

Lehmann, Lukas; Tanner, Luca

## **Kantonale Begehren, interkantonale Lösungen. Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Graubünden**

*Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung 34 (2016) 2, S. 243-253*



Quellenangabe/ Reference:

Lehmann, Lukas; Tanner, Luca: Kantonale Begehren, interkantonale Lösungen. Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Graubünden - In: Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung 34 (2016) 2, S. 243-253 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-139475 - DOI: 10.25656/01:13947

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-139475>

<https://doi.org/10.25656/01:13947>

in Kooperation mit / in cooperation with:



<http://www.bzl-online.ch>

### **Nutzungsbedingungen**

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### **Terms of use**

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### **Kontakt / Contact:**

**peDOCS**  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

## **Kantonale Begehren, interkantonale Lösungen. Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Graubünden**

Lukas Lehmann und Luca Tanner

**Zusammenfassung** Im Zuge der Reform der 1990er-Jahre wurde die vormals fragmentierte Lehrerinnen- und Lehrerbildung des Kantons Graubünden sowohl an einem Ort zusammengezogen als auch in ein einheitliches Ausbildungskonzept überführt. Der Integrationsprozess wurde jedoch nicht nur durch kantonale Begehren hervorgerufen, sondern er wurde auch zu grossen Teilen von interkantonalen Arbeiten beeinflusst. Dass im Endeffekt im Kanton Graubünden dennoch eine eigenständige pädagogische Hochschule entstanden ist, hat einerseits mit dessen sprachpolitischer Situation zu tun, andererseits aber ebenso mit der Einsicht, dass ein Kanton an der hochschulpolitischen Peripherie die Vorgaben des Zentrums nur schwer ignorieren kann.

**Schlagwörter** Bildungspolitik – Lehrerinnen- und Lehrerbildung – Governance

### **Cantonal Demands, Intercantonal Solutions. Teacher Education Reforms in the Canton of Graubünden**

**Abstract** During the Swiss teacher education reforms in the 1990s, the former fragmented teacher training system of the Canton of Graubünden underwent a process of centralization and standardization, both regarding structures and content. However, the changes had not only been induced by cantonal demands. Rather they were highly influenced by decisions taken at the national (i.e. intercantonal) level. Nonetheless, Graubünden ultimately realized a stand-alone university of teacher education. The solution chosen tried to meet the local requirements, but first and foremost complied with the national demands. This alignment can be put down to the fact that with respect to education policy, a peripheral canton could hardly ignore the standards set by the national entity.

**Keywords** education policy – teacher education – governance

## **1 Einleitung**

Die Schaffung pädagogischer Hochschulen seit den 1990er-Jahren kann als eines der bedeutsamsten Ereignisse der jüngsten Geschichte der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung bezeichnet werden (Criblez, Lehmann & Huber, 2016). Bedeutend einerseits, weil Lehrerinnen und Lehrer seither flächendeckend auf Hochschulstufe ausgebildet werden und die Ausbildungsinstitutionen nunmehr einen immanenten Teil des Hochschulraums Schweiz bilden. Bedeutend andererseits, weil mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) ein interkantonaler

Akteur Einzug in einen genuin kantonal geregelten Bereich erhalten hat und sich die Governance der Lehrerinnen- und Lehrerbildung damit erheblich und nachhaltig veränderte (Lehmann, 2013). Eines der sichtbarsten Resultate dieser neuen Regelungsebene sind die formale Harmonisierung der Lehrdiplome und damit zusammenhängend eine gegenseitige Anerkennung der Abschlusszertifikate. Die Gemeinsamkeiten hinsichtlich Strukturen und Diplomen dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Wege hin zu flächendeckend hochschulförmigen Studiengängen und zur gesamtschweizerischen Gültigkeit der Lehrdiplome kantonal sehr unterschiedlich verliefen (Criblez, 2010). Das mag damit zusammenhängen, dass bereits die Ausgangspunkte der Reformen kantonal sehr unterschiedlich waren und auch die Verläufe von kantonal je unterschiedlichen Begehren und Entwicklungsschritten geprägt waren.

