (2003). *Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive*. Zürich: Rüegger (Sonderheft der Swiss Political Science Review).

- Weiss, M., Preuschoff, C. (2004). *Kosten und Effizienzanalysen im Bildungsbereich*. Referenzpapier für das Projekt «Bildungssteuerung». Frankfurt am Main: DIPF.
- Widmaier, H. P. (1966). *Bildungsplanung. Ansätze zu einer rationalen Bildungspolitik*. Stuttgart: Klett.
- Widmer, K. (1976). *Bildungsplanung und Schulreform*. Frauenfeld: Huber.
- Windhoff-Héritier, A. (1987). *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt am Main: Campus.
- Zlatkin-Troitschanskaia, O. (2006). *Steuerbarkeit von Bildungssystemen mittels politischer Reformstrategien. Interdisziplinäre theoretische Analyse und empirische Studie zur Erweiterung der Autonomie im öffentlichen Schulwesen*. Frankfurt am Main: Lang.

Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung seit 1990

Ausgangslage und Kontexte der Reformen

LUCIEN CRIBLEZ, LUKAS LEHMANN

Seit Ende der 1970er-Jahre erfuhr die Lehrerinnen- und Lehrerbildung (LLB) in der Schweiz grundlegende Veränderungen sowohl in ihren Organisationsformen als auch in ihrer inhaltlichen Konstruktion (vgl. Criblez, 2010). Die Hintergrundfolie für diese Veränderungen bilden einerseits Nationalisierungs- und Internationalisierungsprozesse in der Bildungspolitik, die dazu geführt haben, dass bildungspolitische Entscheide im föderalistischen Bildungssystem de facto immer seltener autonom auf kantonaler Ebene gefällt werden können, andererseits ein parallel dazu verlaufender Tertiarisierungsprozess im Bildungsbereich, der nicht nur das Schweizer Bildungssystem und nicht nur die LLB dynamisierte. Im Folgenden werden einleitend sowohl die Ausgangskonstellation als auch die bildungspolitischen Zusammenhänge der Entwicklungen im Bereich der LLB aufgezeigt. In einem ersten Teil werden einige Merkmale der schweizerischen LLB dargestellt, wie sie für die Situation um 1990 kennzeichnend waren. Der zweite Teil verweist auf die bildungspolitischen Kontexte der Reform und stellt die Entwicklung der Lehrerbildungspolitik in der Schweiz in einen grösseren zeitlichen und räumlichen Rahmen. Schliesslich mussten bei der Hochschulwerdung der LLB auch Fragen der adäquaten Vorbildung thematisiert werden. Die Entwicklungen auf der Sekundarstufe II werden deshalb im dritten Teil behandelt.

1 Die Situation der Lehrerinnen- und Lehrerbildung um 1990

Mit der Beschreibung der Ausgangslage um 1990 sollen die wichtigsten Merkmale der schweizerischen LLB für diesen Zeitpunkt fokussiert werden. Erst vor dem Hintergrund des Wissens um die Ausgangslage können die Reformen, die in diesem Band beschrieben und analysiert werden, überhaupt richtig eingeschätzt und interpretiert werden. Im Zentrum stehen strukturelle und institutionelle Aspekte der LLB wie etwa die unterschiedlichen Ausbildungsmodelle und -institutionen sowie deren Organisation und Steuerung. Kantonale Eigen-

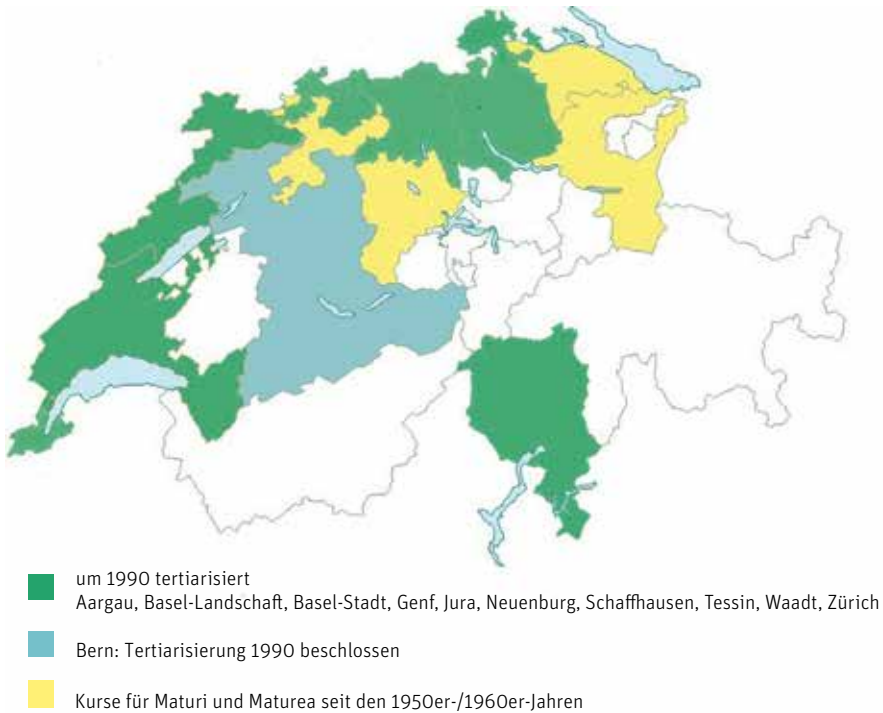
heiten und intrainstitutionelle Prozesse finden bei der folgenden Darstellung der übergeordneten Entwicklungen kaum Beachtung, und Aspekte, die zwar durchaus vom strukturellen Wandel betroffen waren (beispielsweise die Veränderung schulischer Curricula oder der Arbeitsbedingungen von Lehrpersonen), aber in keinem sehr direkten Zusammenhang mit den Veränderungen der LLB auf der Meso- und Makroebene standen, werden aussen vor gelassen. Auch ist der ausgewählte Zeitpunkt für die Betrachtung einer Ausgangslage im Prinzip fiktiver Art: Wie die folgenden Fallstudien zeigen werden, kann der Beginn der Reform kaum für alle Bereiche der LLB sowie für alle Kantone einheitlich festgelegt werden.

1.1 Zahlreiche Institutionen und vielfältige Ausbildungswege

Noch wenige Jahre vor den Reformen der 1990er- und beginnenden 2000er-Jahre wurden Lehrpersonen für die Vorschul- und Primarstufe in der Schweiz mehrheitlich an Seminaren der Sekundarstufe II ausgebildet (vgl. Badertscher et al., 1993). Einige Kantone in den Regionen Nordwestschweiz und Zürich (Aargau, beide Basel, Zürich und Schaffhausen) sowie die Kantone Genf und Tessin kannten bereits tertiäre Ausbildungsgänge (vgl. Abb. 2). Einzelne andere wiederum hatten parallel zur Ausbildung auf der Sekundarstufe II Ausbildungsgänge für Maturandinnen und Maturanden und/oder Berufsleute eingeführt oder – wie etwa die Kantone Jura und Waadt – die Berufsbildungsanteile von der Allgemeinbildung strukturell klar getrennt (vgl. Criblez, 2010). Grosse Unterschiede gab es jedoch nicht nur in der institutionellen Ansiedelung, sondern auch hinsichtlich der Diplomkategorien: Eine im Auftrag der EDK erstellte Darstellung aller Ausbildungsgänge der schweizerischen LLB um 1992 zeigt die Vielfalt (oder gar Beliebigkeit, vgl. Criblez, 1994) der Strukturen und Ausbildungsgänge in der Schweiz (vgl. Badertscher et al., 1993). Die Studie beschreibt für die Schweiz insgesamt über 140 Ausbildungsstrukturen der Grundausbildung, welche an mehr als 150 Ausbildungsinstitutionen stattfand – wobei einzelne Institutionen mehrere Angebote auszuweisen hatten und einzelne Ausbildungsangebote mehreren (dezentralen) Institutionen zugeordnet waren. Dabei wurden die verschiedenen Angebote zur Ausbildung von Berufsschullehrpersonen sowie die Institutionen der Lehrerweiterbildung nicht mitgezählt.

Auch waren diese Ausbildungsgänge nicht etwa gleichmässig auf die 26 Schweizer Kantone verteilt, denn in verschiedenen Kantonen (Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Ob- und Nidwalden) wurden gar keine Lehrpersonen ausgebildet oder es waren nur Teilangebote vorhanden (Uri). Vielmehr war in einzelnen Kantonen eine Vielzahl von Ausbildungsinstitutionen mit entsprechend unterschiedlichen Zielsetzungen hinsichtlich der

Abb. 2: Die Situation der Ausbildung für Lehrpersonen der Primarstufe in der Schweiz um 1990



Karte: © 2010. Bundesamt für Landestopografie

zu erwerbenden Unterrichtsbefähigungen angesiedelt.¹ Insbesondere bei den Angeboten für die Ausbildung der Lehrkräfte der Sekundarstufe I zeigten sich grosse kantonale Unterschiede hinsichtlich der Zulassung, der Ausbildungsdauer, der Unterrichtsbefähigung (Schuljahre und Fächeranzahl) sowie der Ansiedelung im Bildungssystem. Die Konzentration der einzelnen Ausbildungsinstitutionen auf in der Regel ein bis zwei Lehrkategorien führte auch zu

1 Als Beispiel sei der Kanton Bern genannt: Ausbildungsangebote existierten auf der Sekundarstufe II (seminaristische Ausbildung für Kindergarten- und Primarlehrpersonen sowie für Fachlehrpersonen der Volksschule), als nachmaturitäre Angebote und als Kurse für Berufsleute (bildungssystematisch als höhere Fachschulen einzuordnen), als Weiterbildungsangebote für bereits diplomierte Lehrpersonen (für die Sekundarstufe I) sowie als universitäre Studiengänge für Lehrerinnen und Lehrer der Sekundarstufen I und II (für eine ausführliche Typisierung der Strukturen vgl. Criblez, 1994, S. 140 f.).

einer starken institutionellen Segmentierung (Gretler, 1991, S. 131). Die verschiedenen Festschriften oder festschriftähnlichen Rückblicke zum Abschluss einzelner Institutionen der LLB mit zum Teil sehr langer Tradition (vgl. unter anderen Bober, 2002; Crotti, Oelkers, 2002; Gyger, 2004; Hascher, Wepf, 2004; Lehmann, Portmann-Tinguely, Python, 2006) zeugen denn auch sowohl von der Kleinräumigkeit als auch von der (teilweise idealisierenden) Konstruktion einer je eigenen «Schul»-Kultur, die mehr zur jeweiligen Profilierung respektive zur Schaffung eines Schulmythos als zur disziplinären, wissenschaftlichen oder fachlichen Spezialisierung beitrug.

Getragen wurden die meisten Ausbildungsinstitutionen von den Kantonen. Daneben gab es aber auch Einrichtungen, die von Gemeinden beziehungsweise Städten (Bern, Luzern) verantwortet wurden. Vereinzelt, regional fokussiert und nur in der deutschsprachigen Schweiz wurden Schulen auch von privaten, primär kirchlichen oder kirchennahen Trägerschaften organisiert und geführt (Criblez, 2010; Huber, 2010; vgl. auch die Beiträge von Weniger zu Bern, von Huber zu Zug und von Lehmann zu Zürich in diesem Band).

Durch die Quasimonopolstellung des Staates in der Ausbildung und Anstellung von Lehrpersonen (Plotke, 2003, S. 516 f.) war die LLB (mit Ausnahme der privaten Institute, für welche meist eine kantonale Anerkennung des Diplomabschlusses genügte) meist eng an die kantonalen Verwaltungen gebunden. Und durch die Zuordnung der Ausbildungsinstitute zum Mittelschulbereich (selbst bei tertiärer Struktur) galt auch die traditionelle Aufgabenteilung im Hochschulbereich zwischen akademischer Autonomie und politischer (Verwaltungs-)Steuerung nicht (vgl. Engi, 2008; Kracht, 2006). Die generelle Steuerung der LLB erfolgte meist durch die Kantone in den üblichen Prozessen der kantonalen Gesetzgebung durch die Parlamente, die operative Steuerung und Oberaufsicht durch die kantonalen Regierungen und die Erziehungsdirektionen, die Teile dieser Aufgaben oftmals an Aufsichtskommissionen delegierten. Auch die Diplomprüfungen wurden in der Regel von den Kantonen (oder deren Verwaltungen) geregelt (vgl. Abschnitt 2). Insofern erstaunt es wenig, dass die Kantone ihre LLB primär auf die eigenen Bedürfnisse ausgerichtet hatten, die Fächerdefinitionen und Lehrpersonenkategorien also der je eigenen Schul- und Lehrplansystematik folgten.

1.2 Kantonale Steuerung und wenig Koordination

Als wichtiger Akteur in der Steuerung der LLB müssen auch die kantonalen Laienaufsichtsgremien, die Bildungs- respektive Erziehungsräte, gelten. Diese «vierte Gewalt» (Brändli, 1997), welche die Funktion der öffentlichen Aufsicht über die Schule wahrnahm, in gewisser Weise auch dafür sorgen sollte, dass die Macht der Bildungsadministration nicht zu gross wurde (Ryhn, 1999, S. 43), fun-

gierte in gewissen Bereichen als regulative Instanz (beispielsweise in Personalfragen; Criblez, Oggenfuss, 2010). Diese Gremien trafen aber auch Entscheidungen, die für den Bereich der LLB relevant waren, etwa über Studien- oder Stellenpläne (vgl. zum Beispiel die Beiträge von Huber zum Aargau und von Lehmann zu Zürich in diesem Band; für den Aargau auch Brändli, Landolt, Wertli, 1998).

Die kantonalen Parlamente erliessen die gesetzlichen Rahmenvorgaben für die Ausbildung des Lehrpersonals und für die Berufszulassung und definierten die Anstellungsbedingungen (Personalgesetzgebung, Arbeitszeit, Pflichtlektionen, Löhne usw.). Der Einfluss der kantonalen Parlamente auf die Ausgestaltung der einzelnen Ausbildungsgänge und die innere Organisation der Ausbildungsinstitutionen war damit vor der Reform relativ gross. Die direkte Steuerung der LLB erfolgte in aller Regel jedoch durch die Regierung und die Bildungsverwaltung. In etlichen Kantonen sind die Bildungsverwaltung und/oder die betreffenden Regierungsräte auch heute noch im Hochschulrat vertreten (vgl. Lehmann, Criblez, Guldemann, Fuchs, Perisset, 2007, S. 118 f.).

Die Vielfalt der Ausbildungsprogramme und Organisationsstrukturen sowie der Steuerungsinstanzen und -mechanismen um 1990 erklärt sich aus der fehlenden Notwendigkeit, weiter als über die kantonalen (oder allenfalls «nachbarkantonalen») Grenzen hinaus zu denken, aber auch aus dem Nichtvorhandensein entsprechender Instrumente der interkantonalen Koordination. Reformen in der LLB wurden zwar immer wieder durchgeführt, ein gemeinsamer Bezugspunkt vor allem in struktureller Hinsicht fehlte jedoch lange Zeit und die Reformen waren denn meist auch «selbstbezüglich[er]» (Criblez, 1994, S. 139) Natur. Und dies traf nicht nur für den Bereich der Lehrpersonenbildung zu, sondern galt allgemein für die gesamte Volksschule – insofern korrelieren die Unterschiede in der LLB mit der Vielgestaltigkeit der kantonalen Schulsysteme. Und durch die kantonale Hoheit in der Organisation und im Vollzug der Volksschule als die LLB prädestinierende Referenzgrösse erhielt die Ausbildung des Personals eine stark lokale und kantonale Prägung (Mürner-Gilli, 2000). Gebunden an die Idee eines vergleichsweise stark ausgeprägten Föderalismus bedeutet dies, dass Schweizer Bildungspolitik primär eine Politik der einzelnen Kantone war (Blumenthal, 1991; zum Schulkonkordat der EDK vgl. Arnet, 2000; Manz, 2011). Diese heterogene Situation wurde im Länderexamen der OECD (EDK, 1989; OECD, 1990) wie folgt bewertet: «Wie in jedem föderalistischen Staat ist man erstaunt über die Verschiedenartigkeit der Formen der Grundausbildung der verschiedenen Lehrerkategorien. Daraus erwachsen diverse Nachteile, man könnte aber auch glücklich sein über diese Vielfalt; und zwar von dem Moment an, wo aus Erfahrungen positive Erkenntnisse gezogen werden, die dann von den verschiedenen kantonalen und interkantonalen Ausbildungsinstitutionen übernommen werden könnten» (OECD, 1990, S. 149 f.).

Diese Kritik an der Vielgestaltigkeit der LLB wurde ergänzt durch die Kritik an der strukturellen Differenz zwischen der für die Schweiz typischen Ansiedlung der Ausbildungsinstitutionen auf der Sekundarstufe II (Seminare) und der Ansiedlung derselben im europäischen Umfeld im tertiären Bildungsbereich (Criblez, 2000, S. 320 ff.). Die Experten der OECD hielten aber ebenso fest, dass das schweizerische Bildungswesen in Bewegung gekommen sei. Der ‹Sinneswandel› soll dabei vor allem durch den ‹Horizont Europa 1992› (Gretler, 1991, S. 127) geweckt worden sein. Im Zentrum stehe damit die Frage, ‹ob die schweizerischen Bildungsstrukturen zeitgemäss und v. a. europafähig (was nicht in jeder Beziehung identisch ist) sind› (Criblez, 1991, S. 273).

2 Kontexte der Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung

Die Reform der LLB nach 1990 ist nur zu verstehen, wenn sie vor dem Hintergrund wichtiger weiterer Entwicklungen und Reformprozesse im Bildungsbereich interpretiert wird. Sie war integraler Teil weiter reichender Bildungsreformprozesse insbesondere der Sekundarstufe II und des tertiären Bildungsbereichs,² mit diesen andern Reformen vielfältig verflochten und teilweise von ihnen abhängig. Einzelne Reformimpulse stammten allerdings bereits aus den 1970er- und 1980er-Jahren (vgl. die Beiträge von Lehmann zur EDK und die kantonalen Fallstudien in diesem Band); so war etwa die Harmonisierung der LLB in der Schweiz bereits im Schulkonkordat von 1970 (EDK, 1970) vorgesehen und die Forderung nach Freizügigkeit des Lehrpersonals gehört zu den alten Postulaten der Lehrerbildungspolitik.³

Für die LLB ging es in den 1990er-Jahren vor allem darum, sich nach den eher zurückhaltenden Reformen der 1970er- und 1980er-Jahren in einem sich rasch wandelnden Bildungssystem neu zu verorten – keine einfache Aufgabe, zumal sie sich zeitlich parallel auch für andere Teile des Bildungssystem in ähnlicher Art und Weise stellte: Die Gymnasien wurden nach 1995 auf die neue Maturitätsregelung (MAR '95) eingestellt, der ganze Bereich der höheren Fachschulen wurde durch die Schaffung von Fachhochschulen neu organisiert, als Vorbildung für die Fachhochschulen wurde die Berufsmittelschule zur Berufsmatu-

2 Generell kann die Reform der LLB seit den 1990er-Jahren als Teil eines Bildungsexpansionsprozesses interpretiert werden, der vor allem auf die Sekundarstufe II und deutlicher noch auf den tertiären Bildungsbereich konzentriert war (und im Falle des Tertiärbereichs nach wie vor ist). Bildungspolitisch war damit eine starke Steigerung der Aufmerksamkeit für diese beiden Bildungsstufen verbunden.

3 National anerkannte Lehrdiplome waren bereits seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts ein Desiderat (vgl. Fäh, 1903; Rüegg, 1880); allerdings hatten entsprechende Forderungen bis in die 1990er-Jahre nie Erfolg.

rität weiterentwickelt und die Diplommittelschulen wurden als Fachmittelschulen neu konzipiert. Die LLB musste sich zu diesen Reformen in Beziehung setzen, war von Entscheidungen in diesen Bereichen zum Teil abhängig und musste Folgen dieser Reformen bearbeiten.

Der folgende Abschnitt weist vor diesem Hintergrund auf ausgewählte, wichtige Kontexte der LLB-Reform hin. Diese Kontexte sind einerseits als Reformimpulse zu interpretieren, also als auslösende und verstärkende Momente des Reformprozesses. Andererseits veränderten sie sich selbst während des untersuchten Zeitraumes. Die komplexe Verflechtung unterschiedlicher Reformprozesse führte so in den 1990er-Jahren zu einer Art «neuen Unübersichtlichkeit» (Habermas, 1985): Reformen wurden bildungspolitisch initiiert, ohne dass die neue Struktur des Bildungssystems bereits weitgehend determiniert gewesen wäre, sondern in der Wechselwirkung unterschiedlicher Reformprozesse erst allmählich entstand. Was sich ex post allgemein auf der Makroebene der Bildungspolitik als Prozesse der Internationalisierung, Nationalisierung und Interkantonalisierung (Criblez, 2008) und auf der Ebene der Institutionen unter anderem als Prozesse der Tertiarisierung, Akademisierung, Verwissenschaftlichung und Autonomisierung (Criblez, 2010) beschreiben lässt, war zu Beginn der Reformen als Entwicklungsprozess und Zielperspektive nicht wirklich bekannt. Die Entwicklung der LLB war in diesem Sinne kontingent, auch wenn Analysen der LLB im europäischen Kontext (vgl. unter anderem Sander, 1994) durchaus schon zu Beginn der 1990er-Jahre zeigten, dass insbesondere das seminaristische Ausbildungsmodell und die Ausbildung auf der Sekundarstufe II immer mehr zum Ausnahmefall wurden.

Im Folgenden werden – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – vier der wichtigsten Kontexte der Reform der LLB beschrieben und ihre Verflechtung mit der Reform aufgezeigt: Die Reform der LLB war erstens Teil von umfassenderen Schulreformprozessen. Es gilt also danach zu fragen, wie Schulreformprozesse die Reform der Ausbildung beeinflussten (Abschnitt 2.1). Zweitens wird auf das Problem der internationalen Anerkennung der Lehrdiplome eingegangen, wie es sich seit den Diskussionen im Vorfeld der Volksabstimmung über den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) stellte (Abschnitt 2.2). Drittens wird gezeigt, wie sich die Reformen im tertiären Bildungsbereich und viertens auf der Sekundarstufe II auf die LLB auswirkten, sie in «Zugzwang» brachten, ihre Ausbildungsgänge neu zu positionieren, und zum Teil erst die Voraussetzungen schufen für eine tertiäre LLB. Im tertiären Bildungsbereich ist insbesondere die Schaffung von Fachhochschulen (Abschnitt 2.3) von Relevanz, weil deren Gründung den *academic drift* auch der LLB beschleunigte und deren institutionelle Eckwerte für die Schaffung von pädagogischen Hochschulen von Bedeutung war. Zur Reform der Sekundarstufe II (Abschnitt 2.4)

gehören die Schaffung der Berufsmaturität, die Weiterentwicklung der Diplommittelschule zur Fachmittelschule sowie die Neuregelung der gymnasialen Maturitätslehrgänge durch das neue Maturitätsanerkennungsreglement (MAR).

2.1 Die Volksschulreform und die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung

Die Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern beziehungsweise die Versorgung der Schulen mit möglichst gut qualifiziertem Personal ist eine zentrale Aufgabe des Bildungssystems, aber stark abhängig von den Festlegungen der Bildungspolitik hinsichtlich der Schulstufen, Schulfächer und Zielsetzungen. Wenn Schule sich in diesen Bereichen verändert, ist die LLB entsprechend anzupassen. Diese funktionalistische Sicht auf die LLB ist zwar als konservativ kritisiert worden: Die LLB sei auch wesentlich für Innovationen im Schulbereich zuständig. Aber auch ein dynamisches Verständnis von Schule und LLB verweist auf die hohe Abhängigkeit der LLB von Entwicklungen im Schulbereich: Schulreformen sind in der Regel mit entsprechenden Anpassungen in der Lehrerinnen- und Lehrer(weiter)bildung verbunden.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden auf drei ausgewählte Schulreformprozesse verwiesen, die als Kontexte die Reform der LLB wesentlich beeinflussten: die Diskussionen und die Versuche der Neuorganisation des Schuleingangsbereichs, die allmähliche Realisierung kooperativer Schulmodelle auf der Sekundarstufe I sowie die Durchsetzung vollständiger Koedukation auch in den Schulfächern Handarbeit und Hauswirtschaft.

Nach langjährigen Diskussionen über Schuleintrittsprobleme (EDK, 1994b; Huldi et al., 1985; Huldi, Rüfenacht, 1987) und das Schuleintrittsalter (EDK, 1993c),⁴ aufgrund erster Erfahrungen in Genf mit Konzepten des fließenden Übergangs vom Kindergarten in die Primarschule (*fluidité*; vgl. Huldi, Rüfenacht, 1987, S. 63 ff.) und nach ersten Erfahrungen mit einer neuen Definition der Schulstufen, die den Kindergarten und die beiden ersten Jahre der Primarschule zusammenfasste (anschliessend auch als Basis- oder Eingangsstufe bezeichnet), wurde eine Neukonzeption für die Bildung der Vier- bis Achtjährigen gefordert. Die EDK hatte dafür eine Projektgruppe eingesetzt, die 1997 eine programmatische Prospektivstudie zur Entwicklung der Schuleingangsstufe vorlegte (EDK, 1997a). Die Ostschweizer Regionalkonferenz der EDK (EDK-Ost) führte 2002–2010 unter Beteiligung vieler Kantone der übrigen deutschsprachigen Schweiz ein entsprechendes Versuchsprojekt mit wissenschaftlicher

4 Die Grundlagen für die Diskussionen über die Schnittstelle zwischen Kindergarten und Primarschule in den 1990er-Jahren wurden in den 1980er-Jahren mit dem Projekt zur Überprüfung der Situation der Primarschule (SIPRI) gelegt (für einen Überblick vgl. Criblez, 2015).

Begleituntersuchung durch (EDK-Ost, 2010). Die wissenschaftliche Untersuchung zeigte unter anderem, dass sich die Schulleistungen der Schülerinnen und Schüler am Ende der Schuleingangsstufe zwischen den drei untersuchten Strukturmodellen kaum unterscheiden, dass in allen drei Modellen kaum kompensatorische Effekte erzielt werden und dass die Kosten von Grund- oder Basisstufe höher sind als diejenigen von Kindergarten und Primarschule (EDK-Ost, 2010). Bei der Reform der LLB stellte sich in diesem Kontext die Frage, inwiefern die Ausbildungskategorien neu zu definieren wären. Im Rahmen der Diskussionen um die Einführung einer neuen Schulstufe war nämlich auch die Ausbildung der Lehrpersonen für diese Schulstufe diskutiert worden. Die EDK liess eine Prospektivstudie für ein mögliches Modell für die Ausbildung von Lehrkräften für die Basisstufe erarbeiten (EDK, 1999a). Konkret stellte sich die Frage: Sollen in Zukunft weiterhin Lehrpersonen für den Kindergarten und die Primarschule getrennt ausgebildet werden oder soll eine neue Ausbildung für Lehrpersonen des Kindergartens und der Unterstufe der Primarschule eingeführt werden – oder allgemeiner: Welche Studiengänge der LLB sollen zu welchen Unterrichtsberechtigungen führen?

Im Bereich der Sekundarstufe I war die LLB im Wesentlichen von zwei Entwicklungen tangiert: Einerseits war nach der flächendeckenden Verlängerung des obligatorischen Unterrichts auf neun Schuljahre die Realschule⁵ neben der Sekundarschule zu einer vollständig ausgebauten parallelen Schulform auf der Sekundarstufe I erweitert worden. Mit diesem Ausbau war die Frage der Ausbildung von Lehrpersonen für diese Schulform verbunden. Um 1990 verfügten die Kantone über vier unterschiedliche «Modelle» der Ausbildung von Reallehrpersonen:

- a) Reallehrpersonen wurden bereits als Stufenlehrkräfte ausgebildet wie die Sekundarlehrkräfte (vor allem in der Westschweiz und im Tessin).
- b) An Realschulen unterrichteten Primarlehrpersonen ohne spezifische Stufenausbildung (unter anderem in den Kantonen Bern und Freiburg).
- c) In Weiterbildungskursen wurden Primarlehrpersonen auf ihre Aufgaben als Reallehrinnen und Reallehrer vorbereitet (zum Beispiel in den Kantonen Aargau, Solothurn und St. Gallen).
- d) Einzig im Kanton Zürich wurde ein grundständiger Ausbildungsgang für Real- und Oberschullehrkräfte angeboten (Badertscher et al. 1993; Criblez, 1994).

5 Im Folgenden wird der Einfachheit halber von Sekundar- und Realschulen gesprochen, was die Vielfalt der Schulmodelle auf der Sekundarstufe I in den Kantonen nur unzulänglich abbildet. Diese Strukturvielfalt war jedoch gleichzeitig ein wichtiger Reformkontext: Aus der Vielfalt der Schulmodelle bezogen die Kantone einen Teil ihrer Legitimation für unterschiedliche Lehrerbildungskonzeptionen.

Andererseits stellte sich im Zuge der Gesamtschuldiskussion und der Einführung von kooperativen Schulmodellen (zunächst in den Kantonen Genf, Tessin) beziehungsweise von Schulversuchen mit Gesamtschulmodellen (insbesondere in Bern, Solothurn, Zürich) die Frage, ob Lehrpersonen für die Sekundar- und Realschulen gemeinsam oder getrennt ausgebildet werden sollen.

Seit den 1990er-Jahren wurden in den Kantonen der deutschsprachigen Schweiz zunehmend kooperative Schulmodelle auf der Sekundarstufe I eingeführt (etwa in den Kantonen Bern und Zürich, in der Zentralschweiz oder im Kanton Thurgau). Ein Versuch der EDK, für die Sekundarstufe I ein gemeinsam akzeptiertes, kooperatives Schulmodell zu propagieren (EDK, 1995c), scheiterte allerdings: Eine entsprechende Empfehlung an die Kantone kam nicht zustande (EDK, 1998, S. 10). Auch mit der Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schulen (EDK, 2007) wurden lediglich die Übertrittszeitpunkte zwischen den Schulstufen harmonisiert, sodass die Sekundarstufe I heute in allen Kantonen (Ausnahme: Tessin) im siebten Schuljahr beginnt. Die Harmonisierung der Schulmodelle auf der Sekundarstufe I ist aber bis heute nicht vorgesehen. Trotzdem stellte sich vor dem Hintergrund, dass Lehrerinnen und Lehrer in kooperativen Schulmodellen in der Regel alle Niveaus unterrichten und dass in kooperativen Schulmodellen das Prinzip Lohngleichheit für gleiche Arbeit eingefordert wurde, die Frage, ob für die unterschiedlichen Schulformen der Sekundarstufe I mehrere Lehrkategorien ausgebildet werden sollen (zum Beispiel Reallehrkräfte und Sekundarlehrkräfte) oder nur eine.

In den 1990er-Jahren war deshalb eine Diskussion um die sehr unterschiedliche Ausbildung von Sekundar- und Reallehrkräften entstanden.⁶ Bildungspolitisch galt es zu entscheiden, ob es in den Realschulen pädagogisch sinnvoll und möglich sei, vom Generalistenprinzip abzurücken und auf das Fachgruppenlehrersystem umzustellen, sodass eine gemeinsame Ausbildung aller Lehrpersonen der Sekundarstufe I möglich würde. Für die Ausbildung der Lehrkräfte war damit die Frage verbunden, ob sich die Ausbildung der Lehrkräfte für die Sekundarstufe I nur an der Schulstufe (Sekundarstufe I) oder auch an den Schulformen (Sekundarschule und Realschule) orientiert und wie polyvalent Lehrpersonen der Sekundarstufe I eingesetzt werden können. Im fachöffentlichen Diskurs war die Frage seit dem EDK-Bericht über die Ausbildung der Lehrkräfte für die Sekundarstufe I (EDK, 1983) weitgehend entschieden, sprachen sich die Fachleute doch für eine ausschliessliche Stufenorientierung aus (Badertscher, 1983; Herren, 1983). Bildungspolitisch war dies jedoch, insbesondere in Kantonen, die eine spezielle Reallehrerausbildung etabliert hatten,

6 Zur Entwicklung der Ausbildung für die Sekundarstufe I vor 1990 vgl. Criblez, in Vorbereitung.

bis zur Lehrerbildungsreform nach 1990 nicht durchzusetzen gewesen, auch deshalb, weil die Praktikerinnen und Praktiker der Realschulen bei einem Generalisten- beziehungsweise Klassenlehrermodell bleiben wollten.

Die Frage der Lehrerinnenbildung in den Bereichen Hauswirtschaft und Handarbeit stand in den 1990er-Jahren unter zwei Gesichtspunkten zur Diskussion: Einerseits hatte die vollständige Einführung der Koedukation in diesen Fächern die Unterrichtssituation bedeutsam verändert (a), andererseits prägten die Diskussionen um die Lohngleichstellung der Frauenlehrberufe die Diskussion in den 1990er-Jahren wesentlich mit (b).

- a) Die sogenannten Monofachlehrerinnen klagten nach der Einführung der Koedukation in den Fächern Handarbeit (heute meist: Werken textil) und Hauswirtschaft über zunehmende Disziplinprobleme. Diese Disziplinprobleme führten sie unter anderem darauf zurück, dass sie wegen der Einschränkung ihrer Unterrichtsberechtigung auf ein einziges Schulfach (Monofach) und der eher geringen Lektionendotation der beiden Fächer viele Klassen unterrichten mussten. Im Lehrerkollegium waren sie zudem oft schlecht integriert (vgl. EDK, 1995b, 1997b). Die Ausbildungsinstitutionen waren deshalb zum Teil bereits in den 1980er-Jahren dazu übergegangen, die Ausbildung und die Unterrichtsberechtigung auf einzelne weitere Fächer auszudehnen. Zu Beginn der 1990er-Jahre stellte das Arbeitslehrerinnenseminar in Thun die Ausbildungskonzeption auf das Berufsziel Fachgruppenlehrkraft mit gestalterischem Grundauftrag um – andere Kantone, etwa der Aargau, folgten dieser Entwicklung. Um den weiteren Attraktivitätsverlust der Monofachlehrberufe zu vermeiden, unterstützten verschiedene Ausbildungsinstitutionen für Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen vor diesem Hintergrund in der Folge Bestrebungen, das Modell der Fächergruppenlehrkraft (Unterrichtsberechtigung für etwa fünf bis sechs Fächer) nicht nur durchgehend für die Sekundarstufe I, sondern auch für die Primarstufe einzuführen (EDK, 1995b, 1997b). Sie sahen in der Einführung dieses Modells neben der Attraktivierung des eigenen Lehrberufs nicht zuletzt eine Möglichkeit, den Bestand ihrer Ausbildungsgänge in modifizierter Form zu sichern.
- b) Daneben bahnte sich zu Beginn der 1990er-Jahre eine Entwicklung an, die mit dem Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 zur Einklagbarkeit von Ungleichbehandlungen auf dem Arbeitsmarkt führte. Dies hatte zur Folge, dass in verschiedenen Kantonen (zum Beispiel Basel-Stadt, Bern und Solothurn) die Gleichstellung der traditionellen Frauenlehrberufe (Kindergärtnerinnen, Arbeitslehrerinnen, Hauswirtschaftslehrerinnen) nicht nur gefordert wurde, sondern dass Berufsverbände auf Lohngleichheit klagten und diese Klagen zum

Teil bis vor Bundesgericht weiterzogen.⁷ Das verfassungsmässig garantierte Diskriminierungsverbot wurde in der Folge auf die Ausbildung übertragen. So verfasste Altbundesrichterin Margrith Bigler-Eggenberger 1997 ein Rechtsgutachten zuhanden des Verbandes KindergärtnerInnen Schweiz (KgCH), in dem sie zum Schluss kam, dass Unterschiede in der Grundausbildung gleicher Berufskategorien den Gleichstellungsgrundsätzen der Bundesverfassung widersprechen (Bigler-Eggenberger, 1997, S. 26). Vor diesem Hintergrund wurden in den Kantonen die Forderungen nach gleichwertiger Ausbildung für alle Lehrkategorien verstärkt.

Alle drei hier erwähnten Beispiele von Schulreformen⁸ zeigen, dass sie mehr oder weniger direkt Reformen in der LLB nach sich zogen. Die LLB-Politik ist in diesem Sinne eng mit der Bildungspolitik zu den unterschiedlichen Schulstufen verknüpft: Die Reform der LLB ist oft eine Folge von Schulreformen. Bedenkt man, dass sich das Tempo und die Kadenz von Schulreformen in den 1990er-Jahren steigerte, sind die Folgen für die Reform der LLB absehbar: Die Reformen mussten konzipiert werden, während sich die Schule als Berufsfeld in wesentlichen Bereichen änderte, diese Veränderungen sich zum Zeitpunkt der Lehrerbildungsreform aber zum Teil erst abzuzeichnen begannen oder zum Teil noch nicht rechtswirksam waren. Es stellte sich für die Reform der LLB also grundsätzlich das Problem der strukturellen und inhaltlichen Konzipierung bei sich zum Teil rasch veränderndem Schulfeld, auf das sich die Ausbildung zu beziehen hatte.

7 Die Rechtsentscheide sind durch die Gleichstellungsbüros der Deutschschweiz in einer Datenbank dokumentiert, in der nach unterschiedlichen Kriterien entsprechende Fälle gesucht werden können; hier vor allem relevant der Selektor Unterrichtsberufe (vgl. www.gleichstellungsgesetz.ch/html_de/102.html [recherchiert: 15. Juli 2016]).

8 Weitere wichtige Kontexte werden an dieser Stelle nicht ausgeführt; es sind dies unter anderem a) die Finanzierungskrisen der öffentlichen Hand und damit der Kantone in den 1990er-Jahren, die in vielen Kantonen zu grossen Sparprogrammen führten und die Finanzierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung tangierten; b) die Einführung neuer Konzepte der Verwaltungsführung (New Public Management [NPM], wirkungsorientierte Verwaltungsführung), im Zuge derer auch Institutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets versehen wurden und sie zu Institutionen mit eigenständiger Rechtspersönlichkeit wurden (vgl. den Beitrag von Lehmann zur Autonomie in diesem Band); c) die Lehrplanrevision und deren Konsequenzen für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung, insbesondere die Neuorganisation des Realienunterrichts in einem in den Kantonen sehr unterschiedlich bezeichneten Fächerkomplex (Natur – Mensch – Mitwelt, Natur und Umwelt usw.) oder die Einführung von Frühenglisch und Frühfranzösisch; beide Lehrplanreformen wirkten sich stark auf die entsprechenden Bereiche der LLB aus.

2.2 Die europäische Bildungspolitik und die Anerkennung der Lehrdiplome

In einer Standortbestimmung mit dem bezeichnenden Titel «Schweizerische Bildungspolitik – wohin?» skizzierte Moritz Arnet, der damalige Generalsekretär der EDK, die Herausforderungen des schweizerischen Bildungssystems im Zusammenhang mit dem europäischen Integrationsprozess wie folgt: «Es liegt auf der Hand, dass auch das Bildungssystem in die zunehmende internationale Verflechtung einbezogen wird. [...] Vor allem der entstehende Binnenmarkt der EG [...] setzt auch unser Ausbildungssystem *unter Druck des Wettbewerbs*, und zwar quantitativ und qualitativ. [...] Wenn wir mit den EG-Ländern die berufliche Freizügigkeit für unsere Ingenieure, Architekten, Rechtsanwälte, Ärzte usw. wollen, dann werden wir die entsprechenden Normen respektieren müssen. Eine mögliche Folge wird sein, dass wir unsere höheren Fachschulen, mindestens im Aussenbereich, zu *Fachhochschulen* deklarieren müssen. Generell ist zu sagen, dass die postobligatorische Ausbildung fast automatisch eine «europäische Komponente» aufweisen wird. [...]

Die internationale Zusammenarbeit bringt für die nächsten Jahre ein dynamisches Element in unsere eher statische Bildungslandschaft. Es wird eine dankbare Aufgabe für die Verantwortlichen sein, die Dynamik namentlich dort einzusetzen, wo sich ohnehin Reform- und Entwicklungsbedürfnisse zeigen» (Arnet, 1989; Hervorhebungen im Original).

Ein Jahr später präzierte Arnet diese Perspektiven, insbesondere für den Bereich der LLB: Die gegenseitige Anerkennung der Berufsdiplome sowie die allgemeine Tendenz zu grösserer Freizügigkeit des Personals und zum ungehinderten Zugang zu Ausbildungsinstitutionen würden in der Schweiz zumindest indirekt zu Anpassungen und Harmonisierungen im Bildungswesen führen.⁹ «Dringlichste Aufgabe ist es allerdings, vorerst die Freizügigkeit im eigenen Land zu realisieren. Nötig ist einmal mehr Toleranz unter den Kantonen. In einzelnen Bereichen, beispielsweise bei der gegenseitigen Anerkennung von Lehrdiplomen oder von Studiendauern, sind neue verbindliche Regeln unerlässlich» (Arnet, 1990a, S. 175).

In beiden Voten zeichnet sich allgemein die Einsicht in bevorstehende Veränderungen in der schweizerischen Bildungspolitik ab, die deutlich auf internationale Entwicklungen und die sich verändernde Stellung der Schweiz in Europa zurückgeführt wurden, die sich in ihren Konturen und Konzeptionen jedoch erst sehr allgemein fassen liessen. Einzelne Schlagworte der Reform etablierten

9 An anderer Stelle empfahl Arnet zwar etwas inkonsistent, man dürfe trotz Reformdynamik die Einflüsse der europäischen Integration auf das schweizerische Bildungswesen nicht überschätzen (Arnet, 1990b, S. 3).

sich zwar rasch – Personenfreizügigkeit, Diplomanerkennung, Fachhochschulen; sie waren allerdings inhaltlich zunächst nur vage umschrieben.

Seit Ende der 1980er-Jahre hatte sich die Schweiz stärker als früher gegenüber internationalen Entwicklungen im Bildungsbereich zu öffnen begonnen: Sie hatte von Experten der OECD ihre Bildungspolitik beurteilen lassen (OECD-Länderexamen Schweiz; vgl. OECD, 1990) und begann die Bildungsstatistik an internationalen Normen zu orientieren. Diese Öffnung wurde in den 1990er-Jahren fortgesetzt, indem sich die Schweiz an den europäischen Bildungsprogrammen beteiligte (vgl. BfS, 1996, 2005), zu internationalen Konventionen im Bildungsbereich beitrug (zum Beispiel Hochschulkonvention, vgl. unten), an internationalen Schulleistungsvergleichsstudien mitwirkte (zunächst TIMSS [Third International Mathematics and Science Study] dann PISA [Programme for International Student Assessment]) und die Bologna-Reform der europäischen Bildungsminister in verhältnismässig kurzer Zeit umsetzte (Müller, 2012).

Zu Beginn der 1990er-Jahre beschäftigte die europäische Integration die schweizerische Politik immer stärker: der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) begann sich allmählich abzuzeichnen und die schweizerische Politik hatte sich immer stärker mit der Frage auseinanderzusetzen, ob und in welcher Form die Schweiz an diesem europäischen Integrationsprojekt partizipieren solle. Politisch führte der Weg von zwei Berichten des Bundesrates «über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess» (Bericht Integrationsprozess, 1988; Informationsbericht Integrationsprozess, 1990) über den Bericht des Bundesrates «über den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft» (Bericht EG, 1992) und die Botschaft des Bundesrates «zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum» (Botschaft EWR, 1992) zur entsprechenden Parlamentsdebatte und zur Volksabstimmung am 6. Dezember 1992, in der der Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum vom Schweizer Souverän verworfen wurde.

Die Diskussion über die internationale Öffnung der Schweiz führte bereits zu Beginn der 1990er-Jahre zu einer Reihe von Bundesbeschlüssen zur Förderung von «Massnahmen für die internationale Zusammenarbeit im Bereich der höheren Bildung und für die Mobilitätsförderung» (Botschaft internationale Zusammenarbeit, 1990). Die Schweiz ratifizierte mit diesen Beschlüssen die Hochschulkonventionen des Europarates und die Hochschulkonvention der UNESCO, nachdem sich die Kantone jahrelang gegen eine Ratifizierung ausgesprochen hatten, und schuf die Grundlagen für die nationalen und internationalen Mobilitätsprogramme im Bereich der höheren Bildung. Nach der Ablehnung des Beitritts zum EWR ist der für die Anerkennung der Lehrdiplome relevante Teil, die Personenfreizügigkeit, in den sogenannten bilateralen

Verträgen zwischen der Schweiz und der EU mit definierten Übergangsfristen dennoch realisiert worden (Kreis, 2009). Aufgrund dieser Verträge stellten sich hinsichtlich der internationalen Mobilität des Lehrpersonals dieselben Probleme, wie sie sich aufgrund des EWR-Beitritts gestellt hätten.

Die bildungspolitischen Folgen des europäischen Integrationsprozesses für die Schweiz, die über die erwähnten Bundesbeschlüsse hinausreichten, blieben zunächst unklar.¹⁰ Zum Teil wurde darauf verwiesen, dass auch die damalige Europäische Gemeinschaft (EG) die Bildungspolitik als subsidiären Politikbereich definiere und nicht in die Bildungskompetenz der einzelnen Staaten eingreife. Die EG wurde mit dem schweizerischen Bundesstaat verglichen, der im Bereich der Volksschule auch nicht in die Regelungshoheit der Kantone eingreife. Zum Teil wurde aber auch darauf hingewiesen, dass insbesondere im Bereich der Berufsbildung der Sekundarstufe II und des tertiären Bildungsbereichs mit Folgen für das schweizerische Bildungssystem zu rechnen sei (vgl. zum Beispiel die eingangs zitierten Aussagen von Arnet). Eine dritte Position erwartete von der europäischen Integration eine Dynamisierung von aussen für in der Schweiz längst fällige Bildungsreformen.¹¹

Die Bestrebungen der damaligen EG-Bildungspolitik¹² waren vorwiegend eine Folge der Zielsetzung Freizügigkeit im Personenverkehr beziehungsweise Mobilität der Arbeitskräfte. Ein Europa mit offenem Arbeitsmarkt war jedoch auf die gegenseitige Anerkennung von Berufsabschlüssen und Ausbildungsgängen zwingend angewiesen. An dieser Stelle setzte die Bildungspolitik der EG ein und konzentrierte ihre Hauptaktivitäten deshalb auf die Bereiche Hochschule, Berufsbildung und die Anerkennung von Diplomen. Da eine Harmonisierung der Ausbildungsgänge als Zielsetzung nicht sinnvoll erschien und dem Prinzip des Bildungsföderalismus widersprochen hätte, ging die EG vom Grundsatz des Vertrauens in das Vorhandensein vergleichbarer Ausbildungsanforderungen aus. Die grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Bildungspolitik wurde von der EG bekräftigt und später von der EU bestätigt: Die Harmonisierung im Bildungswesen galt nicht als offizielles Ziel europäischer Bildungspolitik.

Trotzdem wurde die Zusammenarbeit seit Ende der 1980er-Jahre auch im Bildungsbereich intensiviert. Gegenstand der Kooperation waren etwa die Ver-

10 Die beiden ersten Berichte des Bundesrates über den europäischen Integrationsprozess enthielten keine Aussagen zur Bildungspolitik, der erste lediglich eine kurze Passage über die Forschungs- und Technologiepolitik (Bericht Integrationsprozess, 1988, S. 146 ff.). In der Botschaft zum EWR-Beitritt wurde der gegenseitigen Anerkennung von Berufsdiplomen dann der entsprechende Stellenwert zugewiesen (Botschaft EWR, 1992, S. 259 ff.).

11 Zur Diskussion vgl. insbesondere Arnet (1990b), Gretler (1990) und Hochstrasser (1990).

12 Einen Überblick über die damalige Situation geben Botschaft EWR (1992), Brühl (1992), Plotke (1991) und Zbinden (1990), später auch FÜRST (1999).

besserung der Bildung und Ausbildung der Ausländerinnen und Ausländer, die Verbesserung der Vergleichbarkeit der Bildungssysteme, die Bildungsdokumentation und Bildungsstatistik, die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen, die Verbesserung der Anerkennung von akademischen Diplomen, die Förderung der Mobilität von Lehrkräften und Studierenden sowie die Verwirklichung der Chancengleichheit im Sinne des gleichen Zugangs zu allen Bildungsgängen (Hochstrasser, 1990, S. 104).

Die EG erliess deshalb für einzelne Berufe Anerkennungsbedingungen, so zum Beispiel in den Bereichen Architektur, Medizin, Pharmazie, für Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen, für Hebammen, für das Krankenpflegepersonal, für den Kraftverkehr usw. (Zbinden, 1990). Daneben führte sie ein «allgemeines System zur Anerkennung von Diplomen» ein, das für alle nicht speziell geregelten Berufe gelten sollte und grundsätzlich drei Niveaus von Abschlüssen definierte: «Das erste (unterste) Niveau wird gegen oben durch die Sekundarschulabschlüsse und das dritte (oberste) Niveau wird gegen unten durch dreijährige Hochschulabschlüsse abgegrenzt. Alles, was dazwischen liegt, gehört somit zum zweiten Niveau» (Zbinden, 1990, S. 20; vgl. auch Plotke, 1991, S. 29). Als Norm für die LLB aller Stufen wurde Niveau 3 definiert. Minimalanforderung für alle Lehrkategorien war also ein Mittelschulabschluss mit anschliessender dreijähriger Ausbildung auf Hochschulebene.

Vor dem Hintergrund der zu erwartenden Personenfreizügigkeit und der gegenseitigen Diplomanerkennung innerhalb Europas ergaben sich zu Beginn der 1990er-Jahre hinsichtlich der Lehrdiplome in der Schweiz drei Zielsetzungen: Erstens sollte angestrebt werden, dass die Lehrdiplome der Schweizer Kantone im europäischen Ausland anerkannt werden, zweitens sollten die europäischen Lehrdiplome, welche die Mindestanforderungen der EG (beziehungsweise später der EU) erfüllen («bac + 3» beziehungsweise Niveau 3; vgl. Baumann, 1993; Brühl, 1992; Plotke, 1991; kritisch: Michel, 1996) auch in den Schweizer Kantonen anerkannt werden. Drittens war anzustreben, dass die kantonalen Lehrdiplome auch in den je anderen Kantonen formal anerkannt sind, um die Diskriminierung von ausserkantonalen gegenüber ausländischen Lehrpersonen zu verhindern: Würde dies nicht erreicht, würde nach der Einführung des freien Personenverkehrs zum Beispiel eine Lehrerin beziehungsweise ein Lehrer aus Deutschland oder einem andern EU-Staat im Kanton Bern de jure besser gestellt sein als eine Lehrerin beziehungsweise ein Lehrer aus irgendeinem andern Schweizer Kanton, weil die europäischen Verträge ein Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatszugehörigkeit enthielten (Botschaft EWR, 1992, S. 111), eine ähnliche Regelung zwischen den Kantonen innerhalb der Schweiz jedoch fehlte. Mit andern Worten: Da in der Schweiz die Freizügigkeit hinsichtlich bestimmter (Berufs-)Diplome (der in kantonomer Regelungskompetenz liegen-

den Ausbildungsbereiche)¹³ nicht gegeben war, wären nach der Einführung des freien Personenverkehrs aufgrund der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU die kantonalen Diplome gegenüber den Diplomen aus EU-Staaten diskriminiert worden. Anerkennungsregelungen zwischen den Kantonen wurden deshalb unabdingbar. Sie waren sinnvollerweise so auszugestalten, dass die Diplome auch im europäischen Ausland anerkannt werden können. Die allgemeine Regelung der EU für die Lehrberufe, die «bac + 3»-Regelung (vgl. oben), wurde deshalb zur strukturellen Minimalanforderung in der schweizerischen LLB-Reform.

Die Diskussion um den freien Personenverkehr in Europa hat das Freizügigkeitsproblem in der Schweiz neu akzentuiert. Trotz Koordinationsbemühungen seit den 1970er-Jahren war eine interkantonale Angleichung der Lehrbildungsstrukturen nicht möglich gewesen (Criblez, 1994) – mit dem Bericht «Lehrerbildung von morgen» (Müller et al., 1975) war die strukturelle Differenz sogar explizit akzeptiert worden (vgl. den Beitrag von Lehmann zur EDK in diesem Band). Die Harmonisierungsbemühungen mussten deshalb wieder aufgenommen werden. Die Verhandlungen mit der EG über den EWR-Vertrag und anschliessend über die bilateralen Verträge haben also lediglich ein altes Problem innerhalb der Schweiz wieder aufgezeigt, das die EDK nun mit gemeinsamen Grundlagen für die gegenseitige Anerkennung der kantonalen Diplome zu lösen hatte.

Mit der Diskussion um die europäische Integration und der sich immer deutlicher abzeichnenden Reform der LLB steigerte die EDK denn auch ihre Bemühungen um die Harmonisierung der LLB mit dem Ziel der gesamtschweizerischen Diplomanerkennung. In den «Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen» wurde 1993 die europäische Integrationsdebatte zwar als «Anlass, nicht Grund» (EDK, 1993b, S. 6) für die Strukturreform der LLB bezeichnet. Insgesamt kann aber davon ausgegangen werden, dass die Sicherung der Freizügigkeit des Personenverkehrs in Europa über die generelle Mindestnorm eines Mittelschulabschlusses mit anschliessender dreijähriger Hochschulaus-

13 Es handelte sich insbesondere um Berufe im pädagogischen, sozialen und künstlerischen Bereich. Für die Ausbildungsgänge im paramedizinischen Bereich stellte sich das Problem nicht mit derselben Schärfe, weil die Kantone die Regelung dieser Ausbildungsgänge 1976 mit einem öffentlich-rechtlichen Vertrag dem Schweizerischen Roten Kreuz delegiert hatten, welches seither für eine koordinierte Ausbildung sorgte und die abgegebenen Ausweise unterzeichnete, sodass sich keine Anerkennungsprobleme ergaben (Bender, 1997; Garrone, 1997; Oertle Bürki, 2008). Mit der Revision der Bundesverfassung 1999 wurde dem Bund eine umfassende (bis dahin: sektorielle) Berufsbildungskompetenz zugeordnet. Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) übernahm anschliessend in einem aufwändigen Projekt die Regelung der Berufsbildung auch für die sogenannten GSK-Berufe (Gesundheit, Soziales, Kunst).

bildung («bac + 3») für das Lehrpersonal zusammen mit der Notwendigkeit, die Inländerdiskriminierung zu verhindern, wesentlich zur Dynamisierung beigetragen hat.

Jedenfalls wurde mit den europäischen Bemühungen um die Personenfreizügigkeit ein mimetischer Isomorphieprozess ausgelöst (DiMaggio, Powell, 2000): Obwohl die Entscheidungen der EG beziehungsweise der EU im Bildungsbereich empfehlenden Charakter hatten, also zu den indirekten Steuerungsinstrumenten gehören (Braun, Giraud, 2003), und die Bildungspolitik in Europa vom Subsidiaritätsprinzip ausgeht, deutet vieles darauf hin, dass sich die nationalen Bildungspolitiken allmählich an diesen Entscheidungen orientierten. In der Schweiz führte dieser mimetische Prozess sogar dazu, dass die EDK mit den Anerkennungsreglementen neue Steuerungsinstrumente entwickelte, also vom weichen Instrument der Empfehlungen zu harten Steuerungsinstrumenten der regulativen Politik überging (vgl. den Beitrag von Lehmann zur EDK in diesem Band; detailliert Lehmann, 2013).

2.3 Die Reformen im tertiären Bildungsbereich und die Gründung von Fachhochschulen

Wie bereits im Zitat von Moritz Arnet (Abschnitt 2.2) deutlich wurde, haben der europäische Integrationsprozess, die Einführung der Personenfreizügigkeit und die Internationalisierung der Schweizer Bildungspolitik nicht nur im Bereich der LLB Reformen ausgelöst, sondern auch in vielen andern, insbesondere im tertiären Bildungsbereich. Die folgenden Ausführungen zum tertiären Bildungsbereich beschränken sich allerdings auf die wichtigste bildungspolitische Innovation, die Einführung von Fachhochschulen. Die gleichzeitige Reform der kantonalen Universitäten und die an die Fachhochschulgründung anschliessende Reform der übrigen höheren Berufsbildung bleiben unberücksichtigt, weil sie die Lehrerbildungsreform nur teilweise tangierten.¹⁴

1995/96 verabschiedete der Bund als Folge des europäischen Integrationsprozesses die gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung von Fachhochschulen im technischen, landwirtschaftlichen, kaufmännischen und gestalterischen Bereich (Botschaft FH, 1994; Bundesgesetz FH, 1995; Verordnung FH, 1996).¹⁵ Gleich-

14 Immerhin ist an dieser Stelle darauf zu verweisen, dass an der Schnittstelle von Universitätsreform und Reform der LLB die Studiengänge für Lehrpersonen der Sekundarstufe I (mit Ausnahme Freiburgs und Genfs; vgl. die Beiträge von Imlig zu diesen Kantonen in diesem Band) von den Universitäten an die pädagogischen Hochschulen verlagert wurden und dass diese Reformen für die Ausbildung von Gymnasiallehrpersonen regional sehr unterschiedliche Konsequenzen hatten.

15 Allgemein zur Entwicklung dieses neuen tertiären Bildungsbereichs Herbst, Latzel, Lutz (1997) und Weber et al. (2010), zu den Fachhochschulen im bisherigen Regelungsbereich des Bundes Senn (1996, 1997), Pätzmann (2005) und Zosso (2005); zu den Fachhochschu-

zeitig wurden die um 1970 im Zuge der Differenzierung der Berufslehren (Criblez, 2001) entstandenen Berufsmittelschulen zu Berufsmaturitätsschulen weiterentwickelt und die Berufsmaturität als Regelzugang zu den Fachhochschulen definiert.

Durch die Aufwertung der höheren Fachschulen in Bundeskompetenz zu Fachhochschulen gerieten die höheren Fachschulen in kantonaler Regelungskompetenz, insbesondere jene im pädagogischen, sozialen, paramedizinischen und künstlerischen Bereich, in Zugzwang. Denn der Aufbau von Fachhochschulen auf Bundesebene löste sowohl einen Tertiarisierungsschub als auch einen Prozess der ›Hochschulwerdung‹¹⁶ aus. Der Tertiarisierungsschub bestand darin, dass Ausbildungsgänge, die bisher auf der Sekundarstufe II oder im Zwischenbereich zwischen der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe¹⁷ angesiedelt waren, neu dem tertiären Bildungsbereich zugeordnet wurden (typisches Beispiel dafür ist die Auflösung des seminaristischen Konzepts der LLB) und damit einen Abschluss auf der Sekundarstufe II voraussetzen (vgl. den Beitrag von Lehmann zum Tertiarisierungs- und Akademisierungsprozess in diesem Band).

Anders als für die höheren Fachschulen in Bundeskompetenz konnte jedoch für die Ausbildungsgänge in kantonaler Regelungskompetenz nicht einfach ein Bundesgesetz erlassen werden. Die Bemühungen um eine der Bundeslösung äquivalente Lösung für alle Ausbildungsgänge der höheren Berufsausbildung in kantonaler Kompetenz, insbesondere für den sozialen, pädagogischen, künstlerischen und paramedizinischen Bereich, waren von kantonalen Reform- und interkantonalen Koordinationsbemühungen abhängig. Die Kantone, die EDK, die Sanitätsdirektorenkonferenz und die Sozialdirektorenkonferenz haben deshalb ihrerseits Anstrengungen unternommen, die entsprechenden Ausbildungsgänge der höheren Berufsbildung in ihrem Verantwortungsbereich auf

len im Sozialbereich Hochstrasser, Matt, Grossenbacher, Oetiker (1997); zu den Fachhochschulen im Kunstbereich EDK (1997c) und Schweizerischer Wissenschaftsrat (1997); zu den Fachhochschulen im Gesundheitsbereich Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz (2000) und Oertle Bürki (2008); zur neueren Fachhochschulentwicklung vgl. Dubs (2005), EVD/BBT, EDK (2004, 2007), sowie Weber et al. (2010).

16 An dieser Stelle wird bewusst nicht der Begriff Akademisierung verwendet, weil es zunächst nicht um das Recht auf Verleihung akademischer Titel ging (das Promotions- und Habilitationsrecht, später auch das Recht, Bachelor- und Master-Titel zu vergeben), sondern um den institutionellen Status als Hochschule beziehungsweise die Neupositionierung von Bildungsinstitutionen im Hochschulbereich (der dadurch stark erweitert wurde und sich insgesamt wandelte).

17 Hierzu sind zum Beispiel Ausbildungsgänge im paramedizinischen Bereich oder für Lehrkräfte des Kindergartens und der Fächer Handarbeit/Hauswirtschaft zu zählen, bei denen zum Teil eine untere Alterslimite als Eintrittsvoraussetzung vorgesehen war (zum Beispiel achtzehn Jahre), aber keine formale Vorbildung verlangt wurde.

Fachhochschulniveau neu zu definieren beziehungsweise eine Triage zwischen höheren Fachschulen und Fachhochschulen vorzunehmen. Haupteffekt dieser Entwicklung war eine Neuordnung des tertiären Bildungsbereichs und, damit verbunden, ein «Kampf» zwischen den Ausbildungsgängen um Positionen in der impliziten Hierarchie der Ausbildungsgänge.

Mit der Regelung der Fachhochschulen durch Bundesgesetzgebung waren national einheitliche Vorgaben für diesen neuen Hochschultypus geschaffen worden, die der Bund mit dem Steuerungsinstrument der Akkreditierungsverfahren nach der Fachhochschulgründung auch durchsetzte (Dubs, 2005, S. 149 ff.). Obwohl die EDK die pädagogischen Hochschulen als Fachhochschulen definiert hatte (vgl. EDK, 1995a), hatten die vom Bund für die Fachhochschulen definierten Eckwerte für die pädagogischen Hochschulen de jure keine Geltung, weil sie kantonalem Recht unterstehen. De facto dienten aber die Bundesvorgaben immer wieder als Orientierungsrahmen bei der Reform der LLB in den Kantonen – dies nicht zuletzt, weil dadurch ein Legitimationsgewinn erzielt werden konnte. Dies galt insbesondere für den vierfachen Leistungsauftrag (Ausbildung, Weiterbildung, Forschung und Entwicklung, Dienstleistung), für die Minimaldauer der Studiengänge von drei Jahren, für die Zielsetzung der Verbindung von Forschung und Lehre sowie für die erhöhten Anforderungen an die Qualifikation des Personals. Das Vorbild Fachhochschule dürfte auch Wirkung erzielt haben, weil die Fachhochschulen mit dem Fachhochschulgesetz rechtsverbindlich definiert worden waren, während eine überkantonale rechtsverbindliche Definition von pädagogischen Hochschulen fehlte (und bis heute fehlt): Was eine pädagogische Hochschule ausmacht, wurde im gesamtschweizerischen Kontext lediglich mit weichen Steuerungsinstrumenten wie «Thesen» (EDK, 1993b) oder «Empfehlungen» (EDK, 1995a) umschrieben. Auch die Anerkennungsreglemente der EDK waren nach ihrer Verabschiedung nur im Hinblick auf sehr wenige Eckwerte wirklich präzise und in vielerlei Hinsicht im Anerkennungsprozess interpretationsbedürftig (vgl. den Beitrag von Lehmann zur EDK in diesem Band). Gleichzeitig muss erwähnt werden, dass der Diskurs um die Definition von pädagogischen Hochschulen durchaus mit Ambivalenzen behaftet war: Die Fachhochschulregelungen dienten zwar als Vorbild, aber mitunter auch der Abgrenzung, zum Beispiel wenn für die pädagogischen Hochschulen die Zulassung über die Matur gefordert wurde und die Berufsmatur, der Regelzugang zu den Fachhochschulen als Zulassungsausweis ausgeschlossen werden sollte.

Mit der neuen Bundesverfassung (BV, 1999/2016), in Kraft seit Anfang 2000, wurde die bisher sektorielle Berufsbildungskompetenz des Bundes verallgemeinert (Art. 63). Dadurch ist auch für den Fachhochschulbereich eine neue Situation entstanden: Der Bund kann seither alle Ausbildungsgänge im Berufs-

bildungsbereich auf Fachhochschulniveau reglementieren und koordinieren – wobei in der Regel nach wie vor die Kantone beziehungsweise die Regionen Schulträger sind. Der Bund hat also seit 2000 neu eine umfassende Regelungskompetenz für die Fachhochschulen – mit Ausnahme der pädagogischen Hochschulen. Dies führte unter anderem dazu, dass die Fachhochschulstudiengänge in bisher kantonaler Regelungskompetenz (Gesundheit, soziale Arbeit, Musik, Theater und andere Künste, angewandte Psychologie und angewandte Linguistik) mit einer Änderung des Fachhochschulgesetzes 2004 (Botschaft FHSG, 2003) in die Fachhochschulsystematik des Bundes integriert – und gleichzeitig die Studiengänge Bologna-konform ausgerichtet wurden. Diese Integration verstärkte die ‹Sonderfall›-Stellung der pädagogischen Hochschulen. Auch im neuen Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG, 2011) werden drei Hochschultypen unterschieden, Universitäten, Fachhochschulen und pädagogische Hochschulen, und den Letzteren wird eine Sonderrolle zugewiesen.

Die Kantone waren bisher für die LLB, mit Ausnahme der Ausbildung von Berufsschul- und Turnlehrkräften, zuständig, weil sie zugleich auch über die Regelungskompetenz für die entsprechenden Schulen (Kindergarten, Schulen der obligatorischen Schulzeit, Mittelschulen) verfügen. Die bisherige bildungsföderalistische Lösung für die LLB fand in diesem Umstand ihre Legitimation. Mit der Neuordnung des Hochschulbereichs und der Ansiedlung der LLB im Hochschulbereich ergab sich jedoch eine neue Situation: Durch die Neukonturierung des Hochschulplatzes Schweiz ist neben der traditionellen Strukturlogik, nach der die LLB auf die in kantonaler Kompetenz liegenden Zielstufen ausgerichtet ist, eine zweite, konkurrierende Strukturlogik getreten: Die LLB wurde im Reformprozess seit 1990 Teil des Hochschulsystems Schweiz und sie ist durch die gesamtschweizerische Diplomanerkennung auch nicht mehr einfach auf die kantonalen Schulsysteme (die gleichzeitig harmonisiert werden sollten) ausgerichtet. Eine engere Vernetzung und bessere Koordination dieses Hochschulsystems ist das Ziel der Bildungsverfassung von 2006 (BV, 1999/2016, Art. 63a), das nach dem Inkrafttreten des HFKG realisiert werden soll. Mit dem neuen Harmonisierungsauftrag für den Hochschulbereich kommen auch die pädagogischen Hochschulen in eine neue Situation, eine Situation des direkten Vergleichs mit den andern Hochschultypen. Die Frage des Verhältnisses der pädagogischen Hochschulen zu andern Hochschultypen stellte sich also nicht nur im Reformprozess, sondern stellt sich neu auch unter den Bedingungen eines nationalen Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes, dessen Regelungen die pädagogischen Hochschulen – trotz ‹Sonderfall› – zumindest im Hinblick auf die Koordination des gesamten Hochschulbereichs unterliegen.

3 Die Reform der Sekundarstufe II und das Problem der Vorbildung für eine tertiarisierte Lehrerinnen- und Lehrerbildung

Werden Lehrerinnen und Lehrer im tertiären Bildungsbereich ausgebildet, ist die Frage der Vorbildung auf der Sekundarstufe II zu klären. Im Folgenden wird zunächst auf die Entwicklung der Diskussion von einer pädagogischen Mittelschule beziehungsweise Matur hin zur typenlosen Matur mit der Möglichkeit einer pädagogischen oder musischen Profilsetzung eingegangen. Anschliessend wird auf zwei wesentliche Reformen auf der Sekundarstufe II verwiesen, die wesentlichen Einfluss auf die Diskussion um die Vorbildung beziehungsweise die Zulassung zu den pädagogischen Hochschulen hatte: die Einführung der Berufsmaturität und die Weiterentwicklung der Diplommittelschule (DMS) zur Fachmittelschule (FMS). Mehr als einige grundlegende Hinweise kann der folgende Abschnitt allerdings nicht geben.

3.1 Von der pädagogischen Mittelschule zum pädagogischen Maturitätsprofil

Die Diskussion um die Frage der Vorbildung in einer tertiären Lehrerbildungsinstitution hat eine lange Geschichte (für Details vgl. Criblez, in Vorbereitung). Erstmals wurde mit der Neugründung in Basel 1892 ein tertiäres Ausbildungsmodell für die Ausbildung von Primarlehrern realisiert (vgl. Criblez, in Vorbereitung). Als Zulassung zur tertiären Lehrerbildung, den sogenannten Fachkursen (vgl. Wetterwald, 1897), war eine Matur vorgesehen. Im Kontext der Zürcher Reform der LLB schlug der Zürcher Sekundarlehrer Emil Gassmann 1928 in einem Referat an der Jahresversammlung des Schweizerischen Lehrervereins in Solothurn sogar die Einführung einer pädagogischen Mittelschule vor (Gassmann, 1928). Der Küsnachter Seminardirektor Hans Schälchlin nahm Gassmanns Vorschlag auf und führte ihn weiter. Er ging davon aus, dass keine der bestehenden Mittelschulen den propädeutischen Ansprüchen der LLB wirklich gerecht würde. Im Anschluss ans achte Volksschuljahr sollte deshalb eine neue pädagogische Mittelschule zu einer partiellen Hochschulzugangsberechtigung führen, nämlich für die philosophisch-historischen, die philosophisch-naturwissenschaftlichen sowie die rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultäten. «Die pädagogische Mittelschule stellt das Studium der Muttersprache und der neuern Sprachen in die vordere Linie, berücksichtigt in ausreichendem Masse mindestens in dem Umfang eines Literargymnasiums Mathematik und Naturwissenschaften und bietet Gelegenheit zu einer gründlichen Durchbildung in den Kunstfächern Zeichnen und Gesang, sowie im Instrumentalunterricht. [...] Der besonderen Vorbereitung auf den Lehrerberuf dient auch

ein pädagogisch propädeutisches Fach, man dürfte es vielleicht Einführung in pädagogische Probleme nennen» (Schälchlin, 1928, S. 35).

Im Umfeld des Berichtes über die «Lehrerbildung von morgen» (LEMO) wurde diese Diskussion wieder aufgenommen: Der LEMO-Bericht sah für den maturitätsgebundenen Weg der LLB ein «pädagogisch-sozialwissenschaftliches Gymnasium» vor, das jedoch nicht «ein ‹weicher› Ausweg für Unbegabte» zur bisherigen Matur werden sollte. «Schwerpunkt des Unterrichts wären die Muttersprache, die musischen Fächer, Einführung in die Probleme der Erziehung und Gesellschaftskunde» (Müller et al., 1975, S. 94). Die Ausbildung im Bereich der Sozialwissenschaften sollte als «vollwertiger Bestandteil oder als möglicher Schwerpunkt der Allgemeinbildung» akzeptiert werden (Müller et al., 1975, S. 95). So sah zum Beispiel der Kanton Aargau mit dem neuen Lehrerbildungskonzept von 1972 explizit ein pädagogisches soziales Gymnasium vor (Grolimund, 1974; Lattmann, 1976, S. 19 ff.; Strässle, 1973), das in der Folge, wenn auch nicht ganz in der beabsichtigten Form, realisiert wurde.

In der Diskussion um die Revision der Maturitätsanerkennungsverordnung 1972 kam zwar der Einbezug weiterer Maturitätstypen zur Sprache, aber ein pädagogisch-sozialwissenschaftlicher Maturitätstypus wurde nicht realisiert (Egger, 1978, S. 120 ff.). Erst die Revision der Maturitätsanerkennungsverordnung 1995 führte zur Maturitätsmittelschule ohne Typengliederung, in der auch musische und pädagogische Schwerpunktsetzungen (im Schwerpunkt- und im Ergänzungsfach sowie mit der Maturaarbeit) beziehungsweise Profilierungen möglich wurden. Wenn auch diese neue Möglichkeit der Vorbereitung auf den berufsbildenden Teil der LLB dem ehemaligen Unterseminar nicht vollständig entspricht (das Unterseminar sah zum Beispiel bereits erste Praxiskontakte vor), erleichterte das Reglement von 1995 doch den Seminarapologeten einen wichtigen Reformschritt in Richtung pädagogische Hochschule: die Umwandlung der Unterseminare in gymnasiale Mittelschulen.

Die Einführung der typenlosen Maturität mit Schwerpunktsetzungen nach 1995 hat die Möglichkeit geschaffen, auf der Sekundarstufe II eine gymnasiale Ausbildung mit pädagogisch-psychologischem oder musikalischem Schwerpunkt zu absolvieren. Damit konnte das alte Postulat eines pädagogischen Gymnasiums beziehungsweise eines pädagogisch-sozialen Gymnasiums zwar nicht als eigenständiger Maturitätstyp verwirklicht werden. Trotzdem bedeutet dies, dass auf der Sekundarstufe II eine bereichsspezifische Vorbildung für die tertiäre LLB zur Verfügung steht, deren Abschluss in der Schweiz als Hochschulzugangsdiplom im Sinne des Maturitätsanerkennungsreglements anerkannt ist (MAR, 1995). Die Einführung pädagogisch-psychologischer und musischer Schwerpunktfächer hat die Tertiarisierung der LLB letztlich erleichtert, weil neu ein funktionales (nicht inhaltliches!) Äquivalent zu den Unterseminaren

zur Verfügung gestellt wurde. Mit der Reform der LLB war deshalb in den Kantonen mit seminaristischen Lehrerbildungskonzepten die Schaffung neuer Gymnasien verbunden, die aus der Umwandlung der Seminare entstanden. Die ehemalige seminaristische Grundidee, die Allgemeinbildung auf der Sekundarstufe II auf schulische Lehrplaninhalte hin zu orientieren, wurde damit allerdings vollständig aufgegeben. Allerdings hatte bereits die Einführung der Hochschulzulassung für Primarlehrerinnen und Primarlehrer mit einer fünfjährigen Ausbildung zu Beginn der 1980er-Jahre zur «Gymnasialisierung» (Rickenbacher, 1985) der Allgemeinbildung in den Seminaren geführt.

Die Diskussion über die Vorbildung war mit der Möglichkeit, eine Matur mit pädagogisch-psychologischem oder musikischem Profil zu absolvieren, jedoch nicht beendet, auch wenn der Berufsverband der Lehrerinnen und Lehrer Schweiz (LCH) bereits 1993, vor allem aus professionspolitischen Gründen, in seinem Berufsleitbild (LCH, 1993) die Matur als Vorbildung für die Ausbildung aller Lehrkategorien gefordert hatte.¹⁸ Während die Matur als Vorbildung für die Ausbildungsgänge für Lehrkräfte der Sekundarstufen I und II nicht infrage stand, zeigte sich für die Ausbildungsgänge für Lehrkräfte des Kindergartens und der Primarschule die Frage nach der Vorbildung als schwieriges Problem, zumal die Sekundarstufe II sich parallel in einem tiefgreifenden Reformprozess befand. Die Zulassung zur LLB via Berufsmaturität beziehungsweise Berufsbildung und via Diplommittelschule war zu klären – und die Kantone regelten die Zulassung zur LLB höchst unterschiedlich.

3.2 Die Zulassung von Berufsleuten und die Berufsmatur

Als Massnahme gegen den Lehrermangel waren in den 1960er- und 1970er-Jahren Berufsleute quasi auf dem zweiten Bildungsweg zur LLB zugelassen und in speziellen Kursen ausgebildet worden (vgl. Criblez, 2016, im Druck). Zwar wurden diese «Notmassnahmen» nach 1975, als sich die Situation schnell vom Mangel an Lehrpersonen in einen Überfluss verändert hatte, wieder eingestellt. Aber in einzelnen Kantonen waren solche Modelle, die sogenannten Umschulungskurse, in den 1980er- und frühen 1990er-Jahren «regularisiert» worden. Die EDK förderte in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre solche Ausbildungskonzeptionen sogar explizit (EDK, 1994a), obwohl sie eigentlich in fundamentalem Widerspruch zu den Bestrebungen standen, für alle Lehrkategorien eine

¹⁸ In der Hoffnung auf weitere Professionalisierungsschritte standen die Lehrerverbände der grundlegenden Reform der LLB insgesamt positiv gegenüber, auch wenn bestimmte Aspekte der Reform in den Verbänden kontrovers diskutiert wurden. Auf die entsprechenden Diskurse der Lehrerverbände und deren Professionalisierungsanliegen wird in diesem Band allerdings nur am Rande eingegangen (zur Professionalisierung durch Tertiärisierung der Ausbildung vgl. Criblez, Hofstetter, 2002).

Vorbildung auf Maturitätsniveau durchzusetzen. Jedenfalls musste in der gesamtschweizerischen Diplomanerkennung (vgl. den Beitrag von Lehmann zur EDK in diesem Band) und in den Projekten für die einzelnen pädagogischen Hochschulen die Frage des Zugangs für Berufsleute geklärt werden – nach der Einführung der Berufsmaturität differenziert für Personen mit einer abgeschlossenen Berufslehre und für solche mit einer Berufsmatur. Die Zulassung über die Berufsmaturität bleibt aber bis heute eine der grossen kantonalen Differenzen und ein Harmonisierungsdesiderat. Neuerdings ist die Zulassung zu den pädagogischen Hochschulen im HFKG (2011, Art. 24) explizit vorgesehen, allerdings ist diese ‹Vorgabe› bislang noch nicht vollständig umgesetzt.

3.3 Die Weiterentwicklung der Diplommittelschule zur Fachmittelschule

Nachdem sich eine Neuordnung des tertiären Bildungsbereichs abgezeichnet hatte, standen auch Funktion und Definition der DMS wieder zur Diskussion (zur Funktion der DMS als Vorbildung in der LLB vgl. Criblez, in Vorbereitung). Der grösste Teil der zumeist weiblichen Schülerschaft bereitete sich in den 1990er-Jahren auf Ausbildungsgänge im pädagogischen, sozialen und paramedizinischen Bereich, damals also auf Berufe in kantonaler Regelungskompetenz, vor. Mit dem Umbau dieser Ausbildungsgänge im tertiären Bildungsbereich und der Neuschaffung von Berufslehren im Sozial- und Gesundheitsbereich auf der Sekundarstufe II geriet das DMS-Konzept der 1970er- und 1980er-Jahre in Legitimationsprobleme. Da die EDK eine Verknüpfung des Diploms mit einer Berechtigung im Sinne eines sektoriellen Fachhochschulzuges zunächst abgelehnt hatte (EDK, 1999b), verzögerte sich die Reform der DMS.¹⁹ In einem zweiten Anlauf, der vor allem von den Rektorinnen und Rektoren der Diplommittelschulen forciert wurde, konnte die EDK das entsprechende Anerkennungsreglement doch noch revidieren und 2003 verabschieden: Die Diplommittelschulen wurden zu Fachmittelschulen (EDK, 2003, 2004). Die dreijährige Fachmittelschule führt heute zu einem Fachmittelschulabschluss, der sektoriell als Ausweis für die Zulassung zu bestimmten höheren Fachschulen gilt. Der Fachmittelschulabschluss kann mit Zusatzleistungen zur Fachmaturität ergänzt werden. Diese Fachmaturität ermöglicht, wiederum sektoriell, die Zulassung zu bestimmten Studienrichtungen der Fachhochschulen. In der Regel ist als Zusatzleistung für die Fachmaturität ein Praktikum im entsprechenden Berufsfeld vorgesehen. Für die Zulassung zur LLB ist allerdings eine Erweiterung der Allgemeinbildung Auflage, nämlich zusätzlicher Unterricht in den Fächern Erstsprache, zweite Sprache, Mathematik, Naturwissenschaften sowie

19 Ausdruck der Schwierigkeiten einer Neupositionierung war eine Arbeitstagung der EDK am 17. August 2001 mit dem bezeichnenden Titel «Auftrag und Stellenwert der DMS – offene Fragen, Entwicklungsmöglichkeiten im sich wandelnden Bildungssystem».

Geistes- und Sozialwissenschaften (EDK, 2003, Art. 170cties). Der Lernerfolg muss mit einer Abschlussprüfung unter Beweis gestellt werden. Dieser Zusatzlehrgang dauert mindestens ein Semester (EDK, 2012).

Mit der Weiterentwicklung der Diplommittelschule zur Fachmittelschule und der Einführung der Fachmaturität musste in der Diskussion um die Vorbildung für die tertiäre LLB neben der Maturitätsmittelschule und der Berufsmaturität ein weiterer Mittelschultyp berücksichtigt werden. Grundsätzlich stellte sich die Frage, ob ein Abschluss der Diplommittelschule beziehungsweise der Fachmittelschule oder der Fachmatur zur Zulassung zu den Studiengängen der LLB an pädagogischen Hochschulen ohne zusätzliche Auflagen berechtigt, und wenn ja, für welche Studiengänge. Wie bei der Zulassung über die Berufsmaturität haben die Kantone diese Fragen in der Reform unterschiedlich beantwortet.

4 Fazit: Multiple Verflechtungen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung als Reformkontext

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die Reform der LLB war eng mit der Reform anderer Teile des Bildungssystems verflochten. Die Gymnasialreform erleichterte die Tertiarisierung, weil ein funktionales Äquivalent zu den (Unter-)Seminaren entstehen konnte, mit Berufsmatur und Fachmatur wurden zwei weitere Maturitätstypen geschaffen, die als Vorbildung zumindest geprüft werden mussten. Mit der Einführung von Fachhochschulen entstand ein institutionelles «Vorbild», das gleichzeitig sowohl für die Legitimation von Reformen im Bereich der LLB verwendet werden konnte als auch als Modell, gegen das man sich aus unterschiedlichen Gründen abgrenzen wollte. Gleichzeitig sorgten die Fachhochschulen für die notwendige Reformdynamik im Bereich der höheren Fachschulen, der sich auch die LLB nicht entziehen konnte, wenn sie nicht ihren Status in der impliziten Ausbildungshierarchie verlieren wollte. Alle diese Reformen waren wesentlich darin begründet, dass sich das Schweizer Bildungssystem stärker als bisher am europäischen Umfeld zu orientieren begann, weil die Freizügigkeit des Personals auf der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen beruhte, die wiederum bestimmten formalen Minimalanforderungen entsprechen mussten: für die LLB können diese (strukturellen, nicht inhaltlichen!) Mindestanforderungen in der Kurzformel «bac + 3» (Mittelschulabschluss plus dreijähriges Hochschulstudium) ausgedrückt werden.

Gleichzeitig war die LLB mit Reformen im Berufsfeld konfrontiert, auf die sie sich einstellen musste. Allerdings zeichneten sich eindeutige Strukturmerkmale im Sinne von Zielen der Schulreform in vielerlei Hinsicht erst allmählich und im Verlauf des Reformprozesses der LLB ab. Ähnliches gilt für die Diplom-

anerkennung im europäischen Bildungsraum, für die Reform des tertiären Bildungsbereichs und für die Reformen auf der Sekundarstufe II. Die Unsicherheiten im Reformprozess der LLB sind also nicht nur darauf zurückzuführen, dass es schwierig, wenn nicht zum Teil unmöglich war, eindeutig zu definieren, welches die beste institutionelle und organisationale Struktur für die künftige LLB sei, sondern auch darauf, dass sich wesentliche Kontexte und Bedingungsfaktoren – das Berufsfeld selbst, die mögliche Vorbildung auf der Sekundarstufe II und die Hochschullandschaft – parallel zur Reform der LLB veränderten. Erst allmählich klärten sich während des Reformprozesses die Kontexte, auf die sich die LLB zwingend zu beziehen hatte.

Literatur und Quellen

Literatur

- Arnet, M. (2000). *Das Schulkonkordat vom 29. Oktober 1970. Entstehung – Geschichte – Kommentar*. Bern: EDK.
- Badertscher, H. et al. (1993). *Handbuch zur Grundausbildung der Lehrerinnen und Lehrer in der Schweiz. Strukturen, Bedingungen, Unterrichtsberechtigungen*. Bern: EDK.
- Bender, Ph. (1997). Das Schweizerische Rote Kreuz und die Entwicklung der Gesundheitsberufe: Historischer Rückblick 1866–1996. In: Abteilung Berufsbildung SRK Wabern (Hg.), *Das Schweizerische Rote Kreuz und die Berufsbildung im Gesundheitswesen. Geschichte, Politik und Recht* (S. 25–41). Wabern: SRK.
- BfS [Bundesamt für Statistik] (1996). *Akademische Mobilität aus Sicht der Studierenden*. Bern: BfS.
- BfS (2005). *Studentische Mobilität an den Schweizer Hochschulen. Ergebnisse der Absolventenbefragungen 1991 bis 2003*. Neuchâtel: BfS.
- Blumenthal, V. von (1991). *Bildungspolitik in der Schweiz. Vergleichende Daten und Analysen zur Entwicklung in den 80er Jahren*. München: Minerva.
- Bober, G. (2002). *L'histoire vaudoise de la formation des maîtres secondaires. De la création du Séminaire pédagogique de l'enseignement secondaire du canton de Vaud en 1960 aux premiers pas de la Haute école pédagogique vaudoise en 2002*. Le Mont-sur-Lausanne: Loisirs et pédagogie.
- Braun, D., Giraud, O. (2003). Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance. In: K. Schubert, N. C. Bandelow (Hg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 159–186). München: Oldenbourg.
- Brändli, S. (1997). Der Griff nach der vierten Gewalt. Die «Produktive» – Leistungsgarant für die Staatstätigkeit. *Neue Zürcher Zeitung*, 23. August 1997, 17.

- Brändli, S., Landolt, P., Wertli, P. (1998). *Die Bildung des wahren republikanischen Bürgers. Der aargauische Erziehungsrat 1798–1998*. Aarau: Erziehungsdepartement des Kantons Aargau.
- Brühl, N. (1992). *Die Bildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Schweiz*. Zürich: Schulthess, Bern: Stämpfli.
- Criblez, L. (1991). Bildungsreform jenseits systematischer und historischer Vergewisserung. Plädoyer für eine systematische und historische Kontrolle der Bildungspolitik. *Bildungsforschung und Bildungspraxis*, 13 (3), 273–289.
- Criblez, L. (1994). Lehrerbildung in der Schweiz: Vielfalt ohne Koordination? *Bildungsforschung und Bildungspraxis*, 16 (1), 139–160.
- Criblez, L. (2000). Das Lehrerseminar – zur Entwicklung eines Lehrerbildungskonzeptes. In: L. Criblez, R. Hofstetter, D. Périsset-Bagnoud (Hg.), *La formation des enseignant(e)s primaires* (S. 299–338). Bern: Lang.
- Criblez, L. (2001). Bildungsexpansion durch Differenzierung des Bildungssystems – am Beispiel der Sekundarstufe II. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 23, 95–118.
- Criblez, L. (2008). Die neue Bildungsverfassung und die Harmonisierung des Bildungswesens. In: L. Criblez (Hg.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 277–296). Bern: Haupt.
- Criblez, L. (2010). Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz seit 1990: Reformprozesse, erste Bilanz und Desiderata. In: H. Ambühl, W. Stadelmann (Hg.), *Tertiariesierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Bilanztagung I* (S. 22–58). Bern: EDK.
- Criblez, L. (2015). Die Schuleingangsstufe zwischen pädagogischer Vision und bildungspolitischer Realität – eine Policyanalyse. In: Ch. Müller et al. (Hg.), *Perspektiven und Potentiale in der Schuleingangsstufe* (S. 61–82). Münster: Waxmann.
- Criblez, L. (2016, im Druck). Lehrerinnen- und Lehrermangel in den 1960er- und frühen 1970er-Jahren – Phänomen, Massnahmen, Wirkungen. In: Ch. Bieri Buschor et al. (Hg.), *Der Quereinstieg in den Lehrberuf*. Bern: hep.
- Criblez, L. (in Vorbereitung). *Lehrerbildung und Lehrerbildungspolitik in der deutschsprachigen Schweiz. Von den Anfängen bis zur Gründung pädagogischer Hochschulen*. Zürich: Chronos.
- Criblez, L., Hofstetter, R. (2002). Die Professionalisierung der pädagogischen Berufe durch eine Tertiariesierung der Ausbildung. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 24 (1), 14–26.
- Criblez, L., Oggenfuss, Ch. (2010). Die Hochschulräte an den pädagogischen Hochschulen der deutschsprachigen Schweiz. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 28 (2), 287–302.
- Crotti, C., Oelkers, J. (Hg.) (2002). *Ein langer Weg. Die Ausbildung der bernischen Lehrkräfte von 1798 bis 2002*. Bern: Berner Lehrmittelverlag.

- DiMaggio, P. J., Powell, W. W. (1983/2000). Das «stahlharte Gehäuse» neu betrachtet: Institutioneller Isomorphismus und kollektive Rationalität in organisatorischen Feldern. In: H.-P. Müller, S. Steffen (Hg.), *Zeitgenössische amerikanische Soziologie* (S. 147–173). Opladen: Leske + Budrich.
- Dubs, R. (2005). *Gutachten zu Fragen der schweizerischen Berufsbildung*. Bern: hep.
- Egger, E. (1978). Die Reformetappen 1946 bis 1978. In: A. Vonlanthen, U. P. Lattmann, E. Egger, (1978), *Maturität und Gymnasium. Ein Abriss über die Entwicklung der eidgenössischen Maturitätsordnungen und deren Auswirkungen auf das Gymnasium* (S. 101–130). Bern: Haupt.
- Engi, L. (2008). *Politische Verwaltungssteuerung. Demokratisches Erfordernis und faktische Grenzen*. Zürich: Schulthess.
- Fürst, A. (1999). *Die bildungspolitischen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft. Umfang und Entwicklungsmöglichkeiten*. Frankfurt am Main: Lang.
- Garrone, P. (1997). Anerkennung von Diplomen im Gesundheitswesen und freier Personenverkehr – Der Fall Schweiz. In: Abteilung Berufsbildung SRK Wabern (Hg.), *Das Schweizerische Rote Kreuz und die Berufsbildung im Gesundheitswesen. Geschichte, Politik und Recht* (S. 105–132). Wabern: SRK.
- Gyger, M. (2004). *Vom Seminar zur hpsabb. Ein Wandel in Etappen*. Liestal: Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit beider Basel.
- Habermas, J. (1985). *Die neue Unübersichtlichkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hascher, T., Wepf, L. (2004). Das Sekundarlehramt: Rückblicke schaffen, Einblicke gewähren und Ausblicke eröffnen. In: *Das Sekundarlehramt. Geschichte – Geschichten* (S. 11–16). Gwatt (Thun): Weber.
- Herbst, M., Latzel, G., Lutz, L. (Hg.) (1997). *Wandel im tertiären Bildungssektor. Zur Position der Schweiz im internationalen Vergleich*. Zürich: vdf.
- Hochstrasser, F., Matt, H. K. von, Grossenbacher, S., Oetiker, H. (Hg.) (1997). *Die Fachhochschule für Soziale Arbeit. Bildungspolitische Antworten auf soziale Entwicklungen*. Bern: Haupt.
- Hochstrasser, U. (1990). Bildungswesen. In: D. Schindler et al. (Hg.), *Die Europaverträglichkeit des schweizerischen Rechts* (S. 95–120). Zürich: Schulthess.
- Huber, Ch. (2010). Regionalisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung: Argumente und Herausforderungen. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 28 (2), 248–263.
- Kracht, S. (2006). *Das neue Steuerungsmodell im Hochschulbereich. Zielvereinbarungen im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und hierarchischem Verwaltungsaufbau*. Baden-Baden: Nomos.
- Kreis, G. (2009). Ein langer Weg in Etappen. Die Personenfreizügigkeit aus historischer Perspektive. In: G. Kreis (Hg.), *Schweiz – Europa: wie weiter? Kontrollierte Personenfreizügigkeit* (S. 13–68). Zürich: NZZ.
- Lehmann, L., Criblez, L., Guldemann, T., Fuchs, W., Périsset, D. (2007). *Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz. Bericht im Rahmen der Bildungsberichterstattung 2006*. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung.

- Lehmann, L. (2013). *Zwang zur freiwilligen Zusammenarbeit. Steuerungsinstrumente und interkantonale Governance in der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung*. Bern: hep.
- Lehmann, P., Portmann-Tinguely, A., Python, F. (2006). *200 Jahre Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Freiburg*. Freiburg: Paulusverlag.
- Manz, K. (2011). «Schulkoordination ja – aber nicht so!» *Die Anfänge der schweizerischen Schulkoordination (1960–1985)*. Bern: hep.
- Müller, B. (2012). *Die Anfänge der Bologna-Reform in der Schweiz. Rekonstruktion, Kontextualisierung und Rezeption des hochschulpolitischen Prozesses aus akteurtheoretischer Perspektive*. Bern: hep.
- Mürner-Gilli, B. (2000). Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Spiegel der Volksschulentwicklung. In: H.-R. Schärer (Hg.), *Lehrerbildung im Wandel. Grundlagen, Ansprüche, Impulse* (S. 69–84). Aarau: Sauerländer.
- Oertle Bürki, C. (2008). *Fachhochschulen Gesundheit in der Schweiz. Konzeption und Aufbau im Umfeld der allgemeinen Fachhochschulentwicklung*. Bern: Lang.
- Pätzmann, M. (2005). *Die Fachhochschulen in der schweizerischen Hochschullandschaft*. Bern: Selbstverlag.
- Plotke, H. (1991). *Gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Berufserfahrung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Auswirkungen auf die Schweiz*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Plotke, H. (2003). *Schweizerisches Schulrecht*. Bern: Haupt.
- Ryhn, H. (1999). Beurteilung und Selektion im demokratischen Schulsystem. Ein argumentatives Potpurri. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 17 (1), 41–51.
- Sander, Th. (Ed.) (1994). *Current Changes and Challenges in European Teacher Education*. Bruxelles: Nijs-Herent.
- Senn, P. (1996). *Fachhochschulen*. Zürich, Chur: Rüegger.
- Senn, P. (Hg.) (1997). *Leistungsauftrag an den Fachhochschulen*. Zürich, Chur: Rüegger.
- Weber, K. et al. (2010). *Programmatik und Entwicklung der Fachhochschulen in der Schweiz*. Bern: Zentrum für universitäre Weiterbildung.
- Zosso, B. (2006). *Gleichwertig und gleichartig? Eine vergleichende Untersuchung der Entstehung der Fachhochschulen in der Schweiz*. Lausanne: idheap.

Gesetze, Reglemente und Parlamentsquellen

- BV [Bundesverfassung] (1999/2016). Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2016). Verfügbar unter: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html (recherchiert: 15. Juli 2016).
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren] (1970). Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970. Verfügbar unter: <http://edudoc.ch/record/1987/files/1-1d.pdf> (recherchiert: 15. Juli 2016).

- EDK (1993a). Interkantonale Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993. Verfügbar unter: http://edudoc.ch/record/38062/files/Vereinb_d.pdf (recherchiert: 15. Juli 2016).
- EDK (2003). Reglement über die Anerkennung der Abschlüsse von Fachmittelschulen vom 12. Juni 2003. Verfügbar unter: http://edudoc.ch/record/32197/files/Regl_FMS-d.pdf (recherchiert: 15. Juli 2016).
- EDK (2004). Richtlinien für den Vollzug des Reglements über die Anerkennung der Abschlüsse von Fachmittelschulen vom 22. Januar 2004. Verfügbar unter: http://edudoc.ch/record/38117/files/Richtlinien_FMS_d.pdf (recherchiert: 15. Juli 2016).
- EDK (2007). Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007. Verfügbar unter: http://edudoc.ch/record/24711/files/HarmoS_d.pdf (recherchiert: 15. Juli 2016).
- EDK (2012). Richtlinien über die zusätzlichen Leistungen für die Fachmaturität im Berufsfeld Pädagogik vom 11. Mai 2012. Verfügbar unter: http://edudoc.ch/record/102665/files/FMS_Richtl_Zus_d.pdf (recherchiert: 15. Juli 2016).
- HFKG [Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz] (2011). Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz, HFKG) vom 30. September 2011. Verfügbar unter: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20070429/index.html (recherchiert: 15. Juli 2016).
- MAR [Maturitätsanerkennungsreglement] (1995). Verordnung des Bundesrates/Reglement der EDK über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (MAR) vom 16. Januar/15. Februar 1995. Verfügbar unter: http://edudoc.ch/record/38112/files/VO_MAR_d.pdf (recherchiert: 15. Juli 2016).
- UFG [Universitätsförderungsgesetz] (1999). Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich vom 8. Oktober 1999. Verfügbar unter: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995354 (recherchiert: 15. Juli 2015).
- Verordnung FH (1996). Verordnung über Aufbau und Führung von Fachhochschulen (Fachhochschulverordnung, FHSV) vom 11. September 1996 (Stand am 1. Juli 2014). Systematische Sammlung des Bundesrechts, 414.711. Verfügbar unter: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19960463/index.html (recherchiert: 15. Juli 2016).

Weitere Quellen

- Arnet, M. (1989). Schweizerische Bildungspolitik – wohin? Eine Standortbestimmung mit Blick auf zukünftige Aufgaben. *Neue Zürcher Zeitung*, 23. November 1989, 85.
- Arnet, M. (1990a). Perspektiven der schweizerischen Bildungspolitik. *Forum Pädagogik*, 3, 171–175.

- Arnet, M. (1990b). Freier Binnenmarkt Europa – Was heisst das für unser Bildungssystem? *Schweizer Schule*, 77 (7–8), 3–9.
- Badertscher, H. (1983). Modellvorstellungen für die Verbesserung und Koordination der Lehrerbildung für die Sekundarstufe I in der Schweiz. Gleichwertigkeit heisst differenzierte Einheit. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 1 (2), 21–23; (3), 21–25.
- Baumann, J. (1993). Die Regelungen für die Unterrichtsberufe in der Europäischen Gemeinschaft und die diesbezüglichen Reformbestrebungen in der Schweiz. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 11 (1), 21–34.
- Bericht EG (1992). Bericht über den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft vom 18. Mai 1992. Bern: EDMZ.
- Bericht Integrationsprozess (1988). Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 24. August 1988. Bern: EDMZ.
- Bigler-Eggenberger, M. (1997). Rechtsgutachten zur Frage einer Ausgrenzung von Kindergartenlehrkräften bei der Reform der Lehrerinnen- und Lehrerausbildung in der deutschen Schweiz. Lausanne: s. n.
- Botschaft EWR (1992). Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 18. Mai 1992. Bern: EDMZ.
- Botschaft FH (1994). Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHSG) vom 30. Mai 1994. Bern: EDMZ.
- Botschaft FHSG (2003). Botschaft zur Änderung des Fachhochschulgesetzes vom 5. Dezember 2003. In: *Bundesblatt*, 2004, 145–174. Verfügbar unter: www.admin.ch/ch/d/ff/2004/145.pdf (recherchiert: 15. Juli 2016).
- Botschaft internationale Zusammenarbeit (1990). Botschaft über die Massnahmen für die internationale Zusammenarbeit im Bereich der höheren Bildung und für die Mobilitätsförderung vom 17. September 1990. Bern: EDMZ.
- 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: Haupt.
- EDK (1989). Schweiz: OECD Länderexamen Bildungspolitik. Bern: EDK.
- EDK (1990). Empfehlungen über die gegenseitige Anerkennung der kantonalen Lehrdiplome vom 26. Oktober 1990. Bern/Zürich: EDK.
- EDK (1993b). Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen. Bern: EDK.
- EDK (1993c). Schuleintrittsalter. Bern: EDK.
- EDK (1994a). Lehrerbildung für Berufsleute. Begründung, Zugang, Modelle. Bern: EDK.
- EDK (1994b). Kindergarten. Bern: EDK.
- EDK (1995a). Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen vom 26. Oktober 1995. Bern/Les Bois: EDK.
- EDK (1995b). Fächergruppenlehrkräfte. Bern: EDK.
- EDK (1995c). Perspektiven für die Sekundarstufe I. Bern: EDK.
- EDK (1997a). Bildung und Erziehung der vier- bis achtjährigen Kinder in der Schweiz. Eine Prospektive. Bern: EDK.

- EDK (1997b). Fächergruppenlehrkräfte für die Primarstufe und die Sekundarstufe I. Bern: EDK.
- EDK (1997c). Profil der Musikhochschulen. Bern: EDK.
- EDK (1998). Jahresbericht der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. Bern: EDK.
- EDK (1999a). Die Ausbildung von Lehrpersonen für die Basisstufe. Bern: EDK.
- EDK (1999b). Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Diplommittelschulen (DMS) vom 25. Februar 1999. Bern: EDK.
- EDK-Ost (2010). 4bis8. Erziehung und Bildung in Kindergarten und Unterstufe im Rahmen der EDK-Ost und Partnerkantone. Projektschlussbericht. Bern: Schulverlag plus.
- EVD/BBT, EDK [Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement/Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren] (2004). Masterplan Fachhochschulen 2005–2007. Bern: EVD/BBT, EDK.
- EVD/BBT, EDK (2007). Masterplan Fachhochschulen 2008–2011. Bern: EVD/BBT, EDK.
- Fäh, F. (1903). Zur Freizügigkeit der Lehrer in der deutschen Schweiz. Die Geschichte des Konkordats-Projekts aus den Jahren 1881–1883. Schweizerische Pädagogische Zeitschrift, 13, 57–82.
- Gassmann, E. (1928). Reform der Lehrerbildung. In: Schweizerischer Lehrerverein (Hg.), Zur Reform der Lehrerbildung (S. 1–14). Zürich: Schweizerischer Lehrerverein.
- Gretler, A. (1990). Europa und Bildung. Nehmen wir die Herausforderung an. Schweizer Schule, 77 (7–8), 17–29.
- Gretler, A. (1991). Das schweizerische Bildungswesen auf dem Prüfstand. Der OECD-Bericht «Bildungspolitik in der Schweiz» und die EDK-Berichte «Bildung in der Schweiz von morgen». Beiträge zur Lehrerbildung, 9 (1), 127–140.
- Grolimund, J. (1974). Das pädagogisch-soziale Gymnasium – ein neuer Mittelschultyp im Aargau. Schweizerische Lehrerzeitung, 119, 1165–1166.
- Herren, P. (1983). Ein interkantonales Modell der Ausbildung von Lehrern für die Sekundarstufe I. Bildungsforschung und Bildungspraxis, 5, 72–82.
- Huldi, M., Rüfenacht, P. (1987). Massnahmen der Öffentlichkeit beim Schuleintritt. Bern: EDK.
- Huldi, M. et al. (1985). Schuleintritt. Massnahmen zur Vorbereitung der Kindergärtnerinnen und Primarlehrer auf den Schuleintritt der Kinder. Bern: EDK.
- Informationsbericht Integrationsprozess (1990). Informationsbericht des Bundesrates über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 26. November 1990. Bern: EDMZ.
- Lattmann, U. P. (1976). Die Konzeption der Höheren Pädagogischen Lehranstalt. In: U. P. Lattmann (Red.), Höhere Pädagogische Lehranstalt des Kantons Aargau. Festschrift zur Eröffnungsfeier vom 21. Mai 1976 (S. 15–38). Aarau: Fässler.

- Michel, M. [1996]. Nichtanerkennung des integrierten seminaristischen Ausbildungsganges für Primarlehrer durch die EDK. Juristische Aspekte der Tertiarisierung der Primarlehrerbildung. Zug: s. n.
- Müller, F. et al. (1975). *Lehrerbildung von morgen. Grundlagen, Strukturen, Inhalte*. Hitzkirch: Comenius.
- OECD [Organisation of Economic Co-operation and Development] (1990). *Bildungspolitik in der Schweiz. Bericht der OECD*. Bern: EDK.
- Rickenbacher, I. (1985). Von der Gleichwertigkeit zum Eintopf? Anmerkungen zur Gleichwertigkeit der beiden Wege zum Primarlehrer und zum Legitimationsdruck der Seminare vor den Gymnasien. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 3 (1), 35–37.
- Rüegg, R. (1880). Ueber Bildung und Freizügigkeit der Lehrer an schweizerischen Volks- und Mittelschulen. Ein Vortrag in der Versammlung des schweizerischen Lehrervereins zu Solothurn den 17. August 1880. Zürich: Orell, Füssli & Co.
- Schälchlin, H. (1928). Zur Reform der Lehrerbildung in der Schweiz. In: Schweizerischer Lehrerverein (Hg.), *Zur Reform der Lehrerbildung* (S. 33–39). Zürich: Schweizerischer Lehrerverein.
- Schweizerischer Wissenschaftsrat (1997). *Forschung und Entwicklung an den zukünftigen Musikhochschulen in der Schweiz*. Bern: SWR.
- Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz (2000). *Profil des Fachhochschulbereichs Gesundheit (FH Gesundheit) vom 24. November 2000*. Bern: Sanitätsdirektorenkonferenz.
- Strässle, U. (1973). *Theorie und Organisation des Pädagogisch-Sozialen Gymnasiums mit einem Vorschlag zur Einführung des neusprachlichen Gymnasiums*. Aarau: Kantonal Lehrmittelverlag.
- Wetterwald, X. (1897). *Die Ausbildung der Primarlehrer in Basel-Stadt*. Zürich: Orell Füssli.
- Zbinden, M. (1990). *Der «acquis communautaire» im Bildungsbereich und die Schweiz*. Bern: s. n.

Teil I: Fallstudien

Von der koordinierten Lehrerinnen- und Lehrerbildung zur gemeinschaftlichen Hochschulpolitik

Die Lehrerbildungspolitik der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren

LUKAS LEHMANN

Mit dem Schulkonkordat schuf sich die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) 1970 eine Grundlage, um Empfehlungen für eine gesamtschweizerische Koordination der Lehrerinnen- und Lehrerbildung (LLB) zu verabschieden. Die 1975 publizierte Prospektivstudie zur «Lehrerbildung von morgen» (Müller et al., 1975) kann zwar als erster Versuch zur Harmonisierung gewertet werden, die darauf basierenden Empfehlungen verblieben jedoch im Bereich der Kompromisslösungen und führten kaum zu schweizweiten Angleichungen. Einen Durchbruch erzielte die erst mit dem Inkrafttreten der «Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen» (EDK, 1993a). Dieses neue Konkordat stellte nicht nur die Weichen für die Schaffung von pädagogischen Hochschulen im kantonalen Regelungsbereich, sondern stärkte insbesondere auch die Position der EDK als bildungspolitische Akteurin in der Schweiz (Lehmann, 2013). Die Entwicklungen im Fachhochschulbereich und der Einfluss eines näher zusammenrückenden Europas prägten die nachfolgenden Entwicklungen hin zu einer tertiarierten und harmonisierten Schweizer LLB.

1 Die Anfänge des Dossiers zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung bei der EDK

Einen ersten Versuch, die Freizügigkeit von Primarlehrpersonen schweizweit zu ermöglichen, gab es bereits in den 1880er-Jahren und damit vor der Gründung der EDK – realisiert wurde er jedoch nicht (vgl. Grunder, 1997). In den 1920er-Jahren wurde das Geschäft erstmals von der EDK aufgenommen, mit dem «Verdikt der Aussichtslosigkeit» (Weisser, 1997, S. 74) etikettiert aber wieder fallen gelassen. «Mit Ausnahme von Anträgen seitens der Gymnasiallehrerschaft verdünnten sich in der Folge die Lehrerschaftsgeschäfte» (Weisser, 1997, S. 74). Erst Anfang der 1960er-Jahre nahmen sie auf der Traktandenliste

der EDK wieder breiteren Raum ein. Und 1965 wurde eine Kommission für Schulfragen gegründet (1972 umbenannt in Pädagogische Kommission [PK]): «Sie bereitet im wesentlichen die Konkordats- und danach die pädagogischen Koordinationsgeschäfte vor» (Weisser, 1997, S. 89) und galt als ständiges Organ der EDK, unter anderem auch für Fragen im Bereich der Lehrpersonenbildung (vgl. Badertscher, 1997, S. 204 f.).

Den ersten Meilenstein in der Schulkoordination zwischen den Kantonen stellt ohne Zweifel das *Konkordat über die Schulkoordination* (EDK, 1970) dar. Dieses Konkordat verpflichtete die Kantone zur Schulkoordination in definierten Bereichen (Schuleintrittsalter, Anzahl obligatorische Schuljahre, Schuljahresbeginn etc.), wurde aber auch als Instrument der freiwilligen Koordination konzipiert, mit welchem unter anderem die Anerkennung von Examensabschlüssen und Diplomen sowie die Gleichwertigkeit der LLB gefördert werden sollte (vgl. Art. 3). Wegen der regional sehr unterschiedlichen Intensität der interkantonalen Zusammenarbeit¹ stand die Koordination «naturwüchsiger» (EDK, 1975, S. 25), das heisst bereits bestehender Zusammenarbeit im Vordergrund. Gesamtschweizerische Koordinationsvorhaben konnten sich damals noch kaum durchsetzen.

Im Herbst 1970 beauftragte die Plenarversammlung die Kommission für Schulfragen, eine Evaluation und Beurteilung der Primarlehrpersonenausbildung vorzunehmen, deren Resultat später als «LEMO-Bericht» (Müller et al., 1975) bekannt wurde: «Mit der Einsetzung der Kommission «Lehrerbildung von morgen» hat die EDK ihren Willen bekundet, durch gemeinsame Empfehlungen die Reform der Lehrerbildung auch auf gesamtschweizerischer Ebene zu fördern» (EDK, 1975, S. 1). Durch ein gemeinsames Bildungsprogramm sollte die Harmonisierung der LLB vorangetrieben und die gegenseitige Anerkennung der Diplome initiiert werden. Im Fokus stand dabei die Angleichung der Inhalte, weniger auf diejenige der Strukturen. Zudem sollte auch die Akzeptanz von Harmonisierungsinitiativen ausgelotet werden: «Die Kommission hat sich [...] immer wieder die Frage gestellt: Welches sind die für die einzelnen Kantone zumutbaren Entwicklungsschritte?» (EDK, 1975, S. 19). Die Ausbildungsprogramme sollten generell verlängert werden (EDK, 1975, S. 20), und mit Blick auf kantonale Traditionen wurden zwei unterschiedliche Studienmodelle (seminaristisch oder postmaturitär) vorgeschlagen. Für die Zulassung wurde in den beiden Modellen Unterschiedliches verlangt, Differenzen ergaben sich vor allem in der Frage der Allgemeinbildung: Während beim maturitätsgebundenen Weg die «intellektuelle Befähigung» durch das Bestehen der Matura gegeben

¹ In der Zentralschweiz wurde beispielsweise bereits 1975 ein Vereinbarungstext verabschiedet, der die gegenseitige Anerkennung der Primarlehrdiplome in der Zentralschweiz garantieren sollte (Huber, 2015, S. 96).

sei, sollten beim seminaristischen Weg die Abschlussnoten der obligatorischen Schulzeit, eine Leistungsprüfung und ein Propädeutikum über die Zulassung entscheiden. Der Bericht unterbreitete auch Vorschläge im Bereich des Lehrpersonals: Für die Qualifikation der Dozierenden «ist ein mindestens vierjähriges Universitätsstudium mit einem Abschluss auf dem Niveau eines Lizentiats zu fordern; wünschbar ist zudem, dass diese Lehrerbildner doktorieren» (Müller et al., 1975, S. 296).

Gestützt auf den Bericht und die Ergebnisse der Vernehmlassung verabschiedete die EDK im Oktober 1978 «Beschlüsse und Empfehlungen zur Lehrerbildung von morgen» (EDK, 1978b). Die Empfehlungen zielten primär auf eine Harmonisierung der Allgemeinbildung, der Ziele und Inhalte, des inneren Zusammenhangs zwischen Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie der Qualifikation und Stellung der Dozierenden ab. Auf der strukturellen Ebene mündeten sie konsequenterweise in die Auffassung, dass der seminaristische Weg zum Erwerb eines Lehrdiploms für die Primarschule dem nachmaturitären gleichwertig sei.

Die in diesem Zusammenhang neu geschaffene Arbeitsgruppe Lehrerbildung wurde beauftragt, bis Ende 1980 Reformvorschläge zur LLB der Sekundarstufe I und zur Zusammenarbeit der Lehrerinnen- und Lehrerbildungsinstitutionen zu erarbeiten (vgl. EDK, 1978a). Im 1983 vorgelegten Bericht «Die Ausbildung der Lehrer für die Sekundarstufe I» (EDK, 1983) wurde, ähnlich wie bei LEMO, für die Gleichwertigkeit (statt Gleichartigkeit) aller Ausbildungen plädiert. Vorgeschlagen wurden aber auch eine einheitliche Ausbildungsdauer für alle Sekundarstufe-I-Lehrpersonen und eine einheitliche Unterrichtsbefähigung in vier bis fünf Fächern. Ebenso wurde festgehalten, dass die LLB für die Sekundarstufe I an der Universität anzusiedeln sei (EDK, 1983, S. 158 ff.). Die von der Plenarversammlung im Anschluss erlassenen Empfehlungen (EDK, 1985) blieben insgesamt jedoch wenig konkret.²

Die geplante Festlegung des gemeinsamen Schuljahresbeginns – als zentrales Koordinationsgeschäft der Kantone – ging in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre mangels Durchsetzungsfähigkeit der EDK an den Bund über. Die EDK nahm unter anderem deshalb Anfang 1983 eine Standortbestimmung vor unter dem Motto «Was will, was soll die Konferenz?» (EDK, Protokoll der Plenarversammlung [PP] 1/83, S. 2).³ Dabei wurden die Instrumente der EDK (Gremien,

2 Etwas lapidar heisst es in Empfehlung 2: «Den Kantonen wird empfohlen, bei künftigen Reformen im Bereich der Lehrerbildung für die Sekundarstufe I und bei der Anerkennung auswärtiger Lehrdiplome die erarbeiteten Berichte [...] mit zu berücksichtigen» (EDK, 1985, S. 4).

3 Mehrere zwischen 1978 und 1981 eingereichte Standesinitiativen und eine 1981 eingereichte Volksinitiative verlangten, dem Bund die Kompetenz zur einheitlichen Festlegung unter anderem des Schuljahresbeginns abzutreten (vgl. Manz, 2011, S. 257). Am 22. Sep-

Rechtsmittel, Institutionen) durchaus kritisch beurteilt in dem Sinne, «dass wir uns fragen müssen, wie stellen wir die Durchsetzung unserer Empfehlungen sicher» (EDK PP 1/83, S. 10). Beschlossen wurde eine Restrukturierung des EDK-Instrumentariums, wovon mittelbar auch die LLB betroffen war: Die PK sollte umstrukturiert, verkleinert und mit einem neuen Mandat versehen werden (vgl. EDK, Jahresbericht [JB] 1983/84, S. 3).

Gegen Ende der 1980er-Jahre drängten sich internationale Fragen auf die bildungspolitische Agenda. Und nachdem noch 1983 die Anfrage der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) wegen einer Expertise zum Bildungswesen der Schweiz von der EDK abgelehnt worden war, stimmte der EDK-Vorstand 1988 nun einem solchen Länderexamen zu (vgl. EDK PP 2/88; Gretler, 1991; EDK, 1989b). Internationale Tendenzen zur Integration der höheren Fachschulen in den Hochschulbereich standen auch am Ursprung der Reformen um die höheren Fachschulen für Technik (HTL) und Wirtschaft (HWV; vgl. EDK PP 1/88, S. 7). Schliesslich setzte der Bund unter Beteiligung der EDK eine Arbeitsgruppe ein, «die Fragen der europäischen Zusammenarbeit und die Stellung der Schweiz studieren soll» (EDK PP 2/88, S. 4). Ein erster Bericht des Aussendepartements legte dar, dass in der Europäischen Gemeinschaft (EG) auch die Freizügigkeit der Arbeitskräfte angestrebt werde, betroffen war demnach auch die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Ausweisen. Und obwohl im Grundsatz die Gleichwertigkeit und nicht die formale Gleichartigkeit im Zentrum stand, bestand in der EG seit 1988 die Norm «bac + 3», das heisst eine dreijährige postmaturitäre Ausbildung (Rat der Europäischen Gemeinschaften, 1988; vgl. auch Baumann, 1993) als allgemeine Anerkennungsvoraussetzung auch für Lehrdiplome. Nationale Anerkennungsfragen stellten sich somit auch aufgrund internationaler Entwicklungen: Die «Europafähigkeit» des Bildungssystems wurde als notwendig proklamiert, nicht zuletzt, um die «Unabhängigkeit unserer Universitäten zu wahren» (EDK PP 3/88, Beilage). Die EDK beschloss, dass der Vorstand aktiv werden müsse und die zur Debatte stehenden Beitritte zu den entsprechenden europäischen Hochschulkonventionen bis Ende Januar 1989 von den Kantonen diskutiert werden müssten (EDK PP 3/88, S. 5; vgl. auch den Beitrag von Lehmann und Criblez zu den Reformkontexten in diesem Band). Die Aussprache ergab, dass für die Ratifikation keine unüberwindlichen Bedenken bestünden: «Es wird anerkannt, dass das «politische» Element gegenüber den «technischen» Bedenken überwiegen soll» (EDK PP 2/89, Beilage). In der Vernehmlassungsantwort an den Bundesrat formulierte die EDK zwar einige Bedenken, jedoch führten

tember 1985 wurde per Volksabstimmung der Schuljahresbeginn in der Bundesverfassung einheitlich auf Mitte August bis Mitte September festgelegt (vgl. Badertscher, 1997, S. 216).

diese nicht zur grundlegenden Ablehnung des Vertragswerks; dies nicht zuletzt deshalb, weil «nicht anzunehmen ist, dass die internationale Lehrermobilität im Volksschulbereich eine grosse Rolle spielen wird» (EDK PP 1/90, Beilage 5a). Unter Umständen sei zu verlangen, «dass unsere Lehrdiplome – ungeachtet der nichtuniversitären Ausbildung – ebenfalls anerkannt werden» (EDK PP 1/90, Beilage 5a). An die Kantone ging der Aufruf, «jetzt zu überlegen, welche Änderungen möglich sind und in welchem zeitlichen und inhaltlichen Ablauf» (EDK PP 1/90, S. 10).

Weniger als ein Jahr später wurde ein Entwurf für Empfehlungen betreffend gegenseitige Anerkennung von Lehrdiplomen (der Volksschulstufen) in der Plenarversammlung diskutiert (vgl. EDK PP 3/89, S. 9 f.).⁴ Vorgeschlagen wurde, ähnlich wie auf europäischer Ebene vom «Vertrauensprinzip» auszugehen. Und für künftige Ausbildungsreformen sollte eine Art «Anmeldepflicht bei einer zentralen Stelle» (EDK PP 3/89, S. 9) eingeführt werden (vgl. EDK, 1990). Während internationale Prozesse auslösend gewesen sein mögen, wurden Initiativen für die Verbesserung der Freizügigkeit im Lehrberuf durch innere Motive begründet: Erstens habe die Veränderung der Arbeitsmarktsituation hin zu einem Lehrpersonenüberschuss die vormals pragmatisch gehandhabte Freizügigkeit wieder rückgängig gemacht. Zweitens wurde der Lehrberuf mit anderen Berufen verglichen, die diese Probleme behoben hätten. Und drittens wurde das Qualitätsargument (durch Wettbewerb um gute Lehrpersonen) angeführt.

1989 wurde schliesslich ein Bericht zur LLB für die Gymnasialstufe publiziert (EDK, 1989a), der den Zyklus von Grundlagendokumenten abschloss. Die Kantone waren aufgerufen, gemeinsam eine Lehrbefähigung zu definieren, ohne zwingend die Strukturen zu harmonisieren. Auch für diese Lehrdiplome wurden gemeinsame Eckwerte gefordert, die eine interkantonale Anerkennung erlauben (vgl. Badertscher, 1990).

Als Fazit lässt sich festhalten, dass das Schulkonkordat von 1970 zwar ein Meilenstein für die Koordinationsarbeiten der EDK war, die LLB vorerst aber nur am Rande betraf. Diese wurde mit der Prospektivstudie über die «Lehrerbildung von morgen» erstmals zum Koordinationsthema. Mitte der 1970er-Jahre präsentierte die PK im Auftrag der Plenarversammlung der EDK Vorschläge «für eine Verbesserung und Harmonisierung der künftigen Lehrerbildung in der Schweiz» (Müller et al., 1975; vgl. auch EDK, 1975; Reusser, 1985). Nebst der Schaffung von gemeinsamen Entscheidungsgrundlagen für alle Kantone sollten dadurch auch die Realisierungschancen von Reformen ausgelotet und

4 Eigentlich war ein entsprechendes Arbeitspapier den Kantonen bereits 1985 unterbreitet worden, was jedoch kaum Resonanz erzeugt hatte (vgl. EDK PP 3/89, S. 9).

eine öffentliche Auseinandersetzung mit dem Thema initiiert werden (vgl. EDK, 1978a). Der gemeinsame Nenner lag indes eher darin, «die den lokalen Gegebenheiten am besten entsprechenden Lösungen» (EDK, JB 1975/76, S. 2) zu suchen als einheitliche Strukturen zu definieren. Studie sowie Empfehlungen standen unter dem Motto «Einheitlichkeit des Ziels, Vielfalt der Wege» (Müller et al., 1975, S. 14).

Die Autoren des Berichts gingen auch auf die Steuerung der LLB ein. Sie bemängelten das Fehlen von koordinierenden Organen für die gesamte Schweiz und forderten explizit die Beteiligung sämtlicher involvierter Kreise (Forschung, Schulpraxis, LLB, Bildungspolitik) (EDK, 1978a, S. 312 f.). Letztlich blieb im Rahmen der Empfehlungen aber wenig übrig von dieser Idee und die damals formulierten, wenig verbindlichen Leitideen blieben beinahe zwanzig Jahre bestehen. Wenn auch LEMO an und für sich nicht viel bewirkt hat, so hat der Bericht wenigstens die Basis für spätere Arbeiten gelegt.

Zusammen mit dem Nichtzustandekommen einer Einigung über den Schuljahresbeginn führten die ausbleibenden Harmonisierungseffekte Anfang der 1980er-Jahre zu einer grundsätzlichen Hinterfragung der interkantonalen Koordination; auch bezüglich der Wirksamkeit von Empfehlungen wurde man kritisch. Die Reorganisation der EDK, vor allem aber das Bekenntnis zu einer gemeinschaftlichen Politik, liess die EDK gestärkt aus dieser Phase hervorgehen (vgl. EDK, JB 1988). Zur Stärkung der Position der EDK hatte sicher auch die Öffnung gegenüber der europäischen Zusammenarbeit im Bildungswesen beigetragen: «Die Konferenz entschied sich klar für eine Öffnung im europäischen Rahmen; im besonderen wurde beschlossen, auf die Frage der Ratifikation der Abkommen des Europarats einzutreten und eine förmliche Vernehmlassung bei den Kantonen durchzuführen» (EDK, JB 1988, S. 4). Der Aufgabenkreis der Konferenz erlangte durch die internationale Komponente eine neue Dimension. Für die LLB ergab sich daraus, dass «[d]ie Anerkennung gleichwertiger Lehrdiplome sowohl vom Konkordat her wie aufgrund der EDK-Arbeiten zur Lehrerbildung ein berechtigtes Koordinationsanliegen [sei]. Sie ist geeignet, die berufliche Freizügigkeit der Lehrer, vorab jene der Junglehrer, zu verbessern und eine enge Kantonalisierung der Lehrerbildung zu vermeiden» (EDK PP 3/89, Beilage).

Die EDK zeigte sich denn auch willens, über Bisheriges hinauszudenken: «Weiter wäre zu prüfen, ob im Bereich der Sprachregionen Verwaltungsvereinbarungen (etwa nach dem Muster der Innerschweizer Absprache) getroffen werden könnten, in denen die Gleichwertigkeit der Diplome [...] ausgesprochen würde» (EDK PP 1/90, Beilage). Entsprechend wurde Anfang der 1990er-Jahre ein Geschäft wieder aufgenommen, das bereits 1985 in den Regionen diskutiert worden war und nun – unter europäischem Druck (vgl. Badertscher,

1997, S. 223), mit dem Ziel der Förderung der nationalen Berufsmobilität und in einer veränderten Arbeitsmarktsituation (‹Lehrpersonenüberschuss›) – neu lanciert wurde: die gegenseitige Anerkennung der Lehrdiplome (EDK, 1990). Die 1980er-Jahre endeten für die EDK darin, dass in der Vorschau zum Jubiläum des Schulkonkordats angekündigt wurde, «dieses Instrument der Zusammenarbeit zu verstärken und womöglich in bestimmten Bereichen auszubauen» (EDK PP 3/89, S. 11).

