



Markus Heinzer

Schulsteuerung in der Gemeinde

Wie politische Kommissionen Schule führen

Heinzer
Schulsteuerung in der Gemeinde

Markus Heinzer

Schulsteuerung in der Gemeinde

Wie politische Kommissionen Schule führen

Verlag Julius Klinkhardt
Bad Heilbrunn • 2017

k

Die diesem Buch zugrundeliegende Arbeit wurde von der Philosophisch-humanwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern unter dem Titel „Steuerung der Schule vor Ort. School Governance durch lokale Schulkommis- sionen in historischer Perspektive“ als Dissertation angenommen.

Gutachter: Prof. Dr. Fritz Osterwalder, Prof. Dr. Moritz Rosenmund

Tag der Disputation: 13.05.2013

Dieser Titel wurde in das Programm des Verlages mittels eines Peer-Review-Verfahrens aufgenommen.
Für weitere Informationen siehe www.klinkhardt.de.

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

2017.kg © by Julius Klinkhardt.

Das Werk ist einschließlich aller seiner Teile urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung
des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen,
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Coverabbildung: Christa Heinzer, Zürich.

Lektorat: Martina Späni, Bern, und Klaus Petrus, Bern.

Druck und Bindung: AZ Druck und Datentechnik, Kempten.

Printed in Germany 2017.

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem alterungsbeständigem Papier.

ISBN 978-3-7815-2178-0

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung: Schulkommissionen machen lokale Schulpolitik	13
1.1	Schulkommissionen als Milizbehörden	18
1.2	Begriffe: Öffentlichkeit und Governance	20
1.3	Ziele der Untersuchung	21
1.4	Einschränkungen	22
1.5	Aufbau des Buches	25
1.6	Dank	26
2	Erkenntnisse aus der bisherigen Forschung	27
2.1	Schulaufsicht im deutschen Sprachraum	27
2.2	Lokale Schulaufsicht in der Schweiz	30
2.2.1	Historische Konzeptionen der Schulaufsicht	32
2.2.2	Geschichte der Institution Schulkommission	35
2.2.3	Praxis, Prozesse und Strukturen	37
2.3	Lokale Schulaufsicht in den USA	41
2.3.1	Geschichte der School-Boards	43
2.3.2	Wahl oder Ernennung der Mitglieder	46
2.3.3	Wahlen als politische Weichenstellung	47
2.3.4	Wahlkampagne und Wahlkampf	49
2.3.5	Persönliche Motivation der Amtsträger	50
2.3.6	Sozioökonomischer Status und Familienstand der Amtsträger	51
2.3.7	Politische Einstellung und Umfeld der Amtsträger	51
2.3.8	Auswahl der Themen	52
2.3.9	Zusammenarbeit mit dem Superintendenten	54
2.3.10	Sitzungsstil	55
2.3.11	Interaktion mit dem Umfeld	56
2.3.12	Verantwortung für die Schülerleistungen	57
3	Untersuchungsverfahren	61
3.1	Untersuchungszeitraum: lange Dauer	61
3.2	Untersuchungseinheiten: drei Gemeinden	62
3.3	Sitzungsprotokolle als historische Quellen	63
3.4	Kommentierung, Annotierung, Paraphrasierung	66
3.5	Kategoriensystem für die Protokollanalyse	66
3.6	Formale Typen von Protokolleinträgen	66
3.6.1	Kenntnisnahme von Informationen	67
3.6.2	Diskussion	67
3.6.3	Entscheid	68
3.6.4	Antrag	68
3.7	Anstösse von innen und aussen	68
3.8	Untersuchungsintervalle	69
3.9	Darstellung der Ergebnisse	69

6 Inhaltsverzeichnis

3.10 Strategien des Vergleichs	70
3.10.1 Individualisieren	71
3.10.2 Universalisieren	71
3.10.3 Variationsprinzipien finden	72
3.10.4 Im System positionieren	72
4 Chronik der untersuchten Schulkommissionen	73
4.1 Gemeinsame Geschichte	73
4.1.1 Regelungen zur Konstitution der Schulkommissionen	74
4.1.2 Geschäftsgang	75
4.1.3 Kommunales institutionelles Umfeld	76
4.1.4 Kantonales institutionelles Umfeld	77
4.2 Schulkommission der Gemeinde Kappelen	78
4.2.1 Vor 1831	79
4.2.2 Zwischen 1831 und 1869	79
4.2.3 Nach 1869	80
4.2.4 Fusion der Schulgemeinden	80
4.3 Schulkommission der Gemeinde Langnau	81
4.3.1 Arbeitsbelastung und Themen	82
4.3.2 Privatunterricht	82
4.3.3 Dezentrale Schulhäuser	83
4.3.4 Grosses Lehrerkollegium	84
4.3.5 Beziehungen zur Sekundarschule	84
4.4 Schulkommission des Schulkreises Schosshalde, Stadt Bern	85
4.4.1 Vor 1831	85
4.4.2 Zwischen 1831 und 1888	86
4.4.3 Nach 1888	87
4.4.4 Komplexes institutionelles Umfeld	88
5 Ergebnisse zum Themenfeld Schulkinder	91
5.1 Kontrolle des Schulbesuchs	91
5.1.1 Maximal mögliche Absenzen	92
5.1.2 Ursachen für Absenzen	93
5.1.3 Ahndung von Verstössen	93
5.1.4 Zusammenarbeit mit dem Gericht	95
5.1.5 Grundlagen für eine lückenlose Kontrolle	96
5.1.6 Förderung des Schulbesuchs	97
5.1.7 Überwachung durch übergeordnete Instanzen	98
5.2 Schutz des Kindes im Schulkontext	98
5.2.1 Körperliche Belastung, Haltungsschäden, Unfallgefahr	99
5.2.2 Gefährdung durch unpassende Kleidung	100
5.2.3 Impfung und präventive Untersuchung durch Schulärzte	101
5.2.4 Ansteckende Krankheiten, Ungeziefer, Hygiene	103
5.2.5 Suchtprävention	103
5.2.6 Gefahren ausgehend von anderen Schulkindern	104
5.2.7 Einflüsse auf Moral und Weltanschauung	106
5.2.8 Sicherheit auf dem Schulweg	109

5.3	Zuteilung zu Klasse, Schulhaus und Schulkreis	110
5.3.1	Klassenzuteilung der eintretenden Schulkinder	111
5.3.2	Organisation der Klassen	111
5.3.3	Umteilungsgesuche	113
5.4	Schulleistungen	115
5.5	Entscheidung über die Schullaufbahn	117
5.5.1	Bildungsfähigkeit	119
5.5.2	Frühzeitige und verzögerte Einschulung	120
5.5.3	Promotion und Repetition	120
5.5.4	Übertritt in weiterführende Schulen	121
5.5.5	Besondere Massnahmen	122
5.5.6	Kenntnisnahme und Kontrolle des Privatunterrichts	124
5.6	Beiträge an Schulkinder	124
5.6.1	Speisung und Kleidung	125
5.6.2	Beiträge an Ausflüge	127
5.6.3	Heilungskosten, Prävention	128
5.7	Verhalten und Wohlergehen ausserhalb des Schulkontexts	129
5.7.1	Erziehungsprobleme in der Familie	129
5.7.2	Vergehen gegen Recht und Sittlichkeit	131
5.7.3	Religion und Moral	133
5.7.4	Nächtliches Herumtreiben	134
5.7.5	Disziplin und Verhalten im öffentlichen Raum	135
5.7.6	Volksbräuche	136
5.7.7	Kontakt mit Akteuren im öffentlichen Raum	137
5.7.8	Gesundheit, Zahnpflege, Unfälle, Prävention	141
6	Ergebnisse zum Themenfeld Lehrpersonal	143
6.1	Auswahlverfahren	143
6.1.1	Feststellung der Qualifikation von Bewerbern	144
6.1.2	Partizipation der Lehrerschaft	144
6.1.3	Partizipation der Bevölkerung	145
6.2	Auswahlkriterien	145
6.2.1	Regionale Bedürfnisse	146
6.2.2	Geschlecht	146
6.2.3	Politische Ausrichtung	147
6.2.4	Religiöse Ausrichtung	148
6.2.5	Inhaltliche Schwerpunkte	149
6.2.6	Arbeitsmoral, Leumund und Lebenssituation	149
6.3	Aufsicht	150
6.3.1	Unterrichtsmenge	152
6.3.2	Methodik und Unterrichtsstil	152
6.3.3	Hausaufgaben	154
6.3.4	Klassenführung und Disziplin im Unterricht	154
6.3.5	Strafen für Schulkinder	156
6.3.6	Schulleistungen als Indikator für Unterrichtsqualität	159
6.3.7	Weiterbildung	160
6.3.8	Arbeitsethos	161

