



EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
Conferenza svizra dals directurs chantunals da l'educaziun publica

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

15. März 2016
350-2 | 530/28/2015 Sa

Arbeitsgruppe

Séverin Bez, Kanton Waadt; Christian Berdoz, CLACESO; Jürg Brühlmann, LCH; Bernard Gertsch, VSLCH; Jean-Marc Haller, SER; Hans Peter Märchy, Kanton Graubünden; Martin Schäfer, PH Bern; Thomas Schmidt, Universität Freiburg; Daniel Schönmann, Kanton Bern; Hugo Stern, Kanton Freiburg; Matthias Weisenhorn, Kanton Zürich; Frédéric Wittwer, Kanton Genf; Teilprojekt Maturitätsschullehrdiplom: Franz Eberle, Universität Zürich, Marc Honsberger, HEP Vaud, Peter Stalder, Gymnasialrektor BE;
Generalsekretariat EDK: Dominik Allenspach, Angela Fuchs, Ottilie Mattmann-Arnold, Madeleine Salzmann (Leitung)

Generalsekretariat | Secrétariat général

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, CH-3001 Bern | T: +41 (0)31 309 51 11, F: +41 (0)31 309 51 50, www.edk.ch, edk@edk.ch

IDES Informationszentrum | Centre d'information | T: +41 (0)31 309 51 00, F: +41 (0)31 309 51 10, ides@edk.ch

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Entwicklung des interkantonalen Diplomanerkennungsrechts und Neugestaltung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung	5
2.1	Gegenseitige Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen unter den Kantonen	5
2.2	Neugestaltung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung und Schaffung der Pädagogischen Hochschulen	5
2.2.1	Die Anerkennungsreglemente und ihre Steuerungswirkung	6
2.2.2	Die Pädagogischen Hochschulen und die Governance in der Lehrerbildung	8
3	Wirkung der Anerkennung der Lehrdiplome und der Diplome im Bereich der Sonderpädagogik	12
3.1	Berufliche Freizügigkeit in der Schweiz	12
3.2	Berufliche Freizügigkeit international	13
4	Vollzug des Diplomanerkennungsrechts in den Bereichen Lehrerinnen- und Lehrerbildung und Sonderpädagogik	15
4.1	Überprüfung von Studiengängen und Anerkennung der Berufsdiplome	15
4.2	Nachträgliche Anerkennung altrechtlicher Diplome	16
4.3	Anerkennung von ausländischen Diplomen	17
5	Weiterentwicklung des Diplomanerkennungsrechts	18
5.1	Änderungen der Diplomanerkennungsvereinbarung	18
5.2	Änderungen der Reglemente	19
5.3	Nicht realisierte Vorhaben zur Änderung der Reglemente	26
5.4	Einzelfragen der Anerkennungspraxis	27
5.4.1	Anforderungen an das fachwissenschaftliche Studium von Maturitätsschullehrpersonen	27
5.4.2	Weitere Fragen	29
5.5	Schaffung von Rechtsgrundlagen zur Anerkennung von Zusatzausbildungen und Weiterbildungen für Lehrpersonen	31
5.6	Möglichkeit der Registrierung von Lehrpersonen, denen die Unterrichtsberechtigung entzogen wurde	32
6	Wechselwirkungen zwischen dem Diplomanerkennungsrecht und anderen Rechtserlassen	34
6.1	Kantonales Recht	34
6.2	Interkantonales Recht	35
6.3	Neues schweizerisches Hochschulrecht von Bund und Kantonen	37
6.4	Bundesrecht	40
7	Fazit und Ausblick	42
7.1	Würdigung des Erreichten	42
7.2	Konturen des Diplomanerkennungsrechts	45
7.3	Konkordanz mit dem neuen Hochschulrecht	49
7.4	Verbleibender Regelungs- und Koordinationsbedarf	50
7.5	Ausblick	51

Anhang

- A Rechtsgrundlagen**
- B Bildungspolitische Verlautbarungen**
- C Ausgewählte Literatur**
- D Entwicklung der Gesuche zur Anerkennung ausländischer Lehrdiplome**
- E Lehrdiplom-Kategorien Vorschulstufe/Primarstufe**
- F Entwicklung der Zulassungspraxis (Zulassungsausweise gemäss BFS-Statistik)**
- G Synopse Diplomanerkennung – Institutionelle Akkreditierung – Programmakkreditierung**
- H Institutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung; Ausbildungsangebote**
- I Abkürzungsverzeichnis**

1 Einleitung

Die Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 (Diplomanerkennungsvereinbarung) wird seit mehr als zwanzig Jahren vollzogen. Damit ermöglicht die EDK die berufliche Freizügigkeit und somit die Mobilität der Lehrpersonen; anhand von Ausbildungszielen und weiteren Mindestvorgaben stellt sie eine Mindestqualität der Ausbildungen sowie die Vergleichbarkeit der Abschlüsse sicher.

In ihrem Tätigkeitsprogramm 2015–2019 sieht die EDK vor, Bilanz zu ziehen über die Entwicklung des Diplomanerkennungsrechts, über die bisherigen Erfahrungen mit dessen Vollzug im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung und die Wirkungen der Diplomanerkennung in der Praxis. Schliesslich sollen mit Blick auf das neue Hochschulrecht Folgerungen für die Weiterentwicklung des Diplomanerkennungsrechts abgeleitet werden. Die Kernfragen, welche dieser Rückblick aufwirft, lauten: Wie weit wollen die Kantone bei der Regelung der Lehrerinnen-/Lehrerbildung auf schweizerischer Ebene gehen? Das heisst: Was regeln sie und was nicht? Welche Regelungen sind unverzichtbar? Welche wären verzichtbar? Wie liessen sich die Regelungen weiter entwickeln, damit Lehrpersonen ausgebildet werden, welche an Schulen gut eingesetzt werden können? Hinsichtlich des Vollzugs stellt sich die Frage: Wie wird bei der Anerkennung von Lehrdiplomen aus anderen Ländern sichergestellt, dass schweizerische Diplome nicht benachteiligt werden?

Beim Lehrberuf handelt es sich um einen reglementierten Beruf, der länderspezifisch geregelt ist. In der Schweiz regeln aufgrund der kantonalen Schulhoheit die Kantone die Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Seit den neunziger Jahren erlassen sie im Rahmen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) gemeinsam Mindestanforderungen für die Ausbildungen der Lehrpersonen der verschiedenen Schulstufen und von vier Berufen im sonderpädagogischen Bereich. Dies geschieht auf der Grundlage der Diplomanerkennungsvereinbarung. Erfüllt eine Ausbildung für Lehrpersonen diese Voraussetzungen, erlangen die Absolventinnen und Absolventen ein EDK-anerkanntes Lehrdiplom, das berufliche Freizügigkeit gewährleistet.

Die vor anderthalb Jahrzehnten neu geschaffenen Pädagogischen Hochschulen – aber auch Universitäten und Fachhochschulen –, bieten Ausbildungen für geregelte schulische Berufe an. Aufgrund der neuen Rechtsgrundlagen, welche für beide Hochschultypen¹ gelten, sind die Pädagogischen Hochschulen seit Anfang 2015 in die gesamtschweizerische Koordination im Hochschulbereich einbezogen. Deshalb ist die Bilanz zur Anerkennung der Lehrdiplome auch mit Blick auf das neue Hochschulrecht vorzunehmen und die Abgrenzung zwischen Diplomanerkennung und Hochschulkoordination aufzuzeigen; die Bilanz bietet Anlass, sich die Bedeutung der Diplomanerkennung in diesem neuen Kontext zu vergegenwärtigen.

Im Rahmen der Bilanz sollen auch Fragen zu den fachwissenschaftlichen Voraussetzungen für die Ausbildung der Maturitätsschul-Lehrpersonen geklärt werden. Dieser Aufgabe hat sich eine kleinere Arbeitsgruppe im Rahmen eines Teilprojekts gewidmet. Die Ergebnisse finden sich in einem separaten Bericht; entsprechende Schlussfolgerungen werden im vorliegenden Bilanzbericht zu ziehen sein.

Nicht Gegenstand dieses Berichts ist der Vollzug der Diplomanerkennungsvereinbarung in den Bereichen höhere Berufsbildung, Fachhochschulen und Sekundarstufe II. Ebenso bleibt die Anerkennung der Berufsbildungsverantwortlichen ausgeklammert; dafür ist basierend auf dem Berufsbildungsgesetz² der Bund zuständig. Auf Fragen des Berufsbildes der Lehrerinnen und Lehrer sowie der Rekrutierung wird in diesem Bericht nur soweit eingegangen, als ein Bezug zur Diplomanerkennung vorliegt.

¹ Das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) vom 30. September 2011 geht in Art. 2 Abs. 2 von zwei Hochschultypen aus: Universitäre Hochschulen einerseits, Fachhochschulen und pädagogische Hochschule andererseits.

² Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG) vom 13. Dezember 2002

2 Entwicklung des interkantonalen Diplomanerkennungsrechts und Neugestaltung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung

2.1 Gegenseitige Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen unter den Kantonen

Mit der Diplomanerkennungsvereinbarung schufen die Kantone 1993 die Möglichkeit, die Diplome von Ausbildungen der höheren Fachschulen und der neuen Fachhochschul-Studiengänge in den damals noch kantonal geregelten Bereichen Gesundheit, Soziale Arbeit und Kunst (GSK), die Lehrdiplome der verschiedenen Schulstufen sowie die Hochschuldiplome definierter Ausbildungen im sonderpädagogischen Bereich gegenseitig zu anerkennen. Auch Abschlüsse der Sekundarstufe II werden gestützt auf die Diplomanerkennungsvereinbarung anerkannt; dazu gehören gymnasiale Maturitäten, welche gemeinsam mit dem Bund geprüft werden, sowie die Fachmittelschulabschlüsse und Fachmaturitäten.

Vor der Einführung der Diplomanerkennung waren Lehrdiplome nur in jenem Kanton anerkannt, in dem sie erworben wurden – von bilateralen Abmachungen unter den Kantonen abgesehen. Dies schränkte die Mobilität nur schon innerhalb der Schweiz beträchtlich ein. Die schweizweite Anerkennung der Abschlüsse aufgrund ihrer Gleichwertigkeit, welche die Diplomanerkennungsvereinbarung ermöglicht und die der Hauptzweck von deren Erlass war, erfolgt auf der Basis von Mindestanforderungen, welche die Kantone gemeinsam in Anerkennungsreglementen verankert haben. Seit den späten Neunzigerjahren reglementiert die EDK mit solchen Vorgaben die Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern der obligatorischen Schule und für Maturitätsschulen sowie für schulische Berufe im sonderpädagogischen Bereich. Diese Reglemente stellten nach der Jahrtausendwende den Rahmen für die Konzeption der Hochschul-Studiengänge und deren Überprüfung im Rahmen der Anerkennungsverfahren dar.

Als aufgrund der Änderung der Bundesverfassung von 1999 die Regelungskompetenz des Bundes auf sämtliche Berufe mit Ausnahme der Lehrberufe ausgedehnt wurde und dies bei den Revisionen des Bundesgesetzes über die Berufsbildung im Jahr 2004 und des Bundesgesetzes über die Fachhochschulen im Jahr 2005 gesetzlich verankert wurde, erlosch die Zuständigkeit der Kantone im sogenannten GSK-Bereich (Gesundheit, Soziale Arbeit, Kunst), sowohl auf Stufe höhere Berufsbildung als auch auf Fachhochschulstufe. Fortan beschränkte sich die Regelungskompetenz der Kantone im Hochschulbereich aufgrund der in Artikel 62 der Bundesverfassung definierten Schulhoheit der Kantone auf die geregelten Berufe des Schulwesens, d.h. die Lehrberufe der verschiedenen Schulstufen, definierte sonderpädagogische Berufe sowie Zusatzausbildungen und Weiterbildungen für Lehrpersonen. Die Diplomanerkennungsvereinbarung wurde 2005 an die neue Rechtslage angepasst. In der Konsequenz blieben die letztgenannten Ausbildungen als einzige im öffentlich-rechtlichen Hochschulbereich ausschliesslich kantonal finanziert, was bei der Revision der Bildungsverfassung von 2006 nochmals bekräftigt und in der Folge gesetzlich verankert wurde.

2.2 Neugestaltung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung und Schaffung der Pädagogischen Hochschulen

In den 1990er-Jahren leitete die EDK im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung parallel zur Fachhochschulentwicklung die sogenannte „Tertiarisierung“ der Lehrerinnen- und Lehrerbildung und damit einhergehend den Aufbau der Pädagogischen Hochschulen ein. Von Tertiarisierung war die Rede, weil vorher ein grosser Teil der Lehrpersonen der Vorschul- und der Primarstufe in Lehrerinnen-/Lehrerseminarien auf der Sekundarstufe II ausgebildet worden waren – dies im Unterschied zu den meisten anderen europäischen Ländern, in denen die Ausbildung der Lehrpersonen bereits damals auf Hochschul-

stufe angesiedelt war.³ Der Blick auf den internationalen Kontext und die Sorge um die Gleichwertigkeit und die Anerkennung der Abschlüsse gehörten zu den Auslösern der Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Ähnliches gilt für die Schaffung der Fachhochschulen, an der die Kantone massgeblich beteiligt waren. Die bisher kantonale Lehrerinnen- und Lehrerbildung wurde somit nicht zuletzt aufgrund internationaler Impulse schweizerisch reglementiert und bildungssystematisch vereinheitlicht (siehe auch Lehmann 2013: 18); einen Anstoss zur einheitlichen Ansiedelung der Lehrerinnen-/Lehrerbildung auf Hochschulstufe gab schliesslich auch das OECD-Examen der schweizerischen Bildungspolitik von 1990 (EDK 1990; OECD 1991). Doch auch unabhängig von diesen äusseren Anlässen war die Notwendigkeit einer stärkeren Professionalisierung der schweizerischen Lehrerinnen-/Lehrerbildung angesichts veränderter Ansprüche an den Unterricht längst erkannt.

Parallel zur neuen formalen und inhaltlichen Ausgestaltung der Ausbildung erfuhr die Lehrerinnen- und Lehrerbildung auch auf der Ebene der Institutionen radikale strukturelle Veränderungen: 1995 lancierte die EDK mit ihren „Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen“ den Aufbau der neuen Institutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. In den Empfehlungen war das Ziel formuliert, sämtliche Lehrerinnen und Lehrer auf Hochschulstufe auszubilden und Pädagogische Hochschulen zu schaffen. Die Pädagogischen Hochschulen sollten wie die kurz vorher entstandenen Fachhochschulen berufsbezogen und praxisorientiert sein, sowohl in der Lehre als auch in der Forschung. Der Verabschiedung der Empfehlungen von 1995 war ein jahrelanger Prozess vorausgegangen, als dessen wichtigste Meilensteine die Empfehlungen zur gegenseitigen Anerkennung der Lehrdiplome von 1990 und die Thesen zur Lehrerbildung von 1993 zu sehen sind. Die Ursprünge dieser Arbeiten können bis in die Siebzigerjahre hinein zurück verfolgt werden (im Schulkonkordat von 1970, das die Anerkennung von Diplomen als Gegenstand von Empfehlungen definierte, im LEMO-Bericht 1975, der fünf Jahre vorher mit dem Ziel der „Verbesserung und Harmonisierung der Lehrerbildung in der Schweiz“ lanciert worden war, und Empfehlungen zur Weiterentwicklung und Koordination der Lehrerinnen- und Lehrerbildung von 1978).⁴

Heute werden die Lehrerinnen und Lehrer sämtlicher Schulstufen und Fachleute des sonderpädagogischen Bereichs ausnahmslos auf Hochschulstufe ausgebildet, seit 2001 an den *Pädagogischen Hochschulen*, aber auch an Universitäten und an Fachhochschulen.

2.2.1 Die Anerkennungsreglemente und ihre Steuerungswirkung

Als Orientierungsrahmen für die Neugestaltung der Ausbildungen auf Hochschulstufe dienten Anerkennungsreglemente, welche die Kantone ab 1998 auf der Grundlage der Diplomanerkennungsvereinbarung schufen. In den Reglementen formuliert die EDK Mindestanforderungen für die schweizerische Anerkennung der Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer jeder Stufe. Über die Anerkennung werden die Mobilität und die dafür erforderliche Mindestqualität der Abschlüsse sichergestellt. Für Berufe im sonderpädagogischen Bereich (Schulische Heilpädagogik, Heilpädagogische Früherziehung, Psychomotoriktherapie, Logopädie) erliess die EDK ebenfalls Mindestanforderungen.

Die Reform der Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer war im Wesentlichen durch vier Neuerungen charakterisiert:

³ In einem Teil der Kantone wurden Primarlehrpersonen postmaturitär auf der Tertiärstufe ausgebildet; einzelne Kantone wie Zürich boten beide Möglichkeiten an. Die der Lehrpersonen der Sekundarstufe I fanden teils an Universitäten, teils an Seminarien statt; es gab auch stufenübergreifende Diplome. Die umfassendste Dokumentation dazu findet sich bei Badertscher et al. 1993: passim. Im Kanton Genf wurden die Primarlehrpersonen an der Universität ausgebildet, was auf eine fast hundertjährige Tradition zurückgeht: Zunächst hatte die Lehrerbildung von der Forschung jenes Hochschulinstituts profitiert, das Vorläufer der heutigen psychologischen und erziehungswissenschaftlichen Fakultät der Universität war. Dort erfolgte die Ausbildung der Primarlehrpersonen seit 1933 teilweise und seit 1996 vollständig.

⁴ Ein Konkordat von 1882 betreffend gemeinsame Prüfung und Freizügigkeit der Primarlehrer und Primarlehrerinnen wurde nicht umgesetzt. Siehe Grunder (1997).

- Der Berufswahlentscheid wurde in jenen Kantonen, die ihre Lehrerinnen und Lehrer in Seminarien auf der Sekundarstufe II ausgebildet hatten, auf später verschoben, indem nun alle Lehrpersonen einheitlich auf Hochschulstufe ausgebildet wurden; Voraussetzung für die Zulassung zur Ausbildung wurde die gymnasiale Maturität oder ein definiertes Äquivalent, wobei unter bestimmten Voraussetzungen auch weitere Zulassungen möglich waren.
- Der Umfang der berufsorientierten theoretischen Ausbildung wurde erweitert, die Verbindung von Theorie und Praxis gestärkt. Nicht nur der Wissenschaftsbezug der Ausbildung erfuhr eine Stärkung, die Berufsausbildung wurde auch mit einer vermehrten Orientierung an der Berufspraxis und der gezielteren Einbettung der unterrichtspraktischen Ausbildung verbessert.
- Der konsequente Theorie-Praxis-Bezug erforderte von den Ausbildungsinstitutionen die Verbindung von Lehre und Forschung. Für die Hochschulen hiess dies, Forschung zu betreiben, die auf das Berufsfeld der Lehrerinnen und Lehrer bezogen ist. Der Forschungsauftrag war für die meisten dieser Institutionen neu.
- Die Möglichkeit, die Diplome schweizerisch anerkennen zu lassen, vereinfachte die berufliche Mobilität. Pädagogische Hochschulen bilden mit Blick auf die Freizügigkeit nicht nur für ihren Kanton aus, sondern für den Einsatz in der ganzen Schweiz. Die grenzüberschreitende Mobilität sollte ebenfalls erleichtert werden. Vollzug siehe unter 4.3.

Mit den erwähnten Neuerungen trugen die Kantone auch den veränderten Anforderungen an den Beruf Rechnung und leiteten einen Prozess der Professionalisierung ein: Reflexion und Begründung sind unabdingbar für Lehrpersonen, weshalb Lehrerinnen- und Lehrerbildung heute wissenschaftsbasiert sein muss; die Hochschulstufe mit ihrer Forschungsaktivität bietet dafür den geeigneten Rahmen.

Die stärkere Abstützung der Ausbildung auf wissenschaftliche Erkenntnisse ging also nicht mit einer Verringerung des Praxisbezugs einher, sondern mit der Entwicklung einer unterrichtspraktischen Ausbildung, die dank intensiverer Betreuung durch ausgebildete Praxislehrpersonen und flankierender Ausbildungsgefässe für die Reflexion höheren Ansprüchen genügt als bisher. Siehe auch Bildungsbericht (2014: 237). Die Institutionen der Lehrerinnen-/Lehrerbildung sind gefordert, die Schnittstelle zur Schul- und Berufspraxis laufend zu pflegen.

Im Unterschied zur früheren seminaristischen Ausbildung auf Sekundarstufe II, der eine Doppelfunktion zukam, indem sie gleichzeitig auf einen allgemeinbildenden Abschluss hinführte und so den Hochschulzugang eröffnete, muss die heutige Ausbildung von Primarlehrpersonen nicht mehr die Studierfähigkeit auf Hochschulstufe herstellen, sondern sie kann gezielter und konzentrierter für den Beruf qualifizieren.

Ebenso sollten die Neuerungen die Attraktivität des Lehrberufs im Vergleich zu konkurrierenden tertiären Ausbildungen steigern. Nicht zuletzt bestand die Absicht, den Anschluss an weiterführende Studien zu erleichtern, zum einen mit einem Hochschulabschluss, zum anderen mit dessen Einpassung in das Bologna-System.

Verbindlich geregelt ist im Diplomanerkennungsrecht für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung Folgendes:

- Art des Abschlusses: ausschliesslich Hochschuldiplome. Alle Ausbildungen wurden in der ganzen Schweiz einheitlich auf Hochschulstufe positioniert. Eine andere bildungssystematische Zuordnung als auf der Hochschulstufe ist nicht mehr möglich, sofern eine EDK-Anerkennung angestrebt wird.
- Ausbildungsziele und Grundkategorien von Ausbildungen⁵,
- kantonal genehmigter Studienplan⁶,

⁵ Klassenstufen und Fächerspektrum der Lehrbefähigung, zum Beispiel Generalist/Generalistin oder Fächergruppenlehrkraft, Primarstufe einschliesslich Vorschulstufe oder nur Vorschulstufe etc., siehe Anhang E.

- Voraussetzungen für die Zulassung,
- Gesamtumfang des Studiums sowie Mindestumfang der berufspraktischen Ausbildung, je nach Ausbildung auch der Erziehungswissenschaften, der Fachwissenschaften und der Fachdidaktik,
- Verbindung von Theorie und Praxis sowie von Lehre und Forschung,
- Voraussetzungen für die Diplomierung, Berufstitel,
- Mindestqualifikation für Dozierende und Praxislehrkräfte.

Innerhalb dieser reglementierten Rahmenvorgaben sind die Hochschulen frei in der Ausgestaltung ihrer Studiengänge. Ausbildungsprogramm, Art und Struktur der Hochschulinstitution, Organisations- und Personalrecht etc. legt die Hochschule selber fest. Es bestehen also grosse Freiräume für die Berücksichtigung kantonaler Interessen, für Gewichtungen und damit die Profilierung der Ausbildungen. Die Freiheit, die das Diplomanerkennungsrecht bei der Ausgestaltung der Studiengänge gewährt, hat eine Vielfalt an Diplomvarianten zur Folge, die alle den Anforderungen des Anerkennungsrechts genügen (siehe Anhang E). Die daraus resultierende Verschiedenheit der Abschlüsse kann allerdings die Anstellung und den Einsatz erschweren; auf diese Problematik wird im Fazit einzugehen sein.

Die Ausrichtung auf wenige gesamtschweizerisch gültige Mindestanforderungen führte aber doch zu einer Annäherung der verschiedenen Ausbildungen auf der formalen Ebene und zu vergleichbaren Abschlüssen, die in allen Kantonen zum Beruf zugelassen sind. Eine eigentliche Harmonisierung der Ausbildungen über die genannten Mindestanforderungen hinaus war nicht das Ziel gewesen.

Die Anerkennungsreglemente dienten zunächst als Rahmen für die Neukonzeption der Ausbildungen, später als Referenz für die Überprüfung der Studiengänge. Mit der Überprüfung der Anerkennungsbedingungen im Anerkennungsverfahren schloss sich der Kreis wieder: Der Vorstand der Regelungsinstanz EDK bestätigt mit der Anerkennung, dass die jeweilige Ausbildung die Mindestanforderungen erfüllt, auf die sich die Kantone mit der interkantonalen Regelung verständigt haben. Somit kam diesem Verfahren eine wesentliche qualitätssichernde Funktion bei der Entwicklung und Weiterentwicklung der Ausbildungen zu. Lehmann (2013) nennt die Diplomanerkennungsreglemente „neue Steuerungsinstrumente“ und stellt fest: „Damit vollzog sich gleichzeitig der Übergang von einer ausschliesslich kantonalen zu einer interkantonalen Steuerung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung.“ Allerdings – so Lehmann im Rückblick – „entfalteten die Anerkennungsreglemente ihre Wirkung nicht direkt, sondern in einem Zwischenschritt: zunächst als normative Orientierungspunkte für die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in den Kantonen und Regionen, anschliessend durch Auflagen im Vollzug des Anerkennungsprozesses.“

2.2.2 Die Pädagogischen Hochschulen und die Governance in der Lehrerbildung

Wie weiter oben ausgeführt, ging die Neukonzeption der Ausbildungen entlang der schweizerischen Regelung durch die EDK mit der Schaffung der Pädagogischen Hochschulen einher, welche bildungssystematisch den Fachhochschulen zugeordnet wurden. Die Empfehlungen von 1995 hielten fest: „Pädagogische Hochschulen sind, entsprechend der Thesen der EDK vom 18. Februar 1993, Fachhochschulen“ – dies mit Blick auf die Berufs- und Praxisorientierung von Ausbildung und Forschung. Die Pädagogischen Hochschulen wurden ab 2001 nach und nach eröffnet. Dem war ein Konzentrationsprozess vorausgegangen: Aus rund 150 Lehrerseminarien auf Sekundarstufe II und postsekundären Einrichtungen entstanden 15 Pädagogische Hochschulen mit kantonalen oder interkantonalen Trägerschaften.

Die schweizerische Governance für die Universitäten und die Fachhochschulen, die ebenfalls Lehrpersonen ausbilden, wird hier nicht dargestellt, zumal sich diese Systeme mit der Neukonzeption der Lehrer-

⁶ Siehe z.B. Artikel 3^{bis} Absatz 3 Reglement Vorschulstufe/Primarstufe

bildung auch nicht verändert haben. Seit Anfang 2015 sind die drei unterschiedlichen Hochschul-Governance-Systeme, die bis dahin auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen beruhten, zu einem vereint: Im Bereich der Pädagogischen Hochschulen, der Universitäten und der Fachhochschulen koordinieren der Bund und die Kantone die Hochschulen basierend auf denselben Rechtsgrundlagen⁷, auch wenn es Unterschiede bei der Finanzierung gibt (siehe Kapitel 6.3).

Die Wahl des Hochschultyps für die Lehrerinnen-/Lehrerbildung ist Sache der Kantone. Heute wird die Mehrheit der Lehrpersonen für die obligatorische Schule (Vorschulstufe, Primarstufe und Sekundarstufe I) an Pädagogischen Hochschulen ausgebildet (94.4%).⁸ Seit 2006 studieren alle künftigen Lehrpersonen an Hochschulen (Lehmann: 2013). Heute gibt es 14 selbstständige Pädagogische Hochschulen, zwei in eine Fachhochschule integrierte sowie eine interkantonale Hochschule für Heilpädagogik. Die Zahl der Pädagogischen Hochschulen hat sich aufgrund von Fusionen untereinander oder der Eingliederung in eine Fachhochschule sowie einer Aufspaltung der einstigen Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz in drei einzelne Hochschulen mehrfach verändert. Die Grössenvorgabe (mindestens 300 Ausbildungsplätze) für eine Pädagogische Hochschule in den Empfehlungen von 1995 ist bis auf eine Ausnahme (PH Schaffhausen mit 154 Studierenden) erreicht.

Lehrpersonen aller Stufen und Berufsleute im Bereich Sonderpädagogik werden auch an Universitäten ausgebildet; Genf qualifiziert seine Primarlehrpersonen als einziger Kanton an der Universität. Maturitätsschullehrpersonen für Musik und Bildnerisches Gestalten erhalten ihre fachliche Ausbildung (Schulmusik II und verschiedene Angebote im Bereich Art Education), sowie teilweise auch das Lehrdiplom, an Fachhochschulen, mit Ausnahme von Freiburg, wo diese Ausbildung mehrheitlich an der Universität angesiedelt ist.⁹ In allen anderen Fächern findet das fachwissenschaftliche Studium für Gymnasiallehrpersonen an den Universitäten statt.

Im Folgenden wird auf die zuständigen Instanzen und einzelne Aspekte der Koordination eingegangen:

- a. *Bildungspolitische Instanzen:* Mit der Schaffung der neuen Hochschul-Kategorie Pädagogische Hochschulen entstand ein neues „Steuerungsgefüge“ (Lehmann 2013: 11): 2001 erteilte der Vorstand der EDK dem Schweizerischen Fachhochschulrat das Mandat, im Bereich der Pädagogischen Hochschulen eine Steuerungs- und Koordinationsfunktion wahrzunehmen. Ziel war gemäss Mandat „die koordinierte Förderung des Aufbaus der Pädagogischen Hochschulen und deren Integration ins schweizerische Hochschulsystem sowie die Schaffung von Strukturen, die eine Koordination im Bereich des gesamten Leistungsauftrags ermöglichen“. Der Fachhochschulrat, nunmehr Koordinationsorgan der Träger von Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen, fällt in der Folge hochschulpolitische Entscheide mit Wirkung für die Pädagogischen Hochschulen. Unter anderem erliess er in Abstimmung mit der Schweizerischen Universitätskonferenz „Bologna-Richtlinien“ mit Regelungen zu den Studienstufen und den Übertritten für die Fachhochschulen und die Pädagogischen Hochschulen. 2005 lancierte der Fachhochschulrat zudem einen „Masterplan Pädagogische Hochschulen“, der es ermöglichte, in zwei Berichten (2007 und 2008) eine Reihe von institutionellen Problemen der Pädagogischen Hochschulen zu vertiefen. Das Projekt SKORE, welches der Fachhochschulrat 2009 lancierte, vermochte zu

⁷ Das HFKG trat am 1. Januar 2015 in Kraft.

⁸ Daten für 2014 des BfS. Berücksichtigt ist nur die Anzahl Studierender der Lehrerinnen-/Lehrerbildung an Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen für Vorschulstufe (VS), Primarstufe (PS) und Sek I (ohne Studierende eines kombinierten Studiengangs Sek I und II sowie ohne Studierende PH Sek II), weil das BfS erst seit kurzem an allen universitären Hochschulen Daten der Studierenden für gymnasiale Maturitätsschulen erhebt und diese somit noch nicht publiziert sind. Die Zahlen sind für FH (inkl. PH): VS/PS: 9764, Sek I: 4266; für UH (ohne UH ZH und UH SG): VS/PS: 323, Sek I (Phil I): 384, Sek I (Phil II): 121.

⁹ Das fachliche Bachelor-Master-Studium Music Pedagogy, Vertiefungsrichtung Schulmusik II (musique à l'école II) oder Art Education führt allein noch nicht zu einem Lehrdiplom; entweder wird im Anschluss an das Studium oder parallel dazu das Lehrdiplom für Maturitätsschulen erworben, oder dieses wird ins Studium integriert absolviert wie in Zürich oder in Luzern. Zur Anerkennung der einzelnen Abschlüsse siehe: <http://www.edk.ch/dyn/23630.php>

einer deutlichen Verbesserung der Kostenrechnung zu führen. Aufgrund der unterschiedlichen Rechnungsführung an den Pädagogischen Hochschulen waren zunächst keine vergleichbaren Daten verfügbar gewesen. Ein Ergebnis des Projekts waren besser abgestützte Tarife für die interkantonalen Abteilungen über die Fachhochschulvereinbarung (FHV) (siehe auch unter Punkt 6.2a).

So etablierte sich bei der EDK neben der Diplomanerkennung ein hochschulpolitischer Koordinationsbereich für die neuen Institutionen der Lehrerbildung, wobei der Umfang der hochschulpolitischen Aktivitäten gering blieb. Eine eigentliche hochschulpolitische Steuerung der Pädagogischen Hochschulen durch den Fachhochschulrat blieb mangels entsprechender Kompetenzen aus. Das liegt insbesondere daran, dass die Pädagogischen Hochschulen abgesehen von den FHV-Beiträgen kantonal finanziert werden. Entscheide betreffend die schweizerische Anerkennung der Diplome fällten weiterhin die Plenarversammlung der EDK (Rechtsetzung) und der Vorstand (Vollzug). Die Zuständigkeit für die Diplomanerkennung und für hochschulpolitische Fragen wurde also bereits im Rahmen der EDK verschiedenen Organen zugeordnet. Seit 2015 ist die Schweizerische Hochschulkonferenz als neues hochschulpolitisches Organ, das die Schweizerische Universitätskonferenz und den Schweizerischen Fachhochschulrat abgelöst hat, dafür zuständig, im hochschulpolitischen Bereich Entscheidungen zu den Pädagogischen Hochschulen zu treffen (siehe unter Punkt 6.3).

