

## BEITRÄGE

*Fridtjof Filmer*

## Lehrerbildung in Deutschland – Akteure, Spannungsfelder und Entwicklungen

Wenige Bereiche von Bildungspolitik und Bildungsrecht unterliegen einem so beständigen Wandel wie die Vorbereitung künftiger Lehrerinnen und Lehrer auf ihre Berufstätigkeit. Lehrerbildung entwickelt sich ständig, ist fortlaufend Gegenstand von – kleineren wie größeren – Reformen auf unterschiedlichen Ebenen und mit unterschiedlichen Zielrichtungen.<sup>1</sup> Vor allem, weil sie in Deutschland Handlungsfeld verschiedenster Akteure ist und in komplexen Bedingungs- und Interessenzusammenhängen steht. Zu den Akteuren, den Spannungsfeldern, die sie mit ihren jeweiligen Aufträgen und Interessen bilden, und den aktuellen Entwicklungslinien soll im Folgenden ein Überblick gegeben werden. Leitende Perspektive sollen Ziele, Bedingungen und Grenzen staatlicher Steuerung sein. Lehrerbildung für den Pflichtunterricht an öffentlichen Schulen besteht in Deutschland aus zwei Phasen: einem universitären Studium und einer schulpraktischen Ausbildung<sup>2</sup>. Zumindest am Ende der letzteren muss eine staatliche Prüfung stehen, deren Bestehen den Zugang zum Beruf eröffnet. In internationaler Sicht ist dies keinesfalls selbstverständlich: Hier können Konzepte *berufsbegleitender* (und unterschiedlich verbindlicher) Qualifizierungen von – rein fachwissenschaftlich vorgebildeten – Lehrkräften neben vorlaufende Ausbildungen treten (etwa in den USA).

### 1 Akteure

Akteure sind zunächst **Lehramtsstudierende sowie Lehramtsanwärterinnen und Lehramtsanwärter**. Rund 30.000 Studierende in Deutschland schließen jährlich ein Studium mit dem Berufsziel Lehrer ab. Rund ebenso viele Lehramtsanwärterinnen und Lehramtsanwärter beginnen einen staatlichen Vorbereitungsdienst.<sup>3</sup> **Ausbildungsinstitutionen** in der akademischen Phase der Ausbildung sind die große Mehrzahl der Universitäten, daneben Kunst- und Musikhochschulen,

- 1 Terhart, E., (Hrsg.), Perspektiven der Lehrerbildung in Deutschland, Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 2002, S. 511–514; ders., Lehrerbildung – quo vadis? Zeitschrift für Pädagogik 47 (2001), S. 549–558; Oelkers, J., Lehrerbildung – ein ungelöstes Problem, Zeitschrift für Pädagogik 44 (1998), S. 3–6; Keuffer, J., Reform der Lehrerbildung und kein Ende? Eine Standortbestimmung, Erziehungswissenschaft 21 (2010), S. 51–67; Christiani, R., Lehrerbildung – reformbedürftig, reformfähig?, Schulverwaltung, Nordrhein-Westfalen, 13 (2002), S. 100–104. Zu aktuelleren Reformen im Kontext der BA-/MA- Umstellung etwa ein Überblick in Die Deutsche Schule, 2010, S. 1 ff. (Heft 1 als Schwerpunktthema: Bachelor und Master-Plan – Wohin steuert die Lehrerbildung?). Zu Nordrhein-Westfalen ausführlich Wehrhöfer, U. u. a., Die neue Lehrerbildung in Nordrhein-Westfalen, Schule NRW, Sonderausgabe I 2013.
- 2 So die „Rahmenvereinbarungen“ der KMK zu den einzelnen Lehramtstypen. Die schulpraktische Ausbildung muss eine Dauer von insgesamt mindestens 18 Monaten haben, mindestens zwölf Monate davon als Vorbereitungsdienst im Sinne des Beamtenrechts (KMK Beschluss vom 28.2.2007, „Lösung von Anwendungsproblemen ...“). Die Dauer des Vorbereitungsdienstes differiert zwischen zwölf und 24 Monaten. [http://www.kmk.org/no\\_cache/dokumentation/rechtsvorschriften/uebersicht-lehrerpruefungen/uebersicht-lehrerpruefungen.html?sword\\_list%5B0%5D=lehrerbildung](http://www.kmk.org/no_cache/dokumentation/rechtsvorschriften/uebersicht-lehrerpruefungen/uebersicht-lehrerpruefungen.html?sword_list%5B0%5D=lehrerbildung).
- 3 Kultusministerkonferenz, Einstellung von Lehrkräften 2014, Tabellen 2.2. und 2.3., [http://www.kmk.org/no\\_cache/statistik/schule/statistische-veroeffentlichungen/einstellung-von-lehrkraeften.html](http://www.kmk.org/no_cache/statistik/schule/statistische-veroeffentlichungen/einstellung-von-lehrkraeften.html).

neuerdings in manchen Ländern auch Fachhochschulen (in Kooperationen mit Universitäten für Lehrämter an beruflichen Schulen) sowie Pädagogische Hochschulen (in Baden-Württemberg). ‚Ausbilder‘ in der zweiten Phase der Ausbildung sind zunächst meist ‚Fachleiterinnen und Fachleiter‘, die neben eigener Lehrertätigkeit längerfristig und schulübergreifend mit Ausbildungsaufgaben betraut sind und weitere Lehrkräfte an Ausbildungsschulen. Statt der tradierten ‚Studienseminare‘ kommt in manchen Ländern zentralen Landeseinrichtungen entscheidende Bedeutung zu;<sup>4</sup> andere Länder, wie Bayern, verlagern Ausbildung dezentral im Wesentlichen auf spezielle Ausbildungsschulen. **Landesverwaltungen** sind Akteure z.B. als Aufsichtsbehörden oder als Prüfungsämter – zum Teil integriert in die allgemeine Verwaltungsstruktur,<sup>5</sup> zum Teil durch besondere Landesbehörden,<sup>6</sup> zum Teil auch integriert in Landesministerien, ggf. differenziert in Schul- und Wissenschaftsministerien<sup>7</sup>. Diese sind generell als Teil der **Landesregierungen** rechtlich und politisch Akteure der Lehrerausbildung, setzen untergesetzliche Vorgaben, vergeben Haushaltsmittel, schließen Zielvereinbarungen etc. und wirken an Gesetzgebungsverfahren der **Parlamente** mit. Auch im Schul- und Wissenschaftsbereich hat sich zur bundesweiten Koordination faktisch eine ‚dritte Ebene im Bundesstaat‘<sup>8</sup> etabliert, die ‚**Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland**‘ (**KMK**), die heute durch ihre Vereinbarungen die Grundstrukturen der Lehrerausbildung prägt. Länderübergreifende Vorgaben für die Lehrerausbildung in Form von KMK-Vereinbarungen binden zwar zunächst nur die vereinbarenden Länder selbst.<sup>9</sup> Sie gewinnen aber darüber hinaus unmittelbare Relevanz bei der Akkreditierung von BA-/MA-Studiengängen durch (staatlich beliehene)<sup>10</sup> **Akkreditierungsagenturen** und den Akkreditierungsrat.<sup>11</sup> **Der Bund** plant derzeit mit der ‚Qualitätsoffensive Lehrerbildung‘ auf der Grundlage von Art. 91 b GG erhebliche Finanzmittel für Zuwendungen an Hochschulen, um Qualität und Strukturen in der Lehrerausbildung zu verbessern,<sup>12</sup> nimmt über ‚Gegenleistungen‘ der Länder aber auch Einfluss auf andere Fragen in deren Zuständigkeit.<sup>13</sup> Akteure gibt es freilich auch jenseits verfassungsrechtlicher Zuständigkeiten, insbesondere **Stiftungen**, die sich nicht nur finanziell Fragen der Lehrerausbildung widmen. Sie sind – neben bereits genannten Akteuren – auch Teil einer (wissenschaftlichen) **Fachöffentlichkeit**, die sich seit mehr als einem Jahrzehnt, wohl mitbedingt durch den sog. PISA-Schock des Jahres 2000, verstärkt der Lehrerausbildung und ihrer Bedeutung für die Qualität von Unterricht und Erziehung zuwendet. Dem korrespondiert ein gestiegenes Interesse der **allgemeinen Öffentlichkeit**, die allerdings zum Teil überschießende

4 In Schleswig-Holstein etwa dem Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen.

5 Etwa allgemeine Mittelbehörden wie Bezirksregierungen.

6 Vgl. etwa Anm. 4 oder das hessische ‚Landesschulamt und Lehrkräfteakademie‘.

7 Insbesondere Prüfungsämter, etwa in Bayern oder im Saarland.

8 *Voigt, R.*, Die dritte Ebene im Bundesstaat., in: Görlitz, A./Burth, H.-P. (Hrsg.), Informale Verfassung, Baden-Baden 1998, S. 85–109. Auch zu verfassungsrechtlich kritischen Aspekten dieser Terminologie vgl. *Lerche, P.*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 83 Rdn. 84 ff.; *Stern, K.*, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Auflage 1984, S. 748 ff.

9 Zur Frage einer etwaigen rechtlichen Außenwirkung für Bürger vgl. *Filmer, F.*, Anerkennung von Lehramtsabschlüssen aus anderen Bundesländern. Mobilität trotz Pluralität im Bundesstaat, RdJB 2013, S. 292–305 (S. 298, Fußnote 22 m. w. N.).

10 Vgl. jetzt explizit § 7a des Hochschulgesetzes NW.

11 Zu grundsätzlichen Rechtsfragen an dieses System etwa *Immer, D.*, Rechtsprobleme der Akkreditierung von Studiengängen, Göttingen 2013.

12 Bund-Länder-Vereinbarung BAnz AT 31.05.2013 B7.

13 Vgl. § 7 und § 5 Abs. 5 der Bund-Länder-Vereinbarung, insbesondere Fragen der Anerkennung. Vgl. zu solchen Finanzierungsfragen *Winkler, M.*, Der Bildungsföderalismus auf dem Prüfstand, DVBl. 2013, S. 1069 ff. (1070 f.).