8 Inhaltsverzeichnis

6.3.9	Gefährdung von Schulkindern	162
6.3.10	Integrität und Benehmen im öffentlichen Raum	163
6.4	Dienstweg, Hierarchie, Vertrauen	165
6.4.1	Oberlehrer und Schulleitung	169
6.4.2	Personalbetreuung und -fürsorge	171
6.4.3	Mediation im Lehrerkollegium	171
6.4.4	Schutz vor ungerechtfertigter Kritik von Eltern	172
6.5	Personalführung	174
6.5.1	Löhne	174
6.5.2	Altersvorsorge	178
6.5.3	Arbeitszeugnisse	178
6.5.4	Sicherheit, Gesundheit, Krankheit, Stellvertretungen	178
6.5.5	Streik	180
6.5.6	Pensen- und Klassenzuteilung	181
6.5.7	Wohnsitz in der Gemeinde	182
7	Ergebnisse zum Themenfeld Infrastruktur	185
7.1	Ausbau der Schulhäuser	185
7.1.1	Ausbauwellen	186
7.1.2	Impulse	186
7.1.3	Vorgehensweise	187
7.1.4	Kompetenzenverteilung in der Gemeinde	187
7.1.5	Einweihung	189
7.1.6	Turn- und Sportplätze	189
7.2	Unterhalt der Schulhäuser	190
7.2.1	Zuständigkeit für Reparaturen und Umbau	190
7.2.2	Kleinere Anpassungen	191
7.3	Betrieb der Schulhäuser	192
7.3.1	Heizung	192
7.3.2	Reinigung	193
7.3.3	Hausordnung	194
7.4	Unterrichtsmaterialien	195
7.4.1	Bereitstellung	195
7.4.2	Unentgeltliche Abgabe an arme Schulkinder	196
7.4.3	Unentgeltliche Abgabe an alle Schulkinder	197
8	Ergebnisse zum Themenfeld Interaktion	201
8.1	Eltern	201
8.2	Kommunale Politik und Verwaltung	203
8.3	Kantonale Verwaltung	204
8.3.1	Unterstützung	206
8.3.2	Kontrolle	207
8.3.3	Inhaltliche Zusammenarbeit	209
8.4	Kirche	211
8.5	Wirtschaft und Landwirtschaft	213
8.6	Weitere lokale Akteure	213
8.7	Benützung der Schulinfrastruktur durch Dritte	215

8.7.1	Pädagogische Projekte	219
8.7.2	Militärische Einquartierungen	219
8.8	Anlässe und Ereignisse	220
8.8.1	Examen	221
8.8.2	Schulfest	223
8.8.3	Examens- und Schulfestprämien	226
8.8.4	Feste zum Schulaustritt	227
9	Ergebnisse zum Themenfeld Lehrplan	229
9.1	Kantonaler Lehrplan	229
9.2	Kommunale Unterrichtspläne	230
9.3	Fächerangebot	231
9.3.1	Schwimmen	231
9.3.2	Turnen	232
9.3.3	Französisch	233
9.3.4	Gartenbau	234
9.3.5	Militärischer Vorunterricht	235
9.3.6	Eislaufen	235
9.3.7	Handarbeiten und Werkunterricht	235
9.3.8	Spezialunterricht für fremdsprachige Schulkinder	236
9.3.9	Technisches Zeichnen	237
9.3.10	Hauswirtschaft und Kochschule	237
9.3.11	Sexualkunde	237
9.3.12	Verkehrskunde	238
9.3.13	Musik	238
9.3.14	Zusatzunterricht	239
9.3.15	Informatik	239
9.4	Auswahl der Lehrmittel	240
9.4.1	Religion	240
9.4.2	Lesen und Schreiben	242
9.4.3	Geografie	243
9.4.4	Naturkunde	243
9.4.5	Geschichte und Heimatkunde	244
9.5	Schulergänzende Betreuungs- und Ausbildungsangebote	244
9.5.1	Kinderhorte	244
9.5.2	Kindergärten	245
9.5.3	Tagesschulen	246
9.5.4	Fortbildungsschule	246
9.5.5	Unterricht für Schwachbegabte	246
10	Ergebnisse zum Themenfeld Schulbetrieb	249
10.1	Kenntnisnahme von diversen Informationen	249
10.2	Termine	249
10.2.1	Unterrichtszeiten	250
10.2.2	Ferien	252
10.3	Schulreisen, Lager, Landschulwochen, Projektwochen	254

10 Inhaltsverzeichnis

11 Unterschiede, Gemeinsamkeiten und historische Muster	257
11.1 Historische Kontinuität	257
11.1.1 Schulkinder	258
11.1.2 Lehrpersonal	258
11.1.3 Infrastruktur	259
11.1.4 Interaktion	259
11.2 Historischer Wandel	260
11.2.1 Schulkinder	260
11.2.2 Lehrpersonal	261
11.2.3 Infrastruktur	262
11.2.4 Interaktion	262
11.3 Regionale Ähnlichkeiten	263
11.3.1 Schulkinder	263
11.3.2 Lehrpersonal	264
11.3.3 Infrastruktur	264
11.3.4 Interaktion	265
11.4 Regionale Variation	265
11.4.1 Schulkinder	265
11.4.2 Lehrpersonal	266
11.4.3 Infrastruktur	266
11.4.4 Interaktion	267
12 Spannungsfelder	269
12.1 Zwischen individuellen und allgemeinen Interessen	270
12.1.1 Zuschüsse als Umverteilung	271
12.1.2 Kontrolle des Schulbesuchs	271
12.1.3 Schutz des Schulkindes gegen den Zugriff der Allgemeinheit	272
12.1.4 Vertretung der Allgemeinheit gegenüber dem Schulkind	272
12.2 Zwischen lokaler und zentraler Steuerung	273
12.2.1 Subsidiarität	275
12.2.2 Legitimität	276
12.2.3 Lokale Profilierung der Schule	278
12.2.4 Entscheide über Schulkinder	281
12.2.5 Lehrpersonal	283
12.2.6 Infrastruktur	285
12.3 Zwischen Schule und Öffentlichkeit	287
12.3.1 Überwachung des Lehrpersonals im Auftrag der Gemeinschaft	288
12.3.2 Vertretung des Lehrpersonals gegenüber der Öffentlichkeit	291
12.3.3 Öffentlichkeit: Mitbestimmung und Unterstützung	292
12.4 Zwischen Schule und lokaler Politik	294
12.4.1 Schutz der Schule vor der politischen Auseinandersetzung	294
12.4.2 Interessenvertretung des Lehrpersonals	296
12.4.3 Ausbau und Nutzung der Infrastruktur	297
12.5 Zwischen Schulkind bzw. Eltern und Lehrperson	297
12.5.1 Schutz des Schulkindes	298
12.5.2 Konflikte	298
12.6 Zwischen Schulkind und Eltern	300

12.6.1	Kontrolle des Schulbesuchs und Privatunterricht	300
12.6.2	Schullaufbahn	301
12.6.3	Finanzielle Beiträge	301
13	Folgerungen	303
13.1	Schulkommissionen als Intermediäre in sechs Spannungsfeldern	303
13.2	Weiterführende Forschungsfragen	306
14	Ausblick: Aufgabenverteilung in der kommunalen Schulpolitik	309
14.1	Ermächtigung der Schulleitungen	310
14.1.1	Übernahme von Funktionen durch die Schulleitung	311
14.1.2	Aufteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten	311
14.1.3	Folgen einer Schwächung der Schulkommissionen	314
14.1.4	Verstärkter Einfluss des Kantons	316
14.2	Gemeinderäte in der Verantwortung	317
14.3	Schulkommissionen haben Potenzial	319
14.4	Schlusswort	320
	Quellenverzeichnis	323
	Literaturverzeichnis	327
	Anhang	339
	Kategoriensystem für die Protokollanalyse	339
	Modelle diverser Autoren	343

1 Einführung:

Schulkommissionen machen lokale Schulpolitik

Fast nirgends auf der Welt haben lokal verankerte politische Kommissionen einen derart hohen Einfluss auf die Schule wie in der Schweiz. Dies zeigt sich zunächst im internationalen Vergleich: Nur in den USA sind mit den School-Boards ähnlich mächtige politische Behörden am Werk. Dass Jacqueline Danzberger diese als »uniquely American grassroots institution« (Danzberger u. a. 1987, S. 54) darstellt und damit die Schweizer Schulkommissionen und Schulpflegen ausser Acht lässt, kann ihr angesichts der Gröszenverhältnisse nachgesehen werden. Ähnliche Aufsichtsformen – allerdings mit deutlich weniger mächtigen lokalen Gremien – zeigen sich auch in Kanada, Grossbritannien und Japan (siehe dazu Danzberger, Kirst und Usdan 1992, S. 37ff.) sowie in Finnland, Schweden, Norwegen und Dänemark (Moos und Paulsen 2014).