- b. *Rektorenkonferenz:* 2002 schlossen sich die Pädagogischen Hochschulen zu einer Rektorenkonferenz zusammen (zunächst SKPH¹⁰, 2007–2014 COHEP, seit 2015 Kammer PH von swissuniversities). Das Gremium stellte sich die Aufgabe, in verschiedenen Bereichen, namentlich Ausbildung, Forschung, Weiterbildung oder Qualitätssicherung eine schweizweite Koordination unter den Pädagogischen Hochschulen sowie eine Zusammenarbeit mit der ehemaligen Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS; neu Kammer UH von swissuniversities) und der ehemaligen Rektorenkonferenz der Fachhochschulen (KFH; neu Kammer FH von swissuniversities) zu etablieren. Eine starke Verbindung zur EDK bestand aufgrund ihrer Verantwortung für die interkantonale Schulkoordination und die Diplomanerkennung. Die COHEP war wie die KFH eine Fachkonferenz der EDK und als solche im EDK-Statut verankert. Nach einer ersten Phase der Top-down-Regulierung der Ausbildungen über das Diplomanerkennungsrecht stand nun mit der Rektorenkonferenz ein Gefäss für eine vermehrte Selbstkoordination unter den Hochschulen zu Verfügung.
- c. *Aufbau der wissenschaftlichen Fachdidaktiken:* Die fachdidaktische Kompetenz der Lehrpersonen ist entscheidend für einen guten Unterricht und für die Motivierung der Schülerinnen und Schüler, sich mit den Inhalten und Methoden eines Fachs oder Fachbereichs auseinanderzusetzen. Der forschungsgestützten und praxisrelevanten Fachdidaktik kommt daher bei der Ausbildung von Lehrpersonen ein hoher Stellenwert zu. Damit die Fachdidaktiken ihre Wirkung im Unterricht aller Schulstufen entfalten können, gehört die Forschung in diesem Bereich in erster Linie an die Pädagogischen Hochschulen, wo die Lehrerinnen- und Lehrerbildung hauptsächlich angesiedelt ist. Jahrelange Bemühungen der EDK um den Aufbau der wissenschaftlichen Fachdidaktik hatten eingesetzt, bevor die Pädagogischen Hochschulen existierten [EDK 1982 und EDK 1990]. Als die neuen Institutionen eröffnet wurden, galt es, auch die fachdidaktische Forschung aufzubauen, zum einen mit Blick auf die wissenschaftliche Abstützung und Weiterentwicklung der Ausbildung, zum anderen mit dem Ziel, wissenschaftliches Personal für die Pädagogischen Hochschulen zu qualifizieren. Schliesslich konnten Fachdidaktikerinnen und Fachdidaktiker mit ihrer Expertise auch Entwicklungen des Bildungssystems unterstützen, auf schweizerischer Ebene namentlich bei der Erarbeitung der nationalen Bildungsstandards (Grundkompetenzen), auf sprachregionaler Ebene bei der Schaffung der Lehrpläne.

Um auch Primarlehrpersonen den Anschluss an ein Doktorat auf dem Gebiet der Fachdidaktik zu ermöglichen, schuf man Masterstudiengänge in Fachdidaktik. Pädagogische Hochschulen und Univer-

¹⁰ 2005 hatte der EDK-Vorstand die Umbenennung in "Schweizerische Konferenz der Pädagogischen Hochschulen" abgelehnt mit der Begründung, dass es sich um eine Rektorenkonferenz handelte.

sitäten bieten seit 2010 im Rahmen eines Pilotversuchs Kooperationsmaster-Studiengänge in Fachdidaktik an (Fremdsprachen, Standort Fribourg; Mathematik, Standort Basel; Naturwissenschaften, Standort Zürich; Deutsch, Standorte Basel und Zürich, Französisch, Standorte Genf und Lausanne), welche die Bildung von Fachdidaktik-Zentren unterstützen sollten. Weil das Promotionsrecht den universitären Hochschulen vorbehalten ist und weil dort die Fachwissenschaften gepflegt werden, war die Zusammenarbeit zwischen Pädagogischen Hochschulen und Universitäten von Anfang an unabdingbar. Universitäten und Pädagogische Hochschulen bauten das Schweizerische Doktoratsprogramm in Fachdidaktik auf, welches die damalige Schweizerische Universitätskonferenz mit projektgebundenen Beiträgen finanziell unterstützte.

Dass die Hochschulkoordination seit 2015 auf neuem Recht basiert, erschliesst weitere Möglichkeiten zur Förderung der Fachdidaktik: Die Pädagogischen Hochschulen können Projektfinanzierungen über Artikel 59 HFKG beantragen. Ausserdem sollte im Rahmen der neuen Rektorenkonferenz der Schweizer Hochschulen ein verstärkter Austausch zwischen Hochschultypen möglich sein (siehe auch unter 6.3).

- d. *Konsekutive Master-Studien für Lehrpersonen und Master-Abschluss für Primarlehrpersonen:* Lehrpersonen für die Sekundarstufe I erwerben einen Master, ebenso wird Sonderpädagogik auf Masterstufe studiert. Im Zuge der Umsetzung der Bologna-Deklaration fassten die Pädagogischen Hochschulen wie die Fachhochschulen ins Auge, öffentlich finanzierte konsekutive Master-Studiengänge im Sinne der Bologna-Deklaration aufzubauen, beispielsweise für mehrsprachiges Lernen, Bildungsmanagement, Förderung im frühen Kindesalter. Die Lehrerinnen-/Lehrerverbände, teilweise auch die Hochschulen verlangten, dass die Ausbildung für Primarlehrpersonen mit einem Master abschliesst. Dieses Begehren fand in der EDK keine Resonanz. Der Vorstand lehnte 2007 konsekutive Masterstudiengänge ab mit der Begründung, Lehrdiplome seien reglementierte Abschlüsse und es werde nicht für alle Lehrerinnen und Lehrer einen Masterabschluss geben. Spezialisierungen seien als Nachdiplomstudien bzw. Weiterbildungen anzubieten. Pädagogischen Hochschulen, die dennoch Masterstudiengänge jenseits der eigentlichen Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern anbieten, wurden deshalb die FHV-Beiträge verwehrt. 2009 beschloss der Vorstand eine Ausnahme: Angesichts der System-Relevanz der Masterprogramme in den Fachdidaktiken sollten diese Programme als einzige über die Diplomausbildungen hinaus FHV-Beiträge erhalten.
- e. *Promotionsrecht:* Die Frage des Promotionsrechts der Pädagogischen Hochschulen wurde in der EDK seit Bestehen dieser Hochschulen nicht explizit politisch diskutiert. Das Anliegen stand aber immer wieder im Raum, etwa im Zusammenhang mit dem Aufbau der Forschung in den Fachdidaktiken. Die Thesen von 1993 hatten das Promotions- und Habilitationsrecht für Pädagogische Hochschulen noch vorgesehen. Siehe auch unter 6.3.
- f. *Koordination Forschung und Weiterbildung:* Bemühungen der EDK, in den Bereichen Weiterbildung und Forschung eine Abstimmung der Angebote bzw. der Forschungsfelder zu erzielen und die Bildung von Schwerpunkten in komplementären Forschungsfeldern zu unterstützen, waren nicht von Erfolg gekrönt, da sich die Hochschulen auf ihre Autonomie beriefen. Die Bemühungen, die dem Mandat des Fachhochschulrats und den Zielsetzungen im Masterplan Pädagogische Hochschulen entsprachen, kamen nicht über Abklärungen und Vorgespräche mit den Hochschulen hinaus. Siehe auch unter 5.3.

3 Wirkung der Anerkennung der Lehrdiplome und der Diplome im Bereich der Sonderpädagogik

3.1 Berufliche Freizügigkeit in der Schweiz

Die Wirkung der Anerkennung der Lehrdiplome durch die EDK ist der schweizweite Zugang zum Lehrberuf der jeweiligen Schulstufe. Das heisst: Personen mit anerkanntem Diplom sind in allen Kantonen gleichberechtigt zur Berufstätigkeit zugelassen. Die Diplomanerkennungsvereinbarung formuliert diesen Anspruch in Artikel 8 Absatz 2: „Die Vereinbarungskantone gewähren den Inhabern und Inhaberinnen eines anerkannten Ausbildungsabschlusses den gleichen Zugang zu kantonal reglementierten Berufen wie den entsprechend diplomierten Angehörigen des eigenen Kantons.“ Damit eine Lehrperson ihren Beruf ausüben kann, muss sie über ein kantonales oder ausländisches Lehrdiplom verfügen.¹¹ Es liegen keine Erhebungen zur tatsächlichen Anstellungspraxis in den Kantonen vor (siehe auch unter 6.1, kantonales Recht), aber die Erfahrungen des Generalsekretariats EDK lassen darauf schliessen, dass die Anstellungsbehörden, seien es nun Kantone oder Gemeinden, heute in der Regel ein EDK-anerkanntes Diplom verlangen. Die interkantonale Mobilität scheint grundsätzlich gut zu funktionieren. Aufgrund der grossen Freiheiten bei der konkreten Ausgestaltung der Studienangebote und der daraus resultierenden Vielfalt an Abschlüssen können die Anstellung und der Einsatz allerdings erschwert sein.

Im Einzelfall hat die Wirkung der Diplomanerkennung den Anspruch der Inhaberin/des Inhabers eines anerkannten Lehrdiploms zur Folge, zu einem Bewerbungsverfahren zugelassen zu werden, auch wenn damit kein Anspruch auf eine Anstellung verbunden ist. Im Unterschied zur Zeit vor der Einführung der Diplomanerkennung im Jahr 1993 wäre es heute nicht mehr zulässig, eine Inhaberin oder einen Inhaber eines EDK-anerkannten Diploms mit der Begründung abzuweisen, der Abschluss sei in einem anderen Kanton erworben worden. Ebenso wenig wäre es zulässig, von ausserkantonale ausgebildeten Lehrpersonen zusätzliche Leistungen zu verlangen – es sei denn, dieselben Anforderungen würden auch an die eigenen Lehrpersonen gestellt.

Wenn für die Anstellung Anforderungen gestellt werden, welche über das EDK-anerkannte Diplom hinausgehen, birgt dies ein gewisses Risiko in sich, dass die Diplomanerkennung unterlaufen wird. Beispiele für zusätzliche Anforderungen sind eine deutlich längere Ausbildung als in den anderen Kantonen üblich, zusätzliche Sprachprüfungen oder das Erfordernis eines Regelklassen-Lehrdiploms für die Tätigkeit als schulische Heilpädagogin, auch wenn das massgebende Anerkennungsreglement für die Zulassung zur entsprechenden Ausbildung nicht mehr zwingend ein solches Diplom vorschreibt. Mit solchen Vorgaben wird die Mobilität von Lehrpersonen mit schweizerisch anerkanntem Diplom unter Umständen verhindert. Wird das Generalsekretariat der EDK mit einem solchen Einzelfall konfrontiert, nimmt es mit dem jeweiligen Kanton Kontakt auf, um den Fall zu klären; ob es in den Kantonen entsprechende formale Beschwerdeverfahren gibt bzw. gegeben hat, ist nicht bekannt.

Die EDK-Anerkennung der Diplome wird also mittlerweile bei den Anstellungsbehörden, den Hochschulen und bei den Studierenden erwartet, selbst wenn es weiterhin Lehrpersonen mit neuen, ausschliesslich kantonal anerkannten Lehrberechtigungen und Diplomen gibt. Viele Kantone haben die Diplomanerkennung implizit oder explizit in ihren kantonalen Gesetzen verankert (siehe auch unter 6.1). Die Kantone bleiben dennoch frei, für eine konkrete Anstellung zwingend ein EDK-anerkanntes Diplom vorauszusetzen oder nicht. Aufgrund des Beitritts zur Diplomanerkennungsvereinbarung sind sie aber verpflichtet, Lehrpersonen mit schweizerisch anerkanntem Diplom aus anderen Kantonen zumindest ins Bewerbungsverfahren aufzunehmen. Erachtet die Anstellungsbehörde die konkrete Qualifikation einer Lehrerin, eines Lehrers

¹¹ Daneben verfügen die Kantone über Möglichkeiten, selber Unterrichtsberechtigungen auszustellen, was einer kantonalen Anerkennung gleichkommt. Auch werden nach wie vor Lehrpersonen ausgebildet, denen ein ausschliesslich kantonal anerkanntes Lehrdiplom verliehen wird.

aufgrund der Unterschiede des Lehrdiploms zum Einsatzfeld als nicht geeignet – beispielsweise aufgrund einer zu geringen Zahl der Fächer oder der Klassenstufen –, wird sie vermutlich eine Lehrperson anstellen, deren Profil den Anforderungen besser entspricht.¹² Es dürfte allerdings schwer zu begründen sein, wenn Personen mit einem ausschliesslich kantonal anerkannten Lehrdiplom den Inhaberinnen und Inhabern von anerkannten Lehrdiplomen, die sich im gleichen Anstellungsverfahren bewerben, vorgezogen würden.

Die Aussicht auf eine spätere berufliche Mobilität mit einem EDK-anerkannten Abschluss trägt zusammen mit den interkantonalen Beiträgen über die FHV und der damit verbundenen Freizügigkeit auch zu einer stärkeren studentischen Mobilität bei, selbst wenn nicht alle Kantone eine eigene Pädagogische Hochschule haben und ihre Studierenden den Kanton ohnehin verlassen müssen, um Lehrerin oder Lehrer zu werden. So hatten rund 25% der Studierenden, die 2012 neu in eine Pädagogische Hochschule eintraten, vor ihrer Ausbildung in einem anderen Kanton gewohnt (BFS 2014a). Dank der Freizügigkeitsvereinbarungen der Kantone können die Hochschul-Studierenden den Studienort frei wählen; es ist sichergestellt, dass der Herkunftskanton der Hochschule einen entsprechenden Beitrag entrichtet.¹³

Das Bundesamt für Statistik erfasst auch die Mobilität der Diplomierten: Mehr als ein Viertel der PH-Absolventinnen und -Absolventen waren ein Jahr nach Studienabschluss in einem anderen Kanton als Lehrerin oder Lehrer angestellt; das BFS geht davon aus, dass ein Teil von ihnen nach einer ausserkantonale absolvierten Ausbildung in ihren Herkunftskanton zurückgekehrt ist, um dort zu unterrichten.

Die Anerkennung der Diplome verleiht den Inhaberinnen und Inhabern das Recht, den entsprechenden *Berufstitel* zu tragen. In diesem Zusammenhang ist auf die Besonderheit der schweizerischen Regelung hinzuweisen: Die Befähigung zur Berufsausübung wird zusammen mit dem Hochschulabschluss verliehen, ohne dass beispielsweise noch ein Staatsexamen erforderlich ist wie beispielsweise in Deutschland. Ebenso erübrigt sich eine Registrierung von Lehrpersonen, die zur Berufsausübung zugelassen sind, wie es andere Länder kennen, da die Anerkennung in der Schweiz an das Diplom gebunden ist.

Auch der Zugang zu weiterführenden Schulen, zu Zusatzausbildungen und Weiterbildungen ist mit der Diplomanerkennung verbunden. So hat die Zulassung unter den gleichen Voraussetzungen zu erfolgen, wie sie für die entsprechend diplomierten Angehörigen des eigenen Kantons gelten. Altrechtlich ausgebildete Lehrpersonen sollten grundsätzlich ebenfalls zu Weiterbildungen und Zusatzausbildungen mit Relevanz für den Lehrberuf zugelassen werden. Hingegen besteht kein Anspruch auf eine Zulassung zu weiterführenden Studien in anderen Fachbereichen (z.B. Berufsberatung, Psychologie); die früheren Lehrdiplome werden nicht in Hochschuldiplome umgewandelt.

3.2 Berufliche Freizügigkeit international

Als reglementierter Beruf fällt die Lehrtätigkeit unter die Bestimmungen des Personenfreizügigkeitsabkommens CH-EU und somit in den Anwendungsbereich der Berufsqualifikationsrichtlinie 2005/36/EG, die für die gegenseitige Anerkennung von Diplomen massgebend ist (bis 2011 galten die EU-Richtlinien 92/51/EWG, 89/48/EWG und 2001/19/EG). Davon profitieren nicht nur ausländische Lehrpersonen und Personen mit einer Berufsqualifikation im Bereich Sonderpädagogik, sondern auch entsprechend qualifizierte Schweizerinnen und Schweizer, die in einem EU/EFTA-Staat arbeiten wollen. Mit Drittstaaten gibt es keine entsprechenden Abkommen; die Zuwanderung aus Drittstaaten wie auch die Auswanderung von Schweizerinnen und Schweizern in Drittstaaten beschäftigen das Generalsekretariat der EDK hingegen trotzdem.

¹² Die Frage der Einsetzbarkeit wird in Kapitel 7.2 erörtert.

¹³ Die Mobilität von Studierenden zwischen Schweizer Hochschulen hat das Statistikprojekt ASBOS gemessen: Diese Art von Mobilität ist bei Studierenden der Lehrerinnen-/Lehrerbildung besonders hoch, da auf einzelnen Gebieten wie Fachdidaktik Kooperationsmaster-Studiengänge bestehen. (BFS 2016)

Anerkennung ausländischer Lehrdiplome/Hochschuldiplome im Bereich Sonderpädagogik: Die Diplom-
anerkennungsvereinbarung regelt neben der gesamtschweizerischen Anerkennung kantonaler Ausbil-
dungsabschlüsse auch die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse im Zuständigkeitsbereich
der EDK. Im Hinblick auf das Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommens CH-EU am 1. Juni 2002
übertrug der Vorstand dem Generalsekretariat der EDK 2001 die Kompetenz, ausländische Abschlüsse im
Bereich Lehrerbildung/Sonderpädagogik zu prüfen und über deren Anerkennung zu entscheiden. Die ent-
sprechende Kompetenz umfasste dabei nicht nur die Überprüfung und Anerkennung von Diplomen aus
EU/EFTA-Staaten, sondern auch von Diplomen aus Drittstaaten.

Da die Kompetenz zur Anerkennung von ausländischen Ausbildungsabschlüssen im Generalsekretariat
zuerst aufgebaut werden musste, wurden die kantonalen Bildungsdepartemente 2002 informiert, dass die
Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller mit einem ausländischen Lehrdiplom oder mit einem Diplom im
Bereich Sonderpädagogik ab Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommens das *Recht* auf einen
formellen Anerkennungsentscheid durch das Generalsekretariat EDK haben. In dieser Übergangssituation
sei es den Kantonen aber bis auf Weiteres unbenommen, Bewerbungen von ausländischen Lehrpersonen
bzw. Personen mit einem Ausbildungsabschluss in Sonderpädagogik anzunehmen und allenfalls – nach
Überprüfung der Ausbildung hinsichtlich der Gleichwertigkeit mit einer schweizerischen Ausbildung – auch
Anstellungen vorzunehmen. Der Vorstand beauftragte verschiedene Arbeitsgruppen mit der Erarbeitung
von Instrumenten für die Beurteilung ausländischer Ausbildungsabschlüsse im Zuständigkeitsbereich der
EDK und für die Durchführung von Ausgleichsmassnahmen in Anwendung des massgebenden EU-Rechts.
Parallel zu den Projektarbeiten prüfte das Generalsekretariat unter Beizug von Expertinnen und Experten
bereits ab dem Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommens CH-EU die zahlreich eintreffenden
Gesuche um Anerkennung ausländischer Berufsdiplome. Aufgrund der fortgeschrittenen Projektarbeiten
setzte das GS EDK die kantonalen Bildungsdepartemente 2004 davon in Kenntnis, dass es ab 2005 sämt-
liche Gesuche um Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse im Zuständigkeitsbereich der EDK
bearbeite: die Kantone seien gehalten, entsprechende Anerkennungs-gesuche an das GS EDK weiterzulei-
ten bzw. allfällige Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller darauf hinzuweisen, dass ein Anerkennungsge-
such einzureichen sei.

Nach dem Abschluss aller Entwicklungsarbeiten (Formulare, Merkblätter, Website, Verträge mit verschie-
denen Lehrerinnen- und Lehrerbildungsinstitutionen betreffend die Durchführung von Ausgleichsmassnah-
men) erliess die EDK per 2006 ein Reglement über die Anerkennung ausländischer Berufsdiplome (vgl.
Ziffer 5.2).

Die Wirkung einer Anerkennung (vgl. Ziffer 3.1.) gilt auch für EDK-anerkannte Berufsdiplome aus EU-/
EFTA-Staaten sowie aus Drittstaaten. Personen mit einem ausländischen Lehrdiplom, das von der EDK
anerkannt wurde, haben kein Recht auf eine Anstellung, aber das Anrecht, gleich wie eine Schweizer
Lehrperson zu einem Bewerbungsverfahren zugelassen zu werden.

Die gleichen Regeln, die in der Schweiz aufgrund des bilateralen Rechts für die Anerkennung von Lehr-
diplomen/Diplomen in Sonderpädagogik aus EU-/EFTA-Staaten gelten, gelten auch für die Inhaberinnen
und Inhaber entsprechender Schweizer Diplome, die ihren Abschluss in einem EU-Mitgliedstaat anerken-
nen lassen wollen bzw. die in einem EU-Mitgliedstaat den Beruf ausüben wollen. Das Generalsekretariat
der EDK hat wenig Informationen, ob und wenn ja mit welchen Auflagen Schweizer Abschlüsse im EU-
Ausland oder in Drittstaaten anerkannt werden und ob zwischen neurechtlichen und altrechtlichen Ab-
schlüssen unterschieden wird. Einzig aus Deutschland wird berichtet, dass Personen mit einem Schweizer
Lehrdiplom für die Primarstufe nur nach Absolvieren umfangreicher Ausgleichsmassnahmen anerkannt
werden (Begründung: kürzere fachwissenschaftliche Ausbildung, kürzere pädagogische Ausbildung).

4 Vollzug des Diplomanerkennungsrechts in den Bereichen Lehrerinnen- und Lehrerbildung und Sonderpädagogik

Im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung vollzieht die EDK das Diplomanerkennungsrecht seit 15 Jahren; erste Anerkennungen sprach sie im Jahr 2000 im Bereich Schulische Heilpädagogik aus. Das Verfahren und die Praxis werden im Folgenden dargestellt.

4.1 Überprüfung von Studiengängen und Anerkennung der Berufsdiplome

Auslöser für ein Anerkennungsverfahren ist das Gesuch eines Trägerkantons einer Hochschule. Ob und wann er ein Gesuch um Anerkennung oder um Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen einreicht, entscheidet der Hochschulträger. Die Verfahren für die verschiedenen Studiengänge laufen deshalb zeitlich unabhängig voneinander ab.

Beim Anerkennungsverfahren handelt es sich im Wesentlichen um eine Überprüfung von Studiengängen aufgrund einer Dokumentenanalyse und eines Evaluationsbesuchs an der Hochschule. Vier, früher fünf Anerkennungskommissionen, die im Milizsystem arbeiten, begutachten die Gesuche um Anerkennung, führen Vor-Ort-Besuche durch und überprüfen periodisch – in der Regel alle sieben Jahre – ob die Anerkennungsvoraussetzungen erfüllt sind. Aus dem Ergebnis ihrer Prüfung leiten diese Expertinnen und Experten ihren Antrag an den Vorstand EDK ab. Dieser fällt den Entscheid über die Anerkennung der Lehrdiplome.

Für die Geschäftsführung ist das Generalsekretariat verantwortlich; es nimmt unter anderem die wissenschaftliche Auswertung der Unterlagen vor, führt mit Unterstützung der Rechtsabteilung die rechtlichen Abklärungen durch und stellt den Bezug zur Anerkennung der ausländischen Diplome her. Überdies stellt die Geschäftsstelle die Kommunikation zwischen den Kommissionen sicher, was für eine rechtsgleiche Behandlung der Gesuche unabdingbar ist.

Nach einer internen Reorganisation stimmte das Generalsekretariat 2003 das bereits entwickelte Verfahren für die Lehrdiplome mit dem entsprechenden Anerkennungsverfahren für die Fachhochschul-Studiengänge in Sozialer Arbeit, Kunst und Gesundheit ab; einen solchen Abgleich hatte man 2001 bereits mit dem Überprüfungsverfahren für die vom Bund geregelten Fachhochschulstudiengänge vorgenommen. Beispielsweise wurden auch Expertinnen und Experten aus dem Ausland ins Verfahren einbezogen, um eine internationale Perspektive einzubringen.

Rund 60 Studienabschlüsse der Lehrerinnen-/Lehrerbildung und der sonderpädagogischen Berufe sind heute von der EDK anerkannt. Dies sind mit einer Ausnahme sämtliche Ausbildungen kantonaler und interkantonalen Hochschulen sowie der ETH Zürich in jenen Bereichen, in denen die EDK regelt. Gemäss ihrer Verpflichtung publiziert die EDK die Liste der anerkannten Studiengänge auf ihrer Website.¹⁴

Nicht alle Verfahren führten direkt zur Anerkennung: in zehn Fällen musste dem Trägerkanton nahe gelegt werden, das Verfahren zu sistieren und nach einer Überarbeitung ein neues Gesuch einzureichen. In einem Fall stellte der Träger die Ausbildung ein; die Studierenden konnten das begonnene Studium an einer anderen Institution abschliessen. Eine private Institution, für die ein Kanton ein Anerkennungsgesuch gestellt hatte, verzichtete auf die Fortführung des Verfahrens. Ein Kanton veranlasste eine völlige Neukonzeption der Institution auf einer neuen gesetzlichen Grundlage.

Auf der Grundlage der Entscheide des Vorstands entwickelte sich eine Praxis. Diese lotet den Spielraum, den die Anerkennungsreglemente gewähren, aus und begrenzt ihn zugleich. Beispielsweise ist die Vorgabe zur Forschung in den Anerkennungsreglementen äusserst knapp gehalten; eine Konkretisierung der

¹⁴ Liste der EDK-erkannten Diplome siehe unter <http://www.edk.ch/dyn/13827.php>

Mindestvorgaben im ersten Verfahren, welche der Vorstand guthiess, setzte fortan den Massstab für die Anforderungen an die Forschung im Bereich der Lehrerinnen-/Lehrerbildung. Neue Fragestellungen oder Neuerungen an einzelnen Hochschulen erfordern immer wieder die Überprüfung, Ergänzung bzw. Anpassung der bisherigen Praxis.

4.2 Nachträgliche Anerkennung altrechtlicher Diplome

Sämtliche Anerkennungsreglemente sehen in den Übergangsbestimmungen vor, dass kantonale oder kantonal anerkannte Diplome, die vor der Anerkennung der betreffenden kantonalen Hochschulausbildung ausgestellt wurden, ebenfalls schweizerisch anerkannt sind und dass deren Inhaberinnen und Inhaber den entsprechenden Titel führen dürfen. Damit ist die volle Freizügigkeit – also die Möglichkeit zur Berufsausübung in allen Kantonen – auch für Inhaberinnen und Inhaber älterer Diplome gewährleistet. Die nachträgliche Anerkennung bezieht sich ausschliesslich auf das Berufsdiplom und somit auf den Zugang zum entsprechenden Beruf; damit ist das Diplom dem heutigen in Bezug auf die Berufsausübung gleichgestellt. Das heisst, Inhaberinnen und Inhaber mit einem nachträglich anerkannten Lehrdiplom müssen zu einem Bewerbungsverfahren zugelassen werden.

Hingegen beinhaltet die nachträgliche Anerkennung keine Umwandlung des Diploms in einen Hochschulabschluss: mit der beruflichen Anerkennung ist also keine Anerkennung als Bachelor- oder Masterabschluss verbunden. Darin unterscheidet sich die nachträgliche Anerkennung durch die EDK von der Titelumwandlung, die der Bund auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die Fachhochschulen vornahm und die es ermöglicht, frühere Tertiär-B-Abschlüsse unter bestimmten Voraussetzungen in Fachhochschulabschlüsse umzuwandeln. Die Differenzierung bei der nachträglichen Anerkennung der Lehrdiplome – berufliche Gleichstellung ohne Umwandlung in ein Hochschuldiplom – entspricht auch den beiden Aspekten des Diploms, das die Ausbildungsinstitutionen heute verleihen: Die Absolventinnen und Absolventen erhalten zum einen das Lehrdiplom mit dem EDK-anerkannten Berufstitel, zum anderen den akademischen Titel Bachelor oder Master im Sinne der Bologna-Deklaration.

Inhaberinnen und Inhaber eines nachträglich anerkannten Diploms sind grundsätzlich berechtigt, Weiterbildungen und Zusatzausbildungen für Lehrerinnen und Lehrer zu absolvieren. Die Zulassung zu Angeboten, die mit ausländischen Partnern realisiert werden, kann hingegen eingeschränkt sein. Ebenso gibt es keinen Anspruch auf eine Zulassung zu Hochschulweiterbildungen in benachbarten Gebieten.

Vorläuferinstitutionen: Die nachträgliche Anerkennung des Diploms setzt voraus, dass der Abschluss an einer Vorläuferinstitution einer heutigen Ausbildungsinstitution erworben wurde. Ob es sich um ein Diplom einer Vorläuferinstitution handelt, lässt sich aufgrund eines Verzeichnisses der COHEP oder durch Nachfragen bei den Kantonen feststellen. In einzelnen Fällen war allerdings nicht von vornherein klar, ob es sich tatsächlich um Ausbildungen einer Vorläuferinstitution handelte. Vertiefte Abklärungen brauchte es diesbezüglich beim Certificat d'élégibilité im französischsprachigen Teil Berns und beim Abschluss der Lehrerin/des Lehrers für geistig Behinderte, ebenfalls im Kanton Bern; in beiden Fällen wurden die Abschlüsse nachträglich anerkannt. Ebenso können auf Antrag des Kantons Solothurn eine kleine Zahl von Abschlüssen in Heilpädagogik des Rudolf-Steiner-Seminars in Dornach unter definierten Voraussetzungen anerkannt werden.

Fachlehrpersonen: Abschlüsse von Fachlehrpersonen wurden für das entsprechende Fach (Handarbeit, Hauswirtschaft, Werken, Turnen, Musik) und die Schulstufen, für welche die Unterrichtsbefähigung galt, ebenfalls nachträglich anerkannt.

Die Ausbildung der Sportlehrpersonen war durch den Bund geregelt und die Sportlehrdiplome waren eidgenössisch anerkannt, bevor die EDK 1998 in ihren Empfehlungen zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Studienbereich „Sport“ im Einverständnis mit dem Bund empfahl, Sport „als Regelfach in die Ausbildungskonzepte der Pädagogischen Hochschulen und Universitäten zu integrieren“, d.h. die Ausbildung der Lehr-

personen, die Sport unterrichten, nach den gleichen Grundsätzen wie für die übrige Lehrerinnen-/Lehrerbildung auszugestalten. Damit wurde die Ausbildung der Lehrpersonen für dieses Fach „primär Sache der Kantone“, was mittelfristig zu einer Aufhebung der eidgenössisch geregelten Sportlehrdiplome I und II führte. Heute sind die Eidgenössischen Sportlehrdiplome I und II nachträglich von der EDK anerkannt, sofern die Hochschule, an der diese Abschlüsse erworben wurden, oder eine Nachfolgeinstitution über eine EDK-Anerkennung der Lehrdiplome für Maturitätsschulen resp. für die Sekundarstufe I verfügt.

4.3 Anerkennung von ausländischen Diplomen

Grundsätze: Die Anerkennung eines ausländischen Ausbildungsabschlusses im Zuständigkeitsbereich der EDK entsprechend den EU-Richtlinien basiert vorab auf dem Grundsatz des Vertrauens in die Lehrerinnen- und Lehrerausbildungen jedes Staates. Dieses Vertrauensprinzip – nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs „*Cassis-de-Dijon-Prinzip*“ genannt – bedeutet, dass ein Aufnahmestaat bzw. konkret die Schweiz in erster Linie immer davon auszugehen hat, dass das jeweilige Herkunftsland seine Lehrerinnen und Lehrer genau so gut ausbildet wie er selber und dass zwischen EU-Mitgliedstaaten beziehungsweise Drittstaaten und der Schweiz eine *direkte* Anerkennung zur Berufsausübung nur dann verneint werden kann, wenn die Ausbildung im Herkunftsstaat sich von derjenigen in der Schweiz *wesentlich* unterscheidet. Werden keine wesentlichen Unterschiede festgestellt, muss die zuständige Behörde des Aufnahmestaates bzw. in der Schweiz die EDK das Lehrdiplom des Herkunftsstaates direkt anerkennen.

