

Heinzer, Markus

## Schulsteuerung in der Gemeinde. Wie politische Kommissionen Schule führen

Bad Heilbrunn : Verlag Julius Klinkhardt 2017, 346 S. - (Klinkhardt forschung)



Quellenangabe/ Reference:

Heinzer, Markus: Schulsteuerung in der Gemeinde. Wie politische Kommissionen Schule führen. Bad Heilbrunn : Verlag Julius Klinkhardt 2017, 346 S. - (Klinkhardt forschung) - URN: urn:nbn:de:01111-pedocs-146353 - DOI: 10.25656/01:14635

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:01111-pedocs-146353>

<https://doi.org/10.25656/01:14635>

in Kooperation mit / in cooperation with:



<http://www.klinkhardt.de>

### 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.

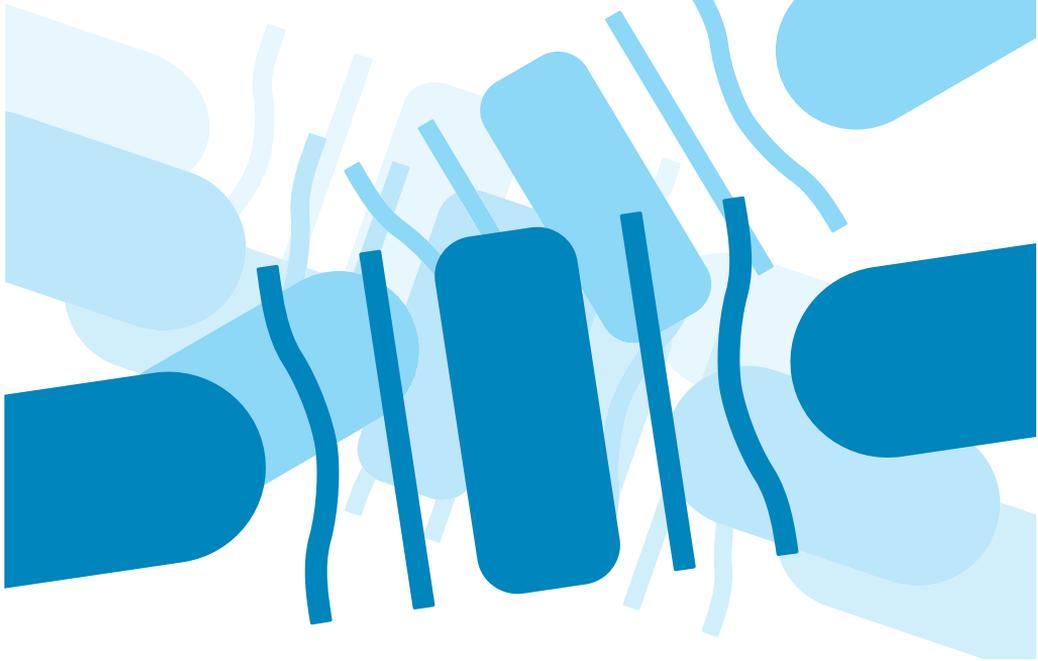
### Terms of use

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)



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](http://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

<b>1</b>	<b>Einführung: Schulkommissionen machen lokale Schulpolitik</b>	<b>13</b>
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
<b>2</b>	<b>Erkenntnisse aus der bisherigen Forschung</b>	<b>27</b>
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
<b>3</b>	<b>Untersuchungsverfahren</b>	<b>61</b>
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
<b>4</b>	<b>Chronik der untersuchten Schulkommissionen</b>	<b>73</b>
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
<b>5</b>	<b>Ergebnisse zum Themenfeld Schulkinder</b>	<b>91</b>
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
<b>6</b>	<b>Ergebnisse zum Themenfeld Lehrpersonal</b>	<b>143</b>
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
<b>7</b>	<b>Ergebnisse zum Themenfeld Infrastruktur</b>	<b>185</b>
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
<b>8</b>	<b>Ergebnisse zum Themenfeld Interaktion</b>	<b>201</b>
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
<b>9</b>	<b>Ergebnisse zum Themenfeld Lehrplan</b>	<b>229</b>
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
<b>10</b>	<b>Ergebnisse zum Themenfeld Schulbetrieb</b>	<b>249</b>
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

<b>11 Unterschiede, Gemeinsamkeiten und historische Muster</b>	<b>257</b>
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
<b>12 Spannungsfelder</b>	<b>269</b>
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
<b>13</b>	<b>Folgerungen</b>	<b>303</b>
13.1	Schulkommissionen als Intermediäre in sechs Spannungsfeldern . . . . .	303
13.2	Weiterführende Forschungsfragen . . . . .	306
<b>14</b>	<b>Ausblick: Aufgabenverteilung in der kommunalen Schulpolitik</b>	<b>309</b>
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
	<b>Quellenverzeichnis</b>	<b>323</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>327</b>
	<b>Anhang</b>	<b>339</b>
	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 Grössenverhältnisse 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.<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.«<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup> 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-

<sup>2</sup> 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)

<sup>3</sup> 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-

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 Hierarchiologie 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

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«,<sup>4</sup> »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

<sup>4</sup> 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).

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, bezugnehmend auf Coleman 1974).<sup>5</sup>

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-

<sup>5</sup> 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).

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 differentiellen 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.

## 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

## 2 Erkenntnisse aus der bisherigen Forschung

In Bildungspolitik, Lehrerverberuf und Wissenschaft wird zur Zeit international und breit über verschiedene Modelle der Steuerung, Leitung und Beaufsichtigung der Schule diskutiert. Der Fokus der Aufmerksamkeit liegt dabei meist auf der Neuorganisation der institutionellen Kompetenzen und damit auf organisationssoziologischen Aspekten (Strukturen, Ziele und Funktionen) der Schule und ihrer Einbindung in Steuerungsanstrengungen von Politik und Gesellschaft. Regelmässig wird dabei auch auf historische Erfahrungen verwiesen, indem bisherige politische oder bürokratische Steuerungseinrichtungen als Vorbilder oder aber als reformbedürftige Relikte aus einer vergangenen Zeit beschrieben werden. Die meisten dieser Verweise auf historische Entwicklungen beruhen kaum auf fundierten historischen Untersuchungen. Namentlich das in der Schweiz historisch kontinuierlich entwickelte Steuerungsinstrument, die kommunalen Schulkommissionen, Schulpflegen oder Schulräte, die bis vor Kurzem die Schulen vor Ort kontrollierten und steuerten, wurden bisher historisch kaum untersucht. Zu den School-Boards in den Bundesstaaten der USA, die den Schweizer Schulkommissionen sehr ähnlich sind, liegen hingegen deutlich mehr Untersuchungsergebnisse vor. Eine Auswahl davon wird im Abschnitt 2.3 *Lokale Schulaufsicht in den USA* (ab Seite 41) näher besprochen.

Die Schulkommissionen, die als Schulaufsichtsorgan der lokalen Gemeinschaft im Fokus dieses Buches stehen, befinden sich innerhalb eines grösseren Themenkomplexes um die Begriffe Schulaufsicht, Schulleitung, Schulautonomie und Föderalismus. Die nachfolgende Darstellung ausgewählter Forschungsergebnisse aus diesem Themenkomplex soll eine Einbettung der vorliegenden Untersuchung in einen grösseren Forschungszusammenhang ermöglichen.

### 2.1 Schulaufsicht im deutschen Sprachraum

Die deutschsprachige wissenschaftliche Bearbeitung von Fragen rund um Schulleitung und Schulaufsicht hat in den letzten zwei Jahrzehnten grosse politische Bedeutung erhalten. Dabei steht erstens durchgehend die bipolare Gegenüberstellung von Einzelschule und zentralstaatlicher Steuerung durch Politik und Verwaltung im Zentrum des Interesses. Historisch angelegte Studien beschränken sich zweitens weitgehend auf die institutionelle Ausgestaltung der Steuerungsproblematik (z. B. Kurtz 1982 oder Geissler 1997). Drittens ist die Forschung sehr eng auf die bildungspolitische Problemstellung, die Entwicklung neuer Steuerungsinstrumente und die Durchführung von Schulreformen ausgerichtet.

Aus dieser Diskussion lassen sich wenig Rückschlüsse für die Bearbeitung der Thematik in der Schweiz gewinnen, weil die Schulaufsicht in Deutschland und Österreich im Unterschied zur Schweiz durch Organe der staatlichen Verwaltung versehen wird und die allgemeine Öffentlichkeit davon strukturell ausgeschlossen ist (Oelkers und Mangold 2003, S. 64). Dieser Sachverhalt wird auch gelegentlich festgestellt (so beispielsweise bei Oggenfuss 2000, S. 83), aber konkrete Einsichten in dieses spezifische Spannungsfeld der öffentlichen Aufsicht in Schweizer Schulen wurden bisher kaum vorgelegt. Wenn die Kompetenzverteilung zwischen staatlicher und kommunaler Ebene diskutiert wird,

dann oft mit umgekehrten Vorzeichen. So argumentiert beispielsweise Wolfgang Weiss in mehreren Arbeiten für eine Verschiebung von Aufgaben und Kompetenzen vom Staat zu den Gemeinden (z. B. Weiss 2009), während in der Schweiz die Gemeinden schon sehr viel Entscheidungskompetenzen über die lokale Schule haben. Einige historische Arbeiten zum Thema werden weiter unten besprochen. Die Perspektive vieler neueren Arbeiten richtet sich hingegen auf die *Veränderung* von Funktionen und Strukturen der Leitung und Beaufsichtigung der staatlichen Schule. Diese Veränderungen betreffen im Kern die Professionalisierung der Schulleitungen und die Anpassung der Rolle der staatlichen Schulaufsicht hin zu einem rein beratend und unterstützend tätigen Organ. Einige exemplarisch ausgewählte Publikationen zur Thematik sollen nachfolgend die Diskussion in Deutschland und Österreich zumindest umreißen.