Erwartungen an Lehrerausbildung zur langfristigen Verwirklichung zahlreicher gesellschaftspolitischer Ziele formuliert.<sup>14</sup>

## 2 Spannungsfelder und Entwicklungslinien

Aus staatlicher Perspektive zielt Lehrerausbildung abstrakt darauf, möglichst gut qualifizierte und breit einsetzbare Nachwuchslehrkräfte in hinreichender Anzahl zu gewinnen. Diese quantitativen und qualitativen Ziele können schon für sich Spannungsfelder bilden. Solche entstehen aber in jedem Fall im praktischen Zusammenwirken zahlreicher Akteure innerhalb und außerhalb der Lehrerausbildung.

### 2.1 Lehrerausbildung und Beamtenrecht

Von den Bedingungen, unter denen Lehrerausbildung steht, wird eine oft unterschätzt: Da fast alle Länder Lehrer in Beamtenverhältnissen beschäftigen,<sup>15</sup> ist die Ausbildung eng an Strukturen des Beamtenrechts gebunden. Das allgemeine Beamtenrecht verlangt grundsätzlich einen Vorbereitungsdienst (in der beamtenrechtlichen Terminologie ist sogar nur der „Ausbildung“<sup>16</sup>). Schon Lehramtsanwärterinnen und Lehramtsanwärter stehen in der Regel in einem „Beamtenverhältnis auf Widerruf“. Am Ende des Vorbereitungsdienstes bildet eine (Zweite) Staatsprüfung als Laufbahnprüfung den Übergang zu einem Beamtenverhältnis auf Probe und schließlich auf Lebenszeit. Die Länder sind mit ihren Beamtenlaufbahnen quasi Monopol-Arbeitgeber. Selbst viele Schulen in privater Trägerschaft erwarten Lehramtsbefähigungen als Regelqualifikation. In Bezug auf den obligatorischen Vorbereitungsdienst sind die Länder zugleich Monopol-Ausbilder. Da sie zudem für den Zugang zu diesem spezifische lehramtsbezogene Studienabschlüsse (Master of Education oder Staatsexamen) verlangen, haben Absolventen solcher Studienabschlüsse grundsätzlich einen grundrechtlich begründeten Anspruch auf Zugang zum Vorbereitungsdienst. Sie müssen die Möglichkeit bekommen, eine bereits lehramtspezifische Ausbildung abzuschließen. Die Einstellung kann allenfalls aus Gründen beschränkter Ausbildungskapazitäten aufgeschoben werden.<sup>17</sup>

Vor allem differenziert das Beamtenrecht in allen Bereichen des öffentlichen Dienstes nach „Laufbahnen“, auf die die jeweilige Ausbildung bezogen sein muss, und die Einsatz, Beförderungsmöglichkeiten und Besoldung im Beruf definieren. Der Zugang zu einer Laufbahn bedarf der jeweiligen „Laufbahnbefähigung“. Im Schulbereich werden Laufbahnen auch „Lehrämter“ genannt, Laufbahnbefähigungen „Lehramtsbefähigungen“. <sup>18</sup> Ihre Gliederung richtet sich fast immer

14 Vgl. *Terhart, E.*, Reform der Lehrerbildung: Chancen und Risiken, in: Gogolin, I./Tippelt, R. (Hrsg.), *Innovation durch Bildung*, Opladen 2003, S. 163–180.

15 Jedenfalls als Regelfall (etwa § 57 Abs. 5 SchulG NW). Anders derzeit Sachsen und Berlin; Schleswig-Holstein hatte eine entsprechende Reform unter dem Druck des länderübergreifenden Lehrerarbeitsmarkts wieder aufgegeben. Zur rechtlichen Bewertung *Cremer, W.*, Verbeamtung von Lehrern als Verfassungsgebot, in: *Cremer, W. u. a.*, *Zur Rechtsstellung der Lehrkräfte – heute*. 1. Deutscher Schulrechtstag, Baden-Baden 2013, S. 11–38.

16 Z. B. § 6 ff. Landesbeamtengesetz NW.

17 VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 13.11.1997, DÖV 1998, S. 209 ff. m. w. N.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 28.02.2012, Az. 4 S 10.12, OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 28.10.2011, Az. 3 M 237/11 (zit. nach juris). Unabhängig davon, inwieweit mit einem Bachelorabschluss bereits eine anderweitige Berufsqualifikation erworben wurde.

18 „Laufbahnen“ (z. B. ein „Lehramt an Grundschulen“) sind nicht zu verwechseln mit „Laufbahngruppen“ (z. B. „gehobener Dienst“), denen die Laufbahnen angehören.

nach der Gliederung der Schulformen<sup>19</sup> im jeweiligen Land. Dabei ist der Grad der Differenzierung unterschiedlich; während z. B. Bayern für Haupt- und Realschule unterschiedliche Lehrämter hat, werden in Nordrhein-Westfalen alle Schulformen der Sekundarstufe I zusammengefasst. So werden in den Ländern unter dem Titel „Lehrerausbildungsgesetz“ oder „Lehrerbildungsgesetz“ häufig auch laufbahnrechtliche Grundstrukturen eines (des quantitativ größten) Bereiches des Landesdienstes geregelt – oder umgekehrt durch Beamtengesetze oder spezielle beamtenrechtliche Laufbahnverordnungen für Lehrer Grundstrukturen der Lehrerausbildung, die sich etwa bis in die Struktur universitärer Lehramtsstudiengänge spiegeln. Aufgrund dieses Kontextes können bei der Gestaltung von Lehrerausbildung und Lehrämtern mögliche langfristige Zusammenhänge mit der Lehrerbesoldung gesehen werden, können so auch langfristige haushaltspolitische Erwägungen Ausbildungsstrukturen mitbestimmen.<sup>20</sup> Die konkrete Struktur der Laufbahnbefähigungen beruht zunächst auf bildungspolitisch und fachlich motivierten Definitionen für Tätigkeitsfelder und Anforderungsprofile der Lehrkräfte in verschiedenen Schulformen oder -stufen. Sie kann daneben aber auch auf personalwirtschaftlichen, quantitativen Motiven des Gesetzgebers beruhen. Für ein die Grundschule und die Schulformen der Sekundarstufe I übergreifendes, gemeinsames Lehramt etwa, das manche Länder (zeitweise) eingeführt haben, gibt es sicher auch fachliche und bildungspolitische Argumente (insbesondere mit Blick auf den Übergang von Schülern in die Sekundarstufe I). Ein wesentliches Motiv zur Einführung solcher übergreifender Lehrämter war in der Vergangenheit aber wohl die breite Einsetzbarkeit der Absolventen – in Schulformen und Schulstufen, die schwankende und unterschiedliche Personalbedarfe aufweisen, und für Studienanfänger wie -absolventen offenbar unterschiedliche Attraktivität. Wenn die KMK jetzt die Abschaffung dieses übergreifenden Lehramtstyps empfiehlt,<sup>21</sup> hat dies ebenfalls zum einen fachliche, qualitative Motive (erweiterte Anforderungen sowohl an eine moderne Grundschulpädagogik als auch an spezielle fachwissenschaftliche Kompetenzen aller Lehrkräfte der Sekundarstufen); zum anderen steht auch diese Empfehlung in einem personalwirtschaftlichen Kontext: Sie soll die Lehramtsstrukturen der Länder ein Stückweit harmonisieren und die bundesweite Mobilität auf dem Lehrerarbeitsmarkt erhöhen.

## 2.2 Lehrerausbildung und Personalgewinnung (Qualität und Quantität)

2.2.1 Vor allem im Kontext von Einstellungsverfahren für den Schuldienst entstehen immer wieder hohe Erwartungen an eine langfristige **quantitative Steuerung** der Lehrerausbildung durch den Staat; bei Bewerbermangel wie -überhang; um Schulen mit Personal zu versorgen, um Absolventen Beschäftigung zu sichern, um staatliche oder staatlich finanzierte Ausbildungsressourcen zu schonen. Solche Erwartungen stoßen aber an verschiedene praktische und rechtliche Grenzen.

19 Nordrhein-Westfalen ist nach fast drei Jahrzehnten einer auf Schulstufen bezogenen Ausbildungs- und Ämterstruktur (Primarstufe, Sekundarstufe I, Sekundarstufe II) im Jahr 2002 zu einer schulformbezogenen zurückgekehrt; Brandenburg hält an den „Stufenlehrämtern“ fest.

20 Die Regeldauer der Ausbildung kann ein bei der Gestaltung der Besoldung zu berücksichtigender Aspekt sein. Traditionell haben etwa Studiengänge für Grundschullehrämter eine geringere Regelstudienzeit als solche für gymnasiale Lehrämter. Manche Länder rechnen in den Lehrämtern des gehobenen Dienstes Teile des Vorbereitungsdienstes auf den Master-Abschluss an, vergeben den Masterabschluss erst während des Vorbereitungsdienstes; Niedersachsen hat zeitweise unterschiedliche Gesamtbildungszeiten erhalten, indem es für die Lehrämter des gehobenen Dienstes ein Praxissemester aus dem Studium auf den Vorbereitungsdienst angerechnet hat.

21 Ziff. 3.1 des sog. Mobilitätsbeschlusses vom 7. März 2013; [http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Bildung/AllgBildung/341-KMK-Anlage\\_III\\_Laendergemeinsame\\_Umsetzungsrichtlinien.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Bildung/AllgBildung/341-KMK-Anlage_III_Laendergemeinsame_Umsetzungsrichtlinien.pdf). Derzeit bilden für neue Studienanfänger nur noch Hamburg, Niedersachsen und das Saarland für diesen „Lehramtstyp 2“ der KMK-Rahmenvereinbarungen aus.