Wesentlich heisst, dass sich die Ausbildung im Herkunftsstaat von derjenigen in der Schweiz in Sachgebieten, deren Kenntnis eine *wesentliche* Voraussetzung für die Ausübung des Berufes in der Schweiz darstellt, unterscheidet. Liegen wesentliche Ausbildungsunterschiede vor, muss die Schweiz zwingend Ausgleichsmassnahmen anbieten. Bei der Bemessung der Ausgleichsmassnahmen müssen auch allfällige Weiterbildungen und die bereits geleistete Berufspraxis berücksichtigt werden. Nach dem erfolgreichen Abschluss allfälliger Ausgleichsmaßnahmen muss die (indirekte) Anerkennung ausgesprochen werden. Ob direkt oder indirekt, die Anerkennung bedeutet, dass das Lehrdiplom des Herkunftsstaates als gleichwertig zum entsprechenden Lehrdiplom der Schweiz anerkannt wird; Basis sind dabei die Mindestvoraussetzungen, die in den Anerkennungsreglementen statuiert sind. Mit der Anerkennung erhält die ausländische Lehrperson die Berechtigung, in der Schweiz zu unterrichten bzw. sich um entsprechende Stellen zu bewerben. Die Kantone müssen Diplominhaberinnen und -inhabern bezüglich des Berufszuganges die gleichen Rechte (Besoldung, andere Personalrechte) zugestehen wie den Lehrpersonen des eigenen Kantons.

Die Ausbildungsabschlüsse von Drittstaaten werden nicht entsprechend den Grundsätzen der massgebenden EU-Richtlinien überprüft. Dies bedeutet, dass das für EU- und EFTA-Bürgerinnen/Bürger mit EU- oder EFTA-Diplomen geltende *Cassis-de-Dijon-Prinzip* inskünftig für Drittstaatsdiplome nicht mehr gilt. Für Inhaberinnen und Inhaber von Drittstaatsdiplomen ist im Gegenteil eine explizite Beweislastumkehr statuiert: die Gleichwertigkeit des Abschlusses ist von den Gesuchstellenden nachzuweisen.

Kapazitätsprobleme bei der Bearbeitung der Gesuche führten 2015 zur Aufnahme einer zusätzlichen formellen Anerkennungs Voraussetzung für Inhaberinnen und Inhaber eines Abschlusses aus einem Drittstaat. Siehe unter 5.2.

Insbesondere die Gefahr einer allfälligen Inländerbenachteiligung muss bei der Anerkennung ausländischer Lehrdiplome immer im Auge behalten werden. Dies kann zu einer Anpassung der Anerkennungspraxis führen, wie es 2014 bei den staatlich anerkannten Erzieherinnen/staatlich anerkannten Erziehern aus Deutschland der Fall war: Die sehr breite Ausbildung dieser Erzieherinnen/Erzieher führte dazu, dass vor 2014 im Rahmen eines entsprechenden Anerkennungs gesuches die Gleichwertigkeitsüberprüfung mit drei verschiedenen schweizerischen Abschlüssen beantragt werden konnte: 1. Lehrerin für die Vorschulstufe (HarmoS 1-2; dies in Fortführung der Praxis, staatlich anerkannte Erzieherinnen mit dem altrechtlichen Abschluss als „Kindergärtnerin“ gleichzusetzen), 2. Fachfrau Betreuung EFZ und 3. Sozialpädagogin

HF. Dieser Umstand wurde sowohl von Seiten der EDK wie auch von Seiten des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), welches für die Überprüfung der Berufe Fachfrau Betreuung und Sozialpädagogin zuständig ist, als stossend im Sinne einer Inländerbenachteiligung empfunden. EDK und SBFI gaben gemeinsam ein Gutachten zur Vergleichbarkeit des Abschlusses staatlich anerkannte Erzieherin/staatlich anerkannter Erzieher mit dem Abschluss Lehrperson für die Vorschulstufe in Auftrag. Für die EDK war das Bedürfnis nach einer genaueren Analyse der beiden Ausbildungen/Berufe auch deshalb gegeben, weil der Kindergarten/die Vorschule in der Schweiz mit dem Inkrafttreten des HarmoS-Konkordats von 2007 in die obligatorische Schule eingegliedert wurde. Auf Grund der Ergebnisse dieses Gutachtens und nach Anhörung der Deutschschweizer Volksschulämterkonferenz hat die EDK eine Praxisänderung beschlossen: seit 2014 tritt sie auf solche Anerkennungsgesuche für eine Tätigkeit auf der Vorschulstufe nicht mehr ein. Die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen ZAB in Bonn bestätigte Anfang 2015, dass eine staatlich anerkannte Erzieherin/ein staatlich anerkannter Erzieher eine wesentlich andere berufliche Funktion und Einsetzbarkeit aufweist als eine schweizerische Lehrperson für die Vorschulstufe. Die Einsetzbarkeit liege nicht im Unterrichtsbereich, sondern in einem sozialen Beruf; am ehesten sei eine Gleichwertigkeit mit dem Abschluss als Kindererzieherin HF (Anerkennungszuständigkeit SBFI) gegeben. Im Übrigen ist anzumerken, dass ein EDK-anerkanntes Lehrdiplom für die Vorschulstufe in Deutschland keine Äquivalenz als staatlich anerkannte Erzieherin/staatlich anerkannter Erzieher erhält.

Zusammenarbeit mit den Ausbildungsinstitutionen im Rahmen von Koordinationskonferenzen: Die meisten Pädagogischen Hochschulen und einige Universitäten führen in enger Kooperation mit dem Generalsekretariat der EDK die verfügbaren Ausgleichsmassnahmen durch. Mit den entsprechenden Hochschulinstitutionen wurden Verträge abgeschlossen. Zum Zwecke des Erfahrungsaustauschs und zur Besprechung von konkreten Umsetzungsfragen führt das Generalsekretariat regelmässig Koordinationskonferenzen mit den beteiligten Hochschulen durch. Zur *Entwicklung der Gesuchszahlen* siehe Anhang D.

5 Weiterentwicklung des Diplomanerkennungsrechts

5.1 Änderungen der Diplomanerkennungsvereinbarung

2005: Mit dem Inkraft-Treten des neuen Bundesgesetzes über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG) am 1. Januar 2004 und des revidierten Fachhochschulgesetzes am 5. Oktober 2005 ging die Regelungskompetenz für fast alle Ausbildungen in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Kunst auf den Bund über. Der Übergang der Ausbildungen in diesen Bereichen in die Zuständigkeit des Bundes hatte eine zwingende Anpassung der Diplomanerkennungsvereinbarung hinsichtlich des Geltungsbereichs und bezüglich der Beteiligung der Sozialdirektorenkonferenz (SODK) an der Vereinbarung zur Folge. Im Zuge dieser Änderungen wurden folgende Regelungen neu aufgenommen beziehungsweise bestehende Regelungen angepasst:

- Beschwerdemöglichkeit für Gestuchstellende bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse und bei der nachträglichen Anerkennung altrechtlicher kantonaler Abschlüsse,
- Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Erhebung von Spruchgebühren für Einzelentscheide,
- Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die von der EDK geführte Liste über Lehrpersonen, denen die Unterrichtsberechtigung entzogen wurde,¹⁵
- Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Einführung eines von der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) geführten Registers über Gesundheitsfachpersonen,
- Schaffung einer expliziten gesetzlichen Grundlage für Vereinbarungen mit dem Bund,

¹⁵ Siehe Ausführungen unter 5.6

- Anpassung von Art. 3 betreffend die Zusammenarbeit mit dem Bund.

Der Vorstand setzte die revidierte Vereinbarung auf 2008 in Kraft.

2013: Meldepflicht für Dienstleistungserbringer: In der Diplomanerkennungsvereinbarung wurde eine Rechtsgrundlage für die Einführung der Meldepflicht geschaffen. Das Beitrittsverfahren ist noch nicht abgeschlossen. Siehe auch unter 5.2.

5.2 Änderungen der Reglemente

Hochschulpolitische Prozesse wie die Umsetzung der Bologna-Deklaration, Neuerungen im Schulsystem wie beispielsweise die verfassungsrechtlich verankerte Übernahme der Verantwortung der Kantone für die Sonderschulung¹⁶ oder Anpassungen auf der Sekundarstufe II wie die Schaffung der Fachmatura, schliesslich auch Veränderungen beim Bedarf an Lehrpersonen hatten Anpassungen der Anerkennungsreglemente zur Folge. Neben der Anpassung an verschiedene Entwicklungen mussten auch Präzisierungen vorgenommen werden, nachdem im Vollzug Unklarheiten zu Tage getreten waren. In chronologischer Reihenfolge nahm die EDK folgende Anpassungen vor:

2005: Klärung der Voraussetzungen für die Zulassung ohne gymnasiale Matura: Von Beginn an enthielten die Anerkennungsreglemente für die Vorschulstufe/Primarstufe (HarmoS 1-2 und 3-8), die Sekundarstufe I sowie Logopädie und Psychomotoriktherapie eine Bestimmung, wonach der Zugang zur Ausbildung unter bestimmten Voraussetzungen auch mit anderen Sekundarstufe-II-Abschlüssen als der gymnasialen Matura möglich ist. Die ursprünglich allgemein gehaltenene Bestimmung betreffend die „Behebung allfälliger Mängel in Allgemeinbildung“ in den Anerkennungsreglementen liess offen, wie das Äquivalent zur gymnasialen Matura auszusehen hatte. Diese Offenheit führte denn auch zu Unsicherheiten beim Aufbau der neuen Studiengänge; sogar der Vorstand befasste sich mit dieser Problematik. Der Interpretationsbedarf zeigte sich in der Folge auch bei den Anerkennungsverfahren, doch liess die Präzisierung im Recht bis 2005 auf sich warten.

Als die Universitäten und Fachhochschulen begannen, Studierende mit einem der neuen Fachhochschul-Diplome ins Studium aufzunehmen und somit das Fachhochschuldiploms hinsichtlich eines weiteren Studiums als Matura-Äquivalent zu betrachten, sah sich die EDK veranlasst, die Zulassung mit Fachhochschul-Diplom ebenfalls im Reglement vorzusehen. Parallel zum Aufbau der neuen Studiengänge in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung entstanden darüber hinaus die Fachmatura (2003) und die Passerelle von der Berufsmatura zur Universität (2004); diese Abschlüsse konnten nun zur Klärung der Äquivalenz zur gymnasialen Matura beigezogen werden. Die EDK entschied sich bei der Anpassung der Reglemente bewusst für unterschiedliche Zulassungsvoraussetzungen für die Vorschulstufe bzw. den Kindergarten, die Primarstufe und die Sekundarstufe I, d.h. sie ging von unterschiedlichen Niveaus in der Allgemeinbildung aus (sogenannte Stufendifferenzierung), deren Abstufung auf einer feinen bildungssystematischen Unterscheidung beruhte:

- **Vorschulstufe:** Führt die Ausbildung ausschliesslich zu einem Diplom für die Vorschulstufe, genügt für die Zulassung ein Fachmittelschul-Ausweis (oder Diplommittelschul-Ausweis). Eine Aufhebung dieser Bestimmung, wie sie bei der Revision zur Diskussion gestellt wurde, fand keine Zustimmung. Ausbildungen, die ausschliesslich für die Vorschulstufe qualifizieren, bieten fünf Ausbildungsinstitutionen in der Deutschschweiz an. In der Westschweiz beinhalten Lehrdiplome für die Primarstufe immer auch die Befähigung für die Vorschulstufe. Siehe Anhang E.
- **Primarstufe oder Vorschulstufe/Primarstufe:** Wer nicht über eine gymnasiale Maturität oder ein Äquivalent (Fachhochschulabschluss oder Passerelle Berufsmatura-Universität) oder ein Lehrdiplom verfügt, muss vor der Aufnahme des Studiums eine *Ergänzungsprüfung auf Niveau Fach-*

¹⁶ Art. 62 Abs. 3 Bundesverfassung, im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs.

maturität für das Berufsfeld Pädagogik bestehen. Bei der Regelung der Zulassung der Fachmaturität für das Berufsfeld Pädagogik entschied sich die EDK nach eingehender Diskussion für eine Kann-Formulierung; Inhaberinnen und Inhaber eines solchen Abschlusses können – müssen aber nicht – zugelassen werden (siehe auch unter 6.3). Zudem entschied die EDK, Artikel 4 Absatz 3 zu belassen, wonach Studienleistungen aus der Maturitätsausbildung im Umfang von bis zu 60 ECTS-Kreditpunkten ans Studium angerechnet werden können, wenn sie für die Erlangung des Diploms relevant sind (inoffiziell „Thurgauer Artikel“ genannt).

- *Sekundarstufe I, Logopädie und Psychomotoriktherapie*: Wer nicht über eine gymnasiale Maturität, über ein Äquivalent (Fachhochschulabschluss oder Passerelle Berufsmatura-Universität) oder ein Lehrdiplom verfügt, muss eine *Ergänzungsprüfung auf Niveau Passerelle Berufsmatura-Universität* bestehen.

Umsetzung der Erklärung von Bologna: Die Bologna-Abschlüsse wurden im schweizerischen Hochschulsystem in einer Phase eingeführt, als die neuen Studiengänge der Lehrerinnen-/Lehrerbildung bereits konzipiert oder realisiert waren, so dass sich die Studiengang-Reformen überlagerten. Dies wurde in Kauf genommen, denn die Gestaltung von systemkompatiblen, anschlussfähigen Studiengängen mit international gängigen akademischen Titeln bot Gelegenheit, die Wahrnehmung der Lehrerbildung als „Sackgassen-Ausbildung“ zu korrigieren und Wege für ein Weiterstudium an Hochschulen zu eröffnen. Der Vorstand hielt im Vorfeld der Reglementsänderungen fest, dass die „Konkordanz der ‚EDK-Abschlüsse‘ mit den ‚Bologna-Titeln‘ gewährleistet sein“ müsse. Die EDK entschied sich für die gleichzeitige Verleihung des Berufsdiploms und eines akademischen Abschlusses gemäss der Bologna-Deklaration, wobei hinsichtlich der Funktion klar zwischen Berufstitel und akademischem Titel unterschieden wurde. Den Bezug zwischen dem beruflichen und dem akademischen Titel regelte das neue, sogenannte Titelreglement; es definiert die Verbindung zwischen dem jeweiligen Berufsabschluss und dem entsprechenden akademischen Titel. Der Bologna-Titel ist seinerseits so aufgebaut, wie es die Fachhochschulen und die Universitäten vereinbart hatten.

Der Umfang der Ausbildungen erfuhr teilweise eine Anpassung an die Bologna-Zyklen Bachelor und Master, wobei für die bisher dreijährigen Ausbildungen für die Vorschulstufe/Primarstufe, für Logopädie und Psychomotoriktherapie keine Änderung des Studiumumfangs erforderlich war; als akademischer Titel wurde (mindestens) ein Bachelor vorgesehen¹⁷. Der Vorstand ermöglichte den Hochschulen, für diese Ausbildungen bereits ab Sommersemester 2004 Bachelor-Titel zu verleihen. Für die Sekundarstufe I bedurfte es einer Verlängerung der bisher vierjährigen Ausbildung um ein Semester auf ein Bachelor-Master-Studium; 2007 musste im Titelreglement verankert werden, dass es sich beim Bachelor-Abschluss dieser Ausbildung nicht um ein Lehrdiplom handelt und dass dieser akademische Titel keine Lehrbefähigung beinhaltet. Für das Maturitätsschul-Lehrdiplom setzte die EDK anstelle des bisherigen Lizentiats oder Hochschuldiploms einen fachwissenschaftlichen Master-Abschluss in einem bis zwei Fächern voraus; das Lehrdiplom wird zusätzlich erworben.

Die Ausbildung in Schulischer Heilpädagogik definierte das Reglement neu als Master-Studium, das auf einem Lehrdiplom für Regelklassen, also mindestens auf einem Bachelor-Abschluss aufbaut. Inhaberinnen und Inhaber altrechtlicher Lehrdiplome behielten dennoch den Zugang zu dieser Ausbildung. Dies erfolgte in konsequenter Anwendung von Artikel 8 Absatz 3 der Diplomanerkennungsvereinbarung („Die Vereinbarungskantone lassen Inhaber und Inhaberinnen eines anerkannten Ausbildungsabschlusses unter den gleichen Voraussetzungen zu weiterführenden Schulen zu wie entsprechend diplomierte Angehörige des eigenen Kantons“), führte jedoch zu einem systemfrem-

¹⁷ Der unterschiedlichen Länge der Ausbildungen und den jeweiligen Traditionen wurde Rechnung getragen, indem der mindestens zu erreichende Bologna-Abschluss (Bachelor) definiert wurde. Beispielsweise in der Logopädie wird das Berufsdiplom vereinzelt auf Masterstufe erworben, und an der Universität Genf geht der Umfang der Ausbildung der Primarlehrpersonen deutlich über den eines Bachelor-Studiums hinaus.

den und deshalb zuweilen erklärungsbedürftigen Übertritt: Inhaberinnen und Inhaber eines Sekundarstufe-II-Abschlusses konnten – ohne Bachelorstudium – direkt ein Masterstudium in Angriff nehmen und einen entsprechenden Titel erwerben.

Gleichzeitig mit den Bologna-Abschlüssen hielt das Kreditpunkte-System ECTS Einzug in die Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Es erlaubte, bisherige Quantifizierungen in den Anerkennungsreglementen – meistens waren Anteile des Gesamtumfangs definiert – in absolute Mindestzahlen von ECTS-Kreditpunkten zu übersetzen. Zum Beispiel verlangt das Reglement 36 bis 54 Kreditpunkte für den Anteil der berufspraktischen Studien in der Ausbildung der Primarlehrpersonen.

Die erwähnten Bologna-Richtlinien des Schweizerischen Fachhochschulrats dienten als Referenz für die Regelung der Bologna-Aspekte in den Anerkennungsreglementen (bspw. Titel, Studienumfänge, ECTS), später auch für die Übertrittsregelung beim Wechsel des Hochschultyps.

Weitere Revisionspunkte:

- Das Sekundarstufe-I-Reglement sah neu nur noch Stufenlehrkräfte vor, was mit einem Verzicht auf weitere Subkategorien einherging; bis dahin hatte das Reglement zwischen Stufenlehrkraft und Fächergruppenlehrkraft (mit Hinweis auf den Schultyp der Sekundarstufe I, z.B. „Realschule“) unterschieden. Gleichzeitig entfielen die Mindest- und die Höchstzahl der Fächer; statt dessen definierte die EDK den Mindestumfang der Ausbildung für ein Fach einschliesslich der entsprechenden Fachdidaktik. Vorgängig hatten einzelne Kantone die Maximalzahl der Fächer (Stufenlehrkraft: zwei bis vier Fächer; Fächergruppenlehrkraft mindestens fünf Fächer) als zu gering bezeichnet.
- Beim Maturitätsschullehrdiplom schuf die EDK neu die Möglichkeit, sich für eines statt grundsätzlich zwei Fächer zu qualifizieren. Monofach-Ausbildungen hatten bis dahin nicht anerkannt werden können. Anlässlich der Verabschiedung des revidierten Reglements wurde der Antrag gestellt, den Umfang der Fachdidaktik auf 10 ECTS-Kreditpunkte pro Fach zu verdoppeln und so an das Anerkennungsreglement für die Sekundarstufe I anzugleichen; dem Antrag wurde stattgegeben.
- Geklärt und kohärent ausgestaltet wurden auch die Voraussetzungen für das kombinierte Lehrdiplom (Maturitätsschulen und Sekundarstufe I, auch Doppeldiplom genannt): Die fachwissenschaftlichen Studien haben den Anforderungen des Reglements für Maturitätsschullehrdiplome zu entsprechen. Die berufliche Ausbildung erfolgt gemäss dem Reglement Sekundarstufe I.

2006: Im Zuge der Änderung der Diplomanerkennungsvereinbarung erliess die EDK per 1. Januar 2008 folgende Rechtsgrundlagen:

Gebührenreglement der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Erlass des Vorstandes vom 7. September 2006): Im Zusammenhang mit der Änderung der Diplomanerkennungsvereinbarung gab es auch eine Änderung von Art. 12 betreffend die Kostentragung beziehungsweise die Kostenverteilung. Der geänderte Art. 12 bezweckte die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Erhebung von Spruchgebühren bei Entscheiden und Beschwerdeentscheiden betreffend die nachträgliche gesamtschweizerische Anerkennung kantonaler Diplome sowie bei Entscheiden betreffend die Anerkennung ausländischer Berufsdiplome. Vor dem 1. Januar 2008 wurde im Bereich der EDK für die Durchführung eines entsprechenden Anerkennungsverfahrens auf ein Einzelgesuch hin eine Kanzleigebühr in der Höhe von 200 Franken erhoben, die der Vorstand festgelegt hatte. Diese war unter dem Aspekt des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips zwar gerechtfertigt, stellte im Grunde genommen aber eine Spruchgebühr dar. In diesem Sinne war die Kanzleigebühr – mangels gesetzlicher Grundlage für die Erhebung einer Spruch-

gebühr – als „Notlösung“ zu betrachten. Die ab dem 1. Januar 2008 geltende Gebühr betrug 400 Franken. Weitere Anpassungen sollten 2014 erfolgen.

Reglement über die Rekurskommission der EDK und der GDK vom 7. September 2006 (Erlass des Vorstandes): Der bis dahin in der Diplomanerkennungsvereinbarung bestehende Rechtsschutz vermochte den Erfordernissen eines modernen Rechtsstaates und insbesondere den Erfordernissen der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a Bundesverfassung sowie dem Bundesgerichtsgesetz nicht mehr zu genügen. Neu eingeführt wurde ein Beschwerderecht für Privatpersonen gegen Entscheide der zuständigen Anerkennungsbehörden. Konkret geht es um Beschwerden gegen Entscheide des Generalsekretariats der EDK betreffend die nachträgliche gesamtschweizerische Anerkennung kantonaler Diplome sowie gegen Entscheide betreffend die Anerkennung ausländischer Berufsdiplo-me, aber auch um Beschwerden gegen Zulassungs- und Prüfungsentscheide der interkantonalen Prüfungskommissionen für Osteopathinnen und Osteopathen und Chiropraktorinnen und Chiropraktoren im Zuständigkeitsbereich der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und –direktoren (GDK). Von solchen Entscheiden betroffene Privatpersonen können im Rahmen eines verbesserten Rechtsschutzes bei einer Rekurskommission Beschwerde einreichen. Um Synergieeffekte nützen zu können, schlugen das Generalsekretariat der EDK und das Zentralsekretariat der GDK ihren Vorständen eine *gemeinsame* Rekurskommission vor. EDK und GDK erliessen das Reglement betreffend die Zusammensetzung und die Organisation der Rekurskommission gemeinsam, und die Vorstände der beiden Konferenzen setzten eine Rekurskommission ein. Diese beurteilt die von den jeweiligen Konferenzen in ihrer Eigenschaft als Anerkennungsbehörden getroffenen Einzelentscheide im Rahmen eines ordentlichen Beschwerdeverfahrens. In 136 II 470 bestätigt das Schweizerische Bundesgericht, dass die interkantonale Rekurskommission der EDK und der GDK den Anforderungen des Bundesgerichtsgesetzes an eine unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts („oberes Gericht“) genüge.

Reglement über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 26./27. Oktober 2006 (in Kraft seit dem 1. Januar 2008): Nach dem Abschluss aller Entwicklungsarbeiten (vgl. Ziffer 3.2) beschloss die Plenarversammlung, die Grundsätze, Kompetenzen, Instrumente, Kosten und Verfahren betreffend die Anerkennung ausländischer Berufsdiplo-me im Zuständigkeitsbereich der EDK in einem separaten Anerkennungsreglement zu statuieren. Obwohl die Vollzugspraxis nicht auf ein formales Anerkennungsreglement angewiesen ist und es durchaus möglich gewesen wäre, die Anerkennungsverfahren basierend auf den EU-Richtlinien, den Grundsatzbeschlüssen des EDK-Vorstands, den in den Anerkennungsreglementen statuierten Mindestvoraussetzungen und der Gerichtspraxis durchzuführen, erachtete sie es aus Legitimitätsgründen gegenüber den Gesuchstellenden und gegenüber den kantonalen Verwaltungen als richtig, für die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse eine formalrechtliche Rechtsgrundlage zu schaffen.

2008: *Regelung der Ausbildung in Heilpädagogischer Früherziehung; Kombination mit der Ausbildung in Schulischer Heilpädagogik in einem neuen Reglement für die Anerkennung der Diplome im Bereich der Sonderpädagogik, welches das bisherige für Schulische Heilpädagogik ersetzte:* Angesichts der Übernahme der Verantwortung der Kantone für die Sonderschulung und des Erlasses des Behindertengleichstellungsgesetzes, verbunden mit der Verabschiedung der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (2007) musste die EDK die Ausbildung in Heilpädagogischer Früherziehung regeln. Sie sah ein Studium auf Master-Stufe vor, das auf einem einschlägigen Bachelor-Abschluss aufbaut. Da die Ausbildung Überschneidungen mit jener in Schulischer Heilpädagogik aufweist, wurden zwei Vertiefungsrichtungen eines Master-Studiums in Sonderpädagogik geschaffen. Die Verbindung der beiden Ausbildungen, die auf je anderen Voraussetzungen aufbauen, machte Richtlinien erforderlich: Diese reglementierten die Zusatzleistungen für Studierende, welche nicht über ein Lehrdiplom (Regelzugang für die Vertie-

fungsrichtung Schulische Heilpädagogik) bzw. ein Diplom in Logopädie/Psychomotoriktherapie (Regelzugang für die Vertiefungsrichtung Heilpädagogische Früherziehung) verfügten.

Anpassung an das Maturitätsanerkennungsreglement (MAR): 2007 war im MAR verankert worden, dass angehende Lehrpersonen der Maturitätsschulen ihr fachwissenschaftliches Studium mit einem universitären Master abschliessen müssen, wenn die entsprechende Disziplin an einer Universität studiert werden kann. Das Anerkennungsreglement für Maturitätsschullehrdiplome musste entsprechend angepasst werden. Damit konnte die fachliche Ausbildung für ein Lehrdiplom dieser Stufe nur noch für Musik und Bildnerisches Gestalten an einer Fachhochschule erworben werden. Absolventinnen und Absolventen eines Bachelor- und Masterstudiums in Informatik, Chemie, Wirtschaft oder Sport einer Fachhochschule – beispielsweise der Eidgenössischen Hochschule für Sport Magglingen EHSM¹⁸ – sind somit vom Zugang zur Lehrerbildung für diese Stufe ausgeschlossen.

Schaffung der Möglichkeit, für die fachliche/fachwissenschaftliche Ausbildung der Lehrpersonen einzelner Maturitätsfächer Mindestanforderungen zu formulieren: Bei der Verabschiedung dieser Reglementsergänzung bestand die Absicht, Mindestanforderungen für die fachwissenschaftliche/fachpraktische Ausbildung in den MAR-Fächern Sport, Musik und Bildnerisches Gestalten zu erlassen, da bei diesen Studiengängen Probleme unterschiedlicher Art zutage getreten waren. Ins Auge gefasst wurde auch die Möglichkeit, später für die Sprachen Kompetenzniveaus zu definieren. Das Vorhaben, Mindestanforderungen für Musik und Bildnerisches Gestalten zu erlassen, gab der EDK-Vorstand auf, nachdem sich die Musik- und Kunsthochschulen vehement dagegen gewehrt hatten. 2010 beantragte der Kanton Zürich, die Delegationsnorm im Reglement wieder aufzuheben, gemäss welcher der Vorstand für die fachwissenschaftliche Ausbildung Mindestvoraussetzungen erlassen kann (siehe auch unter 5.3 und 7.2). Die Umsetzung der Bestimmung für das Fach Sport ist nach wie vor hängig.

2009: Aufnahme einer Rechtsmittelbelehrung in die Reglemente: „Gegen Entscheide der Anerkennungsbehörde stehen als Rechtsmittel die Klage gemäss Artikel 120 des Bundesgerichtsgesetzes und gegebenenfalls die Beschwerde an die Rekurskommission der EDK zur Verfügung (Art. 10 Diplom-anerkennungsvereinbarung)“.

2010: Schaffung der Möglichkeit für Primarlehrpersonen, sich im Rahmen eines Masterstudiums für die Sekundarstufe I zu qualifizieren: Die Plenarversammlung erliess dafür Richtlinien; sie nahm die entsprechende Delegationsnorm im Reglement für sich selber in Anspruch, nachdem diese ursprünglich dem Vorstand zugedacht war.

Schaffung der Möglichkeit, sich nachträglich für zusätzliche Fächer und zusätzliche Klassenstufen der Vorschul- und Primarstufe sowie für zusätzliche Fächer der Sekundarstufe I zu qualifizieren („Erweiterungsdiplom“): Entscheidend war, dass die Erweiterungsdiplome im Rahmen des Diplomstudiums erworben werden mussten, da je Fach dieselben Ausbildungsziele erreicht werden müssen wie im anerkannten Diplomstudium und da im Rahmen von Weiterbildungen keine EDK-erkannte Lehrbefähigung erlangt werden kann. Die Plenarversammlung erliess dafür Richtlinien; sie nahm die entsprechende Delegationsnorm im Reglement für sich selber in Anspruch, nachdem diese ursprünglich für den Vorstand vorgesehen war.

2012: Reglementierung des Quereinstiegs von berufserfahrenen Personen in die Lehrerbildung: Sechs Deutschschweizer Kantone hatten aufgrund des stark angestiegenen Bedarfs an Lehrpersonen Quereinstiegsprogramme etabliert und 2010 untereinander eine Vereinbarung zu deren gegen-

¹⁸ Auch die anderen Abschlüsse der Lehrerbildung, welche die Hochschule Magglingen zeitweise angeboten hat, können von der EDK nicht anerkannt werden; nicht für die Primarstufe, weil es für die Anerkennung von Fachlehrdiplomen für diese Stufe keine Rechtsgrundlage gibt, und nicht für die Sekundarstufe I, da es sich um einen Bachelor-Abschluss handelte, für die Sekundarlehrpersonen aber ein Abschluss auf Masterstufe verlangt wird.

seitiger Anerkennung getroffen. Dies veranlasste die EDK, den Quereinstieg in die Lehrerbildung gesamtschweizerisch zu regeln und in den Anerkennungsreglementen zu verankern. Sie wollte damit auf die Bedarfslage in einem Teil der Kantone reagieren und verhindern, dass mit separaten Anerkennungsvereinbarungen die schweizerische Diplomanerkennung unterlaufen wird. Konkret schuf sie die Möglichkeit, erfahrene Berufsleute, sogenannte Quereinsteiger, in die Ausbildung aufzunehmen. Drei Neuerungen mit Gültigkeit für erfahrene Berufsleute fanden Eingang in die Anerkennungsreglemente für die Vorschulstufe/Primarstufe und die Sekundarstufe I:

- Zulassung sur dossier für Personen ohne formellen Zulassungsausweis,
- Validierung von nicht formal und/oder informell erworbenen, für den Lehrberuf bedeutsamen Kompetenzen und damit Verkürzung der Ausbildung (Validation des acquis de l'expérience),
- spezielle Programme für Quereinsteigende mit teilzeitlicher Unterrichtstätigkeit (formation par l'emploi).

Die Kumulierung dieser drei Elemente ist allerdings eingeschränkt. Zunächst war die Vorlage bei den Kantonen und den Ausbildungsinstitutionen umstritten, aber nachdem geklärt war, dass Quereinsteigende das gleiche Ausbildungsniveau erreichen müssen wie regulär Studierende und weil die Anforderungen entsprechend hoch ausfielen, fanden die Reglementsänderungen schliesslich eine Mehrheit. Die Umsetzung der Regelungen, die von der Rektorenkonferenz koordiniert werden soll, ist noch im Gang; zu einzelnen Fragen hat swissuniversities mittlerweile Vereinbarungen geschlossen, wobei diese nicht von allen Hochschulen unterzeichnet wurden. Die Prüfung der Neuerungen erfolgt meistens im Rahmen der periodischen Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen. Bisher haben nur zwei Kantone ein Gesuch um schweizerische Anerkennung einer „Formation par l'emploi“ eingereicht.

