

Baumann, Joseph

Die Regelungen für die Unterrichtsberufe in der Europäischen Gemeinschaft und die diesbezüglichen Reformbestrebungen

Beiträge zur Lehrerbildung 11 (1993) 1, S. 21-34



Quellenangabe/ Reference:

Baumann, Joseph: Die Regelungen für die Unterrichtsberufe in der Europäischen Gemeinschaft und die diesbezüglichen Reformbestrebungen - In: Beiträge zur Lehrerbildung 11 (1993) 1, S. 21-34 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-132485 - DOI: 10.25656/01:13248

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-132485>

<https://doi.org/10.25656/01:13248>

in Kooperation mit / in cooperation with:

Zeitschrift zu Theorie und Praxis der Aus- und Weiterbildung von Lehrerinnen und Lehrern

BEITRÄGE ZUR LEHRERINNEN- UND LEHRERBILDUNG

Organ der Schweizerischen Gesellschaft für Lehrerinnen- und Lehrerbildung (SGL)

ISSN 2296-9632

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

Nutzungsbedingungen

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

Terms of use

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

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

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Digitalisiert

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Die Regelungen für die Unterrichtsberufe in der Europäischen Gemeinschaft und die diesbezüglichen Reformbestrebungen in der Schweiz

Joseph Baumann

Im Zusammenhang mit der Freizügigkeit für Lehrkräfte in der Europäischen Gemeinschaft werden zum Teil falsche Vorstellungen vertreten, die einer Klärung bedürfen. Zu beachten ist diesbezüglich, dass es in der EG bis heute keine spezifische Richtlinie gibt, welche speziell die Freizügigkeit für die Unterrichtsberufe regeln würde. Hierfür gibt es "nur" die komplizierte und schwer verständliche erste und zweite allgemeine Regelung, die sich gegenseitig ergänzen, wobei zur zweiten Regelung ein Anhang C gehört, der unter gewissen kompensatorischen Auflagen (Eignungsprüfung oder Anpassungslehrgang bzw. zusätzliche Berufserfahrung) auch Absolventen und Absolventinnen seminaristischer Ausbildungsgänge voraussichtlich ab 1995 die Freizügigkeit im EWR ermöglicht hätte, wäre der EWR-Vertrag nicht von Volk und Ständen abgelehnt worden.

Aufgrund dieses EWR-Neins kann nun jedoch die gegenseitig garantierte Freizügigkeit auch im Bereich der Unterrichtsberufe nicht verwirklicht werden. Dieser Sachverhalt soll uns indessen nicht daran hindern, in eigener Regie "autonom" jene Reformbestrebungen weiterzuführen, welche einerseits die Erstellung der innerschweizerischen Freizügigkeit für die Unterrichtsberufe und andererseits die künftige Lehrerinnen- und Lehrerausbildung im Rahmen Pädagogischer Hochschulen zum Ziele haben. Trotz weit verbreiteter Meinung stehen diese beiden Reformvorhaben nämlich in keinem direkten Zusammenhang mit dem EWR-Vertrag. In diesem findet sich übrigens auch keine rechtliche Bestimmung, die unser Land bei dessen Annahme zur Einführung einer Berufsmatura oder zur Errichtung von Fachhochschulen verpflichtet hätte.

Aufgrund des europäischen und weltweiten Anpassungsdrucks auf das schweizerische Bildungswesen wird die Lehrer- und Lehrerinnenausbildung in der Schweiz mittel- bis längerfristig dennoch den in Europa und im OECD-Raum heute üblichen Anforderungen angenähert bzw. angeglichen werden müssen. Dies muss indessen nicht heissen, dass der traditionelle seminaristische Ausbildungsweg in modifizierter Form nicht länger beibehalten werden könnte, zumal er EG-kompatibel ist, wie in diesem Beitrag dargelegt wird.

1. Die Freizügigkeit für Lehrkräfte in der EG: Berufsausbildung, -zulassung und -ausübung

Bekanntlich ist die Freizügigkeit für Personen nebst jenen für Waren, Dienstleistungen und Kapitalien eine jener zentralen vier Freiheiten, die das Herzstück sowohl des am 1. Januar 1993 weitgehend verwirklichten Binnenmarktes der Europäischen Gemeinschaft wie auch des EWR-Vertrags bilden. (Der besseren Übersicht zuliebe ist anschliessend vor allem von der Europäischen Gemeinschaft und den sie betreffenden Bestimmungen für den Binnenmarkt die Rede, obschon diese Aussagen

auch für den Europäischen Wirtschaftsraum Gültigkeit haben, wenn der EWR-Vertrag erst einmal in Kraft getreten ist.)

Doch was bedeutet diese Freizügigkeit für Personen im Zusammenhang mit der *Ausbildung*, der *Berufszulassung* und *-ausübung* auf dem Gebiet der Unterrichtsberufe in der Europäischen Gemeinschaft? Da hierüber allerhand unklare Meinungen und zum Teil sogar irriige Auffassungen vertreten werden, seien zunächst einige diesbezüglich relevante Fragen beantwortet.

Kommen die Unterrichtsberufe im Europäischen Binnenmarkt überhaupt auch in den Genuss der Freiheit im Personenverkehr, oder sind sie davon aus irgendwelchen Gründen ausgenommen?

Diese Frage hat während Jahren zahlreiche Rechtsexperten und Schulfachleute in der Europäischen Gemeinschaft beschäftigt, weil es im EWG-Vertrag einen Artikel 48, Absatz 4 gibt, der besagt, dass der Grundsatz der Freizügigkeit für Arbeitnehmer - und darunter fallen nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg auch die Unterrichtskräfte - "auf die Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung" nicht anwendbar sei.

Nun erfolgt in verschiedenen europäischen Ländern die Ausübung der Unterrichtsberufe nicht bloss in einem *Angestellten-*, sondern in einem zum Teil streng reglementierten und mit rechtlichen Absicherungen versehenen *Beamtenverhältnis*. Ein besonders illustres Beispiel hierfür liefert Deutschland, weshalb vor allem Juristen aus diesem Land zu erhärten versuchten, dass die Unterrichtsberufe als Beschäftigungen in der öffentlichen Verwaltung anzusehen und deshalb von der Freizügigkeit im Personenverkehr auszunehmen seien. Wäre die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof dieser Argumentation gefolgt, hätte dies bedeutet, dass die Unterrichtsberufe auch nach der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes (und somit auch nach Inkrafttreten des EWR-Vertrags) weiterhin einheimischen Lehrkräften vorbehalten werden könnten und Lehrkräfte aus andern EG-Staaten aufgrund ihrer andern Nationalität keine rechtlich gesicherte Möglichkeit erhalten hätten, ihren Beruf in einem andern EG-Land als dem eigenen auszuüben.

Heute ist diese Streitfrage dahingehend geklärt, dass in der Europäischen Gemeinschaft zwischen *hoheitlicher* und *nicht-hoheitlicher Verwaltung* unterschieden wird. Nur für jene Beamte, welche der hoheitlichen Verwaltung zuzurechnen sind, darf von den EG-Mitgliedstaaten weiterhin die Nationalitätenklausel aufrechterhalten werden. Das heisst, diese Berufe dürfen weiterhin Bürgerinnen und Bürgern des eigenen Landes vorbehalten bleiben, so dass hier das vertragliche Grundprinzip der Freizügigkeit im Personenverkehr nicht zum Tragen kommt.

