

Lehmann, Lukas: *Zwang zur freiwilligen Zusammenarbeit. Steuerungsinstrumente und interkantonale Governance in der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung*. Bern: h.e.p. verlag 2013. ISBN: 978-3-03905-785-6; 220 S

**Rezensiert von:** Sigrid Hartong, Fachgruppe Soziologie, Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Im Verlauf der vergangenen zwei Jahrzehnte ist eine massive Zunahme neuer Steuerungsformen im öffentlichen Bereich zu beobachten, die in besonderem Maße auch den Bildungssektor betrifft. Neben einer immensen Zahl wissenschaftlicher Beiträge, die sich mit der Problematik, Effizienz und Durchsetzbarkeit neuer Steuerungsmodelle befasst, finden sich zunehmend auch Studien, die den Wandel aus einer Makroperspektive beleuchten und den Versuch einer systematischen und kausalen Einordnung der Expansion neuer Steuerung vornehmen. An dieser Stelle ist auch das Buch von Lukas Lehmann einzuordnen, der anhand der politischen Neustrukturierung der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung den Wandel von Steuerungsinstrumenten im Bildungssektor nachvollziehbar macht. Im Zentrum steht hierbei der mittlerweile allseits verwendete Begriff von Governance, wobei bereits im Titel für den Fall der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung ein „Zwang zur freiwilligen Zusammenarbeit“ diagnostiziert wird. Mit einer solchen Feststellung reiht sich das Buch in die aktuelle Forschungsliteratur zum Thema ein, die zur Vorsicht mahnt, neue kollaborative Steuerung mit einer Symmetrie von Machtbeziehungen gleichzusetzen.

Lehmann macht es dem Leser leicht, der Argumentationsstruktur zu folgen, indem er eine klare Linie von Kernaussagen setzt: Verschiedene Randkontexte beeinflussen einen zunehmenden Wandel von Steuerungsinstrumenten in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, wobei Letztere zunächst hergeleitet, dann definiert und anschließend empirisch geprüft werden. Hierbei wird der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes durchgängig Rechnung getragen.

Bereits im Einführungskapitel erhält der Leser einen guten Überblick über die Zustän-

digkeiten, Strukturen und Entwicklungslinien der schweizerischen Bildungspolitik, der das komplexe System greifbar macht. Gleichzeitig fokussiert sich Lehmann schon hier stark auf die nationale Zentralisierung der Diplomanerkennung angehender Lehrerinnen und Lehrer, die aufgrund ihrer Bedeutung als zentraler Reformschritt in Richtung neuer Steuerung zum Analysegegenstand deklariert wird. Unmittelbar damit verbunden ist eine neu definierte, machtvollere Rolle der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), in der Lehmann selbst während der Reformperiode 2003–2005 mitwirkte, und die er als entscheidend identifiziert. Diese Innenperspektive spiegelt sich von Anfang an in der Arbeit wider und ermöglicht es dem Leser, tiefgründige Einblicke in die EDK und ihr Wirken zu erhalten. Auf der anderen Seite resultiert sie in einer (nicht ausreichend begründeten) Verengung auf den Akteur EDK und sein Wirken im Zentralisierungsprozess. Bedeutungswirksame Kontexte – in der Studie genannt sind Volksschulreformen, Reformen der Sekundarstufe II sowie internationale Bildungspolitik – werden als Hintergrundfolie gefasst, ansonsten aber bewusst ausgeklammert. Diese Exklusion erweist sich beispielsweise für den internationalen Zusammenhang (der zusätzlich auf den Tertiärbereich verengt wird) im Verlauf der Arbeit als zunehmend problematisch; er wird auch nicht durchgehalten, wenn beispielsweise der Bologna-Prozess (zum Beispiel S. 14, 30, 86) oder der ernüchternde OECD-Bericht zum schweizerischen Bildungswesen (zum Beispiel S. 17, 29) immer wieder als entscheidende Ursachen der Reform auftauchen, jedoch gleichzeitig als „internationale Prozesse“ (S. 45) abgehandelt werden. Entsprechend fehlt eine umfassende Einbindung einschlägiger (internationaler) Literatur, die sich genau mit einer solchen Einschätzung befasst und mittels derer der Blick für notwendige und hinreichende Reformbedingungen geschärft werden könnte.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Siehe beispielsweise Kerstin Martens / Alessandra Rusconi / Kathrin Leuze (Hrsg.), *New Arenas in educational governance. The impact of international organizations and markets on educational policy making*, Hampshire 2007; Kenneth King, *Multilateral agencies in the construction of the global agenda on education*, in: *Comparative Education* 43, 3 (2007), S. 377–91; Su-

---

Insgesamt werden im Rahmen der Einführung wichtige Schritte in Richtung neuer Steuerung – gipfelnd in der Bildungsverfassungsreform von 2006 – dargestellt und als Tendenzen in Richtung zunehmender Autonomiebeschränkung der Kantone eingeordnet.