Der bildungspolitische Reformprozess der 1990er-Jahre ist sowohl für die gesamtschweizerische Ebene (Lehmann, 2013) als auch für einige Kantone (Criblez, Lehmann & Huber, 2016) aufgearbeitet worden. Vor dem Hintergrund dieser Arbeiten und in gewisser Weise zur Komplettierung der dort vorgenommenen kantonalen Fallanalysen (Criblez, Lehmann & Huber, 2016, Kapitel 4–10) steht nachfolgend der Kanton Graubünden im Zentrum, welcher seit 2003 eine eigenständige pädagogische Hochschule führt. Gleich wie im Ausgangsprojekt sind dabei die wechselnden Beteiligungen und Beziehungen der Akteurinnen und Akteure sowie die Dynamismen zwischen kantonalen und interkantonalen Ebene von besonderem Interesse. Im Mittelpunkt steht die Frage, welche Strategien ein Kanton anwendet, der sich hochschulpolitisch in der Peripherie befindet, um auf den nationalen und internationalen Anpassungsdruck (Lehmann, 2013, S. 101–142) zu reagieren. Hierzu haben Keohane und Nye (1974) bereits in den 1970er-Jahren festgehalten, dass grundsätzlich zwei unterschiedliche Typen von Handlungsmustern unterscheidbar sind: Wenn die untergeordnete Ebene den Vorgaben der übergeordneten weitgehend entspricht, sprechen die Autoren von transgouvernementaler *Koordination*. Stehen die Vorgaben im Widerspruch zu eigenen Ideen, versucht die untergeordnete Ebene mittels transgouvernementaler *Koalitionen* entsprechende Koordinationsnetzwerke auszubauen. Die politikwissenschaftliche Forschung interpretiert diesen Konflikt als Gegensatz von Öffnung und Abgrenzung (Bornschiefer & Helbling, 2005). Im Folgenden wird dargelegt, dass der Kanton Graubünden einerseits aufgrund seiner heterogenen innerkantonalen Bildungslandschaft, andererseits mangels starker ausserkantonalen Koalitionspartnerschaften rasch den Weg der Anpassung an die Vorgaben der übergeordneten Ebene – der EDK – einschlug. Diese Anpassungsleistung schien denn auch die adäquate Strategie zu sein, um im Zuge der Internationalisierung der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung nicht als Globalisierungsverlierer (Kriesi, Grande, Lachat, Dolezal, Bornschiefer & Frey, 2006, S. 938 f.) dazustehen.

Die hier als Fallstudie angelegte Rekonstruktion der Reformprozesse im Kanton Graubünden beruht auf einer Vielzahl unterschiedlicher Quellen: Zur Verfügung standen regulative Texte, Akten parlamentarischer Debatten und politische Rechenschaftsberichte sowie – als Sekundärquellen – die Selbstdokumentationen der betroffenen Institutionen

und die Korrespondenz zwischen den Anspruchsgruppen. Diese Quellenanalyse wurde schliesslich durch Interviews mit Expertinnen und Experten komplettiert. Das umfangreiche Bild, welches sich aus der Analyse ergeben hat, wird im Folgenden als Prozessablauf dargestellt (Abschnitte 2 bis 4), um abschliessend in einem Fazit (Abschnitt 5) die grundlegenden Regelungsmuster aufzuzeigen.

## 2 Kantonale Ausgangslage und Kontexte

Die Pädagogische Hochschule Graubünden (PHGR), wie sie seit 2006 genannt wird, zählt gegenwärtig rund 400 Studierende. Sie entstand im Jahr 2003 unter dem Namen «Pädagogische *Fach*hochschule Graubünden» (PFH) als die Vorgängerinstitutionen verbindender Standort für sämtliche Angebote der Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton. Ihr Bildungsangebot orientiert sich an der Dreisprachigkeit des Kantons Graubünden und umfasst die beiden Studiengänge für Lehrdiplome der Primarschule (1. bis 6. Klasse) bzw. für den Kindergarten. In Kooperation mit der Pädagogischen Hochschule Zürich startete im Herbstsemester 2013 zudem eine berufsbegleitende Ausbildung zur Lehrperson der Sekundarstufe I. Die Anerkennung der Hochschule durch die EDK und damit die schweizweite Gültigkeit der Lehrdiplome erfolgte im Jahr 2007 (PHGR, 2014).

Bis in die 1990er-Jahre war die bündnerische Lehrerinnen- und Lehrerbildung dezentral organisiert und fand an Seminaren auf der Sekundarstufe II statt. Seit der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden Volksschullehrpersonen primär an den beiden Mittelschulstandorten in Chur (Bündner Lehrerseminar, BLS) und in Schiers (Evangelische Mittelschule, EMS) ausgebildet. Das BLS galt bis 1962 als Abteilung der Bündner Kantonsschule, ehe es sich als autonomer Schulkörper institutionell abgrenzte (Metz, 2000, S. 225). Ebenfalls in die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts fällt die Gründungszeit der EMS. Sie führte neben einer Seminarabteilung auch ein Gymnasium sowie eine Handels- und Diplommittelschule (Lerch, 2002, S. 25). Des Weiteren wurden Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrpersonen sowie Kindergärtnerinnen und Kindergärtner an der Bündner Frauenschule in Chur ausgebildet. Anzumerken ist dabei, dass im Gegensatz zur konfessionell ausgerichteten Mittelschule in Schiers sowohl das BLS wie auch die Bündner Frauenschule unter kantonaler und damit konfessionsneutraler Trägerschaft standen. Letztere waren eng in die Verwaltungsstrukturen des kantonalen Erziehungs-, Kultur- und Umweltsdepartements (EKUD) eingebunden (Schmid, 1990, S. 48).

