

Allenspach, Dominik

## **Schweizerische Regelungen zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung: Eine Analyse des Entscheidungsverhaltens der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren am Beispiel des kombinierten Studiengangs "Sekundarstufe I/Schulische Heilpädagogik"**

*Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung 35 (2017) 3, S. 524-536*



Quellenangabe/ Reference:

Allenspach, Dominik: Schweizerische Regelungen zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung: Eine Analyse des Entscheidungsverhaltens der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren am Beispiel des kombinierten Studiengangs "Sekundarstufe I/Schulische Heilpädagogik" - In: Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung 35 (2017) 3, S. 524-536 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-170514 - DOI: 10.25656/01:17051

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-170514>

<https://doi.org/10.25656/01:17051>

in Kooperation mit / in cooperation with:

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

**BEITRÄGE ZUR LEHRERINNE-  
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](mailto:pedocs@dipf.de)

Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

## **Schweizerische Regelungen zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung: Eine Analyse des Entscheidungsverhaltens der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren am Beispiel des kombinierten Studiengangs «Sekundarstufe I/ Schulische Heilpädagogik»**

Dominik Allenspach

**Zusammenfassung** Die von den kantonalen Ausbildungsinstitutionen angebotenen Studiengänge zur Ausbildung von Lehrpersonen finden ihre Rahmung durch Anerkennungsreglemente, die von den kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren in der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) erlassen werden. Im Jahr 2015 haben sich die kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren in der EDK gegen die Regelung eines kombinierten Studiengangs «Sekundarstufe I/Schulische Heilpädagogik» ausgesprochen. Die vorliegende Arbeit zeigt, dass Fragen zur Qualität und zur Umsetzbarkeit des Studiengangs sowie zum Wettbewerb und zur Konkurrenz zwischen den Ausbildungsinstitutionen zu dessen Ablehnung geführt haben.

**Schlagwörter** Lehrerinnen- und Lehrerbildung – Bildungspolitik – Entscheidungsverhalten

**Swiss regulations on teacher education: An analysis of the decision-making behaviour of the cantonal ministers of education exemplified by the combined teacher training programme in secondary education/special needs education**

**Abstract** The teacher training programmes offered by cantonal institutions of higher education are framed by regulations on diploma recognition that are enacted by the cantonal ministers of education within the Swiss Conference of Cantonal Ministers of Education (EDK). As members of the EDK, the cantonal ministers of education decided against the implementation of a combined teacher training programme in secondary education/special needs education in 2015. This study shows that concerns about the quality and the technical practicality of the planned combined teacher training programme as well as concerns about a possibly ensuing competition between the higher education institutions led to the rejection of the teacher training programme.

**Keywords** teacher education – education policy – decision-making behaviour

### **1 Einleitung und Fragestellung**

Kantonale oder kantonal anerkannte Lehrdiplome für die Vorschulstufe, die Primarstufe, die Sekundarstufe I und die Maturitätsschule, Diplome für Sonderpädagogik mit den Vertiefungsrichtungen «Heilpädagogische Früherziehung» (HFE) und «Schu-

lische Heilpädagogik» (SHP) sowie Diplome für Logopädie und Psychomotoriktherapie werden von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) gesamtschweizerisch anerkannt, wenn sie die in den jeweiligen Anerkennungsreglementen aufgeführten Anerkennungsvoraussetzungen erfüllen (Criblez, 2010, S. 39; Lehmann, 2013, S. 13–14). Der Erlass und die Änderung von Anerkennungsreglementen obliegen der Plenarversammlung der EDK, die sich aus den kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren zusammensetzt. Im Juni 2013 beantragten die ehemalige Bildungsdirektorin des Kantons Zürich und der Bildungsdirektor des Kantons Luzern die schweizweite Regelung eines kombinierten Studiengangs «Sekundarstufe I/Schulische Heilpädagogik». Auslöser des Antrags war, dass die Bildungsdirektorin und der Bildungsdirektor in ihren Kantonen einen Mangel an Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen auf der Sekundarstufe I festgestellt hatten. Die Ursache dafür vermuteten sie in der langen Ausbildungsdauer von mindestens sechs Jahren, da neben der Ausbildung zur Schulischen Heilpädagogin bzw. zum Schulischen Heilpädagogen, die mindestens 1.5 Jahre dauert, in der Regel auch die Ausbildung zur Lehrperson auf der Sekundarstufe I absolviert werden muss, die mindestens 4.5 Jahre dauert. Mit der Kombination dieser beiden Ausbildungen war beabsichtigt, die Ausbildungsdauer um ein Jahr zu verkürzen und dadurch mehr Studierende für die Ausbildung in Schulischer Heilpädagogik zu gewinnen. Nachdem der Antrag bei der EDK eingereicht worden war, arbeitete das Generalsekretariat der EDK zusammen mit einer Arbeitsgruppe einen Vorschlag zur Anpassung der Anerkennungsreglemente aus. Dieser wurde dem Vorstand der EDK unterbreitet und anschliessend in eine Anhörung gegeben. Die Anhörung zeigte, dass die Mehrheit der Kantone bzw. der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren gegen die vorgeschlagene Regelung war (EDK, 2014, S. 2–3; EDK, 2016, S. 46). Aufgrund dieses Ergebnisses entschieden sich die kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren, das Vorhaben zu sistieren.