2 Gesamtschweizerische Diplomanerkennungsvereinbarung sowie Thesen und Empfehlungen zur LLB

Im Anschluss an den Erlass der Empfehlungen zur gegenseitigen Anerkennung der Lehrdiplome stellte die Plenarversammlung ein neues Konkordat zur Diskussion, das eine einheitliche Regelung der Freizügigkeit für alle Kantone vorsah. Es sei zu prüfen, ob «mindestens bestimmte Punkte wie gegensätzliche [sic!] Anerkennung von Diplomen [...] in das Abkommen aufzunehmen» seien (EDK PP 3/90, S. 29). Neben der Gleichwertigkeit von Ausbildungsgängen und Abschlüssen sollte nun auch eine strukturelle Harmonisierung angestrebt werden (EDK PP 3/91, S. 13; vgl. auch Arnet, 2000). Dass dabei zwei parallele, aber potenziell widersprüchliche Anliegen – gleicher ‹Wert› oder gleicher Weg – angesprochen waren, wurde nicht bemerkt.

Grundsätzlich basierte die Idee einer Diplomanerkennungsvereinbarung nicht auf einem spezifischen Willen zur gemeinsamen Gestaltung der LLB, sondern auf einer allgemeinen Diskussion über die internationale Anerkennung von Diplomabschlüssen und über Wettbewerbsstrukturen im gesamten (tertiären) Bildungsbereich. Die neue Vereinbarung sollte zunächst das Prinzip der Gleichwertigkeit festhalten und zielte nicht primär auf Anerkennungskriterien ab. Gleichwohl wurde vermerkt, dass die «Anerkennung ohne jegliche Kontrolle für die Schweiz kaum denkbar» (EDK PP 3/91, S. 15) sei. Nach einer Vernehmlassung mit grundsätzlich positiven Rückmeldungen wurde die Diplomanerkennungsvereinbarung am 18. Februar 1993 von der Plenarversammlung verabschiedet (EDK, 1993a).

Die Vereinbarung selbst stellt nur eine Rahmenordnung dar; erst die in der Vereinbarung vorgesehenen sektoriellen Reglemente führen die Mindestvoraussetzungen für die Anerkennung auf, die «letztlich die Gleichwertigkeit der Diplome» (vgl. EDK PP 1/93, Beilage) sicherstellen sollen.⁵ Zusätzlich zum An-

5 Zur selben Zeit legte der Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer (LCH) sein neues Berufsleitbild vor, das im Wesentlichen eine Ansiedlung der LLB auf Hochschulstufe und die Maturität als Vorbildung auf der Sekundarstufe II verlangte (vgl. LCH, 1993).

passungsdruck seitens des europäischen Umlands wirkte auch die Gründung von Fachhochschulen auf die Harmonisierungsbestrebungen und die Reform der LLB ein (vgl. EDK, JB 1991, S. 1; Badertscher, 1997, S. 224; vgl. auch den Beitrag von Lehmann und Criblez zu den Reformkontexten in diesem Band). Der EDK-Vorstand hatte bereits 1991 eine Arbeitsgruppe Fachhochschulen eingesetzt, welche die anstehenden Fragen bearbeiten sollte (EDK PP 3/91 sowie 1/92, Beilage 4.2). Die Idee der Gründung kantonaler Fachhochschulen wurde parallel dazu vom Bund gestärkt, der gegen Ende 1991 erste Vorschläge für eine künftige Rahmengesetzgebung vorgelegt hatte (EDK, JB 1992, S. 6). Gemeinsam suchten EDK und Bund 1993 nach einer Strategie, den Zugang zum europäischen Wirtschaftsraum (EWR) auch nach dem gescheiterten EWR-Beitritt der Schweiz im Dezember 1992 offen zu halten (EDK, JB 1992, S. 20; EDK, 1992; vgl. auch den Beitrag von Lehmann und Criblez zu den Reformkontexten in diesem Band). Die dieser Entwicklungsarbeit entstammenden «Thesen zur Entwicklung von Fachhochschulen und Berufsmaturitäten» (EDK, 1993b) enthielten die wichtigsten Elemente eines Gesamtkonzepts für sämtliche Ausbildungsgänge, ohne jedoch Details zu nennen (EDK PP 1/93, S. 5). Sie wurden einstimmig verabschiedet und im Sinne von Empfehlungen in die EDK-Sammlung übernommen. In der Folge beauftragte die EDK eine weitere Arbeitsgruppe damit, die Idee der Schaffung von pädagogischen Hochschulen (PH) zu prüfen und ergänzende Thesen zum Fachhochschulkonzept vorzulegen (vgl. EDK, JB 1992, S. 6; EDK PP 1/93). Die Frage der Strukturen der künftigen LLB, die mit dem Rahmenkonzept der Diplomvereinbarung noch immer nicht geregelt waren, wurde von dieser Arbeitsgruppe angegangen. Ihre Thesen (EDK, 1993b)⁶ wurden Ende 1993 in der Plenarversammlung der EDK kontrovers diskutiert. Die Luzerner Vertretung beispielsweise mahnte zur Vorsicht: «im Volk wird die akademische Nähe kritisiert» (EDK PP 3/93, S. 11), umso mehr müsse der klare Praxisbezug des neuen Ausbildungswegs betont werden. Basel-Landschaft kritisierte den engen Zuschnitt der Vorbildung der Lehrerinnen- und Lehrer auf die Matura, und St. Gallen äusserte die Befürchtung, dass die pädagogischen Hochschulen nicht ernst genommen würden, wenn sie nicht als vollwertige Universitätsfakultäten gelten würden (vgl. EDK PP 3/93, S. 11). Trotzdem teilte man die Meinung: «Klar ist, dass die Lehrerbildung in den Tertiärbereich gehört» (EDK PP 3/93, S. 12). Auch wurde die Reduktion der Anzahl Ausbildungsorganisationen damals be-

6 Die «Thesen zur Entwicklung von Fachhochschulen und Berufsmaturitäten» sowie die «Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen» tragen zwar den gleichen Titel, unterscheiden sich aber hinsichtlich ihrer formalen Bedeutung: Letztere sind weit bedeutender, weil sie sich explizit auf das Schulkonkordat (EDK, 1970, Art. 3) beziehen und als EDK-Empfehlungen beschlossen und publiziert wurden.

reits als Ziel definiert (EDK, 1993b, S. 5; vgl. auch den Beitrag von Huber zu den Integrations- und Konzentrationsprozessen in diesem Band).

Der Auswertungsbericht zur Vernehmlassung der «Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen» (EDK, 1994) zeigte eine insgesamt positive Bewertung der postulierten Änderungen. Mehrheitlich Zustimmung fand die Zuordnung aller Lehrkategorien (mit Fragezeichen bei der Vorschulstufe) zum Tertiärbereich und damit auch die Matur als Königsweg für den Zugang.⁷ Die Mindeststudiendauer von drei Jahren (mit Ausnahmen bei entsprechenden Vorleistungen) wurde legitimiert durch die «europäische Norm». Die Vernehmlassungsteilnehmenden begrüßten ebenso die gesamtschweizerische Harmonisierung, jedoch äusserten sich gerade die grossen Kantone (Bern, Zürich, Waadt) skeptisch gegenüber überkantonalen Zusammenschlüssen. Die Zwitterstellung der pädagogischen Hochschulen zwischen Universität und Fachhochschulen wurde mehrheitlich abgelehnt. Die in These 18 formulierte Möglichkeit, seminaristische und tertiäre Institute zu dulden, wurde als problematisch eingestuft. In Bezug auf die Inhalte wurde in den Thesen auf LEMO (und Folgeberichte) verwiesen. Und im Hinblick auf das Personal wurde gewünscht, dass Minimalanforderungen für die Qualifikation der Dozierenden formuliert werden.

Die mit den PH-Thesen eingeschlagene Richtung wurde 1995 in den «Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen» (EDK, 1995a) bestätigt beziehungsweise weitergeführt. Die darüber geführte Debatte verdeutlicht aber die Konfliktlage, und einleitend wurde festgehalten, dass «[d]er ‹Glaubenskrieg› Seminarbefürworter/Tertiärbefürworter» (EDK PP 2/95, S. 7) durch die Empfehlungen nicht zu beenden sei. Der Vorstand hatte sich zuvor einstimmig für die Empfehlungen ausgesprochen, wobei vermerkt wurde «[que] ces recommandations ont une orientation plus politique que pédagogique» (EDK PP 2/95, S. 7). Zug (mit Aargauer Unterstützung) stellte mehrmals den Antrag, dass die EDK auf Aussagen zur Art der Ausbildungsinstitution (vgl. EDK, 1995a) verzichten solle (vgl. den Beitrag von Huber zum Kanton Zug in diesem Band). Der Änderungsantrag wurde jedoch nicht unterstützt. Für die Empfehlungen setzten sich insbesondere St. Gallen, Appenzell Ausserrhoden sowie die Westschweizer Kantone ein: Sie argumentierten, dass der seminaristische Weg ausgedient habe, weil dessen Anerkennung fehle. Schaffhausen befürchtete indes einen «Etikettenschwindel» (EDK PP 3/95, S. 7), würden die Ausbildungen nicht vollständig auf Hochschulstufe angesiedelt. Den Empfehlungen wurde schliesslich mit 21:3 Stimmen zugestimmt.

7 Entsprechend gelten die Berufsmatur und andere Abschlüsse der Sekundarstufe II als Ausnahmefall. Ursprünglich war geplant, dass für alle Stufenausbildungen die gleichen Zulassungsbedingungen bestehen sollten (vgl. EDK PP 3/93, Sitzungsbeilage).

Im Bereich der Fachhochschule wurde im selben Jahr (1995) ein weiteres Koordinationsgremium eingesetzt: der Fachhochschulrat EDK. Als Planungs- und Koordinationsorgan der Fachhochschulen stellt er einen erweiterten Ausschuss der Plenarkonferenz und ein interkantonales Pendant zur Fachhochschulkommission des Bundes dar.⁸ Gleichzeitig wurde die Abschaffung der PK beschlossen: Das «primär aus aussenstehenden Experten» (EDK PP 3/95, Beilage 9.1) zusammengesetzte Gremium sollte durch solche ersetzt werden, die unmittelbar näher «unter der Leitung eines Konferenzmitglieds stehen und [...] primär aus Vertretern der regionalen oder kantonalen Bildungsverwaltungen bestehen» (EDK PP 3/95, Beilage 9.1). Die bestehenden Ausschüsse der PK sollten, wenn nicht aufgelöst, so doch unter einer neuen Struktur (Kommission Allgemeine Bildung sowie Kommission Berufliche Bildung) weitergeführt werden.

Zusammenfassend kann für diese Periode festgehalten werden: Während der universitäre Bereich seit langem über ein nationales und interkantonales Entwicklungsinstrumentarium verfügte,⁹ kannte die nichtuniversitäre höhere Ausbildung weder auf interkantonomer noch auf nationaler Stufe eine analoge Organisation (vgl. EDK, JB 1991).¹⁰ Die EDK-Empfehlungen zur gegenseitigen Anerkennung der Lehrdiplome von 1990 stellten einen Versuch dar, der föderalistischen Kleinräumigkeit im Schulbereich entgegenzuwirken. Die Reaktionen auf die Empfehlungen zeigten jedoch, dass die Kantone noch immer Mühe hatten, die anderen Modelle als gleichwertig zu akzeptieren. Die Beurteilung der Situation Anfang 1991 fiel denn auch nicht sonderlich positiv aus: «Die Grundlagenarbeiten zur Lehreraus- und -fortbildung gehörten und gehören zu den wichtigsten Konkordatsarbeiten. Leider sind die strukturellen Unterschiede der kantonalen Lehrerbildungen kaum kleiner geworden» (EDK, JB 1991, Anhang).¹¹ Dass der EDK-Vorstand im Herbst 1991 den Auftrag erteilte, ein Profil für künftige pädagogische Hochschulen zu erstellen, muss vor

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

9 Das erste Bundesgesetz über die Hochschulförderung (HFG) entstand bereits 1968 (Botschaft HFKG, 2009, S. 4575 ff.). Die erste interkantonale Finanzierungsvereinbarung (IKV, heute IUV) wurde 1979 von der EDK und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren verabschiedet (ab 1981 in Kraft).

10 Natürlich bestanden in Einzelfällen schon früher bilaterale, regionale oder landesweite Lösungen zur Diplomanerkennung, beispielsweise eine vom Schweizerischen Roten Kreuz geführte Vereinbarung von 1976 für die Ausbildung des medizinisch-technischen und medizinisch-therapeutischen Personals; später dann auch Regelungen der EDK, gestützt auf das Schulkonkordat, zur Anerkennung der Kunstdiplome und derjenigen der Diplommittelschulen (vgl. EDK PP 1/93).

11 Die Diversität der Ausbildungsarten und -formen wurde 1993 auch in einer von der EDK in Auftrag gegebenen Studie festgehalten (Badertscher et al., 1993).

diesem Hintergrund als Initiative zur stärkeren Harmonisierung der LLB interpretiert werden.

Die Strukturreformen im tertiären Bildungsbereich wurden insbesondere durch die Diskussionen um die gegenseitige Anerkennung der Berufsdiplome in Europa sowie die Reform der Maturität gefördert (vgl. den Beitrag von Lehmann und Criblez zu den Reformkontexten in diesem Band). Der Entwurf einer interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen hatte 1992 wesentliche Neuerungen eingeleitet: Auf der Basis der Diplomanerkennungsvereinbarung kann die EDK heute kantonale oder regionale Abschlüsse gesamtschweizerisch anerkennen und für diese Anerkennung Mindestnormen festlegen. Ein erster Schritt zur Konkretisierung der Normen für den Bereich der LLB erfolgte durch eine Arbeitsgruppe, welche ein «Robotbild Pädagogische Hochschule» (EDK PP 3/93, Beilage 7) zeichnen sollte. Die von der Arbeitsgruppe vorgelegten «Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen» wurden breit und kontrovers diskutiert, auch wenn es sich «nur» um einen Expertenbericht und nicht um Empfehlungen im Sinne des Schulkonkordats handelte. Die Vernehmlassungsergebnisse zeigen denn auch bereits die Konfliktlinien der späteren Auseinandersetzungen um die Formulierung der Anerkennungsreglemente auf: Die Tertiarisierung fand zwar mehrheitlich Zustimmung, aber eine Minderheit lehnte diesen «Eckwert» radikal ab. Heftig diskutiert wurden auch die Positionierung der pädagogischen Hochschulen im Hochschulraum sowie Fragen der Zulassung.

Die Thesen zu den pädagogischen Hochschulen wurden zwar als für die Schweizer LLB «denkwürdig» (EDK, JB 1993, S. 7) bezeichnet, ein eigentlicher politischer Durchbruch stand zu dieser Zeit aber noch aus: «Es wird somit darum gehen, diese wertvolle kantonale Bildungstradition mit landesweiten qualitativen und quantitativen Mindeststandards zu verbinden» (EDK JB 1993, S. 7). Die Entwicklung von Mindeststandards für die LLB wurde nun zur Aufgabe der EDK. Darin zeigt sich die wichtige Rolle der EDK. Gleichzeitig wurde sie als gemeinsames Koordinationsgremium der Kantone sowie als Partnerin des Bundes bestätigt.

3 Reaktionen auf die Empfehlungen und Konkretisierung der Anerkennungsbedingungen

Die «Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen» (EDK, 1995a) lösten «[b]esonders heftige Reaktionen» (EDK PP 1/96, S. 3) aus. Den seminaristischen Weg Verfechtende lancierten die «Petition gegen Zentralismus und Gleichschaltung in der Lehrerbildung», die vordergründig

auf die Reforminhalte abzielte, aber auch das Vorgehen der EDK und deren Position als Steuerungsakteurin kritisierte (vgl. Komitee für Freiheit in der Lehrerbildung, 1996). Die EDK nahm diese Kritik ernst und suchte nach Lösungen: «Il faut donc que nous apprenions à soigner l'image de la CDIP, à améliorer l'information. [...] il faut mieux «vendre» nos activités» (EDK PP 2/96, S. 9). Die inhaltliche Kritik der «PH-Gegnerschaft» führte jedoch nicht zu wesentlichen Änderungen in der Stossrichtung der Reformbemühungen. Die EDK zog sich auf den Standpunkt zurück, dass die Diplomanerkennung keinen «Befehlscharakter» (EDK PP 2/96, S. 10) habe und kein Kanton rechtlich verpflichtet sei, die Anerkennungsbedingungen zu erfüllen (vgl. EDK PP 3/96, Beilage 1).¹²

1995 wurde das Generalsekretariat beauftragt, die Folgearbeiten zu organisieren und via die «Koordinationsgruppe Anerkennungsreglemente» die nötigen Expertengruppen zur Erarbeitung der Reglemente zu bilden (EDK PP 4/96, S. 5). Diese reichten ihre Entwürfe dem EDK-Vorstand zwischen 1996 und 1999 ein. Vorarbeiten wurden aber auch von der neu konstituierten Arbeitsgruppe Lehrerbildung geleistet, die sich prioritär um die Umsetzung der Empfehlungen kümmerte. Sie behandelte «Probleme, die sich bei den bereits eingeleiteten Planungsarbeiten als besonders vordringlich und auf kantonaler Ebene als nur schwer lösbar erwiesen haben» (EDK, JB 1997, S. 23). Namentlich waren dies der Einsatz von Fächergruppenlehrkräften auf der Volksschulstufe (vgl. EDK, 1995b, 1997), die Ausbildung von Basisstufenlehrkräften, die Aus- und Fortbildung der Dozierenden sowie die Institutionalisierung der Forschung. Die 1998 von der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF) erstellte Bestandsaufnahme zur Forschung und Entwicklung in der LLB (vgl. EDK, 1998a) lässt sich ebenso in die Historie der EDK-Umsetzungsberichte einreihen, sie wurde zu dieser Zeit von den Entscheidungsträgern jedoch kaum wahrgenommen.

Die ersten beiden Reglemente zur Anerkennung von Diplomen¹³ wurden also bereits 1996 zur Vernehmlassung freigegeben (für Lehrkräfte der Sekundarstufe II und für Diplome der schulischen Heilpädagogik), gleichzeitig wurden die Arbeiten am Reglement für die Vorschul- und Primarstufenausbildungen

12 Die Innerschweiz galt gemeinhin als Hort des Widerstands, doch dieses Bild entspricht nicht dem Abstimmungsverhalten der Innerschweizer Kantone in der EDK, denn mit Ausnahme des Kantons Zug stimmten alle Innerschweizer Kantone der Tertiarisierung zu: «die Innerschweiz ist somit kein «Bollwerk» gegen die EDK-Empfehlungen» (EDK PP 4/96, S. 5). Es waren grösstenteils einzelne Akteure aus privaten Seminaren, welche Widerstand leisteten.

13 An dieser Stelle sei präzisiert, dass es sich bei der EDK-Anerkennung nicht um eine institutionelle handelt, wie sie gegenwärtig für den Hochschulsektor diskutiert wird (vgl. HFKG, 2011), sondern um eine Anerkennung von Abschlüssen.

aufgenommen.¹⁴ Dabei zeigt die Auswertung der Vernehmlassung zum Entwurf des ersten Anerkennungsreglements (für Lehrdiplome der Sekundarstufe II)¹⁵ vom September 1997, dass das Vorhaben, die Ausbildung von Lehrpersonen für diese Stufe interkantonal zu regeln, positiv aufgenommen wurde, wenn auch etliche Kantone dazu keine Stellung bezogen (vgl. EDK PP 3/97, Beilage).¹⁶ Kontroverse Meinungen bildeten sich zur Frage der Anzahl Fächer, für die ausgebildet werden soll (Mono- oder Zweifachausbildung), wobei sich die Zweifächervorgabe als deklarierter «Regelfall» durchsetzte. Zu diskutieren gab auch die Dauer der Ausbildung, beschlossen wurde eine Dauer von 400 Stunden (respektive «ein Jahr Vollzeit» [EDK, 1998b, Art. 7]). Die detaillierten Vorgaben zu Ausbildungsinhalten wurden in der ersten Lesung mit der Begründung gestrichen, dass ebensolche durch die Diplomanerkennungsvereinbarung nie vorgesehen waren und folglich auch nicht legitim wären. Problematisch aus der Sicht der Westschweiz war die Frage der sogenannten Doppel diplome (ein sowohl für die Sekundarstufen I wie II geltendes Diplom), weil die formulierten Vorschläge für die meisten Westschweizer Kantone eine beträchtliche Verlängerung der bisherigen Studienzeit bedeutet hätte. Dem Einwand wurde jedoch entgegnet, dass «[d]ie heutige Praxis in einigen Kantonen der Westschweiz, nach nur einem Jahr Berufsausbildung ein Doppel diplom Sekundarstufe I und II auszuhändigen, [...] gesamtschweizerisch wohl nicht mehrheitsfähig [sei]» (EDK PP 2/98, Beilage). Das Reglement wurde mit 22 Stimmen bei zwei Enthaltungen angenommen.

In der ersten Lesung des Anerkennungsreglements für die Vorschul- und Primarlehrdiplome wurde einleitend darauf verwiesen, dass die EDK das Gespräch mit Vertretern derjenigen Kantone suche, die noch skeptisch seien (vgl. EDK PP 1/99). Die Ergebnisse der Vernehmlassung zeigten (EDK PP 1/99, Beilage 3.3), dass vor allem bei den Zulassungsbedingungen sowie bei der Frage der Dauer der Vorschulstufenausbildung Uneinigkeit herrschte. Die Tertiariisierung wurde von einer Mehrheit begrüsst. Unterschiedliche Rückmeldungen gab es auch zu den Qualifikationsanforderungen an Dozierende (von «zu grosszügig» bis zu «zu hoch»). Der Kanton Zug legte anhand eines juristischen

14 Ursprünglich waren für die Bereiche Vorschule und Primarstufe zwei separate Reglemente geplant. Bereits vor der ersten Lesung wurden diese jedoch zu einem einzigen vereint (durch einen Vorstandsentscheid; vgl. EDK PP 1/99, Beilage 3.2), nicht zuletzt «um den Kindergarten aus der Isolation zu lösen» (EDK PP 1/99, Beilage 3.3).

15 Für die zweite Lesung wurde im Titel eine Einschränkung vorgenommen: Neu betraf das Reglement nicht die ganze Sekundarstufe II, sondern – mangels Zuständigkeit der EDK für die Ausbildung der Lehrpersonen für die Berufsfachschulen – nur die Gymnasiallehrpersonenbildung (vgl. EDK PP 2/98, Beilage 9.1).

16 Nicht geäußert haben sich die Kantone Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden, Basel-Stadt, Genf, Solothurn, Schwyz, St. Gallen und Zug.

Gutachtens dar, worauf er bereits bei den Empfehlungen insistiert hatte: Die (implizite) Vorgabe der Art der Ausbildungsinstitution durch die EDK sei unrechtmässig, Zug lehne das Reglement deshalb ab (vgl. den Beitrag von Huber zu Zug in diesem Band). Aargau signalisierte diesbezüglich Entgegenkommen: «Es wäre deshalb angebracht, ihnen [den Zuger Seminaren] eine Chance offen zu lassen, statt ihnen den Todesstoss zu geben» (EDK PP 1/99, Beilage). Man solle deshalb prüfen, ob das Zuger Modell einen Platz im EDK-Konzept finde. Für die Mehrheit war der Einwand aber nicht stichhaltig und der Zuger Antrag blieb chancenlos. Auch die in erster Lesung von einer «kleinen Minderheit» vertretene Position, die Kindergartenausbildung auf zwei Jahre zu limitieren, wurde auf einen Antrag Zürichs, der sich auf die Stellungnahme einiger Kindergartenseminare der Innerschweiz stützte, verworfen (vgl. EDK PP 2/99, Beilage). Zu diskutieren gab auch die mögliche Anrechnung von Vorleistungen im Bereich der pädagogisch-didaktischen Ausbildung auf der Sekundarstufe II und eine damit verbundene Reduktion der Ausbildungszeit um maximal ein Jahr (vgl. EDK, 1999, Art. 4). Ein entsprechender Antrag aus Luzern wurde gutgeheissen (vgl. EDK PP 2/99, S. 7). Das Reglement wurde letztlich mit 21:4 bei einer Enthaltung angenommen.¹⁷

Als letztes Reglement wurde dasjenige für Lehrpersonen der Sekundarstufe I beraten (vgl. EDK PP 3/99). Im Bericht zur Vernehmlassung wurde festgehalten, dass es nicht nur darum gehe, die Heterogenität dieser Stufe abzubilden, sondern «eine Harmonisierung [...] für die Sekundarstufe I in einem zukunftsweisenden Sinne zu erreichen» (EDK PP 3/99, Beilage 3.3). Die Mehrheit begrüsst eine Reglementierung, eine Minderheit (Aargau, Jura, Neuenburg, Tessin und Waadt) sah Probleme bei der Definition einer Stufenlehrkraft.¹⁸ Aufgrund der Diskussion wurde deshalb die Möglichkeit hinzugefügt, weiterhin Fächergruppenlehrkräfte anzuerkennen. Kontrovers wurde auch die Vorgabe der Fächeranzahl diskutiert: Der Entwurf sah zwei bis sechs Fächer vor, was in den Augen vieler Kantone eine «seriöse fachwissenschaftliche Ausbildung» (EDK PP 3/95, Beilage 9.1) verunmögliche. Die überwiegende Mehrheit sprach sich für zwei bis vier Fächer aus, als Kompromiss wurde aber der Terminus «Fach» durch «Fachbereich» ersetzt. Die Zulassungsbedingungen (Matur) wurden kaum diskutiert, ebenso wenig die Dauer (vier Jahre Vollzeit). Jedoch gab die

17 Dagegen stimmten die Kantone Appenzell Innerrhoden, Basel-Stadt, Bern sowie Zug. Basel-Landschaft enthielt sich der Stimme.

18 In der Terminologie der EDK wird als Stufenlehrkraft eine Lehrperson bezeichnet, die über eine Unterrichtsberechtigung in einer beschränkten Zahl von Fächern für alle (Leistungs-)Typen der Sekundarstufe I verfügt. Eine Fächergruppenlehrkraft qualifiziert sich zwar zum Unterrichten in mehreren, aber nicht in allen Fächern; sie kann einzelne Fächer auf unterschiedlichen Schulstufen unterrichten (zum Beispiel Handarbeit; vgl. EDK, 1995b, S. 102 f.).

Gewichtung der Ausbildungsanteile zu reden: Einige Kantone forderten eine stärkere Gewichtung der fachwissenschaftlichen Ausbildung, um angehende Lehrpersonen für die progymnasiale Stufe zu befähigen. Etliche schlugen eine Erhöhung der praktischen Ausbildungsanteile vor (was abgelehnt wurde), und für die Qualifikation des Personals wünschten sich wenige eine Erhöhung der Anforderungen (Promotion als Regelfall; Forderung wurde abgelehnt). Das Anerkennungsreglement für Lehrdiplome der Sekundarstufe I wurde schliesslich einstimmig (24 Stimmen) angenommen. Zwischen 1998 und 1999 gelangten so alle Reglemente zur Verabschiedung durch die Plenarversammlung EDK.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass infolge des Erlasses der Empfehlungen zu den pädagogischen Hochschulen nicht nur die Mindestvorgaben bezüglich Inhalten und Strukturen der LLB für die Diplomanerkennung kontrovers diskutiert wurden, sondern auch die EDK als bildungspolitische Akteurin in der Kritik stand. Abhilfe versprach sich die EDK durch eine bessere Informationspolitik sowie die breitere Verankerung ihrer Entscheide. Insgesamt kann die EDK-Politik aber als Erfolgsgeschichte gelesen werden: Mit der Diplomanerkennungsvereinbarung schufen die Kantone eine Basis, um die bisher wenig erfolgreiche Harmonisierung im Bereich der LLB voranzutreiben. Die Diplomanerkennungsvereinbarung und die «Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen» setzten den Rahmen für die Formulierung der Anerkennungsreglemente. Dabei kommt den Anerkennungsreglementen nicht nur für die schweizweite und internationale Freizügigkeit, sondern auch für die Tertiärisierung der LLB eine entscheidende Bedeutung zu.¹⁹ An diesen Anerkennungsreglementen entzündete sich denn auch die vorläufig letzte und entscheidende politische Auseinandersetzung um die Harmonisierung der Schweizer LLB. Entscheidend war wohl, dass die EDK jeweils durch Mehrheitsbeschluss entschied und sich so gegen eine Minderheit durchsetzen konnte. In diesem Entscheidungsmechanismus zeigt sich ein grundlegendes Problem der Konferenz: Sie ist einerseits Vertreterin aller Kantone, andererseits wird sie als suprakantonale Akteurin in der Bildungspolitik wahrgenommen und tritt als solche auf.²⁰

19 In der Vereinbarung (EDK, 1993a) 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).

20 Als problematisch bezeichnet wird in diesem Zusammenhang insbesondere, dass suprakantonale Akteure, die sich durch die Möglichkeit von Mehrheitsentscheiden auszeichnen – also dadurch, dass sie Kantone ohne Zustimmung aller binden können – aus juristischer Sicht in der Schweiz nicht zulässig seien (Brunner, 2000, S. 220).

Bei der Festlegung von inhaltlichen Mindestvorgaben für die Anerkennung wurde Zurückhaltung geübt, denn die allgemeinen bildungspolitischen Ziele der Reform (späterer Berufswahlentscheid, Trennung von Allgemein- und Berufsbildung, Stärkung des Wissenschaftsbezugs, bessere Durchlässigkeit sowie berufliche Freizügigkeit) betrafen primär die Ausbildungsstrukturen. Die Kontroversen in den Verhandlungen um die Anerkennungsreglemente können als Bestreben einzelner Kantone interpretiert werden, den je eigenen Status quo (konzeptionell und inhaltlich) in den Reglementen festzuschreiben, «ohne zu bedenken, dass ein Reglement gesamtschweizerisch eine Mehrheit finden muss» (EDK PP 2/98, Beilage). Allmählich wurde den meisten Beteiligten aber klar, dass man «nicht erwarten [kann], dass eine Lehrerbildung, die zum Beispiel nur in einem Kanton offeriert wird, gesamtschweizerisch anerkannt wird» (EDK PP 1/99, S. 6). Ebenso wurde den Kantonen mit der Zeit bewusst, dass früher oder später alle Kantone mitmachen müssen, denn «[e]ine Ausbildung, die nicht anerkannt würde, hätte faktisch keine Chance» (EDK PP 1/99, S. 7). Entscheidende Impulse stammten von ausserhalb der LLB, denn ihre Positionierung gestaltete sich relativ zu anderen, mehr oder minder verwandten Berufsfeldern, die hochschulförmig wurden. Folglich erschien «eine Positionierung der LLB auf Hochschulniveau zwingend» (EDK PP 1/99, Beilage).

4 Konsolidierung durch Anerkennungsverfahren und Folgearbeiten

Der Phase der Konkretisierung der Harmonisierungsbestrebungen durch die Schaffung von Anerkennungsreglementen folgte eine Vollzugsphase, in welcher sich spezifische Fragen manifestierten, die nach zusätzlichen Normierungen verlangten. Folgeprobleme generierte zudem die Einbettung der pädagogischen Hochschulen in die Hochschullandschaft Schweiz. Es zeichnete sich zwar immer deutlicher ab, dass das Modell pädagogische Hochschule in den meisten Kantonen realisiert würde, insgesamt setzte sich aber kein einheitliches Strukturmodell für die Ausbildung aller Lehrkräfte durch.

Zeitlich etwa parallel zur EDK begann der Bund mit den Fachhochschulankennungsverfahren. Seitens der EDK wurde die Umsetzung der Diplomanerkennungsvereinbarung weitergeführt: Die Anerkennungskommissionen, welche die einzelnen Studiengänge der LLB evaluierten, wurden vom EDK-Vorstand ernannt und nahmen ihre Arbeit Anfang 2000 auf. Die Arbeitsgruppe Lehrerbildung widmete sich unter anderem dem Thema der Forschung in der LLB und formulierte Überlegungen zum institutionellen Status der Weiterbildung der Lehrerinnen und Lehrer. Der Zeitpunkt für die Integration weiterer

Anliegen in die LLB schien dabei besonders günstig und so entstanden in der Gründungszeit der pädagogischen Hochschulen weitere Expertenberichte – etwa zur Beratung (vgl. EDK, 2000a) oder zur interkulturellen Pädagogik in der LLB (vgl. EDK, 2000b).

Während die Umsetzung der kantonalen Reformen im Bereich der Grundausbildung Formen annahm, erforderten nun auch die weiteren Leistungsaufträge Aufmerksamkeit. Die Kantone Solothurn und Aargau stellten einen Antrag an die EDK betreffend gesamtschweizerische Koordination der Reform, vor allem aber bezüglich der Forschung und der Qualifikation der Dozierenden (vgl. EDK PP 2/01, Beilage 2a). Beklagt wurde etwa, dass die Zusammenarbeit zwischen Universitäten, Fachhochschulen (und damit auch pädagogischen Hochschulen) sowie kantonalen Fachstellen nach wie vor ungeklärt sei. Die EDK übertrug in der Folge dem Fachhochschulrat einen Koordinationsauftrag (vgl. EDK PP 3/01, S. 5).

Ende 2001 wurde die Plenarversammlung über den Stand der Reformprojekte in den Kantonen und Regionen informiert (vgl. EDK PP 4/01, S. 7 ff.; Criblez, 2012). In der Diskussion wurden verschiedene Koordinationsprobleme erwähnt (Einbettung der pädagogischen Hochschulen in die Hochschullandschaft, die grosse Zahl von Ausbildungsprofilen sowie die Einbindung der Weiterbildung). Auch sah man eine «Gefahr der Lockerungen der Zulassungsbestimmungen angesichts des Lehrermangels» (EDK PP 4/01, S. 7). Eine Lösung für zumindest einen Teil der Probleme sah man in der Gründung einer Rektorenkonferenz der pädagogischen Hochschulen. Der Beginn der Anerkennungsverfahren wiederum löste eine «heikle Auseinandersetzung mit grundsätzlichen Fragen und der Funktion der Anerkennungskommission» (EDK, JB 2001, S. 83) aus. Schwierigkeiten ergaben sich durch die verschiedenen Möglichkeiten des Zugangs zu den einzelnen Stufenausbildungen, und dadurch, dass diese von den Ausbildungsorganisationen unterschiedlich ausgelegt wurden: «In letzter Zeit sind Probleme in einzelnen Kantonen und Regionen aufgetaucht, inwieweit die Flexibilität der EDK-Reglemente ausgeschöpft werden soll oder nicht» (EDK PP 2/02, Beilage 2a). 2004 beschloss der Vorstand deshalb eine Änderung (EDK, 2004): In Anlehnung an die sogenannte Passerelle Dubs (Übertritt an die universitären Hochschulen mit Berufsmaturität) sollte die Zulassung ohne Maturität entweder durch definierte Vorbereitungskurse oder durch eine einheitliche Prüfung erfolgen. Zudem sollte der Status der neu geschaffenen Fachmaturität geklärt werden (vgl. EDK PP 3/03, Beilage 2e).²¹ Genauer definiert werden mussten auch die Verfahren der Anrechnung von Vorleistungen im Bereich der

21 Der direkte Zugang via Diplommittelschule beziehungsweise Fachmittelschule zur Vorschulstufenausbildung wurde schliesslich beibehalten, doch ging man damals davon aus, dass der Studiengang mit einer künftigen Einführung der Grund- oder Basisstufe so oder

pädagogisch-didaktischen Ausbildung auf der Sekundarstufe II (Vorstandsbeschluss vom 11. September 2003). Das Problem stellte sich deshalb, weil viele pädagogische Hochschulen für Personen mit altrechtlichen Lehrdiplomen eine speziell zugeschnittene Ausbildung anbieten wollten (vgl. EDK PP 3/03, Beilage 2 f.; Dettling, Lehmann, 2006).

Infolge der Entscheide zur Umsetzung der Bologna-Deklaration an den Fachhochschulen befasste sich auch der Fachhochschulrat EDK mit der LLB. Eine Herausforderung bestand vor allem darin, «systemkompatible Studiengänge» (EDK PP 3/03, Beilage) für die Ausbildung von Lehrpersonen der Sekundarstufe I zu finden. Für die Studiengänge zur Vorschul- und Primarstufe hingegen konnte bereits ab Sommersemester 2004 der Bachelortitel eingeführt werden. Für den Studiengang für Lehrpersonen der Sekundarstufe I legte der Vorstand 2005 fest, dass dieser einem Mastertitel entsprechen sollte (mit entsprechender Verlängerung der Regelstudienzeit um ein Semester). Künftige Gymnasiallehrpersonen wiederum sollten einen Fachmaster aufweisen und die berufsbezogene Ausbildung sollte insgesamt sechzig ECTS-Punkte umfassen. Bei den 2005 beschlossenen Änderungen der Anerkennungsreglemente wurden aber nicht nur die akademischen Titel eingeführt, sondern auch die Anzahl Fächer diskutiert: Für die Sekundarstufe I wurde auf die Festlegung von Minima oder Maxima verzichtet und lediglich die Kreditpunkte pro Fach (mindestens 25 Kreditpunkte) definiert; und für Studiengänge mit dem Ziel Lehrdiplom für Maturitätsschulen wurden Monofachdiplome möglich (vgl. EDK PP 1/05, Beilage 4.2b).

Nachdem nun die wichtigsten Entscheide für den Vollzug der Tertiärisierung gefällt worden waren, wurde mit den Arbeiten zum «Masterplan Pädagogische Hochschulen» die institutionelle Integration der pädagogischen Hochschulen in den Hochschulraum Schweiz vorangetrieben. Mit dem Masterplan – ursprünglich ein Instrument von Bund und Kantonen für die Planung des Gesamtsystems Fachhochschulen – legte man strategische Ziele hinsichtlich der Kosten (beispielsweise durch die Definition von Standardkosten pro Studiengang und pro Studierende) fest und erhoffte sich Aufschluss über die allgemeine Weiterentwicklung der LLB und deren Einbettung in das Hochschulwesen (EDK, 2007, S. 7). Man hielt fest, dass «die Pädagogischen Hochschulen während der nächsten Jahre insbesondere zusätzliche Anstrengungen unternehmen müssen, weg von einer seminaristischen hin zu einer hochschuladäquaten Ausbildung» (EDK, 2007, S. 17). Und auch auf Personalebene sei künftig auf den «Professionalisierungsaspekt» (EDK, 2007, S. 17) zu achten.

so bald verschwinden würde, und nahm wohl deshalb keine grösseren Diskussionen mehr in Kauf (vgl. EDK PP 3/05).

Mit Nachdruck wurde zudem gefordert, dass eine weitere Konzentration respektive Arbeitsteilung stattfinden müsse: Vor dem Hintergrund einer relativ grossen Dichte an Ausbildungsinstitutionen «drängt sich einerseits bis zu einem gewissen Grad eine koordinierte Schwerpunktbildung in allen Bereichen des Leistungsauftrags auf, andererseits muss auch über neue institutionelle Verbundlösungen zwischen verschiedenen Pädagogischen Hochschulen nachgedacht werden» (EDK, 2007, S. 18). Eine allfällige Zusammenlegung der Ressourcen und letztlich die Aufhebung einiger Standorte wäre durchaus möglich, weil mit der gesamtschweizerischen Anerkennung der Lehrdiplome durch die EDK auch die gesamtschweizerische Freizügigkeit gewährleistet sei. Die formulierten Entwicklungsszenarien hatten bis anhin aber kaum Konsequenzen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im Vollzug der Anerkennungsverfahren eigentliche (Hoch-)Schulentwicklungsarbeiten in Gang gesetzt wurden. Auch zeigte sich im Rahmen der Verfahren, dass die Formulierungen in den Anerkennungsreglementen teilweise Interpretationsspielraum zuliesse, was dazu führte, dass die Anerkennungskommissionen zu zahlreichen Einzelfragen Auslegungsentscheide treffen mussten. Schon 2002 hatten an zahlreichen Standorten pädagogische Hochschulen ihren Betrieb aufgenommen und bis 2007 waren nahezu alle Abschlüsse der pädagogischen Hochschulen von der EDK anerkannt. Auf der Ebene der Strukturen wurde 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). Die «Produktion» von wissenschaftlichen Expertisen und Berichten nahm ab 2000 rapide ab. Zwar gab es nach den grossen Wüfen der 1990er-Jahre durchaus noch weitere Publikationen, doch widmeten sich diese nicht mehr einzelnen Stufenkategorien, sondern vielmehr übergreifenden Sachgebieten der LLB (vgl. Criblez, 2012). Anstelle der Kantone hat die EDK die Führungsrolle in strategischen Fragen der LLB übernommen und auch der Bund wird zunehmend als Partner statt als Gegenspieler begriffen – schliesslich eröffnet sich mit dem neuen Hochschulartikel in der Bundesverfassung ein Horizont für die gemeinsame Steuerung des Hochschulbereichs durch Bund und Kantone. Die koordinierte Steuerung der pädagogischen Hochschulen sollte weiter vom Fachhochschulrat sowie von der Rektorenkonferenz unterstützt werden. Auch wurde die LLB ab 2003 dem Koordinationsbereich Hochschulen zugeordnet, um die Einbettung in den Gesamtkontext der Hochschulen zu gewährleisten. Zentrale Aufgabe war es, den Lehrberuf angesichts der Neupositionierung vergleichbarer Berufe konkurrenzfähig zu halten. Dies verlangte nach weiteren Anstrengungen nicht nur in der Ausbildung, sondern auch bezüglich der

gesamten Ausbildungsinstitutionen und deren weiterer Leistungsaufträge. Denn die Koordination zwischen den Institutionen sowie die Positionierung im Hochschulraum waren zu Beginn der 2000er-Jahre erst in den Anfängen. Dass bereits in der Anfangsphase der pädagogischen Hochschulen mehr Studierende die Ausbildung aufnahmen als prognostiziert, wurde als erfreulicher Einstiegserfolg gewertet. Bis 2007 waren nahezu alle Abschlüsse der pädagogischen Hochschulen von der EDK anerkannt.

5 Von der kantonalen zur gesamtschweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung

Die EDK verstand sich vor den 1970er-Jahren eher als loser Zusammenschluss von Regierungsräten. Eine gemeinsame Politik, geschweige denn eine gemeinsame LLB-Politik wurde damals nicht betrieben. Mit der Publikation des LEMO-Berichts und den darauf basierenden Empfehlungen begann sich dieses Selbstverständnis allmählich zu ändern. Die EDK regte damit zu einer flächendeckenden Auseinandersetzung und einem gegenseitigen Lernprozess in der LLB an, der bereits in den späten 1970er-Jahren erste Auswirkungen in einigen Kantonen zeigte, unter anderem in den Kantonen Aargau, Bern und Zürich (vgl. die Beiträge von Huber, Weniger und Lehmann zu diesen Kantonen in diesem Band). Die Berichte, welche nach und nach für alle Lehrkategorien verfasst wurden, mündeten regelmässig in Handlungs- beziehungsweise Strukturierungsempfehlungen zuhänden der Kantone. Doch alles in allem folgten Organisation und Struktur der LLB noch immer kantonalen Eigenheiten und es blieb bei Reformen, denen eine überkantonale Rationalität fehlte.

Die Aufwertung der höheren Bildung respektive die Einführung von Fachhochschulen, die Reform der Gymnasien (MAR '95) sowie Fragen der Integration in Europa führten zu Beginn der 1990er-Jahre zu neuen Impulsen mit dem Ziel der Harmonisierung der LLB in der Schweiz (vgl. den Beitrag von Lehmann und Criblez zu den Reformkontexten in diesem Band). Signalwirkung für den Versuch einer gesamtschweizerischen Reform hatten zudem bereits beschlossene Einzelprojekte in verschiedenen Kantonen – vor allem in Bern, dem wohl «grössten und traditionsreichsten Seminarkanton» (vgl. Arnet, 1996) der Schweiz.

Durch die Verabschiedung der Diplomanerkennungsvereinbarung erhielten die Vorhaben zusätzlichen Aufwind und die EDK als bildungspolitische Akteurin zusätzliches Gewicht: Durch das Konkordat wurden zum ersten Mal in der Geschichte der EDK Regulierungs- (zur Festlegung der Eckpunkte gesamtschweizerisch anerkannter Diplome) und Vollzugsrechte (zu den Aner-

kennungsverfahren) der Kantone an eine interkantonale Konferenz übertragen und dieser damit faktisch suprakantonalen Charakter zugesprochen. So hält etwa Badertscher (1997, S. 226) mit Blick auf die Veränderungen der 1990er-Jahre 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.» Natürlich wurden dabei auch die alten Gräben zwischen den Anhängern der traditionellen seminaristischen Ausbildung und der nachmaturitären Ausbildung neu aufgerissen. Dennoch schaffte es die EDK, wenn auch in einer für sie unerfreulichen Art, nämlich gegen Widerstand einer Minderheit, einen Mehrheitsentscheid zu treffen. Vor dem Hintergrund der bereits beschlossenen Empfehlungen zur Schaffung von Fachhochschulen wurde damit allmählich eine Basis geschaffen, um die Integration aller Lehrkategorien, die Vereinigung von Grund- und Weiterbildung sowie den Aufbau von Forschung und Entwicklung voranzutreiben. Den vorläufigen Höhepunkt erreichte die LLB-Politik der EDK durch die Schaffung von Anerkennungsreglementen und die Durchführung der entsprechenden Anerkennungsverfahren (vgl. Lehmann, 2010). Die EDK definierte damit die strukturellen Anforderungen an die Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern, insofern deren Diplome eine gesamtschweizerische Gültigkeit erlangen sollten. De jure bleibt es natürlich nach wie vor jedem Kanton überlassen, ob er seine LLB den Vorgaben der EDK anpassen will. Im Zuge des nationalen und internationalen Standortwettbewerbs aber haben die Kantone faktisch kaum die Möglichkeit, auf die gesamtschweizerische Anerkennung ihrer Lehrdiplome zu verzichten (vgl. Lehmann, 2013). Der erste «Masterplan Pädagogische Hochschulen» 2007 war dann allerdings auch eine Bestandsaufnahme aus gesamtschweizerischer Sicht, die aufzeigt, welche Anforderungen die pädagogischen Hochschulen noch zu erfüllen haben, bis sie vollständig in die Hochschullandschaft der Schweiz integriert sind.

Literatur und Quellen

Literatur

- Anet, M. (1996). Welche Lehrerbildung in der Zukunft? *Neue Zürcher Zeitung*, 20. Juni 1996.
- Anet, M. (2000). *Das Schulkonkordat vom 29. Oktober 1970: Entstehung, Geschichte, Kommentar*. Bern: EDK.
- Badertscher, H. (1990). Die Ausbildung der Lehrer für die Sekundarschule. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 8 (1), 84–88.

- Badertscher, H. et al. (1993). *Handbuch zur Grundausbildung der Lehrerinnen und Lehrer in der Schweiz. Strukturen, Bedingungen, Unterrichtsberechtigungen*. Bern: Forschungsstelle für Schulpädagogik und Fachdidaktik; EDK.
- Badertscher, H. (1997). Die EDK als Instrument der Kooperation im Bildungsföderalismus seit 1968. In: H. Badertscher (Hg.), *Die Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997. Entstehung, Geschichte, Wirkung* (S. 173–227). Bern: Haupt.
- Baumann, J. (1993). Die Regelungen für die Unterrichtsberufe in der Europäischen Gemeinschaft und die diesbezüglichen Reformbestrebungen in der Schweiz. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 11 (1), 21–34.
- Brunner, S. C. (2000). *Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonalen Zusammenarbeit: untersucht am Beispiel der Ostschweiz*. St. Gallen, Zürich: Selbstverlag.
- Criblez, L. (2012). Strukturfragen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Spiegel der ersten dreissig Jahrgänge der «Beiträge zur Lehrerbildung». *Beiträge zur Lehrerbildung*, 30 (1), 21–35.
- Dettling, R., Lehmann, L. (2006). *Bestandesaufnahme der verkürzten Studiengänge für Lehrpersonen der Vorschul-, Primar- und Sekundarstufe I*. Bern: Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen (COHEP).
- 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: EDK.
- EDK (1989a). *Die Ausbildung der Lehrer der Sekundarstufe II*. Bern: EDK.
- EDK (1989b). *Schweiz: OECD Länderexamen Bildungspolitik*. Bern: EDK.
- EDK (1995b). *Fächergruppenlehrkräfte*. Bern: EDK.
- EDK (1997). *Fächergruppenlehrkräfte für die Primarstufe und die Sekundarstufe I*. Bern: EDK.
- EDK (1998a). *Forschung und Entwicklung in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Expertenbericht*. Bern: Schweizerischer Wissenschaftsrat (SWR), EDK.
- EDK (2000a). *Beratung in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung*. Bern: EDK.
- EDK (2000b). *Interkulturelle Pädagogik in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Zentrale Lernbereiche, Thesen, Literaturhinweise. Schlussbericht*. Bern: EDK.
- Gretler, A. (1991). Das Schweizerische Bildungswesen auf dem Prüfstand. Der OECD-Bericht «Bildungspolitik in der Schweiz» und die EDK-Berichte «Bildung in der Schweiz von morgen». *Beiträge zur Lehrerbildung*, 9 (1), 127–140.
- Grunder, H.-U. (1997). Vom Wunsch nach Koordination zur Gründung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) 1987. In: H. Badertscher (Hg.), *Die Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997. Entstehung, Geschichte, Wirkung* (S. 13–29). Bern: Haupt.

- Huber, C. (2015). *Lehrerinnen- und Lehrerbildungsregion Zentralschweiz. Bildungspolitische Entwicklungen seit 1950*. Dissertation an der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich: Zürich: s. n.
- Lehmann, L. (2010). «Jeder Kanton bleibt im übrigen frei». Eine Analyse der Steuerungsinstrumente der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 28 (2), 212–224.
- Lehmann, L. (2013). *Zwang zur freiwilligen Zusammenarbeit. Steuerungsinstrumente und interkantonale Governance in der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung*. Bern: hep.
- Müller, F. et al. (1975). *Lehrerbildung von morgen. Grundlagen, Strukturen, Inhalte. Bericht der Expertenkommission «Lehrerbildung von morgen» im Auftrag der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren*. Hitzkirch: Comenius.
- Reusser, K. (1985). Überlegungen zum Konzept einer BzL-Sondernummer «10 Jahre «Lehrerbildung von morgen»». *Beiträge zur Lehrerbildung*, 3 (1), 6–9.
- Weisser, J. (1997). Traktanden, Geschäfte, Themen an den Plenarversammlungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1968. In: H. Badertscher (Hg.), *Die Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997. Entstehung, Geschichte, Wirkung* (S. 59–103). Bern: Haupt.

Quellen

Gesetze, Reglemente und Parlamentsquellen

- Botschaft HFKG [Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz] (2009).
Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im Schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) vom 29. Mai 2009.
Bundesblatt, 4561–4686.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren] (1970).
Konkordat über die Schulkoordination (Schulkonkordat) vom 29. Oktober 1970. Bern: EDK.
- EDK (1983–2007). Protokolle der Plenarversammlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. (EDK PP) 1983–2007. Bern: EDK.
- EDK (1993a). Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 [Diplomanerkennungsvereinbarung]. Bern: EDK.
- EDK (1998b). Reglement über die Anerkennung der Lehrdiplome für Maturitätsschulen vom 4. Juni 1998. Bern: EDK.
- EDK (1999). Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Vorschulstufe und der Primarstufe vom 10. Juni 1999. Bern: EDK.
- EDK (2004). Regelung der Zulassung zu den Pädagogischen Hochschulen für Personen ohne gymnasiale Matura. Vorstandsbeschluss vom 8. Mai 2003 Bern: EDK.

- EDK (2005). EDK-Statut vom 3. März 2005 Bern: EDK.
- HFKG [Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz] (2011). Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz, HFKG) vom 30. September 2011. Verfügbar unter: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20070429/index.html (recherchiert: 15. Juli 2016).
- Rat der Europäischen Gemeinschaften (1988). Richtlinie vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung von Hochschuldiplomen, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschliessen (89/48/EWG). Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 24. Januar 1989, L19/16.

Weitere Quellen

- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren]. (1968–2008). Jahresberichte der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1968–2008. Bern: EDK.
- EDK (1975). Lehrerbildung von morgen: Grundlagen, Strukturen, Inhalte: Bericht der Expertenkommission «Lehrerbildung von morgen». Wegleitung. Hitzkirch: Comenius.
- EDK (1978a). Auswertung der Vernehmlassung zum Bericht «Lehrerbildung von morgen». Bern: EDK.
- EDK (1978b). Beschlüsse und Empfehlungen zur Lehrerbildung von morgen vom 26. Oktober 1978. Bern: EDK.
- EDK (1985). Empfehlungen über die Ausbildung für die Lehrer der Sekundarstufe I. Bern: EDK.
- EDK (1990). Empfehlungen über die gegenseitige Anerkennung der kantonalen Lehrdiplome vom 25./26. Oktober 1990. Bern: EDK.
- EDK (1993b). Thesen zur Entwicklung von Fachhochschulen und Berufsmaturitäten. Bern: EDK.
- EDK (1994). Auswertungsbericht zu den Thesen Pädagogische Hochschulen vom 1. Januar 1994. Vorstand EDK. Bern: EDK.
- EDK (1995a). Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen vom 26. Oktober 1995. Bern: EDK.
- EDK (2007). Kosten der Studiengänge der PH in der Schweiz 2006. Zweiter Bericht. Bern: EDK.
- Komitee für Freiheit in der Lehrerbildung (1996). Petition gegen Zentralismus und Gleichschaltung in der Lehrerbildung. Luzern: s. n.
- LCH [Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz] (1993). Lehrerin, Lehrer sein: LCH-Berufsleitbild. Zürich: LCH.
- Müller, F. et al. (1975). Lehrerbildung von morgen: Grundlagen, Strukturen, Inhalte: Bericht der Expertenkommission «Lehrerbildung von morgen». Hitzkirch: Comenius.

Dreifacher Integrationsprozess

Lehrerbildungspolitik im Kanton Aargau

CHRISTINA HUBER

Überblickt man die letzten rund zwanzig Jahre der Lehrerinnen- und Lehrerbildungspolitik im Kanton Aargau, so lässt sich ein dreifacher Integrationsprozess ausmachen: Erstens wurden alle Institutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung (LLB) organisatorisch zusammengeführt, zweitens in die Fachhochschule Aargau (FHA) und später drittens in die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) integriert. Der dritte Integrationsschritt war gleichzeitig mit dem Zusammenschluss aller Studiengänge der LLB der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn verbunden. Infolge dieser Prozesse ist die LLB heute nicht mehr eine rein kantonale Aufgabe, sondern regional organisiert, auch wenn nach wie vor auf kantonale Gegebenheiten Rücksicht genommen wird.

Das Aargauer Beispiel ist von besonderer Bedeutung, weil die Reformen weitreichend waren und auf den ersten Blick beinahe revolutionär erscheinen. Die Analyse zeigt jedoch, dass der Reformprozess inkrementell erfolgte: Kontinuierlich wurden die (System-)Vernetzungs-, Hochschulwerdungs- und Zentralisierungsprozesse in der LLB – vor allem durch die Bildungsverwaltung, aber auch durch Akteurinnen und Akteure der LLB-Einrichtungen – vorangetrieben.

1 Ausgangskonstellation: Erste Reformschritte in Richtung einer Gesamtkonzeption

Die lange seminaristische LLB-Tradition¹ fand im Kanton Aargau bereits in den 1970er-Jahren teilweise ein Ende, als die Primarlehrerinnen- und -lehrerseminare aufgelöst und die Ausbildung für Primar- und Oberstufenlehrpersonen (integrales Diplom) in der neu gegründeten Höheren Pädagogischen Lehranstalt (HPL) in Zofingen zentralisiert wurde. Die HPL bot seither eine zweijährige berufsbezogene Ausbildung und setzte für die Zulassung eine Matur voraus. Mit dem Didaktikum für Bezirkslehrpersonen in Aarau wurde zudem 1985 erstmals ein

¹ 1822 wurde im Kanton Aargau das erste Lehrerseminar der Schweiz gegründet.

eigenständiges berufsbezogenes Ausbildungsangebot für einen Teil der Sekundarstufe I² geschaffen. Diese Ausbildung dauerte ein Jahr und konnte im Anschluss an ein sechssemestriges Hochschulstudium absolviert werden.

Die Ausbildungsgänge für Kindergarten- sowie Hauswirtschafts- und Arbeitslehrpersonen hingegen blieben seminaristisch. Zwar wurden auch diese Ausbildungsgänge am kantonalen Seminar Brugg zentralisiert und die Ausbildungsdauer auf drei Jahre erhöht. Doch behielten sie ihren sowohl allgemeinbildenden als auch berufsbezogenen Charakter. Wer ins Seminar eintreten wollte, musste eine Aufnahmeprüfung bestehen und praktische Vorbildung nachweisen. Damit konnte die Ausbildung faktisch erst mit achtzehn Jahren besucht werden, was 1991 rechtlich verankert wurde (vgl. Metz, 2001b, 2006). Kernauftrag der LLB-Einrichtungen war die Grundausbildung, daneben betrieben aber einzelne Mitarbeitende schon damals Forschungs- und Entwicklungsarbeit. Fortbildung und Dienstleistungen fanden an separaten Einrichtungen statt: Seit den 1970er-Jahren war die Weiterbildung einerseits Teil der Bildungsverwaltung, andererseits wurde an der 1973 gegründeten Lehramtsschule (LSA) eine stufenspezifische Weiterbildung für Oberstufenlehrkräfte angeboten, die später durch Fortbildungsangebote für alle Lehrpersonen sowie Beratungsdienstleistungen³ ergänzt wurde (Criblez et al., 2013; Metz, 2001b, S. 24 f.; LSA, 1998; GKLL, 1995c; GKLL, 1997d).

Über Ziel und Dauer der Ausbildungsgänge sowie über die Errichtung, den Standort und die Leitungsstruktur der LLB-Organisationen entschied das Kantonsparlament, das Rahmenvorgaben in Form von Dekreten erliess. Details regelte der Regierungsrat in Verordnungen. Die organisatorischen Vorgaben folgten dabei immer derselben Logik: Den einzelnen Ausbildungsstätten standen von der Regierung gewählte Schulleitungen vor. Jede Einrichtung wurde zudem von einer Kommission beaufsichtigt, welcher der Erziehungsdirektor vorstand, die aber neben der Aufsichtsfunktion auch operative Aufgaben wahrnahm.⁴ Mit dem Erziehungsrat existierte überdies ein Organ, das in Fragen der LLB primär beratenden Charakter für den Regierungsrat beziehungsweise die Erziehungsdirektion hatte.

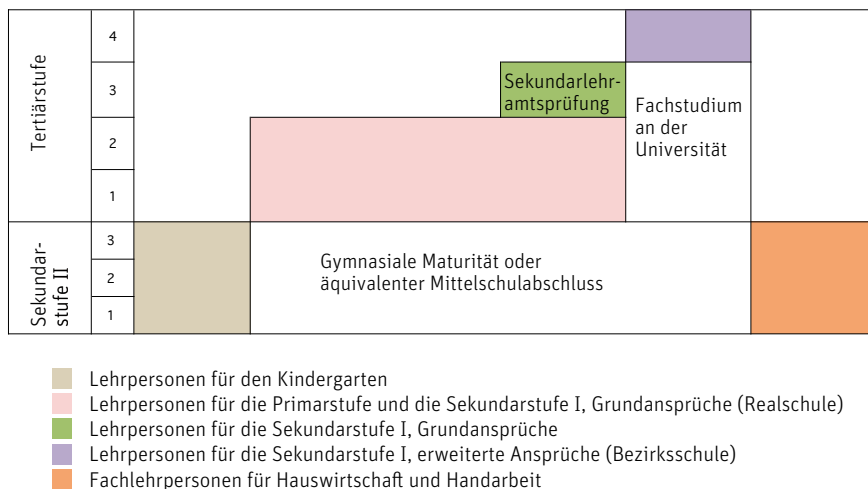
Das Personal der Ausbildungseinrichtungen wurde in drei Kategorien differenziert: Lehrpersonen im Hauptamt (Beamtenstatus), Lehrbeauftragte und

2 Die Sekundarstufe I ist im Kanton Aargau dreigliedrig: Die Bezirksschule bereitet auf die weiterführenden Schulen und auf anspruchsvolle Berufslehren vor. Die Realschule ist der Schultyp mit Grundanforderungen, für den Besuch der Sekundarschule wird ein mittleres Leistungsniveau vorausgesetzt.

3 Weitere Dienstleistungen zugunsten der Lehrerschaft bot der Kanton zudem am 1985 eröffneten Didaktischen Zentrum in Buchs an.

4 So etwa die Durchführung von Patentprüfungen (Seminar Brugg, HPL) oder das Füllen von Entscheiden über die Aufnahme in einzelne Kurse (Lehramtsschule, Didaktikum).

Abb. 3: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Aargau um 1990



Praxislehrpersonen. Grundsätzlich wurden beim gesamten Lehrpersonal akademische Qualifikationen,⁵ Unterrichtserfahrung auf der Zielstufe sowie erwachsenenbildnerische Fähigkeiten vorausgesetzt.

Die aargauischen LLB-Einrichtungen funktionierten grundsätzlich unabhängig voneinander, doch verfügten sie mit der Konferenz der aargauischen Lehrerbildungsstätten (KORAL) über ein Austauschgremium der Leitungspersonen (vgl. GKLL, 1997b). Überdies arbeitete der Kanton Aargau mit anderen Kantonen zusammen: Seit den 1980er-Jahren war er Mitträger des Heilpädagogischen Seminars Zürich⁶ und des Didaktischen Instituts⁷ in Solothurn. Zudem wurden im Rahmen der Nordwestschweizer Regionalkonferenz der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (NW EDK)⁸ Harmonisierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Ziele und Inhalte der LLB diskutiert und

5 Mit Ausnahme der Seminarlehrpersonen für Kindergartendidaktik/-methodik, textiles Werken und Hauswirtschaft, welche einen berufsbegleitenden Kurs der Nordwestschweizer Regionalkonferenz der EDK (Didaktisches Institut) absolvieren mussten, sowie der Praxislehrpersonen, von denen eine entsprechende Weiterbildung verlangt wurde.

6 Ausbildungsangebot für Lehrberufe im heilpädagogischen Bereich (AGS, Bd. 12, S. 537).

7 Regionales Angebot zur Ausbildung von Seminarlehrpersonen für die Handarbeits-, Hauswirtschafts- und Kindergärtnerinnenseminare.

8 Die NW EDK umfasste damals neben den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn auch die Kantone Bern, Freiburg und Luzern; heute gehören auch Zürich und Wallis dazu.

eine Arbeitsgemeinschaft für Lehrerinnen- und Lehrerfortbildung institutionalisiert (EDK, 1983; NW EDK, 2000).

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass im Kanton Aargau in den 1970er- respektive 1980er-Jahren grundlegende Reformen realisiert wurden, die bereits in Richtung der späteren Gesamtkonzeption LLB (GKLL) zielten. Weiter zeigt sich, dass die Verwaltung über grosses Gestaltungspotenzial im Bereich der LLB verfügte, zumal sie die wesentlichen politischen Entscheide zuhanden von Regierungsrat, Erziehungsrat und Kantonsparlament entwarf. Und bedingt durch die kantonalen Vorgaben waren die einzelnen LLB-Einrichtungen ähnlich organisiert, obwohl sie – aufgrund der unterschiedlichen Ausbildungsziele – relativ unabhängig voneinander funktionierten. Insgesamt war die Aargauer LLB-Politik vor 1990 klar kantonal ausgerichtet, auch wenn im Rahmen der NW EDK ein Austausch auf regionaler Ebene stattfand.

2 Initiierung umfassender Bildungsreformen und Realisierung weiterer Teilreformen (1990er-Jahre)

Zu Beginn der 1990er-Jahre wurden im Aargauer Bildungswesen umfassende Reformen initiiert: Im Rahmen der «Aargauer Schulgespräche»⁹ wurden unter anderem die Vielzahl von Lehrkategorien und deren hierarchische Abstufung problematisiert, die Notwendigkeit der Vernetzung und Koordination von Aus-, Fort- und Weiterbildung betont und eine akademische Ausbildung der Lehrpersonen gefordert (Erziehungsdepartement AG, 1991). Katalysierend wirkten auch die Debatten um die europäische Integration und der Beitritt zur Diplomanerkennungsvereinbarung (RSB RR AG, 1992, S. 74; GRP AG, 16. November 1993, Art. 271; vgl. auch den Beitrag von Lehmann und Criblez zu den Reformkontexten in diesem Band). Im Regierungsprogramm 1993–1997 kündigte die Exekutive Reformen im tertiären Bildungsbereich und die Schaffung von Fachhochschulen an, in die mittelfristig auch die LLB integriert werden sollte; und das Parlament forderte eine Gesamtkonzeption Lehrerinnen- und Lehrerbildung (GRP AG, 15. Januar 1991, Art. 1030, Art. 1034). Zur Erarbeitung dieser Gesamtkonzeption sowie zur Bewältigung der anstehenden Reformen im LLB-Bereich wurde in der Verwaltung schliesslich die Abteilung «Lehrer/innen- und Erwachsenenbildung» geschaffen (RSB RR AG, 1991, S. 76).

9 Hierbei handelte es sich um Tagungen zum Aargauer Schulwesen, in denen Lehrpersonen, Verwaltungsmitarbeitende sowie Schulbehörden miteinander ins Gespräch kommen sollten. Diese Gespräche mündeten in ein «Leitbild Schule Aargau», das einige allgemeine Aussagen zu den Zielen und Inhalten der LLB beinhaltete (GRP AG, 22. Oktober 1996, Art. 1917).

Die Diplomanerkennungsvereinbarung löste auf regionaler Ebene Harmonisierungsbestrebungen aus, von denen auch der Kanton Aargau betroffen war. Die NW EDK wollte etwa klären, «ob und wie es möglich ist, Reform und Koordination in der Lehrerbildung durch gemeinsame Anstrengungen zu realisieren» (RSB RR AG, 1991, S. 84). Als erster Schritt auf regionaler Ebene wurde die LLB ins «Regionale Schulabkommen» (RSA)¹⁰ integriert, wobei sich der Kanton Aargau im Hinblick auf die Integration der Lehrpersonenbildung vorläufig nicht daran beteiligte, da man die Resultate der Arbeiten an der GKLL abwarten wollte.¹¹ Dies wurde im Aargauer Parlament kritisch kommentiert und darauf hingewiesen, dass der Kanton Aargau auf ausserkantonale ausgebildete Lehrpersonen angewiesen sei (GRP AG, 4. Januar 1994, Art. 355; RR AG, 2000a). Zweitens lancierte die NW EDK 1993 das Projekt «LLB für die Sekundarstufe I», das in die Empfehlung mündete, «Ausbildungsgänge für eine Lehrkraft zu schaffen, die gleichzeitig an sämtlichen Schularten und Schulformen auf allen Leistungsniveaus (also auch im gymnasialen Bildungszweig) an der Sekundarstufe I eingesetzt werden kann» (NW EDK, 1995b, S. 169). Die Aargauer Regierung teilte dieses Anliegen im Sinne einer längerfristigen Option, vorderhand wollte sie aber an den typenspezifisch ausgebildeten Lehrkräften, vor allem für die Bezirksschule, sowie an den Fachlehrkräften für Handarbeit und Hauswirtschaft festhalten (GRP AG, 30. Mai 1995, Art. 1128). Unmittelbaren Reformdruck erzeugte schliesslich der Lehrpersonenmangel, dem man mit der Einführung von Ausbildungsgängen auf dem zweiten Bildungsweg sowie Wiedereinstiegskursen begegnete (GKLL, 1997d, S. 10). Im Bereich der Ausbildungen für textiles Werken und Hauswirtschaft führten zudem die Debatten um die Gleichberechtigung von Frau und Mann (gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit) sowie Rekrutierungsschwierigkeiten zu Reformen. Um die Attraktivität dieser Ausbildungsgänge zu erhöhen, ermöglichte man den Erwerb einer Unterrichtsberechtigung für ein weiteres Unterrichtsfach (wahlweise Werken, Englisch oder Italienisch) für die Real- und Sekundar-

10 Beim «Regionalen Schulabkommen» handelt es sich um eine Schulgeldvereinbarung, welche der administrativen Vereinfachung und Vereinheitlichung der finanziellen Abgeltungen für ausserkantonale Schülerinnen und Schüler diene.

11 Die Aargauer LLB wurde erst in der nächsten RSA-Revision im Jahr 2000 integriert, wobei sich der Kanton ebenfalls nur als Anbieterkanton positionierte, das heisst die Nutzung ausserkantonomer Angebote für seine Studierenden nicht vorsah (mit zwei Ausnahmen: Heilpädagogisches Seminar beziehungsweise Hochschule für Heilpädagogik in Zürich für die heilpädagogische Ausbildung und die Zuger Lehrerinnen- und Lehrerseminare für Studierende aus dem Freiamt). Die Regierung begründete dies damit, dass mit der geplanten Schaffung von pädagogischen Hochschulen die Mobilität der Studierenden künftig sowieso über die Fachhochschulvereinbarung (FHV) geregelt würde (vgl. Stillhart, 2005, S. 71 ff.; Dekret über den Beitritt des Kantons Aargau zum Regionalen Schulabkommen vom 3. Dezember 1974 [AGS, Bd. 9, S. 47]).

schulen. Ebenso wurden Ende der 1990er-Jahre, und damit noch vor Abschluss der Arbeiten an der GKLL, die drei Ausbildungsgänge am Kantonalen Seminar sowie deren Zulassungsbedingungen vereinheitlicht. Dabei verzichtete man auf die typenspezifischen Vorleistungen und setzte neu mindestens den Abschluss einer Diplommittelschule voraus. Damit wurde die LLB im Aargau vollständig tertiarisiert (RSB RR AG, 1993, S. 84; GKLL, 1997d, S. 11).

Die wohl weitreichendste Teilreform in dieser Phase war die Reform der Ausbildung für die Sekundar- und Realschulen, die sogenannte Sereal-Reform. Da die bisherige Ausbildung für Lehrkräfte der Sekundarstufe I «schief in der schweizerischen Bildungslandschaft» (GRP AG, 31. August 1993, Art. 161) lag und sich die Qualifikationen der Lehrpersonen für diese Stufe im Kanton Aargau beträchtlich unterschieden, wurde am Didaktikum ein neues Ausbildungsangebot für Sekundar- und Realschullehrpersonen geschaffen. Neu führte anstelle der viersemestrigen Ausbildung an der HPL mit anschliessender Zusatzqualifikation an der Lehramtsschule eine achtsemestrige Ausbildung zum Lehrdiplom für die Real- und Sekundarschulen. Zulassungsbedingung war die gymnasiale Matur. Absolventinnen des Kantonalen Seminars sowie Personen, welche das erste HPL-Studienjahr absolviert hatten, konnten direkt ins zweite Sereal-Studienjahr und Personen mit einem Primarlehrdiplom ins zweijährige Aufbaustudium einsteigen.

Im Rahmen der Vernehmlassung wünschten verschiedene Berufsorganisationen eine Ausbildungskonzeption für Fachgruppenlehrpersonen, die Regierung aber hielt an der Ausbildung von Generalistinnen und Generalisten für alle Fächer fest. Sie begründete dies damit, dass gemäss Schulgesetz der Unterricht an der Realschule von einer, derjenige an der Sekundarschule von zwei Hauptlehrpersonen erteilt werden müsse (RR AG, 1993). Auch im Parlament wurde die Sereal-Reform kritisch kommentiert: Zum einen wurde moniert, dass man Reformen beschliesse, bevor die Gesamtkonzeption LLB vorliege, zum anderen befürchtete man, dass die Reform zur Aufhebung der schultypenspezifischen Ausbildung und damit auch der bisherigen Dreigliederung der Sekundarstufe I führe (GRP AG, 31. August 1993, Art. 161 f.). Trotzdem gab das Parlament grünes Licht, und ein Planungsteam erarbeitete das Ausbildungskonzept. Dieses wurde 1995 von der Regierung genehmigt, sodass die Ausbildung im Schuljahr 1996/97 beginnen konnte (GRP AG, 30. Mai 1995, Art. 1129; GRP AG, 7. November 1995, Art. 1336). Bei der Planung wurden mit den Kantonen Basel-Landschaft und Solothurn¹² interessierte regionale Partner einbezogen, die das neue Ausbildungsangebot später auch nutzten (RSB RR AG, 1994, S. 92; RSB RR AG, 1996, S. 109).

12 Der Kanton Solothurn dehnte die Zusammenarbeit zudem auf das Kantonale Seminar Brugg aus, nachdem er 1999 das eigene Seminar für Textiles Werken geschlossen hatte (RSB RR AG, 1999, S. 58).

Die Sereal-Reform wirkte sich auf die Ausbildung an der HPL aus, denn diese wurde damit zur reinen Primarstufenausbildung. Entsprechend wurden die Ausbildungsinhalte auf die Primarstufe fokussiert und die berufspraktische Ausbildung gestärkt. Überdies liess man neu Personen mit Kindergarten- oder Fachlehrdiplom zur Ausbildung zu (GKLL, 1995e, S. 22).

Neben diesen Reformen waren Raumprobleme ein weiteres Thema auf der politischen Agenda. Die Platzprobleme an der HPL in Zofingen erledigten sich mit der Sereal-Reform, doch entstand dadurch am Didaktikum in Aarau Bedarf an zusätzlichen Räumen. Überdies meldete die Lehramtsschule schon seit längerem Raumbedarf an (Criblez et al., 2013). Als Lösung plante man deshalb eine räumliche Zusammenfassung der LLB. Im Sinne einer ersten, kurzfristigen Lösung beantragte die Regierung dem Parlament 1996 die Errichtung eines «kleinen» LLB-Zentrums in Aarau. In diesem sollten Teile des Didaktikums, der LSA und der Fortbildung sowie das Didaktische Zentrum untergebracht werden.¹³ Das Parlament willigte ein, machte aber zugleich deutlich, dass damit kein Präjudiz für die Verlegung der gesamten LLB nach Aarau geschaffen werden dürfe.¹⁴ Zudem wurde die Regierung erneut dafür gerügt, dass Teilreformen realisiert werden, bevor die Arbeiten an der Gesamtkonzeption abgeschlossen waren (GRP AG, 7. Mai 1996, Art. 1654).

Die vielen Teilreformen machten Ende der 1990er-Jahre Anpassungen der rechtlichen Grundlagen notwendig. Handelte es sich bei vielen Änderungen um den blossen rechtlichen Nachvollzug bereits geschaffener Sachverhalte, zielten andere auf substanzielle Veränderungen: Die Leitungsstrukturen der LLB-Einrichtungen wurden neu vom Regierungsrat (und nicht mehr vom Parlament) bestimmt. Als Sparmassnahme wurden zudem die Aufsichtskommissionen verkleinert und deren Präsidien nicht mehr dem Erziehungsdirektor zugesprochen (RR AG 1997c; GRP AG, 3. März 1998, Art. 475).

Insgesamt zeigt sich, dass die 1990er-Jahre im Zeichen eines Umbruchs standen, der durch eine Vielzahl externer und interner Faktoren induziert wurde: Im gesamten Bildungsbereich wurden umfassende Planungsprojekte initiiert. Für die LLB wurde eine Gesamtkonzeption gefordert. Und parallel dazu wurden – als Folge der gesamtschweizerischen Diplomanerkennungsbemühungen – auf re-

13 Parallel zur Schaffung des kleinen Lehrerbildungszentrums wurden die Arbeiten für die längerfristige Lösung (Zusammenschluss aller Lehrerinnen- und Lehrerbildungseinrichtungen) vorangetrieben. Unter anderem wurde im Rahmen der Planung des neuen Bahnhofs Aarau die Option eines «Kantonalen Lehrerbildungszentrums» im neuen Bahnhofgebäude geprüft. Diese Idee musste im Zuge der Fachhochschulentwicklung später wieder verworfen werden (RSB RR AG, 1997, S. 56; RR AG, 2000b).

14 Standortfragen waren im Kanton Aargau oft von regionalpolitischen Auseinandersetzungen begleitet, da alle Regionen des Kantons im Hinblick auf die Errichtung von Bildungseinrichtungen Standortvorteile reklamierten.

gionaler Ebene erste Harmonisierungsbestrebungen eingeleitet. Ohne die Ergebnisse der Arbeit an der Gesamtkonzeption abzuwarten, wurden Teilreformen realisiert: Auf der Ebene der Studiengänge wurde das Ausbildungsangebot um den zweiten Bildungsweg ergänzt und Fachlehrpersonen eine Erweiterung der Lehrbefähigung (Zusatzdiplom) ermöglicht. Ausserdem wurden durch die Anhebung der Zulassungsbedingungen am Kantonalen Seminar die letzten Ausbildungsgänge tertiarisiert, und mit der Reform der Sekundar- und Reallehrpersonenausbildung wurde ein erster Schritt in Richtung regionale beziehungsweise gesamtschweizerische Harmonisierung unternommen. Die Ausbildung der Sekundarlehrpersonen wurde aus der bisherigen Weiterbildungslogik gelöst und neu als eigenständige Grundausbildung konzipiert. Dadurch wurde die Berufshierarchie zwischen Bezirks-, Sekundar- und Realschullehrpersonen vermindert. Die Sereal-Reform sowie die Errichtung des kleinen LLB-Zentrums in Aarau können zudem als präjudizierend für die künftigen Entwicklungen verstanden werden – insbesondere in organisatorischer Hinsicht.

Auf der Ebene der Steuerung blieb die LLB-Politik trotz interkantonaler Zusammenarbeit nach wie vor kantonal ausgerichtet und stark von den Leitungsorganen der LLB-Einrichtungen, der Verwaltung sowie dem Erziehungs- und Regierungsrat geprägt. Die Quellen zeigen zudem, dass das Parlament seine Funktion der Oberaufsicht wahrnahm und aktiv versuchte, die LLB-Politik zu prägen.

3 Integrations- und Fusionsphase (1994–2004)

Das Projekt «Gesamtkonzeption der Lehrerinnen- und Lehrerbildung» (GKLL) wurde primär von der Verwaltung und den für die LLB-Einrichtungen Verantwortlichen erarbeitet. Als Hauptziele wurden die Schaffung einer zentralen Lehrerinnen- und Lehrerbildungsstätte sowie die Konkurrenzfähigkeit der Aargauer LLB im interkantonalen Vergleich formuliert. Die erste Projektphase dauerte von 1994 bis 1996 und bestand vor allem in der Erarbeitung von umfassenden Grundlagendokumenten (den sogenannten GKLL-Berichten), auf deren Basis in einer zweiten Projektphase Leitideen und Reformvorschläge entwickelt und in einem mehrstufigen Verfahren von verschiedenen Akteuren¹⁵ geprüft wurden. Im Schlussbericht, der im Herbst 1997 in eine breite Vernehmlassung ging, wurden im Wesentlichen folgende Reformvorschläge präsentiert:

15 Begleitkommission GKLL (bestehend aus Mitgliedern des Erziehungsrates, Vertretungen von Organisationen der Lehrerschaft, Eltern sowie Vertreterinnen und Vertretern der politischen Parteien), Konferenzen und Aufsichtskommissionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildungseinrichtungen, Experten, Erziehungsrat, Regierungsrat (vgl. GKLL, 1997d).

- Schaffung eines Gesamtsystems von Grundausbildung, Berufseinführung, Fort- und Weiterbildung sowie Modularisierung der Ausbildung;
- Aufhebung der bisherigen Monofachlehrkategorien und Integration der ehemaligen Monofachausbildungen in die stufenbezogene Grundausbildung;
- Zusammenführung der bisherigen LLB-Einrichtungen in einer pädagogischen Fachhochschule, welche mit den übrigen aargauischen Fachhochschulen vernetzt werden soll (GKLL, 1997e).

Hinsichtlich der Steuerung wurde als Prämisse die Umsetzung von New-Public-Management-Ansätzen (NPM), das heisst die Trennung von politischer, strategischer und operativer Steuerung, betont (vgl. den Beitrag von Lehmann und Criblez zu den Reformkontexten in diesem Band). Dementsprechend wurden keine Aussagen zu den Ausbildungsinhalten gemacht, sondern nur die Dauer sowie die Zulassungsbedingungen festgelegt. Als Standort für die neue Pädagogische Fachhochschule wurde Aarau vorgeschlagen (GKLL, 1997e, S. 4 f.).

Die Vernehmlassung ergab für die einzelnen Reformvorschläge unterschiedliche Einschätzungen: Die Nutzung von Synergien zwischen den bestehenden LLB-Einrichtungen, die Idee eines Gesamtsystems von Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie die Einrichtung einer zentralen Leitung wurden zustimmend kommentiert. Gleichzeitig waren die Zentralisierung und der Standort Aarau stark umstritten. Kontrovers wurde auch die Ansiedelung der gesamten LLB auf Hochschulstufe¹⁶ kommentiert, teilweise wurde eine «Verakademisierung» befürchtet (GKLL, 1998). Hinsichtlich der Zulassung hatte die Regierung zwei Varianten präsentiert: a) die Zulassung für alle Studiengänge über eine gymnasiale Matur oder Aufnahmeprüfung oder b) abweichend von dieser generellen Regelung die Zulassung zur Kindergarten- und Kindertagesausbildung auch via Diplommittelschulabschluss oder Berufsmatur. Im Rahmen der Vernehmlassung fanden beide Varianten Unterstützung, zudem wurde ein neues Alternativmodell vorgeschlagen: eine dreijährige spezifische Vorbereitung auf der Sekundarstufe II mit einem daran anschliessenden zweijährigen Studium auf Tertiärstufe (vgl. Fahrländer, 1998). Unterschiedlich beurteilt wurde auch die Ausbildungsverlängerung: Einerseits wurde bemängelt, dass sich die unterschiedliche Studiendauer, wie sie in der GKLL vorgesehen war, inhaltlich nicht begründen lasse und einer Harmonisierung der Studiengänge entgegenlaufe. Ebenso wurde befürchtet, dass die Verlängerung zu Mehrkosten führe. Die Integration der

16 Diese Kritik war zu diesem Zeitpunkt nicht neu, sondern war bereits mehrfach im Parlament geäussert worden. Die Regierung betonte aber stets, dass sie – gerade auch angesichts der gesamtschweizerischen Tendenzen – nicht beabsichtige, die LLB auf die Ebene nachmaturitärer Fachschulen zurückzustufen (GRP AG, 28. November 1995, Art. 1399; GRP AG, 23. April 1996, Art. 1631; GRP AG, 11. März 1997, Art. 2121).

Monofachausbildungen in die Grundausbildung dagegen fand Zustimmung (GKLL, 1998).

Parallel zu den Arbeiten an der GKLL wurde der Aufbau von Fachhochschulen vorangetrieben, obwohl sich im Parlament Gräben auftaten: Wollten die einen vor allem eine Fachhochschule (FH) im Bereich Technik und Wirtschaft realisieren, setzten sich die anderen (zusammen mit der Regierung) für die Schaffung von FH-Lösungen auch für andere Bereiche (namentlich die LLB) ein. Mit dem 1996 von der Regierung beantragten FH-Gesetz schuf man schliesslich eine Rechtsgrundlage, welche sowohl die Schaffung von Fachhochschulen in Bereichen, die der Bundeskompetenz unterliegen (Technik, Wirtschaft, Gestaltung), wie auch solchen im kantonalen Kompetenzbereich (Gesundheit, soziale Arbeit, Pädagogik) zuliess (GRP AG, 30. Mai 1995, Art. 1127; 7. November 1995, Art. 1342; 18. März 1997, Art. 2148; 27. Mai 1997, Art. 38; AGS, 1997, S. 273). Nachdem dieses FH-Gesetz im September 1997 auch vom Volk genehmigt worden war, erliess das Parlament die beiden praktisch gleich lautenden Dekrete über die Errichtung und Organisation der FH Technik, Wirtschaft, Gestaltung (Aargauer Fachhochschuldekret, AFHD I [AGS 1997, S. 285]) sowie der FH Gesundheit und Soziale Arbeit (AFHD II [AGS 1998, S. 82]), welche zu einem späteren Zeitpunkt um den Bereich Pädagogik ergänzt werden sollte. Damit teilte der Kanton Aargau seine Fachhochschulen entsprechend der geltenden Kompetenzordnung auf: Während die FH Technik, Wirtschaft und Gestaltung vom Bund mitgesteuert wurde, lag die FH Gesundheit und Soziale Arbeit vollständig in kantonomer Regelungskompetenz, auch nach einer Erweiterung um die LLB. Und trotzdem betonte die Regierung, dass mittelfristig die Zusammenführung der beiden Fachhochschulen zu einer einzigen denkbar wäre. Geführt wurden die beiden Fachhochschulen entsprechend den NPM-Prinzipien mittels Leistungsauftrag und Globalbudget. Oberstes Führungsorgan war je ein Fachhochschulrat, der im Rahmen der Leistungsvereinbarung autonom war. Damit veränderte sich die Tätigkeit des Kantonsparlaments, das sich nun weniger mit finanziellen Detailfragen, dafür stärker mit den Zielsetzungen der Fachhochschulen auseinandersetzen sollte (RR AG, 1997a/b).

Der Bundesrat anerkannte im März 1998 – «mit feiner, aber für den Aargau verletzender Nuancierung – die «Fachhochschule Nordwestschweiz, Aargau» (Hofmann, 2006, S. 50) und verlangte, dass die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt sowie Solothurn miteinander kooperieren. Infolgedessen einigten sich die vier Kantone auf eine minimale Zusammenarbeit und gründeten den Kooperationsrat Nordwestschweiz. Innerkantonal löste dieser Bundesentscheid eine Dynamik aus, die hinsichtlich der regionalen Zusammenarbeit einer radikalen Kehrtwendung gleichkam: Hatten das Aargauer Parlament und, etwas gemässigter, die Regierung bis anhin grossen Wert auf kantonale

Autonomie gelegt, beschloss die Regierung 1999 auf Anregung des Fachhochschulrates der FH Technik, Wirtschaft und Gestaltung, dass die beiden kantonalen Fachhochschulen fusioniert und die interkantonale Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz vertieft werden solle. Die anderen Nordwestschweizer Kantone reagierten unterschiedlich auf dieses Signal: Die beiden Basel lehnten eine engere Kooperation ab, Solothurn dagegen zeigte Verhandlungsbereitschaft. Deshalb konzentrierte man sich zunächst auf die Kooperation mit Solothurn. Da man im Hinblick auf die Verhandlungen kein Präjudiz schaffen wollte, wurde das Tempo bei der innerkantonalen Fusionsplanung gedrosselt. Im Sinne eines ersten Zwischenschrittes führte man dennoch die beiden Fachhochschulräte zusammen und berief Vertreter der Pädagogik in dieses Gremium, damit die bereits angedachte Integration der Pädagogik in die Fachhochschule von Beginn an mit berücksichtigt werden konnte (RR AG, 1999a, 1999b). Dieses Vorgehen fand die Zustimmung des Parlaments, obwohl kritische Stimmen forderten, dass die Pädagogik ausgeklammert beziehungsweise im Bereich Pädagogik separate interkantonale Lösungen angestrebt werden sollten (GRP AG, 2. November 1999, Art. 1515). Die Forderung nach einer interkantonalen pädagogischen Hochschule wurde zeitgleich in den Parlamenten der drei anderen Nordwestschweizer Kantone vorgebracht (GRP AG, 1. Juni 1999, Art. 1225), ohne dass dies direkte Folgen zeitigte. Die Aargauer Regierung erklärte, dass die LLB aufgrund ihres starken Bezugs zur Volksschule eine kantonale Aufgabe sei und dass sie zunächst die GKLL verabschieden wolle, da Verhandlungen mit anderen Kantonen erst möglich würden, wenn die eigene Position geklärt sei (GRP AG, 9. November 1999, Art. 1535).

Aufgrund der Dynamik in der Fachhochschulpolitik legte die Regierung dem Parlament den überarbeiteten Bericht zur GKLL erst im Mai 2000 vor (RR AG, 2000b). Ein weiterer Verzögerungsgrund waren die EDK-Anerkennungsreglemente, welche Anpassungen bei der Sekundarstufen-I-Ausbildung notwendig machten.¹⁷ Die Regierung schlug schliesslich eine stufenspezifische Fachgruppenausbildung anstelle der bisher favorisierten typenspezifischen Ausbildung für die Sekundarstufe I vor. Das Parlament nahm dies nur widerwillig zur Kenntnis und beschloss gegen den Willen der Regierung zusätzlich die Einführung eines Studiengangs, der zu einem kombinierten Diplom für die Sekundar-

17 An dieser Stelle zeigten sich deutliche Folgen der neuen interkantonalen Freizügigkeit für das Lehrpersonal: Mit der ursprünglich geplanten Ausbildungskonzeption hätte die Ausbildung der Bezirkslehrpersonen als Stufenausbildung für die Sekundarstufe I anerkannt werden müssen. Infolgedessen hätte diese Ausbildung im Kanton Aargau nur zum Unterricht an Bezirksschulen berechtigt, in anderen Kantonen jedoch zum Unterricht an allen Schultypen der Sekundarstufe I. Gleichzeitig wären aber Stufenlehrpersonen der Sekundarstufe I aus anderen Kantonen an die aargauische Bezirksschule wählbar gewesen.

stufen I und II führen sollte. Damit wurde letztlich die Realisierung folgender Studiengänge in der GKLL verankert:

- a) Kindergartenlehrperson (Ausbildungsdauer: drei Jahre),
- b) Primarlehrperson (drei Jahre),
- c) Lehrperson für die Sekundarstufe I (vier Jahre) und
- d) Doppeldiplom Sekundarstufe I und II (eineinhalb Jahre; nur berufsorientierte Ausbildung).

Hinsichtlich der Zulassungsbedingungen schlug die Regierung eine einheitliche Regelung vor, nämlich die gymnasiale Matur oder eine spezifische Aufnahmeprüfung. Wie schon in der Vernehmlassung gab dieser Vorschlag zu reden: Das Parlament ermöglichte bei der Kindergarten Ausbildung den alternativen Zugang über die dreijährige Diplommittelschule und legte für das Doppeldiplom Sekundarstufe I und II als fachwissenschaftliche Voraussetzung ein Hochschulstudium in zwei Schulfächern fest. Weiter beantragte die Regierung die Integration der LLB in die Fachhochschule Aargau (FHA) und verzichtete deshalb auf das Festlegen eines Standorts. Mit der Integration in die Fachhochschule wurde ein Paradigmawechsel in der Personalpolitik vollzogen: Die Personalverantwortung wurde von der Erziehungsdirektion auf die operative Ebene der Fachhochschule verschoben und die Dozierenden wurden zu Hochschulpersonal. Der Hochschullogik entsprechend wurde eine Kategorie «Mittelbau» geschaffen und unbefristet angestellte Dozierende sowie Personen mit einer «bedeutenden Forschungsfunktion» wurden zum Tragen des Professorentitels berechtigt (AGS 1998, S. 82; AGS 2001, S. 209).

Obwohl Personalfragen hinsichtlich der Integration in die Fachhochschule eine wichtige Rolle spielten, wurden sie im Parlament kaum thematisiert und es wurde stillschweigend beschlossen, dass die Regierung die Überführung der Anstellungen regeln sollte. Wesentlich mehr zu reden gaben Finanzfragen: Während die Regierung davon ausging, dass sich die Reform kostenneutral umsetzen lasse, zeigten sich Teile des Parlaments skeptischer und verlangten einen Zusatzbericht, in welchem die finanziellen Auswirkungen der GKLL detailliert aufgezeigt werden. Dieser Bericht lag im September 2001 vor, brachte aber kaum neue Erkenntnisse und konnte die Skepsis nicht aus dem Weg räumen (RR AG, 2000b, 2001; AGS 2001, S. 209; GRP AG, 12. Dezember 2000, Art. 2375; 19. Dezember 2000, Art. 2384; 20. November 2001, Art. 318).

De jure erfolgte die Integration der LLB in die FH per 1. August 2001. Damit wurde auch die damals zuständige Verwaltungsabteilung LLB/Erwachsenenbildung aufgehoben und die LLB der Stabstelle Hochschulen unterstellt. Die bisherigen Aufsichtskommissionen wurden obsolet (RR AG, 2000c; GRP AG, 27. Februar 2001, Art. 2480). Schon kurz nach der formalen Integration der LLB in die FHA beantragte die Regierung dem Parlament die Fusion der

beiden Aargauer Fachhochschulen und die Schaffung eines FH-Campus in Brugg-Windisch. Das Fusionsdekret (AGS 2002, S. 10) übernahm weitgehend die Bestimmungen der bisherigen FH-Dekrete. Die zentrale Änderung bestand darin, dass der Fachhochschulrat und nicht mehr das Parlament die Organisationsstruktur festlegen konnte. Ausserdem entschied das Parlament gegen den Willen der Regierung, dass das Fachhochschulratspräsidium nicht mehr dem Erziehungsdirektor zukommen solle. Damit konnte der Regierungsrat im Bereich der LLB nur noch die Studiengänge genehmigen und Leistungsaufträge erteilen (GRP AG, 4. Dezember 2001, Art. 341; 11. Dezember 2001, Art. 351 ff.; 18. Dezember 2001, Art. 363).

Sämtliche FH-Bereiche wurden im Laufe des Jahres 2002 zur Fachhochschule Aargau beziehungsweise zur Fachhochschule Aargau Nordwestschweiz zusammengeführt (RSB RR AG, 2002, S. 55). Für die Integration der Pädagogik hatte der Fachhochschulrat bereits 2001 eine Projektleitung eingesetzt, welche aus dem designierten Leiter des FHA-Departements Pädagogik sowie Leitungspersonen der bisherigen LLB-Einrichtungen bestand. Die Arbeiten wurden unter dem Projekttitel «Realisierung Fachhochschule Pädagogik» (RFP), durchgeführt (Projektleitung RFP, 2001a, 2001b, 2002). Als zuständiges Organ für die Genehmigung der Studiengänge präsentierte die Regierung – nach Beratung durch den Erziehungsrat – im April 2002 erste Beschlüsse. Diese orientierten sich an den Vorgaben der EDK-Anerkennungsreglemente sowie der GKLL. Ausnahme bildete einzig die Ausbildung für die Primarstufe, bei welcher die Regierung entgegen den Vorgaben der GKLL eine dreijährige Fächergruppenausbildung anstelle der Generalistenausbildung einführen wollte. Dies stiess im Parlament auf Widerstand (GRP AG, 30. April 2002, Art. 564). Im Sinne eines Kompromisses einigten sich die Regierung und die parlamentarische Kommission Erziehung-Bildung-Kultur letztlich auf die Formel «Generalist mit Spezialisierung» (RR AG, 2002, S. 7 ff.).

Mit der Einsetzung der Departementsleitung der Pädagogischen Hochschule (PH) per 1. Januar 2003 wechselte man von der Projekt- zur Umsetzungsphase. Die Rechtsgrundlagen für die Diplomstudiengänge Kindergartenstufe, Primarstufe und Sekundarstufe I wurden verabschiedet und der Regierungsrat reichte Ende August 2003 bei der EDK die Anerkennungsgesuche für diese Studiengänge ein (RR AG, 2005a). Die Realisierung der Doppeldiplomausbildung für die Sekundarstufen I und II stand noch aus, weshalb Mitglieder des Kantonsparlaments forderten, dass Bezirkslehrpersonen die fachbezogene Ausbildung an einer Universität absolvieren müssen. Als Kompromiss verständigte man sich darauf, die bisherige Bezirkslehrpersonenausbildung bis auf Weiteres weiterzuführen (GRP AG, 4. März 2003, Art. 1157). Ende 2003 beschloss der Fachhochschulrat dann die definitive innere Organisationsform der Pädagogi-

schen Hochschule der FHA (PH FHA). Sie sah fünf Institute¹⁸ vor; die hauptsächlichen Führungsfunktionen wurden auf zwei Ebenen verteilt. Damit hätte die PH FHA in die Konsolidierungsphase übertreten können, doch liessen die interkantonalen Entwicklungen dies nicht zu.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Zeit von Mitte der 1990er-Jahre bis 2003 durch einen doppelten Integrationsprozess gekennzeichnet ist: Erstens wurden alle LLB-Anstalten in einer einzigen Institution zusammengeführt. Und obwohl man zunächst noch die Schaffung einer eigenständigen pädagogischen Hochschule in der Nordwestschweiz beabsichtigt hatte, realisierte man vorerst nicht einen solchen interkantonalen Integrationsschritt, sondern einen kantonalen: die Integration der LLB in die neue Fachhochschule Aargau. Damit wählte der Kanton Aargau einen anderen Weg als die anderen Kantone, die sich – mit Ausnahme Genfs (vgl. den Beitrag von Imlig zu Genf in diesem Band) – für die Schaffung eigenständiger pädagogischer Hochschulen entschieden hatten. Diese Lösung kann unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass man im Kanton Aargau seit dem Scheitern der Hochschule für Bildungswissenschaften in den 1970er-Jahren¹⁹ gegenüber einer eigenständigen Hochschule im Bildungsbereich skeptisch eingestellt war und dass im Parlament vor allem die Realisierung einer Fachhochschule in den Bereichen Wirtschaft und Technik im Zentrum des Interesses gestanden hatte. Aufseiten der Verwaltung war zudem befürchtet worden, dass eine eigenständige pädagogische Hochschule nur geringe Realisierungschancen hätte.

Die Verabschiedung der GKLL kann als Paradigmawechsel in der aargauischen LLB-Politik gewertet werden: Hinsichtlich der Steuerung legte zwar wie bisher das Parlament die Rahmenbedingungen auf der politisch-strategischen Ebene fest, doch wurde die operative Verantwortung für die LLB von der Verwaltung gelöst und an den Fachhochschulrat delegiert. Dieser Wandel kam wohl auch deshalb zustande, weil sowohl bei der Erarbeitung der GKLL wie auch beim Projekt Realisierung der Fachhochschule Pädagogik (RFP) die Verantwortlichen der bisherigen LLB-Einrichtungen stark involviert waren und sich aktiv für mehr Autonomie der LLB einsetzten. Dass die LLB neu an einer Hochschule mit ent-

18 Dies waren das Institut Kindergartenstufe, das Institut Primarstufe, das Institut Sekundarstufe, das Institut Schule und Weiterbildung sowie das Institut Wissen und Vermittlung.

19 In den 1960er-Jahren hatte sich für den Kanton Aargau als grössten Nichtuniversitätskanton im Kontext der Bildungsexpansion die Frage nach der Gründung einer eigenen Hochschule gestellt. Die damaligen Projektarbeiten sahen unter anderem die Bildung einer auf Bildungswissenschaften spezialisierten Hochschule vor, die sich einerseits an Jungakademiker richtet, welche sich auf Bildungswissenschaften spezialisieren wollen, andererseits an Personen, die in der Bildungspraxis tätig sind. Nach mehrjährigen Planungsarbeiten wurde das Projekt Ende der 1970er-Jahre aus unterschiedlichen Gründen eingestellt (Criblez, Herren, 2006, S. 22 ff.; Metz, 2001b, S. 23).

sprechenden Autonomierechten angesiedelt wurde und nicht mehr direkt der kantonalen Steuerung unterstand, war für das Parlament gewöhnungsbedürftig: Mit Vorstössen²⁰ versuchte es mehrfach Einfluss zu nehmen. Vor allem die nach wie vor in der Regelungskompetenz der Regierung liegenden Entscheidungen hinsichtlich der Studiengänge wurden kritisch kommentiert und es wurden immer wieder Vorbehalte gegen die vom Regierungsrat beabsichtigte Form der Umsetzung geäussert. Dies veranlasste die Regierung dazu, die parlamentarische Fachkommission Erziehung-Bildung-Kultur (EBK) in diesem Prozess regelmässig zu informieren und in strittigen Fragen zu konsultieren.

Die Integration der LLB in die Fachhochschule führte überdies zu einem erweiterten Leistungsauftrag und es wurden neue, der Hochschulsituation entsprechende Personalfunktionen geschaffen. Die Studiengänge wurden reformiert: Die LLB wurde neu als Lernprozess verstanden, der die ganze berufliche Laufbahn begleitet. Man modularisierte die Studiengänge und gestaltete sie ECTS-konform, womit bereits der Grundstein für die spätere Bologna-Reform gelegt und die Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Studiengängen erhöht wurde. Ebenso stärkte man die berufspraktische Ausbildung, indem man in allen Studiengängen eine halbjährige Berufseinführungsphase einführte, was bei der Primarstufenausbildung nur mit einer Verlängerung der Ausbildungsdauer möglich war. Entgegen den ursprünglichen Absichten der Regierung liess das Parlament eine vollständige Angleichung der stufenspezifischen Zulassungsbedingungen sowie der typenspezifischen Ausbildung nicht zu.

Als einziger Kanton hatte sich der Kanton Aargau entschieden, alle Fachhochschulstudiengänge unter Einschluss der LLB in einer Fachhochschule zu integrieren. Anders als in anderen Kantonen und vor allem entgegen der eigentlichen Kompetenzordnung beeinflusste der Bund damit über die Regelung der Studiengänge auch die Aargauer LLB, weil sie in die Fachhochschule integriert war und nun denselben Normen unterlag wie die Studiengänge in Bundeskompetenz. Zeitlich parallel zu diesem Integrationsprozess vollzog der Kanton Aargau allerdings eine Kehrtwende hinsichtlich der interkantonalen Zusammenarbeit, indem er sich von der Idee einer interkantonalen Fachhochschule Nordwestschweiz, wie sie der Bund forderte, überzeugen liess.

20 Die Vorstösse betrafen etwa die Anzahl Leitungspositionen im FH-Bereich Pädagogik (GRP AG, 31. August 2004, Art. 2070; 11. Januar 2005, Art. 230; RR AG, 2005a), die Weiterbildungsangebote (GRP AG, 25. Mai 2004, Art. 1909; 2. November 2004, Art. 2176; 20. September 2005, Art. 248) sowie die Selektionskriterien (Eignungsprüfung) (GRP AG, 15. Juni 2004, Art. 1957; 2. November 2004, Art. 2179).

4 Interkantonale Fusion: Vom Kooperationsmodell zur FHNW (1999 bis dato)

Ende 1999 kündigten die Kantone Aargau und Solothurn in einer Absichtserklärung die Schaffung einer gemeinsamen Fachhochschule an, in die die Aargauer LLB, nicht aber diejenige des Kantons Solothurn integriert werden sollte (RR AG, RR SO, 1999). Da die Aargauer eine «echte» Fusion der beiden Fachhochschulen anstrebten, die Solothurner dagegen nur eine Verbundlösung mit einem gemeinsamen Fachhochschulrat wollten, und weil die beiden Basel nun doch Verhandlungsbereitschaft zeigten, sistierte man das bikantonale Projekt wieder. Dafür beschlossen die vier Nordwestschweizer Regierungen, eine gemeinsame, vierkantonale Fachhochschulstrategie zu entwickeln. Unter dem nachwirkenden Eindruck der Schwierigkeiten einer bikantonalen Fusion (des Technikums Muttenz mit der Höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschule [HWV] Basel) zögerten die beiden Basler Halbkantone jedoch zu diesem Zeitpunkt, eine weitergehende interkantonale Zusammenarbeit zu initiieren. Man erhoffte sich vom gemeinsamen Strategieprozess, eine Basis für eine spätere Fusion schaffen zu können (GRP AG, 11. Dezember 2001, Art. 347).

Der Strategiebildungsprozess wurde von einem Kooperationsrat geleitet, der 2002/03 unter Aargauer Vorsitz tagte. Dass der Aargau der Idee einer Fachhochschule Nordwestschweiz gegenüber sehr aufgeschlossen war, trug vermutlich dazu bei, dass die Regierungen schon im November 2002 ankündigten, man wolle die Schaffung einer gemeinsam getragenen Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) prüfen (RSB RR AG, 2002, S. 56). Damit begann ein langer Verhandlungsprozess zwischen den vier Kantonen. Die LLB war in diesem Prozess zunächst kein Thema, sondern wurde separat verhandelt: Die PH FHA und die PH Solothurn schlossen im Februar 2004 einen Kooperationsvertrag im Bereich Forschung und Entwicklung, und diese Zusammenarbeit wurde kurz darauf auf die Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit beider Basel (HPSA BB) ausgeweitet. Faktisch hielt man an den bisherigen Forschungsschwerpunkten fest und teilte im Falle von Überschneidungen bei einzelnen Schwerpunkten die Federführung einer PH zu; gleichzeitig betonte man aber die Kooperation zwischen den einzelnen Forschungsteams (Künzli, 2004, S. 17). Erst als die Konzeption des Staatsvertrages FHNW schon weit fortgeschritten war, entschied man sich, die Pädagogik zu integrieren, was faktisch zu einer «sanften Entkantonalisierung» (Künzli, 2006, S. 95) im Bereich der LLB führte.

Im März 2005 genehmigte das Aargauer Kantonsparlament den Staatsvertrag zur Schaffung einer FHNW (GRP AG, 8. März 2005, Art. 2403). Nach diesem Entscheid legte die Regierung dem Parlament einen Abschlussbericht zur Umsetzung der GKLL respektive zum Aufbau der Pädagogik als Fachbereich der

FHA vor und beantragte die Aufhebung der Dekrete der «alten» LLB-Institute (RR AG, 2005a; GRP AG, 20. September 2005, Art. 244, 248).

Per 1. Januar 2006 wurde die zentral geleitete und gemeinsam finanzierte FHNW ins Leben gerufen. Wie schon die ehemaligen Aargauer Fachhochschulen wird auch die FHNW mittels Leistungsauftrag und Globalbudget gesteuert. Ausgehandelt werden die beiden Elemente zwischen dem Fachhochschulrat und dem Regierungsausschuss, der aus den Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren der vier Kantone besteht. Beide Elemente müssen anschliessend durch die Regierungen und Parlamente der vier Vertragskantone genehmigt werden. Damit die Parlamente ihre Arbeit koordinieren können, wurde die Interparlamentarische Kommission (IPK) FHNW gegründet, in die jeder Kanton fünf Mitglieder wählt. Die politische Führung wird ergänzt durch strategische und operative Führungsorgane, welche jedoch in der Hochschule selbst angesiedelt sind: Für strategische Entscheide ist der Fachhochschulrat zuständig, er setzt auch die operativ tätige Fachhochschulleitung ein (vgl. RR AG, BL, BS, SO, 2004a, S. 11 ff.; 2004b, S. 12; RR AG, 2004, 2005b).

Der Fachbereich Pädagogik wurde von Beginn weg in die Führungs- und Organisationsstrukturen der FHNW eingegliedert. Für die LLB wurde eine gemeinsame Personalpolitik sowie eine Forschungs- und Weiterbildungsstrategie geplant (RR AG, 2005a). Im Bereich der Ausbildung sollten die kantonalen Standorte beibehalten werden, man orientierte den Aufbauprozess an den bereits vorhandenen Planungen und die bisherigen Studiengänge sollten – mit kleineren Anpassungen aufgrund der Bologna-Reform – bis 2008 weitergeführt werden.²¹ Der erste Leistungsauftrag für die Periode 2006–2008 schrieb aber vor, dass ab 2009 gemeinsame Studiengänge angeboten werden sollen:

- a) Bachelor (BA) Vorschul- und Primarstufe (Schulstufen –2 bis +2; Studiedauer: drei Jahre),
- b) Bachelor (BA) Primarstufe (+1 bis +6; drei Jahre),
- c) integrativer (mit durchgängiger Ausrichtung auf die Lehrpraxis) BA/MA-Studiengang Sekundarstufe I (+7 bis +9; viereinhalb Jahre),
- d) konsekutiver (mit universitärem Fachbachelor) MA-Studiengang Sekundarstufe I (+7 bis +9) sowie
- e) Diplomstudiengang Sekundarstufe II.

21 Faktisch bot die FHNW damit in ihren ersten Betriebsjahren im Kanton Aargau folgende Studiengänge an: BA Vorschulstufe, BA Primarstufe (erste bis fünfte Klasse), BA plus Sekundarstufe I sowie Diplomstudiengang Bezirkslehrperson. An den anderen Standorten wurden Studiengänge zur Vorschul- und Primarstufe (Basel-Landschaft, Solothurn; BA), Primarstufe (ab dritter Klasse; Basel-Landschaft, Solothurn; BA), Sekundarstufe I (Basel-Landschaft; BA plus), Sekundarstufe II (Basel-Landschaft; Diplom) sowie BA- und MA-Studiengänge im sonderpädagogischen Bereich (Institut Spezielle Pädagogik und Psychologie der Universität Basel) angeboten.

Abb. 4: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Nordwestschweiz um 2009

Tertiärstufe	6					Lehrpersonen für die Maturitätsschulen
	5					universitäres MA-Fachstudium
	4					
	3	BA für Lehrpersonen für die Vorschul- und die Primarstufe	BA für Lehrpersonen für die Primarstufe	BA/MA für Lehrpersonen für die Sekundarstufe I (ohne Schultypendifferenzierung)	MA für Lehrpersonen für die Sekundarstufe I (ohne Schultypendifferenzierung)	
	2				universitäres BA-Fachstudium	
	1					
Sekundarstufe II		Gymnasiale Maturität oder äquivalenter Mittelschulabschluss				

Ebenso sollten die Studiengänge des Instituts für Spezielle Pädagogik und Psychologie (bisher Teil der Universität Basel) integriert und in Kooperation mit der Universität Basel ein Masterstudiengang in Educational Sciences geschaffen werden. Das Doppeldiplom für Lehrpersonen der Sekundarstufen I und II, das im Kanton Aargau gefordert worden war, wurde damit hinfällig (RR AG/BL/BS/SO, 2005, 2007; Bildungsraum Nordwestschweiz, 2008a).

Die Fusion im Bereich Forschung und Entwicklung war bereits vorgespurt, weil die LLB-Einrichtungen der vier Kantone seit 2004 kooperierten. Doch reduzierte man die Forschungsschwerpunkte von neun auf fünf und eröffnete – neben dem Institut Forschung und Entwicklung – gemeinsam mit der Universität Basel das Forschungs- und Studienzentrum Pädagogik (FSP), an dem heute der MA-Studiengang Educational Sciences angeboten wird und in dem es künftig möglich sein soll, im Rahmen von Graduiertenkollegs den Dokortitel zu erwerben (FHNW, 2008, S. 19).

Das Aargauer Parlament erliess zudem im Juli 2007 ein neues Gesetz über die Hochschul- und Innovationsförderung (AGS, 2007, S. 358), mit dem das bisherige FH-Gesetz abgelöst wurde. Dieses neue Gesetz schafft die Voraussetzungen für ein auf alle Hochschultypen (namentlich auch PH) ausgerichtetes Engagement. Und auf der Grundlage dieses Gesetzes konnte in Kooperation zwischen der PH FHNW und der Universität Zürich das Zentrum für Demokratie (ZDA) errichtet werden, das sich unter anderem um Fragen der Ge-

schichtsdidaktik sowie der politischen Bildung kümmert (RR AG, 2006; GRP AG, 6. März 2007, Art. 974; 3. Juli 2007, Art. 1198; FHNW, 2007, S. 17).

In personalrechtlicher Hinsicht wurde auf das Jahr 2007 ein Gesamtarbeitsvertrag in Kraft gesetzt, durch welchen die Mitarbeitenden der bisherigen Fachhochschulen einander formell gleichgestellt wurden (FHNW, 2006, S. 9). Der Leistungsauftrag 2009–2011 hält für den Bereich Pädagogik fest, dass die Studiengangskonzeptionen mit den Ergebnissen und Vorgaben der Harmonisierungsprojekte Bildungsraum Nordwestschweiz und HarmoS abzustimmen seien (Bildungsraum Nordwestschweiz, 2008b). Diese Regionalisierungsbestrebungen werden zusätzlich unterstützt durch den Konzentrationsprozess hinsichtlich der FH-Standorte. Für den Kanton Aargau ergaben sich mit der Schaffung der FHNW diesbezüglich aber keine Änderungen, zumal man an der Idee des Campus Brugg-Windisch festhielt. Die Standortkonzentration erfolgte im Kanton Aargau im Herbst 2013 mit der Eröffnung des Campus Brugg-Windisch. Bis zu diesem Zeitpunkt verblieb die LLB im Kanton Aargau an den bisherigen Standorten (Aarau, Brugg und Zofingen). Einzig die Leitung der PH FHNW zog bereits auf Beginn des Studienjahres 2006/07 von Aarau nach Brugg (RR AG, 2007; GRP AG, 13. September 2005, Art. 2299).

Insgesamt zeigt sich für diese Phase, dass der Kanton Aargau in regionalpolitischer Hinsicht seit 1999 sehr viel eindeutiger als die andern drei Kantone der Nordwestschweiz signalisierte, dass er, dem Wunsch des Bundes entsprechend, eine Fachhochschule Nordwestschweiz realisieren wolle. Dies schien zunächst nicht möglich, weswegen man sich auf die Zusammenarbeit mit dem Kanton Solothurn konzentrierte. Erst gegen Ende 2002 kam die Idee einer vierkantonalen Fachhochschule einer Realisierung näher, was auf mehrere Faktoren zurückgeführt werden kann: Erstens übte der Bund im Rahmen der Akkreditierungsverfahren im Fachhochschulbereich zunehmenden Druck in Richtung Kooperation aus, zweitens schien eine Fusion aus ökonomischer Sicht sinnvoll und drittens dürften die personellen Wechsel an den Spitzen der Erziehungsdirektionen²² zu einer neuen Ausgangslage beigetragen haben.

Bei den Verhandlungen um eine FHNW war die LLB lange Zeit kein Thema. Zwar wurden parallel zur Schaffung der FH im Bereich Forschung und Entwicklung Kooperationen zwischen den kantonalen PH eingeleitet, doch wurde erst gegen Ende der Verhandlungen entschieden, dass man auch den Bereich Pädagogik fusionieren wolle. Damit war der Prozess der Entkantonalisierung oder Regionalisierung der LLB definitiv eingeleitet. Allerdings hatte die Pädagogik aufgrund ihrer engen Bindung zu den kantonalen Schulsystemen nach

22 2001 traten in den Kantonen Aargau und Basel-Stadt neue Erziehungsdirektoren ihr Amt an, 2003 im Kanton Basel-Landschaft und 2005 in Solothurn.

wie vor einen Sonderstatus im Rahmen der FHNW: Die dezentralen Standorte wurden zugesichert und die unterschiedlichen kantonalen Studiengänge bis 2009 fortgeführt. Erst auf das Studienjahr 2009/10 hin realisierte man gemeinsame Studiengänge. Damit ist die LLB in der Nordwestschweiz heute vollständig regionalisiert. Unter dem Label «Bildungsraum Nordwestschweiz» sollte zudem der restliche Bildungsbereich künftig stärker harmonisiert werden. Die FHNW ist als Hochschule im Rahmen von Leistungsauftrag und Globalbudget autonom. Beide müssen von den vier Regierungen und den vier Parlamenten genehmigt werden, was zur Einführung neuer interkantonalen Gremien führte (Regierungsausschuss, Interparlamentarische Kommission). Damit veränderte sich auch die Rolle der Parlamente respektive diejenige der einzelnen Kantone hinsichtlich der Steuerung der FHNW, zumal Globalbudget und Leistungsauftrag in den Kantonen selbst nicht verändert werden können. Sie müssen als Ganzes akzeptiert oder verworfen werden.

5 Fazit

Überblickt man den Aargauer Reformprozess seit 1990, so kann man einen dreifachen Integrationsprozess ausmachen. Die Forderung nach einer «Gesamtkonzeption Lehrerinnen- und Lehrerbildung», deren Erarbeitung fast ein Jahrzehnt dauerte, führte zunächst zur Zusammenführung der LLB innerhalb des Kantons Aargau, anschliessend zu deren Integration in die FHA und später in die interkantonale FHNW. Die Schaffung einer eigenständigen pädagogischen Hochschule wurde zwar im Laufe des Prozesses thematisiert, hatte faktisch aber nie eine Realisierungschance. Der gesamte Reformprozess erwies sich zudem als äusserst vielschichtig, zumal gleichzeitig mehrere grössere Bildungsreformen geplant und umgesetzt wurden (Leitbild Schule Aargau, Standortkonzept Kantonale Schulen, Fachhochschulentwicklung und Gesamtkonzeption LLB). Die Reformen im Bereich der LLB waren, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass, von diesen Reformen im Umfeld immer wieder betroffen – und vice versa. Die Komplexität wurde zusätzlich erhöht, weil in den kantonalen Planungen einerseits die Regionalpolitik innerhalb des Kantons Aargau (Standortfrage), andererseits die regionalen Entwicklungen in der Nordwestschweiz mitberücksichtigt werden mussten.

Der Reformprozess führte letztlich nicht nur zu einer Verzahnung der verschiedenen LLB-Einrichtungen und zur Integration in die FHNW, sondern insbesondere auch zur Anhebung sämtlicher Studiengänge auf Hochschulniveau, was mehrere Folgen hatte: Zum einen veränderte sich die Steuerung in diesem Politikbereich, weil den Fachhochschulen entsprechend der Hochschultradi-

tion, aber auch auf der Basis der neu eingeführten New-Public-Management-Modelle Autonomie und damit Handlungsspielraum zugesprochen wurde, der im Laufe des Reformprozesses stetig zunahm. Die LLB wurde also Schritt für Schritt aus der Linienorganisation der kantonalen Bildungsverwaltung und der rein kantonalen Steuerung gelöst. Dies bedeutet nicht, dass Regierung und Parlament die Kontrolle über die LLB vollständig abgaben, doch konzentrieren sie sich heute stärker auf strategische als auf operative Fragen. Die zahlreichen Vorstösse, mit denen Parlamentarierinnen und Parlamentarier in operativen Fragen der LLB Einfluss zu nehmen versuchen, weisen jedoch darauf hin, dass sich das Parlament mit der neuen «Steuerungslogik» schwertut.

Mit der Anhebung der LLB auf Hochschuleniveau mussten auch die Studiengänge angepasst werden. Man nutzte diese Gelegenheit, um die Hierarchie zwischen den Lehrpersonenkategorien zu verringern. Und schliesslich hatte der Reformprozess innerkantonal eine Standortkonzentration auf den Campus Brugg zur Folge. In der Nordwestschweiz werden die dezentralen Standorte jedoch beibehalten: Auch in Zukunft wird die LLB mit einem Standort in jedem Trägerkanton vertreten sein.

Die Analyse des Reformprozesses der LLB im Kanton Aargau zeigt, dass es sich nicht um einen revolutionsartigen Umbruch handelt, sondern um eine stetige Weiterentwicklung im Laufe der letzten zwanzig Jahre. Der Reformprozess kann als kontinuierlicher (System-)Vernetzungs-, Hochschulwerdungs- und Zentralisierungsprozess verstanden werden, der im Wesentlichen von Akteuren der Bildungsverwaltung und der LLB-Einrichtungen, später auch der Fachhochschule(n) vorangetrieben wurde.

Literatur und Quellen

Literatur

- Criblez, L., Herren, M. (2006). Hochschule, Fachschule oder Fachhochschule. Die aargauische Hochschulpolitik bis zur Fachhochschulgründung. In: R. Bortolani (Hg.), *Die Schule im Glashaus. Entstehung und Entwicklung der Fachhochschule Aargau Nordwestschweiz* (S. 18–45). Baden: hier + jetzt.
- Criblez, L., Imlig, F., Montanaro, I., Ruoss, Th., Völgyi, M. (2013). *Von der Aargauer Lebramtsschule zur Intensivweiterbildung 1973 bis 2013*. Baden: Fachhochschule Nordwestschweiz: Pädagogische Hochschule.
- Fahrländer, H. (1998). Freisinniger Gegenvorschlag. Eine pädagogische Berufsmaturität. In: *Aargauer Zeitung*, 28. März 1998, S. 17.
- Hofmann, A. (2006). Den grossen Schritt statt den kleinen Kompromiss gewagt. Die Aargauer Fachhochschulpolitik 1992–2005. In: R. Bortolani (Hg.), *Die Schule*

- im Glashaus. Entstehung und Entwicklung der Fachhochschule Aargau Nordwestschweiz* (S. 46–67). Baden: hier + jetzt.
- Künzli, R. (2004). Zusammenarbeit der Pädagogischen Hochschulen. *Schulblatt Aargau Solothurn*, (23), S. 7.
- Künzli, R. (2006). Chancen und Risiken der neuen Lehrerinnen- und Lehrerbildung. In: R. Bortolani (Hg.), *Die Schule im Glashaus. Entstehung und Entwicklung der Fachhochschule Aargau Nordwestschweiz* (S. 95–98). Baden: hier + jetzt.
- LSA [Lehramtsschule Aargau] (1998) (Hg.). *Im Wandel bestehen. 25 Jahre Lehramtsschule Aargau LSA*. Aarau: LSA.
- Metz, P. (2001a). Bildungspolitik und Lehrerbildung: historische Problemlagen und ihre Lösungen im Aargau. *Argovia. Jahresschrift der Historischen Gesellschaft des Kantons Aargau*, 113, 121–171.
- Metz, P. (2001b). *200 Jahre Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Aargau. Ein Überblick in Text und Bild*. Zofingen: Höhere Pädagogische Lehranstalt.
- Metz, P. (2006). Die Entwicklung zur Pädagogischen Hochschule. In: R. Bortolani (Hg.), *Die Schule im Glashaus. Entstehung und Entwicklung der Fachhochschule Aargau Nordwestschweiz* (S. 98–99). Baden: hier + jetzt.
- Stillhart, Th. (2005). *Regionale Bildungspolitik zwischen Autonomie und Kooperation*. Festschrift zum 40-jährigen Bestehen der Nordwestschweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz (NW EDK). Bern: Schulverlag blmv.

Quellen

Gesetze, Reglemente und Parlamentsquellen

AGS [Aargauische Gesetzessammlung].

- GKLL [Gesamtkonzeption Lehrerinnen- und Lehrerbildung Aargau] (1995a). Die Sicht der Lehr- und Fachpersonen für Kindergarten und Volksschule. Schlussbericht zur Eintretensdebatte. Teilbericht 2.1. September 1995. Aarau: Erziehungsdepartement des Kantons Aargau.
- GKLL (1995b). Rechtliche Regelungen der Wählbarkeiten und Lehrbewilligungen im Aargau. Teilbericht 1.1. November 1995. Aarau: Erziehungsdepartement des Kantons Aargau.
- GKLL (1995c). Struktur, Organisation und Umfang der Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Aargau. Teilbericht 1.2. November 1995. Aarau: Erziehungsdepartement des Kantons Aargau.
- GKLL (1995d). Kurzübersicht über die Grundausbildung der Lehrerinnen und Lehrer in der Schweiz. Teilbericht 1.3. November 1995. Aarau: Erziehungsdepartement des Kantons Aargau.
- GKLL (1995e). Reformen und Entwicklungstendenzen in der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Teilbericht 1.4. November 1995. Aarau: Erziehungsdepartement des Kantons Aargau.