Zusätzliches Fach für Maturitätsschullehrpersonen: Die Plenarversammlung schuf auch für Maturitätsschullehrpersonen die Möglichkeit, nach Abschluss der Erstausbildung eine Lehrbefähigung für ein zusätzliches Fach zu erwerben.

Änderung des Reglements über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse: Die Plenarversammlung passte das Anerkennungsreglement an die neue Richtlinie 2005/36/EG an. Zudem erfolgte eine Präzisierung von Bestimmungen aufgrund von Entscheiden der Rekurskommission EDK/GDK bzw. aufgrund von Erfahrungen im Rahmen der Anerkennungsverfahren. Gleichzeitig erliess die Plenarversammlung einschränkende Bestimmungen für Drittstaatsdiplome: die Ausbildungsabschlüsse von Drittstaaten sollen nicht mehr entsprechend den Grundsätzen der massgebenden EU-Richtlinien überprüft werden. Dies bedeutet, dass das für EU- und EFTA-Bürgerinnen/Bürger mit EU- oder EFTA-Diplomen geltende Cassis-de-Dijon-Prinzip (Die Gleichwertigkeit mit Schweizer Abschlüssen wird vermutet. Der Nachweis, dass keine Gleichwertigkeit besteht, ist von der schweizerischen Anerkennungsbehörde zu erbringen.) für Drittstaatsdiplome nicht mehr gilt. Fortan wird von Inhaberinnen und Inhabern von Drittstaatsdiplomen nun eine explizite Beweislastumkehr statuiert: die Gleichwertigkeit des Abschlusses ist von den Gesuchstellenden nachzuweisen.

2013: *Änderung des Reglements über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse:* Nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Meldepflicht und die Nachprüfung der Berufsqualifikationen von Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern in den reglementierten Berufen (BGMD) sowie die entsprechende Vollzugsverordnung des Bundesrates am 1. September 2013 musste das Reglement der EDK für die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse mit Bestimmungen zum Meldeverfahren für ausländische Lehrpersonen ergänzt werden. Die Bestimmungen betreffen Lehrpersonen, die unter den Status „Dienstleister“ fallen (Lehrpersonen mit ausländischem Ausbildungsabschluss, die für maximal 90 Tage pro Jahr an Privatschulen oder als Privatlehrpersonen arbeiten).

Zulassung sur dossier für Logopädie und Psychomotoriktherapie: Die EDK verankerte auch im Anerkennungsreglement für Logopädie und Psychomotoriktherapie die Zulassung sur dossier, wie sie für Quereinsteigende in die Ausbildungen für die Vorschul-/Primarstufe und die Sekundarstufe I definiert worden war.

2014: Änderung des Gebührenreglements: Auf Anfang 2014 erhöhte der Vorstand die Gebühr für die Anerkennung ausländischer Berufsdiplome von 400 auf 500 Franken. Eine nochmalige Erhöhung erfolgte auf Anfang September 2014, nämlich auf 800 Franken für Gesuche aus EU-/EFTA-Staaten sowie auf 1'000 Franken für Gesuche aus Drittstaaten. Der Vorstand begründete die Gebührenerhöhungen mit dem hohen zeitlichen Aufwand für die Überprüfung eines ausländischen Diploms (durchschnittlich 8 bis 10 Arbeitsstunden bei Diplomen aus EU/EFTA-Staaten, durchschnittlich 12 bis 15 Arbeitsstunden bei Diplomen aus Drittstaaten). Angesichts der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer und mit Blick auf das Ziel, die Anerkennungsverfahren kostendeckend durchzuführen, erachtete der Vorstand die Erhöhungen als notwendig und gerechtfertigt. Die Gebühren der EDK sind mit den Gebühren der anderen Anerkennungsbehörden in der Schweiz (Schweizerisches Rotes Kreuz, Bundesamt für Gesundheit, Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI) vergleichbar.

2015: Änderung des Reglements über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse: Die Plenarversammlung ergänzte das Reglement mit einer zusätzlichen formellen Anerkennungsvoraussetzung für Personen, die nicht über das Diplom eines EU- oder EFTA-Staates verfügen und nicht Bürgerin oder Bürger der Schweiz oder eines EU- oder EFTA-Staates sind und keinen Wohnsitz in der Schweiz haben. Damit auf ihr Gesuch eingetreten wird, müssen sie eine bestehende Anstellung oder die begründete Aussicht auf eine Anstellung nachweisen können. Die Änderung wurde begründet mit dem überdurchschnittlich hohen Überprüfungsaufwand für Drittstaatendiplome. Auf eine Ausdehnung dieser Voraussetzung auf Personen mit einem Drittstaatendiplom, die in der Schweiz wohnen, wurde aus politischen Gründen verzichtet. Die EDK fand, eine solche Regelung stehe im klaren Widerspruch zur angestrebten Integration von allen in der Schweiz wohnenden Personen (inklusive Flüchtlinge und vorübergehend aufgenommene Personen) in den Arbeitsmarkt, wie es die Fachkräfte-Initiative vorsieht. Der Abbau von Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt für Personen, die in der Schweiz leben, sei eines der deklaratorischen Ziele des Bundesrats im Rahmen der Umsetzung des Verfassungsartikels über die Steuerung der Zuwanderung (Art. 121a BV).

Administrative Reorganisation der Rekurskommission: Die Rekurskommission wurde administrativ reorganisiert; Reglement und Geschäftsreglement wurden entsprechend geändert.

Bologna-Richtlinien: Die Bologna-Richtlinien des Schweizerischen Fachhochschulrates wurden aufgehoben; neu gelten die Bologna-Richtlinien für die Fachhochschulen und die Pädagogischen Hochschulen des Hochschulrates vom 28. Mai 2015 (SR 414.205.4).

Anpassung der Fächerbezeichnungen im Anerkennungsreglement Sek I an die sprachregionalen Lehrpläne: [Das Geschäft wird der Plenarversammlung EDK im März 2016 vorgelegt.] Insbesondere warf diese Rechtsänderung die Frage auf, ob der Mindestumfang der Ausbildung in sogenannten Integrationsfächern gegenüber heute erhöht werden soll.

5.3 Nicht realisierte Vorhaben zur Änderung der Reglemente

Nicht alle Änderungs- oder Regelungsvorhaben fanden beim Vorstand bzw. der Plenarversammlung eine Mehrheit. Die Bereitschaft der zuständigen Organe, andere oder zusätzliche Regelungen zu erlassen oder Schritte zur Harmonisierung beispielsweise der Diplomkategorien zu unternehmen, war nicht in jedem Fall gegeben. Im Kapitel 7 wird zu interpretieren sein, wie die EDK die Steuerungsmöglichkeiten wahrgenommen hat. Die Kontur des Regelwerks, die sich an diesen Geschäften ablesen lässt, ist aufschlussreich für die Politik der EDK im Bereich der Diplomanerkennung.

2002: Ausstandspflicht: Der Vorstand erachtete eine reglementarische Verankerung der Ausstandspflicht und des Amtsgeheimnisses für die Anerkennungskommissionen als unnötig mit der Begründung, die allgemeinen Ausstandspflichten seien klar und die Geheimhaltung stelle somit kein Problem dar.

2004: Prüfung der Frage, ob Psychomotoriktherapie und Logopädie den Gesundheitsberufen zugeordnet werden sollen. Der Vorstand plädierte für den Verbleib der beiden Ausbildungen in der Regelungskompetenz der EDK; einen Antrag auf Unterstellung unter das Bundesgesetz über die Fachhochschulen lehnte er damit ab. Die beiden Berufe wurden drei Jahre später im Sonderpädagogik-Konkordat als Teil des sonderpädagogischen Grundangebots definiert. Umgekehrt stellte sich 2015 im Zuge der Erarbeitung des neuen Bundesgesetzes über die Gesundheitsberufe die Frage der Aufnahme von Logopädie und Psychomotoriktherapie in dieses Gesetz; die beiden Berufsverbände hatten angesichts der Funktionen ihrer Berufe im Gesundheitswesen eine Integration ins Bundesgesetz gewünscht. Nach Gesprächen unter der Leitung des SBFI wurde auf dieses Vorhaben verzichtet, da die EDK-Anerkennung für die Berufszulassung etabliert ist. 2005 klärte der Vorstand zudem, dass die EDK für Klinische Heilpädagogik und Sozialpädagogik im Unterschied zur schulischen Heilpädagogik nicht zuständig ist. Seit 2015 lässt die Gesundheitsdirektorenkonferenz die Logopädinnen und Logopäden in ihrem Gesundheitsregister aufführen, das auf der Diplomanerkennungsvereinbarung basiert.

2010: Harmonisierung der Diplomkategorien für die Vorschul- und Primarstufe. Bereits bei der Schaffung der Studiengänge der neuen Pädagogischen Hochschulen – 2002 – hielt der Vorstand fest: „Längerfristig soll die Anzahl von Lehrdiplomen mit Unterrichtsberechtigungen für verschiedene Klassen eingeschränkt werden. Eine entsprechende Harmonisierung wird als erforderlich erachtet.“ Nach wie vor besteht eine relativ grosse Heterogenität der Ausbildungen der Vorschul- und Primarlehrpersonen bezüglich Fächerbreite und Klassenstufen (siehe Anhang E). Bei einer Anhörung zu Vorschlägen für eine Harmonisierung der Diplomkategorien, welche eine Arbeitsgruppe im Auftrag des Vorstands ausgearbeitet hatte, zeigten die Kantone keinerlei Bereitschaft, Anpassungen vorzunehmen, die zu einer Harmonisierung der Diplomkategorien geführt hätten. Nach wie vor bleibt es ein Desiderat, die Diplome hinsichtlich der Fächerbreite und der Klassenstufen einander stärker anzugleichen, um die Einsatzmöglichkeiten zu optimieren. Bei der gleichen Anhörung plädierten die Kantone fast einstimmig dafür, für die Primarstufe keine Ausbildung von Fachlehrpersonen vorzusehen.

2011: Mindestanforderungen für die fachwissenschaftliche/fachpraktische Ausbildung von Maturitätsschullehrpersonen: Vorgesehen waren solche Mindestanforderungen, wie weiter oben erwähnt, für die MAR-Fächer Sport, Musik und Bildnerisches Gestalten; entsprechende Vorschläge für Musik und Sport wurden in einer Anhörung mehrheitlich begrüsst und 2010 vom Vorstand mit knappem Mehr verabschiedet. 2013 beschloss der Vorstand jedoch, auf Mindestanforderungen für Musik und Bildnerisches Gestalten zu verzichten, während er jene für das Fach Sport nach Vorliegen des Sportförderungsgesetzes dem Bundesamt für Sport unterbreitete (Sportförderungsgesetz Artikel 13 Absatz 2). Das BASpo liess sich für seine Stellungnahme zwei Jahre Zeit. Bis heute wurden keine Mindestanforderungen für die fachwissenschaftliche/fachpraktische Ausbildung von Maturitätsschullehrpersonen erlassen. Denn 2015 beschloss der Vorstand, die Frage im Rahmen des vorliegenden Bi-

lanzberichts anzugehen. Inzwischen waren bei den fachwissenschaftlichen Voraussetzungen für Maturitätsschullehrpersonen neue Probleme betreffend die Anerkennung aufgetaucht, welche nicht nur die genannten MAR-Fächer betreffen. Unter anderem hatte der Vorstand den Mindestumfang pro Fach, der nicht im Reglement festgelegt ist, nach oben angepasst und damit die Praxis geändert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass noch ein Antrag der Zürcher Bildungsdirektion auf Aufhebung der entsprechenden Delegationsnorm im Anerkennungsreglement hängig ist. Im Rahmen des erwähnten Teilprojekts der Bilanz Diplomanerkennung wurde ein Lösungsansatz erarbeitet (siehe unter 5.4.1 und 7).

Profil Zusatzausbildungen für bilinguales/immersives Unterrichten: Der Vorstand verzichtete darauf, ein Profil Zusatzausbildungen für bilinguales/immersives Unterrichten zu verabschieden, das in einer Anhörung Zustimmung gefunden hatte. Die Begründung war: Die EDK wolle sich bei der Reglementierung von Zusatzausbildungen auf Bereiche beschränken, in denen es um den Erwerb von Kompetenzen für neue Funktionen ausserhalb der eigentlichen Unterrichtstätigkeit geht. Siehe auch 5.5.

2012: Prüfungsfreier Zugang zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung mit der Berufsmaturität: Der Vorstand verzichtete nach einer Aussprache darauf, dieses Anliegen des Kantons Bern weiter zu verfolgen. Inhaberinnen und Inhaber einer Berufsmatura können heute zugelassen werden, allerdings müssen sie eine Ergänzungsprüfung bestehen.

2014: Kombiniertes Studiengang Schulische Heilpädagogik/Sekundarstufe I: Eine Anhörung zu einem solchen Studiengang, der aufgrund der Kombination beider Ausbildungen kürzer gewesen wäre als die Aneinanderreihung der beiden, führte zu einem kontroversen Ergebnis. 2015 entschied der Vorstand das Vorhaben nicht weiter zu verfolgen, da es bei den Kantonen keine Mehrheit gefunden hätte.

2015: Profil Zusatzausbildungen für Praxislehrpersonen: Ende 2013 beantragte der LCH der EDK, für oft nachgefragte schulrelevante Funktionen überkantonale nachvollziehbare fachliche Kompetenzprofile und die Definition von anerkannten Funktionsbezeichnungen. Auf der Grundlage einer Auslegeordnung des Generalsekretariats EDK zum Nachdiplombereich schlugen LCH und SER sowie die Schulleiterverbände VSLCH und CLACESO 2015 vor, dass ein Profil für Praxislehrpersonen ausgearbeitet wird. Der Vorstand sprach sich gegen den Antrag aus. Er entschied, auf eine entsprechende Regelung zu verzichten. Siehe auch unter 5.4.2 Buchstabe f.

Ebenfalls in diesen Kontext gehört *das Vorhaben, eine Erklärung zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung in Musik* zu verabschieden, obschon es sich nicht um Anerkennungsrecht handelt: Die Plenarversammlung verzichtete im Jahr 2000 darauf, eine Erklärung zu verabschieden, welche die Kommission Allgemeine Bildung (KAB) erarbeitet hatte. Im Jahr vorher hatte der Schweizer Musikrat die EDK ersucht, für eine gute musikalische Ausbildung der Lehrkräfte (Grund- und Primarschule) in der tertiären Bildung zu sorgen.

5.4 Einzelfragen der Anerkennungspraxis

5.4.1 Anforderungen an das fachwissenschaftliche Studium von Maturitätsschullehrpersonen

Der Auslöser für die Arbeiten zu den Mindestanforderungen an das fachwissenschaftliche Studium von Maturitätsschullehrpersonen waren Qualitäts- und Vollzugsprobleme in bestimmten MAR-Fächern gewesen: Sport, Musik, Bildnerisches Gestalten. Entsprechende Mindestanforderungen, welche der Vorstand für einzelne Fächer erlassen kann, liegen bis heute nicht verbindlich vor, obwohl das Anerkennungsreglement dies seit 2008 ermöglichen würde. Nicht nur der Vorstand bekundete wenig Absicht, solche Regelungen zu verabschieden, ein Mitglied stellte, wie erwähnt, sogar den Antrag, die Delegationsnorm im Anerkennungsreglement (Artikel 3 Absatz 5) zu streichen.

2015 gaben Vollzugsprobleme bei den Diplomanerkennungsverfahren Anlass, das Anliegen der fachwissenschaftlichen Voraussetzungen erneut aufzugreifen, und zwar unabhängig von einzelnen Fächern. Die fachwissenschaftlichen Voraussetzungen sind zwar im Reglement geregelt, doch aufgrund der Aufteilung auf die Stufen Bachelor und Master und aufgrund der Modifizierung der Curricula ist oft nicht mehr klar, ob die fachwissenschaftlichen Studien den Vorgaben des Anerkennungsreglements entsprechen. Nachdem die fachwissenschaftlichen Studien an den Universitäten und Fachhochschulen in den vergangenen Jahren verschiedenen Änderungen unterzogen wurden, besteht Klärungsbedarf. Für die Praxis der Anerkennung von Studiengängen der Schweizer Hochschulen und ebenso für die Anerkennung von ausländischen Einzeldiplomen braucht es in Zweifelsfällen Anhaltspunkte für die Beurteilung der fachwissenschaftlichen Voraussetzungen im Hinblick auf den Erwerb der Lehrbefähigung. Explizite Mindestanforderungen bezüglich fachwissenschaftlicher Studieninhalte oder zu erreichender fachlicher Kompetenzen enthält das Anerkennungsreglement nicht. Eine Arbeitsgruppe hat im Rahmen eines Teilprojekts der vorliegenden Bilanz Diplomanerkennung eine Analyse vorgenommen und schlägt vor, die bisherige Praxis der Anerkennung von Lehrdiplomen für Maturitätsschulen gestützt auf das Reglement über die Anerkennung der Lehrdiplome für Maturitätsschulen vom 4. Juni 1998 (Anerkennungsreglement) zu präzisieren. Es handelt sich um eine Klärung der Anerkennungspraxis, die aufgrund von Änderungen der Studienangebote an Universitäten und Fachhochschulen erforderlich wurde. Einer Rechtsänderung bedarf es nicht. Die bisherige Praxis wird nicht in Frage gestellt. Die Präzisierung der Anerkennungspraxis muss den Hochschulen kommuniziert werden.

Ausgangspunkt der Arbeit ist die folgende Fragestellung, um die es bei der Beurteilung der fachwissenschaftlichen Voraussetzungen geht: Werden Studierende, die das Lehrdiplom für Maturitätsschulen erwerben wollen, nach Abschluss ihrer Ausbildung im Stande sein, in ihren Fächern bzw. ihrem Fach den jeweils geltenden kantonalen Lehrplan oder den Lehrplan ihrer Schule sowie den schweizerischen Rahmenlehrplan umzusetzen? Konkret: Werden sie fachlich und wissenschaftlich so vorbereitet sein, dass sie Gymnasiastinnen und Gymnasiasten in den jeweiligen Fächern auf die eidgenössisch anerkannte Maturitätsprüfung hinführen können? Dies muss nicht nur die Anerkennungskommission im Rahmen des Anerkennungsverfahrens beurteilen, sondern auch die einzelne Hochschule bei der Aufnahme einzelner Studierender in die Lehrerbildung.

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, diese Überprüfung folgendermassen zu operationalisieren und die Anerkennungspraxis entsprechend zu präzisieren: Tauchen im Anerkennungsverfahren Unklarheiten bei der Beurteilung der fachwissenschaftlichen Voraussetzungen für die Zulassung zum Studium für das Lehrdiplom für Maturitätsschulen auf, sind folgende Dokumente beizuziehen:

- kantonale Gesetzgebung und hochschulinterne Reglemente, die Ziele und Inhalte der fachwissenschaftlichen Ausbildung regeln (deren Vorliegen ist in Artikel 3 Absatz 3 des Anerkennungsreglements verlangt); kantonaler Lehrplan für das Gymnasium (Artikel 5 Buchstabe a des Anerkennungsreglements);
- der Rahmenlehrplan für die Maturitätsschulen vom 9. Juni 1994 (in Auslegung von Artikel 2 Buchstabe b, Artikel 3 Absatz 1 und 4 und Artikel 5 Buchstabe a des Anerkennungsreglements)
- die Richtlinien der Schweizerischen Maturitätskommission SMK für die schweizerische Maturitätsprüfung (2011) (in Auslegung von Artikel 2 Buchstabe b, Artikel 3 Absatz 1 und 4 des Anerkennungsreglements).

Diese Referenzdokumente sollten auch der Hochschule dazu dienen, ihre Zulassungsregelungen so auszugestalten, dass sie Studienabschlüsse im Hinblick auf die Lehrerbildung beurteilen und *fachverwandte* Abschlüsse definieren sowie die entsprechenden komplementären Studienleistungen festlegen können, damit die fachwissenschaftliche Ausbildung die zentralen Inhaltsgebiete, die am Gymnasium vermittelt werden, abdeckt.

Analog dienen bei der Anerkennung ausländischer Lehrdiplome der Rahmenlehrplan für Maturitätsschulen und die Richtlinien für die schweizerische Maturitätsprüfung als Referenzdokumente.

Inwiefern es sinnvoll ist, dass sich die Hochschulen bei der Umsetzung im Rahmen der Rektorenkonferenz koordinieren, bleibt zu beurteilen.

Zwei weitere Varianten – Verzicht auf jegliche Anpassung der Anerkennungspraxis einerseits und Festlegung von Mindestanforderungen für jedes MAR-Fach gemäss Artikel 3 Absatz 5 des Anerkennungsreglements andererseits – hat die Arbeitsgruppe verworfen (siehe auch 7).

Die gewählte Vorgehensweise ermöglicht auch die Beurteilung der fachwissenschaftlichen Voraussetzungen für die Fächer Sport, Musik und Bildnerisches Gestalten. Auf den Erlass von Mindestanforderungen kann verzichtet werden. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die entsprechende Delegationsnorm im Anerkennungsreglement zu belassen für den Fall, dass sich die vorgeschlagene Vorgehensweise nicht bewähren sollte.

5.4.2 Weitere Fragen

- a. *Verkürzte Studiengänge:* Nicht lange nach der Anerkennung der ersten Diplome tauchte im Vollzug der Reglemente ein Phänomen auf, das einer Klärung auf politischer Ebene bedurfte: Die Hochschulen leiteten Verfahren zur Anerkennung von Ausbildungsprogrammen ein, deren Dauer aufgrund der Anrechnung früherer Studienleistungen reduziert war. Das Problem war, dass eine Anrechnung bereits erbrachter Leistungen nur individuell erfolgen kann, dass aber die Hochschulen Kohorten von Studierenden zusammenfassten, bei denen sie vergleichbare Voraussetzungen vermuteten, und für diese Zielpublika eigene, verkürzte Programme anboten. Der Vorstand hielt 2003 fest, dass es sich bei diesen Programmen um Varianten der regulären Studiengänge handelte und dass die Absolventinnen und Absolventen die gleichen Ziele zu erreichen hatten wie jene des regulären Studiengangs. Die Anerkennungskommissionen erhielten den Auftrag, Richtlinien für die Anrechnung auszuarbeiten. Diese Richtlinien wurden 2008 verabschiedet und 2014 im Anschluss an die Reglementierung des Quereinstiegs in die Lehrerinnen-/Lehrerbildung revidiert.
- b. *Vergabe von Weiterbildungstiteln für das Lehrdiplom für Maturitätsschulen (MAS):* Einzelne Hochschulen verliehen MAS-Weiterbildungstitel für das Lehrdiplom für Maturitätsschulen, was im Titelreglement der EDK nicht vorgesehen war. Beim Master of Advanced Studies handelt es sich um einen Weiterbildungstitel, der nicht einer grundständigen Ausbildung zugeordnet werden kann, die zu einem anerkannten Lehrdiplom führt. Allerdings, so der Vorstand, ist die Verleihung von Titeln Sache der Hochschule. 2009 hielt der Vorstand fest, dass sich die Anerkennung der EDK nur auf das Berufsdiplom bezieht und nicht auf den akademischen Titel, so dass demzufolge für einen allfälligen weiteren Titel eine separate Urkunde zu verwenden sei. Die meisten Hochschulen verzichteten nach einiger Zeit auf den MAS-Titel.
- c. *Qualifikation von Maturitätsschullehrpersonen für den Unterricht an Berufsmaturitätsschulen:* Die Berufsmaturität, die in den Neunzigerjahren eingeführt wurde, schuf ein neues Berufsfeld für Gymnasiallehrpersonen. Criblez (2002) wies in einem Bericht im Auftrag der EDK darauf hin, dass die beiden historisch klar getrennten Schultypen (gymnasiale Maturitätsschulen und Berufsmaturitätsschulen) damit eine Annäherung erfahren und verlangte, die Definitionen der Schulfächer in den beiden Schultypen seien einander anzugleichen, da ansonsten die Einsetzbarkeit der Lehrpersonen der Sekundarstufe II erschwert werde.

Nach entsprechenden Verhandlungen mit dem damaligen Bundesamt für Berufsbildung und Technologie wurde die Möglichkeit geschaffen, dass zukünftige Gymnasiallehrpersonen während ihrer beruflichen Ausbildung oder im Anschluss daran ein berufspädagogisches Modul absolvieren und die Lehrbefähigung für Fächer an Berufsmaturitätsschulen erwerben können. In der Folge hatte der Vorstand die Frage zu klären, in welchem Mass die berufspraktische Ausbildung auch an Berufsschulen absol-

viert werden kann (2012). Den Abschluss des berufspädagogischen Moduls, das in vielen Fällen vom Eidgenössischen Hochschulinstitut für Berufsbildung angeboten wird, anerkennt das SBFI wie die anderen Abschlüsse für Berufsbildungsverantwortlich auf der Grundlage des Berufsbildungsgesetzes.

- d. *Nachwuchs- und Qualitätsprobleme bei einzelnen Fächern:* Eingaben des Kantons Thurgau und des LCH führten 2013 zur Feststellung im Vorstand, dass über das Diplomanerkennungsrecht keine Möglichkeit besteht, die Wahl bestimmter Fächer zu steuern, damit der Bedarf gedeckt werden kann. Die Kantone und ihre Hochschulen können jedoch Regeln für Fächerkombinationen aufstellen, welche Anreize zur Wahl bestimmter Fächer darstellen, und die Fächerbreite den Bedürfnissen der Schulen anpassen. Es liess sich nicht erhärten, dass bei Hauswirtschaft sowie beim textilen und nicht-textilen Gestalten in den aktuellen Ausbildungen Qualitätsprobleme bestehen. Die Rektorenkonferenz stellte allerdings fest, dass Maturandinnen und Maturanden in diesen Fächern weniger gute Voraussetzungen mitbringen als in den MAR-Fächern und dass der Umfang des Studiums es kaum zulässt, die fachlichen Lücken zu schliessen. Bei der Übernahme der Fachbezeichnungen aus den sprachregionalen Lehrpläne ins Anerkennungsreglement Sekundarstufe I stellte sich die Frage, ob Textiles und nicht-textiles Gestalten und Hauswirtschaft als Integrationsfächer oder als Einzelfächer zu definieren sind (siehe unter 5.2, 2015). [Plenarversammlung März 2016]
- e. *Niveaus der Sprachkompetenzen der Lehrpersonen, die Sprachen unterrichten:* Bezüglich der sprachlichen Kompetenzniveaus, welche zu Beginn und am Ende der Lehrerinnen-/Lehrerbildungen für die obligatorische Schule vorausgesetzt werden, haben die Ausbildungsinstitutionen uneinheitliche Praxen entwickelt. Über die Diplomanerkennung hat die EDK die folgende Praxis bestätigt: Am Anfang der Ausbildung wird das Niveau B2 (angestrebtes Niveau für die gymnasiale Maturität und fixiertes Niveau für die Fachmaturität „Pädagogik“) erwartet, für die Verleihung des Lehrdiploms das Niveau C1 (Lehrpersonen der Primarstufe) beziehungsweise C2 (Lehrpersonen der Sekundarstufe I). Für die Ausbildung zur Maturitätsschullehrperson verlangen die Ausbildungsinstitutionen neben dem universitären Studium zum Teil ebenfalls das Niveau C2. In der Zwischenzeit wurden ergänzend dazu berufsspezifische Sprachkompetenzprofile für Lehrpersonen, die Fremdsprachen unterrichten, entwickelt. Swissuniversities hat den Pädagogischen Hochschulen den Einsatz der berufsspezifischen Sprachkompetenzprofile in der Lehrpersonenausbildung empfohlen (Empfehlungen vom 19.09.2015). Damit ist die Einführung der Profile an den Pädagogischen Hochschulen im Gang. Zurzeit sind Empfehlungen der EDK in Vorbereitung.

Im Rahmen dieser Thematik ist auch ein Praxisentscheid des Vorstands von 2011 zu erwähnen, bei dem es um die Reduktion des Fächerspektrums nach nicht bestandener Schlussprüfung geht: Einer Pädagogischen Hochschule wurde zugestanden, jenen Studierenden, die den Sprachkompetenznachweis für eine Fremdsprache nicht erbringen können, ein Lehrdiplom ohne das Fremdsprachenfach zu verleihen – also ein Lehrdiplom mit reduziertem Fächerspektrum. Faktisch bedeutet dies, dass eine Pädagogische Hochschule ihren Studierenden ein Lehrdiplom nur für die bestandenen Fächer verleihen kann. Dieser Praxisentscheid scheint keine weitere Verbreitung gefunden zu haben, rückt jedoch angesichts zahlreicher nicht bestandener Schlussprüfungen aufgrund der Fremdsprachen an verschiedenen Pädagogischen Hochschulen in den Fokus.

- f. *Kompetenzprofile für die Lehrpersonen:* In diesem Zusammenhang ist auch das Vorhaben zu erwähnen, Kompetenzprofile für die Lehrpersonen der verschiedenen Schulstufen zu erarbeiten. Anlässlich der Regelung des Quereinstiegs in die Lehrerinnen-/Lehrerbildung verglich das Generalsekretariat die Ausbildungsziele in den Anerkennungsreglementen („Die Ausbildungen befähigen die Diplomierten, [zu]“) mit bestehenden Kompetenzprofilen (référentiels de compétences) der Pädagogischen Hochschulen. Diese Kompetenzprofile entsprechen weitgehend gängigen internationalen Kompetenzprofilen. Der Vergleich zeigte, dass die Ausbildungsziele in den Reglementen sehr wohl die zentralen Kompetenzen erfassen und ohne weiteres in Kompetenzen übersetzbar sind. Für die Curricula-Überprüfung im

Diplomanerkennungsverfahren haben sich die Ausbildungsziele als tauglich erwiesen. Kompetenzprofile hingegen können streng genommen nur von den Hochschulen an den einzelnen Studierenden überprüft werden. Auch wenn die Kompetenzprofile während Jahren im Tätigkeitsprogramm der EDK als Vorhaben aufgeführt waren, war angesichts des Verlaufs verschiedener Geschäfte im Bereich der Lehrerinnen-/ Lehrerbildung nicht davon auszugehen, dass ein Grossprojekt dieser Art in der EDK eine Mehrheit gefunden hätte.

5.5 Schaffung von Rechtsgrundlagen zur Anerkennung von Zusatzausbildungen und Weiterbildungen für Lehrpersonen

Sobald die grundständigen Ausbildungen für die Lehrpersonen und für die Fachleute im Bereich der Sonderpädagogik geregelt und im Aufbau waren, wandte sich die EDK dem Nachdiplombereich zu. 2004 erliess sie Empfehlungen zur Weiterbildung von Lehrpersonen. Lehrerinnen- und Lehrerbildung – so die Empfehlungen – sei von den Kantonen als „kontinuierliches Zusammenwirken von Grundausbildung, Berufseinführung, Zusatzausbildung und Weiterbildung“ zu gestalten, hiess es darin. Weiterbildung soll folgenden Ansprüchen gerecht werden:

- der personalen und fachlich-beruflichen Entwicklung der Lehrperson, um auf die wechselnden Ansprüche des Arbeitsplatzes zu antworten, und als Teil einer bewussten Gestaltung der Berufslaufbahn,
- der Entwicklung der Einzel-Schule (pädagogisch und organisatorisch),
- der Entwicklung der Organisation, der Strukturen und der Instrumente des Schulsystems sowie den inhaltlichen, methodisch-didaktischen Innovationen des Unterrichts und der Vorbereitung auf neue Aufgaben, die den Lehrpersonen und den Schulen übertragen werden.

Die Empfehlungen unterscheiden zwischen „Zusatzqualifikationen im Hinblick auf die Übernahme von besonderen Funktionen“, die in Profilen definiert werden sollten, und anderen Weiterbildungen für Lehrpersonen, welche dieser Anforderung nicht zu entsprechen hatten.