### **3 Auf der Suche nach einer Gesamtkonzeption der postobligatorischen Stufe**

Erste Bemühungen um die Inangriffnahme einer Totalrevision der Bündner Lehrerinnen- und Lehrerbildung erfolgten im Jahr 1988. Eine Änderung des Studienreglements an der Universität Zürich hatte nämlich Mitte der 1980er-Jahre den bis dahin direkten Hochschulzugang für Bündner Seminarabgehende infrage gestellt. In der Folge wurde eine Anpassung des Unterrichtsplans nötig. Die daraus entstandene neue Verordnung (RR GR, 1988) sollte jedoch lediglich eine Übergangslösung darstellen. Im Jahresbericht des BLS wurde entsprechend festgehalten: «Es dürfte dringend sein, die gesamte Ausbildung am BLS neu zu überdenken und einen Ausbildungsgang zu entwerfen, der auf einer klaren Zielvorstellung beruht, die von allen Beteiligten gestützt wird» (BLS, 1990, S. 90). Anpassungen wurden ebenso für die EMS nötig (Lerch, 2002, S. 29). Ein entsprechendes Vorhaben wurde 1991 von der Regierung schliesslich bewilligt. Die Federführung wurde vorderhand weitgehend dem BLS übertragen. Dieses bereitete alsdann die ersten Revisionsvorschläge in einer Arbeitsgruppe vor. Als reformbedürftig beurteilten die Mitglieder dieser Arbeitsgruppe den vorherrschenden Zielkonflikt zwischen Allgemeinbildung, Berufsbildung und gleichzeitiger Gewährleistung des Hochschulzugangs, kritisiert wurde aber auch die fehlende Durchlässigkeit der seminaristischen Ausbildung. So fehlte es beispielsweise an einem geregelten Zugang für Berufsleute. Die Lösung für die anstehenden Probleme sah man in einer Zweiteilung der Ausbildungsstruktur: Das frühere Unterseminar des BLS sollte als eigenständige und der Allgemeinbildung verpflichtete Schule der Sekundarstufe II fungieren, dem Oberseminar sollte die Aufgabe einer berufsbildenden Schule auf der Tertiärstufe mit zweijähriger Ausbildungsdauer zukommen. Den Entwurf zum neuen Ausbildungsgang verabschiedete die Seminarlehrerkonferenz des BLS zu Beginn des Jahres 1992 zuhanden des EKUD (BLS, 1991).

Am 6. Januar 1993 erhielt das BLS den Auftrag, in Zusammenarbeit mit der EMS die nächste Etappe der Revisionsarbeiten einzuleiten. Unter Verweis auf die interkantonalen Diskussionen unter der Ägide der EDK (Jecklin, 2013, S. 68 f.) verlangte der Planungsauftrag des EKUD eine Entflechtung von Allgemein- und Berufsbildung. Vorgesehen war zudem, dass auf Sekundarstufe II eine eigenständige Maturitätsschule mit musisch-sozialwissenschaftlichem Schwerpunkt entstehen sollte, welche die Zulassung zur zwei Jahre dauernden Berufsbildung auf Tertiärstufe sichern würde (EKUD, 1993). Im Oktober des gleichen Jahres präsentierte auch die EDK (1993b) mit den «Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen» ein Leitbild für die künftige Ausgestaltung einer hochschulförmigen Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Im Vergleich zum bündnerischen Planungsauftrag beinhaltete das EDK-Konzept jedoch zwei gewichtige Unterschiede: Erstens sollte die Ausbildungszeit auf Hochschulstufe in der Regel drei Jahre dauern (EDK, 1993b, S. 17). Zweitens war für Kindergärtnerinnen und Kindergärtner sowie für Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrpersonen das gleiche Ausbildungsmodell vorgesehen wie für Primarlehrpersonen (EDK, 1993b, S. 5–6). Diese in

den Grundfesten fundamentalen Differenzen zwischen dem kantonalen Reformprojekt und den interkantonalen Vorgaben führten schliesslich dazu, dass das EKUD den erteilten Planungsauftrag modifizierte und fortan zumindest für die Ausbildungsdauer eine Anpassung an die interkantonalen Vorarbeiten vorsah. Unberücksichtigt blieb hingegen das von der EDK postulierte Einheitsausbildungsmodell für sämtliche Lehrpersonen der Primarstufe (EKUD, 1994). Folglich blieb die Reform auf die Studiengänge für angehende Primarlehrpersonen beschränkt und die Bündner Frauenschule, als Ausbilderin jener anderen Studiengänge, wurde nicht weiter zur Partizipation an der Totalrevision aufgefordert.