Heinz Rosenbusch und Jochen Wissinger vereinten 1995 unter dem Titel »Schule und Schulaufsicht – Wege zur Reform« Arbeiten verschiedener Autoren zum Thema Schulaufsicht mit spezieller Berücksichtigung des Blickwinkels der Schulleitung. Die Problematik wird von den Autoren übereinstimmend unter der Perspektive angegangen, dass Schule und Schulverwaltung sich durch Reformen aktiv auf Öffentlichkeit einstellen und selbst dementsprechend verändern sollten (Rosenbusch und Wissinger 1995, S. 6). Beiträge aus einem OECD/CERI-Regionalseminar unter dem Titel »Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft« sind ebenfalls der Neuausrichtung von Einzelschulen und Schulleitungen auf Öffentlichkeit und einer Beschränkung des verwaltungsstaatlichen Zugriffs gewidmet (Österreichisches Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten 1998). Auch die Arbeit von Leopold Burger (2002) und diejenige von Hans-Günter Rolff und Hans-Joachim Schmidt (2002) behandeln die Thematik in einer auf institutionelle Reformen abzielenden Perspektive.

Das Spannungsverhältnis zwischen Öffentlichkeit und Verwaltung bzw. seine Auflösung steht auch im Zentrum der wissenschaftlichen Diskussion über Schulautonomie und Schulqualität. So versucht z. B. Michael Schratz die aktuelle Entwicklung der Schulautonomie in Österreich mit einer Neubestimmung der Rolle der Schulaufsicht zu ergänzen (Schatz 1996). Hans Döbert und Gert Geissler stellen im Sammelband »Schulautonomie in Europa« die Entwicklung der Schulen in Europa ebenfalls als Konfrontation mit und Herauslösung aus der zentralstaatlichen Führung dar (Döbert und Geissler 1997). Helena Munín macht unter dem Titel »Schulautonomie« die Entwicklung der Einzelschule zu mehr Autonomie in unterschiedlichen europäischen Ländern zum Massstab für Effizienz, Demokratie und Pluralismustauglichkeit von Schule (Munin 2001). Auch in »Qualität von Schule« von Jürgen van Buer und Cornelia Wagner wird die Entwicklung der Autonomie der Einzelschule gegenüber der Schulaufsicht und -steuerung als Reformtendenz bestimmt, die auf eine Verbesserung der Schulqualität ausgerichtet ist (Buer und Wagner 2007).

Die wenigen Untersuchungen, die diese Problematik historisch untersuchen und sich nicht auf normative Quellen beschränken, können im Kontrast dazu zeigen, dass Schulen in ihrer wirklichen historischen Entwicklung nicht einfach bruchlos in die Ambitionen der Steuerung und Vereinheitlichung sowie in die zentralstaatlichen Verwaltungsabläufe eingeordnet waren und sich einer Einordnung teilweise auch widersetzen.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Brüsemeister und Newiadomsky weisen mit ihrem Versuch der Typisierung von Verwaltungshandeln in einem Umfeld immer stärker autonomisierter Schulen darauf hin, dass auch die Abläufe innerhalb der zen-

So illustriert Michael Geiss in seiner Dissertation am Beispiel des Grossherzogtums Baden eindrücklich, wie die sich später allgemein durchsetzende staatlich-bürokratische Schulaufsicht in Deutschland erst nach einer Phase entstand, in der alternative Aufsichts- und Kontrollmodelle für die Schule in kurzer Folge quasi getestet wurden (Geiss 2014). Im Zeitraum zwischen 1860 und 1876 versuchten dort die Zentralbehörden offenbar, von den Gemeinden gewählte und diesen auch verantwortliche, zum Teil aus Laien bestehende Gremien für die Verwaltung und Aufsicht der Schulen verantwortlich zu machen. Diese so genannten »Ortsschulräte« verfügten eine Zeit lang über die gleichen Kompetenzen wie die Schulkommissionen im Kanton Bern (ebd., S. 172). 1876 wurden diese Gremien aber offenbar bereits wieder aufgelöst, die Praxis der lokalen öffentlichen Kontrolle der Schule konnte sich damit nicht durchsetzen. Geiss führt dies unter anderem darauf zurück, dass das Ortsschulrats-Modell nie über das Stadium eines »Zwitters aus demokratischer Schulbehörde und unterster Verwaltungseinheit« hinauskam (ebd., S. 181). Aufgrund diverser Unregelmässigkeiten wurden die Ortsschulräte denn auch mehrheitlich kritisch beurteilt. Auf der anderen Seite wurden aber auch Verbesserungen bei Einbezug und Engagement der lokalen Bevölkerung für die Schule konstatiert (ebd., S. 174). Die nachfolgende Übertragung der Kompetenzen dieser Ortsschulräte auf die ebenfalls demokratisch gewählten Gemeinderäte führte gemäss Michael Geiss zu einer Stärkung der mittleren und oberen Schulverwaltungsbehörden (ebd., S. 182). In der Folge führten grössere Gemeinden eigene Schulkommissionen ein, die vom örtlichen Gemeinderat eingesetzt und kontrolliert wurden (ebd., S. 190ff.). Bald wurden auch Rektorate eingerichtet, die Vorläufer von kommunalen (städtischen) Schulverwaltungen (ebd., S. 198ff.).

Frank Tosch zeigt an der Entwicklung des Gymnasiums in der preussischen Provinz Brandenburg von 1890 bis 1938, dass auch in der Blütezeit des deutschen Verwaltungszentralismus und der das Schulsystem formierenden Typenbildung die lokale und regionale bildungspolitische Öffentlichkeit und ihre durch lange lokale Praxis legitimierten Ansprüche durchaus berücksichtigt werden mussten und sich in Einzelschulen auch zu behaupten wussten. Lokale Anpassung und lokale Kontrolle, Steuerung und Aufsicht waren also historisch auch unter diesen zentralistischen Regimes nicht einfach ausgeschlossen (Tosch 2006). Marnie Schlüter kann die Fortsetzung dieses Spannungsverhältnisses und dieser Entwicklung auf einer höheren Systemebene auch in der Reichsschulpolitik der Weimarer Republik nachweisen. Ihre Untersuchung zeigt, dass die zentralistischen Ambitionen von staatlicher Verwaltung und Schulaufsicht sich regelmässig an den föderalistischen Traditionen und an den regionalen Ansprüchen der bildungspolitischen Öffentlichkeit brachen (Schlüter 2002).

Auch Andreas Hoffmann-Ocon illustriert in einer historischen Untersuchung der Kommunikation und Interaktion zwischen städtischen, weitgehend autonomen »Vor-Ort-Schulverwaltungen« und dem Staat in Hannover, wie diese lokalen Instanzen Steuerungsabsichten von oben erfolgreich abwehren konnten. Dies unter anderem, weil Bildungsanstrengungen eine Grössenordnung aufweisen, die es zentralen Verwaltungen normalerweise verunmöglicht, selber die Umsetzung von Regelungen zu kontrollieren. Andererseits stellt Hoffmann-Ocon fest, dass die staatliche Macht mit der Zeit zielgerichteter intervenierte und mit geeigneteren Instrumenten Strukturen schuf, die die Aus-

---

tralen Schulverwaltung zwar von grossem Interesse wären, bisher aber von der Forschung nicht erschlossen wurden (Brüsemeister und Newiadomsky 2008).

schaltung der lokalen Schulbehörden und die Verstaatlichung mindestens des höheren Schulwesens deutlich vereinfachten (Hoffmann-Ocon 2012).

## 2.2 Lokale Schulaufsicht in der Schweiz

Auch in der Schweiz geht die neuere wissenschaftliche und bildungspolitische Diskussion über die Institutionen und die Rolle der Schulaufsicht zum grossen Teil von dieser Auseinandersetzung über Schulqualität und -autonomie aus. Als Folge der grossen OECD-Schulleistungsstudien (wie PISA) wird auch hier davon ausgegangen, dass die Erhöhung der Autonomie der Einzelschulen gegenüber den zentralen Steuerungsinstanzen die Voraussetzung für eine Steigerung der Qualität darstellt. Diese Argumentationslogik fordert für die Einzelschule möglichst viel Autonomie, damit diese bei der Umsetzung von übergreifenden Vorgaben auf ihr lokales Umfeld und pädagogisches Programm Rücksicht nehmen kann. Dieser Dezentralisierungsdiskurs stösst in der Schweiz allerdings anders als in vielen anderen OECD-Ländern auf ein Bildungswesen, das bereits eine sehr stark dezentralisierte Kompetenzenverteilung aufweist. Überhaupt bleiben in diesem Diskurs, wie Jürgen Kussau und Lutz Oertel darlegen, Fragen der demokratischen Konstitution der Schule weitgehend zugunsten der Fokussierung von Funktionsproblemen auf der Strecke, weil als Reformargument nur Schulqualität verwendet wird (Kussau und Oertel 2005, S. 114).