- Künftige Einstellungsbedarfe sind nur begrenzt prognostizierbar. Vor allem, weil sie immer nur lehramts- und fachspezifische sind. Aufgrund des Mehrfächerprinzips in Deutschland sind Angebot und Nachfrage auf dem Lehrerarbeitsmarkt eigentlich sogar immer auf verschiedenste Kombinationen von Fächern bezogen. Zudem sind die Bedarfe abhängig von ungewissen bildungs-<sup>22</sup> und haushaltspolitischen Bedingungen und Entscheidungen, gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen<sup>23</sup> und in vielen Ländern nicht zuletzt von konkreten Ausschreibungsentscheidungen der einzelnen Schulen. Schließlich müssen Prognosen weit, rund ein Jahrzehnt<sup>24</sup>, in die Zukunft schauen. Eine Gegenüberstellung der Pensionierungen vorhandener Lehrkräfte und Geburtenzahlen künftiger Schülerjahrgänge ergibt jedenfalls noch kein verlässliches und langfristiges Bedarfsprofil.
- Staatliche Steuerung stößt hier neben pragmatischen auch an rechtliche Grenzen. Die Zäsur zwischen Studium und Vorbereitungsdienst erlaubt ohnehin keine personalwirtschaftliche Steuerung mehr.<sup>25</sup> Aber auch Zugangsbeschränkungen bei Studienangeboten an öffentlichen Hochschulen sowie (kapazitär begründete) Zulassungsbeschränkungen sind Eingriffe in die grundrechtlich geschützte Berufs- und Studienwahlfreiheit, die der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfen. Bei der Rechtfertigung solcher Grundrechtseingriffe sind Erwägungen staatlicher Arbeitsmarktplanung (künftiger Personalbedarfe) zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen;<sup>26</sup> jeder konkrete Grundrechtseingriff muss sich aber als geeignetes und erforderliches Mittel zur Erreichung des jeweiligen staatlichen Steuerungsziels belegen lassen. Dies mag in Bezug auf Prognosen zum Arbeitsmarkt für Mediziner oder (Voll-)Juristen noch mit gewisser Plausibilität möglich sein, kaum aber für einen Lehrerarbeitsmarkt mit immer nur fach- und lehramtspezifischen Einstellungsbedarfen. In Ländern mit BA/MA-Studiengängen kommt hinzu, dass Bachelorstudiengänge meist den Anspruch der Polyvalenz haben, auch auf andere Berufsfelder vorbereiten, und schon deswegen kaum gezielte Steuerung zulassen.
- Fraglich kann allenfalls sein, inwieweit dies in den Ländern mit gestuften Bachelor-/Master-Studiengängen auch für die Aufnahme in Lehramts-Masterstudiengänge gilt. Die erforderlichen Prognosezeiträume werden hier etwas kürzer. Bachelorstudiengänge haben zudem grundsätzlich den Anspruch, bereits einen ersten berufsqualifizierenden Abschluss zu vermitteln. Für die Einführung gestufter Studiengänge in der Lehrerausbildung war dies ein Argument: die im Studienverlauf erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgende Festlegung auf den Lehrerberuf und ein spezifisches Lehramt. Dennoch sind Länder und Hochschulen nicht frei bei der Gestaltung des Übergangs in den Lehramts-Master. Erstens, weil erst der Abschluss als Master of Education den Zugang zum Vorbereitungsdienst eröffnet, also die spätere Realisierung des individuellen Berufswunsches Lehrerin oder Lehrer. Zweitens aber wohl auch, weil das – mehr oder weniger

22 Das betrifft nicht nur grundlegende Entscheidungen wie das Angebot an differenzierten Schulformen, die Dauer des gymnasialen Bildungsgangs (G 8) oder den Inklusionsprozess, sondern z. B. auch die Definition einzelner schulischer Fächer und Lehrpläne (z. B. die Einführung oder Auflösung von Integrationsfächern wie „Naturwissenschaften“ oder „Sozialwissenschaften“).

23 Z. B. schwer vorhersehbare Flüchtlingsbewegungen können demografische Entwicklungslinien über Jahre verändern.

24 Aufgrund der Dauer von Studium (tatsächliche Studienzeiten) und Vorbereitungsdienst, Übergangszeiten, Zeiten zur Erstellung von Prognosen und Umsetzung von Steuerungsmaßnahmen.

25 Vgl. o. bei Anm. 17.

26 Grundlegend weiter BVerfGE 33, S. 303 ff. („Numerus clausus“), Urteil vom 18.07.1972 (zitiert nach juris) in Bezug auf Aufnahme in ein Medizinstudium, wo aber auch bereits die beschränkte Belastbarkeit von Personalbedarfsprognosen angesprochen wird (Rdn. 63) und genau zwischen der Teilhabe an bestehenden Studienkapazitäten und der Schaffung zusätzlicher differenziert wird (Rdn. 56 ff.).

polyvalente – Bachelorstudium in aller Regel bereits – mehr oder weniger umfangreiche – lehramtsspezifische Studienleistungen enthalten muss, und damit bereits individuelle ‚Investitionen‘ in das Berufsziel verlangt. Vor diesem Hintergrund sehen die ersten verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen<sup>27</sup> zum Übergang in den Lehramts-Master die Möglichkeiten von bestimmten *qualitativ* begründeten Beschränkungen sehr eingeschränkt: Der Zugang darf danach nicht an eine bestimmte, unabhängig von Ausbildungskapazitäten und Nachfrage nach Studienplätzen definierte Mindestnote im Bachelorabschluss gebunden werden. Das dürfte Möglichkeiten einer Beschränkung aus Gründen staatlicher Arbeitsmarktplanung erst recht ausschließen. Die Klärung dieser Fragen sowie von Fragen kapazitär motivierter Zulassungsbeschränkungen<sup>28</sup> durch die höchstrichterliche Rechtsprechung steht allerdings noch aus.

- Erwartungen an eine exakte, planwirtschaftliche Steuerung sind jedenfalls nicht erfüllbar, auch bei ggf. noch zu verbessernden Prognosen. Systematische Werbung und Beratung möglichst schon vor Studienbeginn etablieren sich aber als wichtige Aufgabenfelder, für die Länder wie die Hochschulen.<sup>29</sup> Die Länder können mit Blick auf ihre qualitativen Interessen durchaus auch ein Interesse an gewissen Bewerberüberhängen haben, an Möglichkeiten einer Bestenauslese und einer flächendeckenden Versorgung mit Lehrkräften auch in für Bewerber unattraktiveren Regionen. Absolventen stehen sich bei Bewerbermangel freilich besser; auch mit Blick auf ihre Interessen sind aber moderate Bewerberüberhänge vertretbar; vor allem, weil die auf verschiedene Fächer bezogene Lehrerausbildung – nicht nur in der BA-/MA-Struktur – insgesamt mit ihren beiden Phasen erhebliche Polyvalenz aufweist, nicht nur in anderen Vermittlungsberufen auch außerschulische Berufsperspektiven bietet.

2.2.2 Gewisse Parallelen ergibt ein Blick auf langfristige staatliche Steuerung der Personalgewinnung aus **qualitativen Interessen**. Bei der Besetzung von Stellen im Schuldienst ist der Staat nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, nach qualitativen Gesichtspunkten auszuwählen („Bestenauslese“, Art. 33 Abs. 2 GG). Die reglementierte Ausbildung dient insgesamt in erster Linie der Sicherung von Qualität des Lehrernachwuchses. Die Länder definieren Qualifikationsanforderungen selbst (v. a. im Vorbereitungsdienst), oder sie definieren Mindestanforderungen, die von Hochschulen unter mehr oder weniger intensiver Beteiligung des Staates konkretisiert werden. Auch solche Qualifikationsanforderungen sind Eingriffe in Art. 12 GG, in der Terminologie des BVerfG subjektive Beschränkungen der Berufswahl. Deren verfassungsrechtliche Rechtfertigung „zum Schutze wichtiger Gemeinschaftsgüter“ ist aber im Grundsatz unumstritten.<sup>30</sup>

27 VG Osnabrück, Urteil vom 10.12.2013 (1 A 77/13); OVG Niedersachsen, Beschluss vom 03.07.2013 (2 ME 228/13), VG Hannover, Beschluss vom 19.11.2014 (6 B 12051/14), zitiert nach juris. Die Frage, ob ein „polyvalenter“ Bachelorabschluss – hier ein Zwei-Fach Bachelor mit dem Titel „Combined Studies“ – tatsächlich berufsqualifizierend ist, sei insofern nicht von objektiven Alternativen zum Lehramtsstudium auf dem Arbeitsmarkt abhängig; entscheidend sei vielmehr die Ausgestaltung des Bachelorstudiengangs, und ob Studierende bereits im BA-Studium ein lehramtsbezogenes Profil gewählt haben. Vgl. zum Gesamtkomplex *Ernst, Ch.; Kämmerer, A.*, Berufsfreiheit im Bologna-Prozess. Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Zugang zu Bachelor und Master, RdJB 2011, S. 297–315 (300 f.).

28 Das Hochschulzulassungsgesetz NW von 2008 (§ 4 Abs. 6) berücksichtigt die spezifischen Interessen von Lehramtsstudierenden derzeit, indem auch beim Zugang zum Lehramts-Master 20% der Studienplätze nach Wartezeit vergeben werden.

29 Vgl. etwa Darstellung bei „Monitor Lehrerbildung“, Strategisches Recruitment von zukünftigen Lehrerinnen und Lehrern – sinnvoll und machbar?!, [http://www.che.de/downloads/Monitor\\_Lehrerbildung\\_Strategisches\\_Recruitment\\_04\\_2014.pdf](http://www.che.de/downloads/Monitor_Lehrerbildung_Strategisches_Recruitment_04_2014.pdf).

30 BVerwGE 64, 153 (159 f.). Vgl. *Avenarius, H.*, Gegenseitige Anerkennung von Lehramtsprüfungen zwischen den Ländern, DÖV 1997, S. 485 (486).