Dieses Buch möchte einen Beitrag zum Verständnis dieser speziellen Form der Aufsicht über die öffentlichen Schulen leisten, wie sie in der Schweiz und in den USA institutionalisiert ist. Wie dabei bald sichtbar wird, folgt diese eng dem Prinzip der Subsidiarität, das die selbstverwaltete und eigenverantwortliche lokale Gemeinschaft als Ausgangspunkt für die Konstruktion des gesamten politischen Systems definiert. Diese Form der Schulorganisation unterscheidet sich fundamental von rein staatlich geleiteten und in durchgehenden hierarchischen Beamtenstrukturen geordneten Bildungssystemen (wie beispielsweise in unterschiedlicher Weise in den Bundesländern Deutschlands oder in Frankreich), wo Kompetenzen und Funktionen in Form einer Devolution vom staatlichen Souverän an ihm untergeordnete Einheiten übertragen werden.¹ Für eine systematische Darstellung der Kompetenzenverteilung in den Schweizer Schulsystemen möchte ich auf folgenden Text verweisen, den ich zusammen mit Judith Hangartner publiziert habe: »Politische Zuständigkeiten für die Volksschule in der Schweiz« (Heinzer und Hangartner 2016).

Die US-amerikanische Diskussion über die School-Boards arbeitet mit ähnlichen Formulierungen, wie sie in der Schweiz in politischen Papieren und im Verwaltungsdiskurs die Umwandlung der Schulkommissionen und Schulpflegen in »strategische« Gremien begleiten, die zur Zeit in vollem Gang ist. Dies zeigt das nachfolgende Zitat, das aus einem Bericht von 1992 mit dem Titel »Facing the Challenge« stammt (verfasst von einer *Task Force on School Governance* des *Twentieth Century Fund*):

»Die Arbeitsgruppe glaubt, dass die Schulkommissionen strategische Behörden werden müssen, anstatt kollektive Geschäftsleitungskomitees. Dazu brauchen sie den politischen Gestaltungsspielraum, der es ihnen erlaubt, als für die Steuerung verantwortliche Organe zu funktionieren: Sie werden dafür verantwortlich sein, die breiten strategischen Leitlinien zu setzen, die Abläufe der Aufsicht festzulegen, Standards der Verantwortlichkeit zu definieren und die adäquate Planung für die Bedürfnisse der Zukunft sicherzustellen. Gleichzeitig werden Fachleute die unzähligen Details des Betriebs der öffentlichen Schulen überwachen – wie sie das

¹ Wie Peter Voss illustrativ darstellt, war auch die Grundschule in Luxemburg im 19. Jahrhundert unter einer sehr stark hierarchisierten bürokratischen Schulverwaltung organisiert (Voss 2011). Voss legt den Fokus auf die Mitwirkungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit, die trotz dieser hierarchischen Organisation insbesondere in der Form von Beschwerden bzw. Einsprachen vorgesehen und auch genutzt wurden.

14 Einführung: Schulkommissionen machen lokale Schulpolitik

theoretisch bereits heute tun – innerhalb der Auflagen und strategischen Parameter, die von denen definiert werden, die die lokalen Bildungsbemühungen lenken: von den strategischen Bildungskommissionen.«²

Hier wie dort versucht man, die Unterscheidung zwischen strategischem und operativem Geschäft, die aus der ökonomischen Organisationslehre stammt, in die Begründung einer Reform der Aufsichtsstruktur über die öffentliche Schule zu übernehmen. Ob eine solche Trennung bei der Steuerung und Leitung der Schule überhaupt schlüssig durchführbar ist, bleibt allerdings fraglich.

Über sehr lange Zeit hinweg war eine Aufteilung dieser Kompetenzen in den Schweizer Schulsystemen jedenfalls gar nicht möglich, weil nur eine einzige Instanz die lokale Schule leitete: die kommunale Schulkommission bzw. die Schulpflege oder der Schulrat. Diese Gremien tragen in den Kantonen unterschiedliche Bezeichnungen. Im Folgenden werde ich mehrheitlich nur noch „Schulkommission“ verwenden. Erst mit der Einführung der Schulleitungen und im Rahmen der Diskussion um die Autonomie der Schule konnte deshalb diese Frage diskutiert werden. In den USA entstand hingegen in der Form des Superintendents bereits kurz vor Beginn des 20. Jahrhunderts eine administrativ-operative Instanz. Der Superintendent trägt dort die operative Gesamtverantwortung für einen gesamten Schuldistrikt, womit eine Steuerungslogik möglich wird, wie sie bei Vereinen und Unternehmen in der Wirtschaft existiert: Der Vereinsvorstand bzw. der Verwaltungsrat entscheidet über die langfristige Ausrichtung und die Ziele der Institution, und der Geschäftsleiter oder die Geschäftsleiterin trägt die Verantwortung dafür, dass diese Ziele auch erreicht werden. Das Vorgehen im jeweiligen Einzelfall bleibt ihm oder ihr überlassen, damit er oder sie die Körperschaft effizient und schlagkräftig führen kann. Dieses Modell hat auch Ähnlichkeit mit dem in den westlichen Demokratien geläufigen Muster der Trennung von Legislativ- und Exekutivgewalt auf den verschiedenen Ebenen des Staates.

In den Schulsystemen der Schweizer Kantone waren die Schulkommissionen bis zur Einführung der lokalen Schulleitungen die direkten Vorgesetzten der Lehrerschaft und damit deren primärer Ansprechpartner für alles, was über die Kompetenzen des Einzellehrers oder der Lehrerversammlung hinausging.³ Eine Trennung von operativen und strategischen Kompetenzbereichen hätte zu dieser Zeit wenig Sinn gemacht und konnte erst in den letzten Jahrzehnten überhaupt gefordert werden.

Die Verfechter einer Trennung strategischer von operativen Zuständigkeiten bemängeln gewöhnlich, dass sich die Schulkommissionen in der Schweiz (und die School-Boards in den USA) allzu stark auf administrative Details des Schulbetriebs konzentrierten und dabei die grossen Ziele und Leitlinien aus den Augen verlieren würden. In verschiede-

² Übersetzung durch M. H. Originaltext: »The Task Force believes that school boards must become policy boards instead of collective management committees. This will require granting them the policymaking latitude that would allow them to function as bodies responsible for governance; they will be responsible for setting broad policy guidelines, establishing oversight procedures, defining standards of accountability, and ensuring adequate planning for future needs. While professionals would oversee the myriad details of running public schools – as they theoretically do now – they would do so within the constraints and policy parameters established by those governing local education: the education policy board.« (Twentieth Century Fund Task Force on School Governance 1992, S. 5)

³ Die Funktionen der Oberlehrer oder Schulhausvorstände bestanden bereits früher. Sie bezeichneten aber eher eine Art Generalsekretär ohne wirkliche Leitungskompetenzen. Höchstens durch ihre Stellung als *primus inter pares* und durch den kleinen Vorsprung, den die Planung von Sitzungen und das Vordenken und allfällige Vorverhandeln von Entscheiden mit sich bringt, konnten sie eine gewisse Macht erlangen.

nen Studien konnte für die USA nachgewiesen werden, dass diese starke Konzentration auf administrative Details tatsächlich stattfindet (siehe dazu den Abschnitt *Auswahl der Themen* ab Seite 52). Ähnliches zeigen auch die Erkenntnisse meiner Untersuchung. Dabei zeigt sich aber, dass sich die Kompetenzen im Schulbereich gar nicht so leicht in strategische und operative aufteilen lassen. Die Menschen, die sich in solchen Gremien als Mitglieder engagieren, sind zudem oft besonders stark an Erziehung und Schule interessiert. Für sie ist es deshalb spannender, sich mit konkreten Problemen und Vorfällen zu befassen, als über allgemeine Ziele und Grundsätze zu diskutieren, von denen es im Schulbereich auf Gemeindeebene nur wenige gibt. Der Kern des Unternehmens Schule besteht denn auch nicht in Entwicklungszielen und Leitlinien für die Institution, sondern in deren täglicher Umsetzung in konkreten Begegnungen zwischen Lehrpersonen und Schulkindern im Unterricht und ausserhalb. Zudem ist die strategische, konzeptionelle Ebene oft sehr anspruchsvoll, worauf Dubs zu recht hinweist (Dubs 1994, S. 30f.). In einem Kampf um die Wiederwahl könnte es Kandidierenden zudem deutlich leichter fallen, ihre Leistung in konkreten, operativen Themenbereichen zu kommunizieren als in strategischen. Wahlen für Schweizer Schulkommissionen sind allerdings oft wenig kompetitiv, was wohl mit dem eher kleinen Umfang der Schulkreise zusammenhängt (verglichen mit den School-Districts in den USA). Dies schränkt die Machtbasis des Gremiums und der einzelnen Mitglieder stark ein, was die Attraktivität des Amtes zusätzlich schmälert. Umgekehrt kann dies aber positive Auswirkungen auf eine konstruktive Zusammenarbeit haben. Die Konzentration auf den Wahlkampf kann nämlich das gemeinsame Feilschen um langfristige Kompromisse erschweren, wie Miron und Wimpelberg nachweisen können (Miron und Wimpelberg 1992, S. 168 und S. 172f.). Sartori legt in seiner »Entscheidungstheorie« dar, dass für diese kleinen, interagierenden und dauerhaft institutionalisierten Ausschüsse mit persönlichem Kontakt, zu denen die kommunalen Schulkommissionen in der Schweiz ohne Zweifel gerechnet werden können, Stabilität sehr wichtig ist (Sartori 1992, S. 228). Denn das zeitlich überdauernde Bestehen eines solchen Ausschusses ermöglicht Verhandlungen mit wechselnder Koalitionsbildung im Sinne einer »zeitverschobenen gegenseitigen Kompensation« (ebd., S. 229). Interessant ist zudem, dass solche Ausschüsse ihre Entscheidungen oft nicht auf der Grundlage der Mehrheitsregel, sondern einmütig fällen – und das, obwohl ihre Mitglieder oft nicht gleicher Meinung sind. Sartori schreibt dazu: »Das Wesen dieses Arbeitsprinzips heisst: do ut des, ich gebe, damit du mir gibst. Auch die Begriffe des »Kuhhandels«, Tauschgeschäfts, Kompromisses und der gegenseitigen Anpassung berühren dieses Arbeitsprinzip.« (ebd., S. 229) Diese Phänomene erhöhen gemäss Sartori in solchen Gremien die Wahrscheinlichkeit für ein »Positivsummenspiel« (ebd., S. 229).