Die Ausarbeitung des Auftrags übernahm eine Kommission, vornehmlich bestehend aus Lehrpersonen des BLS. Ihre Arbeit umfasste einerseits den vom kantonalen Bildungsdepartement gesetzten Planungsauftrag. Andererseits flossen aber auch bildungspolitische Reformen von ausserhalb ein. So unterzeichneten Bund und Kantone im Frühjahr 1995 das neue Maturitätsanerkennungsreglement (MAR) bzw. die Maturitätsverordnung (MAV) (Schweizerischer Bundesrat & EDK, 1995). Insbesondere die gesamtschweizerische Einführung ehemals seminaristischer Lernbereiche wie «Pädagogik und Psychologie», «Bildnerisches Gestalten» und «Musik» als Maturitätsfächer verstärkte dabei den Druck hin zu einer Reformkonzeption, von welcher nicht nur die Lehrerinnen- und Lehrerbildung betroffen sein sollte, sondern vielmehr die gesamte postobligatorische Stufe. In Anlehnung an die EDK-Thesen und an das neue MAR sah der Schlussbericht des BLS von 1995 deshalb eine eigenständige Maturitätsschule mit musisch-sozialwissenschaftlichem Schwerpunkt vor. Gefordert wurde auch ein Ausbau des postsekundären Bildungsangebots in allen drei Kantonssprachen. Die neue Maturitätsschule sollte dabei den Hauptzugang für die spätere Lehrerinnen- und Lehrerbildung darstellen, ein Kompensationsprogramm sollte zudem auch Studierenden ohne Maturität den Zugang ermöglichen (BLS, 1995, S. 33). Von der ursprünglich vorgesehenen Integration des Unterseminars in die Bündner Kantonsschule sahen die Verfassenden nun ab (BLS, 1995, S. 11) und die Form der zunächst als Oberseminar geplanten Ausbildungsinstitution auf Tertiärstufe liess man noch weitgehend offen. Unklar war beispielsweise, ob es sich dabei um eine höhere Fachschule oder um eine Fachhochschule handeln sollte. Klar wurde durch diesen Bericht hingegen, dass sich die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung nicht ohne wesentliche Veränderungen der Strukturen auf Sekundarstufe II bewerkstelligen liess.

#### **4 Interkantonale Vorarbeiten und kantonale Reaktionen**

Parallel zur Einreichung des Schlussberichts zuhanden des Erziehungsdepartements fand 1995 die kantonale Abstimmung über den Beitritt zur «Vereinbarung zur Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen» (EDK, 1993a) statt. Der vom Volk angenommene Beitritt zu diesem interkantonalen Konkordat legte die Grundlage für eine schweizweite Anerkennung der Bildungsabschlüsse in kantonaler Regelungskompetenz, so

auch der künftigen Bündner Lehrdiplome. Das Konkordat ermöglichte es der EDK des Weiteren, durch ein interkantonal koordiniertes Vorgehen stärker auf strukturelle und inhaltliche Fragen der je kantonalen Lehrerinnen- und Lehrerbildung Einfluss zu nehmen (Lehmann, 2013, S. 217). Die EDK veröffentlichte diesbezüglich noch im selben Jahr die «Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen» (EDK, 1995), in welchen sie die zwei Jahre zuvor in den Thesen eingeschlagene Richtung fortführte und konkretisierte. So wiesen die Empfehlungen den künftigen Ausbildungsinstitutionen eindeutig den Status einer Fachhochschule zu. Zudem wurde als kritische Grösse für solche Institutionen eine Mindestanzahl von 300 Studierenden festgelegt sowie als Regelzulassung die gymnasiale Maturität definiert (ohne festgeschriebene Fächerkombination).

Im Anschluss an die Planungsphase leitete das EKUD mit dem Gesamtprojekt «Anpassung der Gesetzgebung im Mittelschul- und Tertiärbereich» eine neue Reformetappe ein und weitete entsprechend dem Umfang der Reform diesmal auch die partizipierenden Mitglieder auf weitere Institutionen aus: Unter der Leitung des Departements bildeten die Vorsteher des BLS, der Bündner Kantonsschule und der Bündner Frauenschule den Projektausschuss. Ziel der Etappe war die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs und von Vernehmlassungsunterlagen für die bevorstehende Volksabstimmung. In Anlehnung an die interkantonalen Arbeiten und im Unterschied zur früheren Planungsvorgabe strebte das EKUD fortan auch die Integration der seminaristischen Abteilungen der Bündner Frauenschule an. So sollten auch Kindergärtnerinnen und Kindergärtner sowie Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrpersonen gemeinsam mit den Primarlehrpersonen künftig an einer pädagogischen Fachhochschule ausgebildet werden (EKUD, 1995). Die interkantonalen Arbeiten wirkten sich jedoch nicht nur auf die künftige Ausgestaltung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung aus, sondern ebenso auf die Planungsentwürfe zur Reform der Sekundarstufe II. Anstatt einer eigenständigen dreisprachigen Mittelschule mit musisch-sozialwissenschaftlichem Schwerpunkt favorisierte man nun eine vollständige Integration des Unterseminars in das Gymnasium der Bündner Kantonsschule.