Verstärkte Aufmerksamkeit gewinnt in den letzten Jahren die Frage nach Möglichkeiten langfristiger Einflussnahme schon bei oder vor Aufnahme der Ausbildung. Und zwar nicht im Sinne einer abstrakten „Bestenauslese“, sondern im Sinne einer berufsspezifischen Eignungsabklärung. Sieht man die professionellen Handlungskompetenzen von Lehrkräften etwa in einem Zusammenspiel von „professionellem Wissen und Können, professionellen Überzeugungen, motivationalen Orientierungen und Fähigkeiten der professionellen Selbstregulation“,<sup>31</sup> dann kann frühzeitige Eignungsabklärung vor allem dazu beitragen, solche professionelle Kompetenzen zu sichern, die nicht allein durch Ausbildung und Prüfungen gewährleistet werden können. Eignungsabklärung kann darüber hinaus Erfolgsaussichten in der Ausbildung erhöhen, Chancen für ein zufriedenes und gesundes Berufsleben erhöhen, und auch Fehlnutzung von Ausbildungsressourcen vermeiden.

Eignungsabklärung, oder vorsichtiger „Eignungsreflexion“, kann sich aber ebenfalls nur auf einer Beratungsebene bewegen, keine Grundrechtseingriffe durch Zugangsbeschränkungen rechtfertigen. Die hier einzuschätzenden Kompetenzen und Dispositionen wären sehr viel schwerer zu objektivieren als z. B. musik- oder sportpraktische Kompetenzen, die zur Zugangsvoraussetzung für bestimmte Studienfächer gemacht werden dürfen. Ihre Entwicklung kann stark abhängen von der erst angestrebten Ausbildung und – umso jünger Studienanfänger nach Verkürzung gymnasialer Bildungsgänge werden – von einer allgemeinen weiteren Entwicklung der Persönlichkeit. Eignungs-Urteile mit Blick auf eine sehr viel spätere Tätigkeit als Lehrkraft unterliegen insofern einem ganz spezifischen Prognoserisiko. Länder und Hochschulen haben daher in den letzten Jahren verschiedenste Instrumente entwickelt, mit denen ein (Selbst-)Reflexionsprozess der Studieninteressierten frühzeitig initiiert werden kann: schon durch berufsorientierende Beratung in der Schule, durch lehramtsspezifische Studienberatung, durch onlinebasierte Self-Assessments sowie durch Eignungspraktika. Meist zielen solche Angebote auch auf eine Fortführung dieses Prozesses während des Studiums, gebunden etwa an weitere Praktika und Beratungsangebote oder, für Selbstreflexionsprozesse besonders geeignet, durch systematische Portfolioarbeit<sup>32</sup>. Die KMK hat 2013 differenzierte Empfehlungen dazu beschlossen.<sup>33</sup>

2.2.3 Qualitative und quantitative Interessen können auch in Zielkonflikte führen. Aus beamtenrechtlicher Perspektive sichern Zugangsvoraussetzungen für Laufbahnen die *Qualität* der Lehrertätigkeit. Das hindert die Länder aber zum einen nicht daran, in bestimmten Bereichen oder bei besonderem *quantitativen* Personalbedarf Lehrkräfte ohne diese Voraussetzungen im Angestelltenverhältnis (Tarifbeschäftigtenverhältnis) zu beschäftigen und einzusetzen (was in vielen anderen Beamtenlaufbahnen und reglementierten Berufen nicht vorstellbar wäre). Zum anderen lassen in Ausnahmesituationen, im Rahmen des sog. Seiteneinstiegs in den Schuldienst, alle Länder an Stelle der Regelausbildung auch alternative, kürzere und meist berufsbegleitende Qualifikationswege zu. Dabei sind die Personalbedarfe der Länder ebenso unterschiedlich wie die Qualifikationswege. In manchen Ländern ist der Seiteneinstieg dauerhaft normativ verankert oder sogar gesetzlich geregelt, andere Länder betonen stärker seinen Ausnahmecharakter durch befristete

31 Baumert, J., Zukunftsfähigkeit, historisch-institutionelle Anschlussfähigkeit und gesamtstaatliche Verantwortung: Die Parameter einer erfolgversprechenden Lehrerbildungsreform, Zeitschrift für Bildungsverwaltung 2014, S. 56–64 (61).

32 Vgl. § 12 Abs. 1 Lehrerbildungsgesetz NW. Stiller, E., Portfolio Praxiselemente, in: Universität zu Köln/MSW (Hrsg.) Chancen portfoliogestützter Reflexionsarbeit. Tagungsreader, Köln 2011 (<http://zfl.uni-koeln.de/portfolio-tagung.html>).

33 Beschluss vom 7. März 2013, [http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2013/2013-03-07-Empfehlung-Eignungsabklaerung.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2013/2013-03-07-Empfehlung-Eignungsabklaerung.pdf).

‚Sondermaßnahmen‘. Dennoch ist es zuletzt gelungen, auch für den Seiteneinstieg bundesweite Rahmenbedingungen zu vereinbaren, vor allem das grundsätzliche Ziel, auch Seiteneinsteigern in der Regel ‚zieltgleich‘ Lehramtsbefähigungen zu vermitteln und sie nach Möglichkeit bundesweit anzuerkennen.<sup>34</sup> Zu Recht verfolgt die KMK hier aber nicht das Ziel detaillierterer Vorgaben und lückenloser bundesweiter Mobilität, auch weil die vollständige Legitimation und Gleichstellung eines parallelen Ausbildungssystems (für nicht bundesweit definierbare Ausnahmesituationen) letztlich die Regelausbildung und deren Mindeststandards leerlaufen ließe. Lehrerausbildung steht hier in einem besonderen Spannungsfeld zwischen qualitativen und quantitativen Erwartungen. Letztere scheinen in den letzten eineinhalb Jahrzehnten in dem Maße an Bedeutung gewonnen zu haben, in dem quantitative Aspekte bei der Deckung des Unterrichtsangebots für Schülerinnen und Schüler an Gewicht gewinnen.<sup>35</sup> Eine deutliche Entspannung tritt insofern allerdings derzeit in vielen Ländern ein, als das Personalangebot durch seit Jahren gestiegene Zahlen bei Studienanfängern und -absolventen steigt und Personalbedarf durch die Schulzeitverkürzung in gymnasialen Bildungsgängen und demografische Effekte sinkt<sup>36</sup>.

### 2.3 Lehrerausbildung und Schule (Akzessorietät und Langfristigkeit)

Lehrerausbildung erhält ihre Ziele und Funktionen aus ihrem Bezug auf Schule. Das Schulwesen generiert personalwirtschaftliche Bedarfe, die jeweilige Struktur von Schulformen prägt die Struktur von Ausbildungsgängen, Aufgaben von Schule bestimmen Aufgaben und Inhalte der Ausbildung. Ziel staatlicher Einflussnahme auf Lehrerausbildung muss es sein, deren Akzessorietät gegenüber dem Schulsystem zu sichern. Von größter Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die sog. Fachstandards<sup>37</sup> der KMK. Im Jahr 2008 hat die KMK unter Beteiligung zahlreicher wissenschaftlicher Fachgesellschaften für fast alle Lehramtsfächer Kompetenz- und Inhaltsanforderungen im Sinne gemeinsamer Mindest- oder Rahmenanforderungen vereinbart, die vor allem einer Anbindung des Fachstudiums an schulische Lehrplannerfordernisse dienen (daneben der bundesweiten Mobilität der Absolventen).

2.3.1 Es gab jedoch auch immer wieder Ansätze, dieses **Verhältnis umzukehren**. So gab es etwa seit Anfang der 1970er Jahre im Kontext der Bildungs- und Schulreformen breite Bemühungen um ein bundesweites „Abkommen über die Vereinheitlichung der Lehrerausbildung“. Dies zielte auf eine Gliederung der Lehrämter nach Schulstufen (Primarstufe, Sekundarstufe I, Sekundarstufe

34 „Gestaltung von Sondermaßnahmen ...“ (Beschluss vom 05.12.2013, <http://www.kmk.org/bildung-schule/allgemeinebildung/lehrer/lehrerbildung.html>).

35 Vgl. etwa Metz, D., Kommunikationsstrategien in Hessen, in: Hirscher, G., Korte, K.-R., Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung, Wiesbaden 2003, S. 139–145 (143) mit Verweis auf eine in Hessen im Landtagswahlkampf 1999 angekündigte „Unterrichtsgarantie“. Das bundesweit begrenzte Angebot an Nachwuchskräften hat seit dem zu einer breiten und dauerhafteren Etablierung des „Seiteneinstiegs“ geführt. In den Jahrzehnten zuvor gab es zwar auch schon besondere Qualifizierungsmaßnahmen (in Nordrhein-Westfalen v. a. in der Amtszeit des Kultusministers Paul Mikat 1962–1966, in der Folge auch in anderen Ländern), zum dauerhaften Phänomen wurden diese aber nur in den technischen Fachrichtungen des berufsbildenden Bereichs.

36 In Nordrhein-Westfalen ist die Zahl der Seiteneinstiegsfälle von 2010 bis 2014 um fast 90 % zurückgegangen. Insofern bestehen im Einzelnen freilich erhebliche Unterschiede zwischen den Lehrämtern und unter den Ländern.