- GKLL (1995f). Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung in den angrenzenden Ländern und die Entwicklungstendenzen in Europa. Teilbericht 1.5. November 1995. Aarau: Erziehungsdepartement des Kantons Aargau.
- GKLL (1995g). Die Aargauer Schulgespräche und weitere Projekte im Schulbereich, Hinweise auf die schweizerische Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Teilbericht 1.6. November 1995. Aarau: Erziehungsdepartement des Kantons Aargau.
- GKLL (1995h). Zusammenfassung der neueren EDK-Dossiers zum Thema Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Teilbericht 1.7. November 1995. Aarau: Erziehungsdepartement des Kantons Aargau.
- GKLL (1995i). Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung heute. Übersicht über Stand und Entwicklung. Teilbericht 1. Dezember 1995. Aarau: Erziehungsdepartement des Kantons Aargau.
- GKLL (1996a). Bausteine zu einem neuen Berufsverständnis der Lehrpersonen. Leitideen zum Berufsbild. Teilbericht 2. Januar 1996. Aarau: Erziehungsdepartement des Kantons Aargau.
- GKLL (1996b). Anregungen zu einer Neukonzeption. Aufgabe, Inhalte und Veranstaltungsformen. Teilbericht 3.1. Oktober 1996. Aarau: Erziehungsdepartement des Kantons Aargau.
- GKLL (1996c). Gliederung der Ausbildung und Qualifikation der Dozentinnen und Dozenten. Teilbericht 3.2. November 1996. Aarau: Erziehungsdepartement des Kantons Aargau.
- GKLL (1997a). Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Aargau. Anregungen zu einer Neukonzeption. Teilbericht 3. Januar 1997. Aarau: Erziehungsdepartement des Kantons Aargau.
- GKLL (1997b). Organisation der Pädagogischen Fachhochschule. Teilbericht 3.3. Februar 1997. Aarau: Erziehungsdepartement des Kantons Aargau.
- GKLL (1997c). Kooperation im Abteilungsteam. Bestandesaufnahme und Realisierungsmodelle. Teilbericht 2.2. Mai 1997. Aarau: Erziehungsdepartement des Kantons Aargau.
- GKLL (1997d). Gesamtkonzeption Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Schlussbericht der Projektleitung. August 1997. Aarau.
- GKLL (1997e). GKLL – Gesamtkonzeption Lehrerbildung. Vernehmlassungsfassung. Oktober 1997. Aarau: Erziehungsdepartement des Kantons Aargau.
- GKLL (1998). Auswertung der Vernehmlassung Bericht. Oktober 1998. Aarau: Erziehungsdepartement des Kantons Aargau.
- GRP AG [Grosser Rat des Kantons Aargau] (1990–2007). Wortprotokolle. Verfügbar seit 1999 unter: www.ag.ch/grossrat/abf_search.php?AbfPageId=GRW_GR_SITZ&AbfSearchNew=1 (recherchiert: 15. Juli 2016).
- RR AG [Regierungsrat des Kantons Aargau] (1993). Dekret über die Ausbildung von Lehrkräften für die Real- und Sekundarschule. Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 31. März 1993, Geschäft-Nr. 6317.
- RR AG (1997a). Fachhochschule Technik, Wirtschaft und Gestaltung. Dekret über die Errichtung und Organisation (Fachhochschuldekret I). Botschaft des

- Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 2. Juli 1997, Geschäft-Nr. 97.3572.
- RR AG (1997b). Aargauer Fachhochschule II (Gesundheit, Soziale Arbeit). Dekret über die Errichtung und Organisation (Fachhochschuldekret II). Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 29. Oktober 1997, Geschäft-Nr. 97.5505.
- RR AG (1997c). Änderung von sieben Dekreten über die Organisation der Lehrerbildung und des Besoldungsdekretes. Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 12. November 1997, Geschäft-Nr. 97.5744.
- RR AG (1999a). Ziele der kantonalen Fachhochschulpolitik. Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 28. April 1999, Geschäft-Nr. 99.132.
- RR AG (1999b). Änderungen der Fachhochschuldekrete. Änderung des Lehrbesoldungsdekretes I. Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 20. Oktober 1999, Geschäft-Nr. 99.335.
- RR AG (2000a). Regionales Schulabkommen (RSA 2000) der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Luzern, Solothurn und Zürich. Beitritt des Kantons Aargau. Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 17. Mai 2000, Geschäft-Nr. 00.188.
- RR AG (2000b). Gesamtkonzeption Lehrerbildung Aargau. Gesamtbericht gemäss Geschäftsverkehrsgesetz § 54. Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 31. Mai 2000, Geschäft-Nr. 00.203.
- RR AG (2000c). Dekret über die Errichtung und Organisation der Fachhochschule Gesundheit und Soziale Arbeit. Errichtung eines Direktionsbereichs Pädagogik. Verzicht auf eine eigenständige Weiterführung des Direktionsbereichs Gesundheit. Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 20. Dezember 2000, Geschäft-Nr. 00.434.
- RR AG (2001). Gesamtkonzeption Lehrerbildung Aargau (GKLL); finanzielle Auswirkungen. Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 19. September 2001, Geschäft-Nr. 01.277.
- RR AG (2004). Staatsvertrag über die Errichtung und Führung der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) vom 27. Oktober 2004; Höherverschuldungskompetenz zum Ausgleich der Deckungslücke der Aargauischen Pensionskasse für die Versicherten der FH Aargau. Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 27. Oktober 2004, Geschäft-Nr. 04.294.
- RR AG (2005a). Umsetzung der Gesamtkonzeption Lehrerinnen- und Lehrerbildung (GKLL) und zur Aufhebung der Dekrete der ehemaligen Lehrerbildungsanstalten. Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 11. Mai 2005, Geschäft-Nr. 05.131.
- RR AG (2005b). Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW); Leistungsauftrag 2006–2008; Verpflichtungskredit für den Kantonsbeitrag 2006–2008. Botschaft

- des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 22. Juni 2005, Geschäft-Nr. 05.161.
- RR AG (2006). Gesetz über die Hochschul- und Innovationsförderung (Hochschul- und Innovationsförderungsgesetz, HIG). Bericht und Entwurf zur 1. Beratung. Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 20. Dezember 2006, Geschäft-Nr. 06.272.
- RR AG (2007). Fachhochschulcampus Brugg-Windisch; Miete von Räumlichkeiten; Kleinkredit; Bewilligung. Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 24. Januar 2007, Geschäft-Nr. 07.19.
- RR AG, RR SO [Regierungsräte des Kantons Aargau und des Kantons Solothurn] (1999). Grundsätze der Fachhochschulzusammenarbeit zwischen den Kantonen Aargau und Solothurn. Gemeinsame Absichtserklärung des Regierungsrates des Kantons Aargau und des Regierungsrates des Kantons Solothurn zuhanden der Vernehmlassung. 7./8. Dezember 1999. Aarau/Solothurn.
- RR AG, BL, BS, SO [Regierungsräte der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn] (2004a). Errichtung und Führung der Fachhochschule Nordwestschweiz. Bericht zum Staatsvertrag vom 27. Oktober 2004.
- RR AG, BL, BS, SO (2004b). Detailerläuterungen zum Staatsvertrag vom 27. Oktober 2004.
- RR AG, BL, BS, SO (2005). Errichtung und Führung der Fachhochschule Nordwestschweiz. Bericht zum Leistungsauftrag 2006–2008.
- RR AG, BL, BS, SO (2007). Fachhochschule Nordwestschweiz. Kommentar zur Berichterstattung der FHNW vom 10. April 2007.

Weitere Quellen

- Bildungsraum Nordwestschweiz (2008a). Fachhochschule Nordwestschweiz. Kurzkommunikation zur Berichterstattung der FHNW vom 29. April 2008.
- Bildungsraum Nordwestschweiz (2008b). Fachhochschule Nordwestschweiz. Bericht zum Leistungsauftrag 2009–2011.
- Didaktikum (1995). Die Ausbildung von Lehrkräften für die Sekundar- und Realschule im Kanton Aargau. Bericht der Planungsgruppe. Kurzfassung. Januar 1995. Aarau: Didaktikum.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren] (1983). Jahresbericht 1982/1983. Genf: CESDOC.
- Erziehungsdepartement des Kantons Aargau [ED AG] (1991). Schlussbericht zum Aargauer Schulgespräch am 16. Mai 1991 in Zofingen. Aarau: Erziehungsdepartement.
- FHNW [Fachhochschule Nordwestschweiz] (2006). Jahresbericht 2006. Brugg: FHNW.
- FHNW (2007–2009). Jahresbericht. Brugg: FHNW.
- NW EDK [Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz] (1995a). Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der NW EDK. Bestandsaufnahme der bisherigen und Pläne für die künftige Grundausbildung der Lehrkräfte für den

- Kindergarten, die Primarschule und die Sekundarstufen I und II sowie Empfehlungen der Arbeitsgruppe für die Ausbildung einer polyvalent einsetzbaren Fachgruppenlehrkraft an der Sekundarstufe I. Aarau: NW EDK.
- NW EDK (1995b). Fachgruppenlehrerinnen und -lehrer für die Sekundarstufe I. Profil und Ausbildungsgang von Lehrkräften, die an allen Schularten und Schulformen der Sekundarstufe I unterrichten können. Ergebnisse einer Konferenz mit Vertreterinnen und Vertretern aus den Kantonen der NW EDK. Aarau: NW EDK.
- NW EDK (2000). Das Didaktische Institut der NW EDK. Stationen einer lernenden Organisation. Aarau/Bern: NW EDK.
- Projektleitung RFP (Hg.) (2001a). En route. Bulletin Nr. 2. August 2001. Aarau: FHA Pädagogik.
- Projektleitung RFP (Hg.) (2001b). En route. Bulletin Nr. 3. Dezember 2001. Aarau: FHA Pädagogik.
- Projektleitung RFP (Hg.) (2002). En route. Bulletin Nr. 4. März 2002. Aarau: FHA Pädagogik.
- RSB RR AG [Rechenschaftsberichte des Regierungsrates über die Staatsverwaltung des Kantons Aargau] (1990–2008). Aarau [RSB RR AG, Jahr, Seitenzahl].

Von einer verwaltungszentrierten zu einer autonomen Gesamtkonzeption

Lehrerbildungspolitik im Kanton Bern

REGULA WENIGER

Die Reform der Berner Lehrerinnen- und Lehrerbildung (LLB) wurde im interkantonalen Vergleich sehr früh, bereits 1978, angestossen. Sie dauerte insgesamt 27 Jahre und orientierte sich erst nach 1998 an ausserkantonalen Entwicklungen. Hauptanliegen waren die Tertiarisierung der seminaristischen Ausbildungen und die Vereinheitlichung aller Studiengänge in einer Gesamtkonzeption. 1995 entschied sich der Grosse Rat, die Gesamtkonzeption als Angliederung der dezentralen LLB-Institutionen an die Universität zu realisieren. Die Umsetzung verursachte Folgeprobleme. Sowohl die Reform als auch die Steuerung der LLB erfolgten zunächst stark verwaltungszentriert. Die zunehmende Unzufriedenheit in den Institutionen der LLB mit dieser Reformpraxis führte dazu, dass das Kantonsparlament die Angliederung an die Universität verwarf und sich 2002 für die Schaffung einer autonomen pädagogischen Hochschule entschied. Dadurch wurde die ursprünglich geplante Gesamtkonzeption auf eine gemeinsame Berufsausbildung reduziert. Die fachwissenschaftliche Ausbildung sollte weiterhin getrennt erfolgen. Gleichzeitig passte sich die Berner LLB den Vorgaben der interkantonalen LLB-Politik an und öffnete sich gegenüber dem Hochschulraum Schweiz.

1 Ausgangskonstellation: Eine Gesamtkonzeption für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung

Die LLB des Kantons Bern bestand bis zur Reform aus zwei Teilen: Die Ausbildung des Lehrpersonals für die Kindergarten- und Primarstufe sowie der Fachlehrpersonen der Volksschule fand an Seminaren statt. Das Lehrpersonal für die Sekundarstufen I und II wurde an der Universität ausgebildet.

Abb. 5: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Bern um 1990

	5					Lehrpersonen für die Maturitätsschulen	
	4					Lehrpersonen für die Sekundarstufe I, erweiterte Ansprüche	Fachstudium an der Universität (Lizentiat)
	3						
	2						
	1						
				Maturitätsgebundenes Modell			
Sekundarstufe II	5		Lehrpersonen für die Primarstufe und die Sekundarstufe I, Grundansprüche	Gymnasiale Maturität oder äquivalenter Mittelschulabschluss			Fachlehrpersonen für Handarbeit und Hauswirtschaft
	4						
	3	Lehrpersonen für den Kindergarten					
	2						
	1						

Die Seminarlandschaft des Kantons Bern zeichnete sich einerseits durch ihre dezentrale Organisation,¹ andererseits dadurch aus, dass neben einer Vielzahl von staatlichen auch zwei private Seminare (Neue Mittelschule Bern [NMS] und Muristalden) existierten. Die Seminare bildeten in der Regel mehr als eine Lehrkategorie aus, boten teilweise auch eine Diplommittelschulausbildung (DMS) an und waren zum Teil mit gymnasialen Standorten verbunden. Die seminaristische Grundausbildung für Primarlehrpersonen dauerte fünf Jahre und setzte den Abschluss der obligatorischen Schulpflicht voraus. Primarlehrpersonen erlangten mit dem Diplom eine integrale Unterrichtsberechtigung für das erste bis sechste Schuljahr *und* die Primaroberstufe (Klassen mit Grundansprüchen der Sekundarstufe I).

Anders als in anderen Kantonen wurde die seminaristische LLB nicht ausschliesslich kantonal finanziert, sondern die Wohnsitzgemeinden der Seminaristinnen und Seminaristen wurden zur Mitfinanzierung der Ausbildung verpflichtet. Die Steuerung und Führung der Seminare oblag jedoch ausschliesslich dem Kanton, das heisst dem Parlament, der Regierung und der Bildungsverwaltung. Sowohl die Seminarlehrerinnen und Seminarlehrer als auch

¹ Die starke Dezentralisierung ist insbesondere auf die Seminarneugründungen während der Phase der Bildungsexpansion der 1960er- und frühen 1970er-Jahre zurückzuführen. Namentlich wurden in dieser Phase folgende Seminare geschaffen: Langenthal (1962), Biel (1963) und Spiez (1972) (Criblez, 2002; Kübler, Albisser, 1999).

die Aufsichtsbehörden (sprachregionale Seminarkommissionen)² wurden vom Regierungsrat gewählt. Auch die beiden privaten Seminare unterstanden staatlicher Aufsicht und wurden vom Kanton finanziell unterstützt.

Die Studiengänge für die Lehrpersonen der Sekundarstufen I und II waren in die Universität Bern³ integriert: Der Studiengang für Lehrpersonen der Sekundarstufe I⁴ fand am interdisziplinär ausgerichteten «Sekundarlehramt» statt, welches mit eigenem Budget ausgestattet war, jedoch von einer staatlichen Aufsichts- sowie Prüfungskommission kontrolliert wurde (vgl. GS BE 1980/7, Art. 6). In Studiengängen von acht Semestern wurden Sekundarlehrpersonen in den klassischen Profilen phil. I und phil. II ausgebildet. Der Studiengang für Lehrpersonen der Sekundarstufe II fand am sogenannten höheren Lehramt, einem formal selbständigen Teil des Pädagogischen Seminars, statt (vgl. GS BE 1977/230, Art. 43). Eine von der Erziehungsdirektion gewählte Kommission übernahm die staatliche Aufsicht. Das höhere Lehramt wurde von den Lehramtskandidaten konsekutiv, das heisst im Anschluss an eine fachwissenschaftliche Ausbildung in den Gymnasialfächern, absolviert. Die gesamte Ausbildung dauerte in der Regel zwölf Semester. Forschung gehörte nicht zum Auftrag des Lehrpersonals der beiden Studiengänge.⁵

Die Steuerung der Lehrpersonenfort- und -weiterbildung war grösstenteils Aufgabe der Bildungsverwaltung, wobei das Angebot von verschiedenen Trägern organisiert wurde. Insbesondere die fachwissenschaftliche Weiterbildung erfolgte unter Einbezug wissenschaftlicher Forschung und in Zusammenarbeit mit der Universität Bern (vgl. GS BE 1970/252, Art. 9).

Die starke Fragmentierung, welche die Situation im Kanton Bern um 1990 noch kennzeichnete, wurde schon Ende der 1970er-Jahre kritisch beurteilt. Angestossen durch die «Beschlüsse und Empfehlungen der EDK zur Lehrerbildung von Morgen» (EDK, 1978; vgl. auch den Beitrag von Lehmann zur EDK in diesem Band) wurde bereits 1978 im Grossen Rat die vollständige Tertiarisierung der Berner LLB gefordert und in diesem Zusammenhang die Entwicklung einer Gesamtkonzeption und damit verbunden die Formulierung eines Gesetzes ver-

2 Die Kommissionen bestanden aus neun bis fünfzehn Mitgliedern, welche unter Berücksichtigung der Einzugsgebiete der Seminare eingesetzt wurden (vgl. GS BE 1966/97, Art. 5).

3 Die Studiengänge waren nach Sprachen getrennt. Im Folgenden wird nur die Entwicklung der deutschsprachigen Studiengänge dargestellt. Die französischsprachige Ausbildung am Centre de formation du Brevet secondaire (BES) der Universität Bern wird in der Darstellung nicht berücksichtigt.

4 Zur Gründungsgeschichte des Sekundarlehramts an der Universität siehe Messerli (2002); zur Gymnasiallehrausbildung Criblez, Späni (2002).

5 1993 wurde die Forschungsstelle für Schulpädagogik und Fachdidaktik gegründet, welche das Sekundarlehramt von einer reinen Ausbildungsstätte zu einer Institution wandelte, die Forschung und Ausbildung unter einem Dach vereinigte (vgl. Hascher, Wepf, 2004, S. 179).

langt, das die Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen aller Schulstufen und -typen umfassen sollte. Dieses Vorhaben wurde jedoch mehr als ein Jahrzehnt aufgeschoben, da der Grosse Rat zunächst die Bildungsgesetzgebung einer Gesamtrevision unterziehen wollte (vgl. Thomet, 1988, S. 9). Erst nach einem Wechsel in der politischen Zusammensetzung der Berner Regierung konnte die Arbeit an der Gesamtkonzeption LLB unter der Ägide von Regierungsrätin Leni Robert (Freie Liste, 1986–1990) vorangetrieben werden.⁶ Im August 1990 verabschiedete der Grosse Rat die «Grundsätze zur Gesamtkonzeption der Lehrerbildung», welche die Grundlage für das spätere LLB-Gesetz bildeten. Damit war die Integration aller Studiengänge, der Berufseinführung und der Fortbildung in einer Gesamtkonzeption beschlossen. Legitimiert wurde diese Vereinheitlichung damit, dass sich die Ausbildungsinstitutionen seit den 1960er-Jahren gesondert entwickelt hatten. Die Berner LLB bestand aus voneinander unabhängigen Ausbildungsinstitutionen, welche durch eine Vielzahl von Dekreten und Verordnungen geregelt und nur minimal koordiniert wurden. Zwar standen alle unter staatlicher Aufsicht, doch zeigten sich durchaus grosse Differenzen zwischen der universitären und der seminaristischen Ausbildung. Im Bereich der Ausbildung von Volksschullehrpersonen beanspruchte die Regierung mehr Steuerungsmacht als im Bereich der Ausbildung der Lehrpersonen für die Sekundarstufe II. Dies galt sowohl für die strategische Steuerung, die Aufsicht, die Ausgestaltung der Studiengänge als auch für Personalfragen. Die Kommission Gesamtkonzeption LLB bemängelte in ihrem Schlussbericht zur Ausarbeitung der Gesamtkonzeption denn auch «das Fehlen eines Zusammenwirkens des Gesamtgefüges» und das starke Prestige- und Lohngefälle zwischen den seminaristischen und den universitären Ausbildungsgängen (vgl. Thomet, 1988, S. 23). Auf Verwaltungsebene wurde die Integration der LLB bereits 1989 mit der Zusammenführung der an der LLB beteiligten Stellen zum Amt für Lehrerinnen-, Lehrer- und Erwachsenenbildung (ALLEB) eingeleitet. Reformplanung und -umsetzung wurden dem ALLEB übertragen.

2 Das Gesetz von 1995: Angliederung an die Universität

Nach der Verabschiedung der Gesamtkonzeption LLB dauerte es weitere vier Jahre bis zur Verabschiedung des LLB-Gesetzes durch den Grossen Rat. Mit dem Gesetz wurde festgelegt, dass die deutschsprachige LLB künftig an

6 Die Enthüllung einer Finanzaffäre in der Berner Regierung führte dazu, dass 1986 bei den Regierungsratswahlen überraschend eine Vertreterin und ein Vertreter der Freien Liste in die Regierung gewählt wurden (vgl. Junker, 1996, S. 129 ff.); die Vertreterin übernahm die Erziehungsdirektion.

dezentralen Instituten stattfinden soll, die organisatorisch der Universität Bern angegliedert sind.⁷ Für diese Lösung wurden drei Begründungen aufgeführt: Erstens sei sie der wichtigste Schritt zu einer kostenneutralen Reform, denn neben der Universität zusätzlich eine PH zu führen, sei zu teuer. Zweitens würden die dezentralen Ausbildungsinstitute Praxisnähe gewährleisten und die teilweise befürchtete Akademisierung der LLB verhindern (vgl. Erziehungsdirektion BE, 1994b, S. 8) und drittens ermögliche die Angliederung, dass man von den Erfahrungen der Universität in der Forschung profitieren könne (vgl. TB BE, 9. Mai 1995, S. 56).

Mit der Verabschiedung des LLB-Gesetzes wurde die Zahl der Institute für die Primar- und Kindergartenbildung reduziert. Übernommen wurde ein Teil der staatlichen Institute, als privater Anbieter blieb nur noch die Neue Mittelschule (NMS) in der LLB tätig.⁸ Alle übrigen Seminare und Seminarklassen wurden in Mittelschulen überführt. Für die Studiengänge für Lehrpersonen der Sekundarstufen I und II sowie für die Fortbildung sah das Gesetz eine Überführung in separate Institute vor.⁹

Eine wesentliche Neuerung des Gesetzes betraf die Gliederung der vier stufenbezogenen Studiengänge für Lehrpersonen der Volksschule: Angeboten wurde je ein Studiengang für Lehrpersonen mit einer Unterrichtsberechtigung vom Kindergarten bis zum zweiten Schuljahr,¹⁰ vom dritten bis zum sechsten Schuljahr, vom ersten bis zum sechsten Schuljahr und ein weiterer für Lehrpersonen der gesamten Sekundarstufe I. Als Ausbildungsdauer für die Kindergarten- und Primarlehrpersonenausbildung wurde im Gesetz eine Minstdauer von zwei Jahren angegeben (vgl. BAG BE 96-5, Art. 15), ob-

7 Im Gegensatz zur Lösung für den deutschsprachigen Kantonsteil wurde für die französischsprachige LLB in gemeinsamer Trägerschaft mit den Kantonen Neuenburg und Jura eine pädagogische Hochschule (HEP BEJUNE) eingerichtet.

8 Am 3. April 2000 wurde mit einer Motion die vollständige Verstaatlichung der LLB gefordert. Während die Regierung diesen Vorstoss begrüßte, weil sie sich davon die Lösung organisatorischer Probleme erhoffte, war die Mehrheit des Parlaments empört und warf der Regierung Verstoß gegen Treu und Glauben vor. Es sei nun zu spät, die NMS aus der LLB auszuschließen, da sie ihren Studiengang bereits geplant habe und dabei sei, das Personal anzustellen (TB BE, 3. April 2000, S. 86).

9 In der Vernehmlassung zum Lehrerinnen- und Lehrerbildungsgesetz wurde klar, dass die Vertreter der Sekundarstufen I und II gegen eine Angliederung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung an die Universität waren, da die Angliederung für sie ein Rückschritt gegenüber der bisherigen Integration bedeutete. Die Universität vertrat allerdings keine einheitliche Meinung zur Angliederung (vgl. Erziehungsdirektion BE, 1994a, S. A11).

10 Hinter der Aufteilung der Studiengänge für Kindergarten- und Primarlehrpersonen stand die Idee, flächendeckend die Grundstufe einzuführen, also die beiden Kindergartenjahre und die beiden ersten Primarschuljahre zu einer neuen Schulstufe zusammenzuführen (vgl. dazu den Beitrag von Criblez und Lehmann zu den Reformkontexten in diesem Band).

wohl die Diskussionen um die gesamtschweizerische Diplomanerkennung schon zu diesem Zeitpunkt erahnen liessen, dass sich die internationale Norm «bac + 3» auch für die Schweiz durchsetzen würde. Nichtsdestotrotz hielt der Grosse Rat an der kürzeren und damit kostengünstigeren Ausbildungsvariante fest und hoffte, dass sich die Berner Regierung bei der EDK für eine kürzere Studiendauer einsetzen würde, was faktisch unterblieb. Unbestritten war die zunehmende Bedeutung der Forschung in der LLB. Sie sei hinsichtlich der internationalen und schweizerischen Entwicklungen von grosser Bedeutung (vgl. BAG BE 96-5, Art. 15).

Im Hinblick auf die Steuerung verzichtete man bewusst auf die Integration der LLB ins Universitätsgesetz und schuf ein eigenständiges LLB-Gesetz. Dies wurde damit legitimiert, dass der Kanton dadurch sein Aufsichtsrecht und seine Steuerungsmöglichkeiten behalten könne. Die Aufsicht wurde neu Kommissionen zugewiesen, die jeweils für ein Institut zuständig sein sollten.¹¹ Organisatorisch erhielten die der Universität angegliederten Ausbildungsinstitutionen ein gemeinsames, koordinierendes Organ, die Kantonale Konferenz der LLB, welche sich aufgrund ihrer Struktur und ihrer geringen Entscheidungskompetenzen jedoch als handlungsunfähig erweisen sollte.

Das Personal wurde durch das LLB-Gesetz der kantonalen Personalgesetzgebung unterstellt, was im Vergleich zur Universität höhere Pensen und tiefere Löhne ermöglichte (vgl. Erziehungsdirektion, 1994b, S. 7). Entsprechend den Anforderungen einer tertiären Ausbildung wurden neu die Personalkategorien Assistierende und Dozierende eingeführt. Das Personal der bisherigen LLB sollte, obwohl es für die Lehre auf tertiärem Niveau nicht qualifiziert war, mehrheitlich überführt werden. Die Überführungsvoraussetzungen und mögliche Folgeprobleme wurden jedoch nicht im Gesetz, sondern sollten per Verordnung geregelt werden.

Obwohl die LLB ein eigenes Gesetz hatte und unvollständig in die Universität integriert war, wollte der Kanton die Mitsprache der Kantonalen Konferenz der LLB in der Universität gewährleisten und regelte sie dazu im Universitätsgesetz (BAG 97-66). Im LLB-Gesetz (BAG BE 96-5) dagegen wurde die Zusammenarbeit zwischen Universität und LLB insgesamt geregelt (Erziehungsdirektion, 1994b, S. 7 f.). Mit der institutionellen Angliederung an die Universität konnte die LLB praxisnah in der bisherigen Infrastruktur belassen und gleichzeitig konnten der Hochschulstatus und die Nähe zur universitären Forschung gewährleistet werden. Diese Lösung schien kostenneutral und politisch durchsetzbar. Eine vollständige Integration in die Universität stand denn auch nie zur Debatte. Faktisch bedeutete die Angliederung nichts anderes, als dass die

11 Dies war bereits seit dem Lehreranstellungsgesetz 1993 der Fall (GS BE 1993/123).

Kantonale Konferenz sich ausschliesslich in universitäre Angelegenheiten einbringen konnte, welche die LLB betrafen.

3 Verwaltungszentrierte Umsetzung der Angliederung

Das LLB-Gesetz liess viele Fragen offen, die per Verordnung geregelt werden sollten. 1995 wurde einerseits ein verwaltungsinterner Gesamtprojektausschuss mit der Überwachung der Umsetzungsarbeiten und der Koordinierung mit anderen Projekten der Erziehungsdirektion beauftragt (vgl. RRB BE Nr. 1273, 1995), andererseits wurde eine externe Gesamtleitung bewilligt. Betroffene waren in die Umsetzung explizit einzubeziehen. In den beiden folgenden Jahren konzentrierten sich die Massnahmen zunächst auf die Überführung jener Seminare, die künftig im Mittelschulbereich tätig sein würden. Erst 1997 wurden konkrete Schritte zur Umsetzung der LLB-Reform unternommen. Prioritär wurde die Entwicklung neuer Studienpläne sowie die Organisation der Institute behandelt: Per Regierungsratsbeschluss wurden Standort, Grösse und Auftrag festgelegt (vgl. RRB BE Nr. 1273, 1995). Für jedes Institut wurde ein Planungskollegium bestehend aus Lehrpersonen der bisherigen Institutionen eingesetzt (vgl. BAG 97-44 BE). Ihre Aufgabe bestand in der Entwicklung der neuen Studienpläne sowie in der Ermittlung des Personalbedarfs. Das Personal sollte grundsätzlich aus dem bisherigen Lehrkörper rekrutiert werden. Die Organisation der Institute sowie die Personalüberführung wurden also prioritär behandelt, Fragen der Koordination standen zu diesem Zeitpunkt noch nicht auf der Reformumsetzungsagenda.

Nach 1998 beeinflussten drei Faktoren den Reformprozess: erstens der zunehmende Einfluss der prekären Finanzlage des Kantons Bern, zweitens eine Änderung der Umsetzungsstrategie durch die Erziehungsdirektion und drittens die Verabschiedung der EDK-Anerkennungsreglemente (vgl. den Beitrag von Lehmann zur EDK in diesem Band).¹² Für die Reform der LLB wurde bereits bei der Verabschiedung der Gesamtkonzeption Kostenneutralität vorausgesetzt. Obwohl der Grosse Rat 1998 in der Budgetberatung festlegte, dass die LLB – im Sinne der Wahrung der Kostenneutralität – vor Kürzungen verschont bleiben solle, war sie indirekt betroffen. Die Bildungsverwaltung war mit einem Einstellungsstopp konfrontiert (vgl. GS 1990/154) und schob deshalb die Erarbeitung der LLB-Verordnung auf. Stattdessen wurden fortlaufend Teilbereiche

12 Am 17. März 1994 trat der Kanton Bern der interkantonalen Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen bei. Über die Auswirkungen für die LLB wurde im Grossen Rat nicht gesprochen.

geregelt, ohne dass alle Unklarheiten in der Umsetzung aus dem Weg geräumt werden konnten.

Zudem wurde mitten im Reformumsetzungsprozess die Überführungsstrategie geändert: Eine per Regierungsratsbeschluss eingesetzte Projektleitung (vgl. RRB BE Nr. 1137, 1998) wurde damit beauftragt, statt der Organisation einzelner Institute neu die Gesamtplanung voranzutreiben. Entsprechend sollte sie gemeinsame Rahmenbedingungen für die einzelnen Institute erarbeiten, die Zusammenarbeit mit der Universität klären und die Reformphasen planen. Der Einbezug von Lehrpersonen der bisherigen LLB-Einrichtungen war nicht mehr vorgeschrieben, weshalb die Projektleitung die Erstellung der Studienpläne an praxisferne Autorengruppen vergab (vgl. TB BE, 30. April 2000, S. 314 ff.). Der dritte Einflussfaktor war der Erlass der EDK-Anerkennungsreglemente, die, entgegen der ursprünglichen Absicht des Parlaments, eine Anpassung der Studiendauer auf drei Jahre verlangten (vgl. BAG 00-20). Auch die Personalüberführung wurde über Regierungsratsbeschlüsse und Verordnungen erst allmählich geregelt und laufend an neue Erkenntnisse angepasst. So wurde erst im fortschreitenden Überführungsprozess deutlich, dass Dozierende ohne Erfüllung der nötigen Qualifikationsanforderungen nicht weiter würden beschäftigt werden können (TB BE, 3. April 2000, S. 314 ff.). Verlangt wurde – mit Ausnahme von Allgemein- und Fachdidaktikerinnen und -didaktikern – von allen Dozierenden und Vizedirektorinnen und -direktoren ein Doktorat, neue Direktorinnen und Direktoren mussten habilitiert sein. Bisherige (Vize-)Direktorinnen und Direktoren wurden dagegen ohne Bewerbungsverfahren oder Qualifikationsprüfung überführt. Das Portfolio des zukünftigen Personals wurde durch Forschung und Dienstleistung erweitert, eine solche Tätigkeit wurde jedoch nicht verpflichtend festgeschrieben (vgl. RRB BE Nr. 1153, 1999).

Ab Juni 2000 führten insbesondere fünf Problembereiche der LLB-Reform zu einer Häufung parlamentarischer Vorstösse im Berner Grossen Rat:¹³ erstens die nach wie vor laufende Personalüberführung, zweitens die Änderung des vorgesehenen Verfahrens zur Erstellung der Studienpläne und zur Erhebung des Personalbedarfs, drittens der Ausschluss des bisherigen Lehrpersonals bei der Umsetzung des LLB-Gesetzes, viertens die Machtverlagerung weg von den einzelnen Instituten hin zu koordinierenden Organen sowie fünftens die bei fehlender LLB-Verordnung nach wie vor vielen offenen Fragen, die durch das Gesetz nicht geregelt worden waren.¹⁴ In den Parlamentsdebatten zeigten sich immer deutlichere Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Parlament: Während der Grosse Rat Autonomie für die einzelnen Institute und eine

13 Vgl. TB BE, 14. Juni 2000, S. 662 ff., 708 f.; TB BE, 7. September 2000, S. 875 ff.

14 Die Lehrerinnen- und Lehrerbildungsverordnung war für 1999 angekündigt, wurde aber erst 2001 erlassen (vgl. TB BE, 7. September 2000, S. 875 ff.).

Mitsprache des bisherigen Lehrpersonals im Umsetzungsprozess wünschte, sah der Regierungsrat Autonomie höchstens für die Konferenz vor. Die strategische Führung sollte seiner Meinung nach vollständig bei der Erziehungsdirektion bleiben. Er begründete dies mit dem Kernanliegen der Gesamtkonzeption, der Harmonisierung und Koordination aller Studiengänge (vgl. TB BE, 070.9.2000, S. 875 ff.). Die gegenseitige Kritik und das Misstrauen zwischen Exekutive und Legislative nahmen stetig zu und der Regierungsrat warf dem Grossen Rat immer wieder vor, er mische sich in Umsetzungsfragen ein, welche nicht in seinem Zuständigkeitsbereich lägen (vgl. TB BE, 7. September 2000, S. 875 ff.).

Die Kritik an der Planung, Vorbereitung, Begleitung und Umsetzung der Gesamtkonzeption (vgl. Criblez, Reusser, 2001, S. 8) veranlasste die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates im Juli 2000, eine Aussenbetrachtung der LLB-Reform in Auftrag zu geben. Sie sollte einen summarischen Bericht sowie eine Darstellung von adäquaten Steuerungsmöglichkeiten enthalten. Dieser Bericht (Criblez, Reusser, 2001) wurde am 13. Juni 2001 im Grossen Rat beraten (vgl. TB BE, 13. Juni 2001, S. 596 ff.). Er warf die Strukturfrage neu auf, indem er drei Strukturmöglichkeiten gegeneinander abwog: erstens die Vollintegration der LLB in die Universität, zweitens die Optimierung des bestehenden Angliederungsmodells durch die Erhöhung der Autonomie der LLB-Institute oder drittens die Schaffung einer selbständigen pädagogischen Hochschule (PH). Das Parlament verlangte alsdann, dass mittelfristig die rechtlichen Grundlagen überprüft sowie ein verwaltungsunabhängiges Führungsgremium und funktionierende Dozententeams gebildet werden sollten. Die neue LLB sollte 2001 leicht modifiziert starten, die neu aufgeworfene Strukturfrage durch einen Lenkungsausschuss mittelfristig geprüft werden. Der Bericht konnte allerdings die politischen Differenzen zwischen Regierungsrat und Grosse Rat nicht beseitigen. Während der Grosse Rat die Argumentation der Experten weitgehend übernahm und eine Gesetzesrevision wünschte, war der Regierungsrat lediglich zu organisatorischen Anpassungen bereit. Eine Gesetzesänderung und die Erhöhung der Autonomie lehnte er entschieden ab, was er mit seiner Stellung als Monopolarbeitgeber begründete. Er habe im Bereich der LLB eine grössere Verantwortung als im Bereich der universitären Bildung. Einig waren sich Exekutive und Legislative lediglich über den vorläufigen Verbleib der Ausbildung für die Sekundarstufe II an der Universität. Parallel zu diesen Debatten wurde, obwohl sich das Parlament faktisch schon auf die Optimierung des LLB-Gesetzes festgelegt hatte und die Entscheidung für eine der drei Strukturvarianten erst mittelfristig fällen wollte, die Motion «Eigene pädagogische Hochschule für die Lehrkräfte der Volksschule» angekündigt (vgl. TB BE, 24. Januar 2002, S. 92 ff.).

Kurz vor dem Start am 22. Oktober 2001 genehmigte der Regierungsrat am 16. August 2001 die LLB-Verordnung. Die der Universität angegliederte LLB startete lediglich mit den Instituten für die Ausbildung der Kindergarten- und Primarlehrpersonen sowie der Lehrpersonen für die Sekundarstufe I. Die Ausbildung der Lehrpersonen für die Sekundarstufe II blieb vorläufig Teil der Universität, da allgemein befürchtet wurde, die Ausbildung verliere sonst ihre Konkurrenzfähigkeit innerhalb der Schweiz. Die Studiengänge für Berufsschullehrkräfte und für schulische Heilpädagogik sowie die Fort- und Weiterbildung sollten erst mit der geplanten Gesetzesrevision in die tertiäre LLB integriert werden. Das Institut Langenthal konnte den Betrieb 2001 mangels Anmeldungen nicht aufnehmen, 2002 folgte die definitive Schliessung der dezentralen Institute in Langenthal und Biel, 2003 die Schliessung des Instituts in Spiez.¹⁵

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Verwaltung ab 1995 vor der Aufgabe stand, unter Einhaltung der Vorgabe der Kostenneutralität eine tertiäre LLB einzurichten und das Personal zu überführen, das in vielen Fällen nicht über die entsprechende (formale) Qualifikation verfügte. Trotz dieser offensichtlichen Problemlage wurde die Umsetzung des LLB-Gesetzes aufgrund von Personalabbau in der Verwaltung zurückgestellt, bis die zeitgleich geplante Überführung der Seminare in Mittelschulen abgeschlossen war. Als die Umsetzung des Gesetzes in Angriff genommen wurde, erhielt eine Vielzahl von unterschiedlichen Projektgruppen den Auftrag, die künftigen Inhalte, Aufgabenbereiche und Pensen der LLB zu planen. Eine operative und strategische Gesamtsicht fehlte, die Resultate der Projektgruppenarbeit blieben unvereinbar. Nachdem sich die finanzielle Lage 1998 verschärft hatte, wurde die Umsetzungspolitik geändert. Eine Projektleitung wurde eingesetzt und der Koordination der Reform mehr Aufmerksamkeit geschenkt, indem die Ausgestaltung der Konferenz und die Angliederung an die Universität in Angriff genommen wurden. Gleichzeitig reduzierte die Projektleitung den Einfluss der bisherigen LLB-Organisationen, und die knappen finanziellen Ressourcen und Personalverhältnisse in der Verwaltung führten zu Verspätungen beim Erlass der Ausführungsbestimmungen. Diese Probleme lösten zusammen mit der als problematisch wahrgenommenen Personalüberführung grosse Verunsicherung aus und führten zunehmend zu Kritik. Der Grosse Rat zwang die Regierung ab Juni 2000 regelmässig dazu, ihr Vorgehen zu legitimieren. Die Häufung parla-

15 Es gingen insgesamt 47 Vollzeitpensen verloren. Die Zentralisierung wurde also nicht durch einen politischen Entscheid des Parlaments vollzogen, sondern war die Folge von fehlenden Anmeldungen für die dezentralen Institute. Der Verwaltung wurde in den Parlamentsdebatten vorgeworfen, sie habe die Studierenden durch ihre Informationspolitik manipuliert (vgl. TB BE, 24. Januar 2002, S. 77 ff.; TB BE, 27. November 2001, S. 1109; TB BE, 19./20. November 2002, S. 915 ff.).

Abb. 6: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Bern um 2001

Tertiärstufe	5				Lehrpersonen für die Maturitätsschulen
	4				Fachstudium an der Universität (Lizentiat)
	3	Lehrpersonen für die Vorschulstufe und das 1./2. Schuljahr der Primarstufe	Lehrpersonen für die Primarstufe 3.–6. Schuljahr	Lehrpersonen für die Sekundarstufe I (ohne Schultypendifferenzierung)	
	2				
	1				
Sekundarstufe II		Gymnasiale Maturität oder äquivalenter Mittelschulabschluss			

mentarischer Vorstösse veranlasste schliesslich die Geschäftsprüfungskommission dazu, einen Expertenbericht in Auftrag zu geben. Auf dieser Basis beantragte sie – gegen den Willen der Regierung – mehr Autonomie für die LLB und die Wiederaufnahme der Strukturfrage.

Die Ratsdebatten in den Jahren 2000 und 2001 zeigen, dass sowohl die Gesamtkonzeption als auch das Gesetz unterschiedliche Lesarten zulassen, was bei der Verabschiedung einen breiten Konsens ermöglichte. In der Umsetzung führten diese unterschiedlichen Lesarten jedoch zu Konflikten: Während die Erziehungsdirektion längerfristig eine Zentralisierung und eine Integration der LLB in die Universität anstrebte, lehnte die Mehrheit des Grossen Rates eine «akademisierte» LLB ab. Einig war man sich lediglich bei der Beschränkung der Reform auf die Studiengänge für Volksschullehrpersonen, womit die Gesamtkonzeption mit der Angliederung an die Universität nicht umgesetzt wurde.

4 Eine autonome pädagogische Hochschule

Am 24. Januar 2002 wurde die bereits angekündigte Motion «Eigene pädagogische Hochschule für die Lehrkräfte der Volksschule» gegen den Willen der Regierung überwiesen (TB BE, 24. Januar 2002, S. 92 ff.). Während der Erziehungsdirektion als Gesamtkonzeption eine Integration der gesamten LLB als Fakultät in die Universität nach Genfer Modell vorschwebte, verlangte die

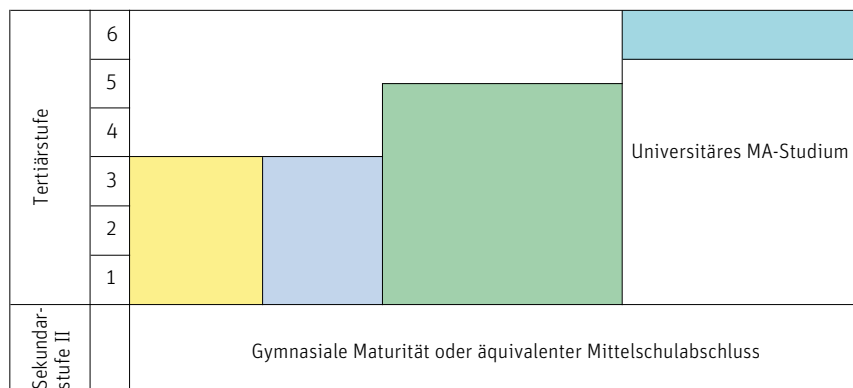
Mehrheit im Grossen Rat eine praxisnahe und autonome Ausbildung für die Volksschullehrpersonen. Es waren vor allem die Angst vor einer akademisierten LLB sowie der Wunsch nach grösserer Autonomie, welche zur Überweisung der Motion führten. Aufgrund der Überweisung der Motion wurden die Überarbeitung des LLB-Gesetzes sowie die Strukturdebatte überflüssig, sodass nur noch kleinere Reformschritte unternommen wurden, um die Weiterführung der LLB bis 2005 zu sichern. In der Verwaltung wurden bereits 2003 mit der Zusammenführung des Amtes für LLB, der Zentralstelle für Lehrerfortbildung und des Amtes für Hochschulen PH-gerechte Strukturen geschaffen (RRB BE Nr. 1999, 153).

Die PH sollte ihren Betrieb im Schuljahr 2005/06 aufnehmen, weswegen das PH-Gesetz zügig erarbeitet und schon am 8. September 2004 verabschiedet wurde. Die PH erhielt mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit und dem Schulrat als strategischem Organ die geforderte Autonomie. Die operative Führung liegt bei der Schulleitung und politisch wird die PH über Leistungsvereinbarungen gesteuert. Das Gesetz über die Pädagogische Hochschule und die entsprechende Verordnung lassen der PH mehr Handlungs- und Entscheidungsspielraum als die frühere Gesetzgebung. Dennoch erfährt die Autonomie der LLB nach wie vor Einschränkungen, zumal die Studiengänge jeweils von der Erziehungsdirektion genehmigt werden müssen.¹⁶ Obwohl die Motion «Eigene pädagogische Hochschule für die Lehrkräfte der Volksschule» lediglich die Studiengänge für Kindergarten-, Primar- und Sekundarstufe-I-Lehrpersonen einbeziehen wollte, einigte man sich bereits bei der Überweisung der Motion darauf, dass die Fach- und Berufsausbildung in der Ausbildung für Lehrkräfte der Sekundarstufen I und II institutionell getrennt werden sollen. Der Begriff Gesamtkonzeption wurde damit neu definiert und steht seither ausschliesslich für die pädagogisch-didaktische Berufsausbildung der LLB-Studiengänge. Die PH bestand 2005 aus sechs Instituten: drei für die schulstufenbezogenen Studiengänge der LLB sowie je eines für Heilpädagogik, für Weiterbildung und eines für Bildungsmedien. Die fachwissenschaftliche Ausbildung für Lehrpersonen der Sekundarstufen I und II blieb an der Universität, während die pädagogisch-didaktische Ausbildung an der PH stattfand. Vorschul- und Primarlehrpersonen wurden in drei Profilen mit unterschiedlichem Fachumfang¹⁷ ausgebildet und Lehrpersonen der Sekundarstufe I (neun Semester, in Ausnah-

16 Durch die Revision des Universitätsgesetzes (Juni 2010) erhielt die PH 2013 noch einmal mehr Autonomie: Sie verfügt heute über Reglements- und Finanzautonomie, während die Regierung ihre Steuerungsmöglichkeiten über Leistungsvereinbarung, Controlling und die Wahl und Abwahl von Schulratsmitgliedern erhöht hat (Pulver, 2009).

17 Vorschulstufe und erste, zweite Klasse mit acht Fächern; dritte bis sechste Klasse mit sieben Fächern; Vorschulstufe bis sechste Klasse mit sechs Fächern; Studiendauer sechs Semester.

Abb. 7: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Bern um 2005



- BA für Lehrpersonen für die Primarstufe, 3.–6. Schuljahr, 7 Fächer
- BA/MA für Lehrpersonen für die Sekundarstufe I (ohne Schultypendifferenzierung)
- Lehrpersonen für die Maturitätsschulen
- BA für Lehrpersonen für die Vorschulstufe und das 1./2. Schuljahr der Primarstufe, 8 Fächer

men während fünf Semestern als Fachlehrpersonen) wurden in der Regel für drei Fächer und ein Ergänzungsfach ausgebildet, wobei eines davon universitär vertieft wurde. Die Ausbildung für Lehrpersonen der Sekundarstufe II (zwei bis sieben Semester) veränderte ihre Fächerregelung nicht und die Zulassungsbedingungen blieben für alle Studiengänge weitgehend gleich. Die Personalverantwortung ging für die Stellen des Rektors und der Institutsleitungen an den Schulrat, für die der übrigen Angestellten an den Rektor über. Die Arbeitsverhältnisse wurden per 31. August 2005 allesamt aufgelöst und per 1. September 2005 in die PH übernommen. Doch auch diese Personalüberführung verlief nicht reibungslos und führte zu nachträglichen Lohnforderungen.¹⁸ Die formalen Qualifikationsanforderungen der PH waren geringer als diejenigen der an die Universität angegliederten LLB. Dozierende der wissenschaftlichen Fachausbildung brauchten keine Dissertation mehr, ein Engagement in Forschungs-, Entwicklungs- und Dienstleistungsprojekten wurde hingegen zum Normalfall.

Mit der Motion «Eigene pädagogische Hochschule für alle Lehrkräfte der Volksschule» wurde die Strukturfrage geklärt. Der Grosse Rat sprach sich da-

¹⁸ Das Personal sollte die Anstellungsverfügungen im Frühling 2005 erhalten. Per 1. Juli 2005 trat jedoch die neue Personalverordnung in Kraft, was Auswirkungen auf die Löhne gehabt hätte.

mit erneut gegen den akademischen Weg aus und verlangte, dass sich der Kanton Bern der gesamtschweizerischen LLB-Landschaft anpasst. Mit Ausnahme der fachwissenschaftlichen Ausbildungsanteile der Studiengänge für Lehrkräfte der Sekundarstufen I und II, welche an der Universität geführt werden, sind alle Stufenausbildungen in die PH integriert, womit die lange geforderte Gesamtkonzeption 2005 umgesetzt wurde.

Das PH-Gesetz trennt klar zwischen politischer, strategischer und operativer Führung. Die PH erhält eine eigene Rechtspersönlichkeit und damit verbunden weitreichende Autonomie. Zudem wurde im neuen Gesetz die Unterordnung der Studiengänge unter die Anerkennungsreglemente der EDK gesetzlich verankert. Der Berner Grosse Rat macht damit deutlich, dass sich der Kanton Bern den Koordinationsbestrebungen auf interkantonaler Ebene nicht mehr entziehen kann und will.

5 Fazit

Im Kanton Bern bestand vor der Reform eine ausgeprägte regionale Seminarkultur, und es herrschte grosse Skepsis gegenüber einer Zentralisierung und Akademisierung der LLB. Dennoch war die Notwendigkeit der Vereinheitlichung und Professionalisierung der seminaristischen Ausbildungen bereits 1978 erkannt worden. Zur Realisierung einer Gesamtkonzeption wurde 1995 die Angliederung der LLB an die Universität beschlossen – ein struktureller Kompromiss: Tertiärisierung ohne Akademisierung und Zentralisierung. Im Grunde handelte es sich um die Fortführung der bisherigen dezentralen Standorte.

Die Umsetzung der Angliederung verursachte jedoch Probleme: Das um Konsens bemühte, vage formulierte LLB-Gesetz liess grosse Interpretationsspielräume offen und die Umsetzung wurde lange hinausgeschoben. Es fehlte an professionellem Projektmanagement und unabhängigen Kontrollinstanzen. Dies sowie die laufende Reduktion der Mitsprache der Dozierenden führten zu einem Konflikt zwischen Erziehungsdirektion und Grosse Rat, der in einem Marschhalt in Form eines Expertenberichts gipfelte. Der Bericht entlarvte die langfristige Strategie der Erziehungsdirektion, die LLB in die Universität einzugliedern, kritisierte die fehlende Autonomie der LLB, stellte die Kostenneutralität infrage und warf die Strukturfrage erneut auf. Die Befürchtung einer universitären Elitelehrerinnen- und -lehrerbildung sowie der Wunsch nach verstärkter Autonomie mündeten im Grosse Rat in die Überweisung einer Motion, welche die Schaffung einer PH forderte und letztlich zur Neuformulierung der Gesamtkonzeption führte: Es sollte eine zentralisierte, autonome PH für die Berufsausbildung aller Lehrpersonen geschaffen werden. Die fach-

wissenschaftliche Ausbildung für Lehrpersonen der Sekundarstufen I und II sollte weiterhin an der Universität erfolgen, womit die jahrelangen Forderungen der Universität erfüllt wurden.

Die Ideen und Konzepte, die hinter der Berner LLB-Reform standen, waren bereits seit 1986 in Vorbereitung und haben sich kaum an gesamtschweizerischen Entwicklungen orientiert. Die Lehrerbildungspolitik der EDK spielte im Kanton Bern noch beim Beitritt zur Diplomanerkennungsvereinbarung eine untergeordnete Rolle. Die Bedeutung dieses Beitritts erkannte der Grosse Rat erst 1998 im Kontext der Arbeiten an den EDK-Anerkennungsreglementen und den damit verbundenen Anforderungen an die LLB. Anschliessend gelang es allerdings, die Anforderungen der EDK-Anerkennungsreglemente nach und nach zu erfüllen, und die Studiengänge erhielten schliesslich die gesamtschweizerische Anerkennung. Der Kanton Bern erlangte dadurch eine allgemeine Öffnung seiner LLB gegenüber der interkantonalen Bildungslandschaft.

Literatur und Quellen

Literatur

- Criblez, L. (2000). Das Lehrerseminar – Zur Entwicklung eines Lehrerbildungskonzeptes. In: L. Criblez, R. Hofstetter, D. Périsset Bagnoud (Hg.), *La formation des enseignant(e)s primaires – Histoire et réformes actuelles. Die Ausbildung von PrimarlehrerInnen – Geschichte und aktuelle Reformen* (S. 299–338). Bern: Lang.
- Criblez, L. (2002). Das Lehrerseminar im Kanton Bern – Anfang, Entwicklung und Ende eines Lehrerbildungskonzeptes, am Beispiel des Staatsseminars 1830–2000. In: C. Crotti, J. Oelkers (Hg.), *Ein langer Weg. Die Ausbildung der bernischen Lehrkräfte von 1798 bis 2002* (S. 75–118). Bern: Berner Lehrmittelverlag.
- Criblez, L., Späni, M. (2002). Zwischen Universität und Gymnasium, Fachwissenschaft und Lehrerbildung – Zur Geschichte der Ausbildung von Gymnasiallehrkräften an der Universität Bern. In: C. Crotti, J. Oelkers (Hg.), *Ein langer Weg. Die Ausbildung der bernischen Lehrkräfte von 1798 bis 2002* (S. 457–520). Bern: Berner Lehrmittelverlag.
- Junker, B. (1996). *Geschichte des Kantons Bern seit 1789*, Bd. 3: *Tradition und Aufbruch 1881–1995*. Hg. v. Historischen Verein des Kantons Bern. Digitale Ausgabe verfügbar unter http://biblio.unibe.ch/digibern/gesch_kant_bern_seit_1798_bd_03_tradition_und_aufbruch.pdf (recherchiert: 15. Juli 2016).
- Kübler, M., Albisser, S. (1999). *Entwicklungen und Umbrüche in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung*. Spiez: Staatliches Seminar Spiez.
- Hascher, T., Wepf, L. (2004). *Das Sekundarlehramt. Geschichte – Geschichten*. Thun/Gwatt: Weber AG Verlag.

- Messerli, A. (2002). Die Angliederung der Sekundarlehrerinnen und -lehrerbildung an die Hochschule. Konflikte zwischen dem bernischen Staat und der Hochschule um die Zuständigkeit für die Ausbildung der Sekundarlehrkräfte (1875–1898). In: C. Crotti, J. Oelkers (Hg.), *Ein langer Weg. Die Ausbildung der bernischen Lehrkräfte von 1798 bis 2002* (S. 417–456). Bern: Berner Lehrmittelverlag.
- Rüegg, S. (2002). Institutionalisierung der Lehrerfortbildung in den 1960er und 1970er Jahren im Kanton Bern. In: C. Crotti, J. Oelkers (Hg.), *Ein langer Weg. Die Ausbildung der bernischen Lehrkräfte von 1798 bis 2002* (S. 521–548). Bern: Berner Lehrmittelverlag.

Quellen

Gesetze, Reglemente und Parlamentsquellen

- Dekret über die Fortbildung der Lehrerschaft vom 16. September 1970 (GS BE 1970/252).
- Dekret über die Ausbildung von Sekundarlehrern im deutschsprachigen Teil des Kantons Bern vom 4. Februar 1980 (GS BE 1980/7).
- Dekret über die Dauer der Stufenausbildungen in der LLB vom 17. November 1998 (BAG BE 00-20).
- Dekret über die deutschsprachige LLB vom 28. November 2000 (BAG BE 00-42).
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (1994a). Gesetz über die Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Ergebnis der Vernehmlassung (7. Juni 1993–15. November 1993) zum Entwurf GLLB vom 20. April 1993.
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (1997). Verfügung vom 20. Februar 1997 über die Planungsorganisation für die deutschsprachige LLB.
- Gesetz über die Ausbildung der Lehrer und Lehrerinnen vom 17. April 1966 (GS BE 1966/97).
- Gesetz über die Stellenschaffung, -plafonierung und -bewirtschaftung vom 7. Februar 1990 (GS BE 1990/154).
- Gesetz über die Anstellung der Lehrerinnen und Lehrer vom 20. Januar 1993 (GS BE 1993/123).
- Gesetz über die LLB vom 9. Mai 1995 (BAG BE 96-5).
- Gesetz über die Universität vom 5. September 1996 (BAG BE 97-66).
- Gesetz über die Pädagogische Hochschule vom 8. September 2004 (BAG BE 05-65).
- GRB [Grossratsbeschluss] über die Grundsätze zur Gesamtkonzeption Lehrerinnen- und Lehrerbildung vom 14. August 1990 (GS BE 430.103.12).

Weitere Quellen

- Criblez, L., Reusser, K. (2001). Gesamtkonzeption LLB im Kanton Bern. Eine Ausenbetrachtung im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Bern. Zürich: Pädagogisches Institut der Universität Zürich.

- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren] (1975). Lehrerbildung von morgen: Grundlagen, Strukturen, Inhalte: Bericht der Expertenkommission «Lehrerbildung von morgen». Hitzkirch: Comenius.
- EDK (1978). Beschlüsse und Empfehlungen zur Lehrerbildung von morgen vom 26. Oktober 1978. Bern: EDK.
- EDK (1990). Empfehlungen über die gegenseitige Anerkennung der kantonalen Lehrdiplome vom 25./26. Oktober 1990. Bern: EDK.
- EDK (1993a). Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993. Verfügbar unter: http://edudoc.ch/record/38062/files/Vereinb_d.pdf (recherchiert: 15. Juli 2016).
- EDK (1993b). Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen. Bern: EDK.
- EDK (1995). Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen. Bern: EDK.
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (1990). Vortrag an den Regierungsrat z. H. des Grossen Rates betreffend den Grossratsbeschluss über die Grundsätze zur Gesamtkonzeption LLB vom 8. März 1990.
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (1994b). Vortrag der Erziehungsdirektion an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates zum Gesetz über die Lehrerinnen- und Lehrerbildung vom 20. Juni 1994.
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (2002). Medienmitteilung des Kantons Bern. Eine neue Organisationsstruktur ab 2003 (21. März 2002).
- Pulver, B. (2009). Referat vom 3. April 2009 zur Teilrevision des Universitätsgesetzes: Mehr Autonomie, effizientere Steuerung. Medienkonferenz. Verfügbar unter: www.be.ch/web/index/kanton/kanton-mediencenter/kanton-mediencenter-mm/kanton-mediencenter-mm-detail.htm?id=8668 (recherchiert: 15. Juli 2016).
- RRB [Regierungsratsbeschluss] Nr. 1273 vom 10. Mai 1995 zur Realisierung des Lehrerinnen- und Lehrerbildung-Gesetzes; Projektorganisation.
- RRB Nr. 0510 vom 26. Februar 1997, Errichtung der deutschsprachigen Institute der Lehrerinnen- und Lehrerbildung (Institute Grundausbildungen).
- RRB Nr. 1137 vom 20. Mai 1998, Ersatz des Regierungsratsbeschlusses Nr. 1273 vom 10. Mai 1995.
- RRB Nr. 1153 vom 21. April 1999, Struktur der Institute; Qualifikation des Lehrkörpers und der Leitung; Forschung und Entwicklung (Absichtserklärung).
- Statut der deutschsprachigen Pädagogischen Hochschule vom 19. Oktober 2005 (BAG BE 05-121).
- TB BE [Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern] (1990–2007).
- Thomet, U. (1986). Zwischenbericht Gesamtkonzeption Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Bern: Erziehungsdirektion.
- Thomet, U. (1988). Schlussbericht Gesamtkonzeption Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Bern: Erziehungsdirektion.
- Verordnung über die Ausbildung, Prüfung und Diplomierung von Kandidaten des Höheren Lehramtes vom 22. November 1977 (GS BE 1977/230).

- Verordnung über die Ausbildung von Sekundarlehrern im deutschsprachigen Teil des Kantons Bern vom 25. Februar 1981 (GS BE 1981/40).
- Verordnung über die deutschsprachige Lehrerinnen- und Lehrerbildung vom 15. August 2001 (BAG BE 01-58).
- Verordnung über die Bildung des Lehrkörpers der Institutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung sowie der an öffentlichen Seminaren errichteten Maturitätsschulen vom 30. April 1997 (BAG BE 97-44).
- Verordnung über die deutschsprachige Pädagogische Hochschule vom 13. April 2005 (BAG BE 05-34).

Kontinuierlicher Wandel neben sukzessiver Tertiarisierung

Lehrerbildungspolitik im Kanton Freiburg

FLAVIAN IMLIG

Auf politischer Ebene geführte Auseinandersetzungen um die Ausbildung von Lehrpersonen sind im Kanton Freiburg primär auf die Ausbildung von Vor- und Primarschullehrpersonen konzentriert. Die traditionell an die Universität Freiburg delegierte Ausbildung von Lehrpersonen für die Sekundarstufen I und II erhält politisch sehr viel weniger Resonanz. Der markanteste Reformschritt in der Ausbildung von Lehrpersonen für die Vor- und Primarschule war die 2001 realisierte Ablösung des Kantonalen Lehrerseminars (KLS) durch die Pädagogische Hochschule Freiburg (PHFR), wobei die politischen Auseinandersetzungen um das neue Mittelschulgesetz von 1991 als Ausgangspunkt der Frage einer postmaturitären Ausbildung von Vor- und Primarschullehrpersonen verstanden werden können. Mit der Gründung der PHFR war der Tertiarisierungsprozess noch nicht abgeschlossen: Die ab 2006 erfolgten Neustrukturierungen stellen weitere Schritte einer sukzessiven Hochschulwerdung dar. Die universitäre Ausbildung von Lehrkräften für die Sekundarstufe I und für die Gymnasien dagegen unterlag in den 1990er-Jahren kaum Veränderungen. Beide waren von den politischen Debatten um die Ausbildung von Lehrpersonen nur marginal betroffen. Die deutlichsten Veränderungen brachte der 1999 initiierte Bologna-Prozess, insbesondere was die Gestaltung der Studiengänge sowie die Abschlüsse anging. Insgesamt kann man bei der universitären Lehrerinnen- und Lehrerbildung (LLB) für die Sekundarstufen I und II von einem kontinuierlichen Wandel ausgehen, während die Ausbildung von Vor- und Primarschullehrpersonen als Reformprozess im engeren Sinne zu beschreiben ist.

1 Lehrpersonen für die Vor- und Primarschule: Entwicklungen bis 1990

Die Wurzeln der staatlichen Lehrpersonenausbildung reichen im Kanton Freiburg bis ins 19. Jahrhundert zurück. Im historischen Rückblick sind drei primäre Spannungsfelder identifizierbar: Erstens wurde die Ausbildung von

Lehrpersonen stets religiös und vor allem katholisch gedacht (Arni, 2006; Barras, 2006). Zweitens bedingte die Zweisprachigkeit des Kantons eine Berücksichtigung der sprachpolitischen Kontexte in der LLB.¹⁹ Organisatorisch wurde und wird der Zweisprachigkeit mit der Errichtung paralleler Organisationseinheiten Rechnung getragen. Dies gilt sowohl für die LLB als auch für die Universität, an welcher der Bilinguismus schon in der Anfangsphase sprachlichen Parallelismus bedeutete (Altermatt, 2009, S. 197). Drittens war die staatliche Lehrerbildung bis 1975 mit wenigen Ausnahmen²⁰ eine Ausbildung männlicher Lehrpersonen. Die Ausbildung von Lehrerinnen lag in der Hand der Kongregationsschulen und der städtischen Mädchensekundarschule in Freiburg (Bieri Henkel, 2006, S. 167 f.). Erst in den 1970er-Jahren wurde die Ausbildung von Lehrerinnen vollständig ins Kantonale Lehrerseminar integriert (Barras, 2006, S. 71; Altermatt, 2006, S. 141).

Innerhalb dieser drei Spannungsfelder lassen sich für die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts drei Entwicklungen rekonstruieren: Im Sinne einer Säkularisierung hat sich die LLB sukzessive von ihren katholischen Wurzeln emanzipiert. Im Rahmen eines doppelten Gleichstellungsprozesses sind die auf Geschlechter und Sprachgruppen bezogenen Ausbildungsgänge bis 1990 weitgehend verschwunden. Diese Gleichstellung ging einher mit einem allmählichen, auf Organisationen und Standorte bezogenen Konzentrationsprozess. Nach der Schliessung der letzten privaten Kindergärtnerinnenausbildung 1988 wurden sämtliche Kindergarten-, Primarschul- sowie Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrpersonen am Kantonalen Lehrerseminar (KLS) ausgebildet (Staatsrat FR, 1989, S. 23). Damit kann vor dem Hintergrund von Säkularisierungs-, Gleichstellungs- und Konzentrationsprozessen von einer um 1990 weitgehend konsolidierten LLB gesprochen werden.

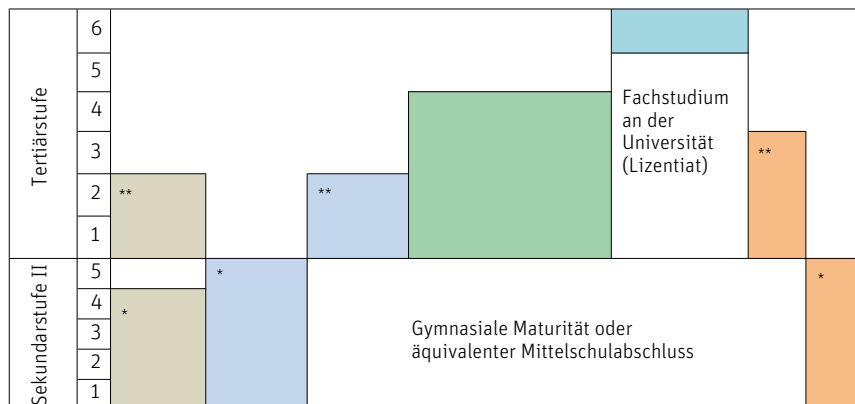
2 Versuch einer Neukonzeption 1991

Vor dem Hintergrund dieser drei Spannungsfelder setzten 1988 intensive politische Debatten um die LLB ein. Sie drehten sich stark um das 1991 verabschiedete Mittelschulgesetz, in dem die traditionell seminaristische Ausbildung von Lehrpersonen für die Vor- und Primarschule zwar bestätigt,

19 Im 19. Jahrhundert kann von einer allgemeinen schulischen Benachteiligung der deutschsprachigen Gebiete gesprochen werden, auch bezüglich der Ausbildung von Lehrpersonen (Altermatt, 2006, S. 130; Portmann-Tinguely, 2006a, S. 373 f.). Die Eröffnung einer deutschsprachigen Sektion an der kantonalen Ecole normale (Lehrerseminar) 1909 markierte den Beginn eines allmählichen Aufholprozesses.

20 Von 1848 bis 1856 gab es einen ersten Fortbildungskurs für Absolventinnen der Mädchen-sekundarschulen (Altermatt, 2006, S. 137).

Abb. 8: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Freiburg um 1990



* seminaristisches Modell

** maturitätsgebundenes Modell

■ Lehrpersonen für den Kindergarten bzw. die Vorschule

■ Lehrpersonen für die Primarstufe

■ Lehrpersonen für die Sekundarstufe I (ohne Schultypendifferenzierung)

■ Lehrpersonen für die Maturitätsschulen

■ Fachlehrpersonen für Handarbeit und Hauswirtschaft

allerdings um die Möglichkeit einer konsekutiven, postmaturitären Ausbildung ergänzt wurde. Im Folgenden werden zunächst die Debatten bis 1991 rekonstruiert und dann die auf der neuen Gesetzesgrundlage basierenden Ausbildungsgänge beschrieben.

Gewissermassen als Reaktion auf den Konzentrationsprozess der LLB im Kanton Freiburg und der bewussten Anpassung des Schulsystems an «aktuelle gesellschaftliche Begebenheiten» (TGR 1989, S. 1288) präsentierte der Staatsrat 1988 eine Vorlage für ein neues Mittelschulgesetz, in dem auch die Ausbildung von Lehrpersonen geregelt werden sollte. Konkret wurde vorgeschlagen, die Ausbildung von Lehrpersonen für die Vorschul- und Primarstufe sowie für den Handarbeits- und Hauswirtschaftsunterricht in ihrer bisherigen Form am Kantonalen Lehrerseminar (KLS) zu belassen (TGR 1989, S. 1288). Obwohl in der Regierungsvorlage gar nicht erwähnt, prägte die Frage einer postmaturitären Ausbildung die Debatte im Grossen Rat wesentlich mit. Es war vor allem der Verband der französischsprachigen Primarlehrpersonen, die Société pédagogique fribourgeoise francophone (SPFF), welcher die Tertiarisierung der Ausbildung von Primarlehrpersonen in die Debatte einbrachte. Die SPFF betrachtete diese Tertiarisierung als eines ihrer Kernanliegen und hatte sie immer

wieder politisch gefordert.²¹ Dabei wurde auf Entwicklungen in anderen Kantonen hingewiesen, bei welchen sich eine Loslösung von seminaristischen Konzepten abzeichnete (TGR 1990, S. 487). Gegen eine rein postmaturitäre Ausbildung wehrten sich insbesondere die deutschsprachigen Vertreterinnen und Vertreter im Parlament: Sie sahen die bestehende LLB als grosse Errungenschaft im sprachbezogenen Gleichstellungsprozess an und wollten diese gesetzlich möglichst stark verankern und damit absichern (TGR 1989, S. 2415). Ursprünglich stand denn auch eine breite politische Mehrheit hinter der regierungsrätlichen Vorlage zur Beibehaltung der seminaristischen Ausbildungsstrukturen. Im Verlauf der Debatte entwickelte sich aber zunehmend Opposition gegen den seminaristischen Status quo. Der SPFF gelang es unter anderem, den kantonalen Dachverband *Fédération des associations fribourgeoises d'enseignants* zu aktivieren, womit die Idee einer zulassungsbezogenen Tertiarisierung breitere politische Unterstützung fand. Infolge dieser Entwicklungen wurde die gesamte Mittelschulvorlage an die Regierung zurückgewiesen. Der Staatsrat legte rund ein Jahr später einen Kompromissvorschlag vor: Mit dem Gesetz sollten sowohl der konsekutive, postmaturitäre als auch der integrierte, seminaristische Weg ermöglicht werden. Das Lehrerseminar sollte beibehalten und Maturandinnen und Maturanden der Quereinstieg in die Berufsausbildung angeboten werden (TGR 1991, S. 406 ff.). Das Parlament verabschiedete schliesslich 1991 das Mittelschulgesetz und damit auch diesen Kompromiss.

Das KLS wurde als eine von sechs kantonalen Mittelschulen administrativ der Erziehungsdirektion zugeteilt. Am KLS wurden drei Lehrkategorien ausgebildet: Lehrpersonen für die Primarschule, für den Kindergarten und für Handarbeit/Hauswirtschaft. Das Seminar hatte sowohl berufs- als auch allgemeinbildende Funktion, sollte also fähige Lehrpersonen mit einer Allgemeinbildung auf gymnasialem Niveau ausbilden (SGF 1996, 412.0.1, Art. 11). Der allgemeinbildende Teil war insofern wichtig, als das Lehrdiplom des KLS gleichzeitig zum prüfungsfreien Zugang an die Universität Freiburg berechnete (SGF 1996, 431.131, Art. 3). Die innere Organisation des KLS war geprägt durch die Trennung der Primarlehrpersonenausbildung (KLS I) und der Kindergarten- und Handarbeits-/Hauswirtschaftsausbildung (KLS II) sowie durch die sprachbezogene Unterteilung beider Organisationseinheiten. Während die stufenbezogene Trennung formal stark, aber praktisch kaum relevant war, ist bei der sprachlichen Trennung das Gegenteil der Fall: Die Einheit der je französisch- und deutschsprachigen Unterabteilungen innerhalb von KLS I und KLS II bestand zwar organisatorisch und administrativ, war jedoch im Alltag nicht

21 Die Idee einer Trennung von gymnasialer Allgemeinbildung und postmaturitärer Berufsausbildung von Lehrpersonen war bereits in den 1970er-Jahren intensiv diskutiert worden (Barras, 2006, S. 71 f.).

relevant. Man kann deshalb von zwei weitgehend unabhängigen, auf je eine Sprache bezogenen Ausbildungsinstitutionen sprechen.²²

Für jede der drei Lehrkategorien existierten zwei Studiengangvarianten, eine seminaristische und eine postmaturitäre. Die seminaristischen Ausbildungsgänge dauerten für Primarschule und Handarbeit/Hauswirtschaft je fünf Jahre sowie für den Kindergarten vier Jahre. Der postmaturitäre Ausbildungsweg dauerte für Lehrkräfte der Primarschule und des Kindergartens zwei, für Handarbeits-/Hauswirtschaftslehrkräfte drei Jahre (TGR 1999, S. 638). Der Zugang zur seminaristischen Ausbildung war mit einer Aufnahmeprüfung verknüpft, die eine reine Fähigkeits- oder Eignungsüberprüfung ohne quantitativen Selektionscharakter darstellte.²³ Der Eintritt in die postmaturitäre Ausbildung war für Inhaberinnen und Inhaber einer gymnasialen Maturität prüfungslos möglich. Darüber hinaus berechtigten andere Mittelschulabschlüsse zum Eintritt ins KLS, allerdings mit spezifischen Aufnahmeverfahren und Auflagen (TGR 1991, S. 412 ff.). Die Studiengänge für die drei Lehrkategorien verliefen strikt getrennt, von der Zulassung bis zu den Diplomprüfungen. Ebenfalls getrennt wurden die sprachlichen Abteilungen auf jeder Lehrkategorie. Gemeinsame Veranstaltungen waren die Ausnahme. Schwierig wurde es bei der separaten Behandlung der beiden Studienwege: Durch die Aufteilung der Studierenden bezogen auf Lehrkategorie, Sprache, Studienweg und Studienjahr ergaben sich sehr kleine Gruppen. Oft konnten gar keine eigenen Klassen für Studierende im konsekutiven Studienweg gebildet werden, vor allem in der deutschsprachigen Abteilung (EKSD, 1998, S. 3 f.).

Das Lehrpersonal am KLS bestand beinahe ausschliesslich aus Mittelschullehrpersonen, eine Beteiligung von Lehrpersonen aus der Praxis war kaum vorgesehen. Nur bei der Ausbildung von Lehrpersonen in Handarbeit und Hauswirtschaft wurden einzelne Ausnahmen gemacht. Lehrpersonen der Volksschule kamen als Kobetreuer bei Praktika und in der Übungsschule zum Einsatz, wobei auch diese Ausbildungsteile seitens des KLS von den Seminarlehrpersonen geführt wurden. Zwei Jahre nach der Verabschiedung des Mittelschulgesetzes legte der Staatsrat dem Parlament die Vorlage zur Ratifizierung der interkantonalen Diplomanerkennungsvereinbarung (EDK, 1993) vor und betonte, dass die darauf basierenden Anerkennungsreglemente strukturelle Änderungen bedingen könnten (TGR 1993, S. 2216). Auch im Grossrat war durchaus das

22 In einem umfassenden Bericht zur Zweisprachigkeit wurden 1996 vom Staatsrat auch konkrete sprachverbindende Massnahmen am KLS präsentiert. Diese umfassten Austauschtreffen sowohl unter Studierenden als auch unter Lehrpersonen, sprachlich gemischte Spezialveranstaltungen und die Möglichkeit eines Austauschsemesters in der anderen Sprachabteilung (TGR 1996, S. 2313).

23 Die Möglichkeit, die Aufnahmen quantitativ zu beschränken (Numerus clausus), wurde in der Parlamentsdebatte 1991 gestrichen (TGR 1991, S. 1037).

Bewusstsein dafür vorhanden, dass eine Ratifizierung insbesondere für die bestehenden Ausbildungsgänge am KLS mittelfristig Folgen haben könnte. Trotzdem wurde der Beitritt einstimmig beschlossen (TGR 1993, S. 2524 ff.).

Die Tradition der seminaristischen Lehrpersonenausbildung im Kanton Freiburg wurde um 1990 mit der Idee postmaturitärer Ausbildungskonzeptionen konfrontiert. Diese bereits früher diskutierte Forderung wurde primär von den französischsprachigen Lehrerverbänden in der Debatte um das Mittelschulgesetz wiederaufgenommen und mündete in einen Kompromiss: Das Modell einer konsekutiven Ausbildung wurde unter Beibehaltung des seminaristischen Weges gesetzlich verankert. Damit blieb das KLS eine Mittelschule, die jedoch um einen neuen, konsekutiven Ausbildungsweg ergänzt wurde. In der Freiburger Wahrnehmung bedeutete die Schaffung dieses Angebots auch eine Einordnung in nationale und internationale Entwicklungen (TGR 1991, S. 412 ff.). Dass der politische Wille zu einer konsequenten Umstellung auf postmaturitäre Studiengänge 1991 noch nicht vorhanden war, hing auch damit zusammen, dass auf französischsprachiger Seite die Konzentration am KLS und auf deutschsprachiger Seite die Gleichstellung beider Ausbildungen als wichtige Errungenschaften angesehen wurden und nicht gefährdet werden sollten. Die zaghafte ›Semitertiarisierung‹ stellte die Lösung eines politischen Konflikts dar. Ihre konzeptionelle, organisatorische und inhaltliche Umsetzung wurde nicht thematisiert und damit weitgehend den Akteuren am KLS überlassen. Das KLS erhielt durch die verschiedenen Zugangsmöglichkeiten eine hybride Gestalt. Im Rahmen der Ratifizierung der interkantonalen Diplomanerkennungsverordnung von 1993 wurde deutlich, dass die ›Semitertiarisierung‹ lediglich eine Übergangslösung darstellte.

Die Auseinandersetzung der beiden Sprachgruppen offenbart die unterschiedlichen Referenzkontexte: Die französischsprachigen Vertreter orientierten sich an den Westschweizer Formen der Ausbildung von Lehrpersonen, insbesondere an Genf, die deutschsprachigen an der eigenen und der Deutschschweizer Seminartradition. Im Verhältnis der beiden veränderte das Mittelschulgesetz von 1991 nichts. Die Tradition der parallelen Strukturen wurde beibehalten, um die Errungenschaften der beiden sprachbezogenen Lehrer- und Lehrerinnenbildungen nicht zu gefährden, sondern zu konsolidieren.

3 Gründung der Pädagogischen Hochschule Freiburg 1999

Die Vorbereitungen zur Gründung der Pädagogischen Hochschule Freiburg (PHFR) hatten auf der politischen Ebene sowie in der Bildungsverwaltung schon mit den Auseinandersetzungen um die postmaturitäre Ausbildungskon-

zeption um 1990 begonnen. Das Thema wurde 1993 in der Erziehungsdirektion und im Grossen Rat des Kantons Freiburg erneut aufgegriffen.²⁴ Nach dreijähriger Vorarbeit wurde 1996 eine Projektorganisation zur Errichtung einer pädagogischen Hochschule eingesetzt. Die Basis der Projektarbeit stellten zwölf Arbeitsgruppen dar, die sich je einem Themenfeld widmeten. Die Themenfelder reichten von der Zulassung über die Konzeption einzelner Ausbildungselemente wie der musischen oder der praktischen Ausbildung bis hin zu den Diplomen und zu übergreifenden Themen wie beispielsweise der Zweisprachigkeit. Die Arbeitsgruppen bestanden aus Lehrpersonen des KLS, Praktikerinnen und Praktikern, Personen aus Forschung, Universität und Verwaltung sowie Vertretungen der Berufsverbände (KKPHS, 1997, S. 31). An der operativen Spitze der Projektorganisation stand eine Projektleitungsgruppe, bestehend aus einem Projektleiter und den beiden Ausbildungsdirektoren des KLS. Die strategische Führung der Projektorganisation lag bei der Kantonalen Kommission für die Schaffung einer Pädagogischen Hochschule Freiburg, einer ebenfalls breit abgestützten Dachkommission (EKSD, 1998, S. 7). Diese Arbeiten mündeten 1998 in einen Gesetzesentwurf, der 1999 dem Grossen Rat vorgelegt wurde.

Die Vorarbeiten bis hin zum Gesetzesentwurf gaben kaum Anlass zu politischen Auseinandersetzungen, was wohl an der breiten Abstützung der Projektarbeit und dem Einbezug zahlreicher Akteure lag. Die Idee der Gründung einer pädagogischen Hochschule wurde von einer grossen Mehrheit der bildungspolitischen Akteure unterstützt. Kaum infrage gestellte Reformziele waren vor allem die Verbesserung der Mobilität der zukünftigen Lehrpersonen durch die gymnasiale Maturität als Zulassungsvoraussetzung sowie die Ausbildungsabschlüsse auf Tertiärstufe, die Entlastung der LLB von den allgemeinbildenden Aufgaben, die sie als Mittelschule hatte, und die Auflösung der starren Ausbildungsstruktur mit den vielen unterschiedlichen Studiengängen (TGR 1999, S. 639). Ausserdem war die Ausbildung von Lehrpersonen im Kanton Freiburg den nationalen und internationalen Entwicklungen anzupassen und deshalb zu tertiarisieren. Nur so könne die Freiburger LLB insgesamt, insbesondere ihre Funktion der Förderung der sprachlichen Kohäsion im Kanton, erhalten werden (EKSD, 1998, S. 4; TGR 1999, S. 639 ff., 1176 ff.). In der Vorbereitungsphase und den darauffolgenden parlamentarischen Debatten tauchten vereinzelt Forderungen nach alternativen Organisationsformen auf. Es waren

24 Seitens der Erziehungsdirektion wurde im Februar 1992 eine Konsultativkommission mit dem Auftrag einer Restrukturierung der LLB eingesetzt. Im Grossen Rat verlangte ein Postulat die Prüfung einer grundsätzlichen Veränderung der Ausbildung von Lehrpersonen in Richtung postmaturitärer Studiengänge (TGR 1993, S. 901; TGR 1994, S. 653).

dies vor allem die Vollintegration in die Universität²⁵ und die Einbindung in eine interkantonale pädagogische Hochschule (TGR 1999, S. 642; 1180 ff.). Diese Alternativen fanden aber nur wenig Resonanz, da einerseits die Universität selbst nicht aktiv für eine Integration eintrat, andererseits die gewünschte Zweisprachigkeit in einer interkantonalen Organisation wie der Haute école pédagogique der Kantone Bern, Jura und Neuenburg (HEP BEJUNE) nicht hätte verwirklicht werden können.

In den Parlamentsdebatten wurde die Wichtigkeit einer zweisprachigen Lehrpersonenausbildung betont. Damit könne einerseits die Verbindung zwischen den beiden Sprachgruppen innerhalb des Kantons erhalten und verstärkt werden. Die Zweisprachigkeit stelle andererseits ein interessantes Profilierungsmerkmal in der nationalen LLB-Landschaft dar (TGR 1999, S. 1176). Kritisch wurde mehrmals der fehlende Mut zu einer Zusammenfassung der Ausbildungsgänge aller Lehrpersonen der obligatorischen Schulstufen unter dem Dach der Universität angesprochen (TGR 1999, S. 1182 ff.). Ebenso wurde die umgekehrte Frage der Integration der Ausbildung von Sekundarlehrpersonen in die PHFR gestellt (TGR 1999, S. 1184). Insgesamt erhielt die Vorlage und damit die Konzeption der vorbereitenden Projektorganisation aber breite Zustimmung. Das Gesetz über die Pädagogische Hochschule wurde schliesslich am 4. Oktober 1999 vom Grossrat verabschiedet.

Die PHFR wurde 2001 offiziell eröffnet und 2002 begannen die ersten Studierenden die neue Ausbildung (Staatsrat FR, 2003, S. 30). Die erste Diplomierung fand, anders als im Gesetzesentwurf vorgesehen, erst 2005 statt (TGR 1999, S. 652; Staatsrat FR, 2006, S. 44). Da die letzten Seminaristinnen und Seminaristen 2003 diplomiert wurden, ergab sich ein Jahr ohne neu diplomierte Lehrpersonen, das in den Debatten meist als *année blanche* bezeichnet wurde. Die Gründe hierfür waren vielfältig: Erstens war die Situation auf dem Arbeitsmarkt geprägt durch ein Überangebot an Lehrpersonen. Zweitens benötigte man für die Errichtung der PHFR mehr Zeit als geplant und drittens konnte dadurch das Budget entlastet werden (TGR 1999, S. 1192).

Die PHFR nahm eine neue Position in der kantonalen Bildungslandschaft ein. Die Ausbildung der Vorschul- und Primarlehrpersonen hatte den Mittelschulbereich verlassen und war neu vollständig der Tertiärstufe zuzuordnen. Mit der Tertiärisierung war allerdings keine grössere rechtliche Selbständigkeit verbunden: Die PHFR ist als öffentlich-rechtliche Anstalt ohne Rechtspersönlichkeit der Erziehungsdirektion angegliedert (SGF 2000, 412.2.1, Art. 2). Als Aufgaben wurden ihr Grundausbildung, Weiterbildung, Forschung und Entwicklung,

25 Konkret wurde die Gründung eines universitären Instituts erwähnt, das eine Zusammenführung der Ausbildung von Lehrpersonen für die Primar- und die Sekundarstufe I ermöglicht hätte (TGR 1999, S. 642).

Förderung der Zweisprachigkeit und Bereitstellung von Dokumentation und technischen Ressourcen für Aus- und Weiterbildung zudefiniert (SGF 2000, 412.2.1, Art. 3). Das Verhältnis zur Universität sollte in einer Vereinbarung geregelt werden. In dieser wurden im Bereich der Ausbildung von Lehrpersonen klare Grenzen zwischen den beiden Organisationen festgelegt und in den anderen Bereichen Möglichkeiten der Zusammenarbeit skizziert (PHFR, Universität Freiburg, 2001). Organisatorisch wird die PHFR in die zwei Bereiche Grundausbildung sowie Beratung, Forschung und Entwicklung gegliedert. Der zweite Bereich besteht wiederum aus den drei Abteilungen Forschung, Weiterbildung und Dokumentation. Diese drei Abteilungen sowie der Bereich der Grundausbildung sind je zweigeteilt in eine französischsprachige und eine deutschsprachige Abteilung (SGF 2000, 412.2.1, Art. 22 ff.). Die Ausbildung zur Lehrperson für Kindergarten und Primarschule wurde auf eine Dauer von drei Jahren angelegt. Abgeschlossen wird sie mit dem kantonalen Kindergarten- und Primarschullehrdiplom sowie dem akademischen Titel Bachelor of Arts in Pre-Primary and Primary Education (ASF 2005_127). Nach dem ersten Jahr wählen die Studierenden eine der beiden Spezialisierungen: Vorschule bis zweite Primarklasse oder dritte bis sechste Primarklasse. Eine Abwahl einzelner Fächer ist nicht möglich: Es werden Generalisten ausgebildet (EKSD, 1998, S. 14). Auch die Ausbildung für Lehrpersonen in den Fächern Handarbeit und Hauswirtschaft wurde neu organisiert. Die beiden Fächer stellen neu Neben- und Ergänzungsfächer der universitären Ausbildung von Lehrpersonen für die Sekundarstufe I dar. Die PHFR übernimmt dabei die fachlich-fachwissenschaftliche Ausbildung und die Fachdidaktik (Staatsrat FR, 2003, S. 31). Als Regelzugang zur PHFR wurde die gymnasiale Maturität definiert. Alternative Abschlüsse der Sekundarstufe II wie Mittelschul- oder Handelsdiplome sowie die Berufsmaturität berechtigen zum Eintritt in den Vorkurs, der ein Jahr dauert (EKSD, 1998, S. 25).²⁶ Zudem wurde an der PHFR die Möglichkeit geschaffen, die gesamte Ausbildung zweisprachig zu absolvieren und ein entsprechendes Zertifikat zu erwerben (Staatsrat FR, 2006, S. 45). Alle Kandidatinnen und Kandidaten müssen ein Aufnahmeverfahren durchlaufen, das der Staatsrat per Verordnung regelt (ASF 2002_036). Seit 2004 legt der Staatsrat zudem jährlich per Verordnung die maximale Aufnahmekapazität der PHFR fest (ASF 2004_060).²⁷

26 Die Idee eines Vorkurses wurde bereits 1994 vom Staatsrat des Kantons Freiburg gutgeheissen, ebenso die Ausgestaltung der Spezialisierungsoptionen (TGR 1995, S. 67).

27 Aufnahmekapazität 2004: 90 französischsprachig (frz.), 40 deutschsprachig (dt.) (ASF 2004_060); 2005–2007: 75 frz., 35 dt. (ASF 2005_022; ASF 2006_017; ASF 2007_030); 2008/09: 100 frz., 50 dt. (ASF 2008_009; ASF 2009_021).

Die Verfahren für die Anerkennung der Lehrdiplome für die Vorschul- und Primarstufe durch die EDK wurden 2003 initiiert. 2004 fanden die Besuche der EDK-Anerkennungskommission statt (Staatsrat FR, 2005, S. 41). Die freiburgischen Studiengänge wurden per EDK-Entscheid vom 10. Juni 2005 anerkannt, kurz vor der Vergabe der ersten Diplome (Staatsrat FR, 2006, S. 44).

Im Personalbereich hatte die Gründung der PHFR zur Folge, dass sich viele bisherige Lehrerbildnerinnen und Lehrerbildner nachqualifizieren mussten. Ein grosser Teil der Fachlehrpersonen wechselte an andere Mittelschulen, an denen eine entsprechende Nachfrage gegeben war (TGR 1999, S. 644). Der Personalbedarf der PHFR wurde 1998 von der Erziehungsdirektion ungefähr auf sechzig Vollzeitäquivalente geschätzt und lag damit klar unter dem Personalbestand des Kantonalen Lehrerseminars (KLS).²⁸ Zudem führte die Ausbildungsstruktur dazu, dass im Vergleich zum KLS mehr Personen in kleineren Beschäftigungsgraden angestellt waren (EKSD, 1998, S. 50). Mit der Verkleinerung der durchschnittlichen Beschäftigungsgrade ging auch die Tradition der Seminarlehrpersonen zu Ende, die vollamtlich sowie inhaltlich autonom am KLS tätig gewesen waren und die LLB sowie das kantonale Schulwesen allgemein wesentlich geprägt hatten.²⁹ Lehrbeauftragte und Dozierende der PHFR wurden grundsätzlich gleich behandelt wie diejenigen der Fachhochschulen (ASF 2003_041). Als neue Funktion wurde die Position der «Praxisausbildner/in PH» konzipiert. Dabei handelt es sich um aktive Lehrpersonen auf der Vorschul- und der Primarstufe, die während eines Tages in der Woche an der PHFR tätig sind und sich um die Organisation und Leitung von praxisbezogenen Workshops kümmern (ASF 2003_092; Staatsrat FR, 2004, S. 43).

Die Konzeption der PHFR wurde argumentativ auf zwei Ebenen legitimiert: Auf der ersten, innerkantonalen Ebene stand vor allem die breit abgestützte Projektorganisation und der dadurch ermöglichte Einbezug einer breiten Basis im Zentrum der Argumentation (EKSD, 1998, S. 7). Die zweite, interkantonale Ebene bezog sich auf die Entwicklungen rund um die interkantonale Diplom- anerkennungsvereinbarung (TGR 1993, S. 2527), die EDK-Empfehlungen (EDK, 1995) sowie die Anerkennungsreglemente (EDK, 1998, 1999a, 1999b). Dabei hatten die Argumentationslinien auf den beiden Ebenen unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte: Innerkantonale wurden primär der Bereich der Zulassung und Neuordnung der Studiengänge betont (TGR 1994, S. 654). Als interkantonale ist die Legitimierung der Tertiarisierung im institutionellen Bereich zu verstehen. Da die beiden Ebenen sehr gut zu verbinden waren, kam

28 In der Staatsrechnung 2006 wurde für die PHFR ein Personalbestand von knapp 93 Vollzeitäquivalenten aufgeführt (Staatsrat FR, 2008, S. 86).

29 Gerade der Sammelband von Lehmann und Portmann-Tinguely (2006) dokumentiert diese Ausrichtung der LLB an prägenden Persönlichkeiten.

es kaum zu nennenswertem politischem Widerstand. Mit der Gründung der PHFR vollzog der Kanton Freiburg gewissermassen den studiengangsbezogenen Tertiarisierungsschritt, vor dem er 1991 beim Mittelschulgesetz noch zurückgeschreckt war, und übernahm zusätzlich die Idee der institutionellen Tertiarisierung. Dass die Frage der postmaturitären Ausbildung im Kanton Freiburg am Anfang des innerkantonalen Diskurses stand, erklärt die Bereitschaft, die gymnasiale Maturität als alleinigen Normalzugang anzuerkennen.

An der PHFR wurden zudem erste Versuche der Neukonzeption des Sprachenverhältnisses im Kanton Freiburg versucht. Eine restrukturierte LLB wurde schon 1994 als Möglichkeit eines «bilinguisme d'avant-garde» (TGR 1994, S. 844) bezeichnet und die Gründung der PHFR 1996 als Chance diesbezüglich deklariert (TGR 1996, S. 2318). Obwohl weiterhin sämtliche Organisationseinheiten parallel geführt waren, wurde im Bereich der Grundausbildung auf eine verstärkte Koordination gesetzt. Die Studiengänge sollten nicht nur dieselbe Grobstruktur aufweisen, sondern bis auf die Ebene der Veranstaltungsgestaltung identisch sein. Dahinter stand wohl auch der Gedanke einer Profilierung der PHFR durch «echte» Zweisprachigkeit.

4 Neustrukturierung der Pädagogischen Hochschule ab 2006

Die Pädagogische Hochschule Freiburg (PHFR) wurde ab 2006 erneut Thema politischer Debatten. Konkret verlangten drei unterschiedliche Problemlagen Anpassungen der 2001 gegründeten Organisation. Erstens waren die Studierenden nicht zufrieden mit den Studienplänen. Ihr Unmut wurde vom Parlament in Form eines Postulats aufgenommen, das eine Überprüfung von Strukturen, Organisation, Arbeitsprozessen, Leitung und Verwaltung der PHFR forderte (TGR 2006, S. 315; 2250). Zweitens waren 2006 innerhalb der Direktion der PHFR mehrere personelle Wechsel zu verzeichnen: Mit dem Rektor und den Abteilungsleitenden der französisch- und der deutschsprachigen Grundausbildung sowie der Leiterin der deutschsprachigen Abteilung für Beratung, Forschung und Entwicklung traten drei der vier Direktionsmitglieder unabhängig voneinander praktisch zeitgleich zurück (Staatsrat FR, 2007, S. 42). Obwohl die Gründe für die Demissionen nicht explizit gemacht wurden, stützte diese personelle Erschütterung die im Postulat geforderte Überprüfung der PHFR. Der Staatsrat des Kantons Freiburg verwies in seiner Antwort auf das Postulat einerseits auf die ab 2005 angegangene, durch Vorstösse der Studierenden ausgelöste Vereinheitlichung der Zeitgefässe und weiterentwickelte Modularisierung der Studiengänge (TGR 2006, S. 2273 f.). Andererseits hob er laufende Kontroll- und Monitoringprozesse wie die Überprüfung der Studien-

gänge durch die EDK-Anerkennungskommission und die Systeme der internen Evaluation und Qualitätssicherung hervor (TGR 2006, S. 2272). Zudem erwähnte der Staatsrat in seiner Postulatsantwort erstmals das Projekt einer Revision des PH-Gesetzes, die vor allem die Führungsstrukturen der PHFR neu definieren sollte. Die ausführliche staatsrätliche Antwort führte schliesslich zu einem Rückzug des Postulats (TGR 2006, S. 2250).

Die erwähnte Revision des PH-Gesetzes sollte auf der Basis der Ergebnisse einer externen Evaluation erfolgen, die 2006 präsentiert wurden (TGR 2006, S. 2274). Die beiden zentralen Empfehlungen der Evaluation waren die Aufhebung der Doppelrolle Rektorat/Abteilungsleitung sowie die Auflösung der durchgehenden Parallelführung der nach Sprachen getrennten Organisationsstrukturen (Chassot, 2006). Vorgesehen war daraufhin die Schaffung neuer Führungsstrukturen beziehungsweise die entsprechende Revision des Gesetzes per Herbst 2008 (Staatsrat FR, 2007, S. 42). Die Totalrevision des PH-Gesetzes kam aber in den Jahren 2008–2010 nicht über den Status von Vorarbeiten hinaus (Staatsrat FR, 2009, 2010, 2011).³⁰ Der Grund für die Verzögerung der gesetzlichen Verankerung der neuen Strukturen lag vermutlich in der Priorisierung anderer bildungspolitischer Themen wie der Einführung des Zweijahreskindergartens, der interkantonalen Koordination oder des neuen Schulgesetzes.³¹ Daneben führte der Staatsrat die Notwendigkeit an, die Strukturen und Elemente der PHFR an die interkantonalen Entwicklungen anzupassen. Und gerade diese zum damaligen Zeitpunkt sehr dynamischen Entwicklungen liessen eine gesetzliche Fixierung nicht sehr sinnvoll erscheinen (TGR 2006, S. 2272). Die in der externen Evaluation empfohlene Trennung der Aufgaben von Rektorat und Abteilungsleitung wurde 2008 trotzdem umgesetzt: Auf der Basis eines Regierungsratsbeschlusses wurde ein zusätzliches, fünftes Direktionsmitglied ernannt, das die Funktion der Abteilungsleitung der frankophonen Grundausbildung übernahm, und so das Doppelmandat Rektorat/Abteilungsleitung aufgelöst (EKSD, 2008). Die aktuelle Struktur der Direktion der PHFR basiert damit auf Staatsratsentscheiden und harrt weiter ihrer gesetzlichen Grundlagen.

Die dritte Problemlage, die ab 2006 bearbeitet wurde, war diejenige der Zusammenarbeit zwischen der Universität Freiburg und der Pädagogischen Hoch-

30 Im Januar 2008 traten zwar tatsächlich Änderungen am PH-Gesetz in Kraft. Diese waren jedoch marginaler und teilweise sogar kosmetischer Natur. Die Bestimmungen zur Führungsstruktur blieben unverändert (SGF 2008, 412.2.1).

31 Der Zweijahreskindergarten wurde 2008 eingeführt (Staatsrat FR, 2009a, S. 5). 2009 wurden im Grossen Rat des Kantons Freiburg die Vorlagen zum HarmoS-Konkordat, zur Westschweizer Schulvereinbarung und zum regionalen Schulabkommen behandelt (Staatsrat FR, 2010, S. 4). Das überarbeitete Schulgesetz ging 2010 in die Vernehmlassung (EKSD, 2010).

schule, welche ab 2003 in der Verantwortung einer Verwaltungskommission von Universität und PHFR lag (PHFR, Universität Freiburg, 2001, Art. 34 ff.). Diese Kommission behandelte Themen der (gemeinsamen) Ausbildung von Hauswirtschafts- und Handarbeitslehrpersonen, der Studierendenverwaltung insbesondere im Bereich der gegenseitigen Ressourcennutzung sowie der gemeinsamen Information und Öffentlichkeitsarbeit (Staatsrat FR, 2004, S. 39). Sie konzipierte die gegenseitige Anerkennung von BA-Abschlüssen³² sowie die Passerellen zwischen den beiden Institutionen (Staatsrat FR, 2005, S. 38). In der Kommission wurde 2006 zudem die Idee eines gemeinsamen Kompetenzzentrums für LLB diskutiert (Staatsrat FR, 2007, S. 38). Als zusammenführbare Kompetenzbereiche galten die Fort- und Weiterbildung, die Fachdidaktik sowie die Forschung und Lehrplanentwicklung (Staatsrat FR, 2009, S. 42). Ab 2009 übernahm die Universität zusammen mit der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) die Federführung in der Konzipierung und Umsetzung von Annäherungsanliegen der Universität und der PHFR. Damit beanspruchte die Universität eine zentrale Rolle bei der weiteren Gestaltung der Ausbildung aller Lehrpersonen. Eine vom Rektorat der Universität eingesetzte Arbeitsgruppe³³ sollte dabei sukzessive die Aufgaben der Verwaltungskommission übernehmen und zum zentralen Beratungsgremium bezüglich der kantonalen Ausbildung von Lehrpersonen und der Zusammenarbeit von Universität und PHFR werden (Staatsrat FR, 2010, S. 45). Bis 2010 sind jedoch noch keine konkreten Konzepte oder Planungen kommuniziert und keine Entscheidungen getroffen worden.

Die Probleme mit den Stundenplänen, die Umstrukturierung der PHFR-Direktion und die Veränderungen in der Organisation der Zusammenarbeit zwischen Pädagogischer Hochschule und Universität haben einen ähnlichen Hintergrund: Die Umwandlung von einer Mittelschule zu einer pädagogischen Hochschule hatte 2001 bereits in organisatorischer Hinsicht einen grossen Schritt bedeutet. Damit verbunden waren Veränderungen in allen Bereichen der Ausbildung. Während die Organisations- und Studiengangsstrukturen sowie das Personal relativ schnell auf das Niveau einer tertiären Institution gebracht wurden, waren in anderen Bereichen wie der Modularisierung und Zeitstrukturierung der Studiengänge weitere Entwicklungsschritte notwendig. Gerade im Bereich der Stundenpläne wurden die Modi des Kantonalen Lehrerseminars (KLS) einfach übernommen und die Stundenpläne weiterhin nach den gewohnten Verfahren erstellt. Die Umwandlung von einer Mittelschule zu einer Hochschule wurde auch im Bereich der Führungsstrukturen nicht konsequent vollzogen. So wurde

32 Die entsprechende Vereinbarung trat 2006 in Kraft (PHFR, Universität Freiburg, 2006).

33 Die Arbeitsgruppe hatte zunächst nur den Auftrag, die universitäre LLB zu überprüfen (Staatsrat FR, 2010, S. 45).

an der PHFR die KLS-typische Doppelbelastung von Institutsdirektor und Leiter der französischsprachigen Ausbildung bis 2008 beibehalten, obwohl sie bereits am KLS teilweise als problematisch bezeichnet worden war.³⁴ Ebenso wurde die konsequente Parallelführung aller Abteilungen in beiden Sprachen, wie sie das KLS gepflegt hatte, zunächst auch an der PHFR realisiert. Die neue Struktur veränderte primär diese beiden Aspekte. Die zunächst innerinstitutionellen und später politischen Vorstösse deckten die Bereiche auf, in denen 2001 die Umwandlung zur Hochschule nicht realisiert worden war. Die Neustrukturierungen stellten, positiv formuliert, die Vervollständigung der Hochschulwerdung dar. Ähnlich verhielt es sich bei der Organisation der Zusammenarbeit mit der Universität, in der Letztere spätestens ab 2009 eine betont aktivere Rolle einnahm. Eine intensive politische Diskussion dieser zweiten Phase der Hochschulwerdung fand kaum statt. Die staatsrätliche Antwort auf das erwähnte Postulat machte deutlich, dass der Staatsrat und insbesondere das Erziehungsdepartement die Probleme selbst lösen wollten. Ausserdem wurden zeitgleich andere bildungspolitische Schwerpunkte fokussiert.

Vor allem mit der neuen Führungsstruktur ist eine erneute Veränderung im Sprachenverhältnis verbunden. Die strikte Parallelführung aller Organisationseinheiten wird – zumindest auf der Direktionsebene und mit Ausnahme der ohnehin schon stark koordinierten Grundausbildung – aufgehoben. Dieser Schritt weist deutlich auf das Bestreben hin, die PHFR als homogene Institution zu positionieren, an der zwei Sprachen gesprochen werden.

5 Lehrpersonen für die Sekundarstufe: Konstanz trotz Bologna

Die Veränderungen der Ausbildung der Primarlehrpersonen tangierten diejenige für die Sekundarstufe nicht. Diese war und ist in die Universität eingebunden und in zwei Lehrkategorien unterteilt, je eine für die Sekundarstufe I und die allgemeinbildende Sekundarstufe II (EKSD, 1998, S. 22).

Das Lehrdiplom für die Sekundarstufe I wurde bis 2004 in einem Studiengang erworben, der fachwissenschaftliche und lehrerbildnerische Komponenten kombinierte und mindestens sieben Semester dauerte. Der Erwerb des Gymnasiallehrdiploms erfolgte bis 2001 nach einem abgeschlossenen fachwissenschaftlichen Studium. Die eigentliche Berufsausbildung umfasste danach weitere zwei Semester (TGR 1999, S. 639). Innerhalb der Universität übernahm die Abteilung Höheres Lehramt eine zentrale Rolle. Sie stellte eine interfakultäre Abteilung

34 1995 demissionierte der damalige Direktor des KLS, der gleichzeitig Abteilungsleiter der französischsprachigen Abteilung war. Als Grund gab er an, die vielseitigen Aufgaben seiner Position in der bestehenden Struktur nicht bewältigen zu können (TGR 1996, S. 1538).

dar, die direkt dem Universitätsrektorat unterstellt, dem Departement Erziehungswissenschaften angegliedert und mit den vier über die Fachwissenschaften involvierten Fakultäten verbunden war (AHL, 1999, S. 2). Eigentliche Träger der universitären LLB waren die Fakultäten, die auch die Studienreglemente (zum Beispiel MNF, 1983) verabschiedeten und die Diplome vergaben (zum Beispiel Universität Freiburg, 1999). Bezüglich der universitären Ausbildung von deutschsprachigen Lehrpersonen für die Sekundarstufe I kamen wesentliche Entwicklungs- und Koordinationsimpulse von den Deutschschweizer Kantonen, für die an der Universität Freiburg Sekundarlehrpersonen ausgebildet wurden. Parallel zur Vorbereitung der Pädagogischen Hochschule Freiburg (PHFR) wurden Reformen der universitären LLB ins Auge gefasst.

Ab 2001 wurden für die Sekundarstufe II und ab 2004 für die Sekundarstufe I neue Ausbildungsgänge angeboten. Es handelte sich in beiden Fällen um eine Anpassung der Studiengangsstrukturen im Rahmen der Bologna-Reform. Die Lehrdiplomausbildung für die Sekundarstufe I (LDS I) wurde neu in einem BA-MA-Studiengang und diejenige für die Sekundarstufe II (LDS II) im Anschluss an einen MA-Abschluss absolviert (Rektorat der Universität Freiburg, 2005, S. 16). Die Neustrukturierung der Studiengänge ging einher mit Veränderungen auf der Organisationsebene: Die Ausbildung von Lehrpersonen wurde mit einer interfakultären Kommission als verantwortliches Organ der universitären LLB neu positioniert. In dieser interfakultären Kommission als strategischem Führungsorgan haben das Rektorat der Universität Freiburg, die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport, die Fächer beziehungsweise Fakultäten, die Erziehungswissenschaften sowie die operativ tätigen Akteure der Lehrpersonenausbildung in Form von Ausbildungsverantwortlichen und Fachdidaktikdozierenden Einsitz (Rektorat der Universität Freiburg, 2004, Art. 1). Dadurch wurde einerseits eine grössere Einheit der Ausbildungen an den verschiedenen Fakultäten, andererseits die engere Verbindung von fach- und erziehungswissenschaftlichen Ausbildungsteilen intendiert (Baeriswyl, 2004, S. 3). Insgesamt ging es dabei auch um eine Ablösung der Lehrpersonenausbildung von den pädagogischen Lehrstühlen beziehungsweise dem Departement für Erziehungswissenschaften und einen direkteren Einbezug der Fakultäten als Trägerinnen der fachwissenschaftlichen Ausbildung. Ausserdem wurde die Erziehungsdirektion direkt in die strategische Führung eingebunden. Die operative Leitung der Ausbildungsgänge liegt bei den Ausbildungsabteilungen, die dem Departement für Erziehungswissenschaften angegliedert sind. Es gibt im Prinzip für jedes Lehrdiplom in jeder Sprache eine solche Abteilung. Vor allem zwischen den Abteilungen der gleichen Sprache gibt es sehr enge Verbindungen organisatorischer und inhaltlicher Art, sodass teilweise von

zwei statt der prinzipiell vorgesehenen vier Ausbildungsabteilungen gesprochen werden kann.³⁵

Der Studiengang zum LDS I wird im Normalfall in zwei Fächern absolviert. Der BA-Studiengang besteht aus fachwissenschaftlichen und fachdidaktischen Inhalten. Diese sogenannten Fachstudienprogramme werden von den Fakultäten beziehungsweise den betroffenen Fachwissenschaften angeboten.³⁶ Die Fakultäten bestimmen auch die möglichen Fächerkombinationen (Departement Erziehungswissenschaften, 2009, S. 9 ff.). Der MA-Studiengang besteht aus erziehungswissenschaftlichen und berufspraktischen Teilen sowie einer Masterarbeit. Träger dieser Veranstaltungen sind die jeweiligen Ausbildungsabteilungen (Departement Erziehungswissenschaften, 2009, S. 17 f.).

Die Ausbildung zum LDS II baut auf einem MA-Abschluss auf und umfasst sechzig ECTS-Punkte. Sie wird von den jeweiligen Ausbildungsabteilungen organisiert und enthält erziehungswissenschaftlich-didaktische Inhalte, die auch die Fachdidaktik einschliessen, sowie die berufspraktische Ausbildung. Die Verantwortung dafür tragen offiziell die Erziehungsdirektion sowie diejenige Fakultät, die das Fach anbietet, das als sogenanntes Fach I gewählt wird (PhF, 2007, Art. 3; 16).

Obwohl die universitäre LLB in beiden Sprachen innerhalb derselben Rahmenreglemente zu einem der beiden Lehrdiplome führt, sind die jeweiligen deutschsprachigen Studiengänge nicht mit den entsprechenden französischsprachigen identisch. Dies ist auch Ausdruck der kulturellen Differenzen, die auf der Sekundarstufe zwischen deutsch- und französischsprachiger Schweiz bestehen. Auf deutschsprachiger Seite werden Sekundarstufe I und Sekundarstufe II klarer getrennt, während in der französischsprachigen Schweiz die Sekundarstufe I sehr viel enger an die Sekundarstufe II angebunden ist, was sich auf die Ausbildung der Lehrpersonen auswirkt. Insofern werden an der Universität Freiburg die beiden Perspektiven auf die Lehrkategorien auf der Sekundarstufe und ihr Verhältnis zueinander unter einem Dach beziehungsweise innerhalb gemeinsamer Rahmenreglemente kombiniert.³⁷ Die beiden deutschsprachigen Studiengänge wurden 2005 von der EDK anerkannt (Staatsrat FR, 2006, S. 40).

35 Die beiden französischsprachigen Abteilungen waren traditionell enger verflochten und wurden 2007 schliesslich umfassend reorganisiert und in einer einzigen Ausbildungsabteilung zusammengeführt (Staatsrat FR, 2009b, S. 43). Dagegen wird die jeweilige Eigenständigkeit der deutschsprachigen Abteilungen betont, insbesondere durch die Anstellung des Abteilungsleiters der Ausbildung für die Sekundarstufe I als Assistenzprofessor 2006 (Staatsrat FR, 2007, S. 41).

36 Im Falle der Fächer technisches Gestalten und Hauswirtschaft ist die PHFR Anbieterin der Fachstudienprogramme (Departement Erziehungswissenschaften, 2009, S. 11).

37 Dies äussert sich auch in den Anerkennungsverfahren der EDK, die für jede Stufe jeweils für jede Sprache separat durchgeführt werden.

Abb. 9: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Freiburg um 2007

Tertiärstufe	6			Lehrpersonen für die Maturitätsschulen
	5			universitäres MA-Studium
	4			
	3	BA für Lehrpersonen für die Vorschul- und die Primarstufe	BA/MA für Lehrpersonen für die Sekundarstufe I (ohne Schultypendifferenzierung)	
	2			
	1			
Sekundarstufe II		Gymnasiale Maturität oder äquivalenter Mittelschulabschluss		

Die französischsprachige Ausbildung für die Sekundarstufe II erreichte 2006 die entsprechende Anerkennung (Staatsrat FR, 2007, S. 39).³⁸

Die Entwicklung der Sekundar- und Gymnasiallehrausbildung ist seit 1990 durch grosse Kontinuität geprägt. An den universitären Ausbildungskonzepten wurde in dieser Zeit nichts Wesentliches verändert. Die beobachteten Veränderungen sind primär auf die Umstrukturierung sämtlicher Studiengänge gemäss den Bologna-Richtlinien zurückzuführen. Nichtsdestotrotz ist die universitäre LLB äusserst komplex strukturiert und organisiert: Die fachwissenschaftlichen Fakultäten sowie die Erziehungswissenschaften sind ebenso mit einzubeziehen wie die Lehrerbildungsabteilungen. Zudem sind sämtliche Studiengänge in beiden Sprachen zu organisieren. Insgesamt stand in der Reformphase – neben den Bologna-Strukturen – der Aspekt der inneren Organisation im Zentrum der Entwicklungen, während andere Aspekte wie äussere Organisation, Ausbildungsprinzipien oder Personal weitgehend konstant blieben.

Im interkantonalen Vergleich fällt das Festhalten an einer universitären Ausbildung der Lehrpersonen für die Sekundarstufe I auf, die andernorts meist den neu entstehenden pädagogischen Hochschulen zugewiesen wurde. Das politisch stärkste Argument gegen eine Ausbildung der Sekundarlehrpersonen an der PHFR bezieht sich auf die traditionelle Rolle der Universität Freiburg

³⁸ Die französischsprachige Ausbildung für die Sekundarstufe I wurde erst 2012 interkantonal anerkannt (EDK, s. d.).

als Ausbildungsstätte vieler ausserkantonalen Studierender³⁹ (Altermatt, 2009, S. 211). Im Gegensatz dazu, so die Befürchtung, könnte eine Ausbildung an der PHFR kaum auswärtige Studierende anziehen. Mit der universitären Ausbildung will sich Freiburg im Ausbildungsmarkt für die Lehrpersonen primär der Sekundarstufe I attraktiv und eigenständig zeigen (TGR 2004, S. 1051).

Die universitäre LLB positioniert sich im Verhältnis der beiden Sprachen im Kanton Freiburg nicht prinzipiell anders als die Universität dies traditionell tut: Es werden parallele Strukturen gepflegt, die innerhalb minimaler Rahmenvorgaben die Möglichkeit kulturspezifischer Ausgestaltung erhalten und diese auch ausgeprägt wahrnehmen.

6 Fazit

Die Entwicklung der Ausbildung von Lehrpersonen für die Vorschul- und Primarstufe im Kanton Freiburg kann als schrittweise Tertiärisierung beschrieben werden. 1991 wurde von der nach Säkularisierungs-, Gleichstellungs- und Konzentrationsprozessen eigentlich stark konsolidierten, seminaristischen LLB ein erster Tertiärisierungsschritt im Bereich der Zulassung gefordert. Damit war die Tertiärisierungsdebatte lanciert. Die Neukonzeption einer LLB auf Hochschulebene orientierte sich stark an den interkantonalen Entwicklungen. Anders als noch in den Auseinandersetzungen um das Mittelschulgesetz stand nicht der Erhalt der Lehrpersonenausbildungen der jeweiligen Sprachgruppen innerhalb des Kantons im Fokus, sondern die Aufrechterhaltung einer kantonalen LLB insgesamt. Trotzdem war mit der Gründung der Pädagogischen Hochschule Freiburg (PHFR) die Tertiärisierung nicht abgeschlossen, diente doch das bisherige Kantonale Lehrerseminar (KLS) in vielen Bereichen als Vorlage, gerade was die sprachliche Strukturparallelität betraf. Interessanterweise mussten in der Phase der Neustrukturierungen in der zweiten Reformphase jene Bereiche verändert werden, die relativ direkt vom KLS übernommen worden waren. Die Neustrukturierungen stellten insofern eine Vervollständigung der Tertiärisierung beziehungsweise Hochschulwerdung dar. Von grundsätzlichen Veränderungen war die universitäre LLB von Lehrpersonen für die Sekundarstufe I und II nicht betroffen. Erst nach 2000 wurden die Studiengänge im Rahmen des Bologna-Prozesses umgestaltet. Damit ging eine Neuordnung der Koordination aller beteiligten Organisationseinheiten innerhalb der Universität einher, insbesondere was das Verhältnis zwischen der Lehrpersonen-

39 Die Absolventenzahlen werden immer dementsprechend aufgeschlüsselt. Im Herbstsemester 1999 stammten nur knapp vierzig Prozent der Absolventen aus Freiburg (Universität Freiburg, 1999).

ausbildung und der universitären Erziehungswissenschaft angeht. Erst ab 2009 begann die Universität auch in der Zusammenarbeit und im Hinblick auf eine Zusammenführung der beiden Konzeptionen von Lehrpersonenausbildung eine aktivere Rolle zu spielen.

Mit der PHFR versuchte der Kanton Freiburg im Bildungsbereich einen neuen Modus der Gestaltung des Verhältnisses zwischen den beiden Sprachen zu etablieren. Anstelle der an der Universität und in der Verwaltung praktizierten, traditionell stark verankerten Parallelität wurde an der PHFR versucht, eine «echte» Zweisprachigkeit ohne organisatorische Trennungslinien zwischen den Sprachen aufzubauen. Dies kann mit Blick auf die Ausbildungs- und Organisationsstrukturen der PHFR als gelungen bezeichnet werden. Allerdings stellt sich die Frage, wie das 1991 dominierende Motiv der Erhaltung der sprachspezifischen Eigenheiten in der Ausbildung von Lehrpersonen in dieser Einheitsstruktur erhalten werden kann. Insbesondere die deutschsprachige Minderheit befürchtet diesbezüglich einen Verlust und eine erneut von der französischsprachigen Mehrheit dominierte, einheitliche LLB.

Literatur und Quellen

Literatur

- Altermatt, B. (2006). Die freiburgische Zweisprachigkeit in Primarschule und Lehrerbildung: Ein historischer Überblick. In: P. Lehmann, A. Portmann-Tinguely (Hg.), *Instituteurs et institutrices à Fribourg. Deux siècles de formation* (S. 123–143). Freiburg/Schweiz: Paulusverlag.
- Altermatt, U. (2009). *Die Universität Freiburg auf der Suche nach Identität. Essays zur Kultur- und Sozialgeschichte der Universität Freiburg*. Freiburg/Schweiz: Academic Press.
- Arni, R. (2006). Die letzten Jahre in Hauterive: Anspruch der Schulleitung und Wirklichkeit im Rückblick von Ehemaligen. In: P. Lehmann, A. Portmann-Tinguely (Hg.), *Instituteurs et institutrices à Fribourg. Deux siècles de formation* (S. 267–311). Freiburg/Schweiz: Paulusverlag.
- Barras, J.-M. (2006). L'Ecole normale cantonale, section de langue française: Son histoire et son contexte des origines à la HEP en 2002. In: P. Lehmann, A. Portmann-Tinguely (Hg.), *Instituteurs et institutrices à Fribourg. Deux siècles de formation* (S. 13–92). Freiburg/Schweiz: Paulusverlag.
- Bieri Henkel, B. (2006). Frauen im Lehrberuf: Akzeptanz mit Hindernissen. In: P. Lehmann, A. Portmann-Tinguely (Hg.), *Instituteurs et institutrices à Fribourg. Deux siècles de formation* (S. 163–174). Freiburg/Schweiz: Paulusverlag.
- Portmann-Tinguely, A. (2006a). Lehrerüberfluss und Lehrermangel im Kanton Freiburg, am Beispiel der 1950er bis 1970er Jahre. In: P. Lehmann, A. Port-

mann-Tinguely (Hg.), *Instituteurs et institutrices à Fribourg. Deux siècles de formation* (S. 369–386). Freiburg/Schweiz: Paulusverlag.

Portmann-Tinguely, A. (2006b). Programme, Orte, Köpfe, Dokumente, Zitate ... 200 Jahre Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Freiburg in Text und Bild. In: P. Lehmann, A. Portmann-Tinguely (Hg.), *Instituteurs et institutrices à Fribourg. Deux siècles de formation* (S. 399–460). Freiburg/Schweiz: Paulusverlag.

Quellen

Gesetze, Reglemente und Parlamentsquellen

ASF [Amtliche Sammlung des Kantons Freiburg] (2002–2009). Freiburg/Schweiz. Verfügbar unter: www.fr.ch/publ/de/pub/amtliche_sammlung.htm (recherchiert: 15. Juli 2016).

ASF 2002_036 (2002, 16. April). Verordnung über die Aufnahme in die Grundausbildung der Pädagogischen Hochschule.

ASF 2003_041 (2003, 18. Februar). Verordnung zur Änderung der Einreihung der Funktionen im Unterrichtswesen auf der Sekundarstufe II und bei den Fachhochschulen.

ASF 2003_092 (2003, 23. Juni). Verordnung über die Einreihung der Funktion Praxisausbildner/in PH.

ASF 2004_060 (2004, 2. Juni). Verordnung über die Zulassungsbeschränkung an der Pädagogischen Hochschule für das Schuljahr 2004/05.

ASF 2005_022 (2005, 14. März). Verordnung über die Zulassungsbeschränkung an der Pädagogischen Hochschule für das Schuljahr 2005/06.

ASF 2005_127 (2005, 6. Dezember). Verordnung über die Ausstellung eines Bachelor of Arts durch die Pädagogische Hochschule Freiburg.

ASF 2006_017 (2006, 13. März). Verordnung über die Aufnahmebeschränkung an der Pädagogischen Hochschule Freiburg für das Schuljahr 2006/07.

ASF 2007_030 (2007, 27. Februar). Verordnung über die Aufnahmebeschränkung an der Pädagogischen Hochschule Freiburg für das Schuljahr 2007/08.

ASF 2008_009 (2008, 22. Januar). Verordnung über die Aufnahmebeschränkung an der Pädagogischen Hochschule Freiburg für das akademische Jahr 2008/09.

ASF 2009_021 (2009, 3. März). Verordnung über die Aufnahmebeschränkung an der Pädagogischen Hochschule Freiburg für das Schuljahr 2009/10.

EDK (1998). Reglement über die Anerkennung der Lehrdiplome für Maturitätsschulen vom 4. Juni 1998. Bern: EDK.

EDK (1999a). Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Vorschulstufe und der Primarstufe vom 17. Juni 1999. Bern: EDK.

EDK (1999b). Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Sekundarstufe I vom 26. August 1999. Bern: EDK.

SGF [Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg] (1996–2008). Freiburg/Schweiz. Teilweise verfügbar unter: http://bdlf.fr.ch/frontend/fulltext_searches (recherchiert: 15. Juli 2016).

- SGF 1996, 412.0.1 (1996, 10. Juni). Gesetz vom 11. April 1991 über den Mittelschulunterricht.
- SGF 1996, 431.131 (1996, 15. Oktober). Reglement vom 15. Januar 1992 über die Zulassung und die Einschreibung an der Universität Freiburg.
- SGF 2000, 412.2.1 (2000, 1. Februar). Gesetz vom 4. Oktober 1999 über die Pädagogische Hochschule.
- SGF 2008, 412.2.1 (2008, 1. Januar). Gesetz vom 4. Oktober 1999 über die Pädagogische Hochschule.
- TGR [Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates] (1989–2006). Freiburg/Schweiz. Teilweise verfügbar unter: www.fr.ch/gc/de/pub/tgr.htm (recherchiert: 15. Juli 2016).

Weitere Quellen

- AHL [Abteilung Höheres Lehramt der Universität Freiburg] (1999). Studienführer: Gültig ab WS 1999/2000. Freiburg/Schweiz: Universität Freiburg.
- Baeriswyl, F. (2004). Lehrerinnen- und Lehrerausbildung Lehrdiplom Sekundarstufe II (LDS II): Bericht von 1999–2004. Freiburg/Schweiz: Universität Freiburg.
- Chassot, I. (2006). Mandat d'évaluation des structures de la direction. Präsentation anlässlich der Vorstellung des Schlussberichts der externen Evaluation der Pädagogischen Hochschule Freiburg. Freiburg, 4. Juli 2006.
- Departement Erziehungswissenschaften (2009). Studienführer Sekundarstufe I. Freiburg/Schweiz: Universität Freiburg.
- EKSD [Direktion für Erziehung, Kultur und Sport] (2008, 3. Juli). Ernennung eines Abteilungsleiters und eines neuen Leiters der Fachstelle fri-tic an der Pädagogischen Hochschule Freiburg. Medienmitteilung. Verfügbar unter: www.fr.ch/dics/de/pub/aktuelles.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=31053 (recherchiert: 15. Juli 2016).
- EKSD (2010, 31. Mai). Der Vorentwurf des Gesetzes über die obligatorische Schule geht in die Vernehmlassung. Medienmitteilung. Verfügbar unter: www.fr.ch/dics/de/pub/aktuelles.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=35577 (recherchiert: 15. Juli 2016).
- EKSD (1998). Erläuternder Bericht zum Gesetzesentwurf zur Schaffung einer Pädagogischen Hochschule.
- EDK (1995). Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen. Bern: EDK.
- EDK (s. d.). EDK-anerkannte Lehrdiplome. Verfügbar unter: www.EDK.ch/dyn/13827.php (recherchiert: 15. Juli 2016).
- PhF [Fakultätsrat der Philosophischen Fakultät der Universität Freiburg] (2007). Reglement vom 26. Oktober 2006 zum Erwerb des Lehrdiploms für die Sekundarstufe II (LDS II): 4.4.1.10.2. In: Universität Freiburg (Hg.), Systematische Sammlung.
- KKPHS [Kantonale Kommission für die Schaffung einer Pädagogischen Hochschule Freiburg] (1997). Zweiter Zwischenbericht. Freiburg/Schweiz.