Gleichzeitig mit den Empfehlungen erliess die EDK das Reglement über die Anerkennung der Abschlüsse von Zusatzausbildungen für den Lehrberuf. Noch vor Ende 2004 konnte der Vorstand das erste Profil für eine Zusatzausbildung verabschieden, nämlich jenes für Auszubildende im Bereich Medienpädagogik/ICT, das der eigentliche Auslöser für den Erlass des Reglements gewesen war. Es bestand eine gewisse Dringlichkeit, die ICT-Ausbildung für Auszubildende zu reglementieren, weil der Bund und private Partner über das Programm "Public Private Partnership – Schule im Netz" (PPP-SiN) Fördermittel für solche Qualifikationen ausschütteten und entsprechende Angebote bereits bestanden. Innert kurzer Zeit anerkannte die EDK die Zertifikate von zehn solchen Zusatzausbildungen.

Ebenfalls im Zusammenhang mit einem gemeinsamen Anliegen von Bund und Kantonen stand die Erarbeitung des Profils für die Zusatzausbildung "Fachlehrerin/Fachlehrer Berufswahlunterricht" von 2007. Im Rahmen des umfassenden Projekts „Nahtstelle“¹⁹ stellte es eine Massnahme im Bereich der Lehrerinnen und Lehrer dar, mit der die Unterstützung der Schülerinnen und Schüler bei der Berufswahl optimiert werden sollte. Nur für zwei solche Angebote wurde die EDK-Anerkennung beantragt.

Auf einem Umweg kam es zur schweizerischen Regelung von Schulleitungsausbildungen: Für ein Schulleitungsprofil mit gesamtschweizerischer Gültigkeit, das als Referenz für eine Zertifizierung der entsprechenden Ausbildungen hätte dienen können, liess sich zunächst keine Mehrheit finden. Deshalb beschloss der Vorstand 2001, Trägerorganisationen und -institutionen von Schulleitungsausbildungen zu akkreditieren, also die Qualität von Anbieterinstitutionen zu prüfen und diesen ein „Gütesiegel“ zu verleihen; die

¹⁹ Ziel war es, dass möglichst alle Jugendlichen den Übergang von der Sekundarstufe I in eine Ausbildung auf der Sekundarstufe II schaffen und diese abschliessen.

Plenarversammlung stimmte dem Konzept 2002 zu. Für die fachliche Prüfung wurde im gleichen Jahr die *Kommission für die Akkreditierung von Trägerorganisationen und -institutionen für Schulleitungsausbildungen* eingesetzt. 2004 hiess der Vorstand das Instrumentarium für die Akkreditierung gut, das anstelle einer reglementarischen Grundlage erarbeitet worden war. Bis 2009 akkreditierte der Vorstand elf Anbieterinstitutionen von Schulleitungsausbildungen. Mit dem Erlass des Profils Schulleitung wurde das Verfahren der Akkreditierung schliesslich durch das Verfahren der gesamtschweizerischen Anerkennung der Abschlüsse abgelöst. Sechs solche Programme verfügen mittlerweile über die EDK-Anerkennung.

Auch im Weiterbildungsbereich überlagerte die mit dem Bologna-Prozess verbundene Entwicklung den Prozess der Regelung durch die EDK: Die drei Rektorenkonferenzen CRUS, KFH und COHEP verständigten sich auf die Weiterbildungstitel Master of Advanced Studies (MAS), Diploma of Advanced Studies (DAS), Certificate of Advanced Studies (CAS). Die Hochschulen boten Zusatz- und Weiterbildungen mehr und mehr in diesen drei für den Markt attraktiven Gefässen an. Der Schweizerische Fachhochschulrat erliess 2005 Richtlinien für Weiterbildungsmaster (MAS) in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, die im Wesentlichen den Vorgaben für den Fachhochschulbereich entsprachen. Heute verfügen sechs MAS-Programme über eine entsprechende Anerkennung.

Die Empfehlungen zur Weiterbildung von Lehrpersonen enthielten den Anspruch, im Weiterbildungsbereich eine Koordination vorzunehmen: „Die Kantone fördern die inner- und interkantonale sowie die nationale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Weiterbildungsbereich. In Zusammenarbeit mit dem Bund und mit den Hochschulen koordiniert die EDK die Strukturen von nationaler Bedeutung.“ Auf die Grenzen dieser Koordination wird unter 7.2 eingegangen.

5.6 Möglichkeit der Registrierung von Lehrpersonen, denen die Unterrichtsberechtigung entzogen wurde

Im Hinblick auf die Erfüllung der gesetzlichen pädagogischen und erzieherischen Aufgaben, welche den Kantonen und Gemeinden obliegen, beauftragte der Vorstand das Generalsekretariat 2003, eine „Datenplattform“ über Lehrpersonen ohne Unterrichtsbefugnis einzuführen. Konkret sollte das Generalsekretariat der EDK auf der Basis von Meldungen der kantonalen Erziehungsdepartemente eine Liste mit den Namen von Lehrpersonen führen, denen in einem rechtskräftigen kantonalen Verfahren die Unterrichtsbefugnis entzogen wurde. Kantonale Erziehungsdepartemente oder Schulbehörden, welche für die Anstellungen von Lehrpersonen verantwortlich sind, sollten auf schriftliche Anfrage hin Auskunft erhalten, ob einer bestimmten Person die Unterrichtsbefugnis entzogen wurde oder nicht. Beim Aufbau und beim Betrieb dieser Datenplattform sollte entsprechend dem Sitz der EDK das Datenschutzgesetz des Kantons Bern vom 19. Februar 1986 berücksichtigt werden. Per 2004 eröffnete das Generalsekretariat unter dem Namen „Liste über Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung“ die entsprechende Datenplattform.

Obwohl die Liste über Lehrpersonen, denen die Unterrichtsbefugnis entzogen wurde, auch ohne explizite Rechtsgrundlage als rechtmässig bezeichnet wurde²⁰ äusserten sich die kantonalen Datenschutzbeauftragten zur Rechtmässigkeit der Liste gegenteilig, sowohl gegenüber der EDK als auch gegenüber den Medien. Der daraus resultierenden Unsicherheit begegneten die Kantone mit der Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage: 2005 schufen sie mit dem neuen Art. 12^{bis} in der Diplomanerkennungsvereinbarung auf konkordatärer Ebene die explizite gesetzliche Grundlage für die Liste über Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung. Die Bestimmung ist seit 2008 in Kraft (vgl. Ausführungen unter Ziffer 5.1).

Um den datenschutzrechtlichen Vorgaben Genüge zu tun, erliess das Generalsekretariat der EDK per 2008 Richtlinien über die Anwendung der Liste der Lehrpersonen ohne Unterrichtsbefugnis. Die Richtlinien enthalten unter anderem Angaben über die Meldepflicht der Kantone und die zu meldenden Daten, den Um-

²⁰ Siehe Frank (2014).

gang mit den betroffenen Lehrpersonen, die Auskunftsberechtigung sowie die Grundsätze über die Information der Öffentlichkeit. Die Richtlinien wurden zweimal geändert (2010 Einbezug der Privatschulen und 2015 Einbezug der Schweizer Schulen im Ausland).

Eine Analyse des Nutzerverhaltens von 2011 ergab, dass die Meldungen und Abfragen kontinuierlich anstiegen. Aus zehn Kantonen trafen weder Meldungen noch Anfragen ein, was darauf schliessen liess, dass die Liste über Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung nicht genutzt wurde, acht Kantone nutzten sie nur teilweise. Eine Diskussion in der Konferenz der kantonalen Departementssekretäre (KDS) liess darauf schliessen, dass die Hauptgründe für die mangelnde Nutzung beim fehlenden Bedarf und beim langen Abfragungsprozedere lagen und nicht zuletzt darin, dass Anstellungsbehörden diese Möglichkeit nicht kannten. In der Folge wurden die kantonalen Bildungsdepartemente nochmals über das Funktionieren der Liste informiert. Darüber hinaus straffte das GS EDK das Verfahren. In der Zwischenzeit kann festgestellt werden, dass die Kantone der Deutschschweiz die Liste nutzen, die Westschweizer Kantone und der Kanton Tessin hingegen keinen Gebrauch davon machen. Es gibt auch Anstellungsbehörden, die im Rahmen des Bewerbungsverfahrens einen Strafregistrauszug oder vergleichbare Bestätigungen verlangen; die Schulleiterverbände geben entsprechende Empfehlungen ab.

Der strafrechtliche Sonderprivatauszug: Am 1. Januar 2015 trat eine Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) in Kraft, die mit dem Bundesgesetz über das Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot vom 13. Dezember 2013 begründet wurde: Artikel 371a StGB definiert neu das Instrument des *Sonderprivatauszugs*. Gemäss dieser Bestimmung kann jemand, der sich für eine berufliche oder eine organisierte ausserberufliche Tätigkeit bewirbt, die einen regelmässigen Kontakt mit Minderjährigen oder mit anderen besonders schutzbedürftigen Personen umfasst, oder eine solche Tätigkeit ausübt, einen ihn betreffenden Sonderprivatauszug aus dem Strafregister anfordern. Ein Sonderprivatauszug kann nur im Zusammenhang mit der Bewerbung auf eine Tätigkeit im Sinne von Art. 371a StGB oder im Zusammenhang mit der Ausübung einer entsprechenden Tätigkeit angefordert werden. Antragstellerin ist die Privatperson (Bewerberin/Bewerber oder Arbeitnehmerin/Arbeitnehmer) unter Beilage einer schriftlichen Bestätigung im Sinne von Art. 371a Abs. 2 StGB. Der Auszug muss beim Bundesamt für Justiz beantragt werden. Es besteht aufgrund von Art. 371 a StGB keine generelle Vorzeigepflicht. Der Sonderprivatauszug enthält nur Urteile, die ein Tätigkeits-, Kontakt- oder Rayonverbot enthalten, das zum Schutz von Minderjährigen oder anderen besonders schutzbedürftigen Personen im Rahmen eines Strafurteils erlassen wurde. Zwingend ist ein Tätigkeitsverbot (Verbot beruflicher und organisierter ausserberuflicher Tätigkeiten mit Minderjährigen) nur bei Sexualstraftaten, die an Minderjährigen begangen und mit einer bestimmten Mindeststrafe oder einer stationären Massnahme sanktioniert wurden. Das bedeutet, dass der Sonderprivatauszug, der nur rechtskräftige Strafurteile aufführt, sofern diese gleichzeitig ein Tätigkeits-, Kontakt- und Rayonverbot beinhalten, inhaltlich sehr beschränkt ist. Strafrechtliche Verurteilungen, die kein Tätigkeits-, Kontakt- und Rayonverbot zum Schutz von Minderjährigen oder andern besonders schutzbedürftigen Personen beinhalten, für die Anstellungsbehörden aber doch von einiger Relevanz sein dürften (z. B. Drogendelikte), sind im Sonderprivatauszug nicht enthalten; für solche Verurteilungen müsste der normale Strafregistrauszug verlangt werden.

Liste über Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung versus Sonderprivatauszug: Aufgrund dieser Ausführungen kann festhalten werden, dass die Liste über Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung der EDK und der strafrechtliche Sonderprivatauszug keine identischen Instrumente darstellen. Der strafrechtliche Sonderprivatauszug beschränkt sich auf bestimmte Strafrechtsurteile. Der Eintrag in die Liste über Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung umfasst weit mehr als nur strafrechtliche Tatbestände, zudem können die Kantone im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens einer Lehrperson schon während des noch laufenden Strafverfahrens die Unterrichtsberechtigung zumindest provisorisch entziehen. Einen provisorischen Eintrag ins Strafregister gibt es nicht. Anders gesagt: ist die Verurteilung einer Lehrperson in einem Sonderprivatauszug aufgeführt, so ist diese Lehrperson – sofern der Kanton die Meldung an die EDK tatsächlich gemacht hat – auch auf der Liste der EDK verzeichnet. Umgekehrt ist nicht jede Lehrperson, die

bei der EDK auf der Liste ohne Unterrichtsberechtigung aufgeführt ist, auch automatisch ein im Sinne des Sonderprivatauszugs verurteilter Straftäter bzw. eine im Sinne des Sonderprivatauszugs verurteilte Straftäterin.

Wichtig ist folgende Feststellung: Beide Instrumente dienen den kantonalen/kommunalen Anstellungsbehörden dazu, eine Lehrperson in konkreten Bewerbungs- und Anstellungsverfahren oder – wenn es Anlass dazu gibt – auch in bestehenden Anstellungsverhältnissen mit Blick auf den Status der Unterrichtsberechtigung bzw. mit Blick auf strafrechtliche Verurteilungen zu überprüfen. Umgekehrt entbindet keines der beiden Instrumente die Anstellungsbehörden von der Verantwortung, im Rahmen des jeweils konkreten Bewerbungs- und Anstellungsverfahrens andere Instrumente zu nutzen und insbesondere zusätzliche Referenzen bei der Schul- oder Anstellungsbehörde des letzten Unterrichtsortes einzuholen. Das gleiche gilt für die Überprüfung der Unterrichtsberechtigung oder der strafrechtlichen Verurteilungen bei bestehenden Anstellungsverhältnissen, sofern sich eine Überprüfung der Unterrichtsberechtigung aufgrund bestimmter Vorkommnisse aufdrängt.

6 Wechselwirkungen zwischen dem Diplomanerkennungsrecht und anderen Rechtserlassen

Institutionen der Lehrerinnen und Lehrerbildung sind an verschiedene Rechtskreise gebunden: Die Hochschule wird durch das Recht des Trägers konstituiert und auf dieser Grundlage über eine Leistungsvereinbarung geführt und finanziert. Im Diplomanerkennungsrecht der EDK formulieren die Kantone Mindestanforderungen für die schweizweite Berufszulassung und damit auch Anforderungen an die Ausbildung – dies unabhängig vom Hochschultypus, in dem die Lehrpersonen ausgebildet werden. Seit Anfang 2015 sind die Pädagogischen Hochschulen wie die Universitäten und die Fachhochschulen in die gesamtschweizerische Koordination im Hochschulbereich einbezogen, die vom Bund und den Kantonen gemeinsam verantwortet wird, und sie sind insbesondere verpflichtet, sich institutionell akkreditieren zu lassen. Lehrerinnen- und Lehrerbildung steht zudem im Kontext weiterer kantonalen und interkantonalen Rechtsgrundlagen. Auch gibt es Bezüge zu Bundesrecht und interkantonalem Recht.

6.1 Kantonales Recht

Anstellungsrecht: In den Schul- oder Bildungsgesetzen, in Gesetzen über die Anstellung von Lehrpersonen oder Lehrpersonalgesetzen respektive in den entsprechenden Ausführungsbestimmungen von 14 Kantonen finden sich Hinweise auf das Erfordernis der interkantonalen Anerkennung der Lehrdiplome (Bern, Genf, Graubünden, Jura, Nidwalden, Obwalden, Solothurn, Schwyz, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Zug, Zürich). Teilweise wird ein „anerkanntes Diplom“ verlangt, wobei die Anerkennungsinstanz nicht genauer bezeichnet ist. Eine solche Bestimmung ist insofern nicht zwingend, als bereits der Beitritt zur Diplomanerkennungsvereinbarung die Verpflichtung mit sich bringt, Inhaberinnen und Inhaber mit anerkanntem Diplom in ein Bewerbungsverfahren aufzunehmen. Die Verpflichtung, nur Inhaberinnen und Inhaber von Lehrdiplomen mit EDK-Anerkennung anzustellen, gibt es in den Kantonen nicht. Die Kantone verfügen über Möglichkeiten, Unterrichtsberechtigungen auszustellen, auch wenn kein Diplom vorliegt. Von dieser Möglichkeit, die im kantonalen Recht vorgesehen ist, wird in der Regel dann Gebrauch gemacht, wenn nicht genügend Lehrpersonen zur Verfügung stehen, um den Bedarf zu decken. Einzelne Kantone verlangen in ihren Rechtsgrundlagen eine EDK-Anerkennung für ausländische Lehrdiplome (GR, JU) oder die Registrierung von Lehrpersonen, denen die Unterrichtsberechtigung entzogen wurde, auf der entsprechenden Liste der EDK (BS).

Gehalts- und Einstufungsfragen sind in kantonaler Zuständigkeit. Die EDK-Anerkennung vermag die kantonalen Löhne nicht zu präjudizieren. Die Besoldung einer Lehrperson fällt nicht unter die Definition "gleichberechtigter Berufszugang" gemäss Art. 8 Diplomanerkennungsvereinbarung. Die Gleichbehandlung im Rahmen der Bewerbungsverfahren beinhaltet deswegen nicht den Anspruch auf Gleichbehandlung in der Besoldung, weil die Frage der Besoldungseinreihung sich an viel mehr als nur dem Kriterium „EDK-Anerkennung“ misst. Die Normierung des Anstellungs- und Besoldungsrechts, also die Definition der Besoldungskriterien und darunter die Frage der Anrechnung von Berufserfahrung oder des Vorliegens eines Hochschulabschlusses, liegt vollumfänglich in der Zuständigkeit der einzelnen Kantone; die EDK verfügt diesbezüglich mangels einer entsprechenden Rechtsgrundlage über keine Regelungskompetenz. Im Gegensatz zu den Bestimmungen über die gegenseitige Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen gibt es keine interkantonalen Regelungen betreffend die Anstellung und die Besoldung von Lehrpersonen. Aus diesem Grund mischt sich die EDK konsequenterweise nicht in Besoldungsfragen der Kantone ein.

Hochschulträgerrecht: Es ist davon auszugehen, dass die Hochschulträgersetze den Auftrag, Lehrerinnen und Lehrer auszubilden, aufführen. Als Beispiel sei das Gesetz des Kantons Zürich über die Pädagogische Hochschule vom 25. Oktober 1999 erwähnt:

„§1 Abs. 1 Der Kanton sorgt für die Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte. [...]

§2 Abs. 1 Der Kanton führt für die Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte eine Pädagogische Hochschule. [...]

§3 Abs. 1 Die Pädagogische Hochschule bietet in Verbindung von Wissenschaft und Praxis Aus- und Weiterbildung an für Lehrkräfte der Volksschule, der Mittelschule und der Berufsschule. Sie betreibt anwendungsorientierte Forschung.“

Schulrecht: Nicht weiter ausgeführt wird in diesem Bericht, inwiefern die Leistungsaufträge an die Pädagogischen Hochschulen die kantonale Schulgesetzgebung berücksichtigen (Schulorganisation, Schulleitung, Sonderpädagogik etc.). Es ist davon auszugehen, dass die Kantone in den Leistungsvereinbarungen, welche sie mit ihren Hochschulen schliessen, die Erwartung formulieren, dass sich bildungspolitische Entwicklungen wie die Einführung neuer Lehrpläne oder die integrative Schulung in der Lehrerinnen-/Lehrerbildung niederschlagen.

6.2 Interkantonales Recht

Mittlerweile bestehen eine Reihe von interkantonalen Konkordaten mit direktem oder indirektem Bezug zur Lehrerinnen-/Lehrerbildung, etwa die Finanzierungsvereinbarungen FHV und IUV. Die Entwicklungen, die durch das HarmoS-Konkordat und das Sonderpädagogik-Konkordat ausgelöst wurden, müssen in der Lehrerinnen-/Lehrerbildung ihren Niederschlag finden:

- a. *Fachhochschulvereinbarung FHV und Universitätsvereinbarung IUV:* Die interkantonale Mitfinanzierung der Pädagogischen Hochschulen erfolgte von Beginn an über die Fachhochschulvereinbarung. So beschloss 2001 die Kommission FHV, die Studiengänge der Pädagogischen Hochschulen über die FHV mitzufinanzieren. Den Studierenden wurde mit der Ausdehnung des Geltungsbereichs der FHV auf die Pädagogischen Hochschulen auch die freie Wahl des Studienortes und der gleichberechtigte Zugang zum Studium ermöglicht. Bei der Eröffnung der Pädagogischen Hochschulen galt es, möglichst rasch eine interkantonale Finanzierung zu ermöglichen, auch wenn weder eine erste Kohorte das Studium durchlaufen hatte noch das Anerkennungsverfahren abgeschlossen war. Die FHV verlangte mindestens den Nachweis, dass der Studiengang „Aussicht auf Anerkennung hat“ (Artikel 21 FHV). Aus diesem Grund erstellten die Anerkennungskommissionen gestützt auf die Überprüfung der eingereichten schriftlichen Unterlagen innerhalb von sechs Monaten einen sogenannten Préavis, in dem sie die Aussicht auf Anerkennung bestätigten, ohne damit den Anerkennungsentscheid zu präjudizieren.

Aufgrund der Verknüpfung der Diplomanerkennung mit der Berechtigung, FHV-Beiträge zu beziehen, kam dem Diplomanerkennungsverfahren mittelbar die Funktion einer qualitativen Steuerung beim Aufbau der neuen Studienangebote zu. Die Finanzierung über die Universitätsvereinbarung (IUV) hingegen ist nicht an eine solche Bedingung geknüpft.

Am 29. Oktober 2015 entschied die Kommission FHV, dass Fachhochschul-Studiengänge aufgrund des Inkrafttretens des HFKG neu beitragsberechtigt sind, ohne dass es noch eines Anerkennungsverfahrens bedarf. Für eine Aufnahme von Studiengängen, die auf ein Lehrdiplom oder einen schulischen Beruf der Sonderpädagogik vorbereiten, gelten weiterhin die Anerkennungs Voraussetzungen der EDK und es ist ein entsprechendes Verfahren erforderlich. Mit dem Beschluss der Kommission FHV ist geklärt, dass Studiengänge Pädagogischer Hochschulen, die zu ausschliesslich kantonal anerkannten Lehrdiplomen führen, nicht über die FHV mitfinanziert werden. Ob im Umkehrschluss für PH-Studienangebote, die nicht unter das interkantonale Diplomanerkennungsrecht fallen, ebenfalls eine automatische Aufnahme in den Anhang der FHV möglich ist wie bei den Fachhochschulen, ist zunächst unklar. Der Vorstand wird im Mai 2016 darüber entscheiden, welche Voraussetzungen für eine Mitfinanzierung von Studiengängen Pädagogischer Hochschulen jenseits des Diplomanerkennungsrechts gelten sollen.

Im Rahmen von Anerkennungsverfahren war unter anderem die Frage zu klären, ob die Ausbildungsinstitutionen Zulassungsbeschränkungen zur Lehrdiplomausbildung vorsehen dürfen. Zulassungsbeschränkungen sind erlaubt, sofern im Kanton die jeweiligen Rechtsgrundlagen für den Erlass von Zulassungsbeschränkungen vorhanden sind und Art. 10 IUV (bei Lehrdiplomabildungen an Universitäten) bzw. Art. 3 FHV (bei Lehrdiplomabildungen an Pädagogischen Hochschulen) eingehalten sind. Demnach sind Zulassungsbeschränkungen zulässig, solange alle Studierenden aus den Vereinbarungskantonen gleich behandelt und Studierende aus dem Standortkanton der Hochschule nicht bevorzugt werden.

- b. *HarmoS-Konkordat von 2007*: Auf schweizerischer Ebene gefällte bildungspolitische Entscheide werden auf kantonaler Ebene umgesetzt: in der Folge des HarmoS-Konkordats die Einführung von sprachregionalen Lehrplänen, der Unterricht in einer zweiten Landessprache und in Englisch auf der Primarstufe, die Überprüfung von Grundkompetenzen. Es ist zu erwarten, dass solche Neuerungen von den Ausbildungsinstitutionen aufgegriffen und in die Lehrerinnen-/Lehrerbildung integriert werden.
- c. *Sonderpädagogik-Konkordat von 2007*: Die Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik zog die Schaffung des neuen Reglements Sonderpädagogik nach sich (vgl. unter 5.2), sowie die Festlegung der Berufe, die zum Grundangebot gehören (vgl. unter 5.3). Damit ist die Regelungskompetenz der EDK abschliessend definiert. Alle anderen Berufe gehören nicht in diesen Kreis (etwa Ausbildungen im Bereich der frühen Förderung).

Aspekte der Sonderpädagogik in der Ausbildung der Regelklassen-Lehrpersonen: Im Zusammenhang mit Bedarfsfragen im Bereich der Schulischen Heilpädagogik wurde im Vorstand der EDK die Frage aufgeworfen, welche Änderungen in der Lehrpersonen ausbildung die kantonale Verantwortung für die Sonderpädagogik sowie die schulische Integration mit sich bringen werden und was die Pädagogischen Hochschulen diesbezüglich unternehmen. Die Anerkennungsreglemente für die Vorschulstufe/Primarstufe und die Sekundarstufe I verlangen im Rahmen des erziehungswissenschaftlichen Studiums „Aspekte der Sonderpädagogik“. Der Vorstand EDK hatte der Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen 2012 und erneut 2014 den Auftrag erteilt zu prüfen, ob die reglementarisch vorgegebenen sonderpädagogischen Inhalte in der Ausbildung der Regelklassen-Lehrkräfte der Vorschulstufe/Primarstufe und der Sekundarstufe I aktualisiert werden müssen und ob der Umfang dieses Ausbildungsanteils zu erweitern ist. Weiter hatte der Vorstand die COHEP beauftragt, unter den Ausbildungsinstitutionen eine inhaltliche und qualitative Annäherung der sonderpädagogischen Inhalte anzustreben. Das Ergebnis hat die Rektorenkonferenz für Anfang 2016 in Aussicht gestellt. Mit der Thematik verbunden

ist auch die Frage nach der Abgrenzung der Berufsprofile der Lehrpersonen und der Schulischen Heilpädagogen/-innen.²¹

- d. *Hochschulkonkordat von 2013*: Bei diesem Konkordat handelt es sich um einen Erlass, der mit Bundesrecht im Zusammenhang steht. Deshalb wird der Zusammenhang zwischen dieser Vereinbarung und der Diplomanerkennung unter 6.3 dargestellt.

6.3 Neues schweizerisches Hochschulrecht von Bund und Kantonen

Der Hochschulartikel 63a in der Bundesverfassung, der seit 2006 besteht, überträgt dem Bund und den Kantonen die gemeinsame Sorge für den Hochschulbereich. Das HFKG, dem die Kantone indirekt mit dem Hochschulkonkordat zugestimmt haben, definiert den schweizerischen Hochschulbereich. In die Koordination des Hochschulbereichs sind nun auch die Pädagogischen Hochschulen einbezogen. Damit findet die Differenzierung der beiden Governance-Systeme für die Pädagogischen Hochschulen in ein hochschulrechtliches (Basis HFKG) und in ein anerkennungsrechtliches (Basis Diplomanerkennungsvereinbarung) ihre Fortsetzung. Neu ist diese Trennung nämlich nicht, entspricht sie doch den bisherigen Zuordnungen einerseits zum Schweizerischen Fachhochschulrat für hochschulrechtliche Aspekte, anderseits zu Plenarversammlung und Vorstand der EDK für die Anerkennung der Berufsdiplome und damit zusammenhängende Geschäfte (vgl. unter 2.2.2).

Für die Pädagogischen Hochschulen bringt das künftige Hochschulförderungs- und Koordinationsrecht insbesondere vier Neuerungen: Sie werden auf schweizerischer Ebene in die Koordination im Hochschulbereich einbezogen, sie durchlaufen ein Verfahren zur institutionellen Akkreditierung, sie werden Teil der Rektorenkonferenz der Schweizer Hochschulen und sie erhalten projektgebundene Beiträge, was neue Möglichkeiten beispielsweise zur Förderung und Stärkung der Fachdidaktiken eröffnet. Die Grundfinanzierung der Pädagogischen Hochschulen bleibt weiterhin kantonale, d.h. es fließen keine Bundesbeiträge mit Ausnahme der Forschungsförderungsmittel und der projektgebundenen Beiträge. Die Finanzierung der Pädagogischen Hochschulen erfolgt grossmehrheitlich – zu 83% – durch die Kantone. Die Studienangebote werden weiterhin über die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) mitfinanziert (siehe auch unter 6.2).

Die Kantone werden als Verantwortliche für das Schulwesen, als Arbeitgeber der Lehrpersonen und als Abnehmer von Leistungen auch in Zukunft ein besonderes Interesse an den Institutionen der Lehrerbildung haben. Die spezifische Governance der Lehrerinnen- und Lehrerbildung hat mit den Kompetenzen für den Lehrberuf zu tun; dieser gehört wie die Gesundheitsberufe und die Medizinalberufe zu den geregelten Berufen²². Die Berufszulassung der Lehrpersonen ist durch das interkantonale Diplomanerkennungsrecht geregelt. Die Regelung der Lehrberufe und deren Berufszugang wie auch die Überprüfung der entsprechenden Studiengänge ist wie bereits ausgeführt aus der in Art. 62 der Bundesverfassung verankerten kantonalen Schulhoheit abzuleiten. Das Diplomanerkennungsrecht ermöglicht den Kantonen, gemeinsam Mindestanforderungen für den Lehrberuf zu definieren, Vorgaben für die Berufszulassung festzulegen und die Voraussetzungen für die Erteilung von Lehrdiplomen zu überprüfen. Es bildet auch die Referenz für die Anerkennung ausländischer Diplome. Auf der kantonalen Ebene werden die Pädagogischen Hochschulen weiterhin einen spezifischen Auftrag des Trägers haben.

²¹ In Deutschland wurden zu dieser Frage zwei Dokumente verabschiedet, die dazu beitragen sollen, dass die Erfordernisse der inklusiven Schule in der Lehrerinnen-/Lehrerbildung berücksichtigt werden: 2014 hat die KMK ihre Bildungswissenschaftlichen Standards für die Lehrerbildung durch die Inklusion ergänzt und 2015 haben die Kultusministerkonferenz und die Hochschulrektorenkonferenz die Gemeinsame Empfehlung „Lehrerbildung für eine Schule der Vielfalt“ verabschiedet.

²² Für die Medizin gibt es ein Spezialgesetz, das die Voraussetzungen für Berufszulassung und Freizügigkeit definiert, das Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe (Medizinalberufegesetz, MedBG) vom 23. Juni 2006, und für die Gesundheitsberufe ist ein entsprechendes Bundesgesetz in Vorbereitung (der Gesetzesentwurf wird zurzeit in den parlamentarischen Kommissionen beraten). Die Lehrdiplome der Berufsbildungsverantwortlichen werden auf der Grundlage des Berufsbildungsgesetzes vom Bund anerkannt.

Das neue HFKG bringt für die Diplomanerkennung abgesehen von einer Anpassung der Zulassungsbestimmungen in einem der Anerkennungsreglemente (siehe unter b) keinen Änderungsbedarf mit sich.

- a. *Institutionelle Akkreditierung*: Die Diplomanerkennung, die auf einer konkordatären Grundlage beruht und sich auf die Berufszulassung bezieht, und die hochschulrechtliche institutionelle Akkreditierung auf der Grundlage des HFKG sind unterschiedliche Vorgänge mit unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten, Gegenständen, Kriterien, Verfahren und Wirkungen. Die Synopse im Anhang G (S. 61 f.) stellt die Unterschiede im Einzelnen dar. Beide Verfahren sind von den Behörden vorgegeben, die Diplomanerkennung mit dem Zweck der beruflichen Anerkennung der Lehrdiplome und der beruflichen Freizügigkeit, die institutionelle Akkreditierung zur Sicherstellung der Qualität der Hochschulen und zur Bestätigung der Zugehörigkeit zum schweizerischen Hochschulbereich und damit des Einbezugs in die Koordination. Für die Pädagogischen Hochschulen hat die institutionelle Akkreditierung das Recht zur Bezeichnung als Hochschule und das Recht auf projektgebundene Beiträge zur Folge; die Beitragsberechtigung ist für sie irrelevant, da sie anders als die Fachhochschulen und die Universitäten keine Grundbeiträge des Bundes erhalten.
- b. *Programmakkreditierung*: Wesen und Funktion der Programmakkreditierung gemäss Artikel 31 HFKG hingegen sind entschieden anders als bei der Diplomanerkennung. Die Programmakkreditierung ist denn auch fakultativ. Im Wesentlichen wird geprüft, ob das Studienprogramm geeignet ist, seine Ausbildungsziele zu erreichen. Die *Programmakkreditierung* kann als Qualitätslabel für ein Studienprogramm verwendet werden; darüber hinaus entfaltet sie keine Wirkung.