37 Ländergemeinsame inhaltliche Anforderungen in der Lehrerbildung für die Fachwissenschaften und Fachdidaktiken (Beschluss vom 16.10.2008 i. d. F. vom 16.09.2010). [http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2008/2008\\_10\\_16-Fachprofile-Lehrerbildung.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2008/2008_10_16-Fachprofile-Lehrerbildung.pdf). In ähnlicher Weise entstanden bereits 2004 die Standards für die Lehrerbildung: Bildungswissenschaften (Beschluss vom 16.12.2004).

fe II) statt nach Schulformen. 1973 einigten sich Bund und Länder über Grundstrukturen im damaligen „Bildungsgesamtplan“.<sup>38</sup> Jedenfalls für einen Teil der Länder sollte dies eine „horizontale Gliederung des Schulsystems“ abbilden, auf eine Zuordnung aller neuen Lehrerberufbahnen zum höheren Dienst zielen und sukzessive auf eine dem entsprechend höhere einheitliche Besoldung. Die notwendige Einigkeit unter den Ländern wurde aber letztlich nie gefunden – auch nicht nach Ankündigungen des Bundes 1978, im Rahmen seiner damaligen Rahmengesetzgebungskompetenz Dauer und Inhalte von Ausbildungen vorgeben zu wollen.<sup>39</sup> Einzelne Länder, wie Nordrhein-Westfalen, hatten zu diesem Zeitpunkt bereits einseitig auf Schulstufen bezogene Lehramtssysteme umgestellt (in stark abgeschwächter Form geltend bis 2003). Hier ging der Gesetzgeber in der Lehrerbildung einseitig voran – doch im Schulrecht folgte er dem nicht oder nur partiell durch Einführung der Gesamtschule als einer Schulform neben den überkommenen. Das Auseinanderfallen von Schulstruktur und Lehramtsstruktur führte zu langfristigen Friktionen, etwa in Bezug auf die Einsetzbarkeit (und bundesweite Anerkennung) von Lehrkräften mit der Lehramtsbefähigung für die Sekundarstufe II oder in Bezug auf den Einsatz von Lehrkräften für die Sekundarstufe I an Gymnasien.<sup>40</sup> Wenn dagegen aktuell Berlin<sup>41</sup> ein einheitliches (alle allgemeinbildenden Schulformen und -stufen beider Sekundarstufen übergreifendes) Lehramt einführt, bewirkt das zwar neue Herausforderungen für die bundesweite Anerkennung; das Land folgt hier aber konsequent der parallelen Entwicklung seiner Schulstruktur, die nur noch Schulformen mit Sekundarstufe I und gymnasialer Oberstufe kennt.

2.3.2 Zugleich bedeutet Bindung an Schule immer auch Bindung an **Schulentwicklung**, kann Lehrerbildung nicht den Abschluss jeder Entwicklung abwarten, um selbst aktiv zu werden. Das ist der Fall etwa bei dem durch die UN-Behindertenrechtscharta geprägten Inklusionsprozess; in vergleichbarer Weise bei der Entwicklung der Schulen zu Ganztagschulen sowie bei der steigenden Bedeutung der Kooperation von Lehrkräften mit anderen Professionen. Eine „zukunftsfähige“ Lehrerbildung muss solche „langfristigen Trends“ abbilden;<sup>42</sup> jedenfalls dann – zunächst in konkreten Inhalten (konkreten Kompetenzverständnissen), schrittweise ggf. auch in Strukturen –, wenn der parlamentarische Gesetzgeber einen solchen Prozess gestartet und legitimiert hat. Und Lehrerbildung muss diese schulischen „Trends“ inhaltlich akzessorisch abbilden, etwa in der Frage, inwieweit Inklusion sonderpädagogisch fokussiert oder auf weitere Aspekte der Heterogenität der Schülerschaft bezogen wird.

Auch hier unterliegen die Akteure in der Lehrerbildung im Rahmen ihrer jeweiligen Gestaltungsmöglichkeiten, ob bei der Gesetzgebung, bei der Überarbeitung von Modulhandbüchern oder bei der Konzeption einer einzelnen Seminarveranstaltung, einem spezifischen Prognoserisiko. Auch hier sind die nur sehr langfristigen Wirkungen von Lehrerbildung auf Schule in Rechnung zu stellen – jedenfalls bei grundlegenden Rechtsänderungen rund ein Jahrzehnt bis zum Eintritt neuer Absolventen in die Berufstätigkeit. Daher verbietet es sich für die jeweiligen Akteure genauso, den je eigenen Zukunftsvisionen zu breiten Raum zu geben wie sich nur auf

38 BT-Drucksache 8/1551, S. 50.

39 Ebd. S. 48 und 54 – mit wohl schon damals mindestens zweifelhafter Zuständigkeit. Vgl. *Schneider, H.-P.*, Lehrerbildung im Bundesstaat. Möglichkeiten und Grenzen ihrer Vereinheitlichung durch Bundesgesetz, RdJB 1979, S. 17 ff. (123 ff.).

40 Letztlich bereinigt vom nordrhein-westfälischen Gesetzgeber mit dem sog. Überleitungsgesetz (GV NW 2001, S. 882).

41 Lehrkräftebildungsgesetz vom 7. Februar 2014, GVBl. 2014, S. 49.

42 *Baumert, J.*, (Anm. 31), S. 57, 59 f.

das jeweils normativ vorgegebene Minimum zurückzuziehen. Bei den so notwendig werdenden Abwägungsentscheidungen muss ein wesentliches Kriterium sein, welches Maß an Arbeits- und Lebenszeit die ‚Auszubildenden‘ investieren sollen, und welche Risiken für ihre beruflichen Perspektiven entstehen.

2.3.3 Augenmaß empfiehlt sich vor allem für den Gesetzgeber bei den ihm obliegenden **Strukturentscheidungen**; sehr langfristig wirkende und schwer revidierbare Entscheidungen, wie zum Beispiel mögliche Änderungen der Lehramtsstruktur im Inklusionskontext, sollten gegen Ende eines solchen Prozesses geprüft werden. Wenn zum Beispiel ein neues schulisches Fach eingeführt wird, aktuell in vielen Ländern der Islamische Religionsunterricht, dann ist dies für sich wohl meist auch ein längerer politischer und fachlicher Prozess; währenddessen zeichnet sich ein ganz neuer – quantitativ erheblicher – Personalbedarf bereits längerfristig ab; und gerade die Langfristigkeit, die Dauer von Ausbildungsgängen könnte personalwirtschaftlich für deren frühen Start sprechen. In einen eigenen fachspezifischen Studiengang und -abschluss zu investieren, kann man von Studierenden (und Hochschulen) aber erst verlangen, wenn die Einführung des neuen schulischen Faches normativ geklärt ist. Hier kann das Recht der Lehrerausbildung dem Schulrecht nur folgen.

Insgesamt muss die Lehrerausbildung auf der Ebene des staatlich gesetzten Rechts und seiner Strukturentscheidungen ein akzessorisches, dem Schulrecht nachfolgendes System bleiben, auch dort, wo frühzeitige Regelungen mit Blick auf ihre unmittelbaren Adressaten im Feld der Lehrerausbildung, die Akteure in der Lehrerausbildung, vielleicht schnellere und größere Akzeptanz versprechen als im weiten Feld der Schulen, auch dort, wo vorausschauendes Handeln aus eher tagespolitischen Motiven letztlich weder Langfristigkeit noch Nachhaltigkeit sichern kann.

## 2.4 Lehrerausbildung und Hochschule (Berufsausbildung und Wissenschaft)

2.4.1 Die grundlegenden Strukturen der Lehrerausbildung in ihrem Bezug auf Schule können aus dem Hochschulbereich mitgeprägt werden, indem jedenfalls „**robuste Forschungsbefunde**“ der Wissenschaften in Bezug auf Schule als Orientierungspunkte für Politik und Verwaltung wirken. Das findet man etwa dort, wo Bundesländer Länge und Umfang von Studiengängen für verschiedene Lehrämter angleichen, insbesondere Rolle und Gewicht der Fachwissenschaften in ihrer Verschränkung mit den Fachdidaktiken, und diese Studiengänge unter den Anspruch der Gleichwertigkeit stellen.<sup>43</sup> Vor allem obliegt den Hochschulen die Gestaltung des **Lehramtsstudiums**. Auch in Bezug auf das Lehramtsstudium gelten für Hochschulen und Hochschullehrer der grundrechtliche Schutz der Freiheit von Forschung und Lehre sowie der institutionelle Grundrechtsschutz der Hochschulen. Wie der Berufswahlfreiheit der Studierenden, steht allerdings auch die-

43 So die Erwartung bei *Baumert, J.*, (Anm. 31), S. 59, 57, 61. In Nordrhein-Westfalen wurde auf Grundlage der Ergebnisse der sog. Baumert-Kommission (Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern in Nordrhein-Westfalen. Empfehlungen der Expertenkommission zur Ersten Phase, Düsseldorf 2007) 2009 ein Studium von zehn Semestern für alle Lehrämter eingeführt; das Studium der Fächer hat für das Lehramt an Haupt-, Real- und Gesamtschulen 80 % des Umfangs des gymnasialen Lehramts. Ansätze in Richtung einer Gleichwertigkeit der Lehrämter gibt es auch in Ländern, die an unterschiedlichen Studien-/Ausbildungszeiten festhalten; so sind etwa in Bayern, wo nach einer Reform des allgemeinen Laufbahnrechts die Laufbahngruppen durch vier „Qualifikationsebenen“ ersetzt wurden, alle Lehramtsabsolventen mit universitärem Abschluss der vierten und höchsten Qualifikationsebene zugeordnet (Art. 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 des Leistungsaufbahngesetzes vom 5.8.2010, GVBl. S. 410, 571).

sen Freiheitsrechten ein **staatlicher Steuerungs- oder Mitgestaltungsanspruch** gegenüber, der seine verfassungsrechtliche Grundlage in der grundgesetzlichen Verantwortung zur Gestaltung des Schulwesens hat (Art. 7 I GG), zum Teil sogar eine eigene explizite verfassungsrechtliche Verankerung hat.<sup>44</sup>

