

Die Umsetzung eines Politikkonzepts

Am Beispiel des interkantonalen Fremdsprachenprojekts PASSEPARTOUT

Zertifikatsarbeit eingereicht an der Universität Bern
im Rahmen des Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP 2012)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Reto Furter**
Staufen (AG)
Ch. Gregor-Sickinger 11B
1722 Bourguillon

Bourguillon, 18. Dezember 2012

Zusammenfassung und Ergebnisse

2004 beschloss die Schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) eine gemeinsame Strategie zur Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts an der Volksschule (vgl. EDK 2004). Alle Kinder sollen bereits in der Primarschule zwei Fremdsprachen lernen können, und zwar die erste Fremdsprache ab der 3. und die zweite ab der 5. Klasse. Die sechs Kantone BE, BL, BS, FR, SO und VS, entlang der deutschfranzösischen Sprachgrenze gelegen, beschlossen 2005, die EDK-Strategie bzw. Neukonzeption des Fremdsprachenunterrichts gemeinsam umzusetzen, mit der geopolitisch naheliegenden Staffelung: zuerst Französisch, dann Englisch. Dazu wurde eine Vereinbarung getroffen, welche die sechskantonale Kooperation und Koordination verbindlich und detailliert regelte. Die primäre Zielsetzung besagt, den Fremdsprachenunterricht gemeinsam weiter zu entwickeln und zu wichtigen Fragen der Didaktik, der Stundentafeln, der Lehrpläne, der Lehrmittel, der Anforderungsprofile der Lehrkräfte, der Aus- und Weiterbildung, der Evaluationsinstrumente sowie der Kommunikation gemeinsame Massnahmen zu erarbeiten, welche dann in allen sechs Kantonen koordiniert umgesetzt werden.

Zu diesem Zweck initiierten die sechs Kantone 2006 das Projekt Passepartout. Nach einer vierjährigen Planungsphase befindet sich Passepartout seit 2010 in der kantonalen Umsetzung, die 2014 zu Ende geht. Mit fortschreitender Umsetzung wird die Komplexität des sechskantonale vereinbarten Politikkonzepts deutlich, indem die unterschiedlichen kantonalen Schul- und Politikontexte zunehmend zum Tragen kommen.

Die vorliegende Arbeit ist der Frage nachgegangen, wie sich die konstituierenden Elemente des ursprünglich vereinbarten Politikkonzepts von Passepartout während der kantonalen Implementierung verändern. Exemplarisch werden diese Veränderungen am Beispiel der beiden Kantone FR und VS vergleichend nachgezeichnet und untersucht. Die relevanten Informationen für die vergleichende Beschreibung, Analyse und Bewertung der zwei kantonalen Umsetzungsprozesse werden aus einer Dokumentenanalyse gewonnen und in der Folge anhand zweier Interviews mit den beiden kantonalen Projektleitern validiert.

Die Untersuchung zeigt, dass in beiden Kantonen keine lineare und kohärente Umsetzung des ursprünglich vereinbarten Politikkonzepts erfolgt, sondern Massnahmen zu zentralen sechskantonale vereinbarten Leistungszielen kantonspezifischen Gegebenheiten angepasst werden. Was aus Perspektive des Gesamtprojekts bedauerlich erscheinen mag, ist aus kantonaler Optik nachvollziehbar und geniesst im Kontext der nach wie vor sehr föderalistisch strukturierten kantonalen Volksschulsysteme politische Akzeptanz.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	V
1. Einleitung	1
1.1. Aufbau der Arbeit und Methode	2
2. Theoretische Grundlagen	2
2.1. Das Modell der Politikanalyse nach Knoepfel et al.	2
2.1.1. Politikumsetzung	4
2.1.2. Aktionspläne (Produkt 4)	4
2.2. Das Programmkonzept und seine Umsetzung nach Ledermann/Sager	5
2.2.1. Das Programmkonzept	5
2.2.2. Die Umsetzung	6
2.3. Kriterien für den Vergleich der kantonalen Umsetzungen	7
3. Politikkonzept von Passepartout	7
3.1. Ausgangslage des Projekts (Problemdefinition)	8
3.2. Projektziele	9
3.3. Projektvorgaben	10
3.3.1. Operative Vorgaben.....	10
3.3.2. Organisatorische Vorgaben	13
4. Geplante Umsetzung in den Kantonen.....	14
4.1. Planung im Kanton FR	15
4.1.1. Bereich und Zielsetzung «Ausbildung»	15
4.1.2. Bereich und Zielsetzung «Weiterbildung».....	15
4.1.3. Bereich und Zielsetzung «Rahmenbedingungen»	16
4.1.4. Bereich und Zielsetzung «Kommunikation».....	17
4.2. Planung im Kanton VS	18
4.2.1. Bereich und Zielsetzung «Ausbildung»	18

4.2.2.	Bereich und Zielsetzung «Weiterbildung»	18
4.2.3.	Bereich und Zielsetzung «Rahmenbedingungen»	19
4.2.4.	Bereich und Zielsetzung «Kommunikation»	19
4.3.	Die beiden Umsetzungsplanungen im Vergleich.....	20
5.	Schlussfolgerungen	21
6.	Anhang	I
	Anhang 1: Interviewfragen an die beiden kantonalen Projektleiter	I
7.	Literaturverzeichnis.....	III
	Selbständigkeitserklärung.....	V

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Etappen und Produkte einer öffentlichen Politik	3
Abbildung 2: Aufbauorganisation	14
Tabelle 1: Massnahmen und angestrebte Ziele.....	11
Tabelle 2: Die beiden Umsetzungsplanungen im Vergleich	20

1. Einleitung

Die Kantone stehen seit einigen Jahren im Bildungsbereich, namentlich im Bereich des Fremdsprachenunterrichts, vor neuen Herausforderungen. So hatte sich die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) vor acht Jahren auf eine gesamtschweizerische Strategie zur Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts an der Volksschule (EDK 2004) geeinigt. Sie besagt, dass alle Primarschüler/-innen spätestens ab der 3. resp. 5. Klasse zwei Fremdsprachen lernen. Damit verbunden ist die Weiterentwicklung des Fremdsprachenunterrichts zur Erreichung klar definierter Ziele. Als drittes zentrales Element der gemeinsamen Sprachenstrategie soll die Einstiegsfremdsprache regional koordiniert werden. Die wichtigsten Inhalte dieser Strategie sind dann drei Jahre später in die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (2007) eingeflossen. Insbesondere die Sprachenstrategie der EDK mit ihren zahlreichen Grundsätzen, Zielen und Koordinationsinstrumenten für die Weiterentwicklung des Fremdsprachenunterrichts hatte dazu geführt, dass die Kantone der Sprachregionen ihre Kooperation und Koordination deutlich verbindlicher gestalten wollten.

In der Folge beschlossen die entlang der deutschfranzösischen Sprachgrenze gelegenen Kantone BE, BL, BS, FR, SO und VS die Vorgaben der EDK von 2004 und somit die Neukonzeption des Fremdsprachenunterrichts gemeinsam umzusetzen. Alle sechs Kantone hatten aufgrund ihrer geopolitischen Lage die Sprachenfolge erste Fremdsprache Französisch (ab der 3. Klasse) und zweite Fremdsprache Englisch (ab der 5. Klasse) festgelegt. Ihre Zusammenarbeit regelten die Kantone in einer interkantonalen Vereinbarung von 2005. Gemäss Projektauftrag bestand die Zielsetzung in erster Linie darin, den künftigen Fremdsprachenunterricht zu entwickeln und in Fragen der Didaktik, der Stundentafeln, der Lehrpläne, der Lehrmittel, des Anforderungsprofils der Lehrkräfte, ihrer Aus- und Weiterbildung, der Evaluationsinstrumente, des Sprachenportfolios und der Kommunikation eine möglichst hohe interkantonale Koordination zu erreichen.

Nachdem die aufwendigen Planungsarbeiten erfolgreich abgeschlossen werden konnten, ist seit 2010 die Projektumsetzung im Gang, die 2014 beendet sein wird. Mit fortschreitender Umsetzung wird die Komplexität des sechskantonal vereinbarten und geführten Schulentwicklungsprojekts deutlich, weil die unterschiedlichen kantonalen Politik- und Schulkontexte zunehmend zum Tragen kommen.

In der vorliegenden Arbeit wird der Frage nachgegangen, wie sich die konstituierenden Elemente des ursprünglich vereinbarten Politikkonzepts von Passepartout im Verlauf der kantonalen Umsetzung verändern. Dabei werden diese Veränderungen am Beispiel der beiden Kantone FR und VS vergleichend nachgezeichnet und danach gefragt, worin die Ursachen für allfällige Differenzen bei der kantonalen Umsetzung begründet sein könnten.