- MNF [Mathematisch-Naturwissenschaftliche Fakultät der Universität Freiburg] (1983). Vorschriften und Prüfungsordnung zur Erlangung des Diploms für das höhere Lehramt (Gymnasiallehrerdiplom) in den mathematisch-naturwissenschaftlichen Fächern vom 3. Dezember 1983.
- PHFR, Universität Freiburg (2001). Allgemeine Vereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen der Pädagogischen Hochschule Freiburg und der Universität Freiburg vom 26. November 2001.
- PHFR, Universität Freiburg. (2006). Besondere Vereinbarung zwischen der Pädagogischen Hochschule Freiburg und der Universität Freiburg vom 26. Januar 2006 betreffend der gegenseitigen Anerkennung der zum Bachelor of Arts in Pre-Primary Education an der Pädagogischen Hochschule Freiburg und zum Bachelor of Science in Erziehungswissenschaften an der Universität Freiburg führenden Studiengänge.
- Rektorat der Universität Freiburg (2004). Reglement vom 18. Oktober 2001 der Interfakultären Kommission für die universitäre Lehrer- und Lehrerinnenausbildung der Sekundarstufe I und II: 7.2.5.1. In: Universität Freiburg (Hg.), Systematische Sammlung.
- Rektorat der Universität Freiburg (2005). Tätigkeitsbericht/Rapport d'activité 2004/2005: Fakultäten/Facultés. Freiburg/Schweiz.
- Staatsrat FR (1989). Rechenschaftsbericht des Staatsrates für das Jahr 1988: Direktion für Erziehung und kulturelle Angelegenheiten. Freiburg/Schweiz.
- Staatsrat FR (2003). Rechenschaftsbericht des Staatsrates für das Jahr 2002: Direktion für Erziehung und kulturelle Angelegenheiten. Freiburg/Schweiz.
- Staatsrat FR (2004–2007). Rechenschaftsbericht des Staatsrates für die Jahre 2003–2006: Direktion für Erziehung, Kultur und Sport. Freiburg/Schweiz.
- Staatsrat FR (2008–2011). Tätigkeitsbericht des Staatsrats, Jahre 2007–2010: Direktion für Erziehung, Kultur und Sport. Freiburg/Schweiz.
- Universität Freiburg (1999). 382 neue Diplomierte an der Universität Freiburg. Freiburg/Schweiz.

Pragmatischer Wandel zwischen stolzer Persistenz und interkantonaler Anerkennung

Lehrerbildungspolitik im Kanton Genf

FLAVIAN IMLIG

Im Zeitraum zwischen 1990 und 2010 lassen sich im Kanton Genf zwei Reformphasen identifizieren: Die erste Phase umfasst den Zeitraum bis 2000. Innerhalb dieser Phase können zwei getrennt verlaufende Reformprozesse rekonstruiert werden: einer für die Vor- und Primarschulstufe, der in der Integration der Ausbildung entsprechender Lehrpersonen in die Universität mündet, sowie einer für die Sekundarstufe, der kaum grundlegende Veränderungen beinhaltet, sondern primär eine Reaktion auf eine partikuläre Problemlage darstellt.¹ Ab 2002 folgte eine zweite Reformphase, die zunächst wiederum stufenspezifisch ausgerichtet war und – zumindest teilweise – in Bereichen ansetzte, die in der ersten Reformphase nicht bearbeitet worden waren. Im Verlauf dieser zweiten Phase entstand zudem die Idee einer gemeinsamen, parallelen Reform der Ausbildungsgänge für Lehrpersonen der Primar- und Sekundarstufe und damit eine Art Gesamtreform.

1 Ausgangskonstellation

Im Kanton Genf wurden seit 1933 sämtliche Lehrpersonen auf Tertiärstufe ausgebildet; für die Vor- und Primarschulstufe in dreijährigen postmaturitären Studiengängen, für die Sekundarstufe inklusive der Berufsschulen seit 1965 in einem zweijährigen Ausbildungsarrangement im Anschluss an einen universitären fachwissenschaftlichen Abschluss. Die klare Zweiteilung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung (LLB) in je einen Bereich für die Primar- und die Sekundarstufe spiegelte die Struktur des Genfer Schulwesens wider (Conseil d'Etat GE, 1992, S. 54; 63).

¹ Die Reform der Ausbildung der Vorschul- und Primarlehrpersonen wird im Folgenden, angelehnt an den neu geschaffenen Abschluss Licence en sciences de l'éducation, mention enseignement, als LME-Reform, diejenige der Ausbildung der Sekundarlehrpersonen, in Anlehnung an die neu geschaffene Ausbildungsinstitution Institut de formation des maîtres et des maîtres de l'enseignement secondaire, als IFMES-Reform bezeichnet.

Die Verantwortung für die Ausbildung von Vorschul- und Primarlehrpersonen teilten sich die Bildungsverwaltung und der an der Universität Genf angesiedelte Fachbereich Erziehungswissenschaften. Seitens der Bildungsverwaltung war die Ausbildungsinstitution Etudes pédagogiques de l'enseignement primaire (EPEP) und seitens der Erziehungswissenschaften die Section des sciences de l'éducation (SSED) für die Organisation und Durchführung der Ausbildung zuständig. Die SSED war ihrerseits Teil der Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation (FPSE) der Universität Genf (Perrenoud, 1994, S. 41).

Die dreijährigen Studiengänge führten zu differenzierten Lehrberechtigungen für die Elementarstufe (Vorschule, Primarschule erste und zweite Klasse), die Mittelstufe (Primarschule dritte bis sechste Klasse) sowie den sonderpädagogischen Bereich.² Die drei entsprechenden Studiengänge waren strukturell identisch und gliederten sich in drei Teile: Das erste Ausbildungsjahr (*année probatoire*) bestand aus allgemeinbildenden, pädagogischen und psychologischen Elementen sowie zahlreichen Praxiseinsätzen in Form von beobachtenden Praktika und eigenverantwortlicher Unterrichtstätigkeit. Es lag in der Verantwortung der EPEP (RSG 1988, C 17, Art. 11 ff.). Das zweite Jahr wurde von der SSED durchgeführt und umfasste die Vermittlung erziehungswissenschaftlicher Inhalte. Es handelte sich dabei sowohl um Veranstaltungen aus dem regulären Studienangebot der SSED als auch um solche, die spezifisch auf die zukünftigen Lehrpersonen zugeschnitten waren. Die im zweiten Jahr erbrachten Studienleistungen waren zudem bei einem späteren Eintritt in ein erziehungswissenschaftliches Lizentiatsstudium anrechenbar und galten damit als *demi-licence* (Perrenoud, 1994, S. 41). Im dritten und letzten Jahr – wiederum in der Verantwortung der EPEP – hatten die Fachdidaktik, fächerübergreifende Themen und die praktische Tätigkeit hohes Gewicht (RSG 1988, C 17, Art. 17).

Die gymnasiale Maturität stellte die Zulassungsvoraussetzung aller drei Studiengänge dar. Genf kann damit unter den nichtdeutschsprachigen Kantonen als Vorreiter des postgymnasialen Wegs der LLB gelten: 1933 bildeten alle frankophonen und bilingualen Kantone ausser Genf ihre Lehrpersonen für die Primarschulstufe in Lehrerseminaren aus. Bis 1986 stellten die Kantone Waadt, Neuenburg, Jura und Tessin auf postgymnasiale Ausbildungskonzepte um (vgl. Merazzi, 1985, S. 103). Der Eintritt in die Ausbildung führte über eine selektive Aufnahmeprüfung, die – nach französischem Vorbild – gleichzeitig einen Wettbewerb um eine beschränkte Anzahl Studienplätze darstellte (MCG 1995, PL7245). Die Kompetenz zur Festlegung der Zahl der Ausbildungs-

2 Die drei Lehrberechtigungen entsprachen den drei Abteilungen der Primarschule: Division élémentaire, moyenne und spécialisée (RSG 1993 C 15, Art. 3). Die Sonderschulabteilung umfasste sowohl sonderschulische Gruppen innerhalb der einzelnen Primarschulen als auch spezielle Sonderschulinstitutionen (Conseil d'Etat GE, 1990, S. 43 f.).

plätze lag beim Département de l'instruction publique (DIP) (RSG 1975, C 1 7, Art. 2). Zwischen Ausbildung und Anstellung bestand ein enger Zusammenhang: Einerseits legte das DIP als späterer Arbeitgeber die Anzahl der Ausbildungsplätze fest. Andererseits war der Eintritt in die Ausbildung verbunden mit einer vertraglichen Anstellung als Lehrpersonen in Ausbildung beim DIP. Die Anstellung umfasste eine Entlohnung während der Ausbildung, eine Anstellungsgarantie nach der Ausbildung sowie die Verpflichtung, nach absolvierter Ausbildung für mindestens ein Jahr als Lehrperson im Kanton Genf tätig zu bleiben (RSG 1985, C 1 7, Art. 19; 23).

Die Ausbildung von Lehrpersonen für die Sekundarstufen I und II war, was die berufsbildenden Bestandteile angeht, ausseruniversitär organisiert. Die dafür zuständige Lehrerbildungsinstitution Etudes pédagogiques de l'enseignement secondaire (EPES) war vollständig der Bildungsverwaltung zugeordnet (Gygi, 1993, S. 158).

Die Ausbildung führte in zwei Phasen zu einem auf der gesamten Sekundarstufe geltenden, monofachlichen Lehrdiplom. Das Einheitslehrdiplom auf der Sekundarstufe war Teil der status-, lohn- und ausbildungsbezogenen Gleichbehandlung sämtlicher Lehrpersonen auf der gesamten Sekundarstufe, für die der Begriff *statut unique* verwendet wurde (MCG 1999, PL8159, S. 9281). Die erste Ausbildungsstufe bildete in der Regel ein universitäres Studium im späteren Unterrichtsfach, das auf Lizenziatsstufe abgeschlossen wurde und keinerlei erziehungswissenschaftliche oder didaktische Elemente enthielt (RSG 1975, C 1 7 7, Art. 2).³ Der Ausweis der fachlichen Qualifikation stellte die eine von zwei Zulassungsvoraussetzungen zur zweiten Ausbildungsphase dar (RSG 1975, C 1 7 7, Art. 2). Diese zweite Phase umfasste die eigentliche Berufsausbildung und dauerte zwei Jahre. Zentrales Prinzip war die Ausbildung *en emploi*: Die angehenden Lehrpersonen waren während der Berufsausbildung als Suppleanten tätig. Sie hatten als solche eine Anstellung an Sekundarschulen, unterrichteten eigenverantwortlich und wurden während dieser sogenannten *suppléance dirigée* von einem Mentor begleitet (Gygi, 1993, S. 158). Die Suppleantenanstellung war die zweite wichtige Voraussetzung für den Zugang zur berufsausbildenden Phase (RSG 1965, C 1 7 7, Art. 3; 18). Neben der *suppléance dirigée* waren verschiedene erziehungswissenschaftliche und fachdidaktische Ausbildungselemente an den EPES zu absolvieren.

Das Personal der sekundarstufenbezogenen Ausbildung wurde fast ausschliesslich aus dem Lehrkörper der Sekundarschulen rekrutiert. Sowohl die Betreu-

3 In einigen Fächern wie Kunst/Gestaltung oder Berufspädagogik wurden alternativ auch ausseruniversitäre Abschlüsse anerkannt, beispielsweise erworben an einer höheren Fachschule (MCG 1999, PL8159, S. 9284). Über die Zulassung von Kandidaten mit nichtuniversitären Abschlüssen entschied das DIP (RSG 1975, C 1 7 7, Art. 2).

Abb. 10: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Genf um 1990

Tertiärstufe				Lehrpersonen für die Sekundarstufe I und II	
		Lehrpersonen für die Vorschul- und die Unterstufe der Primarschule (division élémentaire)	Lehrpersonen für die Primarstufe (division moyenne)	Fachstudium an der Universität (licence)	
					Fachlehrpersonen für Spezialfächer*
Sekundarstufe II		Gymnasiale Maturität oder äquivalenter Mittelschulabschluss			

* Ausbildung sur dossier für Spezialfächer und ohne Vorgaben zu Dauer und Inhalt

ungsaufgaben wie auch die Ausbilderstellen seitens der EPES waren explizit als Teilzeitpensen angelegt, neben denen die aktive Unterrichtstätigkeit möglich blieb, ja sogar vorgeschrieben war (RSG 1965, C 1 7 7, Art. 9, 19).

Die mit nur zwei Ausbildungskonzeptionen bereits lange vor 1990 als relativ stark konsolidiert zu bezeichnende Lehrerbildungslandschaft im Kanton Genf kann durch vier Merkmale charakterisiert werden: Beide Ausbildungskonzeptionen sahen erstens einen Einbezug der Universität Genf vor. Als Trägerin des zweiten Studienjahres der Primarlehrpersonenbildung einerseits, der fachlichen Ausbildungsphase der Sekundarlehrpersonen andererseits war die Universität eine zentrale Akteurin. Die Ausbildungsanteile der Universität wurden jedoch deutlich abgegrenzt: Die Universität beschränkte sich auf das theoretische Studienjahr beziehungsweise auf die fachwissenschaftliche Ausbildung (Hofstetter, Schneuwly, Lussi, Cichini, 2004). Beide Ausbildungskonzeptionen waren zweitens durch eine hohe Abhängigkeit von der Bildungsverwaltung beziehungsweise durch weitreichende Einflussmöglichkeiten der Bildungsverwaltung geprägt. Die gesetzlichen Grundlagen wiesen die prinzipielle Verantwortung dem DIP zu, welches die Ausbildung an die Lehrerbildungsinstitutionen EPEP und EPES delegierte (RSG 1985, C 1 7, Art. 22; RSG 1965, C 1 7 7, Art. 15). Die enge Einbindung ging mit einer geringen Autonomie der beiden Ausbildungsinstitutionen einher. Drittens erscheinen die Berufsverbände der Lehrpersonen in der Rekonstruktion der Ausgangskonstellation als zentrale Akteure. Einfluss übten diese vor allem über die Bildungsverwaltung und über

das primär aus den Lehrkörpern von Primar- und Sekundarstufe rekrutierte Personal der beiden Ausbildungsinstitutionen aus. Beiden Ausbildungskonzeptionen war viertens ein enger Bezug zum Arbeitsmarkt inhärent. Der Ausbildungseintritt war bei beiden durch eine Art Numerus clausus beschränkt und gleichzeitig verknüpft mit dem Einstieg in die Berufstätigkeit. Die Studierenden waren bereits während ihrer Ausbildung angestellt, entweder explizit als Lehrpersonen in Ausbildung auf der Primarschulstufe oder als Suppleanten in Schulen auf der Sekundarstufe I oder II. Die auch wegen der Kosten für den Lohn der Studierenden sehr teure Ausbildung wurde legitimiert durch den Anspruch, die Anzahl neu ausgebildeter Lehrpersonen sehr genau auf die entsprechende Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt abzustimmen. Dieser enge Bezug zum kantonalen Arbeitsmarkt schloss allerdings die interkantonale Mobilität von Lehrpersonen im Prinzip aus.

2 Die Reform der Ausbildung von Primarlehrpersonen 1992–1996

Seit Ende der 1980er-Jahre wurde die in gemeinsamer Verantwortung von EPEP und SSED stehende Primarlehrpersonenausbildung von verschiedenen Seiten immer stärker kritisiert. Kern der vielfältigen Kritik war die Separierung von theoretischen und praktischen Ausbildungsteilen (Wyss, 1993, S. 154). Die Planung einer Ausbildung mit einem intensiveren Zusammenwirken von Theorie und Praxis wurde als Reaktion auf die Kritik 1986 angegangen und 1991 konzeptionell fertiggestellt (Perrenoud, 1993, S. 142; MCG 1993, S. 1293). Das zentrale Konzept war dabei dasjenige einer klinischen Ausbildung, die sich durch einen intensiven gegenseitigen Bezug zwischen den beiden bis anhin abgegrenzten Polen Theorie und Praxis auszeichnete (Groupe-projet, 1993, S. 6; Wyss, 1993, S. 154). Das Konzept fand breite Zustimmung bezüglich der generellen Ausrichtung und der Struktur der Ausbildung. Allerdings fanden EPEP und SSED keinen gemeinsamen Nenner bei der Implementation des Konzepts (MCG 1993, S. 1293; Groupe-projet, 1993, S. i). Hauptstreitpunkte waren der Status der Auszubildenden und die verschiedenen Arbeitsweisen der beiden Institutionen (MCG 2005, RD585, S. 4). Es kam zum Bruch zwischen den beiden langjährigen Partnern und damit zur Blockade der inhaltlich begründeten Neugestaltung der Ausbildung von Lehrpersonen für die Vor- und Primarschulstufe (MCG 1993, S. 1312; «L'École genevoise divisée», 1992).

Die Hintergründe für die Blockade sind jedoch nicht nur in den Umsetzungsproblemen zu suchen, sondern auch darin, dass die beiden Institutionen bereits vor der versuchten Neugestaltung keineswegs gleichberechtigte Partner waren (Perrenoud, 1993, S. 143 f.). Eine gemeinsame Verantwortung war nirgends

explizit festgehalten. Vor allem die Gestaltung der Selektionsmechanismen weist stark darauf hin, dass primär die EPEP die Ausbildung gestaltete und das zweite, theoretische Jahr an die SSED auslagerte. Dieses Ungleichgewicht der beiden Partner hing zusammen mit der insgesamt sehr engen Anbindung der LLB an die Bildungsverwaltung. Ob es Auswirkung oder Ursache der Einbindung war, lässt sich nicht abschliessend feststellen. Die beiden Partner hatten jedoch nicht nur unterschiedlich starken Einfluss auf die Gestaltung der LLB, sie waren auch höchst unterschiedlich konzipiert. Differenzen bestanden beispielsweise in Bereichen wie der Studiengangstruktur oder der Autonomie der Lehrpersonen in Ausbildung (Perrenoud, 1993, S. 143). Diese genauere Betrachtung der institutionellen Konstellation in der Ausbildung für die Vor- und Primarschule lässt die Blockierung der inhaltlichen Reform nicht lediglich als Umsetzungsproblem, sondern auch als Konflikt um Macht und Einflussnahme erscheinen.

In diesem Konflikt setzte sich schliesslich die Idee einer vollständig universitären Ausbildung durch. Die hinter dieser Idee stehende SSED konnte mit der Bildungsverwaltung und den Berufsverbänden die zwei anderen zentralen Akteure überzeugen. Mit der Ablehnung einer Petition, welche die Prüfung einer Weiterführung der EPEP verlangte, stimmte der Grand Conseil de la République et canton de Genève dieser Entwicklung zu und bekräftigte zudem, dass die Entscheidungskompetenz bezüglich der Gestaltung der Ausbildung von Primarlehrpersonen bei der Exekutive liege (MCG 1993, S. 1305, 1315). Die Ausarbeitung dieser Idee der vollständig universitären Ausbildung erfolgte in einer breit abgestützten Projektorganisation unter Führung der SSED (Groupe-projet, 1993). Sie mündete 1995 in zwei Gesetzesvorlagen,⁴ welche noch 1995 vom Parlament ohne substantielle inhaltliche Debatte verabschiedet wurden (MCG 1995, S. 6656). Damit waren die gesetzlichen Grundlagen der LME-Reform gelegt.

Die Ausbildung von Primarlehrpersonen lag ab 1996 vollständig in der Verantwortung der SSED. Sie erhielt per Gesetz lediglich einen groben Leistungsauftrag (RSG 1995, C 11/L7245, Art. 134). Als Koordinationsorgan zwischen DIP und SSED wurde eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der SSED und der Bildungsverwaltung gebildet, deren rechtliche Grundlage ein Partnerschaftsvertrag der beiden Parteien darstellte und die sich primär um die Frage der Praktika kümmerte (DIP, Université de Genève, 1996). Die Bildungsverwaltung wahrte sich allerdings einen Einfluss auf die Quantität der ausgebildeten Lehrpersonen, indem sie jährlich die Zahl der Praktikumsplätze und damit auch die

4 Die eine Vorlage (MCG 1995, PL7245) enthielt die Änderungen des Schulgesetzes, die zweite (MCG 1995, PL7246) die Grundlage für die Finanzierung.

maximale Anzahl Studienplätze definierte. Die Auswahl aus den sich bewerbenden Kandidatinnen und Kandidaten übernahm die SSED und der Eintritt in die Ausbildung war nicht mit einer vertraglichen Anstellung der Lehrpersonen in Ausbildung verbunden (MCG 1995, PL7245).⁵

Die bisher differenzierten Lehrberechtigungen wurden aufgehoben. Der neu geschaffene Abschluss *Licence en sciences de l'éducation, mention enseignement* (LME) berechnete zur Unterrichtstätigkeit in allen Fächern und allen Klassen der Vor- und Primarschule inklusive des sonderpädagogischen Bereichs (Groupe-projet, 1993, S. 4). Mit dieser polyvalenten Ausbildungsanlage sollten die wertvollen Eigenheiten einzelner Fächer und Stufen kombiniert, eine gemeinsame Lehrkultur gefördert und erhöhte Mobilität der neu ausgebildeten Lehrpersonen zwischen den drei Einsatzbereichen ermöglicht werden (Groupe-projet, 1993). Der Studiengang wurde vollständig neu aufgebaut und den Studiengangsstrukturen der Universität beziehungsweise der SSED angepasst. Er umfasste vier Jahre und war – analog zu den anderen Studiengängen der SSED – gegliedert in ein gemeinsames erstes Studienjahr aller Studierenden der Erziehungswissenschaft, auf das ein dreijähriger Studiengang für Primarlehrpersonen folgte. Der LME-Abschluss war nicht nur eine Lehrberechtigung, sondern gleichzeitig ein vollwertiger Universitätsabschluss auf Lizenziatsstufe (MCG 1995, PL7245).

1994, zeitgleich mit den Vorbereitungsarbeiten der LME-Reform, ratifizierte der Kanton Genf beziehungsweise der Grand Conseil die Diplomanerkennungsvereinbarung der EDK. In der diesbezüglichen Debatte des Parlaments wurde zwar darauf hingewiesen, dass aufgrund dieser Vereinbarung detaillierte Anerkennungsreglemente im Bereich der LLB zu erwarten seien. Allerdings wurde auch klar hervorgehoben, dass diese Reglemente lediglich Mindestanforderungen beinhalten würden, die zu erfüllen für die Genfer Ausbildungsmodelle kaum ein Problem wäre (MCG 1994, S. 2961 ff.).

Die LME-Reform stellte eine umfassende Integration der Ausbildung von Vor- und Primarlehrpersonen in die Universität dar. In praktisch allen Aspekten wurden universitäre Praktiken übernommen. Dies betraf insbesondere die Bereiche der Studiengänge, der inneren Organisation und des Personals. Es gibt zudem keine Hinweise darauf, dass innerhalb der Universität für die LLB Ausnahmen bezüglich Personalkategorien, Studienorganisation oder Studien-

5 Die Zahl der Praktikumsplätze – und damit der Ausbildungsplätze – wurde für die ersten vier Kohorten ab 1996 auf achtzig festgesetzt und 2002 auf hundert erhöht (Hagemann, 2003; MCG 1993, S. 1294; Conseil d'Etat GE, 2003, S. 138). Die Selektionsmöglichkeit musste von Beginn weg wahrgenommen werden: 1996 bewarben sich 159 Studierende um die achtzig Studienplätze (SSED, 1996, S. 36). Diese Zahl blieb relativ stabil: 2006 interessierten sich 160–180 Studierende für die festgelegten hundert Plätze (Conseil de l'université, 2006, S. 8).

gangsreglementierung vorgesehen waren. Die Verlängerung der Ausbildungsdauer auf vier Jahre, der Abschluss auf Lizenziatsniveau und die inhaltliche Akademisierung sind deutliche Zeichen der umfassenden Integration. Als wichtigster ausseruniversitärer Einfluss auf die LLB verblieb die quantitative Regulierung der Praktikumsplätze in der Verantwortung des DIP. Trotz dieses «Resteinflusses» wurde die Ausbildung für die Vor- und Primarschulstufe durch diese Reform deutlich autonomer. Die verwaltungsabhängige, korporative Logik wurde durch eine universitäre ersetzt.

3 Die Reform der Ausbildung von Sekundarlehrpersonen 1992–2000

In den 1980er-Jahren geriet auch die Ausbildung der Sekundarlehrpersonen in Verantwortung der entsprechenden Ausbildungsinstitution EPES zunehmend unter Druck. Im Zentrum stand hier die sogenannte *file d'attente*. Damit wurde ein Phänomen beschrieben, das seinen Ursprung in der Verknüpfung von Ausbildung und Anstellung hatte und sichtbar wurde an einer grossen Anzahl von Personen, die in Suppleantenpositionen beschäftigt waren, jedoch noch nicht in die eigentliche Ausbildung an den EPES eintreten konnten. Dies waren vor allem Personen, die bereits auf der Sekundarstufe unterrichteten, jedoch über keine erziehungswissenschaftliche oder didaktische Ausbildung verfügten. Die Wartezeit hatte zwei Ursachen: Erstens benötigten die Suppleanten als Voraussetzung für den Eintritt in die EPES eine Suppleantenstelle mit einem bestimmten Pensum und genau in dem Fach, in dem sie die Unterrichtsberechtigung erreichen wollten. Die einzelnen Sekundarschulen tendierten jedoch zu kurzfristigen Anstellungen, die für sie zwar höhere Flexibilität in der Personalpolitik bedeuteten, den Suppleanten jedoch den Ausbildungseintritt verunmöglichten (MCG 1999, PL8159, S. 9313). Zweitens wollten die Berufsverbände die Ausbildungszahlen klein halten und damit die Arbeitsmarktsituation zu ihren Gunsten beeinflussen, was im äusserst korporativen Ausbildungsmodell gut möglich war. Die Bearbeitung der Problematik rund um die *file d'attente* wurde ab 1990 von einer Expertenkommission bearbeitet, in der die Bildungsverwaltung und die Berufsverbände der Lehrpersonen vertreten waren. Neben der Anpassung von verschiedenen Aspekten der Ausbildung an den EPES begann diese 1992 mit der Ausarbeitung eines Reformprojekts, das 1999 in eine Gesetzesvorlage mündete (MCG 1999, PL8159). Kern der Reform war die Gründung einer neuen Ausbildungsinstitution, des Institut de formation des maîtres et des maîtres de l'enseignement secondaire (IFMES). Die Vorlage wurde im April 2000 vom Grand Conseil diskussionslos verabschiedet (MCG 2000, S. 2111).

Das neu gegründete IFMES nahm 1999 seinen Betrieb auf und löste die EPES ab. Die Gründung des IFMES erfolgte rund ein Jahr vor der Verabschiedung der Gesetzesgrundlage im Grand Conseil (MCG 2000, Séance 15). Die Hintergründe dafür lagen primär in Problemen in der Direktion der EPES. Da die seit 1992 laufenden Vorbereitungsarbeiten weitgehend abgeschlossen waren, konnte die Umsetzung vorgezogen werden. Ausserdem wurde die Reform von verschiedensten Seiten seit der ersten Kritikwelle in den 1980er-Jahren mit wachsender Vehemenz gefordert und die Ausbildung an den EPES als nicht länger weiterführbar beurteilt (Raviglione, 1999). In dieser Situation sollte die neue Ausbildung möglichst rasch eingeführt und eine Ausbildungslücke mit allen Mitteln verhindert werden, da sie die *file d'attente* zusätzlich verlängert hätte. Insofern wurde zwischen 1998 und 2000 nach einer langen Vorbereitungszeit ein ziemlich abrupter und rascher Übergang von EPES zu IFMES realisiert. Mit der Reform veränderte sich primär die organisatorische Konstitution der Ausbildung von Sekundarlehrpersonen. Das IFMES als neue Ausbildungsinstitution nahm zwar in der kantonalen Bildungslandschaft ziemlich genau die Position der EPES ein, genoss aber deutlich mehr Autonomie. Das primäre Reformziel war der Abbau der *file d'attente* unter grösstmöglicher Beibehaltung der Prinzipien der bisherigen LLB. So stellte auch das IFMES eine ausseruniversitäre tertiäre Institution dar. Das Prinzip der Ausbildung *en emploi* wurde ebenso beibehalten wie die grundsätzlichen Studiengangs- und Personalstrukturen. Die berufliche Ausbildung zur Sekundarlehrperson schloss weiterhin an ein universitäres Studium im späteren Unterrichtsfach an, dauerte zwei Jahre und führte nach wie vor zum Certificat d'aptitude à l'enseignement secondaire (MCG 1999, PL8159). Der dargestellte notwendige und rasche Übergang mag mitverantwortlich für die Tendenz gewesen sein, Bewährtes von den EPES auf das IFMES zu übertragen.

Trotz der langen Vorbereitungszeit brachte die IFMES-Reform, abgesehen von der Institutsneugründung, kaum relevante Veränderungen. Sowohl die Grundprinzipien als auch weitere Aspekte wie beispielsweise die Personalrekrutierung wurden beibehalten. Eine Ausnahme stellte der Umgang mit der *file d'attente* dar. Ihr Abbau wurde explizit als primäres Ziel definiert und entsprechende Ressourcen wurden bereitgestellt. Damit war eine teilweise Abkehr von korporativen Formen der Ausbildung an den EPES verbunden, insbesondere was die quantitative Regulierung der Ausbildung betraf.⁶ Insgesamt fand die IFMES-Reform jedoch deutlich im Zeichen der Kontinuität statt: Der ver-

6 Eine Veränderung ergab sich auch bezüglich der Ausbildung der Berufsschullehrpersonen: Sie wurde von derjenigen der Lehrpersonen an allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe II abgekoppelt. Die Berufsschullehrpersonen wurden zwar am IFMES ausgebildet, es galten jedoch andere Zugangsbestimmungen und Studienpläne. Die Ausbildung führte

waltungsabhängige Charakter wurde grösstenteils beibehalten und der starke korporative Einfluss nur in der Frage der *file d'attente* eingeschränkt. Ausserdem blieb die problematische Verknüpfung von Anstellung und Ausbildung grundsätzlich bestehen.

4 Wirkung äusserer Einflüsse 2002–2006

Nach der Jahrtausendwende und den beiden Reformen der 1990er-Jahre wurde die Entwicklung der LLB im Kanton Genf durch Veränderungen und Ereignisse in drei Bereichen erneut angestossen. Es handelte sich dabei um die EDK-Anerkennungsverfahren, den internationalen Bologna-Prozess und einen kantonalen, politischen Entscheid zur Vergabe von Schulnoten in der Primarschule. Diese drei Reformkontexte brachten die Ausbildungskonzeptionen erneut unter Druck und mündeten in einen weiteren Reformschritt.

Die Anträge um Anerkennung der beiden Ausbildungsgänge an der SSED und am IFMES gemäss den entsprechenden EDK-Anerkennungsreglementen wurden vom Kanton Genf 2002 praktisch zeitgleich eingereicht (EDK, 2005b; MCG 2005, RD585, S. 3 f.). Bereits in den politischen Debatten rund um die LME- und um die IFMES-Reform war eine interkantonale Anerkennung der Studiengänge thematisiert worden. In beiden Fällen wurde aus einer selbstbewussten Position heraus argumentiert und in den entsprechenden Gesetzesvorlagen eine problemlose Anerkennung prognostiziert (MCG 1995, PL7245; MCG 1999, PL8159, S. 9286); und dies obwohl beide Reformprojekte die Gründung von pädagogischen Hochschulen ausgeschlossen hatten, welche von der EDK in den «Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen» (EDK, 1995) als Normalfall postuliert worden waren. Gerade im Falle der LME-Ausbildung hatte sich der Kanton Genf mit Verweis auf die hohe Expertise der SSED in der LLB und auf den LME-Abschluss auf Lizenziatsstufe von dieser interkantonalen Position⁷ explizit abgegrenzt. Darüber hinaus sollte mit der LME-Ausbildung als erster universitärer und EDK-anerkannter Lehrpersonenausbildung eine führende Rolle bezüglich der Verlagerung der LLB-Studiengänge an die Universitäten eingenommen werden (MCG 1995, PL7245). Die LME-Ausbildung wurde im März 2005 vom Vorstand der EDK als Ausbildung

zudem zu einem anderen Abschluss, dem Certificat de formation pédagogique (MCG 1999, PL8159, S. 9302 ff.).

7 Zum Zeitpunkt der Vorbereitung der Gesetzesvorlagen der LME-Reform wurden vor allem die 1993 veröffentlichten «Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen» (EDK, 1993) mit ihrer deutlichen Betonung der pädagogischen Hochschulen als EDK-Position herangezogen. Die moderater formulierten EDK-Empfehlungen (EDK, 1995) entstanden erst zum Zeitpunkt der parlamentarischen Entscheidung im Kanton Genf.

für Lehrpersonen der Vor- und Primarschulstufe anerkannt (EDK, 2005a).⁸ Der Entscheid der EDK wurde als Bestätigung der selbstbewussten Haltung der Genfer LLB im Allgemeinen und der SSED im Besonderen verstanden.

Die IFMES-Ausbildung war hingegen mit den EDK-Empfehlungen kaum zu vereinbaren (MCG 1999, PL8159, S. 9286, 9300). Allerdings war im kantonalen Gesetz von 2000 eine schweizweite Anerkennung und die Ausrichtung am entsprechenden EDK-Reglement⁹ explizit festgehalten worden (MCG 1999, PL8159, S. 9335). Die interkantonalen Anforderungen waren konsequent nicht strukturell oder institutionell, sondern inhaltlich beziehungsweise qualitativ interpretiert worden. Dieser Lesart, welche die institutionelle Ebene ausblendete, hatten sich nur einzelne kritische Stimmen entgegengestellt, darunter solche seitens der SSED (Schneuwly, 2000, S. 6). Im Hinblick auf die Anerkennung des IFMES-Studienganges verlangte die EDK-Anerkennungskommission Ende 2003 massgebliche Korrekturen, insbesondere was den Status des IFMES und die Verknüpfung von Ausbildung und Anstellung betraf (MCG 2005, RD585, S. 3 ff.). Daraufhin wurde das Anerkennungsverfahren vom Kanton Genf sistiert (MCG 2009, PL10432, S. 13). Das Nichterreichen der interkantonalen Anerkennung spielte für die Ausbildung für die Sekundarstufe als Auslöser und Ausgangspunkt des zweiten Reformschrittes eine zentrale Rolle.

Die Umstellung aller universitären Studiengänge gemäss den Bologna-Prinzipien wurde 2004 vom Grand Conseil mittels einer Gesetzesänderung beschlossen (MCG 2004, PL9169-A).¹⁰ Davon war auch die bislang auf vier Jahre angelegte LME-Ausbildung betroffen. Die FPSE schlug im Rahmen der Neustrukturierung aller Studiengänge eine Erweiterung der Ausbildung von Primarlehrpersonen auf einen viereinhalbjährigen BA/MA-Studiengang

8 Das Anerkennungs-gesuch war beschränkt auf die Lehrberechtigung für Vor- und Primarschule. Die Anerkennung des LME-Abschlusses als sonderpädagogische Lehrberechtigung wurde nicht beantragt. Die sonderpädagogische Komponente hätte einerseits einem anderen Anerkennungsreglement (EDK, 1998b) genügen und demnach einen zweiten Anerkennungsprozess durchlaufen müssen. Andererseits war das entsprechende Anerkennungsreglement nicht auf polyvalente Studiengänge ausgerichtet. Die EDK-Anerkennung hätte starke Veränderungen des Studiengangs oder sogar die Auslagerung der Sonderpädagogik bedeutet (Groupe de coordination DEP-SSED, 2004, S. 3).

9 Der Conseil d'Etat unterstellte sämtliche Lehrpersonen der allgemeinbildenden Sekundarstufe im Kanton Genf dem Reglement über die Anerkennung der Lehrdiplome für Maturitätsschulen (EDK, 1998a) (MCG 1999, PL8159, S. 9287, 9341). Damit unterstrich er die selbstbewusste Position noch zusätzlich.

10 Hintergrund und Orientierungsrahmen waren einerseits das Interkantonale Konkordat über universitäre Koordination der Schweizerischen Hochschulkonferenz (Schweizerische Universitätskonferenz, 1999), dem der Kanton Genf 2000 beigetreten war (MCG 2000, Séance 56), andererseits die Richtlinien für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses (Schweizerische Universitätskonferenz, 2003).

vor. Er würde es, so die Argumentation, erlauben, die Schwächen der LME-Ausbildung anzugehen und die Ausbildung im sonderpädagogischen Bereich zu intensivieren (FPSE, 2004, S. 4). Diese Umwandlung von Lizentiats- in BA/MA-Studiengänge entsprach zudem dem mehrheitlich festzustellenden Vorgehen an der Universität Genf. Dem Vorschlag der FPSE erwuchs jedoch starker politischer Widerstand. Unter anderem mit Verweis auf Entwicklungen in anderen Kantonen wurde ein reiner Bachelorstudiengang für die Ausbildung von Primarlehrpersonen gefordert. Einerseits sollten damit die Kosten der Ausbildung im Griff behalten werden, andererseits wäre eine Verlängerung der Verweildauer in der Ausbildung der wichtigsten Komponente der LLB, der Praxiserfahrung, nicht förderlich (MCG 2005, PL9500, S. 3). Die Argumente für eine reine Bachelorausbildung setzten sich im Universitätsrat durch, der sämtliche neuen Studiengänge zu beurteilen hatte. Er folgte den Vorbehalten gegen den FPSE-Vorschlag, was zugleich dessen Scheitern bedeutete (Conseil de l'université, 2006, S. 10). Dieser Entscheid stellte einen zentralen Wendepunkt in der Entwicklung der Primarlehrpersonenausbildung dar.

Den dritten Reformkontext stellte eine kantonale Volksabstimmung von 2006 über die Vergabe von Schulnoten in der Primarschule dar. Hinter der Initiative «Pour le maintien des notes à l'école primaire» stand die Association refaire l'école (ARLE), eine politische Gruppierung, die sich gemäss Eigendeklaration für eine republikanische, demokratische und neutrale Schule einsetzte (ARLE, 2008). Sie entstand 2001 in Lehrerinnen- und Lehrerkreisen als Opposition gegen die seit 1994 breit angelegten Schulreformen. Inhaltlich richtete sich ARLE gegen die pädagogisierten Diskurse, die unhinterfragte, als soziokonstruktivistisch bezeichnete Positionierung des Kindes im Zentrum der Aufmerksamkeit und die sinkenden schulischen Anforderungen zugunsten von Programmen, die verwissenschaftlicht, überdimensioniert und nicht anwendbar seien (MCG 2002, M1442; ARLE, 2003, S. 2). Die Initiative war der Wiedereinführung der Schulnoten und damit dem wichtigsten Ziel von ARLE gewidmet (Petite, 2001). Die deutliche Annahme der Initiative wurde von ARLE als Plebiszit der Bevölkerung gegen die Schulpolitik der letzten Jahre dargestellt. Auch das DIP wertete das Abstimmungsergebnis als Ende der bisherigen Entwicklung der Primarschulen («Notes à l'école primaire: La décision populaire entrera en vigueur le 27 août 2007», 2006, S. 1). Die als treibende Kraft hinter dieser Entwicklung geltende SSED geriet in der Folge massiv unter Druck (Erard, 2006). Dieser Druck wirkte auch auf ihre anderen Verbindungen zum Schulwesen, darunter die Ausbildung der Primarlehrpersonen aus. Ihre grosse Definitionsmacht im Schulbereich fiel mit dem Abstimmungsergebnis auf sie zurück. Da der Einbezug der FPSE wesentlich im Zuge der LME-Reform zustande gekommen war,

wirkte sich der Volksentscheid zu den Schulnoten auch auf die Entwicklungsprozesse der LME-Ausbildung aus.

Wie die drei Reformkontexte zeigen, entstand zwischen 2002 und 2006 sowohl kantonsinterner als auch ausserkantonaler Druck auf die bestehenden Ausbildungsstrukturen von Lehrpersonen für die Primar- und die Sekundarstufe. Sowohl LME- als auch IFMES-Ausbildung wurden an zentralen Punkten blockiert und ihre Weiterführung verunmöglicht. Im LME-Fall wurde die Bologna-Umstellung verhindert. Die Ausbildung am IFMES erreichte die Anerkennung durch die EDK nicht. Die Veränderungen ab 2006 wurden durch die beschriebenen Reformkontexte sehr stark vorstrukturiert.

5 Vollständige Verlagerung an die Universität ab 2006

Der zweite Reformschritt wurde zunächst für die Ausbildung der Sekundarlehrpersonen angegangen. Bestimmt durch die Gründe des Scheiterns der EDK-Anerkennung war die grobe Stossrichtung klar: Die an ein universitäres Studium anschliessende pädagogische Ausbildung hatte ebenfalls an der Universität stattzufinden. Alternativen wie das nichtuniversitäre IFMES oder das Konzept der pädagogischen Hochschule waren ausgeschlossen (Groupe de pilotage, 2004, S. 4 f.). Vor dem Hintergrund der gescheiterten Bologna-Umstellung der LME-Ausbildung und des politischen Drucks auf die FPSE entstand 2006 die Idee der Zusammenfassung der Ausbildung für sämtliche Lehrpersonen der öffentlichen Schulen von der Vorschule bis zur Sekundarstufe II an einem universitären Institut (Beer, 2006).

Der entsprechend umfangreiche Gesetzesentwurf wurde auf der Basis verschiedener Vorarbeiten erstellt, darunter Konzeptentwürfe einer universitären LLB für Sekundarlehrpersonen, Vorschläge der Universität zur Einrichtung eines Institut universitaire de formation des enseignants (IUFÉ) und der Idee eines Abschlussniveaus zwischen BA und MA für Primarschullehrpersonen. Einen Grossteil der Entwicklungsarbeit leistete dabei die Universität als zukünftige Trägerin sämtlicher Ausbildungsgänge. Die Vorlage wurde 2009 dem Grand Conseil präsentiert (MCG 2009, PL10432; MCG 2009, Séance 22). Vor allem die vorberatende parlamentarische Kommission diskutierte diese intensiv, hörte zahlreiche Experten an und beleuchtete alle Aspekte kritisch. Nach fast einjähriger Kommissionsarbeit empfahl sie den Gesetzesentwurf dem Grand Conseil ohne substanzielle Veränderungen zur Annahme (MCG 2009, PL10432-A, S. 120). Diese gemeinsame Reform der bisher organisatorisch getrennten Ausbildungsgänge wurde schliesslich im Dezember 2009 verabschiedet (MCG 2009, Séance 12). Sowohl die Vorbereitungs- wie auch die politische

Entscheidungsphase waren gekennzeichnet durch zahlreiche Verzögerungen, die auch als Ausdruck der hohen Komplexität einer solchen «Gesamtreform» der LLB zu verstehen sind.

In der Gesetzesvorlage wurden für die gesamte LLB neue Regelungsmechanismen eingeführt. Die Gesetzesgrundlagen bestehen dabei aus drei Teilen: Im ersten werden die Diplome definiert, die für eine Anstellung als Lehrperson auf der Primar- beziehungsweise der Sekundarstufe verlangt werden. Dabei werden keine konkreten Abschlüsse mehr genannt, sondern ausschliesslich auf die entsprechenden Diplomanerkennungsreglemente der EDK verwiesen. Einen zweiten Teil bilden die Regelungen bezüglich der Praktika. Dabei werden die Anforderungen an Praktikumsstellen von der Universität definiert, worauf die entsprechenden Schulabteilungen diese zur Verfügung stellen. Die Zahl der verfügbaren Praktikumsplätze bestimmt dabei die Zahl der Studierenden (RSG 2009, C 1 10/L10432). Im dritten Teil wird eine intensive Zusammenarbeit zwischen der Universität als Ausbildungsträgerin und dem Schulwesen, vertreten durch das DIP, als Ort der praktischen Ausbildung und Abnehmer gesetzlich verankert. Diese Zusammenarbeit ist zudem in einem separaten Partnerschaftsvertrag geregelt (DIP, Université de Genève, 2009).

Die Gesamtreform führte zu gänzlich neu gestalteten Studiengängen. Primarlehrpersonen können die Ausbildung in minimal vier Jahren absolvieren. Auf ein dreijähriges BA-Studium folgt ein viertes Studienjahr, das zum *Certificat complémentaire mention enseignement* führt. Obwohl bereits der BA-Abschluss berufsqualifizierend ist, ermöglicht erst das *Certificat* die verbeamtete Anstellung als Lehrperson.¹¹ Inhaltlich wurden viele Elemente der LME-Ausbildung beibehalten. Eine Ausnahme bildete die vollständige Polyvalenz: Die Lehrberechtigung für den sonderpädagogischen Bereich ist nicht mehr in der Grundausbildung enthalten (MCG 2009, PL10432; FPSE, 2010). Die pädagogische Ausbildung der Sekundarlehrpersonen beginnt neu bereits in der letzten Phase des fachbezogenen MA-Studiums mit dem Erwerb eines didaktischen Zertifikates. Postgradual folgt der einjährige Studiengang, der wiederum zur Hälfte *en emploi* stattfindet und zu einem MAS-Abschluss führt (MCG 2009, PL10432, S. 37). Das Bemühen, die Praxisanteile des MAS-Studienganges möglichst hoch zu halten, zeigt auch im Sekundarbereich den starken Willen zum Erhalt von Elementen der bisherigen Ausbildung.

Ab Herbst 2010 wurden erstmals alle Ausbildungselemente bis auf das *Certificat complémentaire* am IUFE angeboten. Während die Studiengänge für

11 Das Schulgesetz sieht eine zweistufige Anstellung für Lehrpersonen vor: Die einfache Anstellung ist in der Regel auf ein Jahr befristet. Nach zwei Dienstjahren werden Lehrpersonen im Normalfall im Rahmen einer formal definierten Nomination zu unbefristet angestellten Beamten befördert (RSG 2009, C 1 10, Art. 122 f.).

Abb. 11: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Genf um 2007

Tertiärstufe	6			
	5			
	4			
	3			
	2			
	1			
Sekundarstufe II		Gymnasiale Maturität oder äquivalenter Mittelschulabschluss		

- Fachlehrpersonen* (Brevet d'aptitude à l'enseignement)
- Lehrpersonen für die Vorschul- und Primarstufe (Licence en sciences de l'éducation, mention enseignement)
- Lehrpersonen für die Sekundarstufen I und II (Maîtrise universitaire spécialisée en enseignement secondaire MASE)

* Ausbildung sur dossier für Spezialfächer und ohne Vorgaben zu Dauer und Inhalt

angehende Sekundarlehrpersonen direkt vom IUFE angeboten werden, ist der BA-Studiengang für Primarlehrpersonen an der FPSE angesiedelt beziehungsweise an sie delegiert (FPSE, 2010). Das IUFE unterliegt formal der Kontrolle sämtlicher Fakultäten und ist direkt dem Rektorat unterstellt (MCG 2009, PL10432, S. 43 ff.). In dieser Position stellt es das kantonale Kompetenzzentrum der LLB dar.

Mit der Gesamtreform wurden die inneren Logiken, die in den beiden Reformen der 1990er-Jahre massgebend waren, mit den Ansprüchen der interkantonalen Anerkennung verbunden. Obwohl die Gesetzesgrundlagen ausnahmslos auf die EDK-Anerkennungsreglemente verweisen, sind doch in den konkreten Ausbildungsarrangements viele Eigenschaften und Eigenheiten der Genfer LLB nach wie vor enthalten. Damit möchte der Kanton Genf im Bereich der LLB weiterhin eine selbstbewusste Position einnehmen. Die Gesamtreform brachte strukturelle Klarheit, indem die meisten Kompetenzen klar der Universität zugewiesen wurden und die möglichen, nötigen und erwünschten Beiträge der Bildungsverwaltung sowie der Berufsverbände im Partnerschaftsvertrag klar definiert wurden. Vollständig aufgelöst wurden die Zusammenhänge zwischen Ausbildung und Anstellung. Es wird sich zeigen, inwiefern die Festlegung der Praktikumsplätze für quantitativ regulierende Massnahmen verwendet werden kann.

6 Fazit

Abschliessend sollen die Entwicklungen der LLB im Kanton Genf seit 1990 aus drei Perspektiven bewertet werden. Aus einer Binnenperspektive werden die beiden zentralen Kategorien des Wandels betrachtet. Der Blick auf Genf als Fallbeispiel zeigt drei Charakteristika, mit denen Genf eine Kontrastfolie zu den Entwicklungen in anderen Kantonen bildet. Der Blick in die Zukunft weist auf ungelöste, potenziell problematische Aspekte hin.

Eine zentrale Kategorie des Wandels ist diejenige der Organisation beziehungsweise der Trägerschaft. Die Universität entwickelte sich von einer Partnerin in ganz klar definierten und deutlich abgegrenzten Ausbildungsbereichen hin zur alleinigen Trägerin. Dies bedeutete eine Abkehr von den ursprünglichen, verwaltungsnahen und korporativen Modellen. Diese wurden auch inhaltlich durch universitäre, akademische Modelle von LLB abgelöst. Damit wird letztlich die Verbindung zwischen Ausbildung und Anstellung aufgehoben. In diesem Prozess veränderte sich die Universität als Lehrerbildungsakteurin: Noch 1990 war lediglich die SSED in der Ausbildung von Lehrpersonen tätig. Mit der Gesamtreform brachte sich die Universität als Gesamtorganisation ein. Der Universitarisierungsprozess beeinflusste insbesondere die Bereiche der Studiengangsstrukturen sowie des Personals sehr wesentlich. Das zentrale Merkmal der Universitarisierung ist damit die Übertragung universitärer Charakteristika auf die LLB.

Im Universitarisierungsprozess zeigt sich eine zweite zentrale Kategorie des Wandels, und zwar auf der Ebene der Legitimation beziehungsweise des politischen Diskurses. Die Entwicklungen der LLB wurden stets mit Qualitäts- und Professionalisierungsargumenten angetrieben und legitimiert. Die Verlagerung der Primarlehrpersonenausbildung 1992–1996 an die SSED wurde fast ausschliesslich so begründet. Dabei fällt auf, dass der Diskurs um Ausbildungsqualität in den 1980er-Jahren von der SSED selbst angestossen worden war. Mit dem Scheitern der EDK-Anerkennung wurde der Qualitäts- und Professionalisierungsdiskurs in seiner, von der universitären Erziehungswissenschaft stark mitgestalteten Ausprägung auf die Ausbildung der Sekundarlehrpersonen ausgedehnt und um die Anerkennungsfrage erweitert. Damit fand eine Zusammenführung der traditionell am Stufenübergang von der Primar- in die Sekundarschule getrennten Debatten statt. Als Reaktion auf die politische Auseinandersetzung um die Schulnoten stellte sich die gesamte Universität hinter die erziehungswissenschaftliche Position. Durch diese verschiedenen Entwicklungen wurde der ursprünglich von der SSED angestossene und bestimmte Diskurs um Qualität im Bildungswesen sowie um die Professionalisierung der Lehrpersonen sukzessive ausgeweitet und potenziert. Der als Universitarisierungspro-

zess beschriebene Wandel hat damit sowohl eine konkret-organisatorische als auch eine legitimatorisch-diskursive Ebene.

Im Vergleich mit den Entwicklungen in anderen Kantonen sollen drei Charakteristika der Genfer LLB besonders hervorgehoben werden: Erstens wurden im Kanton Genf seit 1933 sämtliche Lehrpersonen vom Kindergarten bis zum Gymnasium postmaturitär ausgebildet. Damit wies Genf bereits lange vor der Reform keine Tradition der LLB auf der Sekundarstufe II mehr auf. Zweitens kennt der Kanton Genf, ähnlich wie Frankreich, nur eine Lehrpersonenkategorie auf der Sekundarstufe. Der sogenannte *statut unique* bezeichnet die Tatsache, dass dieselbe Lehrperson auf der Sekundarstufe I, an einem Gymnasium oder an der Berufsschule unterrichten kann. Die Ausbildung zur Genfer «Einheitslehrperson» ist zudem grundsätzlich auf ein Unterrichtsfach ausgerichtet. Der *statut unique* wurde seit 1990 insbesondere im Bereich der Berufsschullehrpersonen sukzessive aufgeweicht. Dabei spielte die eidgenössische Gesetzgebung im Berufsbildungsbereich eine wichtige Rolle. Drittens erfolgte die Ausbildung der Sekundarlehrpersonen traditionell in einer Konzeption, die in Anlehnung an entsprechende Berufsbildungskonzepte als dual bezeichnet werden könnte. Dabei stellte die eigenverantwortliche Unterrichtstätigkeit der Suppleanten in einer Art «Meister-Gesellen»-Organisation den praktischen Teil dar. Daneben besuchten die angehenden Lehrpersonen theoretische und didaktische Kurse. Diese Tradition beeinflusste die Entwicklungen vor allem in den 1990er-Jahren, und das Festhalten daran begründete die betont hohe Kontinuität der IFMES-Reform. Die Verknüpfung von Anstellung und Ausbildung war einer der Hauptgründe für das Scheitern der EDK-Anerkennung. Die Ausbildung *en emploi* ist in den Studiengängen des IUFE immer noch anzutreffen, und zwar in Form grosser praktischer Ausbildungsanteile und der Betonung eigenverantwortlichen Unterrichtens innerhalb dieser Ausbildungsanteile.

Die teilweise Aufgabe der traditionellen kantonalen Vorstellung von LLB dokumentiert den grossen Einfluss der EDK-Anerkennung auf die Entwicklung der Lehrpersonenausbildung im Kanton Genf. Mit der zunehmenden Bedeutung der interkantonalen Anerkennung mussten die historisch tief verwurzelten Ausbildungskonzeptionen gründlich überdacht werden. Die Ergebnisse dieser Auseinandersetzungen um Kontinuität und Veränderung führten schliesslich zu den Ausbildungskonzeptionen des IUFE.

Die durchaus innovativen Konzepte mussten beziehungsweise müssen in den Jahren nach der Reform zweierlei Hürden überwinden: Erstens musste die neu konzipierte Ausbildung für Sekundarlehrpersonen am IUFE von der EDK anerkannt werden. Dafür galten die Angliederung der Ausbildung an die Universität sowie die Vereinigung sämtlicher Studiengänge an einem Institut als positive Faktoren (MCG 2009, PL10432-A, S. 14). Die Ausbildung musste

per Gesetz sowohl dem Anerkennungsreglement für Lehrpersonen der Sekundarstufe I als auch demjenigen für Maturitätsschulen entsprechen (RSG 2009, C I 10/L10432, Art. 153). Dies mit einer einzigen Ausbildungskonzeption zu erreichen, war die zentrale Aufgabe des Anerkennungsprozesses auf der Sekundarstufe. Der Ausbildungsgang des IUFE beziehungsweise sein Abschluss wurde 2014 von der EDK als kombiniertes Lehrdiplom für die Sekundarstufe I sowie für Maturitätsschulen anerkannt (EDK, s. d.). Die Anerkennungsfrage stellt sich jedoch auch für die zukünftigen Lehrpersonen auf der Vor- und Primarschulstufe. Dabei stehen voraussichtlich die insgesamt vierjährige Ausbildungsdauer, das Generalistenprofil und die Ergänzung des BA durch das Certificat im Zentrum des Anerkennungsprozesses.

Die zweite Hürde besteht in der Aufgabe, den Lehrkörper des kantonalen Schulsystems zu reproduzieren. Durch die Tendenz zu Teilzeitpensen und das tendenziell hohe durchschnittliche Alter des Lehrpersonals entsteht ein grosser Lehrpersonenbedarf, der gedeckt werden muss (MCG 2009, PL10432-A, S. 3, 8). Die reformierte Ausbildung muss vor diesem Hintergrund eine hohe Attraktivität entwickeln, ohne ihre qualitativ begründete Legitimation zu riskieren. Der Bewältigung dieser Herausforderung steht die in Genf mittelfristig erwartete Verlängerung der Ausbildung von Primarlehrpersonen entgegen. Dies ist insbesondere brisant, weil Genf sich als Vorreiter dieser Entwicklung sieht.¹² Lehrpersonenmangel kann und muss auch über die Einstellung von Lehrpersonen aus anderen Kantonen angegangen werden. Dieser Strategie legt die Gesamtreform aber ein Hindernis in den Weg: Extern auf BA-Niveau ausgebildete Primarlehrpersonen können in Genf nur befristet angestellt werden (RSG 2009, C I 10/L10432, Art. 122; MCG 2009, PL10432-A, S. 12). Daraus ergibt sich einerseits ein Rekrutierungsproblem, es kann aber durchaus auch zu rechtlichen Problemen kommen (MCG 2009, PL10432-A, S. 20, 28). Die Problematik der Rekrutierung von genügend Lehrpersonen ist gesamtschweizerisch ein Problem (Annen, Wolter, 2010, S. 236) und wird im interkantonalen Kontext anzugehen sein. Problematisch für den Standort Genf ist die Tatsache, dass die Anforderungen höher sind als in den anderen Kantonen, was sich auf die Attraktivität sowohl der Ausbildung als auch der Lehrtätigkeit auswirken könnte.

12 Die Entwicklung entspricht einerseits den Forderungen der Lehrerverbände (MCG 2009, PL10432-A, S. 24) und wird so auch von der EDK erwartet (MCG 2009, PL10432-A, S. 66 ff.).

Literatur und Quellen

Literatur

- Annen, L., Wolter, S. C. (2010). *Bildungsbericht Schweiz 2010*. Aarau.
- Gygi, B. (1993). Die berufliche Ausbildung der Lehrkräfte der Sekundarstufen I und II in Genf: Geschichte, Entwicklung und Perspektiven. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 11 (2), 157–166.
- Hagemann, S. (2003). Diplômés de la formation Licence mention enseignement (LME) de l'Université de Genève (Nr. 12). Genf: SRED. Verfügbar unter: www.geneve.ch/recherche-education/doc/publications/notesinfo/notes-sred-12.pdf (recherchiert: 15. Juli 2016).
- Hofstetter, R., Schneuwly, B., Lussi, V., Cichini, M. (2004). Formation des enseignants secondaires: logiques disciplinaires ou logiques professionnelles? Le cas de Genève (fin du 19e – première moitié du 20e siècle). *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 54 (3), 275–305.
- Merazzi, C. (1985). LEMO et formation des enseignants primaires en Suisse romande (1976–1985). *Beiträge zur Lehrerbildung*, 3 (1), 106–110.
- Perrenoud, P. (1993). Die Ausbildung der Primarlehrkräfte an der Universität. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 11 (2), 139–152.
- Perrenoud, P. (1994). Former les enseignants primaires dans le cadre des sciences de l'éducation: Le projet genevois. *Recherche et formation. Pour les professions de l'éducation*, 16, 39–60.
- Wyss, H. (1993). Die universitäre Ausbildung der Lehrkräfte für die Vorschule, die Primarstufe und den Spezialunterricht: Ein Gespräch mit Roudy Grob über das Projekt der Neugestaltung der Lehrerbildung im Kanton Genf. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 11 (2), 153–156.

Quellen

Gesetze, Reglemente und Parlamentsquellen

- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren] (1998a). Reglement über die Anerkennung der Lehrdiplome für Maturitätsschulen. Bern: EDK.
- EDK (1998b). Reglement über die Anerkennung der Lehrdiplome in Schulischer Heilpädagogik. Bern: EDK.
- MCG [Mémorial de séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève] (1993–2010). Genf. Verfügbar unter: <http://ge.ch/grandconseil/index> (recherchiert: 15. Juli 2016).
- MCG 1995, PL7245 (1995, 9. Juni). Projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'instruction publique (formation des enseignants primaires).
- MCG 1995, PL7246 (1995, 9. Juni). Projet de loi du Conseil d'Etat relatif au financement de la licence en sciences de l'éducation, mention «enseignement».

- MCG 1999, PL8159 (1999, 3. Dezember). Projet de loi modifiant la loi sur l'instruction publique (Formation professionnelle initiale, en emploi, des maîtres et maîtresses de l'enseignement secondaire).
- MCG 2002, M1442 (2002, 5. Februar). Proposition de motion visant à recentrer l'école publique sur sa mission fondamentale, soit la transmission des connaissances, à maintenir les notes à l'école primaire et à instaurer un moratoire sur les expériences pédagogiques, celles en cours et celles envisagées par le Conseil d'Etat.
- MCG 2004, PL9169-A (2004, 8. Juni). Rapport de la Commission de l'enseignement supérieur chargée d'étudier les projets PL9169 et PL9175.
- MCG 2005, RD585 (2005, 25. Mai). Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la formation initiale des enseignants primaires et secondaires.
- MCG 2009, PL10432 (2009, 3. Februar). Projet de loi modifiant la loi sur l'instruction publique.
- MCG 2009, PL10432-A (2009, 1. Dezember). Rapport de la Commission de l'enseignement supérieur chargée d'étudier PL10432 et RD585.
- RSG [Recueil systématique genevois] (1965–2009). Genf.
- RSG 1965, C 1 7 7 (1965, 7. Mai). Règlement concernant l'obtention du certificat d'aptitude à l'enseignement secondaire.
- RSG 1975, C 1 7 (1975, 21. Mai). Règlement des études pédagogiques préparant à l'enseignement primaire (divisions enfantine, primaire et spécialisée).
- RSG 1975, C 1 7 7 (1975, 17. März). Règlement modifiant le règlement concernant l'obtention du certificat d'aptitude à l'enseignement secondaire.
- RSG 1985, C 1 7 (1985, 16. September). Règlement modifiant le règlement des études pédagogiques préparant à l'enseignement primaire.
- RSG 1988, C 1 7 (1988, 11. Mai). Règlement modifiant le règlement des études pédagogiques préparant à l'enseignement primaire.
- RSG 1993, C 1 5 (1993, 7. Juli). Règlement de l'enseignement primaire.
- RSG 1995, C 1 1/L7245 (1995, 14. Dezember). Loi modifiant la loi sur l'instruction publique (formation des enseignants primaires).
- RSG 2009, C 1 10 (2009, 1. Januar). Loi sur l'instruction publique du 6 novembre 1940.
- RSG 2009, C 1 10/L10432 (2009, 18. Dezember). Loi modifiant la loi sur l'instruction publique.

Weitere Quellen

- ARLE [Association refaire l'école] (2003). Bulletin No 2. Genf: ARLE.
- ARLE (2008). Statuts (Version vom 3. Juni 2008). Verfügbar unter: www.arle.ch/images/stories/file/statuts-2008.pdf (recherchiert: 15. Juli 2016).
- Beer, C. (2006). Concerne: Formation des enseignants: suivi du Rapport du Conseil d'Etat (RD 585), de la décision du Conseil de l'université du 14 avril 2006 et des travaux relatifs au transfert de la formation des maîtres secondaires: Brief an Jacques Weber. Verfügbar unter: www.spg-syndicat.ch/index.php/

- documents/doc_view/201-lettre-de-charles-beer-a-jacques-weber-du-11-octobre-2006 (recherchiert: 15. Juli 2016).
- Conseil de l'université (2006). Procès-verbal (approuvé): Séance No 25 du 12 avril 2006 à 18h30. Zugestellt von Jean-Jacques Bonvin auf Anfrage.
- Conseil d'Etat GE (1990). Rapport de gestion du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève pour l'année 1989. Genf.
- Conseil d'Etat GE (1992). Rapport de gestion du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève pour l'année 1991. Genf.
- Conseil d'Etat GE (2003). Rapport de gestion du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève pour l'année 2002. Genf.
- DIP [Département de l'instruction publique], Université de Genève (1996). Contrat de Partenariat. Zugestellt von Bernard Schneuwly auf Anfrage.
- DIP, Université de Genève (2009, 1. Dezember). Convention relative à la formation professionnelle des enseignantes et enseignants des degrés primaire et secondaires I et II, et d'enseignement spécialisé. In: Rapport de la Commission de l'enseignement supérieur chargée d'étudier PL10432 et RD585: PL10432-A (S. 140–144).
- EDK (1993). Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen. Bern: EDK.
- EDK (1995). Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen. Bern: EDK.
- EDK (2005a, 29. März). Décision du Comité (par voie de circulation). In: Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la formation initiale des enseignants primaires et secondaires: RD585 (S. 49–50). Genf.
- EDK (2005b, 1. Februar). Rapport et proposition. In: Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la formation initiale des enseignants primaires et secondaires: RD585 (S. 51–52). Genf.
- EDK (s. d.). EDK-anerkannte Lehrdiplome. Verfügbar unter: www.EDK.ch/dyn/13827.php (recherchiert: 15. Juli 2016).
- Erard, J. (2006). La FPSE: une faculté sous les feux des projecteurs: Interview de Bernard Schneuwly. cont@ct, l'actualité de l'Université de Genève sur le web. Verfügbar unter: www.unige.ch/presse/archives/unes/2006/20061017fpse.php (recherchiert: 15. Juli 2016).
- FPSE [Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation de l'Université de Genève] (2004). Formation des enseignants primaires et secondaires genevois dans le contexte du processus du Bologne: Position de la faculté de psychologie et des sciences de l'éducation. Genf. Verfügbar unter: www.unige.ch/fapse/SSE/teaching/lme/form-ens-fpse.pdf (recherchiert: 15. Juli 2016).
- FPSE (2010). Guide/Programme de la Section des sciences de l'éducation: 2010–11. Genf: FPSE.
- Groupe de coordination DEP-SSED (2004, 21. Oktober). Formation des enseignants primaires à Genève dans le cadre du processus de Bologne. Genf: SSED.
- Groupe de pilotage (2004). Rapport intermédiaire du groupe de pilotage du 25. Oktober 2004. Genf.

- Groupe-projet (1993). Objectives et structures de la nouvelle option de la licence en sciences de l'éducation avec mention Enseignement primaire. Genf.
- L'École genevoise divisée (1992, 3. November). Journal de Genève, 23.
- Notes à l'école primaire: La décision populaire entrera en vigueur le 27 août 2007 (2006). Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève, 254 (113), 1.
- Petite, S. (2001, 29. November). Des profs qui ne veulent plus de «l'élève au centre de l'école». Le Courrier. Verfügbar unter: www.arle.ch/archives/ARLE/lecourrier/lecourrier1.htm (recherchiert: 15. Juli 2016).
- Raviglione, J.-D. (1999). Tout change ... ne parlez plus d'E. P. mais d'IFMES! FAMCO infos (2), 3.
- Schneuwly, B. (2000). Le partenariat Université – Institut de formation des maîtres et maîtresses de l'enseignement secondaire. Auf Anfrage zur Verfügung gestellt von Bernard Schneuwly.
- Schweizerische Universitätskonferenz (1999, 9. Dezember). Interkantonaies Konkordat über universitäre Koordination. Bern: SUK.
- Schweizerische Universitätskonferenz (2003, 4. Dezember). Richtlinien für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses: Bologna-Richtlinien. Bern: SUK.
- SSED (1996). Licence en sciences de l'éducation mention «Enseignement»: Visite guidée 1996–1997. Genf: SSED.

Kantonale Reformen im Zeichen des Konsenses

Lehrerbildungspolitik im Kanton St. Gallen

CHANTAL OGGENFUSS

Die nationalen Harmonisierungsbemühungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) sowie die internationalen Angleichungsprozesse im Bildungsbereich bestimmten den institutionellen Kontext der Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung (LLB) im Kanton St. Gallen wesentlich mit. So erzeugten die interkantonalen Vorgaben einen Anpassungsdruck, der die bereits laufenden Reformen wesentlich dynamisierte. Eine nicht zu unterschätzende Rolle dürfte dabei der Umstand gespielt haben, dass der St. Galler Erziehungsdirektor während der Aushandlung der gesamtschweizerischen Vorgaben zur Diplomanerkennung durch die EDK zu deren Präsidenten gewählt wurde: Ein Abweichen des Kantons St. Gallen von den beschlossenen Vorgaben schien deshalb wenig opportun.

Der Reformprozess hin zur vollständigen Tertiarisierung der LLB im Kanton St. Gallen zeichnet sich aber auch dadurch aus, dass bereits in den 1980er-Jahren eine pädagogische Hochschule (PHS) für die Ausbildung von Lehrpersonen der Sekundarstufe I gegründet worden war. Deshalb konzentrierte sich die St. Galler LLB-Reform zunächst auf die Vorschul- und Primarstufenausbildung. Erst mit der Pensionierung des Gründungsrektors der PHS wurde die Fusion der beiden Hochschulen möglich.

1 Ausgangslage

Die LLB im Kanton St. Gallen fand um 1990 für die verschiedenen Lehrkategorien¹ an separaten Institutionen und in unterschiedlichen Organisationsformen statt. Die Ausbildung von Kindergarten-, Primar- sowie Arbeits- und Hauswirtschaftslehrpersonen war seminaristisch organisiert. Während für die Ausbildung der Kindergartenlehrpersonen neben dem kantonalen Kindergar-

1 Der Kanton St. Gallen bildet gegenwärtig auch Berufsschullehrpersonen und Logopädinnen und Logopäden aus. Diese Ausbildungsgänge sind jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Für die Ausbildung von Lehrpersonen der Maturitätsschulen besteht im Kanton St. Gallen bis heute kein Angebot.

tenseminar in St. Gallen auch ein privates in Ebnat-Kappel existierte, war die Ausbildung zur Primarlehrperson vollumfänglich in kantonaler Hand. Letztere konnte am kantonalen Lehrerinnen- und Lehrerseminar in Rorschach oder an der Seminarabteilung einer Kantonsschule absolviert werden.² An der städtischen Töcherschule in St. Gallen konnten zudem die ersten vier Ausbildungsjahre zur Primarlehrperson absolviert werden. Der Abschluss erfolgte an einem Seminar oder einer Seminarabteilung (SG 215.532.3). Arbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen wurden am Arbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen-Seminar (AHLS) in Gossau ausgebildet. Der Eintritt in die seminaristischen Ausbildungen erfolgte in der Regel im Anschluss an die dritte Sekundarklasse und nach Bestehen einer Aufnahmeprüfung (SG 212.3; 215.532.1; 215.552.1). Für Maturanden oder Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung bot das Seminar Rorschach seit 1981 zudem einen speziellen Lehramtskurs an (SG sGS 215.532.2).

Als Mittelschulen unterstanden die Seminare dem Mittelschulgesetz. Die Oberaufsicht lag bei der Regierung, wobei faktisch der Erziehungsrat die Ausführung dieser Aufgabe übernahm. Dieser wählte auch die Leitungspersonen der einzelnen Einrichtungen sowie die unbefristet angestellten Seminarlehrpersonen, wobei die Wahl durch die Regierung genehmigt werden musste. Befristete Lehraufträge erteilte das Erziehungsdepartement (SG sGS 215.1, 215.11).

Für die Ausbildung der Real- und Sekundarlehrpersonen führte St. Gallen als einziger Kanton eine eigenständige pädagogische Hochschule (Criblez, 2010, S. 24). Diese entstand aus der Sekundarlehramtsschule (SLS), deren Angebot später um die Ausbildung der Reallehrpersonen – als Zusatzausbildung für Primarlehrpersonen – erweitert wurde.³ 1980 wurden die Ausbildungsgänge an der SLS verlängert und die Institution neu unter dem Namen «Pädagogische Hochschule St. Gallen» (PHS) geführt. 1983 erkannte der Bund gemäss Hochschulförderungsgesetz die PHS als bundesbeitragsberechtigende Institution an. Die Anerkennung setzte die Öffnung für ausserkantonale Studierende sowie das Führen einer eigenen Forschungsstelle voraus.⁴ Zudem wurde die Zu-

2 Im Zuge der Dezentralisierungsbestrebungen in der Phase der Bildungsexpansion in den 1960er- und 1970er-Jahren wurden in den Regionen Kantonsschulen gegründet. Einige davon (Heerbrugg, Sargans und Wattwil) führten zusätzlich eine Seminarabteilung (Weiss, 2004, S. 55).

3 Andere Universitätskantone hatten die Ausbildung der Sekundarlehrpersonen in die Universität integriert. In St. Gallen konnte dies aufgrund der auf Wirtschaftswissenschaften ausgerichteten Universität nicht realisiert werden.

4 Die Leitung dieser Forschungsstelle übernahm der Rektor des Lehrerinnen- und Lehrerseminars Rorschach. Der Kanton St. Gallen führte bereits seit 1971 eine Forschungsstelle, die Pädagogische Arbeitsstelle, diese war allerdings beim Erziehungsdepartement angesiedelt (Pädagogische Arbeitsstelle, 1996).

Abb. 12: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton St. Gallen um 1990

Tertiärstufe	4					
	3			LP für die Sekundarstufe I, Grundansprüche	Lehrpersonen für die Sekundarstufe I, erweiterte Ansprüche	
	2		LP für die Sekundarstufe I, Grundansprüche	LP für die Primarstufe (maturitätsgebundenes Modell)		
	1					
Sekundarstufe II	6					
	5		Praxisjahr			
	4	Lehrpersonen für den Kindergarten	Lehrpersonen für die Primarstufe (seminaristisches Modell)	Gymnasiale Maturität oder äquivalenter Mittelschulabschluss		Fachlehrpersonen für Handarbeit und Hauswirtschaft
	3					
	2					
	1					

sammenarbeit mit der Universität St. Gallen verstärkt (GRU SG, 13. September 1988, 35.88.02). Zur Ausbildung der Sekundarlehrpersonen wurden Personen mit gymnasialer Maturität oder mit einem Primarlehrdiplom zugelassen; die Ausbildung der Reallehrpersonen bedingte ein Primarlehrdiplom. Je nach Studienrichtung galt die Unterrichtsberechtigung für mathematisch-naturwissenschaftliche oder für sprachlich-historische Fächer.

Die Oberaufsicht über die PHS lag bei der Regierung. Wie bei den Seminaren war jedoch faktisch der Erziehungsrat Aufsichts- und Personalwahlgremium. Zudem übernahm er weitere Führungsaufgaben, wie zum Beispiel die Erteilung von befristeten Lehraufträgen. Die Dozierenden der PHS galten, anders als die Seminarlehrpersonen, nicht als Mittelschullehrpersonen, sondern wurden dem übrigen kantonalen Personal gleichgestellt (SG sGS 143.20). Alle Ausbildungsinstitutionen wurden ergänzt durch sogenannte Übungsschulen, an denen die künftigen Lehrpersonen berufspraktische Erfahrungen sammeln konnten. Die Berufseinführung sowie die Weiterbildung der Volksschullehrpersonen aber lagen in der Verantwortung der Bildungsverwaltung, welche das Angebot in Absprache mit den zuständigen Kommissionen des Erziehungsrates gestaltete.

Vor der Reform der 1990er-Jahre war die Situation der LLB im Kanton St. Gallen lange Zeit relativ stabil. Abgesehen von kleineren Anpassungen (unter anderem Verlängerung der Ausbildungsdauer, Einführung ausserschulischer Praktika) gab es keine wesentlichen Veränderungen. Die LLB war eng an die kantonale Verwaltung gebunden, wobei die strategische Führung hauptsächlich beim Erziehungs-

rat lag. In der Umsetzung waren die Ausbildungsinstitutionen relativ autonom. Der Kernauftrag aller Institutionen bestand hauptsächlich in der Lehre. An der PHS wurde zwar neben Lehre auch Forschung betrieben, doch wurden hierfür externe Personen angestellt, weshalb nicht davon ausgegangen werden kann, dass dieser Auftrag den Ausbildungsbetrieb wesentlich mitbeeinflusste.

2 Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung wird zum Thema

Zwischen 1990 und 1993 kamen im Kanton St. Gallen die ersten Diskussionen über mögliche strukturelle Veränderungen der LLB in Gang. Die Regierung kommunizierte vereinzelt, dass die LLB überprüft werden sollte, konkrete Vorschläge blieben aber vorerst noch aus. Auch im Grossen Rat gab es den einen oder anderen Vorstoss; die Ratsmehrheit lehnte die Diskussion um ein Gesamtreformkonzept für die LLB jedoch ab. So wurde 1991 im Grossen Rat ein Postulat eingereicht, welches den Mangel an Lehrpersonen sowie den Vergleich mit anderen Kantonen und mit Nachbarländern zum Anlass nahm, eine Überprüfung der Ausbildung der Lehrpersonen zu fordern (GRP SG, 19. Februar 1991, 1. Oktober 1991, 43.91.06). Faktisch blieb diese Überprüfung jedoch aus. Zwar legte die Regierung dem Grossen Rat Ende 1992 zwei Berichte zur Volksschule vor, die neben der Umsetzung des neuen Volksschulgesetzes auch die neuen Herausforderungen der Unterrichtspraxis sowie den Bildungs- und Erziehungsauftrag der Volksschule thematisierten. Doch obschon diese Themen auch die Qualifikation der Lehrpersonen betrafen, fanden in keinen der Berichte mögliche Konsequenzen für die LLB Eingang (Bericht RR SG, 1992a, 1992b). Wohl nicht zuletzt deswegen folgte 1993 ein neues Postulat, welches explizit ein Gesamtkonzept für die Ausbildung von Volksschullehrpersonen forderte. Begründet wurde dieses insbesondere mit den neuen Herausforderungen auf allen Stufen, die ein «Mindestmass an intellektueller Kapazität, die ungefähr der Maturität entspricht» (GRP SG, 3. Mai 1993, 29. September 1993, 43.93.09), erfordern würden. Zudem sei eine Anpassung an europäische Ausbildungsgänge unumgänglich. Während die Regierung signalisierte, dass sie dem Anliegen gegenüber positiv eingestellt sei, fand das Postulat im Parlament keine Mehrheit. Moniert wurde insbesondere, es würden die sachlichen Argumente fehlen, die eine Anpassung an europäische Normen sowie die gymnasiale Vorbildung legitimieren würden.

Thematisch ähnliche Aussagen finden sich bereits 1991 im Jahresbericht des Lehrerinnen- und Lehrerseminars Rorschach: Darin wurden in kritischer Manier Aussagen zu den sich abzeichnenden Entwicklungen gemacht und es wurde betont, dass bei einer Anhebung der LLB auf die Tertiärstufe auch in Zukunft eine seminaristische sowie eine Ausbildung für Berufsleute möglich sein

sollte (Seminar Rorschach, 1991, S. 17). Erstaunlicherweise ist dem Jahresbericht vier Jahre später ein Sinneswandel zu entnehmen. Im Gegensatz zum Bericht von 1991 wurde nun generell die gymnasiale Maturität als Vorbildung für die Ausbildung der Primarlehrpersonen gefordert (Seminar Rorschach, 1995). Die Diskussionen um Veränderungen in der LLB liefen im Kanton St. Gallen also nur zögerlich an. Trotz einzelner Vorstösse im Parlament erhielt sie von politischen Akteuren nur wenig Aufmerksamkeit.

3 Impulse durch die Reformvorstösse der EDK

Die 1993 von der EDK lancierten gesamtschweizerischen Reformvorstösse, die «Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen» (EDK, 1993a) und die «Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen» (EDK, 1993b), beeinflussten die Debatte um die LLB im Kanton St. Gallen unterschiedlich.

Den Beitritt zur Vereinbarung über die Diplomanerkennung (EDK, 1993a) ratifizierte der Grosse Rat ohne nennenswerte Debatte (GRP SG, 2. Mai 1994, 28. September 1994, 22.93.09). Im Gegensatz dazu löste die vom Erziehungsrat durchgeführte Vernehmlassung zu den «Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen» (EDK, 1993a) eine breite öffentliche Diskussion aus (Erziehungsrat, 1993). Die Vernehmlassungsergebnisse zeigten, dass die Mehrheit der Antwortenden die Anhebung der LLB auf die Tertiärstufe befürwortete. Dabei sollte der Zugang zur Ausbildung aber nicht ausschliesslich über die gymnasiale Maturität möglich sein, sondern auch über alternative Vorbildungen. Breite Unterstützung fand auch die Idee einer gemeinsamen Organisation für die Ausbildung aller Lehrpersonen. Einzig Vertreterinnen und Vertreter der PHS sprachen sich gegen eine Zusammenführung aus, denn diese würde die stufengerechte Spezialisierung erschweren. Eine Minderheitenposition nahmen die Vertreterinnen und Vertreter der PHS auch bei der Frage der Angliederung der PHS an die Universität ein. Während sie eine solche befürworteten, lehnte die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden diese klar ab. Bezüglich des Standorts der künftigen LLB wurde einerseits das Anliegen geäussert, im nördlichen und im südlichen Teil des Kantons je eine Institution zu führen, andererseits wurden die Vorteile eines zentralen Standorts hervorgehoben (Erziehungsrat, 1994).

Im gleichen Zeitraum bemühte sich die Regierung um die Weiterentwicklung der höheren Berufsbildung im Bereich Gesundheit, Soziales und Technik. Im Zuge der gesamtschweizerischen Entwicklungen einigten sich die Ostschweizer Kantone und das Fürstentum Liechtenstein, die in den genannten Bereichen

bereits Schulen mit interkantonaler Trägerschaft führten, 1994 darauf, die Fachhochschulplanung regional zu koordinieren (AB RR SG 1994, S. 15).⁵ Im Bericht der Regierung zur Fachhochschulplanung wurde die LLB zwar erwähnt, stellte aber keinen Bestandteil des präsentierten Fachhochschulkonzepts dar (Bericht RR SG 1994a). Festgehalten wurde lediglich, dass im Zusammenhang mit der Planung der Fachhochschulen die Ausbildung der Lehrpersonen aller Stufen überprüft und auf Fachhochschulniveau angehoben werden müsse. Die Ausbildung der Lehrpersonen sei jedoch noch Gegenstand von Abklärungen der EDK, die es abzuwarten gelte. In Bezug auf die Ausbildung der Real- und Sekundarlehrpersonen erwähnte die Regierung zudem, dass eine einheitliche Ausbildung sowie die Angliederung der PHS an die Universität St. Gallen in Betracht gezogen würden. Im Bericht wurde deutlich, dass die Regierung die Überprüfung der Ausbildung für Kindergarten- und Primarlehrpersonen getrennt von der Ausbildung für Lehrpersonen der Sekundarstufe I an die Hand nehmen wollte. Weiter legte die Regierung einen Bericht zur Zukunft der Universität vor (Bericht RR SG 1994b; GRP SG, 27. November 1995, 40.94.07), in welchem die Angliederung der PHS an die Universität als Option erwähnt wurde, obwohl damit ein Widerspruch zur ebenfalls im Bericht stehenden Aussage, dass eine Erweiterung des Studienangebots nicht vorgesehen sei, erzeugt wurde. Nichtsdestotrotz beauftragte die Regierung 1995 eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe mit der Überprüfung der Integration der PHS in die Universität (AB RR SG 1995, S. 100). Im Grossen Rat gab es darauf keine Reaktionen.

In dieser Phase des Reformprozesses zeigt sich, dass die Thesen der EDK die Diskussion um die Zukunft der LLB dynamisierten. Die Ergebnisse der Vernehmlassung der EDK-Thesen belegen, dass die Mehrheit der Akteure der LLB bereit war, wesentliche Veränderungen anzugehen (Anhebung auf Tertiärstufe und Gesamtkonzeption für Lehrpersonen aller Stufen). Die Vertreterinnen und Vertreter der PHS dagegen nahmen eine Minderheitenposition ein, welche von der Regierung in ihren Absichtserklärungen berücksichtigt wurde.

4 Das Projekt Reform der Lehrerbildung

1995, im Jahr, als die EDK die «Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen» (EDK, 1995) veröffentlichte, fasste der Erziehungsrat den Beschluss, die Reform der LLB einzuleiten. Dazu wurde die Projektorganisation «Reform der Lehrerbildung» gebildet, deren Gesamtleitung dem

5 1994 bestanden in der Ostschweiz drei höhere technische Lehranstalten mit interkantonal beziehungsweise internationaler Trägerschaft und für vier weitere Schulen war eine interkantonale beziehungsweise internationale Trägerschaft in Vorbereitung.

Leiter der Seminarabteilung Wattwil übertragen wurde. Das Projekt wurde in die drei Bereiche Kindergarten/Fächergruppenlehrpersonen, Primarstufe sowie Sekundarstufe I gegliedert. In jedem dieser Teilprojekte waren jeweils die Leitungspersonen der LLB-Institutionen, zwei Mitglieder der betreffenden pädagogischen Kommissionen sowie ein Mitglied des Erziehungsrates vertreten. Zudem wurden Konsultativorgane und eine Begleitkommission mit Vertreterinnen und Vertretern der Berufsorganisationen sowie der pädagogischen Kommissionen gegründet (Erziehungsrat, 1995). Die Regierung hatte die Absicht, für die Ausbildung der Kindergarten- und Primarlehrpersonen eine Fachhochschule zu errichten. Die Ausbildung der Lehrpersonen der Sekundarstufen sollte wie bisher an einer «wissenschaftlichen Hochschule» (AB RR SG 1995, S. 17) erfolgen. Die Integration der PHS in die Universität war zu diesem Zeitpunkt nach wie vor Gegenstand von Abklärungen. Dies erklärt, warum die PHS, zumindest vorläufig, als eigenständige Institution nicht infrage gestellt wurde. Ende 1995 wurden die Absichtserklärungen der Regierung bezüglich der künftigen LLB in die Vernehmlassung geschickt. Auf der Basis der Vernehmlassungsergebnisse beschloss der Erziehungsrat im August 1996, dass die Kindergarten- und Primarlehrpersonen neu an einer pädagogischen Fachhochschule ausgebildet werden sollten. Aufgrund der von der EDK empfohlenen Mindestgrösse (EDK, 1995) sollte dafür ein einziger Standort gewählt werden. Zu überprüfen sei jedoch, ob die berufspraktische Ausbildung dezentral erfolgen könne. Die bisherigen Lehrkategorien sollten beibehalten werden, mit Ausnahme der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrpersonen, deren Fächer in die entsprechenden Stufenbildungen integriert würden. Für die Ausbildung der Primarlehrpersonen solle grundsätzlich die gymnasiale Maturität als Vorbildung verlangt werden. Die Ausbildung der Lehrpersonen der Sekundarstufe I fand im Beschluss keine Erwähnung. Laut den Vernehmlassungsergebnissen wurde ein einheitlicher Ausbildungsgang für diese Lehrpersonen befürwortet (Hofacher, 1996).

Im Parlament wurde die Reform der LLB in zwei parlamentarischen Vorstössen thematisiert: Im Rahmen eines Postulats wurde die Informationspolitik der Regierung über die Entwicklungen im Bildungssystem kritisiert. Das Bedürfnis nach mehr Informationen fand im Grossen Rat jedoch keine Mehrheit (GRP SG, 9. Mai 1995, 27. November 1995, 43.95.06). Im Frühjahr 1996 wurde die Frage nach einer pädagogischen Fachhochschule im südlichen Kantonsteil aufgeworfen. Die Regierung war dem Ansinnen nicht grundsätzlich abgeneigt, betonte aber, dass bei den Standorten eine Mindestgrösse garantiert sein müsse (GRP SG, 7. Mai 1996, 51.96.23). Der Vorschlag wurde letztlich aber nicht weiterverfolgt.

Der Erziehungsrat beschloss schliesslich, dass die Projektgruppe «Reform der Lehrerbildung» ein Konzept für die Ausbildung der Kindergarten- und

Primarlehrpersonen ausarbeiten solle. Dieses lag im September 1997 vor und wurde in die Vernehmlassung geschickt. Dabei wurden insbesondere Fragen bezüglich der Ausbildungsdauer, der Zulassung, der Lehrkategorien sowie des Standortes nochmals aufgegriffen. Für die Ausbildung der Kindergartenlehrpersonen wurden die Varianten zwei- oder dreijährige Ausbildung vorgeschlagen, wobei die längere Ausbildungsvariante auch zum Unterrichten der ersten und zweiten Klasse, allenfalls der ersten bis dritten Klasse berechtigen sollte. Zustimmung fand letztlich aber die kürzere Variante. Als Zulassungsbedingungen wurden auch der Abschluss einer dreijährigen Diplommittelschule (DMS) oder die Berufsmaturität befürwortet. Die Vorschläge bezüglich der Zulassung zur Primarlehrausbildung (gymnasiale Maturität, Aufnahmeprüfung für Interessierte mit Berufsmaturität oder DMS-Abschluss) sowie die Ausbildungsdauer von drei Jahren wurden gutgeheissen. Ebenso unterstützte die Mehrheit den Vorschlag, dass Primarlehrpersonen weiterhin als Generalisten ausgebildet werden. Für die Sekundarstufe I hielt man an der Ausbildung von Fächergruppenlehrpersonen fest. Dazu sollte die Ausbildungsdauer für Real- und Sekundarlehrpersonen angeglichen werden. Für die berufspraktische Ausbildung und die Berufseinführungsphase schlug die Projektgruppe die Schaffung von regionalen didaktischen Zentren (RDZ) vor, was breite Zustimmung fand (Erziehungsrat, 1997). Welche Konsequenzen die präsentierten Modelle für die einzelnen Ausbildungsinstitutionen bedeuteten, wurde erst später im «Amtlichen Schulblatt» kommuniziert: Die Seminare und die Seminarabteilungen sollten zugunsten der Pädagogischen Hochschule aufgehoben, die Fächer Handarbeit und Hauswirtschaft in die geplanten Regelstudiengänge integriert werden. Die Räumlichkeiten des AHLS sollten von der neuen Pädagogischen Fachhochschule und der PHS gemeinsam genutzt werden (Amtliches Schulblatt, 1997).

Auf dieser Basis formulierte die Bildungsverwaltung schliesslich ein Gesetz über die Pädagogische Fachhochschule Rorschach (PFR), welches die Regierung dem Grossen Rat Ende 1998 vorlegte (GRP SG, 16. Februar 1999, 22.98.12; GRU SG, 6. Oktober 1998, 12. Januar 1999, 22.98.12). Die PFR erhielt darin den Status einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Institution, die, entsprechend dem New-Public-Management-Ansatz (NPM), mittels Globalbudget und Leistungsauftrag geführt wird. Im Leistungsauftrag wird die PFR verpflichtet, die Ausbildung der Kindergarten- und Primarlehrpersonen und die Berufseinführung anzubieten sowie in Forschung und Entwicklung mit anderen Hochschulen zusammenzuarbeiten. Weiter sind die Zulassungsbedingungen, die Einführung und Zusammensetzung des Fachhochschulrates (PFR-Rat) als strategisches Führungsorgan sowie die Gründung der regionalen didaktischen Zentren wichtige Bestandteile des Gesetzes.

Die Zulassungsmodalitäten wurden wie im Konzept vorgeschlagen übernommen. Die vorberatende Kommission beantragte erfolglos, dass die Zulassung mit dem Abschluss einer dreijährigen DMS, der Berufsmaturität oder der gymnasialen Maturität für beide Ausbildungsgänge gewährleistet sein sollte. Auf die Auflistung der Lehrpersonenkategorien wurde im Gesetz verzichtet, damit eine allfällige künftige Einführung der Basisstufe (vgl. den Beitrag von Criblez und Lehmann zu den Reformkontexten in diesem Band) nicht bereits Gesetzesrevisionen notwendig macht. Auch die Ausbildungsdauer war nicht Gegenstand des Gesetzes, trotzdem wurde im Grossen Rat die Dauer der Ausbildung für Kindergartenlehrpersonen diskutiert. Die vorberatende Kommission sowie die Regierung unterstützten aus finanziellen Gründen eine zweijährige Ausbildung. Darüber, dass die Ausbildung der Primarlehrpersonen drei Jahre dauern soll, waren sich der Grosse Rat und die Regierung einig.

Zum verabschiedeten Gesetz über die PFR lässt sich zusammenfassend sagen, dass die Neukonzeption der LLB hauptsächlich in der Verantwortung der Projektgruppe (Vertreterinnen und Vertreter der Lehrpersonen sowie der Ausbildungsstätten) und der Bildungsverwaltung lag. Das Parlament übernahm eine Kontroll- und Legitimationsfunktion. Weiter bedeutete die Schaffung der dezentralen didaktischen Zentren eine wichtige Kompromisslösung im Hinblick auf die Standortfrage. Vermutlich wurde deshalb die Tatsache, dass die Hauptstandorte der LLB im Norden des Kantons sein würden, nicht weiter angefochten. Mit dem Gesetz wurde die Ausbildung der Kindergarten- und der Primarlehrpersonen, entsprechend der Idee des NPM, aus der Verwaltung herausgelöst. Die Weiterbildung dagegen belies man weiterhin in der Verantwortung der Bildungsverwaltung. Im Hinblick auf die strategische Führung der LLB ist zu vermerken, dass der Grosse Rat den Einfluss des Erziehungsrates im Rat der PFR per Gesetz abschwächte.

5 Aufbau der neuen Ausbildung der Kindergarten- und Primarlehrpersonen

Nachdem das Gesetz über die PFR im Juni 1999 verabschiedet worden war, ging es in den folgenden Jahren um die Ausarbeitung der neuen Ausbildung für die Kindergarten- und Primarlehrpersonen.⁶ Parallel zu den kantonsinternen Reformarbeiten stand der Kanton St. Gallen weiterhin im Austausch mit den Kantonen der EDK-Ost. Dabei standen hauptsächlich Fragen bezüglich des

6 Zwischenzeitlich hatte die Regierung beschlossen, dass am Lehrerinnen- und Lehrerseminar, an den Seminarabteilungen und am AHLS im Jahr 1999 die letzten Ausbildungsgänge beginnen würden. Am Kindergartenseminar lief der letzte Kurs im Jahr 2000 an.

Leistungsbereichs Forschung und Entwicklung sowie hinsichtlich der Nachqualifikation des Personals der künftigen LLB zur Debatte.

Kurz nachdem die EDK das Anerkennungsreglement für die Diplome von Lehrpersonen der Vorschul- und Primarstufe (EDK, 1999) verabschiedet hatte, kamen im Grossen Rat erneut die Ausbildungsdauer der Kindergartenlehrpersonen sowie die Zulassungsbedingungen zur Sprache. Denn das EDK-Reglement sah eine minimale Ausbildungsdauer von drei Jahren sowie die gymnasiale Maturität als Regelzugang für diese Studiengänge vor. Die Regierung hatte jedoch im Vorfeld für die Kindergartenlehrpersonen eine zweijährige Ausbildung angekündigt und als Zulassung die Berufsmaturität beziehungsweise den Abschluss einer dreijährigen DMS festgelegt. Im Rahmen einer Interpellation bezog die Regierung zu dieser Frage Stellung und kündigte eine Anpassung im Sinne des EDK-Anerkennungsreglements an, weil sie die interkantonale Anerkennung und damit die gesamtschweizerische Mobilität nicht gefährden wollte (GRP SG, 28. September 1999, 51.99.43). Im Weiteren beschloss die Regierung, für die Zulassung ohne gymnasiale Maturität ein Zusatzmodul in Allgemeinbildung einzuführen (AB RR SG 2000, S. 96).

2000 wählte der Grosse Rat den Rektor sowie den Rat der PFR.⁷ Dessen Zusammensetzung entspricht der Fraktionsstärke der Parteien im Grossen Rat (Criblez, Oggenfuss, 2010, S. 296). Der Rektor übernahm in der Aufbauphase die Gesamtprojektleitung des Projekts PFR 2003, welches fünf Teilprojekte umfasste: 1) Entwicklung des Curriculums unter Einbezug der Bologna-Deklaration, 2) Aufbau der didaktischen Zentren, 3) Aufbau des Bereiches Forschung, Entwicklung und Evaluation, 4) Konzept zur Personalentwicklung sowie 5) Ausarbeitung der Ausführungsbestimmungen (Reglemente). Die Weiterbildung war weiterhin in der Verantwortung der Bildungsverwaltung und daher nicht Teil des Projekts PFR 2003. Im Bereich der Personalentwicklung plante die Projektgruppe in enger Zusammenarbeit mit den Zentralschweizer Kantonen Nachdiplomstudien für künftige Dozierende der PFR. Neben dem Rat der PFR bestand ein weiteres Konsultativorgan, welches der PFR-Rat selbst ins Leben gerufen hatte und mit welchem eine möglichst breite Abstützung der Konzepte aus den Teilprojekten realisiert werden sollte (PFR 2001). In Zusammenarbeit mit der kantonalen Rektorinnen- und Rektorenkonferenz wurde zudem die Überführung des Personals der bisherigen LLB-Institutionen an die Kantonsschulen beziehungsweise an die PFR durchgeführt. Diese verlief ohne politische Kontroversen (AB RR SG 2000, S. 96), wohl nicht zuletzt darum, weil keine Entlassungen notwendig wurden, da bestehende Anstellungsverhältnisse

7 Zum Rektor der PFR wurde der bisherige Rektor des Lehrerinnen- und Lehrerseminars Rorschach gewählt.

in die Kantonsschulen überführt werden beziehungsweise durch natürliche Abgänge und Frühpensionierungen aufgefangen werden konnten. Erste Wahlen der Dozierenden der PFR durch den PFR-Rat erfolgten Ende 2001. Von den Bewerberinnen und Bewerbern wurde erwartet, dass sie sich im Rahmen der ausgearbeiteten Nachdiplomstudien weiterbildeten (PFR 2002a). Erneut war eine Interpellation Anlass dafür, dass die Regierung das Parlament über die neusten Entwicklungen im Hinblick auf die Ausgestaltung der Studiengänge informierte. Die Regierung verwies darauf, dass ein Studiengang geschaffen werden solle, der zu einem Diplom für Kindergartenlehrpersonen und Lehrpersonen für die erste bis dritte Klasse, ein zweiter, der zu einem Diplom für Primarlehrpersonen der ersten bis sechsten Klasse führt. Damit wollte man für die allfällige Einführung der Basisstufe in der Volksschule gerüstet sein und die Kindergartenausbildung von ihrem «Sackgassenimage» befreien (GRP SG, 9. Mai 2000, § 1.00.43).

Der Erziehungsrat und der Rat der PFR verabschiedeten 2002 das Konzept der didaktischen Zentren. Die vorgesehenen Aufgabenbereiche sollten die Mediathek, den berufspraktischen Teil der Ausbildung, die Berufseinführung, Beratungsangebote sowie die Weiterbildung amtierender Lehrpersonen und Dozierender der PFR umfassen. Die Bildungsverwaltung hatte eine Kommission mit der Planung der Umsetzung beauftragt. Im August 2003 sollten die ersten zwei Zentren in Gossau und Rorschach eröffnet werden, die weiteren ein Jahr später (PFR 2002b).

Trotz widersprüchlichen Interessenlagen hinsichtlich der Konzeption der Ausbildung der Kindergartenlehrpersonen hatten die Arbeiten der EDK zur gesamtschweizerischen Anerkennung der Diplome offensichtlich für alle Akteure hohe Priorität. Denn sonst wäre die Anpassung der Ausbildungsdauer und die Zulassungsbedingung kaum akzeptiert worden. Ungeklärt bleibt, warum das Gesetz über die PHR nur einige Monate vor der Veröffentlichung des EDK-Anerkennungsreglements (EDK, 1999a) verabschiedet wurde, obwohl die Regierung zuvor argumentiert hatte, dass sie die Vorgaben der EDK abwarten wolle und der Erziehungsdirektor als Präsident der EDK wahrscheinlich den Inhalt des Reglements abschätzen konnte. Eine Vermutung ist, dass das Vorgehen des Erziehungsdepartementes politisch einfacher umzusetzen war. Das Beharren des Parlaments könnte als Versuch gedeutet werden, Einfluss auf die Entscheide der EDK zu nehmen.

6 Die Reform der Ausbildung der Lehrpersonen der Sekundarstufe I

Wie sich bereits in den Jahren vor 1999 abgezeichnet hatte, erfolgte die Ausbildung der Lehrpersonen der Sekundarstufe I weiterhin an der PHS – und damit getrennt von den Ausbildungen der Kindergarten- und Primarlehrpersonen. Jedoch wurde eine Reform dieser Ausbildungsgänge von der Regierung bereits angekündigt und im Jahr 2000 dazu ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Im Rahmen einer Interpellation informierte der Erziehungsdirektor zudem darüber, dass aufgrund der Reform der Ausbildung der Kindergarten- und Primarlehrpersonen die Frage betreffend Integration der PHS in die Universität St. Gallen zurückgestellt werde; dies nicht zuletzt, weil das beschränkte Fächerangebot der Universität eine Integration erschweren würde. Anzustreben sei vielmehr die Zusammenarbeit der PHS mit der PFR, und zwar insbesondere im Bereich der Forschung sowie der berufspraktischen Ausbildung an den didaktischen Zentren (GRP SG, 11. April 2000, §1.00.26). Schliesslich beschloss der Erziehungsrat im Frühjahr 2001, dass ab 2003 alle Lehrpersonen der Sekundarstufe I an der PHS ausgebildet werden sollten. Vorgesehen war ein Studiengangprofil mit einer Unterrichtsbefähigung in fünf Fächern, und zwar für alle Typen der Sekundarstufe I. Diese Ausbildung sollte vier Jahre dauern. Mit diesen Anpassungen wurden die Voraussetzungen für ein gesamtschweizerisch anerkanntes Diplom geschaffen (EDK, 1999b). Die Änderung des Gesetzes über die PHS kam im April 2002 vor den Grossen Rat. Die Regierung schlug im Entwurf vor, die Gesetzesänderung befristet bis im Sommer 2007 anzuwenden, ein möglicher Zusammenschluss der PHS und der PFR sei zu einem späteren Zeitpunkt zu prüfen. Denn die inhaltlichen Reformen der PHS und die Aufbauarbeiten der PFR hätten Priorität. Die vorberatende Kommission stellte dann aber den Antrag, den Zusammenschluss der beiden pädagogischen Hochschulen nicht weiter aufzuschieben und die Umsetzung in einem Grossratsbeschluss bis 2007 festzulegen. Sie argumentierte mit Kostengründen und der Grösse der beiden Institutionen. Schliesslich befürwortete der Grosse Rat mehrheitlich die Zusammenführung. Mit demselben Beschluss wurde die Namensänderung in «Pädagogische Hochschule Rorschach» (PHR) beschlossen (GRU SG, 9. April 2002, 23.02.01).

Kurz bevor die PHR 2003 den Betrieb aufnahm, genehmigte das Parlament⁸ deren Personalverordnung (SG sGS 216.11), die laut Regierung auf den Vorgaben der Anerkennungsreglemente der EDK und der Anstellungsverordnung der Fachhochschule St. Gallen (Fachhochschule Ostschweiz) basierte. Mit der neuen Personalverordnung wurden ein Jahresarbeitszeitmodell und die Perso-

8 Der Grosse Rat wurde 2003 in Kantonsrat umbenannt.

nalkategorien Angehörige des Rektorats, Dozierende, wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Praktikumslehrpersonen eingeführt. Die verlangte Nachqualifikation für ehemalige Seminarlehrpersonen, die nun an der PHR arbeiten würden, rechtfertigte deren Entlohnung auf Fachhochschulstufe. Weiter wurde der Leistungsauftrag dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vorgelegt. Der Leistungsauftrag wird seither jährlich vom Rat der PHR vorbereitet und von der Regierung erteilt. Darin werden Aufträge in den Bereichen Ausbildung, Weiterbildung, Forschung und Entwicklung sowie Dienstleistung mit Zielvorgaben formuliert. Im Zusammenhang mit dem Forschungsauftrag wurde die Pädagogische Arbeitsstelle, die bisher bei der Bildungsverwaltung angesiedelt war, an die PHR überführt (Amtliches Schulblatt, 1999). Grosse Diskussionen löste die Umsetzung des Konzepts der didaktischen Zentren aus. Die Regierung schlug aus Spargründen vor, die Inbetriebnahme nicht wie geplant bis 2004, sondern mit gekürzten Leistungsaufträgen bis 2006 umzusetzen. Die vorberatende Kommission hingegen beantragte die vollständige Umsetzung an allen Standorten bis 2006, weil der regierungsrätliche Vorschlag keine wesentlichen Einsparungen bringen würde. Der Antrag der vorberatenden Kommission wurde denn auch angenommen (KRU SG, 25. März 2003, 26.03.01).

In dieser Phase des Reformprozesses war die Zusammenführung von PHR und PHS von grosser Bedeutung, wobei vor allem das Parlament eine rasche Umsetzung forderte, weil die Führung zweier separater Institutionen sich finanziell kaum legitimieren liess. Hingegen wurde die versprochene dezentrale Struktur des berufspraktischen Teils der LLB (in den didaktischen Zentren) trotz prekärer Finanzlage vom Parlament gutgeheissen. Mit der Vereinheitlichung der Ausbildung der Lehrpersonen der Sekundarstufe I wurde die Hierarchisierung der Lehrpersonenkategorien auf der Sekundarstufe I vollständig aufgehoben (einheitliches Diplom für alle Schultypen). Die Anpassung schien aufgrund der Vorarbeiten der EDK erforderlich, denn im Bereich der Volksschule zeichnete sich damals noch keine strukturelle Veränderung der Sekundarstufe I in Richtung kooperative oder integrative Schulformen ab.

7 Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung unter einem Dach

Die ersten Jahre nach der Eröffnung der PHR galten der Zusammenführung der beiden LLB-Institutionen zur Pädagogischen Hochschule St. Gallen (PHSG). Dabei handelte es sich um die Zusammenführung zweier unterschiedlicher Schulkulturen: Auf der einen Seite stand mit der PHR eine neue Institution, deren Personal bereits bedeutsame Veränderungen erlebt hatte. Auf der anderen Seite stand die PHS, eine fast zwanzigjährige Institution, die sich in den

Grundzügen kaum verändert hatte und sich zudem tendenziell als universitäre Einrichtung verstand. Bei der Verabschiedung des Gesetzes über die PHSG wurde im Kantonsrat deshalb mehrmals betont, dass es sich bei der Zusammenführung um eine besondere Herausforderung handle (KRU, 28. Juni 2005, 31. Oktober 2005, 22.05.04; KRP SG, 29. November 2005, 22.05.04). Die formale Überführung verlief relativ problemlos, wenn auch innerhalb der neuen Institution vereinzelt Probleme auftauchten.

2006 wurde das auf der Basis des bestehenden PFR-Gesetzes entworfene Gesetz über die PHSG im Kantonsrat behandelt. Im Gegensatz zu früher waren Fragen betreffend die Zulassung, die Ausbildungsdauer sowie den Standort nicht mehr Gegenstand der Debatten. So wurde die gymnasiale Maturität einheitlich als Zulassungsbedingung für alle Studiengänge verankert. Und die Regierung war weiterhin befugt, Inhaberinnen und Inhaber anderer Diplome (DMS und Berufsmaturität) mit dem Nachweis von zusätzlicher Allgemeinbildung zuzulassen. Auch die Personalverordnung der PHR wurde praktisch unverändert übernommen, obwohl dies für das Personal der PHS in doppelter Hinsicht negative Folgen hatte: Die Löhne wurden tiefer eingestuft, zugleich umfasste der neue Berufsauftrag ein höheres Pensum, denn im Gesetz über die PHSG ist neu auch die Berufseinführung als Auftrag der LLB-Institutionen verankert. Auf Antrag der vorberatenden Kommission wurde die Vertretung des Erziehungsrates im Rat der PHSG nicht mehr gesetzlich vorgeschrieben, somit wurde die LLB vollständig aus der Verwaltung herausgelöst (KRP SG, 29. November 2005, 22.05.04, KRU SG, 28. Juni 2005, 26.05.03). Eine Ausnahme stellt die Weiterbildung dar, die nach wie vor in der Verantwortung der Bildungsverwaltung liegt, wobei umfassendere Nachdiplomstudien in Kooperation mit der PHSG angeboten werden sollen.

2006 wählte der Rat der PHSG den Rektor⁹ und im September 2007 wurde die PHSG mit Standorten in Gossau, Rorschach und St. Gallen eröffnet. Im Jahr 2009 brachte eine einfache parlamentarische Anfrage den Abgang zweier Schulleitungsmitglieder, die zum ehemaligen Personal der PHS gehörten, zur Sprache. Dabei wurde gemutmasst, dass deren Abgang mit der Zusammenführung in Zusammenhang stehe. Die Regierung monierte in ihrer Antwort, dass die Zusammenführung zweier Institutionen Gewöhnung brauche, weshalb der Rat der PHSG beim Aufbau der neuen Führungsstruktur bewusst darauf verzichtet hatte, das Prorektorat der Ausbildung für die Sekundarstufe I mit dem der Ausbildung für die Vorschul- und Primarstufe zusammenzulegen (KRP SG, 13. Januar 2009, 61.09.03). Im gleichen Jahr wurde eine Interpellation eingereicht, in der ebenfalls

9 Zur Wahl traten beide amtierenden Rektoren der früheren Institutionen an. Wohl auch deshalb wurde die Regierung im Vorfeld vom Kantonsrat kritisiert, die Stelle sei nur kantonal ausgeschrieben worden (KRP SG 3. April 2006, 51.06.20, sowie AB RR SG 2006, S. 118).

Abb. 13: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton St. Gallen um 2007

Tertiärstufe	5	<div>BA/MA für Lehrpersonen für die Sekundarstufe I (ohne Schultypendifferenzierung)</div>				
	4					
	3				BA für Lehrpersonen für die Vorschulstufe und die 1.–3. Primarklasse	BA für Lehrpersonen für die Primarstufe (1.–6. Klasse)
	2					
	1					
Sekundarstufe II		Gymnasiale Maturität oder äquivalenter Mittelschulabschluss				

Kritik an der Führungsstruktur respektive an den fehlenden Mitspracherechten in der PHSG formuliert wurde (KRP SG, 21. April 2009, § 1.09.43).

Mit der Gründung der PHSG wurde in einem zweiten Reformschritt die gesamte LLB aus der Bildungsverwaltung herausgelöst und dem Rat der Pädagogischen Hochschule unterstellt. Die Weiterbildung der Lehrpersonen stellt nach wie vor eine Ausnahme dar, weil diese nicht in den Institutionalisierungsprozess der PHR und später der PHSG mit einbezogen wurde. Deren Steuerung durch die Verwaltung bleibt, auch wenn Angebote in Kooperation mit der PHR und später mit der PHSG organisiert werden. Die Probleme in Zusammenhang mit der Personalführung nach der Fusion (Abgänge von Schulleitungsmitgliedern, Kritik am Rektor) bestätigen die Vermutung, dass erstens die Zusammenführung der unterschiedlichen Schulkulturen mit Schwierigkeiten verbunden war und dass zweitens der zu Beginn bestehende Widerstand gegen eine Gemeinschaftslösung intern vereinzelt noch vorhanden war.

8 Fazit

Die Harmonisierungsbemühungen der EDK bestimmten die Reform der LLB im Kanton St. Gallen wesentlich mit, wobei insbesondere die Vereinbarung über die Diplomanerkennung und die Thesen zu den pädagogischen Hochschulen Anpassungsdruck erzeugten. Die Tatsache, dass der Erziehungsdirektor bereits seit 1992 Vorstandsmitglied und ab 1998 gar Präsident der EDK war, mag den

Anpassungsdruck zusätzlich verstärkt haben. Gesamthaft lässt sich sagen, dass aufseiten der Regierung eine konsensorientierte Strategie erkennbar ist, die darauf abzielte, die künftige LLB an den Vorgaben der EDK auszurichten. Mögliche Konflikte versuchte sie durch Verhandlung und Kompromisse zu verhindern und traf in dieser Hinsicht gezielte Vorkehrungen. So waren die Regierung und die Projektgruppe Reform der Lehrerbildung beispielsweise gut darauf vorbereitet, dass sich verschiedene Akteure gegen die Auflösung der dezentralen Struktur der LLB auflehnen könnten. Mit dem Vorschlag, regionale didaktische Zentren (RDZ) zu schaffen, gelang es, die verschiedenen Interessen bezüglich der Standortfrage unter einen Hut zu bringen. Eine weitere Gruppe potenzieller Opponenten, die Vertreterinnen und Vertreter der PHS, konnte beschwichtigt werden, indem für die erste Phase des Reformprozesses an der PHS als eigenständiger Institution festgehalten und damit ein allfälliger Statusverlust durch die Zusammenführung mit den Seminaren verhindert wurden. Die ausbleibenden Alternativen für eine institutionelle Reform der ehemaligen PHS führten letztlich doch zu einer Gesamtintegration in die Strukturen der neuen PHSG. Im Gegensatz zur höheren Berufsbildung war für die LLB eine regionale Lösung zu keinem Zeitpunkt eine Option, hätte doch der Kanton St. Gallen als grösster Kanton der Region im Falle eines Konkordats die grösste finanzielle Last tragen müssen. Richtet man den Blick auf die durch den Reformprozess veränderten Steuerungsstrukturen in der LLB, so stellt man fest, dass der Erziehungsrat als ehemals zentraler steuernder Akteur im Verlauf des Reformprozesses an Einfluss verlor. Mit dem Gesetz über die PHR verblieben ihm noch zwei Sitze im Rat der PHR, im Gesetz über die PHSG dagegen ist die Vertretung des Erziehungsrates schliesslich gar nicht mehr festgeschrieben. Als neuer Rat übernahm der Rat der PHR beziehungsweise der PHSG die Funktion des Erziehungsrates. Im Gegensatz zum Erziehungsrat ist der Rat der PHR (bzw. PHSG) jedoch ausschliesslich für die LLB zuständig, was eine intensivere Auseinandersetzung mit Detailfragen ermöglicht.

Literatur und Quellen

Literatur

- Hofacher, K. (1996). *Projekt Reform der Lehrerbildung. Stand der Lehrerinnen- und Lehrerbildungsreform im Kanton St. Gallen*. Referat vom 13. November 1996. s. l.: s. n.
- Müller, F. et al. (1975). *Lehrerbildung von morgen. Grundlagen, Strukturen, Inhalte. Bericht der Expertenkommission «Lehrerbildung von morgen»*. Hitzkirch: Comenius.

- Stauffacher, W., Weiss, J. (Hg.) (2004). *Bildung im Kanton St. Gallen – eine Investition in die Zukunft*. St. Gallen: Kantonaler Lehrmittelverlag.
- Weiss (2004). Tradition und Wandel – Entwicklung des st. gallischen Bildungswesens. In: W. Stauffacher, J. Weiss (Hg.), *Bildung im Kanton St. Gallen – eine Investition in die Zukunft* (S. 11–84). St. Gallen: Kantonaler Lehrmittelverlag.

Quellen

Gesetze, Reglemente und Parlamentsprotokolle

- Aufnahmereglement des kantonalen Kindergärtnerinnenseminars vom 21. November 1984 mit Nachträgen vom 13. Juni 1990 (SG 212.3).
- Aufnahmereglement des Arbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnenseminars vom 17. August 1983 (SG 215.552.1).
- Aufnahmereglement des kantonalen Lehrerseminars für den ausserordentlichen Ausbildungsgang vom 11. November 1981 (SG 215.532.2).
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren] (1993a). Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993. Bern: Generalsekretariat EDK.
- EDK (1999a). Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen der Lehrkräfte der Vorschulstufe und Primarstufe vom 10. Juni 1999. Bern: Generalsekretariat EDK.
- EDK (1999b). Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen der Lehrkräfte der Sekundarstufe I vom 26. August 1999. Bern: Generalsekretariat EDK.
- Erziehungsrat (1993). Erziehungsratsbeschluss vom 24. November 1993, Nr. 380.
- (1994). Dokumente zum Vernehmlassungsverfahren vom 11. April 1994.
- (1995). Erziehungsratsbeschluss vom 19. April 1995, Nr. 127.
- Erziehungsrat (1997). Konzept der künftigen Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton St. Gallen, August 1997. Ergebnisse der Vernehmlassung zum Konzept der künftigen Lehrerinnen- und Lehrerbildung (ohne Datum).
- Gesetz über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen, 2. Mai 1994 (GRP SG, 2. Mai 1994, 28. September 1994, 22.93.09).
- Gesetz über die Pädagogische Hochschule St. Gallen vom 12. Juni 1980 (SG 251.1).
- Gesetz über die Pädagogische Hochschule Rorschach vom 17. Juni 1999 (SG 216.1).
- Gesetz über die Pädagogische Hochschule des Kantons St. Gallen vom 19. April 2006. (SG 216.0).
- GRP SG [Unterlagen und Protokolle des Grossen Rates des Kantons St. Gallen] (1988–2002).
- Grossratsbeschluss über den Erwerb und Umbau des Schulhauses Hadwig in St. Gallen für Pädagogische Hochschule. Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 13. September 1988 (GRP SG, 13. September 1988, 35.88.02).
- GRP SG (1995). Zukunft der Hochschule St. Gallen, Bericht des Regierungsrates, 27. November 1995 (GRP SG, 27. November 1995, 40.94.07).

- GRP SG (1995). Postulat «Bericht zur Bildungsentwicklung» vom 9. Mai 1995, 27. November 1995 (GRP SG, 9. Mai 1995, 27. November 1995, 43.95.06).
 - GRP SG (1996). Interpellation «Pädagogische Fachhochschule im südlichen Kantonsteil» vom 7. Mai 1996, Antwort der Regierung vom 22. Oktober 1996 (GRP SG, 7. Mai 1996, 51.96.23).
 - GRP SG (1998). Gesetz über die Pädagogische Fachhochschule Rorschach, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 6. Oktober 1998 (GRU SG, 6. Oktober 1998, 22.98.12).
 - GRP SG (1999). Gesetz über die Pädagogische Fachhochschule Rorschach, Anträge der vorberatenden Kommission vom 12. Januar 1999 (GRU SG, 12. Januar 1999, 22.98.12).
 - GRP SG (1999). Gesetz über die Pädagogische Fachhochschule Rorschach, 16. Februar 1999, GRP SG, 16. Februar 1999, 22.98.12).
 - GRP SG (1999). IX. Nachtragsgesetz zum Mittelschulgesetz, 16. Februar 1999 (GRP SG, 16. Februar 1999, 22.98.11).
 - GRP SG (1999). Grossratsbeschluss über Erwerb, Umbau und Erneuerung der Liegenschaft Stella Maris in Rorschach vom 21. Februar 2000 (GRP SG, 21. Februar 2000, 35.99.02).
 - GRP SG (1999). Interpellation «Internationale Anerkennung der Lehrdiplome und der Fachhochschulediplome» vom 28. September 1999, Antwort der Regierung vom 9. November 1999 (GRP SG, 28. September 1999, 51.99.43).
 - GRP SG (2000). Interpellation «Pädagogische Hochschule – Pädagogische Fachhochschule» vom 11. April 2000, Antwort der Regierung vom 5. September 2000 (GRP SG, 5. September 2000, 51.00.26).
 - GRP SG (2000). Grossratsbeschluss über den Neubau der Kantonsschule Wil vom 10. April 2000 (GRP SG, 10. April 2000, 35.99.06).
 - GRP SG (2001). Interpellation «Welche Diplome werden von der Pädagogischen Fachhochschule Rorschach vergeben» vom 9. Mai 2000, Antwort der Regierung vom 18. April 2001 (GRP SG, 9. Mai 2000, 51.00.43).
 - GRP SG (2002). Grossratsbeschluss über die Änderung des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule. Botschaft der Regierung vom 9. April 2002 (GRP SG, 9. April 2002, 23.02.01).
- KRP SG [Protokolle und Unterlagen des Kantonsrats des Kantons St. Gallen] (2003–2009).
- KRP SG (2003). Aufbau der Pädagogischen Hochschule Rorschach. Personalverordnung, Besonderer Leistungsauftrag, Umsetzung des Konzeptes über die Regionalen Didaktischen Zentren, 25. März 2003 (KRP SG, 25. März 2003, 26.03.01).
 - KRP SG (2005). Gesetz über die Pädagogische Hochschule des Kantons St. Gallen, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 28. Juni 2005 (KRU, 28. Juni 2005, 22.05.04).

- KRP SG (2005). Gesetz über die Pädagogische Hochschule des Kantons St. Gallen, Anträge der vorberatenden Kommission vom 31. Oktober 2005 (KRU, 31. Oktober 2005, 22.05.04).
- KRP SG (2005). Gesetz über die Pädagogische Hochschule des Kantons St. Gallen, 29. November 2005 (KRP SG, 29. November 2005, 22.05.04).
- KRP SG (2006). Interpellation «Pädagogische Hochschule des Kantons St. Gallen: Rektorinnen- und Rektorenwahl» vom 3. April 2006. Antwort der Regierung vom 16. Mai 2006 (KRP SG 51.06.20).
- KRP SG (2008). Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Personalverordnung der Pädagogischen Hochschule des Kantons St. Gallen. Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 28. Juni 2008 (KRU SG, 28. Juni 2008, 26.05.03).
- KRP SG (2009). Einfache Anfrage «Studiengang Sek. I an der Pädagogischen Hochschule» vom 13. Januar 2009. Antwort der Regierung vom 3. März 2009 (KRP SG, 3. März 2009, 61.09.03).
- KRP SG (2009). Interpellation «Mitsprache der Dozierenden an der Pädagogischen Hochschule PHSG» vom 21. April 2009, Antwort der Regierung vom 12. Mai 2009 (KRP SG, 12. Mai 2009, 51.09.43).

Mittelschulgesetz vom 12. Juni 1980 (SG 251.1 sowie 215.2).

Mittelschulverordnung vom 17. März 1981. – 215.11 Personalverordnung der Pädagogischen Hochschule Rorschach vom 18. März 2003 (SG 216.11).

Postulat «Überprüfung der Ausbildung von Primarlehrerinnen und Primarlehrern und von Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen» vom 19. Februar 1991, 1. Oktober 1991 (GRP SG, 19. Februar 1991, 1. Oktober 1991, 43.91.06).

Postulat «Gesamtkonzeption der LehrerInnenausbildung unter Einbezug der Kindergärtnerinnen und Handarbeits-/Hauswirtschaftslehrkräfte» vom 3. Mai 1993, 29. September 1993 (GRP SG, 3. Mai 1993, 29. September 1993, 43.93.09).

Regierungsrat des Kantons St. Gallen (1992a). Zur Lage in Kindergarten und Volksschule. Bericht der Regierung an den Grossen Rat vom 22. September 1992 (RR SG 1992a).

Regierungsrat des Kantons St. Gallen (1992b). Oberstufenorganisation. Bericht der Regierung an den Grossen Rat vom 20. Oktober 1992 (RR SG 1992b).

Regierungsrat des Kantons St. Gallen (1994). Amtsbericht des Regierungsrates des Kantons St. Gallen über das Jahr 1994. St. Gallen (AB RR SG 1994).

Regierungsrat des Kantons St. Gallen (1994a). Planung von Fachhochschulen und die Einführung der Berufsmaturität im Kanton St. Gallen. Bericht der Regierung vom 10. August 1994 (RR SG 1994a).

Regierungsrat des Kantons St. Gallen (1994b). Zukunft der Hochschule St. Gallen. Bericht der Regierung vom 22. November 1994 (RR SG 1994b).

Regierungsrat des Kantons St. Gallen (1995). Amtsbericht des Regierungsrates des Kantons St. Gallen über das Jahr 1995. St. Gallen (AB RR SG 1995).

Regierungsrat des Kantons St. Gallen (1995). Mittelschule Wil. Bericht der Regierung vom 8. August 1995 (RR SG 1995).

- Regierungsrat des Kantons St. Gallen (2000). Amtsbericht des Regierungsrates des Kantons St. Gallen über das Jahr 2000. St. Gallen (AB RR SG 2000).
- Regierungsrat des Kantons St. Gallen (2001). Amtsbericht des Regierungsrates des Kantons St. Gallen über das Jahr 2001. St. Gallen (AB RR SG 2001).
- Regierungsrat des Kantons St. Gallen (2006). Amtsbericht des Regierungsrates des Kantons St. Gallen über das Jahr 2006. St. Gallen (AB RR SG 2006).
- Reglement über die Aufnahme in das kantonale Lehrerseminar und die Seminarabteilungen der Kantonsschulen vom 22. September 1976 (SG 215.532.1).
- Reglement betreffend den Übertritt aus der Seminarabteilung Talhof in die kantonalen Lehrerseminarien vom 18. März 1974. SG 215.532.3.
- Verordnung über den Staatsdienst vom 5. März 1996 (SG 143.20).
- SG [Systematische Gesetzessammlung] des Kantons St. Gallen. Verfügbar unter: www.gesetzessammlung.sg.ch/frontend/texts_of_law (recherchiert: 15. Juli 2016).

Weitere Quellen

- Amtliches Schulblatt (1997). Neue Wege in der künftigen Ausbildung der Lehrkräfte, 10/97.
- Amtliches Schulblatt (1999). Lehrerbildung an Pädagogische Fachhochschule Rorschach: Kommission des Grossen Rates mit Regierung einig, 2/99.
- EDK (1990). Empfehlungen über die gegenseitige Anerkennung der kantonalen Lehrdiplome vom 25./26. Oktober 1990. Bern: EDK.
- EDK (1993b). Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen. Bern: EDK.
- EDK (1993c). Jahresbericht 1992. März 1993. Bern: EDK.
- EDK (1995). Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen vom 26. Oktober 1995. Bern: EDK.
- EDK-Ost (1995). Projektskizze zur Koordination der Reform der Lehrerbildung in der Ostschweiz vom 4. September 1995.
- PFR [Pädagogische Fachhochschule Rorschach] (2001). Neuigkeiten Projekt PFR 2003, 2/Februar 2001.
- PFR (2002a). Neuigkeiten Projekt PFR 2003, 4/März 2002.
- PFR (2002b). Neuigkeiten Projekt PFR 2003, 5/September 2002.
- Seminar Rorschach (1991). Jahresbericht des Lehrerseminars Rorschach über die Schuljahre 1989/90 und 1990/91.
- Seminar Rorschach (1995). Jahresbericht des Lehrerseminars Rorschach über die Schuljahre 1993/94 und 1994/95.
- Statut der Pädagogischen Hochschule des Kantons St. Gallen vom 16. August 2007 (216.15).
- St. Galler Tagblatt (2003). Erziehen mit Herz und Verstand, 22. September 2003. Verfügbar unter: www.tagblatt.ch/tagblatt-alt/tagblattheute/hb/ostschweiz/tb-os/art778,2042843 (recherchiert: 15. Juli 2016).