In der zweiten Hälfte des Jahres 1995 fanden die Reformvorschläge Eingang in die Parlamentsdebatten des Grossen Rates und wurden Gegenstand der öffentlichen Diskussion. Die EMS kritisierte den eingeschlagenen Reformkurs, da die vorgeschlagene Ausrichtung (geforderter Leistungsauftrag und kritische Grösse) den Fortbestand einer eigenständigen Lehrerinnen- und Lehrerbildung verunmöglichte. Zudem sprachen sich grosse Teile des kantonalen Parlaments für die Beibehaltung der ursprünglichen Idee (BLS mit musisch-pädagogischer Maturitätsrichtung als Unterbau, PFH als Oberbau) aus: «es ist glaube ich wichtig, dass der Besuch der gleichen Schule während mehrerer Jahre die Identitätsbildung und -findung der Lehrerinnen und Lehrer erleichtert oder erst ermöglicht» (GR GR, 1996, S. 601–602). Generelle Kritik äusserten die Ratsmitglieder auch hinsichtlich einer Akademisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Die Widerstände gegen die Reform erreichten 1996 schliesslich ihren Höhepunkt mit

der Petition «gegen Zentralismus und Gleichschaltung in der Lehrerbildung» (vgl. Criblez, 2010, S. 25), welche auch im Kanton Graubünden einen Ableger gründete (Jecklin, 2013, S. 71). Die Kritik bezog sich sowohl auf konkrete Aspekte (Curriculum, Zulassungsbedingungen etc.) als auch auf das grundlegende Verhältnis von kantonaler Eigenständigkeit und interkantonalen Vorgaben. Schliesslich wurden die Projektarbeiten 1997 aber dennoch als Entwürfe zur Teilrevision des Mittelschulgesetzes sowie des Gesetzes über die Pädagogische Fachhochschule in die Vernehmlassung gegeben (EMS, 1997). Sowohl die Bündner Kantonsschule als auch die Bündner Frauenschule und das BLS unterstützten die Vorlage weitgehend, mitgetragen wurde die Gesetzesvorlage zur PFH auch vom Bündner Lehrerinnen- und Lehrerverein. Hingegen formierte sich Kritik aus dem Kreise der EMS, da diese ihre Partizipation an und Weiterführung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung grundsätzlich gefährdet sah (EMS, 1997).

Im Gegensatz zum kantonalen Petitionskomitee, dessen fundamentale Forderung nach Abkehr vom tertiären Modell kaum Anklang fand, vermochte die EMS die laufenden Reformarbeiten durchaus erfolgreich zu beeinflussen. Es gelang ihr, mit Vertreterinnen und Vertretern des EKUD und des BLS einen Vertrag auszuhandeln, der die Zusammenarbeit zwischen Schiers und der sich konstituierenden Hochschulinstitution in Chur formal festschrieb (Brosi & Jecklin, 1998). Damit sah die EMS den Fortbestand ihrer traditionsreichen Lehrerinnen- und Lehrerbildung gesichert und unterstützte fortan die Reform. Insgesamt zog die Regierung in der Botschaft zum Gesetz über die Pädagogische Fachhochschule daher ein erfreuliches Fazit: Sämtliche Parteien des Grossen Rates, die kantonalen Schulinspektorinnen und Schulinspektoren sowie die Berufsverbände befürworteten die Hochschulwerdung der künftigen Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Zudem war der Gesetzesentwurf über die Pädagogische Fachhochschule auch mit den interkantonal erarbeiteten Kriterien konform, wie sie von der EDK in den Empfehlungen von 1995 formuliert worden waren.

In der Märzsession im Jahr 1998 überwies der Grosse Rat mit grosser Mehrheit sowohl das teilrevidierte Mittelschulgesetz als auch das Gesetz über die Pädagogische Fachhochschule an das Bündner Stimmvolk, das im Herbst des gleichen Jahres beiden Vorlagen zustimmte. Zur Umsetzung der Gesetzesvorgaben gründete das EKUD eine neue Projektorganisation. Darin agierte die EMS im Gegensatz zu früheren Arbeitsphasen nun als gleichwertige Partnerin neben der Bündner Frauenschule und dem BLS. Aufgabe der Projektbeteiligten war das Ausarbeiten von Studienplänen, Verordnungen und Reglementen für die Ausbildungsgänge Kindergarten, Primarschule sowie Handarbeit und Hauswirtschaft (EKUD, 1999). In dieser Phase der kantonalen Implementation der politischen Richtlinien wurden jedoch auch die interkantonalen Arbeiten im Rahmen der EDK weitergetrieben. Die Präzisierungen dieser Arbeiten manifestierten sich in Form von Reglementen (EDK, 1999a, 1999b), welche als Grundlage für die spätere gesamtschweizerische Anerkennung der kantonalen Lehrdiplome galten. Hier stellte sich heraus, dass die interkantonal geltenden Richtlinien in den Bereichen Hauswirtschaft und Handarbeit nicht mit den bis dahin konzipierten Studiengängen im Kanton Grau-