1.1. Aufbau der Arbeit und Methode

Im Kapitel 2 werden die theoretischen Grundlagen für die vorliegende Analyse erörtert. Im Zentrum steht das Modell der Politikanalyse nach Knoepfel et al. (2011), weil es als Erklärungsmodell mehrere für den Untersuchungsgegenstand relevante Phänomene und Merkmale integriert: Die Auffassung, dass jede öffentliche Politik - somit auch Bildungspolitik - ein Konglomerat von Entscheidungen und Tätigkeiten aus der Interaktion verschiedener Akteure darstellt. Im Weiteren die Differenzierung zwischen substantiellen und institutionellen Aspekten politischer Entscheidungen. Seine dritte wesentliche Prämisse besagt, dass die Entscheidungen und Tätigkeiten der am politischen Prozess beteiligten Akteure durch die vorhandenen Ressourcen und die institutionellen Regeln massgeblich beeinflusst werden. Und schliesslich wird Politik als Abfolge von verschiedenen Phasen begriffen, als so genannte Policy-Making (vgl. Jann/Wegrich 2003: 71 ff.), mit dem Ziel, gesellschaftliche Probleme anzugehen und einer Lösung zuzuführen. Erkenntnisse aus einer Studie von Ledermann/Sager (2009) dienen zusätzlich der Beschreibung, dem Verständnis und der Beurteilung der beiden kantonalen Projektumsetzungen.

Im Kapitel 3 werden die konstituierenden Elemente des Politikkonzepts von Passepartout auf der Grundlage der Merkmale des Modells der Politikanalyse dargestellt.

Kapitel 4 beinhaltet die Umsetzungskonzepte der Kantone FR und VS und ihren Vergleich mit dem allgemeinen Konzept von Passepartout. Zudem wird bei der vergleichenden Darstellung der beiden Umsetzungskonzepte der Frage nachgegangen, worin die Ursachen für die Differenz liegen könnten.

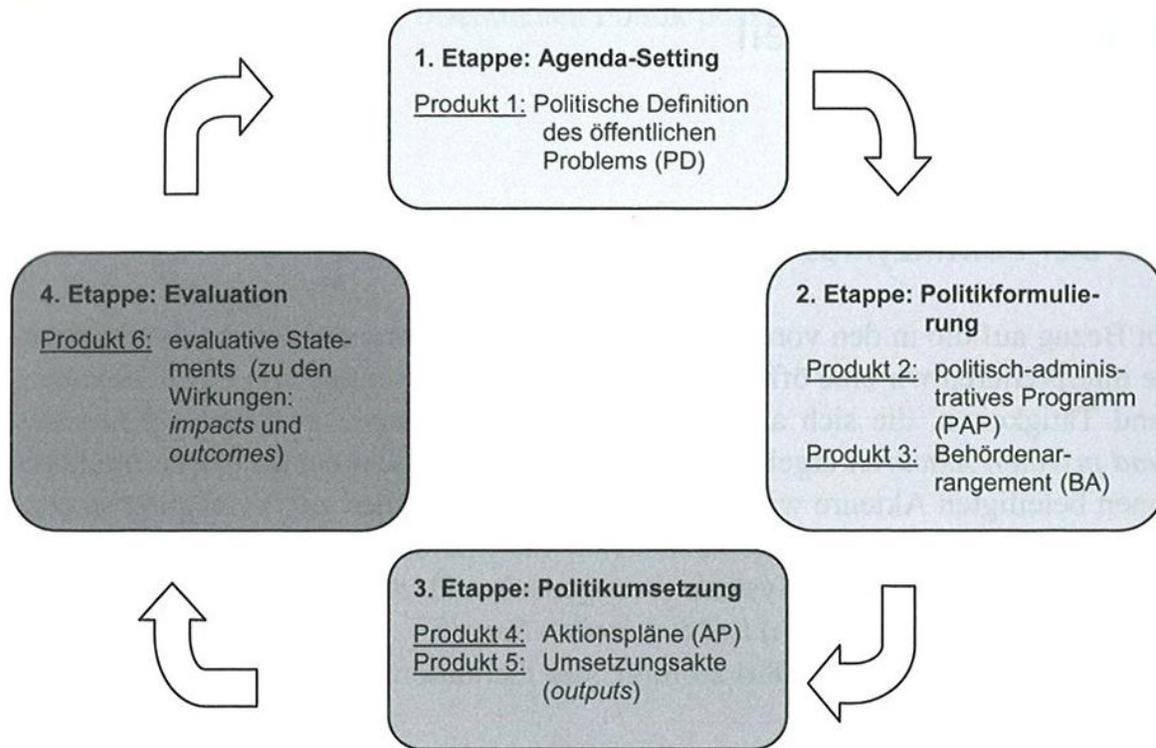
Zur Beschreibung und Analyse werden projektrelevante Dokumente von Passepartout beigezogen. Als Ergänzung und Erweiterung dieser Dokumentanalyse werden zwei Experteninterviews mit den beiden kantonalen Projektverantwortlichen von Passepartout durchgeführt.

2. Theoretische Grundlagen

2.1. Das Modell der Politikanalyse nach Knoepfel et al.

Knoepfel et al. (2011) schreiben in ihrem Modell jeder öffentlichen Politik mehrere Produkte zu und strukturieren einen Politikprozess anhand vier verschiedener Etappen (vgl. Abbildung 1). Die verschiedenen Etappen mit ihren Produkten sind beim Projekt Passepartout deutlich nachweisbar. Bei der Darstellung des Politikkonzepts von Passepartout (vgl. 3.) werden die verschiedenen Produkte auf Passepartout bezogen detaillierter gefasst. An dieser Stelle soll bloss eine ganz knappe Beschreibung erfolgen.

Abbildung 1: Etappen und Produkte einer öffentlichen Politik



Quelle: Knoepfel et al. (2011: 138)

Produkt 1: Problemdefinition (PD)

Zu Beginn einer öffentlichen Politik steht die Wahrnehmung eines Problems bzw. der Umstand, dass ein Sachverhalt und/oder ein Phänomen als ein öffentliches Problem identifiziert werden. Die Notwendigkeit einer steuernden Intervention durch die Politik muss erkannt und akzeptiert sein. In der Folge wird dieses relevante öffentliche Problem auf die politische Agenda gesetzt.

Produkt 2: Politisch-administratives Programm (PAP)

Aus der Zusammenführung der artikulierten Probleme, Ideen, Vorschläge und Forderungen entsteht ein staatliches Programm. Die Zielformulierungen und Massnahmen im Sinne von Handlungsvorschlägen bilden seinen Kern.

Produkt 3: Das Behördenarrangement (BA)

Im BA wird festgelegt, wer aufgrund welcher Kompetenzen und mit welchen Ressourcen für die Programmausführung zuständig ist.

Produkt 4: Aktionspläne (AP)

Die AP setzen die Prioritäten fest. Hierbei werden zeitliche, räumliche und soziale Aspekte

voneinander unterschieden. Den Aktionsplänen wird aufgrund der Fragestellung dieser Arbeit eine zentrale Rolle zugedacht (vgl. 2.1.2.).

Produkt 5: Umsetzungsakte (outputs)

Die outputs beinhalten die relevanten Programmschritte und Entscheidungen der ausführenden Behörde.

Produkt 6: Evaluative Statements (impacts und outcomes)

Die Evaluation hat zum Ziel, die Wirkungen einer öffentlichen Politik nachzuweisen. Einerseits als Verhaltensänderung bei der Zielgruppe (impacts) und andererseits als positive Resonanz bei den Empfängern der untersuchten Politik. Es soll nachgewiesen werden können, dass sich die outputs der evaluierten Politik durch Wirksamkeit, Effektivität, Effizienz, Relevanz und Akzeptanz auszeichnen.

2.1.1. Politikumsetzung

Wie Koepfel et al. (2011) darlegen, sind alle sechs Produkte das Resultat spezifischer Entscheidungsprozesse, geprägt von den am Prozess beteiligten Personen und Interessengruppen sowie der vorhandenen Ressourcen. Dieser Umstand konkretisiert sich im Verlauf der vier Etappen und insbesondere im Prozess der Umsetzung ist damit zu rechnen, dass das vorgegebene Programm (Produkt 2) hinsichtlich substantieller und institutioneller Aspekte abgeändert bzw. ergänzt werde (vgl. S. 139).

Im Hinblick auf die Fragestellung dieser Arbeit interessieren für den Vergleich der kantonalen Umsetzungsprozesse von Passepartout hauptsächlich die Aktionspläne (Produkt 4) und im Prinzip auch die Umsetzungsakte (Produkt 5). Da das Projekt allerdings erst seit kurzem in die Phase seiner kantonalen Umsetzung eingetreten ist, liegen zur Zeit noch keine in sich abgeschlossenen und evaluierbaren Endprodukte (outputs) vor, so dass sich die vorliegende Untersuchung auf die Analyse und Beurteilung der beiden Aktionspläne (Produkt 4) der Kantone FR und VS beschränken muss.