Was waren die Gründe, die dazu geführt haben, dass sich die Mehrheit der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren gegen die Regelung eines kombinierten Studiengangs entschieden hat? Es gibt zwar zahlreiche Studien, die untersuchen, aufgrund welcher Faktoren die politische Führung ihre Entscheidungen fällt. Studien, die das Entscheidungsverhalten von kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren – oder allgemeiner gefasst von kantonalen Regierungsrätinnen und Regierungsräten in interkantonalen Regierungskonferenzen – untersuchen, gibt es hingegen kaum. Der wohl wesentlichste Grund für diese Forschungslücke ist, dass Verhandlungen und Entscheidungen in interkantonalen Regierungskonferenzen häufig vertraulich sind und unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden (Hempel, 2010, S. 295). Für die vorliegende Arbeit wurden die Antworten der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren zur Anhörung über den kombinierten Studiengang «Sekundarstufe I/Schulische Heilpädagogik» ausgewertet. Die Antworten zur Anhörung bilden die tatsächlichen Entscheidungen der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren in der EDK allerdings nur auf indirekte Weise ab. Denn es besteht keine

Garantie dafür, dass die Anhörungsantwort der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren mit ihrer Entscheidung übereinstimmt. Gemäss Auskunft des Generalsekretariats der EDK entschieden die kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren im vorliegenden Fall jedoch entsprechend ihrer Vernehmlassungsantwort. Mit den aus der Analyse der Anhörungsantworten gewonnenen Informationen soll die folgende Frage beantwortet werden: *Aus welchen Gründen haben sich die kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren für oder gegen die schweizweite Regelung des kombinierten Studiengangs «Sekundarstufe I/Schulische Heilpädagogik» entschieden?*

## 2 Theoretischer Rahmen und Forschungsstand

Gemäss Helms (2000, S. 415) gibt es drei empirische Ansätze zum Entscheidungsverhalten der politischen Führung. Der personenzentrierte Ansatz untersucht die verschiedenen Führungspersönlichkeiten und ihre politischen Führungsstile und leitet daraus Typen politischer Führung ab. Diese Typen basieren auf individuellen Charakteristika, wobei insbesondere politische Werthaltungen eine zentrale Rolle spielen (Kaarbo, 2001, S. 85). Gemäss diesem Ansatz hat die politische Führung in ihren Entscheidungen viel Spielraum und wird durch politische Strukturen und andere politische Akteurinnen und Akteure eher wenig eingeschränkt oder kontrolliert. Der strukturelle Ansatz stellt den Gegenpol zum personenzentrierten Ansatz dar. Aufgrund von Sachzwängen, die sich aus der politischen Ordnung ergeben, und des Einflusses weiterer politischer Akteurinnen und Akteure spielt die individuelle Gestaltung von politischen Entscheidungen durch die politische Führung eine untergeordnete Rolle. Sozusagen zwischen den beiden genannten Ansätzen steht der interaktionistische Ansatz. Dieser verbindet die personellen und systemischen Faktoren. Die politische Führung wird in ihren Handlungen zwar von politischen Strukturen eingeschränkt, es bleibt ihr aber auch ein gewisser Raum für individuelles Handeln.

Die wenigen vorliegenden Forschungsergebnisse zeigen, dass die kantonalen Regierungsrätinnen und Regierungsräte in interkantonalen Regierungskonferenzen einen gewissen Handlungsspielraum zu haben scheinen. So gehen sie ohne Instruktionen ihres Parlaments oder ihrer Amtskolleginnen und Amtskollegen an die Sitzungen (Iff, Sager, Herrmann & Wirz, 2009, S. 70). Dementsprechend könnte vermutet werden, dass die individuellen politischen Werthaltungen der kantonalen Regierungsrätinnen und Regierungsräte beim Entscheidungsverhalten in interkantonalen Regierungskonferenzen eine gewisse Rolle spielen. Jedoch sagt Ambühl (2010, S. 41): «Für das interkantonale Vertragsrecht sind ideologische Versteigkeiten oder politische Abenteuer ... a priori ausgeschlossen.» Diese Aussage deutet darauf hin, dass die individuellen politischen Werthaltungen der kantonalen Regierungsrätinnen und Regierungsräte eine eher untergeordnete Rolle spielen dürften. So gibt es Hinweise darauf, dass die Entscheidungen der kantonalen Regierungsrätinnen und Regierungsräte von politischen Strukturen und

weiteren politischen Akteurinnen und Akteuren beeinflusst werden. Iff et al. (2009, S. 70) zeigen auf, dass im Kanton Bern beim Vernehmlassungsverfahren zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) die verschiedenen Stellungnahmen aus dem Kanton gebündelt und in einer Synopse zusammengeführt wurden. Sodann wurde in Absprache mit dem zuständigen Regierungsrat die definitive Antwort erstellt. Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass die Interessen verschiedener Akteurinnen und Akteure zu einem gewissen Grad einen Einfluss auf das Entscheidungsverhalten einer Regierungsrätin bzw. eines Regierungsrates haben.