bünden übereinstimmten. In der Oktoberausgabe des Bündner Schulblatts aus dem Jahr 2000 nahm deshalb der amtierende Regierungsrat zur Entwicklung beider Fachbereiche Stellung und gab bekannt, dass die Anerkennungsreglemente für die Konkretisierungsarbeiten als verbindlich taxiert werden müssten (Lardi, 2000). Die von der Bündner Frauenschule geführte Ausbildung in Hauswirtschaft schied somit aus dem Bildungsangebot der Pädagogischen Fachhochschule aus, Handarbeit (bzw. «Werken textil») wurde in die Grundausbildung für Primarlehrpersonen integriert (Lardi, 2000).

Am 1. Januar 2001 trat das Gesetz über die Pädagogische Hochschule in Kraft. Dessen Umsetzung liess hingegen einige Unklarheiten fortbestehen (Tanner, 2014, S. 42 f.), was denn auch ein Parlamentsmitglied in Form einer Interpellation zur Sprache brachte. Gemäss dieser wurden «weder das Parlament noch die Öffentlichkeit ... ausreichend über den Stand der Arbeiten informiert» (GR GR, 2001, S. 578). Die Bündner Exekutive antwortete darauf mit einem Regierungsratsbeschluss (RR GR, 2001), welcher die präjudizierende Stellung der interkantonalen Vorgaben nochmals deutlich machte. Die Ausbildung sollte sich künftig in ein einjähriges Grundstudium und ein zweijähriges Hauptstudium mit einem Generalisten-Profil und individuell wählbarem Studienschwerpunkt gliedern. Klare Regelungen beschloss die Regierung auch für die Zulassungsbedingungen: Als Regelzugang galt die gymnasiale Maturität, Anwärterinnen und Anwärter ohne gymnasiale Maturität sollten ein Zusatzmodul in Allgemeinbildung (RR GR, 2001) absolvieren. Die Kurse hierzu sollten von der EMS organisiert und durchgeführt werden, welche dafür auf die ursprünglich ausgehandelte Beteiligung an der Lehrerinnen- und Lehrerbildung verzichtete (RR GR, 2003).

## 5 Das Verhältnis von Zentrum und Peripherie: Ein Fazit

Mit der Gründung und Eröffnung der Pädagogischen Fachhochschule Graubünden endete die Zeit gemischt privater (d.h. konfessioneller) und staatlicher sowie dezentral organisierter Lehrpersonenbildung. Sämtliche Angebote wurden nun an einem Ort und an einer Hochschulinstitution konzentriert. Das BLS, in dessen Kreis Mitte der 1990er-Jahre ein Modell zur künftigen Struktur der Lehrerinnen- und Lehrerbildung ausgearbeitet worden war, stand innerkantonal im Zentrum der Bestrebungen um Erneuerung. Die EMS und die Bündner Frauenschule hingegen stellten in diesem Prozess lediglich periphere Figuren dar: «Das BLS arbeitete zu Beginn der Vorphase die ersten Reformkonzepte weitgehend selbstreferenziell und ohne Mitwirkung weiterer Beteiligter aus» (Tanner, 2014, S. 47), selbst die zuständigen Behörden griffen in dieser Phase kaum gestaltend in die Projektarbeiten ein. Erst nachdem klar geworden war, dass sich die Reform nicht nur auf die Lehrerinnen- und Lehrerbildung beziehen würde, sondern auch Änderungen im Bereich der Mittelschule notwendig würden, wurde der Kreis der Akteurinnen und Akteure nach und nach erweitert und die Leitung vom EKUD übernommen. Mit dem Gesetzesentwurf zur PFH meldete sich schliesslich auch die EMS zu Wort, da sie sich als kleine, private und dezentrale Bildungsanstalt durch die

geplanten Vorhaben in ihrer Existenz bedroht sah (Criblez, 2010, S. 37). Die Forderungen der EMS, neben dem BLS als gleichberechtigte Partnerin aufzutreten, blieben im Gesetzgebungsprozess jedoch unberücksichtigt; die Reform, insbesondere der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, blieb nach wie vor stark auf zentrale (staatliche) Institutionen ausgerichtet.