Nach Ansicht der EG-Kommission und nach dem Urteil des EG-Gerichtshofes gehören im wesentlichen jedoch nur die Streitkräfte, die Polizei und sonstige Ordnungskräfte, die Rechtspflege, die Steuerverwaltung und die Diplomatie zur hoheitlichen Verwaltung. *Die Unterrichtsberufe an staatlichen Bildungseinrichtungen gehören dagegen zur nicht-hoheitlichen Verwaltung*, für welche somit das vertragliche Grundprinzip der Freiheit des Personenverkehrs Geltung hat. Das heisst, dass Unterrichtsberufe, selbst wenn sie im Beamtenverhältnis ausgeübt werden, nicht den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten bleiben dürfen, sondern *prinzipiell* für die Angehörigen aller EG-Staaten zugänglich gemacht werden müssen. Nur Schulleiter und Schulinspektoren könnten davon ausgenommen bleiben, weil sie aufgrund ihrer besonderen Aufgaben der hoheitlichen Verwaltung zugerechnet werden dürften.

Ist erst einmal diese *prinzipielle* Frage geklärt, stellt sich die weitere Frage, was denn nun *konkret* unter dieser Freizügigkeit für Unterrichtskräfte im EG-Binnenmarkt zu verstehen ist. Heisst dies etwa, dass seit dem 1.1.93 jede Bürgerin und jeder Bürger aus einem EG-Land das Recht hat, die Ausbildung zum Unterrichtsberuf in jedem

EG-Land ihrer oder seiner Wahl zu absolvieren? Und heisst das etwa auch, dass jede einmal ausgebildete Lehrkraft in der EG das Recht hat, ihren Beruf frei nach Wahl in irgend einem EG-Land auszuüben? Beide Fragen sind zu verneinen.

Weder der EG-Binnenmarkt noch der EWR eröffnen Studentinnen und Studenten, die sich zur Lehrkraft ausbilden möchten, ein *uneingeschränktes* Recht, ihre Ausbildung nach freiem Belieben in irgend einem EG-Land zu absolvieren. Die Richtlinie des EG-Ministerrates (90/366/EWG) vom 28. Juni 1990, welche das Aufenthaltsrecht der Studenten in einem andern EG-Land regelt, macht dieses Recht nämlich von folgenden einschränkenden Bedingungen abhängig:

1. Der oder die Studierende muss als *Hauptzweck des Aufenthaltes* an einer anerkannten Lehranstalt in der EG eine allgemeine oder eine auf die Ausübung eines Berufes vorbereitende *Ausbildung* absolvieren wollen.
2. *Er oder sie muss über eine Bestätigung der Lehranstalt oder der zuständigen Behörde verfügen, diese Ausbildung absolvieren zu können*. Ein Anrecht auf eine solche Bestätigung gibt es jedoch nicht.
3. *Er oder sie muss der zuständigen Behörde gegenüber glaubhaft machen können, über genügend Existenzmittel zu verfügen, um während des Studienaufenthaltes nicht die Sozialhilfe des Gastlandes in Anspruch nehmen zu müssen*.
4. *Er oder sie muss zudem über eine Krankenversicherung verfügen, die sämtliche Risiken abdeckt, die im Gastland anfallen könnten*.

Ausbildungsstätten für Unterrichtsberufe in der EG müssen somit auch nach dem 1.1.93 nur unter diesen einschränkenden Bedingungen Studentinnen und Studenten aus andern EG-Staaten *Zugang zur Ausbildung* gewähren, vorausgesetzt, diese verfügen zudem über einen Abschluss auf Sekundarstufe II, der zur Aufnahme einer solchen Ausbildung im Gastland erforderlich ist.

Auch die Frage betreffend das Anrecht auf Berufszulassung und *-ausübung* ist zu verneinen, weil Lehrkräfte, die nach abgeschlossener Ausbildung im Besitz eines Lehrdiploms sind, lediglich das *Recht* erhalten, *sich* in einem andern EG-Land *um eine Stelle* als Lehrerin oder Lehrer *zu bewerben, sofern sie hierfür die Mindestanforderungen* einer jener zwei Richtlinien *erfüllen*, auf die später noch näher einzugehen sein wird. Die Wahlbehörde darf eine solche Bewerbung nicht mehr abweisen, sondern muss sie zumindest prüfen. Sie bleibt indessen weiterhin frei, ihre Wahl ohne Angabe von Gründen zu treffen. Sollte jedoch ein Wahlentscheid von einem Stellenbewerbenden gerichtlich angefochten werden, müsste die Wahlbehörde ihre Selektionskriterien offenlegen. Aus diesen Kriterien dürfte in keiner Weise hervorgehen, dass der Stellenbewerber aus dem EG-Ausland gegenüber den einheimischen Bewerbern diskriminiert wurde.

Wie ist dann aber die vielerwähnte Diplomanerkennung zu verstehen? Ist die Anerkennung eines Lehrdiploms in einem EG-Land somit nicht mit einem Anrecht auf Anstellung als Lehrkraft in einem andern EG-Land gleichzusetzen? Auch diese Fragen bedürfen der Klärung.

Wenn in der Europäischen Gemeinschaft von der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen gesprochen wird, so handelt es sich dabei bis heute fast *nie* um die *akademische* Anerkennung von Studienzeiten, *-abschlüssen* oder sonstigen akademischen Leistungen im Hinblick auf die Weiterführung der Studien. (Die derzeit einzige punktuelle Ausnahme bildet ein Pilotprojekt innerhalb des ERASMUS-Programms.) Zudem ist zu beachten, dass es dabei nicht nur um die gegenseitige Anerkennung von *Diplomen* geht, sondern dass in dieser abgekürzten Formel auch die gegenseitige Anerkennung von *Patent*en und anderen *Prüfungszeugnissen* sowie weiterer *Befähigungsnachweise* und auch von blosser *Berufserfahrung* miteingeschlossen ist.

In der Europäischen Gemeinschaft taucht das Erfordernis dieser Anerkennung sozusagen immer und ausschliesslich im Zusammenhang mit den Voraussetzungen und den Bedingungen für die *Berufszulassung* und die *Berufsausübung* auf. Wie voranstehend dargelegt worden ist, gibt der blosser Besitz eines Lehrdiploms jedoch noch kein Recht auf die Berufszulassung und dessen Ausübung. Dies hat damit zu tun, dass die Zulassung zu den Unterrichtsberufen und deren Ausübung in allen EG-Staaten mehr oder weniger stark reglementiert ist. Soll die für den EG-Binnenmarkt zentrale Freizügigkeit im Personenverkehr für die Unterrichtsberufe jedoch nicht bloss ein schönes Postulat bleiben, so müssen diese staatlichen Reglementierungen irgendwie überwunden werden.

Dieser Sachverhalt führt zu folgenden weiteren Fragen: Wie ist dann die Europäische Gemeinschaft bisher vorgegangen, um diese Freizügigkeitshindernisse zwischen den EG-Staaten für die Unterrichtsberufe zu beheben? Gibt es irgendwelche *spezifischen* Richtlinien oder sonstigen Rechtstexte in der Europäischen Gemeinschaft, welche die Mindestanforderungen für die Anerkennung von Lehrdiplomen im Hinblick auf den Berufszugang und die Berufsausübung für die gesamte EG festlegen? Für die Beantwortung dieser Fragen muss etwas weiter ausgeholt werden.