Diese Perspektive wird einerseits mit dem Konzept des New Public Management (NPM) theoretisch unterlegt (siehe dazu z. B. Thom, Ritz und Steiner 2002, Dubs 1999 oder 2007). Im Band »Schulautonomie in Europa« (Döbert und Geissler 1997) findet sich im Bericht über die Schweiz von Jürgen Kussau und Lutz Oertel ein Hinweis auf die Besonderheit der historischen Entwicklung in der Schweiz mit ihrer stark föderalistischen Schulstruktur (Kussau und Oertel 1997). Daneben legt dieser Beitrag das Schwergewicht aber auf Vereinheitlichungseffekte der bereits ähnlich angelegten Systeme der Kompetenzenverteilung zwischen Kantonen und Gemeinden. Diese Vereinheitlichungseffekte werden mit zentraler Steuerung gleichgesetzt und mit der Bestrebung nach Autonomie der Einzelschulen kontrastiert. Dabei wird beschrieben, wie diese Bestrebungen einerseits durch die Krise der Staatshaushalte motiviert, andererseits durch die konzeptuellen Überlegungen aus dem NPM-Umfeld gestützt werden (dazu verweist der Text auf diverse Publikationen zu NPM und Schule im Schweizer Kontext). Die Schulkommissionen, ihre Funktion und ihre Entwicklung werden im Band von Döbert und Geissler nicht weiter analysiert.

In der Schweiz wird die Autonomie der Einzelschule mehrfach auch im Hinblick auf den Zugriff der bildungspolitischen Öffentlichkeit auf die Schule diskutiert. Hans Badertscher und Hans-Ulrich Grunder diskutierten beispielsweise unter dem Titel »Wie viel Staat braucht die Schule?« ein Spannungsfeld, das nicht allein durch die staatliche Steuerung und die Autonomie der Einzelschule bestimmt ist, sondern der demokratischen Öffentlichkeit diesbezüglich auch eine Funktion, einen institutionellen Anspruch gegenüber den Schulen zuweist (Badertscher und Grunder 1995). Grunder skizziert in seinem Beitrag wegweisend eine »Entstaatlichung« und eine »Öffentlichung« sowohl der staatlichen als auch der privaten Schulen: »Schulen wären dann nicht mehr dem Staat, sondern der Öffentlichkeit verpflichtet und von ihr getragen« (Grunder 1995, S. 45). Jürgen Oelkers legt im gleichen Band dar, wie eine öffentliche Bildung in Zukunft von ihrer staatlichen Organisationsform und Kontrolle entkoppelt gedacht werden könnte

und sollte, weil bestimmte Entscheidungen am Ursprung der schweizerischen Bildungssysteme dazu geführt hätten, dass die Öffentlichkeit heute die Schule institutionalisiert kontrollieren kann. Oelkers plädiert dafür, dass diese Entscheidungen im aktuellen Kontext neu geordnet und analysiert werden (Oelkers 1995, S. 52). Im Band »Schulleitung und Schulaufsicht« (Österreichisches Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten 1998) erklärt Heinz Rhyn die aktuelle Situation in einigen ausgewählten Kantonen der Schweiz, wobei er die Schulkommissionen in ihrer Rolle als kommunale Aufsichtsbehörden in das Gefüge der Schulaufsichts- und Schulleitungsgremien der Kantone einordnet (Rhyn 1998, S. 167f.).

Selbst Norbert Thom, Adrian Ritz und Reto Steiner, die ein Steuerungsmodell der Schule in der NPM-Tradition konzipieren, sehen für Schulkommissionen in den Schweizer Bildungssystemen eine spezifische Funktion und besondere Aufgaben. Sie werden hier auf der »politischen Steuerungsebene« angesiedelt, wobei ihnen quasi eine strategische Kompetenz zugewiesen wird, »grundlegende Entscheidungen« zu fällen, »welche der Schule den wegweisenden Orientierungsrahmen vorgeben« (Thom, Ritz und Steiner 2002, S. 7). Die Autoren zeigen die Schulkommissionen dabei in drei Feldern: Beaufsichtigung und teilweise Mitgestaltung der Steuerungsinstrumente einer Schule (Leitbild, Leistungsvereinbarung, Globalbudget), Sicherstellung der Information nach aussen (Bevölkerung, Eltern), Kontakt zu den kantonalen Behörden (ebd., S. 19). Die aktuell gültige Gesetzgebung im Kanton Bern mit der Aufteilung in strategische Kompetenzen (Schulkommission) und operative (Schulleitung) folgt offensichtlich weitgehend diesem Ansatz. Ähnlich teilt auch Rolf Dubs den weiterhin bestehenden »Laien-Schulbehörden« bestimmte Aufgaben zu. So sollen sie z. B. in Bezug auf die Lehrerbeurteilung wie bisher Schulbesuche vornehmen, um den persönlichen Kontakt aufrechtzuerhalten, »der im Allgemeinen sehr geschätzt wird«. Allerdings möchte Dubs, dass sie nicht mehr »formalisiert beurteilen«, sondern ihre Beobachtungen informell der Schulleitung mitteilen, die die Gesamtverantwortung für die Führung der Lehrkräfte trägt (Dubs 2005, S. 56f.). Die in dieser Hinsicht besondere Institutionenstruktur der Schweizer Bildungssysteme wird leider von Autoren aus Deutschland immer wieder ausser Acht gelassen. Die Analyse von Herbert Altrichter und Martin Heinrich über ein grosses Entwicklungsprojekt von Schulen im Kanton Luzern ist ein illustratives Beispiel dafür, wie leicht die deutsche Perspektive die spezifisch schweizerische Ausprägung der Governance-Strukturen im lokalen Bildungsbereich mit ihrer starken öffentlichen Schulaufsicht übersehen kann (Altrichter und Heinrich 2005). Die Luzerner Schulpflegen erscheinen hier nur am Rand und dabei als Gremien, die zwar ihren Spielraum verlieren und diesen auf verschiedene Weise wieder erlangen wollen, die aber zwischen den neuen Schulleitungen, der kantonalen Steuerung und der stärker fokussierten Elternpartizipation eigentlich gar keine Funktion (mehr) haben. Auch Jochen Wissinger und Thomas Brüsemeister machen in ihren interessanten Überlegungen zum gegenwärtig vor sich gehenden Ausschluss der Öffentlichkeit aus der Bildungssteuerung (in Deutschland) keine gedankliche Verbindung zum Phänomen der öffentlichen Aufsichtsorgane in den Schweizer Gemeinden (Wissinger und Brüsemeister 2007).

Obwohl die Forschung über die Schweizer Institutionen der bildungspolitischen Öffentlichkeit, ihre erwähnte diskursive Einbettung, ihre Entwicklung, Aufgaben und Funktionen bis heute nur wenig entwickelt ist, zeigen sich doch gerade in jüngster Zeit einige vielversprechende Ansätze. Mehrere Forschende befassten sich mit der Suche nach den historischen Diskussionen und den Prozessen, die zur Herausbildung dieser spezifischen

Schulaufsichtsstruktur in den Schweizer Kantonen führten. Zudem wird die eigentliche Geschichte des Wandels von Aufgaben und Funktionen der Schulkommissionen in einigen neueren Arbeiten hervorgehoben. Nur vereinzelt wurde schliesslich in den letzten Jahren die eigentliche Praxis der öffentlichen Schulaufsicht in der Schweiz untersucht und damit nach Antworten auf ähnliche Fragestellungen gesucht, wie ich sie in diesem Buch verfolge.

### 2.2.1 Historische Konzeptionen der Schulaufsicht

Die Frage, die Noel Epstein zur Diskussion stellt, ist auch für dieses Buch zentral: »Who should be in charge of our schools?« (Epstein 2004a, Buchtitel: »Who's in charge here? The tangled web of school governance and policy«). Dieser Frage nach der Aufsicht und Verantwortung über die öffentliche Schule war bereits Ende des 18. Jahrhunderts eine aktive konzeptionelle Auseinandersetzung in politischen und intellektuellen Kreisen gewidmet. Dieser Diskurs bildete der Hintergrund vor dem in den Schweizer Kantonen in den 1830er Jahren Schulsysteme konzipiert wurden, die – anders als in den umliegenden Ländern – der lokalen Ebene durch die Einsetzung von Laiengremien zur Leitung und Aufsicht der Schulen ein grosses Gewicht zumass.

Die Vorstellung, dass die Macht über die Schule von der übrigen politischen Macht abgekoppelt werden muss, erscheint prominent bereits bei Condorcet, einem der wichtigsten liberalen Staatstheoretiker in der ersten Phase der Französischen Revolution. Im Verordnungsentwurf der Kommission für das Unterrichtswesen, den Condorcet 1792 der französischen *Assemblée Nationale* präsentierte (siehe zur Vorgeschichte: Osterwalder 2012), wird erklärt, warum die Schule für die entstehende Demokratie möglichst unabhängig von der politischen Macht konzipiert wurde: Weil sonst die Gefahr bestehe, dass eine Regierung in totalitärer Absicht die Verbreitung von Inhalten, die ihren Interessen widersprechen, via Schule verhindern könnte (Condorcet 1966, S. 22f; französisches Original: 1792). Im Modell von Condorcet bestimmt deshalb die Öffentlichkeit in Form spezieller Ausschüsse über die Schulbücher und Lehrinhalte für die ersten Schulstufen (Osterwalder 2011, S. 128). In allen höheren Schulstufen sollten dann die Fachleute im Bildungssystem selber (nicht solche aus der Staatsverwaltung) für die Auswahl der Unterrichtsinhalte zuständig sein (Condorcet 1966, S. 57f.).<sup>7</sup>

Die zweite kritische Aufgabe neben der Auswahl der Unterrichtsinhalte ist die Wahl der Lehrkräfte. Für diese entwarf Condorcet ein kompliziertes System, in dem aber immer lokale Versammlungen oder gewählte Räte die Oberhand behielten (Condorcet 1994, S. 168f. und Condorcet 1966, S. 70). Damit entwarf Condorcet ein Bildungssystem, das sich autonom selbst beaufsichtigt und von der Regierung unabhängig funktioniert, indem die jeweils höhere Stufe immer die jeweils niedrigere kontrolliert (ebd., S. 71). Eine starke Unabhängigkeit vom Staat und eine an »checks and balances« erinnernde interne Aufteilung der Macht hätte so, gemäss Condorcet, dem Bildungssystem ermöglicht, als Hauptpromotor einer aufgeklärten Gesellschaft zu agieren. Dem Staat überliess Condor-

<sup>7</sup> Im Gegensatz zu Condorcets Plan wurden die Unterrichtsinhalte im Kanton Bern nie durch Gremien wie Erziehungsräte oder Schulkommissionen, aber auch nicht durch andere Akteure aus dem Bildungssystem selbst, sondern immer durch die Bildungsverwaltung festgelegt. Eine politische Kontrolle der Unterrichtsinhalte bestand also nur insofern, als die Verwaltung als Stabsstelle des für die Erziehung zuständigen Regierungsratsmitglieds fungierte und also nötigenfalls auch ausgewechselt werden konnte. Die Mitbestimmung der Lehrprofession, wie sie bei Condorcet ganz zentral vorgesehen ist, wurde im Kanton Bern ebenfalls nie institutionalisiert.

cet damit als Bereitsteller der finanziellen Mittel nur noch eine allgemein »garantierende Funktion« (Osterwalder 1992, S. 164).

In der Schweiz wurden später ähnliche Konzepte diskutiert. So setzte sich auch Ignaz Troxler für die Idee ein, dass eine staatlich finanzierte Schule die zukünftigen Bürger so erziehen müsse, dass diese später den Staat kontrollieren und regieren können (Troxler 1825, S. 3 und Troxler 1834, zitiert nach Dollfus 2005, S. 121). In diesem Sinne argumentierten auch Johann Kaspar von Orelli und Ignaz Thomas Scherr (Zinniker 1932, S. 39): Schule und Wissenschaft sollten als Nährboden für die Entstehung von Ideen und Wissen funktionieren und dabei nicht vom Staat gehindert werden (Orelli 1822, S. 96). Eine spezielle Auseinandersetzung über dieses Konzept einer Trennung des Bildungssystems von der restlichen politischen Sphäre zeigt sich auch in der heutigen amerikanischen Diskussion um die School-Boards. So betont beispielsweise Amy Gutmann, dass der Staat daran gehindert werden müsse, die Erziehung zu missbrauchen und die Wahlmöglichkeiten der zukünftigen Bürger bezüglich ihrer unterschiedlichen Konzeptionen eines guten Lebens und einer guten Gesellschaft einzuschränken (Gutmann 1987, S. 44). Mehrere amerikanische Autoren sind dann der Meinung, dass traditionell die School-Boards als Institution diese Trennung aufrecht erhielten. Der Ursprung dieses Trennungskonzepts wird mehrfach im Bundesstaat Massachusetts lokalisiert, wie z. B. bei Deborah Land: »The Massachusetts system of separate educational governance spread throughout the colonies and was a prototype for today's governance of public schools by local school boards« (Land 2002, S. 231, bezugnehmend auf Danzberger 1992 und Carol u. a. 1986). Peter J. Cistone und Laurence Iannaccone verbinden die Trennung der politischen Sphären mit der Idee einer »unitary community« und der Vorstellung, dass es so etwas wie eine neutrale, unpolitische Kompetenz und daraus folgend eine rein ausführende Leitungsfunktion geben könne (Cistone und Iannaccone 1980). Für die Forschung kann diese Idee einer Auftrennung der Sphären aber auch problematisch sein, weil sie eine übergeordnete Sicht auf das Gesamtsystem und die Beziehungen zwischen den Teilsystemen verhindert und damit den Forschungshorizont einschränkt (dazu z. B. Cistone 2008, S. 25f.).

Diese Ideengeschichte zur Einbindung der Öffentlichkeit in die Schulsteuerung wurde in Ansätzen bereits untersucht. So zeigte Lucien Criblez beispielsweise in einer Arbeit über die Reform des Bildungswesens im Kanton Bern im Übergang vom Ancien Régime zum liberalen Staat, wie Öffentlichkeit und Bildung normativ aufeinander eingestellt wurden (Criblez 1992). Der demokratisch-liberale Grundsatz der Reformer der Regeneration geht von einem einfachen Wechselverhältnis aus: Nur wer gebildet ist, kann sich an der demokratischen Öffentlichkeit beteiligen, und nur wer selber gebildet ist, kann den Wert der Bildung einschätzen und Schule kontrollieren. Criblez kommt zum Schluss, dass die Verwirklichung dieser Prinzipien im Bildungswesen des Kantons Bern auf halbem Weg stecken geblieben sei. Eine öffentliche Kontrolle und Steuerung des Bildungswesens sei schlussendlich nicht oder höchstens als staatlich-öffentliche Mischform institutionalisiert. So ermöglichten die 1833 im Kanton Bern gesetzlich verankerten lokalen Schulkommissionen der Öffentlichkeit zwar einen beschränkten direkten Einfluss auf das lokale Bildungsgeschehen, das Bildungssystem blieb jedoch weiterhin unter der Oberaufsicht des Staates (ebd., S. 212).

Gemäss Fritz Osterwalder und Daniel Tröhler lehnten sich die Schweizer Schulstrategen im 19. Jahrhundert eng an das Prinzip der öffentlichen Kontrolle des Staates aus der französischen Gironde an (Osterwalder 1997b und 2007; Tröhler 2008), wie dies Al-

fred Kölz für die allgemeine staatsrechtliche Diskussion zu Beginn wie auch für deren radikal-demokratische Wende am Ende des 19. Jahrhunderts nachweisen konnte (Kölz 1992, 1998 und 2000). Kölz spricht in Bezug auf das Schweizerische Staatsrecht und auf dessen starke Betonung der Öffentlichkeit von einem gemeinsamen Ausgangspunkt der französischen, amerikanischen und schweizerischen Diskussion und damit von einem »Atlantischen Kreislauf moderner Staatsideen« (Kölz 1998, S. 201).

In dieser Hinsicht spielte auch der Schulplan von Philipp Albert Stapfer, dem Minister für Erziehung und Künste in der zentralistischen *Helvetischen Republik*, eine wichtige Rolle als einer der einflussreichsten Ansätze für die Entwicklung der Schweizer Schulsysteme bis in die Gegenwart (Osterwalder 1997b, S. 254). Gemäss diesem Plan sollten kantonale *Erziehungsräte* quasi als Mediatoren fungieren: Basierend auf dem Beziehungsnetz ihrer Mitglieder sollten sie in der Lage sein, den Puls des Volkes bezüglich Schule und Erziehung zu fühlen, um die Gesetze auf die regionalen Gegebenheiten anpassen zu können (ebd., S. 256f.). Ihre weitreichenden Entscheidungskompetenzen hätten auch die Auswahl der Schulbücher, den Bau von Schulhäusern und die Abnahme von zentralen Prüfungen umfasst. Als von der Regierung gewählte Kommissionen können sie aber nur schwer als öffentliche Kontrolle des Schulwesens und als Garanten dafür interpretiert werden, dass der Staat nicht die volle Gewalt über das Erziehungswesen innehat (siehe beispielsweise bei ebd., S. 256f. oder auch bei Horlacher 2011, S. 99f.). Carla Aubry weist denn auch am Beispiel des Kantons Thurgau nach, dass der Erziehungsrat von der Bevölkerung viel eher als von oben verordnetes Gremium von Experten und weniger als legitime Aufsichtsinstanz wahrgenommen wurde (Aubry 2011, S. 131). Stapfer sah die Erziehungsräte auch eher als Möglichkeit, eine gewisse Nähe zwischen Volk und staatlicher Schule zu fördern, damit das Volk die staatliche Schule als seine eigene Schule begreift und dadurch auch besser unterstützt. Damit wies er den Erziehungsräten eine verbindende und gegenseitig zugangserleichternde Funktion *zwischen* Schule und Öffentlichkeit zu (siehe dazu auch Osterwalder 1989, S. 270 und Osterwalder 1997b, S. 256f.).

In einigen Kantonen blieben die Erziehungsräte auch nach dem Zusammenbruch der *Helvetischen Republik* operativ, wobei sie dafür sorgten, dass die Schulreform im Sinne von Stapfer trotz der restaurativen Bewegungen in ganz Europa weiter umgesetzt wurde (ebd., S. 257). Im Kanton Bern entschied sich die Politik später trotz dahingehenden Vorstössen (u. a. von Fellenberg mit sehr ähnlichen Argumenten wie Stapfer) in der Konzeption eines Schulsystems für die neue Ära gegen die Einführung eines Erziehungsrats (Criblez 1992, S. 204f.). Criblez bezeichnet die damit gewählte Form der Oberaufsicht durch das Erziehungsdepartement als »nicht öffentlich, sondern staatlich«, weil sie nicht die Allgemeinheit sondern nur die regierende Partei repräsentierte (ebd., S. 205).