Aus Mangel an Studien zum Entscheidungsverhalten kantonaler Regierungsrätinnen und Regierungsräte in interkantonalen Regierungskonferenzen werden in der vorliegenden Arbeit Hinweise aus einer Studie herangezogen, die das Entscheidungsverhalten der politischen Führung in internationalen Organisationen untersucht hat. Egeberg (2006, S. 11) weist in seiner Studie über das Entscheidungsverhalten der Kommissärinnen und Kommissäre im Kollegium der Europäischen Kommission nach, dass diese ihre Entscheidungen weder an nationalen noch an europäischen oder parteilichen Interessen ausrichten. Vielmehr lassen sich die Kommissärinnen und Kommissäre bei ihrem Entscheidungsverhalten durch ihre sektorale oder funktionale Zuständigkeit beeinflussen. Ist beispielsweise ein Kommissär für eine bestimmte geografische Einheit oder eine bestimmte Funktion zuständig, wird er bei seinem Entscheidungsverhalten im Kollegium durch die sektoralen oder funktionalen Interessen beeinflusst. Es stellt sich die Frage, was bei der vorliegenden Fragestellung die sektoralen oder funktionalen Interessen der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren sind. Wie bereits in Abschnitt 1 festgehalten wurde, werden aufgrund fehlender Forschungsergebnisse die Stellungnahmen der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren zur Anhörung über den kombinierten Studiengang «Sekundarstufe I/Schulische Heilpädagogik» ausgewertet. Die Auswertung soll Hinweise auf die sektoralen oder funktionalen Interessen der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren geben.

### **3 Methode**

Die vorgeschlagenen Änderungen der Anerkennungsreglemente zur Ermöglichung des kombinierten Studiengangs «Sekundarstufe I/Schulische Heilpädagogik» wurden im Januar 2014 in eine dreimonatige Anhörung gegeben. Zu den vorgeschlagenen Änderungen haben 22 Kantone eine Stellungnahme eingereicht, wobei 10 Kantone (AR, GR, LU, OW, SG, SH, SO, SZ, UR, ZH) den kombinierten Studiengang «Sekundarstufe I/Schulische Heilpädagogik» befürworteten und 12 Kantone (AG, BE, BL, BS, FR, GE, JU, NE, NW, TG, VD, VS) diesen ablehnten.

In einem ersten Schritt wurden mittels der qualitativen Inhaltsanalyse die Stellungnahmen der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren zum kombinierten

Studiengang «Sekundarstufe I/Schulische Heilpädagogik» analysiert. Mithilfe der induktiven Kategorienbildung wurden jene Argumente aus den Stellungnahmen eruiert, welche die kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren dazu bewegen haben, der Regelung zuzustimmen oder diese abzulehnen. Es wurde also eine Systematisierung und Zusammenfassung der Argumente vorgenommen. Die Argumente wurden sodann zu Hauptkategorien zusammengefasst, um auf dieser Grundlage ein Kategoriensystem erarbeiten zu können. Im Anschluss an die qualitative Inhaltsanalyse wurden die Hauptkategorien operationalisiert. Mittels bivariater und multivariater Analysen wurde danach der Zusammenhang zwischen der Entscheidung der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren und den Hauptkategorien untersucht.<sup>1</sup>

#### 4 Qualitative Inhaltsanalyse

Mithilfe der qualitativen Inhaltsanalyse wurden 38 Kategorien induktiv gebildet. Die Kategorien zeigen die Vielfalt der Argumente, die die kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren in ihren Stellungnahmen für oder gegen den kombinierten Studiengang «Sekundarstufe I/Schulische Heilpädagogik» vorgebracht hatten. Die 38 Kategorien konnten ihrerseits zu den folgenden sechs Hauptkategorien zusammengefasst werden:

- *Mangel an Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen*: Bei dieser Hauptkategorie geht es um die Frage, ob die kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren in ihrem Kanton einen Mangel an Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen festgestellt hatten.
- *Subsidiarität*: Bei dieser Hauptkategorie geht es um die Frage, wer dafür zuständig sein soll, einen Beitrag zur Behebung des Mangels an Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen zu leisten. Ist der Weg über das Diplomanerkennungsrecht – also über eine interkantonale Vereinbarung – der richtige oder soll jeder Kanton für sich selbst eine Lösung finden?
- *Harmonisierung*: Hier geht es um die Frage, ob die Errungenschaften des Diplomanerkennungsrechts wie beispielsweise die interkantonale Mobilität der Lehrpersonen auch mit der Regelung des kombinierten Studiengangs gewährleistet bleiben würden.
- *Kompatibilität des Studiengangs*: Bei dieser Kategorie wird die Frage aufgeworfen, ob der kombinierte Studiengang mit dem konsekutiven Ausbildungsmodell, das vor allem in der Westschweiz besteht, kompatibel ist. So wurde in den Stellungnahmen kritisiert, dass der kombinierte Studiengang nur auf das integrierte Ausbildungsmodell anwendbar sei, welches in der Deutschschweiz verbreitet ist, nicht aber auf das konsekutive Ausbildungsmodell.
- *Zweckmässigkeit des Studiengangs*: Hier haben einige kantonale Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren die Frage gestellt, ob der kombinierte Studiengang

---

<sup>1</sup> Es ist anzumerken, dass Studien mit geringen Fallzahlen sowohl zur Entwicklung von Hypothesen als auch zu deren Überprüfung dienen können (Flyvbjerg, 2006, S. 229).

sein Ziel, den Mangel an Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen zu beheben, überhaupt erreichen könne.

- *Qualitätsfragen*: Bei dieser Hauptkategorie wurden hauptsächlich Fragen bezüglich der Qualität des kombinierten Studiengangs gestellt.