Bekanntlich zählen die Unterrichtsberufe zu den sogenannten *freien* oder *wissenschaftlichen Berufen*. Schon seit vielen Jahren hat die Europäische Gemeinschaft versucht, durch *spezifische* Richtlinien jene Bedingungen festzuschreiben, welche den Berufszugang und die praktische Ausübung dieser Berufe zwischen den EG-Staaten erleichtern sollen. Solche Richtlinien enthalten quantitative und zum Teil auch qualitative Mindestanforderungen, die erfüllt sein müssen, damit das dafür verliehene Diplom in allen EG-Staaten als genügende Voraussetzung zur Berufszulassung und für die Berufsausübung anerkannt werden muss. Diese spezifischen Richtlinien betreffen insbesondere Berufe wie jene des Arztes, des Zahnarztes, des Tierarztes, der Advokaten (für Dienstleistungen) und Architekten. *Eine spezifische Richtlinie für die Unterrichtsberufe hingegen gibt es heute nicht.*

Während vieler Jahre beabsichtigte die Europäische Gemeinschaft, auf diese Weise nach und nach die Voraussetzungen zum Berufszugang und dessen Ausübung für alle Berufe und somit auch für die freien Berufe zu reglementieren. Doch dieses Unterfangen erwies sich als *sehr zeitaufwendig*. So vergingen etwa von der Unterbreitung eines ersten Richtlinienentwurfs für Architekten bis zu seiner Verabschiedung durch den EG-Ministerrat ganze 17 Jahre! Da die allgemeine Einführung der Freizügigkeit im Personenverkehr jedoch eines der deklarierten Hauptziele der Europäischen Gemeinschaft zur Verwirklichung des Binnenmarktes bis zum 1.1.93 war, musste sie in der zweiten Hälfte der 80er Jahre einsehen, dass sie mit weiteren *spezifischen* Richtlinien dieses Ziel nicht mehr rechtzeitig zu erreichen vermöchte.

2. Diplomanerkennung im Rahmen der ersten und zweiten allgemeinen Regelung der EG, worunter auch die Unterrichtsberufe fallen

Der EG-Ministerrat hat deshalb am 21. Dezember 1988 eine Richtlinie verabschiedet, die für die bisher noch nicht reglementierten freien oder wissenschaftlichen Berufe und somit auch für die Ausübung der meisten Unterrichtsberufe in der EG von erheblicher Bedeutung ist. Es handelt sich dabei um die *erste allgemeine (und somit nicht mehr spezifische) Regelung zur Anerkennung all jener Hochschuldiplome, die den Abschluss einer mindestens dreijährigen Berufsausbildung an einer Universität, einer Hochschule oder einer andern Ausbildungseinrichtung mit gleichwertigem Niveau voraussetzen* (89/48/EWG).

Wenn diese Voraussetzung für alle Mittelschullehrer und wohl auch für die meisten Lehrkräfte der leistungsstarken Züge der Sekundarstufe I in der Schweiz erfüllt sein dürfte, so ist dies für die Lehrkräfte der Vorschule, der Primarschule sowie gewisser Züge der Sekundarstufe I und vereinzelt bei Berufsschullehrern jedoch (bisher) nicht der Fall.

Dieser Sachverhalt hätte beim Vollzug des EWR-Vertrags für schweizerische Lehrkräfte insofern Nachteile haben können, als *in der EG* (und auch im EWR-Ausland) *die Lehrkräfte dieser Stufen fast allesamt die Voraussetzungen der ersten allgemeinen Regelung erfüllen und somit also über einen Diplomabschluss nach bestandener Matura und einem mindestens dreijährigen Studium verfügen*. Der Nachteil hätte konkret darin bestehen können, dass aus diesem Grunde Lehrkräfte aus dem EWR-Ausland in der Schweiz besser gestellt gewesen wären als unsere eigenen Lehrkräfte und dass umgekehrt schweizerische Lehrkräfte im EWR-Ausland schlechter gestellt gewesen wären als die dortigen Lehrkräfte.

Aufgrund dieser allgemeinen Richtlinie, die auf dem *Vertrauensprinzip* basiert, soll das blosser Fehlen eines bestimmten nationalen Diploms inskünftig nicht mehr dazu führen können, dass man seinen Beruf nicht trotzdem in allen EG-Staaten ausüben darf. Zur Behebung *substantieller* Unterschiede in der Ausbildung und Berufspraxis zwischen den Mitgliedstaaten sind allerdings gewisse Ausgleichsinstrumente vorgesehen, wie etwa eine Eignungsprüfung, ein Anpassungslehrgang oder zusätzliche Berufserfahrung.

Diese Richtlinie war in den EG-Staaten selbst bis zum 4. Januar 1991 in landesinternes Recht umzusetzen, worauf später noch zurückzukommen sei. Die Schweiz erhielt hierfür im Rahmen des EWR-Vertrags eine Übergangsfrist bis zum 1. Januar 1995 zugestanden.

Am 18. Juni 1992 hat der EG-Ministerrat sodann eine Richtlinie für eine *zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung zur ersten Regelung* verabschiedet, welche neben der Anerkennung von Hochschulabschlüssen von *weniger als drei Jahren* Studiendauer auch noch die Anerkennung von *Berufszeugnissen* und von *blosser Berufserfahrung* regeln soll (92/51/EWG).

Im Gegensatz zur ersten bildet diese zweite allgemeine Regelung nicht mehr Bestandteil des EWR-Vertrags, der am 2. Mai 1992 in Porto unterzeichnet wurde, und sie muss auch in den EG-Staaten selbst erst bis zum 18. Juni 1994 in landesinternes Recht umgesetzt werden.

Je nach Optik kann es heute als mehr oder weniger günstiger Zufall angesehen werden, dass wir im Falle eines EWR-Ja vorerst nur die erste allgemeine Regelung hätten übernehmen müssen und dass erst nach dem 18. Juni 1992 der definitive Wortlaut der zweiten allgemeinen Regelung bekannt wurde. Das mit der ersten allgemeinen Richtlinie verbundene Kriterium "bac+3", welches inzwischen auch bei Schweizer Bildungspolitikern zu einer geläufigen Formel geworden ist, ist nämlich wohl als einer der Gründe zu betrachten, welcher in unserem Land die *Diskussion über die Einführung einer Berufsmatura* und insbesondere die *Errichtung von Fachhochschulen* ausgelöst hat.

Die Behauptung sei gewagt, dass die Reformbestrebungen in den letzten zwei Jahren in gewissen Berufskreisen wohl mit etwas weniger Elan vorangetrieben worden wären, wenn der genaue Wortlaut der zweiten allgemeinen Regelung schon bei den EWR-Verhandlungen bekannt gewesen wäre. Dieser enthält nämlich vier anfänglich nicht vorgesehene Anhänge, wovon insbesondere der *Anhang C im Zusammenhang mit der Freizügigkeit für all jene Lehrkräfte von besonderem Interesse ist, deren*

Ausbildung weder den Mindestanforderungen der "bac+3"-Richtlinie noch der Diplomdefinition nach der zweiten allgemeinen Regelung entspricht.

