

Educational Governance

Lukas Lehmann *Hrsg.*

Lehrmittelpolitik

Eine Governance-Analyse der
schweizerischen Lehrmittelzulassung

 Springer VS

Educational Governance

Band 30

Herausgegeben von

H. Altrichter, Linz, Österreich

Th. Brüsemeister, Gießen, Deutschland

U. Clement, Kassel, Deutschland

M. Heinrich, Bielefeld, Deutschland

R. Langer, Linz, Österreich

K. Maag Merki, Zürich, Schweiz

M. Rürup, Wuppertal, Deutschland

J. Wissinger, Gießen, Deutschland

Herausgegeben von

H. Altrichter
Johannes Kepler Universität
Linz, Österreich

Th. Brüsemeister
Justus-Liebig-Universität
Gießen, Deutschland

U. Clement
Universität Kassel
Kassel, Deutschland

M. Heinrich
Universität Bielefeld
Bielefeld, Deutschland

R. Langer
Johannes Kepler Universität
Linz, Österreich

K. Maag Merki
Universität Zürich
Zürich, Schweiz

M. Rürup
Bergische Universität Wuppertal
Wuppertal, Deutschland

J. Wissinger
Justus-Liebig-Universität
Gießen, Deutschland

Lukas Lehmann (Hrsg.)

Lehrmittelpolitik

Eine Governance-Analyse der
schweizerischen Lehrmittelzulassung

Herausgeber
Lukas Lehmann
Pädagogische Hochschule Freiburg
Schweiz

Educational Governance
ISBN 978-3-658-12275-1 ISBN 978-3-658-12276-8 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-12276-8

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Lektorat: Stefanie Laux, Stefanie Loyal

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature
Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Vorwort des Herausgebers

Das Ende einer längeren Forschungsarbeit ist selten klar eingrenzbar: Hier gibt es noch Korrekturen anzubringen, da laufen Folgearbeiten und dazwischen gibt es ja noch die übrigen Beschäftigungen und Tätigkeiten. Das Verfassen eines Vorworts bietet demnach die Möglichkeit, den kurzen Moment des kleinen Forscherglücks zu würdigen.

Mit der Niederschrift ist für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der vorläufig abschliessende Teil der Forschungsarbeit vollbracht. Die lange Zeit des Reflektierens und des gelegentlich sich im Kreise Drehens hat damit ein Ende. Als Resultat der Forschungs- und Analysetätigkeiten steht nun endlich ein Text, welcher die lange Zeit nur mentale Sammlung von Gedanken physisch greifbar werden lässt. Dieser Text belegt auch, dass – ungeachtet der Qualität – von den Autorinnen und Autoren etwas erreicht wurde. Dieser Moment der (Selbst-)Anerkennung ist womöglich die grösste Genugtuung für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.

An der vorliegenden Forschungsarbeit zur Lehrmittelpolitik sowie am Denk- und Schreibprozess waren etliche weitere Personen beteiligt, die in den einzelnen Kapiteln nicht namentlich erwähnt werden. Ihre Mitarbeit und Unterstützung soll hiernach dennoch nicht vergessen werden: So wurde das Forschungsprojekt durch den Schweizerischen Nationalfonds gefördert und stand unter der Leitung von Prof. Lucien Criblez. Ihm möchte ich denn auch herzlich danken für die grosse Unterstützung und das stets entgegengebrachte Vertrauen, sowohl als Vorgesetzter wie auch als Freund. Ebenfalls ausdrücklich und herzlich bedanken möchte ich mich bei Flavian Imlig, der mir ohne Wenn und Aber während der finalen Analysearbeit zur Seite stand, sowohl mit kreativen Anmerkungen als auch mit ungeschminkter Kritik. Einen Beitrag zur Entstehung dieses Buches lieferte auch Marcella Völgyi. Für ihre Mitarbeit im Projekt sowie bei der Verfassung der einzelnen Kapitel sei ihr gedankt.

Erkenntlich zeigen möchte ich mich aber auch bei weiteren Mitarbeitenden und Angehörigen des Lehrstuhls, die mit unterschiedlichen Beiträgen zu verschiedenen

Zeitpunkten zum Endprodukt beigetragen haben. So war Seraina Montanari als studentische Projektmitarbeiterin für längere Zeit für das Projekt tätig und somit massgeblich an den Basisarbeiten für dieses Buch beteiligt. Lukas Höhener und Thomas Ruoss beteiligten sich als kritische Denker, indem sie erste Textversion gegenlasen und kommentierten und mich damit in wertvoller Weise unterstützten. Letztlich wäre die Arbeit ohne die Bereitschaft der vielen Interviewpartnern, dem Projektteam die notwendigen Grundlagen in Form von Dokumenten und Gesprächen zur Verfügung zu stellen, nie zustande gekommen. Auch ihnen gilt deshalb ein besonderer Dank.