2.4.2 Alle Länder machen Vorgaben in Bezug auf die **Definition der Fächer**, die Anzahl der zu studierenden Fächer sowie deren Kombination. Die meist auf Verordnungsebene definierten Fächer der Lehrerausbildung („Lehrbefähigungen“) folgen zunächst dem jeweiligen schulischen Fächerangebot; nur im Osten der Bundesrepublik gibt es Polnisch als Fach, nur hier hat ein eigenständiges Fach Astronomie eine schulische Tradition; Niederländisch kann man nur im Nordwesten lehramtsbezogen studieren; Französisch im Südwesten schon für die Grundschule. Unterrichtsfächer aus dem Bereich Soziologie/Politik/Wirtschaft/Recht sind unterschiedlich zugeschnitten, unterschiedlich stark integriert; integrierte Fächer wie „Naturwissenschaften“ kennen nur manche Länder. Für ihr Grundschullehramt definieren alle Länder integrierte Fächer (Lernbereiche) wie „Sachunterricht“; einige Länder aber darüber hinaus breite integrierte Lehrbefähigungen mit Bezeichnungen wie „Grundschulpädagogik“. Unterschiedliche Gestaltungen gibt es für Lehrämter im berufsbildenden Bereich wegen der Vielzahl der Ausbildungsberufe und schulischen Fächer sowie zunehmend wegen der Orientierung an fächerübergreifenden schulischen „Lernfeldern“. Lehrbefähigungen können so nur Ausschnitte eines akademischen Faches darstellen oder, häufiger und für alle Beteiligten anspruchsvoller, verschiedene universitär definierte Fächer übergreifen. Letzteres wird noch einmal anspruchsvoller in Bezug auf kohärente Curricula und Ressourcenausstattung, wenn ein Fach wie der Lernbereich „Sachunterricht“ Naturwissenschaften und Gesellschaftswissenschaften und damit verschiedene institutionelle Fachbereiche einer Hochschule übergreift. Neben den Fächern definieren die Länder auch Vorgaben für deren Kombination. Die folgen unterschiedlichsten Motiven: bildungspolitischen Konzepten, personalwirtschaftlichen Einstellungsbedarfen, Erwägungen zu Einsetzbarkeit und Arbeitsbelastung von Lehrkräften, aber auch Fragen der Studierbarkeit an konkreten Hochschulen. Manche Länder schließen mehr Kombinationsmöglichkeiten aus als sie zulassen, andere Länder schließen nur bestimmte Kombinationen aus, überlassen dann aber ggf. der einzelnen Hochschule weitergehende Einschränkungen.<sup>45</sup>

Bereits das Prinzip des Mehrfächerstudiums an sich stellt für Hochschulen eine Herausforderung dar. Es ist nicht nur historisch verankert<sup>46</sup>, sondern hat für die Länder essentielle personalwirtschaftliche Bedeutung im Sinne von breiter Einsetzbarkeit der Lehrkräfte: in der Regel im Rahmen eines Beamtenverhältnisses auf Lebenszeit und zum erheblichen Teil an kleineren Schulen mit begrenzten Einstellungsmöglichkeiten. Das Mehrfächerprinzip hat aber auch einen qualitativen Aspekt, etwa darin, dass die Sportlehrkraft nicht nur den Sport vertritt, die Lehrkraft für Religion nicht nur die Religion und Fächer wie Mathematik oder Deutsch mit ihrer jeweiligen Didaktik in Kombination treten können mit affinen natur- oder geisteswissenschaftlichen Fächern. Zwar richten Hochschulen kombinatorische Studiengänge auch außerhalb der Lehrerausbildung ein, nicht nur in der Tradition der früheren Magisterstudiengänge; schon die bloße Anzahl von Fächern und Studierenden, in Verbindung mit den Bildungswissenschaften als ‚drittem Fach‘, kön-

44 Etwa in Nordrhein-Westfalen Art. 15 der Landesverfassung: „Die Ausbildung der Lehrer erfolgt in der Regel an wissenschaftlichen Hochschulen. Sie berücksichtigt die Bedürfnisse der Schulen ...“.

45 Einen Überblick bietet der „Sachstand in der Lehrerbildung“ der KMK, [http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Bildung/AllgBildung/2014-10-30\\_Sachstand\\_LB-geprueft-mit\\_Anlagen.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Bildung/AllgBildung/2014-10-30_Sachstand_LB-geprueft-mit_Anlagen.pdf), S. 145 ff.

46 Das betont *Baumert* (Anm. 31), S. 63.

nen die Lehrerausbildung in Hochschulen aber als grundlegende Querstruktur oder Fremdkörper erscheinen lassen. Die notwendige quantitative Reduktion der Curricula lehramtsfremder Studiengänge auf einen lehramtsbezogenen Teil-Studiengang erzeugt erhebliche Aufwände und kann Selbstverständnisse von Fachwissenschaften in Frage stellen. Eine Ausnahme vom Mehrfächerprinzip gibt es nur in einigen Ländern. Sie betrifft die Fächer Kunst oder Musik. Ihre Begründung hat sie nicht nur in spezifischen fachpraktischen Anforderungen (die gibt es auch im Sport), sondern auch in der Perspektive, selbstständige Kunst- und Musikhochschulen in Lehrerausbildung einbinden zu können.

2.4.3 Aktuell wird die Rolle des Staates im Lehramtsstudium vor allem in Bezug auf Fragen der **Qualitätssicherung** diskutiert. Traditionell – und in einigen Bundesländern<sup>47</sup> bis heute – bringt der Staat seinen Mitgestaltungsanspruch zur Geltung, indem er staatliche Prüfungen organisiert, Prüfungsordnungen selbst erlässt und ggf. Genehmigungsvorbehalte für darauf bezogene Studienordnungen der Hochschulen einrichtet. Die Ersten Staatsprüfungen lassen sich aber nur noch schwer integrieren in das System der Bologna-Reform, der BA-/MA-Studiengänge mit Studien begleitenden Prüfungen in akademischer Verantwortung. Das beruht vor allem darauf, dass Lehrerausbildung – anders als etwa Juristen- und Mediziner Ausbildung – keinen gewachsenen eigenen Ort in der Universität, keinen eigenen Fachbereich hat, sondern mit fast allen Fachbereichen, Fächern und Studienprogrammen der Universität eng verwoben ist. In BA/MA-Studiengängen verlagern sich staatliche Mitgestaltungsansprüche vor allem auf die Verfahren akademischer Qualitätssicherung. Nach dem sog. Quedlinburger Beschluss der KMK wirken Vertreter der Schulministerien in Akkreditierungsverfahren mit, soweit der Masterstudiengang Zugang zum Vorbereitungsdienst eröffnet, bedarf die Akkreditierung des jeweiligen Studiengangs staatlicher Zustimmung.<sup>48</sup> Zur Begründung verweist der Beschluss auf die Bedeutung der Qualität der Lehrerausbildung für die Qualität des Schulunterrichts und auf die staatliche Mitverantwortung für die inhaltlichen Anforderungen der Lehrerausbildung – die Akzessorietät von Lehrerausbildung gegenüber Schule. Dass hier die Schulministerien beteiligt werden, nicht die Wissenschaftsministerien als (Fach-) Aufsichtsbehörden, verdeutlicht, dass die Länder hier besondere Interessen einbringen, die über allgemeine akademische Qualitätssicherung hinaus gehen, und oft quer liegen zu anderen Interessen in und von Hochschulen: Das Mehrfächer-Prinzip liegt letztlich quer zur fachbezogenen Hochschulstruktur und zum akademischen Normalfall des Ein-Fach-Studiums; die Fachdidaktik als spezielle Teildisziplin der Fächer liegt oft quer zu den Fachkulturen und deren Forschungsrichtungen; die relativ hohe Zahl der Lehramtsstudierenden begründet dabei Interessen an Ressourcen und wirft grundlegende Verteilungsfragen auf. Wenn der Stifterverband die Veröffentlichung einer Studie betitelt: „Die Lehrerausbildung an deutschen Hochschulen verschlingt viel Geld und fristet dennoch eine undurchsichtige Randexistenz ... als Anhängsel der Fachdisziplinen“,<sup>49</sup> ist das sicher eine provokante Überspitzung. Die bisherigen praktischen Erfahrungen aus der staatlichen Akkreditierungsbeteiligung zeigen aber schon, dass die Fachdidaktiken zum Teil einen schweren Stand haben, und dass Fachbereiche oft (verstärkt durch die workload-Bindung der neuen Studiengänge) Schwierigkeiten haben, Curricula der Ein-Fach-Studiengängen auf die Bedingungen eines Teil-Studiengangs in einem kombinatorischen Lehramtsstudiengang zu redu-

47 Vgl. unten 2.5.

48 Beschluss vom 02.06.2005, <http://www.kmk.org/bildung-schule/allgemeine-bildung/lehrer/anererkennung-der-abschluesse.html>.

49 Veröffentlichung vom 8. August 2011; <http://www.presseportal.de/pm/18931/2091502/note-mangelhaft-die-lehrerausbildung-an-deutschen-hochschulen-verschlingt-viel-geld-und-fristet>.

zieren. Das wird etwa greifbar, wenn ein lehramtsbezogener Studiengang in Biologie keine nennenswerten Bestandteile aus dem Bereich der Humanbiologie oder Zoologie enthält (wohl weil Orientierungspunkt nicht die Fachstandards für die Lehrerausbildung waren, sondern Lehr- und Forschungsschwerpunkte affiner lehramtsfremder Studiengänge), oder wenn in einem Mathematikstudium als Teil-Studiengang für das Lehramt an Grundschulen weitestgehend Anforderungen aus mathematischen Fachstudiengängen übertragen werden. Gerade der letztgenannte Fall zeigt, dass aus schulischer Perspektive anzubringende Monita keineswegs auf mangelndem Qualitätsbewusstsein in einer Hochschule beruhen müssen; vielmehr wird die Übertragung fachlicher Anforderungen auf Lehramtsstudiengänge in der Regel einem besonders hohen Qualitätsbewusstsein folgen – dessen Maßstäbe dann allerdings allein aus der Logik der jeweiligen Fachwissenschaft geprägt sind. Die spezifische Funktion der Akkreditierung von Lehramtsstudiengängen und der Beteiligung von Schulministerien liegt darin, die schulische Perspektive einzubringen.<sup>50</sup> ‚Staatsvertreter‘ sind letztlich Vertreter schulischer Qualitätsinteressen. Jedenfalls dort, wo es nicht nur um die formale Einhaltung von Vorgaben der KMK oder der Gesetze und Verordnungen des jeweiligen Landes geht, sind ‚Staatsvertreter‘ dabei freilich auch angewiesen auf die Expertise von Gutachtern (Peers). Dies wird eine entscheidende Frage sein, wenn es darum geht, wie schulische Qualitätsinteressen künftig im Rahmen zunehmender Systemakkreditierungen vergleichbar gut zur Geltung kommen können wie im Rahmen der bisherigen Programmakkreditierungen. Das formale staatliche Zustimmungserfordernis in Bezug auf jeden einzelnen Lehramts-(Master-)Studiengang gilt bei der hochschulinternen Akkreditierung der einzelnen Studiengänge genauso wie in der Programmakkreditierung durch externe Agenturen, und es kann weder im Interesse der Länder noch im Interesse der Hochschulen liegen, die Ausübung dieses formal starken staatlichen Mitgestaltungsrechts nicht an fachlich qualifizierte externe Bewertungskompetenz zu binden, die ohnehin jede Form ernstzunehmender, nicht bloß selbstreferentieller Qualitätssicherung braucht.