Im Sinne der zweiten allgemeinen Regelung ist jener Ausbildungsnachweis als *Diplom* zu betrachten, der einen *postsekundären Ausbildungsgang von mindestens einem Jahr* (und weniger als drei Jahren) erforderlich macht, wobei eine der Voraussetzungen für die Zulassung zu einem solchen Ausbildungsgang *in der Regel der Abschluss der für die Aufnahme eines Hochschulstudiums erforderlichen Sekundarausbildung ist*. Anders ausgedrückt, gilt somit nach dieser zweiten allgemeinen Regelung als *Diplom "in der Regel" jede Matura+1- oder Matura+2- bzw., wie dies im EG-Jargon heisst, jede "bac+1"- oder "bac+2"-Ausbildung*.

Geht man davon aus, dass in den EG-Staaten das Maturitätszeugnis (oder ein ungefähr äquivalentes Prüfungszeugnis) nach ca. 12 Jahren Vollzeitstudium erworben werden kann, so handelt es sich bei diesen Ausbildungsgängen also um solche, die ein 13 bis 14 Jahre dauerndes Vollzeitstudium oder dessen zeitliche Äquivalenz voraussetzen.

Nun kennen wir in unserem Lande gerade im ausseruniversitären Tertiärbereich verschiedene Ausbildungsgänge, die - *allgemeine schulische und berufliche Bildung zusammengerechnet* - eine mindestens 13 bis 14 Jahre dauernde Vollzeitbildung erfordern, ohne jedoch gymnasiale Studien und den Besitz des Maturitätszeugnisses vorauszusetzen, damit diese Ausbildungsgänge absolviert werden können. Offensichtlich gibt es diese Situation aber auch in andern EG-Staaten, denn diese *Ausnahmen von der "Regel" haben nach langen Verhandlungen dazu geführt, dass es in der zweiten allgemeinen Regelung nun den bereits erwähnten Anhang C gibt*.

In diesem Anhang sind all jene *"besonders strukturierten Ausbildungsgänge"* vermerkt, die nicht unbedingt über den "Königsweg" der gymnasialen Ausbildung und der Maturitätsprüfung absolviert werden, die aber aufgrund ihrer *mindestens ebenso langen Ausbildungsdauer und ihres anspruchsvollen Ausbildungsniveaus als mit einer "bac+1"- oder "bac+2"-Ausbildung vergleichbar angesehen werden können, weshalb die Ausweise dieser Ausbildungsgänge ebenfalls der Kategorie "Diplom" der zweiten allgemeinen Regelung zugezählt werden (=Niveau 2)*. Zudem müssen Diplomhaber eines im Anhang C aufgeführten reglementierten Berufs über einen *vergleichbar hohen beruflichen Ausbildungsstand* verfügen und bei ihrer Berufsausübung *ähnliche Verantwortung übernehmen sowie entsprechende Aufgaben ausüben* wie der Inhaber eines Diploms nach der regulären Definition der zweiten allgemeinen Regelung.

Diese Möglichkeit der Diplomgleichstellung trotz anders strukturierter Ausbildung ist aus zwei Gründen von erheblichem Belang: einerseits wird dadurch verhindert, dass Ausweise für diese Ausbildungsgänge wegen des fehlenden Maturitätszeugnisses der Kategorie blosser *Prüfungszeugnisse (=Niveau 1)* zugerechnet werden; andererseits - und das ist noch wichtiger - eröffnet der Anhang C den Absolventen der darin aufgeführten Berufe die Möglichkeit, in einem andern EG-, bzw. EWR-Land, das für diese Berufsausbildungen ein *Diplom nach der ersten allgemeinen Regelung* (also "bac+3" =Niveau 3) verlangt, sich trotzdem um die Zulassung zu diesen Berufen zu bewerben. Allerdings können dann als *Vorbedingung* für die Berufsausübung von Fall zu Fall entweder *zusätzliche Berufserfahrung* oder ein *Anpassungslehrgang* bzw. eine *Eignungsprüfung* verlangt werden, Auflagen also, die auch schon in der ersten allgemeinen Regelung vorgesehen sind.

Ein Sprung vom Diplommiveau der zweiten allgemeinen Regelung (Niveau 2) zum Diplommiveau der ersten allgemeinen Regelung (Niveau 3) ist nämlich möglich,

während ein solcher vom Niveau "Prüfungszeugnis" der zweiten allgemeinen Regelung (Niveau 1) zum Diplommiveau der ersten allgemeinen Regelung (Niveau 3) ausgeschlossen bleibt.

Dieser Sachverhalt ist deshalb wichtig, weil so Inhabern verschiedener *besonders strukturierter Ausbildungsgänge im ausseruniversitären Tertiärbereich* in unserem Land mittelfristig dennoch die *Möglichkeit der beruflichen Mobilität* im Europäischen Wirtschaftsraum eröffnet worden wäre, vorausgesetzt, Volk und Stände hätten dem EWR-Vertrag zugestimmt und die landesinterne Umsetzung der zweiten allgemeinen Regelung wäre - wie auf Expertenebene bereits vorgeschlagen - zusammen mit der ersten Regelung ebenfalls auf den 1.1.95 hin erfolgt.

Noch vor der EWR-Abstimmung fanden zwischen Experten der EFTA-Staaten und Vertretern der EG-Kommission bereits erste Abklärungen statt, welche der inhaltlichen Anpassung dieser zweiten allgemeinen Regelung im Hinblick auf ihre baldmöglichste Übernahme im Rahmen des um den sogenannten "pipeline acquis" erweiterten EWR-Vertrags dienten. Konkret ging es dabei vor allem darum, abzuklären, welche *reglementierten Berufe in den Anhang C* und welche *reglementierten Ausbildungen in den Anhang D* aufgenommen werden sollten. Da in unserem Lande bedeutend weniger Ausbildungsgänge unter die erste allgemeine Regelung fallen als in den EG-Staaten und zudem verschiedenste Ausbildungsgänge nicht über den "Königsweg" der Matura laufen, waren die Vertreter der EG-Kommission nicht sonderlich überrascht, als die Schweizer Experten ihnen eine recht lange "erste provisorische Liste" für diesen Anhang C zur Prüfung unterbreiteten. Nebst einigen vom BIGA geregelten Berufen enthielt sie verschiedene Berufe im Gesundheits- und Sozialbereich sowie die folgenden Unterrichtsberufe: Lehrkräfte der Früherziehung, des Kindergartens, der Primarstufe, der Realklassen, für Hauswirtschaft, Handarbeiten und Werken, Zeichnen und Musik, für Sonder- und Heilpädagogik sowie Logopädie, für die Berufsschulen und die Erwachsenenbildung.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass im offiziell publizierten Anhang C von den 12 EG-Staaten *im Bereich der Unterrichtsberufe* nur Deutschland die reglementierten Berufe des Logopäden sowie des staatlich anerkannten Erziehers und Heilpädagogen auflistet und auch noch Luxemburg den Beruf des Erziehers vermerkt. Vorausgesetzt, dieser Anhang wurde mit der nötigen Sorgfalt erstellt - was allerdings bezweifelt werden kann - dürfte daraus abgeleitet werden, dass die Ausbildungsgänge für alle von der Schweiz für den Anhang C vorgeschlagenen Unterrichtsberufe in den EG-Staaten - von den gerade erwähnten wenigen Ausnahmen abgesehen - entweder unter die erste allgemeine Regelung oder dann doch zumindest unter die reguläre Diplomdefinition nach der zweiten allgemeinen Regelung, also "bac+1 oder 2" fallen.