Tröhler stellt die Einrichtung der Erziehungsräte und Gemeindeschulpflegen im Kanton Zürich in die Tradition von Condorcet, der gefordert habe, dass die Schule in einer Demokratie nicht durch Staatsbeamte sondern durch die gebildete Öffentlichkeit kontrolliert werden soll, in diesem Fall durch direkt gewählte Repräsentanten (Tröhler 2008, S. 58). Er sieht die Einführung von Laiengremien für die Schulaufsicht als Reaktion auf die Forderung nach dem Einbezug der Öffentlichkeit in die Schulsteuerung. Diese ideale Grundlage sieht Tröhler in neuster Zeit zunehmend in Frage gestellt:

»Um die Idee der ›Steuerung‹ durchzusetzen, brauchte es neben dem Ausbau der zentralen Expertise einen Wandel im grundlegenden Verständnis dessen, was der Staat bzw. seine Diens-

te betraf. Nicht zuletzt unter dem Einfluss transnationaler Organisationen wie der OECD wurde die Administration primär als Dienstleistung verstanden, die von der Öffentlichkeit in Anspruch genommen wurde. Die damit verbundene Charakterisierung der Öffentlichkeit als Kaufinteressentin – das heisst die Kapitalisierung der Öffentlichkeit – markierte einen Umschwung im traditionellen republikanischen Politikverständnis, in dem die Öffentlichkeit den Kern der Demokratie und somit die Grundlage und Kontrolle des Staates darstellt: Die Schulpflegen waren genau aus dieser Überzeugung heraus gegründet worden.« (ebd., S. 65)

Dass diese demokratiethoretischen Überlegungen im Gesetzgebungsprozess der regenerierten Kantone (z. B. im *Gesetz über die öffentlichen Primarschulen des Kantons Bern* von 1835) eine zentrale Bedeutung einnahmen, ist sehr wahrscheinlich (Osterwalder 1997b, S. 257). Denn es ist offensichtlich, dass die Konzepte der Schweizer und Berner Schulstrategen zu weiten Teilen der Tradition der französischen Physiokratie und der Gironde folgten und in der institutionellen und politischen Umsetzung während des 19. Jahrhunderts in Frankreich auch so wahrgenommen wurden. Die französischen Republikaner sahen die schweizerischen Schulsysteme gar als Experimentierfeld ihres eigenen Programms (Osterwalder 2007). Fritz Osterwalder legt ausführlich dar, wie bereits die Schulpläne aus den Kreisen um Philipp Albert Stapfer vor 1800 eine genaue Vorstellung davon enthielten, wie die Auswahl des in der Schule zu vermittelnden Wissens durch Organe der Öffentlichkeit und der Wissenschaft vorgenommen und verantwortet werden sollte (Osterwalder 1997b).

Wie aber die konkrete Umsetzung in die Gesetzgebung des neuen Schulwesens nach dem liberalen Umbruch genau vor sich ging, welche Auseinandersetzungen diese begleiteten und allenfalls welche Alternativen diskutiert wurden, ist nicht bekannt. Wahrscheinlich spielten auch realpolitische Taktiken eine wichtige Rolle: Die kantonale Zentralisierung des Schulwesens und damit die Entmachtung der Pfarrer musste womöglich dadurch mehrheitsfähig gemacht werden, dass ein grosser Teil der Macht bei den Schulkommissionen, also weiterhin auf der lokalen Ebene belassen wurde. Eine historische Klärung dieser Frage bedürfte weiterer historischer Quellenforschung unter Einbezug von Ratsprotokollen, Botschaften an das Parlament und Akten der Erziehungsdirektion.

### 2.2.2 Geschichte der Institution Schulkommission

Die historischen Forschungsarbeiten, die sich mit den Schweizer Schulkommissionen als Institution befassen, nehmen primär deren Rahmenbedingungen und Konzeption in den Blick. Im Rahmen der Schulgeschichte bzw. der Geschichte der Schulgesetzgebung im Kanton Bern wurden beispielsweise regelmässig die reglementarisch festgesetzten Kompetenzen der Schulkommissionen und deren historische Entwicklung bearbeitet, so etwa in den Übersichtswerken aus früheren Jahren von Johann Jacob Kummer (1874), Jakob Egger (1879), Georg Alfred Blocher (1920) und Otto Graf (1932). All diese Autoren gingen bei der Thematisierung der gültigen Schulgesetze jeweils auch auf die Kompetenzen der lokalen Schulkommissionen ein, ohne dabei allerdings ein spezielles Augenmerk auf diese zu richten oder über die normative Verfasstheit hinaus auf ihre institutionelle Realität einzugehen.

Egger stellte die Aufgaben und Pflichten der Schulkommissionen ausführlich dar und ordnete diese zusammen mit den Pfarrern, den Gemeinderäten und den Bezirksbeamten in die Gruppe der einflussreichen Akteure ein (Egger 1879). Aufgrund von Belegen aus den Verwaltungsberichten beurteilte Egger, der selber als Schulinspektor amtierte, die Arbeit der Schulkommissionen als sehr heterogen: »Übersieht man die Wirksamkeit der

Schulkommissionen seit 22 Jahren, so erhält man ein sehr verworrenes und verschiedenartiges Bild, von den schlechtesten, pflichtvergessensten Behörden an (...) bis hinauf in allen Nüancen zu solchen Kommissionen, deren Eifer und Pflichttreue nach allen Richtungen hin wenig mehr zu wünschen übrig lässt« (Egger 1879, S. 98). Graf erwähnte in einer Übersicht über die Geschichte der Schulgesetzgebung im Kanton Bern die Schulkommissionen nur ganz am Rand, indem er die jahrzehntelange rechtliche Stabilität dieser Institution betonte: »Die Kompetenzen und Pflichten der Schulkommissionen waren schon 1835 ungefähr die gleichen wie sie heute sind; wir brauchen darüber keine weiteren Bemerkungen zu verlieren« (Graf 1932, S. 26). Peter Ziegler stellte die gesetzlichen und historischen Rahmenbedingungen des Erziehungsrats und der Schulpflege im Kanton Zürich dar (Ziegler 1993). Sebastian Brändli illustriert dagegen die grundsätzliche Konzeption einer sich im Aargauer Erziehungsrat institutionalisierenden bildungspolitischen Öffentlichkeit. Der Erziehungsrat erscheint hier als ein von der staatlichen Macht unabhängiges Gremium und die öffentliche Schule als ein Mechanismus der demokratischen Öffentlichkeit zur eigenen Selbstregulierung (Brändli 1998). Auch in verschiedenen ortsgeschichtlichen Werken werden die Schulkommissionen bereits früh, hingegen immer nur am Rand, als bedeutende eigenständige Akteure der Dorfentwicklung insgesamt und der Schule im Besonderen dargestellt (siehe beispielsweise Gränicher 2005 für die Gemeinde Worb, oder Hurni 1986 für die Gemeinde Köniz).

Die institutionelle Kontinuität der kommunalen Schulführung im Ancien Régime, die politischen Auseinandersetzungen in der Neugestaltung des Schulwesens im 19. Jahrhundert und damit die Entstehungsbedingungen der heute in der Schweiz bestehenden Schulaufsichtsstruktur wurden historisch fast nicht untersucht. Eine Ausnahme machen hier kürzlich publizierte Arbeiten von Andrea De Vincenti, Norbert Grube und Moritz Rosenmund (De Vincenti, Grube und Rosenmund 2011, De Vincenti und Grube 2012). Im Band »Verwaltete Schule. Geschichte und Gegenwart« legen De Vincenti und Grube dar, wie die lokale Schulaufsicht im Kanton Zürich über die Jahrhundertwende hinweg bis ins Jahr 1840 umgebaut wurde, und wie sich die Aufsicht über die Schule vor Ort dem Wandel der lokalen politischen Kultur anschloss (ebd.). Sie beschreiben die Entwicklung der Schulaufsicht von einem pastoralen Inspektionsmodell, in dem die Pfarrer als Repräsentanten der städtischen Obrigkeit eine zentrale Rolle einnahmen, hin zu einer Verwaltungsstruktur mit hierarchisch-subsidiär angeordneten Laienschulbehörden. Dem ursprünglichen pastoralen Inspektionsmodell wird dabei ein eher »bewahrender« Charakter zugeschrieben, der auf die Inszenierung der Obrigkeit auch im Schulbereich und auf die Profilierung der Schule als »Ort der Erziehung zu Sittlichkeit und Moralität« (ebd., S. 32) gerichtet war. Dieser Wandel vollzog sich gemäss De Vincenti und Grube regional unterschiedlich in komplexen Gefügen von Ansprüchen und Interessen, wobei auch lokale Akteure wie die Eltern und die Schulgenossenschaften ihre Bedürfnisse einbrachten. Ein Steuerungsanspruch der kantonalen Zentrale konnte folglich auch im Bereich der Schule in keiner der untersuchten Phasen durchgesetzt werden, vielmehr war auch die lokale Schule nur in komplexen Aushandlungsprozessen zwischen Instanzen in wechselnder Konstellation steuerbar (ebd., S. 33). Diese spezielle Position der Schulpflegen zwischen den zentralstaatlichen Steuerungsabsichten und den lokalen Bedürfnissen behandle ich im Abschnitt 12.2 *Zwischen lokaler und zentraler Steuerung* ab Seite 273) nochmal ausführlich unter Einbezug der Ergebnisse von De Vincenti und Grube. Zusammen mit Moritz Rosenmund weisen die beiden Autoren ausserdem in einer anderen Arbeit aufgrund der Analyse zweier Umbruchsituationen in der Schulsteuerungssysteme-

matik im Kanton Zürich darauf hin, dass sich die Legitimität solcher Aufsichtsstrukturen nicht nur aus der juristischen Konstruktion und der Sanktionierung von Regelungen durch demokratische Prozesse speist, sondern zentral auch aus einer Synthese dieser Vorgaben mit den lokalen sozialen Deutungsmustern durch eine »differenzierte Aneignung« (De Vincenti, Grube und Rosenmund 2011, S. 122).