Abschliessend bedanken möchte ich mich bei Gross und Klein der Familie Achermann. Ohne sie hätte ich vielleicht öfter und länger, aber sicher nicht lustvoller an diesem Buch arbeiten können.

Autorinnen und Autoren

Flavian Imlig, lic. phil., Studium der Pädagogik, Computerlinguistik und Betriebswirtschaftslehre an der Universität Zürich; Wissenschaftlicher Assistent und Doktorand am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich.
Mail: fmilig@ife.uzh.ch

Lukas Lehmann, Dr. phil., Studium der Soziologie, Sozialanthropologie und Politikwissenschaft an der Universität Bern; Promotion in Erziehungswissenschaft an der Universität Zürich; Oberassistent am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich; Abteilungsleiter Grundausbildung an der Pädagogischen Hochschule Freiburg (Schweiz).
Mail: lukas.lehmann@edufr.ch

Marcella Völgyi, lic. phil., Studium der Geschichte, Medienwissenschaft und Politikwissenschaft an der Universität Bern; Wissenschaftliche Projektmitarbeiterin und Doktorandin am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich.
Mail: mvoelgyi@ife.uzh.ch

Inhalt

Vorwort des Herausgebers	V
Autorinnen und Autoren	VII
1 Lehrmittelpolitik. Eine Einführung	1
<i>Lukas Lehmann</i>	
1.1 Lehrmittel(-politik) aus wissenschaftlicher Perspektive	5
1.2 Untersuchungsdesign	10
1.2.1 Fragestellung der vorliegenden Arbeit	10
1.2.2 Theoretische Zugänge	12
1.2.3 Fallauswahl und methodische Zugänge	15
Teil I Lehrmittelpolitik als Forschungsgegenstand	25
2 Strukturen und Kontexte der Lehrmittelzulassung in der Schweiz	27
<i>Lukas Lehmann</i>	
2.1 Bildungspolitische Kontexte der Lehrmittelpolitik	28
2.2 Strukturen kantonaler und regionaler Lehrmittelpolitik	32
2.3 Die Interkantonale Lehrmittelzentrale	35
3 Dimensionen der Lehrmittelpolitik	41
<i>Lukas Lehmann und Flavian Imlig</i>	
3.1 Die inhaltliche Dimension	44
3.2 Die wirtschaftliche Dimension	46
3.3 Die Zuständigkeitsdimension	49
3.4 Die steuerungspolitische Dimension	50
3.5 Lehrmittelpolitik als Politicum, Informatorium und Pädagogicum .	53

Teil II Empirische Fallanalysen kantonaler und regionaler Gremien

4 Die Verwaltung im Zentrum. Lehrmittelpolitik im Kanton Luzern ...	61
<i>Lukas Lehmann</i>	
4.1 Luzerner Prozess der Lehrmittelapprobation	64
4.2 Fazit: Arbeitsteilige Lehrmittelpolitik als Vertrauensarbeit	70
5 Das Aschenputtelprinzip. Lehrmittelpolitik im Kanton Solothurn	75
<i>Lukas Lehmann</i>	
5.1 Solothurner Prozess der Lehrmittelapprobation	78
5.2 Fazit: Auf der Suche nach Vollständigkeit	86
6 Verwaltungsgeprägte Top-Down-Steuerung. Lehrmittelpolitik im Kanton Basel-Stadt	89
<i>Marcella Völgyi und Lukas Lehmann</i>	
6.1 Basel-Städtischer Prozess der Lehrmittelapprobation	91
6.2 Fazit: Die Verwaltung als Regulatorenstelle	95
7 Governance zwischen Dienstleistung und Regelung. Lehrmittelpolitik im Kanton Bern	99
<i>Lukas Lehmann und Marcella Völgyi</i>	
7.1 Berner Prozess der Lehrmittelapprobation	103
7.2 Fazit: Dienstleistung zu gutem Unterricht	105
8 Verwaltung als Vermittlung. Lehrmittelpolitik im Kanton Uri	109
<i>Lukas Lehmann</i>	
8.1 Urner Prozess der Lehrmittelapprobation	111
8.2 Fazit: Regional abgestützte Top-Down-Steuerung	118
9 Lehrmittelpolitische Subsistenzwirtschaft. Lehrmittelpolitik im Kanton Zürich	123
<i>Marcella Völgyi und Lukas Lehmann</i>	
9.1 Zürcher Prozess der Lehrmittelapprobation	126
9.2 Fazit: Hohe Autonomie durch Eigenproduktion	131
10 Politische, fachliche und prozessuale Expertise der Verwaltung. Lehrmittelpolitik im Kanton St. Gallen	133
<i>Lukas Lehmann</i>	
10.1 St. Galler Prozess der Lehrmittelapprobation	135