Im Theoriekapitel befasst sich Lehmann eingehend mit der Steuerungstheorie bzw. dem Governance-Ansatz und skizziert einen Überblick über die diversen Forschungsstränge und Entwicklungslinien. Hierbei werden sowohl unterschiedliche Disziplinen als auch Governanceelemente betrachtet und systematisch verarbeitet. Klar erkennbar ist hierbei die starke Orientierung am Educational Governance-Paradigma (S. 46), wengleich versucht wird, den Blick vor allem interdisziplinär zu weiten. Daher irritiert streckenweise, dass die grundlegenden Governance-Begriffe Diskurs und Macht im Foucaultschen Sinne (Was ist ein Diskurs? Was bedeutet Macht im Governance-Zusammenhang? Wie stehen [politische] Aussagen und Handlungen zueinander? usw.) meist umgangen werden, obwohl Lehmann durchgängig die Bedeutung von Arenen, Sinn und Wahrnehmungen oder die Rekonstruktion der Genese von politischen Entscheidungen hervorhebt. Ähnlich führt Lehmann den Feldbegriff ein ohne das Verhältnis von Feld und Governance grundsätzlich zu klären oder das Feld der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung als solches zu skizzieren. Letzteres hätte dem Leser gegebenenfalls eine klarere Einordnung derjenigen Akteure ermöglicht, die jenseits der EDK an der bildungspolitischen und diskursiven Genese von Standardisierung überhaupt beteiligt sein konnten.

Stattdessen wird das große Spektrum an Steuerungstheorie und Governance-Forschung auf die Frage nach direkten versus indirekten Steuerungsinstrumenten fokussiert und für deren Analyse eine operationalisierbare Kategorisierung entwickelt. Lehmann unterscheidet hierbei zwischen regulativer Politik und Finanzierung als direkte Steuerungsinstrumente, Strukturierung, Überzeugung und Finanzierung als indirekte Steuerung. Der Einbezug von Leitbildern und Diskursen hätte hier zu einer differenzierteren Kategorisierung beitragen

können, jedoch bildet die Schematisierung eine nachvollziehbare, begründete Analysebasis, auf deren Grundlage Methodologie und Forschungsdesign erarbeitet werden. Hierbei betont Lehmann die Gewinne von Triangulation und methodischer Offenheit, begründet diese umfassend und wendet die Prinzipien selbst im empirischen Teil an.

Vom Gegenstand her verlagert sich Lehmann unmittelbar und explizit auf die EDK, will aber gleichzeitig das „wer“ dem „wie“ als Gegenstand nachstellen. Eine Klärung dieses Widerspruchs bleibt er dem Leser schuldig, was jedoch durch eine detailreiche und umfassende Analyse der Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz aus eben dieser Perspektive der EDK zum Teil wieder eingefangen wird. Hier geht Lehmann zunächst hauptsächlich deskriptiv vor (Kapitel 5), indem er die entscheidenden Schritte auf dem Weg zu einer einheitlichen Diplomanerkennung für Lehrerinnen und Lehrer, die Standardisierung der Ausbildungsorganisation an Pädagogischen Hochschulen sowie weitere Reformen in Richtung Standardisierung und Zentralisierung nachzeichnet. Dem Leser wird nachvollziehbar verdeutlicht, wie die EDK sukzessive an Einfluss gewann, ihre vormals diffuse Rolle neu definierte und dabei selbst zum Akteur der steuernden Schulverwaltung wurde. Große Potentiale, bereits hier eine klare Analyse des Governance-Wandels einfließen zu lassen, werden leider wenig genutzt. So verbleiben Erklärungen für ein zeitweises Stocken der Reformen unterbelichtet beziehungsweise werden auf eher diffuse Aussagen existierender Widerstände und Kritikergruppen vereinfacht.

Die tatsächliche empirische Analyse wird hauptsächlich im anschließenden Kapitel 6 durchgeführt, wo der Wandel der Governancestruktur mittels einer Einordnung in die Kategorisierung von Steuerungsinstrumenten pointiert wird. Im Verlauf des Reformprozesses kamen hierbei den Steuerungsinstrumenten regulative Politik, Strukturierung und Überzeugung eine phasenweise unterschied-

---

san L. Robertson, Re-imagining and rescripting the future of education: Global knowledge economy discourse and the challenge to education systems, in: *Comparative Education* 41, 2 (2005), S. 151–70.

liche Bedeutung zu, was den Härtegrad der Steuerung (von normativen Orientierungspunkten zu „harten“ Anerkennungsreglementen) unmittelbar beeinflusste. Die starke kategorische Vereinfachung steht an der einen oder anderen Stelle nicht im Verhältnis zur vorangegangenen, in ihrer Tiefgründigkeit aufschlussreichen Darstellung der Reformereignisse und -ergebnisse, die vor allem im Fazit mehr Raum verdient hätten. Dennoch leistet die Studie insgesamt einen lesenswerten und aufschlussreichen Beitrag im Bereich der Educational Governance, der das Verständnis für neue Steuerung im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung über die Schweiz hinaus erhellt.

HistLit 2013-2-141 / Sigrid Hartong über Lehmann, Lukas: *Zwang zur freiwilligen Zusammenarbeit. Steuerungsinstrumente und interkantonale Governance in der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung*. Bern 2013, in: H-Soz-Kult 27.05.2013.