Diese positive Einschätzung über die Wirksamkeit der Schweizer Form der öffentlichen Schulaufsicht täuscht nur schwer darüber hinweg, dass das Amt eines Schulkommissionsmitglieds in einer Schweizer Gemeinde heute nicht mehr viel Prestige bietet. Die Mitarbeit in einer Schulkommission wird als aufwändig und eher langweilig eingestuft. Verschiedentlich werden in diesem Zusammenhang Rekrutierungsprobleme ausgemacht (siehe z. B. Dlabac 2016). Viele Lehrpersonen empfinden die Aufsicht durch Laiengremien zudem als überflüssig und kontraproduktiv sowie als eher mühsame Begleiterscheinung der zentralen Aufgabe des Unterrichts. Während diese Einschätzung meist auf persönlicher Erfahrung basiert und stark durch das Potenzial der Gefährdung der individuellen Lehrfreiheit und der eigenen Professionalität geprägt ist, entbehrt die teilweise in der Öffentlichkeit vorherrschende Vorstellung einer vollständigen Bedeu-

16 Einführung: Schulkommissionen machen lokale Schulpolitik

tungslosigkeit der Schulkommissionen praktisch jeglicher Wissensbasis, da diese Gremien und ihre Rolle bisher kaum wissenschaftlich untersucht worden sind. Dieser Umstand macht es auch möglich, dass die aktuell durchgeführte schleichende Entmachtung der Schulkommissionen zu Gunsten lokaler Schulleitungen (Rhyn u. a. 2002, S. 39) und kantonaler Verwaltung in den Schweizer Schulsystemen weder eine breite Diskussion noch gar eine Reaktionsbewegung provoziert. Immerhin spielten die Schulkommissionen in den Schweizer Schulsystemen seit der Gründung der Kantone vor 180 Jahren eine offensichtlich wichtige Rolle, was mindestens eine breite Diskussion darüber nötig machen würde, welche Instanzen diese Tätigkeiten in einem neuen Aufsichtssystem überhaupt sinnvoll übernehmen und ausfüllen können.

In der Bildungspolitik, im Professionsdiskurs (Lehrpersonen, Lehrerbildung) und in der Wissenschaft wird gegenwärtig international und breit über Steuerung, Leitung und Beaufsichtigung der Schule diskutiert. Der Fokus der Aufmerksamkeit liegt dabei meist auf Aspekten der Organisationssoziologie (Strukturen, Ziele und Funktionen) von Schule sowie auf den Kompetenzen und Aufgaben der verschiedenen Hierarchieebenen und Institutionen. Die Diskussion verfolgt zu einem grossen Teil das Ziel, die Schule in neue gesellschaftliche und politische Steuerungsanstrengungen einzubinden, die sich vielfach auf eine managerialistische Neuorganisation im Zuge der internationalen, von der OECD angeführten Bewegung beschränkt. In diesen umfassenden Modell- und Projektentwürfen hat die Institution Schulkommission als regional verankerte und der reinen Hierarchielogik teilweise widersprechende Struktur einen schweren Stand. Dies obwohl ihre Mitglieder zahlenmässig nach Schulkindern und Lehrkräften im System die nächst grösste Gruppe ausmachen. Der Kanton Bern hat beispielsweise knapp 400 Gemeinden, die bis vor Kurzem alle eine Schulkommission aus mindestens fünf Personen führten.

Die Berner Schulkommissionen sind seit längerer Zeit auch in einem *Verband Schulbehörden Kanton Bern* organisiert. Trotzdem hat 2008 vor den Beschlüssen des Kantonsparlaments, mit denen die Schulkommissionen als nur mehr strategische Aufsichtsgremien schematisiert wurden, keine breite öffentliche Diskussion über die Neuverteilung der Kompetenzen stattgefunden. Offenbar wurden die Eckpunkte des neuen Steuerungssystems unter Einbezug einzelner Exponenten der grossen Player (politische Parteien, Gemeindeverband, usw.) im kleinen Kreis ohne die Öffentlichkeit unter der Ägide der Erziehungsdirektion zu einem mehrheitsfähigen Paket geschnürt. Auch im Kanton Zürich gab es bezüglich der Volksabstimmung über das neue Volksschulgesetz (2002), das mit analogen Reformen die lokalen Schulbehörden ebenfalls neu als »strategische« Behörden konzipierte, keine breite Diskussion (De Vincenti, Grube und Rosenmund 2011, S. 121). Die Autoren schliessen daraus, dass »das neue Steuerungsregime zu diesem Zeitpunkt bereits mehrheitsfähig geworden war« (ebd., S. 121). Die klare Niederlage der Vorlage in der ersten Volksabstimmung wird dabei auf ein ganz anderes Element (Einführung einer Grundstufe) zurückgeführt, denn das Gesetz konnte dann 2005 ohne dieses Element eine deutliche Mehrheit der Stimmenden überzeugen (ebd., S. 121). Die Diskussion über diese komplexe Problemstellung wird heute in denjenigen Gemeinden weitergeführt, die ihre Schulsteuerungsstrukturen entlang dieser neuen gesetzlichen Möglichkeiten verändern möchten.

Erstaunlich ist auch, dass diese weitreichenden und folgenreichen Entscheide ohne vorgängige wissenschaftliche Untersuchung der betroffenen Strukturen gefällt worden sind. Denn die Frage, ob es Schulkommissionen braucht oder nicht, kann nur schlüssig beantwortet werden, wenn ein Verständnis dafür vorhanden ist, wie diese eigentlich funktio-

nieren und wie sich deren Tätigkeit und Verfasstheit historisch entwickelt haben (siehe auch Land 2002, S. 230). In den USA scheinen sich in dieser Debatte zwei Lager gegenüberzustellen: Die einen lieben die School-Boards, die anderen hassen sie (siehe z. B. den Beitrag »Love Them or Hate Them: A Debate About the Need for School Boards« von Finn 1992 und Shannon 1992). Unbestritten scheint hingegen zu sein, dass diese Gremien der öffentlichen Schulaufsicht im Schulsystem vorerst immer noch einen grossen Einfluss haben. Warum dies so ist, wird in einem Bericht des Washingtoner Institute for Educational Leadership (IEL) aus dem Jahr 1986 treffend begründet: »They deal with the most volatile and sensitive issues that effect the citizenry – namely, their children and their tax dollars.« (Carol u. a. 1986, S. 11)

Wie Daniel Tröhler fordert, müsste aber für das tiefere Verständnis solcher Steuerungsprozesse gerade deren Mikroebene vergleichend untersucht werden (Tröhler 2007). Denn die äussere Ansicht von Bildungsinstitutionen und ihre innere Wirksamkeit erscheinen beim Blick auf die oberen Ebenen der Organisationsstruktur nur lose gekoppelt zu sein. Die genaue Struktur und Wirkung vorhandener Verknüpfungen sind unbekannt, was effektive Reformen weitgehend verhindert. »Reform, die Effekte erzielen will, setzt historische Forschung voraus, als diese erklären soll, welche Korrelation von Innovation und Kontext Organisationen aufweisen. Methodologische Fragen wie etwa das Verhältnis von Kultur, Diskurs und Mentalität sind eng an den konkreten Beispielen zu diskutieren.« (ebd., S. 200) Ähnliche Forderungen stellte Harmon Zeigler schon 1975 für die Erforschung der amerikanischen School-Boards als hybride Gremien mit einer teilweise »schizophrenen« Natur zur Diskussion (Zeigler 1975, S. 8):

1. »The school board, as an object of research, should be considered not singly, but as it interacts with other units in the decision-making system (especially professional staff).
2. The case study should be abandoned.
3. Studies should be both longitudinal *and* comparative.
4. The individual school board member should be replaced by the school board (as a collective body) as the unit of analysis.
5. The school boards should be studied simultaneously with studies of other local decision-making bodies in the same area.
6. We should confront the »so what« question squarely and openly.« (ebd., S. 11f.)