2.1.2. Aktionspläne (Produkt 4)

Aktionspläne sind «*die Gesamtheit der Planungsentscheidungen, die als notwendig erachtet werden für die koordinierte und zielgerichtete Hervorbringung von Verwaltungsleistungen (outputs) (...)*» (Knoepfel et al. 2011: 221). Für die Analyse eines Aktionsplans schlagen die Autoren fünf Dimensionen vor, welche ihrer Einschätzung nach steuerungsrelevant sind. Alle fünf Dimensionen seien gleichzeitig zu untersuchen, damit der eigentliche Gehalt eines Aktionsplans erkennbar wird. Die fünf Dimensionen werden für ihre weitere Verwendung im Rahmen dieser Untersuchung inhaltlich komprimiert als Qualitätskriterien zusammengefasst.

Explizität bzw. Formalisierung versus Implizität (Dimension 1)

Alle wichtigen operativen und organisatorischen Aspekte der Umsetzung liegen dokumentiert vor und sind den Beteiligten und Betroffenen kommuniziert worden.

Offenheit versus Geschlossenheit (Dimension 2)

Bei der Festlegung der wichtigen operativen und organisatorischen Umsetzungsaspekte und insbesondere bei ihrer Priorisierung sind verschiedene Akteure, Personengruppen und Betroffene involviert worden.

Hohe Diskriminierung versus geringe Diskriminierung (Dimension 3)

Die Aktivitäten für die Umsetzung sind derart geplant, dass die Prioritäten, die Zielgruppen und sowie die Etappierung der Umsetzung mit fixen Meilensteinen klar ersichtlich sind.

Hohe Strukturierung versus geringe Strukturierung des Behördenarrangements (Dimension 4)

Die behördlichen Funktionen bzw. Funktionsträger sind klar definiert und verfügen über formalisierte Mandate. Es liegt eine kantonale Aufbau- und Ablauforganisation für die Projektumsetzung vor.

Klare versus diffuse Ressourcenbindung (Dimension 5)

Die benötigten Ressourcen sind formell und offiziell in einer Ressourcenplanung eingeschrieben und von den verantwortlichen Stellen so genehmigt. Es ist klar festgelegt, welche Akteure welche Ressourcen zur Verfügung haben. Zudem liegt eine Priorisierung für den Ressourceneinsatz vor.

Als Fazit zu diesen fünf Dimensionen halten die Autoren fest, «(...) dass ein Aktionsplan nur dann ein wirksames Planungsinstrument einer öffentlichen Politik darstellt, wenn er explizit formuliert ist, innerhalb eines gegebenen zeitlichen Rahmens klare Diskriminierungen vornimmt, die Aufgaben und Zuständigkeiten jedes Akteurs des Behördenarrangements strukturiert und die (ergänzend) zugeteilten Verwaltungsressourcen an konkrete Entscheidungen und Aktivitäten knüpft» (ebd., S. 229).

2.2. Das Programmkonzept und seine Umsetzung nach Ledermann/Sager

2.2.1. Das Programmkonzept

Ledermann/Sager (2009) unterscheiden in ihrer Evaluationsstudie für die Beschreibung und Analyse einer Politik drei Phasen: (1) Programmkonzept, (2) seine Umsetzung und (3) die Wirkungen. Die Produkte 1, 2, 3 des Modells der Politikanalyse (vgl. 2.1.) werden bei ihnen im Programmkonzept zusammengefasst. Dieses Konzept zerlegen sie in vier Bestandteile: (1) Programmdefinition, (2) Zielvorgaben, (3) operative Vorgaben und (4) organisatorische Vorgaben. Wie bei Koepfel et al. (2011) in impliziter Form stehen diese vier Elemente gemäss

Ledermann/Sager (2009) in einer hierarchischen Beziehung zueinander und sind als Prozessschritte aufzufassen, welche idealerweise die Planung eines politischen Programms strukturieren. Für die Beurteilung eines Programmkonzepts, dessen vier Bestandteilen nie trennscharf vorliegen, sondern analytisch zu rekonstruieren sind, legen sie drei Kriterien fest: die empirische Evidenz, die innere Kohärenz sowie die äussere Kohärenz.

Empirische Evidenz

Ledermann/Sager legen drei Dimensionen einer Problemdimension fest: die Intensität, die Verbreitung und die Kausalhypothesen. Alle drei Dimensionen dienen als Kategorien für die Überprüfung der empirischen Evidenz des definierten Problems (vgl. S. 11).

Innere Kohärenz

Beim Kriterium der inneren Kohärenz werden die Vorgaben für die Problemlösung untersucht: die Ziele, die operativen sowie die organisatorischen Vorgaben. Auf der einen Seite ist abzuklären, inwiefern die Vorgaben zum vorgängig festgelegten Problem passen und auf der anderen Seite sollten sie in sich selber stimmig sein. Es geht um die Kriterien der Klarheit, Verständlichkeit und logischen Kohärenz (vgl. S. 11).

Äussere Kohärenz

Weil sich jedes politische Programm in einem Kontext mit anderen Politiken situiert, sei die Frage der horizontalen Abstimmung eines spezifischen Programms mit anderen Programmen bedeutsam (vgl. S. 11).

2.2.2. Die Umsetzung

Bei der Umsetzung eines Programms sei von der umgekehrten Reihenfolge auszugehen: Von der Organisation zu den Massnahmen, welche möglichst umfassend den Zielvorgaben zu entsprechen hätten (vgl. ebd., S. 9). Die beiden zentralen Beurteilungskriterien für die Umsetzung sind: der Grad der Umsetzung jeder einzelnen geplanten Massnahme (Erfüllung der operativen Vorgaben) und die Frage der Bearbeitung der horizontalen und vertikalen Schnittstellen. Auf die Frage der kantonalen Umsetzung von Passepartout bezogen ist das Kriterium der Schnittstellen bzw. die Art und Weise ihrer kantonalen Bearbeitung besonders relevant.

Analog zur Vorgehensweise bei 2.1.2. werden die drei Kriterien von Ledermann/Sager (2009) als Qualitätskriterien interpretiert, damit sie mit den Kriterien von Knoepfel et al. (2011) für die vergleichende Gegenüberstellung der kantonalen Umsetzungsplanung nutzbar gemacht werden können.

Grad der Umsetzung

Hält fest, inwiefern die operativen Vorgaben (Massnahmen) des Gesamtprojektes, wie sie der

Projektauftrag vorgibt, in der kantonalen Umsetzung bereits realisiert bzw. inwiefern ihre Realisierung konkret geplant ist.

Horizontale Schnittstellen

Wie erfolgt die Koordination mit anderen kompetenten Amtsstellen sowie laufenden und/oder geplanten Projekten innerhalb des Kantons? Inwiefern können Synergien erzeugt, ein integrativer Ansatz eingeleitet und eine Vernetzung erfolgen?

Vertikale Schnittstellen

Wie werden die Betroffenen einbezogen? Inwiefern können sie sich aktiv beteiligen? Wie wird das Prinzip der Subsidiarität umgesetzt?

2.3. Kriterien für den Vergleich der kantonalen Umsetzungen

Auf der Grundlage der theoretischen Überlegungen von Knoepfel et al. (2011) und Ledermann/Sager (2009) wird nun für den Vergleich der beiden Projektumsetzungen der Kantone FR und VS ein Kriterienraster herausgefiltert. Die fünf Dimensionen von Knoepfel et al. (2009) dienen der Ausdifferenzierung des Kriteriums «Grad der Umsetzung der operativen Vorgaben» nach Ledermann/Sager. Insgesamt ergeben sich somit acht Kriterien.

Diese Kriterien dienen einerseits der Analyse und sind zugleich Gelingensbedingungen, indem der Grad ihrer Ausprägung mindestens hypothetisch auf die geplante Zielerreichung bzw. angestrebte Wirksamkeit schliessen lässt. Mit dem Massstab dieser Kriterien werden die vorhandenen Dokumente und Materialien der beiden Kantone analysiert. Anschliessend werden die Analyseergebnisse in zwei Expertengesprächen überprüft, vertieft und allenfalls mit weiteren Aspekten ergänzt.

Bei der Analyse der Umsetzungskonzepte wird es im Weiteren darum gehen, das jeweilige kantonale Politikkonzept in den groben Linien zu rekonstruieren. Allerdings ist anzumerken, dass für beide Kantone keine expliziten Konzepte vorliegen, da in Freiburg und im Wallis das allgemeine sechskantonale Politikkonzept von Passepartout als verbindliche Vorgabe für die kantonale Umsetzung gilt.

3. Politikkonzept von Passepartout

Bei der Systematisierung des sechskantonalen Politikkonzepts von Passepartout wird analog zu Ledermann/Sager (2009) vorgegangen, weil die von ihnen entwickelte Gliederung den analysierten Dokumenten in hohem Mass entspricht. In der Übertragung aufs Modell der Politikanalyse von Knoepfel et al. (2011) beinhaltet die nun hier verwendete Systematisierung die Problemdefinition (Produkt 1), das politisch-administrative Programm (Produkt 2) und das Behördenarrangement (Produkt 3).