## 5 Hypothesen

Mit den Erkenntnissen aus der Theorie, dem Forschungsstand und der qualitativen Inhaltsanalyse können nun die nachfolgenden Hypothesen formuliert werden.

*Hypothese 1: Je grösser der Mangel an Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen im eigenen Kanton ist, desto eher befürwortet die jeweilige kantonale Bildungsdirektorin bzw. der jeweilige kantonale Bildungsdirektor den kombinierten Studiengang.*

Das kantonale Bildungswesen, für welches die kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren zuständig sind, hat den Auftrag, die Bildung der Menschen zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang sollte es denjenigen kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren, die in ihrem Kanton einen Mangel an Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen feststellen, ein Anliegen sein, die heilpädagogischen Stellen an Schulen mit ausgebildeten Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen zu besetzen.

*Hypothese 2: Je stärker eine kantonale Bildungsdirektorin bzw. ein kantonaler Bildungsdirektor der Subsidiarität verpflichtet ist, desto eher spricht sie bzw. er sich gegen den kombinierten Studiengang aus.*

Subsidiarität heisst, dass übergeordnete politische Einheiten nur solche Aufgaben übernehmen dürfen, die die untergeordnete Einheit nicht selbst wahrnehmen kann. Gemäss Bochsler (2009, S. 363–364) sind vor allem geografisch isolierte Kantone und Kantone mit einer kleinen Administration gezwungen, interkantonale Konkordate einzugehen, um die an sie gestellten Aufgaben erfüllen zu können. Die jeweiligen kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren sind deshalb eher gewillt, dem kombinierten Studiengang zuzustimmen.

*Hypothese 3: Je stärker eine kantonale Bildungsdirektorin bzw. ein kantonaler Bildungsdirektor der Harmonisierung des Bildungswesens verpflichtet ist, desto eher spricht sie bzw. er sich für den kombinierten Studiengang aus.*

Mit dem kombinierten Studiengang wurde beabsichtigt, kantonale Einzellösungen, die nicht den Grundsätzen des Diplomanerkennungsrechts entsprechen, zu vermeiden. Ausbildungsabschlüsse, die über eine solche Einzellösung erworben werden, sind nur im entsprechenden Kanton anerkannt und schränken die interkantonale Mobilität derjenigen Lehrpersonen, die über einen solchen Ausbildungsabschluss verfügen, ein. Vor diesem Hintergrund wird Folgendes angenommen: Sind in den kantonalen

Rechtsgrundlagen Hinweise auf die Harmonisierung des Bildungswesens zu finden, dann ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass sich eine kantonale Bildungsdirektorin bzw. ein kantonaler Bildungsdirektor gegen eine kantonale Einzellösung und für den kombinierten Studiengang ausspricht.

*Hypothese 4: Je geringer eine kantonale Bildungsdirektorin bzw. ein kantonaler Bildungsdirektor die Kompatibilität des kombinierten Studiengangs mit dem Ausbildungsmodell der eigenen kantonalen Ausbildungsinstitution einschätzt, desto eher spricht sie bzw. er sich dagegen aus.*

Gemäss Schulze-Fielitz (2004, S. 863) müssen im Gesetzgebungsprozess verschiedene Qualitätskriterien berücksichtigt werden. Ein Gesetz muss unter anderem sozial gerecht, ausgewogen und ein politisch guter Kompromiss sein. Daraus kann gefolgert werden, dass sich kantonale Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren dann gegen den kombinierten Studiengang aussprechen, wenn sie der Ansicht sind, dass diese Qualitätskriterien nicht eingehalten werden. Die Qualitätskriterien können dann als nicht eingehalten betrachtet werden, wenn der kombinierte Studiengang mit den Ausbildungsmodellen der verschiedenen kantonalen Ausbildungsinstitutionen nicht kompatibel ist. Dies scheint gemäss der qualitativen Inhaltsanalyse dann der Fall gewesen zu sein, wenn es sich um konsekutive Ausbildungsmodelle gehandelt hat.

*Hypothese 5: Je geringer eine kantonale Bildungsdirektorin bzw. ein kantonaler Bildungsdirektor die Zweckmässigkeit des kombinierten Studiengangs einschätzt, desto eher spricht sie bzw. er sich dagegen aus.*

Tyack und Tobin (1994) haben in ihrer Studie untersucht, aus welchen Gründen Bildungsreformen gelingen oder scheitern. Sie kommen zu folgendem Schluss: «The organizational patterns that shape instruction are not ahistorical creations etched in stone. They are the historical product of particular groups with particular interests and values at particular times – hence *political* in origin» (Tyack & Tobin, 1994, S. 476, Hervorhebung im Original). Es kann gefolgert werden, dass es vor allem von den politischen Werten der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren abhängt, ob Bildungsreformen als zweckmässig gesehen werden oder nicht. Entsprechend wurde bereits in Abschnitt 2 aufgezeigt, dass die politischen Werthaltungen der politischen Führung einen Einfluss auf ihr Entscheidungsverhalten haben können. Piurko, Schwartz und Davidov (2011, S. 537–538) weisen zudem nach, dass die Werthaltungen in einem engen Zusammenhang mit der Parteizugehörigkeit stehen. In Anlehnung an Quesel (2012, S. 107) scheinen vor allem Vertreterinnen und Vertreter der Schweizerischen Volkspartei (SVP) gegenüber bildungspolitischen Reformen abgeneigt zu sein.