Zwar kommt die Programmakkreditierung – vom Ablauf her durchaus vergleichbar mit dem Diplomanerkennungsverfahren der EDK – auch bei geregelten Berufen zum Einsatz: bei den Medizinalberufen und (de lege ferenda) bei den Gesundheitsberufen sowie bei den Programmen zur beruflichen Weiterbildungen des Psychologieberufs. Ausgangspunkt sind allerdings die entsprechenden Spezialgesetzgebungen, welche die Berufszulassung regeln. Mittels Programmakkreditierung wird geprüft, ob die Kompetenzen, über welche die Berufsleute verfügen müssen, in der Ausbildung erworben werden können. Die allgemeinen Kompetenzen der Gesundheitsfachleute beispielsweise sind im Entwurf des Gesundheitsberufegesetzes aufgeführt, die berufsspezifischen Kompetenzen sollen in einer Verordnung festgehalten werden. Das Recht, das die Berufszulassung regelt, bedient sich also eines Verfahrens, das im Hochschulrecht verankert ist, und macht es zur zwingenden Voraussetzung für den Berufszugang. Wie das Diplomanerkennungsrecht der EDK gewährleistet auch das Gesundheitsberufegesetz, dass der Hochschulabschluss und der Abschluss für die Berufszulassung nicht getrennt werden. Bei der Medizin hingegen besteht trotz Medizinalberufegesetz ein zweiphasiges System mit Hochschulabschluss und anschliessendem Staatsexamen: Der Abschluss eines akkreditierten Hochschulstudiengangs ist keine hinreichende Voraussetzung für die Ausübung des Berufs bzw. die Spezialisierung; dafür muss die Eidgenössische Prüfung bestanden worden sein.²³

Einzelne Vertreterinnen und Vertreter Pädagogischer Hochschulen schlagen vor, die Programmakkreditierung an die Stelle des Diplomanerkennungsverfahrens der EDK zu setzen. Mit Blick auf die Gesundheitsberufe wäre eine Verbindung von Spezialgesetzgebung, welche die Berufszulassung regelt, und hochschulrechtlicher Programmakkreditierung theoretisch möglich. Doch anders als die Gesundheits- und Medizinalberufe, die durch Bundesrecht geregelt sind, liegt die Lehrerinnen-/Lehrerbildung im Zuständigkeitsbereich der Kantone. Die Kantone steuern ihre Lehrerbildung über das Diplomanerkennungsrecht (Festlegung von Mindestanforderungen für den Lehrberuf, von Vorgaben für die Berufszulassung und Überprüfung der Voraussetzungen für die Erteilung von Lehrdiplomen). Die Lehrpersonen werden so nach den konkreten Bedürfnissen der Kantone ausgebildet. Daher ist die Rechtsgrundlage für die Anerkennung der Lehrdiplome ein Konkordat der Kantone, die interkantonale Diplom-

²³ Eine zweiphasige Qualifikation gibt es beispielsweise auch in der Lehrerinnen-/Lehrerbildung Deutschlands mit den Etappen Hochschulabschluss bzw. 1. Staatsexamen, Referendariat und 2. Staatsexamen.

anerkenntnisvereinbarung. Dieses Konkordat müsste zuerst geändert und entsprechend auch neu ratifiziert werden, wollte man das interkantonal geregelte und durchgeführte Anerkennungsverfahren durch die bundesrechtlich geregelte Programmakkreditierung ersetzen. Die Möglichkeit der Kantone, die Lehrerinnen-/Lehrerbildung zu steuern, bliebe fortan auf die Vorgabe von Mindestanforderungen beschränkt – ähnlich wie der Bund Spezialgesetze für die Gesundheits- und Medizinalberufe erlässt.

Heute obliegt der Vollzug des Diplomanerkenntnisrechts dem Vorstand der EDK. Der Ersatz des Diplomanerkenntnisverfahrens durch die Programmakkreditierung, die sich nach wie vor an den Mindestanforderungen in den Anerkennungsreglementen ausrichten müsste, käme einer Auslagerung des Verfahrens aus der EDK gleich, hin zum (weisungs-)unabhängigen Akkreditierungsrat gemäss HFKG. Der Akkreditierungsrat würde über die Programmakkreditierung entscheiden und faktisch die interkantonale Anerkennung der Diplome aussprechen – bisher ein hoheitlicher Akt des EDK-Vorstands. Eine Anpassung und Weiterentwicklung der Anerkennungspraxis wie zum Beispiel im Fall der fachwissenschaftlichen Voraussetzungen für Maturitätsschullehrpersonen, wie sie vom Vorstand EDK beschlossen werden kann, läge beim Akkreditierungsrat; das Verfahren würde völlig unabhängig von den Kantonen durchgeführt und weiter entwickelt. Das eingespielte System, in dem die EDK in ihrer Anerkennungspraxis auch auf die Wechselwirkungen von Diplomanerkenntnisverfahren und Anerkennung ausländischer Diplome sowie altrechtlicher Abschlüsse reagieren kann, wäre nicht mehr möglich. Zu beachten gilt es nämlich, dass die Zuständigkeit für die Einzelverfahren „Anerkennung ausländischer Diplome“ und „nachträgliche Anerkennung altrechtlicher Diplome“ bei der EDK verbleiben würde. Entsprechende Anerkennungsverfahren fallen nicht in den Kompetenzbereich des AAQ.

Die Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung AAQ würde wohl auf der Grundlage einer Leistungsvereinbarung die Gesuche prüfen. Die heutigen Milizkommissionen entfielen, damit auch das Mitspracherecht der Kantone, die in diesen Kommissionen vertreten sind. Im Akkreditierungsverfahren begutachten vor allem ausländische Peers die Studienprogramme. Dieser Konsequenzen müssten sich die Kantone im Hinblick auf einen allfälligen Ersatz des Diplomanerkenntnisverfahrens durch die Programmakkreditierung bewusst sein.

Aufgrund der ausgeführten Unterschiede ersetzen bei den kantonal geregelten Lehrberufen weder die institutionelle Akkreditierung noch die Programmakkreditierung gemäss HFKG die Diplomanerkennung. Eine Doppelspurigkeit besteht nicht. Das Diplomanerkenntnisverfahren erübrigt eine Programmakkreditierung; letztere ist ohnehin fakultativ. Dass Unterlagen und Ergebnisse des einen Verfahrens für das je andere mit verwendet werden können, entspricht internationalen Akkreditierungsstandards. Es liegt im Entscheid der Hochschule, ob sie die entsprechenden Dokumente zur Verfügung stellen will.

Am ehesten vergleichbar ist die Diplomanerkennung der EDK mit der eidgenössischen Anerkennung der Abschlüsse von Berufsbildungsverantwortlichen. Diese basiert auf dem Berufsbildungsgesetz, der Verordnung über die Berufsbildung und den Rahmenlehrplänen für Berufsbildungsverantwortliche.

c. *Zulassung zu den Pädagogischen Hochschulen:* Die Bedingungen für die Zulassung zu den Pädagogischen Hochschulen, die das Bundesparlament in Artikel 24 HFKG geregelt hat, nehmen zwar im Wesentlichen die Zulassungsvoraussetzungen des interkantonalen Diplomanerkenntnisrechts auf, weichen aber in einigen Punkten davon ab:

- *Fachmaturität:* So wird die Fachmaturität für das Berufsfeld Pädagogik, die im Anerkennungsreglement für die Ausbildung der Lehrpersonen für die Vorschulstufe und die Primarstufe zugelassen werden *kann*, mit einer indikativen Formulierung erwähnt; gemäss HFKG *muss* eine Inhaberin, ein Inhaber einer Fachmaturität zugelassen werden.
- *Berufsmatura und andere gleichwertige Vorbildungen:* Unter bestimmten Voraussetzungen – im heutigen Recht ist das eine Ergänzungsprüfung auf Niveau Fachmaturität für das Berufsfeld Pädagogik für die Ausbildung Vorschulstufe/Primarstufe – können auch die Berufsmaturität und andere

gleichwertige Vorbildungen zugelassen werden. Der Hochschulrat wird die Voraussetzungen und Richtlinien über die Gleichwertigkeit festlegen.

- *Ausbildung für den Kindergarten ausschliesslich mit Fachmittelschulabschluss*: Keine Entsprechung im Hochschulrecht findet sich für den Artikel 5 Absatz 3 des Anerkennungsreglements, der einen erleichterten Zugang zu jenen Ausbildungen vorsieht, die zum Diplom ausschliesslich für den Kindergarten befähigen.
- Bestätigt werden muss voraussichtlich auch, ob Absatz 3 von Artikel 4 des Anerkennungsreglements Vorschulstufe/Primarstufe [sogenannter Thurgauer Artikel] beibehalten werden soll, da es sich faktisch um eine Zulassung zum zweiten Studienjahr handelt.

Die politische Brisanz von Artikel 24 HFKG ist einem Schreiben der damaligen Zürcher Bildungsdirektorin von 2011 zu entnehmen, das sie an die Bundesparlamentarier ihres Kantons richtete: „Die Regelung gemäss Artikel 24a [inzwischen Artikel 24 HFKG] widerspricht der Bundesverfassung. Sie ist ein Eingriff in die Zuständigkeit der Kantone, die für ihre Lehrerausbildung seit eh und je alleine zuständig sind und die Zulassungsvoraussetzungen zum Studium an der Pädagogischen Hochschule in der kantonalen Gesetzgebung festlegen. Die Mitglieder der EDK haben in wiederholten Diskussionen den Grundsatz der gymnasialen Maturität und „second best“ eine Fachmaturität pädagogischer Ausrichtung für die Zulassung zur Pädagogischen Hochschule postuliert. In Artikel 24a HFKG wird die Berufsmaturität einer Fachmaturität pädagogischer Ausrichtung praktisch gleichgestellt. Das ist ein Übergriff auf die kantonale Definitionshoheit.“ Trotz dieser Argumentation fügte das Bundesparlament den fraglichen Artikel ins Gesetz ein.

Der Hochschulrat wird die Voraussetzungen für die Zulassung mit weiteren Vorbildungen festlegen. Es wird also am Hochschulrat und insbesondere an den darin vertretenen Kantonen sein, eine Interpretation dieser Bestimmung zu verrechtlichen, welche die Abweichungen vom interkantonalen Diplomanerkennungsrecht eher verringert als weiter vergrössert. Es ist davon auszugehen, dass er mit Blick auf die Rechtssicherheit eine weitgehende Übereinstimmung mit den bisherigen Regelungen anstreben wird. Ebenso ist davon auszugehen, dass die EDK vorgängig dazu angehört wird, da es um eine Abstimmung mit ihrem Recht geht. Nach dem Entscheid des Hochschulrats wird die EDK beurteilen können, ob und inwieweit die Regelung der Zulassung in den Anerkennungsreglementen durch einen Verweis auf die Richtlinien des Hochschulrats ersetzt werden sollen.

d. *Typologie*: Das HFKG geht von zwei Hochschultypen im Sinne von zwei Grundorientierungen aus:

- Institutionen, die berufs- und praxisorientiert ausbilden (Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen)
- Institutionen, die für die Wissenschaft ausbilden (Universitäten, mit Ausnahmen)

Der Hochschulrat kann gemäss Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe b HFKG Merkmale der Hochschultypen festlegen. Ein sicheres Unterscheidungsmerkmal ist neben der unterschiedlichen Grundorientierung beispielsweise das Promotionsrecht, das den universitären Hochschulen vorbehalten ist.

6.4 Bundesrecht

Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport (Sportförderungsgesetz): Artikel 13, Aus- und Weiterbildung der Lehrerinnen und Lehrer, sieht in Absatz 2 vor: „Die Kantone legen nach Anhörung des Bundes den Mindestumfang der Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern, die Sportunterricht erteilen, und qualitative Anforderungen an deren Ausbildung fest.“ 2013 legte der Vorstand dem Bundesamt für Sport Mindestanforderungen an die sportwissenschaftliche, sportpraktische und sportmethodische Ausbildung der Maturitätsschullehrpersonen vor, und die Regelung fand die Zustimmung des Bundes (*siehe auch*

unter 5.3 und 5.4.1). Zur Qualifikation im Fach Sport in den Lehrerbildungen für die obligatorische Schule wurden bislang noch keine Arbeiten vorgenommen. Mit den sprachregionalen Lehrplänen tritt eine neue Situation ein, die es erlauben wird zu prüfen, wie der Bestimmung im Sportförderungsgesetz nachzukommen sein wird.

Bundesgesetz über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz): Zweck des Binnenmarktgesetzes ist die Erleichterung der beruflichen Mobilität und des Wirtschaftsverkehrs innerhalb der Schweiz sowie die damit verbundene Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft gegen aussen. Es richtet sich grundsätzlich gegen öffentlich-rechtliche Marktzugangsbeschränkungen von Kantonen und Gemeinden. Im Zentrum steht dabei der Grundsatz des freien Marktzugangs, wonach jede Person mit Niederlassung und jedes Unternehmen mit Sitz in der Schweiz das Recht hat, Waren sowie Dienst- und Arbeitsleistungen im gesamten Gebiet der Eidgenossenschaft anzubieten (der Zugang zum Markt richtet sich nach den Vorschriften des Herkunftsortes). In Ergänzung dazu haben kantonale oder kantonally anerkannte Fähigkeitsausweise zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit in der ganzen Schweiz Gültigkeit. Art. 4 Absatz 4 des Binnenmarktgesetzes regelt folgende Ausnahme: „Soweit die Kantone in einer interkantonalen Vereinbarung die gegenseitige Anerkennung von Fähigkeitsausweisen vorsehen, gehen deren Vorschriften diesem Gesetz vor.“ Die Diplomanerkennungsvereinbarung ist eine Vereinbarung im Sinne dieser Bestimmung.

Das Schweizerische Bundesgericht äusserte sich in seinem Urteil 136 II 470 zum Verhältnis zwischen der Diplomanerkennungsvereinbarung und dem Binnenmarktgesetz in Bezug auf den Zugang zur Unterrichtstätigkeit in der Schweiz. Es hielt fest, dass kantonale Unterrichtsberechtigungen ohne EDK-Anerkennung keine Abschlüsse im Sinne der Diplomanerkennungsvereinbarung und damit keine Abschlüsse im Sinne des Vorbehalts von Art. 4 Abs. 4 Binnenmarktgesetz darstellen. Kantonale Unterrichtsberechtigungen ohne EDK-Anerkennung (kantonale Unterrichtsberechtigungen/kantonale Lehrdiplome/konkrete Anstellungsverträge trotz fehlendem Lehrdiplom) seien vielmehr kantonale Fähigkeitsausweise im Sinne der erwähnten Ausnahmebestimmung des Binnenmarktgesetzes und würden als solche basierend auf dem Binnenmarktgesetz für eine Berufszulassung in allen Kantonen qualifizieren. Für Unterrichtsberechtigungen, die nicht unter die Diplomanerkennungsvereinbarung subsumiert werden könnten, seien subsidiär die Bestimmungen des Binnenmarktgesetzes anwendbar. Siehe auch Kaufmann (2015: S. 100 ff.)

Im Rahmen der Umsetzung dieses Bundesgerichtsentscheides hielt der Vorstand der EDK in Absprache mit der Wettbewerbskommission WEKO in einem Beschluss von 2011 fest, dass die EDK weder gestützt auf die Diplomanerkennungsvereinbarung noch gestützt auf eine andere interkantonale Vereinbarung noch gestützt auf das Binnenmarktgesetz über eine Rechtsgrundlage verfüge, um für kantonale Unterrichtsberechtigungen, welche die Voraussetzungen für eine EDK-Anerkennung nicht erfüllen, eine formelle gesamtschweizerische Anerkennung im Sinne des Binnenmarktgesetzes aussprechen zu können. Er informierte daher die kantonalen Bildungsdepartemente über die Wirkung dieses Bundesgerichtsentscheides wie folgt: „Bewerbungen von Personen mit einem kantonalen, nicht EDK-anerkannten Fähigkeitsausweis können von den Kantonen nicht mit Verweis auf die fehlende EDK-Anerkennung a priori ausgeschlossen werden. Inhaberinnen und Inhaber solcher Unterrichtsberechtigungen sind gemäss Bundesgericht in Anwendung des Binnenmarktgesetzes in das (kantonale, kommunale) Bewerbungsverfahren aufzunehmen, wobei weder ein Anspruch auf eine formale Anerkennung noch ein Anspruch auf Anstellung besteht.“ Kaufmann (2015) kommt in ihrer Dissertation zu einem anderen Schluss: Sie geht davon aus, dass es neben der „Programmakkreditierung“, als die sie das Anerkennungsverfahren betrachtet, noch ein Anerkennungsverfahren der Berufsqualifikation für Personen braucht, deren Qualifikation mangels EDK-Anerkennung unter das Binnenmarktgesetz fällt. Die Kantone seien in Anwendung des Binnenmarktgesetzes gehalten, für inländische Lehrpersonen in Anwendung von Art. 4 Abs. 3bis Binnenmarktgesetz ein Anerkennungsverfahren anzubieten, welches den Grundsätzen des Personenfreizügigkeitsabkommens CH-EU entspreche. Andernfalls bestehe eine unzulässige Inländerdiskriminierung.

Konsequenzen des Bundesgerichtsentscheids: Die Ausbildung und Anstellung von Lehrpersonen ohne EDK-anerkanntes Lehrdiplom führt zu einem parallelen System der Berufszulassung von Lehrdiplomen nach den Grundsätzen des Binnenmarktgesetzes. Die im Rahmen der Diplomanerkennungsvereinbarung erarbeiteten Qualitätsgrundsätze drohen zu verwässern, die unterschiedlichen „Lehrerkategorien“ erschweren die Anstellungsverfahren, denn Lehrpersonen ohne EDK-anerkanntes Lehrdiplom, aber mit Unterrichtsberechtigung im Sinne des Binnenmarktgesetzes haben Anspruch auf eine „Gleichwertigkeitsprüfung“ gemäss Binnenmarktgesetz bzw. – so Kaufmann – Anspruch auf eine Gleichwertigkeitsüberprüfung nach den Grundsätzen des Personenfreizügigkeitsabkommens CH-EU mit der Richtlinie 2005/36/EG. Die mit einem solchen Anerkennungsverfahren verbundenen Kosten (Überprüfung, Feststellung wesentlicher Unterschiede, Festlegung von Ausgleichsmassnahmen und Durchführung derselben durch eine Pädagogische Hochschule) wären enorm. Darüber hinaus können die gesamtschweizerischen Mindestanforderungen bei der Anerkennung ausländischer Lehrpersonen nicht mehr angewendet werden, weil die Schweiz sich selber nicht konsequent an diese Grundsätze hält.

7 Fazit und Ausblick

Im folgenden Kapitel wird aus dem Rückblick und der Beurteilung der Entwicklung abgeleitet, welche weiteren Schritte sich für die Diplomanerkennung aufdrängen. Nach einer Würdigung des Erreichten wird gezeigt, wie sich die Konturen des Diplomanerkennungsrechts inzwischen verändert haben und von welchen Spannungsfeldern diese Entwicklung gekennzeichnet ist. Es wird dargelegt, welche Schnittstellen zum neuen Hochschulrecht zu bearbeiten sind und schliesslich bleibt aufzuzeigen, wo noch Regelungsbedarf besteht.

7.1 Würdigung des Erreichten

Bei der Reform der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung, verbunden mit dem Aufbau der Pädagogischen Hochschulen, kam der Diplomanerkennung eine wichtige Steuerungsfunktion zu. Die Koordination, welche die EDK im Bereich der Lehrpersonenausbildung leistet, basiert im Wesentlichen auf dem Diplomanerkennungsrecht und auf dem Schulkonkordat.

Zunächst kann festgestellt werden, dass die beiden Hauptziele der Diplomanerkennung, die berufliche Mobilität der Lehrpersonen zu ermöglichen und mit Blick darauf eine Mindestqualität der Ausbildungen zu gewährleisten, mit der Umsetzung des Diplomanerkennungsrechts erreicht wurden und dass dies mit der periodischen Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen weiterhin gewährleistet bleibt. Weiter kann festgestellt werden, dass das Diplomanerkennungsrecht Entwicklungen sowohl im Schulwesen als auch im Hochschulbereich aufgenommen und auf diese Weise in der Lehrerinnen-/Lehrerbildung verankert hat. Im Einzelnen:

- Die Diplome aller Studiengänge sind anerkannt, soweit der Kanton ein Gesuch um Anerkennung eingereicht hat.
- Die schweizerische Anerkennung der Lehrdiplome für den Berufszugang ist eine Errungenschaft, die mittlerweile sowohl bei den Diplomierten als auch bei den Anstellungsbehörden zur Selbstverständlichkeit geworden ist. Die meisten Kantone und Gemeinden stellen – sofern sie die Wahl haben – Lehrpersonen mit EDK-anerkanntem Lehrdiplom an. Die interkantonale Mobilität wird wahrgenommen.
- Die Nachteile des früheren Systems – ausschliesslich kantonale Anerkennung und damit eingeschränkte Mobilität – sind dank der schweizweiten Anerkennung der Lehrdiplome weitgehend beseitigt.
- Mit der Diplomanerkennung durch die EDK wird eine Mindestqualität der Ausbildungen bestätigt, wenn diese den schweizerisch definierten Mindestanforderungen genügen. Diese Qualitätsüberprüfung stellt

eine wichtige Voraussetzung für die Mobilität der Studierenden und für die berufliche Freizügigkeit der Diplomierten dar, indem sich der Kanton, in dem eine Lehrperson angestellt wird, darauf verlassen kann, dass der Studiengang auf die vereinbarten Mindestanforderungen hin geprüft wurde und die Kriterien erfüllt sind.

- Die Mindestanforderungen lassen Spielraum für eine Profilierung der Ausbildungen, zwischen denen die Studierenden wählen können. Die Kehrseite der Medaille ist, dass dies zu einer Vielfalt an Ausbildungen mit anerkannten Abschlüssen führt, was die Anstellung und den Einsatz der Lehrpersonen an den Schulen erschwert.
- Mit der Einführung der Abschlüsse Bachelor und Master, die zusätzlich zum Lehrdiplom verliehen werden können, ist der Anschluss an ein weiter führendes Hochschulstudium formal ermöglicht und damit die „akademische Mobilität“ grundsätzlich gewährleistet.
- Altrechtliche Diplome sind ebenfalls anerkannt und damit den neurechtlichen hinsichtlich des Berufszugangs gleichgestellt. Auf eine Umwandlung der früheren Abschlüsse in Hochschuldiplome hatte die EDK bewusst verzichtet.
- Die Anerkennung ausländischer Lehrdiplome ermöglicht die Deckung eines Teils des Bedarfs an Lehrpersonen (ca. 5%). Es bleibt eine Herausforderung, das EU-Recht bei der Anerkennung von Diplomen aus EU-/EFTA-Staaten ohne Inländerbenachteiligung anzuwenden.
- 3% der Studierenden waren 2014 sogenannte Quereinsteigende oder Berufswechsler, im Vergleich zu den regulär Studierenden also ein geringer Teil. Erste Erfahrungen in den Schulen sind mehrheitlich positiv. Ergebnisse der Begleitforschung bleiben abzuwarten.
- Die Ziele, welche die EDK mit den Neuerungen in der Lehrerbildung angestrebt hatte, wurden im Wesentlichen erreicht. Es liegen verschiedene Befunde aus Statistik, Forschung und Erhebungen vor, die den Schluss zulassen, dass die Entwicklungen den ursprünglichen Zielsetzungen der EDK aus den Neunzigerjahren entsprechen.²⁴ So gibt es Hinweise, dass die Absolventinnen und Absolventen der PH-Studiengänge relativ gut auf den Beruf vorbereitet sind und die meisten den Einstieg erfolgreich meistern (Nido/Trachsler 2015; eher kritisch: Müller 2012). Wäre dies nicht der Fall, müsste man deutlich mehr Ausstiege während der ersten Berufsjahre erwarten. Auf die sehr gute Passung von Ausbildung und Beruf verweist auch der Umstand, dass im Vergleich zu allen anderen Hochschulabsolventen (mit Ausnahme der Absolventen einer Medizin- oder Pharmazieausbildung) für die Absolventen einer Lehrerbildungsinstitution die „fachliche Adäquanz der Ausbildung“ am ehesten ihren Erwartungen entsprach (BFS 2014b). Eine internationale Vergleichsstudie zeigt überdies, dass unsere Lehrpersonen über hohe Kompetenzen in Mathematik und Mathematikdidaktik verfügen (Oser et al. 2010) – ein Befund, der mit den PISA-Ergebnissen im Einklang ist.
- *Studienwahlmotive:* Mit der generellen Situierung der Lehrerinnen-/Lehrerbildung auf Hochschulstufe stellt sich die Frage, wer sich für ein Studium zur Lehrperson entscheidet. Es liegen verschiedene Ergebnisse der Bildungsforschung zu Selbstselektion und Berufswahlmotiven vor. Einigkeit besteht darin, dass sich die Studierendenpopulationen der Pädagogischen Hochschulen und der Universitäten unterscheiden; bei der Frage, wie sie sich unterscheiden, zeigen sich hingegen Differenzen zwischen den verschiedenen Studien – auch deshalb, weil diese nicht immer die gleichen Faktoren berücksichtigen. Die genannten Autoren stützen sich jedoch grösstenteils auf die gleichen Daten, die in den Jahren 2006 und 2007 erhoben wurden; es bleibt offen, ob aktuellere Daten zu anderen Ergebnissen führen würden. Gemäss den Studien von Denzler und Wolter (2008: 133; 2009: 438) sowie Keck, Frei et al. (2012: 494) entscheiden sich für ein Studium zur Lehrperson der obligatorischen Schule (Vorschul-/Primarstufe und

²⁴ Der Vorstand hatte 2012 ein Konzept für eine Evaluation der Wirksamkeit der Reform der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung in Auftrag gegeben, doch aus finanziellen Gründen stellte er das Vorhaben zurück.

Sekundarstufe I) vor allem Frauen aus eher bildungsfernen Elternhäusern und mit eher geringem wissenschaftlichem Interesse, für die eine kurze Ausbildungsdauer und die Vereinbarkeit der Berufstätigkeit mit Familienpflichten wichtig sind. Die Studien zeigen weiter auf, dass sich auch die künftigen Primar- von den angehenden Sekundarstufe-I-Lehrpersonen unterscheiden: letztere sind stärker fachorientiert, während jene der Primarstufe stärker pädagogisch interessiert sind. Hingegen unterscheiden sich angehende Lehrpersonen der gymnasialen Maturitätsschulen diesbezüglich nicht von Studierenden anderer Universitätsdisziplinen. Im Unterschied zu den oben genannten Studien zeigen Berweger et al. (2015: 331), die sich auf Daten aus dem Jahr 2011 beziehen, auf, dass vor allem das Interesse am Lehramtsstudium sowie die Vereinbarkeit von Beruf und einer zeitintensiven Zusatzbeschäftigung (z.B. Sport), den Ausschlag für die Wahl der Lehrerbildung geben. Ähnlich zeigt Ingrisani (2014: 320) auf, dass soziale und intrinsische Motive, Praxisorientierung und berufliche Autonomie und Flexibilität den Ausschlag für die Berufs- und Studienwahl bei den Absolventinnen und Absolventen einer Ausbildung für die Vorschul- und Primarstufe gegeben haben.

- **Zulassungsausweise:** Der Anteil an Personen, die mit einem gymnasialen Maturitätsausweis in das Studium zur Lehrperson für die Vorschul- und die Primarstufe eingetreten ist, ist seit 2008 von 60% auf mittlerweile 50% im Jahr 2014 gesunken. Entsprechend steigt der Anteil an Personen mit anderen Zulassungsausweisen (siehe Anhang F).²⁵ Es ist davon auszugehen, dass Inhaberinnen und Inhaber eines anderen Abschlusses der Sekundarstufe II eine Ergänzungsprüfung in allgemeinbildenden Fächern bestehen müssen, um reglementskonform zugelassen zu werden. In der Ausbildung für die Sekundarstufe I verfügen fast 80% der Studierenden über eine gymnasiale Maturität. Die Studienerfolgsquote der Studierenden der Pädagogischen Hochschulen ist mit 85% im Vergleich zu anderen Hochschultypen hoch (Universitäten 72%, Fachhochschulen 77%). Gemäss Bildungsbericht 2014 ist es nicht möglich, diesen Unterschied verlässlich zu begründen.
- Weiter kann festgestellt werden – auch wenn dies nur indirekt mit dem Diplomanerkennungsrecht zusammenhängt – dass die neuen Pädagogischen Hochschulen als Hochschulinstitutionen eine eindrucksvolle Entwicklung durchgemacht haben und selbst auf einen Professionalisierungsprozess zurückblicken. Inzwischen konnten sie sich eine insgesamt starke Position im Hochschulbereich erarbeiten und mit der Fachdidaktik ihr Alleinstellungsmerkmal ausformulieren.
- Mit der Schweizerischen Hochschulkonferenz besteht seit 2015 ein neues Koordinationsorgan für *hochschulrechtliche* Fragen betreffend die Pädagogischen Hochschulen. Die hochschulrechtliche Einbindung der Pädagogischen Hochschulen bietet neue Möglichkeiten für die Lehrerbildung: Zugang zu Fördermitteln, bessere Möglichkeiten für die Zusammenarbeit mit den Universitäten, Bestätigung des Hochschulstatus der Pädagogischen Hochschulen durch die institutionelle Akkreditierung. Dieser Status kann als Point of no return des Reformprozesses in der Lehrerbildung bezeichnet werden. Es ist

²⁵ Mit Blick auf die vergleichsweise grosse Zahl an Pädagogischen Hochschulen auch an dezentralen Standorten mag das folgende Forschungsergebnis ebenfalls von Bedeutung sein: Denzler und Wolter (2010) zeigen auf, dass ein relativ grosser Teil der potentiellen Studierenden ihre Hochschul- und Studienfachwahl aufgrund der geographischen Distanz zur Hochschule fällen: je näher sich eine Hochschule beim Wohnort des Maturanden, der Maturandin befindet, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass diese an der nächsten und nicht an einer weiter entfernt liegenden Hochschule studieren. Ein weiterer Befund ist, dass die Distanz zur Hochschule für sozioökonomisch privilegierte Maturanden bei der Hochschul- und Studienfachwahl weniger stark ins Gewicht fällt als bei sozioökonomisch weniger privilegierten Maturanden. Wird weiter nach schulischen Leistungen differenziert, zeigt sich, dass die Maturanden mit den besten Leistungen sich in ihrer Hochschul- und Studienfachwahl nicht durch die Distanz zur Hochschule beeinflussen lassen. Vor dem Hintergrund, dass es erstens in der Schweiz mehr pädagogische Hochschulen als Universitäten gibt, die zudem auch in bevölkerungsärmeren Regionen ihren Standort haben, und zweitens kaum Hindernisse (z.B. numerus clausus) beim Hochschulzugang bestehen, kann gemäss den Autoren folgendes festgehalten werden: an Pädagogischen Hochschulen studieren eher Maturanden, die einen tiefen sozioökonomischen Hintergrund aufweisen, was ein Equity-Problem für die in der Schweiz bestehende freie Studienwahl darstellt. Für dezentral gelegene Pädagogische Hochschulen kann zudem gesagt werden, dass sie eher unter den weniger leistungsstarken Studierenden rekrutieren müssen, weil ja für die leistungsstarken Maturanden eine weite Distanz keinen Hinderungsgrund darstellt, an einer weit entfernten Hochschule zu studieren, sofern diese eine hohe Reputation geniesst.

deshalb davon auszugehen, dass der Einbezug der Pädagogischen Hochschulen in den schweizerischen Hochschul-Koordinationsraum die Reform der Lehrerinnen-/Lehrerbildung weiter festigen wird.

7.2 Konturen des Diplomanerkennungsrechts

Die Lehrerinnen-/Lehrerbildung zeichnet sich durch eine spezifische Governance aus. Es handelt sich um ein dynamisches System, das sich seinerseits in einem dynamischen Kontext befindet – Schulsystem, Hochschulbereich, Arbeitsmarkt –, mit diesem interagiert und sich nach Bedarf erneuert. Innovationen müssen aufgenommen und einmal verabschiedete Regelungen müssen an Veränderungen angepasst werden. Die Regelung der Lehrerinnen-/Lehrerbildung erweist sich als iterativer Prozess. Sie muss nicht nur Entwicklungen im Schulsystem aufnehmen, sondern auch solche im Hochschulbereich.