10.2 Fazit: Durch Reorganisation zum Bewährten	141
11 Die Dominanz des Interkantonalen. Die Lehrmittelpolitik in der französischsprachigen Schweiz	145
<i>Lukas Lehmann</i>	
11.1 Der Prozess interkantonaler Lehrmittelapprobation	149
11.2 Fazit: Grosser Wille zur Zusammenarbeit – auch mangels Alternativen	156
12 Regionale Koordination und kantonale Sensibilitäten. Lehrmittelpolitik im Projekt Passepartout	161
<i>Marcella Völgyi</i>	
12.1 Lehrmittelentwicklung im Fremdsprachenprojekt Passepartout ...	163
12.2 Fazit: Zwischen Aufrechterhaltung kantonaler Autonomie und regionaler Zusammenarbeit – oder: der fehlende letzte Schritt ...	167
13 Koordination in kleinen Schritten. Lehrmittelpolitik des Bildungsraums Nordwestschweiz	171
<i>Marcella Völgyi und Lukas Lehmann</i>	
13.1 Projektorganisation und Zuständigkeiten in der Lehrmittelpolitik des Bildungsraums Nordwestschweiz	173
13.2 Fazit: Der fehlende (politische) Mut zur gemeinsamen Lehrmittelpolitik	175
14 Regionalisierung jenseits politischer Verpflichtungen. Lehrmittelpolitik der Bildungsdirektoren Konferenz Zentralschweiz	179
<i>Lukas Lehmann</i>	
14.1 Prozess der Zentralschweizer Lehrmittelevaluation	182
14.2 Fazit: Unverbindliche Koordination	187
Teil III Governance (in) der Lehrmittelpolitik. Eine Synthese	
15 Prozessphasen, Akteure und Orte der Steuerung in der Lehrmittelzulassung	195
<i>Lukas Lehmann</i>	
15.1 Prozessphasen und Beteiligungen	196
15.1.1 Akteure in der Initiierungsphase	198

15.1.2 Akteure in der Vorbereitungsphase	200
15.1.3 Akteure in der Evaluationsphase	202
15.1.4 Akteure in der Entscheidungsphase	204
15.2 Orte der Steuerung	206
15.2.1 Approbation durch die Verwaltung	206
15.2.2 Politisch geprägte Approbation	208
15.2.3 Approbation mit offenem Ende	209
15.3 Unterschiedliche Governance-Arenen	210
16 Positionsbezüge und Auslegungen. Kriterien der Auswahl bei der Zulassung von Lehrmitteln	215
<i>Lukas Lehmann</i>	
16.1 Grundlegende Ansprüche an die Governance in der Lehrmittelpolitik	216
16.2 Lehrmittelpolitik als Dienstleistung	221
16.3 Lehrmittelpolitik als Stabilitätspolitik	223
16.4 Lehrmittelpolitik als Schulentwicklungspolitik	226
16.5 Lehrmittelpolitik als Regionalisierungspolitik	228
16.6 Komplexe Handlungslogiken und Positionierungen in der Lehrmittelpolitik	231
17 Bildung, Wissen und Politik. Theorie und Praxis der Governance in der Lehrmittelpolitik	237
<i>Lukas Lehmann</i>	
17.1 Lehrmittelpolitik als Wissenspolitik	237
17.2 Leitbilder des Regierens	239
17.3 Lehrmittelpolitik im Spiegel von Good-Governance	240
17.3.1 Diversifizierung der Governance-Modi	241
17.3.2 Arbeitsteilung und Einbezug privater Akteure	243
17.3.3 Partizipation	243
17.4 Fazit	244
Anhang	251
A Verzeichnis der Interviewpartner	251
B Übersicht über die Fallauswahl	254
C Exemplarischer Interviewleitfaden	256