*Hypothese 6: Je geringer eine kantonale Bildungsdirektorin bzw. ein kantonaler Bildungsdirektor die Qualität des kombinierten Studiengangs einschätzt, desto eher spricht sie bzw. er sich dagegen aus.*

Kantonale Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren haben eine Vorstellung davon, wie Lehrpersonen ausgebildet werden sollen. Je nachdem, wie ihre Einschätzung

der Qualität des kombinierten Studiengangs mit ihren Vorstellungen übereinstimmt, sprechen sie sich dafür oder dagegen aus.

## 6 Operationalisierung und Daten

Nachfolgend wird dargelegt, wie die Variablen operationalisiert werden. Ebenfalls genannt wird jeweils die Datengrundlage, auf die sich die Analysen beziehen.

- Die *Entscheidung der kantonalen Bildungsdirektorin bzw. des kantonalen Bildungsdirektors* wird als abhängige Variable anhand der in den jeweiligen Stellungnahmen geäußerten Entscheidung der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren zum kombinierten Studiengang «Sekundarstufe I/Schulische Heilpädagogik» operationalisiert.
- Daten zum *Mangel an Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen* sind keine verfügbar. Für die Operationalisierung des Konstrukts wird auf die vom Bundesamt für Statistik (BFS) zur Verfügung gestellten Daten zur Entwicklung des kantonalen Bedarfs an Lehrpersonen an der Sekundarstufe I zurückgegriffen. Dies geschieht unter der Annahme, dass ein solcher Bedarf mit einem Bedarf an Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen einhergeht.
- Die *Verpflichtung zur Subsidiarität* wird anhand der Konkordate im Bereich «Bildung», die ein Kanton mit einem oder mehreren Kantonen abgeschlossen hat, operationalisiert. Es wird hier angenommen, dass es einen Zusammenhang gibt zwischen der Verpflichtung zur Subsidiarität einer kantonalen Bildungsdirektorin bzw. eines kantonalen Bildungsdirektors und der Anzahl Aufgaben, die der entsprechende Kanton aufgrund der Grösse der kantonalen Administration übernehmen kann. Die Daten wurden aus der Studie von Bochsler und Sciarini (2006) entnommen und mit den kantonalen Beitritten zum HarmoS-, Sonderpädagogik-, Stipendien- und Hochschulkonkordat ergänzt.
- Die *Verpflichtung zur Harmonisierung* wird operationalisiert, indem danach gefragt wird, ob in den kantonalen Rechtsgrundlagen verankert ist, dass für eine Anstellung als Lehrperson ein gesamtschweizerisch anerkanntes Lehrdiplom vorausgesetzt wird. Die Daten wurden selbst zusammengestellt.
- Die *Einschätzung der Kompatibilität* des kombinierten Studiengangs wird operationalisiert, indem danach gefragt wird, ob die Ausbildungsinstitution des entsprechenden Kantons konsekutive oder integrierte Studiengänge für die Ausbildung der Lehrpersonen für die Sekundarstufe I anbietet.<sup>2</sup> Bei Kantonen, die mehr als eine Ausbildungsinstitution für Lehrpersonen haben, wurde jene Ausbildungsinstitution

---

<sup>2</sup> Die PH FHNW bietet als einzige Ausbildungsinstitution für Lehrpersonen in der Schweiz sowohl konsekutive als auch integrierte Studiengänge an. Die vier Trägerkantone (AG, BL, BS, SO) wurden der Kategorie «Konsekutiver Studiengang» zugeordnet, weil sie ein Interesse daran haben, dass der kombinierte Studiengang «Sekundarstufe I/Schulische Heilpädagogik» auch mit den konsekutiven Studiengängen kompatibel ist.

berücksichtigt, die die grösste Studierendenzahl auf dem Kantonsgebiet aufweist.<sup>3</sup> Bei Kantonen, die keine Ausbildungsinstitution auf ihrem Kantonsgebiet haben, wurde jene interkantonale Ausbildungsinstitution berücksichtigt, von der sie Mitträger sind.<sup>4</sup> Die Daten wurden selbst zusammengestellt.

- Die *Einschätzung der Zweckmässigkeit* des kombinierten Studiengangs, die – wie in Abschnitt 5 aufgezeigt – stark mit politischen Werten zusammenhängt, wird über die Parteizugehörigkeit der kantonalen Bildungsdirektorin bzw. des kantonalen Bildungsdirektors operationalisiert.<sup>5</sup> Die Daten wurden selbst zusammengestellt.
- Die *Einschätzung der Qualität* des kombinierten Studiengangs wird operationalisiert, indem der Umfang an ECTS-Punkten herangezogen wird, den die kantonale Ausbildungsinstitution für ihre Ausbildung in Schulischer Heilpädagogik verlangt.<sup>6</sup> Aus Mangel an besseren Sekundärdaten wird der Umfang an ECTS-Punkten als Proxy-Variable zur Operationalisierung der Einschätzung der Qualität herangezogen. So gibt es Hinweise darauf, dass eine zeitlich umfangreichere Vorbereitung auf den Lehrberuf zu erfolgreicheren Lehrpersonen führt (Darling-Hammond, 2000, S. 166–168). Die Daten wurden selbst zusammengestellt.