Auch aus der deutschen Forschergruppe, die den Begriff *Educational Governance* geprägt hat, wurde bereits darauf hingewiesen, dass Forschung zu diesen Themen erwünscht und nötig sei:

»Als Akzentsetzung der Governance-Forschung lässt sich vermerken, dass derartige Analysen des Einflusses speziell von Laien und allgemein von der Zivilgesellschaft viel zu selten unternommen werden, jedoch lohnenswert erscheinen, gerade weil z. B. Neuverteilungen und Neugewichtungen zwischen öffentlicher (ziviler) Macht und staatlicher Macht den Charakter von Bildungssystemen (Governance-Regimen) prägen. Eigenarten der Regime erkennt man dabei besonders gut in historischer Perspektive und in historischen Brüchen, wie sie auch aktuell zu verzeichnen sind, da man Laienbehörden offensichtlich nicht mehr das zutraut, was man ihnen früher ohne Bedenken zugetraut hatte. Auch derartige historische Verläufe und Entwicklungen von Einflussgruppen sollten öfter untersucht werden.« (Abs u. a. 2015, S. 14)

Das diesem Buch zugrunde liegende Forschungsprojekt reagierte insofern auf diese Forderungen, als es die Interaktion der Berner Schulkommissionen mit anderen Akteuren

18 Einführung: Schulkommissionen machen lokale Schulpolitik

über eine lange Dauer untersuchte. Der Einbezug von mehreren Untersuchungsinstanzen ermöglichte einen Vergleich zwischen unterschiedlichen Fällen, womit einige der epistemologischen Einschränkungen einer reinen Einzelfallstudie wegfallen. Auch Jennifer Hochschild vertritt die Auffassung, dass wir mehr über diese Aufsichtsgremien wissen müssen, wenn wir sie und ihre Arbeit beurteilen wollen:

»Thinking more systematically about what school boards should do – and learning more about what they in fact do and how well they do it – are substantial research agendas in themselves. But the most important issue lies in response to the third question – whether school boards provide services that are so essential that they should be maintained even if they cannot promote robust democracy or greater equality of outcomes among students.« (Hochschild 2005, S. 334f.)

Trotz dieser Forderungen ist die Forschung zu den amerikanischen School-Boards wie auch zu den Schweizer Schulkommissionen bis heute nur schwach ausgeprägt. Entsprechend können die School-Boards auch als »the institution that everyone knows of but few understand« (Danzberger u. a. 1987, S. 53) beschrieben werden.

1.1 Schulkommissionen als Milizbehörden

Carlo Jenzer differenzierte das Bildungssystem als Ganzes in drei Zweige (Jenzer 1998): eine Bildung für alle (Volksschule), die »nützliche« Bildung (Berufsbildung) und die »gelehrte« Bildung (Gymnasium, Universität). In der Schweiz sind in allen drei Zweigen an verschiedenen Stellen Kommissionen für die Steuerung und Aufsicht zuständig. In diesem Buch wird ausschliesslich auf den ersten Zweig fokussiert, auf die »Volksschule«. Dieser Begriff wird heute in der Schweiz zusammenfassend für den obligatorischen Kindergarten, die Primarstufe und die Sekundarstufe I (also die frühere »Realschule« und die »Sekundarschule«) verwendet. Wenn in diesem Buch von »Schulsystem« oder von »die Schule« die Rede ist, dann ist damit nur die Volksschule in diesem Sinn gemeint. Die Schulkommissionen, die ich untersucht habe, waren dabei fast über die ganze Länge des Untersuchungszeitraums sogar nur für die eigentliche »Primarschule« zuständig. Für Kindergarten und Sekundarschule gab es in den Gemeinden jeweils eigene Kommissionen, die ich nicht in die Untersuchung einbezogen habe. Die Sekundarschulen wurden zuerst auf private Initiative hin geschaffen und später meist von mehreren Gemeinden zusammen (in einer Art Gemeindeverband) übernommen. Vor diesem Hintergrund ist verständlich, warum die Gemeinde-Schulkommissionen sowohl für die eigentliche »Primarschule« (also die ersten Schuljahre, die Unterstufe) wie auch für die »Realschule« (also die Oberstufe), aber nicht für die »Sekundarschule« zuständig waren.

Die Volksschule ist in der Schweiz seit jeher fast vollständig in der Hand der Kantone. Auf höherer Ebene existieren nur interkantonale Absprachen zu bestimmten Rahmenbedingungen wie etwa zu Anfang und Ende des Schuljahres. Sowohl über die Bildungsinhalte wie auch über alle weiteren Eckwerte der Schule entscheidet bis heute jeder Kanton selber. Erst seit 2006 verpflichtet ein neuer Artikel in der Schweizer Bundesverfassung die Kantone zu einer stärkeren Harmonisierung ihrer Schulsysteme. Die Resultate der darauf basierenden Verhandlungen und Aktivitäten werden zur Zeit nach und nach in Kraft gesetzt.

Die Umsetzung der kantonalen bildungspolitischen Vorgaben geschieht dann in den Gemeinden. Unter der Aufsicht des Kantons wird also auf der lokalen Ebene über die

Anwendung der prinzipiellen Richtlinien auf den Einzelfall entschieden. Dies wird beispielsweise in der Auswahl des Lehrpersonals oder in Entscheidungen über die Schullaufbahn einzelner Schulkinder durch lokale Instanzen sichtbar. Jede Gemeinde wählt für sich selber eine Schulkommission, die unter vielem anderen für die Auswahl der Lehrkräfte und der Schulleitung zuständig ist. Das sind einerseits kommunale politische Gremien, sie sind jedoch auch gegenüber dem Kanton verantwortlich, gehören also andererseits auf bestimmte Weise auch zur Bildungsverwaltung. Alle anderen Instanzen in den kantonalen Bildungssystemen werden auf der Ebene des Kantons auf hierarchische Weise bestimmt. An der Spitze dieser Pyramide steht der Erziehungsdirektor oder die Erziehungsdirektorin, die selbst Mitglied des Regierungsrates, also der kantonalen Exekutive, sind. Der Regierungsrat wird alle vier Jahre in einer Volkswahl von den Stimmberechtigten gewählt und entscheidet dann selber, welches Ratsmitglied welche Direktion leitet. Die Schulkommissionen dagegen sind kommunal legitimiert und verantwortlich. Wenn auch wichtige Teile der Schulrealität von kantonalen Regelungen (unter anderem vom kantonalen Curriculum/Lehrplan) bestimmt werden, haben diese lokalen Gremien doch sehr weitreichende Entscheidungskompetenzen. Bis zur breiten Einführung der Schulleitungen in den 1980er Jahren füllten die Schulkommissionen die ganze Lücke zwischen der einzelnen Lehrkraft und den kantonalen Instanzen vollständig aus. Sie waren und sind bis heute durch Personen aus der lokalen Gemeinschaft bestückt, die in den meisten Fällen bereits über ein bestimmtes Ansehen und ein soziales Netzwerk verfügen. Sie stammen aus Berufsfeldern, die mit der Schule in keiner Verbindung stehen müssen, sind also in diesem Zusammenhang als Laien anzusehen und versehen dieses Amt nur neben ihrer beruflichen Tätigkeit. Die Schulkommissionen müssen ihre Position also als Laienbehörde ausüben und stehen als solche zwischen der professionellen Lehrerschaft und der kantonalen Schuladministration, die ebenfalls aus pädagogischen Berufsleuten besteht.

Dieses Muster kann mit Alois Riklin als eine Form der Selbstorganisation in einer Milizdemokratie beschrieben werden (Riklin 1982, S. 50). Riklin beschreibt das politische Milizprinzip, demzufolge grundsätzlich alle Bürgerinnen und Bürger gemäss ihren Fähigkeiten Aufgaben im Gemeinwesen übernehmen, als weitgehend ungeschriebenes Schweizerisches Verfassungsbrauchtum, das nur in Bezug auf das Militär explizit in der Bundesverfassung eingetragen sei (ebd., S. 51). Mit anderen Autoren teilt Riklin die Auffassung, dass ein steigendes »Desinteresse fähiger Bürger zur freiwilligen Übernahme politischer Milizfunktionen« (ebd., S. 52) bestehe, wobei er diese Anspannung auf eine Ausweitung der öffentlichen Aufgaben zurückführt: »Es ist die Entwicklung vom Minimalstaat zum Leistungsstaat, welche den relativen Anteil der Milizpolitik im Verhältnis zur Berufspolitik immer kleiner werden liess« (ebd., S. 56). Jürgen Kussau begründet diese Zuspitzung damit, dass in einer zunehmend liberalen Gesellschaft republikanische Tugenden nach und nach wegfallen, die als Bezugspunkt politischen Handelns nicht das Individuum, sondern kollektive Bedürfnisse setzen. Gerade diese republikanischen Tugenden sieht er aber als eine grundlegende Voraussetzung des Milizsystems, das er als »republikanisches Überbleibsel« in einer liberalen Gesellschaft bezeichnet (Kussau 2007, S. 267ff.). Weil den Schulkommissionen mit dem Verblässen der republikanischen Tugenden so die Ideengrundlage abhanden komme, würden sie mehr und mehr nur noch an ihrer Erfolgsbilanz gemessen (ebd., S. 273).