Konkret war mit Vertretern der EG-Kommission zudem auch bereits geklärt, dass z.B. *der auf dem seminaristischen Ausbildungsweg erlernte Beruf des Primarlehrers ein typisches Beispiel für die Aufnahme in den Anhang C* gewesen wäre. *Der seminaristische Ausbildungsweg müsste also bei einem (späteren ?) EWR-Beitritt und auch bei einem allfälligen künftigen EG-Beitritt unseres Landes nicht zwingendermassen aufgegeben werden, denn er ist EG-kompatibel!*

Nach dem Nein zum EWR-Vertrag vom 6. Dezember 1992 sind schweizerischerseits alle weiteren Abklärungen mit Vertretern der EFTA und der EG-Kommission im Zusammenhang mit diesem Anhang C abgebrochen worden. Dies muss allerdings nicht heissen, dass wir nicht trotzdem *in freiwilliger Eigenregie an unseren Hausaufgaben im Zusammenhang mit diesem Anhang weiterarbeiten* dürften, denn sollte es in absehbarer Zeit doch noch zu einem Beitritt der Schweiz zum EWR oder gar zur EG kommen, müssten wir diese für die Unterrichtsberufe wichtigen Abklärungen dann gleichwohl noch zu Ende führen, und vielleicht würden unserem Lande dannzumal

keine erneuten Übergangsfristen für die landesinterne Umsetzung dieser zwei komplizierten allgemeinen Regelungen mehr zugestanden. Wie schwierig sich bereits die Umsetzung der ersten allgemeinen Regelung in den EG-Ländern gestaltet, sei anschliessend kurz aufgezeigt.

3. Bisherige Umsetzung der ersten allgemeinen Regelung in der EG

Die erste allgemeine Regelung ist in den 12 EG-Staaten am 4. Januar 1991, also gut zwei Jahre nach ihrer Genehmigung durch den EG-Ministerrat, in Kraft getreten. Nach Artikel 11 dieser Richtlinie "übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission alle zwei Jahre einen Bericht über die Anwendung der Regelung. Neben allgemeinen Bemerkungen enthält dieser Bericht eine statistische Aufstellung der getroffenen Entscheidungen sowie eine Beschreibung der Hauptprobleme, die sich aus der Anwendung dieser Richtlinie ergeben."

Die ersten zwei Jahre nach Inkrafttreten dieser Regelung sind inzwischen schon vergangen, doch wird noch einige Zeit vergehen, bis die Kommission die in der Richtlinie geforderten Berichte aus den 12 EG-Ländern ausgewertet und publiziert hat. Wenngleich somit diesbezüglich zur Zeit noch keine offiziellen Angaben verfügbar sind, gibt es doch Informationen zur bisherigen Umsetzung dieser Regelung durch einzelne EG-Staaten.

So haben *bis Ende 1992 erst etwas mehr als die Hälfte der 12 EG-Länder die erste allgemeine Regelung* mehr oder weniger in landesinternes Recht *umgesetzt*, wobei man nur im Falle von Grossbritannien, Irland und Dänemark von einer vollständigen Umsetzung sprechen kann. Diese Länder haben die Umsetzung durch ein allgemeines Rahmengesetz vollzogen, was allerdings beim praktischen Vollzug zu Schwierigkeiten führt, weil diese Rahmengesetze für konkrete Einzelfälle sowie für prozedurale Massnahmen im Zusammenhang mit der Regelung nicht genügend ausführlich formuliert sind.

Die schnellsten bei der Umsetzung dieser Regelung waren die *Engländer*, die gar nicht erst das Inkrafttreten der Richtlinie abwarteten, um sie bereits *für die Unterrichtsberufe* praktisch umzusetzen. Dieses rasche Vorgehen erklärt sich dadurch, dass in Grossbritannien in den letzten Jahren ein *grosser Lehrermangel* herrschte und man deshalb in diesem Land gerne die Schleusen öffnete, um Bewerber aus dem EG-Ausland und insbesondere aus Irland grosszügig und ohne viele administrative Komplikationen als Lehrkräfte anzustellen. So sollen es nach einem Jahr bereits mehrere hundert Bewerber gewesen sein, die eine Anstellung als Lehrkraft erhielten.

Ganz anders verlief die Umsetzung dieser Regelung in *Deutschland*, das *bis vor kurzem noch zu viele eigene Lehrkräfte* kannte und deshalb sowie aus andern Gründen bisher bei dieser Umsetzung eher abwartend vorging. Aufgrund der geteilten Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern hat sich Deutschland zu einer sektoriellen, das heisst berufsbezogenen Umsetzung dieser Richtlinie entschlossen. So fällt etwa die Umsetzung für die Anwaltsberufe in die Zuständigkeit des Bundes, während jene für die Unterrichtsberufe den Ländern obliegt.

Um diesen Ländern eine einheitliche Verfahrensweise bei der Umsetzung dieser Richtlinie zu erleichtern, hat die Kultusministerkonferenz mit Beschluss vom 14. September 1990 spezielle Grundsätze und Massgaben verabschiedet. Trotzdem wurde sie bis zum Sommer 1992 nur in 5 Bundesländern umgesetzt, wobei aber auch da noch nicht überall das erforderliche Gesetz und die entsprechende Verordnung

vorliegen. In 7 Ländern lagen zu diesem Zeitpunkt noch keine oder dann nur vorläufige Regelungsentwürfe vor.

Verschiedene Gründe erklären die zeitliche Verzögerung bei der Umsetzung dieser Richtlinie. So mussten in den neuen Ländern in den letzten Jahren die für die Schul- und Lehrbildungsangelegenheiten erforderlichen Rechtsgrundlagen überhaupt erst einmal geschaffen werden. Weiter wurde in verschiedenen Bundesländern (wie übrigens auch in einzelnen EG-Staaten) die fristgerechte Umsetzung der Richtlinie infolge Regierungswechsels verunmöglicht. Schliesslich wurde sie in einigen Ländern auch absichtlich zurückgestellt, um zuerst die Anpassung des Beamtenrahmengesetzes auf Bundesebene abzuwarten, wodurch die Aufnahme von EG-Ausländern ins deutsche Beamtenverhältnis ermöglicht werden soll, ein Erfordernis, das sich - wie eingangs dargelegt - aus der Auslegung von Artikel 48, Absatz 4 des EWG-Vertrags für Deutschland aufdrängte.

Bis Mitte 1992 lagen bei den Ländern zwar bereits zahlreiche Anfragen im Zusammenhang mit der ersten allgemeinen Regelung vor, doch gab es konkret *in ganz Deutschland nur gerade 10 Antragsverfahren*, um von dieser Regelung profitieren zu können. Dabei handelte es sich ausnahmslos um in Deutschland wohnende Ehefrauen deutscher Staatsbürger, die vor ihrer Heirat Ausländerinnen waren und in einem EG-Land die Ausbildung zur Lehrerin absolviert hatten!

Im übrigen sei darauf hingewiesen, dass diese Richtlinie dazu beigetragen hat, auch in Deutschland die Arbeiten an einer *Ländervereinbarung für die "Gegenseitige Anerkennung von Lehramtsprüfungen"* voranzutreiben, um der möglichen Selbstdiskriminierung der einheimischen Lehrkräfte gegenüber solchen aus dem EG-Ausland zu begegnen. In der Tat ist nämlich - gleich wie bei uns - *auch in Deutschland die innerdeutsche Freizügigkeit für die Lehrkräfte bisher noch nicht verwirklicht*, was aufgrund der ersten allgemeinen Regelung zu einer Bevorteilung ausländischer Stellenbewerber gegenüber den einheimischen führen kann, da sich erstere in allen und nicht nur in einem bestimmten Land der Bundesrepublik um eine Stelle als Lehrkraft bewerben können.