Lukas Lehmann

Zusammenfassung

Seit das Anliegen einer einheitlichen Grundbildung für alle in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts staatlich normiert und in der Volksschule institutionalisiert worden ist, zielen die zugleich reproduktiven und innovativen gesellschaftlichen Leistungen der Schule auf den Aufbau eines Korpus gemeinsamer Werte sowie auf die Vermittlung eines als Allgemeinbildung gefassten Kanons von Wissen und Fähigkeiten. Die modernen Rechtsstaaten haben vor diesem Hintergrund Verfahren zur Definition und Selektion von schulisch zu vermittelnden Werten, Wissensbeständen und Fähigkeiten entwickelt und mit der Durchführung dieser Verfahren bestimmte Akteure bzw. Akteurguppen beauftragt (Criblez 1999). Dieses Instrument der schulischen Wissenspolitik (Stehr 2003) existiert in Form von staatlichen Lehrmittelzulassungsentscheiden bis heute. Die vorliegende Analyse der lehrmittelpolitischen Approbationsprozesse in der Schweiz vermag dabei aufzuzeigen, dass die Auswahl und die Definition von relevantem Wissen und adäquaten Formen der Vermittlung nur einen Teilaspekt dessen darstellt, was Lehrmittelpolitik ausmacht. In ihr manifestieren sich ebenso die Grundsätze des Verhältnisses von Staat und Citoyens. Operationalisiert wird dieser Kern von Governance durch die Definition und Anordnung von Partizipation und Verantwortlichkeiten.

Die politische Dimension der staatlichen Auswahl, Evaluation und Festlegung von Lehrmitteln manifestiert sich nicht nur in den Approbationsverfahren, sondern wird punktuell auch im öffentlichen Diskurs sichtbar: „Schulbuch im Kreuzfeuer“ titelte eine schweizerische Tageszeitung im Dezember 2007 (Bund 2007) und bezog sich dabei auf ein neu konzipiertes und staatlich zugelassenes Lehrmittel. Thema der ausgelösten Kontroverse zwischen Politik, Autorenschaft, Lehrpersonen und Wissenschaft war die Verwendung evangelikaler Quellen bzw. die Vermischung

von Schöpfungslehre und Evolutionstheorie innerhalb eines Lehrmittels für den Sachunterricht. Nach der öffentlich geführten Kontroverse wurde es vom Verlag zurückgezogen und einer Überarbeitung unterzogen. Ähnliche Meldungen zu einzelnen Lehrmitteln gibt es immer wieder. So fielen in der Schweiz kritische Worte bei der Einführung eines Geschichts- (Bund 2006) oder eines Englisch-Lehrmittels (Gmür 2008), Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten waren immer wieder auch die Religionslehrmittel (Lachat Pfister 2011) sowie in neuester Zeit, die Unterrichtsmaterialien für die Sexualkunde (Rau 2011). Die Kritiken betreffen nicht nur einzelne Fächer oder Fachbereiche, sondern mitunter auch die Lehrmittelpolitik generell: So stellte sich im Kanton Luzern die grundsätzliche Frage, ob und wie viel Sponsoring in einem Lehrmittel überhaupt erlaubt sei (Neue Luzerner Zeitung 2008). Der Think Tank ‚Avenir Suisse‘ monierte gar, dass „Lehrmittel praktisch jeder öffentlichen oder demokratischen Kontrolle entzogen sind“ (Aeberli 2004) und verlangte eine vermehrte öffentliche Diskussion aller Lehrmittel. Ähnlich tönt es aus dem Kontext von Schulleistungsmessungen, wo Lehrmittel vermehrt ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken (Oelkers 2003, S. 9; Matthes 2011, S. 1). Lehrmittel, so soll mit diesen Hinweisen zu öffentlich geführten Kontroversen verdeutlicht werden, sind mehr als Schulbücher (Appius und Nägeli 2011).¹ Gemeint sind damit die unterschiedlichen Funktionen – pädagogische, didaktische und politische (Stein 1977) – welche Lehrmittel erfüllen sowie die unterschiedlichen Ansprüche, die an diese Materialien gestellt werden. Für Oelkers (2008) sind die Lehrmittel gar die eigentlichen und primären Instrumente der Unterrichtsgestaltung, sie „sind das Rückgrat der Schule, nimmt man nicht die Rhetorik der Schulpolitik zum Massstab, sondern den durchschnittlichen Ablauf des Unterrichts und so den Alltag des Lernens“ (ebd. S. 10). Trotz dieser prägenden Funktionen und der gelegentlichen öffentlichen Debatten wurden Lehrmitteln, insbesondere in ihrer Funktion als Steuerungsinstrumente, bisher wenig wissenschaftliche und politische Bedeutung zugemessen. Den Rahmen der nachfolgenden Analysen bildet die staatliche Lehrmittelpolitik. Durch sie wird bestimmt, welche Lehrmittel im Schulunterricht Verwendung finden sollten, wie diese beschafft sowie finanziert werden und wie solche in den Unterricht eingeführt werden. Im Zentrum der Ausführungen steht dabei der erste Aspekt: die Frage nach den Approbationsverfahren in der Lehrmittelpolitik. Aufgrund der in der Schweiz vorherrschenden föderalistischen Verantwortlichkeiten im Bereich