Den wichtigsten Referenzakteur für die kantonalen Arbeiten stellte die EDK dar, welche mit den 1993 verabschiedeten Thesen die Richtung der Entwicklungen auf gesamtschweizerischer Ebene vorgab (Lehmann, 2013). Insgesamt wiederholte sich das Zentrum-Peripherie-Schema also auf nächsthöherer Ebene: Am Ursprung des Wandels standen zwar die innerkantonalen Begehren hinsichtlich einer Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, angestossen wurden diese jedoch durch einen Entscheid von ausserhalb, nämlich einerseits und konkret durch die Absage an einen prüfungsfreien Hochschulzugang für Absolvierende des Bündner Lehrseminars, andererseits durch internationale Entwicklungstendenzen zur Integration von höheren Fachschulen in Hochschulen (Lehmann, 2013, S. 111 ff.). Die daraus erarbeiteten kantonalen Reformkonzepte bezogen sich zwar durchaus auf bereits vorhandene Organisationsstrukturen, sie wurden aber bereits vor Abschluss mit dem damaligen Generalsekretär der EDK auf ihre interkantonale Passung hin besprochen (EKUD, 1993).

In nächster Etappe trat Graubünden mit dem Volks-Ja vom 25. Juni 1995 dem Staatsvertrag zur interkantonalen Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (EDK, 1993a) bei – ein Anlass, der öffentlich zwar kaum zu Diskussionen führte, bildungspolitisch aber grosse Folgen zeitigte. Das ursprünglich angedachte Modell mit eigens konzipiertem Ausbildungsgang auf Sekundarstufe II und anschliessender Berufsausbildung auf Tertiärstufe wurde nämlich alsbald zugunsten einer interkantonalt kompatiblen Variante verworfen und das frühere Unterseminar wurde im Zuge der Maturitätsrevision von 1995 faktisch in die Kantonsschule integriert (Jecklin, 2013, S. 70). Somit beeinflussten auch zu diesem Zeitpunkt ausserkantonale Arbeiten die Reformprojekte im Kanton Graubünden. Gleiches gilt für die nächste Etappe, die Umsetzung des Gesetzes über die Pädagogische Fachhochschule. Auch sie wurde weitgehend durch ausserkantonale Arbeiten geprägt oder diese bestärkten eingeschlagene Richtungen. Denn aufgrund der von der EDK (1999a, 1999b) beschlossenen Anerkennungsreglemente hatten die ursprünglich als eigenständig konzipierten Studiengänge für Handarbeit und für Hauswirtschaft keine Realisierungschancen.

Nicht zuletzt wegen der Art der Vorgaben in den Anerkennungsreglementen – curriculare Aspekte wurden darin kaum festgehalten – blieben zwei Schwerpunkte der Bündner Lehrerinnen- und Lehrerbildung hingegen beibehalten: Sowohl dem dreisprachigen Unterricht als auch dem vertieften musischen Bildungsangebot wurde im Lehrplan der PFH ein gesonderter Platz beigemessen: «Für das EKUD war es ... immer unbestritten, dass Graubünden angesichts seiner besonderen Sprachsituation seine Lehrpersonen im Kanton ausbildet» (Jecklin, 2013, S. 71). Die sprachpolitische Besonderheit eines

dreisprachigen Kantons mag denn auch ein entscheidender Grund dafür gewesen sein, dass sich ein Kanton an der hochschulpolitischen Peripherie zu einer Realisierung einer eigenständigen pädagogischen Hochschule ohne Verbundlösung entschied. Die Eigenständigkeit in der Organisation bedingte anschliessend aber, dass die Entscheidungsträger gewillt waren, ihre Arbeiten an den interkantonalen Vorgaben auszurichten und deren Entscheide umzusetzen.