(Unvollständiger) Regionalisierungs- und Verstaatlichungsprozess

Lehrerbildungspolitik im Kanton Zug

CHRISTINA HUBER

Bis 2013 unterstand die Lehrerinnen- und Lehrerbildung (LLB) im Kanton Zug privaten Trägerschaften, wobei die in den 1990er-Jahren einsetzenden Reformprozesse diesbezüglich einen Wandel ausgelöst hatten, der zunächst noch heftig, aber erfolglos bekämpft wurde.

Die Analyse der Reformprozesse im Kanton Zug macht eine ambivalente Haltung des Kantons in LLB-Fragen deutlich: Einerseits engagierte sich der Kanton Zug im Rahmen der Innerschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (IEDK)¹ für den Bildungsraum Zentralschweiz und damit verbunden auch für eine zentralschweizerische LLB. Andererseits verteidigte man den Zuger Standort und die seminaristische Tradition vehement und setzte sich gegen das ‹Diktat› der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Wehr. Erst mit dem per EDK-Mehrheitsbeschluss gefällten Erlass der Anerkennungsreglemente konnte dieser Widerstand gebrochen werden.

1 Ausgangslage (vor 1990)

Im Kanton Zug gab es eine Tradition der privaten LLB, die von Ordensgemeinschaften oder christlichen Trägerschaften geführt wurde. Das Angebot umfasste seminaristische Studiengänge für die Primar- (fünf Jahre) und Kindergartenstufe (drei Jahre) sowie Handarbeit und Hauswirtschaft (fünf Jahre; nur Handarbeit: vier Jahre). Die Ausbildungen erfolgten geschlechtergetrennt an drei Seminaren. Während die beiden Frauenseminare, Heiligkreuz in Cham und Bernarda in Menzingen, alle Studiengänge anboten, bot das Männerseminar St. Michael in Zug ausschliesslich die Primarstufenausbildung an.

¹ Die Innerschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (IEDK, seit 2000 Bildungsdirektorenkonferenz Zentralschweiz, BKZ) umfasst die Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug sowie phasenweise Wallis.

Abb. 14: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Zug um 1990

Sekundarstufe II (Seminare)	5				
	4				
	3	Lehrpersonen für den Kindergarten	Lehrpersonen für die Primarstufe	Fachlehrpersonen für Handarbeit	Fachlehrpersonen für Handarbeit und Hauswirtschaft
	2				
	1				

Als private Einrichtungen waren die drei Seminare autonom, doch erforderte die Verleihung kantonaler Lehrpatente, dass sie vom kantonalen Erziehungsrat² beaufsichtigt wurden und die kantonale Diplomprüfungsverordnung (ZG GS 21, S. 305) befolgten. In dieser Verordnung legte der Erziehungsrat Prüfungsstoff, -fächer, -zulassung sowie die Bestehensnormen fest. Seit die Seminare die Anerkennung als Maturitätsschulen hatten, orientierten sie sich, insbesondere was die Anstellung des Lehrpersonals für die allgemeinbildenden Fächer betraf, auch an den kantonalen Vorschriften für die Mittelschulen.

Weitere Steuerungsmöglichkeiten hatte der Kanton über die Finanzierung der Ausbildung von Zuger Studierenden. Die Gewährung solcher Beiträge lag in der Kompetenz des Parlaments und beschränkte sich nicht auf die innerkantonalen Ausbildungsangebote, sondern schloss ausserkantonale³ mit ein. Zudem waren diese Beiträge an Pflichten – etwa die Orientierung der Lohnpolitik am Beamtenbesoldungsgesetz oder Mitsprache- und Einsichtsrechte des Kantons hinsichtlich Budgetierung und Rechnungsablage – gebunden (Schulgesetz vom 31. Oktober 1968 [ZG GS 19, S. 481], Art. 58; KRV ZG 5602). Dem Kanton waren also de jure Steuerungsmöglichkeiten gegeben. Die Analyse der Quellen legt aber nahe, dass die Steuerung keinesfalls hierarchisch verlief, sondern vielmehr in Form von Verhandlungen zwischen Kanton und Seminaren erfolgte, die häufig auf Initiative der Seminare aufgenommen wurden.

2 Der Erziehungsrat war ein Gremium bestehend aus sieben Mitgliedern, die vom Regierungsrat gewählt wurden. Präsident war von Amts wegen der Erziehungsdirektor. Die Aufgaben des Erziehungsrates umfassten unter anderem die Schulaufsicht und den Erlass von Lehrplänen (ZG GS 19, S. 481; ZG GS 21, S. 931).

3 Zentralschweizer Reallehrerbildung, Heilpädagogisches Seminar Zürich, Evangelisches Seminar Unterstrass Zürich, Universitäten, Kleinklassen- und Sonderschullehrerausbildung Luzern; ab 1991 Zusatzausbildung für Lehrpersonen für Werkschulen Luzern.

Da im Kanton Zug nicht Lehrpersonen für alle Schulstufen ausgebildet wurden, war er seit je auf interkantonale Zusammenarbeit angewiesen. Bedeutende Partner waren die anderen Zentralschweizer Kantone, mit denen der Kanton in der IEDK zusammengeschlossen war. Die regionale Zusammenarbeit im Bereich der LLB konzentrierte sich dabei vor allem auf die Sekundarstufe I. So führte zwischen 1966 und 1983 die Interkantonale Oberstufenkonferenz (IOK) unter Aufsicht der IEDK berufsbegleitende Ausbildungskurse für Reallehrkräfte durch. Und im Zuge der in den 1970er-Jahren initiierten, aber letztlich nie realisierten Oberstufenreform gründete die IEDK 1974 den Zentralschweizerischen Beratungsdienst für Schulfragen (ZBS),⁴ dessen Mandat unter anderem die Erarbeitung eines Konzepts für die Ausbildung von Lehrpersonen für die Sekundarstufe I umfasste. Aus dieser Arbeit resultierte einerseits die Innerschweizer Seminardirektorenkonferenz, ein Austauschforum für die regionale Zusammenarbeit, andererseits die Idee der Schaffung einer zentralschweizerischen Einrichtung zur Ausbildung von Real-, Sekundar- und Gymnasiallehrpersonen, die der damals geplanten Universität Luzern angegliedert werden sollte (ZBS, 1977, S. 5 ff.). Nachdem dieses Universitätsprojekt 1978 in einer Volksabstimmung gescheitert war, mussten Alternativlösungen, insbesondere eine Nachfolgelösung für die bisherige IOK-Reallehrerausbildung, gefunden werden. Diese bestand in der Schaffung der Zentralschweizerischen Reallehrerausbildung, welche vom Kanton Luzern im Einvernehmen mit den anderen Zentralschweizer Kantonen geführt wurde (EDK JB 1981/82, S. 20; EDK JB 1982/83, S. 24). Im Gegensatz zur privaten Grundbildung wurde die Fortbildung kantonale organisiert (ZG GS 19, 481). Darüber hinaus existierte auf regionaler Ebene seit Mitte der 1970er-Jahre eine Austausch- und Koordinationsplattform der kantonalen Weiterbildungsverantwortlichen, die Zentralschweizerische Arbeitsgemeinschaft für Lehrerinnen- und Lehrerfortbildung (ZBS, 1995, S. 3 f.), die neben dem ZBS als wesentliche Akteurin dafür sorgte, dass die regionale Zusammenarbeit in diesem Bereich verstärkt wurde.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Grund- und Fortbildung vor 1990 im Kanton Zug getrennt waren. Während die Fortbildung dem Kanton angegliedert war, befand sich die Grundbildung in der Hand von christlichen Trägerschaften. Nichtsdestotrotz konnte der kantonale Erziehungsrat über die Patentvergabe Einfluss auf die Ausbildung nehmen. Das Parlament

4 Der ZBS entstand 1974 als gemeinsames Planungsorgan für die Reformen der Volksschuloberstufe, 1978 wurde das Aufgabengebiet auf die ganze obligatorische Schulzeit ausgeweitet. 1999 wurde der ZBS durch die Bildungsplanung Zentralschweiz abgelöst, welche bis 2006 Bestand hatte. Am 1. Januar 2007 übernahm das Regionalsekretariat der Bildungsdirektorenkonferenz Zentralschweiz (BKZ) die Koordinationsaufgaben der Volksschulen in der Zentralschweiz.

dagegen setzte sich vor 1990 kaum mit der LLB auseinander, weswegen man den Kanton Zug zu diesem Zeitpunkt auch nicht als LLB-Kanton im klassischen Sinne bezeichnen kann, obwohl im Kanton Studiengänge für Kindergarten- und Primarstufe sowie Fachlehrpersonen angeboten wurden. Zur Vervollständigung des Ausbildungsangebots war der Kanton auf ausserkantonale Ausbildungsangebote angewiesen. Für den Bereich der Ausbildung für die Sekundarstufe I konzentrierte man sich stark auf den Bildungsraum Zentralschweiz, der ein eigenständiges Angebot in diesem Bereich realisieren wollte. Auffallend ist, dass man – im Gegensatz zum Ausbildungsbereich – im Bereich der (kantonal organisierten) Fortbildung wesentlich früher und auf wesentlich höherem Niveau mit einer Koordination innerhalb des Bildungsraumes Inner-schweiz begann, was darauf zurückgeführt werden kann, dass dieser Bereich vollständig kantonal organisiert war.

2 Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung gerät in Bewegung (1990–1995)

Zu Beginn der 1990er-Jahre lancierte die Regierung eine Totalrevision des Schulgesetzes, die auch die LLB tangierte: Die Gründung eines kantonalen Lehrerinnen- und Lehrerseminars wurde in Betracht gezogen, letztlich wurde aber aus Kostengründen und weil man die Existenz der privaten Seminare nicht gefährden wollte, darauf verzichtet (KRV ZG 7033, S. 35 f.). Das Schulgesetz wurde aber durch einen Paragraphen zur «Lehrerbildung» ergänzt, mit dem der Kanton dazu verpflichtet wurde, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass genügend Lehrpersonal für die Schulen zur Verfügung stehe. Zudem wurde die bisherige Finanzierungspraxis gesetzlich festgeschrieben und als neue Regelung war vorgesehen, dass der Regierungsrat den Seminaren in besonderen Fällen zusätzliche Betriebsbeiträge gewähren kann (KRV ZG 6655, S. 29 f., Schulgesetz vom 27. September 1990 [ZG GS 23, S. 693]). Dies muss im Zusammenhang mit den Nachwuchsproblemen der Ordensgemeinschaften gesehen werden, die zu einer vermehrten Anstellung von weltlichem Lehrpersonal und damit zu kaum mehr tragbaren finanziellen Mehrbelastungen der Seminare führten. Die Seminare baten den Kanton deshalb um zusätzliche finanzielle Unterstützung. Der Kanton verlangte im Gegenzug Strukturbereinigungen und forderte insbesondere die Frauenseminare auf, die Studiengänge untereinander aufzuteilen.⁵ Die Defizite konnten dadurch

⁵ So wurde ab dem Schuljahr 1994/95 in Menzingen nur noch die Ausbildung zur Primarlehrerin und in Cham nur noch die Ausbildungen zur Kindergärtnerin sowie zur Handels-/Hauswirtschaftslehrerin angeboten.

gemindert, aber nicht vollständig verhindert werden, weshalb das Parlament allen drei Seminaren zusätzliche Standortbeiträge gewährte (KRV ZG 7770, KRP ZG, 17. Dezember 1992, Art. 513). Angesichts der Tatsache, dass «sich die Lehrerausbildung allgemein in einem tiefgreifenden Umbruch befindet» (KRV ZG 7863, S. 8), wollte man die Existenz der Seminare vorläufig sichern und damit auch «Zeit für grundsätzliche Überlegungen» (ebd.) gewinnen. Mit der stärkeren Verankerung der LLB im Schulgesetz sowie der Gewährung zusätzlicher Finanzen übernahm der Kanton mehr Verantwortung und versuchte auch vermehrt bei inhaltlichen Fragen einzugreifen: Neben der geforderten Strukturbereinigung formulierte die parlamentarische Kommission einen «Wunsch-katalog» mit Anregungen zur Ausgestaltung der Ausbildung sowie zur Zusammenarbeit der Seminare (KRV ZG 7863, S. 7 f.).

Das neue Schulgesetz hatte weitere Auswirkungen auf die Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnenbildung: Die gesetzliche Verankerung einer gleichen Ausbildung für Knaben und Mädchen führte dazu, dass weniger Handarbeit unterrichtet wurde. Zudem sahen sich Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen immer öfter mit der Forderung konfrontiert, zusätzlich Zeichnen und Werken zu unterrichten. Aus diesem Grund ergänzte der Erziehungsrat 1993 auf Antrag der beiden Frauenseminare die Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrdiplome um die Lehrbefähigung für diese beiden Fächer und dehnte sie 1997 auf die Sekundarstufe I aus (Seminar Bernarda, 1994, S. 9; Seminar Heiligkreuz, 1993, S. 7; ZG GS 24, 291; ZG GS 25, 665).

Mit Verweis auf die gesamtschweizerischen und europäischen Debatten sowie die Entwicklungen im Volksschulbereich wurde die LLB zu einer der Schlüssel-fragen für die Zusammenarbeit im Bildungsraum Zentralschweiz erklärt: «Die Strukturfrage in der Primarlehrerbildung steht an. Die Entwicklung im Bereich Handarbeit/Werken wirft Fragen nach der zukünftigen Ausbildung der Handarbeitslehrerinnen auf und damit nach der Arbeitsteilung in der Primarschule ganz allgemein. Und wie sollen die Lehrpersonen für die Orientierungsstufe ausgebildet werden?» (ZBS, 1992, S. 3 f.).⁶

In einem ersten Schritt verabschiedete die IEDK das «Regionale Schulabkommen Innerschweiz» (1993) und regelte damit die Studierendenfreizügigkeit im postobligatorischen Schulbereich und damit auch im Bereich der LLB. Zudem formulierten die IEDK-Kantone eine gemeinsame Vernehmlassungsantwort zu den EDK-Thesen (1993), und mit Ausnahme des Kantons Zug sagten sie diesen ihre Unterstützung zu (IEDK, 1995, S. 15). Der Kanton Zug erkannte

6 Seit den 1970er-Jahren versuchte man in der Innerschweiz eine gemeinsame Reform der Sekundarstufe I hin zu einer Orientierungsstufe zu realisieren. In diesem Zusammenhang wurde in den 1990er-Jahren gefordert, dass die Ausbildung der Sekundarlehrpersonen stufenbezogen erfolgen muss (vgl. Oggenfuss, Winiger, 1995, S. 4).

zwar grundsätzlich die Reformbedürftigkeit der LLB an, doch betonte er, dass «Optimierungen [...] nicht nur in Form der vorgeschlagenen Pädagogischen Hochschulen erfolgen» sollen, sondern dass «mit der gleichen Sorgfalt» auch die «Weiterentwicklungsmöglichkeiten der seminaristischen (integrierten) Lehrerbildung, welche die Allgemeinbildung mit der Berufsbildung verbindet» (KRV ZG 227.2/8645, S. 3), geprüft werden müssten. Diese Position wurde vom Parlament unterstützt und im August 1995 mittels einer breit abgestützten Motion betreffend «LLB im Kanton Zug (Erhaltung der Lehrerinnen- und Lehrerseminare)» bekräftigt, da man «eine eurokompatible Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer an pädagogischen Hochschulen als die einzige richtige Lösung zu propagieren» (KRP ZG, 29. Juni 1995, S. 323) als falsch erachtete. Obwohl der Kanton Zug den von der EDK vorgeschlagenen Entwicklungsrichtungen skeptisch gegenüberstand, beantragte die Regierung dem Kantonsparlament 1994 den Beitritt zur interkantonalen Diplomanerkennungsvereinbarung. Das wesentliche Beitrittsmotiv bestand darin, dass man sich ein Mitspracherecht in der Anerkennungsbehörde EDK sichern wollte, nicht zuletzt, um die Zuger Lehrerbildungspolitik zu stärken (KRV ZG 166.1/8364; 166.3/8481).

In regionaler Hinsicht wurde insbesondere vonseiten des ZBS infolge der gemeinsamen Vernehmlassung zu den EDK-Thesen und vor allem aufgrund der im Kanton Luzern bereits laufenden Bestrebungen einer Tertiarisierung der LLB⁷ die gemeinsame Weiterentwicklung der LLB forciert. Damit wollte man den luzernischen Alleingang unterbrechen und der Tatsache Rechnung tragen, dass «die Komplexität der entstehenden Aufgaben nicht mehr von einzelnen Kantonen und Institutionen allein bewältigt werden» (IEDK, 1995, S. 7) kann. Im Oktober 1994 beauftragte die IEDK den ZBS mit der Erarbeitung eines Rahmenkonzepts. Dieses sollte mit den Luzerner Reformbestrebungen koordiniert werden, weswegen beide Projektleitungen der gleichen Person übergeben wurden (IEDK, 1995).

Der Kanton Zug war ambivalent in der Frage der regionalen Entwicklung: Einerseits wollte man an der seminaristischen Tradition festhalten, wofür man sich auch auf Ebene der EDK einsetzte. Andererseits erkannte die Regierung, dass die EDK-Anerkennung der Ausbildungen zwingend notwendig war, und betonte, dass sie «eine Harmonisierung der LLB in der Innerschweiz gemäss

7 1993 veröffentlichte der Luzerner Erziehungsrat unter dem Titel «Optionen 93» seine Ideen zur Weiterentwicklung der Lehrpersonenbildung und erklärte seine Präferenz für die Errichtung einer pädagogischen Hochschule in Luzern. Ebenso verlangte in diesem Jahr das Luzerner Kantonsparlament einen Planungsbericht über die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Luzern, in dem explizit der seminaristische Weg in die Abklärungen mit einbezogen werden sollte. Diese Entwicklungen mündeten in die Erarbeitung einer Gesamtkonzeption (Regierungsrat Kanton Luzern, 1999).

dem IEDK-Projekt als sinnvoll [erachtet], besonders da im obligatorischen Schulbereich bereits zusammengearbeitet wird» (KRV 227.2 / 8645).

Die regionale Zusammenarbeit im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerfortbildung wurde weiter verstärkt und ein Projekt zur «Zusammenarbeit in der Lehrerinnen- und Lehrerfortbildung» (ZBS, 1995, S. 3) lanciert, das zeigte, dass mit Ausnahme des Kantons Luzern alle Kantone auf Zusammenarbeit angewiesen waren, wenn sie die Qualität der Fortbildung erhalten und künftigen Ansprüchen anpassen wollten.

Zusammenfassend zeigt sich, dass der Kanton Zug mit der Revision des Schulgesetzes mehr Verantwortung für die LLB übernommen hatte, insbesondere indem er sich finanziell stärker daran beteiligte und teilweise auch in die Inhalte eingriff (wenn auch immer noch moderat im Vergleich zu anderen Kantonen). Die Quellen zeigen, dass die Seminare eine enge Zusammenarbeit mit der Erziehungsdirektion und dem Erziehungsrat pflegten und dass (strategische) Entscheide in der Regel gemeinsam gefällt wurden.

Auf regionaler Ebene starteten in dieser Phase die Diskussionen um die gemeinsame Weiterentwicklung der LLB in der Bildungsregion Zentralschweiz. Luzern, der grösste Kanton der Region, lancierte bereits Anfang der 1990er-Jahre Reformbestrebungen, die man mit dem regionalen Projekt stoppen wollte.

In Bezug auf die Rolle des Kantons Zug in Fragen der interkantonalen Zusammenarbeit können Ambivalenzen ausgemacht werden: Einerseits unterstützte man das Anliegen einer Harmonisierung der LLB in der Zentralschweiz, andererseits wollte man an der eigenen, seminaristischen Tradition festhalten.

3 Regionale Neukonzeption der Lehrerinnen- und Lehrerbildung und Zuger Widerstand (1995–1998)

Bereits Ende 1995 ging das «Rahmenkonzept zur Weiterentwicklung der LLB in der Innerschweiz» (IEDK, 1995) in die Vernehmlassung.⁸ Im Wesentlichen sah das Konzept vor, dass eine regionale Pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ) im Verbundsystem, das heisst mit übergreifender Leitung, aber an drei teilautonomen Schulen, gegründet werden sollte. Man entschied sich aus mehreren Gründen für diese dezentralisierte Form: Zum einen galt es den politischen Willen der drei bisherigen LLB-Kantone zu berücksichtigen und das

8 Ebenso wurde das Luzerner Lehrerbildungsprojekt veröffentlicht. Die beiden Projekte wurden in enger Zusammenarbeit erarbeitet und in den Projektberichten identische Empfehlungen formuliert. Die Hauptdifferenz zwischen den beiden Berichten liegt darin, dass die Luzerner Version auftragsgemäss auch Entwicklungsmöglichkeiten des seminaristischen Wegs aufzeigte (IEDK, 1995; Projekt LLB LU, 1995).

bestehende Potenzial zu nutzen. Zweitens wollte man die schulpraktische Ausbildung sowie die Schulentwicklungs- und Forschungsprojekte regionalisieren. Drittens erhoffte man sich dadurch grössenmässig überschaubare Ausbildungsstätten und schliesslich eine höhere Attraktivität, wenn die Ausbildung wohnortsnah stattfindet. An der PHZ sollten stufenbezogene Ausbildungen für alle Volksschullehrkategorien angeboten werden, und zwar durch ein gemeinsames pädagogisches Grundjahr mit anschliessender stufenbezogener Ausbildung. Konkret wollte man folgende drei Ausbildungen anbieten: a) Eingangsstufenlehrpersonen (Schuljahre -2 bis $+2$; Dauer: drei Jahre), b) Mittelstufenlehrperson ($+3$ bis $+6$; drei Jahre), c) Sekundarstufe-I-Fachgruppenlehrpersonen ($+6$ bis $+9$, Lehrbefähigung für vier Fächer, vier Jahre). Für die Zulassung sah man die gymnasiale Maturität sowie ein Aufnahmeverfahren für Quereinsteigende vor, für welche überdies ein Vorbereitungsstudium vorgesehen war. Darüber hinaus war eine zweijährige Zusatzausbildung für schulische Heilpädagogik vorgesehen. Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen der Reform rechnete man mit Kostensteigerungen aufgrund der längeren Ausbildungsdauer, der Gehaltsanpassungen bei den Auszubildenden sowie wegen der Erweiterung des Leistungsauftrages und des Ausbildungsangebots. Von den Synergien und Auslastungsverbesserungen, der Reduktion der organisierten Unterrichtszeit und des Ausbildungsbedarfs infolge einer erhofften Erhöhung der Verweildauer im Beruf, erhoffte man sich jedoch auch Sparpotenzial (IEDK, 1995).

Die IEDK-Kantone begrüsst im Grundsatz die Schaffung einer PHZ. Auch der Kanton Zug betonte in seiner Vernehmlassung, dass er sich für die Sekundarstufen-I-Ausbildung sowie die Ausbildung in der schulischen Heilpädagogik und hinsichtlich der Bereiche Forschung und Entwicklung sowie Fortbildung in jedem Fall an dieser beteiligen werde. Kritischer gab sich der Kanton bei der Ausbildung für die Primarstufe, insbesondere in Bezug auf die damit verbundene Trennung von Berufs- und Allgemeinbildung. Denn der Kanton Zug wünschte sich eine Ausbildung in seminaristischer Tradition. Deshalb wollte er zunächst die EDK-Anerkennungsreglemente abwarten, bevor ein definitiver Entscheid gefällt wurde.

In allen Kantonen auf Skepsis stiess die Einführung neuer Lehrpersonenkategorien. Die Zuger begründeten ihren Widerstand mit dem Argument, dass zunächst die EDK-Studie zur Bildung der vier- bis achtjährigen Kinder sowie das Dossier zu den Fächergruppenlehrkräften abgewartet werden solle. Zudem wehrte sich Zug gegen die Integration des textilen Werkens in die Stufenausbildung und forderte die Beibehaltung der bisherigen Monofachausbildung im Bereich Handarbeit/Hauswirtschaft. Und hinsichtlich der Zulassungsbedingungen wollte man den direkten Zugang auch für Studierende mit Berufsmatur, Diplommittelschulabschluss sowie für Berufsleute mit mehrjähriger Be-

rufspraxis und Zusatzqualifikation ermöglichen (Kopp, Krempels, 1997; KRP ZG, 26. März 1998, Art. 808).

Die Entwicklungen auf regionaler und gesamtschweizerischer Ebene lösten zwischen 1995 und 1998 diverse Vorstösse⁹ im Zuger Kantonsparlament aus, in denen Kritik am «EDK-Diktat» sowie am Rande auch am «EU-Diktat» geübt wurde (KRP ZG, 28. März 1996, S. 773 f.). Die Regierung wurde mehrfach beauftragt, sich bei der EDK für den Erhalt des seminaristischen Weges einzusetzen, und es wurde gar gefordert, dass notfalls die Kündigung der Diplomanerkennungsvereinbarung in Betracht gezogen werden solle. Für die Regierung kam dies nicht infrage, weil die «Annahme, wir könnten andere Kantone auf diese Weise unter Druck setzen, [...] einer Selbstüberschätzung gleich» komme (KRP ZG, 28. März 1996, S. 768 ff.). Im November 1996 überwies das Parlament die gesamtschweizerische «Petition gegen Zentralismus und Gleichschaltung in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung» (KRV ZG 418.1/9112; KRP ZG, 19. Dezember 1996, S. 1270 ff.). Diese Petition wurde von einem «Komitee für Freiheit in der Lehrerbildung» lanciert, das in enger Verbindung zum Seminar St. Michael in Zug stand. Das Komitee, dem Bildungspolitiker aus Zug angehörten, forderte die Beibehaltung der Seminare, nicht zuletzt aus Angst um die christlich geprägte LLB (vgl. Komitee für Freiheit in der LLB, 1997, S. 17; Diebold, 2000, S. 206).

Die Interventionen seitens des Parlaments führten dazu, dass die Regierung eine Projektgruppe bestehend aus Parlamentsmitgliedern sowie den Seminarleitenden einsetzte, um Szenarien für die Zuger LLB zu erarbeiten (RSB RR ZG 1998, S. 106). Obwohl Parlamentsmitglieder in die Entwicklungsarbeiten eingebunden und auch in die Verhandlungen mit der EDK einbezogen wurden, blieb ihre Skepsis bestehen und 1998 wurde unter dem Titel «Stand der zukünftigen Lehrerinnen- und Lehrerbildung» eine Interpellation eingereicht, in der «dem Regierungsrat aus echter Sorge um die Entwicklung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung» (KRV ZG 544.1/9466) Fragen gestellt wurden. In ihrer Antwort stellte die Regierung klar: «Die integrierte, seminaristische Lehrerinnen- und Lehrerbildung [...] wird nur vom Seminar St. Michael als wünschbar erachtet, die beiden anderen Seminare sehen darin mehr Nachteile als Vorteile» (KRP ZG, 26. März 1998, S. 1920). Ebenso betonte die Regierung, dass wenn die EDK-Anerkennungsreglemente einen Hochschulabschluss vorschrieben, der Kanton Zug die Primarlehrerinnen- und -lehrerbildung nur im Verbundsystem realisieren könne (KRP ZG, 26. März 1998, Art. 808).

9 Interpellation zur Zukunft der Zuger Lehrer(innen)seminare (KRV ZG 227.1 / 8574), Motion betreffend Lehrerbildung im Kanton Zug (Erhaltung der Lehrerinnen- und Lehrerseminare) (KRV ZG 281.1/8689), Motion betreffend Anerkennung der Zuger Lehrerinnen- und Lehrerdiploome (KRV ZG 348.1/8866).

Zusammenfassend zeigt sich, dass das IEDK-Projekt eine Regionalisierung und Neukonzeption der LLB vorsah, in der die gesamtschweizerischen Reformtendenzen berücksichtigt wurden. Dabei war der Vorschlag, die Ausbildung zu tertiarisieren, grundsätzlich unbestritten. Jedoch stiessen die Trennung von Allgemein- und Berufsbildung sowie die mögliche Abschaffung der Seminare auf Widerstand. Im Kantonsparlament gab es massive Kritik am sogenannten EDK-Diktat und es wurde mehrfach gefordert, dass sich die Regierung für den Erhalt des seminaristischen Weges einsetzen solle. Die gesamtschweizerische Widerstandsbewegung, die ihren Höhepunkt in der «Petition gegen Gleichschaltung und Zentralisierung in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung» fand, wurde massgeblich von Zuger Persönlichkeiten mitgetragen. Dabei zeigte sich aber auch, dass nicht alle Zuger Seminare dem Widerstand gleichermassen zusetzen waren. Der eigentliche Hort des Widerstandes war das Seminar St. Michael, das sich als Modellschule verstand und starke pädagogische Figuren beschäftigte, die hierfür einstanden. Die beiden Frauenseminare waren zurückhaltender, was bisweilen Spannungen innerhalb des Kantons erzeugt haben dürfte, die letztlich die ambivalente Haltung der Regierung weiter verstärkten. Hingegen muss erkannt werden, dass der Regierung politisch keine andere Haltung übrig blieb, wenn sie sowohl gegenüber dem Kantonsparlament als auch gegenüber der IEDK glaubwürdig bleiben wollte.

4 Durchbruch für das Projekt PHZ (1998–2001)

Nach der Vernehmlassung wurde das IEDK-Rahmenkonzept überarbeitet: Man verzichtete auf die Einführung neuer Lehrpersonenkategorien und legte für die Kindergartenausbildung fest, dass diese auch an privaten Seminaren erfolgen könne und zwei Jahre dauern solle. Zur Verbesserung der beruflichen Perspektiven von Kindergartenlehrpersonen sah man eine Zusatzausbildung für die Primarschulunterstufe vor. Doch zeigte sich bei der Verabschiedung der EDK-Anerkennungsreglemente im Juni 1999, dass für die gesamtschweizerische Anerkennung der Kindergartenausbildung nur Institutionen der Tertiärstufe in Betracht gezogen wurden sowie eine Ausbildungsdauer von drei Jahren zwingend war. Deshalb kam die IEDK auf ihren ursprünglichen Vorschlag zurück, einen Studiengang für Eingangsstufenlehrpersonen einzuführen, der diese beiden Bedingungen erfüllte. Der Erlass der EDK-Anerkennungsreglemente hatte noch weiter reichende Folgen. Denn offensichtlich trug der Einsatz des Zuger Erziehungsdirektors für den seminaristischen Weg keine Früchte und somit war klar, dass sich der Kanton Zug vollständig der PHZ anschliessen und eine teilautonome Ausbildungsstätte für Lehrpersonen der Primar- und Vor-

schulstufe führen würde (EDK JB, 1999, S. 45; KRV ZG 281.2/9950). Damit war der endgültige Durchbruch für das Projekt PHZ geschafft und eine Arbeitsgruppe der Bildungsdirektorenkonferenz Zentralschweiz (BKZ)¹⁰ begann mit der Ausarbeitung der rechtlichen Grundlagen (PHZ-Konkordat) sowie eines Finanzierungsvorschlages. Hierfür griff man auf Erfahrungen mit dem kurz zuvor erarbeiteten Konkordat über die Fachhochschule Zentralschweiz (FHZ) zurück (BPZ, 2000, S. 22).¹¹

Das PHZ-Konkordat wurde «konkret und trotzdem offen» (Mylaeus, 2000, S. 3) erarbeitet, um flexibel auf Veränderungen reagieren zu können.¹² Im Wesentlichen wurden im Konkordat die Aufgaben der PHZ sowie die Grundzüge der Organisation, die Organe und deren Kompetenzen beschrieben sowie die Finanzierung geregelt. Wichtigstes Organ war der Konkordatsrat: Er erliess Detailregelungen (beispielsweise Statut, Verordnungen über die Studiengänge, Zulassungsregelung, Qualifikationsanforderungen beim Personal) und bestand aus den Erziehungsdirektoren der Konkordatskantone. Damit wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass Entscheide hinsichtlich der PHZ in engem Bezug zum Kerngeschäft der Bildungsdirektorenkonferenz standen. Ausserdem konnten auf diese Weise die Regierungen der Konkordatskantone direkt Einfluss auf die PHZ nehmen. Weitere Organe waren die Direktion als operatives Leitungsorgan, der Beirat,¹³ ein beratendes Organ für Direktion und Konkordatsrat, sowie die Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission als politisches Kontrollorgan, bestehend aus zwei Parlamentsmitgliedern jedes Konkordatskantons. Diese Organe wurden zu gleichen Teilen von den Konkordatskantonen finanziert. Die Kosten für die Studiengänge sowie die Betriebskosten der Teilschulen wurden über Pauschalen finanziert, welche sich an der kostengünstigsten Teilschule orientierten. Zudem mussten die Standortkantone eine Standortpauschale entrichten. In personalrechtlicher Hinsicht

10 Seit 2001 heisst die Innerschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (IEDK) offiziell Bildungsdirektorenkonferenz Zentralschweiz (BKZ).

11 Die beiden Hochschulen FHZ und PHZ wurden mehr oder weniger parallel geplant und es wurden verschiedene Formen der Integration der PHZ geprüft. Letztlich verzichtete man jedoch auf eine Fusion von zwei Institutionen, welche durch verschiedene Konkordate begründet waren. Man befürchtete, dass die PHZ aufgrund der höheren Studierendenzahlen das Gleichgewicht der Teilschulen stören würde. Begründet wurde der Verzicht auf eine Integration auch damit, dass die Lehrerinnen- und Lehrerbildung in engem Zusammenhang mit dem Schulsystem stehe und somit die Bildungsdirektoren zuständig bleiben sollten. In jedem Falle wollte man aber eine enge Kooperation mit der FHZ anstreben, was im Konkordat verankert wurde (BKZ, 2000b, S. 19).

12 So wurden im Konkordat beispielsweise keine Lehrpersonenkategorien festgeschrieben, sodass Volksschulreformen ohne Konkordatsänderung rasch berücksichtigt werden konnten.

13 Der Beirat bestand aus sieben bis neun Mitgliedern aus den Bereichen Bildung, Politik und Wirtschaft.

hatte das Konkordat geregelt, dass für die drei Teilschulen grundsätzlich das Personalrecht des Standortkantons und bei Schulen in privater Trägerschaft das Privatrecht gilt. Jedoch mussten sich alle drei Teilschulen am Lohnsystem des Kantons Luzern orientieren. Damit hatte man einerseits den flexiblen Einsatz von Mitarbeitenden ermöglichen, andererseits Ungleichheiten in den Anstellungs- und Arbeitsbedingungen vermeiden wollen (BKZ, 2000b).

Nach einer umfassenden Vernehmlassung hatte die Zentralschweizer Regierungskonferenz im November 2000 den Kantonen empfohlen, das Beitrittsverfahren einzuleiten (BKZ, 2000b). Parallel zu den Beitrittsverfahren wurde die Projektarbeit vorangetrieben und analog dem geplanten PH-Konstrukt organisiert: Auf der strategischen Ebene stellte der Steuerungsausschuss, bestehend aus vier Bildungsdirektoren, die Ausrichtung der teilautonomen kantonalen Planungsarbeiten unter dem Dach der PHZ sicher. Auf der operativen Ebene koordinierte der Projektleitungsstab die Arbeiten und setzte für jeden Leistungsbereich interkantonal zusammengesetzte Expertengruppen ein, um grundlegende Konzepte zu erarbeiten (zum Beispiel Ausbildungskonzepte; IEDK, 1998; ZBS, 1999, S. 14 f.). Ergänzt wurde die Projektorganisation durch kantonale Begleitgruppen, die sich aus Mitarbeitenden der Verwaltung sowie der bisherigen LLB-Einrichtungen zusammensetzten.

Erster Schritt der innerkantonalen Planungsarbeit war die Vergabe der Trägerschaft für die Teilschule Zug. Die beiden Frauenseminare hatten eine Trägerschaft explizit abgelehnt, was vor allem auf Personalprobleme zurückzuführen war (Ordensnachwuchsprobleme). Nichtsdestotrotz erklärten sich beide bereit, ihre Erfahrung, ihr Personal sowie ihre Infrastruktur in die PHZ einzubringen. Das Seminar St. Michael hatte sich um die Führung der Teilschule Zug als privater Träger beworben und die Regierung entschied sich nicht zuletzt aus Standortgründen hierfür (KRV ZG 861.1/10408). Das Kantonsparlament beschloss im September 2001 den Beitritt zum PHZ-Konkordat. In Anbetracht des früheren Widerstandes gegen die Tertiarisierung der LLB ging dieser problemlos über die Bühne. Die Votanten nahmen wohlwollend zur Kenntnis, dass die Zulassung nicht nur über die gymnasiale Matur möglich ist. Kritische Anmerkungen gab es nur in Bezug auf den Standort der Teilschule Schwyz¹⁴ und die Orientierung am Luzerner Besoldungssystem (KRP ZG, 5. Juli 2001, Art. 736; KRP ZG, 27. September 2001, Art. 807 ff.).

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Verabschiedung der EDK-Anerkennungsreglemente zum endgültigen Durchbruch des PHZ-Projekts führte: Weil in den Reglementen kein Spielraum für seminaristische Ausbildungen bestand,

14 Aus Konkurrenzgründen hätte man es in Zug begrüsst, wenn der Kanton Schwyz seine Teilschule in Pfäffikon (Ausserschwyz) errichtet hätte und nicht im nahen Goldau (Innerschwyz).

blieb dem Kanton Zug faktisch nichts anderes übrig, als sich, wie früher schon angekündigt, der PH-Lösung anzuschliessen. Ein Alleingang stand nicht zur Debatte und hätte hinsichtlich der Attraktivität der Ausbildung kaum Sinn gehabt. Erstaunlicherweise wurde die Trägerschaft für die Zuger Teilschule an die Schulen St. Michael AG, also den «Hort des Widerstands», vergeben, was auf die verkehrstechnisch gute Lage sowie die fehlenden Alternativen zurückzuführen ist. Gleichzeitig blieb man damit der privaten LLB-Tradition treu, auch wenn die regionale Zusammenarbeit Zugeständnisse notwendig machte (etwa Orientierung am Luzerner Besoldungsreglement).

Auch auf der regionalen Ebene zogen die Anerkennungsreglemente Anpassungen nach sich: So musste man die Vorschulausbildung erneut überdenken und kam dabei auf diejenige Lösung zurück, die bereits in der Vernehmlassung präsentiert wurde (Einführung Eingangsstufenlehrperson).

Innerhalb von rund drei Jahren, also in verhältnismässig kurzer Zeit, wurde das PHZ-Konkordat erarbeitet und von den Kantonen ratifiziert. Auffallend ist, dass die Steuerung der PHZ stark politisch geprägt war, weil man mit dem Konkordatsrat ein strategisches Führungsorgan geschaffen hatte, das zugleich eine politische Funktion innehatte. Diesem Organ wurden zudem zentrale Kompetenzen übertragen, während der Direktion als operativem Leitungsorgan kaum eigene Entscheidungsbereiche zugeteilt waren. Sie war im Wesentlichen zuständig für die «Sicherstellung der Kohärenz der PHZ» (PHZ-Konkordat, Art. 16 [ZG GS 27, 255]).

5 Aufbau- und Ausbauphase (2001–2007)

Als sich abzeichnete, dass die Parlamente der Zentralschweizer Kantone dem Konkordatsbeitritt zustimmen würden, verabschiedete die BKZ die politischen Rahmenvorgaben für die operative Führung der PHZ (BKZ, 2001), damit mit dem Aufbau bereits vor Inkraftsetzung des Konkordats begonnen werden konnte. Die Umsetzung drängte vor allem im Kanton Luzern, der seine Teilschule bereits 2003 eröffnen wollte, weil planmässig 2003 die ersten Maturanden mit musisch-pädagogischer Spezialisierung abschlossen und man diesen in Aussicht gestellt hatte, dass sie nach der Matur direkt an die PH übertreten könnten (Diebold, 2001, S. 1). Deshalb löste man die Projektorganisation frühzeitig auf und setzte eine interimistische¹⁵ Direktionskonferenz ein.

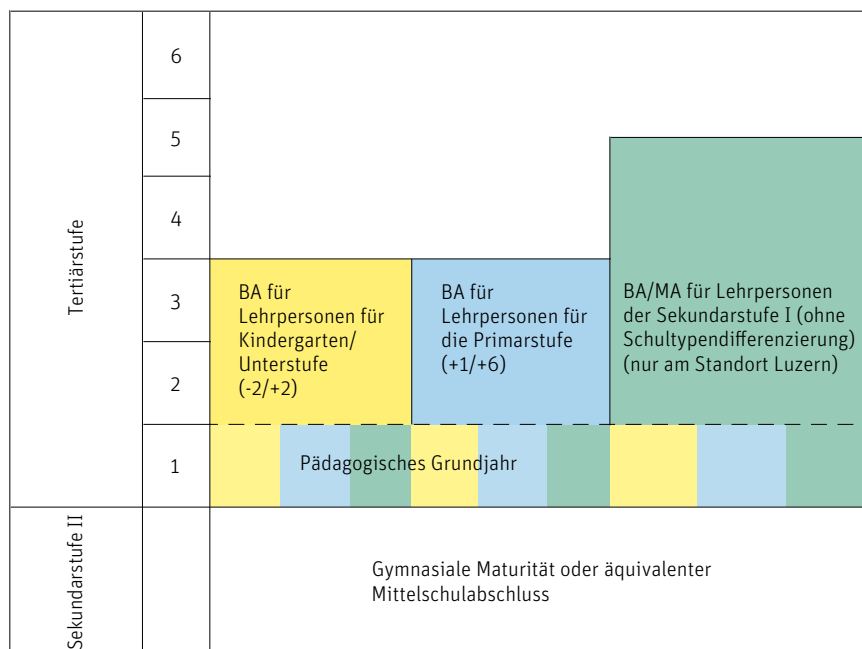
15 Zug und Luzern hatten ihre Leitungspositionen zu diesem Zeitpunkt bereits besetzt; bezüglich der Leitung der Teilschule Schwyz sowie der Direktionsstelle setzte man Interimisleiter ein, bei der Direktion handelte es sich dabei um den bisherigen Projektleiter.

Mit Inkrafttreten des Konkordats im Januar 2002 wurde der Konkordatsrat eingesetzt und die Direktionsstelle besetzt, die sich umgehend an die Erarbeitung von Grundlagendokumenten zuhanden des Konkordatsrates sowie den Organisationsaufbau machte (BPZ, 2003, S. 5). Da die Konzeption der Studiengänge eilte, verabschiedete der Konkordatsrat schon kurz nach seiner Einsetzung ein Koordinationskonzept, in dem die gemeinsame Ausrichtung und Gestaltung der Studienpläne gefordert wurde. Für die Ausbildungsstruktur wurde ein gemeinsames pädagogisches Grundjahr mit darauf aufbauender stufenspezifischer Ausbildung vorgeschrieben (Konkordatsrat PHZ, 2002). Während die Zusammenarbeit hinsichtlich dieses Grundjahres zwischen allen drei Kantonen koordiniert wurde, beschränkte sich die teilschulübergreifende Zusammenarbeit später vor allem auf die Kantone Zug und Schwyz, die mehr Zeit für die Entwicklungsarbeiten hatten und sich von Beginn weg auf den Aufbau aller Leistungsbereiche konzentrieren konnten. Der Zeitdruck an der Teilschule Luzern erhöhte sich zusätzlich, als der Konkordatsrat in Reaktion auf den Mangel an Lehrpersonen für die Sekundarstufe I beschloss, diesen Studiengang ebenfalls schon 2003 zu starten (BPZ, 2003, S. 13 f.).

Anders als in Luzern konzentrierte man sich an der Teilschule Zug frühzeitig auf die Errichtung der neuen Leistungsbereiche, vor allem des Bereichs Forschung und Entwicklung. Bereits im November 2002 wurde ein erstes Forschungsinstitut eröffnet, was im Wesentlichen auf die Initiative des ehemaligen Projektleiters PHZ und späteren Leiters dieses Instituts zurückzuführen ist. Der Kanton Zug unterstützte diese Profilierungsmöglichkeit mit einer Anschubfinanzierung (Hinnen, 2002). Im gleichen Jahr startete in Zug der Zusatzqualifikationsstudiengang Unterstufe für Kindergartenlehrpersonen und es wurden bauliche Anpassungen realisiert (Bossard, 2002, S. 7).

Plangemäss konnte Luzern seine Teilschule 2003 eröffnen und der Konkordatsrat reichte der EDK deshalb das Anerkennungsgesuch für die PHZ-Studiengänge ein. Während in Luzern der Studienbetrieb startete, befand sich die Teilschule Zug im Aufbau. Erst 2004, wenige Monate vor der Eröffnung, wurden die Leistungsvereinbarungen zwischen dem Kanton Zug und dem Konkordatsrat sowie den Schulen St. Michael AG abgeschlossen. Im Vertrag mit dem Konkordatsrat wurde das Leistungsangebot der PHZ Zug, die Rechte und Pflichten des Kantons und der Teilschule Zug sowie die Grundsätze der finanziellen Abgeltung der erbrachten Leistungen geregelt. Die Pflichten hatte der Kanton Zug so weit möglich auf die Schulen St. Michael AG übertragen, der seither die unternehmerische Verantwortung und Führung der Teilschule Zug mit finanzieller Unterstützung des Kantons oblag. So gesehen handelte es sich bei der PHZ Zug um eine autonome, private Einrichtung, doch bewegte sie sich in einem Korsett von kantonalen und interkantonalen Vorgaben, das

Abb. 15: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Zentralschweiz um 2007



ihren Handlungsspielraum beschränkte, etwa weil sie dem kantonalen Finanzcontrolling unterlag und zur Zusammenarbeit mit der Bildungsverwaltung verpflichtet war (RSB RR ZG, 2004, S. 134). In der Bildungsverwaltung schuf der Kanton Zug 2007 ein neues Amt für Mittelschulen, welches explizit auch für die Tertiärstufe (vor allem PHZ) zuständig ist (RSB RR ZG, 2007, S. 149).

Das Personal der ehemaligen Lehrerinnen- und Lehrerseminare wurde nicht automatisch überführt, sondern musste ein Wahlverfahren durchlaufen. Bereits im August 2001 setzte der Kanton Zug eine Personalkommission ein, die einen Sozialplan erarbeitete, der im Frühjahr 2002 vom Kantonsparlament genehmigt wurde (KRV ZG 996.1/10811; KRP ZG, 23. Mai 2002, Art. 971). Letztlich machten nur wenige Personen davon Gebrauch, denn für einen grossen Teil des Personals gab es Anschlusslösungen an der PHZ Zug oder am gleichzeitig geschaffenen neuen Kurzzeitgymnasium.

Im Oktober 2004 startete der erste Ausbildungsgang an der PHZ Zug und eine Projektgruppe initiierte im Auftrag des Erziehungsrates die Integration der (bisher kantonalen) Weiterbildung. Der definitive Aufbau dieses Bereichs

respektive dessen Integration wurde erst 2007 abgeschlossen (RSB RR ZG, 2004, S. 133; 2005, S. 150; 2007, S. 134 f.). Bereits im September 2005 erliess der Konkordatsrat Verordnungen zu diesem Leistungsbereich sowie zum Bereich Forschung und Entwicklung. Dabei sah er analog zum Leistungsbereich Ausbildung vor, dass jede Teilschule Organisationseinheiten für diese beiden Leistungsbereiche führt, und legte die Ausrichtung fest. Um die Koordination zwischen den einzelnen Teilschulen sicherzustellen, wurden für jeden Leistungsbereich sogenannte Koordinationskonferenzen eingeführt, die quer zu den drei Teilschulen lagen (Konkordatsrat PHZ, 2005a/b). Daneben existierten noch weitere Kooperationsgefässe, was letztlich zu einer komplexen Organisationsstruktur führte (vgl. Abschnitt 6). Im Studienjahr 2006/07 erreichte der Ausbildungsbereich der PHZ Zug den Vollausbau und im Juli 2007 wurden die ersten Bachelor- und Lehrdiplome ausgestellt. Die definitive Anerkennung der Diplome durch die EDK lag bereits ein Jahr zuvor vor.¹⁶

Zusammenfassend zeigt sich, dass in der Aufbauphase die ersten Grundsteine für die Probleme gelegt wurden, die zu einem späteren Zeitpunkt zur Auflösung des Konkordats führten. Ein erster liegt in der komplexen Organisationsstruktur: Die Planungs- und Umsetzungsarbeit erfolgte kanton- und regional in unterschiedlichen Gremien, die durch verschiedene Koordinationsorgane orchestriert wurden. Ein weiterer liegt in den unterschiedlichen Aufbautempi: Dass Luzern unter relativ grossem Zeitdruck hinsichtlich des Aufbaus der Studiengänge stand, hatte gleichzeitig zu einer Vorreiterrolle Luzerns sowie zu einer einseitigen teilschulübergreifenden Koordination vor allem zwischen den Teilschulen Schwyz und Zug geführt.

Der geringere zeitliche Druck in der Aufbauphase an der Teilschule Zug führte dazu, dass sie es war, welche – notabene vor der eigentlichen Eröffnung – die ersten Forschungsinstitute gründete. Dies verweist darauf, dass der Widerstand gegen eine «verakademisierte» LLB nun definitiv gebrochen war und sich eine Aufbruchstimmung breitmachte. Die Teilschule Zug wollte sich offensichtlich frühzeitig profilieren, wohl nicht zuletzt, um im innerhochschulischen Konkurrenzkampf bestehen zu können. Der Gesinnungswandel zeigt sich auch darin, dass in der Zuger Bildungsverwaltung ein neues Amt für Mittelschulen geschaffen wurde, das explizit auch für die PHZ Zug zuständig war. Gleichzei-

16 Mit dem Start der Teilschule Luzern 2003 reichte der Konkordatsrat ein Gesuch um Anerkennung der PHZ-Studiengänge für Lehrpersonen der Vorschul-, Primar- und Sekundarstufe I ein. Bereits im Herbst 2003 lag das Préavis für die Luzerner Studiengänge vor und dasjenige für die Zuger und Schwyzer Studiengänge traf Anfang 2005 ein. Ende 2005 besuchte die EDK-Anerkennungskommission die drei Teilschulen und anerkannte mit der Auflage, dass die Diplomurkunden den Vorgaben angepasst werden, sowie einigen Empfehlungen die PHZ-Studiengänge.

tig verweist die Namensgebung bei diesem Amt darauf, dass sich der Kanton Zug zu diesem Zeitpunkt noch nicht als «richtiger» Hochschulkanton verstand.¹⁷ Alles in allem kann die Aufbauphase als rollend charakterisiert werden. Schritt für Schritt wurden die im Konkordat festgelegten Grundsätze konkretisiert und noch vor Erlass aller rechtlichen Grundlagen bereits die Teilschulen eröffnet. Anders dagegen die Überführung der «alten» LLB in die neue Hochschule. Dort wurden klare Schnitte vollzogen, die alten Studiengänge wurden in den bisherigen Seminaren beendet und das Personal wurde nicht automatisch überführt.

6 Scheitern des PHZ-Konkordats (2004–2011)

Bereits 2004 erkannte man Schwierigkeiten in der Führungsstruktur der PHZ. Ein im Auftrag der Schulen St. Michael AG erarbeiteter Bericht klagte ein, dass die Organisationsstruktur der PHZ nicht konfliktfrei funktioniere: «[I]n den internen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen [dominieren] quasi-politische Argumente und Regelungen» (Büeler et al., 2004, S. 10) und nicht operative oder strategische. Ebenso hielt man für die Teilschule Zug fest, dass sie sich an unterschiedlichen gesetzlichen Bestimmungen orientieren müsse, die teilweise inkompatibel seien, worin eine «latente Gefahr» (Büeler et al., 2004, S. 24) in Bezug auf die Führung der Teilschule bestehe. Auch eine von der Zentralschweizer Regierungskonferenz eingesetzte Arbeitsgruppe (AG Controlling) stellte bald fest: «Das aktuelle Konstrukt der PHZ kann nicht als optimal bezeichnet werden» (ZRK, 2005a, S. 5). Moniert wurde unter anderem, dass das Verhältnis von PHZ und Teilschulen ungeklärt sei: «wer verfügt über welche Kompetenzen und Weisungsbefugnisse, wie erfolgt die Koordination der gegenseitig abhängigen Entscheidungen etc.» (ZRK, 2005a, S. 5). Zudem beeinflusse die Führung der Teilschulen die PHZ als Ganzes, wovon auch die Nichtstandortkantone betroffen seien, die ihrerseits keinen Einfluss auf die Teilschulen hätten.

Die dargestellten Probleme wurden auch vom Zuger Parlament wahrgenommen. So tauchten ab 2005 kritische Äusserungen zum PHZ-Konkordat auf, in denen das schwierige Finanzcontrolling, die fehlende Kostentransparenz und die ineffiziente Organisationsstruktur bemängelt wurden. Das Parlament hatte faktisch aber keine Einflussmöglichkeit, denn seit Gründung der PHZ war es lediglich Informationsadressat. Das einzige direkte Steuerungsinstrument,

17 Mit der 2013 erfolgten Eröffnung der kantonalen PH Zug wurde das Amt in «Amt für Mittelschulen und Pädagogische Hochschule» umbenannt.

über das es verfügte, war die Möglichkeit des kompletten Austritts aus dem Konkordat (ZRK, 2005a). Auch die Kompetenzen der Kantonsregierung waren relativ eingeschränkt. Zwar war ein Regierungsmitglied Teil des Konkordatsrates und konnte mandatiert werden, doch hatte der Konkordatsrat viele Beschlüsse per Mehrheitsentscheid gefällt. Dem Konkordatsrat kam also ein relativ grosser Handlungsspielraum zu, was angesichts seiner Rolle als strategisches Führungsorgan einer Hochschule üblich erscheint, aber im spezifischen Fall problematisch wurde, weil seine Zusammensetzung politischer Art war (ZRK, 2005a).

Aufgrund der Schwierigkeiten hatte man im Herbst 2006 das Projekt «Klärung der künftigen Führungs- und Betriebsstruktur» lanciert (BKZ, 2008a, S. 39 f.). Im Laufe dieses Projekts ortete eine externe Expertin verschiedene Problemzonen im Bereich der Betriebs- und Führungsstrukturen: «Die Führungssituation ist für die Direktbetroffenen untragbar geworden» (PHZ, 2010, S. 3). Handlungsbedarf sah sie in folgenden Bereichen: a) Klärung des Existenzgrundes, der grundlegenden Ausrichtung und Strategie, b) Entwicklung eines Finanzierungskonzepts, das die Konkurrenz zwischen den Teilschulen reduziert, c) Verbesserung der Strukturen und der Managementsysteme sowie d) Optimierungen im Bereich des Personals, auf Teamebene und in der Kommunikation (PHZ, 2010, S. 3 f.). Der Konkordatsrat stimmte dieser Diagnose zu und beschloss infolgedessen unter dem Titel «Optimierung PHZ» eine Strukturreform, die im Bericht «Optimierung der Führungsstrukturen der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz» (BKZ, 2008b) skizziert wurde. Die wichtigsten Änderungsvorschläge bestanden darin, dass man erstens die drei Teilschulen zu einer einzigen Hochschule zusammenführen wollte. Die drei Standorte sollten erhalten bleiben, aber zentral geführt werden. Zweitens wollte man den Abschluss der Leistungsvereinbarungen vom Konkordatsrat hin zu den Kantonsregierungen verschieben und so den Kantonsparlamenten mehr Mitsprachemöglichkeiten geben. Und drittens sah man für den Finanzierungsmodus grundlegende Änderungen vor: Neu sollten den Konkordatskantonen die Beiträge gemäss Fachhochschulvereinbarung (FHV) berechnet werden. Die weiteren Kosten wollte man über ein Globalbudget finanzieren, für das die Konkordatskantone in Abhängigkeit ihrer Studierendenzahlen aufkommen (BKZ, 2008b).

Die Auswertung der Vernehmlassung zeigte, dass alle Kantone weiterhin eine regionale Zusammenarbeit wünschten. Doch hatten insbesondere die Standortkantone unterschiedliche Vorstellungen bezüglich des künftigen Leistungsangebots (obwohl dieses im Vernehmlassungsbericht explizit nicht festgelegt wurde): Die Kantone Schwyz und Zug wollten weiterhin Grundausbildungsgänge anbieten, Luzern dagegen sprach sich für eine Konzentration der Studien-

gänge im eigenen Kanton aus und meldete die Kündigung des Konkordats an, falls die anderen Kantone der Konzentration nicht zustimmten (Konkordatsrat PHZ, 2009). Da dies nicht der Fall war, setzte Luzern die Kündigung um. Die Konkordatskantone beschlossen daraufhin die Auflösung des Konkordats, zumal eine Weiterführung nach Ausscheiden der grössten Teilschule wenig sinnvoll schien: «Das PHZ-Konkordat hat den Vorteil der gemeinsamen Grösse, welchem der Nachteil des kantonalen Souveränitätsverlustes beziehungsweise der komplexen Führungsstrukturen gegenübersteht. Mit dem Austritt des Kantons Luzern wird für die restlichen Kantone der Vorteil der Grösse verloren gehen, der Nachteil der komplexen Führungsstrukturen jedoch erhalten bleiben» (KRV ZG 2019.1/13696).

Im Kanton Zug beschloss man daraufhin, die Teilschule Zug als eigene PH Zug in kantonomer Trägerschaft weiterzuführen. Weil «eine kleine Pädagogische Hochschule wie die zugerische im Alleingang nicht zukunftsfähig und auf eine Kooperationspartnerschaft mit einer grösseren Pädagogischen Hochschule angewiesen» (KRV ZG 2019.1/13696) ist, entschied man sich zudem für eine Kooperation mit der PH Luzern. Ein Entscheid, der auch im Hinblick auf die Bildungsregion Zentralschweiz gefällt wurde: «Die stärksten Argumente für eine Kooperation mit der PH Luzern sind die etablierte Zusammenarbeit und die vergleichbaren Schulstrukturen in der Zentralschweiz. Die Produkte der heutigen PHZ sind von anerkannt guter Qualität und ideal auf die Zuger Schulen abgestimmt» (KRV ZG 2019.1/13696).

7 Fazit

Überblickt man den ganzen Reformprozess, zeigt sich, dass die Diplomanerkennungsvereinbarung der EDK und insbesondere die späteren Anerkennungsreglemente die Entstehung einer regionalen pädagogischen Hochschule begünstigten. Zwar behielt sich der Kanton lange Zeit vor, der schon Mitte der 1990er-Jahre angedachten PH Zentralschweiz nur für die Ausbildungsbereiche Sekundarstufe I und schulische Heilpädagogik beizutreten, also in den Bereichen, in denen man in jedem Fall auf ausserkantonale Angebote angewiesen war. Für die Bereiche der Primar- und der Kindergartenlehrpersonenausbildung wollte man an den bewährten Seminaren festhalten und leistete lange und vehement Widerstand gegen die Absichten der EDK, die gesamtschweizerisch eine hochschulförmige LLB anstrebte. Dass der Widerstand im Kanton Zug so heftig war, ist vermutlich auf die politische Vernetzung von Persönlichkeiten aus dem Umfeld des Seminars St. Michael zurückzuführen, die sich mit Verve für den Erhalt ihrer «Modellschule» beziehungsweise einer christlichen

LLB einsetzen. Interessant ist aber die Feststellung, dass dieser Widerstand mit dem Erlass der EDK-Anerkennungsreglemente vollständig gebrochen werden konnte. Sobald feststand, dass Zug sich einer PH-Lösung anschliessen musste, richtete man sich auf dieses Ziel aus und versuchte sich etwa durch die frühzeitige Schaffung von Forschungsinstituten zu profilieren, um im innerhochschulischen, aber auch im interkantonalen Konkurrenzkampf bestehen zu können. Dieses rasche Umdenken scheint nicht von ungefähr zu kommen. Zwar war der Widerstand heftig und laut, doch legen die Quellen nahe, dass man auf Regierungsebene respektive im Erziehungsdepartement schon früh realisierte, dass die Hochschulwerdung sowie das Mittun bei einer regionalen Lösung unabdingbar ist. Dies lässt sich zumindest aus der immer wieder sichtbar werden den ambivalenten Haltung des Kantons schliessen. Dass dabei mit den anderen Zentralschweizer Kantonen zusammengearbeitet wurde, kann aus der historischen Tradition des Bildungsraums Zentralschweiz, der sich durch ähnliche Schulstrukturen und eine Kooperationstradition auszeichnet, erklärt werden. Gerade im Bereich der LLB für die Sekundarstufe I, aber auch im Weiterbildungsbereich pflegte man schon seit den 1970er-Jahren einen engen Austausch. Historisch erklären lässt sich die PHZ-Organisationsstruktur als Verbundsystem mit drei teilautonomen Schulen. Dass kein zentralistisches Modell gewählt wurde, ist darauf zurückzuführen, dass keiner der drei bisherigen LLB-Kantone auf die LLB verzichten wollte. Zudem hat die Tatsache, dass Luzern als grösster Kanton nicht zwingend auf die regionale Kooperation angewiesen war, die dezentralisierte Form begünstigt. In Luzern wollte man schon früh eine Zentralisierung im eigenen Kanton, doch wehrten sich die anderen Kantone gegen diese Vormachtstellung. Für alle stellte die Teilautonomie vermutlich den Ausweg aus dem Bedürfnis nach Selbständigkeit beziehungsweise Einflussnahme dar. Und dass die drei Teilschulen bei der Realisierung der PHZ unterschiedliche Entwicklungstempi einschlugen, verstärkte das teilautonome Moment. Aus Sicht des Kantons Zug bot die Teilautonomie zudem die Möglichkeit, an der privaten Tradition der LLB festzuhalten.

Letztlich ist es aber genau dieses Kompromisshafte, das zum Scheitern der PHZ führte. Die aufgrund der Teilautonomie gewählten komplexen, sich bisweilen widersprechenden Führungsstrukturen verunmöglichten das Schaffen *einer* Identität als Hochschule und verstärkten die Konkurrenzsituationen zwischen den einzelnen Teilschulen. Zwar hatte man diese Schwierigkeiten frühzeitig erkannt, doch konnte keine gemeinsame Lösung gefunden werden, sodass Luzern als grösster Partner das Konkordat kündigte und damit das Ende der PHZ beziehungsweise den Beginn von drei kantonalen PH im Raum Zentralschweiz einläutete. Was dies in Zukunft für die Bildungsregion Zentralschweiz noch bedeuten wird, kann derzeit nur erahnt werden.

Fokussiert man Fragen der Steuerung, dann zeigt sich, dass der Kanton Zug im Bereich der LLB bis zur Eröffnung der kantonalen PH Zug im August 2013 nie ein grosses Mitspracherecht hatte, weil er die LLB zuvor stets privatrechtlichen Organisationen überlassen hatte. Es kann deshalb die These gewagt werden, dass die Reform der LLB zunächst weder zu einer Zu- noch zu einer Abnahme der Steuerungsmacht aufseiten des Kantons geführt hat, sondern lediglich die Kompetenzen vom Erziehungsrat und Kantonsparlament hin zum Regierungsrat respektive zur Bildungsdirektion verschoben wurden. Auf der Ebene des Erziehungsrates hatte die Reform zu einer erheblichen Einschränkung der Kompetenzen geführt: War dieser früher zuständig für die Anerkennung der Lehrdiplome und die Erteilung der Lehrberechtigung sowie die Planung des Weiterbildungsangebots, konnte er mit dem Beitritt zum PHZ-Konkordat nur noch über den Bedarf der spezifisch kantonalen Weiterbildungen in Ergänzung zum regionalen Angebot entscheiden. Ebenso muss festgehalten werden, dass das kantonale Parlament aufgrund der Beitritte zum PHZ-Konkordat sowie zur Diplomanerkennungs- und anderen Vereinbarungen (zum Beispiel FHV) seine Steuerungskompetenzen im Bereich Finanzierung verloren hatte. Es wurde primär zum «Informationsadressaten», der schliesslich von seinem letzten verbleibenden Steuerungsinstrument, der Auflösung des PHZ-Konkordats, Gebrauch machte.

Die Funktion des Regierungsrates in Zusammenhang mit der Gründung der PHZ veränderte sich im Laufe der Zeit ebenfalls. Einflussmöglichkeiten hatte er einerseits in der Mandatierung des Konkordatsratsmitgliedes (Bildungsdirektor), was insbesondere dann Wirkung erzeugte, wenn der Konkordatsrat Beschlüsse einstimmig fällen musste, andererseits bestanden Einflussmöglichkeiten in Bezug auf den Leistungsvertrag mit der Trägerschaft der PHZ Zug, wobei angemerkt werden muss, dass der Spielraum aufgrund von übergeordneten Rechtserlassen eher eingeschränkt war.

Wichtigster Entscheidungsträger war der Konkordatsrat, der personell der Bildungsdirektorenkonferenz Zentralschweiz entsprach. Es war denn auch dieses Gremium, welches in Absprache mit den kantonalen Regierungen respektive in Absprache mit der Innerschweizer Regierungskonferenz die wesentlichen Reformentscheide fällte. Gleichzeitig muss aber angemerkt werden, dass auch der Handlungsspielraum des Konkordatsrates in wichtigen Belangen begrenzt war, zumal er die Vorgaben der EDK (Anerkennungsreglemente) berücksichtigen musste, weil er auf die gesamtschweizerische Anerkennung der Lehrdiplome nicht verzichten wollte. Relativ grossen Handlungsspielraum scheint auf den ersten Blick der Direktionskonferenz der PHZ zuzukommen, da viele Rechtsgrundlagen sehr offen formuliert wurden und zumeist sie es war, welche Entscheide der BKZ vorbereitete respektive konkrete Anträge an diese stellte. Angesichts

der Tatsache, dass der Expertenbericht zur Optimierung der Führungsstruktur dieser Vermutung deutlich widerspricht, muss davon ausgegangen werden, dass dieser grosse Handlungsspielraum aber vor allem auf die Entstehungsphase (und damit in Bezug auf die Schaffung von Rechtsgrundlagen) beschränkt war.

Literatur und Quellen

Literatur

- Bossard, C. (2002). Arbeit an den Teilschulen: Hochschule Zug. *PHZ-Projekt-Info* (10/Oktober 2002), 7.
- Büeler, X. et al. (2004). *Management System PHZ Zug. Grundlagen, Ziele und Mittel des strategiebezogenen Führungssystems*. Zug: PHZ Zug.
- Diebold, M. (2000). Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Zentralschweiz – Eine Herausforderung für das regionale Selbstverständnis. In: L. Criblez, R. Hofstetter, D. Périsset Bagnoud (Hg.), *Die Ausbildung von PrimarlehrerInnen. Geschichte und aktuelle Reformen* (S. 203–238). Bern: Lang.
- Diebold, M. (2001). Zum Stand des Projekts. *PHZ-Projekt-Info* (3/Februar 2001), 1.
- Hinnen, S. (2002). Institut an der Pädagogischen Hochschule Zug. Interview mit Markus Diebold. *Neue Zuger Zeitung*, 18. November 2002.
- Komitee für Freiheit in der Lehrerbildung (1997). Kurzbericht des Komitees für Freiheit in der Lehrerbildung zu ihrer Petition «Gegen Gleichschaltung und Zentralismus in der Lehrerbildung». In: Freie Katholische Schulen St. Michael Zug, *Jahresbericht 1996/97*, 14–26.
- Mylaeus, Ch. (2000). Das Konkordat – konkret und trotzdem offen. *PHZ Projekt-Info* (1/Mai 2000), 3.
- Oggenfuss, F., Winiger, X. (1995). *Weiterentwicklung der Orientierungsstufe*. 2. Auflage, aktualisiert. Ebikon: ZBS.

Quellen

- Gesetze, Reglemente und Parlamentsakten*
- BKZ [Bildungsdirektorenkonferenz Zentralschweiz] (2000a). Statut der Bildungsplanung Zentralschweiz (BPZ-Statut) vom 23. März 2000.
- BKZ (2000b). Konkordat über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz. Bericht und Kommentar vom 15. Dezember 2000. Zug, Stans: BKZ.
- IEDK [Innerschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz] (1993). Regionales Schulabkommen Innerschweiz vom 30. April 1993.
- Interpellation Joachim Eder betreffend Stand der zukünftigen Lehrerinnen- und Lehrerbildung vom 16. März 1998 (KRV ZG 544.1/9466).

- Interpellation Monika Hutter betreffend die Zukunft der Zuger Lehrerinnen- und Lehrerseminare. Antwort des Regierungsrates vom 16. Mai 1995 (KRV ZG 227.2/8645).
- Interpellation Monika Hutter zur Zukunft der Zuger Lehrer(innen)seminare vom 7. Februar 1995 (KRV ZG 227.1/8574).
- Kantonsratsbeschluss betreffend Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen. Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 25. August 1994 (KRV ZG 166.2/8481).
- Kantonsratsbeschluss betreffend Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 30. Mai 1994 (KRV ZG 166.1/8364).
- Kantonsratsbeschluss betreffend Standortbeiträge an die Zugerischen Lehrerinnen- und Lehrerseminare. Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission (KRV ZG 7863).
- Kantonsratsbeschluss betreffend Standortbeiträge an die Zugerischen Lehrerinnen- und Lehrerseminare. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 14. Juli 1992 (KRV ZG 7770).
- Kantonsratsbeschluss über die Ausbildung von Zuger Lehramtskandidatinnen an den Lehrerinnenseminarien Bernarda Menzingen und Heiligkreuz Cham. Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission vom 12. November 1985 (KRV ZG 5602).
- Kantonsratsbeschluss zum Austritt des Kantons Zug aus dem Konkordat über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz vom 15. Dezember 2000 (PHZ-Konkordat). Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 1. März 2011 (KRV ZG 2019.1/13696).
- Kantonsratsbeschluss betreffend Kredit für den Sozialplan der Lehrerinnen- und Lehrerseminare des Kantons Zug. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 5. März 2002 (KRV ZG 996.1/10811).
- Konkordat über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ-Konkordat) vom 15. Dezember 2000 (ZG GS 27, 255).
- Konkordatsrat PHZ (2005a). Verordnung über Weiterbildung und Zusatzausbildungen an der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz (PHZ-Verordnung Weiterbildung – Zusatzausbildungen) vom 2. September 2005.
- Konkordatsrat PHZ (2005b). Verordnung über Forschung, Entwicklung und Dienstleistungen an der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz (PHZ-Verordnung Forschung – Entwicklung – Dienstleistungen) vom 2. September 2005.
- KRP ZG [Kantonsratsprotokolle des Kantons Zug] (1992). Kantonsratsprotokolle des Kantons Zug vom 17. Dezember 1992 (Art. 513).
- KRP ZG (2002). Kantonsratsprotokolle des Kantons Zug vom 23. Mai 2002 (Art. 971).
- Motion Toni Gügler betreffend Lehrerbildung im Kanton Zug (Erhaltung der Lehrerinnen- und Lehrerseminare) vom 7. August 1995 (KRV ZG 281.1/8689).

- Motion von Toni Gügler betreffend Lehrerbildung im Kanton Zug (Erhaltung der Lehrerinnen- und Lehrerseminare) vom 7. August 1995; Motion von Joachim Eder betreffend Anerkennung der Zuger Lehrerinnen- und Lehrerdiplo-me vom 13. März 1996; Interpellation von Joachim Eder, Toni Gügler, Konrad Häusler und Matthias Michel betreffend Weiterentwicklung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung vom 17. Juni 1999. Bericht und Antrag bzw. Antwort des Regierungsrates vom 7. September 1999 (KRV ZG 281.2/9950).
- Motion Joachim Eder betreffend Anerkennung der Zuger Lehrerinnen- und Lehrerdiplo-me vom 13. März 1996 (KRV ZG 348.1/8866).
- Petition gegen Zentralismus und Gleichschaltung in der Lehrerbildung vom 28. November 1996 (KRV ZG 418.1/9112).
- Reglement über die Diplomprüfungen an den Zuger Lehrerinnen- und Lehrersemi-naren. Vom 28. September 1993 (ZG GS 24, 291/GS 25, 665).
- Revision von Schulgesetzen. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. Juni 1989 (KRV ZG 6655).
- Revision von Schulgesetzen. Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 19. April 1990 (KRV ZG 7033).
- Schulgesetz für den Kanton Zug vom 31. Oktober 1968 / Fassung gemäss Änderung vom 9. November 1978 (ZG GS 19, 481/ZG GS 21, 931).
- Schulgesetz vom 27. September 1990 (ZG GS 23, 693).
- Teilrevision der Schulgesetzgebung. 1. Änderung des Schulgesetzes (Beitritt zum Konkordat über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz). 2. Änderung des Gesetzes über die Kantonalen Schulen (Einführung des Kurzzeitgymnasi-ums). Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 9. März 2001 (KRV ZG 861.5/10598).
- Teilrevision der Schulgesetzgebung. 1. Änderung des Schulgesetzes (Beitritt zum Konkordat über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz). 2. Änderung des Gesetzes über die Kantonalen Schulen (Einführung des Kurzzeitgymna-siums). Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 8. Januar 2001 (KRV ZG 861.1/10408).
- Verordnung VII zum Schulgesetz (Diplomprüfungen an den Zuger Lehrersemina-rien) vom 16. August 1979 (ZG GS 21, 305).

Weitere Quellen

- BKZ (2001). Politische Rahmenvorgaben für die operative Führung der PHZ. Lu-zern: BKZ.
- BKZ (2007). Tätigkeitsbericht 2006 und Arbeitsplanung 2007. Von der Bildungs-direktoren-Konferenz verabschiedet am 15. Juni 2007. Luzern: BKZ.
- BKZ (2008a). Tätigkeitsbericht 2007 und Arbeitsplanung 2008. Von der Bildungs-direktoren-Konferenz verabschiedet am 6. März 2008. Luzern: BKZ.
- BKZ (2008b). Optimierung der Führungsstrukturen der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz. Bericht zur Vernehmlassung. Vom Konkordatsrat am 19. Sep-tember 2009 zur Vernehmlassung freigegeben. Luzern: BKZ.

- BPZ [Bildungsplanung Zentralschweiz] (2000). Tätigkeitsbericht 1999 und Arbeitsplanung 2000. Von der IEDK verabschiedet am 23. März 2000. Ebikon: BPZ.
- BPZ (2003). Tätigkeitsbericht 2002 und Arbeitsplanung 2003. Von der Bildungsdirektoren-Konferenz Zentralschweiz BKZ verabschiedet am 13. März 2003. Luzern: BPZ.
- EDK (1999–1982). Jahresberichte. Bern: EDK.
- EDK (1993). Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen. Bern: EDK.
- IEDK (1998). Pädagogische Hochschule Zentralschweiz. Koordinationskonzept. Sitzung vom 11. Dezember 1998.
- IEDK (1995). Rahmenkonzept für die gemeinsame Weiterentwicklung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Innerschweiz. Bericht der Projektgruppe mit einer Wegleitung der IEDK. Grundlage für die Vernehmlassung bei den Kantonen. Dezember 1995. Ebikon: ZBS.
- Konkordatsrat PHZ (2002). Koordinationskonzept für die Entwicklung der Studienpläne an der PHZ (Kindergarten/Unterstufe und Primarstufe). Verabschiedet vom Konkordatsrat am 1. Februar 2002.
- Konkordatsrat PHZ (2009). Keine Einigung über die zukünftige Struktur der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz. Medieninformation vom 8. April 2009. Luzern.
- Kopp, S., Krempels, J. (unter Mitarbeit von Hofer, Ch.) (1997). Auswertung der IEDK-Vernehmlassung zum Rahmenkonzept für die gemeinsame Weiterentwicklung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Innerschweiz. Januar 1997.
- Projekt LLB LU [Projekt Lehrerinnen- und Lehrerbildung Luzern] (1995): Rahmenkonzept für die Weiterentwicklung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Luzern. Dezember 1995. Luzern: Erziehungs- und Kulturdepartement.
- RSB RR ZG (1988). Rechenschaftsberichte des Regierungsrates des Kantons Zug.
- Regierungsrat Kanton Luzern (1999). Planungsbericht über die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Luzern vom 11. Mai 1999. Luzern.
- Pädagogische Hochschule Zentralschweiz [PHZ] (2010). Tätigkeitsbericht 2009. Luzern: PHZ.
- Seminar Bernarda (1994): 117. Jahresbericht. Seminar Bernarda Menzingen. Schuljahre 1992/93 und 1993/94. Zug/Rotkreuz: Zürcher Druck + Verlag AG.
- Seminar Heiligkreuz (1993): 111. Jahresbericht 1992/93. Cham.
- ZBS [Zentralschweizerischer Beratungsdienst für Schulfragen] (1977). Lehrerbildung für die Orientierungsstufe. Bericht und Empfehlungen einer Expertenkommission im Auftrag der Innerschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz. Zug: Klett & Balmer.
- ZBS (1992). Tätigkeitsbericht 1991 zuhanden der IEDK. Luzern: ZBS.
- ZBS (1995). Projekt Zusammenarbeit in der Lehrerinnen- und Lehrerfortbildung. Schlussbericht und Anträge z. H. der IEDK für die Sitzung vom 20. Oktober 1995. Luzern: ZBS.
- ZBS (1999). Tätigkeitsbericht 1998 und Arbeitsplanung 1999. Ebikon: ZBS.

ZRK [Zentralschweizer Regierungskonferenz] (2005). Bericht über die Analyse der Konkordate FHZ und PHZ unter dem Aspekt des Controllings. Verfasst durch die Arbeitsgruppe Controlling der ZFDK. Stans: ZRK. Verfügbar unter: www.zrk.ch/DMS/geschaeft/dokument_geschaeft_id_585_rnd8.pdf (recherchiert: 15. Juli 2016).

Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Zentrum

Lehrerbildungspolitik im Kanton Zürich

LUKAS LEHMANN

Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung (LLB) des Kantons Zürich, eines Kantons mit räumlicher und sozialer Zentrumsfunktion, nahm seit je eine wichtige Rolle in der Ausbildung von Lehrpersonen der Region ein. Und als Standort einer eidgenössischen technischen Hochschule, als Träger einer Universität und seit dem Jahr 1998 einer Fachhochschule kommt dem Kanton bildungspolitisch ein grosses Gewicht zu. Die Reform der Zürcher LLB hin zur Schaffung einer pädagogischen Hochschule als Teilschule der Fachhochschule Zürich muss deshalb in den grösseren Kontext der kantonalzürcherischen (Fach-) Hochschulpolitik eingebettet werden.

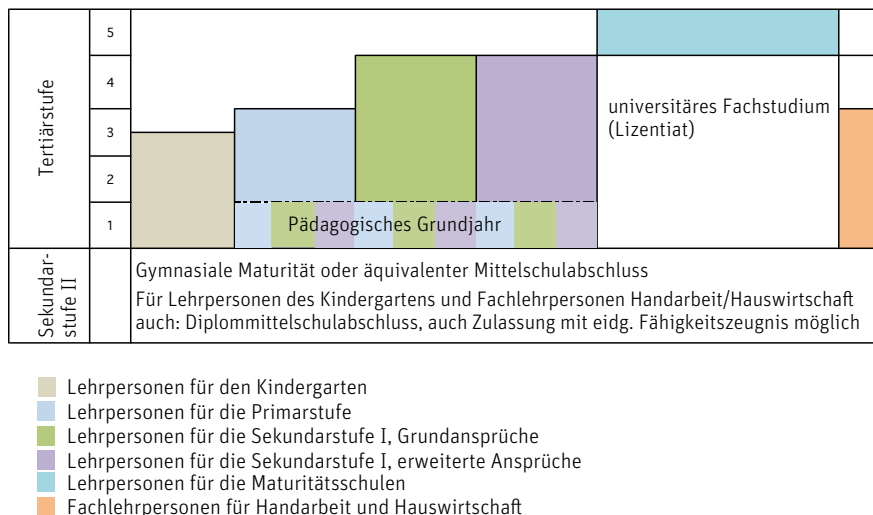
1 Ausgangssituation: Die Zürcher Lehrerinnen- und Lehrerbildung vor 1990

Bereits seit 1938 bestanden in Zürich postmaturitäre Stufenausbildungen für Volksschullehrpersonen. Die durch das Lehrerbildungsgesetz (ZH OS 414.40) von 1978 eingeleitete Reform schuf dann erstmals eine institutionelle Zusammenführung zumindest eines Teils der kantonalen LLB: Lehrpersonen von der Primar- bis zur Oberstufe wurden im ersten Jahr am Seminar für Pädagogische Grundansprüche gemeinsam ausgebildet, worauf die stufenspezifische Spezialisierung folgte.¹ Nicht betroffen von dieser Fusion waren die Fachlehrpersonenausbildungen (Handarbeit und Hauswirtschaft), die Kindergarten- sowie die Gymnasialstufe.

Gesamthaft gesehen setzte der Kanton Zürich mit dieser Reform die ganze LLB auf postsekundärer Stufe an, wenn auch ungleiche Zugangsbedingungen für die einzelnen Lehrkategorien bestanden: Der Zugang zur Grundbildung für die

¹ Während die Primarlehrpersonen alle gemeinsam in einer identischen Stufenausbildung ausgebildet wurden, bestanden für die Ausbildung der Lehrpersonen der Sekundarstufe I unterschiedliche Ausbildungsmöglichkeiten, je nach Stufentyp entweder an der Universität oder am Seminar (vgl. Bräm 1994, S. 76).

Abb. 16: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Zürich um 1990



Primar- und die Sekundarstufe bedingte eine Matura, für die Ausbildung von Kindergarten- und Handarbeits- sowie Hauswirtschaftslehrpersonen reichte der Abschluss einer Diplommittelschule. Auch die Dauer der einzelnen Stufenausbildungen war verschieden, wenn sie auch im Laufe der Zeit einander angenähert wurden.²

Rechtlich wurde das Lehrpersonal der Ausbildungsanstalten den Mittelschullehrpersonen gleichgestellt und es wurden drei Kategorien von Dozierenden unterschieden (Hauptlehrkräfte, Lehrbeauftragte und Praktikumslehrpersonen), für welche unterschiedliche Qualifikationsbedingungen (mit/ohne Fachausbildung, mit/ohne Lehrdiplom, mit/ohne Hochschulabschluss), unterschiedliche Löhne sowie unterschiedliche Anstellungsverträge (un-/befristet) galten. Insgesamt waren die Portfolios primär auf die Lehre ausgerichtet (allgemeine Lehrverpflichtung von 22 bis 26 Wochenstunden). Das Modell 1978 sah zudem vor, dass eine Personalrotation zwischen den einzelnen Ausbildungsstätten betrieben werden sollte.

Die Steuerung und Führung der Lehrerausbildungsinstitutionen kannte verschiedene Ebenen und Akteure: Die Aufsicht über sämtliche Seminare war dem

² Die Ausbildungsdauer für Lehrpersonen der Primarstufe betrug sechs Semester, diejenige für die Sekundarstufe acht Semester und die grundständigen Ausbildungen zur Vorschul- respektive Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrperson dauerten fünf beziehungsweise sechs Semester (vgl. ZH OS 414.402).

Bildungsdirektor (in Verbindung mit dem Erziehungsrat) übertragen, die unmittelbare Aufsicht übten gewählte Aufsichtskommissionen aus. Der Erziehungsrat zeichnete für den Erlass der Lehrpläne verantwortlich, und dies sowohl für die Seminare als auch für die Sekundarlehrpersonenbildung an der Universität. Vieles deutet darauf hin, dass dem Erziehungsrat eine Schlüsselstellung im Zürcher Bildungswesen zukam, obwohl eine wichtige Beschränkung vorlag: Der Erziehungsrat besass keine Verfügungsmacht über finanzielle Mittel, diese stand in der Regel dem Kantonsrat zu. Die interinstitutionelle Zusammenarbeit erfolgte über die kantonale Seminardirektorenkonferenz (SDK).³ Das Aufgabenfeld des Gremiums wurde einerseits von der Erziehungsdirektion bestimmt. Insofern war die SDK vor allem als fachlich-beratendes Gremium für verschiedene politische oder administrative Stellen tätig und befasste sich in deren Auftrag mit Stellungnahmen zu unterschiedlichen kantonalen und interkantonalen Projekten sowie zu Vorstössen des Parlaments. Die Konferenz gab sich aber auch eine eigene Agenda und versuchte proaktiv den Bereich der LLB mitzugestalten. Dass mit der vermehrten Zusammenarbeit in gemeinsamen Strukturen die vormals sehr starke Autonomie der einzelnen Ausbildungsinstitutionen geschmälert wurde, zeigt sich in der quantitativen Ausdehnung der Zusammenkünfte der SDK.⁴

Zusammenfassend kann für die Periode vor 1990 Folgendes festgehalten werden: Der Kanton Zürich bot Ausbildungsgänge für Lehrpersonen aller Stufen an und bildete für die LLB gleichsam ein regionales Zentrum.⁵ 1978 wurde erklärtermassen eine Gesamtkonzeption der LLB initiiert, die sich beinahe axiomatisch auf den LEMO-Bericht der EDK (1975, 1978) bezog. Wohl entstand dabei ein gemeinsames Grundjahr für Lehrpersonen der Volksschule, aber die Separierung der Ausbildungen nach Lehrerkategorien wurde nicht aufgehoben (vgl. Furrer, 2003). Zudem handelte es sich faktisch lediglich um eine Teilrevision, da die klassischen «Frauenlehrberufe» und die Ausbildung für die Gymnasialstufe nicht mitgedacht wurden. Die Dreiteilung in Vorschulstufe- und Fachlehrpersonenbildung, Pri-

3 Vgl. Verordnung über das Lehrerbildungsgesetz (ZH OS 414.402): Die Direktoren der Seminare für die pädagogische Grundausbildung und für die Primar- und die Oberstufe bildeten die Seminardirektorenkonferenz. Die Direktorien aller Seminare bildeten zusammen die erweiterte Seminardirektorenkonferenz (ESDK), welche auch an der Ausarbeitung des PH-Konzepts beteiligt war.

4 In den Jahren 1981–1989 traf sich die Konferenz zu neunzig Sitzungen. Zum Ergebnis bemerkt Hohl (2007) schlicht: «Wir sind uns näher tatsächlich gekommen. Es ist uns ebenfalls gelungen, partikuläre Interessen hintanzustellen und die gemeinsame Sache in den Mittelpunkt zu rücken» (S. 50).

5 Nebst der Ausbildung der Lehrpersonen für den Volksschulbereich sowie die Sekundarstufe II war Zürich auch Standort für die Ausbildung für Sonderschullehrpersonen, welche am Heilpädagogischen Seminar mit anderen Kantonen zusammen (Konkordat) angeboten wurde.

mar- und Sekundarstufe-I-Bildung sowie Gymnasialstufenbildung ist selbstverständlich nicht als zürcherische Eigenart zu verstehen: In der Logik der Unterscheidung von matura- und nichtmaturabasierten Ausbildungsgängen passten die anders situierten Fachlehrpersonenausbildungen nicht in die Hochschule. Das höhere Lehramt wiederum war mit der Ansiedelung an der Universität zu fern, als dass es mit der 1978er-Reform hätte mitgedacht werden können.

Das auf Lehre ausgerichtete Portfolio der Dozierenden, deren Verwaltungszuordnung zum Mittelschulbereich sowie der ausbleibende Forschungsauftrag sind die primären Begründungen dafür, dass die Institutionen der tertiären Ausbildungen nicht als Hochschulen eingestuft wurden. Trotz der Zusammenschlüsse blieb eine Hierarchie der Dozierenden bestehen und auch die im Modell von 1978 vorgesehene Personalrotation wurde nie durchgesetzt, sodass ein Teil der Gesamtkonzeptidee verloren ging und die einjährige Grundausbildung zum Zwischenmodell degradiert wurde (vgl. Gehrig, 2007).

In der Steuerung gab es zwei wichtige Pole: Den einen bildeten die Institutionen. Diese hatten relativ starke Direktorien und die Umsetzungsautonomie war relativ hoch – im Parlament sprach man später von «kleinen Königreichen» (vgl. KRP ZH, 5. Juli 1999, 3663a). Der Regierungsrat bildete zusammen mit dem Erziehungsrat den zweiten Pol. Ersterer traf viele Personalentscheide in letzter Instanz (vgl. ZH OS 414.40), inhaltliche Bestimmungen, beispielsweise zum Lehrplan, kamen dem Erziehungsrat zu – die vorherrschende Steuerungsform wurde im Sinne einer Verschmelzung von Regierung und Erziehungsrat als «Erziehungsregierung» bezeichnet (vgl. Ziegler, 1998, S. 39 f.). Als beratendes Gremium mit Bezug zum Feld bestand zudem die SDK. Das Parlament, als weiterer Akteur, war in seiner legislativen und kontrollierenden Funktion bis in die 1990er-Jahre nur marginal präsent.⁶ Die Mittelschulabteilung wirkte zwar koordinativ mit, doch war die LLB eher ein Stiefkind der Verwaltung. Die Aufsichtskommissionen wiederum können als Relikte aus der Mittelschulzeit gesehen werden, die ein politisch eher wohlwollendes Begleitorgan bildeten.

2 Innere und äussere Einflüsse auf die Reform (1990–1998)

Die Reform der Zürcher LLB folgte ab 1990 einer Binnenlogik. Für die Initiierung und die Fortschreibung der Reformvorhaben waren aber auch externe Rationalitäten, etwa die kantonale Reform der Volksschule, aber auch die Ent-

6 Selbstverständlich spielte das Parlament seine Rolle bei der Beratung des neuen Lehrerbildungsgesetzes (LLBG) von 1978. Zur Diskussion Anlass gaben vor allem die Zulassung respektive Eignungsabklärung sowie die Frage der organisatorischen Einheit und Führung der neu zu schaffenden Ausbildungsentitäten (vgl. Gehrig, 2007, S. 10).

wicklung des Bildungswesens und damit auch der LLB auf interkantonalen, nationaler oder gar internationaler Ebene sowie die Schaffung einer kantonalen Fachhochschule bedeutsam.

Anfang der 1990er-Jahre begann auf europäischer Ebene ein Einigungsprozess, der auch das kantonale Bildungswesen nicht unberührt liess (vgl. Fehr, 2007; vgl. Kap. 2.2): «Fragen um die Europafähigkeit des Bildungswesens, das heisst vor allem um die gegenseitige Anerkennung von Hochschuldiplomen» (KRP ZH, 14. September 1990, 3101/90)⁷ erlangten zunehmend Brisanz. Fragen zur Mobilität im föderalen Bildungswesen sowie in Europa blieben auch in den Folgejahren Thema. Im Anschluss an Diskussionen um mögliche Auswirkungen des EWR-Vertrags auf das kantonale Bildungswesen erteilte der Regierungsrat 1991 der SDK den Auftrag, die Zürcher LLB unter die Lupe zu nehmen: Es galt, «Vorschläge zur Anpassung der Lehrerbildung an die damals bereits absehbaren Entwicklungen im Bildungswesen vorzulegen» (Erziehungsrat, 1996, S. 21). Förderlich wirkten in diesem Kontext auch die 1990 auf interkantonaler Ebene erlassenen Empfehlungen der gegenseitigen Anerkennung der Lehrdiplome (EDK, 1990). Diese lösten im Kantonsrat eine Interpellation aus, in der eine adäquate Reaktion auf diese Bestrebungen respektive eine vermehrte schweizweite Koordination gefordert und dem Regierungsrat angetragen wurde, die EDK zum Abbau des «schulpolitischen Föderalismus» aufzufordern – nicht zuletzt zum Schutz der eigenen (Volksschul-)Lehrpersonenbildung, da für diese im schweizerischen Vergleich längere und «teurere» Ausbildungszeiten gelten würden (KRP ZH, 10. Februar 1992, 7/91).

Der von der SDK erarbeitete Entwurf führte 1992 zum Einsetzen der Kommission «LB 2000».⁸ Die ersten als überarbeitungswürdig bezeichneten Punkte bezogen sich jedoch nicht auf die gesamtschweizerische Angleichung der LLB, sondern auf den innerkantonalen Rahmen: Die Zusammenführung von Ausbildungsinstitutionen sollte weiter vorangetrieben werden. Der Auftrag stand damit in erster Linie im Zeichen der Reform der kantonalen Volksschule⁹ und

7 Auch im Geschäftsbericht des Regierungsrates von 1991 wurde über die schweizweite und europäische Koordination sowie die zunehmende Mobilität im Bildungswesen informiert (vgl. KRP ZH, 28. Oktober 1991, 3189/91).

8 Vgl. KRP ZH, 29. März 1993, 143/92. Die Kommission zählte 27 Mitglieder, vertreten waren die Bildungsverwaltung, die Lehrerinnen- und Lehrerbildungseinrichtungen, die Universität, die Schulsynode und der Lehrpersonenverband. Beteiligt waren weiterhin auch die Lehrerschaft, der Erziehungsrat und schliesslich mussten Gesetzesänderungen per Volksabstimmung (bis zur Verfassungsrevision von 2006 notwendig) genehmigt werden.

9 Die vom Erziehungsrat beschlossene Erneuerung des Lehrplans Volksschule wurde ab Herbst 1992 umgesetzt. Modifiziert wurden dabei «vertikale und horizontale Verknüpfungen» innerhalb der Stufen (Erziehungsrat, 1996, S. 21) und für die Sekundarstufe I sollte eine Angleichung an eine «gegliederte Sekundarschule» vorbereitet werden.

der damit korrespondierenden Idee der gebündelten Organisation der Lehrpersonenausbildung. Ziel war die Verbesserung der Durchlässigkeit und die Systemharmonisierung, wobei auch finanzielle Einsparmöglichkeiten gesehen wurden. Im Hinblick auf die «zu erwartende gegenseitige Anerkennung der Lehrdiplome» (Erziehungsrat, 1996, S. 21) durch die EDK ging der Erziehungsrat nämlich nach der Publikation der EDK-Thesen (EDK, 1993) davon aus, dass sich die anderen Kantone an die Zürcher Ansprüche angleichen würden: «Es gilt nun, den anstellenden Behörden die Vorzüge von Absolventen der zürcherischen Lehrerbildung sichtbar zu machen» (Erziehungsrat, 1996, S. 22). Die Zürcher LLB sei als einzige in der Deutschschweiz als «europafähig» (Erziehungsrat, 1996, S. 22) zu betrachten.

Mit dem Fortschreiten der entsprechenden Entwicklungen auf nationaler Ebene (vgl. die Beiträge von Criblez und Lehmann zu den Reformkontexten sowie von Lehmann zur EDK in diesem Band) wurde aber bald klar, dass es mit der kantonalen Überarbeitung der LLB nicht bei einer Überprüfung bleiben würde, sondern dass «entscheidungsreife Vorschläge zur Realisierung» (KRP ZH, 4. März 1996, 299/95) ausgearbeitet werden sollten, die diese Entwicklung antizipieren. Bereits 1992 wurde im Kantonsrat eine Interpellation (KRP ZH, 31. Januar 1994, 266/92) eingereicht, welche nach den Plänen zur Schaffung einer kantonalen Fachhochschule (inklusive der Bereiche Gesundheit, Soziales und Kunst [GSK] sowie der LLB) fragte. Zwei weitere Vorstösse bezogen sich Anfang 1992 auf die Frage der «künftigen Form der Lehrerinnen- und Lehrerbildung» (KRP ZH, 22. Juli 1992, 141/92) und der möglichen Zusammenführung von Ausbildungsinstitutionen. Dabei verlangte eine Motion (KRP ZH, 29. März 1993, 143/92) explizit die Schaffung einer pädagogischen Fachhochschule für die Ausbildung aller Volksschullehrpersonen, und zwar nicht zuletzt, um die Auflösung innerkantonaler Disparitäten in den Ausbildungsformen zu bestärken.¹⁰ Wichtige Anliegen waren die Integration der LLB ins Hochschulsystem, eine (deutschschweizweite) Harmonisierung der Ausbildungsstandards und die Europatauglichkeit der Strukturen. Der Regierungsrat bestätigte diese Ausrichtung der Arbeiten, bei denen die «neuen bildungspolitischen Rahmenbedingungen» (KRP ZH, 31. Januar 1994, 266/92)¹¹ berücksichtigt werden müssten.

¹⁰ Nicht explizit in die Forderung eingebunden wurde die Gymnasiallehrpersonenbildung. Diese Diskussionen setzten erst 1993 ein. Vorgeschlagen wurde ein «mit der Schulrealität in enger Beziehung stehende[s] Institut der Uni» (KRP ZH, 29. März 1993, 143/92) oder eine pädagogische (Fach-)Hochschule. Gefordert wurden zudem Verbesserungen in der pädagogisch-didaktischen Ausbildung sowie eine strukturelle Auslagerung als postuniversitäre Weiterbildung. Konkrete Beschlüsse folgten jedoch keine, die Geschäftsprüfungskommission verwies lediglich auf die bereits erfolgten Anpassungen.

¹¹ Allerdings wollte der Regierungsrat die Bundesbeschlüsse zu den Fachhochschulen abwarten und nannte einen Zeithorizont von zehn Jahren zur Schaffung solcher Schulen.

Zwischen 1993 und 1995 nahm der Kanton an verschiedenen interkantonalen Vernehmlassungsverfahren teil, welche die Zukunft der LLB im Kanton Zürich tangierten: Den «Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen» (EDK, 1993) und der darin postulierten Tertiarisierung stimmte der Kanton Zürich grundsätzlich zu (vgl. Erziehungsrat, 1993). Er sprach sich aber auch dafür aus, dass die Ausbildung von Lehrpersonen der Sekundarstufen I und II an der Universität stattfinden und pädagogische Hochschulen nur die Primarstufe abdecken und die Ausbildung der Vorschul- und Fachlehrpersonen an Seminaren verbleiben sollten. Zu den 1995 publizierten EDK-Empfehlungen zu den pädagogischen Hochschulen (EDK, 1995) hielt die Bildungsdirektion fest, dass der Kanton Zürich diese Anforderungen bereits weitgehend erfülle und somit kaum Handlungsbedarf bestehe (vgl. Erziehungsrat, 1996).

Schwer tat sich der Kanton mit der Diplomanerkennungsvereinbarung (EDK, 1993). Aufgrund der im schweizweiten Vergleich hohen Zulassungsanforderungen für die Lehrpersonenbildung in Zürich wurde eine Benachteiligung befürchtet. Für die Ablehnung sprachen aus kantonaler Sicht aber auch die als unbefriedigend taxierten Finanzausgleichsmechanismen. Der Harmonisierungsgedanke hingegen war grundsätzlich unbestritten: «Mit Blick auf die europäische Situation und auf die globale Dimension sind die 26 Spezialregelungen von Anerkennungen sicher ein Unsinn, wenn wir daran denken, dass von Oetwil bis Würenlos hinsichtlich der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen Grenzen gesetzt werden» (KRP ZH, 22. April 1996, 3466/95). In der Folge konnte sich der Kanton Zürich lange Zeit nicht für einen Beitritt entscheiden, bis er der letzte Kanton war, welcher der Vereinbarung nicht beigetreten war und folglich «vor der Macht des Faktischen» (KRP ZH, 22. April 1996, 3466/95) stand, die zu einem Umdenken führte. Das Volk stimmte im September 1996 dem Beitritt zur Diplomanerkennungsvereinbarung schliesslich zu.

Nach der Verabschiedung des eidgenössischen Fachhochschulgesetzes (FHSg 1995, vgl. auch den Beitrag von Criblez und Lehmann zu den Reformkontexten in diesem Band) nahm der Kanton Zürich die Schaffung einer kantonalen Fachhochschulgesetzgebung in Angriff: «Zürich muss als wirtschaftsstärkster Kanton der Schweiz den Rahmen des eidgenössischen Fachhochschulgesetzes extensiv nutzen und in Zusammenarbeit mit andern Kantonen eine massgebende Rolle beim Aufbau von Fachhochschulen übernehmen» (KRP ZH, 18. März 1996, 312/95). Für den Bereich der LLB erschien 1996 der Bericht der erziehungsrätlichen Kommission LB 2000 (Erziehungsrat, 1996), in dem auf die verschiedenen Arbeiten auf gesamtschweizerischer Ebene eingegangen

Mit Verweis auf den Auftrag der Kommission LB 2000 wurde die Motion schliesslich abgelehnt (vgl. KRP ZH, 31. Januar 1994, 149/94).

und Konzeptstrategien für die gesamte Lehrpersonenaus-, -fort- und -weiterbildung des Kantons präsentiert wurden. Die Kommission schlug vor, die Grundausbildung für die Vorschul- und Primarstufe sowie die Fachlehrpersonenausbildungen in einer pädagogischen Hochschule zu vereinen (Angebot von drei Grundbildungsabschlüssen). Auch sollte die LLB auf Hochschulstufe kleinere, anwendungsorientierte Forschungsprojekte durchführen. Die stufenbezogene Fach- und Berufsausbildung für Sekundarlehrpersonen sollte demgegenüber an einem gemeinsamen Institut der Universität stattfinden. Die Lehrpensen sollten bei allen Dozierenden reduziert werden, wenn auch nicht überall in gleichem Mass. Vorgesehen war zudem eine Standortkonzentration.¹² Mit Mehrkosten rechnete man nur bei der Sekundarlehrpersonenausbildung, alle anderen Reformen sollten mit den Mehreinnahmen durch Studien- und Prüfungsgebühren kostenneutral erfolgen. Der Bericht wurde 1996 in die Vernehmlassung geschickt. Diese ergab eine klare Zustimmung zum Modell pädagogische Hochschule, obwohl die erweiterte Seminardirektorenkonferenz und die Universität das Modell einer Integration in die Universität bevorzugt hätten (vgl. Furrer, 2003, S. 186 f.). Kontroversen erzeugten die Zulassung über die Maturität für alle Studiengänge, aber auch das Fächerprofil sowie die Frage der Einheitslehrkraft für die Sekundarstufe I (vgl. Buschor, 2007).

In der Zwischenzeit wurde auf nationaler Ebene der Widerstand gegen die geplanten Reformen in der LLB organisiert. Anders als in anderen Kantonen (etwa Zug, vgl. den Beitrag von Huber zu Zug in diesem Band) blieb die Petition «Gegen Zentralismus in der LLB» (1996) im Zürcher Kantonsrat quasi unbeachtet (KRP ZH, 2. Dezember 1996, o. Nr.). Die neuen Initiativen der EDK wurden zur Kenntnis genommen, doch erwuchsen aus den sich abzeichnenden Veränderungen der Zuständigkeiten Unsicherheiten: 1997 rief eine Interpellation zur Klärung der Position des Kantons in Bezug auf das überkantonale Gremium auf (KRP ZH, 17. Mai 1999, 82/97). Der Regierungsrat erklärte in der Folge, dass gewisse Aufgaben nicht mehr von den Kantonen im Alleingang gelöst werden könnten, der kooperative Föderalismus sei ein Zeichen der Zeit.

12 Gegen die Zentralisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung wurde im Kantonsrat immer wieder das Wort ergriffen, jedoch mit geringem bis gar keinem Erfolg. Ein erstes Postulat, welches einen Teil der Ausbildung nach Winterthur verlegt haben wollte, wurde 1994 eingereicht (vgl. KRP ZH, 8. Mai 1995, 195/94). 1996 wurde eine Dezentralisierung gefordert, begründet durch die für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung «typischen kleinen Schuleinheiten» (KRP ZH, 22. Juni 1998, 165/96; KRP ZH, 9. November 1998, 375/98) und den engen Bezug zum schulischen Umfeld. Im selben Jahr wurde per Anfrage (KRP ZH, 10. Februar 1997, 331/96) gegen die Standortkonzentration der Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrpersonenbildung gesprochen. Die Anfragen und Begehren lösten aber kaum grundsätzliche Debatten aus, denn der Regierungsrat ging stets davon aus, dass die Ausbildungen künftig näher zusammenzuführen seien (vgl. RRB ZH, 195/94).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der der Seminardirektorenkonferenz vom Regierungsrat bereits 1991 erteilte Auftrag einschloss, Reformpotenziale in der LLB aufzuzeigen. Basis dieses Auftrags waren Veränderungen in der Volksschule, Ziel war eine Dreiteilung der LLB (Primarstufe, Sekundarbereich I und II). Die sich bildungspolitisch aufdrängenden Fragen der Vergleichbarkeit und Gleichwertigkeit von beruflichen wie akademischen Abschlüssen (vgl. Brändli, 2007, S. 90) veränderten Anfang der 1990er-Jahre den Auftrag und die Abstimmung zum EWR gebot, die Reform in einem grösseren Rahmen zu denken (vgl. Arnet, 1991). Die Arbeiten des Bundes und der EDK lösten kantonal zwar grosses Echo aus, die daraus abgeleiteten Reformen in der LLB bezogen sich zu Beginn jedoch kaum auf diesen Raum, sondern orientierten sich nach wie vor an kantonalen Bedürfnissen. Dennoch galten nationale Akteure als Triebfedern für die (unhinterfragte) Notwendigkeit einer Reform des Tertiärbereichs: Die Fachhochschul-Thesen (EDK, 1993b), die Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen (EDK, 1993a) sowie die Empfehlungen zur LLB (EDK, 1995) galten als wichtige Referenzen für die kantonale Reform, insbesondere weil der Kanton Zürich die Anforderungen an eine moderne, nach europäischen Standards geführte Ausbildung als weitgehend erfüllt betrachtete und sich dadurch in seinem Kurs bestätigt fühlte. Von den Harmonisierungsbestrebungen versprach sich der Kanton eine Angleichung der anderen Kantone an den eigenen Status – in diesem Sinne wurde es dem Kanton möglich, der Diplomanerkennungsvereinbarung der EDK beizutreten.

Die mit dem Bericht des Erziehungsrates (1996) eingeläuteten Veränderungen hatten indes nicht nur politische oder inhaltliche Gründe, sondern mitunter auch finanzielle: Die Fachlehrpersonenbildung wurde mangels Nachwuchs zu teuer. Ansonsten rechnete man aufgrund der bereits seit Längerem postmaturitären Ansiedlung der LLB vorerst kaum mit organisationalen Änderungen, folglich auch kaum mit Mehrkosten.

3 Gründung der Fachhochschule und der Pädagogischen Hochschule Zürich (1998–2003)

Das kantonale Fachhochschulgesetz ([FaHG] ZH OS 414.11) vom 27. September 1998 kann in vielerlei Hinsicht als präjudizierend für die Entstehung und Ausgestaltung der Pädagogischen Hochschule gesehen werden (vgl. Furrer, 2003, S. 188), denn das FaHG gilt als Rahmengesetz und das nachfolgende (Ausführungs-)Gesetz über die Pädagogische Hochschule ([PHG] ZH OS 414.41) ist diesem untergeordnet.

In der parlamentarischen Beratung des FaHG im März 1998 wurde festgehalten, dass die Vorarbeiten stark unter dem Einfluss der Eidgenössischen Fachhochschulkommission standen: Konzipiert werden sollte eine zweite, «praxisnahe Hochschulsäule» (KRP ZH, 09.0398, 3580a). Die Qualitätsansprüche an diesen neuen Typus bedingten eine Selektion: Nicht jede höhere Fachschule sollte eine Fachhochschule werden. Wichtig sei, dass «vernünftig grosse Einheiten [entstünden], die tatsächlich Forschungsleistung, Dienstleistungen und Ausbildung zu vermitteln vermögen» (KRP ZH, 09.0398, 3580a). Im Hinblick auf die Steuerung der neuen Institution sieht das FaHG einen Fachhochschulrat (FHR) vor, dessen Mitglieder vom Regierungsrat gewählt werden und der das oberste Organ des Fachhochschulverbundes darstellt. Ihm kommt auch bei Wahlgeschäften hohe Autonomie zu. Ziel des «neuen Bildungsrates» (KRP ZH, 24. August 1998, 3616b), wie der FHR teils bezeichnet wurde, war unter anderem, dass sich der Regierungsrat «ganz im Sinne von wif!¹³ vermehrt gesamtstrategischen, staatspolitischen Fragen widmen kann, weniger verwalten muss und mehr führen kann» (KRP ZH, 24. August 1998, 3616b). Innerhalb der Teilschulen war der jeweilige Schulrat¹⁴ verantwortlich, der das Bindeglied zwischen einer Teilschule und dem Fachhochschulrat bildete. Bezüglich des Lehrpersonals hatte neu auch die Schulleitung Befugnisse (Besoldung, Stellenpläne). Durch das FaHG wurden zudem die Personalkategorien neu festgelegt und es bestand erstmals ein dreifacher Leistungsauftrag. Die Lehrverpflichtung wurde massiv reduziert. Im FaHG wurde damit die für die Universität bestimmende Ordnung übernommen: «Wie das Universitätsgesetz geht auch das Fachhochschulgesetz von einer Governance-Struktur aus, die einerseits die Selbständigkeit der Hochschulen als öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons berücksichtigt, andererseits aber ihren Einbezug in das politische Umfeld des Trägerkantons ermöglicht» (RR ZH, 17. Dezember 2008, 301/08). Bedauert wurde im Kantonsrat an dieser Stelle, dass ihm damit künftig eine marginalere Rolle zukäme und die Regelungshoheit vorwiegend beim FH-Rat sowie der Regierung läge (KRP ZH, 20. April 1998, 3580b).

13 Der Kanton Zürich reorganisierte seine Verwaltung unter dem Label «wif!». Es steht für das Umsetzungskonzept der Ideen des New Public Management (NPM).

14 Der Schulrat wurde als eine Art Hochschulrat auf Ebene Teilschule konzipiert und bildete damit das oberste Organ innerhalb der Teilschule. Er war das Nachfolgeorgan der früheren Aufsichtskommissionen und übte die unmittelbare Aufsicht aus. Für die Pädagogische Hochschule wurde er 2001 vom Fachhochschulrat gewählt. In der Gründungs- und Aufbauphase wirkte der Schulrat als wichtiges Steuerungs- und Beratungsorgan (vgl. GB ZH 2002). 2007 wurde er oppositionslos aufgehoben (vgl. Jahresbericht PHZH 2007, S. 7).

Das PH-Gesetz wurde im Juli 1999 im Parlament beraten.¹⁵ Mit dem neuen Gesetz erhoffte man sich für die LLB einiges: So sollte sie Ziele bedienen, die mit der Hochschulförmigkeit in Verbindung stehen und die ihrerseits als Voraussetzung für eine schweizerische Anerkennung der Diplome, für die berufliche Freizügigkeit und für die Einbindung in den Hochschulraum sowie die Stärkung des Zürcher Fachhochschulverbunds galt. Weiter wurden in diesem Zusammenhang Attraktivitäts- und Imageargumente angeführt. Die Anhebung auf Hochschulstufe wurde teils mit exogenen Gründen legitimiert: «Äusserer und zwingender Anlass ist die gesamtschweizerisch vorgesehene Anhebung der Lehrerbildung auf die Hochschulstufe. Die Zürcher Institutionen der Lehrerbildung genügen den Anforderungen dieser Stufe heute noch nicht» (KRP ZH, 5. Juli 1999, 3663a). Andererseits sollten professionsbezogene Erwartungen erfüllt werden (an die Laufbahngestaltung, die Gleichstellung von Aus- und Weiterbildung, die Vereinheitlichung der Zulassungsbedingungen etc.). Weitere Gründe für die Schaffung einer PH bildeten die «Turbulenzen rund um die Stundenplanänderungen in den Fächern Handarbeit und Hauswirtschaft». Der Typus Fachhochschule wurde als adäquate Lösung für sämtliche berufsbezogenen Ausbildungen angepriesen.¹⁶ Inhaltlich wurden zudem ein allgemeiner Forschungsauftrag sowie die Aufwertung der Weiterbildung festgehalten. Das Parlament sprach sich mehrheitlich gegen das Allrounderprofil der Primarlehrpersonen aus und auch für die Sekundarstufe I sollte die Fächergruppenlehrperson als Normalfall gelten. Und natürlich wurden in der Beratung die Zulassungsbestimmungen diskutiert: Die vorberatende Kommission forderte entgegen dem regierungsrätlichen Vorschlag für die Vorschulstudiengänge als Zulassungsbedingung eine Maturität und legitimierte dies mit den «neuen Anforderungen» an diese Stufe und deren Integration in die Volksschule. Der Vorschlag wurde von der Parlamentsmehrheit abgelehnt. Die Dauer der einzelnen Studiengänge sowie die Einteilung in ein gemeinsames Basisjahr mit anschliessendem Stufendiplomstudium wurden diskussionslos beschlossen. Nach Verabschiedung des Gesetzes im Herbst 1999 wurde das Behördenrefe-

15 Sämtliche Angaben dieses Abschnitts beziehen sich auf das KRP ZH, 5. Juli 1999, 3663a. In einer Erstversion war die PH noch als eigenständige Institution vorgeschlagen worden, diese Idee wurde aber alsbald verworfen. Die zweite Idee gestaltete sich nach den Vorgaben des FaHG. Für die Integration der PH in die Strukturen der Fachhochschule sprachen Argumente der einfacheren Zuständigkeiten und die Verminderung der Ansprechpartner im Hochschulbereich via den Fachhochschulrat (KRP ZH, 25. Oktober 1999, 3663c).

16 Die Mitglieder der erweiterten SDK votierten ihrerseits für eine Lösung an der Universität – eine Position, die weder vom Kantonsrat noch von den Verantwortlichen der Lehrpersonenausbildung an der Universität mitgetragen wurde.

rendum¹⁷ ergriffen, sodass es die Hürde der Volksabstimmung nehmen musste. Hauptkritikpunkte der Gegnerschaft waren die Einführung der Einheitslehrkraft auf der Sekundarstufe I und die Zulassungsbestimmungen für Kindergartenlehrpersonen. Befürchtet wurde auch eine als «Verkopfung» bezeichnete Praxisferne. Trotz dieser Kritik wurde das Gesetz vom Zürcher Stimmvolk am 12. März 2000 angenommen. In seiner abschliessenden Version sieht es eine PH als Teilschule der Zürcher Fachhochschule vor. Die Umsetzung des PHG wurde bereits 1999 im Rahmen des Projekts pädagogische Hochschule unter Beteiligung der Seminarlehrkräfte vorbereitet und im April 2000 abgeschlossen. Per 12. Juli 2000 trat das Gesetz in Kraft.

Nach der Regelung der Überführung von Studiengängen und Personal¹⁸ betrafen die vorbereitenden Arbeiten vermehrt die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung. Organisatorisch wurde die PH in Fachbereiche gruppiert und in sechs Abteilungen gefasst. Umsetzungsfragen ergaben sich vor allem bezüglich der Beteiligung der PH an der Ausbildung der Lehrpersonen für die Sekundarstufe II, weil mit der gesetzlichen Grundlage sowohl eine Vollintegration in die PH als auch ein Verbleiben in der Universität möglich gewesen wäre.¹⁹ Nicht zuletzt von der Universität wurde die Integration in die PH jedoch bekämpft (vgl. Landolt, 2007; Brändli, 2007) und die Einigung bestand 2002 letztlich darin, ein neues Institut zu schaffen: das Zürcher Hochschulinstitut für Schulpädagogik und Fachdidaktik (ZHSF).

Bereits 2001 wurde das PHG erstmals revidiert, um einen erleichterten Zugang für Personen mit beruflicher Vorbildung gesetzlich zu verankern. Kritiker im Parlament befürchteten dabei eine Abwertung der Studiengänge, und auch der Regierungsrat stemmte sich dagegen – der Antrag wurde dennoch überwiesen und das Gesetz entsprechend überarbeitet. Das Erreichen eines dem Normalstudiengang äquivalenten Abschlussniveaus und dadurch die Anerkennung des Abschlusses durch die EDK wurde allerdings als unabdingbare Bedingung vorausgesetzt (KRP ZH, 3. September 2001, 229/01). Danach begleiteten vor allem Fragen der Standortplanung die Diskussionen um die Zürcher LLB. Die Vorstösse mit dem Ziel der Dezentralisierung wurden vom Regierungsrat negativ

17 Beim Behördenreferendum handelt es sich um ein Instrument der Einflussnahme durch den Kantonsrat auf beschlossene Geschäfte (vgl. Gesetz über die politischen Rechte, ZH OS 161, Art. 144).

18 Vor der Ernennung der Prorektoren wurde am Auswahlverfahren Kritik geübt («neue PH mit alten Köpfen besetzt»; KRP ZH, 29. März 2004, 27/03).

19 Der auslegebedürftige Passus im PHG lautete: «Die Universität Zürich übernimmt Aufgaben in der Ausbildung für die Lehrkräfte der Sekundarstufe II und der fachwissenschaftlichen Ausbildung für die Lehrkräfte der Volksschule» (ZH OS 414.41, Art. 5). Einen Verbleib an der Universität wünschten vor allem der Berufsverband sowie bisherige Dozierende.

beantwortet: «Ein dritter Standort [neben den Standorten Zentrum und Irchel, Anm. L. L.] ausserhalb der Stadt würde wegen der räumlichen Distanz zu den beiden anderen Standorten zu grossen organisatorischen Problemen und damit zu hohen Kosten führen» (KRP ZH, 18. Juni 2001, 90/01). Die Bildung von konzentrierten Fachzentren und die Nähe zur Universität und zur ETH (unter anderem für die Zusammenarbeit in den Studiengängen für Lehrpersonen der Sekundarstufen I und II) seien ausschlaggebend für die Konzentrationsprozesse.

Personalfragen hatten bei der Reformdiskussion kaum eine Rolle gespielt. Mit der Gründung einer neuen Institution musste das bisherige Personal aber überführt werden. Aufgrund der bereits bestehenden Qualifikationsanforderungen konnte die Mehrheit der bisher an den Seminaren angestellten Personen übernommen werden. Für die wenigen, die nicht weiter beschäftigt wurden, wurde ein Sozialplan erstellt. Da einzelne Bereiche (vor allem die ehemaligen Fachgruppen Handarbeit und Hauswirtschaft) nicht mehr im gleichen Mass in den neuen Studiengängen vertreten waren oder der Selbstlernanteil erhöht wurde, kam es dennoch zu mehr Entlassungen als ursprünglich berechnet. Es musste deshalb im Dezember 2002 ein Nachtragskredit zum Sozialplan gesprochen werden (vgl. KRP, 9. Dezember 2002, 278/02). Mit der Überführung der Studiengänge wurde 2002 die Aufsicht vom Schulrat der PHZH übernommen und ab Herbst 2002 wurde die Pädagogische Hochschule formal zur Teilschule der Zürcher Fachhochschule. Mit der offiziellen Eröffnung der PH wurden sämtliche Weiterbildungsbereiche (das Pestalozzianum sowie frühere Aufgabengebiete der Erziehungsdirektion) integriert.

Zusammenfassend kann für die Zeit der Gründung der Zürcher Fachhochschule (ZFH) respektive der Pädagogischen Hochschule festgehalten werden, dass das Zürcher Fachhochschulgesetz in vielen Bereichen die Spur für das spätere Gesetz über die Pädagogische Hochschule legte: Durch die subsidiäre Stellung «wurde die PHZH gleichzeitig Fachhochschule [...] und eigenständige, «spezielle» Hochschule für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung» (Brändli, 2007, S. 92). Eine Universitätslösung war sowohl aus kantonsinternen Gründen (fehlende Unterstützung) als auch aufgrund der Vorarbeiten der EDK (EDK, 1993, 1995) nicht durchsetzbar. Unterstützend für den Entscheid zur Integration in die Zürcher Fachhochschule (ZFH) wirkte die Idee, eine starke Fachhochschule als echtes Universitätsäquivalent zu schaffen. Nichtsdestotrotz stellt die PH innerhalb der Zürcher Fachhochschule einen Sonderfall dar: Der hohe Anteil an praktischer Ausbildung, die vergleichsweise hohen Kosten sowie die Zulassung entsprechen nicht den anderen Studiengängen. Die «Vollintegration» der LLB steht weiter aus, denn die Studiengänge für Lehrpersonen der Sekundarstufe II

und der Heilpädagogik fehlen. Integriert und aufgewertet wurde jedoch die Weiterbildung und es wurde ein Forschungsauftrag erteilt. Der Typ FH galt, von allen Seiten anerkannt, als ideale Kombination von Wissenschaftlichkeit und Praxisnähe und sollte nicht zuletzt den Lehrberuf aufwerten.

Zeitgleich mit der Gründung der FH wurde die Erziehungsdirektion nach den Ideen des New Public Management reformiert (unter anderem Gründung eines Amtes für Hochschulen; vgl. GB ZH 2003, S. 223) und der Bildungsrat (vormals: Erziehungsrat) verlor im Bereich der Hochschulen an Einfluss.²⁰ Kompetenzzuwachs erhielten im Gegenzug die Schulleitungen sowie der neu geschaffene Fachhochschulrat. Festzustellen ist insgesamt also eine Verlagerung der Steuerungskompetenzen Richtung Hochschule. Dem Parlament kommt nach wie vor die Oberaufsicht zu.

Das eidgenössische Fachhochschulgesetz (FHSG, 1995) galt als Startschuss für die Gründung einer Zürcher Fachhochschule. Durch sie erhoffte man sich eine Statusverbesserung und internationale Anerkennung verschiedener Berufsausbildungen im tertiären Bildungsbereich. In der Folge machten sich durch die Konzeption der Fachhochschulprofile²¹ sowie durch die Anerkennungsverfahren des Bundes weitere überkantonale Einflüsse auf das kantonale Bildungswesen bemerkbar. Die dadurch angestrebte verstärkte Kooperation war allgemein akzeptiert. Die Akzeptanz der Anerkennungsregelung der Lehrdiplome durch die EDK gründete praktisch in der Befürchtung einer Schlechterstellung der Schweizer Diplome gegenüber dem Ausland. Die Mitwirkung von kantonalen Akteuren bei Entscheiden der EDK sah der Regierungsrat durch die Zürcher Präsenz in den EDK-Gremien und durch die Aufkündbarkeit der Staatsverträge gewährleistet (KRP 19. Oktober 98, 256/98). Wichtiger jedoch war, dass aus der nationalen Anerkennung ein Prinzip mit hohem Eigenwert wurde: Sie wurde zur ideologischen Frage. Skepsis gegenüber den neuen Steuerungsakteuren war zwar vorhanden, blieb aber insgesamt gering.

20 Natürlich wurde nicht erst 1998 die Stellung des Erziehungsrates angetastet. Die kantonsrätliche Bildungskommission erhob damals aber den Vorwurf, es handle sich beim Bildungsrat um die «undemokratischste Behörde im Kanton Zürich» (KRP ZH, 22. Juni 1998, 3616a): Wegen seiner Wahl durch den Regierungsrat und weil er eine sogenannte Beigabe zur Direktion darstelle, sei er demokratisch nicht fassbar. Obwohl diskutiert, kam es jedoch nicht zur Abschaffung dieses Gremiums und für die Lehrerbildung übernimmt der Bildungsrat als Bindeglied zwischen Volksschule und Lehrerbildung eine wichtige Rolle.

21 Dem Anerkennungsreglement EDK (EDK, 1999) zu den von ihr geregelten FH-Studiengängen waren sieben Profile für die verschiedenen Fachrichtungen zugeordnet, die in den Jahren 1999 und 2000 entwickelt wurden.

4 Die neue Lehrerinnen- und Lehrerbildung zwischen operativer Phase und Konsolidierung (2003–2008)

Mitte 2003 erhielt die PHZH von den EDK-Anerkennungskommissionen erste positive Rückmeldungen bezüglich der Anerkennung der Studiengänge für Volksschullehrpersonen (vgl. KRP ZH, 3. Mai 2004, 40/04).²² Die autonome Hochschule erledigte die darauf folgenden Anerkennungsverfahren grösstenteils in Eigenregie, teils in Zusammenarbeit mit der Bildungsverwaltung. Gemäss den gesetzlichen Vorgaben (ZH OS 414.41, Art. 5) war die Mittelschullehrpersonenbildung Teil der PH, wenn auch die Art der Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten (Universität, ETH und PH) lange unklar blieb (vgl. oben). Deshalb und weil die Notwendigkeit einer gesamtschweizerischen Anerkennung für eine Ausbildung mit bereits regionaler Ausstrahlung nicht dringlich schien, reichte man lange kein Gesuch um Anerkennung der Studiengänge des ZHSF ein.²³ Erst 2003 kam die Gymnasiallehrpersonenausbildung wieder ins Gespräch (KRP ZH, 29. März 2004, 115/01). Dabei wurde thematisiert, dass die Studiengänge des ZHSF im Sinne der EDK-Richtlinien (EDK 1998) angepasst werden sollten, was zu einer Verlängerung der Studienzeit führen werde. Der kantonsrätliche Antrag wollte eine zweifache Erweiterung sämtlicher Studienangebote erreichen: Erstens sollte der drohende Lehrpersonenmangel durch praxisbegleitende Studiengänge abgewendet werden und zweitens sollten Studiengänge angeboten werden, die stufenfremd Unterrichtenden eine adäquate Umorientierung beziehungsweise Zusatzausbildung erlaubten. Was für die Studiengänge der Volksschule angenommen werden sollte, wurde mit Verweis auf die Neugründung des ZHSF für die Gymnasiallehrpersonenbildung vorerst abgewehrt. Dennoch wurde Kritik am ZHSF formuliert: Die Konzeption wurde zwar grundsätzlich gelobt, die Zusammenarbeit der beteiligten Hochschulen aber als mangelhaft taxiert: «Es ist zu hoffen, dass im ZHSF die Zusammenarbeit der drei beteiligten Partner noch deutlich verbessert wird und dass Angebote für die Lehrkräfte zur Verfügung stehen, die sowohl qualitativ hoch stehend als auch finanziell tragbar sind» (KRP ZH, 29. März 2004, 115/01). Eine Reaktion auf diese Kritik ergab sich erst 2006, als alle Diplomprüfungsreglemente für das höhere Lehramt aufgehoben und ein breites Wahlangebot aufgebaut wurde (vgl. Brändli, 2007; Landolt, 2007).