Spezifisch für die Lehrerinnen-/Lehrerbildung ist in allen Ländern, ob sie nun über ein föderalistisch oder ein zentralistisch organisiertes Bildungssystem verfügen, das Spannungsfeld zwischen der Regulierung durch eine staatliche Instanz und der Autonomie, welche die Träger ihren Hochschulen im Rahmen ihres Auftrags gewähren. Der Grund für dieses inhärente Konfliktpotential liegt darin, dass es sich beim Lehrberuf um einen geregelten Beruf handelt, d.h. geregelt sind der Berufszugang und damit die Anforderungen an den Abschluss und die auf diesen hinführende Ausbildung. Die Autonomie der Hochschule ist durch den spezifischen Auftrag, Lehrerinnen und Lehrer auszubilden, insofern eingeschränkt, als die Hochschule bestimmte Regelungen respektieren muss, sofern sie anerkannte Abschlüsse für Lehrpersonen verleihen will.²⁶

Die Kantone befinden sich in unterschiedlichen Rollen, wenn es um Lehrerinnen-Lehrerbildung geht:

- In der EDK koordinieren sie die Anforderungen an die Berufszulassung und die Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer und sie vollziehen das Diplomanerkennungsrecht.
- In ihrem Kanton sind die meisten von ihnen Träger oder Mitträger der Hochschulen, deren Studiengänge diese Anforderungen erfüllen müssen, wenn sie anerkannte Diplome verleihen wollen.
- Die Kantone sind Arbeitgeber der Lehrpersonen, welche nach den EDK-Anforderungen ausgebildet sind und welche in der Schule die Entwicklungen des Schulsystems umzusetzen haben. Diese Entwicklungen wiederum verantworten die Kantone.
- Neu sind die Kantone in der Schweizerischen Hochschulkonferenz vertreten (14 von ihnen zusätzlich im Hochschulrat), der Entscheide zu hochschulpolitischen Aspekten fällt, welche auch die Institutionen der Lehrerinnen-/Lehrerbildung betreffen können, seien es nun Pädagogische Hochschulen, Universitäten oder Fachhochschulen.

Welche Kontur die EDK dem Diplomanerkennungsrecht seit der Schaffung der Anerkennungsreglemente gegeben hat, soll mit Blick auf die Weiterentwicklung dieses Rechts anhand folgender Fragen festgestellt werden: Wie weit wollen die Kantone bei der Regelung der Lehrerinnen-/Lehrerbildung auf schweizerischer Ebene gehen? Das heisst: Was regeln sie und was nicht? Welche Regelungen sind unverzichtbar, welche verzichtbar? Welches sind die Gründe für solche Entscheide? Wo könnten die Regelungen noch weiter gehen, damit Lehrpersonen ausgebildet werden, wie sie das Schulsystem braucht? Anhand der Antworten auf diese Fragen wird sich die Kontur des heutigen Diplomanerkennungsrechts abzeichnen. Diese hat sich im Lauf der letzten 15 Jahre verändert, indem bestehende Regelungen geändert, neue hinzugefügt und bisherige aufgehoben wurden.

Anlässe für Rechtsänderungen: Anpassungen der Rechtsgrundlagen sind meistens eine Folge von politischen Entscheiden bzw. des Erlasses oder der Änderung von Recht ausserhalb des Diplomanerkennungsrechts (interkantonales Recht, Bundesrecht, EU-Recht), sie sind also häufig durch exogene Faktoren be-

²⁶ Ähnlich in der Medizin: Das MedBG gibt Kompetenzen vor, die in der Ausbildung zu erreichen sind.

dingt. Etliche der unter 5.2 aufgeführten Änderungen sind so zu erklären. In der Regel handelte es sich um Veränderungen im Schulsystem oder im Hochschulbereich (z.B. Übernahme der Verantwortung für die Sonderpädagogik durch die Kantone aufgrund der Änderung der Bundesverfassung und aufgrund des Behindertengleichstellungsgesetzes, Einführung sprachregionaler Lehrpläne in der Folge von HarmoS, Schaffung der Fachmatura, Regelung der Passerellenprüfung Berufsmatura-Universität, Unterzeichnung der Bologna-Deklaration). Weitere Gründe für die Änderung oder Ergänzung des Rechts sind Vollzugsprobleme, die nach einer Präzisierung der Rechtsgrundlage rufen (z.B. Voraussetzungen für die Zulassung von Personen ohne gymnasiale Maturität). Neue Rechtsgrundlagen entstanden aus der Notwendigkeit, den Vollzug zu organisieren (Anerkennung ausländischer Diplome, Gebühren, Rekursmöglichkeit). Zudem sind im Sinne der Kohärenz des Anerkennungsrechts immer wieder Angleichungen der Reglemente untereinander erforderlich.

Nur in wenigen Fällen sind die Änderungen des Rechts auf system-immanente Faktoren zurückzuführen. Solche Änderungen haben mit dem Bedarf an Lehrpersonen zu tun, mit der Weiterentwicklung im Beruf oder mit dem Einsatz in der Schule: Rekrutierungsprobleme in einzelnen Kantonen gaben Anstoss zur Regelung des Quereinstiegs in die Lehrerbildung. Als berufliche Weiterentwicklung von Lehrpersonen und als Erweiterung der Einsatzmöglichkeiten war die Qualifikation von Primarlehrpersonen für die Sekundarstufe I im Rahmen eines Masterstudiums gedacht, ebenso der nachträgliche Erwerb einer Lehrbefähigung für zusätzliche Fächer oder Klassenstufen sowie Profile für Zusatzausbildungen.

Grenzen der Regulierungsbereitschaft: Bei jenen Vorhaben zur Rechtsänderung, die keine Mehrheit fanden und somit scheiterten, lässt sich als Gesetzmässigkeit der Grundsatz der Subsidiarität der EDK-Regelungen ablesen. Vier Beispiele stehen im Vordergrund:

- *Weitergehende Harmonisierung der Diplomkategorien für die Vorschulstufe/Primarstufe:* 2010 war keine Bereitschaft zur Annäherung der Diplomkategorien auszumachen, weder bei den Kantonen noch bei den Hochschulen. Hingegen ist aus dem Schulfeld regelmässig zu vernehmen, dass die Passung von Fächerbreite und Klassenstufen-Spektrum des Diploms mit der Arbeitsstelle immer wieder ein Problem darstellt. Die Hochschulen wollten den Entscheid über eine weitere Harmonisierung der Politik überlassen. Andere Geschäfte der EDK haben aber gezeigt, dass die Hochschulen sehr wohl in der Lage sind, ihre Trägerkantone von ihren Haltungen zu überzeugen (siehe nächsten Punkt).
- *Kombinierter Studiengang Schulische Heilpädagogik/Sekundarstufe I:* Mit diesem Angebot wollten einige Kantone dem Mangel an schulischen Heilpädagogen/-innen für die Sekundarstufe I begegnen. Die Möglichkeit, dass ein solches EDK-anerkanntes Angebot in einem Kanton zustande kommt – ohne dass es andere Kantone hätten anbieten müssen – wurde abgelehnt. Faktisch hinderte die Mehrheit die Initianten, die Kombination der beiden Ausbildungen zu realisieren. Die Begründungen bezogen sich mehrheitlich auf die Qualität. Ein weiterer massgeblicher Grund, der insbesondere von Kantonen und Hochschulen der Westschweiz geäussert wurde, war die mangelnde Kompatibilität des kombinierten Studiengangs mit dem in der Westschweiz vorherrschenden konsekutiven Studienmodell. Auch Konkurrenzprobleme unter den Institutionen dürften eine Rolle gespielt haben.
- *Mindestanforderungen an die fachwissenschaftliche Ausbildung von Maturitätsschulehrpersonen:* Im Unterschied zum faktischen „Verbot“ der kombinierten Ausbildung Sekundarstufe I/Schulische Heilpädagogik – begründet mit der Sorge um die Qualität – zeigen sich die Kantone im Fall der fachwissenschaftlichen Ausbildung der Gymnasiallehrpersonen sehr liberal. Bemerkenswert ist bei diesem Geschäft, dass es um inhaltliche Vorgaben an die Ausbildung geht. Vorgaben zu den Inhalten kommen in den Anerkennungsreglementen eher selten vor, selbst wenn die Diplomanerkennungsvereinbarung in Artikel 7 Absatz 3 vorsieht, dass Vorgaben zu „Lehrgegenständen“ gemacht werden können. Obwohl schon durchaus die Möglichkeit besteht, sich bei der Regelung auf die Vorgabe weniger grosser Themenbereiche des fachwissenschaftlichen Studiums zu beschränken, zeigen sich die Erziehungs-

direktorinnen und -direktoren zurückhaltend gegenüber entsprechenden Regelungen.²⁷ Zudem ist das Spannungsverhältnis Regelung–Hochschulautonomie bei der Maturitätsschullehrer-Ausbildung besonders evident: Es ist eine Hemmung festzustellen zu reglementieren, ähnlich jener bei Fragen rund um das Gymnasium, welches als Vorstufe zur Hochschule bereits eine gewisse Autonomie genießt. Zudem findet das fachwissenschaftliche Studium der Maturitätsschullehrpersonen mit den zwei Ausnahmen Musik und Bildnerisches Gestalten an Universitäten statt, die über ein höheres Mass an Autonomie verfügen als die Pädagogischen Hochschulen. Musik und Bildnerisches Gestalten gehören Fachhochschul-Bereichen an, die ohnehin einen Sonderstatus beanspruchen und die Nähe zu universitären Institutionen suchen.

Im Rahmen des erwähnten Teilprojekts, dessen Ergebnisse in diesen Bilanzbericht eingeflossen sind, hat eine Arbeitsgruppe die Frage der fachwissenschaftlichen Voraussetzungen für die Ausbildung der Maturitätsschullehrpersonen neu beurteilt und mit Blick auf die Anerkennung weiter geklärt. Die Arbeitsgruppe führt aus, dass das Anerkennungsreglement auf weitere Rechtsgrundlagen und weitere Dokumente verweist, die in unklaren Fällen zur Beurteilung der fachwissenschaftlichen Anforderungen künftiger Gymnasiallehrpersonen beigezogen werden können. Kriterium für die Beurteilung ist, ob eine Lehrperson aufgrund ihres fachwissenschaftlichen Studiums in der Lage sein wird, nach Abschluss der beruflichen Ausbildung Gymnasiastinnen und Gymnasiasten gemäss den geltenden Lehrplänen auf die Maturität hinzuführen. Die Ausbildung der Lehrpersonen ist vor dem bildungspolitischen Hintergrund zu sehen: Die systemische Funktion des Gymnasiums, den prüfungsfreien Hochschulzugang zu ermöglichen, soll erhalten bleiben. Eine zwingende Voraussetzung dafür sind Lehrpersonen, die fachlich adäquat und in genügender Tiefe ausgebildet sind.

- *Zusatzausbildungen:* Zurückhaltung zeigt die EDK bzw. ihr Vorstand bei der Regelung konkreter Zusatzausbildungen. Zwar enthalten die Anerkennungsreglemente die Bestimmung, wonach die Studierenden befähigt werden sollen, „ihre eigene Arbeit zu evaluieren und die eigene Weiter- und Zusatzausbildung zu planen“ (Artikel 3 Anerkennungsreglement Vorschulstufe/Primarstufe, sinngemäss auch in den anderen Reglementen; siehe auch die Empfehlungen zur Weiterbildung der Lehrpersonen von 2004). Auf der konzeptionellen Ebene besteht also durchaus Einverständnis, dass es Zusatzausbildungen und Weiterbildung braucht.

Bei der Zusatzausbildung Bilinguales/immersives Lernen hätte der Vorstand angesichts der Tragweite der Fremdsprachenpolitik und mit Blick auf die verwandten Zusatzausbildungen für ICT-Ausbildner und Berufswahl-Fachleute auch zu einem anderen Schluss kommen können. Vielleicht spielte der Zeitpunkt eine Rolle: Dieses Profil wurde nach einer Phase abgelehnt, in der die Reglemente mit hoher Kadenz geändert wurden. Der Vorstand hielt anlässlich seines Entscheids fest, diese Zusatzausbildung könne auch ohne Anerkennung angeboten werden. Ähnlich wurde bezüglich eines Profils für Praxislehrpersonen argumentiert. Die Kantone scheinen das jeweilige Qualifikationsmodell ihrer Lehrerbildungsinstitution vorzuziehen und sich bei der Regelung auf den Diplombereich beschränken zu wollen. Abgesehen von den Abschlüssen für Schulleitung, bei denen offenbar auf die EDK-Anerkennung geachtet wird, scheint die Freizügigkeit bei anderen Zusatzausbildungen nicht von der schweizerischen Anerkennung abhängig zu sein. Daher erscheint den Kantonen der Aufwand für die Anerkennung und die entsprechenden Anpassungen der eigenen Angebote nicht gerechtfertigt. Zudem bestehen Befürchtungen, dass Lehrkräfte mit solchen Zertifikaten Lohnforderungen geltend machen.

Das Argument, dass definierte Zusatzausbildungen Laufbahnmöglichkeiten eröffnen können, scheint

²⁷ Die deutsche Kultusministerkonferenz KMK beispielsweise geht hier deutlich weiter. Sie hat für alle Fächer ländergemeinsame Vorgaben erlassen. Diese sind Referenz für die Akkreditierung der Studiengänge. Siehe Ländergemeinsame inhaltliche Anforderungen für die Fachwissenschaften und Fachdidaktiken in der Lehrerbildung (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 16.10.2008 i. d. F. vom 07.05.2015)

die Kantone nicht zu überzeugen. Selbst Lehrerinnen und Lehrer schreiben Weiterbildungen offenbar nicht diese Funktion zu. Ein Grund dafür könnte sein, dass Weiterbildungen obligatorisch zum Lehrberuf gehören und dass es sich dabei häufig um Kurzweiterbildungen handelt.²⁸

Dennoch würden es die Berufsverbände und die Schulleitungsverbände begrüßen, wenn klare Fachlaufbahnen aufgezeigt würden. Ebenfalls sei zu überlegen, ob die Schulleiterfunktion nicht ein eigener Beruf ist, dies angesichts der Bedeutung dieser Funktion und der Verantwortung, die damit verbunden ist. Ein Berufsleitbild Schulleitung der Schulleiterverbände liegt vor.

Regelungsdichte: Kritisiert wurde im Vorstand verschiedentlich die Regelungsdichte der Anerkennungsreglemente. Diese hat mit den vielen Ergänzungen und Änderungen in der Tat zugenommen. Wenn Neuerungen in die Reglemente aufgenommen werden, führt dies selten zu Vereinfachungen. Dennoch kann nicht davon gesprochen werden, dass die EDK eine engmaschigere Regelung pflegt als beim Erlass der Reglemente. Sie regelt schlicht mehr Sachverhalte, etwa aufgrund von Neuerungen und Entwicklungen im Schulsystem, im Hochschulsystem, im EU-Recht oder aufgrund der Ausdifferenzierung der Zulassungs- und Ausbildungswege. Eine Reihe von Präzisierungen haben zu Vereinfachungen bei der Umsetzung des Rechts geführt.

Der Regulierungsbedarf wird von den Kantonen sicher unterschiedlich beurteilt. Verallgemeinern lässt sich allerdings, dass die Kantone auf schweizerischer Ebene eine liberale Regelung und eine massvolle Koordination erwarten. Die Frage, was sie als massvoll erachten, stellt sich bei jeder beantragten Änderung des Diplomanerkennungsrechts neu. Jedesmal ist das Spannungsfeld zwischen interkantonaler Regelung und der Wahrung kantonaler Eigenheiten in den Ausbildungen in einer bildungspolitischen Diskussion neu auszuloten.

Einzelne Koordinationsaufgaben hat die EDK der Rektorenkonferenz überlassen, beispielsweise die Abstimmung der Verfahren für die Zulassung sur dossier und für die Validierung von nichtformalen und informellen Kompetenzen beim Quereinstieg oder die Überprüfung der Aspekte der Sonderpädagogik in der Ausbildung der Regelklassen-Lehrpersonen der obligatorischen Schule. Diese Koordinationsprozesse benötigen viel Zeit; es liegen erst Teilergebnisse vor. Zudem treten nicht alle Institutionen der Lehrerbildung den Vereinbarungen bei. Weitgehend gelungen ist hingegen die Selbstkoordination unter den Hochschulen im Bereich der Sprachen: Die Empfehlungen von swissuniversities zielen auf eine Koordination der Niveaus für die Sprachkompetenzen der Fremdsprachen-Lehrpersonen ab. Ob sich eine Regelung der Kompetenzniveaus in den Fremdsprachen durch die EDK damit erübrigt, wird geklärt werden müssen.

Ausschliesslich kantonal anerkannte Lehrbefähigung und kantonale Unterrichtsberechtigung: Neben den EDK-anerkannten Diplomen gibt es auch solche, die nur kantonal anerkannt sind und es gibt Personen mit einer kantonal anerkannten Lehrberechtigung, obwohl sie nicht über das entsprechende Lehrdiplom verfügen.

- Die Kantone bilden weiterhin Lehrpersonen mit ausschliesslich kantonal anerkanntem Diplom aus. Dies führt dazu, dass neben den anerkannten Diplomen nicht wenige Diplome zirkulieren, die dem schweizerischen Diplomanerkennungsrecht nicht entsprechen.
- Die Kantone – je nach kantonalem Recht auch Gemeinden, Schulleitungen, Schulpflegen – berechtigen Lehrpersonen ohne Diplom oder ohne das entsprechende Diplom zum Unterricht an ihren Schulen.

²⁸ Zwar werden die Erwartungen der Absolventen einer Lehrerbildungsinstitution im Hinblick auf fachliche Weiterentwicklung im Vergleich zu FH-Absolventen als sehr positiv eingestuft. Jedoch wird der Aspekt, eine Stelle mit guten Aufstiegsmöglichkeiten zu bekommen, von den Absolventen einer Lehrerbildungsinstitution gegenüber den Absolventen des Fachhochschul-Bereichs als viel weniger wichtig eingestuft (BFS 2014b). Lehrpersonen dient Weiterbildung somit lediglich als fachliche Weiterentwicklung, aber nicht zur Karriereförderung.

Beide Phänomene können bei einer Anstellung nach einem Kantonswechsel oder bei Gehaltseinstufungen zu Problemen führen. Denn wo es Regelungen und anerkannte Diplome gibt, werden alle anderen Befähigungen und Berechtigungen, die ausserhalb dieses regulierten Bereichs verliehen werden, auf diesen bezogen. Solche Befähigungen und Berechtigungen fallen gemäss Bundesgericht unter das Binnenmarktgesetz. Damit wird die interkantonal geregelte Diplomanerkennung unterlaufen, was auch die Anerkennung ausländischer Diplome destabilisieren kann.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Konturierung des Diplomanerkennungsrechts durch verschiedene Spannungsfelder gekennzeichnet ist:

- Vielfalt der anerkennbaren Abschlüsse und deshalb Probleme bei der Passung von Abschluss und Stellenprofil beim Einsatz, wobei es primär um Fächerbreite und Umfang der Klassenstufen geht, ebenso um das Portfolio der Fächer und um die unterschiedliche Vertiefung in den Fachwissenschaften aufgrund des Nebeneinanders von integrativen und konsekutiven Modellen in der Ausbildung für die Sekundarstufe I. Probleme bei der Einsetzbarkeit und demzufolge der Mobilität können die Folge sein. Überwunden werden diese Probleme durch fach- oder stufenfremden Einsatz von Lehrpersonen, was kaum im Sinn der Diplomanerkennung sein kann.
- Studienmodelle, die von unterschiedlichen Ausbildungstraditionen und teilweise auch sprachregional geprägten Schul- und Ausbildungskonzepten geprägt sind: Das Diplomanerkennungsrecht hat bisher immer gesamtschweizerische Regelungen gefunden, mit denen sowohl konsekutive als auch integrierte Ausbildungsmodelle (Sekundarstufe I und Maturitätsschulen) abgedeckt sind. Neue Regelungen können aber an den bestehenden Modellen scheitern, wenn sie mit diesen nicht kompatibel sind.
- Entwicklung der schulbezogenen Berufe versus bestehendes Recht: Das Diplomanerkennungsrecht lässt sich relativ rasch ändern, doch ist es einmal umgesetzt, zeigen die Kantone und die Hochschulen wenig Bereitschaft, neue gesamtschweizerisch vereinbarte Regelungen aufzunehmen. Es ist eine gewisse Trägheit spürbar, die etablierten Curricula neuen Änderungen zu unterziehen.
- Innovationen können Rechtsänderungen auslösen, umgekehrt kann die Konkurrenz unter den Hochschulen dazu führen, dass Innovationen und Weiterentwicklungen nicht ins schweizerische Diplomanerkennungsrecht aufgenommen werden.

7.3 Konkordanz mit dem neuen Hochschulrecht

- *Hochschultypen*: Die hochschul-typologischen Merkmale, welche der Hochschulrat festlegen kann, sollten den Bedürfnissen der Lehrerbildung entsprechen. Die Pädagogischen Hochschulen sind so zu definieren, dass sie ihren Auftrag erfüllen können. Es ist kaum davon auszugehen, dass es zu markanten Änderungen kommen wird, zumal bei den Kantonen keine Absicht auszumachen ist, die Hochschultypen wesentlich anders als bisher zu definieren. Siehe dazu Ziel 4 der gemeinsamen bildungspolitischen Erklärung von Bund und Kantonen 2015: „Die Profile der Angebote auf der Tertiärstufe sind geschärft.“
- *Zulassungsbestimmungen*: Die Zulassungsbestimmungen sind kohärent mit dem Diplomanerkennungsrecht und im Sinn der Lehrerbildung zu konkretisieren (im Hinblick auf Studierfähigkeit und Bedarf) mit dem Ziel kleinstmöglicher Angleichungen dort, wo Unterschiede zwischen HFKG und Diplomanerkennungsrecht bestehen.
- *Projektförderung*: Die Weiterentwicklung der Fachdidaktiken unterstützen durch projektgebundene Beiträge (Artikel 59 HFKG).
- Koordination im Weiterbildungs- und Forschungsbereich (z.B. über Rahmenvorschriften gemäss Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a Ziffer 4 HFKG), allenfalls über projektgebundene Beiträge. Wünschbar wäre,

dass die Hochschulen diesen Prozess selber über Netzwerkbildung und Schwerpunktsetzung moderieren; allfällige Strukturbereinigungen liegen in der Verantwortung der Hochschulen oder ihrer Träger.

- Die Diplomanerkennung, d.h. die Ergebnisse der Überprüfungsverfahren, sollten bei der institutionellen Akkreditierung nach Möglichkeit berücksichtigt werden, wie es in den Akkreditierungsrichtlinien vorgesehen ist, so dass das Akkreditierungsverfahren entlastet werden kann. Umgekehrt können die Ergebnisse der institutionellen Akkreditierung im Diplomanerkennungsverfahren informativ sein.

7.4 Verbleibender Regelungs- und Koordinationsbedarf

Der vorliegende Bericht listet eine Reihe von Problemen auf, die einer Lösung durch die EDK bedürfen:

- *Eingeschränkte Mobilität der Lehrpersonen aufgrund fehlender Passung der Diplomkategorien mit den Stellenprofilen:* Die Anerkennungsreglemente erlauben bei gleichem Berufstitel eine Vielfalt an Strukturmodellen und Diplomkategorien. Die grossen Unterschiede zwischen den Lehrdiplomen der Vorschulstufe/Primarstufe (HarmoS 1-8) hinsichtlich der Fächerbreite und der Klassenstufen erschweren den Einsatz an den Schulen und die interkantonale Mobilität. Auch bei der Ausbildung für die Sekundarstufe I sind die Unterschiede zwischen den Ausbildungen gross, insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Vertiefung bei der fachlichen und fachwissenschaftlichen Ausbildung und der damit verbundenen Fächerzahl. Vor allem aus der Sicht der Arbeitgeber ist eine weitere Harmonisierung der Diplomkategorien anzustreben, um die Einsatzmöglichkeiten zu verbessern. Nach der Umsetzung des HarmoS-Konkordats besteht allenfalls eine neue Ausgangslage, so dass die EDK das Anliegen erneut aufgreifen kann.
- *Aufnahme von Bildungsreformen:* Die Arbeitgeber der Lehrpersonen müssen sich darauf verlassen können, dass systembezogene bildungspolitische Prozesse, wie sie das HarmoS- und das Sonderpädagogik-Konkordat ausgelöst haben, in der Lehrerinnen-/Lehrerbildung ihren Niederschlag finden. Da solche Entwicklungen mehrere Jahre beanspruchen, ist die Interaktion mit der Rektorenkonferenz zu pflegen, da die Hochschulen die Lehrpersonen ausbilden, die in der ganzen Schweiz zum Beruf zugelassen sind. Aufgrund der Veränderungen im Schulsystem verändern sich auch die Berufsbilder der Lehrpersonen und der Fachleute im Bereich der Sonderpädagogik: Die Anerkennungsreglemente müssen diese Entwicklungen abbilden, d.h. sich entsprechend entwickeln.
 - Vorbereitung der Lehrpersonen auf die integrative Schulung:* Nach Vorliegen der Empfehlungen, welche die Hochschulen bis Ende 2016 im Auftrag der EDK vorbereiten, werden die EDK-Organen entscheiden müssen, ob in den Anerkennungsreglementen weiter gehende Vorgaben für die „sonderpädagogischen Aspekte“ in der Ausbildung der Lehrpersonen der obligatorischen Schule zu machen sind.
 - Sprachkompetenzen der Lehrpersonen in den Fremdsprachen:* Mit Blick auf die Qualität des Unterrichts ist darauf zu achten, dass die Studierenden die berufsspezifischen Sprachkompetenzen in den Fremdsprachen erreichen. Es ist davon auszugehen, dass die EDK die Implementierung berufsspezifischer Kompetenzprofile in den Fremdsprachen unterstützt. Es gilt zu entscheiden, ob die Anwendung dieser Profile in den Anerkennungsreglementen verankert werden soll.
- *Fachwissenschaftliche Ausbildung der Maturitätsschul-Lehrpersonen:* Die Praxis der Anerkennung von Maturitätsschul-Lehrdiplomen kann folgendermassen weiterentwickelt werden: Die fachwissenschaftliche Ausbildung wird mit Hilfe des Rahmenlehrplans für das Gymnasium und der jeweiligen kantonalen Lehrpläne sowie der Anforderungen an die Eidgenössische Maturität beurteilt. Konkrete Mindestanforderungen mit Katalogen von Inhaltsgebieten erübrigen sich – auch für das Fach Sport. Aus diesem Grund kann der Vorstand die Mindestanforderungen für das Fach Sport, deren Umsetzung er sistiert hat, wieder aufheben. Sollte sich die vorgeschlagene Praxis nicht bewähren, müsste der Vorstand die

Möglichkeit haben, Mindestanforderungen für einzelne Fächer zu erlassen. Entgegen dem Antrag der Zürcher Bildungsdirektion von 2010 sollte Artikel 3 Absatz 5 des Reglements über die Anerkennung der Lehrdiplome für Maturitätsschulen vom 4. Juni 1998 daher nicht aufgehoben werden.

- *Quereinstieg in die Lehrerinnen-/Lehrerbildung:* Nach der Erstanerkennung der Quereinsteiger-Programme wird es nötig sein, die Erfahrungen mit den Berufswechslern zu analysieren und allenfalls Anpassungen im Diplomanerkennungsrecht vorzunehmen.

Weil das Risiko besteht, dass die Diplomanerkennung unterlaufen wird, drängt sich eine Massnahme im Bundesrecht auf:

Anwendung des Binnenmarktgesetzes auf kantonale Lehrberechtigungen: Die EDK sollte auf eine Änderung des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt (BGBM) hinwirken. Die subsidiäre Anwendung des Binnenmarktgesetzes auf Berufe, die einer interkantonalen Regelung unterliegen, soll ausgeschlossen werden. Eine entsprechende Regelung im BGBM hätte aufgrund der Gewährleistung der interkantonalen Freizügigkeit von Lehrpersonen über das Diplomanerkennungsrecht zur Folge, dass das BGBM nicht mehr auf kantonale Lehrberechtigungen ohne EDK-Anerkennung angewendet werden könnte. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die Unterrichtstätigkeit im öffentlichen Dienst von der Anwendbarkeit des Binnenmarktgesetzes auszunehmen (Art. 1 Absatz 3 Binnenmarktgesetz).

Zusätzlich sind zwei Ziele formaler Natur anzustreben:

- *Revision der Anerkennungsreglemente:* Die geltenden Reglemente sind im Laufe der Jahre aufgrund der verschiedenen inhaltlichen Änderungen unübersichtlich und nur schwer lesbar geworden. Eine Überarbeitung in formaler Hinsicht wäre daher angezeigt.
- *Vereinfachung der Abläufe:* Um Synergien zwischen der institutionellen Akkreditierung und dem Diplomanerkennungsverfahren zu schaffen und die Abläufe zu vereinfachen, lassen die Hochschulen das Ergebnis der institutionellen Akkreditierung, soweit sinnvoll und möglich, in das EDK-Anerkennungsverfahren einfließen. Umgekehrt können die Hochschulen die Ergebnisse der Diplomanerkennung den Grundlagen für die institutionelle Akkreditierung beifügen.

7.5 Ausblick

Die Kantone verfügen heute über zwei rechtliche und politische Systeme, in denen Aspekte der Lehrerinnen-/Lehrerbildung bearbeitet werden können; auf der einen Seite über die Diplomanerkennung und die Schulkoordination in der EDK, wenn es um den Berufszugang und das System Schule geht, auf der anderen Seite in der Schweizerischen Hochschulkonferenz, wenn es um hochschulrechtliche Aspekte der Institutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung geht, wobei die interkantonale Regelung der Finanzierung durch die Kantone in der EDK erfolgt. Es handelt sich um zwei eigenständige Systeme. Abgesehen von der Regelung der Zulassung zur Ausbildung an den Pädagogischen Hochschulen weisen sie keine Überschneidungen auf.

Im Rahmen der EDK sind die Kantone gefordert, im Bereich der Lehrerinnen-/Lehrerbildung folgende Anliegen zu verfolgen.

- *Deckung des Bedarfs an Lehrpersonen:* Da die Pensionierung zahlreicher Lehrerinnen und Lehrer bevorsteht und gleichzeitig die Schülerbestände weiter zunehmen, wird der Bedarf an Lehrpersonen für die obligatorische Schule in den nächsten Jahren grundsätzlich steigen, wobei regionale Unterschiede zu erwarten sind (BFS 2011, S. 13-15). Dieser Bedarf wird zum grössten Teil durch neu ausgebildete Lehrerinnen und Lehrer gedeckt werden müssen. Der Bildungsbericht 2014 (S. 232) prognostiziert, dass die Zahl der neu Diplomierten dafür zu gering ist. Die Bildungspolitische Erklärung, welche Bund und Kantone 2015 verabschiedeten, hält fest: „Für die Qualität des Unterrichts auf allen Bildungsstufen

sind gut ausgebildete Lehrpersonen zentral. Sie müssen in genügender Anzahl ausgebildet werden, was auch die Entwicklung neuer Ausbildungszugänge und -formen nötig macht.“

Das Diplomanerkennungsrecht kann dazu beitragen, den Bedarf zu decken, beispielsweise, indem es alternative Zugangswege und Ausbildungswege ermöglicht. Die Massnahme des Quereinstiegs ist nicht nur als Beitrag zur Linderung einer aktuellen Rekrutierungsproblematik zu verstehen, sondern als Möglichkeit, die Rekrutierungsbasis generell zu vergrössern und beispielsweise mehr Männer in den Beruf zu holen (siehe Ingrisani 2014: 319). Der Quereinstieg in die Lehrerinnen-/Lehrerbildung ist auch konform mit dem Ziel 6 der erwähnten Bildungspolitischen Erklärung: „Im ganzen Bildungssystem werden Ein-, Um- und Wiedereinstiege gefördert.“ Eng damit verbunden ist die Validierung von nichtformalen und informellen Kompetenzen, die mit dem Quereinstieg Eingang ins Anerkennungsreglement fand. Um weiteren Aufschluss über das Rekrutierungspotential zu erhalten, ist im Rahmen des Bildungsmonitorings Forschung zu den Motiven für die Berufswahl anzuregen.

- *Steigerung der Attraktivität des Lehrberufs:* Um die Attraktivität des Lehrberufs nachhaltig zu steigern, den Verbleib im Beruf zu unterstützen und den Wiedereinstieg zu motivieren, ist zu klären, welche „Schulberufe“ es in Zukunft brauchen wird und welche beruflichen Entwicklungsschritte den Lehrpersonen ermöglicht werden können. Eine Regelung von Profilen für Zusatzausbildungen auf schweizerischer Ebene kann bei geklärten Funktionen die Freizügigkeit gewährleisten und mittelbar zur Steigerung der Attraktivität des Lehrberufs beitragen. Dies kann die kontinuierliche Entwicklung des Lehrberufs befördern und die Professionalisierung unterstützen. Zudem ist zu erwägen, ob die EDK Empfehlungen für die Berufseinführung erlassen soll. Dies bedeutet, die Lehrerbildung als Kontinuum von Erstausbildung, Berufseinführung und beruflicher Weiterentwicklung zu verstehen. Ebenso sollte geprüft werden, ob die Funktion der Schulleiterin, des Schulleiters als eigenständiger Beruf zu definieren sei, wie es die zuständigen Verbände bereits tun.