## Literatur

- BLS.** (1990). *Jahresbericht 1989/90*. Chur: Bündner Kantonsschule.
- BLS.** (1991). *Protokoll der Seminarlehrerkonferenz des Bündner Lehrerseminars vom 26. September 1991*. Chur: Bündner Lehrerseminar.
- BLS.** (1995). *Revision der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Schlussbericht*. Chur: Bündner Lehrerseminar.
- Bornschie, S. & Helbling, M.** (2005). Stabilität und Wandel von Parteiensystemen und die Konfliktlinie zwischen Öffnung und Abgrenzung: der theoretische Ansatz. In H. Kriesi, R. Lachat, P. Selb, S. Bornschie & M. Helbling (Hrsg.), *Der Aufstieg der SVP. Acht Kantone im Vergleich* (S. 11–40). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Brosi, C. & Jecklin, A.** (1998). *Erläuterungen zum Zusammenarbeitsvertrag zwischen dem Kanton Graubünden und der EMS betreffend die Pädagogische Fachhochschule zu Handen von Regierungsrat Caluori*. Chur: EKUD.
- Criblez, L.** (2010). Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz seit 1990: Reformprozesse, erste Bilanz und Desiderata. In H. Ambühl & W. Stadelmann (Hrsg.), *Tertiärisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Bilanztagung I* (Studien + Berichte 30A) (S. 22–58). Bern: EDK.
- Criblez, L., Lehmann, L. & Huber, C.** (Hrsg.). (2016). *Lehrerbildungspolitik in der Schweiz seit 1990. Kantonale Reformprozesse und nationale Diplomanerkennung*. Zürich: Chronos.
- EDK.** (1993a). *Interkantonale Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993*. Bern: EDK.
- EDK.** (1993b). *Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen*. Bern: EDK.
- EDK.** (1995). *Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen vom 26. Oktober 1995*. Bern: EDK.
- EDK.** (1999a). *Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Vorschulstufe und der Primarstufe vom 10. Juni 1999*. Bern: EDK.
- EDK.** (1999b). *Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Sekundarstufe I vom 26. August 1999*. Bern: EDK.
- EKUD.** (1993). *Departementsverfügung vom 6. Januar 1993*. Chur: EKUD.
- EKUD.** (1994). *Departementsverfügung vom 13. April 1994*. Chur: EKUD.
- EKUD.** (1995). *Departementsverfügung vom 12. Juli 1995*. Chur: EKUD.
- EKUD.** (1999). *Departementsverfügung vom 23. Juni 1999*. Chur: EKUD.
- EMS.** (1997). *Vernehmlassung zur Teilrevision des Mittelschulgesetzes und zum Gesetz über die Pädagogische Fachhochschule Graubünden vom 7. Juli 1997*. Schiers: Evangelische Mittelschule Schiers.
- GR GR.** (1996). Stellungnahme Interpellation Cathomas betreffend Neugestaltung der Lehrer/innenausbildung vom 26. März 1996. In *Grossratsverhandlungen der Jahre 95/96, Band 4* (S. 600–604). Chur: Grosser Rat des Kantons Graubünden.
- GR GR.** (2001). Eingang Interpellation Scharplatz betreffend Planung der Pädagogischen Fachhochschule vom 30. Januar 2001. In *Grossratsverhandlungen der Jahre 2000/2001, Band 4* (S. 578). Chur: Grosser Rat des Kantons Graubünden.
- Jecklin, A.** (2013). Die Schaffung der Pädagogischen Hochschule Graubünden im Prozess der Transformation und Neugründung. *Bündner Jahrbuch*, 56, 67–78.

- Keohane, R.O. & Nye, J.S.** (1974). Transgovernmental Relations and International Organizations. *World Politics*, 27 (1), 39–62.
- Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschie, S. & Frey, T.** (2006). Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared. *European Journal of Political Research*, 45 (6), 921–956.
- Lardi, C.** (2000). Der Weg ist vorgezeichnet. *Bündner Schulblatt*, 60 (1), 6–7.
- Lehmann, L.** (2013). *Zwang zur freiwilligen Zusammenarbeit. Steuerungsinstrumente und interkantonale Governance in der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung*. Bern: hep.
- Lerch, W.** (2002). *Fast alles schon dagewesen: ein Leseheft mit Bildern zum Abschied von 166 Jahren Lehrerbildung an der Evangelischen Mittelschule*. Schiers: Evangelische Mittelschule Schiers.
- Metz, P.** (2000). Auf- und Ausbau des Schulwesens. In Verein für Bündner Kulturforschung (Hrsg.), *Handbuch der Bündner Geschichte: 19. und 20. Jahrhundert* (S. 221–228). Chur: Verlag Bündner Monatsblatt.
- PHGR.** (2014). *Jahresbericht 2013*. Chur: Pädagogische Hochschule Graubünden.
- RR GR.** (1988). *Beschluss der Regierung des Kantons Graubünden vom 27. Juni 1988, Nr. 1719*. Chur: Regierung des Kantons Graubünden.
- RR GR.** (2001). *Beschluss der Regierung des Kantons Graubünden vom 27. Februar 2001, Nr. 318*. Chur: Regierung des Kantons Graubünden.
- RR GR.** (2003). *Beschluss der Regierung des Kantons Graubünden vom 16. Dezember 2003, Nr. 1819*. Chur: Regierung des Kantons Graubünden.
- Schmid, L.** (1990). *Der Kanton Graubünden. Staatsbürgerliches Brevier*. Chur: Drucksachen und Materialzentrale des Kantons Graubünden.
- Schweizerischer Bundesrat & EDK.** (1995). *Verordnung des Bundesrates/Reglement der EDK über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (MAR) vom 16. Januar 1995/15. Februar 1995*. Bern: EDK.
- Tanner, L.** (2014). *«Der Weg ist vorgezeichnet». Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Graubünden. Der Reformprozess von 1988 bis 2003*. Masterarbeit. Zürich: Universität Zürich, Institut für Erziehungswissenschaft.

## Autoren

**Lukas Lehmann**, Prof. Dr., Pädagogische Hochschule Freiburg, lukas.lehmann@edufhr.ch  
**Luca Tanner**, M.A., luca.tanner@bluewin.ch