1.2 Begriffe: Öffentlichkeit und Governance

Den Begriff der Öffentlichkeit verwende ich in diesem Buch wie Fritz Osterwalder für eine »Sphäre der ununterbrochenen Auseinandersetzung über alles, was in einer Gesellschaft wichtig und richtig erscheint« (Osterwalder 1998, S. 246). Diese Sphäre »wird bestimmt durch eigene Verfahren, Argumentieren, Überzeugen, oft auch Verführen und Entscheiden, und verfügt dazu über feste, selbstgewählte Kanäle, Medien, Abstimmungen, Wahlen und Delegationen«. Sie regelt sich selbst über »Wissenschaft, Geschmack und Moral« und ist »infolgedessen nie abgeschlossen, sondern unterliegt einem steten Wandel« (ebd., S. 246). Ähnlich sieht Jürgen Oelkers Öffentlichkeit in der Tradition von Kant als »diskursives Medium, in welchem sich politische oder sonstige Meinungen bilden können, ohne staatlicher Beaufsichtigung zu unterliegen« (Oelkers 1988, S. 584). Die moderne Öffentlichkeit in diesem Sinn ist selber »relativ amorph und schwer abgrenzbar«, weswegen sie durch einzelne Akteure nur sehr schwierig oder gar nicht festgelegt und eingeschränkt werden kann (Osterwalder 1995, S. 54). Sie garantiert durch die ihr inhärente Transparenz und durch das Element der argumentativen Überzeugungskraft ein rationales und nachvollziehbares Verfahren, steht aber im Kontrast zur Rationalität einer kommerziellen, auf das Eigeninteresse der Individuen abzielenden Gesellschaft (Osterwalder 1993, S. 60f.). Dabei ist es mir wichtig, Öffentlichkeit nicht als normative, präskriptive Kategorie, sondern als empirisches, historisches Faktum zu sehen, wie dies Elisabeth Clemens unter Bezugnahme auf die historische Forschung von Charles Tilly nahelegt (Clemens 2010).

Amy Gutmann und Dennis Thompson weisen darauf hin, dass eine funktionierende Öffentlichkeit in einer lebendigen Demokratie über möglichst engmaschig angelegte institutionalisierte Foren verfügen müsse (Gutmann und Thompson 1996). In diesen institutionellen Foren könne die Öffentlichkeit in einer breiten Deliberation verbindlich einen Konsens suchen und den Dissens geordnet weiter pflegen. Gutmann und Thompson lassen offen, wie diese Instrumente für die Bestimmung der Ziele und die Kontrolle einer öffentlichen Erziehung genutzt werden könnten. Vieles deutet aber darauf hin, dass die in diesem Buch im Zentrum stehenden Schulkommissionen (bzw. die School-Boards in Amerika) in diesem Sinn als Foren für die bildungspolitisch interessierte Öffentlichkeit fungieren.

In diesem Zusammenhang wird gelegentlich darüber debattiert, ob die Gremien der lokalen Schulaufsicht als staatliche Agenturen oder eher als Organe einer sich selbst bestimmenden und organisierenden Öffentlichkeit zu verstehen seien (siehe dazu auch die Überlegungen bei Geiss 2014, S. 181). Theodore Kowalski sieht die School-Boards in einer instrumentellen Rolle als »legally an extension of state government, and board members are agents of state government« (Kowalski 2008, S. 230). Diese Interpretation greift vermutlich auch für die amerikanischen School-Boards zu kurz, aber für die bernischen Schulkommissionen ist sie meiner Ansicht nach klar unzutreffend. Die Unterscheidung zwischen staatlich und öffentlich ist für diese Gremien nur machbar, wenn man ein allzu stark vereinfachtes Schema zugrunde legt. Auch andere Instanzen des demokratischen politischen Systems sollten nicht vorschnell zugeordnet werden, denn gerade Exekutivorgane auf der Ebene der Gemeinde – darunter fallen auch die Schulkommissionen – müssen in solchen Systemen immer in ihrer zweifachen Funktion interpretiert werden: Sie sind weder ausschliesslich staatliche Agenturen noch ausschliesslich unter dem Prinzip der Selbstverwaltung und der lokalen Selbstverwaltung wirkende Organe der

Öffentlichkeit, sondern arbeiten unter den Rahmenbedingungen einer deutlich komplexeren Verschränkung von Governance-Strukturen.

Der Begriff »Governance« wird sehr unterschiedlich und neuerdings auch in der deutschen Sprache für die Strukturen der Regierung und Steuerung in politischen Systemen verwendet. Verschiedene Autoren umschreiben den Begriff auf dem Internet mit dem folgenden ironischen, aber treffenden Satz: »Sometimes people set up a government to administer these processes and systems« (Askdefine.com 2015). Auch der Begriff »good governance« (auf deutsch etwa: »gute Regierungsführung«), der im Diskurs der internationalen Zusammenarbeit als Entwicklungsziel auftaucht, umgrenzt den Bedeutungsumfang dieses Terminus produktiv. Im Umfeld der Erziehungswissenschaft werden seit Kurzem in der Beschäftigung mit solchen Steuerungsstrukturen im Bildungsbereich Begriffe wie »Educational Governance«,⁴ »School Governance« oder gar »Schul-Governance« verwendet. Ich verwende den Begriff selber ausschliesslich zur Bezeichnung eines Forschungsfeldes, das neutral nach den Prozessen und Strukturen von Steuerung, Führung, Leitung, Regelung und deren Wandel fragt (Altrichter und Heinrich 2005, S. 126f.). Damit möchte ich mich zunächst abgrenzen gegen die bereits theoriegeladene Verwendung des Begriffs zur Fassung eines komplexeren Verständnisses von Regierungsprozessen gegenüber einer als allzu vereinfacht wahrgenommenen Sichtweise des New Public Managements (siehe dazu z. B. Altrichter, Brüsemeister und Wissinger 2007, Langer 2008 oder Altrichter und Maag Merki 2010). Weiter möchte ich den Begriff »Governance« auch nicht als »Steuerung« in einem der demokratischen Partizipation bzw. Kontrolle durch die Öffentlichkeit entgegengesetzten Sinn verstehen, wie dies z. B. Daniel Tröhler mit einem Zwischentitel »Schule zwischen Governance und Öffentlichkeit« nahelegt (Tröhler 2006a, S. 94). Die Fassung des Begriffs »Governance« in der Tradition des akteurzentrierten Institutionalismus besticht zwar durch ihre analytische Vereinfachung auf einige wenige »abstrahierte Grundformen sozialer Handlungskoordination« wie »einseitige und wechselseitige Anpassung, die Verhandlung, die Abstimmung und die hierarchische Entscheidung« (Mayntz und Scharpf 1995, S. 60f.). Um die beobachteten Phänomene in »verflochtenen Entscheidungsstrukturen«, wie sie für föderalistische Systeme typisch sind, zu beschreiben und zu analysieren, lässt sie mir allerdings zu wenig Spielraum (ebd., S. 62).

1.3 Ziele der Untersuchung

Das diesem Buch zugrunde liegende Forschungsprojekt wurde vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützt und in den Jahren 2009 bis 2012 durchgeführt. Es setzte sich das Ziel, Daten zu den Tätigkeiten von Schulkommissionen und deren Entwicklung über die Zeit hinweg zu liefern, die zum Verständnis der Komplexität dieser Institution und ihrer Einbettung in das institutionelle Umfeld der Steuerung der Schule vor Ort beitragen können. Durch eine möglichst unvoreingenommene und detaillierte Erschliessung dieser Vorgänge soll eine Grundlage für das Verständnis der in ihnen und um sie herum ablaufenden Prozesse und Phänomene geschaffen werden. Anhand von drei Schulkommissionen im Kanton Bern wird exemplarisch illustriert, wie solche Aufsichtsstrukturen im Alltag funktionierten. Diese drei Instanzen wurden im Hinblick auf Ähnlichkeiten

⁴ Eine knappe Bestimmung des Begriffs »Educational Governance« liefert u. a. Thomas Brüsemeister, Mitherausgeber der einschlägig bekannten Reihe »Educational Governance« des Verlags Springer VS in Wiesbaden (Brüsemeister 2012).