Zu dieser Zeit geriet die Binnenorganisation der PH in die Kritik: Gemäss einer Umfrage wies die gewählte Matrixorganisation Mängel auf, die in den Folgejah-

22 Die endgültige Anerkennung erfolgte 2005, vgl. Liste anerkannter Studiengänge der EDK, verfügbar unter www.EDK.ch/dyn/13827.php (recherchiert: 15. Juli 2016).

23 Der Antrag auf EDK-Anerkennung für die Gymnasiallehrausbildung erfolgte erst 2009.

Abb. 17: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Zürich um 2007

Tertiärstufe	6				Lehrpersonen für die Maturitätsschulen
	5				universitäres MA-Studium
	4				
	3	BA für Lehrpersonen für die Vorschulstufe	BA für Lehrpersonen für die Primarstufe (7 Fächer)	BA/MA für Lehrpersonen für die Sekundarstufe I (ohne Schultypendifferenzierung)	
	2				
	1				
Sekundarstufe II		Gymnasiale Maturität oder äquivalenter Mittelschulabschluss			

ren behoben werden sollten.²⁴ Und während der Bereich der Ausbildung kaum mehr zu Diskussionen Anlass gab, sorgte man sich nun um andere Leistungsbereiche, etwa um die Forschung und deren Abgrenzung von der universitären Forschung. Der Jahresbericht 2005 der FH hielt diesbezüglich fest, dass «wie die universitären Hochschulen nun auch die Fachhochschulen zu Forschung und Entwicklung verpflichtet sind, wobei ihre Forschung sehr praktisch und anwendungsorientiert erfolgt» (KRP ZH, 28. November 2005, 4217a).

Mit dem Neuerlass des FaHG im Jahr 2007 (ZH OS 414.10) ergaben sich Änderungen im Personalbereich: Die alte Personalkategorie «Lehrbeauftragte» (Dozierende mit befristeter Anstellungsdauer) wurde wieder eingeführt. Ob es sich dabei um eine Folge von Sparmassnahmen handelt, bleibt unklar. Neu konzipiert wurde auch die Frage der finanziellen Gestaltungshoheiten: Die Teilschulen verantworten seit 2008 je ein eigenes Globalbudget.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass zwei Jahre nach Beginn der operativen Phase Auftrag, Aufgaben und Konsequenzen klarere Formen angenommen hatten. Nach dieser Zeit standen in der Konsolidierungsphase deshalb allerhand Umbrüche an: Es mussten neue Studiengänge entworfen (praxisbegleitende und verkürzte Programme) und der Forschungsauftrag musste auch in Bezug auf andere Hochschulen und Hochschultypen konkretisiert

²⁴ Die Matrixorganisation vereinte auch viel Kritik, die nicht genuin mit ihr zu tun hatte, zum Beispiel in Bezug auf Stellenbesetzungsprobleme (vgl. Pressemeldung PHZH, 29. Oktober 2004).

werden. Das als Kompromiss zu bezeichnende ZHSF galt nur teilweise als glücklich und Kritik drang bis in den Kantonsrat, der im Hinblick auf die Ausgestaltung der anderen PH-Studiengänge eigentlich nicht mehr eingriff. Der Antrag auf EDK-Anerkennung für die Gymnasiallehrpersonenausbildung erfolgt deshalb erst spät (2009), wobei sich die Verzögerung (im Vergleich zu den anderen Verfahren) durch die regionale Bedeutung der Ausbildung erklärt: Die EDK-Anerkennung war deshalb nicht dringlich, weil der Zentrums-kanton Zürich immer schon für die umliegenden Kantone ausgebildet hatte. In der Konsolidierungsphase galt es schliesslich, Versprechungen einzulösen: Die Nachqualifikationsmöglichkeit für Fachlehrpersonen wurde geschaffen und die Gymnasiallehrpersonenausbildung wurde organisational in einem neuen Institut untergebracht, um die Zusammenarbeit klarer zu regeln.

Insgesamt galt die FH als Erfolg: Sie bot ein kostengünstiges, attraktives (stets steigende Studierendenzahlen) und interkantonal wie international konkurrenzfähiges Studienangebot, welches das Sendungsbewusstsein des Kantons in der Region weiter förderte. Auf Ebene der Steuerung wurden die Führungsstrukturen der gesamten FH nach den ersten sechs Jahren Betriebszeit überarbeitet und die autonome Stellung des FHR gefestigt. Für die Pädagogische Hochschule bedeutet die Revision des FaHG eine Erweiterung der Kompetenzen: Sie verlor den bisherigen Schulrat, dessen Aufgaben nun vom Fachhochschulrat und von der Hochschulleitung wahrgenommen werden. Zudem erhielt jede Hochschule eine Hochschulversammlung. Aus dem Kantonsrat kamen jetzt nur noch spärliche Impulse.

5 Fazit: Der lange Weg der Reform

Eine tertiarisierte LLB besteht in Zürich schon seit 1938, und die 1978 eingeleitete Reform kann als erste Stufe der institutionellen Integration zumindest eines Teils der Stufenausbildungen bezeichnet werden. Andere Teile (Fachlehrpersonenausbildung, Ausbildung der Lehrpersonen der Sekundarstufe II sowie die Weiterbildung) waren damals noch nicht mitgedacht worden. Auch bildeten die Ausbildungsstätten bis in die 1990er-Jahre relativ autonome Einheiten, Koordination erfolgte nicht primär in regulativer Verordnung, sondern ad personam. Die Tertiärstufe definierte sich primär durch die Qualifikationsanforderungen an das Personal sowie durch die Zulassungsbestimmungen; Forschung und Entwicklung waren damals nicht Teil des institutionellen Auftrags der Seminare.

Die als Überprüfung bezeichnete Evaluation der LLB durch eine erziehungsrätliche Kommission erfuhr durch Veränderungen im politischen Kontext (Ab-

stimmung zum EWR) sowie durch die Reform der Volksschule bald eine Wende hin zur eigentlichen Reform. Die Binnenharmonisierungsbestrebungen seitens der EDK dienten vor allem dazu, Reformschritte zu legitimieren, standen vorerst aber nicht im Zentrum, und die Referenzen für die LLB richteten sich nach kantonalen Bedürfnissen: «Es ist eben so, dass wir in eine neue Phase des Föderalismus eintreten, in eine Welt, die globaler wird, in eine Welt, die Abschlüsse auch nach europäischen Standards ausrichten muss, und in eine Welt, in der die Schranken zwischen den Kantonen fallen müssen» (Buschor, 1996, S. 96).

Der Erlass eines eidgenössischen Fachhochschulgesetzes gilt als Startschuss für die Gründung der Zürcher Fachhochschule. Durch sie erhoffte man sich eine Statusverbesserung und internationale Anerkennung der berufsbezogenen Ausbildungen, zu denen die Lehrerinnen- und Lehrerbildung gerechnet wird. Das Schaffen von Fachhochschulen bot auch eine Lösung für die im LEMO-Bericht nicht angegangene Aufgaben: die Vereinigung der LLB mit dem Status und entsprechend den Anforderungen einer Hochschulbildung sowie die vollständige Integration der Lehrpersonenbildung ins institutionelle Gefüge des Hochschulraums. Die Gründung einer pädagogischen Hochschule als Teilschule der Fachhochschule hat damit auch viel an Standardisierung im Sinne einer Annäherung an Hochschulstrukturen mit sich gebracht. Eine inhaltliche «Vollintegration» stand mit der PH-Gründung weiter aus (Gymnasiallehrpersonenbildung und Heilpädagogik fehlen), jedoch wurde die Weiterbildung integriert und erhielt einen höheren Stellenwert. Ein Forschungsauftrag wurde festgeschrieben.

Mit der Einführung des Fachhochschulgesetzes wurde in Anlehnung an die Strukturen der Universität ein neues Gremium eingesetzt, der Fachhochschulrat. Ihm kommt ein breiter Entscheidungs- und Ermessensspielraum zu. Mit dem Fachhochschulgesetz von 1998 ist also einerseits eine Verlagerung der Kompetenzen Richtung Hochschule festzustellen, andererseits bleibt eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Fachhochschulrat und der Exekutive bestehen. Der Kantonsrat hat an Einfluss eingebüsst.

Die PH ist zwar Symbol für die Statusverbesserung des Lehrberufs. Der damit verbundene Wandel im Lehrpersonenbild hin zum Bildungsexperten mit Hochschulstudium wird aber nicht von allen Beteiligten getragen. Gerade in Zeiten des Lehrermangels traten alternative beziehungsweise ältere Muster wieder zutage. Auch hat die gesamtschweizerische Perspektive nur beschränkt Einzug gehalten: Kantons- und Stufenfremde etwa durchlaufen auch nach der PH-Gründung ein obligates Weiterbildungsangebot, dass sie für den Zürcher Schuldienst qualifizieren soll. Die Zentralität des Kantons sowie die frühe Anpassung der Ausbildung auf tertiärer Stufe liessen die Reform einfach erscheinen. Der EDK wurde dabei die Rolle zugebracht, die Zürcher Standards an die LLB anderer Kantone heranzutragen.

Literatur und Quellen

Literatur

- Arnet, M. (1991). Von der höheren Fachschule zur Fachhochschule. *Techinfo*, (3), 8–9.
- Bräm, D. M. (1994). *Von der Ausbildung in den Beruf. Eine Befragung von Absolventinnen und Absolventen der Sekundarlehrerausbildung an der Universität Zürich zu Studium und erster Berufspraxis*. Zürich: Zentralstelle der Studentenschaft.
- Brändli, S. (2007). Pädagogische Hochschule oder Pädagogische Fachhochschule? In: W. Bircher et al. (Hg.), *Der Weg zur Pädagogischen Hochschule Zürich*. Würdigungsschrift zum Rücktritt von Prof. Dr. Walter Furrer (S. 88–94). Zürich: Pestalozzianum.
- Buschor, E. (2007). Die Gründung der Pädagogischen Hochschule Zürich. In: W. Bircher et al. (Hg.), *Der Weg zur Pädagogischen Hochschule Zürich*. Würdigungsschrift zum Rücktritt von Prof. Dr. Walter Furrer (S. 95–99). Zürich: Pestalozzianum.
- Fehr, H.-P. (2007). Kommission «Zukunft der Zürcher Lehrerbildung» – die Pädagogische Hochschule nimmt Gestalt an. In: W. Bircher et al. (Hg.), *Der Weg zur Pädagogischen Hochschule Zürich*. Würdigungsschrift zum Rücktritt von Prof. Dr. Walter Furrer (S. 76–80). Zürich: Pestalozzianum.
- Furrer, W. (2003). Die Reform der Zürcher Lehrerbildung. In: P. Grünenfelder et al. (Hg.), *Reformen und Bildung – Erneuerung aus Verantwortung. Festschrift für Ernst Buschor* (S. 179–212). Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Gehrig, H. (2007). Die Pädagogische Grundausbildung als neues Element der Zürcher Lehrerinnen- und Lehrerbildung. In: W. Bircher et al. (Hg.), *Der Weg zur Pädagogischen Hochschule Zürich*. Würdigungsschrift zum Rücktritt von Prof. Dr. Walter Furrer (S. 32–36). Zürich: Pestalozzianum.
- Hohl, W. (2007). Die SDK – Zusammenarbeit zwischen SPG, PLS, ROS und SFA. In: W. Bircher et al. (Hg.), *Der Weg zur Pädagogischen Hochschule Zürich*. Würdigungsschrift zum Rücktritt von Prof. Dr. Walter Furrer (S. 47–54). Zürich: Pestalozzianum.
- PHZH (29. Oktober 2004). Die Pädagogische Hochschule formuliert ihre Strategie für die Zukunft. *Pressemitteilung PHZH*.
- Ziegler, P. (Hg.) (1998). *200 Jahre Erziehungsrat des Kantons Zürich, 1798 bis 1998*. Zürich: Bildungsdirektion des Kantons Zürich.

Quellen

Gesetze, Reglemente und Parlamentsakten

FHSG [Fachhochschulgesetz] (1995). Bundesgesetz über die Fachhochschulen vom 6. Oktober 1995 (Inkrafttreten: 1. Oktober 1996).

KRP ZH [Kantonsratsprotokoll des Kantons Zürich]. Kantonsratsprotokolle des Kantons Zürich [Sitzungsdatum, Vorlagennummer/Jahr], 1988–2009.

- RRB ZH [Regierungsratsbeschluss des Kantons Zürich]. Regierungsratsbeschluss des Kantons Zürich [Vorlagennummer], 1994–2009.
- ZH OS [Systematische Gesetzessammlung des Kantons Zürich] 414.40. Gesetz über die Ausbildung von Lehrern für die Vorschulstufe und die Volksschule (Lehrerbildungsgesetz) vom 24. September 1978 (aufgehoben: 30. September 2000).
- ZH OS 414.402. Verordnung zum Lehrerbildungsgesetz vom 9. Juli 1980 (aufgehoben: 30. September 2000).
- ZH OS 414.10. Fachhochschulgesetz (FaHG) vom 2. April 2007.
- ZH OS 414.11. Gesetz über die Fachhochschulen und die Höheren Fachschulen (Fachhochschulgesetz) vom 27. September 1998 (aufgehoben am 1. Januar 2008).
- ZH OS 414.41. Gesetz über die Pädagogische Hochschule vom 25. Oktober 1999.
- ZH OS 161. Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003.

Weitere Quellen

- EDK (1993a). Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen. Bern: EDK.
- EDK (1993b). Thesen zur Entwicklung von Fachhochschulen und Berufsmaturitäten. Bern: EDK.
- EDK (1995). Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen vom 26. Oktober 1995. Bern: EDK.
- EDK (1999). Reglement über die Anerkennung kantonaler Fachhochschuldiplome vom 10. Juni 1999. Bern: EDK.
- Erziehungsrat [des Kantons Zürich] (1996). Bericht der erziehungsrätlichen Kommission «Zukunft der Zürcher Lehrerbildung». Zürich: Erziehungsrat.
- GB ZH [Geschäftsbericht des Kantons Zürich]. Regierungsrat des Kantons Zürich. Geschäftsbericht 2002/03.
- PHZH [Pädagogische Hochschule Zürich] (2007). Jahresbericht. Zürich: PHZH.

Teil II: Synthesen

Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung als Tertiarisierungs- und Akademisierungsprozess

LUKAS LEHMANN

1995 proklamierte die EDK in ihren «Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen» (EDK, 1995) die Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung (LLB): Die Ausbildung aller Lehrkräfte sollte künftig «in der Regel auf der Tertiärstufe – und zwar an Universitäten, Fachhochschulen (Pädagogischen Hochschulen, Musik- und Kunsthochschulen) – oder an besonderen Ausbildungsinstitutionen» (EDK, 1995, S. 1) erfolgen.

Die seit den Anfängen der 1990er-Jahre unter der Ägide der EDK durchgeführten Reformen in der schweizerischen LLB werden im Folgenden unter Aspekten analysiert, die als Prozesse der Tertiarisierung und Akademisierung beschrieben werden können. Diese beiden Prozesse beschreiben die Integration der LLB in den nationalen und internationalen Hochschulraum. Konkret umfassen sie die Anpassungsleistungen und Harmonisierungsbestrebungen im Bereich der allgemeinen Zulassungsbedingungen, der Studienstrukturen (Dauer, Modularisierung, Abschlüsse) sowie der Qualifikation der Dozierenden. Und sie schliessen auf der Systemebene Fragen der Vergabe von akademischen Titeln mit ein. Tertiarisierung und Akademisierung stellen dabei die formalen Aspekte einer solchen Integration dar. Von ihnen unterscheidet sich der Verwissenschaftlichungsprozess, da sie sich auf die vorgelagerte, formale Hochschulwerdung beziehen, also auf die Schaffung von Strukturen, welche das Rezipieren und Produzieren von Wissenschaft überhaupt erst ermöglichen. Modellhaft betrachtet handelt es sich bei Tertiarisierung und Akademisierung um zwei konsekutive Prozesse: Zuerst erfolgt die flächendeckende Anhebung aller Ausbildungsgänge oder -institutionen auf Tertiärniveau und erst an zweiter Stelle deren Integration in den Hochschulraum. Die flächendeckende Tertiarisierung der LLB schliesst die Akademisierung noch nicht ein, ist aber zwingende Vorbedingung dafür.¹

1 Gemäss dieser Zweistufigkeit hätte die Tertiarisierung auch ohne Akademisierung vollzogen werden können. Dies hätte für die schweizerische LLB allerdings bedeutet, dass die Ausbildungsgänge nicht als Hochschulstudiengänge, sondern als Ausbildungsgänge höherer Fachschulen konzipiert worden wären, wie dies in einigen Kantonen vor den 1990er-Jahren

Die Rekonstruktion der kantonalen Reformverläufe in der LLB der 1990er-Jahre hat dabei gezeigt, dass die Tertiärisierung grundsätzlich wenig Widerspruch erzeugte und der Grundsatz der Ansiedelung der LLB auf Hochschulstufe Ende der 1990er-Jahre nur noch vereinzelt in der Kritik stand (beispielsweise im Kanton Zug, vgl. den Beitrag von Huber zu Zug in diesem Band). Die Dissonanzen von Kanton zu Kanton sowie zwischen den Kantonen und der interkantonalen Ebene bezogen sich vor allem auf die Frage der Akademisierung – sowohl grundlegend wie auch in den Detailfragen. Im Folgenden wird zunächst die generelle Konzeption des Wandels beschrieben. In einem zweiten Abschnitt werden dann die Diskussionsverläufe einiger spezifischer Merkmale des Tertiärisierungs- und Akademisierungsprozesses (Zulassung, Studienstruktur, Personalqualifikation, Diplomvergabe) erörtert und analysiert. Abschliessend werden einige Schlussfolgerungen präsentiert.

1 *Academic drift* und die Frage des Hochschultyps

Für die Tertiärisierung, das heisst die Anhebung der Studiengänge auf Hochschulstufe, spielten drei Dynamiken eine wichtige Rolle: Relevant waren erstens die in der Aussenpolitik geführten Diskussionen um die Europafrage. Hier leitete die Anerkennung der schweizerischen (Lehr-)Diplome im Ausland über zur gegenseitigen Anerkennung derselben im Inland (vgl. Lehmann, 2013, S. 119 ff.). National war zweitens die Gründung von Fachhochschulen für den Grundsatzbeschluss zur Tertiärisierung der LLB von hoher Bedeutung, nicht zuletzt, um sie gegenüber anderen Ausbildungsgängen der höheren Berufsausbildung nicht schlechter zu stellen. Die Studiengänge der Fachhochschulen hatten insofern eine Vorreiterrolle inne und dienten auch für die Ausgestaltung der Institutionen – neben den bereits bestehenden universitären Modellen – als Referenzgrösse. Das Vorhaben wurde drittens durch die Kritik an der bis Ende der 1990er-Jahre ausbleibenden gesamtschweizerischen Harmonisierung der LLB ausgelöst: Sowohl die nationale Mobilität als auch die Konkurrenzfähigkeit der LLB werde dadurch im Vergleich zu anderen höheren Berufen behindert. Diesbezüglich postulierte der LEMO-Bericht (EDK, 1978) zwar bereits in den 1970er-Jahren eine Gleichwertigkeit sämtlicher Ausbildungswege. Diese wurde faktisch jedoch nur sehr selektiv realisiert, vor allem war die Freizügigkeit bei Lehrdiplomen stark konjunkturabhängig (vgl. den Beitrag von Lehmann zur EDK in diesem Band). Auch war damit keine Angleichung der Strukturen der LLB verbunden.

bereits der Fall war (vgl. den Beitrag von Criblez und Lehmann zur Ausgangslage in diesem Band). Dieses Szenario fand als Alternative durchaus Erwähnung in etlichen kantonalen Reformdiskursen, setzte sich aber gesamtschweizerisch nie durch.

Konzeptionell wird der Teil der Hochschulwerdung, der die Tertiärisierung und Akademisierung umschliesst, unter dem Begriff *academic drift* (Meier, Schimank, 2002, S. 85; vgl. Rauner, 2010) gefasst. Im engeren Sinn bezeichnet der *academic drift* die «Annäherung eines statusniedrigeren Hochschultyps an die statushöheren Universitäten» (Meier, 2002, S. 85). Die engere Fassung wird vor allem für den angelsächsischen Raum verwendet, wo bereits seit Längerem nicht-universitäre tertiäre Schulen bestanden. Ähnliche Reformen gab es im europäischen Raum aber auch in anderen Ländern: Der Beschluss zum Aufbau von Fachhochschulen wurde etwa von der österreichischen Bundesregierung im Jahr 1990 gefasst, in einigen deutschen Bundesländern wurden gar bereits zu Beginn der 1970er-Jahre Fachhochschulgesetze verabschiedet. Die *instituts universitaires professionnalisés* als vergleichbare Einrichtungen in Frankreich wurden ebenfalls zu Beginn der 1990er-Jahre ins Leben gerufen (vgl. Länderberichte unter www.eurydice.org [recherchiert: 15. Juli 2016] sowie Poignant, Paqué, 1966). In der Schweiz wurde zu Beginn der 1990er-Jahre nicht die LLB von einem *academic drift* erfasst, sondern diesem Prozess vorgelagert waren Anhebungen anderer Berufsausbildungen, welche sich mit der LLB hinsichtlich des Qualifikationsniveaus ursprünglich durchaus auf gleichem Niveau befanden – allen voran die Ingenieursausbildungen (vgl. Weber, Tremel, Balthasar, 2010).

Hinsichtlich der Annäherung der Fachhochschulen (beziehungsweise pädagogischen Hochschulen) an die Universitäten wurde im schweizerischen Diskurs immer wieder die Relativität betont, dass es sich bei den Fachhochschulen um einen andersartigen, aber gleichwertigen Hochschultypus handle (vgl. Botschaft Fachhochschulgesetz, 1994; Weber et al., 2010a sowie Zosso, 2006). Gerade im Bereich der LLB wurde diese Aussage regelmässig als Argument verwendet, um die flächendeckende Tertiärisierung sowohl politisch als auch öffentlich zu legitimieren. Das Konzept der Fachhochschule als praxisnahe Institution der Wissenschaft hatte in dieser Hinsicht «der vorher unlösbaren Problematik des Verhältnisses zwischen Universität und Lehrerbildung eine neue pragmatische Lösung» (Brändli, 2007, S. 88) eröffnet. Während gegenüber der Politik und der Öffentlichkeit die Andersartigkeit betont wurde, war auf der Seite der neuen Ausbildungsstätten die Sicherstellung der Gleichwertigkeit zentrales Anliegen. Die Vertreterinnen und Vertreter der Ausbildungsinstitutionen erhofften sich damit einen Statusgewinn, von dem sowohl die Institutionen selbst als auch die Dozierenden und die Studierenden profitieren sollten (vgl. Weber et al., 2010a, 2010b). Die Gleichwertigkeit wurde zumindest durch die Einführung Bologna-konformer Abschlüsse formal konsolidiert.

Der Prozess der Entdifferenzierung respektive Annäherung wurde aber auch vonseiten der etablierten Hochschulen zusätzlich angestossen: Gemäss Ender (2010) kann nämlich nicht einseitig von einem *academic drift* ausgegangen

werden, sondern er hat zugleich auch einen *vocational drift* der Universitäten festgestellt. Geschürt wird diese Tendenz zur Annäherung der Universitäten an Fachhochschulen, weil Letzteren grosse politische Unterstützung zukommt und ihre abgehenden Studierenden auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich sind (vgl. Hornbostel, Teichler, Oehler, 1986; Teichler, 1990, 2005). In einem übergeordneten Sinn wird die Entdifferenzierung aber auch politisch unterstützt, etwa durch die Schaffung eines einheitlichen Hochschulraums Schweiz (BBT, 2009), in welchem der Hochschulbereich künftig von Bund und Kantonen gemeinsam koordiniert wird und für welchen gemeinsame Ziele formuliert und gemeinsame Organe geschaffen wurden. Schliesslich wird auch die nationale Hochschulakkreditierung nach einheitlichen Kriterien vollzogen (vgl. Ambühl, 2012). Dieser Annäherung steht das Ausbleiben des Promotionsrechts für Fachhochschulen gegenüber. Dieses Manko und die darum geführten Debatten haben dafür gesorgt, dass die politisch postulierte Gleichwertigkeit in der Praxis (noch) nicht angekommen ist (Stadelmann, 2010) und über die Deutungs- und Verfügungshoheit in der zugesprochenen wissenschaftlichen Expertise, speziell in der wissenschaftlichen Forschung (Criblez, 2007), oder bei der Rekrutierung des Personals (Weber et al., 2010b) und der adäquaten Studierendenbasis (Denzler, Fiechter, Wolter, 2005) nach wie vor debattiert wird.

Erschwert wird die Debatte über Gleichwertigkeit und Andersartigkeit aber auch aufgrund der unterschiedlichen Organisationsformen der Ausbildungsinstitutionen der LLB. Während die Tertiarisierung der LLB als abgeschlossen bezeichnet werden kann und sämtliche Ausbildungsinstitutionen nun als Hochschulen gelten, gibt es nach wie vor Differenzen in der Zuordnung zu einem bestimmten Typ. So bestehen heute drei Modelle: a) Der empirisch am häufigsten anzutreffende Fall ist die Eigenständigkeit: die pädagogische Hochschule ist als autonome Ausbildungsinstitution konzipiert. Diese Form stellt auch im internationalen Vergleich den Regelfall dar (vgl. Lehmann, Huber, Criblez, 2006). b) In einem zweiten Modell sind pädagogische Hochschulen Teil von Fachhochschulen. Solche Lösungen wurden beispielsweise im Raum Nordwestschweiz (Fachhochschule Nordwestschweiz, FHNW), im Kanton Zürich sowie im Kanton Tessin realisiert. c) Die Anbindung der Volksschullehrpersonenbildung an eine Universität im Sinne eines wissenschaftlichen Instituts als drittes Modell haben der Kanton Genf, teilweise der Kanton Freiburg und in einem früheren Modell auch der Kanton Bern vorgenommen.² Für die

2 Dazu kommt, dass auch andere Universitäten an der Ausbildung von Lehrpersonen beteiligt sind. Bei etlichen Ausbildungsmodellen vor allem für die Sekundarstufenlehrpersonen werden fachliche Ausbildungsanteile an den Universitäten erworben. Die Diplome ausstellenden Hochschulen und somit die Träger der Ausbildungsverantwortung bleiben jedoch auch in diesem Fall die pädagogischen Hochschulen, weshalb hinsichtlich der Trä-

ersten beiden Organisationsformen wurden teils Verbundsysteme geschaffen. Dabei stellen die Studiengänge der tertiarisierten LLB innerhalb solcher Verbundsysteme jeweils eine Studienrichtung, ein Institut oder eine Teilschule innerhalb einer Hochschule dar, oft vereint der Verbund auch unterschiedliche Standort- und Trägerkantone.

2 Entwicklungen in der Tertiarisierung und Akademisierung

Die Analyse der Prozesse der Tertiarisierung und Akademisierung zeigt, dass diese beiden Subprozesse zwar in vielen Fällen gemeinsam ausgelöst, aber nicht von allen Hochschulen zu gleicher Zeit und in gleicher Art eingelöst wurden. Die für die schweizerische LLB zentralen Merkmale und Diskussionspunkte im Hinblick auf die Konsequenzen einer flächendeckenden Hochschulwerdung werden im Folgenden dargestellt. Es handelt es sich dabei um die Debatten und Entwicklungen bei der Regelung der Zulassung (2.1), der Studienstruktur (2.2), der Personalrekrutierung (2.3) und der Einstufung der akademischen Abschlüsse (2.4).

2.1 Die Regelung der Zulassung

In der Frage der Zulassung bedeutet Tertiarisierung, dass für alle Studiengänge eine abgeschlossene Ausbildung auf Sekundarstufe II Grundvoraussetzung ist. Für die LLB wurde hierfür die gymnasiale Maturität zum Regelfall erklärt (vgl. EDK, 1993); die Kantone können jedoch über die Zulassung von Personen mit anderen Abschlüssen der Sekundarstufe II entscheiden, vorausgesetzt diese erfüllen die für die Abgabe von schweizerisch anerkannten Diplomen formulierten Mindestanforderungen der EDK.³ Eine direkte Zulassung zur Ausbildung von Lehrpersonen der Vorschule ist auch über das Diplom einer anerkannten Fachmittelschule oder über die Berufsmaturität möglich.⁴

gerschaft nicht von einer Anbindung an die Universität gesprochen werden kann (vgl. Lehmann et al., 2007).

- 3 Gerade bei den in den letzten Jahren neu geschaffenen verkürzten Ausbildungsmodellen zeigt sich aber, dass einige Kantone gewillt sind, auf die EDK-Anerkennung in begrenztem Masse zu verzichten und auch Personen ohne Maturität oder maturitätsäquivalenten Ausweis zum Studium zuzulassen (vgl. EDK, 2011).
- 4 Gemäss Zahlen des Bundesamtes für Statistik ist der sogenannte Regelzugang via die gymnasiale Maturität seit 2003 mehr oder weniger stabil. Insgesamt treten etwa sechs von zehn Studierenden mit diesem Zulassungsausweis die LLB an. Allerdings zeigen die Zahlen auch deutliche Differenzen zwischen den Hochschulen (vgl. dazu Lehmann et al., 2007, S. 15 f. sowie BfS, 2012).

Im Sinne der allgemeinen Grundvoraussetzung bewirkte die flächendeckende Anhebung der Ausbildungsinstitutionen auf die Hochschulstufe tatsächlich eine schweizweite Harmonisierung der Zulassungsgrundsätze. Die Ausgangspunkte für diese Veränderung waren jedoch kantonal durchaus unterschiedlich (vgl. EDK, 1977; Badertscher et al., 1993; Gehrig, 1989). Es mag deshalb wenig erstaunen, dass die Aushandlungsprozesse bei der gemeinsamen Festlegung der Zulassungsbedingungen im Rahmen der Diskussion der Anerkennungsreglemente der EDK von diversen Richtungsentscheiden geprägt waren (vgl. EDK, 2005) und es deshalb etliche Differenzen gibt in den konkreten Umsetzungen (vgl. Schärer, Maradan, 2002; EDK, 2004; Lehmann et al., 2007, S. 14 f.). Denn zur Diskussion stand in der Detailregelung der Zulassungsbedingungen nicht nur die Festlegung der als adäquat beziehungsweise notwendig befundenen Vorbildung künftiger Studierender, sondern im Sinne einer Bedarfssicherung galt es ebenso abzuschätzen, welche Studierendengruppen für die künftige LLB gewonnen werden konnten (vgl. Huber, Lehmann, 2011). Mit der Verabschiedung der Anerkennungsreglemente der EDK wurden zwar erste Eckwerte definiert, die konkrete Auslegung erfolgte aber weit weniger harmonisiert als erwartet (vgl. Lehmann et al., 2007, S. 25 f.). Die ersten Vollzugsarbeiten im Rahmen der Anerkennungsverfahren der EDK zeigten denn auch die Notwendigkeit weiterer Präzisierungen der Reglemente (vgl. den Beitrag von Lehmann zur EDK in diesem Band). Im Zentrum der Diskussionen stand stets die Frage nach der adäquaten Rekrutierungsbasis beziehungsweise nach den «richtigen» künftigen Lehrpersonen. In den Debatten zeigte sich die Ambivalenz zwischen der Furcht vor der «Verakademisierung» der LLB und der Angst, in der akademischen Welt nicht ernst genommen zu werden. Als weitere Schwierigkeit spielten und spielen bei der Festlegung der Zulassungsbedingungen auch konjunkturelle Bewegungen eine Rolle (Antizipation von beziehungsweise Reaktion auf Lehrermangel oder -überfluss).

Insbesondere bei den Studiengängen der Vorschulstufenlehrpersonen zeigte sich in den politischen und fachöffentlichen Diskussionen, dass der Regelzugang via die gymnasiale Matur schwierig zu begründen war. Das Unbehagen gründet sicher darin, dass dem Kindergarten eine kognitive Dimension abgesprochen wurde (KgCH, 1996; vgl. auch Pressereaktionen: Hollenstein, 2005; Neuenschwander, 1999), eine entsprechend intellektuell geprägte Vorbildung für Kindergärtnerinnen und Kindergärtner also irrelevant sei. Hinzu kam, dass auf der systemischen Ebene der Kindergarten bis anhin nur in wenigen Kantonen als Teil der Volksschule konzipiert war und es zwischen Volksschule und Kindergarten einen mehr oder weniger grossen «kulturellen Graben» gab. Der Quasiausschluss der Ausbildung für die Vorschulstufe aus dem Tertiärisierungsvorhaben wurde als Alternative zwar durchaus angedacht, jedoch nicht

realisiert. Denn mit dem Entscheid der EDK, für die Vorschulstufenausbildung alternative Vorqualifikationen zuzulassen (Direktzugang mit Diplommittelschulzeugnis), wurden die Befürchtungen der Kritiker grösstenteils ausgeräumt.

Trotz der intensiven Debatten um die Zulassungskriterien wurde der Grundsatz der abgeschlossenen Ausbildung auf Sekundarstufe II als Vorbildung für die tertiärisierte LLB damit nicht infrage gestellt. Denn letzten Endes sollte mit dem Entscheid die vormals hierarchische Struktur der (Volksschul-)Lehrkategorien eingeebnet werden: Durch mehr oder weniger einheitliche Zulassungsbedingungen sollten annähernd gleichwertige tertiäre Ausbildungsgänge für alle Stufen angestrebt werden (vgl. den Beitrag von Huber zu den Integrations- und Konzentrationsprozessen in diesem Band). Und in diesem Zusammenhang sollten insbesondere die Kindergarten- sowie die Fachlehrpersonenausbildungen – darunter die zu typischen Frauenlehrberufen hinführenden Fächer Hauswirtschaft und Handarbeit – aufgewertet und integriert werden.

Somit bleibt für die Diskussion und Ausgestaltung der Zulassung zusammenfassend festzuhalten, dass ungeachtet konkreter Unterschiede und Nuancen die Detailregelung durch zwei Prinzipien begrenzt war: Erstens stehen die Zulassungsbedingungen in Relation zur neuen Position der LLB auf Hochschulstufe. Damit sie als Teil des Hochschulraumes gelten konnte, konnte die Forderung einer abgeschlossenen Allgemeinbildung auf Sekundarstufe II – welcher Art auch immer – nicht unterschritten werden.

Zweitens war die Festlegung möglicher Zulassungsausweise auch von Bildungsangeboten auf der Sekundarstufe II abhängig: dies sind nebst der gymnasialen Maturität die in den 1990er-Jahren neu geschaffene Berufsmaturität, die Diplommittelschule beziehungsweise neu die Fachmittelschule und Fachmaturität. Die Definition der Zulassungsbedingungen konnte also nicht einfach nur von der aufnehmenden Seite, von den Hochschulen, definiert werden, sondern musste ebenso auf Begehrlichkeiten und Ansprüche der abgebenden Schulen reagieren.

Die Festlegung des Regelzugangs via gymnasiale Maturität und die Definition alternativer Zulassungsmöglichkeiten sind aber nicht abgeschlossen – dies zeigen die Debatten um die Ausweitung der Zulassung aufgrund des Lehrpersonenmangels (vgl. EDK, 2011). Eine entsprechende Klärung ist auch mit dem neuen Hochschulförderungsgesetz (HFKG, 2011), welches 2015 in Kraft getreten ist, nicht eingetroffen, da darin für die pädagogischen Hochschulen einerseits der Zugang via die gymnasiale Maturität und unter bestimmten Voraussetzungen via die Fachmaturität sowie die Berufsmaturität vorgesehen ist. Andererseits sollen weiterhin Entscheide *sur dossier* möglich bleiben (vgl. HFKG, 2011, Art. 24a).

2.2 Studienstruktur

Mit der Festlegung des Ausbildungsniveaus auf Hochschulstufe ist eine klare Trennung der allgemein- und der berufsbildenden Ausbildungselemente verbunden, deren Verbindung in den seminaristischen Modellen lange handlungsleitend war (vgl. Müller, 1975 sowie EDK, 1978). Die Allgemeinbildung wurde mit der Hochschulwerdung strukturell in den Bereich der Vorbildung vorverlegt, sodass sich die Ausbildung der Lehrpersonen seither ausschliesslich auf die Berufsbildung konzentriert.

Für die Studienstrukturen, wie sie bei Ausbildungen in den ehemaligen Lehrerseminaren galten, war dieser Wandel grundsätzlicher Natur, aber die Trennung der beiden Elemente wurde auch in denjenigen Kantonen debattiert, die bereits vor den 1990er-Jahren über eine tertiarisierte Lehrpersonenbildung verfügten. Und während die Hochschulgegner vor allem die negativen Auswirkungen einer Trennung der für sie genuin zusammenhängenden Inhalte der Ausbildung von den späteren Unterrichtsgegenständen betonten, argumentierten die Befürworter dahingehend, dass die Seminare faktisch schon zu Beginn der 1980er-Jahre im Zuge der Diskussionen um den Universitätszugang für Primarlehrpersonen grösstenteils «gymnasialisiert» worden waren (vgl. EDK, 1977 sowie Rickenbacher, 1985). Am Ende der Debatten blieb die Erkenntnis, dass der Grundsatz der Tertiarisierung die Trennung faktisch bedinge. Trotz dieses Grundsatzes musste in der Folge verhandelt werden, welche Elemente nun der Allgemeinbildung und welche der Berufsbildung zugeordnet werden sollten. Im Kern ging es also um die Frage, was die Fachausbildung an einer pädagogischen Hochschule ausmache.

Die strukturelle Trennung von Allgemein- und Berufsbildung hatte aber nicht nur eine inhaltliche Komponente, sondern ging in den meisten Fällen auch mit einer Verlängerung der Ausbildungszeit einher, die nur teilweise inhaltlich begründet ist. Denn sie war eine generelle Folge der Eingliederung in den Hochschulbereich, wo die Norm «bac + 3», das heisst eine dreijährige postmaturitäre Ausbildung (gemäss EG-Rat, Richtlinie vom 22. Juni 1988) als allgemeine Anerkennungsgrundlage für Hochschuldiplome gelten sollte (Criblez, 1990; Plotke, 1991). Gerade in der Frage der Studiendauer zeigten sich vorderhand prinzipielle Differenzen in der Konzeption der pädagogischen Hochschulen gegenüber anderen Hochschultypen: Während an Universitäten ein vierjähriges Studium die Regel war, wurden die Fachhochschulstudiengänge bereits zu Beginn – und damit noch vor der Einführung der Bachelor-Master-Diplome – als dreijährige Studien konzipiert (mit Ausnahme der Studiengänge der Musik). Diese anfänglichen Unterschiede konnten jedoch mit der Einführung der europakompatiblen Abschlüsse (Bologna-Abschlüsse) teilweise wieder aufgelöst werden. Somit ist der Stu-

dienumfang bis zum Bachelor- respektive Masterdiplom nun für sämtliche Hochschulstudiengänge identisch.

Die Harmonisierung der Studiendauer gemäss den Bologna-Richtlinien hatte für die LLB aber noch eine weitere Konsequenz als nur die Trennung von Allgemein- und Berufsbildung, führte sich doch zu einer Annäherung der Stufenausbildungen. Denn während vor der Reform erhebliche Statusdifferenzen zwischen den Ausbildungsinstituten, den Studiengängen und dem Lehrpersonal bestanden, wurden diese Unterschiede durch die Tertiärisierung zwar nicht aufgehoben, aber erheblich eingeebnet.

2.3 Hochschulpersonal

Die Frage der adäquaten Qualifikation betraf nicht nur die Studierenden, sondern auch das an den Hochschulen angestellte Personal (zur Frage der Neuregelung der Anstellungsbefugnisse vgl. den Beitrag von Lehmann zum Hochschulwerdungsprozess in diesem Band). Dabei sah man sich durch den Tertiärisierungs- und Akademisierungsprozess mit dem Grundproblem konfrontiert, dass die Passung, resp. die Überführungsfähigkeit des bisherigen Personals hinsichtlich der fachlichen und der wissenschaftlichen Qualifikation nicht überall gegeben war. Denn in den Vorläuferinstitutionen – sowohl in den Seminaren der Sekundarstufe II als auch in den bereits tertiärisierten Ausbildungsinstitutionen – unterrichteten zu grossen Teilen ehemalige Absolventinnen und Absolventen dieser Ausbildungen oder Personen mit einem akademischen Erstabschluss. Personen mit höheren akademischen Graden (Promotion, Habilitation) waren die Ausnahme. Dies ist auf die Ansiedlung der meisten Institutionen auf der Sekundarstufe II zurückzuführen, rührt aber auch daher, dass für etliche Fachbereiche der LLB, insbesondere im Bereich der Fachdidaktik, keine Hochschulstudiengänge bestanden (EDK, 2009).

Im Zuge des Akademisierungsprozesses musste also die Frage der Qualifikation von Dozierenden angegangen werden, nicht zuletzt, um die Erfüllung des wissenschaftlich-akademischen Leistungsauftrags gewährleisten zu können. Als Grundlage für die normative Definition der Qualifikationsanforderungen dienten fortan die entsprechenden Anerkennungsreglemente der EDK (vgl. EDK, 1999a, 1999b). Darin ist festgehalten, dass für Dozierende sofern möglich mindestens ein Hochschulabschluss im zu unterrichtenden Fachgebiet, erwachsenendidaktische Qualifikationen sowie in der Regel ein Lehrdiplom und Unterrichtserfahrung verlangt wird. Praxislehrkräfte wiederum müssen gemäss den EDK-Reglementen über ein Lehrdiplom sowie über mehrjährige Unterrichtserfahrung auf der Zielstufe verfügen. Die Qualifikationserwartungen in den Bereichen Forschung, Weiterbildung und Dienstleistung wurden nicht weiter bestimmt, ergeben sich jedoch implizit aus der Konkurrenz zu den anderen Hochschultypen.

Der Personalüberführungsprozess ging in aller Regel ohne grosse öffentliche Diskussionen vonstatten. Es lassen sich nur wenige Beispiele für Konflikte ausmachen, so etwa in Bern, wo die Standortfragen auch als Personalproblem thematisiert wurden (vgl. den Beitrag von Weniger zu Bern in diesem Band). Dies ist insofern erstaunlich, als die Überführung der Dozierenden in die neuen Fachstrukturen der pädagogischen Hochschulen aufgrund neuer Curricula, der Auslagerung von Ausbildungsteilen (beispielsweise im Instrumentalbereich) sowie des erhöhten Selbstlernanteils zu einem Überfluss an (bisherigem) Personal respektive zu einem Mangel an adäquat qualifizierten Personen führte. Jedoch wurde dieser Mangel durch die Reduktion bei den Unterrichtspensen sowie durch den Mehrbedarf an Lehrpersonen aufgrund der Verschiebung von Anteilen der Allgemeinbildung auf die Mittelschulstufe (Schaffung von pädagogischen oder musischen Profilen an Mittelschulen; vgl. den Beitrag von Criblez und Lehmann zu den Reformkontexten in diesem Band) kompensiert. Nur vereinzelt wurden Entlassungen vorgenommen, welche jedoch durch Sozialpläne abzufedern versucht wurden (beispielsweise im Kanton Zug, vgl. den Beitrag von Huber zu Zug in diesem Band).

Wesentlich mehr Konflikte erzeugte die in den pädagogischen Hochschulen meist funktional orientierte Verleihung des ursprünglich rein akademischen Professorentitels. Diese wurde von der akademischen Welt wenig wohlwollend aufgenommen und führte zu etlicher öffentlich geäusselter Kritik (vgl. Criblez 2010). Die akademischen Abgrenzungsmechanismen ihrerseits führten zu einem Qualifikationsdruck auf an pädagogischen Hochschulen Dozierende, dem einzelne pädagogische Hochschulen mit Auflagen betreffend Nachqualifikation begegneten (zum Beispiel die Haute école pédagogique BEJUNE und die PH St. Gallen), andere wiederum versuchten diese über Angebote zu fördern (PH Zürich, PFH Rorschach zusammen mit der PH Zentralschweiz, PH Bern). Die eher spärlichen Massnahmen deuten insgesamt darauf hin, dass die akademische Qualifikation des Personals von den pädagogischen Hochschulen in vielen Fällen nicht für Einzelpersonen, sondern für das Kollektiv definiert wurde: Referenz für die Erfüllung der Anspruchsprofile sind demnach nicht einzelne Akteure, sondern ein Fachbereich bestehend aus Personen mit Erfahrung im Unterricht, in der Erwachsenenbildung und in der Wissenschaft. Entsprechend zeigen die statistischen Zahlen (vgl. Personalstatistik des BfS seit 2006), dass der Anteil wissenschaftlicher Mitarbeitender mit Promotion in den letzten Jahren zwar zugenommen hat, aber signifikant kleiner ist als bei den Fachhochschulen und universitären Hochschulen (vgl. Lehmann et al., 2006, S. 62 f.). Die statistischen Werte sollen nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Grossteil der Dozierenden trotz fehlender Promotion die höchstmögliche Ausbildung im jeweiligen Fachbereich absolviert hat. Denn diese lag in etlichen

Bereichen (Fachdidaktik einzelner Fächer sowie Hauswirtschaft und Handarbeit etc.) bis vor Kurzem auf der Stufe höhere Fachschule oder auf der Sekundarstufe II (abgeschlossene Lehrpersonenbildung).

Schwierigkeiten traten auch bei der Überführung der Personalstrukturen und der Ausgestaltung der Portfolios (vgl. Zingg, 2010) zutage: Vor der Reform gab es nämlich eine Vielzahl von unterschiedlichen Personalkategorien nach Anstellungsgrad (un-/befristet), Beschäftigungsgrad, Qualifikation und Anstellungsinstitution. Zudem herrschte eine klare Hierarchie nach Stufenausbildung. Durch die Hochschulwerdung wurden die Personalkategorien sowie die Anstellungsbedingungen angeglichen und das Personal nach ‹hochschulüblichen› Kategorien eingeteilt. Die lehrerbildungsinterne Hierarchie folgte somit in der neuen Form nicht mehr Stufenkategorien, sondern lief primär entlang organisationaler, teilweise auch qualifikatorischer Linien. Der wissenschaftliche Mittelbau wiederum stellte keinen vordringlichen Reformbereich dar, sein Aufbau kann bestenfalls als sekundärer Reformeffekt bezeichnet werden. Das Fehlen von Nachwuchsförderungsstellen hängt einerseits mit dem Ausbleiben des Promotionsrechts der pädagogischen Hochschulen zusammen, andererseits fehlt gerade im Bereich der Lehre der ‹Verwendungszweck›. Die Lehrstuhlstruktur (Professur und Mittelbau) einer Universität scheint für die stark auf die Lehre konzentrierten Institutionen (mit wenigen Ausnahmen) nicht zu passen, ein weiterer Grund ist, dass vormals eine allzu deutliche Hierarchisierung unter Dozierenden innerhalb eines Ausbildungsgangs kaum üblich war. Dort, wo Mittelbaustellen dennoch nach und nach eingeführt wurden, zählen sie beinahe ausschliesslich zum Forschungsbereich.

Obwohl sich für Dozierende der Anteil Lehre (Pflichtstundenzahl) im Vergleich zu früher reduzierte – davon waren Seminare oder tertiäre Institutionen beinahe gleichermassen betroffen – und folglich das Portfolio der Dozierenden sich massgeblich änderte, blieb die Klärung des individuellen Leistungsauftrags von Dozierenden vielerorts lange Zeit aus. Erschwerend kam hinzu, dass vorgesehen war, dass das Lehrpersonal der meisten Institutionen zwecks Integration von Theorie und Praxis in mehr als einem Leistungsbereich tätig sein sollte (vgl. Zingg, 2010). Die Umsetzung dieses Vorhabens zeigt jedoch, dass Forschungseinheiten eher selten eine Entsprechung in der Lehre aufweisen und umgekehrt nicht alle Lehrbereiche in Forschungsbereichen ihrer Institution vertreten sind. Nachdem also zuerst versucht worden war, die Tätigkeiten in verschiedenen Leistungsaufträgen individuell festzusetzen, sah man sich rasch mit der Unmöglichkeit der Realisierung konfrontiert – und löst(e) das Anliegen der Integration von Forschung und Lehre vor allem auf kollektiver Ebene ein (in Fachbereichen, Instituten oder Abteilungen). Unterstützend wirkten hierbei sicher die Forderungen der EDK, welche in ihren

Anerkennungsreglementen Forschungstätigkeiten nicht als Teil des Portfolios aller Dozierender festlegte, sondern als Teil des institutionellen Leistungsauftrags einer Ausbildungsstätte.

2.4 Akademische Abschlüsse

Die Umstellung auf Bachelor-Master-Strukturen, als weiteres Element des Akademisierungsprozesses der pädagogischen Hochschulen, schien für die Studiengänge der Vorschul- und Primarstufe aufgrund der durchaus kompatiblen neuen Strukturen problemlos. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die meisten dieser Studiengänge erst nach der Ratifikation des Bologna-Abkommens (1999) abschliessend konzipiert wurden beziehungsweise dass die wesentlichen Elemente der Bologna-Reform schon vor deren Ratifikation bekannt waren. Die Einführung von Bachelor- und Masterabschlüssen sowie die Vorgaben der Modularisierung waren in diesen Bereichen somit schnell umgesetzt. Weitaus diskussionsreicher war die Einführung dieser Systematik für die Studiengänge der Sekundarstufe I, da diese dem traditionell universitären Modell folgend auf ein vierjähriges Studium ausgerichtet wurden. Folglich stellte sich die Frage, welchem akademischen Grad die Ausbildung künftig entsprechen solle – beschlossen wurde statt der Verkürzung zu einem Bachelor- eine Verlängerung zu einem Masterabschluss. Für die integrativen Ausbildungsmodelle mit Masterabschluss stellte sich dann zusätzlich das Problem, dass für die Bachelorstufe kein berufsqualifizierender Zwischenabschluss definiert werden konnte.

Die Einführung von Bachelor- und Masterabschlüssen erwies sich weiter insofern als problematisch, als damit das Zeugnis eines Berufsabschlusses (Berufsorientierung) mit einer akademischen Qualifikation (Disziplinentorientierung) vermengt wurde. Auf der ersten Studienstufe führte dies dazu, dass dem Bachelordiplom der Vorschul- und Primarstufenstudiengänge kaum eine akademische Weiterführung entspricht (abgesehen vom Stufenwechsel hin zur Masterausbildung für den Unterricht auf der Sekundarstufe I). Als direkt anschlussfähige Ausbildung ergibt sich nur eine berufsfeldbezogene Weiterführung, etwa in schulischer Heilpädagogik oder Früherziehung, in Fachdidaktik oder weiteren spezialisierten Lehrberufsfeldern; andere akademische Mobilitätsangebote sind in der Regel mit Auflagen verknüpft oder nicht vorgesehen (vgl. CRUS, KFH, COHEP, 2007 [2010]). Zudem führt die Vermischung von Berufs- und Disziplinentorientierung zusammen mit dem nicht vorhandenen Promotionsrecht für pädagogische Hochschulen dazu, dass für weiterführende Studien auf Doktoratsstufe sowohl formal wie inhaltlich kaum direkte Anschlussmöglichkeiten bestehen (zur Einschätzung aus rechtlicher Perspektive vgl. Gächter, Egli, 2011).

3 Schlussfolgerungen und Desiderata

Die Analyse zeigt, dass der Prozess der Tertiarisierung als weitgehend abgeschlossen bezeichnet werden kann, denn die Institutionen gelten allesamt als Hochschulen und zur Ausbildung wird heute nur zugelassen, wer über ein Diplom der Sekundarstufe II verfügt. Die Frage, welche Diplome der Sekundarstufe II dies im konkreten Fall sind, ist zwar immer wieder Gegenstand von Diskussionen. Auch bestehen nach wie vor deutliche Differenzen zwischen dem, was strategisch geplant worden war (gymnasiale Maturität als Regelzugang), und der Realisierung.⁵ Dem Grundsatz der Tertiarisierung widersprechen diese Diskussionen um die erwünschte und realisierte Ausgestaltung der Zulassungsbedingungen jedoch nicht, insbesondere angesichts der oft vergessenen Tatsache, dass etliche universitäre Hochschulen die Zulassung ohne Maturität ermöglichen.⁶

Die formalen Bedingungen gerade für die Auslandsanerkennung sind im Grundsatz deshalb erfüllt, die gewünschte Eurokompatibilität der schweizerischen Lehrdiplome ist gegeben. Mit der Tertiarisierung wurde in der Schweiz die LLB auf die im Ausland übliche Bildungsstufe angehoben und durch die rasche Umsetzung der Bologna-Vorgaben wurden die Ausbildungsstrukturen international vergleichbar gemacht.

Etwas differenzierter muss der Akademisierungsprozess beurteilt werden, der nicht in allen Bereichen als abgeschlossen bezeichnet werden kann. Weitgehend umgesetzt wurde eine akademische Studienstruktur, in welcher Allgemein- und Berufsbildung getrennt stattfinden. Erreicht wurde damit eine weitere Zielsetzung, welche durchaus mit der Idee der Tertiarisierung in Einklang steht: Der Berufswahlentscheid wird nicht bereits nach dem Abschluss der obligatorischen Schule gefällt, sondern wird durch die Verschiebung der Allgemeinbildung so verzögert, dass er mit einer bewussteren Wahl des Lehrberufs zusammenfällt. Realisiert sind ebenso die relative Harmonisierung der Eintrittsbedingungen, die strukturelle «Gleichtaktung» der Studiengänge sowie deren Integration in die interkantonalen Finanzierungsvereinbarungen (Interkantonale Fachhochschulvereinbarung [FHV] respektive Interkantonale Universitätsvereinbarung [IUV], vgl. EDK, 2003). Sie führen insgesamt zu einer Erhöhung der Mobilität, und zwar sowohl aufseiten der Studierenden, aufgrund der harmonisierten

5 So schwankt der Anteil an Maturandinnen und Maturanden, welche zur Ausbildung der Vorschul- und Primarlehrpersonen zugelassen werden, je nach Ausbildungsinstitution zwischen dreissig und 95 Prozent (vgl. Lehmann et al., 2007, S. 20 f.).

6 An den Universitäten Freiburg, Genf, Lausanne, Luzern, Neuenburg und Tessin ist es möglich, zu einigen Fakultäten ohne Maturitätszeugnis zugelassen zu werden. Dabei kommen besondere Aufnahmeverfahren zur Anwendung. Auch die Zulassung via Berufsmaturität ist nach Absolvieren einer Passerellenprüfung möglich.

Studienstrukturen und der erforderlichen Qualifikationen auch aufseiten der Dozierenden.

Handlungsbedarf hingegen besteht im Bereich der Anforderungsprofile für Dozierende sowie in Bezug auf die Konzepte des beruflichen und akademischen Studienaufbaus. Die Verzögerung dieser Arbeiten mag unter anderem daran liegen, dass Personalfragen in den Reformdebatten lange nur sekundären Stellenwert hatten. So besteht nach der Personalüberführung seitens der Hochschulen kaum mehr Druck zur wissenschaftlichen Nachqualifikation. In der Konsequenz liegt die personale Weiterbildung, ganz in der Tradition des Berufsfeldes, oft in der Eigenverantwortung der Dozierenden. Und obwohl die Basisqualifikation eines Hochschulabschlusses für alle Dozierenden sich alsbald von selbst erfüllen wird, müssten sich die pädagogischen Hochschulen in Zukunft der Frage annehmen, wie dem Anspruch auf eine wissenschaftlich fundierte Ausbildung von künftigen Dozierenden Rechnung getragen werden soll und kann.

Handlungsbedarf in Bezug auf den Akademisierungsprozess besteht zweitens hinsichtlich der Systemintegration der pädagogischen Hochschulen in den Hochschulraum Schweiz. Während die formale Einführung von gestuften Studiengängen (Bachelor und Master beziehungsweise Modularisierung und ECTS-Punktesystem) sowie die einheitliche Benennung der Abschlüsse in Anlehnung an international anerkannte Bezeichnungen von den pädagogischen Hochschulen rasch umgesetzt wurde und damit die Mobilität von Studierenden und künftigen Lehrpersonen für den Erstabschluss weitgehend realisiert wurde, ist die Weiterführung einer akademischen Laufbahn im Hochschulraum noch wenig geklärt.

Hier verhindert das Ausbleiben des Promotionsrechts die strukturelle Weiterentwicklung der pädagogischen Hochschulen: Solange diese nämlich auf dieses Recht verzichten müssen, bleiben sie in einem Abhängigkeitsverhältnis zu den universitären Hochschulen. Nicht nur wird dadurch die eingangs erwähnte normative Satzung der Gleichwertigkeit der verschiedenen Hochschultypen unterlaufen, sondern die Vergabe von akademischen Titeln wird damit ad absurdum geführt. Schliesslich wird die akademische Weiterqualifikation im eigenen Feld strukturell verunmöglicht. Auf der anderen Seite müsste bei einer Aufhebung dieser Restriktion genauer geklärt werden, wie die strukturelle Koppelung von Berufs- und Disziplinorientierung in eine rein akademische Qualifikation, welche die Promotion darstellt, umgesetzt werden könnte.

Die pädagogischen Hochschulen haben (in Zusammenarbeit mit der EDK oder mit einzelnen Universitäten) in den letzten Jahren Anstrengungen unternommen, die Defizite im Akademisierungsprozess zu kompensieren, und fördern entsprechende Programme, insbesondere im Bereich der Fachdidaktiken. Fest

steht bis anhin jedoch, dass die wissenschaftliche Sozialisation der pädagogischen Hochschulen Absolvierenden aufgrund der formalen Gegebenheiten nur an oder in Zusammenarbeit mit Universitäten möglich ist. Die Frage, ob pädagogische Hochschulen in absehbarer Zukunft die Bedingungen einer wissenschaftlich-disziplinär adäquaten Vorbildung erfüllen (können), bleibt vorderhand unbeantwortet. Denn die Möglichkeit der Vergabe des Promotionsrechts hängt nicht nur an Fach- und Gegenstandsfragen, sondern funktioniert erst, wenn auch Personalstrukturen geklärt sind. Diesbezüglich kündigte die EDK im «Masterplan Pädagogische Hochschulen» (EDK, 2007) an, die Hochschulen bei der Qualifikation und Spezialisierung ihres Personals sowie durch die Entwicklung von Master- oder Doktoratsstudiengängen unterstützen zu wollen (vgl. Herzog, Tettenborn, 2009).

Abschliessend lässt sich also festhalten, dass der Tertiariesierungs- und der Akademisierungsprozess der LLB weit fortgeschritten ist: Die Frage, ob pädagogische Hochschulen tatsächlich Hochschulen sind, kann für den Teilprozess der Tertiariesierung zweifelsohne mit Ja beantwortet werden. Ebenso unbestritten ist nach dieser Analyse, dass die Prozesse der Akademisierung noch nicht abgeschlossen sind. Wichtig und zentral scheint dabei, die beschriebenen Merkmale auch hinsichtlich eines fortlaufenden Prozesses der Identitätsbildung zu betrachten und dabei der Frage nachzugehen, welche Art Hochschule die pädagogischen Hochschulen darstellen sollen.⁷ Denn die pädagogischen Hochschulen sehen sich in ihrem Selbstverständnis wohl näher bei den Universitäten, werden in der Aussenwahrnehmung aber eher als praxisverbundene Fachhochschulen gesehen (vgl. Enders, 2010).

Schliesslich: Ob mit der Tertiariesierung und Akademisierung auch eine Aufwertung des Images des Lehrberufs in der Öffentlichkeit gelungen ist, ist vorerst noch nicht zu beantworten. Entsprechende Studien deuten nämlich darauf hin, dass sich weder der Ruf und die damit verbundenen Erwartungen an die pädagogischen Hochschulen (vgl. Denzler, Fiechter, Wolter, 2005; EDK, 2008; Weber, 2008) noch die Zusammensetzung der Studierenden hinsichtlich soziodemografischer Merkmale signifikant verändert haben.

7 Eine formal mitunter gewichtige Transformation seit den EDK-Thesen von 1993 wurde lange Zeit nicht weiter diskutiert: Waren pädagogische Hochschulen im ersten EDK-Bericht noch als eigenständiger Hochschultypus zwischen Universität und Fachhochschule bezeichnet worden, galten sie seit den EDK-Empfehlungen von 1995 klar Letzterer zugeordnet, dies obwohl sie gerade in der akademischen Affinität der Lehrinhalte und in den Zulassungsvoraussetzungen als näher bei den Universitäten verstanden werden könnten. Im neuen Gesetz (vgl. HFKG, 2011) werden Universitäten, Fachhochschulen und pädagogische Hochschulen zwar als drei unterschiedliche Typen aufgeführt, im politischen Diskurs ist aber oft von deren zwei die Rede (vgl. Schoenenberger, 2015).

Literatur und Quellen

- Ambühl, H. (2012). *Anmerkungen zur Mehrebenen-Governance im Bildungswesen*. Expertenworkshop vom 21./22. Juli 2012 in Thun. Bern: Akademien der Wissenschaft Schweiz.
- Badertscher, H. et al. (1993). *Handbuch zur Grundausbildung der Lehrerinnen und Lehrer in der Schweiz. Strukturen, Bedingungen, Unterrichtsberechtigungen*. Bern: EDK.
- BBT [Bundesamt für Berufsbildung und Technologie] (2009). *Hochschullandschaft Schweiz. Bundesrat überweist Gesetzesentwurf und Botschaft an die Eidgenössischen Räte*. Pressemitteilung vom 29. Mai 2009. Bern: BBT.
- Bfs [Bundesamt für Statistik] (2012). *PH-Studierende nach PH, Zulassungsausweis und Jahr. Unveröffentlichte Auswertungen*. Neuenburg: Bfs (Sektion Bildungsprozesse).
- Brändli, S. (2007). Pädagogische Hochschule oder Pädagogische Fachhochschule? In: W. Bircher et al. (Hg.), *Der Weg zur Pädagogischen Hochschule Zürich* (S. 88–94). Zürich: Pestalozzianum.
- Criblez, L. (1990). EG '92 und der Bildungsartikel in der Schweizer Bundesverfassung. Plädoyer für eine Neugestaltung der schweizerischen Bildungspolitik. *Schweizer Schule* (11), 3–13.
- Criblez, L. (2007). Die Neukonstituierung der Bildungsforschung in der Schweiz Ende der 1960er- und anfangs der 1970er-Jahre – und deren Konsequenzen. In: C. Crotti, Ph. Gonon, W. Herzog (Hg.), *Pädagogik und Politik. Historische und aktuelle Perspektiven* (S. 205–228). Bern: Haupt.
- Criblez, L., Oggenfuss, Ch. (2010). Die Hochschulräte an den pädagogischen Hochschulen der deutschsprachigen Schweiz. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 28 (2), 287–302.
- CRUS [Conférence des recteurs des universités suisses], KFH [Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz], COHEP [Conférence suisse des rectrices et recteurs des hautes écoles pédagogiques] (2007 [2010]). *Anhang zur Vereinbarung von CRUS, KFH und COHEP betreffend Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen vom 5. November 2007* (Fassung vom 1. Februar 2010). Bern: CRUS, KFH, COHEP.
- Denzler, S., Fiechter, U., Wolter, S. C. (2005). Die Lehrkräfte von morgen. Eine empirische Untersuchung der Bestimmungsfaktoren des Berufswunsches bei bernischen Gymnasiasten. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 8 (4), 576–594.
- EDK (1977). *Empfehlungen betreffend den Hochschulzugang von Inhabern eines Primar- oder Sekundarlehrpatentes vom 20./21. Oktober 1977*. Bern: EDK.
- EDK (1978). *Beschlüsse und Empfehlungen zur Lehrerbildung von morgen vom 26. Oktober 1978*. Bern: EDK.
- EDK (1993). *Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen*. Bern: EDK.
- EDK (2003). *Bericht zur Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005*. Bern: EDK.

- EDK (2004). *Zulassung zu den Studiengängen an Pädagogischen Hochschulen*. Umfrage. Bern: EDK.
- EDK (2005). *Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Hohe Anforderungen bei der Zulassung*. Medienmitteilung vom 3. März 2005. Bern: EDK.
- EDK (2007). *Bericht Masterplan Pädagogische Hochschulen vom 18. Januar 2007*. Bern: EDK.
- EDK (2008). *Lehrberuf. Analyse der Veränderungen und Folgerungen für die Zukunft*. Bern: EDK.
- EDK (2009). Fachdidaktik: Für guten Unterricht. *éducation* (3), 1.
- EDK (2011). *Lehrerin/Lehrer werden als Zweitausbildung*. Pressemitteilung vom 15. September 2011.
- Enders, J. (2010). Hochschulen und Fachhochschulen. In: S. Dagmar, A. Knie, S. Hornbostel (Hg.), *Handbuch Wissenschaftspolitik* (S. 443–456). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gächter, Th., Egli, Ph. (2011). Qualität, Durchlässigkeit und gesellschaftliche Anerkennung. Gedanken zum Promotionsrecht im Hochschulraum Schweiz. In: M. Caroni et al. (Hg.), *Auf der Scholle und in lichten Höhen. Festschrift für Paul Richli zum 65. Geburtstag* (S. 633–654). Baden-Baden: Nomos.
- Gehrig, H. (1989). Ansätze zu einer Gesamtkonzeption der Lehrerbildung. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 7 (3), 355–362.
- Herzog, S., Tettenborn, A. (2009). Qualifizierung von Dozierenden an Pädagogischen Hochschulen: Eine Einleitung mit offenen Fragen. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 27 (1), 81–83.
- HFKG [Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz] (2011). *Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz, HFKG) vom 30. September 2011*. Verfügbar unter: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20070429/index.html (recherchiert: 15. Juli 2016).
- Hollenstein, P. (2005). Via Gymnasium in den Kindergarten. Vorstand der Erziehungsdirektoren-Konferenz verlangt Matur für angehende Kindergärtnerinnen. *Neue Zürcher Zeitung*, 27. Februar 2005, 11.
- Hornbostel, S., Teichler, U., Oehler, Ch. (1986). *Hochschulsysteme und Hochschulplanung in westlichen Industriestaaten*. Kassel: Gesamthochschulbibliothek.
- Huber, Ch., Lehmann, L. (2011). Volksschullehrerbildung. In: L. Criblez, B. Müller, J. Oelkers (Hg.), *Die Volksschule zwischen Innovationsdruck und Reformkritik* (S. 138–145). Zürich: NZZ Libro.
- KgCH [Verband KindergärtnerInnen Schweiz] (1996). *Matur für Kindergärtnerinnen. Resolution der Delegiertenversammlung KgCH*. Wieslingen: Zentralsekretariat KgCH.
- Lehmann, L. et al. (2007). *Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz: Bericht im Rahmen der Bildungsberichterstattung 2006*. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung.

- Lehmann, L., Huber, Ch., Criblez, L. (2006). Der Bologna-Prozess und die Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Ein internationaler Überblick. *Journal für lehrerinnen- und lehrerbildung*, 6 (4), 7–15.
- Meier, F., Schimank, U. (2002). Szenarien der Profilbildung im deutschen Hochschulsystem. Einige Vermutungen. *Die Hochschule*, 11 (1), 82–91.
- Müller, F. et al. (1975). *Lehrerbildung von morgen. Grundlagen, Strukturen, Inhalte*. Bericht der Expertenkommission «Lehrerbildung von morgen». Hitzkirch: Comenius.
- Neuenschwander, M. (1999). Maturität für Kindergärtnerinnen? Kein Kopf ohne Herz. *Neue Zürcher Zeitung*, 26. Oktober 1999, 11.
- Plotke, H. (1991). *Gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Berufserfahrung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Auswirkungen auf die Schweiz*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Poignant, R., Paqué, A. (1966). Das Bildungswesen in den Ländern der EWG. Eine Studie zum Vergleich mit den Vereinigten Staaten, Grossbritannien und der Sowjetunion. Frankfurt am Main: Diesterweg.
- Rauner, F. (2010). Brauchen wir mehr Studenten? *Die Zeit*, 11. März 2010.
- Rickenbacher, I. (1985). Von der Gleichwertigkeit zum Eintopf? *Beiträge zur Lehrerbildung*, 3 (1), 35–37.
- Schärer, H.-R., Maradan, O. (2002). Profile/«Cartes d'identité» der Institutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung der Schweiz. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 20 (2), 163–183.
- Schoenenberger, M. (2015). Gegen die Gleichmacherei. *Neue Zürcher Zeitung*, 27. April 2015, 13.
- Stadelmann, W. (2010). Bilanz der Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung – Zusammenfassende Resultate der Tagung und Ausblick. In: H. Am-bühl, W. Stadelmann (Hg.), *Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Bilanztagung I* (S. 92–95). Bern: EDK.
- Teichler, U. (1990). *Europäische Hochschulsysteme. Die Beharrlichkeit vielfältiger Modelle*. Frankfurt am Main: Campus.
- Teichler, U. (2005). *Hochschulsysteme und Hochschulpolitik. Quantitative und strukturelle Dynamiken, Differenzierungen und der Bologna-Prozess*. Münster: Waxmann.
- Weber, H. (2008). Positiv? Negativ? – Das Image des Lehrberufs. Das Ansehen in der Öffentlichkeit und wie es auf Lehrpersonen wirkt. Fakten, Stimmen und Stimmungen. *Bildung Schweiz* (4), 6–9.
- Weber, K. et al. (2010a). *Gleichwertig, aber andersartig? Zur Entwicklung der Fachhochschulen in der Schweiz*. Basel: Gebert Rüt Stiftung.
- Weber, K. et al. (Hg.) (2010b). *Programmatik und Entwicklung der Schweizer Fachhochschulen*. Arbeitsbericht 38. Basel: Gebert Rüt Stiftung.
- Weber, K., Tremel, P., Balthasar, A. (2010). Die Fachhochschulen in der Schweiz: Pfadabhängigkeit und Profilbildung. *Swiss Political Science Review*, 16 (4), 687–714.

- Zingg, C. (2010). Führung einer Hochschule in einer Matrixorganisation – Erfahrungen und Folgerungen. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 28 (2), 303–317.
- Zosso, B. (2006). *Gleichwertig und gleichartig? Eine vergleichende Untersuchung der Entstehung der Fachhochschulen in der Schweiz in den Bereichen Technik, Wirtschaft, Gestaltung vs. Gesundheit, Soziales*. Chavannes-Lausanne: IDHEAP.

Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung als Integrations- und Konzentrationsprozess

CHRISTINA HUBER

Vor der Reform der 1990er-Jahre zeichnete sich die schweizerische Lehrerinnen- und Lehrerbildung (LLB) in verschiedener Hinsicht durch eine starke Fragmentierung aus: Zum einen wurden die einzelnen Lehrkategorien mehr oder weniger unabhängig voneinander und auf unterschiedliche Art und Weise ausgebildet. Zum anderen waren die verschiedenen Leistungsbereiche sowohl in organisationaler wie auch in konzeptioneller Hinsicht meist völlig voneinander isoliert. Diese starke Fragmentierung spiegelt sich in der Heterogenität der LLB-Landschaft wider, welche die Situation in der Schweiz bis in die 1990er-Jahre charakterisierte (vgl. den Beitrag von Lehmann und Criblez zu den Reformkontexten in diesem Band). Die Situation heute ist eine andere: In den LLB-Organisationen sind verschiedene Leistungsbereiche integriert und die Trennung der Studiengänge (Lehrkategorien) wurde – zumindest im Bereich der Ausbildungen für die Volksschule – weitgehend aufgehoben. Diese Veränderungen auf der organisationalen Ebene sind eine Folge von Veränderungen auf der institutionellen Ebene: Die LLB wird heute weit integrativer gedacht als noch zu Beginn der 1990er-Jahre. Offensichtlich konnte sich im Zuge der Reform die Vorstellung einer gesamtkonzeptionellen LLB weitgehend durchsetzen.

Diese Entwicklung wird im Folgenden mit den Begriffen der Integration und der Konzentration umschrieben. Integration und Konzentration werden als Prozesse verstanden, die auf unterschiedlichen institutionellen Ebenen angesiedelt sind (vgl. Csigó, 2006): Mit Integration werden Entwicklungen auf einer übergeordneten Ebene institutioneller Strukturen bezeichnet, das heisst Prozesse, welche grundlegende Denkmuster betreffen. Im Vordergrund steht die Entwicklung von Gesamtkonzeptideen, also der Vorstellung, dass LLB in einem umfassenden Sinn, eben integrativ, gedacht wurde und wird. Im ersten Abschnitt wird der Wandel beschrieben, der auf dieser Ebene beobachtet werden kann und der die herkömmlich stark fragmentierte Organisation der Lehrerinnen- und Lehrerausbildung zunehmend inadäquat erscheinen liess.

Neoinstitutionalistische Ansätze legen nahe, dass sich Veränderungen auf einer übergeordneten, institutionellen Ebene in Veränderungen auf der tiefe-

ren, organisationalen Ebene manifestieren, zumal deren Legitimation in den übergeordneten Strukturen begründet ist (vgl. Csigó, 2006; Meyer, Rowan, 1977). Die Integrationsprozesse und die damit verbundene Idee, dass die LLB gesamtkonzeptionell gedacht werden muss, änderten also gleichsam die Legitimationsbasis der Organisation der LLB, was Änderungen in den organisationalen Strukturen nach sich zog. Dieser Wandel manifestiert sich in Form von Konzentrationsprozessen, das heisst in organisationalen Prozessen, in denen etwas in einem Zentrum zusammengefasst wird. Im zweiten Abschnitt wird erläutert, welche Konzentrationsprozesse in der Reform der LLB ausgemacht werden können. Zu denken ist hierbei erstens an die Konzentration verschiedener Dienstleistungsbereiche sowie Studiengänge unter einem organisationalen Dach und zweitens an Standortkonzentrationsprozesse. Teilweise ging mit diesen Veränderungen auch eine Reorganisation der Trägerschaftsstrukturen einher. Dies wird in einem dritten Abschnitt ausgeführt. Abschliessend wird das Fazit aus dem gesamten Integrations- und Konzentrationsprozess gezogen.

1 Integrationsprozesse: Die Institutionalisierung der Gesamtkonzeptidee

In den 1970er-Jahren setzte sich in den Sozialwissenschaften zunehmend ein Bewusstsein für die Komplexität sozialer Prozesse durch: Gesellschaftliche Teilbereiche wurden nicht mehr als isoliert voneinander betrachtet, sondern es wurde vermehrt der wechselseitige Einfluss gesellschaftlicher Teilbereiche in den Blick genommen (vgl. etwa Greiffenhagen, 1978, S. 23). Das traditionelle Steuerungsverständnis, bei dem davon ausgegangen wurde, dass sich gesellschaftliche Teilbereiche «von oben» zielgenau steuern lassen, kam unter anderem dadurch unter Druck und es entwickelten sich neue steuerungstheoretische Ansichten, welche der Komplexität gesellschaftlicher Prozesse besser Rechnung trugen (vgl. Lehmann, 2013, S. 45 f.). In diesem Kontext wurde auch im bildungspolitischen Bereich zunehmend ein Verständnis dafür entwickelt, dass Bildungsreformen umfassend, das heisst unter Berücksichtigung verschiedenster Aspekte, geplant werden müssen. Dies kann in verschiedenen zu Beginn der 1970er-Jahre von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) im Rahmen der Bildungsexpansion eingeleiteten Arbeiten nachvollzogen werden (vgl. den Beitrag von Lehmann zur EDK in diesem Band). Im Bereich der LLB standen in diesem Zusammenhang das Verhältnis der verschiedenen Studiengänge zueinander, das Verhältnis von Grundausbildung und weiteren Leistungsbereichen (zunächst vor allem dem Weiterbildungsbereich) sowie die Position der LLB im Bildungssystem und

damit auch ihr Verhältnis zu anderen Bildungsinstitutionen im Zentrum der Überlegungen (vgl. Müller et al., 1975).

Die Bearbeitung dieser Themenfelder wurde durch diverse Kontextfaktoren begünstigt: erstens die Institutionalisierung der Idee des «lebenslangen Lernens», welche insbesondere eine Verschränkung des Aus- und Weiterbildungsbereiches nahelegte; zweitens die Integration der gesamten LLB in den Hochschulbereich und damit verbunden die Festlegung des vierfachen Leistungsauftrages; drittens die Debatten um die Attraktivität des Lehrberufes respektive des Ausbildungsangebots und die in diesem Zusammenhang realisierten berufs- und ausbildungsbezogenen Entwicklungsmöglichkeiten für Lehrpersonen sowie viertens die Debatte um die Gleichwertigkeit der Lehrberufe und damit verbunden auch der Ausbildungs- beziehungsweise Studiengänge.

Bis in die 1970er-Jahre wurde unter dem Begriff LLB vor allem die Grundausbildung der Lehrpersonen gefasst. Eine Fort- und Weiterbildung von Lehrpersonen nach zeitgenössischen Modellen war nicht existent. Die wenigen Weiterbildungsangebote dienten primär der Qualifikation für eine höhere Schulstufe (vgl. Müller et al., 1975, S. 40). Die berufliche Weiterentwicklung für eine Tätigkeit innerhalb einer bestimmten Stufe dagegen beschränkte sich vornehmlich auf kleinere, oft eintägige Kurse, die kaum systematisch organisiert waren und in den meisten Fällen von Berufsverbänden angeboten wurden (vgl. Criblez, 2015).

Erst zu Beginn der 1970er-Jahre begannen die Kantone damit, die Lehrerinnen- und Lehrerweiterbildung aus- und aufzubauen (EDK, 2002, S. 31; vgl. Müller et al., 1975, S. 248). Ebenfalls erst in dieser Zeit begannen bildungspolitische Akteure systematisch zwischen den Bereichen Grundausbildung, Weiterbildung, Fortbildung sowie Berufseinführung zu unterscheiden und darüber zu reflektieren, in welchem Verhältnis diese vier Bereiche zueinander stehen. Im EDK-Bericht zur «Lehrerbildung von morgen» (LEMO; Müller et al., 1975) plädierte man dafür, die Koordination zwischen den Teilbereichen stärker zu fördern und «eine klare Konzeption anzustreben, die den einzelnen Institutionen die Inhalte im «Baukastensystem» zuweist» (Müller et al., S. 60). Die EDK verwies in ihren nachfolgenden Empfehlungen darauf, dass Aus- und Weiterbildung «im Sinne des Gedankens der rekurrenten Bildung» (EDK, 1978) eine Einheit bilden sollten.

Dass sich im Laufe der 1970er-Jahre auch im Bereich der LLB die Vorstellung durchzusetzen begann, dass die Berufsausbildung nach absolvierter Grundausbildung nicht abgeschlossen ist, muss im Kontext internationaler bildungspolitischer Prozesse verstanden werden. Internationale Organisationen, namentlich die UNESCO und die OECD, hatten Ende der 1960er-Jahre den Fokus verstärkt auf das lebenslange Lernen gerichtet. Verstanden wurde darunter vor allem die

Idee, dass sich Menschen über ihre Grundausbildung hinaus stetig weiterbilden sollten (vgl. OECD, 1973; UNESCO, 1972). Gegen Ende der 1970er-Jahre ebte diese erste internationale Diskussion um lebenslanges Lernen jedoch wieder ab, ohne dass grosse Erfolge verzeichnet werden konnten (Jakobi, 2009, S. 173). Im Bereich der LLB hat sie immerhin dazu beigetragen, dass viele Kantone die Verantwortung für die Fortbildung übernommen und diese in ihre Verwaltungen integriert und ausgebaut haben. Damit wurde ein Grundstein für die spätere Zusammenführung von Aus- und Weiterbildung gelegt, wenn auch die organisationale Konzentration der beiden Leistungsbereiche zum damaligen Zeitpunkt noch explizit ausgeschlossen wurde: «Die bisherige Praxis hat ergeben, dass es günstig ist, je eigene Institutionen zu schaffen, die aber personell miteinander eng verflochten sind» (Müller et al., 1975, S. 60).

Im Zuge der 1990er-Jahre erhielt die Idee des lebenslangen Lernens auf internationaler Ebene erneut Aufwind und wurde zu einem eigentlichen Trend in der Bildungspolitik, der bis heute anhält (vgl. Jakobi, 2009). Die mit dem Begriff verbundene Idee wird seither jedoch in einem umfassenderen Sinn verstanden, der eine Weiterentwicklung und Ausdifferenzierung des Bildungsangebots auch im Hochschulbereich nahelegte (vgl. OECD, 2007, S. 91). Hochschulen sollten nicht mehr nur akademische Erstausbildung, sondern insbesondere auch Weiterqualifizierungsmöglichkeiten bieten (vgl. Jakobi, 2009, S. 177). So wurde der traditionell zweifache Leistungsauftrag der universitären Hochschulen (Forschung und Lehre) um die Bereiche Weiterbildung und Dienstleistungen¹ erweitert.

Der vierfache Leistungsauftrag wurde für die in den 1990er-Jahren geschaffenen Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen als Norm übernommen und kann als weiterer Faktor verstanden werden, der die Idee einer gesamtkonzeptionellen LLB katalysierte (vgl. den Beitrag von Lehmann zum Tertiarisierungs- und Akademisierungsprozess in diesem Band sowie Balthasar, Fässler, Weber, 2010, S. 43). Es wäre aber verfehlt, die Etablierung des vierfachen Leistungsauftrags für die LLB ausschliesslich über Prozesse der institutionellen Isomorphie (vgl. DiMaggio, Powell, 1983), das heisst über die strukturelle Angleichung der LLB an den Hochschulbereich, zu erklären. Denn der inkrementelle Prozess, der im Bereich der LLB schliesslich zur Durchsetzung dieser Norm führte, setzte bereits vor der Institutionalisierung des vierfachen Leistungsauftrages für Hochschulen ein: Bereits im LEMO-Bericht (Müller et al., 1975) wurde festgehalten, dass die LLB Bezüge zur Wissenschaft und damit eine gewisse Forschungsnähe aufweisen soll. Es stand damals jedoch

1 Im Sinne des lebenslangen Lernens kann der Bereich Dienstleistungen als wichtiges Element im Theorie-Praxis-Transfer (Wissenstransfer) verstanden werden.

noch nicht die flächendeckende Integration von Forschung in LLB-Einrichtungen im Vordergrund, sondern die Wissenschaftsbezüge sollten primär durch den Einsatz «wissenschaftlich ausgebildete[r] Lehrkräfte» (Müller et al., 1975, S. 115) hergestellt werden. Die Integration von Forschungsstellen sah man nur «an grösseren Lehrerbildungsinstituten oder in Zusammenarbeit verschiedener Lehrerbildungsinstitute eines Kantons oder einer Region» (Müller et al., 1975, S. 316).

Faktisch betrieben die LLB-Einrichtungen bis in die 1990er-Jahre kaum Forschung. Sofern überhaupt vorhanden, waren Forschungsprojekte an bestimmte Personen gebunden und nicht systematisch institutionalisiert (vgl. den Beitrag von Criblez zu Wissenschaft und Forschung in diesem Band). Kernauftrag der LLB-Einrichtungen war die Ausbildung. Die berufsbezogene Forschung und Entwicklung fand ihre institutionelle Anbindung in den meisten Kantonen in der Verwaltung, und zwar in Form von «pädagogischen Arbeitsstellen», die im Zuge der Bildungsexpansion und der damit verbundenen Planungseuphorie in den 1970er-Jahren eingerichtet wurden (vgl. Kussau, Oertel, 2001).

Erst in den 1990er-Jahren und im Kontext der Gründung von Fachhochschulen sowie der Hochschulwerdung der LLB wurde die institutionelle Integration des Forschungsbereiches möglich. Anders als für die Fachhochschulen wurde der vierfache Leistungsauftrag für die pädagogischen Hochschulen jedoch nirgends rechtsverbindlich festgehalten. Er ergibt sich nur implizit aus den in den EDK-Anerkennungsreglementen formulierten Vorgaben, dass gesamtschweizerisch anerkannte Ausbildungen auf Hochschulstufe zu erfolgen hätten und dass diese sowohl Theorie und Praxis als auch Forschung und Lehre verbinden müssten. Offensichtlich war aber der vierfache Leistungsauftrag in den 1990er-Jahren als Norm für Hochschulen bereits so stark etabliert, dass er von vielen Akteuren als selbstverständlich wahrgenommen wurde. Hierauf verweisen einerseits die von der EDK 1993 publizierten Thesen (EDK, 1993) sowie die 1995 veröffentlichten Empfehlungen (EDK, 1995a), in denen der vierfache Leistungsauftrag explizit formuliert ist. Andererseits zeugen die vielerorts geführten kantonalen parlamentarischen Debatten davon, in denen der vierfache Leistungsauftrag für pädagogische Hochschulen nicht infrage gestellt wurde. Der Widerstand gegen die Integration weiterer Leistungsbereiche, insbesondere des Forschungsbereichs, war, wo überhaupt vorhanden, vor allem motiviert durch die Beibehaltung der bisherigen seminaristischen Strukturen, das heisst, er richtete sich gegen die Hochschulwerdung ganz grundsätzlich (vgl. Komitee für Freiheit in der Lehrerbildung, 1997, S. 20).

Ein dritter wesentlicher Faktor, der die Gesamtkonzeptidee gefördert hat, kann in der Auseinandersetzung mit der Attraktivität von Beruf und Ausbildung ausgemacht werden. Diese Fragen werden immer dann virulent, wenn sich die

Kantone mit einem Mangel an Lehrkräften konfrontiert sehen und sich Strategien zur Rekrutierung respektive zur Verringerung der Fluktuation überlegen müssen (vgl. EDK, 2005, S. 8 f.).² Neuere Studien legen den Schluss nahe, dass die für die Berufswahl massgeblichen Faktoren zu einem grossen Teil ausbildungsspezifisch begründet sind. Das heisst, dass die Wahl des Lehrberufs nicht nur von der wahrgenommenen Attraktivität des Berufes abhängig ist, sondern zentral auch von der Art der Ausbildung (vgl. Denzler, Wolter, 2008, S. 20). Studien zur Berufszufriedenheit von Lehrpersonen verweisen zudem auf die (potenzielle) Attraktivität von weiterführenden Ausbildungsangeboten.³

Vor der hier untersuchten Reform waren berufsbezogene Laufbahn- und Entwicklungsmöglichkeiten für Lehrpersonen kaum institutionalisiert und das System der LLB war wenig durchlässig: So war etwa der Wechsel in eine andere Schulstufe nur eingeschränkt möglich. Man konnte sich zwar in vielen Kantonen von der Primar- zur Real- oder Sekundarlehrperson weiterbilden, doch konnten etwa Kindergartenlehrpersonen den Wechsel auf eine andere Stufe nur über das Absolvieren einer zweiten Grundausbildung realisieren. Zusatzausbildungsangebote und damit verbundene Laufbahnentwicklungsmöglichkeiten wurden erst seit den 1970er-Jahren geschaffen und bestanden zunächst vor allem in der Kaderausbildung (Schulinspektorinnen und -inspektoren, Lehrerfortbildnerinnen und -fortbildner usw.) sowie im Erwerb spezifischer Fachkompetenzen (vor allem im Bereich der Sonderschulung und pädagogisch-therapeutischer Massnahmen). Dieser Umstand trug dem Lehrberuf den Ruf eines «Sackgassenberufs» ein, was in den Reformdebatten immer wieder thematisiert wurde. Schon im LEMO-Bericht (Müller et al., 1975) wurde prominent diskutiert, dass ein durchlässiges, passungs- und anschlussfähiges Ausbildungssystem ein zentraler Faktor für die Attraktivität von Ausbildung und Beruf sei: «Die Eröffnung von Aufstiegsmöglichkeiten (beziehungsweise Spezialistenrollen) innerhalb einer Schulstufe kann den Verbleib auf einer Schulstufe attraktiver machen» (Müller et al., 1975, S. 59). Als Lösungsansatz wurde damals die «Individualisierung der Ausbildungsprofile» durch Spezialisierungen postuliert, die in der späteren Berufslaufbahn systematisch weitergebildet werden sollten. Die EDK empfahl den Kantonen 1978 dieses Postulat zur Umsetzung (EDK, 1978).

Besonders prominent stellte sich das Problem geringer Attraktivität und fehlender Weiterentwicklungsmöglichkeiten gegen Ende der 1980er-Jahre bei den

2 Dies war sowohl in den 1970er-Jahren, infolge der Bildungsexpansion, wie auch gegen Ende der 1990er-Jahre, also inmitten des hier untersuchten Reformprozesses, der Fall.

3 Es konnte mehrfach gezeigt werden, dass Lehrpersonen fehlende berufliche Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten als Unzufriedenheitsfaktor angeben (Strittmatter, 2006, zitiert nach EDK, 2008, S. 27; Leutwyler, Herzog, 2010, S. 20).

Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrberufen. Die entsprechenden Studiengänge sahen sich mit massiven Rekrutierungsproblemen konfrontiert. Ein wesentlicher Aspekt war die problematische Anstellungs- und Unterrichtssituation der Monofachlehrpersonen, die in der Regel eine grosse Zahl von Schülerinnen und Schülern unterrichteten, häufig die Klassen und oft auch die Schulhausanlagen wechseln mussten (EDK, 1995b, S. 77; vgl. auch den Beitrag von Lehmann zur EDK in diesem Band). Im Sinne von Sofortmassnahmen zur Attraktivitätssteigerung weitete man in vielen Kantonen die Lehrberechtigung der entsprechenden Fachdiplome aus respektive bot den Studierenden die Möglichkeit, zusätzliche Lehrbefähigungen zu erwerben (zum Beispiel Zeichnen, Sport usw.). Die Analyse der Einzelfälle zeigt, dass die Kantone dabei primär einer Nachfragelogik und weniger einer fachlichen Logik folgten. Man wollte damit mehrere Probleme auf einen Schlag lösen, zum einen wollte man die Unterrichtssituation der bisherigen Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrkräfte verbessern, andererseits zusätzliche Lehrkräfte für Fachbereiche ausbilden, in denen es an Fachkräften mangelte.

Da sich die Anstellungspolitik der Kantone jedoch weiterhin am Allroundermodell orientierte – man ging davon aus, dass eine Lehrperson alle Fächer unterrichtet –, blieb das Thema der unbefriedigenden Arbeitssituation der Monofachlehrpersonen virulent. Als mögliche Lösung schlug eine Arbeitsgruppe der EDK 1995 im Dossier «Fächergruppenlehrkräfte» (EDK, 1995b) die Integration der Handarbeits- und Hauswirtschaftsstudiengänge in die Grundausbildung und damit verbunden die Schaffung von Ausbildungsgängen für Fächergruppenlehrkräfte vor. Diese Lösung wurde im Zuge der Schaffung pädagogischer Hochschulen und der damit verbundenen Neugestaltung der Studiengänge in Ansätzen realisiert. In allen Fällen wurden die bisherigen Monofachausbildungen aufgehoben und in die Grundausbildungsgänge integriert. Zwar hielt man für die Ausbildung der Vorschul- und Primarstufe in der Regel am bisherigen Allroundermodell fest, wenn auch in einigen Fällen die Abwahl von Fächern möglich ist. Und im Bereich der Sekundarstufe I wurden zwei Modelle (Fächergruppen- oder Stufenlehrkraft) realisiert (Lehmann, Criblez, Guldemann, Fuchs, Périsset Bagnaud, 2007, S. 48 f.).

Trotz all dieser Reformbestrebungen blieb das Thema der Entwicklungs- und Anschlussfähigkeit der Ausbildungsgänge im bildungspolitischen Diskurs hochaktuell, auch wenn es sich infolge der realisierten Reformen heute etwas anders präsentiert: Mit der Integration der LLB in den Hochschulbereich ergaben sich neue Anschlussprobleme, nämlich die Frage, inwiefern Abschlüsse der pädagogischen Hochschulen zum Weiterstudium an anderen Hochschulen berechtigen. Im Bericht «Lehrberuf. Analyse der Veränderungen und Folgerungen für die Zukunft» forderte 2008 eine Arbeitsgruppe der EDK: «Die Stu-

diengänge der Pädagogischen Hochschulen dürfen deshalb weder in Bezug auf die weiteren akademischen Ausbildungen noch auf die berufliche Entwicklung zu einer ‹Sackgasse› werden» (EDK, 2008, S. 47). Dies verweist darauf, dass die Integrationsprozesse heute nicht mehr ausschliesslich den Bereich der LLB, sondern den gesamten hochschulischen Bereich betreffen und noch keinesfalls abgeschlossen sind (vgl. EDK, 2008, S. 61).

Die Schaffung von berufsfeldbezogenen Entwicklungsmöglichkeiten ist seit den 1970er-Jahren eng mit dem Postulat verbunden, «dass ‹jeder Lehrer ein Lehrer› sei, d. h. dass die Ausbildungsgänge [sowie die Weiterbildungsmöglichkeiten, Anm. Ch. H.] für alle Lehrer gleichrangig und gleichwertig sein sollen» (Müller et al., 1975, S. 59; vgl. auch EDK, 1978). In diesem Gleichwertigkeitspostulat liegt ein weiterer Faktor, der die Durchsetzung integrativer Ideen dynamisiert hat. Der Grundsatz der Gleichwertigkeit wirkte in den Reformen der 1990er-Jahre teilweise handlungsleitend, wobei hier vor allem auf die Gleichwertigkeit der Ausbildungen auf Vorschul- und Primarstufe fokussiert wurde (vgl. EDK, 1993, S. 17; 2003, S. 17).⁴

In standespolitischer Hinsicht wurde die Forderung nach Gleichwertigkeit der verschiedenen Lehrkategorien vor allem von den Berufsverbänden der hierarchisch schlechter gestellten Lehrkategorien (Lehrpersonen der Vorschul- und Primarstufe sowie der Realschule [Schultyp der Sekundarstufe I mit Grundanforderungen]) unterstützt. Die Berufsverbände der ‹hierarchiehöheren› Lehrberufe (insbesondere der Sekundarstufe II) tun sich bis heute schwer mit der Gleichstellung der Lehrkategorien und der Angleichung der Ausbildung. So wird befürchtet, dass man den Gymnasiallehrpersonen ‹die spezifische Rolle nicht mehr zubilligen will, die sie im Schweizer Bildungssystem spielen sollten› (Aubert, 2004, S. 22), und im Hinblick auf das Thesenpapier der EDK-Task-Force ‹Lehrberufsstand› (EDK, 2003) die Sorge geäussert, ‹dass bloss eine einzige dieser acht Thesen beiläufig und indirekt die Tatsache erwähnt, dass die Lehrperson die Aufgabe hat, ein Fach zu unterrichten und dass sie folglich in der Lage sein muss, dessen Feinheiten zu beherrschen (tatsächlich muss sie nur ‹Fachperson und Experte für das Lernen und Lehren› sein, These 3)› (Aubert, 2004, S. 22 f.).

In Bezug auf den aktuellen Stand der LLB scheint diese Sorge wenig Berechtigung zu haben, denn der fachwissenschaftlichen Ausbildung wird in den Stu-

4 Zusätzlich dynamisiert wurde die Forderung der Gleichwertigkeit durch die Einführung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995, welches insbesondere im Hinblick auf die traditionellen Frauenlehrberufe (Kindergärtnerinnen sowie Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen) die Forderung nach gleichwertigen Ausbildungsmöglichkeiten auch rechtlich untermauerte (vgl. den Beitrag von Lehmann und Criblez zu den Reformkontexten und den Beitrag von Lehmann zur EDK in diesem Band).

diengängen für Lehrdiplome der Sekundarstufen I und II nach wie vor eine grosse Bedeutung zugemessen. Dies äussert sich nicht zuletzt darin, dass diese Ausbildungen auf Masterniveau und diejenigen für Vorschul- und Primarstufe auf Bachelorniveau abschliessen (Ausnahme: Kanton Genf, vgl. den Beitrag von Imlig zu Genf in diesem Band). Damit ist eine vollständige Integration und Harmonisierung der verschiedenen Studiengänge derzeit ausgeschlossen. Realisiert wurde an gewissen pädagogischen Hochschulen hingegen eine Teilintegration in Form eines gemeinsamen Grundjahrs oder Basisstudiums (zum Beispiel Pädagogische Hochschule [PH] Zentralschweiz, PH Zürich; vgl. die Beiträge von Huber und Lehmann zu diesen Kantonen in diesem Band).

Zudem ist die Frage, ob und inwieweit die Gleichwertigkeit der Stufenausbildung forciert werden soll, weiterhin stark umstritten. Bildungspolitische Positionsbezüge verweisen auch nach der Reform darauf, dass die herkömmliche Vorstellung einer Hierarchie der Lehrberufe nach wie vor tief im Bewusstsein der Öffentlichkeit verankert ist. Es wird immer wieder gefordert, dass gerade in der Ausbildung zur Vorschullehrperson keine «[h]ochschulreife[n] Kenntnisse in Fächern wie beispielsweise Mathematik oder Physik» notwendig seien (CVP Schweiz, 2010, S. 6), weshalb etwa die Zulassung über eine gymnasiale Maturität gerade für diesen Studiengang fragwürdig sei (vgl. auch Huber, Lehmann, 2011).

Die Gleichwertigkeit der Studiengänge konnte sich bisher also nur in Ansätzen institutionalisieren. Jedoch zeigt die Analyse, dass es heute als Selbstverständlichkeit gilt, dass LLB mehr meint als Grundausbildung. Damit kann die Idee einer gesamtkonzeptionellen LLB als weitgehend, doch nicht als umfassend institutionalisiert bezeichnet werden. Die Durchsetzung dieser Idee erfolgte keinesfalls von heute auf morgen, sondern war nur längerfristig möglich. Vieles, was im LEMO-Bericht der 1970er-Jahre angedacht wurde, konnte sich erst in den Reformen der 1990er-Jahre durchsetzen und wurde durch verschiedene Faktoren im bildungspolitischen Kontext allmählich als legitim erachtet.

2 Konzentrationsprozesse: Organisationale Umsetzung der Gesamtkonzeptidee

Die dargestellten, auf einer übergeordneten institutionellen Ebene stattfindenden Integrationsprozesse manifestieren sich in organisationaler Hinsicht in Form verschiedener Konzentrationsprozesse. Die bisher getrennten Studiengänge und weiteren Leistungsbereiche wurden unter einem organisationalen Dach konzentriert, was dazu führte, dass die LLB heute rund zehnmal weniger Einrichtungen umfasst, als dies zu Beginn der 1990er-Jahre noch der

Fall war. In einem engen Zusammenhang damit stehen die Standortkonzentrationsprozesse, die in vielen Kantonen bis heute noch nicht abgeschlossen sind.⁵

2.1 Konzentration der Lehrerinnen- und Lehrerbildung unter einem organisationalen Dach

Die organisationalen Konzentrationsprozesse verliefen in den einzelnen Kantonen unterschiedlich. So sind bereits hinsichtlich des Zeitpunktes, zu dem erstmalig eine «integrative» Planung, das heisst die Entwicklung einer Gesamtkonzeption für den LLB-Bereich, gefordert wurde, Differenzen auszumachen: In den beiden grossen Kantonen Zürich und Bern wurden schon Ende der 1970er-Jahre – infolge der Debatten um den Bericht «Lehrerbildung von morgen» (Müller et al., 1975) – Gesamtkonzeptionen für die LLB gefordert. Die tatsächliche Umsetzung dieser Idee erfolgte in beiden Fällen aber erst zwei Jahrzehnte später (vgl. die Beiträge von Lehmann und Weniger zu diesen Kantonen in diesem Band). In den anderen Fällen kamen entsprechende Reformpostulate erst in den 1990er-Jahren auf die politische Agenda. Dies untermauert nochmals die bereits oben angedeutete These, dass sich die Idee einer umfassenden LLB erst gegen Ende der 1990er-Jahre durchsetzen konnte.

In organisationaler Hinsicht haben fast alle untersuchten Kantone die Ausbildungen für den Volksschulbereich unter ein Dach gebracht. Die Ausnahme bilden der Kanton Bern, zumal dort der fachwissenschaftliche Teil der Ausbildung für die Sekundarstufe I nach wie vor an der Universität angesiedelt ist, sowie der Kanton Freiburg, in dem die LLB der obligatorischen Schulzeit nach wie vor auf zwei Organisationen (pädagogische Hochschule und Universität) aufgeteilt ist (vgl. die Beiträge von Weniger und Imlig zu diesen Kantonen in diesem Band). Dass sich der organisationale Konzentrationsprozess auf die Studiengänge für den Volksschulbereich beschränkte, kann teilweise damit erklärt werden, dass die Diplomanerkennungsreglemente der EDK für alle Lehrdiplome einen Abschluss auf Hochschulstufe voraussetzen. Da die Ausbildungen für den postobligatorischen Bereich bereits vor der Reform flächendeckend hochschulförmig organisiert waren, ergab sich dort in dieser Hinsicht kein Reformbedarf. Anders gestaltete sich die Situation im Bereich der Ausbildungen für die Volksschule, weil diese bisher nicht hochschulförmig konzipiert

5 Die institutionelle Integration der LLB in den Hochschulbereich sowie die Angleichung der Studiengänge manifestiert sich überdies darin, dass die verschiedenen Studiengänge heute alle auf der tertiären Bildungsstufe konzentriert sind und sich nicht mehr auf verschiedenen Ebenen des Bildungssystems finden (Sekundarstufe II, Tertiärstufe) (vgl. hierzu den Beitrag von Lehmann zum Tertiärisierungs- und Akademisierungsprozess in diesem Band).

waren (vgl. den Beitrag von Lehmann zum Tertiarisierungs- und Akademisierungsprozess in diesem Band). Weiter dürfte der Umstand, dass sich die Idee einer Gleichwertigkeit der Studiengänge nicht vollständig durchsetzen konnte und insbesondere Vertreter der Sekundarstufe II sich gegen eine Angleichung der Lehrkategorien zur Wehr setzten, die vollständige Zusammenführung aller Studiengänge unter ein Dach gebremst haben.

Die Realisierung der organisationalen Konzentration erfolgte in den meisten Kantonen in mehreren Reformschritten, die jedoch unterschiedlich gelagert waren. Die Kantone Bern und Zürich setzten den Konzentrationsprozess in zwei Etappen um, die jeweils alle Studiengänge des Volksschulbereiches umfassten (vgl. die Beiträge von Weniger und Lehmann zu diesen Kantonen in diesem Band). Die Kantone St. Gallen und Genf dagegen bearbeiteten die Reformen im ersten Schritt getrennt nach Zielstufen, erst im zweiten Reformschritt wurden die Ausbildungsgänge der Volksschule gemeinsam bearbeitet (vgl. die Beiträge von Imlig und Oggenfuss zu diesen Kantonen in diesem Band). Und nochmals anders wurden die Reformen in den Kantonen Zug und im Aargau aufgegleist (vgl. die beiden Beiträge von Huber zu diesen Kantonen in diesem Band): Während der Kanton Aargau seine LLB in mehreren kleinen Schritten konzentrierte, realisierten der Kanton Zug respektive die Zentralschweiz die Zusammenfassung aller Studiengänge unter einem Dach in einem Reformschritt.

Im Hinblick auf die Leistungsbereiche zeigt sich, dass alle untersuchten Kantone den vierfachen Leistungsauftrag der LLB vorsehen, wenn auch der organisationale Integrationsprozess, das heisst die Konzentration der Leistungsbereiche unter einem institutionellen Dach, noch nicht in allen Kantonen abgeschlossen ist. Zudem zeigt die Analyse der Einzelfälle, dass die organisationale Integration der zusätzlichen Leistungsbereiche in den Kantonen lange Zeit kaum bearbeitet wurde. Primär im Reformfokus stand in allen Fällen der Bereich der Grundausbildung, was damit erklärt werden kann, dass diese das Kernstück der LLB bildet. Ein vergleichender Blick auf die Fallstudien legt die These nahe, dass in vielen Kantonen erst im Verlauf der Reform wirklich realisiert wurde, dass diese nicht nur den Bereich der Grundausbildung umfasst, sondern dass mit der Reform auch eine Erweiterung des Leistungsauftrages einhergeht.⁶

6 Vgl. hierzu die Ausführungen zum Integrationsprozess: Der vierfache Leistungsauftrag scheint sich in den kantonalen Debatten relativ rasch durchgesetzt zu haben, was darauf verweist, dass er als Selbstverständlichkeit akzeptiert und deshalb auch nicht vertieft reflektiert wurde. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis zwischen den Leistungsbereichen.

Die organisationale Integration zusätzlicher Leistungsbereiche gestaltete sich aber auch schwierig, weil die «neuen» Leistungsbereiche bis zur Reform zum Teil in die Verwaltung integriert beziehungsweise eng an diese angebunden waren, der Ausbildungsbereich jedoch verwaltungsferner organisiert war und damit eine andere Organisationskultur pflegte (Criblez, 2003, S. 13). Dies erzeugte Spannungsfelder, die sich unter anderem darin zeigen, dass die «neuen» Leistungsbereiche in Form eigenständiger Organisationseinheiten (Institute, Prorektorate) realisiert wurden. Damit konnte die Konzentration der vier Leistungsbereiche in organisational-struktureller Hinsicht umgesetzt werden, ohne dass sie gleichzeitig auf der Ebene der Konzeptionen und Mentalitäten erfolgen musste.

Die einzelnen Kantone respektive pädagogischen Hochschulen stehen diesbezüglich bis heute noch an unterschiedlichen Entwicklungspunkten. In vielen Fällen versuchte man diese «kulturellen Unterschiede» aufzuheben, indem man Mitarbeitende polyvalent einsetzte (vgl. Schärer, 2002, S. 140). Doch erweist sich die Umsetzung dieses Vorhabens in der Praxis als schwierig, wohl nicht zuletzt, weil die leistungsbereichsspezifischen Funktionen (etwa Dozierende, wissenschaftliche Mitarbeitende) an einigen pädagogischen Hochschulen unterschiedlich entlohnt werden.

2.2 Standortkonzentrationsprozesse

Die beschriebenen organisational-strukturellen Konzentrationsprozesse führten in den meisten Kantonen zu einer Konzentration auch der Standorte, in der Regel in städtischen Zentren. In vielen Kantonen institutionalisierte sich die Idee eines Hochschulcampus, das heisst die Vorstellung von «hochschulischen Lebensräumen», in denen Lehr- und Forschungseinrichtungen sowie hochschulnahe Infrastrukturangebote (wie Bibliotheken, Beratungsstellen, Verpflegungsmöglichkeiten, Sportangebote usw.) räumlich konzentriert werden. Die Realisierung solcher Campuslösungen ist in der Regel mit der Hoffnung verbunden, dass damit eine Steigerung der Attraktivität des (wirtschaftlichen) Standortes, aber auch des Ausbildungsangebots einhergeht. Hierbei handelt es sich aber keinesfalls um eine Entwicklung, die nur die pädagogischen Hochschulen betrifft, sondern vielmehr um eine Entwicklung, die für den gesamten Hochschulraum ausgemacht werden kann. Hochschulen öffnen sich vermehrt gegenüber der Gesellschaft und gewinnen als Ausgangspunkt wissenschaftlicher Innovationen sowie als Standortfaktor zunehmend an Bedeutung in der Entwicklung von Städten und Regionen (Gothe, 2009).

Heute sprechen namentlich die PH Thurgau, die PH Graubünden, die Haute école pédagogique Vaud, die PH Schaffhausen sowie die PH Luzern von ihrem Campus, und in den Kantonen Bern (Von-Roll-Areal), Zürich (Europaallee)

und Aargau (Brugg-Windisch) wurden Campuslösungen sogar neu gebaut. In diesem Zusammenhang von einer Zentralisierung der LLB zu sprechen, wäre jedoch verfehlt. Trotz der Standortkonzentrationsprozesse in praktisch allen Fällen hielt man am Dezentralitätsgedanken fest: Insbesondere bei den mehrkantonalen pädagogischen Hochschulen liess sich eine vollständige Zentralisierung nur schon aus regionalpolitischen Überlegungen nicht realisieren. Aber auch bei kantonalen pädagogischen Hochschulen hielt man an dezentralen Standorten fest (vgl. den Beitrag von Oggenfuss zum Kanton St. Gallen in diesem Band). In Zürich und Bern vollzog man allerdings eine Konzentration auf die Hauptstadt beziehungsweise innerhalb der Hauptstadt. So sind die Standorte der PH Bern nach wie vor dezentral in der Stadt Bern verteilt, während die Standorte der PH Zürich seit Herbst 2012 an einem Ort zentralisiert sind (vgl. die Beiträge von Weniger und Lehmann zu diesen Kantonen in diesem Band). Die Standortwahl war in vielen Fällen ein gewichtiges Thema in den Reformdebatten, was damit erklärt werden kann, dass die Hochschulwerdung der LLB sowie die Aufhebung der Mobilitätsbeschränkungen (Diplomanerkennungsvereinbarung, Fachhochschulvereinbarung) eine neue Wettbewerbssituation erzeugt hatte: Die LLB-Einrichtungen stehen heute in einem neuen Konkurrenzverhältnis zueinander, aber auch zu anderen tertiären Ausbildungseinrichtungen. Die stärkere Vergleichbarkeit der Ausbildungsinstitutionen sowie die tatsächlich angestellten Vergleiche (Bildungsmonitoring, Erhebungen des Bundesamtes für Statistik usw.) haben den Wettbewerb zusätzlich verstärkt, was sich in den kantonalen Reformdebatten widerspiegelt. Die Standortdebatten wurden durchaus kontrovers geführt, auch wenn sich in den meisten Fällen letztlich wettbewerbsspolitische Argumente und damit verbunden die Konzentration der Standorte in urbanen Zentren durchsetzten. Die Analyse der Debatten zeigt, dass die bildungsföderalistische Struktur im Kontext der LLB lange Zeit nicht nur bedeutete, dass jeder Kanton sein Lehrpersonal ausbildet, sondern in den bevölkerungsreichen Flächenkantonen auch jede Kantonsregion. Die starke regionale Verankerung der LLB-Einrichtungen, aber auch die bestehende dezentrale Infrastruktur erzeugte Abhängigkeiten, die einen Pfadwechsel nicht leicht gemacht haben (vgl. Werle, 2007). Dessen scheinen sich auch die bildungspolitischen Akteure der EDK bewusst gewesen zu sein, als sie in ihren Thesen 1993 darauf aufmerksam machten, dass die Entscheide für bestimmte Standorte unter Umständen gegen den Willen der Vertreter der bisherigen Lehrer- und Lehrerinnenbildungsstätten gefällt werden müssten (EDK, 1993, S. 28). Die EDK selbst betonte in ihren Thesen, dass bei der Standortwahl unterschiedliche Aspekte berücksichtigt werden müssen. Namentlich nannte sie das gegenwärtige Ausbildungsangebot sowie sinnvolle Ergänzungsbereiche, Infrastruktur- und Entwicklungsmöglichkeiten, den Grad der lokalen und re-

gionalen Verankerung und damit verbunden den Stellenwert der Ausbildungsinstitutionen in der Region, das Umfeld für die Rekrutierung von Studierenden (Grad der Attraktivität) sowie sprachregionale Besonderheiten und letztlich auch die finanzielle Machbarkeit (EDK, 1993, S. 28).

Die kantonalen Diskurse bestätigen die Relevanz dieser Aspekte für die Standortwahl. In allen Kantonen suchte man den Kompromiss zwischen möglichst attraktiven Standorten (Anschluss an den öffentlichen Verkehr, Grösse des Einzugsgebiets), um im Wettbewerb der pädagogischen Hochschulen bestehen zu können, und der Weiternutzung der bestehenden Infrastruktur (Kostenargument, Synergienutzung mit anderen Hochschulen). Die regionalpolitischen Argumente blieben dabei keinesfalls wirkungslos. So wurde insbesondere im Bereich der «Praxis vor Ort» (Übungsschulen, didaktische Zentren usw.) an der Dezentralisierungsidee festgehalten.

Im Zusammenhang mit der Neuorganisation der LLB betonte die EDK das Moment einer kritischen Grösse hochschulischer Einrichtungen. In ihren Thesen machte sie 1993 auf «die Ansprüche aufmerksam [...], denen die Träger Pädagogischer Hochschulen sich zu stellen haben, insbesondere auf den Gesichtspunkt der «kritischen Grösse» solcher Einrichtungen» (EDK, 1993, S. 5). Es wurde betont, dass die Ausbildungseinrichtungen «mehrere hundert Studienplätze» – in den späteren Empfehlungen wurde die Zahl von 300 Ausbildungsplätzen genannt – umfassen sollten, damit sie «ebenbürtige Partner der Universitäten» sein können, als Minimalzahl wurde eine Grenze von 150 Studienplätzen formuliert (EDK, 1993, S. 19; 1995b). Dass dieses Argument in den kantonalen bildungspolitischen Diskursen kaum rezipiert wurde, kann damit erklärt werden, dass die Mindeststudierendenzahl mit der Zusammenführung aller Studiengänge unter ein institutionelles Dach auch für kleinere Kantone erreichbar war. Dies bestätigen aktuelle Studierendenzahlen.⁷

Fragen der Hochschulgrösse wurden, wenn überhaupt, eher im Zusammenhang mit ökonomischen Überlegungen thematisiert. So wurde argumentiert, dass die Zusammenführung von Studiengängen und im Falle der Nordwestschweiz von Hochschulen zu Synergien führe, die letztlich eine höhere (Kosten-)Effizienz ermöglichen. Obwohl ökonomische Überlegungen in den kantonalen Debatten eine gewichtige Rolle spielten, führten wettbewerbspolitische Überlegungen im Hinblick auf die neue Konkurrenzsituation und das damit verbundene Profilierungsbedürfnis der einzelnen PH respektive der Trägerkantone zu bedeutenden Investitionen: So erfolgte die räumliche Konzentration nicht in allen Kantonen in der bestehenden Infrastruktur, sondern es wurden und werden

7 Die drei grössten pädagogischen Hochschulen (PH Bern, PH Zürich und PH FHNW) umfassen je mehr als rund 2000 Studierende. Am anderen Ende des Spektrums steht die PH Schaffhausen mit rund 150 Studierenden (vgl. SKBF, 2014, S. 234).

neue, zentrale Gebäude geschaffen⁸ oder aber die bestehende Infrastruktur um weitere Bauten ergänzt (Bau neuer Auditorien, Mediotheken, Sporthallen). Diese neuen Infrastrukturbauten könnten sich im Hinblick auf künftige Konzentrationsprozesse als hinderlich erweisen, weil sie Pfadabhängigkeiten generieren, und zwar dergestalt, dass ein Verzicht auf diese extra gebauten Standorte (politisch) nicht in Betracht gezogen werden kann.

Ob und in welchem Ausmass der Konzentrationsprozess weiter voranschreiten wird, ist derzeit kaum abschätzbar. Eine Arbeitsgruppe der EDK forderte 2008, dass der Konzentrationsprozess bei den pädagogischen Hochschulen, analog zu den Fachhochschulen, weiter gefördert werden müsse, um die Qualität der LLB langfristig zu gewährleisten (EDK, 2008, S. 61). Gerade im Forschungsbereich könnte der starke Wettbewerb um die begrenzten Ressourcen (Drittmittel) weitere Konzentrationsschritte dynamisieren. Andererseits verweist etwa der Fall Zentralschweiz (Auflösung PHZ-Konkordat und Schaffung von drei eigenständigen pädagogischen Hochschulen) eher in die entgegengesetzte Richtung.

2.3 Reorganisation der Trägerschaften

Von einem Konzentrationsprozess kann auch hinsichtlich der Trägerschaften gesprochen werden, zumal die LLB heute mit wenigen Ausnahmen in der Trägerschaft der Kantone liegt. Im Zuge der 1990er-Jahre wurden die letzten städtischen Trägerschaften (Luzern und Bern) aufgelöst, was teilweise vehemente Debatten auslöste (vgl. Lustenberger, 2003, S. 137 ff.). Auch die schon viel früher einsetzenden Säkularisierungs- und Verstaatlichungsprozesse fanden in den 1990er-Jahren ihre Fortsetzung: Existierten um 1990 nach wie vor einige private LLB-Einrichtungen, die konfessionell gebunden waren, so zeigt der Blick auf die aktuelle Situation, dass eine konfessionell gebundene LLB im engeren Sinn nicht mehr existiert. Zwar sind in den Kantonen Bern und Zürich den pädagogischen Hochschulen private Institute angegliedert, die einer evangelikalen Tradition entstammen.⁹ Und im Kanton Zug war die Führung der PHZ-Teilschule Zug einer privaten Aktiengesellschaft (Schulen St. Michael AG) übertragen worden, die aus einer konfessionellen Tradition heraus entstanden war. Aber auch unter diesen Trägerschaften ist die ehemals konfessionelle Ausrichtung weitgehend aufgelöst worden.

Damit hat sich sowohl die Art als auch die Zahl der Trägerschaften reduziert. Diese Reduktion ist aber nicht nur auf die fortschreitende Verstaatlichung zurückzuführen, sondern auch auf die Tatsache, dass in immerhin drei Fällen die

8 Im Kanton Schwyz wurde ein neues Gebäude für die PHZ-Teilschule gebaut, und in den Kantonen Aargau, Bern und Zürich hat man Campuslösungen realisiert.

9 Unterstrass in Zürich und Neue Mittelschule (NMS) in Bern.

LLB nicht mehr einkantonal, sondern mehrkantonal organisiert wurde: Die Nordwestschweizer Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn haben im Laufe des Reformprozesses eine gemeinsame LLB (PH FHNW) realisiert, ebenso hat der französischsprachige Teil des Kantons Bern zusammen mit den Kantonen Jura und Neuenburg eine mehrkantonale PH gegründet (Haute école pédagogique Berne, Jura, Neuchâtel [HEP BEJUNE]) und die Zentralschweizer Kantone haben mit der PH Zentralschweiz ein mehrkantoniales Konstrukt geschaffen und damit die LLB für die Dauer von rund einem Jahrzehnt aus der engen kantonalen Bindung gelöst.

Dies ist bemerkenswert, weil die LLB als wesentliches Element des Bildungsföderalismus verstanden werden kann. Die Kantone, welche in der Regel gleichzeitig Träger und Abnehmer der LLB sind, haben und hatten ein grosses Interesse daran, Lehrpersonen auszubilden, die sich für ihr spezifisches kantonales Schulsystem qualifizieren. Die gesamtschweizerische Anerkennung der Diplome und die dadurch mögliche Mobilität der Lehrpersonen hat diesen engen Zusammenhang zwischen Lehrpersonenbildung und kantonalen Schulsystem gelockert.

Die Analyse der beiden Fälle Aargau und Zug zeigt, dass im Reformdiskurs um die Schaffung mehrkantonomer pädagogischer Hochschulen zwar ähnliche Argumente und Motive ausgemacht werden können, dass die Reformkontexte und die in den Prozessen wirkenden Pfadabhängigkeiten jedoch anders gelagert waren (vgl. dazu die beiden Beiträge von Huber zu diesen Kantonen in diesem Band sowie Huber, 2010).

3 Fazit

Die Analyse der Reform der LLB bestätigt die These, dass «die faktische Veränderung gesellschaftlicher Strukturen [...] nicht nur begleitet, sondern getragen werden [muss] von einem diesen Wandel aufnehmenden und anstrebenden Bewusstsein» (Greiffenhagen, 1978, S. 15). Zunächst musste sich die Idee einer gesamtkonzeptionellen LLB in den Köpfen der bildungspolitischen Akteure bilden und festsetzen können. Erst dann, und auch da nur schrittweise, erfolgte die tatsächliche Umsetzung der Idee auf der organisationalen Ebene. Greiffenhagen (1978) spricht in diesem Zusammenhang von der «Spannung zwischen notwendiger Gesamtkonzeption und nicht möglicher Gesamtreform» (S. 24). Grosse Reformen wie die hier beschriebene können nur in Form inkrementeller Prozesse, das heisst als Aneinanderreihung von Partialreformen, realisiert werden. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sie nicht losgelöst von gesamtgesellschaftlichen Prozessen realisiert werden können, das heisst, sie

müssen laufend auf Veränderungen in ihrem Kontext reagieren respektive sie werden massgeblich von diesem beeinflusst.

Die Integrationsprozesse, welche letztlich in die Durchsetzung einer gesamtkonzeptionellen LLB wenigstens für den Volksschulbereich mündeten, dauerten mehrere Jahrzehnte. Die ersten Grundsteine für diesen Wandel wurden spätestens in den 1970er-Jahren gelegt, der tatsächliche Durchbruch erfolgte jedoch erst in den späten 1990er-Jahren mit der Schaffung pädagogischer Hochschulen und wurde durch den bildungspolitischen Kontext, in welchem die Reformdebatten standen, wesentlich dynamisiert.

Vergleicht man die Situation um 1990 mit der aktuellen, so bleibt man auf den ersten Blick geneigt, von einer Megareform der LLB zu sprechen, denn retrospektiv kommt die Aneinanderreihung von Partialreformen wie aus einem Guss daher: Die ehemals stark fragmentierte LLB wurde konzeptionell integriert und sowohl strukturell als auch geografisch konzentriert.

Literatur und Quellen

- Aubert, M. (2004). Perspektiven: Warum fasst der VSG Resolutionen? *Gymnasium Helveticum*, 58 (1), 22 f.
- Balthasar, A., Fässler, S., Weber, K. (2010). Programmatische Analyse des hochschulpolitischen Diskurses des Fachhochschulaufbaus in der Schweiz. In: K. Weber, P. Tremel, A. Balthasar, S. Fässler (Hg.), *Programmatik und Entwicklung der Schweizer Fachhochschulen* (S. 32–78). Bern: Universität Bern, Zentrum für universitäre Weiterbildung.
- Criblez, L. (2003). Resultat der Lehrerbildungsreform. Sind weitere Reformen angesagt? *PH Akzente* (4), 11–14.
- Criblez, L. (2015). Die Weiterbildung von Lehrerinnen und Lehrern: vom Staatsmonopol zum handelbaren Gut? In: K. Kraus (Hg.), *Bildung von Lehrerinnen und Lehrern – Herausforderungen in Schule, Hochschule und Gesellschaft* (S. 73–89). Opladen: Budrich UniPress.
- Csigó, M. (2006). *Institutioneller Wandel durch Lernprozesse. Eine Neo-institutionalistische Perspektive*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- CVP [Christlichdemokratische Volkspartei] Schweiz (2010). Ausgezeichnete Bildung für eine erfolgreiche, wettbewerbsfähige Schweiz. Positionspapier der CVP Schweiz. Verabschiedet vom Parteipräsidium am 2. Juli 2010. Verfügbar unter: www.cvp.ch/sites/default/files/BildungspapierCVP.pdf (Zugriff: 15. Juli 2016).
- Denzler, S., Wolter, S. C. (2008). *Unsere zukünftigen Lehrerinnen und Lehrer. Institutionelle Faktoren bei der Wahl eines Studiums an einer Pädagogischen Hochschule. Diskussionspapier*. Bern, Zürich: Swiss Leading House on Economics of Education, Firm Behavior and Training Policies.