In der Schweizerischen Hochschulkonferenz sind die – gleichen – Kantone gefordert, für günstige hochschulpolitische Rahmenbedingungen für die Lehrerinnen-/Lehrerbildung zu sorgen.

Im Vordergrund stehen zunächst:

- Unterstützung des Aufbaus der wissenschaftlichen Fachdidaktik mit projektgebundenen Beiträgen gemäss Artikel 59 HFKG,
- Konkretisierung der Zulassungsbestimmungen gemäss Artikel 25 HFKG kohärent zum bestehenden Diplomanerkennungsrecht,
- allfällige Festlegung hochschultypologischer Merkmale Pädagogischer Hochschulen kohärent zur bisherigen EDK-Lehrerbildungspolitik.

Dazu gehört, dass die Entscheide in den beiden Organen funktional, abgestimmt und kohärent erfolgen.

Anhang

A Rechtsgrundlagen

Konkordate:

- Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970
- Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993
- Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20. Februar 1997
- Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 vom 12. Juni 2003
- Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007

Anerkennungsreglemente (Lehrdiplome und Abschlüsse sonderpädagogischer Berufe):

- Reglement über die Anerkennung der Lehrdiplome für Maturitätsschulen vom 4. Juni 1998
- Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Vorschulstufe und der Primarstufe vom 10. Juni 1999
- Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Sekundarstufe I vom 26. August 1999
- Reglement über die Anerkennung der Hochschuldiplome in Logopädie und der Hochschuldiplome in Psychomotoriktherapie vom 3. November 2000
- Reglement über die Anerkennung der Diplome im Bereich der Sonderpädagogik (Vertiefungsrichtung Heilpädagogische Früherziehung und Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik) vom 12. Juni 2008

Richtlinien und nachgeordnete Erlasse:

- Reglement über die Benennung der Diplome und der Weiterbildungsmaster im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Rahmen der Bologna-Reform (Titelreglement) vom 28. Oktober 2005
- Richtlinien für den Vollzug des Reglements über die Anerkennung der Diplome im Bereich der Sonderpädagogik (Vertiefungsrichtung Heilpädagogische Früherziehung und Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik) vom 11. September 2008
- Richtlinien für die Anerkennung einer Ausbildung zur Lehrperson der Sekundarstufe I auf Masterstufe für Lehrpersonen der Vorschul- und Primarstufe sowie der Primarstufe vom 28. Oktober 2010
- Richtlinien für die Anerkennung von Lehrbefähigungen für zusätzliche Fächer und zusätzliche Klassenstufen der Vorschul- und Primarstufe sowie für zusätzliche Fächer der Sekundarstufe I vom 28. Oktober 2010

Rechtsgrundlagen für die Anerkennung von Zusatzausbildungen und Weiterbildungsmaster-Studiengängen:

- Reglement über die Anerkennung der Abschlüsse von Zusatzausbildungen für den Lehrberuf vom 17. Juni 2004
- Profil für die Zusatzausbildungen für Auszubildende im Bereich Medienpädagogik/ICT vom 10. Dezember 2004
- Profil für die Zusatzausbildung "Fachlehrerin/Fachlehrer Berufswahlunterricht" vom 25. Oktober 2007
- Profil für Zusatzausbildungen Schulleitung vom 29. Oktober 2009
- Richtlinien für Weiterbildungsmaster (MAS) in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung vom 15. Dezember 2005

Vollzugsinstrumente:

- Gebührenreglement der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 7. September 2006
- Reglement über die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006

- Reglement über die Rekurskommission der EDK und der GDK vom 6. September 2007
- Richtlinien über die Anwendung der Liste der Lehrpersonen ohne Unterrichtsbefugnis vom 1. Januar 2008
- Geschäftsreglement der Kommissionen für die Anerkennung der Hochschuldiplome für Lehrpersonen der Vorschul- und Primarstufe, der Sekundarstufe I, der Maturitätsschulen sowie für pädagogisch-therapeutische Lehrberufe vom 18. März 2014
- Richtlinien der Anerkennungskommissionen für die Anrechnung bereits erbrachter Studienleistungen im Rahmen der Anerkennung von Lehrdiplomen für Maturitätsschulen sowie von Hochschuldiplomen im Bereich der Sonderpädagogik (Vertiefungsrichtung Heilpädagogische Früherziehung und Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik) vom 18. März 2014
- Richtlinien der Anerkennungskommissionen für die Anrechnung bereits erbrachter formaler Bildungsleistungen im Rahmen der Anerkennung von Hochschuldiplomen für die Vorschul- und Primarstufe, für die Sekundarstufe I sowie für Logopädie und Psychomotoriktherapie vom 18. März 2014
- Geschäftsreglement der Rekurskommission der EDK und der GDK vom 1. Juli 2015

Hochschulrecht des Bundes und der Kantone:

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
- Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) vom 30. September 2011
- Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013
- Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (ZSAV-HS) vom 26. Februar 2015
- Richtlinien des Hochschulrates für die Umsetzung der Erklärung von Bologna an den Fachhochschulen und den pädagogischen Hochschulen (Bologna-Richtlinien FH und PH) vom 28. Mai 2015
- Richtlinien des Hochschulrates für die Akkreditierung im Hochschulbereich (Akkreditierungsrichtlinien HFKG) vom 28. Mai 2015

Bundesrecht:

- Bundesgesetz über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM) vom 6. Oktober 1995
- Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG) vom 13. Dezember 2002
- Verordnung über die Berufsbildung (Berufsbildungsverordnung, BBV) vom 19. November 2003
- Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005
- Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe (Medizinalberufegesetz, MedBG) vom 23. Juni 2006
- Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung (Sportförderungsgesetz, SpoFöG) vom 17. Juni 2011
- Bundesgesetz über die Meldepflicht und die Nachprüfung der Berufsqualifikation von Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer in den reglementierten Berufen vom 14. Dezember 2012

Abkommen mit der Europäischen Union; EU-Recht:

- Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (Personenfreizügigkeitsabkommen, FZA)
- Richtlinie 2005/36/EG

B Bildungspolitische Verlautbarungen:

Empfehlungen der EDK:

- Beschlüsse und Empfehlungen zu Lehrerbildung von morgen vom 26. Oktober 1978
- Empfehlungen über die gegenseitige Anerkennung der kantonalen Lehrdiplome vom 25./26. Oktober 1990
- Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen vom 26. Oktober 1995
- Empfehlungen zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Studienbereich "Sport" vom 27. August 1998
- Empfehlungen zur Terminologie in der Lehrer- und Lehrerinnenbildung vom 13. November 1998
- Empfehlungen für die Grundausbildung und Weiterbildung der Lehrpersonen an der Volksschule und der Sekundarstufe II im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien ICT vom 25. März 2004
- Empfehlungen zur Weiterbildung von Lehrpersonen vom 17. Juni 2004

Erklärungen:

- Chancen optimal nutzen, Erklärung 2015 zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Bern, 18. Mai 2015

C Ausgewählte Literatur:

- Ambühl, Hans, Willi Stadelmann (Hrsg.) (2010): Tertiärisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Bern: EDK Studien + Berichte 30A
- Ambühl, Hans, Willi Stadelmann (Hrsg.) (2011): Wirksame Lehrerinnen- und Lehrerbildung – gute Schulpraxis gute Steuerung. Bilanztagung II. Bern: EDK Studien + Berichte 33A
- Arbeitsgruppe der EDK (2007): Bericht "Zukunft Lehrberuf", Analyse der Veränderungen im Lehrberuf und Konsequenzen zur Stärkung der Lehrberufe
- Arbeitsgruppe der EDK (2007): Masterplan Pädagogische Hochschulen, im Auftrag der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
- Arbeitsgruppe der EDK (2008): Anschlussbericht zum Masterplan Pädagogische Hochschulen, im Auftrag der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
- Badertscher, Hans unter Mitarbeit von Lucien Criblez, Stefan Wälchli, Martin Weissleder, Eveline Vauthier (1993): Handbuch zur Grundausbildung der Lehrerinnen und Lehrer in der Schweiz. Strukturen, Bedingungen, Unterrichtsberechtigungen
- Berweger, Simone / Kappler, Christa / Keck Frei, Andrea / Bieri Buschor, Christine (2015): Geschlechtsuntypische Laufbahnpläne – Wie interessant ist der Lehrberuf für Gymnasiasten? Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften 37(2), 321-339.
- Bundesamt für Statistik (2016): Studienintensität und studentische Mobilität. Studienjahr 2013/14. Bildung und Wissenschaft. Neuchâtel
- Bundesamt für Statistik (2015): Bildungsperspektiven. Szenarien 2015-2024 für das Bildungssystem. Neuchâtel
- Bundesamt für Statistik (2014): Die Ausbildung der künftigen Lehrkräfte in der Schweiz, Studierende und Abschlüsse 2012. Neuchâtel
- Bundesamt für Statistik (2014a): Mobilität der Lehrkräfte der obligatorischen Schule. Neuchâtel: BFS aktuell
- Bundesamt für Statistik (2014b): Berufliche Erwartungen von Hochschulabsolventinnen und -absolventen. Vergleich zwischen der Relevanz unterschiedlicher Aspekte bei der Stellensuche und der Zufriedenheit im Berufsleben. Neuchâtel: BFS aktuell
- Bundesamt für Statistik (2011): Bildungsperspektiven. Szenarien 2011-2020 für die obligatorische Schule. Neuchâtel: BFS.
- Criblez, Lucien (2002): Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte der Berufsbildung und der Allgemeinbildung der Sekundarstufe II. Schlussbericht zuhanden der EDK. Bern: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren.
- Denzler, Stefan (2014): Integration of Teacher Education into the Swiss Higher Education System, Thesis, University of Lausanne
- Denzler, Stefan/Wolter, Stefan C. (2008): Selbstselektion bei der Wahl eines Lehramtsstudiums: Zum Zusammenspiel individueller und institutioneller Faktoren. Beiträge zur Hochschulforschung 30(4).
- Denzler, Stefan/Wolter, Stefan C. (2009): Sorting into teacher education: how the institutional setting matters. Cambridge Journal of Education 39(4).
- Denzler, Stefan/Wolter, Stefan C. (2010): Der Einfluss des lokalen Hochschulangebots auf die Studienwahl. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 13(4)
- EDK (1982): Praxis der Fachdidaktik in der schweizerischen Primarlehrerbildung. Genf
- EDK (1990a): Aus- und Fortbildung der Fachdidaktiker. Bern: Dossier 15A

- EDK (1990b): Bildungspolitik in der Schweiz. Bericht der OECD. Bern: Studien und Berichte 5
- EDK (1993): Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen. Bern
- EDK (2002): Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte der Berufsbildung und der Allgemeinbildung der Sekundarstufe II, Schlussbericht zuhanden der EDK. Autor: Lucien Criblez. Bern: Studien und Berichte 16A
- European Commission/EACEA/Eurydice (2015): The Teaching Profession in Europe: Practices, Perceptions, and Policies. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2015): Shaping career-long perspectives on teaching, A guide on policies to improve Initial Teacher Education. Education and Training 2020. Schools Policy.
- Frank, Richard (2004): Datenschutz nicht ohne Persönlichkeitsschutz. Ist eine Liste über Lehrer ohne Unterrichtsbefugnis unzulässig. Schweizerische Juristenzeitung Nr. 14
- Grunder, Hans-Ulrich (1997): Vom Wunsch nach Koordination zur Gründung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) 1897. In Badertscher, Hans (Hrsg.), Die schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997, Entstehung Geschichte Wirkung, Bern/Stuttgart/Wien 1997.
- Informationszentrum IDES (2015): Berufsauftrag der Lehrpersonen. Mandat professionnel des enseignants et enseignants. Stand März 2015. IDES-Dossier
- Ingrisani, Daniel (2014): Die „neuen“ Lehrerinnen und Lehrer. Eine Befragung der ersten Jahrgänge der neuen Vorschul- und Primarlehrerinnen- und -lehrerausbildung der deutschen Schweiz. Bern: Haupt Verlag
- Kaufmann, Marianne (2015): Anerkennung der Berufsqualifikation von Primarlehrpersonen. Zürich: Zürcher Studien zum öffentlichen Recht
- Keck Frei, Andrea / Berweger, Simone / Denzler, Stefan / Bieri Buschor, Christine / Kappler, Christa (2012): Wer selektioniert sich in die Ausbildung zur Sekundarlehrperson? Studienwahl vor dem Hintergrund sozialer Herkunft, pädagogischer Interessen und fachlicher Orientierung. Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften 34(3), 483-500
- KMK (2014): Standards für die Lehrerbildung: Bildungswissenschaften (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 16.12.2004 i. d. F. vom 12.06.2014)
- KMK (2015): Lehrerbildung für eine Schule der Vielfalt Gemeinsame Empfehlung von Hochschulrektorenkonferenz und Kultusministerkonferenz (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12.03.2015/ Beschluss der Hochschulrektorenkonferenz vom 18.03.2015)
- Lehmann, Lukas (2013): Zwang zur freiwilligen Zusammenarbeit. Steuerungsinstrumente und interkantonale Governance in der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Bern: hep-Verlag
- Müller, Katrin (2012): Ausbildung, Berufseinstieg und bisheriger Karriereverlauf aus der Retrospektive von Abgängerinnen und Abgängern deutschschweizer Pädagogischer Hochschulen. Bern: Selbstverlag
- Nido, Miriam / Trachsler, Ernst (2015): Der anspruchsvolle Weg zum Lehrerinnen- und Lehrerberuf. Zweite Befragung von Berufseinsteigerinnen und Berufseinsteigern an der Volksschule im Kanton Zürich. Winterthur: iafob
- OECD (1991): Examens des politiques nationales d'éducation. Paris
- OECD/CERI (2007): National Review of Educational R&D Switzerland
- Oser, Fritz / Biedermann, Horst / Brühwiler, Christian / Kopp, Margit / Krattenmacher, Samuel / Steinmann, Sibylle (2010). Deutschschweizer Lehrerausbildung auf dem Prüfstand. Wie gut werden unsere angehenden Lehrpersonen ausgebildet? Ein internationaler Vergleich. Online unter: http://www.teds-m.ch/download/erste_ergebnisse.html.

SKBF (2014): Bildungsbericht Schweiz 2014. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung

Vögeli-Mantovani, Urs, unter Mitarbeit von Marco Bachmann, Jean-François Wälchli und Martin Hofmaier (2011): Berufseinführung von Lehrerinnen und Lehrern der Volksschule – Organisation, Umsetzung und Analyse ihrer Wirksamkeit. SKBF Staff Paper 6

Wagner, Alan and Paulo Santiago, Christian Thieme and Danielle Zay, Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD (2004), Directorate for Education Education and Training Policy Division: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers. Country Note: Switzerland

D Entwicklung der Gesuche zur Anerkennung ausländischer Lehrdiplome

Gesuchseingänge												Total
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
insgesamt	403	394	530	722	910	942	1130	1078	1220	1105	824	
EU					787	818	988	950	1093	970	741	
Nicht EU					123	124	142	128	127	135	85	
davon aus:												
Deutschland	116	148	183	283	381	307	350	322	319	240	164	2813
Frankreich	22	31	59	81	76	104	192	194	226	217	164	1366
Italien	24	35	35	88	126	116	167	177	252	227	160	1407
Österreich	30	25	44	53	65	57	53	44	54	51	41	517
Belgien	13	11	13	28	25	26	30	29	42	35	37	289
	205	250	334	533	673	610	792	766	893	770	566	6392
USA	5	5	8	12	20	25	11	19	27	21	16	169
Kanada	3	4	8	10	14	8	15	7	13	17	13	112
Australien	2	4	1	3	5	5	8	4	5	8	6	51
Ukraine	6	3	3	2	10	4	6	7	2	6	2	51
												0
Weissrussland	0	0	1	1	2	1	3	1	1	0	1	11
Russland	7	5	3	14	13	13	11	11	16	11	4	108
Brasilien	4	8	9	7	13	8	7	6	6	4	3	75
Marokko	2	1	2	2	0	4	2	1	2	4	0	20
Tunesien	0	2	4	2	3	3	3	4	2	4	2	29
Kosovo	4	3	3	8	9	4	6	5	3	3	1	49
Türkei	2	2	0	1	11	4	5	5	1	2	5	38
Kroatien	5	5	6	3	10	2	4	1	4	3	2	45
	40	42	48	65	110	81	81	71	82	83	55	758
sonstige Länder Nicht EU - insgesamt seit 2005												
Kuba	16											
Chile	34											
Kamerun	17											
Algerien	27											
Mazedonien	32											
Iran	7											
Irak	12											
Peru	39											
Argentinien	49											
Bosnien und Herz	32											
Kongo	20											
Ägypten	13											
Serbien	62											

Quelle: Generalsekretariat EDK

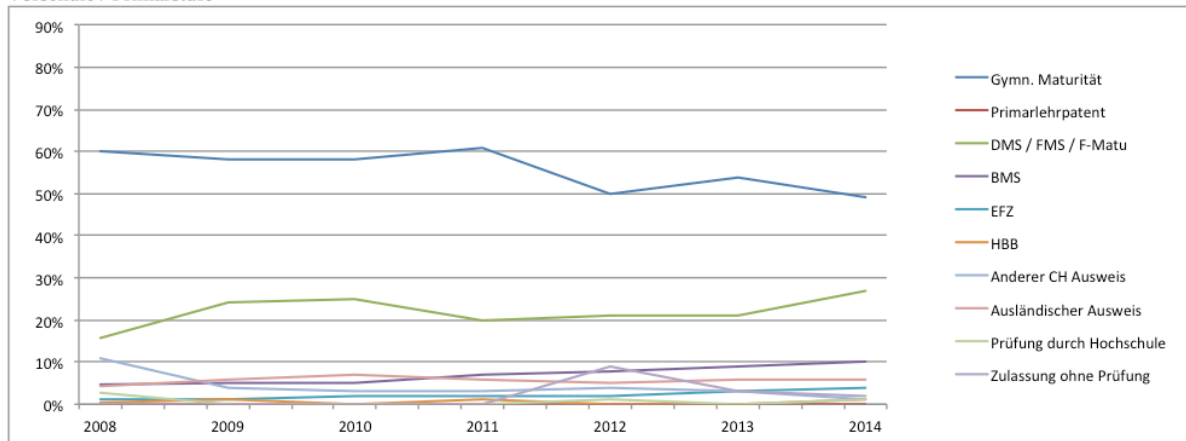
E Lehrdiplom-Kategorien Vorschulstufe/Primarstufe

Institutionen	Integral	Vorschulstufe	Vorschulstufe/ Teil Primarstufe	Primarstufe	Fächer
SUPSI-DFA		[1/2] -2/-1		[3/7] +1/+5	9
HEP-BEJUNE	[1-8] -2/+6				12
HEP / PH FR	[1-8] -2/+6				9
HEP Vaud	[1-8] -2/+6				9
HEP / PH VS	[1-8] -2/+6				9
PH FHNW			[1-5] -2/+3	[3-8] +1/+6	6
PHGR		[1/2] -2/-1		[3-8] +1/+6	11/12
PHSH		[1/2] -2/-1		[3-8] +1/+6	8/7
PHTG		[1/2] -2/-1		[3-8] +1/+6	7
PHBern	[1-8] -2/+6				6-8
PHSG			[1-5] -2/+3	[3-8] +1/+6	8/9
PH Zug			[1-4] -2/+2	[3-8] +1/+6	8
PHLU			[1-4] -2/+2	[3-8] +1/+6	8
PHSZ			[1-4] -2/+2	[3-8] +1/+6	10
PHZH		[1/2] -2/-1	[1-5] -2/+3	[3-8] +1/+6	8/7
IUFE / UNIGE	[1-8] -2/+6				10
Total	6	5	6	10	6-12

Quelle: Generalsekretariat EDK

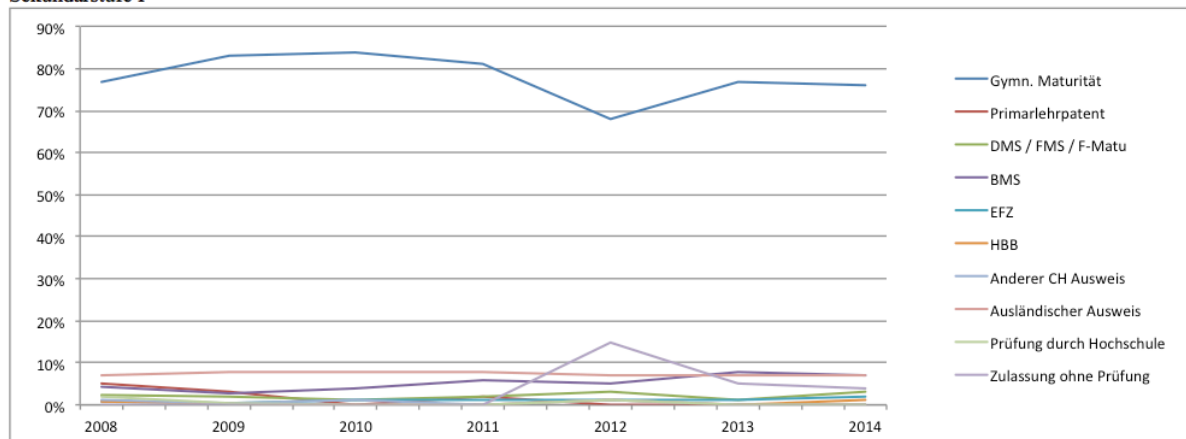
F Entwicklung der Zulassungspraxis (Zulassungsausweise gemäss BFS-Statistik)

Entwicklung Zulassungsausweise bei PH-Eintritt:
Vorschule / Primarstufe



Grafik: Generalsekretariat EDK, Basis Zahlen BFS 2015

Sekundarstufe I



Grafik: Generalsekretariat EDK, Basis Zahlen BFS 2015

G: Synopsis Diplomanerkennung – Institutionelle Akkreditierung – Programmakkreditierung

	Diplomanerkennung	Institutionelle Akkreditierung	Programmakkreditierung
Übergeordnete Rechtsgrundlage	Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993	Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011	
Rechtsgrundlage für den Vollzug	Anerkennungsreglemente	Richtlinien für die Akkreditierung im Hochschulbereich; Qualitätsstandards für die institutionelle Akkreditierung	Richtlinien für die Akkreditierung im Hochschulbereich; Qualitätsstandards für die Programmakkreditierung
Zuständigkeit	Kantone in der EDK für die Anerkennungsreglemente, Vorstand für den Vollzug	Bund und Kantone im Hochschulrat der Schweizerischen Hochschulkonferenz für die Richtlinien und die Wahl des Akkreditierungsrats; Akkreditierungsrat für den Vollzug	
Zweck, Ratio	Berufliche Anerkennung der Lehrdiplome, von den Behörden vorgegeben	Sicherstellung der Qualität der Hochschulen; von den Behörden vorgegeben	Bestätigung der Qualität des Studienprogramms; fakultativ
Gegenstand der Überprüfung	Berufsdiplom/Studiengang	Qualitätssicherungssystem	Studienprogramm
Prüfbereiche	- Ausbildungsziele - Studienumfang, Studienstruktur, zentrale Inhaltsfelder, Anteil unterrichtspraktische Ausbildung - Zulassungsvoraussetzungen - Verbindung von Forschung und Lehre - Voraussetzungen für die Diplomierung - Qualifikation der Dozierenden und der Praxislehrkräfte - Diplomierung, Urkunde, Titel, Berufstypen/Diplomkategorien	- Qualitätsstrategie - Governance (u.a. Mitwirkung und Chancengleichheit) - Lehre, Forschung, Dienstleistungen (bezogen auf den Hochschultyp und die strategischen Ziele) - Ressourcen (u.a. Sicherstellung der Qualifikation des Personals und der Laufbahnentwicklung entsprechend Hochschultyp) - Interne und externe Kommunikation	Überprüfung, ob das Studienprogramm klare Ausbildungsziele aufweist, die den nationalen und internationalen Anforderungen, dem Auftrag und der strategischen Planung der Hochschule entsprechen, und ob Konzeption (Inhalt, Methoden, Form der Beurteilung, reglementierte Zulassung), Umsetzung (regelmässige Durchführung, Ressourcen, Lehrkörper) und Qualitätssicherung es erlauben, diese Ziele mit dem Studienprogramm zu erreichen.
Verfahren	Diplomanerkennungsverfahren: Dossier, Peer review mit Vor-Ort-Besuch der Hochschule; Entscheid EDK-Vorstand auf Antrag der zuständigen Anerkennungskommission	Akkreditierungsverfahren: Dossier, Selbstevaluation, Peer review mit Vor-Ort-Besuch der Hochschule; Entscheid durch Akkreditierungsrat auf Antrag der Akkreditierungsagentur	Akkreditierungsverfahren; Dossier, Selbstevaluation, Peer review mit Vor-Ort-Besuch der Hochschule; Entscheid durch Akkreditierungsrat auf Antrag der Akkreditierungsagentur
Wirkung	Anerkennung für die Berufszulassung in geregelten schulischen Berufen (vergleichbar mit Berufsbildungs-	Pädagogische Hochschulen: Recht zur Bezeichnung als Hochschule, Recht auf projektgebundene Beiträge	Qualitätslabel, optional

	verantwortlichen, Medizinal- und Gesundheitsberufen ²⁹); berufliche Freizügigkeit		
Funktion im Bildungssystem	Zwingend für die Verleihung des EDK-anerkannten Berufstitels. Die Kantone steuern ihre Lehrerbildung über das Diplomanerkennungsrecht (Festlegung von Mindestanforderungen für den Lehrberuf, von Vorgaben für die Berufszulassung und Überprüfung der Voraussetzungen für die Erteilung von Lehrdiplomen). Die Lehrpersonen werden nach den konkreten Bedürfnissen der Kantone ausgebildet. Ohne Diplomanerkennung würden die Hochschulen über die Ausbildung des Unterrichtswesens steuern. Gewährleistet die Verbindung von Hochschuldiplom und Berufsdiplom und erübrigt damit eine zweiphasige Ausbildung.	Zwingend für die Führung einer Hochschule. Bestätigung der Zugehörigkeit zum schweizerischen Hochschulbereich und damit Einbezug in die Koordination. Wird nach Ablauf der Übergangsfrist in Artikel 75 HFKG auch Voraussetzung für die Diplomanerkennung sein, da die Anerkennungsreglemente ausschliesslich die Anerkennung von Hochschuldiplomen vorsehen.	Keine. ³⁰

²⁹ Für die Gesundheitsberufe ist gemäss dem Entwurf des Gesundheitsberufegesetzes eine Programmakkreditierung vorgesehen. Zu berücksichtigen sind: die allgemeinen Kompetenzen im Gesundheitsberufegesetz, die berufsspezifischen Kompetenzen in der Verordnung zum Gesundheitsberufegesetz und die Vorgaben für die Programmakkreditierung. Das Gesundheitsberufegesetz wird zurzeit vom Bundesparlament beraten.

³⁰ Eine Programmakkreditierung auf der Grundlage des HFKG ermöglicht nicht den Berufszugang von Lehrpersonen; dafür ist die Diplomanerkennung erforderlich.

H Institutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung; Ausbildungsangebote

Kanton(e)	Institution	Vor- schul- stufe	Vor- schul- stufe und Primar- stufe	Primar- stufe	Sekun- dar- stufe I	Matu- ritäts- schulen	Sprachen
AG, BL, BS, SO	➤ Pädagogische Hochschule Fachhochschule Nordwestschweiz (PH der FHNW)		X	X	X	X	D
BE	➤ Pädagogische Hochschule Bern (PHBern) (deutschsprachiger Teil)		X	X	X	X	D
BE, JU, NE	➤ Haute Ecole Pédagogique-BEJUNE (HEP-BEJUNE)		X		X	X	F
FR	➤ Pädagogische Hochschule Freiburg / Haute Ecole pédagogique fribourgeoise (PH FR / HEP FR)		X				D/F
FR	➤ Universität Freiburg / Université de Fribourg				X	X	D/F
GE	➤ Université de Genève, Institute universitaire de formation des enseignants du secondaire (IUFE)		X		X	X	F
GR	➤ Pädagogische Hochschule Graubünden / Alta scuola pedagogica dei Grigioni / Scola auta da pedagogia dal Grischun (PH GR / ASPGR / SAPGR)	X		X			D// RG
LU	➤ Pädagogische Hochschule Luzern (PH Luzern)		X	X	X	X	D
SG	➤ Pädagogische Hochschule St. Gallen (PHSG)		X	X	X		D
SH	➤ Pädagogische Hochschule Schaffhausen (PHSH)	X		X	(X) 1		D
SZ	➤ Pädagogische Hochschule Schwyz (PHSZ)		X	X			D
TG	➤ Pädagogische Hochschule Thurgau (PHTG)	X		X	X2	X 2	D
TI	➤ Dipartimento della formazione e dell'apprendimento SUPSI-DFA	X		X	X	X	I
VD	➤ Haute école pédagogique du canton de Vaud (HEP VD)		X		X	X	F
VS	➤ Haute école pédagogique du Valais / Pädagogische Hochschule Wallis (HEP-VS / PH-VS)		X		X	X	D/F
ZG	➤ Pädagogische Hochschule Zug (PH Zug)		X	X			D
ZH	➤ Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH)	X	X	X	X		D
ZH	➤ Universität Zürich					X	D
CH	➤ Eidgenössische Technische Hochschule Zürich					X	D

1 findet an der Partnerinstitution Pädagogische Hochschule Zürich statt
 2 in Kooperation mit der Universität Konstanz

I Abkürzungsverzeichnis

BASpo	Bundesamt für Sport
BBG	Berufsbildungsgesetz
BFS	Bundesamt für Statistik
BGMD	Bundesgesetz über die Meldepflicht und die Nachprüfung der Berufsqualifikation von Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer in den reglementierten Berufen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
B2	Sprachkompetenzniveau (Maturitätsniveau)
CAS	Certificate of Advanced Studies
CLACESO	Conférence latine des chefs d'établissement de la scolarité obligatoire, Westschweizer Schulleiterverband
COHEP	Conférence suisse des rectrices et recteurs des hautes écoles pédagogiques
CRUS	Conférence des recteurs des universités Suisses / Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten
C1/C2	Sprachkompetenzniveaus gemäss dem Gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen
DAS	Diploma of Advanced Studies
ECTS	European Credit Transfer System / Leistungspunktesystem
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFTA	European Free Trade Association
EFZ	Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis
EG	Europäische Gemeinschaft
EHSM	Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FH	Fachhochschule
FHV	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung
GDK	Gesundheitsdirektorenkonferenz
GS	Generalsekretariat
GSK	Gesundheit, Soziale Arbeit und Kunst
HarmoS	Bezeichnung für die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule
HEP	Haute École Pédagogique
HF	Höhere Fachschule
HFKG	Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz
IDES	Informations- und Dokumentationszentrum
ICT	Information and Communication Technology / Informations- und Kommunikationstechnik
IUV	Interkantonale Universitätsvereinbarung
KAB	Kommission Allgemeine Bildung
KDS	Konferenz der kantonalen Departementssekretäre
KFH	Konferenz der Fachhochschulen
KMK	Kultusministerkonferenz

LCH	Lehrerinnen und Lehrer Schweiz
LEMO	Lehrerbildung von morgen (Bezeichnung eines Berichts)
MAR	Maturitätsanerkennungsreglement
MAS	Master of Advanced Studies
MedBG	Medizinalberufegesetz
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PH	Pädagogische Hochschule
Phil. I	Philosophische Fakultät I
Phil. II	Philosophische Fakultät II
PISA	Programme for International Student Assessment
PPP-SiN	Public Private Partnership - Schule im Netz
PS	Primarstufe
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
Sek I	Sekundarstufe I
Sek II	Sekundarstufe II
SER	Syndicat des enseignants romands
SKBF	Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung
SKORE	Standardisierung der Rechnungslegung und der Kostenträgerrechnung der Pädagogischen Hochschulen
SKPH	Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen
SODK	Sozialdirektorenkonferenz
SR	Systematische Rechtssammlung
SWTR	Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat
Tertiär B	Höhere Berufsbildung im Schweizer Bildungssystem
UH	Universitäre Hochschulen
VS	Vorschulstufe
VSLCH	Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Schweiz (Deutschschweizer Schulleiterverband)
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WEKO	Wettbewerbskommission
ZAB	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen