

**Zeitschrift:** Schweizer Schule  
**Herausgeber:** Christlicher Lehrer- und Erzieherverein der Schweiz  
**Band:** 63 (1976)  
**Heft:** 10: Der LEMO-Bericht : Wegweiser in die Zukunft?

**Artikel:** Die Vernehmlassung in der Bildungsreform : Gedanken zu den Möglichkeiten und zur Problematik eines bildungspolitischen Instrumentes anlässlich der Vernehmlassung "Lehrerbildung von morgen"

**Autor:** Strittmatter, Anton  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-529174>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 16.03.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## Der LEMO-Bericht – Wegweiser in die Zukunft?

### Die Vernehmlassung in der Bildungsreform

Gedanken zu den Möglichkeiten und zur Problematik eines bildungspolitischen Instrumentes anlässlich der Vernehmlassung «Lehrerbildung von morgen»

Anton Strittmatter

Dass ich mir als Beauftragter für die Vernehmlassung «Lehrerbildung von morgen» über diese meine Aufgabe Gedanken mache, ist wohl naheliegend. Wenn ich hier einige dieser Überlegungen auch noch zu Papier bringe, so, weil ich meine, dass eine breitere Auseinandersetzung mit dem Phänomen der Vernehmlassungen in der Bildungsreform sich langsam aufdrängt. Dies bevor die Veranstaltung von Vernehmlassungen zu einem quasi alltäglichen Ablaufschritt in der bildungspolitischen Arbeit der Erziehungsdirektorenkonferenz oder kantonaler Departemente zum nicht weiters zu diskutierenden Ritualbestandteil wird, ohne dass auch nur die grundsätzlichen der damit verbundenen Probleme aufgegriffen wurden. Der bisherige Verlauf der Unternehmen «Mittelschule von morgen» und «Fremdsprachenunterricht» lässt die Feststellung zu, dass im Instrument der Vernehmlassung ein Potential an Möglichkeiten und Problemen liegt, welches vielleicht bislang nur spärlich überdacht, allzu sehr der Sphäre des Schicksalhaften reserviert blieb. Vernehmlassung als Götterurteil oder als kontrollierter Akt der Bildungsplanung? Wozu überhaupt Vernehmlassungen? Was kann auf diesem Instrument alles gespielt werden? Mittel der demokratischen Auseinandersetzung oder Marktforschung für Polit-Strategien? Gelten für Vernehmlassungen in der Bildungspolitik die gleichen Spielregeln wie

für die Vernehmlassung etwa eines neuen Paragraphen im Strassenverkehrsgesetz?

#### Instrument der politischen Entscheidungsfindung

Demokratische politische Entscheidungen vollziehen sich klassischerweise in zwei Formen: Im direkten Volksentscheid bei Abstimmungen und durch den Entscheidungsakt des gewählten Politikers. Dem Entscheidungsakt des Politikers geht in der Regel eine Phase der Entscheidungsfindung, der *Sammlung von Entscheidungsgrundlagen* voraus. In diesem Vorfeld der Entscheidung liegt die Grundfunktion der Vernehmlassung: Der Politiker lädt Personen, Gruppen, Instanzen ein, ihm mitzuteilen, wie er ihrer Meinung nach in einer bestimmten Frage entscheiden soll. In der Regel ist dem Politiker freigestellt, ob und wie er dieses Mittel der Beschaffung von Entscheidungsgrundlagen nutzen will. Es ist ihm zudem – und das ist neben der Freiwilligkeit des Einsatzes des Mittels und der Möglichkeit der Auswahl der «Stimmberechtigten» das dritte Unterscheidungsmerkmal zur Volksabstimmung – freigestellt, welche Konsequenzen er aus einer Vernehmlassung für seine Entscheidung trifft: Bringt bei einer Volksabstimmung das quantitative Ergebnis direkt die unumstössliche Entscheidung, so kann die Auswertung einer Vernehmlassung ver-

mehrt auch qualitative Gesichtspunkte berücksichtigen und zu Entscheidungen führen, welche eventuell lediglich einer quantitativen Minderheit der Befragten entsprechen.

### **Instrument der politischen Taktik**

Die Durchführung einer Vernehmlassung kann neben der Verbreiterung der Argumentationsbasis für den Politiker, neben der eigentlichen Entscheidungsfindung auch ausgesprochen taktische Zwecke verfolgen. Ausschlaggebend für dieses Charakteristikum ist nicht Entscheidungsfindung im eigentlichen Sinne, sondern die Frage nach dem *Weg zur Verwirklichung* einer bestimmten Entscheidung. Die Vernehmlassung hat hier lediglich Auskünfte über die Realisierungschancen eines Projektes überhaupt einzubringen bzw. die Schwierigkeiten, welche in der Realisierung eines Projektes zu überwinden sein werden, aufzudecken. Die Vernehmlassung gibt Aufschluss über die *Eingangsvoraussetzungen der Betroffenen* und erlaubt die Planung von Massnahmen zur Schaffung günstiger(er) Bedingungen für die Verwirklichung einer Vorlage: Weitere Aufklärungsarbeit, gezielte Einstellungsänderungen bei bestimmten, in der Vernehmlassung identifizierten Gruppen, Gegengeschäfte, Fristerstreckungen usw. Ziel der Vernehmlassung ist also hier die Erstellung einer Erfolgsprognose bzw. die Findung von Massnahmen zur Durchsetzung einer nicht grundsätzlich zur Diskussion gestellten Vorlage. Eine Variante dieses Vernehmlassungs-Typs ist die Vorgabe beschränkter Entscheidungsalternativen, welche im Grunde alle dieselbe Wirkung anzielen und in der Vernehmlassung lediglich in Hinsicht auf ihre unterschiedlichen Realisierungschancen geprüft werden sollen.

Ich halte diese taktischen Zielsetzungen einer Vernehmlassung unter gewissen Umständen für durchaus legitim. Die Problematik liegt wohl eher darin, dass oft kaum durchsichtig ist, wie sehr ein echtes Bemühen nach Entscheidungsfindung oder aber vornehmlich taktische Informationsbedürfnisse hinter einer Vernehmlassung stehen, und dass eine solche Transparenz im zweiten Falle aus dem Wesen taktischen Denkens heraus auch gar nicht wünschbar ist.

### **Besondere Funktionen der Vernehmlassung in der Bildungspolitik**

Grundsätzlich gelten die obgenannten beiden Funktionen der Vernehmlassung auch für die politische Arbeit im Bildungswesen. Eine Präzisierung und Erweiterung dieser Funktionsbestimmung drängt sich jedoch auf, wenn der besondere Charakter bildungspolitischer Planung und Entscheidung beachtet wird:

– Ein grosser Teil pädagogischer Arbeit in den Schulen entzieht sich einer präzisen behördlichen Regelung (bedingte Planbarkeit des unterrichtlichen Geschehens, Prinzip der Lehrfreiheit). Zusätzlich ist dem Einfluss übergreifender Instanzen (Kanton, EDK, Bund) auf die Schulpolitik in Gemeinde bzw. Kanton durch den hier stark ausgeprägten Föderalismus eine enge Grenze gesetzt. Verordnungen mit Gesetzescharakter können daher oft nicht einfach beschlossen und durchgesetzt werden, sondern bedürfen des Einverständnisses und des guten Willens jener, welche sie im Unterricht, in der pädagogischen Situation zu verwirklichen haben, also insbesondere der Lehrer. Die Vernehmlassung kann ein mögliches *Mittel der Verwirklichung von Lehrermitbeteiligung in der Schulreform* sein, der Abklärung und Herstellung der notwendigen Bereitschaft zur unterrichtlichen Verwirklichung gesetzgeberischer bzw. schulplanerischer Willensäußerung.

– Die erwähnte unterschiedliche Planbarkeit und Kontrollierbarkeit unterrichtlicher Vorgänge bedeutet für die Entwicklung von Gesetzen, Verordnungen und Konkordatsvereinbarungen aber auch, dass sie den schmalen Pfad zwischen realitätsferner Verplanung einerseits und wirkungsloser Deklamation andererseits finden muss. Unter diesem Gesichtspunkt kann der Vernehmlassung die *Funktion des Abtestens einer geplanten Regelung in Hinsicht auf deren Realitätsbezug* zukommen, dadurch nämlich, dass den direkt betroffenen Unterrichtspraktikern das Wort gegeben wird.

– Neue Reformaufgaben machen oft Entscheidungen notwendig, welche den Erfahrungsraum sowohl des Politikers wie auch des Stimmbürgers sprengen. Der Politiker kann dann nicht mehr auf sein Mandat, auf seine Wahlplattform, auf das Parteipro-

gramm zurückgreifen, sondern muss sich selbst neu orientieren. Gerade in wissenschaftlich unterstützten Entwicklungsprojekten der Schulreform sind in relativ kurzen Zeiträumen solche Entscheidungen zu fällen. Die *breitere Abstützung von neuartigen Entscheidungen* durch eine Vernehmlassung wenigstens bei den direkt Betroffenen stellt in diesem Falle eine mögliche Kompromissformel zwischen einseitiger Expertokratie und schwerfälliger Plebiszitpolitik dar.

– Wenn zur Entscheidung stehende Neuerungen im Bildungswesen einen hohen Grad an Einstellungsänderungen und – für die Verwirklichung – an neuen Qualifikationen z. B. bei den Lehrern verlangen, wird als Voraussetzung oder als Folge der Einführung solcher Neuerungen (Um-) Lernen notwendig. Eine echte Reform der Lehrerbildung beinhaltet u. a. neue Aufgaben und entsprechende Lernprozesse für die Lehrerbildner. Wenn man davon ausgeht, dass die Auseinandersetzung mit einem Gegenstand, wie dies in einer Vernehmlassung geschieht, immer auch Lernen auslöst – sei es im Sinne einer Verstärkung bisheriger Haltungen, sei es als Erwerb neuer Einsichten und Einstellungen – dann ist eine Vernehmlassung *immer auch eine didaktische Veranstaltung*, d. h. eine beeinflusste Lernveranstaltung. Wer dabei *was* lernt, ist nie zufällig, sondern bereits durch die Bestimmung des Diskussionsgegenstandes, die Art seiner Präsentation, die Wahl der Adressaten sowie die organisatorische Durchführung der Vernehmlassung erheblich mitbestimmt. Vor dieser Tatsache die Augen zu verschliessen, mag zwar denjenigen beruhigen, der sich dem Ideal unbeeinflusster Meinungsbildung und Abstimmung im Sinne der klassischen Gewaltentrennung hingeben will. Die Vernehmlassung ist aber nicht weniger herrschaftsbestimmt und mit Beeinflussung verbunden, als es jeder noch so emanzipatorische Unterricht im Grunde auch ist. Wenn aber schon beeinflusstes Lernen ohnehin stattfindet, dann erscheint sowohl die absichtsvolle Nutzung dieses Potentials legitim wie auch die entsprechende Offenlegung der Lernziele und «Unterrichtsformen» absolut geboten. Und ist erst einmal diese didaktische Funktion der Vernehmlassung erkannt und bejaht, dann sind auch die Organisationsformen der Ver-

nehmlassung ihr anzupassen: Formulieren attraktiver Fragestellungen, Unterstützung von Veranstaltungen mit Arbeitscharakter, Bereitstellung von Zusammenfassungen und Strukturierungshilfen, Angebot eines Referentenservices, Förderung von informativen Begleitveranstaltungen zum Thema (z. B. in der Lehrerfortbildung, im Fernsehen, an Jahresversammlungen von Lehrervereinen) usw. Das Dilemma zwischen dem reinen Abstimmungszweck (freie Meinungsbildung und Entscheidungsfindung) und der absichtsvollen Initiierung notwendiger Lernprozesse muss und kann dabei mit denselben Mitteln überwunden werden, wie dasjenige eines Unterrichts, welcher wesentlich intentional und autoritativ ist und doch die Selbstbestimmung, die autonome Entscheidung des Individuums zum Ziele hat.

### **Drei Gefahren: Paraparlamentarismus, Lobby-Demokratie und Alibi-Übung**

Nach Aufzählung der positiven Möglichkeiten des Instrumentes «Vernehmlassung» ist es wohl auch gestattet und notwendig, auf einige mögliche Gefahren und Missbräuche bzw. negative Auswirkungen hinzuweisen. Die gewählte thesenhafte und damit etwas absolut klingende Form will dabei weder irgendjemandem etwas unterschieben noch die Vernehmlassung als solche diskreditieren. Es sollen lediglich einigen obgenannten positiven Motiven für die Durchführung von Vernehmlassungen gewissermassen Antipole gegenüber gestellt werden, um Spannungen aufzuzeigen. *Erkennen möglicher Fehlentwicklungen* erlaubt erst deren Vermeidung.

*Die erste Gefahr:* In der parlamentarischen Demokratie werden Behörden durch periodische Volkswahl mandatiert zu regieren, d. h. stellvertretend für das Volk zu entscheiden. Zusätzlich ist in den Verfassungen festgelegt, welche Entscheidungen nach welchen Spielregeln weiterhin direkt dem Volk vorbehalten bleiben (Referenden). Wenn nun eine Behörde ausserhalb der in der Verfassung vorgesehenen Formen der Wahl und des Referendums aus irgendwelchen bzw. obgenannten Gründen freiwillig eine Volksabstimmung oder eine Vernehmlassung durchführt, so gibt sie damit eine ihr

übertragene Entscheidungsgewalt zumindest teilweise wieder zurück. Wiederholt sich dieser Vorgang des öfteren, so ist damit unzweifelhaft a) eine Mehrbelastung des ohnehin durch immer häufiger stattfindende Abstimmungen stark geforderten Bürgers und b) eine Abwertung der Bedeutung von Wahlen und Referendumsregeln verbunden. Konsequenz: Das Mittel der Vernehmlassung ist unter diesem Aspekt sparsam anzuwenden bzw. dessen Einsatz im konkreten Fall als unumgänglich nachzuweisen.