- DiMaggio, P. J., Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields [10.2307/2095101]. *American Sociological Review*, 48 (2), 147–160.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren] (1978). *Beschlüsse und Empfehlungen zur Lehrerbildung von morgen vom 26. Oktober 1978*. Bern: EDK.
- EDK (1993). *Thesen zur Entwicklung von Fachhochschulen und Berufsmaturitäten*. Bern: EDK.
- EDK (1995a). *Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen vom 26. Oktober 1995*. Bern: EDK.
- EDK (1995b). *Fächergruppenlehrkräfte*. Bern: EDK.
- EDK (2002). *Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte der Berufsbildung und der Allgemeinbildung der Sekundarstufe II*. Bern: EDK.
- EDK (2003). *Strategie für die Rekrutierung von Lehrpersonen. Projekt im Auftrag der Task Force «Lehrberufsstand» der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren*. Bern: EDK.
- EDK (2005). *Schlussbericht der Task Force Lehrberufsstand vom 22. März 2005*. Bern: EDK.
- EDK (2008). *Lehrberuf. Analyse der Veränderungen und Folgerungen für die Zukunft*. Bern: EDK.
- Greiffenhagen, M. (1978). Überlegungen zum Reformbegriff. In: M. Greiffenhagen (Hg.), *Zur Theorie der Reform. Entwürfe und Strategien* (S. 7–34). Heidelberg: C. F. Müller.
- Gothe, K. (2009). Universität in der Stadt – Räume für die Wissensgesellschaft. Verfügbar unter: www.corp.at/archive/CORP2009_123.pdf (recherchiert: 15. Juli 2016).
- Huber, Ch. (2010). Regionalisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Argumente und Herausforderungen. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 28 (2), 248–263.
- Jakobi, A. P. (2009). Die weltweite Institutionalisierung lebenslangen Lernens. Neo-Institutionalistische Erklärungen politischer Programmatiken. In: S. Koch, M. Schemmann (Hg.), *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft* (S. 172–189). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Komitee für Freiheit in der Lehrerbildung (1997). Kurzbericht des Komitees für Freiheit in der Lehrerbildung zu ihrer Petition «Gegen Gleichschaltung und Zentralismus in der Lehrerbildung». In: Freie Katholische Schulen St. Michael (Hg.), *Jahresbericht 1996/97*, S. 14–26.
- Kussau, J., Oertel, L. (2001). Bildungsexpansion, Reform der Sekundarstufe I und Pädagogische Arbeitsstellen. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 23 (1), 137–162.
- Lehmann, L., Criblez, L., Guldemann, T., Fuchs, W., Perisset, D. (2007). *Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz. Bericht im Rahmen der Bildungsberichtserstattung 2006*. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung.

- Lehmann, L. (2013). *Zwang zur freiwilligen Zusammenarbeit. Steuerungsinstrumente und interkantonale Governance in der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung*. Bern: hep.
- Leutwyler, B., Herzog, S. (2010). Entwicklungsmöglichkeiten für Lehrpersonen: Befunde, Positionen und Desiderata. In: S. Herzog, A. Abächerli (Hg.), *Entwicklungslandkarte für Lehrpersonen. Notwendigkeit, Konzept und Implikationen eines biografisch orientierten Personalentwicklungsinstruments* (S. 7–30). Bern: Haupt.
- Lustenberger, W. (2003). *Seminar Musegg. Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung der Stadt Luzern von 1905 bis 1997*. Egg: Thesis-Verlag.
- Meyer, J. W., Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, 83 (2), 340–363.
- Müller, F. et al. (1975). *Lehrerbildung von morgen. Grundlagen, Strukturen, Inhalte. Bericht der Expertenkommission «Lehrerbildung von morgen»*. Hitzkirch: Comenius.
- OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development] (1973). *Recurrent Education. A Strategy for Lifelong Learning*. Paris: OECD.
- OECD (2007). *Bildungspolitische Analyse 2004*. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Schärer, H.-R. (2002). Die Reformprojekte der Deutschschweizer Lehrpersonenbildung im Spannungsfeld von Vielfalt und Einheit. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 20 (2), 137–149.
- SKBF [Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung] (2014). *Bildungsbericht Schweiz 2014*. Aarau: SKBF.
- UNESCO [United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization] (1972). *Learning to Be. The World of Education Today and Tomorrow*. Paris: UNESCO.
- Werle, R. (2007). Pfadabhängigkeit. In: A. Benz, S. Lütz, U. Schimank, G. Simonis (Hg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 119–131). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Wissenschaft und Forschung in der hochschulförmigen Lehrerinnen- und Lehrerbildung

LUCIEN CRIBLEZ

Eines der wichtigen Ergebnisse der Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung (LLB) in der Schweiz nach 1995 ist ihre vollständige Integration in den Hochschulbereich: Die Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern aller Schulstufen und Schulfächer ist heute vollständig hochschulförmig, findet in der Regel an eigenständigen pädagogischen Hochschulen, in einzelnen Kantonen und Regionen aber auch an Fachhochschulen oder universitären Hochschulen statt (vgl. den Beitrag von Lehmann zum Hochschulwerdungsprozess in diesem Band). Der Prozess der vollständigen Einbindung in den Hochschulbereich war mit andern Reformprozessen, unter anderem der Gymnasialreform, eng verknüpft beziehungsweise setzte andere Reformen voraus (vgl. den Beitrag von Criblez und Lehmann zu den Reformkontexten in diesem Band). Mit der Hochschulförmigkeit waren teilweise Implikationen verbunden, die zu Beginn des Reformprozesses nicht oder nur teilweise absehbar waren und sekundäre Reformprozesse¹ auslösten: Die Trägerkantone beziehungsweise die Institutionen der LLB sahen sich im Verlauf des Reformprozesses insbesondere mit der Frage konfrontiert, worin sich die Hochschulförmigkeit der pädagogischen Hochschulen insgesamt, der einzelnen Lehrerbildungsstudiengänge² und des Hochschulunterrichts zeigt. Damit war die Frage nach Wissenschafts- und Forschungsbezügen gestellt.³

- 1 Als sekundäre Reformen werden im Folgenden Reformen bezeichnet, die nicht zu Beginn des Reformprozesses, sondern als Folge von Reformmaßnahmen eingeleitet wurden. Systematisch lassen sich zwei Formen sekundärer Reformen unterscheiden: einerseits Reformen, die erst im Verlauf eines Reformprozesses als notwendig erachtet werden, um die Ziele zu erreichen, andererseits Reformen, die unerwünschte oder unerwartete Effekte der Reform beseitigen (vgl. dazu den letzten Beitrag von Criblez, Lehmann und Huber in diesem Band).
- 2 Wie sich in der folgenden Analyse zeigen wird, wurde im Reformdiskurs und in der Definition des Wissenschafts- und Forschungsbezugs jedoch kaum systematisch zwischen den Ebenen Hochschule, Studiengang und Hochschulunterricht unterschieden.
- 3 Der folgende Text berücksichtigt die Diskussion um die Wissenschafts- und Forschungsbezüge der LLB auf den Ebenen der Gesamtinstitutionen und der Studiengänge, nicht aber die Wissenschafts- und Forschungsbezüge in der Weiterbildung von Lehrpersonen.

Zwar waren Lehrerinnen und Lehrer in der Schweiz schon vor der Reform an Hochschulen ausgebildet worden (insbesondere Sekundar- und Gymnasiallehrpersonen), aber die Erwartungen an diese Studiengänge hinsichtlich Wissenschaft und Forschung wurden nun im Laufe des Reformprozesses ebenso verändert wie diejenigen an Studiengänge, welche den Hochschulstatus neu erreichten. Da die pädagogischen Hochschulen vonseiten der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) als Fachhochschulen definiert wurden (EDK, 1995), spielte die Definition des Status und der Merkmale von Fachhochschulen durch den Bund im Normierungsprozess eine wesentliche (Vorbild-)Rolle. Die impliziten und expliziten Vorstellungen davon, was eine Hochschule ist beziehungsweise im normativen Sinne zu sein hat, hatten sich mit der Schaffung von Fachhochschulen geändert. Die Formel «gleichwertig, aber andersartig», mit der die Fachhochschulen charakterisiert wurden (Botschaft FHSG, 1994, S. 16; vgl. auch Weber, 2010; Zosso, 2006), führte zur Notwendigkeit, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Hochschultypen zu definieren. Bis um 1990 war eine Hochschule eine kantonale (Voll-)Universität. Die davon «abweichenden» Modelle (die beiden technischen Hochschulen des Bundes in Zürich und in Lausanne und die Universität beziehungsweise ehemalige Handelshochschule St. Gallen) hatten sich diesem Modell im Verlauf des 20. Jahrhunderts in verschiedener Hinsicht angenähert, auch wenn sie in diesem Prozess keine Volluniversitäten geworden sind, sondern auf bestimmte Wissenschaftsbereiche konzentriert blieben. Mit den neuen Hochschulen und der normativen Setzung «gleichwertig, aber andersartig» wurde nun eine Differenzierung notwendig – die «Andersartigkeit» musste definiert werden. Solche Differenzierungsversuche zeigten sich unter anderem darin, dass das Bundesamt für Statistik Ende der 1990er- und zu Beginn der 2000er-Jahre begann, die Kategorie Hochschule systematisch in Fachhochschule (inklusive pädagogischer Hochschule) und universitäre Hochschule zu unterteilen.⁴ Sie werden aber auch daran deutlich, dass die drei Rek-

sonen. Eine fundierte Diskussion zu diesem Thema hat in der Schweiz bis heute nicht stattgefunden.

- 4 Die erste, speziell den Fachhochschulen gewidmete Publikation des Bundesamtes für Statistik (BfS) war «Studierende an den schweizerischen Fachhochschulen» zum Studienjahr 1997/98 (BfS, 1998; letztmals in dieser Form erschienen für das Studienjahr 2011/2012 [BfS, 2011]), gefolgt von hochschultypenspezifischen Publikationen zu andern Themenbereichen, nämlich «Personal an Fachhochschulen 2000» (BfS, 2001; letztmals in dieser Form zum Jahr 2010 [BfS, 2012a]), «Abschlüsse der Fachhochschulen 2001» (BfS, 2002; letztmals in dieser Form für das Jahr 2011 [BfS, 2012b]) sowie «Finanzen der Fachhochschulen 2004» (BfS, 2006; letztmals in dieser Form für das Jahr 2009 [BfS, 2010]). Parallel dazu erschienen äquivalente Broschüren zu den universitären Hochschulen. Das Bundesamt für Statistik hat auf das Jahr 2014 hin die Systematik der Publikationen im Bildungsbereich massgeblich verändert; die erwähnten Titel erscheinen inzwischen nicht mehr.

torenkonferenzen⁵ im Kontext der Diskussionen über das neue Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (vgl. HFKG, 2011) Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den drei Hochschultypen im Sinne von «Profilen» zu umschreiben versuchten (vgl. CRUS, KFH, COHEP, 2009). Dabei wurden die folgenden Kategorien unterschieden: Auftrag in der Gesellschaft, Lehre und Studienabschlüsse, Forschung, Weiterbildung, internationale Ausrichtung, Zulassung zum Studium, Qualifikation der Lehrenden, Qualitätssicherung und -entwicklung sowie Träger und Finanzierung. An der Umschreibung dieser Kategorien wird deutlich, dass sich die Differenzen zwischen den Hochschultypen zwar in unterschiedlichen Bereichen zeigen, im Forschungsbereich aber sehr deutlich werden (vgl. Tab. 2).

Die Gegenüberstellung des jeweiligen Forschungsselbstverständnisses zeigt, dass der Forschungsauftrag aus Sicht der drei Hochschultypen durchaus unterschiedlich akzentuiert wird. Das Forschungsselbstverständnis der pädagogischen Hochschulen unterscheidet sich von demjenigen der beiden andern Hochschultypen insbesondere durch seine klare Ausrichtung an der Praxis (nicht nur an der pädagogischen, sondern auch an der bildungspolitischen), durch seine eindeutige Gegenstandsorientierung, aber auch – im Vergleich mit den beiden andern Hochschultypen – durch seine disziplinäre Engführung. Auffallend ist, dass von den universitären Hochschulen die Nachwuchsförderung betont wird, während dieser Aufgabenbereich bei den Fachhochschulen und den pädagogischen Hochschulen fehlt.

Die Definition eines spezifischen Selbstverständnisses von Wissenschaft und Forschung in der LLB erfolgte, obwohl im Vorfeld einige programmatische Vorstellungen vor allem vonseiten der EDK formuliert worden waren, nicht am Beginn des Aufbaus von pädagogischen Hochschulen, sondern war und ist Teil eines längerfristigen Prozesses, der bis heute nicht abgeschlossen zu sein scheint.⁶ Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden die Reform der LLB unter der Perspektive der sich verändernden Wissenschafts- und Forschungsorientierung thematisiert. Dies setzt grundlegendere Hinweise und Überlegungen zur Definition von Hochschulen voraus (erster Abschnitt). Im zweiten Abschnitt wird eines der wesentlichen Merkmale von Hochschulen, die Wissenschafts-

5 Die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (Conférence des recteurs des universités suisses, CRUS), die Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz (KFH) und die Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen (Conférence suisse des rectrices et recteurs des hautes écoles pédagogiques, COHEP). Heute sind die drei Konferenzen zur Rektorenkonferenz swissuniversities zusammengeschlossen, die über drei entsprechende Kammern verfügt.

6 Als Beispiel für die Entwicklungen vgl. die Diskussion an der Pädagogischen Hochschule FHNW über den Leistungsauftrag im Forschungsbereich (FHNW/PH-Ausschuss Fachhochschulrat, 2014, S. 18 ff.).

Tab. 2: Forschungsprofile der drei Hochschultypen im schweizerischen Hochschulsystem

Universitäten	Pädagogische Hochschulen	Fachhochschulen
<p>Die universitäre Forschung – sei es peer-review-basierte Forschung oder Auftragsforschung – hat in erster Linie die Entwicklung wissenschaftlicher Theorien und Methoden in einer Vielzahl von Disziplinen zum Ziel und trägt zur Qualität der Ausbildung bei.</p> <p>Charakteristisch für die Universitäten sind eine Forschungs-umgebung, welche sich an grundlegenden Fragestellungen orientiert und die wissenschaftliche Innovation und den Wissenstransfer fördert, und die Ausbildung junger Forschender bereits in den Masterstudien.</p> <p>Durch die grenzüberschreitende Teilnahme an interuniversitären Netzwerken, gemeinsam genutzten grossen Infrastruktureinrichtungen sowie Kompetenzzentren entwickeln die Forschenden und Institute ihre Profile insbesondere im internationalen Wettbewerb.</p> <p>Je nach Disziplin wird die Grundlagenforschung durch Forschungsprojekte ergänzt, welche die berufliche und wirtschaftliche Anwendung sowie den Technologietransfer zum Ziel haben.</p>	<p>Die Schwerpunkte der Forschung liegen in der Produktion von Wissen über die komplexe pädagogische Praxis im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Berufsfelder.</p> <p>Die pädagogische Forschung bearbeitet Fragen in verschiedensten Bereichen der Organisations- und Unterrichtspraxis, der Fachdidaktik, der Lernpsychologie, des Bildungssystems sowie der in ihm handelnden Menschen.</p> <p>Die Forschungs- und Evaluationsergebnisse schaffen zudem Grundlagen für die Weiterentwicklung von Unterricht und Schule wie auch für evidenzbasierte bildungspolitische Entscheidungen.</p> <p>Pädagogische und fachdidaktische Forschung trägt zugleich zur Entwicklung der methodologischen und theoretischen Standards der Disziplin Pädagogik bei.</p>	<p>Die Fachhochschulen betreiben anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung.</p> <p>Neben peer-reviewed Research wird auch Auftragsforschung mit einem kurz- bis mittelfristigen Horizont durchgeführt. Im Vordergrund stehen die Adaption von Forschungsergebnissen und deren rasche Umsetzung in praktische Anwendungen und marktfähige Innovationen.</p> <p>Vielfach erfolgt anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung in Zusammenarbeit mit Unternehmen (insbesondere KMU), staatlichen und kulturellen Institutionen. Die Forschung bildet eine Grundlage für die Weiterentwicklung sowohl der Ausbildung als auch der beruflichen Praxis.</p> <p>In einzelnen Bereichen wie beispielsweise den Künsten, der sozialen Arbeit oder der Gesundheit wird komplementär zu anderen Hochschultypen auch Grundlagenforschung durchgeführt.</p> <p>Die Fachhochschulen betreiben Wissens- und Technologietransfer und bieten forschungsbasierte Dienstleistungen an.</p>

Quelle: CRUS, KFH, COHEP, 2009, S. 3 f.

und Forschungsorientierung, fokussiert, wobei zunächst auf die Tradition der Diskussion um die Wissenschaftsorientierung der LLB seit dem Bericht «Lehrerbildung von morgen» (Müller et al., 1975) hingewiesen wird. Zudem wird aufgezeigt, wie diese Diskussion in die Programmliteratur zur Gründung pädagogischer Hochschulen eingeflossen ist.

«Trotz aller Klärungsversuche ist offenbar noch immer offen, was Wissenschaftlichkeit in der Lehrerbildung überhaupt heissen kann» (Hügli, 1995, S. 5), konstatierte einer der Promotoren der LLB-Reform noch Mitte der 1990er-Jahre. Der dritte Abschnitt rekonstruiert deshalb die Bemühungen der Reformakteure, die zu Beginn des Reformprozesses eher schwach determinierte Funktion von Wissenschaft und Forschung in der LLB zu klären: Die inkrementelle Definition dieser Funktion erfolgte in einer zweiten Phase des Normierungsprozesses, also erst im Zuge der Implementierung und der Akkreditierung der neuen Studiengänge. Dies wird im Folgenden als sekundärer Normierungsprozess bezeichnet.

Im letzten Abschnitt wird im Sinne eines Fazits auf einige auch nach Abschluss der Implementationsphase der Reformen weiterhin virulente Probleme hingewiesen. Im Vordergrund stehen Hinweise, die darauf hindeuten, dass seit wenigen Jahren ein tertiärer Normierungsprozess im Gang ist, der nun auch andere Wissenschaftsbezüge als die Forschung in Projekten stärker in den Blick nimmt. Zudem werden abschliessend einige empirische Daten zur aktuellen Situation präsentiert.

1 Hochschulstatus, Wissenschaft und Forschung

Solange sich die Hochschulen in der Schweiz als Universitäten verstanden und deren Anzahl über lange Zeit konstant blieb, musste nicht definiert werden, was eine Hochschule ist: Die kantonalen Universitäten und die eine, später die beiden eidgenössischen technischen Hochschulen mussten ihren Status nicht speziell definieren oder legitimieren. Mit der Schaffung zweier neuer Hochschultypen, der Fachhochschule und der pädagogischen Hochschule, waren in den 1990er-Jahren nun aber generell zwei Fragen verbunden: Was macht eine Hochschule zur Hochschule? Und damit eng zusammenhängend: Was macht die Wissenschaftlichkeit der neuen Hochschultypen aus? Denn mit der Neudefinition des institutionellen Status von bisherigen höheren Fachschulen und Lehrerbildungsinstitutionen als Fachhochschulen und pädagogische Hochschulen war die Notwendigkeit verbunden, diese Hochschulen von höheren Fachschulen (vgl. BfS, 1994b; BIGA, 1991), aber auch von den bestehenden Universitäten zu unterscheiden. Dies setzte voraus, dass definiert

ist oder wird, was eine Hochschule ist. Sollte die Reform nicht einfach zum «Etikettenschwindel»⁷ verkommen, war diese Definition von zentraler Bedeutung. Für die beiden neuen Hochschultypen war eine Klärung aber auch aus Gründen der eigenen Identität und des Selbstverständnisses notwendig. Allerdings wurde die Frage nach den Definitionsmerkmalen von Hochschulen im Reformprozess nie eindeutig beantwortet.⁸

Formal lassen sich die Schweizer Hochschulstudiengänge in der International Standard Classification of Education (ISCED) dem sogenannten Tertiär-A-Bereich (ISCED 5A) zuordnen. Dieser Bereich wird definiert als: «weitgehend theoretisch orientierte Studiengänge, die hinreichende Qualifikationen für den Zugang zu weiterführenden forschungsorientierten Studiengängen und Berufen mit hohem Qualifikationsniveau, wie Medizin, Zahnmedizin oder Architektur, vermitteln sollen. Dauer mindestens 3 Jahre (Vollzeiteilnahme), obwohl normalerweise 4 oder mehr Jahre» (OECD, 2012, S. 25). Vor diesem Definitionshintergrund kann davon ausgegangen werden, dass eine Hochschule, die solche Studiengänge anbietet, zumindest folgende Kriterien erfüllen muss: Die Zulassung zum Studium setzt eine Ausbildung auf der Sekundarstufe II voraus (vgl. den Beitrag von Lehmann zum Tertiärisierungsprozess in diesem Band), das Studium dauert mindestens sechs Semester, ist inhaltlich anspruchsvoll und wissenschaftsorientiert (im europäischen Kontext: «bac + 3»; vgl. dazu den Beitrag von Criblez und Lehmann zu den Reformkontexten in diesem Band) und führt zu einem akademischen Titel (seit der Bologna-Reform mindestens zu einem Bachelorabschluss), der potenziell den Zugang zur ISCED-Stufe 6 (Doktorat) ermöglicht. Die Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über die Fachhochschulen definierte den Status der Fachhochschulen vor allem in Abgrenzung von den Universitäten: Mit den Fachhochschulen werde der Hochschulbereich erweitert. Zum Auftrag der künftigen Fachhochschulen gehöre die «anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung» (Botschaft FHSG, 1994, S. 18). Die Botschaft unterschied zudem aufgrund der «Ziele der Forschungspolitik des Bundes»

- 7 Dass eine Aufwertung des institutionellen Status ohne inhaltliche und konzeptionelle Veränderung durchaus in Erwägung gezogen wurde, zeigt ein Ausschnitt aus einem im Beitrag von Criblez und Lehmann zu den Reformkontexten in diesem Band abgedruckten Zitat des damaligen Generalsekretärs der EDK, Moritz Arnet: «[...] dass wir unsere höheren Fachschulen, mindestens im Aussenbereich, zu Fachhochschulen *deklarisieren* müssen» (Arnet, 1989; Hervorhebung L. C.).
- 8 Die Bezeichnung «Hochschule» war in der Schweiz nicht geschützt, was immer wieder zu Problemen bei privaten Hochschulgründungen führte (Plotke, 1990). Erst das eidgenössische Hochschulförderungs- und koordinationsgesetz (HFKG) vom 30. September 2011 sieht ein institutionelles Akkreditierungsverfahren vor, aufgrund dessen der Hochschulstatus vergeben wird – womit auch die Bezeichnung «Hochschule» geschützt ist (vgl. HFKG, 2011, Art. 21 f., 27 ff.). Aber auch im HFKG werden die Kriterien der Akkreditierung nur formal definiert (vgl. unten).

(Schweiz. Wissenschaftsrat, 1994) zwischen freier, orientierter und gezielter Forschung (Botschaft FHSG, 1994, S. 19). Neben andern, formalen Unterscheidungsmerkmalen⁹ wurde vor allem diese Differenz hinsichtlich Forschungsauftrag zu einem wichtigen, wahrscheinlich sogar zum entscheidenden Diskriminierungsmerkmal zwischen den unterschiedlichen Hochschultypen.¹⁰ Der Bund beschränkte den Forschungsauftrag der Fachhochschulen auf die beiden letzten Forschungsarten (vgl. Kasten). Unter anderem dadurch sollten Fachhochschulen und Universitäten «gleichwertig, aber andersartig» sein (Botschaft FHSG, 1994, S. 16; vgl. auch den Beitrag von Lehmann zur Tertiarisierung in diesem Band). Was eine Hochschule zur Hochschule macht, ist inzwischen – ohne Differenzierung zwischen den Hochschultypen – im Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG, 2011) insofern definiert worden, als drei formale Voraussetzungen für die Akkreditierung umschrieben wurden: Eine Hochschule muss über ein Qualitätssicherungssystem verfügen, das unter anderem die Qualität von Lehre, Forschung und Dienstleistung, die Einhaltung der Zulassungsbedingungen und eine leistungsfähige Hochschulorganisation sicherstellt; sie muss Lehre, Forschung und Dienstleistung in mehreren Fachbereichen anbieten und sie muss gewährleisten, dass sie dauerhaft betrieben werden kann (HFKG, 2011, Art. 30).

Obwohl in der Botschaft zum Bundesgesetz über die Fachhochschulen explizit auf die Unterscheidung von freier, orientierter und gezielter Forschung rekurriert wurde (Botschaft FHSG, 2004, S. 19), spielte sie während der Gründungsphase von Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen keine entscheidende Rolle, sondern es dominierte diejenige zwischen Grundlagenforschung und angewandter beziehungsweise anwendungsorientierter (in den pädagogischen Hochschulen zum Teil auch berufsfeldorientierter) Forschung. Diese Unterscheidung wurde im forschungspolitischen Diskurs nach der Gründung von Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen aber immer wieder relativiert und infrage gestellt. «Warum nicht einfach Forschung?», fragte zum Beispiel Michael Zutavern (1999) kritisch und wies auf schwerwiegende Probleme der Abgrenzung zwischen Grundlagenforschung und angewandter Forschung hin. Die Konferenz der Fachhochschulen der Schweiz (KFH) ging in ihren Forschungsgrundsätzen 2005 dann von einem Kontinuum zwischen Grundlagenforschung und Entwicklung aus, verzichtete aber auf eine eindeutige Aufgabenzuweisung an die Hochschultypen (KFH, 2005/08). Und

9 Zulassung, Anzahl Unterrichtswochen pro Jahr sowie Ausbildung und Lektionenverpflichtung der Dozierenden (vgl. Botschaft FHSG, 1994, S. 16).

10 Der Schweizerische Wissenschaftsrat wollte den Auftrag der Fachhochschulen sogar auf Entwicklung sowie Wissens- und Technologietransfer beschränken (Schweizerischer Wissenschaftsrat, 1994).

Freie, orientierte und gezielte Forschung

Die Unterteilung zwischen freier, orientierter und gezielter Forschung war einerseits ein Versuch, Forschungsarten nach den Freiheitsgraden der Fragestellungen zu unterscheiden, andererseits war (und ist) diese Unterscheidung stark an existierenden Förderungsgefässen, die vom Bund finanziert werden, ausgerichtet. Mit der Zuweisung der Forschungsart^{*1} zu den Hochschultypen wurden diese tendenziell auch an unterschiedliche Forschungsförderungsgefässe^{*2} verwiesen: Der freien Forschung entspricht der Hauptteil der Forschungsförderung (Projekt- und Personenförderung) durch den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF), in dem die Forschenden bei der Themenwahl ihrer Projekteingaben vollständig frei sind und die Mittel in freier Konkurrenz (also ohne Quotenregelungen nach Disziplinen, Themen oder Hochschulen) vergeben werden. Orientierte Forschung fördert der SNF seit 1974 in den nationalen Forschungsprogrammen (NFP; vgl. Latzel, 1979; Schwarzmann, 1985, S. 24 ff.).^{*3} Die Themen der NFP werden vom Bundesrat festgelegt, die Programme dann mit einem Ausführungsplan vom SNF ausgeschrieben, der auch die Projektevaluation durchführt (vgl. SNF, 2011, S. 20 ff.). Orientiert heisst in diesem Zusammenhang also, dass der Themenbereich, in dem Forschungsgelder für eine bestimmte Programmdauer zur Verfügung gestellt werden, aufgrund gesellschaftlichen Problemdrucks politisch definiert wird und dass innerhalb des Themenbereichs aber Projekte, passend zu den Fragestellungen des Ausführungsplans, im Konkurrenzverfahren vergeben werden. Mit gezielter Forschung ist insbesondere die sogenannte Ressortforschung des Bundes^{*4} gemeint: «Kompetente Verwaltungsarbeit und gezielte Bewältigung komplexer politischer Situationen basieren auf fundierten wissenschaftlichen Kenntnissen. Deren Erwerb erfolgt massgeblich durch die Ressortforschung des Bundes, welche die Bundesverwaltung entweder selbst durchführt oder aber durch Hochschulen oder private Unternehmen vornehmen lässt. Dabei handelt es sich um angewandte, in der Regel interdisziplinäre Forschung, die für die Wahrnehmung der Aufgaben eines modernen Staates eine wesentliche Funktion zu übernehmen hat.»^{*5} Im übertragenen Sinne können Aufträge der Kantone, zum Beispiel der Bildungs- oder Erziehungsdirektionen, an die pädagogischen Hochschulen ebenfalls als gezielte Forschung im Sinne der Ressortforschung bezeichnet werden. Sie spielen als Drittmittel für die pädagogischen Hochschulen eine wichtige Rolle (vgl. Vogel, 2006).

^{*1} Zu unterschiedlichen Möglichkeiten der Definition von Forschungsarten in der Gründungsphase der Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen vgl. Bundesamt für Statistik, 1994a, S. 46 ff.; OECD, 1994, S. 46 ff.

^{*2} Für den Fachhochschulbereich, aber kaum für die pädagogischen Hochschulen kann etwa auf das Förderungsgefäss der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) hingewiesen werden, mit dem explizit der Wissenstransfer gefördert werden soll und Projekte unterstützt werden, in denen wissenschaftliches Wissen zur Entwicklung marktförmiger Produkte führen soll (vgl. Good, 2006).

^{*3} Und seit Anfang der 2000er-Jahre in den nationalen Forschungsschwerpunkten (vgl. SNF, 2010b).

^{*4} Einen Überblick über die Ressortforschung des Bundes gibt das jährlich publizierte Factsheet, verfügbar unter www.ressortforschung.admin.ch/html/dokumentation/publikationen_de.html (recherchiert: 15. Juli 2016). Zum Begriff und zum Stellenwert der Ressortforschung in der Schweiz vgl. Steuerungsausschuss Bildung, Forschung und Technologie, 2008, S. 2 f.; zu den Aufwendungen des Bundes für Wissenschaft und Technologie letztmals ausführlich BfS, 2009.

^{*5} Vgl. www.ressortforschung.admin.ch/html/index_de.html (recherchiert: 15. Juli 2016).

der Schweizerische Nationalfonds hat – nach der Auflösung des speziellen Forschungsförderungsgefässes für Fachhochschulen und pädagogische Hochschulen (DORE – Do Research; vgl. SNF, 2006) die Kategorie der «anwendungsorientierten Grundlagenforschung»¹¹ eingeführt. Damit wurde nach der Einstellung des DORE-Programms die Möglichkeit aufrechterhalten, dass beim SNF auch Gesuche um Unterstützung anwendungsorientierter Forschungsprojekte eingereicht werden können (SNF, 2010a, S. 26, 2013), nachdem der SNF vorher ganz klar auf Grundlagenforschung ausgerichtet gewesen war.¹²

Die eher funktionsorientierte Unterscheidung zwischen freier, orientierter und gezielter Forschung setzte sich im Verlauf der Konstituierung der Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen aber nicht durch. Die Akzeptanz eines über die Grundlagenforschung hinausgehenden Forschungsbegriffs war jedoch notwendig, um Forschung an Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen sinnvoll und legitimiert aufbauen zu können.¹³ Gleichzeitig sollte jedoch die Qualität von Forschung mit Instrumenten der Wissenschaftsforschung stärker kontrolliert werden.¹⁴ Parallel zur Schaffung von pädagogischen Hochschulen und Fachhochschulen fand eine grundlegende Diskussion über Qualitätskriterien der Forschung statt, und es wurde diskutiert, ob die Vergabe von Forschungsmitteln in Zukunft stärker an Effizienz- und Wirksamkeitskriterien gebunden werden soll.

Die Diskussion über die Bezüge der neuen Hochschulen zu Wissenschaft und Forschung wurden nicht nur für den Fachhochschulbereich, sondern auch für die pädagogischen Hochschulen geführt, wenn auch zeitlich etwas später. In den «Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen» der EDK wurde zunächst – fast lapidar – festgehalten: Mit dem Hochschulanspruch komme die spezifische Dimension Wissenschaftlichkeit in die LLB (EDK, 1993, S. 12).

11 Der damalige Präsident der Abteilung Geistes- und Sozialwissenschaften des SNF, Walter Leimgruber, kommentierte die Einführung der Kategorie «anwendungsorientierte Grundlagenforschung» beim SNF wie folgt: «Die Begriffe ‹Grundlagenforschung› und ‹anwendungsorientierte Forschung› werden im forschungspolitischen Alltag seit langem routinemässig und häufig in antagonistischer Perspektive verwendet: Erstere strebt nach neuen Erkenntnissen, Letztere nach vermarktbareren Produkten. Eine solche Gegenüberstellung macht heute in der Forschung keinen Sinn mehr, die Übergänge sind fließend» (SNFInfo, [13], 2011, S. 1; vgl. auch Koechlin, Hafner, 2011).

12 «Zweck des SNF ist [...] nicht die Förderung generell der Forschung, sondern lediglich der wissenschaftlichen Forschung. Wissenschaftliche Forschung oder Grundlagenforschung ist die zweckfreie, rein theoretische Forschung, die Forschung also, die nicht an der praktischen Anwendbarkeit orientiert ist» (Schwarzmann, 1985, S. 13).

13 Am deutlichsten stellten sich Fragen zum Forschungsbegriff und -verständnis in den Kunsthochschulen (vgl. KFH, 2009).

14 Zur Diskussion in der Schweiz in den 1990er-Jahren vgl. Felt, Nowotny, Taschwer, 1995; Heintz, Kiener, 1995; Schweizerischer Wissenschaftsrat, 1995; erste empirische Daten wurden für die Schweiz 1992 vorgelegt (Weingart, Strate, Winterhager, 1992).

2 Wissenschaftsorientierung und Forschung in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung: Historische Entwicklung, Programm und Zielambivalenzen

Hans Aebli, Professor für Pädagogische Psychologie an der Universität Bern, leitete 1975 einen Beitrag mit dem Titel «Schule, Wissenschaft, Gesellschaft» in der *Schweizerischen Lehrerzeitung* wie folgt ein: «Wissenschaft wirkt heute in einer nie dagewesenen Weise in die Theorie der Erziehung und in die Praxis der Schule hinein» (Aebli, 1975, S. 4). Die weitreichende Verwissenschaftlichung der meisten Lebenszusammenhänge und die «realistische Wendung» in der Pädagogik (Roth, 1962), also die Hinwendung der traditionell geisteswissenschaftlich orientierten Pädagogik zu den Sozialwissenschaften, zeigte sich in der Schweiz in den 1970er- und 1980er-Jahren unter anderem an einem allgemeinen Ausbau der Bildungsforschung (vgl. Criblez, 2007a; SKBF, 1996), an der Weiterentwicklung der Disziplin Erziehungswissenschaft an den Universitäten (vgl. Criblez, 2002a) und am Aufbau von wissenschaftlichen Funktionen in der Bildungsverwaltung (vgl. Bain et al., 2001; Kussau, Oertel, 2001; Rothen, 2016). In diesem Kontext wurde auch im Bereich der LLB bereits in den 1970er-Jahren eine Diskussion über die stärkere Orientierung der Ausbildung an der Wissenschaft ausgelöst.

Der Schweizerische Pädagogische Verband¹⁵ hatte deshalb bereits an einer Tagung im Oktober 1969 gefordert, dass die Grundausbildung der Lehrerinnen und Lehrer auf «wissenschaftlicher Grundlage» erfolgen müsse (Schweizerischer Pädagogischer Verband, Konferenz der Leiter der Schweizerischen Lehrerbildungsanstalten, 1970, S. 80), und im Expertenbericht «Lehrerbildung von morgen» (vgl. den Beitrag von Lehmann zur EDK in diesem Band) wurde Wissenschaftlichkeit zu einem der leitenden Prinzipien für die zukünftige LLB: «Das Prinzip der Wissenschaftlichkeit besagt, dass einerseits die neueren und fundamentalen Erkenntnisse der für die Lehrerbildung bedeutsamen Wissenschaften berücksichtigt werden und dass andererseits die Methoden wissenschaftlichen Arbeitens auch für die Lernorganisation im Institut für Lehrerbildung genutzt werden» (Müller et al., 1975, S. 88 f.). Die Wissenschaftlichkeit der LLB wurde damals wie folgt konkretisiert: Erstens sollte die Ausbildung in den erziehungswissenschaftlichen Fächern und in der Fachdidaktik durch wissenschaftlich ausgebildetes Personal erteilt werden. Zweitens sollte der Unterricht in der LLB dem Wahrheitsanspruch genügen und den neuesten Stand der wissen-

15 Der Schweizerische Pädagogische Verband war als Vorgänger der Schweizerischen Gesellschaft für Lehrerinnen- und Lehrerbildung der Zusammenschluss der Seminarlehrerinnen und Seminarlehrer und bildete eine Fachschaft innerhalb des Vereins Schweizerischer Gymnasiallehrer.

schaftlichen Erkenntnis repräsentieren. Drittens sollte durch den wissenschaftlichen Unterricht die kritische Selbstreflexion und das Verstehen grundlegender Begriffe der Wissenschaft gefördert werden. Zudem sollten Lehrerinnen und Lehrer auf die Zusammenarbeit mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in Schulreformzusammenhängen vorbereitet und zugleich motiviert werden, sich mit Methoden und Ergebnissen der Wissenschaft auseinanderzusetzen. Der Lehrerberuf sei auf die Wissenschaft angewiesen: «Wissenschaftlichkeit bedeutet Besitz von Grundbegriffen und grundlegenden Konzepten, bedeutet ferner systematische, selbständige und kritische Arbeit, methodische Sicherheit und methodenkritisches Bewusstsein» (Müller et al., 1975, S. 116).

Allerdings sollten die Institutionen der LLB nicht selber zu Orten der wissenschaftlichen Forschung werden, da die zeitlichen, personellen und institutionellen Voraussetzungen dafür nicht gegeben seien. Der Unterricht in den theoretischen Fächern sei eher auf die «Verwirklichung und Anwendung der Ergebnisse aus Wissenschaft und Forschung im praktischen Leben und in der Schule ausgerichtet, als auf reines Forschen» (Müller et al., 1975, S. 117). Und auch die Förderung des eigenen Nachwuchses gehörte aus Sicht der Reformakteure in den 1970er-Jahren noch nicht zur Wissenschaftsorientierung der LLB. Trotzdem waren immerhin schon drei der heute fünf wesentlichen Kriterien der Wissenschafts- und Forschungsorientierung (vgl. unten) formuliert: die rezeptive Orientierung der Ausbildung an aktuellen Forschungsergebnissen, die wissenschaftliche Qualifizierung des Personals und die Beschäftigung mit erkenntnistheoretischen und methodologischen Fragen in der Ausbildung.

Eine grundlegende Neuausrichtung der LLB an Wissenschaft und Forschung blieb in den 1970er- und 1980er-Jahren jedoch aus. Die beiden Hochschulneugründungsprojekte in Luzern (wesentlich auf die LLB für die Sekundarstufen I und II ausgerichtet) und Aargau (als Hochschule für Bildungswissenschaften konzipiert), die sich diesem Anspruch verpflichtet hatten, scheiterten (vgl. Fricker, 2001; Mattioli, Pfenninger, 2000). Dass aber der Hochschulstatus einer Lehrerbildungsinstitution in Zukunft vom Wissenschafts- und Forschungsbezug abhängig sein würde, zeigte sich im Kanton St. Gallen: Die 1980 gegründete Pädagogische Hochschule (vgl. Noser, 1995) wurde vom Bund 1983 nur unter der Bedingung als im Rahmen des eidgenössischen Hochschulförderungsgesetzes beitragsberechtigter Hochschulinstitution anerkannt, dass an der Pädagogischen Hochschule St. Gallen auch Forschung betrieben wird¹⁶ (vgl. Beck, Guldemann, Zutavern, 1995).

16 Dieser Forderung lag ein restringiertes Verständnis von Wissenschafts- und Forschungsbezug in der LLB zugrunde, das auch den Reformen nach 1995 zunächst zugrunde gelegt wurde – wie im Folgenden zu zeigen sein wird.

Die Frage nach Wissenschaft und Forschung in der LLB gewann zu Beginn des Reformprozesses der 1990er-Jahre wieder an Bedeutung, wurde zunächst allerdings vor allem programmatisch gefasst. In den «Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen» (EDK, 1993) sah die EDK den Auftrag der pädagogischen Hochschulen unter anderem in der «berufsfeldbezogenen Entwicklung und Forschung» (EDK, 1993, S. 9). Die pädagogischen Hochschulen sollten zudem bei der wissenschaftlichen Qualifizierung ihres eigenen Personals, also in der Nachwuchsförderung, mitwirken: «Pädagogische Hochschulen, die über die entsprechenden Forschungs- und Ausbildungsvoraussetzungen verfügen, können für akademische Studiengänge zur Qualifikation der Auszubildenden und Auszubildener und weiterer Bildungsfachleute auch das Promotions- und Habilitationsrecht erhalten» (EDK, 1993, S. 9). Damit waren die beiden übrigen Merkmale der Wissenschaftsorientierung zumindest programmatisch vorgesehen: die Beteiligung an der Wissens- und Erkenntnisproduktion durch eigene Forschungsleistungen und die Nachwuchsförderung (vgl. unten).

Die Forschung sei allerdings ein Tätigkeitsbereich, der sich für Kooperationen mit den Universitäten eigne (EDK, 1993, S. 10). Und: Der Forschungsbezug bestimme die Qualität der Ausbildung wesentlich mit; die Beteiligung der pädagogischen Hochschulen an Forschungsprojekten erlaube es den Studierenden, schon während ihrer Ausbildung die Haltung des «praticien chercheur» (vgl. Gautschi, Vögeli-Mantovani, 1995) zu erlangen. Die Verbindung von Lehre und Forschung erfolge durch «kleinere Einzelprojekte, durch Evaluation von Schulentwicklungsprojekten und durch Teilnahme an grösseren, institutionenübergreifenden Forschungsprojekten» (EDK, 1993, S. 13). Forschung sichere das wissenschaftliche Niveau und verhindere Stagnation. Dabei wurde immer wieder betont, dass sich die Qualität der pädagogischen Hochschulen sowohl durch ihren Praxisbezug als auch durch ihre Wissenschaftlichkeit unter Beweis stelle. Forschung dürfe aber nicht additiv der Ausbildung beigelegt werden, sondern müsse mit der Ausbildung verbunden werden (EDK, 1993, S. 23). Insgesamt wurde der Wissenschafts- und Forschungsbezug der LLB mit drei Motiven begründet: mit dem «klinischen Motiv», dass ein forschender Zugang gutes pädagogisches Handeln unterstützen könne, dem Schulentwicklungsmotiv, dass Forschung Schulentwicklungsprozesse fördern könne, und dem Motiv der Niveausicherung (EDK, 1993, S. 23 f.). Jede pädagogische Hochschule solle zwei bis drei Forschungsschwerpunkte aufbauen. Allerdings werde die «Etablierung der Forschung [...] viel Zeit in Anspruch nehmen» (EDK, 1993, S. 28). Diese Kernelemente des Verhältnisses der pädagogischen Hochschulen zu Wissenschaft und Forschung wurden von der EDK weitgehend in die «Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen» vom 26. Oktober 1995 (EDK, 1995) übernommen. Die «Empfehlungen» blieben

insgesamt jedoch unverbindlich und schufen gegenüber den «Thesen zu den Pädagogischen Hochschulen» (EDK, 1993) kaum weiter reichende Handlungssicherheit für die politische Planung und die faktische Ausgestaltung der Reformen. Der Status der pädagogischen Hochschulen und deren Wissenschafts- und Forschungsorientierung waren damit zwar programmatisch umschrieben, und die EDK hatte eine politische Empfehlung abgegeben, aber eine rechtsgültige Definition dessen, was eine pädagogische Hochschule ausmacht, und klare Konzepte für Wissenschaft und Forschung an pädagogischen Hochschulen mussten in jedem Kanton beziehungsweise jeder Region diskutiert und festgelegt werden.

Obwohl indirektes beziehungsweise «weiches» Steuerungsinstrument (Lehmann, 2011, 2013, S. 76 ff.), zeigten die Empfehlungen der EDK Wirkung: Sie wurden zu einem Referenzdokument für die kantonalen und regionalen Reformen der LLB und für die Anerkennungsverfahren der EDK (vgl. den Beitrag von Lehmann zur EDK in diesem Band), auch weil kaum andere Orientierungsdokumente existierten. Regelung, Trägerschaft und Finanzierung der pädagogischen Hochschulen blieben den Kantonen zugewiesen. Die pädagogischen Hochschulen wurden als Fachhochschulen definiert und mit einem vierfachen Leistungsauftrag versehen, darunter auch mit «berufsfeldbezogener Entwicklung und Forschung» (EDK, 1995, S. 2). Zur Finanzierung des Forschungsbereichs begnügte sich die EDK allerdings mit einem Verweis: «Für die Forschungsförderung wird auf das Forschungsgesetz verwiesen» (EDK, 1995, S. 1). Die EDK empfahl zudem die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen der LLB, explizit und speziell im Bereich der «Forschungs- und Entwicklungsarbeiten» (EDK, 1995, S. 3).

Weder die «Thesen zu den Pädagogischen Hochschulen» (EDK, 1993) noch die «Empfehlungen» der EDK (EDK, 1995) definierten präzise, wie sich Wissenschaftlichkeit in der LLB operativ zeigen soll, welchen Kriterien die hochschulförmige LLB gerecht werden muss, was unter Forschung an pädagogischen Hochschulen genau zu verstehen sei oder wie Forschung und Lehre an diesen neuen Hochschulen zu organisieren und aufeinander zu beziehen seien. Dieser Befund einer wenig determinierenden Ausgangssituation wird durch die Resultate einer Interviewstudie im Rahmen des Nationalfondsprojekts «Zur Wirksamkeit der Lehrerbildung» (Oser, Oelkers, 2002) bestärkt: Die 57 interviewten Akteure¹⁷ vertraten unterschiedliche Vorstellungen von den Forschungs- und Wissenschaftsbezügen der künftigen LLB mit einer Gemeinsamkeit: der ambivalenten Grundhaltung gegenüber einer stärkeren Wissenschafts-

17 Die Interviews wurden im Herbst 1996 und im Frühling 1997 durchgeführt. Der Interviewleitfaden und eine Liste mit den interviewten Akteuren finden sich im Anhang zu Hofer, Gasser-Dutoit, Criblez, 2001, S. 569 ff.

orientierung (vgl. Criblez, 1998, 2001). Generell wurden auf die Fragen nach der Möglichkeit der Professionalisierung durch Verwissenschaftlichung und zur Forschungsorientierung der pädagogischen Hochschulen hohe Erwartungen geäußert. Zusammenfassend lassen sich die Wissenschaftsaspirationen zu Beginn der Reform der LLB in fünf Überzeugungen (*beliefs*) fassen (Criblez, 1998, S. 180 ff.): Wissenschaft und Forschung sollten die Reflexionsfähigkeit künftiger Lehrerinnen und Lehrer verbessern, sie zu differenzierter Argumentation hinführen, ihre individuelle Wissensbasis erweitern, Verhaltenssicherheit im Unterricht schaffen und die Qualitätsentwicklung und -sicherung von Schule unterstützen. Die Erwartungen an Wissenschaft und Forschung waren also vorwiegend auf die Verbesserung von Praxis ausgerichtet. Die Funktion der Wissens- und Erkenntnisproduktion, also die Vorstellung, dass Forschung an pädagogischen Hochschulen der Produktion neuen Wissens über Schule und Unterricht dienen könnte (Larcher Klee, Sieber, 2007), wurde in den Interviews kaum erwähnt.

Diese hohen Erwartungen an die praktische Verwendbarkeit wissenschaftlichen Wissens, das in der Ausbildung erworben wird, wurden von den Interviewpartnerinnen und -partnern ungeachtet der Kritik an Vorstellungen eines einfachen und linearen Transfers zwischen Theorie und Praxis, die in Studien zu Verwendungszusammenhängen von wissenschaftlichem Wissen bereits in den 1980er-Jahren vorgebracht worden war, geäußert (vgl. Beck, Bonss, 1989). Solche hohen Erwartungen an die Wissenschaft sind verschiedentlich kritisch kommentiert worden: Sie könnten kaum eingelöst werden und seien deshalb eine Art «Mythos» (Neumann, Oelkers, 1984). Vorstellungen eines linearen Transfers von wissenschaftlichem Wissen in die Praxis seien zu einfach, denn die hohen Erwartungen an die Wissenschaft gingen von einer allzu verkürzten Suprematie des wissenschaftlichen Wissens über das praktische Wissen aus (vgl. Radtke, 1996).

Die wissenschaftsoptimistischen Erwartungen waren allerdings auch mit Forschungs- und Wissenschaftskritik verbunden (Criblez, 1998, 2001): Ganz allgemein war eine skeptische Grundhaltung gegenüber Wissenschaft festzustellen. «Pädagogische Wolkenforschung», wurde befürchtet, führe zu Praxisferne. Wenn an pädagogischen Hochschulen geforscht werden soll, dann nicht so wie an den Universitäten. Die künftige hochschulförmige LLB wurde so auch zur Projektionsfolie für eine «andere» Forschung, deren Konturen zwar unklar blieben, die sich aber wesentlich vom Modell universitärer, als praxisfern wahrgenommener Forschung zu unterscheiden habe.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Diskussion um die Wissenschafts- und Forschungsbezüge der LLB eigentlich bereits in den 1970er-Jahren eingeleitet worden war, die Institutionalisierung aber weitgehend ausblieb, unter anderem weil der Tertiarisierungs- und Akademisierungsprozess – anders

als etwa in Deutschland – in der Schweiz in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre bereits nach bescheidenen Anfängen unterbrochen worden war. Diese Diskussion wurde in den Programmen zur Schaffung pädagogischer Hochschulen in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre wieder aufgenommen. Insgesamt blieb aber die Einstellung gegenüber Wissenschaft und Forschung bei den Akteurinnen und Akteuren der LLB-Reform ambivalent: Wissenschaftsoptimistische Überzeugungen im Hinblick auf die Verbesserung der pädagogischen Praxis wurden eng verknüpft mit Universitäts- und Wissenschaftskritik. Man erhoffte sich von einer «anderen» Wissenschaft und Forschung als derjenigen der Universitäten Praxisverbesserungen. Wissenschaft und Forschung in der LLB konnten so für die Aufbauphase der pädagogischen Hochschulen positiv konnotiert werden, auch wenn gleichzeitig eine wissenschafts- und forschungskritische Grundposition beibehalten wurde.

3 Von der Unterdeterminierung der Wissenschaftsorientierung zu Mindestnormen für Forschung

Der Wissenschaftsbezug der LLB kann unter systematischen Gesichtspunkten unterschiedlich gewährleistet werden, dementsprechend gab es unterschiedliche Möglichkeiten, ihn zu verbessern beziehungsweise zu verstärken. Systematisch zu unterscheiden sind vor allem folgende fünf Bereiche.

Erstens konnte die Lehre stärker auf Ergebnisse der Wissenschaft bezogen werden. Dies war (und ist) in der LLB zumindest mit drei Herausforderungen verbunden: Die «Leitdisziplin» Pädagogik musste auch in der LLB eine Wende von einer dogmatischen Lehrdisziplin hin zu einer empirisch gestützten Sozialwissenschaft vollziehen (vgl. Criblez, 2002b, 2007b) und die Fachdidaktiken mussten überhaupt als wissenschaftsgestützte Disziplinen aufgebaut werden (vgl. Criblez, 2009). Die schwierigsten Probleme in dieser Hinsicht ergaben sich vor allem in Ausbildungsbereichen, in denen bislang keine wissenschaftlich-disziplinäre Tradition bestand (insbesondere Handarbeit, Hauswirtschaft, Kindergartenpädagogik).

Zweitens konnte der Wissenschaftsbezug verstärkt werden, indem in der LLB Forschung aufgebaut und institutionalisiert wurde. Dies wurde in einer zweiten Reformphase, also nach der Festlegung der Grundnorm des vierfachen Leistungsauftrags in den kantonalen Lehrerbildungsgesetzen, zunächst zum Hauptthema der Stärkung der Wissenschaftsorientierung. Es lohnt sich deshalb, auf diese Entwicklung näher einzugehen (vgl. unten).

Drittens konnten die Anforderungen ans Personal in der hochschulförmigen LLB verändert werden, indem die wissenschaftlichen Qualifikationen bei

der Personalauswahl stärker gewichtet werden, als dies vor der Reform der Fall war. Die Anerkennungsreglemente der EDK definierten in dieser Hinsicht als Mindestnorm einen Hochschulabschluss – und steigerten damit die Qualifikationsansprüche gegenüber den ehemaligen Lehrerseminaren nicht grundsätzlich. An den Mittelschulseminaren hatten die Lehrpersonen in der Regel über ein Gymnasiallehrdiplom verfügt, also einen fachwissenschaftlichen Hochschulabschluss. Ausnahmen hatten sich vor allem in Bereichen ergeben, in denen kein wissenschaftliches Studium möglich gewesen war (Fach- und Stufendidaktik, insbesondere Kindergarten-, Hauswirtschafts- und Handarbeitsdidaktik, praxisorientierte Ausbildungselemente, Instrumentalunterricht). Die meisten pädagogischen Hochschulen übernahmen das Personal im Reformprozess weitgehend aus den bisherigen Institutionen der LLB (Ausnahme: Pädagogische Hochschule Wallis). Die neuen Qualifikationsanforderungen galten deshalb eigentlich erst für die Personalrekrutierung nach der Gründungsphase und wurden bei der Überführung des Personals grosszügig interpretiert. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass einzelne Kantone beziehungsweise Regionen die Nachqualifikation von formal unterqualifizierten Dozierenden verlangten und organisierten (etwa Zentralschweiz und Rorschach), dass einzelne pädagogische Hochschulen in der Gründungsphase für bestimmte Funktionen hohe formale Qualifikationsansprüche durchzusetzen versuchten¹⁸ und dass einzelne Hochschulen die Einreihung der Dozierenden in die höchste Personalkategorie zunächst davon abhängig machten, dass diese in mehreren Leistungsbereichen tätig sind (vgl. Lehmann et al., 2007, S. 60 f.). Einzelne Hochschulen begannen bereits in der Implementierungsphase der Reform die Anforderungen hinsichtlich wissenschaftlicher Qualifikation zwischen Dozierenden mit und solchen ohne Forschungsauftrag zu differenzieren, zumal es aus Ressourcengründen kaum möglich war, alle Dozierenden mit einem Forschungsdeputat zu versehen, und konnten so zumindest einen Teil des Personals von der nach wie vor relativ hohen Lehrverpflichtung¹⁹ entlasten.

18 Etwa die der Universität angegliederte LLB im Kanton Bern. Für die Leitung der Institute wurde in der öffentlichen Ausschreibung eine Habilitation verlangt (vgl. den Beitrag von Weniger in diesem Band).

19 Das Lehrdeputat wurde für die Fachhochschulen in der Botschaft zum Bundesgesetz über die Fachhochschulen auf sechzehn bis zwanzig Lektionen pro Woche, also etwas tiefer als das Lehrdeputat für Gymnasiallehrpersonen, festgelegt und als einer der wesentlichen Unterschiede zu den universitären Hochschulen bezeichnet (Botschaft FHSG, 2004, S. 16). Obwohl einzelne kantonale Vorgaben für die pädagogische Hochschule davon abwichen, übernahmen die Kantone diese Norm in der Regel auch für die LLB; dies nicht zuletzt, weil sie nicht Personalunterschiede zwischen Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen schaffen wollten.

Viertens bestand die Möglichkeit, die Wissenschafts- und Forschungsorientierung durch den gezielten Aufbau eines wissenschaftlichen Nachwuchses beziehungsweise eines Mittelbaus zu verstärken. Da fast alle Aufgaben an pädagogischen Hochschulen von Dozierenden (und damit von der teuersten Personalkategorie) wahrgenommen wurden und werden (vgl. den Beitrag von Lehmann zur Tertiärisierung in diesem Band), Laufbahnkonzepte zunächst vollständig fehlten und auch entsprechende Anreize verhindert wurden, weil das Promotionsrecht fehlte, sind die Nachwuchsförderung und der Aufbau eines Mittelbaus im Vergleich zu den Universitäten bis heute eher bescheiden geblieben (vgl. unten, Abschnitt 4).

Fünftens konnte der Wissenschafts- und Forschungsbezug der Ausbildung verstärkt werden, indem erkenntnistheoretische und forschungsmethodische Module oder Modulelemente in die Studienpläne aufgenommen wurden. Die pädagogischen Hochschulen realisierten solche curricularen Elemente insgesamt in eher bescheidenem Umfang, in sehr unterschiedlicher Art und Weise und insbesondere im Hinblick auf die Durchführung von kleineren Praxisforschungsprojekten und das Verfassen von Bachelor- und Masterarbeiten.

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass der Wissenschaftsbezug der LLB zunächst vor allem durch die Durchführung von einzelnen Forschungsprojekten und durch den Aufbau von kleinen Forschungsabteilungen verstärkt werden sollte. Die stärkere Ausrichtung der Lehre an aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen war zwar als Möglichkeit generell akzeptiert. Aber es blieb weitgehend unbestimmt, was dies in der Lehre bedeutet. Insgesamt blieb die Verbindung von Forschung und Lehre eher schwach und bis heute ein Desiderat. Die Einführung curricularer Elemente blieb marginal und vor allem auf *scientific literacy* ausgerichtet, weil sich die pädagogischen Hochschulen klar dazu bekannten, ihre Studierenden auf die Berufspraxis und nicht auf Forschung hin auszubilden. Die Anzahl Dozierender mit ausgewiesener Forschungsqualifikation und -erfahrung, die in der Gründungsphase der pädagogischen Hochschulen zur Verfügung stand, war eher gering und Nachwuchsqualifikation braucht viel Zeit, kann also nur längerfristig organisiert werden. Dass Forschung projektartig organisiert werden konnte, war in der Aufbauphase erleichternd, weil mit Forschungsprojekten keine allzu grossen Ressourcen für längere Zeit gebunden werden mussten. Entsprechend ausgebildetes Personal konnte auf diesen Aufgabenbereich hin orientiert werden, ohne dass zunächst schon langfristige und umfangreiche Festlegungen vorgenommen werden mussten.

Forschung hatte vor der Reform zwar keine systematische Tradition in der LLB, auch nicht in den universitären Sekundar- und höheren Lehrämtern (zum Ausnahmefall der Pädagogischen Hochschule St. Gallen vgl. oben). Aber man kann

nicht einfach davon ausgehen, dass in der LLB keine Forschung stattgefunden hatte. Die Situation wurde im Auftrag der Schweizerischen Gesellschaft für Bildungsforschung und der Schweizerischen Gesellschaft für Lehrerinnen- und Lehrerbildung 1997/98 von Grossenbacher, Schärer und Gretler untersucht.²⁰ Sie konnten zeigen, dass an einigen Institutionen der LLB auch Nationalfondsprojekte durchgeführt worden waren oder sie an solchen Projekten beteiligt waren. Diese Forschungsinitiativen wurden aber fast immer von Einzelpersonen oder von kleinen Forschungsgruppen getragen. Längerfristige Wissensakkumulation und der systematische Aufbau von Forschungserfahrung und Methodenkenntnissen waren unter Bedingungen mangelnder Kontinuität kaum möglich. Die meisten Institutionen der LLB hatten sich vor der Gründung pädagogischer Hochschulen allerdings kaum mit Forschung beschäftigt (vgl. Périsset, Lehmann, 2010). Die Situation war also insgesamt heterogen, und in der Regel fehlte es in der LLB sowohl an der notwendigen Forschungsinfrastruktur als auch an entsprechend qualifiziertem Personal (vgl. Grossenbacher, Schärer, Gretler, 1998).

Als sich mit den «Thesen» und den «Empfehlungen» der EDK zu den pädagogischen Hochschulen (EDK, 1993, 1995) jedoch abzuzeichnen begann, dass eine grundlegende Reform mit Zielrichtung pädagogische Hochschulen tatsächlich initiiert wird, wurde das Thema Forschung im Reformdiskurs erstmals aktuell. Mit Tagungen – zum Beispiel unter dem Titel «praticien chercheur» in Aarau (vgl. Gautschi, Vögeli-Mantovani 1995), zunächst mit einem kleinen (Heft 1/1996) und dann mit einem grossen Themenschwerpunkt der «Beiträge zur Lehrerbildung» (Heft 1/1998) oder in der «Schweizer Schule» (Heft 1/1995) wurden Fragen rund um Forschung und Entwicklung in der LLB thematisiert. Eine Analyse der Publikationen zum Thema Wissenschaft und Forschung in der LLB, insbesondere in den «Beiträgen zur Lehrerbildung», ergibt fünf hauptsächliche Fragenkomplexe, die diskutiert wurden und für die unterschiedliche Lösungsvorschläge vorgebracht wurden:

- Wozu braucht die LLB überhaupt Forschung (vgl. zum Beispiel Hügli, 1998; Oelkers, 1998; Oser, 1996)?
- Wer sind die Forschungssubjekte? Sollen alle Dozierenden forschen oder nur eine spezialisierte Gruppe von Dozierenden? Sollen Studierende in den Forschungsprozess einbezogen werden – und wenn ja: wie (vgl. zum Beispiel Criblez, 1996; Moser, 1995c)?
- Welche Art von Forschung soll betrieben werden? Ist forschendes Lernen, wie es in den «Thesen zu den Pädagogischen Hochschulen» vorgeschla-

20 Eine kleine, mehrfach aufdatierte Studie legte Jacques Weiss zur Situation in der Westschweiz vor (Weiss, 2000).

- gen worden war (EDK, 1993, S. 12 f., 24 f.), bereits Forschung? Sollen sich die pädagogischen Hochschulen wegen ihrer Handlungsorientierung auf Aktionsforschung ausrichten (vgl. zum Beispiel Moser, 1995a, 1995b)?
- Mit welchen Themen soll sich Forschung vorwiegend befassen? Sollen es «Nischenthemen» sein, die bislang von der universitären Forschung noch kaum bearbeitet wurden, oder soll Forschung die zentralen Themenbereiche der LLB aufnehmen, also etwa die Lehr-/Lernforschung (vgl. Beck, Guldemann, Zutavern, 1995) oder die fachdidaktische Forschung (vgl. rückblickend Criblez, 2009)?
 - Wie soll Forschung an den pädagogischen Hochschulen organisiert werden, wenn sie – aus finanziellen Gründen²¹ – nicht einfach zum Auftrag aller Dozierenden gehört? Hier stand vor allem die Frage nach der Organisation von Forschungszentren im Vordergrund (vgl. zum Beispiel Kyburz-Graber, Trachsler, Zutavern, 2000).

Dies deutet darauf hin, dass nach den ersten programmatischen Festlegungen in den EDK-Thesen und -Empfehlungen (EDK, 1993, 1995) und der ersten Normierung im Bundesgesetz über die Fachhochschulen (FHSG, 1995) in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre nun die Eckwerte der stärkeren Wissenschaftsorientierung der pädagogischen Hochschulen diskutiert wurden. Im Fokus stand dabei sehr deutlich der Aufbau von Forschung. Andere Facetten des Wissenschaftsbezugs wurden zunächst nur selten thematisiert.

Die sekundäre Normierung erfolgte nicht über die kantonalen Lehrerbildungsgesetze – sie legten im Hinblick auf Wissenschafts- und Forschungsbezug kaum mehr als den vierfachen Leistungsauftrag fest: Aber auch mit diesem vierfachen Leistungsauftrag wurde kaum näher definiert, was unter anwendungsorientierter, angewandter oder berufsfeldbezogener Forschung zu verstehen sei (vgl. oben).

Die Diskussionen begleiteten aber einen sekundären Normierungsprozess, der innerhalb der EDK im Hinblick auf die gesamtschweizerische Anerkennung der Lehrdiplome stattfand: Die EDK verlangte in den Anerkennungsreglementen, die 1998 und 1999 verabschiedet wurden, dass Studiengänge, die gesamtschweizerisch anerkannt werden wollen, Lehre und Forschung verbinden (EDK, 1998a, 1998b, 1999a, 1999b). Wie dies zu operationalisieren sei, wurde auch auf Reglementsebene zunächst nicht festgelegt. Um die Jahrtausendwende hatten also weder die programmatischen Texte über pädagogische Hochschulen (und

21 Die Reformen in der LLB, die in den 1990er-Jahren initiiert worden waren, sollten vor dem Hintergrund weitreichender Finanzierungsengepässe der öffentlichen Hand möglichst ohne Folgekosten realisiert werden. Forschung sollte deshalb vorwiegend durch Drittmittel finanziert werden. Zu den Kosten von Forschung und Entwicklung in der LLB liegen leider keine verlässlichen Daten vor.

Fachhochschulen) noch das Bundesgesetz über die Fachhochschulen, noch die bereits verabschiedeten kantonalen Lehrerbildungsgesetze, aber auch nicht die allgemeine EDK-Anerkennungsnorm der Verbindung von Lehre und Forschung präzisiert, wie der Wissenschaftsbezug operativ gefasst werden kann. Die detaillierte Regelung der Organisation der Forschung auf Gesetzes- und Dekretsebene, wie sie im Berner Reformprojekt (vgl. Weniger, 2012 und den Beitrag von Weniger zu Bern in diesem Band) vorgenommen wurde, war die Ausnahme. In der Regel wurde hinsichtlich Wissenschafts- und Forschungsorientierung auf die Hochschulautonomie der pädagogischen Hochschulen (vgl. Criblez, Huber, Lehmann, 2011) verwiesen; die innere Organisation, die Qualifikationsnormen für das Personal sowie die curriculare Verbindung von Forschung und Lehre wurden den pädagogischen Hochschulen überlassen. Hinsichtlich der Forschungsorganisation bildeten sich unter systematisch-analytischen Gesichtspunkten im Reformprozess vier Modelle heraus: Im ersten Modell sind alle Dozierenden der LLB Forschende oder zumindest potenzielle Forschende. Dieses Modell entspricht dem traditionellen Verständnis der Universitäten, es ist deshalb kein Zufall, dass es am deutlichsten in Genf realisiert wurde, wo die LLB in zwei Reformschritten vollständig in die Universität integriert wurde (vgl. Imlig, 2010 sowie dessen Beitrag zu Genf in diesem Band). Aber auch in der Berner Reform setzte man auf eine breite Forschungsabstützung: Die Ressourcen für Forschung wurden einem Forschungsförderungsgefäß zugewiesen. Alle Dozierenden sind antragsberechtigt und können potenziell Forschungsmittel aus internen Ressourcen akquirieren. Eine weitreichende Forschungsorganisation innerhalb der Hochschule erübrigt sich bei diesem Modell. In einem zweiten Modell ist der Forschungsbereich auf der Ebene der Hochschulleitung beziehungsweise des Rektorats einem Prorektorat zugewiesen, entweder einem eigenständigen Prorektorat Forschung oder einem Prorektorat, das Forschung gemeinsam mit andern Leistungsbereichen (insbesondere Weiterbildung) führt. Dieses Modell wurde zum Beispiel an der Pädagogischen Hochschule Zürich (vgl. den Beitrag von Lehmann zu Zürich in diesem Band), der Pädagogischen Hochschule Thurgau oder der Pädagogischen Hochschule St. Gallen (vgl. den Beitrag von Oggenfuss zu St. Gallen in diesem Band) realisiert. In einem dritten Modell wurden für Forschung eigenständige Institute gegründet, wobei hier zwei Teilmodelle zu unterscheiden sind: Im einen Fall sind die Forschungsinstitute thematisch orientiert – so realisiert bis zu ihrer Auflösung im Sommer 2013 an der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz (vgl. den Beitrag von Huber zu Zug in diesem Band). Im andern Fall wurde Forschung in einem Institut, das neben Aus- und Weiterbildungsinstituten existiert, konzentriert – so umgesetzt an der Pädagogischen Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz (PH FHNW; vgl. den Beitrag von Huber

zum Aargau in diesem Band). Das vierte Modell alloziert Forschung zu Professuren, die thematisch ausgerichtet und klar mit einem Forschungsauftrag versehen sind. Dieses Modell ist in den letzten Jahren an der Pädagogischen Hochschule der FHNW realisiert worden und auch die Pädagogische Hochschule Zürich schlägt nun diesen Weg ein. Es nähert sich dem ersten Modell an, unterscheidet sich aber wesentlich von ihm, weil es von zwei unterschiedlichen Professuren ausgeht: von Professuren mit und solchen ohne Forschungsauftrag. Das Beispiel der PH FHNW zeigt, dass unterschiedliche Modelle miteinander kombiniert werden können: in diesem Fall die Forschungsorganisation in einem Institut und die Allokation von Forschungsressourcen bei Professuren. Auch die Pädagogische Hochschule St. Gallen zeigt eine Kombinationsmöglichkeit: Dem Prorektorat Forschung wurden thematisch orientierte Forschungsinstitute unterstellt.

Mit Ausnahme des ersten Modells, das in reiner Form nur in Genf realisiert ist, sind alle Modelle mit dem Grundproblem behaftet, dass Forschung nicht zum selbstverständlichen Grundauftrag des Personals von pädagogischen Hochschulen gehört. Dies hängt erstens mit den Anstellungsbedingungen (hohe Unterrichtsverpflichtung), zweitens mit der Qualifikation des bisherigen Personals (Forschung war kein Anstellungskriterium vor der Reform, aber auch kein zwingendes Kriterium bei der Überführung des Personals von den alten in die neuen Lehrerbildungsinstitutionen) und drittens mit dem insgesamt nach wie vor eher geringen Budgetanteil, der für Forschung und Entwicklung zur Verfügung steht, zusammen. Während der erste und der letzte Faktor sehr schwer zu verändern sind, geht vom zweiten Faktor wohl über mittlere Fristen das grösste Innovationspotenzial der pädagogischen Hochschulen für die Wissenschafts- und Forschungsorientierung aus (vgl. Abschnitt 4).

Die pädagogischen Hochschulen waren in der Gründungsphase vorwiegend mit der Etablierung neuer Studiengänge und dem Aufbau neuer Organisationsstrukturen beschäftigt. Die systematische Verbindung von Lehre und Forschung, wie dies in den Anerkennungsreglementen der EDK vorgesehen ist, war in dieser Reformphase jedoch nur ein untergeordnetes Thema, das bei gegebenem Zeitdruck und neben den grösseren und kleineren alltäglichen Schwierigkeiten mit den Reformprozessen zunächst eher an den Rand gedrängt worden war. Der Aufbau von Forschung und Entwicklung wurde deshalb erst verzögert in Gang gebracht.

Erst während der Implementation der Lehrerbildungsreform wurden die allgemeinen Aussagen zu Forschung und Entwicklung in bestimmter Hinsicht operationalisiert. Die EDK präziserte per Vorstandsbeschluss (vom 4. Juli 2002), dass die Verbindung von Forschung und Lehre als garantiert gelte, wenn die Hochschule mindestens ein Forschungsprojekt nachweisen kann, wenn

die Studierenden in Forschungszusammenhänge eingeführt würden und wenn die Dozierenden in Forschungsmethoden aus- beziehungsweise weitergebildet würden (Lehmann et al. 2007, S. 65). An verschiedenen pädagogischen Hochschulen wurden nach 2000 erste Konzepte für den Bereich von Forschung und Entwicklung erarbeitet – dies nicht zuletzt im Hinblick auf die Anerkennungsverfahren. Die Präzisierung der Anerkennungsvorgaben der EDK kann in diesem Sinne als sekundäre Normierung bezeichnet werden: Die jetzt formulierten Auflagen für den Wissenschaftsbezug waren weder in den kantonalen Lehrerbildungsgesetzen noch in den Anerkennungsreglementen so vorgesehen.

2006 legte Vogel im Auftrag der Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen (SKPH, heute Kammer PH von swissuniversities) einen ersten Bericht zur Situation von Forschung und Entwicklung in der reformierten LLB vor (Vogel, 2006). Die Daten beruhten auf Selbstdeklaration der Hochschulen und zeigen vor allem eines: Was kurz nach der Gründung unter Forschung an den pädagogischen Hochschulen verstanden wurde, ist disparat. Insbesondere fehlten Abgrenzungen zwischen Forschung einerseits, Entwicklung und Dienstleistung andererseits. Der Bericht zeigt aber auch, dass die Schaffung pädagogischer Hochschulen die Forschungslandschaft im Bildungsbereich längerfristig zu verändern vermag (vgl. auch Abschnitt 4).

Inzwischen liegen die Resultate einer neueren Studie von Wannack, Freisler-Mühlemann und Rhyn (2013) vor: Sie haben die bis Ende April 2013 an den pädagogischen Hochschulen der deutschsprachigen Schweiz seit ihrer Gründung durchgeführten Forschungs-, Entwicklungs- und Evaluationsprojekte auf ihre thematische Orientierung hin untersucht. Die insgesamt 1312 Projekte liessen sich den fünf Themenbereichen Schule und Unterricht (14 Prozent), Fachdidaktik (46 Prozent), Lehrperson, Berufsfeld, LLB (14 Prozent), Kinder und Jugendliche im schulischen und ausser schulischen Kontext (14 Prozent) sowie Bildungssystem (12 Prozent) zuordnen. Insgesamt zeigte sich, dass die Projekte stark auf das Berufsfeld und die «wissenschaftsbasierte Entwicklung von Produkten für Schule und Unterricht» (Wannack, Freisler-Mühlemann, Rhyn, 2013, S. 356) ausgerichtet sind.

4 Fazit und Ausblick

Die beiden erwähnten Normierungsphasen im Reformprozess der LLB sind abgeschlossen: Die kantonalen Lehrerbildungsgesetze dürften in naher Zukunft nicht grundsätzlich geändert werden und die Anerkennungsreglemente haben nach der Erstanerkennung ihre zunächst substanzielle Steuerungskraft verloren – dies gilt insbesondere für die vom EDK-Vorstand vorgenommene Opera-

tionalisierung: Nur in der Erstanerkennung konnten grundlegende Innovationen eingefordert werden. Bei der Novellierung der Anerkennungen wird es sich eher um ein Controlling handeln mit dem Ziel, dass Reformen in der LLB den EDK-Vorgaben nach wie vor entsprechen, und weniger um die schweizweite Durchsetzung grösserer konzeptioneller Innovationen. Trotzdem scheint ein dritter Normierungsprozess in Gang gekommen zu sein: Nachdem sich die Wissenschaftsorientierung in der Implementierungsphase der Reform vor allem auf die Forschungsorganisation an den neuen pädagogischen Hochschulen und auf Forschungsprojekte konzentriert hatte, zeichnet sich nun seit wenigen Jahren eine Diskussion ab, die auch andere Bereiche der Wissenschaftsorientierung (vgl. oben) in den Blick nimmt. Die sehr zurückhaltende Operationalisierung der Verbindung von Forschung und Lehre durch die EDK im Prozess der Erstanerkennungen scheint von den Hochschulen selbst nun in verschiedener Hinsicht korrigiert zu werden. In verschiedenen pädagogischen Hochschulen sind Nachwuchsförderungs- und Laufbahnkonzepte diskutiert oder sogar eingeführt worden, die bessere Verbindung von Forschung und Lehre ist vielerorts zu einem Thema geworden und die wissenschaftliche Qualifikation des Personals verbessert sich fast mit jeder Neuanstellung, einfach weil die Personalselektion an pädagogischen Hochschulen heute andern Kriterien folgt als vor der Reform. Dieses neue Personal ist in der Regel formal und wissenschaftlich gut qualifiziert. Die Aspirationen dieses Personals, an einer Hochschule auch wissenschaftlich zu arbeiten, könnten die pädagogischen Hochschulen nicht kurzfristig, aber langfristig wesentlich weiter verändern.

Diese Entwicklungen werden durch das neue Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG, 2011), das auf 2015 in Kraft getreten ist, weiter dynamisiert. Dass eine Hochschule in der Schweiz in Zukunft nur eine Hochschule sein kann, wenn sie institutionell akkreditiert ist, dürfte die pädagogischen Hochschulen insbesondere im Hinblick auf das Kriterium Wissenschafts- und Forschungsorientierung noch einmal unter Legitimationsdruck setzen. Die Rektorenkonferenz hat mit ihrer Strategie bereits 2006 eine Verstärkung der Wissenschaftsorientierung anvisiert (SKPH, 2006) und dieses Ziel mit den Masterplänen (letztmals Arbeitsgruppe Masterplan, 2008) und der Zweitaufgabe der Strategie (COHEP, 2011) bestätigt, wenn auch quantitativ relativiert.

Was aber ist im Hinblick auf eine stärkere Wissenschafts- und Forschungsorientierung der LLB bislang erreicht worden? Eine Einschätzung ist schwierig, da konsensual getragene Ziele nur schwer festzulegen waren, Operationalisierungen nur teilweise vorgenommen wurden (und auch schwierig sind) und es an verlässlichen und vergleichbaren Daten mangelt. Die oben erwähnte Studie von Wannack, Freisler-Mühlemann und Rhyn (2013) zeigt immerhin, dass seit der Gründung der pädagogischen Hochschulen eine Vielzahl von Projekten

durchgeführt worden ist, die sich im weiten Spektrum zwischen Forschung, Entwicklung, Evaluation und Dienstleistung ansiedeln lassen. Drei Indikatoren können weitere Hinweise auf den Verwissenschaftlichungsprozess geben: der Anteil der finanziellen Ressourcen, der für Forschung und Entwicklung eingesetzt wird (erster Indikator), der Anteil des Mittelbaus am gesamten Personal (zweiter Indikator) sowie die Anzahl bewilligter Projekteingaben in der LLB beim SNF im Bereich Bildung und Erziehung (dritter Indikator).

Ein erster Indikator ist der Anteil an finanziellen Ressourcen, der von einer Hochschule in Forschung und Entwicklung investiert wird: Im Vergleich mit den Universitäten, aber auch mit den meisten Fachhochschulbereichen hat die LLB bislang immer noch relativ wenig Ressourcen im Bereich von Forschung und Entwicklung alloziert, dies obwohl in der Strategie der SKPH 2006 als ambitioniertes Ziel formuliert war, dreissig Prozent (!) des Hochschulbudgets dem Forschungsbereich zuzuordnen (SKPH, 2006, S. 9).²² Von diesem Ziel sind die pädagogischen Hochschulen aber noch einiges entfernt. 2014 lag der Anteil der für Forschung und Entwicklung aufgewendeten Budgetmittel bei 10,6 Prozent. Die meisten andern Fachhochschulbereiche investieren mehr, teilweise wesentlich mehr Mittel in Forschung und Entwicklung.²³ Für die Westschweiz zeigten Schneuwly, Villemain und Heitzmann (2012, S. 311) eine Varianz zwischen fünf Prozent an der Pädagogischen Hochschule des Kantons Wallis und 33 Prozent in der universitären Lehrerbildung in Genf. Diese Westschweizer Daten weisen darauf hin, dass die Unterschiede im Bereich Forschung zwischen den einzelnen Institutionen sehr gross sind.

Die Verbindung von Lehre und Forschung bleibt deshalb prekär, denn eigene Forschung kann bei den Dozierenden nicht einfach vorausgesetzt werden, wie das an Universitäten der Fall ist. Will man über den Anspruch der Wissenschaftsrezeption hinausgehen und erwartet man für die Verbindung von Forschung und Lehre mehr als Wissenschaftsrezeption, reduziert sich die Verbindung von Lehre und Forschung²⁴ auf die Lehrbereiche, in denen Dozierende auch in der Forschung und Entwicklung tätig sind, oder sie muss aufwändig organisiert werden; beides sind keine idealen Modelle wissenschaftsorientierter Lehre.

Ein zweiter Indikator ist der Anteil des Mittelbaus am gesamten Personal: Dass die pädagogischen Hochschulen einen eher geringen Ressourcenanteil für

22 Dieses Ziel ist allerdings kurze Zeit später auf zehn Prozent reduziert worden (vgl. COHEP, 2007, S. 10).

23 Für Angaben zum letzten dokumentierten Referenzjahr 2014 vgl. Bundesamt für Statistik, www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/17/blank/01.set.4063.html (recherchiert: 15. Juli 2016).

24 Die Verbindung von Forschung und Lehre ist an den traditionellen Universitäten zwar ein wichtiges Element des Selbstverständnisses. Allerdings ist über die Umsetzung des Postulats im Hochschulunterricht empirisch wenig bekannt (vgl. Ash, 1999).

Forschung reserviert haben, hängt unter anderem damit zusammen, dass sie bislang nur in bescheidenem Ausmass einen Mittelbau aufgebaut haben: Zwar ist die Anzahl der Vollzeitäquivalente für Assistierende und wissenschaftliche Mitarbeitende seit 2005 knapp verdreifacht worden (2014: 482 Vollzeitäquivalente), aber von diesen Vollzeitäquivalenten stehen nur rund vierzig Prozent für Forschung zur Verfügung. Insgesamt weisen die pädagogischen Hochschulen 2014 knapp 340 Vollzeitäquivalente aus, die für Forschung zur Verfügung stehen. Davon macht der Mittelbau mit rund 191 Vollzeitäquivalenten (2005: 29!) den grössten Anteil aus.²⁵ Der weitere Ausbau dieses Mittelbaus und die bessere Nachwuchsförderung werden von den pädagogischen Hochschulen aber auch als schwierig erachtet, weil sie bislang über kein Promotions- und Habilitationsrecht verfügen.

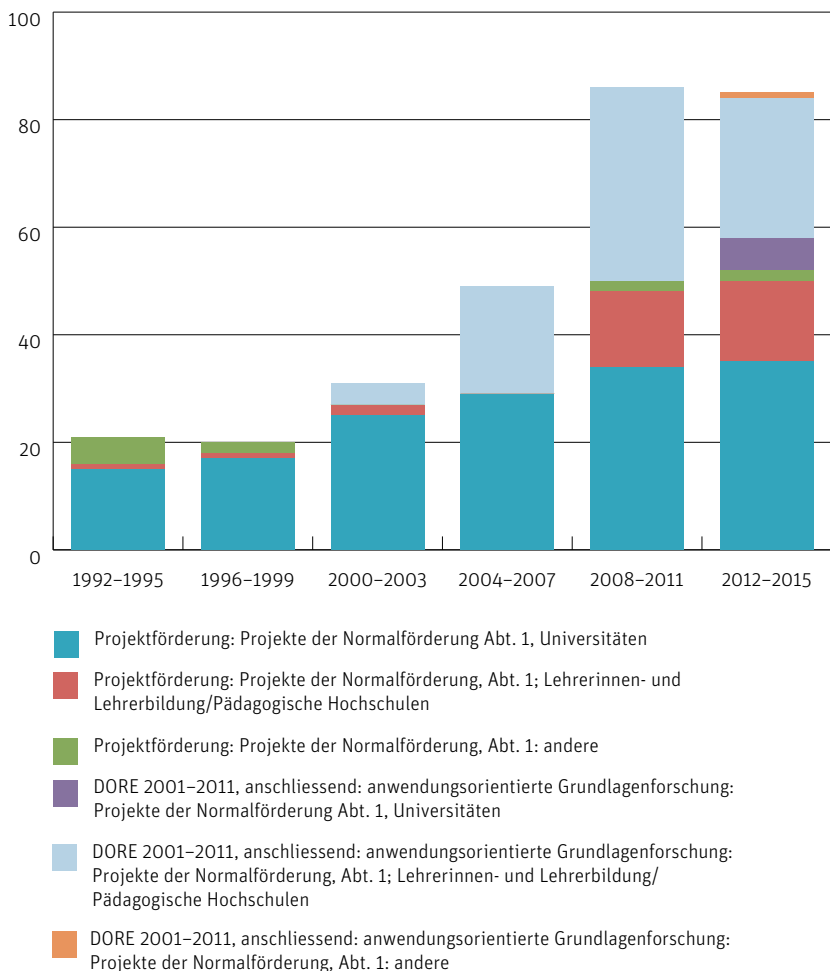
Ein dritter Indikator ist die Finanzierung durch die Forschungsförderung. Daten liegen hier nur für die Forschungsförderung durch den Schweizerischen Nationalfonds (SNF) vor (Abb. 18). Der SNF unterscheidet zwischen Projekt- und Personenförderung; die Daten beziehen sich ausschliesslich auf die Projektförderung. Entscheidend ist das Bewilligungsjahr, wobei immer vier Jahre zusammen abgebildet sind, um zufällige jährliche Schwankungen auszugleichen. Die Projektdauer und die bewilligte Projektsumme sind in der Darstellung nicht berücksichtigt.

Die Daten zeigen, wie oben erwähnt, dass schon vor der Reform in der LLB Nationalfondsprojekte durchgeführt wurden, allerdings insgesamt in bescheidenem Ausmass. Die Anzahl bewilligter Projekte aus den pädagogischen Hochschulen und Fachhochschulen²⁶ stieg dann insbesondere seit 2004 stark an und lag ab 2006 in verschiedenen Jahren sogar höher als an den Universitäten. Daran hat die Spezialförderung durch DORE (vgl. oben) einen wesentlichen Anteil. Aber bereits in den Jahren vor dem Einstellen dieser Spezialförderung Ende 2011 haben die bewilligten Projekte aus der LLB bei der Normalförderung der Abteilung 1 des SNF zugenommen. Die pädagogischen Hochschulen hatten sich teilweise auf die Normalförderung umorientiert. Sowohl Daten aus dem Monitoring zur anwendungsorientierten Grundlagenforschung (SNF, 2013) als auch die vorliegenden Daten weisen darauf hin, dass die Anzahl bewilligter SNF-Projekte in der LLB nach Abschluss von DORE wieder abgenommen hat. Auch wenn die Projekte aus der LLB mehrheitlich als

25 Für Angaben zum letzten dokumentierten Referenzjahr 2014 vgl. Bundesamt für Statistik, www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/data/blank/03.html (recherchiert: 15. Juli 2016).

26 Unter der Kategorie «Fachhochschulen» sind fast ausschliesslich Projekte der in Fachhochschulen integrierten pädagogischen Hochschulen (Nordwestschweiz, Zürich, Tessin) aufgezählt.

Abb. 18: Anzahl bewilligter SNF-Projekte der Grundlagenforschung und der anwendungsorientierten Grundlagenforschung beziehungsweise von DORE-Projekten im Bereich Erziehungs- und Bildungswissenschaft, 1992–2015, nach Herkunft der Hauptgesuchstellenden (Daten: SNF; eigene Auswertung; ohne nationale Forschungsprogramme und Sinergia-Projekte).



anwendungsorientierte Grundlagenforschung eingereicht werden, ist doch ein wesentlicher Anteil auch der Grundlagenforschung zugeordnet.

Alle drei Indikatoren, insbesondere der letzte, verweisen darauf, dass in der LLB die Wissenschafts- und Forschungsorientierung durch die Reformen stark zugenommen hat. Sie deuten aber auch darauf hin, dass die Entwicklungen in verschiedener Hinsicht noch nicht abgeschlossen sind. Im Vorfeld der institutionellen Akkreditierungsverfahren aufgrund des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes scheint eine dritte Reformphase in Gang zu kommen. Dabei stehen eher die Verbindung von Lehre und Forschung, die Qualifikation des Personals und die Nachwuchsförderung im Zentrum des Interesses als einzelne Forschungsprojekte oder curriculare Fragen der Ausbildung mit dem Ziel *scientific literacy*. Auch wenn das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz dafür wohl externe Motivation ist, so ist es dennoch eine Reformphase, in der nicht externe Normen den Verwissenschaftlichungsprozess weiter vorantreiben, sondern interne: Die pädagogischen Hochschulen und ihr Personal verstehen sich zunehmend als Hochschulen mit einem Forschungsauftrag – und verhalten sich auch so.

Literatur und Quellen

- Aebli, H. (1975). Schule, Wissenschaft und Gesellschaft. *Schweizerische Lehrerzeitung*, 120, 4–7, 49–51.
- Arbeitsgruppe Masterplan (2008). *Anschlussbericht zum Masterplan Pädagogische Hochschulen vom 13. August 2008*. Bern: EDK.
- Ash, M. G. (Hg.) (1999). *Mythos Humboldt. Vergangenheit und Zukunft der deutschen Universität*. Wien: Böhlau.
- Arnet, M. (1989). Schweizerische Bildungspolitik – wohin? Eine Standortbestimmung mit Blick auf zukünftige Aufgaben. *Neue Zürcher Zeitung*, 23. November 1989, 85.
- Bain, D., Brun, J., Hexel, D., Weiss, J. (Hg.) (2001). *L'épopée des centres de recherche en éducation en Suisse 1960–2000 – Die Geschichte der Bildungsforschungsstellen in der Schweiz 1960–2000*. Neuchâtel: IRDP.
- Beck, E., Guldemann, T., Zutavern, M. (1995). Kooperative Lehr-Lern-Forschung. *Schweizer Schule* (5), 23–28.
- Beck, U., Bonss, W. (1989). Verwissenschaftlichung ohne Aufklärung? Zum Strukturwandel von Sozialwissenschaft und Praxis. In: U. Beck, W. Bonss (Hg.), *Weder Sozialtechnologie noch Aufklärung? Analysen zur Verwendung sozialwissenschaftlichen Wissens* (S. 7–45). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bfs [Bundesamt für Statistik] (1994a). *Forschung und Entwicklung in der Schweiz 1992*. Bern: Bfs.

- BfS (1994b). *Die höhere Berufsbildung in der Schweiz. Das Berufsbildungsangebot auf der ausseruniversitären Tertiärstufe*. Bern: BfS.
- BfS (1998). *Studierende an den schweizerischen Fachhochschulen 1997/98*. Bern: BfS.
- BfS (2001). *Personal der Fachhochschulen 2000*. Neuchâtel: BfS.
- BfS (2002). *Abschlüsse der Fachhochschulen 2001*. Neuchâtel: BfS.
- BfS (2006). *Finanzen der Fachhochschulen 2004*. Neuchâtel: BfS.
- BfS (2009). *F+E: Die Aufwendungen des Bundes. Indikatoren «Wissenschaft und Technologie»*. *Finanzen und Personal* 2008. Neuchâtel: BfS.
- BfS (2010). *Finanzen der Fachhochschulen 2009*. Neuchâtel: BfS.
- BfS (2011). *Studierende an den schweizerischen Fachhochschulen 2010/11*. Neuchâtel: BfS.
- BfS (2012a). *Personal der Fachhochschulen 2010*. Neuchâtel: BfS.
- BfS (2012b). *Abschlüsse der Fachhochschulen 2011*. Neuchâtel: BfS.
- BIGA [Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit] (1991). *Die Stellung der Höheren Fachschulen im nationalen Bildungsangebot*. Bern: BIGA.
- Botschaft FHSG (1994). *Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHSG) vom 30. Mai 1994*. Bern: EDMZ.
- COHEP [Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen] (2007). *Strategie COHEP 2007–2011. Ziele, Massnahmen und Tätigkeiten*. Verabschiedet von der Mitgliederversammlung SKPH am 13./14. Juni 2007. Bern: COHEP.
- COHEP (2011). *Strategie 2012–2016*. Verabschiedet von der Mitgliederversammlung COHEP 16./17. November 2011. Bern: COHEP.
- Criblez, L. (1996). Wissenschaft und Forschung in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 14 (1), 61–74.
- Criblez, L. (1998). Lehrerbildung zwischen Wissenschaftsaspiration und Wissenschaftskritik. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 16 (2), 177–195.
- Criblez, L. (2001). Funktion, Organisation und Stellung von Forschung und Wissenschaft an Institutionen der Lehrerbildung. In: F. Oser, J. Oelkers (Hg.), *Die Wirksamkeit der Lehrerbildungssysteme* (S. 542–568). Chur, Zürich: Rüegger.
- Criblez, L. (2002a). Fragil und unstet – Zur Entwicklung und aktuellen Situation der Erziehungswissenschaften an den Universitäten der deutschsprachigen Schweiz. In: R. Hofstetter, B. Schneuwly (Hg.), *Science(s) de l'éducation 19e–20e siècle. Entre champs professionnels et champs disciplinaires* (S. 425–453). Bern: Lang.
- Criblez, L. (2002b). Wozu Pädagogik? Zum Funktionswandel der Pädagogik in der Lehrerbildung. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 20 (3), 300–319.
- Criblez, L. (2007a). Die Neukonstituierung der Bildungsforschung in der Schweiz Ende der 1960er- und anfangs der 1970er-Jahre – und deren Konsequenzen. In: C. Crotti, Ph. Gonon, W. Herzog (Hg.), *Pädagogik und Politik. Historische und aktuelle Perspektiven* (S. 205–227). Bern: Haupt.
- Criblez, L. (2007b). Allgemeine Pädagogik in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung oder: vom Verschwinden des Reflexionskerns durch Kompetenzorientierung. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 25 (3), 295–305.

- Criblez, L. (2009). Fachdidaktik in der Schweiz: von der normativen Lehrdisziplin zur empirischen Unterrichtsforschung? In: J. Hodel, B. Ziegler (Hg.), *Forschungswerkstatt Geschichtsdidaktik* 07 (S. 21–37). Bern: hep.
- Criblez, L., Huber, Ch., Lehmann, L. (2011). Steuerung und Führung Pädagogischer Hochschulen. Zur Einführung in den Themenschwerpunkt. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 28 (2), 201–211.
- CRUS, KFH, COHEP (2009). *Die drei Hochschultypen im schweizerischen Hochschulsystem* (Stand: 23. November 2009). Bern: CRUS, KFH, COHEP.
- EDK [Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren] (1993). *Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen*. Bern: EDK.
- EDK (1995). *Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen vom 26. Oktober 1995*. Bern/Les Bois: EDK.
- EDK (1998a). *Reglement über die Anerkennung der Lehrdiplome für Maturitätsschulen vom 4. Juni 1998*. Bern: EDK.
- EDK (1998b). *Reglement über die Anerkennung der Diplome im Bereich der Sonderpädagogik (Vertiefungsrichtung Heilpädagogische Früherziehung und Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik) vom 12. Juni 2008*. Bern: EDK.
- EDK (1999a). *Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Vorschulstufe und der Primarstufe vom 10. Juni 1999*. Bern: EDK.
- EDK (1999b). *Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Sekundarstufe I vom 26. August 1999*. Bern: EDK.
- Felt, U., Nowotny, H., Taschwer K. (1995). *Wissenschaftsforschung. Eine Einführung*. Frankfurt am Main: Campus.
- FHNW/PH-Ausschuss Fachhochschulrat (2014). *Pädagogische Hochschule PH FHNW – aktuelle Handlungsfelder für den Fachhochschulrat*. Basel: FHNW.
- FHSG (1995). *Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHSG) vom 6. Oktober 1995*. Verfügbar unter: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19950279 (recherchiert: 15. Juli 2016).
- Fricker, M. (2001). «Das Aargauervolk braucht keine Hochschule, das Aargauervolk will keine Hochschule!». *Das Aargauer Hochschulprojekt 1962–1978. Argovia. Jahresschrift der Historischen Gesellschaft des Kantons Aargau*, 113, 1–120.
- Good, B. (2006). *Technologie zwischen Markt und Staat. Die Kommission für Technologie und Innovation und die Wirksamkeit ihrer Förderung*. Zürich: Rüegger.
- Gautschi, P., Vögeli-Mantovani, U. (Hg.) (1995). *Theoretische Konzepte und praktische Beispiele für die Forschung in der Grundausbildung und Fortbildung von Lehrerinnen und Lehrern. Bericht zum Seminar «Praticien chercheur»*. Aarau: SKBF.
- Grossenbacher, S., Schärer, M., Gretler, A. (1998). *Bestandesaufnahme Forschung und Entwicklung in der Lehrer/innenbildung*. Bern: EDK.
- HFKG [Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz] (2011). *Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz, HFKG) vom 30. September 2011*. Verfügbar unter: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20070429/index.html (recherchiert: 15. Juli 2016).

- Heintz, B., Kiener, U. (1995). *Wissenschaftsforschung in der Schweiz. Eine Bestandesaufnahme*. Bern: Schweizerischer Wissenschaftsrat.
- Hofer, Ch., Gasser-Dutoit, A., Criblez, L. (2001). Interviews mit Expertinnen und Experten. In: F. Oser, J. Oelkers (Hg.), *Die Wirksamkeit der Lehrerbildungssysteme* (S. 495–576). Zürich: Rüegger.
- Hügli, A. (1995). Der Praktiker als Forscher und die Praxis der Forschung. Nachgedanken zu dem Forschungsseminar zum «Praticien chercheur» vom 10./11. November 1994. *Schweizer Schule*, (5), 3–8.
- Hügli, A. (1998). Warum Forschung für die Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern vonnöten ist. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 16 (1), 5–17.
- Imlig, F. (2010). *Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Genf. Reformen von 1990 bis 2010*. Lizenziatsarbeit an der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich. Zürich: UZH.
- KFH [Konferenz der Fachhochschulen der Schweiz] (2005/08). *Grundsatzpapier Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen vom 21. September 2005/15. April 2008*. Bern: KFH.
- KFH (2009). *Forschung an Schweizer Kunsthochschulen 2008. Bericht und Empfehlungen*. Bern: KFH.
- Koechlin, S., Hafner, U. (2011). Auf der Suche nach der Anwendung. *Horizonte* (Dezember), 6–12.
- Kussau, J., Oertel, L. (2001). Bildungsexpansion, Reform der Sekundarstufe I und Pädagogische Arbeitsstellen. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 23, 137–163.
- Kyburz-Graber, R., Trachsel, E., Zutavern, M. (2000). *Wissenschaftliche Zentren an den künftigen Pädagogischen Hochschulen der Region EDK-Ost. Aufgaben, Vernetzungen, Umsetzung. Schlussbericht der Expertengruppe «Forschung und Entwicklung» EDK-Ost*. s. l.: s. n.
- Larcher Klee, S., Sieber, P. (2007). Wissen und Wissensproduktion in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. In: W. Bircher et al. (Hg.), *Der Weg zur Pädagogischen Hochschule Zürich* (S. 101–110). Zürich: Pestalozzianum.
- Latzel, G. (1979). *Prioritäten der schweizerischen Forschungspolitik im internationalen Vergleich – die Nationalen Forschungsprogramme*. Bern: Haupt.
- Lehmann, L. (2011). «Jeder Kanton bleibt im übrigen frei» – Zum Wandel der Steuerung in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 28 (2), 212–223.
- Lehmann, L. (2013). *Zwang zur freiwilligen Zusammenarbeit. Steuerungsinstrumente und interkantonale Governance in der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung*. Bern: hep.
- Lehmann, L. et al. (2007). *Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz*. Aarau: SKBF.
- Mattioli, A., Pfenniger, P. (2000). Die verpasste Chance. Das Luzerner Universitätsprojekt 1962–1978. In: A. Mattioli, M. Ries, «Eine höhere Bildung thut in un-

- serem Vaterlande Noth». Steinige Wege vom Jesuitenkollegium zur Hochschule Luzern* (S. 93–141). Zürich: Chronos.
- Moser, H. (1995a). *Grundlagen der Praxisforschung*. Freiburg: Lambertus.
- Moser, H. (1995b). «Lehrer-Forschung» – ein neues Konzept zur Revitalisierung der Aktionsforschungsdiskussion? In: E. Beck, T. Guldimann, M. Zutavern (Hg.), *Eigenständig lernen* (S. 283–309). St. Gallen: UVK.
- Moser, H. (1995c). «Forschende Lehrer» – eine realistische Handlungsperspektive? *Schweizer Schule*, (5), 29–35.
- Müller, F. et al. (1975). *Lehrerbildung von morgen. Grundlagen, Strukturen, Inhalte*. Hitzkirch: Comenius.
- Neumann, D., Oelkers, J. (1984). «Verwissenschaftlichung» als Mythos? Legitimationsprobleme der Lehrerbildung in historischer Sicht. *Zeitschrift für Pädagogik*, 30, 229–252.
- Noser, A. (1995). Von den Anfängen der Lehrerbildung im Kanton St. Gallen bis zur PHS. In: E. Stickel (Hg.), *Das Hochschulgebäude Hadwig. Ort des Lernens, Lehrens und Forschens* (S. 93–118). St. Gallen: UVK.
- OECD (1994). *Frascati Manual 1993. The Measurement of Scientific and Technological Activities. Proposed Standard Practice for Surveys of Research and Experimental Development*. Paris: OECD.
- OECD (2012). *Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren*. Paris: OECD.
- Oelkers, J. (1998). Forschung in der Lehrerbildung. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 16 (1), 18–28.
- Oser, F. (1996). Auf der Suche nach Licht: Was heisst Wissenschaftsorientierung in der neuen Lehrerbildung? *Beiträge zur Lehrerbildung*, 14 (1), 75–81.
- Oser, F., Oelkers, J. (Hg.) (2001). *Die Wirksamkeit der Lehrerbildungssysteme. Von der Allrounderausbildung zu professionellen Standards*. Zürich: Rüegger.
- Périsset, D., Lehmann, L. (2010). Ansichten und Aussichten. Forschung über die Lehrerinnen- und Lehrerbildung. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 32 (1), 19–32.
- Plotke, H. (1990). Rechtliche Massnahmen gegen unseriöse private Ausbildungsstätten auf Hochschulstufe und gegen wertlose oder täuschende akademische Titel. Bern: EDK.
- Radtke, F.-O. (1996). *Wissen und Können. Grundlagen der wissenschaftlichen Lehrerbildung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Roth, H. (1962). Die realistische Wendung in der Pädagogischen Forschung. *Neue Sammlung*, 2, 481–490.
- Rothen, Ch. (2016, im Druck). Innovation – Kommunikation – Administration: Genese der wissenschaftlich orientierten Bildungsplanung in Zürich, Bern und Neuenburg (1960–1990). In: L. Criblez, Ch. Rothen, Th. Ruoss (Hg.), *Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und Verwalten vor der neoliberalen Wende*. Zürich: Chronos.

- Schneuwly, B., Villemain, R., Heitzmann, A. (2012). Bemerkungen zur Forschungslandschaft in den westschweizerischen Institutionen für Lehrerinnen- und Lehrerbildung. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 30 (3), 309–315.
- Schwarzmann, R. (1985). *Der Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung*. Zürich: Schulthess.
- Schweizerischer Pädagogischer Verband, Konferenz der Leiter der Schweizerischen Lehrerbildungsanstalten (1970). Richtlinien zur Ausbildung der Primarlehrer. In: H. Gehrig (Hg.), *Die pädagogischen Disziplinen in der Lehrerbildung. Pädagogik – Psychologie – Didaktik* (S. 80–82). Basel: Beltz.
- Schweizerischer Wissenschaftsrat (1994). *Ziele der Forschungspolitik des Bundes. Vorschläge zur Anpassung für die Planungsperiode 1996 bis 1999*. Bern: Schweiz. Wissenschaftsrat.
- Schweizerischer Wissenschaftsrat (1995). *Wissenschaftsforschung. Probleme und Perspektiven. Klausurtagung 1994 des Schweizerischen Wissenschaftsrates*. Bern: Schweizerischer Wissenschaftsrat.
- SKBF [Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung] (1996). *Was ist Bildungsforschung? Geschichte, Selbstverständnis und Perspektiven*. Aarau: SKBF.
- SKPH [Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen] (2006). *Strategie der SKPH. Ein Dokument in Arbeit mit einer Zielperspektive von 10 Jahren zur Förderung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung aus gesamtschweizerischer Sicht*. Bern: SKPH.
- SNF [Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung] (2006). *Do Research (DORE). Förderungsinstrument für praxisorientierte Forschung an Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen. Tätigkeitsbericht 2004–2006 der Fachkommission DORE*. Bern: SNF.
- SNF (2010a). *Mehrjahresprogramm 2012–2016. Planungseingabe zuhanden der Bundesbehörden*. Bern: SNF.
- SNF (2010b). *Die Nationalen Forschungsschwerpunkte NFS*. Bern: SNF.
- SNF (2011). *Forschung für Sie. Die nationalen Forschungsprogramme*. Bern: SNF.
- SNF (2013). *Bericht zur Einführung der Kategorie anwendungsorientierte Grundlagenforschung. Stand nach drei Gesuchseingängen (WS 2011, SS 2012, WS 2012)*. Bern: SNF.
- Steuerungsausschuss Bildung, Forschung und Technologie (2008). *Ressortforschung. Finanzielle Gesamtlage 2004–2007 und spezialgesetzliche Voraussetzungen*. Bern: SBF.
- Vogel, Ch. (2006). *Forschung und Entwicklung an Pädagogischen Hochschulen und universitären Lehrerbildungsstätten der Schweiz. Stand und Entwicklungstendenzen 2005. Schlussbericht*. Bern: SKPH.
- Wannack, E., Freiser-Mühlemann, D., Rhyn, H. (2013). Themenfelder in Forschung und Entwicklung pädagogischer Hochschulen in der Schweiz. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 31 (3), 345–363.

- Weber, K. et al. (2010). Gleichwertig, aber ungleichartig? Eine Synthese. In: K. Weber et al., *Programmatik und Entwicklung der Schweizer Fachhochschulen* (S. 134–226). Bern: ZUW.
- Weniger, R. (2012). *Berner Lehrerinnen- und Lehrerbildungskonzeptionen zwischen 1990 und 2004. Eine Analyse politischer Diskurse*. Lizentiatsarbeit an der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich. Zürich: UZH.
- Weiss, J. (2000). *Recherche en éducation dans les instituts de formation des enseignants. Recommandations, thèses et situation en Suisse romande (été 2000)*. Neuchâtel: IRDP.
- Weingart, P., Strate, J., Winterhager, M. (1992). *Forschungslandkarte Schweiz. Eine Strukturanalyse des Publikationsoutputs der schweizerischen Grundlagenforschung*. Bern: Schweizerischer Wissenschaftsrat.
- Zosso, B. (2006). *Gleichwertig und gleichartig? Eine vergleichende Untersuchung der Entstehung der Fachhochschulen in der Schweiz*. Lausanne: idheap.
- Zutavern, M. (1999). «Warum nicht einfach Forschung?» Gedanken zur Diskussion um Forschung an den zukünftigen Pädagogischen Hochschulen. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 17 (2), 211–222.

Hochschulwerdung und die Frage der Autonomie

LUKAS LEHMANN

Mit dem Begriff Autonomie verbinden sich im bildungspolitischen Kontext verschieden geartete Konzepte der Selbstverwaltung, die sich je nach Perspektive und Grad der Betroffenheit hinsichtlich der Zielsetzungen sowie der erwarteten und realisierten Effekte unterscheiden.¹ Ihr gemeinsamer Kern ist relativ rasch und einfach umschrieben: Stets geht es um die Frage der Selbstbestimmung und der Eigenverantwortlichkeit eines bestimmten Akteurs. Bezogen auf Hochschulen stand das Konzept der Autonomie seit je für freie Lehr-, Lern- und Forschungstätigkeit. Autonomie meint die Unabhängigkeit der Institutionen vorab gegenüber staatlichen, religiösen oder auch privaten (oft ökonomischen; vgl. Gugerli, 2005) Partikularinteressen. In den letzten Jahrzehnten sind Fragen der finanziellen Selbständigkeit zu diesem Konzept neu hinzugekommen (vgl. Weiss, Weishaupt, 2000).²

Zu Beginn der 1990er-Jahre geriet die politische Steuerung in die Kritik (Hödl, Zegelin, 1999, S. 147 ff.), im Hochschulbereich wurde insbesondere die akademische (Selbst-)Verwaltung als ineffizient und wenig wirkungsvoll taxiert (vgl. Braun, Merrien, 1999). Auffallend ist, dass die seither formulierten Zielsetzungen von Hochschulreformen durchaus eine ökonomische Affinität aufweisen: Stärkung der Autonomie zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, verbesserte Effizienz durch schnellere Entscheidungswege, Stärkung der Arbeitsbeziehung zwischen Privaten und der öffentlichen Hand (*private public partnership*; vgl. Mayntz, 2008, S. 48) und im administrativ-finanziellen Bereich die Einführung der Grundprinzipien des New Public Management (vgl. Boer, 1998; Dubs, 1996; Teichler, 2005).

1 Zu den ideengeschichtlichen Hintergründen aus pädagogischer Sicht vgl. Schirlbauer, 2008; zum Wandel vgl. Heinrich, 2007, S. 25 f.

2 Gerade für den Bereich der Hochschule wird oft auf die humboldtschen Ideale einer autonomen Lehre und Forschung zurückgegriffen, ohne zu berücksichtigen, dass Humboldt keineswegs eine Hochschule jenseits staatlichen Einflusses im Auge hatte, sondern sich zumindest seine späteren Interventionen vor allem gegen eine zünftig beeinflusste Hochschulpolitik wandte, welche für eine Ausrichtung am gesellschaftlichen Fortschritt, an einer Nützlich- und Verwendbarkeit von Bildung stand (vgl. Mäder, 2006, S. 11). Kritische Rezipienten legen denn auch dar, dass die humboldtschen Ideale nicht erst seit der Kritik an der universitären Autonomie in den 1960er-Jahren als Mythos in der Politik instrumentalisiert wurden (vgl. Ash, 1999).

Doch woran misst sich nun die Bestimmung von Autonomie? Die folgende Analyse soll dazu zweierlei zeigen: Erstens bedeutet Autonomie stets etwas Relationales: (Politische) Autonomie entsteht im Zusammenspiel mit Dritten; die Bestimmung von Unabhängigkeit orientiert sich damit an einem Spannungsfeld von Abhängigkeiten (vgl. Messerli, 2010; Zutavern, 2010, S. 59). Das durchaus ambivalente Verhältnis von Entscheidungsautonomie und Kontrolle ist dabei nicht, wie fälschlicherweise des Öfteren unterstellt wird, ein Nebenprodukt neuer Steuerungsmodelle oder der Ökonomisierung der Gesellschaft, sondern ist dem Konzept von Autonomie immanent. Damit zusammenhängend ist Autonomie zweitens kein gegen oben offenes Konzept: Die Zunahme der Selbstbestimmung eines Akteurs geht immer mit der Abnahme von Hoheitsrechten eines anderen einher. Insbesondere die politische Autonomie ist deshalb ein Nullsummenspiel.

In der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung (LLB) teilen sich gegenwärtig die Ausbildungsinstitutionen, die Hochschulräte, die kantonalen Regierungsräte (inklusive deren Bildungsverwaltungen) sowie die Kantonsparlamente dieses Spielfeld. Auf nationaler Ebene wiederum konkurrieren die EDK, die Kammer Pädagogische Hochschulen von swissuniversities (bis 2014 COHEP) sowie der Bund um Einfluss und Entscheidungshoheiten im Hochschulbereich (vgl. Lehmann et al., 2007, S. 118 f.).³ Alle diese Akteure verfügen über eigene, keinesfalls deckungsgleiche Bezugsnormen, um die Frage der Fremd- und Selbstbestimmung von Hochschulen zu klären. Die drei schweizerischen Hochschulrektorenkonferenzen⁴ definieren die Hochschulautonomie wie folgt: «Die Autonomie der Hochschulen liegt im Vorgang der wissenschaftlichen Lehre und Forschung begründet, die in einer Kultur der weitgehenden Selbstbestimmung und Selbstorganisation am besten gedeihen» (CRUS, KFH, SKPH, 2005). Autonomie, so wird in den diesem Grundsatz folgenden Thesen weiter dargelegt, bedeutet aus der Sicht dieser Akteursgruppe also Selbstgesetzgebung in Fragen der inhaltlichen und programmatischen Zielsetzungen,

3 Natürlich beeinflussen auch andere Akteure wie beispielsweise die Standes- und Berufsorganisationen, die wissenschaftlichen Gesellschaften, auf der Ebene der einzelnen Institution aber auch Gruppierungen des Personals und der Studierenden die Lehrerinnen- und Lehrerbildungspolitik. Und gerade für den Bereich der Bildung sowie der Hochschulen ergeben sich auch aus dem internationalen Politikbereich Vorgaben beziehungsweise normative Referenzen (Bologna-Deklaration, Kreditpunktesysteme, Modularisierung etc.), welche die Hochschulautonomie beschränken.

4 Die ursprünglich autonom arbeitenden Konferenzen der Universitätsrektoren (CRUS), der Rektoren der Fachhochschulen (KFH) und der pädagogischen Hochschulen (COHEP) wurden mit dem neuen Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG, 2011) Anfang 2015 zusammengeführt. In der Rektorenkonferenz des neuen Gremiums von swissuniversities arbeiten diese Subkonferenzen als Kammern jedoch nach wie vor auch eigenständig.

aber auch in der Umsetzung, nämlich bezüglich Personal, innerer Organisation und Verwendung der Mittel. Die Selbstbestimmung stützt sich also keineswegs nur auf das unmittelbare wissenschaftliche Forschen und Lehren, sondern ebenso auf die Ziele, Wege und Mittel beziehungsweise darauf, wie diese zu bewerkstelligen seien.

Selbstbestimmung und Selbstorganisation gelten dabei als wesentliche Pfeiler der Hochschulautonomie. Dass die Beschreibung in Form von Thesen formuliert wird, deutet darauf hin, dass institutionelle Autonomie nicht im leeren Raum entsteht, sondern im vorliegenden Beispiel gegenüber einer Trägerschaft eingefordert wird, die durch explizite Rechtserlasse die Autonomie garantieren soll. Politisch gesichert wird sie durch verschiedene Formen der Rechenschaftslegung, beispielsweise durch Evaluations- und Akkreditierungsmechanismen, deren Kriterien sich an impliziten oder expliziten Normen orientieren.⁵ In diesem Sinn nimmt der Staat aus der Sicht der Hochschulen eine doppelte, sowohl beschützende wie eingreifende Funktion wahr.

Die skizzierte Annäherung an einen allgemeinen sowie an einen hochschulspezifischen Autonomiebegriff dient im Folgenden dazu, die Bezugsnormen für die Analyse des Autonomisierungsprozesses in der LLB zu umschreiben. Im Zentrum stehen dabei die beiden zentralen Gegenstände der Hochschulautonomie: die akademische Freiheit bezüglich Forschung und Lehre einerseits, die Selbstverwaltung von LLB-Einrichtungen andererseits. Einleitend wird als erster Referenzrahmen für die Analyse ein allgemeines Konzept von Hochschulautonomie entworfen und die ihm inhärenten Ambivalenzen werden aufgezeigt. Auf der Grundlage der Darstellung von Steuerung und Verwaltung der LLB vor und nach der Reform der 1990er-Jahre soll der zweite Referenzrahmen eröffnet werden, der sich dann aus dem Vergleich der Situation von einst und heute ergibt. Das abschliessende Fazit wird mit einem Blick auf gegenwärtige bildungspolitische Entwicklungen angereichert und es wird auf mögliche künftige Entwicklungen hingewiesen.

5 Wobei hervorzuheben ist, dass die Thesen der Rektorenkonferenzen in diesem Punkt eine Änderung der bisherigen Praxis vorsehen: Dem politisch-administrativen System soll nicht die Überprüfung der hochschulischen Organisation zukommen, sondern lediglich die Überprüfung der Selbstüberprüfungsmechanismen (vgl. CRUS et al., 2005: Thesen 3 und 5).

1 Autonomie – Ambivalenzen eines Konzepts

Die bisherigen Ausführungen legen nahe, dass Autonomie keinesfalls uneingeschränkte Handlungsfreiheit bedeutet, sondern vielmehr Selbstbestimmung und Entscheidungsfreiheit innerhalb eines definierten Rahmens (vgl. dazu Botschaft HFKG, 2009). Autonomie ist also grundsätzlich nicht selbstdeklamatorisch oder unabhängig, sondern begründet sich durch Dritte: Autonomie ist auf «fremde» Anerkennung angewiesen.

Am Beispiel von Hochschulen zeigt sich das Spannungsfeld von Selbst- und Fremdbestimmung nicht nur gegenüber der politischen Führung, sondern sie ist auch ein intraorganisationales Moment von Hochschulen: Teilautonome Einheiten wie beispielsweise Institute oder Forschungszentren stehen in enger Verflechtung miteinander. In dieser horizontalen Verflechtung sind die jeweils getroffenen oder zu treffenden Entscheide immer auch abhängig von den Entscheidungskompetenzen anderer. Diese Ambivalenz zeigt sich auch auf der Vertikalen, denn in diesem Gefüge tangieren die Entscheide einer höheren oder vorgesetzten Ebene (beispielsweise auf Institutionsebene) die nächstniedrigen (beispielsweise die individuelle Autonomie).⁶

Für die Analyse von (hochschulpolitischer) Autonomie ist die Bedingtheit des Konzepts zentral. Wie bereits ausgeführt definiert sich Autonomie geradezu durch die eigene Beschränkung respektive durch die Notwendigkeit ihrer Anerkennung durch Dritte: «Es gibt wohl keinen Beruf, der so gesehen so wenig Autonomie hat, wie der einer Wissenschaftlerin oder eines Wissenschaftlers» (Forneck, 2009, S. 252). Die Frage ist also nicht, ob Grenzen der Selbstbestimmung bestehen oder bestehen sollten. Vielmehr gilt es zu bestimmen, wo diese sind, wie sie begründet werden und welche Effekte aus der Anwendung resultieren.⁷

Erste Instanz in der Begrenzung der Hochschulautonomie bildet die Trägerschaft. In der Schweiz sind die meisten Hochschulen staatlich, das heisst von den Kantonen und/oder vom Bund finanziert und geregelt. Die Autonomiegrade für Ausbildungsinstitutionen der LLB werden aber nicht nur in-

6 Nicht zuletzt ein gewerkschaftliches Thema bildet in diesem Zusammenhang die Frage der Mitsprache innerhalb von Hochschulen (vgl. dazu die entsprechende Webseite des VPOD, <http://hochschulenimwettkampf.ch> [recherchiert: 15. Juli 2016]).

7 Dass eine derartige Auffassung von Autonomie sich nicht direkt in die teils polemisch formulierten Kommentare (beispielsweise bei Sidler, 2006; Wiarda, 2009) einreihen lässt, ist selbstredend. Verfolgt man den öffentlichen Diskurs um Hochschulautonomie ist dennoch erstaunlich wie einseitig der Begriff als a priori positiv konnotiert ist und wie wenig die Zusammenhänge zwischen Autonomie, Wettbewerb und Qualität reflektiert werden. Zu Recht weist deshalb Berka (2002, S. 26) darauf hin, dass die Diskussionen um die Hochschulautonomie eher programmatischer denn analytischer Natur sind.

nerhalb der Hochschulpolitik bestimmt, sondern gerade in Fragen der Lehrfreiheit spielen Vorgaben der (Volks-)Schule eine zentrale Rolle, insbesondere in der Ausgestaltung der Studienpläne der pädagogischen Hochschulen. Eher geringen Einfluss auf die Hochschulen haben die im Berufsfeld tätigen Lehrpersonen und deren Berufsorganisationen (vgl. Altrichter, Heinrich, 2007, S. 94 sowie Criblez, 2010, S. 39; allgemein für die Volksschule Kussau, 2002).

Insofern stellen die Kantone aufgrund ihrer Stellung als Monopolausbildende und -arbeitgebende für Lehrerinnen und Lehrer die zentralen Koakteure für die Auslegung der Autonomiegrenzen von LLB-Institutionen dar.⁸ Die pädagogischen Hochschulen agieren in einem stark vom Staat reglementierten Berufsfeld, das ihnen bezüglich ihrer wichtigsten Produkte, der abzugebenden Diplome, wenig Unabhängigkeit zulässt. Diese Abhängigkeit vom Staat zeigt sich für die Ausbildungsinstitutionen auch darin, dass in der Regel nicht für einen offenen Arbeitsmarkt ausgebildet wird und deshalb eine starke kantonale beziehungsweise regionale Ausrichtung der Inhalte besteht (vgl. Lehmann, 2007).⁹ Die Abhängigkeit betrifft vor allem den Bereich der Lehre – und damit den zentralen Arbeitsbereich der pädagogischen Hochschulen. Etwas anders stellt sich die Situation in der Forschung dar, wo kantonalen und regionalen Bedürfnissen kaum Einschränkungen entgegenstehen (siehe unten).

Für die Zeit vor den Reformen kann festgehalten werden, dass sich die LLB durch eine enge Anbindung in die kantonale Bildungsadministration auszeichnete (Criblez, 2010, S. 26 f.). Ein Indiz hierfür mag sein, dass vor den 1990er-Jahren kaum eine Ausbildungsinstitution einen eigenen Rechtsstatus hatte und in der Regel auch nicht über Budget- oder Personalautonomie verfügte (selbst dann, wenn sie als höhere Fachschulen konzipiert waren; für Beispiele vgl. die Beiträge von Huber zum Aargau und von Lehmann zu Zürich, für Allgemeines den Beitrag von Lehmann zur Tertiarisierung in diesem Band). Auch die Lehrpläne und die Ausbildungsprofile wurden in der Regel von aussen vorgegeben. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass den früheren Seminaren, vor allem im Vergleich mit den auf derselben Stufe angesiedelten Mittelschulen, einige Privilegien zukamen (vgl. Beck, 2010). Denn diese hatten in der Regel verhältnismässig starke Direktorien und die operative Selbständigkeit war zu-

8 Und dies gilt selbst dann, wenn die Steuerung innerhalb von Netzwerkstrukturen zugenommen haben sollte (vgl. Dose, 2003, S. 26). Die These der Zurückdrängung des Staates wird gerade für den Bereich der Bildung auch bezweifelt (vgl. Lehmann, 2013, S. 68 f.).

9 Nun könnte argumentiert werden, dass auch in anderen Berufsfeldern eine starke Abhängigkeit zwischen Staat und Profession besteht, beispielsweise bei den klassischen Professionen Arzt und Jurist. Der gewichtigste Unterschied liegt aber darin, dass in diesen Fällen die spezialisierte Berufsausbildung sowie die Zulassung zum Berufsfeld den Berufsorganisationen übertragen ist und damit der professionellen Selbstorganisation unterliegt (vgl. dazu Zehnder, 2007, S. 106 f.).

mindest informell relativ hoch. Kennzeichnend war ebenso, dass die Wege zwischen den politischen Entscheidungsträgern und den Ausbildungsinstitutionen relativ kurz waren. Die Milizkommissionen (sogenannte Aufsichts- oder Schulkommissionen) wiederum verfügten in der Regel weder über die nötige Expertise noch über die Zeit, um die Geschäfte der Institutionen detailliert beaufsichtigen zu können. Hingegen kamen in Kantonen, welche über einen Erziehungs- oder Bildungsrat verfügten, etliche Entscheide im Schnittbereich zwischen Volksschule und Ausbildungsinstitution dieser Institution zu (vgl. Criblez, Oggenfuss, 2010, S. 291; für den Kanton Aargau Brändli, Landolt, Wertli, 1998).

2 Akademische Freiheit in Forschung und Lehre

Weil die LLB seit je auf die Besonderheiten der Bildungssysteme ihrer Trägerkantone zugeschnitten war, also eine Art bilaterales Monopol zwischen der abnehmenden Stelle (den Schulgemeinden oder den Kantonen) und den Ausbildungsinstitutionen bestand, stand den diplomierten Lehrpersonen in der Regel nur ein passender Nachfragender gegenüber (vgl. Mäder, 2006, S. 23).¹⁰ Für die Organisation und Durchführung der LLB bestand also eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen den Ausbildungsinstitutionen als Anbietenden und den Trägerkantonen als (Haupt-)Abnehmenden.

Diese Abhängigkeit wurde mit der Reform auf interkantonaler Ebene bestätigt, sie manifestiert sich beispielsweise in der Bestimmung, dass sich die Auszubildenden nach kantonal genehmigten Studienplänen richten sollen (vgl. die entsprechenden Artikel in den jeweiligen Anerkennungsreglementen der EDK). Auch mit der Einführung der interkantonalen Mobilität sollen die Ausbildungsinstitutionen also sicherstellen, dass zumindest die Grundbildung den kantonalen oder regionalen Bedürfnissen entspricht, damit die «Grundversorgung» an adäquat qualifizierten Lehrpersonen gewährleistet werden kann.¹¹ Dies wirkt sich in inhaltlicher Hinsicht in aller Regel nicht nur auf die Lehre an den Hochschulen aus, sondern beispielsweise auch auf die während des Studiums zu erwerbende Schulpraxis (Praktika müssen vor Ort stattfinden, es müssen

¹⁰ Als relativierend kann angeführt werden, dass die Innerschweizer Regionalkonferenz (IEDK) bereits 1975 eine regionale Diplomanerkennungsvereinbarung erliess. Zudem bereiteten etwa die privaten Seminare der Innerschweiz auch auf die Patente anderer Kantone vor (vgl. den Beitrag von Huber zu Zug in diesem Band).

¹¹ So macht das Anerkennungsreglement der EDK etwa keine Vorgaben bezüglich der möglichen Stufenmodelle für die Ausbildung zur Lehrperson der Vorschul- und Primarstufe. Die Träger können selbständig entscheiden, ob Diplome integral für die beiden Stufen gelten oder ob eine Teilung vorgenommen wird.

lokal Praxislehrpersonen rekrutiert werden; vgl. Perriard, 2010, S. 277). Interkantonale Vorgaben, welche die Freiheit in der Lehre beschneiden, sind in den Anerkennungsreglementen nur in sehr allgemeiner Art zu finden¹² – und darin unterscheidet sich der Prozess der interkantonalen Diplomanerkennung entscheidend von den Koordinationsvorhaben der 1970er-Jahre, bei welchen die inhaltliche Programmharmonisierung im Vordergrund stand (vgl. Müller et al., 1975 sowie den Beitrag von Lehmann zur EDK in diesem Band). Festgehalten werden jedoch die prozentualen Studienanteile in theoretischer (Anteile Fachausbildung und Didaktik, Erziehungswissenschaft) und praktischer Hinsicht. Hier gilt jedoch, dass gemäss den Anleitungen der EDK zur Anerkennung ein deutlicher Ermessensspielraum in der Definition der einzelnen Bereiche besteht, welcher auch genutzt wird (vgl. Lehmann, 2007).