Die Sicherung staatlicher Qualitätsinteressen durch Beteiligung an Akkreditierungsverfahren begründet systemisch bereits dadurch ein spezifisches Spannungsfeld, dass Staatsvertreter in ein Verfahren eingebunden sind, das eigentlich zentral vom Gedanken einer ‚staatsfernen Peer Review‘ lebt. In der Praxis hat sich aber schnell gezeigt, dass hier kein Anlass besteht, Gegensätze aufzubauen. Zunächst, weil das deutsche Akkreditierungssystem insgesamt nicht völlig staatsfern ist.<sup>51</sup> Zudem hat die Praxis der Lehramtsakkreditierungen gezeigt, dass die Mitwirkung von ‚Staatsvertretern‘ im Verfahren selbst, mit seiner spezifischen Form von Öffentlichkeit, weit relevanter war als die aktive Geltendmachung von Zustimmungsvorbehalten.<sup>52</sup>

Eine Weiterentwicklung der Akkreditierungsverfahren wird insbesondere unter dem Aspekt der Entbürokratisierung und der Entlastung von Hochschulen diskutiert. Das ist aus staatlicher Sicht zu unterstützen, soweit etwa eine bessere Abstimmung der Akkreditierung von BA- und MA-Studiengängen angestrebt wird, eine bessere Abstimmung zwischen der Akkreditierung von lehramtsbezogenen und nicht-lehramtsbezogenen Studiengängen oder ein Verzicht auf die (Re-)Produktion stan-

50 Weitere thematische Schwerpunkte waren darüber hinaus etwa die Begleitung von Praktika, die transparente Gestaltung der Zugangsvoraussetzungen für Masterstudiengänge und die Rolle der Zentren für Lehrerbildung in den Hochschulen.

51 Zur staatlichen Beleihung vgl. o. bei Anm. 20. Grundstrukturen haben die Länder in der KMK selbst beschlossen. Schon dadurch existiert in Deutschland kein völlig staatsfernes Verfahren der Peer Review.

52 In Nordrhein-Westfalen musste seit 2010 in weit mehr als 100 Verfahren zu einzelnen Fächerpaketen/Clustern an 18 Hochschulen im Endergebnis nur in einem Fall die Zustimmung des Schulministeriums versagt werden. Aus schulischer Perspektive haben die Verfahren an vielen Stellen sowohl das Verständnis auf Seiten des Landes für Schwierigkeiten der Hochschulen erhöht als auch Anlässe und Beiträge zur Interessenklärung und Verständigung innerhalb von Hochschulen geleistet.

dardisierter Antragstexte. Nicht akzeptabel wären aus staatlicher Sicht aber Weiterentwicklungen, deren Verfahren nicht mehr obligatorisch wären oder die die Maßstäbe der Verfahren grundsätzlich austauschen würden, etwa solche „Audit“-Verfahren, die die Frage der Einhaltung von Mindeststandards der Qualitätssicherung durch die Frage ersetzen, ob eine Hochschule ihre selbstgesetzten Qualitätsentwicklungsziele erreicht.<sup>53</sup> Dies würde jedenfalls einem umfassenden Verständnis von Qualität nicht gerecht, das auch die speziellen und gesamtgesellschaftlichen Interessen einbezieht, die als Erwartungen auch von außen an Hochschulen herangetragen werden.

2.4.4 Spezielle Herausforderungen für Hochschulen – und Grenzen der Steuerung für Hochschulen und Staat – lassen sich beschreiben im Verhältnis von **Theorie und Praxis**. Das meint zum einen ein allen universitären Berufsqualifikationen immanentes Spannungsfeld, das im Zuge der Bolognaform (ihrer Betonung von employability) zu Recht verstärkte Aufmerksamkeit erhalten hat. Auch Lehrerausbildung muss aber weitergehende Bildungsziele und Ziele der wissenschaftlicher Qualifizierung verfolgen, mehr sein als eindimensionale Berufsvorbereitung. Zum anderen betrifft die Frage nach Theorie und Praxis neben dem Ziel auch den Ort von Ausbildung, Praxisphasen an Schulen. Hier lässt sich zwar in den letzten Jahren bundesweit nicht unbedingt ein Mehr an schulischer Praxis insgesamt feststellen; auch weil mit der Verlängerung von Studienzeiten häufig der Vorbereitungsdienst verkürzt wurde. Die meisten Länder entwickeln aber Schulpraxis weiter, indem sie auf frühere Praxis in der Ausbildungsbiografie und besser in das Studium integrierte Praxisphasen setzen. Viele Länder haben ein ganzes Praxissemester eingeführt, zum Teil angebunden an ein komplettes Schulhalbjahr, zum Teil unter Beteiligung der Ausbildungsinstitutionen des Vorbereitungsdienstes. In der Gestaltung und Begleitung solcher Praxisphasen entstehen ganz neue Spannungsfelder und Chancen von Kooperationen, die auch über die konkreten Praktika hinausreichen. So entstehen in Nordrhein-Westfalen etwa an vielen Hochschulen im Kontext des Praxissemesters „Fachverbände“ von Vertretern der jeweiligen Fächer oder Fächergruppen aus Hochschulen und aus dem Vorbereitungsdienst, die auch zur Verbesserung der inhaltlichen Abstimmung von erster und zweiter Phase der Ausbildung insgesamt beitragen können. Solche Formen der Kooperation verlangen den Akteuren freilich ebenso einen Verzicht auf einseitige staatliche Steuerungsansprüche ab wie einen Verzicht auf einen generellen Primat universitärer Wissenschaftlichkeit.

2.4.5 Welche Bedeutung die staatliche Beteiligung an Akkreditierungsverfahren in den Ländern mit BA-/MA-Studiengängen hat, hängt auch davon ab, welche **staatlichen Einfluss- und Beteiligungsrechte insgesamt** dort jeweils in Bezug auf das Lehramtsstudium bestehen. Diese hängen zunächst grundsätzlich ab vom jeweiligen allgemeinen Hochschulrecht des Landes (dem Verhältnis von Hochschulfreiheit und Fachaufsicht, der Rolle von Genehmigungsvorbehalten für Studiengänge etc.). Sie hängen aber auch ab von speziellen Regelungen zur Lehrerausbildung, die in einzelnen Ländern landesspezifische Fachstandards als curriculare Vorgaben umfassen können, institutionell die obligatorische Beteiligung von ‚Staatsvertretern‘ in den Zentren für Lehrerbildung der Universitäten und eine förmliche behördliche Anerkennung jedes einzelnen Abschlusses; in anderen Ländern, wie Nordrhein-Westfalen, gibt es allein die Beteiligung an Akkreditierungs-

---

53 Vgl. etwa *Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (Hrsg.)*, Qualitätssicherung an Hochschulen: von der Akkreditierung zur Auditierung, Münster 2013, S. 60 ff. Noch nicht absehbar ist, inwieweit solche Konzepte auch bereits im Rahmen der von Wissenschaftsrat und Akkreditierungsrat eröffneten „Experimentierklausel“ verfolgt werden. Zur Legitimität staatlicher Beteiligung vgl. *Baumert* (Anm. 31), S. 58.

verfahren. Daneben gibt es Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Land und Hochschulen. Sie können insbesondere über Fragen der Ressourcensteuerung auch qualitätssichernde Funktionen bekommen; ihre praktische Relevanz hängt wohl primär von ihrer Finanzwirksamkeit ab. Mit der Umstellung von Lehramtsstudiengängen auf BA-/MA-Strukturen haben sich auch ganz spezifische neue Formen der kooperativen Abstimmung von Staat und Hochschulen entwickelt und institutionalisiert, am greifbarsten in dem seit 2002 entstandenen „Niedersächsischen Verbund zur Lehrerbildung“, der sich – in Ergänzung staatlicher Steuerungsrechte und unter Beteiligung von Schul- und Wissenschaftsressort – versteht als zentrale landesweite Plattform zur Diskussion aller hochschulübergreifenden Fragen zur Ausbildung von Lehrkräften und zur Erarbeitung handlungsleitender Empfehlungen.<sup>54</sup>