## 7 Ergebnisse

Zur Auswertung der Daten wurden Kreuztabellen erstellt und bivariate Korrelationsanalysen durchgeführt. Zudem wurde ein logistisches Regressionsmodell ( $P(y) = 1/[1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 \text{Kompatibilität} + \beta_2 \text{Qualität} + u)}]$ ) geschätzt. Das logistische Regressionsmodell hat wegen der geringen Fallzahl nur explorativen Charakter und wird deshalb nicht im Detail dargestellt; es bestätigt jedoch die mithilfe der anderen beiden statistischen Analyseverfahren gewonnenen Ergebnisse. Gemäss den Analysen beeinflussten zwei Faktoren das Entscheidungsverhalten der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren: 1) die Einschätzung der Kompatibilität des kombinierten Studiengangs mit dem Ausbildungsmodell der eigenen kantonalen Ausbildungsinstitution sowie 2) die Einschätzung der Qualität des kombinierten Studiengangs.

---

<sup>3</sup> Es wird angenommen, dass die Interessen einer grossen kantonalen Ausbildungsinstitution von der jeweiligen kantonalen Bildungsdirektorin bzw. vom jeweiligen kantonalen Bildungsdirektor stärker wahrgenommen werden als die Interessen einer kleinen kantonalen Ausbildungsinstitution.

<sup>4</sup> Dem Kanton UR wurde die Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik (HfH) zugeordnet, obwohl er nicht Mitträger ist. Es besteht aber eine Einzelvereinbarung zwischen der HfH und dem Kanton UR. Da der Kanton NW weder Träger noch Mitträger einer Ausbildungsinstitution für Lehrpersonen ist, musste er bei bestimmten statistischen Analysen ausgeschlossen werden.

<sup>5</sup> Die LDP (BS) wurde der FDP und die CSP (OW) der CVP zugeordnet.

<sup>6</sup> Den Kantonen VD und VS wurde die gleiche Anzahl Punkte zugeordnet, da die Ausbildung in Schulischer Heilpädagogik von der HEP VD und der HEP VS gemeinsam angeboten wird; Kantone ohne eigene Ausbildungsinstitution oder ohne eigenen SHP-Studiengang, die Träger der HfH sind, wurden der HfH zugeordnet.

### **1) Einschätzung der Kompatibilität des kombinierten Studiengangs mit dem Ausbildungsmodell der eigenen kantonalen Ausbildungsinstitution**

Eine kantonale Bildungsdirektorin bzw. ein kantonaler Bildungsdirektor hat sich umso eher für den kombinierten Studiengang «Sekundarstufe I/Schulische Heilpädagogik» ausgesprochen, je eher sie bzw. er diesen als mit dem Ausbildungsmodell der eigenen kantonalen Ausbildungsinstitution kompatibel betrachtet hat. Mit einer Ausnahme (SO) waren jene kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren (AG, BL, BS, FR, GE, JU, NE, VD, VS) gegen den kombinierten Studiengang, deren Ausbildungsinstitutionen das konsekutive Ausbildungsmodell anbieten. Demgegenüber war die grosse Mehrheit der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren (9 von 12: AR, GR, LU, OW, SG, SH, SZ, UR, ZH), deren Ausbildungsinstitutionen das integrierte Ausbildungsmodell anbieten, für den kombinierten Studiengang. Ein möglicher Grund dafür ist, dass jene kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren, deren Ausbildungsinstitutionen gemäss dem konsekutiven Modell ausbilden, im kombinierten Studiengang keinen Vorteil gesehen haben, da er auf das konsekutive Modell nicht hätte angewandt werden können. Es kann zudem davon ausgegangen werden, dass sie den kombinierten Studiengang als Nachteil für ihre Ausbildungsinstitutionen betrachtet haben. Da die eigene Ausbildungsinstitution keinen kombinierten Studiengang hätte anbieten können, hätten sich die Studierenden für eine Ausbildung an einer Ausbildungsinstitution mit einem solchen kombinierten Studiengang entscheiden können. Hätten also jene kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren, deren Ausbildungsinstitutionen nach dem konsekutiven Modell ausbilden, dem kombinierten Studiengang zugestimmt, hätten sie die Konkurrenzfähigkeit der eigenen Ausbildungsinstitution eingeschränkt.

### **2) Einschätzung der Qualität des kombinierten Studiengangs**

Kantonale Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren (8 von 10: AG, BE, BL, BS, FR, GE, VD, VS), deren Ausbildungsinstitutionen einen Studiengang in Schulischer Heilpädagogik mit einem höheren Umfang als dem von der EDK vorgegebenen Mindestumfang von 90 ECTS-Punkten anbieten, haben sich eher gegen den kombinierten Studiengang «Sekundarstufe I/Schulische Heilpädagogik» ausgesprochen als kantonale Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren (3 von 11: JU, NE, TG), deren Ausbildungsinstitutionen einen Studiengang in Schulischer Heilpädagogik mit dem Mindestumfang von 90 ECTS-Punkten anbieten. Die Einschätzung der Qualität des kombinierten Studiengangs scheint demnach einen Einfluss auf die Entscheidung der kantonalen Bildungsdirektorin bzw. des kantonalen Bildungsdirektors gehabt zu haben. Neben dem offensichtlichen Ergebnis, dass gewisse kantonale Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren die Qualität des kombinierten Studiengangs als ungenügend eingeschätzt haben, stellt sich wie beim Ergebnis zum Zusammenhang zwischen der Einschätzung der Kompatibilität des kombinierten Studiengangs und der Entscheidung der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren die Frage, ob bei der Entscheidung nicht auch die Konkurrenz und der Wettbewerb zwischen den Ausbildungsinstitutionen eine Rolle gespielt haben könnten. Es ist durchaus möglich, dass

sich Studierende eher für jene Ausbildungsinstitutionen entschieden hätten, die den kombinierten Studiengang angeboten hätten, weil die Ausbildungsdauer im Vergleich zur regulären Ausbildung deutlich kürzer gewesen wäre. Dies könnte die kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren, deren Ausbildungsinstitutionen eine Ausbildung in Schulischer Heilpädagogik mit mehr als 90 ECTS-Punkten anbieten, dazu bewogen haben, sich gegen den kombinierten Studiengang auszusprechen.