Bereits der Titel des umfangreichen Projektauftrags «Interkantonale Kooperation zur Einführung des Französischunterrichts ab dem 3. und des Englischunterrichts ab dem 5. Schuljahr sowie zur gemeinsamen Entwicklung des Fremdsprachenunterrichts» (2006) hält die Option der interkantonalen Kooperation programmatisch fest: die Einführung bzw. Vorverlegung zwei neuer Fremdsprachen und die generelle Optimierung des Fremdsprachenunterrichts in der Volksschule.

3.1. Ausgangslage des Projekts (Problemdefinition)

1998 hatte die Konferenz der Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) ein Gesamtsprachenkonzept vorgelegt, welches die Diskussion um die Erneuerung des Sprachenunterrichts während der obligatorischen Schulzeit neu lancierte. Stossrichtung des Konzepts sind die Vorverlegung des Französisch- und des Englischunterrichts, neue Unterrichtsmethoden, Kompetenzmessungen gemäss einem europäischen Referenzrahmen sowie eine gesamtschweizerische Koordination in den wesentlichen Fragen des Fremdsprachenunterrichts. Es hatte sich jedoch bald gezeigt, dass sich die Deutschschweizerkantone nicht auf die Einstiegsfremdsprache einigen können, sondern mit sprachregionalen Koalitionen zu rechnen war. Die 2004 verabschiedete Strategie der EDK, kombiniert mit einem Arbeitsplan für die Strategieumsetzung, entsprach dieser Entwicklung, indem sie die Regionalisierung und die interkantonale Zusammenarbeit der Kantone für die Erneuerung des Fremdsprachenunterrichts empfiehlt. Die inhaltliche Vorgabe der EDK-Strategie lautete im Kern: Bis zum 5. Schuljahr sollen zwei Fremdsprachen - die zweite Landessprache und Englisch - eingeführt und für beide Fremdsprachen verbindliche Kompetenzniveaus festgelegt werden.

Von Beginn weg war klar, dass die Kantone der Romandie und der Kanton Tessin, in einer separaten sprachregionalen Konferenz der Erziehungsdirektorinnen und -direktoren vereint, das Sprachenkonzept der EDK eigenständig und selbstorganisiert umsetzen werden. Der Kanton Zürich und in seinem Gefolge andere Kantone der Zentral- und Ostschweiz hatten sich bereits Ende der 90-iger Jahre für Englisch als erste Fremdsprache ausgesprochen und entsprechende Schulreformen initiiert, allerdings nicht interkantonale koordiniert. Diese Kantone bildeten, zwar noch informell, eine zweite Koalition. Notabene ein Verbund zahlreicher Kantone, die sich gegen die Landessprache Französisch als erste Fremdsprache in der Volksschule aussprachen, was nicht einer gewissen staats- und bildungspolitischen Brisanz entbehrte. Es lag auf der Hand, dass die so genannten Grenzkantone in der Frage der Fremdsprachenabfolge eine gegenteilige Position einnahmen, nämlich Französisch als erste Fremdsprache, weil Partnersprache, und Englisch als zweite Fremdsprache festlegten. Um diese Positionierung zu stärken und vor allem auch zu verhindern, dass Französisch plötzlich den Status der Einstiegsfremdsprache verlieren sollte, unterzeichneten die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern (deutschsprachiger Teil), Freiburg (deutschsprachiger Teil), Solothurn und Wallis (deutschsprachiger Teil) 2004 eine Vereinbarung über eine umfassende Koordination im Bereich des Sprachenunterrichts. Obwohl

diese enge Zusammenarbeit ursprünglich bildungspolitisch motiviert war, zeigte sich sehr bald, dass eine interkantonale Kooperation im Rahmen eines Schulprojektes auch aus ökonomischer Sicht Sinn machte.

Die Ausgangslagen und Befindlichkeiten in den sechs Kooperationskantonen waren unterschiedlich und mussten bei der Formulierung des Projektauftrags sorgfältig aufgenommen werden. Beispielsweise war die Frage der Einstiegsfremdsprache nur in den Kantonen BE, FR und VS bereits definitiv entschieden. Ebenfalls waren damals aufgrund der Entwicklungen im Bereich der Pädagogischen Hochschulen wichtige Fragen der Grund- und Weiterbildung im Bereich der Fremdsprachen noch ungelöst. Im Weiteren zeigte sich, dass einzelne Kantone bereits über eigene Sprachenkonzepte verfügten, andere nicht. Die zweisprachigen Kantone FR und VS hatten von unterschiedlichen Schulkulturen innerhalb ihres Kantons auszugehen und der Kanton BE von zwei verschiedenen Schulsystemen. Der Kanton BS zeichnete sich durch eine enorme sprachliche und kulturelle Heterogenität seiner Volksschule aus, woraus mehrere Sprachförderungsprojekte resultierten. Und nicht zuletzt führte die Analyse der kantonalen Stundentafeln, Lehrpläne und gesetzlich-reglementarischen Grundlagen sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen zu Tage. Das Dilemma bestand daher darin, diese unterschiedlichen Ausgangslagen in den sechs Kantonen mit der Harmonisierungs-Strategie der EDK erfolgreich zu verbinden. Eine ausgesprochen komplexe Grundlage für das Projekt Passepartout.

3.2. Projektziele

Das Hauptziel wird in der Vereinbarung von 2006 auf dem Hintergrund der Zielsetzungen der Sprachenstrategie der EDK von 2004 formuliert: *«Die Zusammenarbeit hat zum Ziel, den künftigen Fremdsprachenunterricht gemeinsam zu entwickeln und in Fragen der Didaktik, der Stundentafeln, der Lehrpläne, der Lehrmittel, des Anforderungsprofils der Lehrpersonen, der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen, der Evaluationsinstrumente und des Sprachenportfolios und der Kommunikation eine möglichst hohe Koordination zu erreichen»* (S. 2). In Ableitung dieser Zielsetzung werden im Projektauftrag (2008) sinngemäss folgende zehn Projektziele formuliert (vgl. S. 8 f.):

1. Die Schüler/-innen lernen in der Primarschule zwei Fremdsprachen: ab dem 3. Schuljahr Französisch und ab dem 5. Schuljahr Englisch;
2. Der Sprachenunterricht, speziell der Fremdsprachenunterricht, baut neu auf einer Didaktik der Mehrsprachigkeit auf, einer integralen Didaktik, welche das Sprachenlernen nicht mehr trennt, sondern zusammenführt und hauptsächlich die pragmatisch-funktionale Dimension einer Sprache in den Mittelpunkt rückt. Dieser neue sprachdidaktische Ansatz, soll bei der Entwicklung der Lehrpläne, Lehrmittel sowie bei der Neukonzipierung der Grund- und Weiterbildung der Lehrpersonen eine tragende Rolle einnehmen;

3. Die Lektionentafel in allen sechs Kantonen sieht in Zukunft für beide Fremdsprachen bis zum 6. Schuljahr mindestens zwei, vom 7. – 9. Schuljahr mindestens drei Wochenlektionen vor;
4. Die Kompetenzmodelle und definierten Minimalstandards der EDK werden aufgenommen und das Europäische Sprachenportfolio ESP sowie die Instrumente zur Evaluation von Fremdsprachenkompetenzen IEF bilden integrierte Bestandteile eines neuen Beurteilungs- und Evaluationsinstruments;
5. Die Lehr- und Lernmaterialien für beide Fächer werden gemeinsam entwickelt und evaluiert;
6. Die Lehrer/-innen der Volksschule verfügen über Sprachkompetenzen auf dem Niveau C1/C2 gemäss europäischem Referenzrahmen. Die Ausbildungsreglemente, Studienpläne und Weiterbildungsangebote werden entsprechend angepasst. Übergangsregelungen sollen die derzeit noch geltenden Bestimmungen in die künftigen Anforderungen an die Lehrer/-innen überführen;
7. Die Weiterbildung ist für alle Lehrpersonen, die in Zukunft Französisch und/oder Englisch unterrichten, verbindlich;
8. Bei der Entwicklung der Aus- und Weiterbildungsprogramme und der Studienpläne arbeiten die Pädagogischen Hochschulen und Weiterbildungsstellen der sechs Projektkantone eng zusammen;
9. Mit einem gemeinsamen Kommunikationskonzept wird der Einbezug aller Anspruchsgruppen garantiert;
10. Die Koordination mit den anderen Sprachregionen zu allen wichtigen Fragen der Erneuerung des Sprachenunterrichts auf der Grundlage des Gesamtsprachenkonzepts der EDK wird gewährleistet. Allenfalls kann die Zusammenarbeit der sechs Kantone zur optimalen Zielerreichung durch die Kooperation mit zusätzlichen Kantonen ergänzt werden.

3.3. Projektvorgaben

Mit dem Entscheid, die Problemlösung (vgl. 3.1.) im Rahmen eines interkantonalen Projektes anzugehen, hatten die Verantwortlichen der Bildungsverwaltungen, die Regierungen und zum Teil sogar einzelne kantonale Parlamente beschlossen, die Bearbeitung ihrer Problemlösung der Organisationslogik und -dynamik eines Grossprojektes zu übertragen. Im Folgenden werden die umfangreichen operativen und organisatorischen Vorgaben sehr verkürzt dargestellt.