Die Stellung der Erziehungsräte sowie der Schulkommissionen bzw. Schulpflegen auf Gemeinde- und Bezirksebene werden allgemein seit einigen Jahren immer stärker hervorgehoben und ausführlicher behandelt. So zeigt Daniel Tröhler wiederum am Beispiel des Kantons Zürich, wie der Zugriff der bildungspolitischen Öffentlichkeit auf die Schule im 19. Jahrhundert zunehmend institutionell ausgebaut wurde, bis 1872 das radikal-demokratische Schulgesetz in der Volksabstimmung unterlag. Tröhler sieht in der Entwicklung des »zentralen Expertenwesens« und der zentralen Schulverwaltung in der Zeit nach 1950 eine Gegentendenz zum bis dahin allgemein akzeptierten Grundprinzip der Öffentlichkeit (Tröhler 2008, S. 62). Ein ausführlicher Überblick über die Veränderungen der normativen Rahmenbedingungen lässt ihn schliessen, dass sich in den letzten 175 Jahren die Formen der lokalen Aufsicht über die Schule »nur wenig änderten« (ebd., S. 55). Der Grund für die ausserordentliche Stabilität dieser Regelungen liegt seiner Ansicht nach in der Zürcher Kantonsverfassung von 1869, die Gesetzesvorlagen allgemein dem Referendum unterstellte und damit auch im Schulbereich die Machtverhältnisse zugunsten der Stimmberechtigten verschob. Mit dieser Regelung wurden grosse und einschneidende Änderungen stark erschwert und vielfach praktisch verunmöglicht: »Die Volksschule war eine Schule des lokal orientierten Volkes geworden, an dem keine umfassende Reform mehr so leicht vorbeikam. Die Folge war, dass das Schulsystem danach nur noch in kleinen Schritten ausgebaut und an der Aufsicht generell kaum mehr etwas geändert wurde.« (ebd., S. 60) Diese sprichwörtliche Trägheit der Schweizer Entscheidungsprozesse ist auch in allen anderen Politikbereichen feststellbar. Und bis heute lässt sich diese teilweise durch die politische Institution des Referendums plausibel erklären, die dazu führt, dass nur noch kleine Änderungen an den Normen vorgenommen werden können.

### 2.2.3 Praxis, Prozesse und Strukturen

In den bisher vorgestellten Untersuchungen bleibt die Frage weitgehend ungeklärt, wie die Schulkommissionen als lokale öffentliche Schulaufsicht ihre Aufgaben und gesetzlichen Kompetenzen ausgefüllt und die Leitung des Bildungswesens vor Ort wahrgenommen haben (siehe auch Criblez 1998, S. 199). Seit einigen Jahren befasst sich allerdings ein Kreis von Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen näher mit diesem Phänomen und den ihm zugrunde liegenden Prozessen und Konstellationen. Einige der daraus entstandenen Arbeiten sollen im Folgenden besprochen werden.

Eine Autorengruppe um Carsten Quesel untersucht den Wandel der Partizipation von Laien im Schulbereich, speziell die Mitbestimmung von Bürgerinnen und Bürgern in kommunalen Schulkommissionen (Quesel u. a. 2015). Dabei werden in der historischen Entwicklung drei Modelle der Organisation dieser Mitwirkung unterschieden: Das bis ins 20. Jahrhundert vorherrschende »liberal-paternalistische Modell« zeichnete sich vor allem im städtischen Kontext dadurch aus, dass sich die Partizipation auf lokaler Ebene auf so genannte »Honoratioren« beschränkte, also einerseits auf den lokalen Klerus und andererseits auf Individuen aus privilegierten Schichten, die genügend freie Zeit und Mittel für ein Ehrenamt aufwenden konnten (ebd., S. 235). Im Lauf des 20. Jahrhunderts

identifizieren die Autorinnen und Autoren eine schleichende Veränderung hin zum breiteren Schichten und vor allem auch die Frauen einbeziehenden »sozialliberalen Modell« (Quesel u. a. 2015, S. 236f.). Dieses Modell zeichnete sich zudem durch die Repräsentation eines deutlich breiteren politischen Spektrums und damit durch eine Hinwendung zu einem konkordanzdemokratischem Muster aus. In diesem Wandel wird auch eine Veränderung des Arbeitsfokus dieser Gremien konstatiert: Von der Disziplinierung (u. a. Kontrolle des Schulbesuchs) hin zur »Erziehungsberatung« und »Elternarbeit« (ebd., S. 238). Seit der Mitte der 1990er Jahre erscheint dann im Zuge des *New Public Management* ein neues Modell, das die Effektivität und Effizienz der staatlichen Aufgabenerfüllung steigern wollte, indem es in der Schule Konzepte aus der Betriebswirtschaft installierte (ebd., S. 239). Der Buchbeitrag enthält zudem eine Übersicht über den Stand der Einführung von Schulleitungen und über die Kompetenzenverteilung in der lokalen Schulsteuerung in den einzelnen Kantonen und eine theoretische Bewertung der unterschiedlichen Entwicklungen (ebd., S. 241ff.). Die Arbeit schliesst mit der Erkenntnis, dass sich bis heute kein einheitlicher Entwicklungstrend abzeichnet (ebd., S. 248).

Jürgen Kussau und Thomas Brüsemeister legen den Schwerpunkt auf das Verhältnis zwischen gesellschaftlichen Organisationen, Staat und Schule (Kussau und Brüsemeister 2007). Die Schweizer Schulkommissionen werden dabei als »Grenzorganisationen« und das Modell als eine erprobte Variante der Vermittlung durch »Intermediäre« dargestellt. Die Autoren untersuchen dieses Modell zum einen wegen seiner erfolgreichen historischen Tradition, zum anderen aber auch im Hinblick auf einen zukünftigen notwendigen Umbau des Beziehungssystems zwischen Staat und Schule in Richtung zu mehr Kooperation. Diese Vermittlerfunktion in einem multipolaren Spannungsfeld, die sich auch aus der diesem Buch zugrundeliegenden Forschung als eines der zentralen Charakteristiken dieser Behörden ergibt (siehe dazu das Kapitel 12 *Spannungsfelder* ab Seite 269), wird von Kussau in weiteren Arbeiten funktional analysiert und dargestellt. Dies unter anderem in einer sehr aufschlussreichen Analyse zusammen mit Moritz Rosenmund über die im Kanton Zürich neu eingeführte Mitarbeiterbeurteilung (MAB) für Lehrkräfte der Volksschule. Die beiden Autoren nehmen dieses neue Aufsichtsinstrument zum Ausgangspunkt einer Beurteilung der Qualitäten und Probleme des sich wandelnden Schulaufsichtssystems (Kussau und Rosenmund 2005). Die Gemeindeschulpflege wird so als »wesentlicher Teil eines institutionellen Arrangements der vertrauensbildenden Vermittlung zwischen Öffentlichkeit, Schule und Lehrer/innen« verstanden (ebd., S. 81), die zwischen dem »pädagogischen« und dem »ausserpädagogischen« Feld vermitteln muss und dies auch kann (ebd., S. 83).<sup>8</sup> Der Beitrag fokussiert auf die Frage, ob die traditionellen Schulpflegen für die Durchführung einer standardisierten Aufsichtsform geeignet sind, wie sie das kantonale harmonisierte MAB darstellt. Er kommt zum Schluss, dass sie es aufgrund der vermehrt verlangten standardisierten Dokumentationsleistungen eher nicht sind (ebd., S. 100f.). Zum gleichen Schluss kommt Kussau zusammen mit Lutz Oertel im gleichen Sammelband: Die MAB »führt die Schulbehördemitglieder an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit, zumal dann, wenn sie kantonalen (zentralen) Massstäben (...) genügen sollen«, weil eine »Verfachlichung« der Schulaufsicht im Gange sei,

<sup>8</sup> Ähnlich konzipieren auch Moritz Rosenmund, Rolf Nef, Brigitta Gerber und Peter Truniger in einer soziologischen Studie über das Verhalten von Schulgemeinden gegenüber Migrationsphänomenen die Gemeindeschulbehörden als »Mittler zwischen Immigrationsdynamik und Schulentwicklung« (Rosenmund u. a. 1999).

der auch die Schulpflege nicht ausweichen könne (Kussau und Oertel 2005, S. 126). Verschiedene andere Erkenntnisse aus den Analysen von Kussau und Mitautoren stimmen weitgehend mit meinen eigenen Forschungsergebnissen überein, die ich in diesem Buch beschreibe. Ich beziehe diese Thesen deshalb in diesem Kapitel und später für die Interpretation immer wieder mit ein.