## 8 Diskussion

Die Analyse des Entscheidungsverhaltens der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren zur Regelung des kombinierten Studiengangs «Sekundarstufe I/ Schulische Heilpädagogik» zeigt, dass sie stark durch die Interessen der eigenen kantonalen Ausbildungsinstitution beeinflusst wurden. Bezug nehmend auf die Theorie zum Entscheidungsverhalten der politischen Führung spricht das Ergebnis somit für den strukturellen Ansatz. Diesem zufolge unterliegen die politischen Entscheidungen der politischen Führung den Sachzwängen, die sich aus der politischen Ordnung und aufgrund der Interessen einflussreicher Akteurinnen und Akteure ergeben (Tyack & Tobin, 1994, S. 456). Im vorliegenden Fall zeigt sich dies darin, dass sich die kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren umso eher für bzw. gegen den kombinierten Studiengang ausgesprochen haben, je eher sie diesen mit dem Ausbildungsmodell ihrer eigenen kantonalen Ausbildungsinstitution als kompatibel bzw. nicht kompatibel betrachtet haben. Jene kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren, deren Ausbildungsinstitutionen gemäss dem konsekutiven Modell ausbilden, haben im kombinierten Studiengang keinen Vorteil gesehen, da er auf das konsekutive Modell nicht hätte angewandt werden können. Dies wäre vor allem bei den Westschweizer Ausbildungsinstitutionen der Fall gewesen, da diese nur nach dem konsekutiven Modell ausbilden.<sup>7</sup> Aber auch die Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren der Kantone AG, BL und BS (Ausnahme Kanton SO), deren Ausbildungsinstitution (PH FHNW) als einzige Deutschschweizer Ausbildungsinstitution neben dem integrierten auch das konsekutive Modell anbietet, haben sich gegen den kombinierten Studiengang ausgesprochen. Es kann also gesagt werden, dass der kombinierte Studiengang eine für das integrierte Modell und somit eine für die Deutschschweizer Ausbildungsinstitutionen massgeschneiderte Lösung war. In Anlehnung an Schulze-Fielitz (2004), der die Faktoren für gute Gesetzgebung aufzeigt, kann somit gesagt werden, dass der kombinierte Studiengang «Sekundarstufe I/Schulische Heilpädagogik» sozial nicht gerecht – d.h. nicht für alle Ausbildungsinstitutionen gleichermassen anwendbar – und politisch kein guter Kompromiss war. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Einführung

---

<sup>7</sup> Obwohl die theoretische Herleitung der unabhängigen Variablen keine Hinweise darauf gibt, dass die Sprachregion ein erklärender Faktor für das Entscheidungsverhalten der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren ist, wurden die statistischen Analysen auch mit der Variable «Sprachregion» durchgeführt. Im Gegensatz zur Variable «Kompatibilität» beeinflusst die Variable «Sprachregion» das Entscheidungsverhalten jedoch nicht.

des kombinierten Studiengangs den kantonalen Ausbildungsinstitutionen freigestanden hätte. Es kann angenommen werden, dass sich insbesondere die Westschweizer Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren gegenüber jenen aus der Deutschschweiz benachteiligt fühlten. Sie haben sich geschlossen gegen den kombinierten Studiengang ausgesprochen.

Der kombinierte Studiengang «Sekundarstufe I/Schulische Heilpädagogik» hätte den Ausbildungsinstitutionen mit konsekutivem Modell nicht nur keinen Vorteil, sondern sogar einen Nachteil bringen können. Dies trifft insbesondere für jene Ausbildungsinstitutionen zu, deren Ausbildung in Schulischer Heilpädagogik über den von der EDK vorgegebenen Mindestumfang von 90 ECTS-Punkten hinausgeht. Die Studierenden, die voraussichtlich ihre Ausbildung an einer Ausbildungsinstitution mit konsekutivem Modell oder an einer Ausbildungsinstitution mit einer längeren Ausbildungsdauer als der Mindestdauer absolviert hätten, hätten sich für eine Ausbildungsinstitution entscheiden können, die den kombinierten Studiengang angeboten hätte.<sup>8</sup> Hätten also jene kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren, deren Ausbildungsinstitutionen nach dem konsekutivem Modell ausbilden oder mehr ECTS-Punkte für die Ausbildung in Schulischer Heilpädagogik verlangen, als es der Mindestumfang vorsieht, dem kombinierten Studiengang zugestimmt, hätten sie die Konkurrenzfähigkeit der eigenen Ausbildungsinstitution eingeschränkt. Darauf verweisen die Ergebnisse von Denzler und Wolter (2009, S. 435). Sie zeigen auf, dass institutionenspezifische Faktoren wie die Studiendauer einen Einfluss darauf haben, ob eine Person Lehrerin oder Lehrer werden möchte. Ein Grund, weshalb sich zukünftige Volksschullehrpersonen für die entsprechende Ausbildung entscheiden, ist die kurze Ausbildungsdauer. Die oben aufgeführten Überlegungen bezüglich des Wettbewerbs zwischen den Ausbildungsinstitutionen um Studierende sind also durchaus plausibel. So sind auch gemäss Darling-Hammond (2012, S. 23) jene Reformen, die auf Equity beruhen, häufig erfolgreich und jene, die auf Konkurrenz, Wettbewerb und Anreize fokussieren, eher zum Scheitern verurteilt.