3.3.1. Operative Vorgaben

Bereits im Projektauftrag wird ein ganzes Bündel an Aktivitäten, die zur Zielerreichung bzw. Problemlösung führen sollen, vorgegeben (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Massnahmen und angestrebte Ziele

	<i>Massnahmenbereich</i>	<i>Zielsetzung/Leistung</i>
1.	Ausbildung	
	Revision der Studienpläne für die Grundausbildung 3.-6. Schuljahr.	Die Anforderungsprofile für die Sprachkompetenzen (Niveau C1 und C2) haben in allen Studienplänen und Ausbildungsreglementen Eingang gefunden. Die Studienpläne an jeder der beteiligten Pädagogischen Hochschulen sind demnach derart angepasst, dass die Studierenden am Ende ihrer Ausbildung über die erforderlichen Sprachkompetenzen verfügen und die integrale Sprachendidaktik (Didaktik der Mehrsprachigkeit) anwenden können.
2.	Weiterbildung	
	Aufbau eines Weiterbildungsangebots für Lehrpersonen, die nicht über die erforderlichen Sprachkompetenzen und über keine sprachdidaktische Ausbildung verfügen. Die Weiterbildung umfasst vier Teile: (1) Sprachkompetenz (Zertifizierung), (2) sprachübergreifende didaktische Kompetenz, (3) Einführung in neue Lehrmittel und Lernmaterialien, (4) Begleitung in der Unterrichtspraxis.	Alle Lehrer/-innen, welche bereits Französisch und Englisch unterrichten oder diese Fächer künftig erteilen werden, verfügen über die erforderlichen Sprachkompetenzen, und zwar Niveau C1 gemäss Europäischem Referenzrahmen (vorbehalten bleiben andere Empfehlungen der EDK) für den Unterricht auf der Primarschulstufe. Für den Unterricht auf der SEK 1-Stufe verfügen die Lehrer/-innen über Niveau C2. Die Lehrpersonen kennen die neue Didaktik der Mehrsprachigkeit und sind fähig, ihren Sprachunterricht auf der Grundlage dieser neuen integralen Didaktik aufzubauen.
3.	Rahmenbedingungen	
	Erarbeitung einer für die sechs Kantone gemeinsamen Lektionentafel für Französisch und Englisch. Entwicklung gemeinsamer	Es liegt eine Lektionentafel mit Minimalforderungen vor, welche von allen sechs Kantonen übernommen wird.

	Lehrpläne für die beiden Fächer.	Die kantonalen Lehrpläne sind durch einen einzigen Lehrplan für Französisch und Englisch ersetzt.
--	----------------------------------	---

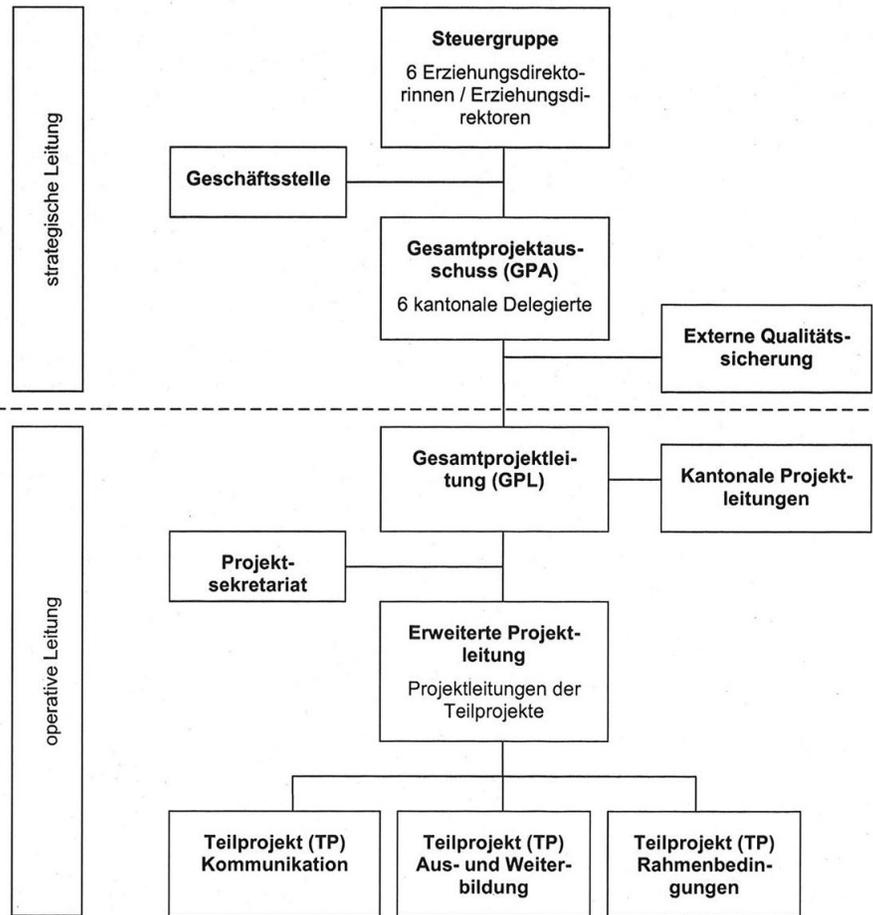
	<p>Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für die Neuanstellung von Lehrpersonen aufgrund der neu geforderten Kompetenzen.</p> <p>Begleitung der Entwicklung der neuen Lehr- und Lernmaterialien.</p>	<p>Die Anstellungsbehörden kennen die neuen Anforderungsprofile und halten sich bei der Rekrutierung und Neuanstellung von Lehrpersonen daran.</p> <p>Die beiden neuen Lehrmittel für Französisch und Englisch entsprechen dem Konzept der Didaktik der Mehrsprachigkeit und zeichnen sich durch eine hohe Praxistauglichkeit aus.</p>
4.	Kommunikation	
	<p>Ausarbeitung eines Kommunikationskonzepts, welches Massnahmen der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit aufzeigt und den kantonalen Gegebenheiten Rechnung trägt.</p>	<p>Das Projekt geniesst dank transparenter, kontinuierlicher interner und externer Kommunikationsmassnahmen eine hohe Akzeptanz bei allen Akteuren und betroffenen Personengruppen.</p>

Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an Ledermann/Sager (2009: Tabelle 1)

3.3.2. Organisatorische Vorgaben

Abbildung 2 zeigt die Aufbauorganisation von Passepartout, welche konsequent die Logik einer interkantonalen Projektgeometrie aufnimmt: Die Federführung liegt bei der Steuergruppe, d. h. in den Händen der sechs Erziehungsdirektorinnen und -direktoren. Der Gesamtprojektausschuss mit höheren Kadern der Bildungsverwaltungen wirkt ebenfalls strategisch und ist dementsprechend mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet. In operativer Hinsicht nimmt die Gesamtprojektleitung eine zentrale Rolle ein. Sie hält alle Fäden in der Hand und schafft die Verbindung von der strategischen zur operativen Ebene, und umgekehrt. Die kantonalen Projektleitungen sind in erster Linie für die Erweiterung bzw. Konkretisierung des Gesamtprojekts in den einzelnen Kantonen zuständig. Sie, zusammen mit den Mitarbeitenden in den Teilprojekten, sind im Hinblick auf die operativen Vorgaben (vgl. 3.3.1.) die wichtigsten Akteure.

Abbildung 2: Aufbauorganisation



Quelle: Projektauftrag (2006: 11)

4. Geplante Umsetzung in den Kantonen

In keinem der sechs Kantone liegen explizite Umsetzungskonzepte vor. Hingegen sind viele Planungsgrundlagen verfügbar. Ihnen sind die für den jeweiligen Kanton umsetzungsrelevanten Aspekte zu entnehmen. So auch für die Kantone FR und VS. Wie einführend erwähnt (vgl. 1.1.), haben zwei Interviews mit den kantonalen Projektleitern zur Verständnisklärung, Überprüfung, Vertiefung und Erweiterung der aus den Planungsunterlagen gewonnenen Erkenntnisse massgeblich beigetragen.

Als Massstab für die Beschreibung, Analyse und Beurteilung der kantonalen Umsetzungskonzepte dienen die im Projektauftrag definierten vier Massnahmenbereiche mit den dazugehörigen Leistungszielen (vgl. Tabelle 1). Für die Umsetzung der festgelegten Massnahmen, d. h. die konkrete Realisierung der anvisierten Leistungsziele, sind die einzelnen Kantone aufgrund der föderalen Struktur der Volksschule verantwortlich. So gesehen ist der

Projektauftrag, legitimiert auf der Basis einer gemeinsamen interkantonalen Vereinbarung, aus der Perspektive der Kantone bloss normativ-deklamatorisch verbindlich. Genau darin stecken seine Möglichkeiten und Grenzen.