22 Einführung: Schulkommissionen machen lokale Schulpolitik

und Unterschiede in ihrer historischen Realität lokalisiert und untersucht. Damit stand nicht die Einzigartigkeit dieser Instanzen im Fokus, sondern ihre je unterschiedliche Charakteristik. Die Möglichkeit des Vergleichs unter drei Instanzen aus regional sehr unterschiedlichen Kontexten schafft gegenüber einer Einzelfallanalyse eine deutlich verbesserte inhaltliche Tiefe.

Der zugrunde liegende Fragenkomplex lässt sich wie folgt umreißen: Wie leiteten die ausgewählten Berner Schulkommissionen ihre lokalen Schulen? Welche Rolle spielten sie als lokale Organe im Leitungsgefüge des kantonalen Schulsystems? Inwiefern waren sie bei der Leitung der Schulen als Organ der bildungspolitischen Öffentlichkeit tätig? Mit dem Versuch, diese Fragen mindestens teilweise zu beantworten, soll primär ein Beitrag zur Aufarbeitung der über 170-jährigen Geschichte dieses einzigartigen Behördentypus in den Schweizerischen Bildungssystemen geleistet werden. Darüber hinaus können die Ergebnisse im besten Fall von Bildungsverwaltungen und politischen Entscheidungsträgern auf den verschiedenen föderalen Ebenen zur Kenntnis genommen und genutzt werden.

Ein historischer Zugang zu diesem Phänomen einer öffentlichen Schulaufsicht rechtfertigt sich aus mehreren Gründen: Die Schulkommissionen agieren in ihrem jeweiligen regionalen und historischen Kontext, aber umgekehrt prägen und verändern sie diesen auch selber. Diese gegenseitige Verschränkung von Akteuren und Kontexten, die in der Geschichtswissenschaft untersucht werden, können als soziale und kulturelle Vorgänge nur unter Verlust an Aussagekraft auf allgemeine, überdauernde Prinzipien zurückgeführt werden. Es kann deshalb nicht das Ziel geschichtswissenschaftlicher Erkenntnis sein, direkt prognostisch oder handlungsleitend anwendbar zu sein. Vielmehr ist das Verständnis historischer Prozesse einerseits als Grundlage für politische Diskussionen über Reformziele dringend nötig; andererseits ist es als Paradebeispiel für die Fragwürdigkeit einer Vorstellung von »evidence based policy« zur Bildung einer politischen Meinung trotzdem nicht hinreichend. Vielleicht können anders angelegte Untersuchungen Hinweise zu allgemeinen Prinzipien liefern, nach denen öffentliche Schulaufsicht funktioniert oder funktionieren sollte. Obwohl dies hier nicht versucht wird, verweisen bestimmte Forschungsergebnisse auf erstaunliche Ähnlichkeiten, sowohl diachron wie auch zwischen den untersuchten Instanzen, die als Ausgangspunkte für eine allgemeinere Theorie dienen können. In diesem Sinn kann historische Forschung helfen, unsere heutigen Wahrnehmungen und Erlebnisse in eine Perspektive zu setzen und dem Betrachter genügend Distanz zum Gegenstand der Untersuchung und der politischen Diskussion verschaffen.

1.4 Einschränkungen

Das Forschungsprojekt befasste sich mit einem wenig erforschten Themenfeld und war deshalb im Wesentlichen explorativ angelegt. Mit den Sitzungsprotokollen von Schulkommissionen konnte ich nur eines der möglichen Quellenkorpora bearbeiten. Verschiedene andere Quellen, wie beispielsweise die teilweise erhaltenen Korrespondenzbücher oder weitere Akten aus den Gemeindearchiven musste ich auslassen.

Durch die Setzung des Fokus auf die Schulkommissionen als korporative Akteure werden die Individuen unscharf, die den Akteur eigentlich ausmachen. Ich verwende in diesem Buch für die untersuchten Schulkommissionen abstrahierend bzw. analysierend den Begriff »korporativ« zusammen mit »Gremium« und »Akteur«. »Korporativ« deutet

darauf hin, dass diese Kommissionen Körperschaften oder Organisationen sind, deren Entscheidungen und Handlungen zwar im Prinzip auf die Interessen, Wahrnehmungen und Einflusspotenziale ihrer Mitglieder (individuelle Akteure) zurückzuführen sind, denen aber gemeinsam Handlungsmöglichkeiten offenstehen, die ihren Mitgliedern alleine nicht zukommen (so Mayntz und Scharpf 1995, S. 49, beziehungsweise auf Coleman 1974).⁵

Sehr viele der zwischen den untersuchten Schulkommissionen entdeckten Unterschiede und Gemeinsamkeiten könnten wahrscheinlich weitgehend durch die Persönlichkeiten erklärt werden, die diese Kommissionen konstituieren. Immerhin sind deren Kenntnisse, Argumentationsweisen und Überzeugungskraft, aber auch die offenen und unterschweligen Machtverhältnisse zwischen ihnen für die schliesslich im Gremium gefällten Entscheide elementar. Um diese Verknüpfungen allerdings ausfindig zu machen, müssten mindestens für einige Diskussionen ausführliche Wortprotokolle vorliegen, was nicht in genügendem Ausmass der Fall ist. Zudem wären sehr aufwändige Nachforschungen über die Hintergründe und gesellschaftliche Stellung der Mitglieder nötig. Forschungsökonomische Gründe verhindern so, dass neben der Untersuchung des korporativen Akteurs in seinen »Interaktionskonstellationen« (Mayntz und Scharpf 1995, S. 64) gleich auch noch dessen interne Ausprägungen und Veränderungen zum Gegenstand gemacht werden können (ebd., S. 51). Die sehr interessanten internen Vorgänge, die beispielsweise zur Traktandierung von Geschäften führen, und überhaupt die interne Einigung über Geschäftsordnung, Sitzungsführung und Aufgabenverteilung unter den Mitgliedern mussten deshalb leider ausser Acht gelassen werden. Damit können auch keine Fragen nach der Gruppendynamik oder Machtverteilung (z. B. in Bezug auf dominante und rezessive Mitglieder) und nach den Auswirkungen sozialer Merkmale oder von Geschlechterrollen beantwortet werden. Mit Siegwart Lindenberg kann man diese Einschränkung aber auch methodisch-analytisch so begründen, dass zunächst nicht personenbezogen erklärt werden muss, was institutionell, also auf der Ebene der korporativen Akteure, erklärt werden kann. Im Prinzip muss so die Ebene der individuellen Akteure erst dann bearbeitet werden, wenn Handlungen korporativer Akteure nicht anders erklärt werden können (Lindenberg 1991, zit. nach Mayntz und Scharpf 1995, S. 66).

Ebenso würde eine genauere Untersuchung der gesetzgeberischen Leitlinien, unter denen die Schulkommissionen und die sie umgebenden institutionellen Elemente im Schulsystem agieren, eine weitergehende Kontextualisierung dessen ermöglichen, was sich in Bezug auf die Schulaufsicht über die Zeit hinweg veränderte. In diesem Buch stelle ich zwar die historische Entwicklung der die Schulkommissionen betreffenden Regelungen bei den jeweiligen, thematisch geordneten Ergebnissen dar, jedoch konnte ich keine weiterführende Untersuchung über die politischen Prozesse vornehmen, die an der Entstehung und Weiterentwicklung dieser normativen Vorgaben beteiligt waren. In einem zeitgleich durchgeführten Forschungsprojekt konnte Christina Rothen diese Einbettung insofern leisten, als sie die Veränderungen in den Governance-Strukturen ebenfalls im historischen Verlauf für den gleichen Zeitraum und die gleiche Region un-

⁵ Der Begriff »kollektiv« bezeichnet dagegen eher Gruppierungen, für die eine gemeinsame Überzeugung oder ein gemeinsames Vorhaben konstitutiv sind (Mayntz und Scharpf 1995, S. 51, oder auch bei Wikipedia.org 2015).

24 Einführung: Schulkommissionen machen lokale Schulpolitik

tersuchte, und zwar unter Einbezug der politischen Debatten, die zu den später in Kraft tretenden Regelungen geführt haben (Rothen 2015).