## Literatur

- Ambühl, H. (2010). HarmoS: demokratisch legitimiert, subsidiär, zielführend. In A. Auer (Hrsg.), *Herausforderung HarmoS. Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfstein* (S. 35–48). Zürich: Schulthess.
- Bochsler, D. (2009). Neighbours or friends? When Swiss cantonal governments co-operate with each other. *Regional & Federal Studies*, 19 (3), 349–370.

---

<sup>8</sup> Es ist durchaus plausibel, dass Personen aus den Westschweizer Kantonen ihr Studium an Deutschschweizer Ausbildungsinstitutionen absolviert hätten, wenn der kombinierte Studiengang angenommen worden wäre. So haben im Jahr 2015 immerhin 291 Personen aus den Kantonen FR, GE, JU, NE, VD und VS an pädagogischen Hochschulen der Deutschschweiz studiert. Es ist also denkbar, dass sich diese Zahl bei einer Annahme des kombinierten Studiengangs erhöht hätte.

- Bochsler, D. & Sciarini, P.** (2006). Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus. *LeGes*, 17 (1), 23–41.
- Criblez, L.** (2010). Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz seit 1990: Reformprozesse, erste Bilanz und Desiderata. In H. Ambühl & W. Stadelmann (Hrsg.), *Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Bilanztagung I* (S. 22–58). Bern: EDK.
- Darling-Hammond, L.** (2000). How teacher education matters. *Journal of Teacher Education*, 51 (3), 166–173.
- Darling-Hammond, L.** (2012). Two futures of educational reform: What strategies will improve teaching and learning? *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 34 (1), 21–38.
- Denzler, S. & Wolter, S. C.** (2009). Sorting into teacher education: How the institutional setting matters. *Cambridge Journal of Education*, 39 (4), S. 423–441.
- EDK.** (2014). *Kombinierter Studiengang Sekundarstufe I und Schulische Heilpädagogik. Bericht über die Ergebnisse der Anhörung zum Entwurf eines kombinierten Studiengangs Sekundarstufe I und Schulische Heilpädagogik (Änderung der Anerkennungsreglemente für die Sekundarstufe I und für den Bereich der Sonderpädagogik sowie des Titelreglements)*. Bern: EDK.
- EDK.** (2016). *Schweizerische Anerkennung von Lehrdiplomen durch die EDK: Bilanz 2016. Bericht über den Vollzug der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung und über die Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen*. Bern: EDK.
- Egeberg, M.** (2006). Executive politics as usual: Role behaviour and conflict dimensions in the college of European Commissioners. *Journal of European Public Policy*, 13 (1), 1–15.
- Flyvbjerg, B.** (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12 (2), 219–245.
- Helms, L.** (2000). «Politische Führung» als politikwissenschaftliches Problem. *Politische Vierteljahresschrift*, 41 (3), 411–434.
- Hempel, Y.** (2010). Politische Führung im Direktorialsystem: die Schweiz. In M. Sebaldt & H. Gast (Hrsg.), *Politische Führung in westlichen Regierungssystemen. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich* (S. 281–303). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Iff, A., Sager, F., Herrmann, E. & Würz, R.** (2009). *Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit. Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung (unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Bern). Schlussbericht*. Bern: Universität Bern.
- Kaarbo, J.** (2001). Linking leadership style to policy: How prime ministers influence the decision-making process. In O. Feldman & L. O. Valeny (Hrsg.), *Profiling political leaders. Cross-cultural studies of personality and behavior* (S. 81–96). Westport: Praeger.
- Lehmann, L.** (2013). *Zwang zur freiwilligen Zusammenarbeit. Steuerungsinstrumente und interkantonale Governance in der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung*. Bern: hep.
- Piurko, Y., Schwartz, S. & Davidov, E.** (2011). Basic personal values and the meaning of left-right political orientations in 20 countries. *Political Psychology*, 32 (4), 537–561.
- Quesel, C.** (2012). Die «Grammar of Schooling» als populistische Ressource. Zum Scheitern von zwei Bildungsreformen in Deutschland und der Schweiz. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 34 (1), 97–114.
- Schulze-Fielitz, H.** (2004). Wege, Umwege und Holzwege zu besserer Gesetzgebung durch sachverständige Beratung. Begründung, Folgeabschätzung und Wirkungskontrolle. *JuristenZeitung*, 59 (17), 862–871.
- Tyack, D. & Tobin, W.** (1994). The «grammar» of schooling: Why has it been so hard to change? *American Educational Research Journal*, 31 (3), 453–479.

## Autor

Dominik Allenspach, Dr., Pädagogische Hochschule Zürich, dominik.allenspach@phzh.ch