4.1. Planung im Kanton FR

Passepartout wurde zwar politisch als wichtiges Element des allgemeinen kantonalen Sprachkonzepts exponiert und legitimiert, tatsächlich aber lag die inhaltliche, personelle und administrativ-organisatorische Steuerung dieses Projektes ausschliesslich beim Amt für den deutschsprachigen obligatorischen Unterricht. Die Koordination und Kooperation mit dem Unterrichtsamt für die französischsprachigen Schulen beschränkte sich im Prinzip auf regelmässiges Informieren über den aktuellen Projektstand.

4.1.1. Bereich und Zielsetzung «Ausbildung»

Anfang 2009 begann ein kantonaler Beirat mit Vertretungen der Bildungsverwaltung, der Schulbehörden, Lehrpersonen, dem Berufsverband der Lehrer/-innen und Verantwortlichen der Pädagogischen Hochschule (Primarschule) sowie der Universität (Sekundarstufe 1) mit ersten Abklärungen zu den Studienplänen der Grundausbildungen. Die Exponenten der Pädagogischen Hochschule und die projektführenden Vertreter der Bildungsverwaltung einigten sich rasch darauf, dass im zweisprachigen Kanton FR davon ausgegangen werden kann, dass das von der EDK geforderte Referenzniveau C1 für die Sprachkompetenz Französisch bei allen Studienabgängerinnen und -abgängern vorausgesetzt werden kann. Eine Anpassung bzw. ein Ausbau der Grundausbildung fürs Französisch war daher nicht opportun. Anders hingegen für die Sprachkompetenz im Englisch, wo ebenfalls das Niveau C1 verlangt wurde. Da bis anhin kein Englischunterricht an der Primarschule erteilt wird, war Englisch kein Ausbildungsinhalt an der Pädagogischen Hochschule. Neu mussten nun sprachliche und fachdidaktische Kompetenzen ins Studienprogramm integriert werden. Im Hinblick auf die neuen Sprachlehrmittel, deren sprachdidaktischen Konzeptionen, welche damals bereits ansatzweise bekannt waren, mussten fürs Französisch und Englisch neue sprachdidaktische Ausbildungselemente entwickelt werden. Mit dem Ziel, die theoretischen Prämissen und Erkenntnisse der Mehrsprachigkeitsdidaktik ins Studienprogramm zu integrieren und langfristig zu etablieren.

Im Gegensatz dazu war für die Grundausbildung der Sekundarstufe 1, in Freiburg nach wie vor an der Universität, von Anfang an klar, dass Studienabgänger/-innen mit erfolgreichem Abschluss in den Studienfächern Französisch und/oder Englisch das erwartete Sprachkompetenzniveau C2 aufweisen würden.

4.1.2. Bereich und Zielsetzung «Weiterbildung»

Eine Selbstevaluation bei den Lehrkräften der Primarschule hatte gezeigt, dass die Mehrheit offenbar das erforderliche Niveau C1 für die Sprachkompetenz im Französisch erbringen kann.

Die Folgediskussion zwischen den Entscheidungsträgern der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport, der kantonalen Projektleitung, dem Inspektorat und dem Berufsverband zeigte rasch, dass für amtierende Lehrpersonen keine obligatorische Weiterbildung zur Verbesserung ihrer Französischsprachkompetenz erforderlich war. Einerseits mangels Bedarf und andererseits sollten die Weiterbildungsressourcen prioritär für die umfangreiche methodisch-didaktische Weiterbildung eingesetzt werden können.

Anders präsentierte sich die Situation für Lehrkräfte, welche in ein paar Jahren in der 5. und/oder 6. Klasse Englisch unterrichten wollten. Sie konnten eine bezahlte zertifizierende Weiterbildung besuchen, welche minimal zum Niveau C1 führte.

Das Hauptgewicht wurde auf die methodisch-didaktische Weiterbildung der Lehrkräfte gelegt. Die Projektvorgabe von insgesamt 12 obligatorischen Weiterbildungstagen, umgerechnet 72 Präsenz-/Arbeitsstunden, wurde bei der Konzipierung der Weiterbildungsmodul als absolut verbindliche Planungsgrundlage einbezogen. Fachpersonen aus der Bildungsverwaltung, d. h. Mitarbeitende des Volksschulamtes, übernahmen die Planung, Organisation, Durchführung und Evaluation dieser Weiterbildung. Regelmässige Treffen mit dem Berufsverband der Lehrer/-innen führten zu wichtigen Korrekturen am Weiterbildungskonzept und erhöhten zugleich seine Akzeptanz bei den Betroffenen. Erfahrene und vom Inspektorat empfohlene Lehrpersonen konnten als Weiterbildnerinnen und Weiterbildner engagiert werden, nachdem sie sich vorgängig im Rahmen eines CAS «Ausbildner/-in Fremdsprachendidaktik Volksschule» für ihr anspruchsvolles Mandat qualifiziert hatten. Die Weiterbildung zum neuen Französischlehrmittel wurde «just in time» als Kurzeinführung vor dem ersten Unterrichtseinsatz konzipiert und der Hauptteil im Anschluss daran berufs-, praxisbegleitend angeboten.

Die methodisch-didaktische Weiterbildung, für alle Lehrer/-innen ab der 3. Primarschule verbindlich, beanspruchte einen enorm hohen Zeit- und Arbeitsaufwand. Daher wurde von Seiten des Inspektorats für die betroffenen Lehrpersonen keine zusätzliche Weiterbildungsverpflichtung verlangt. Die Passepartout-Weiterbildung fand stets in der unterrichtsfreien Zeit, an Mittwochnachmittagen, statt. Ihr Zeitaufwand von 72 Stunden konnte auf der Grundlage der reglementarisch festgelegten Funktionsbeschreibung («Pflichtenheft») begründet werden, welche die Weiterbildung für Lehrpersonen auf 3-5% der Jahresarbeitszeit von 1'900 Arbeitsstunden veranschlagt.

4.1.3. Bereich und Zielsetzung «Rahmenbedingungen»

Die Steuerung der Zielerreichung in diesem Bereich erfolgte vorwiegend auf Ebene des Gesamtprojektes, denn es betraf eine generelle, sechskantonal identische Leistungserbringung, nämlich die (1) Entwicklung zwei neuer, moderner Sprachlehrmittel, (2) die Entwicklung eines integralen Lehrplans «Französisch/Englisch» sowie (3) die Erarbeitung einer Lektionentafel mit Minimalforderungen. Die Kantone waren ausschliesslich im Zusammenhang mit der dritten

Leistung, der Lektionentafel, herausgefordert, indem sie organisatorische und strukturelle Vorkehrungen und Anpassungen vorzunehmen hatten.

Das Volksschulamt beauftragte die permanente Arbeitsgruppe «Unterricht Kindergarten/Primarschule» mit der Ausarbeitung verschiedener Varianten für die Revision der aktuell gültigen Stundentafel. Die vorgeschlagenen Varianten sollten den verschiedenen pädagogisch-didaktischen und bildungspolitischen Voraussetzungen des eigenen Kantons und des Passepartoutprojektes Rechnung tragen können. Ein aufwendiges Konsultationsverfahren bildete die Basis für die Entscheidungsfindung der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport. Beschlossen wurden schliesslich folgende Anpassungen bei der Stundentafel: Beibehaltung der Dotation von 28 Lektionen; Abbau 1 Lektion Deutsch in der 3. Klasse; Aufhebung der Bibellektion in der 5. und 6. Klasse; Start mit 3 Lektionen Französisch in der 3. Klasse, insgesamt 9 Lektionen bis zum Ende der 6. Klasse; Start mit 2 Lektionen Englisch in der 5. Klasse und dann ebenso 2 Lektionen in der 6. Klasse.

Da die beiden neuen Lehrmittel als Prototypen in der Unterrichtspraxis erprobt und parallel dazu optimiert werden sollten, stellte das Volksschulamt dem Gesamtprojekt Testklassen zur Verfügung. Die Lehrer/-innen dieser Testklassen erhielten für ihren Zusatzaufwand aus der Zusammenarbeit mit den beiden produzierenden Verlagen eine zeitliche Entlastung zugesprochen.

4.1.4. Bereich und Zielsetzung «Kommunikation»

Das auf Ebene Gesamtprojekt ausgearbeitete Kommunikationskonzept ermöglichte den Kantonen, die eigene kommunikative Ausgangslage für Passepartout zu verstehen und darauf aufbauend ein eigenes kantonales zugeschnittenes Kommunikations- und Informationskonzept zu erstellen. Die kantonale Projektleitung achtete von Anfang an darauf, die Kaderkonferenzen (Inspektorinnen, Inspektoren, Schuldirektorinnen, Schuldirektoren, Schulleiter/-innen) und alle anderen wichtigen Gremien vierteljährlich über wichtige Beschlüsse und Entwicklungen bei Passepartout zu informieren. Dem permanenten Informationsaustausch mit dem Berufsverband der Lehrer/-innen und den Eltern wurde besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Die kommunikativen Herausforderungen betrafen im Speziellen die Lehrer/-innen und ihren Berufsverband, bei denen die obligatorische methodisch-didaktische Weiterbildung im Umfang von 72 Stunden anfänglich auf enormen Widerstand stiess. Die Eltern bildeten das zweite wichtige Zielpublikum, weil es bei ihnen in erster Linie darum ging, für das neue, ungewohnt innovative Französischlehrmittel «Mille feuilles» schrittweise Akzeptanz herzustellen.