*Die zweite Gefahr:* Vernehmlassungen unterscheiden sich von Volksabstimmungen u. a. durch ihren eingeschränkten Adressatenkreis. Zur Vernehmlassung geladen werden in der Regel nur die direkt von einem Vorhaben betroffenen oder diejenigen Interessengruppen, denen man im konkreten Fall (z. B. abstimmungs- oder wahlpolitische) Macht bzw. besondere Sachkompetenz zumisst. Wird das Mittel der Vernehmlassung mit einer gewissen Häufigkeit angewendet, muss das zu einer Verzerrung der politischen Entscheidungsbasis, zu einer lobby-bestimmten oder expertokratischen Ausübung des in der Regel anders konstituierten Mandats des Politikers führen. Konsequenz: Der Durchführende einer Vernehmlassung hat sich – falls Repräsentativität nicht hergestellt werden kann – zumindest die Frage zu stellen, welcher Ausschnitt des Souveräns sich jeweils äussert und inwieweit die damit verbundene Einseitigkeit in der auswertenden Entschlussfassung mit einem «Korrekturfaktor» zu versehen ist.

*Die dritte Gefahr:* Es kann *legitime* politische Taktik sein, von irgendwelcher Seite verlangte Entscheidungen zeitlich hinauszuschieben oder gar zu vermeiden. Es gibt dazu eine Reihe ebenfalls legitimer Mittel. Die Grenze moralisch gerechtfertigter Taktik wird aber dann überschritten, wenn bestimmte Mittel zweckentfremdet verwendet und die politischen Partner über diese Zweckentfremdung absichtlich hinweggetäuscht werden. Geeignet für solche Missbräuche sind alle Mittel der Entscheidungsfindung, welche keine zwingenden Konsequenzen für den Benutzer nach sich ziehen (im Gegenteil etwa zu einer Volksabstimmung, deren Ergebnis verfassungsmässig festgelegte zwingende Folgen hat). Die Ver-

nehmlassung wird dann ein ideales Element im «Rezept zur Hinausschiebung nicht opportuner Entscheidungen»: Man setze eine grosse Miliz-Kommission ein (ca. 4–5 Jahre) und führe dann eine breite Vernehmlassung durch (ca. 2–3 Jahre). Falls die seriöse Auswertung der Vernehmlassung (wieder durch eine Miliz-Kommission, ca. 1 Jahr) nicht die gewünschte Patt-Situation erbringt, beschliesse man eine mindestens 4 Jahre dauernde Durchführung von Schulversuchen zu den geforderten Neuerungen. Dabei engagiere man möglichst praxisferne Bildungsforscher oder aber gar keine, damit die Versuchsergebnisse zumindest so anfechtbar werden, dass eine verantwortbare Entscheidung beim besten Willen nicht möglich ist – falls nicht durch inzwischen erlahmtes Engagement der lästigen ursprünglichen Initianten oder durch andere Entwicklungen im Verlaufe der nun verflorenen etwa zwölf Jahre die Reform ohnehin gegenstandslos geworden ist... Konsequenz: *Die Teilnehmer in einer Vernehmlassung sind vor der Vernehmlassung so genau wie möglich darüber zu informieren, welche Art von Entscheidungen in welcher Frist der Durchführende aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung zu treffen beabsichtigt.* Nach Ablauf der Vernehmlassung ist über Verfahren und Ergebnis der Auswertung Rechenschaft abzulegen. Eine Vernachlässigung dieser Informationspflicht hätte mit der Zeit eine zunehmend geringere Bereitschaft zur Teilnahme an Vernehmlassungen zur Folge, was wohl niemand beabsichtigt.