Zusammen mit Stefan Güntert, Annina Roeck-Adrutt, Lutz Oertel und Theo Wehner legte Jürgen Kussau ausserdem im Jahr 2007 erwähnenswerte Ergebnisse einer wissenschaftlichen Umfrage unter Mitgliedern von Schulpflegern aus dem Kanton Zürich vor (Kussau u. a. 2007). So können die Autoren beispielsweise nicht bestätigen, dass sich diese Laiengremien in den letzten Jahren zu »Frauenbehörden« entwickelt haben: Unter den Befragten waren mit 57,7% nur wenig mehr Frauen als Männer (ebd., S. 7). Nach den Motiven ihrer Tätigkeit gefragt, antworteten erstaunlich viele der Befragten (rund 80%), sie hätten den Wunsch, »Einfluss zu nehmen, sich nützlich zu machen und etwas bewirken zu wollen« (ebd., S. 8). Trotzdem stellen die Autoren dieser Studie fest, dass eine Art »liberaler Wandel« vor sich geht, der aber noch nicht abgeschlossen ist: Bei den älteren Befragten fand sich nämlich noch deutlich stärker die Überzeugung, dass man als Bürger und Bürgerin verpflichtet sei, sich für die Allgemeinheit einzusetzen. Sie scheinen insgesamt auch zufriedener in ihrer Miliztätigkeit und identifizieren sich stärker mit der Schulpflege als die jüngeren Befragten. Die Autoren sprechen hier von einer »republikanischen Verpflichtung«, die auch in unserer immer mehr liberal ausgerichteten Gesellschaft noch vorhanden sei (ebd., S. 9). Die älteren befragten Personen waren offenbar auch stärker davon überzeugt, dass die Schulpflege weiterhin auf dem Milizprinzip basieren sollte (ebd., S. 9). Weiter zeigen die Studienergebnisse, dass der »Gestaltungs- und (...) Entscheidungsspielraum« in der Miliztätigkeit im Vergleich mit anderen Tätigkeiten im Leben als defizitär wahrgenommen wird (ebd., S. 10). Sehr breit wurde von den Befragten eine Aufwertung des Milizamts gefordert, etwa durch flexiblere zeitliche Freistellung durch den Arbeitgeber, durch eine grössere Anerkennung der Miliztätigkeit im Arbeitsumfeld oder durch bessere finanzielle Entschädigung (ebd., S. 11). Bilanzierend stellen Kussau und Mitautoren entgegen all der Krisendiagnosen fest, dass in der Gesellschaft noch genügend »Sozialkapital« vorhanden sei, um die Ämter in den Schulpflegern zu besetzen. Mit der Forderung nach einer aktiven Mitgestaltung der Schulpflegern an ihrer eigenen institutionellen Zukunft und der Warnung vor einem von niemandem beabsichtigten »administrativen Formwandel« der Schulpflegern hin zu einer bürokratischen Organisation schliesst der Beitrag (ebd., S. 13f.). In einer sehr ausgiebigen weiteren Publikation vergleichen Theo Wehner, Annina Roeck-Adrutt, Stefan Güntert und Christina Golüke die Ergebnisse der erwähnten Umfrage mit einer analogen Umfrage bei Kirchengemeinden, dem institutionellen Pendant zu den Schulpflegern in Kirchgemeinden (Wehner u. a. 2007).

Alois Buholzer und Markus Roos erhoben in einer Begleitevaluation zu einem gross angelegten Projekt der Reorganisation schulischer Steuerung im Kanton Luzern auch die Wahrnehmungen der Schulpflege-Mitglieder in Bezug auf ihre Rolle und deren Transformation (Buholzer und Roos 2005). In dieser Untersuchung werden die an der Evaluation teilnehmenden Schulpflegern wie folgt charakterisiert: Sie umfassten meistens 7 Mitglieder, die im Mittel 42 Jahre alt waren und zwei Kinder im Alter der Schulpflicht oder aber im Gymnasium hatten. Frauen waren mit 60% in den Schulpflegern leicht über-, in Bezug auf das Präsidentenamt allerdings deutlich untervertreten (nur zu einem Drittel). Der monatliche Arbeitsaufwand variierte zwischen durchschnittlich 12 Stunden bei

den Mitgliedern und 24 Stunden bei den Präsidenten bzw. Präsidentinnen (Buholzer und Roos 2005, S. 118).

Interessanterweise zeigten sich bei der Frage nach der Motivation, die Schulpflegemitglieder antreibt, sehr ähnliche Ergebnisse wie in Untersuchungen über die amerikanischen School-Boards (siehe den Abschnitt *Persönliche Motivation der Amtsträger* ab Seite 50): Als Motiv wurde am meisten die Hoffnung angegeben, durch eine Mitgliedschaft in der Schulpflege die Qualität der Schule steigern zu können. Weitere Motive, die ebenfalls sehr häufig angegeben wurden, waren die folgenden: »Verantwortung gegenüber der Gesellschaft wahrnehmen«, »mich für einen guten Zweck einsetzen« und »den Schülern eine angenehme Kindheit bieten«. Auch ein individuelles Motiv erscheint allerdings in ähnlicher Häufung: »meinen eigenen Kindern eine gute Schule bieten« (ebd., S. 119). Der Einstieg in die Politik wurde offenbar nur sehr selten als Motiv für eine Mitarbeit in der Schulpflege genannt (ebd., S. 119). Weiter stellten Buholzer und Roos fest, dass die Schulpflegen die kantonalen Reformvorgaben sehr stark an die jeweiligen lokalen Verhältnisse anpassen, und dass sie allgemein »gut akzeptiert und integriert« waren (ebd., S. 119). Sie scheinen ihre Aufgaben gut erfüllt und ihre neu gestaltete Verantwortung »zur Gestaltung der Schule« (in »strategischem« Sinne) wahrgenommen zu haben (ebd., S. 120). Die Autoren sehen aber einigen Handlungsbedarf bei der Weiterbildung der Schulpflegemitglieder, weil diese nicht wegen ihrer Fachkenntnisse sondern aufgrund ihrer Nähe zu politischen Parteien in das Amt gewählt werden. »Qualifikationsbedarf« eruieren die Autoren ausserdem deshalb, weil die den Schulpflegen unterstellten Schulleiterinnen und Schulleiter gerade auch im Hinblick auf die von den kantonalen Inspektoraten neu übernommenen Funktionen ebenfalls kontinuierlich weitergebildet würden. Damit bestehe die Gefahr, dass die öffentliche Kontrolle wegen ungleicher Informations- und Wissensstände nicht mehr garantiert werden könne (ebd., S. 120).

In einer Forschungsarbeit zu zwei konkreten Reformprojekten vor der Jahrtausendwende von 2000 in Zürcher Gemeinden zeigt Philipp Eigenmann auf, wie gross mitunter die Deutungsmacht von internen und externen Experten in solchen Change-Prozessen ausfallen kann (Eigenmann 2011). Dabei zeigte sich auch, dass nicht immer so klar ist, welche Exponenten im ablaufenden Reformprozess wirklich als Experten fungieren bzw. als solche wahrgenommen werden und wie der Einbezug aller Beteiligten fruchtbar und im Sinne einer wirklichen Partizipation sichergestellt werden kann.

Markus Roos hat zusammen mit Katharina Maag Merki in einer weiteren Studie nach den Erfolgsfaktoren einer gelingenden Mitarbeiterbeurteilung der Lehrpersonen durch Schulpflegen im Kanton Zürich gesucht (Roos und Maag Merki 2005). Dabei stellte sich heraus, dass sich die meisten der befragten Schulpflegemitglieder für diese Aufgabe kompetent fühlen und ihre Beurteilungsfähigkeiten nicht allzu kritisch hinterfragen. Umgekehrt ziehen aber die Lehrpersonen gerade diese Fähigkeiten aufgrund der fehlenden professionellen Erfahrung der Schulpflegemitglieder in Zweifel (ebd., S. 219). Dieses Ergebnis wird weitgehend von der quantitativen Untersuchung im gleichen Evaluationsprozess bestätigt (Sigrist, Wehner und Legler 2005, S. 259ff.). In dieser konflikträchtigen Situation zeigen sich ein bereits bestehendes Vertrauensverhältnis zwischen Schulpflege und Lehrpersonen sowie eine auf Ressourcen und weniger auf Defizite fokussierte Perspektive der Schulpflegen als Erfolgsfaktoren (Roos und Maag Merki 2005, S. 229ff.). Beim zweiten Aspekt weisen die Autoren zu Recht auf die Problematik der Aufsicht der Schulpflegen über die Lehrerinnen und Lehrer hin (ebd., S. 231). Damit stehen sofort die Messkriterien für Erfolg bzw. Misserfolg einer solchen Mitarbeiterbeurteilung zur

Diskussion: Einerseits kann die Zufriedenheit aller Beteiligten nach dem Beurteilungsprozess nicht das einzige Erfolgskriterium sein. Andererseits lässt sich die Unterrichtsqualität wahrscheinlich nur dann verbessern, wenn die Beteiligten (auch die Lehrerinnen und Lehrer) hinter dem Veränderungsprozess stehen können.

Eine Arbeit von Marc Wülser und Mitautoren stützt einige dieser Erkenntnisse mit Konzepten und Instrumenten aus der Arbeits- und Organisationspsychologie: So begründen offenbar viele der befragten Schulbehördenmitglieder aus dem Kanton Thurgau ihre hohe bis sehr hohe Zufriedenheit mit der »Interessantheit« und der »Lernhaltigkeit« der Tätigkeiten in diesem Amt (Wülser, Inversini und Ulich 2007, S. 388). Ebenso wurde die Behördenarbeit als »sinnstiftend« erlebt, besonders dann, wenn der Gestaltungsspielraum auch genutzt wurde. Ausserdem gaben viele Befragte an, die ursprünglichen Erwartungen, in diesem Amt »etwas bewegen zu können«, hätten sich zum grossen Teil erfüllt (ebd., S. 388). Damit scheinen bei den Schulpflegern verschiedene Kriterien für die Motivation zu Freiwilligenarbeit gegeben: »Hilfemotivation, soziale Anbindung oder Kompetenzerwerb«, aber auch das »Bedürfnis, etwas zu bewegen, oder die persönliche Betroffenheit« und schliesslich die Wahrnehmung der Tätigkeit als »sinnhaft« (ebd., S. 380f.). Auch diese Ergebnisse deuten in eine ähnliche Richtung wie die Erkenntnisse über die Motivation amerikanischer School-Board-Mitglieder (vgl. den Abschnitt *Persönliche Motivation der Amtsträger* ab Seite 50).

### 2.3 Lokale Schulaufsicht in den USA

In den Vereinigten Staaten geriet die Aufsicht über die lokalen Schulen und damit die School-Boards in den 1960er Jahren ins Zentrum der bildungspolitischen und erziehungswissenschaftlichen Diskussion. Seit dann versuchte die US-Bundesregierung nämlich vor dem Hintergrund der zunehmenden Diskussionen über die Schulleistungsvergleiche innerhalb der Industrienationen und zwischen den grossen Blöcken verstärkt auf die Bildungspolitik in den einzelnen Bundesstaaten Einfluss zu nehmen. Dies stellte die bis dahin unangefochtenen Steuerungsstrukturen im Bildungswesen der USA zunehmend in Frage, die in einer langen historischen Entwicklung entlang eines sehr starken, subsidiär konzipierten Föderalismus gestaltet worden waren.