Nicht zuletzt wurden auch mehrere Kommunikationsmassnahmen für die örtlichen Schulbehörden (Gemeinden) geplant, weil beispielsweise die Finanzierung der Lehrmittel, eben auch der neuen, kostenintensiven, vollumfänglich in ihre Zuständigkeit fällt.

4.2. Planung im Kanton VS

2009 unterzeichnete der Vorsteher des Departements für Erziehung, Kultur und Sport einen Beschluss, der im Zusammenhang mit der Projektumsetzung Passepartout die Bildung einer kantonalen strategischen Kommission und die Einsetzung von zwei operationellen Gruppen in den beiden Sprachregionen vorsieht. In diesem Beschluss wurden auch grundsätzliche Prinzipien für die kantonale Projektumsetzung in beiden Sprachregionen festgelegt. Die zentrale kantonale Steuerung lag auf der Hand, weil in der Erziehungsdirektion des Kantons VS, entgegen der Organisation der Freiburger Bildungsverwaltung (vgl. 4.1.), die Zuständigkeit für die Leitung der Volksschule bei einer einzigen Organisationseinheit, der zweisprachigen Dienststelle für Unterrichtswesen, liegt.

4.2.1. Bereich und Zielsetzung «Ausbildung»

Im Gegensatz zum Kanton FR wurden die operativen Vorgaben des Gesamtprojekts Passepartout für den Bereich der Grundausbildungen weniger strikt interpretiert, indem die anvisierten Anforderungsprofile C1 für Primarlehrer/-innen und C2 für die Lehrkräfte der Sekundarstufe 1 nach unten korrigiert wurden: B2 kurz-/mittelfristig für den Unterricht in der Primarschule; C1 kurz-/mittelfristig für die Sekundarschule. Die Begründung für diese Strategie, welche faktisch den Status quo rechtfertigte und keinen Anpassungsbedarf bei der Grundausbildung auswies, lag in der Tatsache, dass die Vorgaben der EDK aus dem Jahr 2006 zu den Sprachkompetenzen aufgrund einer kontroversen Vernehmlassung mit einem Moratorium versehen waren.

4.2.2. Bereich und Zielsetzung «Weiterbildung»

Wie bei den geforderten Anforderungsprofilen für die Grundausbildung wurden die Sprachkompetenzniveaus für die amtierenden Lehrkräfte im Vergleich zum Kanton FR jeweils graduell tiefer festgelegt, nämlich Niveau B2 für die Primarlehrer/-innen (FR: C1) und Niveau C1 für die Lehrpersonen der Sekundarstufe 1 (FR: C2). Allerdings mussten im Gegensatz zum Kanton FR alle Walliser Primarlehrpersonen eine obligatorische Weiterbildung für die Verbesserung ihrer Sprachkompetenz entweder in der L2 (1. Fremdsprache bzw. Partnersprache, d. h. Französisch oder Deutsch) oder in der L3 (2. Fremdsprache, d. h. Englisch) besuchen. Die sprachliche Weiterbildung wurde mit einem internationalen Zertifikat oder einem kantonalen Diplom beendet. Lehrpersonen ab 52 dispensierte man vom Obligatorium, sie konnten sich jedoch freiwillig weiterbilden.

Den Lehrpersonen wurden verschiedene Entlastungs- und Unterstützungsmassnahmen offeriert. So waren alle Sprachkurse kostenfrei und die Finanzierung für Sprachkurse im Ausland wurde zu grossen Teilen vom Kanton übernommen. Ebenfalls wurden den Lehrkräften sogenannte schulische Entlastungstage, während denen sie eine bezahlte Stellvertretung engagieren konnten, zur Verfügung gestellt. Und schliesslich wurden etliche Sprachkurse als Intensivkurse auf die ersten zwei Sommerferienwochen gelegt.

Die methodisch-didaktische Weiterbildung wurde gemäss den operativen Vorgaben von Passepartout konzipiert und durchgeführt, also mit insgesamt 12 Kurstagen à jeweils 6 Stunden, so dass das Plansoll der 72 Weiterbildungsstunden wie im Kanton FR erfüllt werden konnte. Mit einer kleinen Differenz, dass eine Walliser Lehrperson, welche künftig beide Fremdsprachen unterrichten will, vier zusätzliche Weiterbildungstage zu absolvieren hatte.

Nicht wie in Freiburg, wo die methodisch-didaktische Weiterbildung in der alleinigen Zuständigkeit des Unterrichtsamtes stand, wurde im Kanton VS die Pädagogische Hochschule mit der Planung, Organisation und Durchführung dieser Weiterbildung mandatiert.

4.2.3. Bereich und Zielsetzung «Rahmenbedingungen»

Wie bereits angemerkt (vgl. 4.1.3.) wurde ein Grossteil der Leistungen in diesem Bereich auf Ebene des Gesamtprojektes erbracht, mit Ausnahme der Erarbeitung einer zu Passepartout kompatiblen Stundentafel, welche aufgrund der föderalen Struktur der Schweizer Volksschule konsequenterweise subsidiär den sechs Kantonen zugedacht worden war.

Entgegen dem Kanton FR, wo aus Schuljahr 2012/12 eine angepasste Stundentafel für die Primarschule eingeführt wurde, beschloss der Kanton VS, die Frage der Stundentafelrevision vorerst unbeantwortet zu belassen, indem bloss für die Testklassen eine provisorische Regelung getroffen wurde. Mit Blick auf den fürs Schuljahr 2014/15 angekündigten neuen Lehrplan 21, der in Zukunft für alle Kantone der Deutschschweiz gelten soll, den bereits vorliegenden neuen Lehrplan für die Kantone der Westschweiz sowie aus Rücksicht auf das neue Gesetz über die Primarschule sollte die Stundentafel zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt werden.

4.2.4. Bereich und Zielsetzung «Kommunikation»

Weil die kantonale Projektleitung von Passepartout im Kanton VS beide Sprachregionen umfasst, also das französischsprachige Unterwallis und das deutschsprachige Oberwallis, wurden die Kommunikationsmassnahmen gesamtkantonal geplant. Mit dem primären Ziel, möglichst alle offenen Fragen und strittigen Punkte von Anfang an klar und transparent zu regeln, publizierte der Dienstchef für Unterricht Informationsschreiben, Bestimmungen und Richtlinien und der Vorsteher der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport erliess Weisungen. Diese Regelungen führten dazu, dass die betroffenen Lehrpersonen, die kantonalen und kommunalen Schulbehörden die strukturellen, finanziellen und inhaltlichen Rahmenbedingungen bereits vor dem Start der kantonalen Projektumsetzung zur Kenntnis nehmen konnten.

Waren die Diskussionen zwischen der kantonalen Projektleitung und dem Berufsverband der Lehrer/-innen anfänglich noch konfliktreich, konnte die Situation zunehmend entspannt werden, indem eine konstruktive Debatte zur Klärung der Rahmenbedingungen und insbesondere der Entlastungs- und Unterstützungsmassnahmen für die Lehrpersonen geführt wurde.

4.3. Die beiden Umsetzungsplanungen im Vergleich

Der Kantonsvergleich zwischen FR und VS erfolgt aufgrund der aus den theoretischen Überlegungen von Knoepfel et al. (vgl. 2.1.2.) und Ledermann/Sager (vgl. 2.2.2.) abgeleiteten acht Kriterien (vgl. 2.3.). Bei der Gegenüberstellung werden die für die Kantone relevanten operativen Vorgaben des Gesamtprojekts (vgl. 3.3.1.) nach dem Erfüllungsgrad der acht Kriterien eingeschätzt. Dies mittels eines 4-er Ratings: erfüllt (++) , teilweise erfüllt (+) , nicht erfüllt (-) , keine Aussage möglich ().