Nur schon diese beiden Beispiele zeigen, dass die effektive Freizügigkeit für Lehrkräfte wohl auch in Zukunft mehr dem *Gesetz von Angebot und Nachfrage* als irgendwelchen komplizierten gemeinschaftlichen Regelungen entsprechen dürfte. Verschiedene Anzeichen deuten im übrigen darauf hin, dass die bisherige Umsetzung dieser ersten allgemeinen Regelung eher zu einer zusätzlichen Erschwerung der zwischenstaatlichen Freizügigkeit für die durch diese Regelung betroffenen Berufe und nicht zu ihrer Vereinfachung geführt hat, wie es eigentlich die mit dieser Richtlinie verfolgte Absicht ist. Auch die noch anstehende Umsetzung der zweiten allgemeinen Regelung stimmt diesbezüglich keineswegs optimistischer, ist deren Formulierung gegenüber der ersten doch noch viel komplizierter und schwerer verständlich ausgefallen.

4. Heutige Ausgangslage für die Freizügigkeit im Personenverkehr für schweizerische Unterrichtskräfte

Nach dem EWR-Nein vom 6. Dezember können all jene Bestimmungen der ersten allgemeinen Regelung nicht zum Tragen kommen, die es Angehörigen aus EWR-Partnerländern erlaubt hätten, sich nach Inkrafttreten des EWR-Vertrags, spätestens aber nach dem 1.1.95, *unter gewissen Voraussetzungen* auch in der Schweiz *um eine Unterrichtsstelle zu bewerben*. Nun bleibt es uns einerseits freigestellt, diese Stellen

weiterhin Schweizerbürgerinnen und -bürgern vorzubehalten; andererseits können aber Lehrerinnen und Lehrer aus der Schweiz inskünftig auch nicht geltend machen, dass ihre Stellenbewerbung im EWR-Ausland von den dort zuständigen Behörden auch nur geprüft, geschweige denn fürs Auswahlverfahren berücksichtigt werden müsste. Anders ausgedrückt: die *gegenseitig garantierte* Freizügigkeit im Bereich der Unterrichtsberufe kann aufgrund des EWR-Neins zwischen der Schweiz und den andern 18 EWR-Staaten nun nicht verwirklicht werden, es sei denn, die Schweiz offeriere durch den *"autonomen Nachvollzug" der entsprechenden EWR-Vertrags-Bestimmungen* den EWR-Ausländern durch einseitiges Entgegenkommen diese Freizügigkeit trotzdem, ohne dabei jedoch ein *Recht auf Gegenseitigkeit* für seine eigenen Lehrkräfte geltend machen zu können!

Konkret wird so in unserem Lande weiterhin vor allem das Gesetz von Angebot und Nachfrage darüber entscheiden, wie freizügig wir uns gegenüber ausländischen Bewerbern für Unterrichtsstellen verhalten werden. Aufgrund des diesbezüglichen Pragmatismus unserer Schulbehörden stehen ja bekanntlich schon heute im Kanton Aargau um die 225 Lehrkräfte aus dem grenznahen Deutschland im Einsatz, im Kanton Basel-Stadt sind es deren 50 und auch im Kanton Thurgau soll es bereits um die 60 Lehrkräfte aus dem benachbarten Ausland geben.

Dieser Sachverhalt der nun weiterhin fehlenden gegenseitigen Freizügigkeit für die Unterrichtsberufe kann und soll uns indessen nicht daran hindern, aus eigenem Antrieb und in eigener Regie jene Reformbestrebungen weiterzuführen, welche einerseits die *Erstellung der innerschweizerischen Freizügigkeit für die Unterrichtsberufe* und andererseits die *künftige Lehrerinnen- und Lehrerausbildung im Rahmen Pädagogischer Hochschulen* zum Ziele haben. Diese beiden Vorhaben entspringen nämlich keiner EWR-Vertragsbestimmung, sondern einer in unserem Lande in letzter Zeit feststellbaren Bereitschaft, das "Bildungshaus Schweiz" so zu renovieren, dass es im nächsten Jahrhundert den Mobilitäts- und Ausbildungserwartungen unserer technologischen Zeit zu genügen und sich harmonisch in den weiteren "Bildungsraum Europa" einzufigen vermag.

Zwar hat - wie bereits erwähnt - die Übernahme der ersten allgemeinen Regelung im Rahmen des EWR-Vertrags nicht unwesentlich zu den bisherigen Bemühungen beigetragen, in unserem Land verschiedene Ausbildungsgänge im ausseruniversitären Tertiärbereich zu reorganisieren. Durch die Einführung einer Fachhochschulreife (Berufsmatura) und die Errichtung von Fachhochschulen soll unter anderem erreicht werden, dass diese Ausbildungsgänge inskünftig auch den Mindestanforderungen der ersten allgemeinen Regelung entsprechen würden. Dennoch muss hier ganz klar festgehalten werden, dass *dieses Reformvorhaben kein direktes und explizites Erfordernis des EWR-Vertrags* ist, denn *im EWR-Vertrag gibt es keine rechtliche Bestimmung, die unser Land bei dessen Vollzug zur Einführung einer Berufsmatura oder zur Errichtung von Fachhochschulen verpflichtet hätte.*

Zu Unrecht wurde im Vorfeld der EWR-Abstimmung fast jede aktuelle Reformbestrebung in unserem Bildungswesen mit dem EWR-Vertrag in Verbindung gebracht. In Wirklichkeit geht es dabei jedoch nicht nur um die ohnehin unvermeidliche Annäherung unseres Landes an die Normen und Vorgaben der EG, sondern auch *um eine sinnvolle und zweckmässige Anpassung des schweizerischen Bildungswesens an die gesamteuropäischen und weltweiten Erfordernisse unserer Zeit.* (Vgl. hierzu den Beitrag von F. Buchberger in dieser Nummer.)

Man könnte die Feststellung, dass in der Schweiz in letzter Zeit so leicht alles mit der EG in Zusammenhang gebracht wird, vielleicht auch dadurch erklären, dass die weitsichtigen und reformwilligen Kräfte in unserem veränderungsscheuen Land die Gunst der Stunde, das heisst insbesondere die Dynamik der Entwicklungen in der Europäischen Gemeinschaft sowie im gesamteuropäischen Raume zu nutzen versu-

chen, um mit dem Verweis auf die EG und auf die Erfordernisse der Europa-Verträglichkeit Bewegung in gewisse Bereiche unseres verkrusteten Bildungswesens zu bringen. Zwei der wichtigsten diesbezüglichen Reformvorhaben der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) seien anschliessend kurz vorgestellt.

5. Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen

Was die bisher fehlende innerschweizerische Freizügigkeit für die Unterrichtsberufe betrifft, hat die EDK diesen Anachronismus unserer mobilitätsfördernden Zeit schon seit mehreren Jahren erkannt. So erliess sie am 26. Oktober 1990 erstmals *Empfehlungen über die gegenseitige Anerkennung der kantonalen Lehrdiplome*, welche für Inhaber und Inhaberinnen von Lehrdiplomen der Vorschule, der Primar- und der Sekundarstufe I bis spätestens 1995 die innerschweizerische Freizügigkeit ermöglichen sollen, zufälligerweise also gerade auf jenen Zeitpunkt hin, da die erste allgemeine Regelung des EWR-Vertrags in unserem Land in Kraft getreten wäre. Inzwischen sind in verschiedenen Kantonen Arbeiten zur gesetzlichen Umsetzung dieser Empfehlungen aufgenommen worden. Einige Kantone haben sich zudem bereit erklärt, ihre Praxis diesen Empfehlungen anzupassen.