### **Weiterführung der Diskussion**

Ich wollte verschiedenartige Funktionen eines bildungspolitischen Instrumentes sowie dessen Problematik deutlich machen, um anzuregen. Handbuchartige Regeln für die Durchführung von Vernehmlassungen lassen sich daraus nicht ableiten. Die Zugabe eines detaillierten Problemkatalogs und entsprechender Handlungsanweisungen ist mir im Moment weder möglich noch scheint sie mir dem diskussionsanregenden Zweck des Artikels förderlich. Ich meine aber, dass neben der mehr grundsätzlichen Auseinandersetzung mit dem Instrument der Vernehmlassung auch konkretere Verfahrensprobleme erkannt und erforscht werden können und müssen. Dieses Bedürfnis nach einer

Ideologie und einer Methodologie der Vernehmlassung wäre von einer multidisziplinär arbeitenden Bildungsforschung aufzunehmen, indem sich Politologie (Staatsrecht) und Curriculumforschung (z. B. Strategien der Lehrermittelbeteiligung), Sozialpsychologie (z. B. Psychologie des Abstimmungs-

und Wahlverfahrens) und Organisationssoziologie usw. gemeinsam zu den angetönten Fragen vernehmen liessen – zum Wohle derjenigen, welche bis dahin mit hoffentlich gemischten Gefühlen weitere Vernehmlassungen durchzuführen und auszuwerten haben.

## Ein Leitbild der Lehrerbildung

Heinz Wyss

«Lehrerbildung von morgen» ist mehr als ein zweckgebundener Bericht, mit dem eine Kommission ihre Arbeit ausweist. Dieses Ergebnis einer bewundernswert gründlichen und in den Dimensionen des Untersuchungsfeldes weiten, alle Aspekte der Lehrerbildung und der Berufsrolle des Lehrers einbeziehenden Studie wird in seiner Wirkung nicht auf die aktuelle Erneuerung und inhaltliche Koordination der Lehrerbildung in der Schweiz beschränkt bleiben. Von seiner Anlage her und in seiner Ausrichtung ist dieser Bericht ein *Grundlagenwerk der Lehrerbildung*. Der Wert dieser umfassenden Arbeit ist darum nicht davon abhängig, welche Empfehlungen und Leitsätze in der nun einsetzenden Vernehmlassung allgemeine Zustimmung finden, wieviele in der Folge als Richtlinien der Erziehungsdirektorenkonferenz in einem erhöhten Grade der Verbindlichkeit der Planung und Gestaltung der Lehrerbildung in den einzelnen Kantonen zugrunde gelegt werden und was schliesslich realisiert wird. Wichtiger ist eine andere, unmittelbarere Funktion des Berichts: Die Darstellung der Grundlagen, Strukturen und Inhalte der Lehrerbildung erwirkt,

- dass wir uns der *Ziele* einer Lehrerbildung neu und deutlicher bewusst werden,
- dass wir diese Ziele mit Bezug auf die verschiedenen Handlungsfelder des Lehrers und im Hinblick auf den Erwerb von genau umschriebenen Qualifikationen *überdenken, begründen und neu formulieren*,
- dass wir die *Inhalte* unserer Lehrerbildung *prüfen* und sie erneut und kritischer darauf hin befragen, wieweit sie sich von

den Zielen her rechtfertigen, wieweit sie sich nur aus Beharrlichkeit, bedingt durch die Gewohnheit der Lehrenden und auf Grund eines herkömmlichen Bildungskanons halten und deshalb zu *verändern* sind,

- dass wir vor allem auch die *Lehr- und Lernverfahren*, die wir in der Lehrerbildung anwenden, überprüfen und uns fragen, wieweit die in den einzelnen Fächern praktizierte Unterrichtsart für die angehenden Lehrer formend sein kann. Es müsste so sein, dass die geistige Arbeit, die von angehenden Lehrern zu leisten ist, und die personale Atmosphäre, die im Erfahrungsraum der Ausbildungsinstitution erlebt wird, den Zielen der *beruflichen Sozialisation* entspricht. Für das spätere Selbst- und Berufsverständnis des Lehrers kann der von der menschlichen Haltung her bestimmte Erziehungsstil ebenso prägend sein wie die didaktische Kompetenz und die wissenschaftliche Qualifikation der einzelnen Lehrerbildner.

Diese Überlegungen gehen von der Erfahrung aus, dass eine Reform der Lehrerbildung, wie sie durch den Bericht «Lehrerbildung von morgen» in Gang kommen soll, von *Lehrerpersönlichkeiten* getragen sein muss. Eine Erneuerung der Lehrerbildung, die sich nicht in formalen Äusserlichkeiten erschöpfen will, setzt von allen Lehrerbildnern eine Bereitschaft voraus, ihre Praxis kritisch zu reflektieren. Sie bedingt eine Einstellungsdisposition, die sie befähigt, nötigenfalls ihren Unterricht, aber auch ihr personales Verhalten zu verändern.

Aus diesem Grunde ist dem Bericht zu