Eine wesentliche Entwicklungslinie der letzten ein bis zwei Jahrzehnte muss man darin sehen, dass sich in fast allen Ländern zentrale Institutionalisierungen der Lehrerausbildung (**meist „Zentren für Lehrerbildung“**) innerhalb der einzelnen Hochschulen selbst etabliert haben, oft landesgesetzlich vorgeschrieben sind für Hochschulen mit Lehrerausbildung.<sup>55</sup> Den Anspruch, gleichwertige Querstruktur innerhalb der Hochschule im Sinne einer „Fakultät für die Lehrerbildung“ zu sein, erheben diese Zentren nur selten;<sup>56</sup> meist sind sie aber heute wesentlich mehr als ein verlängerter Arm der Erziehungswissenschaften oder bloße Serviceeinrichtung zur Organisation von Schulpraktika, haben Aufgaben bei der Ressourcensteuerung, bei Stellenbesetzungen, im Prüfungsregime, bei der Studienberatung, der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses etc. – und verfügen selbst über nennenswerte personelle Ressourcen.<sup>57</sup>

## 2.5 Lehrerausbildung und Bundesstaatlichkeit (Einheit und Vielfalt)<sup>58</sup>

Wegen der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Zuständigkeit der Länder für Schule und Wissenschaft im Bundesstaat des Grundgesetzes gibt es 16 Lehrerausbildungen in Deutschland. Staatliche Steuerung des Bundes gibt es nur indirekt durch Finanzleistungen.<sup>59</sup> Staatliche Steuerung ist Steuerung durch 16 Akteure. Stellt man zudem in Rechnung, dass viele Länder über getrennte Schul- und Wissenschaftsressorts verfügen, steigt die Zahl der Akteure insofern – abgesehen von Fragen politischer Koalitionen – noch einmal. Das verdeutlicht, welche Bedeutung der Kultusministerkonferenz, zunächst ihrer „Kommission Lehrerbildung“ als regelmäßig tagendem Arbeitsgremium, bei der Koordination der Akteure zukommt.

Die unterschiedlichen Lehrerausbildungen der Länder folgen den unterschiedlichen Schulsystemen, insbesondere unterschiedlichen Schulform- und Fächerstrukturen; die Umstellung auf BA-/

54 <http://www.verbund-lehrerbildung-niedersachsen.de>.

55 Vgl. etwa § 30 Hochschulgesetz NW.

56 So der Anspruch der „School of Education“ der Technischen Universität München (in einem Land mit Ersten Staatsprüfungen) mit Verweis auf die Verantwortung für sämtliche Ressourcen der Lehrerbildung; [www.edu.tum.de/fileadmin/tuedz01/www/Documents/Presse/TUM\\_School\\_of\\_Education\\_Januar2012.pdf](http://www.edu.tum.de/fileadmin/tuedz01/www/Documents/Presse/TUM_School_of_Education_Januar2012.pdf).

57 Vgl. etwa das Organigramm des Zentrums für Lehrerinnenbildung der Universität zu Köln. <http://zfl.uni-koeln.de/fileadmin/sites/zfl/ZfL/Team/ZfL-Organigramm.pdf>.

58 Vgl. zum Folgenden und den rechtlichen Grundlagen ausführlicher *Filmer (Anm. 9); ders.*, Reform der Lehrerbildung und Sicherung der Abschlussanerkennung – ein altes Thema, heute gelöst?, in: Cremer, W. u. a., Zur Rechtsstellung der Lehrkräfte – heute, Baden-Baden 2013, S. 79–96.

59 Vgl. o. zur Qualitätsoffensive Lehrerbildung unter 1.6.

MA-Studiengänge in einem Teil der Länder hat die bundesweiten Differenzen vergrößert.<sup>60</sup> Zugleich wird der Lehrerarbeitsmarkt weitgehend als ein bundesweiter wahrgenommen und wächst die Mobilität der Menschen. Die Erwartung, dass zumindest die Abschlüsse der Lehrerausbildung bundesweit anerkannt werden, wird darüber hinaus verstärkt durch Regelungen, die die Länder zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse verpflichten, insbesondere durch die zuletzt 2014 erweiterte EU-Berufsanerkennungsrichtlinie<sup>61</sup>. Die EU hat hier letztlich weiter gehende Handlungsmöglichkeiten als der Bund, dessen Kompetenzen durch die Föderalismusreform von 2006 noch einmal beschränkt wurden. Die gegenseitige Anerkennung von Lehramtsabschlüssen für den Zugang zum Vorbereitungsdienst oder zum Schuldienst hängt daher an entsprechenden Vereinbarungen der Länder untereinander in der KMK. Ein wesentlicher Fortschritt wurde mit den „Husumer Beschlüssen“ von 1999<sup>62</sup> erreicht. Sie wirken, indem sie die Anerkennung nach abstrakt definierten „Lehramtstypen“ festschreiben. Der „Quedlinburger Beschluss“ von 2005<sup>63</sup> legitimiert Masterabschlüsse an Stelle Erster Staatsprüfungen. Der sog. Mobilitätsbeschluss vom 7. März 2013<sup>64</sup> macht bereits in seinem Titel deutlich, dass es ihm nicht nur um eine förmliche ausbildungsrechtliche „Anerkennung“ oder „Gleichstellung“ auswärtiger Abschlüsse geht, sondern um den Erwerb von beamtenrechtlichen Laufbahnbefähigungen und tatsächlichen, chancengleichen Zugang zu Vorbereitungsdienst und Schuldienst durch entsprechende Gestaltung der Einstellungsverfahren. Der Beschluss verpflichtet die Länder zur Anpassung ihrer Regelungen und Verfahren. Dieser Prozess ist mittlerweile weitgehend abgeschlossen. Letztlich aber nie abgeschlossen ist der Prozess der tatsächlichen Anerkennungs- und Einstellungspraxis. Der vielleicht wichtigste Bestandteil des Mobilitätsbeschlusses (Ziff. 1.2) ist daher die Vereinbarung einer jährlichen – zu veröffentlichenden – Berichterstattung über konkrete Mobilitätsprobleme.<sup>65</sup>

Wenn materieller Prüfungsmaßstab in Anerkennungsverfahren nicht mehr das gesamte eigene Ausbildungsrecht des aufnehmenden Landes ist, sondern die Gesamtheit der gemeinsamen Standards, wird dies oft eine Veränderung des Selbstverständnisses von Anerkennungsbehörden verlangen; deren Auftrag verschiebt sich von einer Sicherung landesspezifischer Qualitätsanforderungen zu einer Sicherung bundesweiter (Mindest-)Standards; und von der ‚Qualitätssicherungsfunktion‘ insgesamt in Richtung auf eine ‚Übersetzungsfunktion‘, die externen Bewerbern Zugang zum eigenen Schulsystem eröffnet, indem die Schulformen und Fächer in die Begrifflichkeit des aufnehmenden Landes ‚übersetzt‘ werden. Insofern wirkt es nur prima facie als Optimierung von Mobilität, wenn jetzt einige Länder ausschließlich generell (gesetzlich) festlegen, dass alle Befähigungen aus anderen Bundesländern den eigenen gleichgestellt sind oder als Befähigungen im Sinne des eigenen Landesrechts „gelten“. Denn Einstellungschancen auswärtiger Bewerber können faktisch durchaus reduziert werden, wenn sie sich unmittelbar mit Abschlüssen und Zeugnissen bewerben

60 Eine Minderheit der Länder hält am Ersten Staatsexamen fest, nicht nur in Süddeutschland. Zum Teil werden BA-/MA-Studiengänge nur für bestimmte berufsbildende Lehrämter eingeführt. Thüringen möchte offenbar dauerhaft innerhalb eines Landes beide Strukturen parallel fortschreiben. Sachsen hat sich sogar entschlossen, die Umstellung auf BA-/MA-Strukturen schon wieder rückgängig zu machen. Vgl. Filmer (Anm. 58), S. 89 ff.

61 Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG, geändert durch die Richtlinie 2013/55/EU vom 20. November 2013.

62 Beschluss vom 22.10.1999 [http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen\\_beschluesse/1999/1999\\_10\\_22-Lehrbefaehigungen.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1999/1999_10_22-Lehrbefaehigungen.pdf). Seine Anforderungen werden konkretisiert durch die „Rahmenvereinbarungen“ der KMK für die einzelnen „Lehramtstypen“.

63 Vgl. o. 2.4.3.

64 „Regelungen und Verfahren zur Erhöhung der Mobilität und Qualität von Lehrkräften ...“, Beschluss vom 7.3.2013, [http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Bildung/AllgBildung/341-KMK-Anlage\\_III\\_Laendergemeinsame\\_Umsetzungsrichtlinien.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Bildung/AllgBildung/341-KMK-Anlage_III_Laendergemeinsame_Umsetzungsrichtlinien.pdf).

65 Das belegt der erste Mobilitätsbericht vom 12. März 2015, <http://www.kmk.org/presse-und-aktuelles/meldung/bericht-zur-lehrermobilitaet-kultusministerkonferenz-setzt-beschluss-konsequent-um.html>.

müssen, die den Einstellungsbehörden unbekannte Lehrämter und Lehrbefähigungen ausweisen, v. a. in Ländern, die Auswahlentscheidungen in Einstellungsverfahren überwiegend auf die einzelnen Schulen übertragen haben. Chancengleichheit bedarf hier weiter einer sehr konkreten Form staatlicher Steuerung durch individuelle Anerkennungsverfahren.

Einen Rest von Grenzen der Mobilität akzeptiert selbst der Mobilitätsbeschluss der KMK noch: für Fächer(kombinationen), für die eine Ausbildung im Vorbereitungsdienst des aufnehmenden Landes nicht eingerichtet ist; für Fächer wie Dänisch oder Niederländisch gibt es in den meisten Ländern nicht einmal ein Unterrichtsangebot, in dem ausgebildet werden könnte. Die verbleibenden Grenzen von Mobilität zeigen hier, wie staatliche Steuerungsmöglichkeiten der Länder – aufgrund deren Eigenstaatlichkeit und dadurch legitimierten regionalen und kulturellen Verschiedenheit – Grenzen in Steuerungsansprüchen der übrigen Länder finden.

*Verf.: Dr. Fridtjof Filmer, Ministerium für Schule und Weiterbildung, Völklinger Straße 49, 40221 Düsseldorf, E-Mail: fridtjof.filmer@msw.nrw.de*