Bekanntlich haben Empfehlungen der EDK jedoch keine rechtlich verbindliche Wirkung, sondern sie sind "nur" moralisch bindend. Soll in unserem Lande die gesamtschweizerische Freizügigkeit für die Unterrichtsberufe rechtlich garantiert werden können, so braucht es hierfür, wenn nicht ein Rahmengesetz des Bundes, dann doch zumindest eine *Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen*. An einer solchen Vereinbarung wird in verschiedenen Gremien der EDK denn auch schon seit über zwei Jahren intensiv gearbeitet.

Durch diese Vereinbarung soll in erster Linie die Anerkennung *kantonaler* Ausbildungsabschlüsse in der Schweiz geregelt werden. Zugleich soll unter Berücksichtigung des internationalen Rechts auch die Anerkennung *ausländischer* Ausbildungsabschlüsse geregelt werden. Weiter soll dadurch gleichzeitig der *rechtliche Rahmen* geschaffen werden, welcher z.B. die landesinterne Umsetzung der ersten und zweiten allgemeinen Regelung des EWR-Vertrags, wie etwa die Bezeichnung von Anerkennungsbehörden, das Festlegen eines Verfahrens für die Prüfung ausländischer Stellenbewerbungen, die Durchführung von Eignungsprüfungen oder Anpassungslehrgängen ermöglichen würde. Die geplante Vereinbarung soll für alle Ausbildungen und Berufe gelten, deren Regelung in die Zuständigkeit der Kantone fällt.

Dies betrifft nicht nur die Abschlüsse der Lehrerbildung aller Stufen, sondern auch jene der Diplommittelschulen und Gymnasien, der kantonalen Berufslehren, der Ausbildungen in Musik, Gestaltung und anderen Künsten sowie der Ausbildungen zu Berufen des Sozialbereichs und des Gesundheitswesens, der Erwachsenenbildung und für das Fachpersonal der Bibliotheken und der Dokumentation usw.

Wenn alles weiterhin wie geplant verläuft, soll diese Vereinbarung (als Konkordat) an der Plenarkonferenz der EDK vom 18. Februar 1993 verabschiedet und daraufhin den Kantonen zum Beitritt unterbreitet werden. Die Vereinbarung wird in Kraft treten, wenn ihr mindestens 17 Kantone beigetreten sind und sie vom schweizerischen Bundesrat genehmigt worden ist. Die Vereinbarungskantone werden fortan verpflichtet sein, *den Inhabern und Inhaberinnen eines anerkannten Ausbildungsabschlusses den gleichen Zugang zu kantonal reglementierten Berufen zu gewähren wie den entsprechend diplomierten Angehörigen des eigenen Kantons.*

Diese interkantonale Vereinbarung könnte somit schon bald zum wichtigsten Instrument für die rechtlich abgesicherte und gegenseitig zugesicherte innerschweizerische Freizügigkeit der Unterrichtsberufe werden und würde darüber hinaus zudem den rechtlichen Rahmen schaffen, um inskünftig auch die Anerkennung ausländischer Abschlüsse der Lehrerbildung aller Stufen zu ermöglichen.

6. Das Reformvorhaben "Pädagogische Hochschulen" der EDK

Wie bereits dargelegt, sind die innerschweizerischen Bestrebungen, gewisse Ausbildungsgänge im ausseruniversitären Tertiärbereich so zu reformieren, dass deren prüfungsfreier Zutritt über eine Fachhochschulreife erfolgen und die Ausbildung selbst an Fachhochschulen vermittelt würde, kein Erfordernis, das sich direkt aus dem Vollzug des EWR-Vertrags ergeben hätte. EWR hin oder her, Tatsache ist, dass *die meisten Ausbildungsgänge für Unterrichtsberufe in unserem Lande tiefer eingestuft sind als im europäischen und auch im aussereuropäischen Ausland*. So ist diesbezüglich auch im Bericht der OECD aus dem Jahre 1990 über die Bildungspolitik in der Schweiz Seite 150 zu lesen: "Im Gegensatz zu fast allen übrigen Mitgliedstaaten der OECD bilden zahlreiche Schweizerkantone weiterhin ihre Primarlehrer auf der Sekundarstufe II aus, wobei diese Ausbildung ein oder zwei Jahre länger dauern kann als Maturitätsschulen. (Vgl. hierzu auch den Beitrag von F. Buchberger in dieser Nummer.)"

Bekanntlich hat die heutige Diskussion um die Einführung von Fachhochschulen vor etwa vier Jahren im Umfeld der *Höheren Technischen Lehranstalten* eingesetzt. So hat die Direktorenkonferenz der Ingenieurschulen in ihren "sechs Thesen" vom 8. März 1990 ein umfassendes Reform- und Ausbauprogramm für diese Schulen vorgelegt. Am 25. Februar 1991 hat sodann die gemeinsame Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren und der für die Berufsbildung zuständigen Volkswirtschaftsdirektoren beschlossen, den *Ausbau der höheren Fachschulen voranzutreiben*. Höhere Fachschulen, die bestimmten Kriterien entsprechen, sollen zu Fachhochschulen ausgebaut und entsprechend eingestuft werden. Höhere Lehranstalten ausserhalb der Universitäten, die eine mindestens dreijährige qualitativ hochstehende Fachausbildung vermitteln, sollen demnach künftig den Status von Fachhochschulen erhalten. Und ein solches System von Fachhochschulen soll auch die höheren Schulen der Kunstausbildung, der Sozialberufe, der Gesundheitsberufe *und der Lehrerbildung* umfassen.

Zudem kamen Bund und Kantone überein, diesen Ausbau gemeinsam zu planen und die Vorbildung, die zu den künftigen Fachhochschulen führen soll, zu verbessern. Um die Planungsarbeiten auf Bundesebene zu begleiten und parallel dazu die kantonalen und interkantonalen Fragen im Bereich der Einführung einer Berufsmatura und der Errichtung von Fachhochschulen zu bearbeiten, setzte der Vorstand der EDK gegen Ende des Jahres 1991 eine Arbeitsgruppe unter dem Präsidium des St. Galler Erziehungsdirektors, Hans Ulrich Stöckling, ein. Diese Arbeitsgruppe hat am 30. März 1992 *zehn Thesen zur Entwicklung von Fachhochschulen und Berufsmaturitäten* vorgelegt, in denen u.a. erstmals explizit auch von der Schaffung *Pädagogischer Hochschulen* die Rede ist.