Tabelle 2: Die beiden Umsetzungsplanungen im Vergleich

<i>Qualitätskriterien für die Umsetzungsplanung</i>	<i>Kanton Freiburg</i>	<i>Kanton Wallis</i>
Bereich «Ausbildung»		
Grad der Umsetzung generell	(++)	(-)
Explizität	(+)	(++)
Offenheit	(+)	(+)
Diskriminierung	()	()
Strukturierung	(+)	(++)
Ressourcenbindung	(+)	(++)
Horizontale Schnittstellen	(-)	(++)
Vertikale Schnittstellen	()	()
Bereich «Weiterbildung»		
Grad der Umsetzung generell	(+)	(+)
Explizität	(++)	(++)
Offenheit	(++)	(++)
Diskriminierung	(++)	(++)
Strukturierung	(++)	(++)
Ressourcenbindung	(++)	(++)
Horizontale Schnittstellen	(-)	(++)
Vertikale Schnittstellen	(++)	(++)

<i>Qualitätskriterien für die Umsetzungsplanung</i>	<i>Kanton Freiburg</i>	<i>Kanton Wallis</i>
Bereich «Rahmenbedingungen»		
Grad der Umsetzung generell	(++)	(-)
Explizität	(++)	(++)
Offenheit	(+)	(+)
Diskriminierung	(++)	(++)
Strukturierung	(++)	(++)
Ressourcenbindung	(+)	(++)
Horizontale Schnittstellen	(-)	(++)
Vertikale Schnittstellen	(++)	(++)
Bereich «Kommunikation»		
Grad der Umsetzung generell	(++)	(++)
Explizität	(+)	(++)
Offenheit	(++)	()
Diskriminierung	(++)	()
Strukturierung	(+)	(++)
Ressourcenbindung	(-)	()
Horizontale Schnittstellen	(+)	(++)
Vertikale Schnittstellen	(++)	(++)

Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an Ledermann/Sager (2009: Tabelle 3)

Es fällt auf, dass beim Kantonsvergleich der Grad der generellen Umsetzung in den einzelnen Ziel-/Leistungsbereichen in den Bereichen «Ausbildung» und «Rahmenbedingungen» enorm variiert, bei den beiden anderen Bereichen hingegen identisch ist. Ebenfalls auffallend ist die Differenz beim Kriterium der horizontalen Schnittstellen. In alle vier Bereichen schneidet der Kanton VS deutlich besser ab als der Kanton FR. Beide Kantone scheinen bei der kantonalen Umsetzung den Projektvorgaben zum Bereich der Weiterbildung eine hohe Relevanz beizumessen, denn fast alle Qualitätskriterien der Umsetzungsplanung gelten als «erfüllt» oder sind mindestens «teilweise erfüllt», ausgenommen auch hier das Kriterium «horizontale Schnittstellen» für den Kanton FR.

5. Schlussfolgerungen

Sobald operative Vorgaben eines Politikkonzepts, welches im Fall von Passepartout zwischen sechs Kantonen vorerst gemeinsam entwickelt und in der Folge formell vereinbart worden ist, in die Phase der kantonalen Umsetzung geraten, werden sie transformiert, indem kantonal unterschiedliche Adaptions- und Assimilationsprozesse einsetzen: Vorgaben werden an kantonale

Voraussetzungen angepasst und umgekehrt. Verlauf und Dynamik dieses Prozesses der Umsetzung sind vorgängig kaum antizipierbar, zumal sie von verschiedenen Einflussfaktoren abhängen, welche sich kantonale erheblich voneinander unterscheiden können. Auf die beiden untersuchten Kantone FR und VS bezogen spielt beispielsweise die Aufbau- und Ablauforganisation der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport eine Schlüsselrolle. Im Kanton VS wird die deutsch- und französischsprachige Volksschule zentral von der Dienststelle für Unterricht geleitet und verwaltet. Den operativen Vorgaben von Passepartout wurde daher von Anfang an eine gesamtkantonale politische und schulpädagogische Verbindlichkeit attestiert. Anders im Kanton FR, wo die kantonale Umsetzung von Passepartout in der alleinigen Verantwortung des Amtes für den deutschsprachigen Unterricht liegt und prinzipiell bloss die Lehrkräfte der deutschsprachigen Schulen des Kantons betrifft. Diese Konzentration und Reduktion auf Deutschfreiburg führte dazu, dass Passepartout politisch deutlich weniger exponiert wurde als im Kanton VS. Dieser Umstand mag erklären, warum im Kanton VS alle wesentlichen Aspekte der Umsetzung reglementarisch und kommunikativ formalisiert worden sind und so ein ausgesprochen hoher Realisierungsgrad der horizontalen Schnittstellen gewährleistet werden konnte.

Für beide Kantone gilt, dass es beim ursprünglichen Politikkonzept von Passepartout mit seinen operativen Vorgaben bereits bei der kantonalen Politikplanung und dann beim Prozess ihrer Umsetzung zu Anpassungen kommt. Weder im Sinne einer Policy Failure und/oder Implementation Failures (vgl. Ledermann/Sager 2009), sondern weil bildungspolitische Kooperationsprojekte, welche den obligatorischen Unterricht betreffen, aufgrund der nach wie vor sehr föderalen Struktur der Volksschule per se immer nur auf der Basis eines integrativen Ansatzes umgesetzt werden können. Dieses Bekenntnis zu einem pragmatisch-integrativen Ansatz, der darauf abzielt, bestehende Strukturen, Angebote, Traditionen und Kulturen «projektkompatibel» zu machen, respektiert einerseits die kantonale Autonomie bei der Reformulierung einer vorgängig vereinbarten Politik und gewährleistet andererseits, dass die zentralen Ziele und Leistungen dieser ursprünglich vereinbarten Politik kantonale akzeptabel umgesetzt werden.

6. Anhang

Anhang 1: Interviewfragen an die beiden kantonalen Projektleiter

Frage 1

Welches sind die grossen Herausforderungen für Ihren Kanton bei der Umsetzung der Zielvorgaben von Passepartout?

Frage 2

Welche Strategien und Massnahmen hat Ihr Kanton für die Zielerreichung gewählt?

Frage 3

Inwiefern spielt die Zweisprachigkeit Ihres Kantons eine Rolle bei der kantonalen Umsetzung von Passepartout? Welches sind die Konsequenzen, Implikationen?

Frage 4

Welche Rolle spielt der/die Vorsteher/-in Ihrer Direktion bei der Umsetzung?

Frage 5

Welches ist die Rolle des für die Volksschule zuständigen Dienstchefs bzw. Amtsvorstehers?

Frage 6

Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule?

Frage 7

Welche Gremien und/oder Funktionsträger haben (Mit-)Entscheidungskompetenz bei Fragen der Lehrmittel? Wer bezahlt die Lehrmittel?

Frage 8

Welche Gremien und/oder Funktionsträger haben (Mit-)Entscheidungskompetenz bei Fragen der Weiterbildung der Lehrpersonen?

Frage 9

Welche Gremien und/oder Funktionsträger haben (Mit-)Entscheidungskompetenz bei Fragen der erforderlichen Sprachkompetenz der Lehrpersonen?

Frage 10

Welche Rolle spielt der Berufsverband der Lehrer/-innen? Wie ist er gegenüber Passepartout

eingestellt?

Frage 11

Inwiefern sind die gesetzlich-reglementarischen Grundlagen Ihres Kantons relevant für die Umsetzung von Passepartout?

Frage 12

Welches sind aus Ihrer Sicht die Chancen und welches die Risiken für Passepartout in Ihrem Kanton?

7. Literaturverzeichnis

Allgemeines Sprachenkonzept des Kantons Freiburg (2010).

Departement für Erziehung, Kultur und Sport Kanton Wallis. Beschluss vom 5. Mai 2009.

Departement für Erziehung, Kultur und Sport Kanton Wallis. Vorverlegung und Optimierung des Fremdsprachenunterrichts im Kanton Wallis. Informationen für die Schulkommissionen, Schuldirektionen und Lehrpersonen (2012).

EDK (2004). *Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule: Strategie der EDK und Arbeitsplan für die gesamtschweizerische Koordination*. Beschluss der Plenarversammlung der EDK. Bern, Schweiz.

Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) (2007).

Interkantonales Projekt Passepartout. Zur Vorverlegung und Optimierung des Fremdsprachenunterrichts im deutschsprachigen Teil des Kantons Wallis (2009).

Jann, Werner/Wegrich, Kai (2003): Phasenmodell und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Klaus Schubert/Nils C. Bandelow (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, S. 71-104. München & Wien: R. Oldenbourg Verlag.

Knoepfel, Peter/Larrue, Corinne/Varone, Frédéric/Veit, Sylvia (2011): *Politikanalyse*. Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich.

Konzeptbericht PASSEPARTOUT. Neukonzeption des Fremdsprachenunterrichts im Rahmen der interkantonalen Kooperation zwischen den Kantonen BL, BE, BS, FR, SO und VS (2007).

Ledermann, Simone/Sager, Fritz (2009): Problem erkannt, aber nicht gebannt. Der Nutzen einer Verknüpfung von Konzept- und Umsetzungs-evaluation am Beispiel der Strategie «Migration und Gesundheit». In: *Zeitschrift für Evaluation* 8(1): S. 7-25.

Projektauftrag PASSEPARTOUT. Interkantonale Kooperation zur Einführung des Französischunterrichts ab dem 3. und des Englischunterrichts ab dem 5. Schuljahr sowie zur gemeinsamen Entwicklung des Fremdsprachenunterrichts (2006).

Projektvereinbarung PASSEPARTOUT zur sechskantonalen Kooperation (2006).

Sager, Fritz (2012): Skript zu Modul 1 «Entscheidungsprozesse öffentlicher Politik» und «Das Verhältnis von Politik und Verwaltung». CeMaP-Lehrgang 2012.

Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule: Strategie der EDK und Arbeitsplan für die

gesamtschweizerische Koordination (2004).

Vorverlegung und Optimierung des Fremdsprachenunterrichts im Kanton Wallis. Informationen für die Schulkommissionen, Schuldirektionen und Lehrpersonen (2012).