1 In der schweizerischen Forschungsliteratur wird vorwiegend von Lehrmittelforschung gesprochen, im deutschsprachigen Raum hingegen bezeichnet sich der Forschungszweig als Schulbuchforschung. Die denominatorische Differenz ist für die vorliegende Arbeit jedoch unerheblich, bezeichnet doch das Lehrmittel wie das Schulbuch ein „für den Unterricht verfasstes Lehr-, Lern- und Arbeitsmittel in Buch- oder Broschürenform“ (Wiater 2005, S. 12), welches neuerdings auch elektronisch verfügbare Medien umfasst.

der Volksschule zeigt sich hier eine grosse Varianz hinsichtlich der Organisation der Verfahren und der Zuständigkeiten sowie eine entsprechend grosse Vielfalt beteiligter Akteure und eine Vielzahl von getroffenen Entscheiden. Diese Verfahren zur Zulassung von Lehrmitteln sind bis dato weitgehend unerforscht.

Das Politische an der Lehrmittelpolitik betrifft zuallererst die Frage der Verfahren, der Beteiligungen und der Kriterien der Auswahl von Lehrmitteln (polity und politics), und erst in zweiter Linie die Frage der Inhalte (policy). Im Folgenden werden erstens die Verfahren der staatlichen Approbation von Lehrmitteln sowie die Akteure (Lehrmittelkommissionen, Lehrmittelverlage, Bildungs- und Erziehungsräte, Bildungsadministrationen, Lehrerverbände usw.) in diesem Prozess untersucht. Im Vordergrund stehen die wissenssoziologischen Fragen nach den Modi der Selektion und Definition von gesellschaftlich relevanten Werten und Haltungen sowie Wissen für die Schule. Zweitens interessiert ebenso, von welchen Deutungen und Überzeugungen sich die Akteure bei ihrem Handeln leiten lassen.

Die nachfolgenden Analysen behandeln deshalb zwei Dimensionen der Lehrmittelpolitik: die organisationale Governance-Dimension sowie die Deutungsdimension. Im vorliegenden Kontext wird der Begriff ‚Lehrmittel‘ dabei weit gefasst. Er bezeichnet eine Sammlung an unterschiedlichen Materialien für den Schulunterricht. Als Lehrmittel gelten demnach sowohl das klassische Schülerbuch und entsprechende Arbeitshefte, der dazugehörige Lehrpersonenkommentar und neuerdings immer stärker auch multimediale Anwendungen (Bildung Schweiz 2002). Das typische Lehrmittel stellt sich heute eher als „Medienmix“ (Gautschi 2010, S. 131), denn als einfaches Buch dar.² Wie auch immer geartet: Lehrmittel sind prägende Bestandteile jedes Schulunterrichts, denn sie tragen zur Klärung bei, was und wie gelernt werden soll. Dabei bedienen Lehrmittel gleichzeitig mehrere Funktionen: Sie unterstützen Lehrpersonen in der Gestaltung des Unterrichts und sind Arbeitsgrundlagen für Schülerinnen und Schüler. Daneben bieten Lehrmittel eine Plattform für die Wissenschaft: einerseits hinsichtlich der Lerninhalte, andererseits hinsichtlich der adäquaten Vermittlung von Wissen. Und schliesslich zählen Lehrmittel nebst dem Lehrplan zu den wichtigsten Instrumenten, um politisch festgelegte Normen und Inhalte in die Schule zu tragen. Dementsprechend vereint Lehrmittelpolitik verschiedene Aspekte: Sie ist sowohl Schul-, wie auch Wissens- und

2 Zum oft diskutierten Verhältnis von Schulbuch und neuen Medien hält Matthes (2011) fest, dass das Buch trotz allen Neuerungen das Leitmedium des Unterrichts geblieben ist: „Schulbücher stellen ein konservierendes, strukturierendes und standardisierendes Moment im Unterrichtsgeschehen dar [...]. Die problematischen Seiten des ‚cultural lag‘ des Schulbuches können von digitalen Lehrmitteln ausgeglichen werden“ (ebd., S. 2; Ein empirisches Beispiel für das Fach Naturwissenschaft präsentieren Scheller-Brüninghaus und Schmidt 2011)