Laut These 5 soll der künftige Zugang zu diesen Pädagogischen Hochschulen "in der Regel über eine gymnasiale Maturität, über ein Lehrdiplom der Sekundarstufe II (z.B. seminaristisches Primarlehrdiplom) oder über eine andere anerkannte Vollzeit-ausbildung von mindestens drei Jahren Dauer und ergänzender einjähriger Praxis" erfolgen. Diese erste provisorische Formulierung betreffend die Zugangsvoraus-

setzungen zu den künftigen Pädagogischen Hochschulen dürfte jedoch kaum die definitive Version bleiben! Laut These 4 soll an diesen Fachhochschulen "ein mindestens dreijähriger Vollzeit-Ausbildungsgang oder ein entsprechender Teilzeitausbildungsgang" angeboten werden. Nach erfolgreichem Bestehen dieser Ausbildung werden die künftigen Pädagogischen Hochschulen aufgrund der oben erwähnten interkantonalen Vereinbarung zudem landesweit anerkannte Studienabschlüsse verleihen können. These 10 zufolge ist dieses Reformvorhaben "schrittweise zu vollziehen mit dem Ziel, sie innert 10 Jahren vollständig zu realisieren."

Diese zehn Thesen sind inzwischen in einzelnen Punkten bereits abgeändert worden. Sie sollen ebenfalls am 18. Februar 1993 von der Plenarkonferenz der EDK verabschiedet werden. Zudem ist beschlossen worden, für einzelne Bereiche *ergänzende Thesen* ausarbeiten zu lassen, weil die bewusst allgemein formulierten Thesen der Arbeitsgruppe Stöckling den spezifischen Voraussetzungen und Anliegen einzelner Berufsgruppen nicht ganz gerecht zu werden vermögen. *Dies ist auch für die Unterrichtsberufe der Fall*, weshalb der Vorstand der EDK am 10. Dezember 1992 eine Arbeitsgruppe "Pädagogische Hochschulen" eingesetzt hat, deren Mandat in dieser Nummer zu finden ist.

7. Wenn das so weitergeht,....

Und es geht in der Tat zügig weiter! So ist diese Arbeitsgruppe unter dem Präsidium des Direktors des Pädagogischen Instituts Basel-Stadt, des kantonalen Lehrerseminars, Anton Hügli, am 5. Januar 1993 bereits zu ihrer ersten Sitzung zusammengekommen. Wichtig zu beachten ist, dass diese Arbeitsgruppe nicht etwa Regelungen, sondern bloss Modelle ausarbeiten wird, die aufzeigen, wie die Kantone ihre Ausbildung für die Unterrichtsberufe inskünftig im Rahmen Pädagogischer Hochschulen durchführen und wie die bisherigen Mittelschulseminare in Pädagogische Hochschulen überführt werden könnten. Ob sie dies dereinst auch wollen, werden zu gegebener Zeit die zuständigen Behörden und die betroffenen Kreise zu befinden haben.

Im Januar 1993 tagten zudem die Seminardirektoren, um u.a. zu den Thesen der Arbeitsgruppe Stöckling eine Stellungnahme auszuarbeiten.

Am 10. Februar 1993 hat sodann der Dachverband Schweizerischer Lehrerinnen und Lehrer (LCH) an einer ausserordentlichen Delegiertenversammlung sein neues Berufsbild verabschiedet, welches ebenfalls auf zehn Thesen basiert. These 8 dieses Leitbildes lautet:

"Lehrerinnen und Lehrer aller Stufen verfügen über eine Allgemeinbildung mit Maturitätsniveau. Die Berufsausbildung weist Hochschul- bzw. Fachhochschulniveau auf und ist gleichwertig für alle."

Im Kommentar zur These wird erläutert, dass "die fachlichen Ansprüche an die Berufsausbildung und -ausübung, der Bildungsauftrag und die Fort- und Weiterbildung ... eine Allgemeinbildung auf Maturitätsniveau als Fundament" verlangen.

Strukturell sieht der LCH dabei zwei mögliche Ausbildungswege:

"- Nachmaturitär: gymnasiale oder ergänzte berufliche Matura als Voraussetzung der Berufsausbildung auf (Fach-)Hochschulniveau. Dieser Ausbildungsweg schliesst auch den Umstieg von Berufsleuten anderer Bereiche in die Lehrtätigkeit ein."

"- Seminaristisch: gymnasiale oder berufliche Matura sowie Berufsbildung auf Fachhochschulniveau integriert."

Schliesslich ist im Kommentar zur These 8 auch noch zu lesen: "Die Berufsausbildungsgänge für alle Lehrkräfte haben in der Regel die Anerkennungsnormen der Europäischen Gemeinschaft zu erfüllen. Dazu gehört die mindestens dreijährige Ausbildungsdauer nach Abschluss der Sekundarstufe II." Wie indessen in diesem Beitrag dargelegt worden ist, gibt es in der Europäischen Gemeinschaft bis heute für die Unterrichtsberufe keine Anerkennungsnorm, die *ausschliesslich und verbindlich* eine "mindestens dreijährige Ausbildungsdauer nach Abschluss der Sekundarstufe II" verlangen würde. Was es gibt, ist "nur" die erste *und* die zweite allgemeine Regelung und in letzterer jenen Anhang C, der unter gewissen kompensatorischen Auflagen (Eignungsprüfung oder Anpassungslehrgang, bzw. zusätzliche Berufserfahrung) auch Absolventinnen und Absolventen anders strukturierter Ausbildungsgänge - wie z.B. des seminaristischen - prinzipiell die Freizügigkeit in der Europäischen Gemeinschaft und im EWR ermöglichen wird, wenn die zweite allgemeine Regelung erst einmal in Kraft getreten ist (18. Juni 1994). Diese Formulierung ist denn auch an der ausserordentlichen Delegiertenversammlung dahingehend modifiziert worden, dass nun der Kommentar zur These 8 wie folgt endet: "Die Berufsausbildungsgänge für alle Lehrkräfte weisen in der Regel eine mindestens 3-jährige Dauer nach Abschluss der Sekundarstufe II, bzw. eine Gesamtausbildungsdauer von mindestens 15 Jahren auf".

Seminaristischer Ausbildungsgang "quo vadis?" Gewiss wird es noch einige Zeit dauern, bis die inzwischen in Gang gesetzten Abklärungen und Reformvorhaben im Bereich der Lehrerbildung erste konkrete Resultate zeitigen werden. Wie immer die Endergebnisse auch aussehen mögen, eines scheint heute aufgrund des europäischen und weltweiten Anpassungsdrucks auf das schweizerische Bildungswesen doch gewiss: die Lehrerausbildung in der Schweiz wird mittel- bis längerfristig den in Europa und im OECD-Raum heute schon üblichen Anforderungen angenähert bzw. angeglichen werden müssen, weshalb sie in einigen Jahren wahrscheinlich eher an Pädagogischen Hochschulen als an traditionellen Lehrerseminaren vermittelt werden dürfte. Dies will aber nicht heissen, dass der seminaristische Ausbildungsweg *in modifizierter Form* nicht doch beibehalten werden könnte. Denkbar wäre z.B. eine Unterteilung der heutigen Ausbildung in einen zunächst mehr allgemeinbildenden Teil mit besonderer Betonung psychologischer, pädagogischer und musischer Fächer, der nach drei Jahren Vollzeit-Studium zu einer pädagogisch-musischen Matura führen würde, die sodann den prüfungsfreien Übertritt in eine mindestens zwei oder wohl eher drei Jahre dauernde eigentliche berufliche Ausbildung auf "Fachhochschulniveau" im Rahmen desselben Lehrerseminars führen würde. So könnten vielleicht die wertvollen und bewährten Ausbildungselemente der Seminare sowohl in ihrem wesentlichen Kern beibehalten als auch den veränderten und weiterhin steigenden Erfordernissen der heutigen Zeit angepasst werden.