Eine deutliche Erweiterung der Aussagekraft eines Vergleichs könnte ausserdem erreicht werden, wenn mehrere Kantone und Sprachregionen einbezogen würden. So könnten auch verallgemeinernde Fragestellungen besser ins Auge gefasst werden, weil sich die systematischen Gemeinsamkeiten deutlicher von den regional und personell verursachten Unterschieden trennen liessen. Eine schlichte Möglichkeit, die Erkenntnisse aus der Analyse zu überprüfen, besteht darin, sie der Realität einer weiteren Untersuchungsinstanz gegenüberzustellen. Einen solchen Passungstest konnte ich an der Schulkommission von Oberwil im Simmental (Berner Oberland) mit positivem Ergebnis durchführen. Weil ich vorher erst eine relativ kleine Anzahl von Schulkommissionen analysiert hatte, war nicht unbedingt zu erwarten, dass die Ergebnisse im Detail auch mit dem Testfall einer weiteren Schulkommission übereinstimmen würden. Trotzdem konnte ich die Thesen des ursprünglichen Forschungsprojekts im Grundsatz auch für den Fall der Oberwiler Schulkommission bestätigen. So zeigte sich auch diese Schulkommission in ihrer Aktivität als Grenzorganisation bzw. Intermediär zwischen verschiedenen Interessen und in verschiedenen multipolaren Spannungsfeldern. Ebenso gibt es klare Hinweise darauf, dass auch dieses Gremium die Funktion eines Puffers im Ausgleich der Interessen bzw. zwischen den vielen, teilweise auch überakzentuierten Ansprüchen spielte und dass sich diese Funktion im Endeffekt positiv auf das Unterrichtsgeschehen auswirkte. Die meisten der feststellbaren Unterschiede zwischen der Schulkommission von Oberwil und den vorher untersuchten Schulkommissionen können auf regionale und situative Besonderheiten zurückgeführt werden.

Weiteren Aufschluss über Funktion und Bedeutung dieser besonderen Schulaufsichtsstruktur würde zudem die Untersuchung der Vorgänge versprechen, die vor und während der Bildung der schweizerischen Kantone zu ihrer Herausbildung geführt haben. Für die drei untersuchten Gemeinden habe ich deshalb in einem Anschlussprojekt untersucht, welche Gremien in diesen Gemeinden Vorläufergremien der Schulkommissionen waren, unter welchen legalen Voraussetzungen diese operierten und ob sich allenfalls in der Themenwahl und in der Funktionsweise auch über diese turbulenten Zeiten hinweg Kontinuitäten darin zeigen, wie Schulen beaufsichtigt wurden. Auf der Basis einer Analyse der Protokolle der Chorgerichte von Kappelen und Langnau über den Zeitraum von 1780 bis 1832 kann ich ausschliessen, dass diese beiden Gremien in diesem Zeitraum mit der Steuerung der Schulen beschäftigt waren. In einem früheren Zeitraum beschäftigten sich gemäss Guggisberg und Von Bergen die Chorgerichte von Rüeggisberg und Belp hin und wieder mit der Ahndung von lückenhaftem Schul- und Unterweisungsbesuch (Guggisberg 1996, S. 39f. und Bergen 1965, S. 21). Diese Kompetenz war den Chorgerichten offenbar schon in der Landschulordnung von 1628 zugewiesen worden. Im untersuchten Zeitraum scheinen aber, wie ausserdem aus verschiedenen ortsgeschichtlichen Arbeiten und Berichten aus der Zeit hervorgeht, primär die lokalen Pfarrer für die Leitung der Schulen und für die Aufsicht und Auswahl der Lehrpersonen zuständig gewesen zu sein. Die Überwachung und Ahndung von Absenzen erfolgte offenbar in Zusammenarbeit mit den örtlichen Vorgesetzten. Diese Struktur findet man um diese Zeit auch in den Kantonen Zürich (Hartmann 1917, S. 127f.) und Waadt (Panchaud 1952, S. 108). Bilanzierend lässt sich hingegen feststellen, dass man nicht von einer weitgehend einheitlichen Steuerungssystematik der lokalen Schulen für den untersuchten Zeitraum ausgehen kann. Die Quellen deuten vielmehr darauf hin, dass die Leitung der

lokalen Schulen sehr stark vom Engagement einzelner Personen und von den situativ unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Orte abhängen.

1.5 Aufbau des Buches

In den zwei folgenden Kapiteln werden die Voraussetzungen der diesem Buch zugrunde liegenden Forschungsarbeit dargelegt: Das Kapitel 2 *Erkenntnisse aus der bisherigen Forschung* (ab Seite 27) bietet eine Übersicht über wissenschaftliche Forschung zum Thema der Schulaufsicht allgemein und speziell über Erkenntnisse zu den Schweizer Schulkommissionen und zu den amerikanischen School-Boards. Während die Erforschung der Letzteren schon länger in Gang gekommen ist, sind für die Schweizer Institutionen der öffentlichen Schulaufsicht erst in jüngster Vergangenheit einige Forschungsansätze erkennbar. Die ausführliche Forschungsübersicht soll den Anschluss an vorhandene wissenschaftliche Erkenntnisse gewährleisten. Im Kapitel 3 *Untersuchungsverfahren* (ab Seite 61) steht dann das Forschungsprojekt mit seinem Untersuchungsdesign und seiner methodischen Anlage im Zentrum, wobei sowohl die lange Dauer als auch die Strategien des Vergleichs als Untersuchungsparadigmen eingeführt werden. Dieses Kapitel enthält auch Angaben zu den Quellenbeständen und zum Vorgehen bei der Quellenanalyse.

Der mittlere Teil des Buches enthält dann im Kapitel 4 *Chronik der untersuchten Schulkommissionen* (ab Seite 73) zuerst Ergebnisse zu den normativen und situativen Rahmenbedingungen der untersuchten Schulkommissionen, also zu ihren gemeinsamen und verschiedenen gesetzlichen und reglementarischen Vorgaben sowie zu ihren historisch und regional unterschiedlichen Entwicklungsverläufen. In den nachfolgenden Kapiteln 5 bis 10 wird eine Auswahl von Ergebnissen der Quellenauswertung vorgelegt (ab Seite 91). Geordnet nach Themenbereichen werden die Schulkommissionen anhand ihrer Tätigkeiten möglichst präzise charakterisiert, wobei Gemeinsamkeiten und Unterschiede benannt und mit Beispielen illustriert werden.

Im letzten Teil des Buches versuche ich in den Kapiteln 11 und 12, sukzessive von der Ebene der Beschreibung (im zweiten Teil) auf die Ebene der Interpretation aufzusteigen. Dazu sind die im historischen und regionalen Vergleich auffallenden gemeinsamen und unterschiedlichen Entwicklungslinien und Variationsmuster das Thema von Kapitel 11 *Unterschiede, Gemeinsamkeiten und historische Muster* (ab Seite 257). Anhand von vier Themenbereichen lassen sich hier die markantesten dieser Strukturen anschaulich darstellen. Eine Skizze der verschiedenen bipolaren Spannungsfelder, in denen die Schulkommissionen prinzipiell lokalisiert zu sein scheinen, illustriert im Anschluss daran die erstaunliche historische Kontinuität der Praxis dieser Gremien (siehe Kapitel 12 *Spannungsfelder*, ab Seite 269).

Im Kapitel 13 *Folgerungen* (ab Seite 303) setze ich diese Erkenntnisse schliesslich in Bezug zur aktuellen wissenschaftlichen und politischen Diskussion. Dabei zeigt sich, dass die detaillierte Analyse der Schulkommissionen in ihrer Funktion als Organe der öffentlichen Schulaufsicht in historischer Perspektive verschiedene gängige Deutungsmuster in Frage stellt. Das Schlusskapitel 14 *Ausblick: Aufgabenverteilung in der kommunalen Schulpolitik* (ab Seite 309) zeigt schliesslich, wie die Erkenntnis, dass Schulkommissionen strukturell als vermittelnde Akteure wie Puffer zwischen den unterschiedlichsten Druckmomenten positioniert sind, als wichtige Grundlage für die in der gegenwärtigen Umbruchphase anstehenden Entscheidungen im Hinblick auf eine Neukonzipierung des Systems der Schulsteuerung und -aufsicht genutzt werden kann.

26 Einführung: Schulkommissionen machen lokale Schulpolitik

1.6 Dank

An dieser Stelle möchte ich herzlich danken:

- Fritz Osterwalder für die kompetente, unglaublich interessierte und kollegiale, gleichzeitig schützende und fördernde Begleitung
- Moritz Rosenmund für die grosse Arbeit der Begutachtung und für die spannenden Gespräche während und nach der Disputation unter »Experten« sowie für die gute Zusammenarbeit in einem anderen Buchprojekt
- dem Schweizerischen Nationalfonds für die finanzielle Unterstützung meines mehrjährigen Forschungsprojektes und für die Übernahme der Kosten für Lektorat und Bereitstellung des Buches als Publikation im Open Access direkt nach dem Erscheinen
- Lukas Boser für das Lesen und Kommentieren eines grossen Teils der Arbeit
- dem Verlag Julius Klinkhardt für das grosszügige Angebot
- Martina Späni und Klaus Petrus für das aufmerksame und konstruktive Lektorat
- Christa Heinzer für die grafische Beratung und für Titelbild und Illustrationen
- meinen Kolleginnen und Kollegen in der Abteilung Allgemeine und Historische Pädagogik der Universität Bern für die interessanten Diskussionen über das Thema der Dissertation und vor allem auch über die vielen anderen spannenden Themen der Wissenschaft und des Lebens
- meiner Frau Cornelia Zangger, meiner Familie und meinen Freunden für das Tragen der sozialen Kosten, für die Entlastung und Ermunterung sowie für das Zuhören beim laut Denken