Insgesamt kann dies einerseits so gelesen werden, dass von interkantonomaler Seite die Autonomie der Hochschulen in Fragen der Studienziele kaum beschnitten wird. Andererseits steht das Ausbleiben von Vorgaben zu Studieninhalten, zusammen mit dem Verweis auf die Notwendigkeit von kantonal genehmigten Studienplänen dafür, dass vor allem die Autonomie der Kantone gewahrt werden soll. Es sind denn auch die kantonalen Lehrpläne der Volksschule und, damit zusammenhängend, die bisherigen Ausbildungstraditionen, welche die Profile der Studiengänge massgeblich festlegen. Dies manifestiert sich etwa darin, dass sich die Stufen- und Fächerprofile der Ausbildungsinstitutionen auch etliche Jahre nach den interkantonalen Beschlüssen der EDK erheblich voneinander unterscheiden. Dementsprechend verschieden sind die Unterrichtsbefähigungen, die sich an den Hochschulen erwerben lassen (vgl. Lehmann, 2007). Für die Hochschulen ist deshalb festzuhalten, dass die Autonomie in Fragen des Studienprogramms unverändert stark beschränkt (respektive geschützt) ist durch die Vorgaben kantonaler (beziehungsweise in Zukunft sprachregionaler) Lehrpläne der Volksschule. Aus der Sicht der Kantone hat sich die Autonomie in Fragen der Lehre im Grundsatz teils aber wesentlich verändert, da in etlichen Fällen nicht mehr nur der eigene Kanton, sondern regionale Verbünde die Referenz für Studienprogramme bilden.¹³ Zudem wurden in den

12 Unter dem Ziel der Ausbildung wird in den Anerkennungsreglementen der EDK (für die Vorschul-, Primar- und für die Sekundarstufe I) Folgendes verstanden: «Die Ausbildungen vermitteln Wissens- und Handlungskompetenzen für die Bildung und Erziehung» von Schülerinnen und Schülern auf der entsprechenden Stufe. Auch die jeweils nachfolgenden Absätze lassen sich kaum als Vorgaben, welche die Autonomie der Lehre beschneiden würden, bezeichnen.

13 Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass im Fall der Pädagogischen Hochschule FHNW zunächst spezifische kantonale Studiengänge – die Aargauer Bezirkslehrerausbildung – beibehalten wurden. Dies deutet darauf hin, wie schwer man sich im konkreten Fall mit dem «Autonomieverlust» tat.

meisten Kantonen sogenannte Hochschulräte geschaffen, denen in der Regel die Genehmigung der Studienpläne der pädagogischen Hochschulen zukommt (vgl. Criblez, Oggenfuss, 2010). Bei diesen Gremien handelt es sich zwar nur in Ausnahmefällen um Organe, welche aufgrund der Zusammensetzung und Entscheidungskompetenzen gegenüber der Trägerschaft unabhängig agieren. Insofern unterscheiden sie sich wenig von den in einigen Kantonen bereits zu früheren Zeiten operierenden Bildungs- oder Erziehungsräten. Doch selbst dann, wenn diese Räte von einer Person der Exekutive präsiert werden oder aus politischen Vertretungen bestehen und sich in ihren Entscheiden am politisch definierten Gesamtpaket (Leistungsauftrag und Globalbudget) ausrichten müssen, bedeuten sie aus der Sicht der Kantone und der kantonalen Verwaltungen einen Autonomieverlust, weil sie durch ihre Stellung als Bindeglied zwischen Hochschule und Politik definiert wurden.

In der Forschung hat die kantonale Anbindung einen weit geringeren Stellenwert und betrifft höchstens Dienstleistungsprojekte.¹⁴ Den Ausbildungsinstitutionen steht neben der Forschungsfreiheit das Recht zu, als öffentlich-rechtliche Anstalten Verträge selbst zu zeichnen. Auch in den Anerkennungsreglementen der EDK wird der Forschungsauftrag nicht expliziert, sondern nur indirekt über die Auflage der Verbindung von Forschung und Lehre operationalisiert (vgl. Lehmann, 2013, S. 123 f.). Einzelne Entwürfe der Priorisierung politisch erwünschter Forschung haben zwar stattgefunden, wurden jedoch nie umgesetzt (vgl. Criblez, 2003) – wohl nicht zuletzt deshalb, weil gerade auf interkantonaler Ebene keine Forschungsgelder zu verteilen waren.¹⁵ Auch die interinstitutionelle Koordination der Hochschulen selbst blieb lediglich ein Wunsch ohne konkrete Folgen (vgl. Vogel, 2006). Die Schwerpunktbildung innerhalb der pädagogischen Hochschulen erfolgte denn auch meist in autonomer Entscheidung. Zentrale, die Forschung beschränkende Faktoren stammen dabei vor allem aus den gegenstandsbezogenen Diskussionen der wissenschaftlichen oder beruflichen «Gemeinschaft» (vgl. dazu die verschiedenen Beiträge in der entsprechenden Themennummer der «Beiträge zur Lehrerbildung» 1998/1). Wesentlich einschneidender ist dagegen der Grundsatz, welcher der Forschung in Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen in der politischen Auslegung zugrunde gelegt wurde (und im HFKG nochmals betont wird): Mit der Reform erhielten sie offiziell einen Auftrag zur «anwendungsorientierten» oder «angewandten» Forschung (vgl. Criblez, 2010). Dieser Grundsatz wurde

14 Neben den Forschungsprojekten engagieren sich die Institutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung auch in Entwicklungs- und Evaluationsprojekten im Auftrag von Kantonen und anderen (vgl. COHEP, 2008; dazu kritisch Criblez, 2008, sowie Herzog, 2006).

15 Am ehesten gelang eine Einflussnahme via konkrete Auftragsforschung oder über die «Ressortforschung» im Bereich von Fachdidaktik, Bildungsstandards oder Monitoring.

aus verschiedenen Gründen eingeführt: erstens um den Fach- und pädagogischen Hochschulen ein spezifisches Profil und Forschungsfeld zu generieren, zweitens um Verdoppelungen im Forschungsbereich zwischen universitären und anderen Hochschulen zu vermeiden und drittens wohl auch, um die Ängste vor einer Akademisierung der Berufsbildung zu besänftigen und die Hochschulwerdung zu legitimieren (vgl. den Beitrag von Lehmann zur Tertiärisierung und Akademisierung in diesem Band).

Die damit verbundene Verantwortung von Forschenden, die praktische Verwendbarkeit der je eigenen Forschung stets unter Beweis zu stellen, schränkt die Forschungsautonomie stark ein, nämlich dann, wenn nicht ausschliesslich forschungsimmanente Gütekriterien, sondern nutzungsorientierte Merkmale zur Beurteilung der Durchführung und schliesslich der Qualität eines Projekts beigezogen werden (vgl. Altrichter, Fichten, 2005). Zutavern (1999, S. 213 f.) zeigt denn auch auf, welche ausgesprochen praktischen Auswirkungen ursprünglich sehr «grundlagen-theoretische Forschungsprogramme» hatten, und macht sich – ganz im Sinne Humboldts – stark für ein Verständnis von Forschung als gesellschaftlich legitimem Freiraum für die Suche nach Wahrheit. Oelkers (1999) schlug daher vor, «den Forschungsbegriff von der Praxis internationaler Bildungsforschung her zu verstehen und auf Sonderlösungen zu verzichten» (S. 151).

3 Personelle und finanzielle Selbstverwaltung

Im Grundsatz gelten staatliche Hochschulen als autonom: Im Hinblick auf die organisationale Selbstverwaltung und die Personalsteuerung wird gemäss NPM-Modell, welches die Hochschulreformen der letzten Jahrzehnte dominierte (vgl. Boer, 1998; Kehm, Lanzendorf, 2005), zwischen strategischer und operativer Führung unterschieden.

Diese Unterscheidung vermag aber die komplexe Situation der LLB nicht adäquat zu beschreiben. Denn aufgrund der starken Verbindungen zwischen Ausbildung und Berufstätigkeit respektive -feld erfolgt die Steuerung der LLB auf mehreren Ebenen des politischen Systems (vgl. dazu die modellhafte Darstellung bei Lehmann et al., 2007, S. 140). Die Trennung zwischen strategischer und operativer Führung ist demnach sowohl in Theorie wie in Realität schwer zu halten. Zum konzeptionellen Konflikt kommt es spätestens dann, wenn eine grundsätzlich operative Frage (zum Beispiel ein von aussen diagnostiziertes Praxisdefizit der Studiengänge) zum Politikum wird. Umgekehrt wird teilweise auch die Politik für administrative Verfehlungen innerhalb einer Hochschule verantwortlich gemacht (vgl. NZZ, 2009). Ungeachtet dessen, dass das

Parlament durch die Reformen de jure weitgehend entmachtet wurde, werden viele strategische Entscheide de facto «im Laufe einer Legislaturperiode durch parlamentarische Vorstösse beeinflusst, die ebenso das Profil der Schule wie auch die Anforderungen» (Perriard, 2010, S. 276) und andere operative Bereiche der Hochschule betreffen.

Die folgende Analyse bezieht sich auf zwei Referenzpunkte: Einerseits werden die pädagogischen Hochschulen mit einem allgemeinen Typus von Hochschulautonomie verglichen. Die Ausprägungen dieses allgemeinen Typus speisen sich durch Merkmale gegenwärtiger Konzeptionen von Hochschule respektive Idealvorstellungen von Hochschulautonomie. Andererseits dient die Situation vor der Reform der LLB dazu, den Wandel oder die Kontinuitäten sichtbar zu machen. Wie die vorangehenden kantonalen Fallanalysen zeigen konnten, herrschte in der LLB vor der Reform der 1990er-Jahre in formaler Hinsicht eine geringe Autonomie seitens der Ausbildungsinstitutionen. Jedoch existieren Anzeichen dafür, dass die früheren Institutionen respektive deren Direktorinnen und Direktoren grosse informelle Ermessensspielräume hatten, die allerdings kaum verbrieft waren.

Durch die Hochschulwerdung und die in den meisten Fällen damit verbundene Entlassung der LLB-Institutionen in die rechtliche Selbständigkeit, so könnte man meinen, haben sich diese aus der engen Anbindung an die jeweiligen kantonalen Bildungssysteme gelöst. Dies mag zu Teilen zutreffen, vorab dort, wo regionale Verbünde an die Stelle von kantonalen Institutionen getreten sind. Gültigkeit hat die These zudem für den Bereich der Diplomvergabe: Aufgrund der interkantonal gültigen Diplome besteht die Koppelung zu den je kantonalen Schulstrukturen und zum lokalen Arbeitsmarkt nur noch lose. Der Autonomisierungsprozess ist also auch «eine Folge der Regionalisierung der Schulträger und der nationalen Diplomanerkennung» (Criblez, 2010, S. 26). Zusammen mit der allgemeinen Reform in der Verwaltungsführung (neue Verwaltungsführung nach NPM-Modellen) erhielten die Hochschulen eine weiterreichende Flexibilisierung bezüglich Finanzen, Organisation und Personal. Zugleich zeigt sich in der Realität, dass die Bereitschaft der Kantone, den Hochschulen hinreichend Gestaltungsfreiräume zu gewähren, nach wie vor eher klein ist: Finanziell bilden die Hochschulen Teil der Rechnung des Kantons, das heisst, sie sind integriert in ein Finanz- und Finanzinformationssystem, haben damit einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Aber vor allem unterliegen sie, als Kehrseite der Medaille neoliberaler Modelle, einer weiträumigen, intensiven formalisierten Kontrolle. Mit der Budgetautonomie wurde parallel dazu ein System von Leistungsaufträgen, Leistungsvereinbarungen, Berichtsverfahren und Evaluationen etabliert, was «nach einer massiven betriebswirtschaftlichen Aufrüstung der Verwaltung auf fast allen Ebenen der Hochschule» ver-

langte (Gugerli, 2005, o. S.). Zusätzlich wird das System eines verbindlichen Finanzplans mit Globalbudget durch die rechtliche Beibehaltung von staatlichen Ausgabenkompetenzen (Regierung, Parlament) sowie durch staatliche Sparmassnahmen theoretisch wie faktisch unterlaufen (Stichworte dazu sind: Schuldenbremse, Sparrunden).

Die konkreten Erwartungen der Hochschulen bezüglich der Erhöhung ihrer Organisationsautonomie sind wohl vor allem im Personalbereich zugunsten der Hochschulautonomie verändert worden. Doch hat die Flexibilisierung bei der Anstellung des Hochschulpersonals ebenfalls ihre Kehrseiten, weil nun für die Gewährleistung der Grundrechte der Hochschulangehörigen nicht mehr der Staat verantwortlich ist. Insofern ist die Frage der Mitwirkungsrechte des Hochschulpersonals regelmässig wiederkehrender Teil von Diskussionen (vgl. Schlatter, 2012; NZZ, 2006; Gieseke, 1996).

Bei allen Widersprüchen und Ambivalenzen ist deshalb fraglich, inwiefern die institutionelle Autonomie für die Hochschulen tatsächlich zugenommen hat. Insgesamt lassen sich die Entwicklungen aber kaum über einen Leisten schlagen, denn die in den Kantonen jeweils realisierte Entflechtung von politischer, strategischer und operativer Führung ist sehr unterschiedlich: So wurde die LLB im Kanton Genf grösstenteils in die Verantwortung der Universität gegeben. In der Zentralschweiz zeigt sich, dass die theoretisch getrennte politische und strategische Führung faktisch aus denselben Gremien bestand. Im Kanton St. Gallen wiederum besteht für die Wahl in den Hochschulrat als strategisches Führungs- und Aufsichtsorgan eine parteipolitische Gebundenheit. Als einzige Gemeinsamkeit hinsichtlich der Aufsichtsfunktion kann lediglich festgestellt werden, dass für die neue LLB in der Regel an der Tradition einer öffentlichen Aufsicht festgehalten wurde (vgl. Criblez, Oggenfuss, 2010). Der Differenzen ungeachtet kann hinsichtlich der Organisationsautonomie festgehalten werden, dass die Reform aus der Sicht der Hochschulen zu einer Stärkung ihrer Autonomie geführt hat: Wo früher der Regierungsrat die Organisationsstrukturen festgelegt hatte, ist es nun die Hochschule selbst, welche diese Strukturen regelt. Nicht zuletzt hat die Verfahrenssicherheit zugenommen und Entscheidungsstrukturen wurden weitgehend formalisiert – wenn diese auch nicht immer zugunsten der Institutionenautonomie ausgelegt wurden. Dennoch ergibt sich daraus die paradoxe Situation, dass die Zunahme von Entscheidungskompetenzen für Hochschulen und die mit den Reformen realisierte Öffnung der Ausbildungsabschlüsse zu einer Reduktion der Autonomie führte. Die Hochschulen unterliegen heute nicht nur einem strengeren Kontroll- und Legitimationszwang gegenüber der Trägerschaft, sondern müssen sich neu auch einer ständigen Beobachtung durch die konkurrierenden Institutionen in der LLB einerseits, in der gesamten Hochschullandschaft andererseits stellen.

Abgenommen hat aber vor allem die Entscheidungsautonomie der Kantone, denn diesen steht nebst den autonomen Hochschulen zusätzlich die gesamtschweizerische Ebene gegenüber, welche vor den Hochschulreformen kaum eine wesentliche Rolle gespielt hatte. Aus dem gesamtschweizerischen Hochschulraum heraus ergeben sich für die Kantone als Träger von pädagogischen Hochschulen etliche Vorgaben, die zwar nur in wenigen Aspekten einem regulativen Zwang unterliegen (beispielsweise das Erfordernis, Forschung zu finanzieren), die aber dennoch handlungsleitend sind für die Ausgestaltung der Rahmenordnungen und Regelungsstrukturen.

4 Perspektiven auf künftige Entwicklungen in der Frage der Autonomie

Mit der Einführung neuer Verwaltungsmodelle im Bildungsbereich (vgl. Hablützel et al., 1995) wurde auch die Diskussion um den Status von (Hoch-)Schulen neu belebt; Aktualität erhielten die Diskussionen um die Bildungssteuerung zudem aufgrund der Schaffung eines neuen Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes auf der Basis der seit 2006 gültigen Bundesverfassungsartikeln. Denn die Bestimmungen in Art. 63a Abs. 3 der Bundesverfassung beauftragen Bund und Kantone gemeinsam mit der Koordination und der Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Sie haben dabei – dies ist für die vorliegende Analyse die entscheidende Grundlage – die Autonomie der Hochschulen zu wahren und gleichzeitig auf die Unterschiedlichkeit der Hochschultypen Rücksicht zu nehmen. «Die Hochschulautonomie erhält damit erstmals eine eigene verfassungsrechtliche Verankerung, wobei die konkrete Gewährleistung der Autonomie den einzelnen Hochschulträgersetzen überlassen bleibt» (Ehrenzeller, 2009, S. 13). Der Autonomiestatus soll in gleicher Weise für alle Hochschultypen gelten.

Kritische Stimmen bemerken, dass zwar Einigkeit über die grosse Bedeutung der Hochschulautonomie herrsche, diese ebenso oft aber durch die Betonung des Koordinationsbedarfs beschnitten werde (vgl. Sidler, 2006). Zwar wird in kritischen Kommentaren nicht bestritten, dass das komplexe System Hochschule geordnet werden müsse und der Politik respektive dem Staat die Rolle zukomme, über zentrale Vorgaben die Richtung vorzugeben, denn die «Hochschulautonomie ist sich nicht Selbstzweck» (Sidler, 2006, S. 63). Zur Debatte steht allerdings das Ausmass solcher politischer «Einmischung». Allgemein akzeptiert ist, dass politische Steuerung die Grundsätze regeln soll, beispielsweise bei der Festlegung allgemeiner Zulassungsbestimmungen sowie den Übergängen zwischen den Typen, bei der Definition von Normen und Verfahren der Finanzierung oder der

Definition von Akkreditierungsvorgaben. Ausdrücklich nicht Teil der Hochschulpolitik dürfe es jedoch sein, dass die politischen Koordinationsorgane sich direkt in die Aushandlung von Kooperationsverträgen zwischen Hochschulen sowie in Organisations- und Personalentscheide einmischen (Sidler, 2006).

Ein erster Schritt ist mit dem Wechsel von der Programmakkreditierung¹⁶ zur institutionellen Akkreditierung eingeleitet, welche für die Fachhochschulen mehr Autonomie, aber auch mehr Eigenverantwortung in der Qualitätssicherung bringen soll (vgl. Maurer, 2008). Ziel der Revision der Anerkennungsgegenstände ist es daher, die Regelungsdichte im Bereich der Studiengänge respektive -programme abzubauen und dadurch die Integration der Fachhochschulen in die Hochschullandschaft Schweiz vorzubereiten (vgl. Esseiva, 2009). Zu beachten gilt es allerdings, dass aufgrund der Entwicklung einer «Hochschullandschaft Schweiz» (vgl. Botschaft HFKG, 2009, S. 11 ff.) eine Dynamik entsteht, die sich mehr und mehr von den kantonalen Bildungsadministratio-

nen und vom Berufsfeld distanziert respektive sich ihrer Kontrolle entzieht. Der Autonomisierungsprozess kann unter dieser Perspektive nicht als abgeschlossen bezeichnet werden. Die pädagogischen Hochschulen verfügen zwar in der Regel über Entscheidungshoheiten in personaler, finanzieller und (inner)organisatorischer Hinsicht, bleiben allerdings in ihrem Dasein vorderhand stark an die kantonalen Vorgaben gebunden, nicht zuletzt, weil die öffentliche Hand quasi Monopolarbeitgeberin der Lehrpersonen ist. Solange die pädagogischen Hochschulen also nicht einfach Lehrerinnen und Lehrer ausbilden, sondern die spezifisch in einem Kanton oder einer Region benötigten, wird das Lenkungsinteresse der jeweiligen Träger unvermindert hoch bleiben. Die Loslösung von kantonal oder regionaler Gebundenheit durch Harmonisierungen im Berufsfeld, wie dies mit HarmoS eingeleitet wurde, könnte die Autonomiediskussion für die pädagogischen Hochschulen neu befördern. Ein weiteres Hindernis bildet aber auch die nicht einfach zu gestaltende Aufgabe der Verbindung einer akademischen mit einer Berufsausbildung, weil dadurch Anforderungen von zwei teils nach sehr unterschiedlichen Logiken funktionierenden Bereichen kombiniert und erfüllt werden müssen (vgl. Lenzen, 2012). Man tut gut daran, den Autonomiebegriff in einem ambivalenten Sinne zu verstehen, weil sich darin nicht nur einseitig die Entscheidungshoheiten, sondern gleichzeitig auch die Abhängigkeitsverhältnisse aufzeigen lassen. Schliesslich

16 Beide Verfahren, die Programm- und die institutionelle Akkreditierung, gab es im Universitäts- wie im Fachhochschulbereich schon bisher. Ein Wandel hin zur alleinigen institutionellen Akkreditierung – die Programmakkreditierung ist gemäss Art. 28, Abs. 3 des HFKG freiwillig – stellt vor allem einen konzeptuellen Wechsel in der politischen Aufsicht dar, womit den Hochschulen zugetraut wird, dass sie die interne Überprüfung in eigener Verantwortung wahrnehmen (vgl. Lussi, 2011).

ist politische Verantwortung nur möglich, wenn den Akteuren eines Systems die Möglichkeit autonomen Handelns eingeräumt wird. Oder im Sinne Hegels: «Nur der selbstständige Knecht entlastet den Herren wahrhaft. Hinter unselbstständigen Knechten müsste man ständig her sein» (Hegel zitiert nach Schirlbauer 2006, S. 18).

Literatur und Quellen

- Altrichter, H., Fichten, W. (2005). Lehrerbildung und praxisnahe Forschung. Konzepte – Erfahrungen – Effekte. In: *Lehrerbildung in der Entwicklung* (S. 94–105). Weinheim: Beltz.
- Altrichter, H., Heinrich, M. (2007). Kategorien der Governance-Analyse und Systemsteuerung in Österreich. In: H. Altrichter, Th. Brüsemeister, J. Wissinger (Hg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem* (S. 55–103). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ash, M. G. (1999). *Mythos Humboldt. Vergangenheit und Zukunft der deutschen Universitäten*. Wien: Böhlau.
- Beck, P. (2010). Wie autonom sind pädagogische Hochschulen? *Beiträge zur Lehrerbildung*, 28 (2), 264–271.
- Berka, W. (2002). *Autonomie im Bildungswesen. Zur Topographie eines bildungspolitischen Schlüsselbegriffs*. Wien: Böhlau.
- Boer, H. de (1998). Vom partizipatorischen System zum Managerialismus? Internationale Trends in der Leitung von Hochschulen. In: D. Müller-Böling, J. Fedrowitz (Hg.), *Leistungsstrukturen für autonome Hochschulen* (S. 59–84). Gütersloh: Bertelsmann.
- Botschaft HFKG [Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz] (2009). Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im Schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) vom 29. Mai 2009. *Bundesblatt*, 4561–4686.
- Brändli, S., Landolt, P., Wertli, P. (1998). *Die Bildung des wahren republikanischen Bürgers. Der aargauische Erziehungsrat 1798–1998*. Aarau: Erziehungsdepartement des Kantons Aargau.
- Braun, D., Merrien, F.-X. (1999). Governance of universities and modernisation of the state: Analytical aspects. In: D. Braun, F.-X. Merrien (Hg.), *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View* (S. 9–33). London: Kingsley.
- COHEP [Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen] (2008). *Einblicke in die aktuelle Forschung*. Bern: COHEP.
- Criblez, L. (2003). Forschung und Entwicklung als Auftrag – Wozu ein Institut Wissen und Vermittlung? In: Fachhochschule Aargau Nordwestschweiz (Hg.), *kontext: pädagogik* (S. 87–90). Aarau: PH Aargau.

- Criblez, L. (2008). Bildungsforschung und Bildungspolitik oder: von überdauernden Problemen der Grenzziehung. Eine Replik auf Walter Herzog. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 30 (1), 153–166.
- Criblez, L. (2010). Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz seit 1990: Reformprozesse, erste Bilanz und Desiderata. In: H. Ambühl, W. Stadelmann (Hg.), *Tertiärisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Bilanztagung I* (S. 22–58). Bern: EDK.
- Criblez, L., Oggenfuss, Ch. (2010). Die Hochschulräte an den pädagogischen Hochschulen der deutschsprachigen Schweiz. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 28 (2), 287–302.
- CRUS, KFH, SKPH (2005). *Hochschulautonomie: Sechs Thesen der drei Rektorenkonferenzen* (Beschlüsse der Gesamtkonferenz vom 10. März 2005). Verfügbar unter: www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/DE/FH/Publicationen/Autonomie-Thesen_CRUS-KFH-SKPH1.pdf (recherchiert: 15. Juli 2016).
- Dose, N. (2003). Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie. In: E. Grande, R. Prätorius (Hg.), *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit* (S. 19–55). Baden-Baden: Nomos.
- Dubs, R. (1996). Die Autonomie von Hochschulen am Beispiel der Schweiz. In: H.-J. Appelrath, H. C. Mayr (Hg.), *Unternehmen Hochschule. Tagungsband zum Internationalen Workshop. Klagenfurt 24. 9. 1996* (S. 17–32). Klagenfurt: Universität Klagenfurt.
- Ehrenzeller, B. (2009). Der rechtliche Rahmen des HFKG. *Die Volkswirtschaft* (9), 12–15.
- Esseiva, A. C. (2009). *Das Akkreditierungsverfahren nach dem Entwurf des Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes (HFKG)*. Bern, OAQ.
- Forneck, H. J. (2009). Die Autonomie Pädagogischer Hochschulen. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 27 (2), 250–256.
- Gieseke, L. (1996). Neuregelung ja – aber wie? Plädoyer für eine Mitwirkung der Universitäten beim Zugang zum Studium. *Forschung & Lehre*, 3 (12), 632–635.
- Gugerli, D. (2005). Die Renaissance der Autonomie. *ETHistory 1855–2005*. Verfügbar unter: www.ETHistory.ETHz.ch/besichtigungen/touren/vitrinen/dienstwege/vitrine71 (recherchiert: 15. Juli 2016).
- Hablützel, P., Haldemann, Th., Schedler, K., Schwaar, K. (Hg.) (1995). *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern: Haupt.
- Heinrich, M. (2007). *Governance in der Schulentwicklung. Von der Autonomie zur evaluationsbasierten Steuerung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Herzog, W. (2006). Im Schatten der Bildungspolitik. Aufruf für eine pädagogische Profilierung der Bildungsforschung. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 24 (2), 223–230.
- Hödl, E., Zegelin, W. (1999). *Hochschulreform und Hochschulmanagement. Eine kritische Bestandsaufnahme der aktuellen Diskussion*. Marburg: Metropolis.

- Kehm, B., Lanzendord, U. (2005). Ein neues Governance-Regime für die Hochschulen – mehr Markt und weniger Selbststeuerung? In: U. Treichler, R. Tippelt (Hg.), *Hochschullandschaft im Wandel* (S. 41–55). Weinheim: Beltz.
- Kussau, J. (2002). *Schulpolitik auf neuen Wegen? Autonomiepolitik. Eine Annäherung am Beispiel zweier Schweizer Kantone*. Aarau: Sauerländer.
- Lehmann, L. (2007). *Harmonisierung der Stufen- und Fächerprofile in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung Schweiz. Expertenbericht*. Bern: COHEP.
- Lehmann, L. (2013). *Zwang zur freiwilligen Zusammenarbeit. Steuerungsinstrumente und interkantonale Governance in der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung*. Bern: hep.
- 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.
- Lenzen, D. (2012). Humboldt aufpoliert. Kann ein Studium Bildung und Ausbildung zugleich sein? Ja! *Die Zeit*, 15. März 2012.
- Lussi, S. (2011). Schweizerische Hochschulen auf dem Prüfstand. Interview mit Christoph Grolimund. *Präsenz. Magazin des Fachbereichs Wirtschaft*, August 2011, 13–15. Verfügbar unter: www.wirtschaft.bfh.ch/fileadmin/wgs_upload/wirtschaft_und_verwaltung/praesenz_ausgaben/Praesenz_2_2011.pdf (recherchiert: 15. Juli 2016).
- Mäder, F. (2006). *Hochschulautonomie. Sieben Universitäten und Fachhochschulen im Vergleich*. Diplomarbeit Berner Fachhochschule. Verfügbar unter: www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/DE/FH/Publikationen/Studie_Hochschulautonomie1.pdf (recherchiert: 15. Juli 2016).
- Maurer, S. (2008). Stellungnahme des OAQ zum HFKG. *OAQ Newsletter* (5), 3–4.
- Mayntz, R. (2008). Von der Steuerungstheorie zu Global Governance. In: G. F. Schuppert, M. Zürn (Hg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41), 43–61.
- Messerli, V. (2010). Im Spannungsfeld zwischen Steuerung und Selbstverantwortung. *Journal für LehrerInnenbildung*, 10 (4), 55–63.
- Müller, F. et al. (1975). *Lehrerbildung von morgen. Grundlagen, Strukturen, Inhalte. Bericht der Expertenkommission «Lehrerbildung von morgen»*. Hitzkirch: Comenius.
- NZZ [Neue Zürcher Zeitung] (2006). Die alte Forderung nach mehr Mitgestaltung der Studierenden. Eine öffentlichrechtliche Körperschaft für die Studierenden der Universität Zürich. *Neue Zürcher Zeitung*, 14. August 2006, 31.
- NZZ (2009). Entlassener Verwaltungsdirektor an zu langer Leine. Pädagogische Hochschule des Kantons Zürich in der Kritik. *Neue Zürcher Zeitung*, 6. Februar 2009.
- Oelkers, J. (1999). Probleme «angewandter» Forschung. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 17 (2), 151–161.

- Perriard, M. (2010). Wie autonom können pädagogische Hochschulen sein? Persönliche Perspektive eines Mitglieds einer Bildungsverwaltung. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 28 (2), 272–280.
- Schirlbauer, A. (2008). Autonomie. In: A. Dzierzbicka, A. Schirlbauer (Hg.), *Pädagogisches Glossar der Gegenwart. Von Autonomie bis Wissensmanagement* (S. 13–22). Wien: Löcker.
- Schlatter, Ch. (2012). Verlässliche Perspektiven für Beschäftigte – auch an der Uni. *VPOD* (3), 14–15.
- Sidler, F. (2006). Soll und Haben bei der Hochschulautonomie. Kritische Fragen zur Ausgestaltung der «Hochschule Schweiz». *Neue Zürcher Zeitung*, 23. August 1997, 63.
- Teichler, U. (2005). *Hochschulstrukturen im Umbruch. Eine Bilanz der Reformdynamik seit vier Jahrzehnten*. Frankfurt am Main: Campus.
- Vogel, Ch. (2006). *Forschung und Entwicklung an den Pädagogischen Hochschulen und universitären Lehrerbildungsstätten der Schweiz*. Bern: COHEP.
- Weiss, M., Weishaupt, H. (Hg.) (2000). *Bildungsökonomie und Neue Steuerung*. Frankfurt am Main: Lang.
- Wiarda, J.-M. (2009). Die Politik muss die Zügel anziehen; Niedersachsens Wissenschaftsminister Stratmann will das Bachelorstudium verlängern – und den Zugang zum Masterstudium beschränken. *Die Zeit*, 10. September 2009, 73.
- Zehnder, V. (2007). *Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft. Rechtsgrundlagen der interkantonalen Zusammenarbeit und des interkantonalen Vertrags*. Zürich: Schulthess.
- Zutavern, M. (1999). Warum nicht einfach Forschung? Gedanken zur Diskussion um Forschung an den zukünftigen pädagogischen Hochschulen. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 17 (2), 211–222.
- Zutavern, M. (2010). Zwei Fallbeispiele zum Aufbau der Pädagogischen Hochschulen. In: H. Ambühl, W. Stadelmann (Hg.), *Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Bilanztagung I* (S. 59–66). Bern: EDK.

Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz seit 1990

Die wichtigsten Veränderungen und eine Analyse der Reformprozesse

LUCIEN CRIBLEZ, LUKAS LEHMANN, CHRISTINA HUBER

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und die Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen (COHEP) haben 2008 und 2010 zwei Bilanztagungen zur Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung (LLB) durchgeführt (vgl. Ambühl, Stadelmann, 2010, 2011). Der ersten Tagung lag eine externe Expertise zugrunde (Kämpfer, Stebler, Beldi, 2007), die unter anderem mit dem Problem konfrontiert war, dass die Zielerreichung der Reform nicht eindeutig zu bewerten war, weil für eine Wirksamkeitsanalyse der Reform eine einigermaßen eindeutige Formulierung von Zielen, deren Erreichen hätten überprüft werden können, aus den Anfängen der Reform fehlte. Zwar können sowohl die «Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen» (EDK, 1993b) als auch die «Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen» (EDK, 1995) als Absichtserklärungen und Zielformulierungen gelten, aber vieles blieb damals eher vage und im bildungspolitischen Mehrebenensystem gab es zu Beginn der 1990er-Jahre neben der EDK, die über das Schulkonkordat von 1970 (EDK, 1970) immerhin legitimiert war, Aktivitäten in Richtung gesamtschweizerischer Koordination der LLB zu entwickeln, und allenfalls den Regionalkonferenzen der EDK mit ähnlicher Legitimation für die jeweiligen EDK-Regionen ausser den gesetzgeberisch verantwortlichen Kantonen keinen legitimierten bildungspolitischen Akteur, der solche Ziele rechtsgültig und übergeordnet für die gesamte Schweiz zu formulieren befugt gewesen wäre. Die erste Bilanztagung war trotzdem auf die Frage konzentriert, was im Reformprozess erreicht wurde, wobei einerseits die Ergebnisse der Reform in gesamtschweizerischer Perspektive thematisiert wurden (Ambühl, 2010; Criblez, 2010), andererseits diejenigen in einzelnen pädagogischen Hochschulen (Petitpierre, 2010; Zutavern, 2010).

Die zweite Bilanztagung war den Themen «good practice» und «good governance» gewidmet. Mit «neun Thesen zur bisherigen und weiteren Entwicklung der Pädagogischen Hochschulen» (Leder, 2011, S. 13) war sie auf «Reflexion

des Entwicklungsstandes und Hinweise zur Weiterentwicklung» (Bucher, 2011, S. 9) ausgerichtet. Sie nahm also nicht so sehr eine bilanzierende Perspektive ein, sondern eher eine programmatische im Sinne von: Wie sollen sich die pädagogischen Hochschulen, nun formiert, weiterentwickeln? Dabei wurde durchaus auch die Kritik an den pädagogischen Hochschulen, insbesondere in Form von «Erfahrungsberichten» (Leder, 2011, S. 13), zum Reflexionsanlass genommen. Die Tagung kann deshalb als Versuch gewertet werden, einerseits die «unanticipated consequences of purposive social action» (Merton, 1936), also die nicht erwarteten oder unintendierten Folgen der Reform zu thematisieren, andererseits Bereiche zu identifizieren, in denen die Reform unvollständig oder unvollendet geblieben war. Insbesondere der Beitrag von Hermann Forneck (2011) zielte auf eine Analyse dieser unvollendeten und unvollständigen Reform, wobei er sich bei der Beurteilung des Entwicklungsstandes der pädagogischen Hochschulen an zwei normativen Bezugsgrößen orientierte: an Standards der Wissenschaft beziehungsweise des Hochschulsystems und am Ziel der weiteren Professionalisierung des Lehrberufs. In dieser Hinsicht war die Bilanztagung II insbesondere darauf angelegt, Reformfolgen und Reformdefizite zu thematisieren, und zielte auf allfällige Korrekturen oder Ergänzungen der Reform. Sie hatte neben analytischem durchaus auch programmatischen Charakter.

Die folgende Bilanz hat nicht so weitreichende Ansprüche. Sie nimmt die Rekonstruktion der Reformprozesse in den bearbeiteten sieben Kantonen und auf der Ebene der EDK sowie die thematischen Verdichtungen (vgl. die entsprechenden Beiträge in diesem Band) als empirisches Material, um zwei einfache und zugleich schwierige Fragen zu beantworten: Wie hat sich die LLB in der Schweiz seit 1990 verändert? Und: Welche Erkenntnisse lassen sich aus der Analyse der Reformprozesse über Bildungsreformen allgemein und die Reform der LLB im Speziellen gewinnen?

1 Fundamentaler Wandel der Lehrerinnen- und Lehrerbildung als Ergebnis der Reform

Wie also hat sich die LLB seit Beginn der 1990er-Jahre verändert? Die Frage zielt einerseits auf die generellen Veränderungen der LLB in der Schweiz, andererseits auf die allgemeine Veränderung von bedeutsamen Merkmalen, also weder auf organisationale Spezifitäten einzelner Hochschulen, die selbstverständlich nach wie vor bestehen, noch auf (sprach)regionale oder lokale Besonderheiten. Ausgangspunkt für die Bilanzierung in diesem Sinne ist die Beschreibung der Situation der LLB in der Schweiz um 1990 (vgl. den Beitrag von Lehmann und Criblez zur Ausgangslage in diesem Band sowie Badertscher et al., 1993), die

im Sinne eines diachronen Vergleichs (vgl. Haupt, Kocka, 1996) unterschiedlicher Merkmale auf die Situation nach der Reform bezogen wird. Die systematische Feststellung von Veränderungen hinsichtlich bedeutsamer Merkmale auf der Basis des aufbereiteten empirischen Quellenmaterials kann in einem weiteren Sinne des Begriffs als Wirkung der Reformen bezeichnet werden. Nicht alle Veränderungen waren allerdings zu Beginn der Reform intendiert.

Die folgende Darstellung fasst den Wandel der LLB in Veränderungsbegriffen zusammen, um die Dynamik und die Entwicklungsrichtung zu verdeutlichen. Diese Veränderungen lassen sich drei Gruppen zuordnen: eine erste Gruppe bezieht sich auf Merkmale der äusseren Struktur der LLB, eine zweite auf deren innere Organisation und eine dritte auf die Veränderung von Akteurkonstellationen und die Steuerungspolitik.

1.1 Die Veränderung der äusseren Struktur der Lehrerinnen- und Lehrerbildung

Durch Merkmale der äusseren Struktur wird einerseits der «Ort» der LLB im Bildungssystem festgelegt, andererseits werden mögliche Bildungswege definiert. Die äussere Struktur ist stark auf das Umfeld des Bildungssystems bezogen. Die Merkmale werden in den kantonalen Lehrerbildungsgesetzen und in den Diplomanerkennungsreglementen der EDK (vgl. den Beitrag von Lehmann zur EDK in diesem Band) festgelegt.

Tertiariesierung und Neudefinition der Zulassungsbedingungen: Mit der Reform war zunächst und vor allem ein Tertiariesierungsprozess verbunden. Ausbildungsgänge, die bisher auf der Sekundarstufe II angesiedelt waren (seminaristische Ausbildungsgänge) wurden neu im Hochschulbereich definiert. Dieser Tertiariesierungsprozess ist strukturell vollständig abgeschlossen: Alle Studiengänge setzen als Zulassungsvoraussetzung einen Abschluss auf der Sekundarstufe II voraus. Die Unterscheidung von Hermann Forneck zwischen «innerer» und «äusserer Tertiariesierung» (Forneck, 2009, 2011) und die Forderung nach einer Fortsetzung des Reformprozesses ist als Defizitanalyse sicher treffend und als Grundlage für Postulate zur Fortsetzung der Reform nachvollziehbar. Gleichzeitig geht aber mit einer solchen Erweiterung des Tertiariesierungsbegriffs – über den Wechsel des systematischen Orts im Bildungssystem zwischen Sekundarstufe II und Tertiärstufe hinaus – die begriffliche Schärfe für die Analyse der Veränderungsprozesse verloren. Denn Forneck verbindet mit «innerer Tertiariesierung» ein – gut begründetes – normatives Konzept. Das Konzept der «inneren Tertiariesierung» geht von idealen Merkmalen aus, denen LLB an Hochschulen folgen soll (vgl. dazu den Beitrag von Lehmann zur Tertiariesierung und Akademisierung in diesem Band). Die Forderung nach «innerer Tertiariesierung» im Sinne Fornecks ist deshalb eher dem Prozess der Hoch-

schulwerdung oder der Akademisierung zuzuordnen. In Abgrenzung davon wird der Begriff der Tertiärisierung im Folgenden deshalb nur für den Prozess verwendet, in dem die LLB vollständig in den tertiären Bildungsbereich integriert wurde. Strukturell setzt dies, wie erwähnt, den Abschluss einer Ausbildung auf der Sekundarstufe II voraus. Prinzipiell denkbar sind dann zwei Organisationsformen: Die LLB ist Teil der höheren Berufsbildung (Tertiär B nach der Kategorisierung des International Standard Classification of Education [ISCED]) oder Teil des Hochschulsystems (Tertiär A).

Die Diskussionen über die Zulassungsberechtigungen werden allerdings erst allmählich abgeschlossen. In diesem Bereich gelang die Harmonisierung im Reformprozess zunächst nur teilweise (Lehmann, 2006). Zwar wurde die Matur normativ als «Königsweg» für die Zulassung definiert (EDK, 1993), aber die pädagogischen Hochschulen legten im Gründungsprozess sehr unterschiedliche Zulassungsnormen fest. Da sich die Trägerkantone nicht einigen konnten, wurde die Zulassung im Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz inzwischen national einheitlich geregelt (HFKG, 2011, Art. 24). Die Möglichkeit, über eine Berufsmaturität zugelassen zu werden, wird allerdings von den pädagogischen Hochschulen bis heute unterschiedlich geregelt.

Der Begriff der Tertiärisierung ist für die Beschreibung der Entwicklung im Reformprozess seit 1990 allerdings auch problematisch. Er suggeriert, dass die LLB vor der Reform nicht im tertiären Bildungsbereich verankert gewesen und sie durch die Reform in den tertiären Bildungsbereich verlagert worden sei. Ein Teil der LLB war allerdings schon vor der Reform dem tertiären Bildungsbereich zugeordnet, nämlich alle universitären Studiengänge der LLB und die Ausbildungsgänge, die eine gymnasiale Matur, den Abschluss einer Diplommittelschule oder ein Fähigkeitszeugnis aus der Berufsbildung für die Zulassung voraussetzten (vgl. den Beitrag von Lehmann und Criblez zur Ausgangslage in diesem Band). Spätestens nach dem Grundsatzentscheid 1990 für eine vollständig tertiärisierte LLB im Kanton Bern (vgl. den Beitrag von Weniger zu Bern in diesem Band) zeichnete sich ab, dass die Mehrheit der Ausbildungsgänge im tertiären Bildungsbereich angesiedelt sein würden (Criblez, 2010).

Neukonstituierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Hochschulbereich: Eines der wichtigsten Resultate des Reformprozesses ist die Einbindung aller Studiengänge der LLB in den Hochschulbereich. Die LLB ist in der Schweiz seit der Reform ohne Ausnahme hochschulförmig. Allerdings fand die Ausbildung von Gymnasial-, Handels-, Turn- und Sport- sowie Sekundarlehrkräften bereits vor der Reform fast vollumfänglich an Universitäten statt.¹ Die Integration

1 Ausnahmen waren etwa die Ausbildung für Lehrkräfte der Sekundarstufen I und II in Basel (Gyger, Hersberger, 2004) und Genf (vgl. den Beitrag von Imlig zu Genf in diesem

der gesamten LLB in die bestehenden und die neu geschaffenen Universitäten (Luzern, Tessin) wäre allerdings wegen der grundsätzlich ambivalenten Einstellung zum universitären Lehr- und Forschungsbetrieb (Criblez, 1998) kaum möglich gewesen. Die Integration in die Universität ist im Kanton Bern ebenso gescheitert (vgl. den Beitrag von Weniger zu Bern in diesem Band) wie der Versuch, die ehemalige Pädagogische Hochschule St. Gallen in die Universität St. Gallen (vgl. den Beitrag von Oggenfuss zu St. Gallen in diesem Band) oder das ehemalige Pädagogische Institut des Kantons Basel-Stadt in die Universität Basel zu integrieren. Die vollständige Integration in die Universität Genf bleibt bislang die Ausnahme (vgl. den Beitrag von Imlig zu Genf in diesem Band). Die Akzeptanz der Integration der gesamten LLB in den Hochschulbereich war deshalb von der Schaffung neuer Hochschulformate, konkret: der Gründung von Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen, abhängig. Die LLB zeigt sich nach der Reform in drei unterschiedlichen Hochschulformaten: erstens als universitäre LLB, wobei entweder die gesamte LLB in die Universität integriert wurde (Genf) oder einzelne Studiengänge an der Universität verblieben (Universitäten Freiburg, St. Gallen und Zürich sowie ETH Zürich);² zweitens als Einbindung der LLB in eine Fachhochschule (2002/03 in die Fachhochschule Aargau [vgl. Hofmann, 2006], 2006 in die Fachhochschule Nordwestschweiz [Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn], 2009 in die Fachhochschule Tessin);³ drittens als eigenständige pädagogische Hochschulen (alle übrigen).⁴ Pädagogische Hochschulen sind zwar als dritter Hochschultyp anerkannt (vgl. HFKG, 2011), gelten aber grundsätzlich

Band) sowie diejenige für Sekundarlehrkräfte an der Pädagogischen Hochschule St. Gallen (vgl. den Beitrag von Oggenfuss zu St. Gallen in diesem Band).

- 2 Von diesen universitären Lösungen, die sich dadurch auszeichnen, dass die Universitäten die entsprechenden Lehrdiplome ausstellen, ist der Beitrag der Universitäten zur fachwissenschaftlichen Ausbildung von Lehrpersonen für die Sekundarstufen I und II zu unterscheiden. Bei diesen Lösungen stellt die entsprechende pädagogische Hochschule oder Fachhochschule die Diplome aus. Ein Spezialfall ist in dieser Hinsicht die Kooperation der Pädagogischen Hochschule Thurgau mit der Universität Konstanz in Deutschland im Hinblick auf die Ausbildung von Lehrpersonen für die Sekundarstufen.
- 3 Die Pädagogische Hochschule Zürich ist in dieser Systematik nicht eindeutig einzuordnen; sie untersteht dem Fachhochschulgesetz und dem Fachhochschulrat. Organisatorisch werden im Rahmen der Fachhochschulgesetzgebung aber seit 2005 drei Hochschulen unterschieden: die Pädagogische Hochschule, die Hochschule der Künste sowie die Hochschule für angewandte Wissenschaften (Inderbitzin, 2016). In gewisser Weise kann die Berufsschullehrerausbildung im Eidgenössischen Hochschulinstitut für Berufsbildung auch als Fachhochschullösung angesehen werden. Verschiedene Fachhochschulen sind zudem für die Ausbildung einzelner Lehrkategorien in den Bereichen bildnerisches Gestalten, Musik sowie Turnen und Sport zuständig.
- 4 Einen Überblick über die aktuelle Situation gibt die Homepage der PH-Kammer von swissuniversities, vgl. www.swissuniversities.ch/de/organisation/kammern/kammer-paedagogische-hochschulen/mitglieder (recherchiert: 15. Juli 2016).

als Fachhochschulen (EDK, 1993, 1995). Die LLB im Format Universität unterscheidet sich mindestens durch zwei Merkmale massgeblich von derjenigen der andern Formate: durch das Promotionsrecht und die daraus resultierende Möglichkeit der Ausbildung des eigenen Nachwuchses einerseits, durch Unterschiede in der Forschungsorientierung andererseits. Dass die vollständige Integration der LLB in die Universität die Forschungsorientierung stärkt, ist von Schneuwly, Villemin und Heitzmann (2012) für die Universität Genf eindrücklich aufgezeigt worden.

Integration, räumlich-geografische Standortkonzentration und Regionalisierung: Eines der offensichtlichsten Resultate des Reformprozesses ist die Veränderung der organisationalen «Gestalt» der LLB. Der Prozess hat unterschiedliche Dimensionen: Im Integrationsprozess wurden in der Regel alle bestehenden Lehrerbildungsinstitutionen in einer neuen Organisationsform (pädagogische Hochschule, Fachhochschule oder Universität) zusammengefasst (vgl. oben).⁵ In einzelnen Kantonen (Aargau, Bern) wurde diese Integration explizit unter der Bezeichnung «Gesamtkonzeption» geplant, in andern wurde der Charakter einer Gesamtkonzeption erst im Verlauf der Reform deutlich. In diesen Gesamtkonzeptionen dominierte allerdings die Zielperspektive der Integration der Studiengänge im Bereich der Grundausbildung, während der Integrationsgrad im Bereich der Weiterbildung deutlich geringer war (und bis heute ist) und die systematische Integration des neuen Bereichs Forschung und Entwicklung in die Gesamtkonzeptionen erst im Verlauf der Reformen erfolgte und bis heute in sehr unterschiedlichem Umfang vollzogen wurde.

Dieser Integrationsprozess hatte zur Folge, dass die LLB vielerorts auch räumlich-geografisch integriert und konzentriert wurde. Die Reformen führten zu Standortkonzentrationen und zu grösseren Organisationseinheiten: Waren es vor der Reform rund 150 Ausbildungsinstitutionen (Badertscher et al., 1993), zählt die Kammer der Rektorinnen und Rektoren der pädagogischen Hochschulen heute (Stand: Frühjahr 2016) sechzehn ordentliche Mitglieder. Im Reformprozess waren die Standorte innerhalb der Kantone zum Teil umstritten (etwa im Kanton Aargau; vgl. den Beitrag von Huber zum Aargau in diesem Band). Die Standortfrage muss auch als Teil der Regionalpolitik innerhalb der Kantone interpretiert werden. Mit den Prozessen der Integration und der Standortkonzentration wurde zudem die Dezentralisierung der Seminare im Kontext der Bildungsexpansion der 1960er- und 1970er-Jahre (Criblez, 2001) in den Kantonen Bern und St. Gallen rückgängig gemacht.

5 Ausnahmen bilden die Weiterbildung, die in einzelnen Kantonen Teil der Bildungsadministration geblieben ist, sowie einzelne Studiengänge für Lehrkräfte der Sekundarstufen I und II, die Teil der Universitäten sind, obwohl pädagogische Hochschulen geschaffen wurden (Freiburg, Zürich).

In drei Regionen hat die Reform zu überkantonalen Trägerschaften geführt: zur Pädagogischen Hochschule BEJUNE (getragen von den Kantonen Bern, Jura und Neuenburg), zur Pädagogischen Hochschule FHNW (getragen von den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn; vgl. den Beitrag von Huber zum Aargau in diesem Band) sowie zur Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz (getragen von den Zentralschweizer Kantonen; vgl. den Beitrag von Huber zu Zug in diesem Band). Dass der Integrationsprozess über die Kantonsgrenzen hinweg nicht einfach ist, zeigt sich in der Tatsache, dass die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz 2013 in drei selbständige pädagogische Hochschulen aufgeteilt wurde. Die Regionalisierung im Sinne einer überkantonalen Trägerschaft und Steuerung ist in der Zentralschweiz also inzwischen wieder rückgängig gemacht worden (vgl. den Beitrag von Huber zu Zug in diesem Band sowie Diebold, 2014). Huber (2016, im Druck) führt diese Entwicklung darauf zurück, dass in der Zentralschweiz gar nie eine regionale, das heisst überkantonale Regelungsstruktur entstanden war, dass durch die «Modernisierung» in den Kantonen Zug und Schwyz die ehemalige Vormachtstellung Luzerns in der Zentralschweiz gebrochen worden und damit die Koordination zwischen den Kantonen schwieriger geworden war und dass ein Teil der komplexen Herausforderungen erst durch die Weiterentwicklung der LLB von einem klar kleinräumig und kantonal zu regelnden Politikbereich zu einem Politikfeld im Mehrebenensystem entstanden waren.⁶

Neudefinition der Trägerschaft: «Und wir alle hegen die Hoffnung, es möchten sich noch genügend christlich gesinnte Menschen in unserm Lande finden, die es nicht zulassen, dass jene Schulen in Gefahr geraten, an denen heranwachsende Lehrer in christlichem Geiste erzogen werden» (Brühlmeier 1995, zitiert nach Diebold, 2000, S. 206). Der Widerstand, der sich Mitte der 1990er-Jahre gegen die Schaffung pädagogischer Hochschulen formiert hatte, zielte auf die Erhaltung des seminaristischen Konzepts der LLB (Criblez, 2000), aber auch auf die Weiterführung christlich orientierter LLB, wie sie in katholischer Ausprägung vor allem in der Zentralschweiz (Diebold, 2000), in reformierter Ausprägung vor allem in den Kantonen Bern, Graubünden und Zürich (Schoch, 2000) eine lange Tradition hatte.

6 Mit Hubers Dissertation (2015) liegt eine Fallstudie zur Regionalisierung in der Zentralschweiz vor. Weitere Analysen (etwa zur PH BEJUNE oder zur PH FHNW) fehlen bislang. Auch parallele Studien zur Entwicklung von Fachhochschulen in der Trägerschaft mehrerer Kantone oder der Universität Basel seit der Doppelträgerschaft durch beide Basel fehlen bislang. Solche Studien könnten dazu beitragen, neue Steuerungsprozesse und die Funktionsweise interkantonomer Gremien bei gemeinsamer Trägerschaft besser zu verstehen.

Die Reform der LLB hat dazu geführt, dass die privaten Träger (ein Phänomen, das ausschliesslich in der deutschsprachigen Schweiz vorkam), die in aller Regel konfessionell orientiert waren, entweder sich aus der LLB zurückgezogen haben oder sich als Teil einer pädagogischen Hochschule neu formiert haben. Die letzten beiden Lösungen treffen für das Institut Unterstrass innerhalb der pädagogischen Hochschule Zürich, für das Institut Vorschulstufe und Primarstufe an der Neuen Mittelschule Bern innerhalb der pädagogischen Hochschule Bern sowie für die Pädagogische Hochschule Zug als Ganzes zu.

1.2 Innere Organisation

Die Neupositionierung der LLB im tertiären Bildungsbereich und die Integration in den Hochschulbereich führten zum vierfachen Leistungsauftrag an pädagogische Hochschulen, der Bologna-Prozess provozierte die Neuorganisation der Studiengänge. Die pädagogischen Hochschulen mussten sich auch «im Innern» reformieren. Dies bedeutete unter anderem neue Studiengänge und neue Personalkategorien.

*Reform der Studiengänge:*⁷ Die Studiengänge der LLB sind so neu konzipiert worden, dass die nationale und internationale Anerkennung der Diplome und damit die Freizügigkeit und Mobilität der Studienabgängerinnen und Studienabgänger gewährleistet ist. Nicht nur sind die Studiengänge heute durchwegs Hochschulstudiengänge, sondern sie erfüllen auch die gemeinsame europäische Minimalnorm «bac + 3», das heisst Mittelschulabschluss auf der Sekundarstufe II und anschliessendes mindestens dreijähriges Hochschulstudium. Der Bologna-Prozess ist erfolgreich umgesetzt worden: In der LLB werden die akademischen Titel Bachelor (BA) und Master (MA) vergeben. Ebenso realisiert wurde die Modularisierung und die Implementation eines Kreditpunktesystems.

Die Ausbildungsgänge für Monofachlehrkräfte der Fächer Handarbeit beziehungsweise textiles Werken sowie Hauswirtschaft sind nicht mehr eigenständige Ausbildungsgänge, sondern in die Stufenausbildungen für die Primar- und Sekundarstufe integriert.⁸ Insgesamt hat sich eine Strukturierungslogik der Studiengänge nach Schulstufen durchgesetzt, insbesondere die Studiengänge für Lehrkräfte der Sekundarstufe I orientieren sich nicht mehr an Schultypen,

7 Eine vergleichende Analyse der Studienpläne der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in formaler und inhaltlicher Hinsicht steht nach wie vor aus.

8 Die sogenannten Monofachausbildungsgänge in den Bereichen Hauswirtschaft und Handarbeit beziehungsweise textiles Werken waren in verschiedenen Kantonen allerdings schon vor der Reform neu als Fachgruppenausbildungen konzipiert worden (zum Beispiel in den Kantonen Aargau, Bern und Zürich; vgl. die entsprechenden Fallstudien in diesem Band).

sondern an der Schulstufe. Die Schulstufendefinition im Schuleingangsbereich ist allerdings durch die Neukonstituierung einer Grund- oder Basisstufe in einzelnen Kantonen nicht einheitlich und die Unterrichtsberechtigung, auf die die Studiengänge zielen, umfassen sehr unterschiedliche Klassenstufen. In diesem Bereich besteht angesichts der Diplomanerkennung nach wie vor Koordinations- und Harmonisierungsbedarf.

Mit dem Prozess der Integration der gesamten LLB in den Hochschulbereich war im zeitlich parallel verlaufenden Prozess der Bologna-Reform die Verleihung von akademischen Titeln – Bachelor und Master – möglich geworden. Das Promotions- und Habilitationsrecht bleibt, zumindest vorderhand, den Universitäten vorbehalten. Damit sind Probleme der Förderung des eigenen Nachwuchses durch die pädagogischen Hochschulen und Fachhochschulen verbunden (vgl. Abschnitt 3).

Neustrukturierung und Hierarchisierung des Personals: Insgesamt führten die Reformen zu einem organisationalen Bruch in der Traditionslinie der Schweizer LLB, der aber auf der Ebene des Personals wegen personeller und mentaler Kontinuitäten nur teilweise vollzogen wurde beziehungsweise erst allmählich vollzogen wird. Hochschulförmigkeit, so liesse sich zusammenfassen, zeigt sich zwar in unterschiedlichen Strukturmerkmalen der neuen LLB, aber erst teilweise in den Überzeugungen (*beliefs*) und im Alltagshandeln der Akteure (vgl. Forneck, 2011). Die Kontinuitäten auf der Ebene des Personals haben einerseits den institutionellen und organisationalen Bruch abgefedert, andererseits kann die Hochschulförmigkeit der LLB mittel- bis langfristig nur sinnvoll weiter ausformuliert werden, wenn auch ein Mentalitätswandel stattfindet. Dieser Mentalitätswandel wiederum ist mindestens teilweise nur über einen Generationenwechsel im Personal zu vollziehen, also nur langfristig möglich. Der veränderte Leistungsauftrag hatte wesentliche Auswirkungen für das Personal (vgl. Lehmann, Criblez, 2015). Erstens wurden, insbesondere motiviert durch den Forschungsauftrag, neue Personalkategorien geschaffen beziehungsweise da, wo diese Kategorien schon bestanden, ausgebaut: die Assistierenden und die wissenschaftlichen Mitarbeitenden. Zweitens wurde der Auftrag der bisher vorwiegend auf die Lehre in der Grundausbildung ausgerichteten Dozierenden im Sinne des vierfachen Leistungsauftrags teilweise erweitert. Drittens wurden in den pädagogischen Hochschulen Laufbahnkonzepte und Nachwuchsförderungskonzepte entwickelt, dies allerdings erst in jüngster Zeit. Mit allen diesen Massnahmen versuchen die pädagogischen Hochschulen, ihr Generationenproblem zu bearbeiten: Ein Teil des älteren Personals ist akademisch für eine Hochschule formal unterqualifiziert, verfügt aber über grosse Erfahrungen. Bei den Jüngeren ist die Qualifikationssituation meist umgekehrt (Lehmann, Criblez, 2015). Mit dem Generationenproblem ist ein grosses Kon-

fliktpotenzial verbunden, für dessen Bearbeitung die pädagogischen Hochschulen bis heute kaum Strategien entwickelt haben.

Die Erwartungen an die Qualifikationen des Personals sind mit den Reformen gestiegen und gleichzeitig disparater geworden. Vorausgesetzt werden erstens ein Lehrdiplom, zweitens Unterrichtserfahrung und drittens seriöse wissenschaftliche Qualifikationen. Die Schaffung von Professuren, die über die einfache Verleihung von Titeln hinausgeht und eine integrale Verantwortung für die unterschiedlichen Leistungsbereiche gewährleisten soll (etwa an der PH FHNW und der PH Zürich), und der Ausbau des wissenschaftlichen Mittelbaus sind Versuche, auf diese Herausforderungen auf der Personalebene strukturell zu reagieren. Gleichzeitig wird damit versucht, das Entstehen von zwei unterschiedlichen Kategorien von Hochschuldozierenden zu verhindern. Wie das eine gelingen und das andere verhindert werden kann, ist wohl eine der zentralen Fragen der Weiterentwicklung pädagogischer Hochschulen.

Neben dem Forschungsbezug (vgl. den Beitrag von Criblez zu Wissenschaft und Forschung in diesem Band) entsteht einer der wesentlichen Unterschiede zwischen den drei Hochschulformen in der Schweiz durch die unterschiedlichen Laufbahnen und die unterschiedlichen Qualifikationsstrukturen des Personals. Der Anteil des Personals, das mindestens über ein Doktorat verfügt, lag an den pädagogischen Hochschulen 2013 bei rund fünfzehn Prozent (Lehmann, Criblez, 2015, S. 16) und der Anteil der zur Verfügung stehenden Mittel, der in den Forschungsbereich investiert wird, ist im Vergleich mit den andern Hochschultypen insgesamt gering. Der Personalpolitik kommt deshalb für die Zukunft der pädagogischen Hochschulen eine entscheidende Bedeutung zu.

1.3 Neue Governance

Unter Bedingungen des Bildungsföderalismus war eine Reform der LLB, die sich nicht einfach an kantonalen Besonderheiten orientierte, nur möglich, weil – zunächst im Rahmen von New-Public-Management-Ideen, später vor dem Hintergrund komplexerer Überlegungen zur Steuerung von Bildungssystemen unter Governance-Perspektiven – die EDK eine neue Steuerungspolitik etablierte und die Akteurkonstellationen und die Modi der Handlungskoordination im bildungspolitischen Mehrebenensystem sich wesentlich änderten. *Neue Steuerungspolitik der EDK:* Bereits mit dem Schulkonkordat von 1970 (EDK, 1970) erhielt die EDK den Auftrag, im Bereich der LLB koordinierend zu wirken. Nach vordergründig eher gescheiterten Versuchen in den 1970er- und 1980er-Jahren, die Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern für die Primarschulen und die Sekundarstufe I gesamtschweizerisch besser zu koordinieren (Müller et al., 1975; EDK, 1983; vgl. auch den Beitrag von Lehmann zur EDK in diesem Band), hat die EDK seit den 1990er-Jahren über eine Politik von

Konkordaten beziehungsweise interkantonalen Vereinbarungen und auf dieser Rechtsgrundlage legitimierte Akkreditierungsverfahren die Harmonisierung auf verschiedenen Ebenen des Bildungssystems vorangetrieben, insbesondere im Bereich der LLB (vgl. Lehmann, 2013a sowie den Beitrag von Lehmann zur EDK in diesem Band).

Verändert haben sich in dieser Zeit auch die EDK selbst sowie ihre Position in der Bildungspolitik: Von einer ursprünglich eher locker organisierten Agentur der Zusammenarbeit hat sie sich zum wohl wichtigsten bildungspolitischen Akteur der Schweiz entwickelt, der die interkantonale Zusammenarbeit im Bildungsbereich gestaltet, indem er die Politik in den einzelnen Kantonen mit weichen Steuerungsinstrumenten in Richtung Harmonisierung zu bewegen versucht, im kooperativen Föderalismus daneben vertikal mit dem Bund zusammenarbeitet und auch international relevante Fragen in der Bildungspolitik zu bearbeiten hat (vgl. Lehmann, 2013a). Die EDK hat dabei ihren Einfluss und ihre Bedeutung in der bildungspolitischen Zusammenarbeit im Laufe der letzten drei Jahrzehnte laufend erhöht. Denn während zu Beginn noch im Zentrum stand, «zur Kenntnis [zu] nehmen, was andere tun, und bekannt [zu] geben, was man selber leistet» (Arnet, 1990, S. 2), orientieren sich die Kantone nun weitestgehend an den Vorgaben der EDK – wenn auch manchmal erst verzögert und begleitet von Kritik und zum Teil hartnäckigem Widerstand, der insbesondere mit Mitteln der direkten Demokratie (Referendum, Volksinitiative) aufrechterhalten wird.

Die Effekte der interkantonalen Schul- und Bildungskoordination blieben lange eher bescheiden. Das Schulkonkordat von 1970 sowie die weiteren Bestrebungen auf diskursiver Ebene, schweizweit zu mehr Einheit zu gelangen, waren zunächst von wenig Erfolg gekrönt. Wahrscheinlich waren es aber gerade diese geringen Effekte, gepaart mit nationalem (Fachhochschulgründungen) und internationalem (Mobilitäts-)Druck, die nach einer Krise die Kantone schliesslich dazu brachten, die Zusammenarbeit zu stärken und die Vertragswerke der EDK auszubauen: Mitte der 1990er-Jahre wurde ein neues Konkordat (EDK, 1993) beschlossen, welches der EDK fortan Vollzugsrechte im Bereich der Diplomanerkennung gewährte und ihre Stellung nachhaltig verbesserte. «Grenzen und Möglichkeiten eröffneten ihr dabei die Tatsache, dass die von ihr erarbeiteten Staatsverträge de jure noch keinen Zwang zum Beitritt beinhalteten» (Lehmann, 2013a, S. 186), faktisch jedoch eine grosse Wirkung erzielen konnten. Denn den einzelnen Trägerkantonen bot sich aufgrund der gesamtschweizerischen Anerkennung von Diplomen und der neu eingeführten freien Studienortwahl kaum die Möglichkeit des Abseitsstehens (vgl. Lehmann, 2010). Dieser Druck zur interkantonalen Harmonisierung wird seit der Annahme einer neuen Bildungsverfassung aufrechterhalten (BV, 1999/2016,

Art. 61a, Volksabstimmung vom 21. Mai 2006; vgl. Criblez, 2008). Die Position der EDK wurde durch die Verfassungsvorgaben nicht etwa geschwächt, sondern im Gegenteil gestärkt: Die Bemühungen um die Harmonisierung der Ausbildung und die gegenseitige Anerkennung von Diplomen können heute mit dem Verweis auf den Verfassungsauftrag legitimiert werden (vgl. Criblez, 2008; Lehmann, 2013a).

Für die nähere Zukunft stellen sich Fragen nach der Revidierbarkeit der Anerkennungsreglemente der EDK, etwa zur Anpassung der eher geringen Minimalstandards, die von Studiengängen erfüllt werden müssen. Während die institutionelle Akkreditierung durch das neue Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz zwingend vorgesehen ist, wird die Programmakkreditierung in der LLB auch in Zukunft von der EDK vorgenommen werden. Denn trotz erhöhter Autonomie der pädagogischen Hochschulen im Vergleich mit den früheren Lehrerbildungsinstitutionen (vgl. Beck, 2010; Perriard, 2010) werden die Kantone dem Bereich der LLB auch in Zukunft nicht so grosse Autonomie zusprechen wie den Universitäten oder den Fachhochschulen – einfach weil sie gleichzeitig Monopolarbeitgeber im Schulbereich sind.

Veränderung der bildungspolitischen Akteurkonstellation und der Modi der Handlungskoordination: Wie erwähnt hat sich im Reformprozess seit 1990 insbesondere die Rolle der EDK verändert. Sie ist zum neuen, interkantonalen Reformakteur geworden, der auf der Basis der Diplomanerkennungsvereinbarung (EDK, 1993) die Führungsrolle bei der Definition der Eckwerte der neuen LLB mit dem Mittel der Diplomanerkennung übernommen hat. Sie wurde unter anderem deshalb auch schon als neuer «Schulvogt»⁹ bezeichnet, und die demokratische Legitimierung ihres Tuns wird mitunter infrage gestellt (kontrovers unter anderem Ambühl, 2010, und Biaggini, 2010). Obwohl die LLB auch heute noch fast vollständig in der Regelungskompetenz der Kantone liegt, kommen dem Bund mit dem Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG, 2011) neu zumindest subsidiäre Koordinationskompetenzen zu, jedenfalls ist die Zulassungsfrage neu per Bundesgesetz geregelt.

9 Die Bezeichnung «Schulvogt» geht auf die Referendumsabstimmung über die Einführung eines eidgenössischen Schulsekretärs im November 1882 zurück (Hard, 1974; vgl. auch Criblez, Huber, 2008). Dieser Erziehungssekretär, im Abstimmungskampf als «Schulvogt» bezeichnet, sollte auf der Grundlage des Artikels 27 der Bundesverfassung von 1874 die Bildungsbemühungen der Kantone regelmässig dokumentieren. Seither werden Bemühungen des Bundes, die Regelungskompetenz der Kantone im Bildungsbereich zugunsten übergeordneter Regelungen zu beschneiden, immer wieder mit dem Label «Schulvogt» versehen. Dass nun auch die EDK, deren Aufgabe genuin die Erhaltung der Bildungshoheit der Kantone ist, wegen ihrer Bemühungen um die Harmonisierung im Bildungsbereich als «Schulvogt» bezeichnet wird, kann als Ironie der Geschichte interpretiert werden.

Die kantonalen Parlamente und Bildungsdirektionen dagegen haben insgesamt an Steuerungsmöglichkeiten verloren. Zwar verfügen sie nach wie vor über die beiden wesentlichen direkten Steuerungsinstrumente: Sie schaffen die gesetzlichen Grundlagen für die LLB und stellen die finanziellen Ressourcen weitgehend zur Verfügung. Sie müssen sich aber einerseits – sollen die Diplome gesamtschweizerisch und international anerkannt werden – an Vorgaben der Diplomanerkennung halten. Andererseits wurden die pädagogischen Hochschulen mit einer bestimmten Autonomie ausgestattet. Die Kantone steuern heute vor allem über Rahmengesetze und Ressourcenallokation (Globalbudget). Die strategische Führung dagegen ist in aller Regel einem Hochschulrat delegiert (Criblez, Oggenfuss, 2010). Die direkte Linie zwischen kantonomer Bildungsverwaltung und LLB ist im Reformprozess formal aufgehoben worden, auch wenn die Autonomie der pädagogischen Hochschulen wegen der erwähnten Rolle der Kantone als Monopolarbeitgeber geringer bleibt als diejenige anderer Hochschulen.

Beobachtung, Beeinflussung und Verhandlung, also indirekte Steuerungsinstrumente, haben in dieser neuen Situation an Bedeutung gewonnen (Altrichter, 2011, S. 82). Insbesondere die EDK bedient sich neben der Diplomanerkennung solcher Steuerungsinstrumente (Lehmann, 2013b). Aber auch die Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen (bis 2014 COHEP; heute Kammer PH von swissuniversities) verfügt lediglich über indirekte Steuerungsinstrumente. Gegenüber den früheren Seminarleiterkonferenzen hat sie aber an Bedeutung gewonnen. Die Varianz zwischen den pädagogischen Hochschulen macht es allerdings schwierig, eine gemeinsame Policy zu formulieren und umzusetzen. Die Kammer PH befindet sich zudem im neuen Gremium swissuniversities in direkter Vergleichsposition mit den Universitäten und den Fachhochschulen.

2 Reformprozesse

Die zweite Frage zielt auf Merkmale der Reformprozesse. Es wird nach generellen Reformmustern, Reformwiderständen, nach Gesamtreform und Teilreformen, nach Phasen der Reform sowie nach dynamisierenden und konservierenden Faktoren gefragt.

Lokale Auslöser, ungleichzeitiger Reformbeginn und Generalisierung der Reform: Die Darstellung der kantonalen Reformprozesse macht deutlich (vgl. die Beiträge zu den kantonalen Reformen in diesem Band), dass sich Beginn, zeitlicher Verlauf und Motive der Reform zwischen den Kantonen wesentlich unterscheiden. Die Diplomanerkennung begann jedenfalls erst am Ende des

20. und zu Beginn des 21. Jahrhunderts ihre koordinierende Wirkung zu entfalten. Die Reformen begannen zu unterschiedlichen Zeitpunkten und verliefen zeitlich höchst unterschiedlich: Der politische Auftrag für die Reform im Kanton Bern zum Beispiel wurde bereits 1978 erteilt (vgl. Criblez, 2002 sowie den Beitrag von Weniger zu Bern in diesem Band). Die ersten Reformen wurden in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre umgesetzt, die (vorläufig) letzten erst in der zweiten Hälfte der 2000er-Jahre. Die Motive der Reform waren lokal unterschiedlich, sie reichten von frühen Ideen von Gesamtkonzeptionen über Personal- und Ressourcenprobleme (in den privaten Institutionen) bis hin zu ausführlichen Professionalisierungsdiskussionen. In jedem Fall beschleunigten Prozesse der europäischen Integration der 1990er-Jahre und die Notwendigkeit der gesamtschweizerischen Diplomanerkennung, aber auch die Fachhochschulgründungsdynamik die Entwicklungen in den 1990er-Jahren (vgl. den Beitrag von Lehmann und Criblez zu den Reformkontexten in diesem Band). In den Jahren 1992/93 zeichnete sich allerdings vor dem Hintergrund des europäischen Integrationsprozesses die Notwendigkeit der gesamtschweizerischen Diplomanerkennung mit dem Ziel der internationalen Diplomanerkennung als neue gemeinsame Herausforderung ab: Diplome anderer Kantone sollten gegenüber im Ausland erworbenen Diplomen nicht diskriminiert werden. Die Schaffung von Fachhochschulen und der damit verbundene *academic drift* (vgl. den Beitrag von Lehmann zum Tertiärisierungs- und Akademisierungsprozess in diesem Band) brachten die Institutionen der LLB und die bildungspolitischen Akteure zudem unter Zugzwang, wollten sie die Attraktivität des Lehrberufs bewahren und nicht in der impliziten Hierarchie der Berufe beziehungsweise Studiengänge an Boden verlieren (vgl. Beitrag von Lehmann und Criblez zur Ausgangslage in diesem Band). Erst das gemeinsame Anliegen der Diplomanerkennung richtete die Reformprojekte an gemeinsamen Minimalstandards aus, die sich in den Vorgaben der Anerkennungsreglemente in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre allmählich zu konkretisieren begannen.

Reformfolgereformen und Rekontextualisierungen bei der Implementierung von Anerkennungs Vorgaben: Im Reformprozess können ursprüngliche Reformen und Reformfolgereformen (sekundäre Reformen; vgl. dazu den Beitrag von Criblez zur Forschung in diesem Band) unterschieden werden, also Reformen, die von Anfang an geplant und eingeleitet worden sind, und solche, die sich erst im Zuge der Reformen aufdrängten oder sich aus ersten Reformen ergaben. Die Vorstellung, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt ein Reformprogramm formuliert wird, das, einmal formuliert, politisch validiert und umgesetzt wird, dürfte zu einfach sein: Die Reformprogramme wurden im Verlauf der Reformen immer wieder adaptiert und bei der Implementation den Rahmenbedingungen und Notwendigkeiten vor Ort angepasst. Fend hat für solche

Veränderungen während der Implementation den Begriff der Rekontextualisierung geprägt (Fend, 2006, S. 174 ff.). So wurde etwa zu Beginn der Reform kaum über den Aufbau eines Mittelbaus nachgedacht und die Forderung nach dem Promotionsrecht ist zwar bereits in den «Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen» (EDK, 1993) zu finden, aber virulent ist sie erst in den letzten Jahren geworden. Auch verschiedene Probleme mit dem Leistungsauftrag Forschung und Entwicklung begannen sich erst im Verlauf des Reformprozesses abzuzeichnen (vgl. den Beitrag von Criblez zur Wissenschaft und Forschung in diesem Band), obwohl die Ambivalenzen der LLB gegenüber diesem Bereich bereits früh benannt worden sind (Criblez, 1998). Die Integration der Weiterbildung und eine stärkere Orientierung der LLB an der gesamten Laufbahnperspektive ist bis heute nicht wirklich konzeptionell gefasst worden.

Reformkaskaden und Uneinheitlichkeit der Reformprozesse: Die meisten kantonalen Reformen, die untersucht wurden, sind mit dem Policy-Cycle-Modell¹⁰ nicht hinreichend beschreibbar, da nicht einfach eine Reform mit entsprechenden Phasen stattfand, sondern oftmals mehrere, die sich folgten, bevor die Implementation der vorigen Reform beendet war. Der Reformprozess zeigt sich bei näherer Betrachtung (vgl. dazu die kantonalen Fallstudien in diesem Band) nicht als einheitlicher und linear oder zyklisch verlaufender Prozess, der quasi teleologisch auf ein Ziel hinläuft, sondern als regional sehr variantenreich und in unterschiedlichen Tempi verlaufend. Vieles entwickelte sich erst im Reformprozess selbst. In verschiedenen Kantonen und Regionen folgten verschiedene Reformen dicht aufeinander, es kann also oft nicht von *der* oder *einer* Reform gesprochen werden, sondern es handelte sich fast überall um Reformen (im Plural), ja teilweise um Reformkaskaden. Als Beispiele seien nur erwähnt der Kanton Genf, in dem die LLB für die Vorschulstufe und die Primarstufe und diejenige für die Sekundarstufen I und II zuerst je unabhängig in separaten Projekten reformiert wurden und erst in der letzten Reformphase die gesamte LLB innerhalb der Universität neu formiert wurde (vgl. den Beitrag von Imig zu Genf in diesem Band); der Kanton Bern, in dem einem Modell der de-

10 Einen Überblick über das Policy-Cycle-Modell geben Jann und Wegrich (2003). Das Modell geht davon aus, dass ein politischer Prozess in folgenden Phasen abläuft: Problemdefinition, Agendasetting, Politikformulierung, Implementation, Evaluation. Der Prozess kommt dann zum Abschluss oder beginnt von Neuem. Kritisiert wurde vor allem (vgl. unter anderem Windhoff-Héritier, 1987; Sabatier, 1993), das Modell sei idealtypisch, die einzelnen Phasen liessen sich oft nicht klar erkennen oder abgrenzen und Terminierung sei eigentlich jederzeit möglich. Das Modell rechne zudem nicht mit Veränderungen, die nicht gezielt herbeigeführt werden. Im politischen Mehrebenensystem (Gemeinde, Kanton, interkantonale Ebene, Bund) sind zudem in der Regel mehrere *policy cycles* ineinander verschachtelt. Eine Analyse zum Policy-Prozess im bildungspolitischen Mehrebenensystem liegt inzwischen für die Volksschulreform seit den 1990er-Jahren vor (Appius, Nägeli, 2015).

zentralen, aber der Universität angegliederten LLB die Gründung einer eigenständigen pädagogischen Hochschule folgte (vgl. den Beitrag von Weniger zu Bern in diesem Band); die Nordwestschweiz, wo auf eine Fusion der LLB, der Sozialpädagogik und der sozialen Arbeit in beiden Basel (Gyger, Hersberger, 2004), auf die Gründung einer eigenständigen pädagogischen Fachhochschule in Solothurn (Straumann, 2002) und auf die Integration aller Lehrerbildungsinstitutionen in die Fachhochschule Aargau (Criblez et al., 2006) eine Fusion aller Lehrerbildungsinstitutionen unter dem Dach der Fachhochschule Nordwestschweiz folgte (vgl. den Beitrag von Huber zum Aargau in diesem Band); oder der Kanton St. Gallen, der zunächst neben der bereits bestehenden pädagogischen Hochschule eine zweite gründete, um die beiden dann zur heutigen Pädagogischen Hochschule des Kantons St. Gallen zu fusionieren (vgl. den Beitrag von Oggenfuss zu St. Gallen in diesem Band).

Reformwiderstände: Die Reformen konnten nicht ohne Widerstände, die unterschiedlich motiviert waren, umgesetzt werden. Diese Widerstände erreichten 1996 ihren Höhepunkt und ein gemeinsames Sprachrohr in der Petition «Gegen Zentralismus und Gleichschaltung in der Lehrerbildung» (Komitee für Freiheit in der Lehrerbildung, 1996; Wyss, 1996).¹¹ Insgesamt lassen sich in den Diskussionen vier Motive für die Widerstände erkennen:

Erstens wurde auf die Stärken des seminaristischen Konzepts verwiesen, wobei mit dem seminaristischen Konzept vor allem die frühe Rekrutierung der zukünftigen Lehrerinnen und Lehrer, damit die Formbarkeit der Persönlichkeit der Auszubildenden, die Überschaubarkeit der meist kleinen Seminare, die Einheit von Allgemeinbildung und Berufsbildung, der hohe Stellenwert des Lehrerethos sowie der frühe Kontakt mit der Praxis gemeint waren (Brühlmeier, 1996). Zweitens wurden Widerstände artikuliert, weil Institutionen in ihrer Existenz bedroht waren. Dadurch wurden strukturerhaltende Kräfte freigesetzt. Die «Thesen» und die «Empfehlungen» der EDK (1993a, 1995) verfolgten Zielsetzungen, insbesondere die Tertiarisierung, die Wissenschaftsorientierung und das Erreichen einer Minimalgrösse, die als Existenzbedrohung der kleinen, privaten und dezentralen Institutionen, wo sich auch der Widerstand gegen die Reformen bündelte, wahrgenommen wurden. Drittens war aus den Reformpostulaten und -empfehlungen unschwer abzuleiten, dass künftige pädagogische Hochschulen Institutionen in staatlicher Trägerschaft sein würden. Damit wurde ein weiterer Schritt im Säkularisierungsprozess der Volksschule angekündigt, weil den noch existierenden Privatseminaren mit konfessioneller

11 Die Petition wurde beim Bund, bei der EDK und bei den Kantonen eingereicht. Bund und EDK hielten sich (im staatsrechtlichen Sinne) nicht für Adressaten der Petition; die Kantone seien für die Regelung der LLB zuständig. Dies verstärkte den Vorwurf des Demokratiedefizits der EDK vonseiten der Petitionäre.

Ausrichtung kaum zugetraut wurde, sich als pädagogische Hochschule oder als Teil einer solchen zu etablieren.¹² Viertens war der Widerstand gegen die pädagogischen Hochschulen auch ein Widerstand gegen die verstärkte Wissenschaftsorientierung der LLB (vgl. den Beitrag von Criblez zu Wissenschaft und Forschung in diesem Band). Wissenschaftsorientierung und Persönlichkeitsbildung wurden als Gegensatzpaar aufgebaut, etwa in der erwähnten Petition, gemäss der an pädagogischen Hochschulen «die Persönlichkeitsbildung leichtfertig akademischem Wissen geopfert» werde (Komitee für Freiheit in der Lehrerbildung, 1996).

Der Widerstand hatte sich um eine Kerngruppe am Seminar St. Michael Zug formiert und die seminaristische Position entsprach dem Selbstverständnis eines Teils der Zentralschweizer Seminare Mitte der 1990er-Jahre noch sehr gut (Diebold, 2000, S. 212 ff.). Die Innerschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz und der Kanton Luzern verfolgten mit ihren Reformprojekten (Erziehungs- und Kulturdepartement Luzern, 1995; Innerschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz, 1995) jedoch eine EDK-konforme Reformpolitik und die Mehrzahl der Zentralschweizer Seminardirektoren hatte sich nicht hinter die Petition gestellt (Wyss, 1996, S. 218; vgl. auch den Beitrag von Huber zu Zug in diesem Band). Gleichzeitig blieb der Widerstand nicht auf die Zentralschweiz konzentriert. Eine namhafte Anzahl der die Petition Unterzeichnenden stammte aus den Kantonen Aargau, Zürich, St. Gallen und Thurgau (Komitee für Freiheit in der Lehrerbildung, 1997, S. 24).

Die Kritik ebte nach der Verabschiedung der Diplomanerkennungsreglemente durch die EDK weitgehend ab. Allerdings gehören Vorwürfe wie derjenige einer praxisfernen oder der einer «Verakademisierung» der LLB bis heute zum Instrumentarium der Schulkritik (vgl. Huber, Lehmann, 2011).

3 Ausblick

Die Reform der LLB hat in den letzten zwanzig Jahren einige überraschende Resultate gezeigt. Noch zu Beginn der 1990er-Jahre wäre undenkbar gewesen, dass sie in weniger als zwei Dutzend Institutionen neu organisiert und vollständig in den Hochschulbereich integriert werden würde. Die Analysen der

12 Der Widerstand im Kanton Zürich wurde in der parlamentarischen Diskussion an der ablehnenden Position der dem Seminar Unterstrass nahestehenden Evangelischen Volkspartei deutlich, im Kanton Bern an einzelnen parlamentarischen Vorstössen, welche explizit die beiden Privatseminare in die Trägerschaft der LLB auf Hochschulebene einbinden wollten, und in der Zentralschweiz an einer Vielzahl von parlamentarischen Vorstössen und an Volksinitiativen, welche sich für den Erhalt der Seminare einsetzten.

Reformprozesse – insbesondere die kantonalen Fallstudien in diesem Band – haben deutlich gemacht, dass die Reformprozesse im Einzelnen hochkomplex sowie miteinander und mit andern Bildungsreformen verflochten waren. Etwas mehr als zwanzig Jahre nach den Empfehlungen der EDK zu den pädagogischen Hochschulen kann davon ausgegangen werden, dass die LLB zwar hochschulförmig geworden ist, dass die pädagogischen Hochschulen zwar «gebaut», aber noch nicht wirklich konsolidiert sind. Die Aufhebung der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz 2013 zeigt, um nur eines der augenfälligsten Beispiele zu nennen, dass die Reformen weitergehen.

Abschliessend soll im Sinne eines Ausblicks auf drei Aspekte der Weiterentwicklung eingegangen werden. Im Hinblick auf die Koordination ist zwar durch die Diplomanerkennung der EDK einiges erreicht worden, aber es verbleiben auch einige Harmonisierungsdesiderata. In einzelnen Bereichen zeichnen sich auch Gegentendenzen zu den Reformbemühungen der letzten 25 Jahre ab. Und schliesslich schafft das neue Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz eine neue Ausgangslage für die Weiterentwicklung der Hochschullandschaft Schweiz.

Harmonisierungsdesiderata: Mit dem Projekt der gesamtschweizerischen Diplomanerkennung durch die EDK waren Harmonisierungsziele verbunden: Nur Studiengänge, die bestimmte Mindestanforderungen erfüllen, sollten gesamtschweizerisch anerkannt werden. Diese Mindestanforderungen waren in verschiedenen Bereichen strittig (Lehmann, 2013a) und nicht für alle Bereiche konnten einvernehmliche Lösungen gefunden werden, sodass Festlegungen in diesen Bereichen ausgeblieben sind oder nicht hinreichend klar vorgenommen wurden. Insbesondere zwei Fragen sind nach wie vor ungeklärt: Die Zulassung zur LLB ist zwar neuerdings formal im Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz einheitlich geregelt, aber insgesamt nach wie vor nicht harmonisiert. Und eine einheitlichere Definition der Diplomkategorien beziehungsweise der mit dem Studienabschluss erworbenen Unterrichtsberechtigungen steht nach wie vor aus.

Zwischen den Ausbildungsstandorten bestehen deshalb nach wie vor wesentliche Unterschiede hinsichtlich der notwendigen beziehungsweise hinreichenden Vorbildung. Zwar hat die Zulassung mit einer eidgenössisch anerkannten Matur quantitativ an Bedeutung gewonnen. Aber die Kantone kennen immer noch unterschiedliche Regelungen für alternative Zulassungswege, zum Beispiel von Inhaberinnen und Inhabern eines Berufsmaturitätszeugnisses oder eines Fachmaturitätszeugnisses; und der Hochschulzugang ist zum Teil sogar ohne Maturität *sur dossier* möglich (zum Beispiel zur LLB an den Universitäten Freiburg und Genf). Der Lehrermangel und die damit verbundene Förderung von «Quereinsteigern» (EDK, 2010) haben dieses Problem in den letzten

Jahren tendenziell verschärft. Schon die Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des «Masterplan Pädagogische Hochschulen» hatte in diesem Bereich deshalb weiteren Harmonisierungsbedarf identifiziert (Arbeitsgruppe, 2008, S. 14 ff.). Je nach Studienort können zudem sehr unterschiedliche Diplome in derselben Studienzeit erworben werden (Lehmann, 2006). Die ausgestellten Diplome berechtigen für das Unterrichten unterschiedlicher Klassenstufen und unterschiedlicher Fächer. So kann man sich zum Beispiel in einem dreijährigen Bachelorstudium eine Unterrichtsberechtigung nur für den Kindergarten oder für den Kindergarten und die ersten beiden Primarklassen oder für den Kindergarten und alle sechs Primarschuljahre erwerben. Oder: Ein Bachelor der einen Hochschule berechtigt für das Unterrichten aller Fächer auf der Primarstufe, derjenige einer andern Hochschule aber nur für einen Teil der Schulfächer. Die grossen Unterschiede hinsichtlich Zulassungsbedingungen und Diplommkategorien müssten, wenn man die freie Studienortwahl für Studierende und die gesamtschweizerische Diplomanerkennung als Rahmenbedingungen voraussetzt, eigentlich reduziert werden, um eine faire Konkurrenzsituation zwischen den Ausbildungsanbietern zu schaffen.

Weiterentwicklungen sind in der LLB aber auch an verschiedenen Stellen wünschbar, an denen die bisherigen Reformen zu neuen Problemlagen geführt haben. So gelten als ungelöste Probleme etwa das Fehlen expliziter Laufbahnmodelle oder die mangelnde Möglichkeiten, den eigenen Nachwuchs zu qualifizieren. Letztlich fehlen an den pädagogischen Hochschulen bis heute verbindliche Konzepte zur besseren Verbindung von Forschung und Lehre. In der Weiterbildung hat die Diskussion über diese Frage noch nicht einmal wirklich begonnen.

Gegentendenzen zur Reform: Verschiedene Entwicklungen der letzten Jahre haben dazu geführt, dass in einigen Themenbereichen Gegenteilstendenzen zur Reform auszumachen sind. Ob diese Gegenteilstendenzen dauerhaft sein werden, ist zurzeit kaum abzuschätzen. Bei Reformen ist es nicht unüblich, dass die Kritik nach dem Eintreffen unerwarteter Nebeneffekte (vgl. oben) wieder artikuliert wird.

So hat der Mangel an Lehrpersonen der letzten Jahre einerseits dazu geführt, dass die Zulassungsbedingungen für sogenannte Quereinsteigende massgeblich verändert wurden. Andererseits war eine weitere Standortbereinigung, wie sie zum Teil erwartet worden war, unter diesen Bedingungen nicht möglich. Denn insbesondere kleine und mittlere pädagogische Hochschulen bieten heute Studiengänge mit geringem Studierendenaufkommen an, sodass die Qualitätssteigerung durch Spezialisierung des Personals nach wie vor nur teilweise möglich ist. Einzelne pädagogische Hochschulen haben zudem ihr Studienangebot seit der Gründung – nicht zuletzt mit dem Ziel der besseren Legitimierung der

eigenen Existenz als Hochschule – massgeblich erweitert. Auch das Auseinanderbrechen der regionalen Trägerschaft in der Zentralschweiz muss als eine Art «backlash» verstanden werden, der allerdings erklärbar ist (vgl. Huber, 2015). *Neue Governance-Situation durch das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz*: Die Bemühungen um stärkere nationale Koordination und Qualitätssicherung im Hochschulbereich, wie sie in der neuen Bildungsverfassung seit 2006 vorgegeben und im eidgenössischen Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG, 2011; in Kraft seit 2015) formuliert sind, definieren die pädagogischen Hochschulen als dritten Hochschultyp und bringen sie dadurch in eine direkte Vergleichssituation nicht nur untereinander, sondern neu auch mit den Fachhochschulen und den Universitäten. Die im HFKG vorgesehene institutionelle Akkreditierung für Hochschulen, die innerhalb von acht Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes erfolgen muss, dürfte nicht ohne Vergleichsmassstäbe auskommen. Zwar sollen bei der Akkreditierung die Besonderheiten von Universitäten, Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen berücksichtigt werden. Das Kammerprinzip, nach dem sich die Rektorenkonferenz swissuniversities¹³ inzwischen konstituiert hat, dürfte den Differenzen zwischen den Hochschultypen zumindest bis zu einem bestimmten Grad Rechnung tragen. Die Normen der Akkreditierung werden sich aber voraussichtlich weniger an lokalen Arbeitsmarkt- und Ausbildungsbedürfnissen als an internationalen Wissenschaftsstandards orientieren. Wegen des Nachholbedarfs im Forschungsbereich (vgl. oben) und vor dem Hintergrund der Entwicklung einer «Hochschullandschaft» Schweiz (Botschaft HFKG, 2009, S. 11 ff.) könnte eine Entwicklungsdynamik entstehen, die unter der Voraussetzung der Hochschulautonomie weder von den kantonalen Bildungsadministrationen noch von den Berufsverbänden kontrolliert werden kann. Die LLB in der Schweiz vor der Reform lässt sich mit dem von Karl E. Weick geprägten Begriff als «lose gekoppeltes System» (Weick, 1976/2009) beschreiben, wobei die lose Koppelung in mindestens dreierlei Hinsicht galt: Einerseits waren die Lehrerbildungssysteme der einzelnen Kantone nur in geringem Ausmass über «Variablen von Bedeutung» (Weick, 1976/2009, S. 89) miteinander verbunden. Dies gilt zweitens auch für die einzelnen Lehrerbildungsinstitutionen innerhalb der Kantone und drittens für das Verhältnis zwischen Grundauss-

13 Der Verein swissuniversities wurde im Herbst 2012 von den Rektorinnen und Rektoren der Universitäten, der Fachhochschulen und der pädagogischen Hochschulen gegründet, um die Zusammenführung der bisherigen drei Rektorenkonferenzen zu einer einzigen vorzubereiten. Seit 2015 ist swissuniversities mit den drei Kammern Universitäten, Fachhochschulen und pädagogische Hochschulen die gemeinsame Rektorenkonferenz aller Schweizer Hochschulen. Denn im HFKG ist für alle Hochschulen der Schweiz nur noch eine Rektorenkonferenz vorgesehen (vgl. www.swissuniversities.ch [recherchiert: 15. Juli 2016]).

bildung und Weiterbildung. Dagegen war die Koppelung der kantonalen LLB an die kantonalen Bildungssysteme relativ stark. Diese Bildungssysteme sind inzwischen weiter harmonisiert worden (vgl. EDK, 2015) und weitere Harmonisierungen zeichnen sich ab – trotz Schwierigkeiten bei der Umsetzung des HarmoS-Konkordats (Auer, 2010). Die stärkere Koppelung der LLB über die Kantonsgrenzen hinweg ist dadurch erleichtert worden. Das Instrument, das diesen Prozess wesentlich förderte, waren die Diplomanerkennungsreglemente der EDK. In diesem Sinne haben sich der Harmonisierungsprozess im Volksschulbereich und die Lehrerbildungsreform gegenseitig beeinflusst.

Die lose Koppelung ist aber auch innerhalb der Kantone stärker geworden. Die vormals sehr heterogenen Konzepte für die unterschiedlichen Studiengänge sind im Reformprozess besser aufeinander abgestimmt, sind in diesem Sinne stringenter geworden. In dieser Hinsicht hat die Reform tatsächlich zu Gesamtkonzeptionen geführt, auch wenn die Weiterbildung in diese Gesamtkonzepte noch nicht optimal integriert ist. Die Akteurskonstellation in der LLB ist durch die Gesamtkonzeptionen innerhalb der Kantone zwar insgesamt einfacher und übersichtlicher geworden, durch die stärkere Koppelung auf gesamtschweizerischer Ebene aber komplexer. Die Notwendigkeit der Handlungskoordination stellt sich deshalb nicht einfach mehr innerhalb der Kantone, sondern seit der Reform vermehrt zwischen den Kantonen und den pädagogischen Hochschulen. Trotzdem bleibt die Handlungskoordination innerhalb der Kantone, insbesondere zwischen den pädagogischen Hochschulen und der Bildungsverwaltung sowie den Schulen, mehr als ein Desiderat, nämlich eine Notwendigkeit.

Das politische Instrument der Handlungskoordination zwischen den Kantonen sind die Diplomanerkennungsreglemente der EDK. Unter Autonomieperspektiven zeigen sich zudem neue Möglichkeiten der Selbstgestaltung durch die Rektorinnen und Rektoren der pädagogischen Hochschulen, die neu in der PH-Kammer von swissuniversities zusammengeschlossen sind. Gleichzeitig deutet die neue Formierung der Rektorenkonferenz deutlich auf eine zentrale Entwicklung hin, die wohl die LLB langfristig am stärksten verändern wird: Sie ist neu vollumfänglich Teil des Hochschulsystems. Neben der funktionalen Koppelung an die Entwicklung der Schulen ist, teilweise konkurrierend dazu, die Koppelung ans Hochschulsystem entstanden. Als Teil dieses Hochschulsystems sind die pädagogischen Hochschulen mit Regeln und Funktionsweisen der internationalen *scientific communities* konfrontiert. Das bietet Chancen, schafft aber auch Folgeprobleme, die von den pädagogischen Hochschulen noch weiter zu bearbeiten sind.

Quellen und Literatur

- Ambühl, H. (2010). HarmoS: demokratisch legitimiert, subsidiär, zielführend. In: A. Auer (Hg.), *Herausforderung HarmoS* (S. 35–48). Zürich: Schulthess.
- Ambühl, H., Stadelmann, W. (Hg.) (2010). *Tertiariesierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung*. Bern: EDK.
- Ambühl, H., Stadelmann, W. (Hg.) (2011). *Wirksame Lehrerinnen- und Lehrerbildung – gute Schulpraxis, gute Steuerung. Bilanztagung II*. Bern: EDK.
- Appius, St., Nägeli, A. (2015). *Schulreformen im Mehrebenensystem. Eine mehrdimensionale Analyse von Bildungspolitik*. Dissertation Universität Zürich. Zürich: Institut für Erziehungswissenschaft.
- Arbeitsgruppe (2008). *Anschlussbericht zum Masterplan Pädagogische Hochschulen im Auftrag der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 13. August 2008*. Bern: EDK.
- Arnet, M. (1990). *Was lehren uns 20 Jahre Schulkonkordat? Ansprache anlässlich des Festaktes vom 25. Oktober 1990*. Bern: EDK.
- Auer, A. (Hg.) (2010). *Herausforderung HarmoS*. Zürich: Schulthess.
- Badertscher, H. et al. (1993). *Handbuch zur Grundausbildung der Lehrerinnen und Lehrer in der Schweiz. Strukturen, Bedingungen, Unterrichtsberechtigungen*. Bern: EDK.
- Beck, E. (2010). Hochschulautonomie und gesellschaftliche Verantwortung. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 28 (2), 264–271.
- Biaggini, G. (2010). Föderalismus quo vadis? In: A. Auer (Hg.), *Herausforderung HarmoS* (S. 107–120). Zürich: Schulthess.
- Brühlmeier, A. (1996). Hätte Pestalozzi Freude am Systemwechsel in der Lehrerbildung? *Schulpraxis*, 83 (3), 34–35.
- Bucher, B. (2011). Zur Vorgeschichte und Zielsetzung der Tagung: Good Practice, Good Governance und Good Reputation. In: H. Ambühl, W. Stadelmann (Hg.), *Tertiariesierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung* (S. 9–12). Bern: EDK.
- BV [Bundesverfassung] (1999/2016). *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2016)*. Verfügbar unter: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html (recherchiert: 15. Juli 2016).
- Criblez, L. (1998). Lehrerbildung zwischen Wissenschaftsaspiration und Wissenschaftskritik. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 16 (2), 177–195.
- Criblez, L. (2000). Das Lehrerseminar – Zur Entwicklung eines Lehrerbildungskonzeptes. In: L. Criblez, R. Hofstetter, D. Périsset Bagnoud (Hg.), *La formation des enseignant(e)s primaires – Histoire et réformes actuelles. Die Ausbildung von PrimarlehrerInnen – Geschichte und aktuelle Reformen* (S. 299–328). Bern: Lang.
- Criblez, L. (2001). Bildungsexpansion durch Differenzierung des Bildungssystems – am Beispiel der Sekundarstufe II. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 23 (1), 95–118.

- Criblez, L. (2002). Das Lehrerseminar im Kanton Bern – Anfang, Entwicklung und Ende eines Lehrerbildungskonzeptes, am Beispiel des Staatsseminars 1830–2000. In: C. Crotti, J. Oelkers (Hg.), *Ein langer Weg. Die Ausbildung der bernischen Lehrkräfte von 1798 bis 2002* (S. 75–118). Bern: BLMV.
- Criblez, L. et al. (2006). Erfolgreicher Abschluss des Tertiarisierungsprozesses. Die Integration der Lehrerinnen- und Lehrerbildung ins Hochschulsystem. In: R. Bortolani (Hg.), *Die Schule im Glashaus. Entstehung und Entwicklung der Fachhochschule Aargau Nordwestschweiz* (S. 94–109). Baden: hier + jetzt.
- Criblez, L. (2008). Die neue Bildungsverfassung und die Harmonisierung des Bildungswesens. In: L. Criblez (Hg.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 277–300). Bern: Haupt.
- Criblez, L. (2010). Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz seit 1990. Reformprozesse, erste Bilanz und Desiderata. In: H. Ambühl, W. Stadelmann (Hg.), *Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung* (S. 22–58). Bern: EDK.
- Criblez, L., Huber, Ch. (2008). Der Bildungsartikel in der Bundesverfassung von 1874 und die Diskussion über den eidgenössischen «Schulvogt». In: L. Criblez (Hg.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 87–129). Bern: Haupt.
- Criblez, L., Huber, Ch., Lehmann, L. (2010). Steuerung und Führung pädagogischer Hochschulen. Zur Einführung in den Themenschwerpunkt. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 28 (2), 201–211.
- Criblez, L., Oggenfuss, Ch. (2010). Die Hochschulräte an den pädagogischen Hochschulen der deutschsprachigen Schweiz. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 28 (2), 287–302.
- Diebold, M. (2000). Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Zentralschweiz. Eine Herausforderung für das regionale Selbstverständnis. In: L. Criblez, R. Hofstetter, D. Périsset Bagnoud (Hg.), *La formation des enseignant(e)s primaires – Histoire et réformes actuelles. Die Ausbildung von PrimarlehrerInnen – Geschichte und aktuelle Reformen* (S. 203–238). Bern: Lang.
- Diebold, M. (2014). *Die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz – eine Nachlese*. Luzern: BKZ. Verfügbar unter: www.zg.ch/behoerden/direktion-fur-bildung-und-kultur/phzg/ph-zug/ueber-die-ph-zug/geschichte/dokumente/phz-schlussbericht-2014-07-14.pdf (download (recherchiert: 15. Juli 2016)).
- EDK (1970). *Konkordat über die Schulkoordination (Schulkonkordat) vom 29. Oktober 1970*. Bern: EDK.
- EDK (1983). *Die Ausbildung der Lehrer für die Sekundarstufe I. Prospektive Überlegungen zur Verbesserung und Koordination der Lehrerbildung in der Schweiz*. Bern: Haupt.
- EDK (1993a). *Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 [Diplomanerkennungsvereinbarung]*. Bern: EDK.
- EDK (1993b). *Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen*. Bern: EDK.

- EDK (1995). *Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen vom 26. Oktober 1995*. Bern/Les Bois: EDK. Verfügbar unter: <http://edudoc.ch/record/25492/files/19951026d.pdf> (recherchiert: 15. Juli 2016).
- EDK (2010). *Gestiegener Bedarf an Lehrerinnen/Lehrern und Schulischen Heilpädagogen/-innen. Abklärungen zu möglichen Massnahmen im Bereich der Diplomanerkennung*. Bern: EDK. Verfügbar unter: www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/quereinstieg_d.pdf (recherchiert: 15. Juli 2016).
- EDK (2015). *Bilanz 2015. Harmonisierung der verfassungsmässigen Eckwerte (Art. 62, Abs. 4 BV) für den Bereich der obligatorischen Schule vom 18. Juni 2015*. Bern: EDK. Verfügbar unter: www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/bilanz2015_bericht_d.pdf (recherchiert: 15. Juli 2016).
- Erziehungs- und Kulturdepartement Luzern (1995). *Rahmenkonzept für die Weiterentwicklung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Luzern*. Luzern: Erziehungs- und Kulturdepartement.
- Fend, H. (2006). *Neue Theorie der Schule. Einführung in das Verstehen von Bildungssystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Forneck, H. J. (2009). Von der äusseren zur inneren Tertiarisierung – Entwicklungslinien der Professionalisierung. In: H. J. Forneck et al. (Hg.), *Professionalisierung von Lehrerinnen und Lehrern* (S. 207–221). Bern: hep.
- Forneck, H. (2011). Von der äusseren zur inneren Tertiarisierung. In: H. Ambühl, W. Stadelmann (Hg.), *Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung* (S. 38–55). Bern: EDK.
- Gyger, M., Hersberger, H. (Hg.) (2004). *Vom Seminar zur hpsabb. Ein Wandel in Etappen*. Liestal: Verlag Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit beider Basel.
- Hard, F. X. (1974). *Der eidgenössische Erziehungssekretär. Bestrebungen zu einer gesamtschweizerischen Schulkoordination im Jahre 1882*. Zürich: aku.
- Haupt, H.-G., Kocka, J. (1996). Historischer Vergleich: Methoden, Aufgaben, Probleme. In: H.-G. Haupt, J. Kocka (Hg.), *Geschichte und Vergleich* (S. 9–45). Frankfurt am Main: Campus.
- HFKG [Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (2011)]. *Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz, HFKG) vom 30. September 2011*. Verfügbar unter: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20070429/index.html (recherchiert: 15. Juli 2016).
- Hofer, Ch., Gasser-Dutoit, A., Criblez, L. (2001). Interviews mit Expertinnen und Experten der Lehrerbildung. In: F. Oser, J. Oelkers (Hg.), *Die Wirksamkeit der Lehrerbildungssysteme* (S. 495–576). Chur, Zürich: Rüegger.
- Hofmann, A. (2006). Den grossen Schritt statt den kleinen Kompromiss gewagt. Die Aargauer Fachhochschulpolitik 1992–2005. In: R. Bertolani (Hg.), *Die Schule im Glashaus. Entstehung und Entwicklung der Fachhochschule Aargau Nordwestschweiz* (S. 46–67). Baden: hier + jetzt.

- Huber, Ch. (2016, im Druck). *Lehrerinnen- und Lehrerbildungsregion Zentralschweiz. Bildungspolitische Entwicklungen seit Ende der 1950er-Jahre*. Münster: Lit.
- Huber, Ch., Lehmann, L. (2011). Volksschullehrerbildung. In: L. Criblez, B. Müller, J. Oelkers (Hg.), *Die Volksschule zwischen Innovationsdruck und Reformkritik* (S. 189–199). Zürich: NZZ.
- Innerschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (1995). *Rahmenkonzept für die gemeinsame Weiterentwicklung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Innerschweiz. Bericht der Projektgruppe mit einer Wegleitung der IEDK*. Ebikon: ZBS.
- Jann, W., Wegrich, K. (2003). Phasenmodelle und Politikprozesse: der Policy Cycle. In: K. Schubert, N. C. Bandelow (Hg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 71–104). München: Oldenbourg.
- Kämpfer, A., Stebler, P., Beldi, O. (2007). *Tertiärisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Grundlagenanalyse*. s. l.: Res Publica Consulting.
- Komitee für Freiheit in der Lehrerbildung (1996). *Petition gegen Zentralismus und Gleichschaltung in der Lehrerbildung*. Luzern: s. n.
- Leder, Ch. (2011). Neun Thesen zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung. In: H. Am-bühl, W. Stadelmann (Hg.), *Tertiärisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung* (S. 13–37). Bern: EDK.
- Lehmann, L. (2006). *Harmonisierung der Stufen- und Fächerprofile in der Lehrer- und Lehrerinnenbildung*. Expertise erstellt im Auftrag der Kommission Ausbildung der Schweizerischen Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen (SKPH) vom 26. November 2006. Aarau: FHNW.
- Lehmann, L. (2010). «Jeder Kanton bleibt im übrigen frei». Eine Analyse der Steuerungsinstrumente der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 28 (2), 212–224.
- Lehmann, L. (2013a). *Zwang zur freiwilligen Zusammenarbeit. Steuerungsinstrumente und interkantonale Governance in der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung*. Bern: hep.
- Lehmann, L. (2013b). Staatlich geregelte Selbstbestimmung. Eine Analyse von Steuerungsinstrumenten in der schweizerischen Lehrerbildungspolitik. In: H. Abs, T. Brüsemeister, M. Schemmann, J. Wissinger (Hg.), *Governance im Bildungswesen zwischen Steuerung, Koordination und Marktgeschehen* (S. 271–289). Wiesbaden: VS Verlag.
- Lehmann, L., Criblez, L. (2015). Das Personal der Pädagogischen Hochschulen in der Schweiz. *Journal für LehrerInnenbildung*, 15 (2), 12–21.
- Merton, R. K. (1936). The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. *American Sociological Review*, 1 (6), 894–904.
- Müller, F. et al. (1975). *Lehrerbildung von morgen. Grundlagen, Strukturen, Inhalte*. Hitzkirch: Comenius.

- Petitpierre, C. (2010). Tertiärisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz: die Entstehung der HEP Vaud. In: H. Ambühl, S. Stadelmann (Hg.), *Tertiärisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung* (S. 60–66). Bern: EDK.
- Sabatier, P. A. (1993). Advocay-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. *Politische Vierteljahresschrift*, 24 (Sonderheft), 116–148.
- Schneuwly, B., Villemin, R., Heitzmann, A. (2012). Bemerkungen zur Forschungslandschaft in den westschweizerischen Institutionen für Lehrerinnen- und Lehrerbildung. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 30 (3), 309–315.
- Schoch, J., Bollier, C. (2000). «Unter dem Schatten stiller Verachtung»: Evangelische Lehrerbildung im 19. Jahrhundert am Beispiel des Seminars Unterstrass. In: L. Criblez, R. Hofstetter, D. Périsset Bagnoud (Hg.), *La formation des enseignant(e)s primaires – Histoire et réformes actuelles. Die Ausbildung von PrimarlehrerInnen – Geschichte und aktuelle Reformen* (S. 129–150). Bern: Lang.
- Straumann, M. (2002). *Werkstattberichte der Projektphase I: Ausbildung, Weiterbildung, Forschung/Entwicklung*. Solothurn: Pädagogische Fachhochschule.
- Weick, K. E. (1976/2009). Bildungsorganisationen als lose gekoppelte Systeme. In: S. Koch, M. Schemmann (Hg.), *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien* (S. 85–109). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Windhoff-Héritier, A. (1987). *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt am Main: Campus.
- Wyss, H. (1996). Lehrerbildungsreform im Gegenwind. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 14 (2), 210–218.

Anhang

Abkürzungen

AG	Kanton Aargau
AGS	Aargauische Gesetzessammlung
AHLS	Arbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnenseminar [Kanton St. Gallen]
ARLE	Association refaire l'école [Kanton Genf]
ASF	Amtliche [Gesetzes-]Sammlung des Kantons Freiburg
BA	Bachelor
BAG	Bernische Amtliche Gesetzessammlung
bac + 3	Mittelschulabschluss und dreijähriges Hochschulstudium
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BE	Kanton Bern
BfS	Bundesamt für Statistik
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BKZ	Bildungsdirektorenkonferenz Zentralschweiz
BL	Kanton Basel-Landschaft
BPZ	Bildungsplanung Zentralschweiz
BS	Kanton Basel-Stadt
COHEP	Französischsprachige Abkürzung für: Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen (SKPH)
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
DIP	Département de l'instruction publique
DMS	Diplommittelschule
DORE	Do Research
ECTS	European Credit Transfer System
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EG	Europäische Gemeinschaft
EKSD	Direktion für Erziehung, Kultur und Sport [Kanton Freiburg]
EPEP	Etudes pédagogiques de l'enseignement primaire
EPES	Etudes pédagogiques de l'enseignement secondaire
ESDK	Erweiterte Seminarleiterkonferenz [Kanton Zürich]
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
FaHG	Fachhochschulgesetz [Kanton Zürich]
FH	Fachhochschule
FHA	Fachhochschule Aargau
FHNW	Fachhochschule Nordwestschweiz
FHSG	Fachhochschulgesetz [Bundesgesetz]
FHV	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung
FHZ	Fachhochschule Zentralschweiz
FMS	Fachmittelschule
FPSE	Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation [Universität Genf]
FR	Kanton Freiburg
GB	Geschäftsbericht
GE	Kanton Genf
GKLL	Gesamtkonzeption Lehrerinnen- und Lehrerbildung [Kanton Aargau]
GLLB	Gesamtkonzeption Lehrerinnen- und Lehrerbildung [Kanton Bern]
GR	Kanton Graubünden
GRB	Grossratsbeschluss
GRP	Grossratsprotokoll [Kantone Aargau und St. Gallen]
GS	Gesetzensammlung [Kanton Bern]
GSK	[Berufe in den Bereichen] Gesundheit, Soziales und Kunst
HarmoS	Harmonisierung der obligatorischen Volksschule [Projekt und Vereinbarung der EDK]
HEP BEJUNE	Haute école pédagogique Berne, Jura, Neuchâtel [Pädagogische Hochschule der Kantone Bern, Jura und Neuenburg]
HFKG	Gesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz)
HPL	Höhere Pädagogische Lehranstalt [Kanton Aargau]
HPSABB	Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit beider Basel
HTL	höhere technische Lehranstalt
HWV	höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschule
IEDK	Innerschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz
IFMES	Institut de formation des maîtresses et des maîtres de l'enseignement secondaire
IOK	Innerschweizer Oberstufenkonferenz
ISCED	International Standard Classification of Education
IUFE	Institut universitaire de formation des enseignants [Universität Genf]
IUV	Interkantonale Universitätsvereinbarung
JB	Jahresbericht

KFH	Konferenz der Fachhochschulen der Schweiz
KgCH	Verband KindergärtnerInnen Schweiz
KLS	Kantonales Lehrerseminar [Freiburg]
KRP	Kantonsratsprotokoll [Kantone St. Gallen, Zug und Zürich]
LCH	Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer
LEMO	Lehrerbildung von morgen
LLB	Lehrerinnen- und Lehrerbildung
LME	Licence en sciences de l'éducation, mention enseignement [Universität Genf]
LSA	Lehramtsschule Aargau
LSD I	Lehrdiplom für die Sekundarstufe I [Universität Freiburg]
LSD II	Lehrdiplom für die Sekundarstufe II [Universität Freiburg]
LU	Kanton Luzern
MA	Master
MAR	Maturitätsanerkennungsreglement
MAV	Maturitätsanerkennungsverordnung
MCG	Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève
NFP	Nationales Forschungsprogramm
NMS	Neue Mittelschule [Bern]
NPM	New Public Management
NW	Kanton Nidwalden
NW EDK	Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OW	Kanton Obwalden
PFR	Pädagogische Fachhochschule Rorschach
PH	pädagogische Hochschule
PHFR	Pädagogische Hochschule Freiburg
PHG	Gesetz über die Pädagogische Hochschule [Kanton Zürich]
PHR	Pädagogische Hochschule Rorschach
PHS	Pädagogische Hochschule St. Gallen (bis 2007)
PHSG	Pädagogische Hochschule St. Gallen (seit 2007)
PHZ	Pädagogische Hochschule Zentralschweiz
PHZH	Pädagogische Hochschule Zürich
PK	Pädagogische Kommission [der EDK]
RDZ	regionale didaktische Zentren [Kanton St. Gallen]
RFP	Realisierung Fachhochschule Pädagogik [Kanton Aargau]
RR	Regierungsrat
RRB	Regierungsratsbeschluss
RSA	Regionales Schulabkommen
RSB	Rechenschaftsbericht [Kantone Aargau, Zug]
RSG	Recueil systématique [des lois] genevois
SDK	Seminardirektorenkonferenz [Kanton Zürich]

Sereal	Sekundar- und Reallehrerausbildung [Kanton Aargau]
SG	Kanton St. Gallen
SH	Kanton Schaffhausen
SIPRI	[Projekt zur Überprüfung der] Situation der Primarschule
SKBF	Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung
SKPH	Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen
SLS	Sekundarlehrantsschule [Kanton St. Gallen]
SNF	Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
SO	Kanton Solothurn
SPFF	Société pédagogique fribourgeoise francophone
SSED	Section des sciences de l'éducation [Universität Genf]
swissuniversities	Rektorenkonferenz der Schweizer Hochschulen
SZ	Kanton Schwyz
TG	Kanton Thurgau
TGR	Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates [des Kantons Freiburg]
TI	Kanton Tessin
UFG	Universitätsförderungsgesetz
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UR	Kanton Uri
VD	Kanton Waadt (Vaud)
VS	Kanton Wallis (Valais)
ZBS	Zentralschweizer Beratungsdienst für Schulfragen
ZG	Kanton Zug
TB	Tagblatt [des Grossen Rates des Kantons Bern]
ZH	Kanton Zürich
ZH OS	Offizielle Gesetzessammlung des Kantons Zürich
ZHSF	Zürcher Hochschulinstitut für Schulpädagogik und Fachdidaktik
ZRK	Zentralschweizerische Regierungskonferenz

Abbildungen und Tabellen

- Abb. 1: Subprozesse der Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz (S. 10)
- Abb. 2: Die Situation der Ausbildung für Lehrpersonen der Primarstufe in der Schweiz um 1990 (S. 35)
- Abb. 3: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Aargau um 1990 (S. 95)
- Abb. 4: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Nordwestschweiz um 2009 (S. 110)
- Abb. 5: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Bern um 1990 (S. 120)
- Abb. 6: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Bern um 2001 (S. 129)
- Abb. 7: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Bern um 2005 (S. 131)
- Abb. 8: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Freiburg um 1990 (S. 139)
- Abb. 9: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Freiburg um 2007 (S. 153)
- Abb. 10: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Genf um 1990 (S. 162)
- Abb. 11: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Genf um 2007 (S. 173)
- Abb. 12: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton St. Gallen um 1990 (S. 183)
- Abb. 13: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton St. Gallen um 2007 (S. 195)
- Abb. 14: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Zug um 1990 (S. 202)
- Abb. 15: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Zentralschweiz um 2007 (S. 215)
- Abb. 16: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Zürich um 1990 (S. 228)
- Abb. 17: Die Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Zürich um 2007 (S. 242)
- Abb. 18: Anzahl bewilligter SNF-Projekte, 1992–2015 (S. 314)
- Tab. 1: Kriterien und ihre Ausprägungen für die Auswahl der Kantone (S. 21)
- Tab. 2: Forschungsprofile der drei Hochschultypen im schweizerischen Hochschulsystem (S. 292)

Interviewpartnerinnen und -partner (in Kapitelfolge)

EDK

Hans Ambühl, Generalsekretär der EDK, Interview vom 19. August 2011.

Hans Badertscher, Präsident der Anerkennungskommission für die Anerkennung von Lehrdiplomen für die Vorschul- und die Primarstufe, Interview vom 27. Juli 2011.

Aargau

Alexander Hofmann, Leiter der Abteilung Hochschulen, BKS Aargau, Interview vom 8. April 2011.

Pia Hirt Monico, Leiterin Sektion Fortbildung, BKS Aargau (1994–2001), Leiterin Institut Schule und Weiterbildung PH Aargau (2001–2005), seit 2006 Leiterin Institut Weiterbildung und Beratung PH FHNW, Interview vom 25. März 2014.

Bern

Robert Furrer, Generalsekretär Erziehungsdirektion Bern, Interview vom 4. Mai 2011.

Hans Peter Müller, Gründungsrektor der PH Bern (2005–2009), Interview vom 7. April 2011.

Hans-Peter Riesen, Amtsvorsteher Amt für Lehrerinnen-, Lehrer- und Erwachsenenbildung (ALLEG) 1979–2001, Interview vom 13. April 2011.

Freiburg

Josef Catillaz, Abteilungsleiter an der PHFR, Interview vom 8. April 2011.

Pius Lehmann, ehemaliger Abteilungsleiter und Direktor des KLS, Interview vom 8. April 2011.

Alois Niggli, Leiter Forschung und Entwicklung an der PHFR, Interview vom 20. Mai 2011.

Genf

Bernard Schneuwly, Professor an der Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation der Universität Genf, Interview vom 18. Juni 2010.

Rémy Villemin, ehemaliger Leiter der direction adjointe de l'Institut universitaire de formation des enseignants (IUFE) des Kantons Genf, Interview vom 1. September 2010.

St. Gallen

Erwin Beck, Rektor der Pädagogischen Hochschule St. Gallen, Interview vom 9. Februar 2011.

Kurt Hofacher, ehemaliger Leiter des Projekts «Reform der Lehrerbildung» des Kantons St. Gallen, Interview vom 9. Februar 2011.

Ulrich Stöckling, ehemaliger Regierungsrat, Erziehungsdirektor und Präsident der EDK, Interview vom 8. November 2011.

Zug

Markus Diebold, ehemaliger Leiter des Instituts für internationale Zusammenarbeit in Bildungsfragen der PHZ Zug und Leiter des Projekts «Gemeinsame Weiterentwicklung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Zentralschweiz», Interview vom 23. Juni 2011.

Erich Ettlin, Direktor Seminar Bernarda Menzingen (1994–2003), Leiter Ausbildung PHZ Zug (2002–2013), Interview vom 8. Juni 2011.

Zürich

Sebastian Brändli, Leiter Hochschulamt des Kantons Zürich, Interview vom 9. Dezember 2009.

Walter Furrer, ehemaliger Rektor der PHZH, Interview vom 21. Dezember 2009.

Ruedi Hoffmann, Mitarbeiter Hochschulamt des Kantons Zürich, Interview vom 26. Januar 2010.

Autorinnen und Autoren

LUCIEN CRIBLEZ, Prof. Dr. phil.; Studium der Pädagogik, Psychologie, Geschichte und Germanistik an der Universität Bern; in Heimerziehung, Jugendarbeit, Lehrerbildung und in der Bildungsverwaltung tätig; Assistent, dann wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Universitäten Bern und Zürich; 2003–2007 Professor für Pädagogik und Leiter des Instituts Forschung und Entwicklung an der Pädagogischen Hochschule FHNW; seit 2008 Professor für Pädagogik mit Schwerpunkt historische Bildungsforschung und Steuerung des Bildungssystems am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich; Zürcher Bildungsrat seit 2011; Forschungsschwerpunkte: Bildungsgeschichte, Bildungspolitikanalysen, Schultheorie und Lehrerbildung.

E-Mail: lcriblez@ife.uzh.ch

CHRISTINA HUBER, Dr. des.; Studium der Sonderpädagogik, Sozialpädagogik und Politikwissenschaften an der Universität Zürich; 2005–2008 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Pädagogischen Hochschule FHNW (Forschungsschwerpunkt Bildungsorganisation und Schulqualität); 2008–2014 wissenschaftliche Assistentin am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich (Lehrstuhl Historische Bildungsforschung und Steuerung des Bildungssystems); seit 2007 Dozentin für Bildungs- und Sozialwissenschaften, Heilpädagogik und Forschungsmethoden an der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz (Luzern); Arbeitsschwerpunkte: Lehrerinnen- und Lehrerbildung, Bildungspolitik, Bildungsgeschichte, Inklusion, Hochschuldidaktik.

E-Mail: christina.huber@phlu.ch

FLAVIAN IMLIG, lic. phil.; Primarlehrerausbildung, Studium der Pädagogik, Computerlinguistik und Betriebswirtschaftslehre an der Universität Zürich; seit 2011 Assistent und Doktorand am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich; Arbeitsschwerpunkte: Lehrerinnen- und Lehrerbildung, Bildungspolitik, Steuerung und Monitoring von Bildungssystemen.

E-Mail: flavian.imlig@uzh.ch

LUKAS LEHMANN, Dr. phil.; studierte Soziologie, Sozialanthropologie und Politikwissenschaft in Bern und Paris; wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK); 2006–2011 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Pädagogischen Hochschule FHNW (Forschungsschwerpunkt Bildungsorganisation und Schulqualität), 2008–2015 Assistent/Oberassistent am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich (Lehrstuhl Historische Bildungsforschung und Steuerung des Bildungssystems); seit 2015 Abteilungsleiter Grundausbildung an der Pädagogischen Hochschule des Kantons Freiburg; Arbeitsschwerpunkte: Lehrerinnen- und Lehrerbildung, Bildungspolitik, Governance-Analysen, qualitative Forschungsmethoden.
E-Mail: lukas.lehmann@edufr.ch

CHANTAL OGGENFUSS liess sich zur Primarlehrerin ausbilden; sie studierte an der Universität Zürich Pädagogik, Soziologie und Volkskunde; Projektmitarbeit im SNF-Projekt zur Lehrerbildungsreform im Rahmen der Lizenziatsarbeit (2011). Seit 2012 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung in Aarau; Arbeitsschwerpunkte: Systemanalysen im Rahmen der Bildungsberichterstattung (Bildungsmonitoring).
E-Mail: chantal.oggenfuss@skbf-csre.ch

REGULA WENIGER liess sich zur Sekundarlehrerin ausbilden; sie studierte an der Universität Zürich Pädagogik, Betriebswirtschaft und Politikwissenschaft. 2012–2016 war sie als Stabsmitarbeiterin am Institut für Externe Schulevaluation auf der Sekundarstufe II in Zürich tätig. Seit 2016 arbeitet sie im Departement Schule und Sport der Stadt Winterthur. Arbeitsschwerpunkte: Schulqualität und Schulentwicklung.
E-Mail: regula.weniger@win.ch