Die School-Boards sind wie die Schweizer Schulkommissionen lokal gewählte und aus Laien bestehende Gremien mit grossem Einfluss auf den Betrieb der lokalen Schulen, auf die Auswahl von Lehrkräften und Verwaltungspersonal und – im Vergleich zur Schweiz deutlich ausgeprägter – auch auf die Unterrichtsinhalte. In der bildungspolitischen Diskussion gerieten die School-Boards als Fremdkörper in einer zunehmend zentralistischen und hierarchischen Steuerungslogik zwischen die Fronten. Den einen gelten sie als Ursache für das Versagen der amerikanischen Schulen und für deren Resistenz gegen Reformen, die Gegenseite stellt sie als letzte Garanten für die Einbindung der Schule in die demokratische Öffentlichkeit dar (dazu z. B. Tröhler 2007).

Diese politische Querele bestimmt auch weitgehend die wissenschaftliche Literatur, wogegen die historische Entwicklung der School-Boards, ihre Rolle und ihre Tätigkeiten und Wirkungen weitestgehend unbearbeitet blieben. Viele Resultate basieren ausschliesslich auf persönlichen Erfahrungen, anekdotischen Belegen oder auf programmatisch-konzeptuellen Überlegungen, wie dies Deborah Land in einer grossen Forschungsübersicht eindrücklich nachweist (Land 2002, S. 265). Einige Fallstudien in der Form von Reportagen wirken zwar illustrativ, können aber eine Charakterisierung des Phäno-

mens nicht leisten (siehe beispielsweise Bradley 1992 und Olson 1992). In einem Essay über Verantwortung und Rechenschaft im Erziehungswesen kommen auch Christopher Berry und William Howell zum Schluss, dass für den wichtigen und oft postulierten Zusammenhang zwischen School-Board-Praxis und Schülerleistungen keine zufriedenstellende empirische Erkenntnisse vorliegen (Berry und Howell 2005, S. 151). Deborah Land nennt aber auch eine Anzahl von sorgfältig konzipierten Studien, unter anderem einen grossen Forschungsbericht vom *Institute for Educational Leadership* unter dem programmatischen Titel »School Boards. Strengthening Grass Roots Leadership«. Leider verliert sich der Nachfolgebericht von 1986 dann vollends in stark politisch gefärbten Empfehlungen (Danzberger, Kirst und Usdan 1992). Als mögliches Vorbild für amerikanische Studien erwähnt Land eine Untersuchung von Roelande Hofman (1995) über School-Boards in den Niederlanden (Land 2002, S. 270), die versuchte, die Tätigkeiten von School-Boards mit den akademischen Leistungen der Schülerinnen und Schüler zu korrelieren. Ein detaillierter Blick auf Hintergrundtheorie und Methodik lässt die Ergebnisse allerdings zweifelhaft erscheinen: Die errechneten Korrelationen sind extrem klein, und andere, viel wichtigere Einflussfaktoren auf die Schülerleistungen werden nicht beachtet. Die sehr komplexen Zusammenhänge zwischen den Aktivitäten von School-Boards und den Schülerleistungen scheinen sowieso nur schwer belegbar zu sein. Weitere, seit Mitte des 20. Jahrhunderts durchgeführte Forschungsarbeiten müssen ausserdem zur Kenntnis genommen werden (sie erscheinen bei Land nicht). Darunter die grossen empirischen Arbeiten von Keith Goldhammer (1954 und 1964) über Aspekte von Organisation und Prozessen in und um die amerikanischen School-Boards. In seiner Dissertation untersuchte Goldhammer ein School-Board im ruralen Teil von Oregon während eines ganzen Jahres, womit ihm eine eindruckliche Beschreibung sowohl der involvierten Individuen als auch der Körperschaft und der dabei entstehenden Interaktionen gelang (Goldhammer 1954). Er befragte die School-Board-Mitglieder, den Superintendenten und andere schulrelevante lokale Persönlichkeiten über ihre Beweggründe und Überzeugungen, über ihr Rollenverständnis und über ihre persönlichen, sozialen und politischen Hintergründe. Darauf aufbauend konnte Goldhammer mit einer Analyse der Beziehungen und der gruppenspezifischen Prozesse zeigen, wie das School-Board als stabile Institution in der Dorfgemeinschaft verwurzelt ist. Auf verschiedene Ergebnisse von Goldhammer gehe ich später ausführlich ein, ebenso auf Ergebnisse aus der Forschungsarbeit von Marilyn Gittell und Edward Hollander, die Vorgänge in und um die School-Boards in sechs urbanen Schuldistrikten analysiert haben (Gittell und Hollander 1968). Weiter verdient auch eine Studie von William Bacon unter dem Titel »Public Accountability and the Schooling System. A Sociology of School Board Democracy« an dieser Stelle Erwähnung. Sie befasst sich allerdings mit den School-Boards in England, die anders verfasst sind und eine eigene Geschichte haben (Bacon 1978). In der School-Board-Forschung in Amerika wird die Trennung der Schulpolitik von der restlichen Politik, die unter anderem durch die Institution der School-Boards verstärkt wird, bis heute selten hinterfragt. Peter Cistone sieht darin einen der Gründe dafür, warum sich die Forschung über die Institutionen und Prozesse der Schulsteuerung selten mit dem gesamten politischen System befasst (Cistone 2008, S. 25f.). Das breite Forschungsinteresse konzentriert sich deshalb stärker auf das innere Funktionieren des Bildungssystems anstatt auf die Wechselwirkung dieser Organisationsstruktur mit der übrigen Umgebung in einem System der polyzentrischen Macht. Speziell vernachlässigt würden demnach die Fragen danach, wie Schule regiert und beaufsichtigt

wird. Schule würde als primär pädagogisches Feld wahrgenommen, seine charakteristische Governance und das Verhalten der leitenden Akteure hingegen vernachlässigt. Cistone erklärt damit auch, dass in diesem Forschungsfeld bis heute weder eine Rahmentheorie noch ein theoretisches Bezugssystem existiert. Dieses theoretische und methodologische Vakuum wird auch von Michael Kirst als Grund für die aktuell doch eher magere wissenschaftliche Ausbeute im Politikbereich Erziehung angeführt (Kirst 2008, S. 41). Peter Cistone kritisiert zudem, dass viele Forschungsprojekte das Verhalten der School-Board-Mitglieder als Einzelakteure fokussieren anstatt die Gremien und ihr Verhalten als Körperschaft, denn ohne Forschung über die individuelle *und* die korporative Ebene sei kein integrales Verständnis der Simultanität dieser Prozesse möglich (Cistone 2008, S. 27). Dass praktisch keine wissenschaftlichen Arbeiten die School-Boards als separate und eigenständige Analyseeinheit behandeln, hebt auch Deborah Land hervor (Land 2002, S. 266). Das diesem Buch zugrunde liegende Forschungsprojekt reagierte auf diese Problemwahrnehmung, indem es seinen Fokus stark auf die Schulkommission als Korporativgremium richtete.

Ray Jongeward beschreibt in einer Arbeit von 1975 eine weitere Spezialität der amerikanischen School-Board-Forschung: Weil die grosse nationale Forschungsförderung auf die urbanen Schuldistrikte abgestimmt seien, entstünde bei der Erforschung von School-Boards im ruralen Raum ein Defizit (Jongeward 1975). Dies, obwohl für die Ausbildung von Lehrkräften und für die Gemeindeentwicklung gerade im ruralen Raum relativ viel Geld ausgegeben würde. Jongeward beschreibt, wie rurale School-Boards höchstens mal als Vergleichsgrösse zu urbanen beforscht werden. Eine Ausnahme macht hier die Arbeit von Keith Goldhammer (1954). Jongeward sieht aber im ruralen Raum ein grosses Potenzial, denn gerade die so wichtigen und oft diskutierten Beziehungen zwischen School-Board und Gemeinschaft könnten in einem kleineren Rahmen besser studiert werden als in Städten (ebd., S. 184). Diese Vermutung kann ich aufgrund der Forschung über zwei ländliche Schulkommissionen bestätigen.

Die amerikanische Forschung über School-Boards kann auch für die Bearbeitung der Schweizer Schulkommissionen interessante Hinweise liefern, weil zwischen diesen Institutionen und ihren Rahmenbedingungen eine grosse Ähnlichkeit besteht. Ich stelle deshalb im Folgenden diverse Forschungsergebnisse zu den School-Boards in einem thematischen geordneten Überblick dar.

### 2.3.1 Geschichte der School-Boards

Offenbar wurde die historische Entwicklung der School-Boards in Amerika bisher noch wenig untersucht, Angaben dazu erscheinen in diversen Arbeiten nur marginal und meist allzu stark vereinfacht. Joseph Viteritti bilanziert dies so: »Since the great majority of American school boards are popularly elected, it stands to reason that they are widely perceived as representative bodies. This, after all, is the way democratic governments are supposed to work. The history of American school boards, however, is somewhat more complicated.« (Viteritti 2005, S. 309). In einem Forschungsbericht des Institute for Educational Leadership (IEL) wird beispielsweise die Geschichte der School-Boards auf über 200 Jahre geschätzt. Dabei wird behauptet, die gesetzlichen Regelungen über Aufgaben und Kompetenzen dieser Gremien seien seit 75 Jahren praktisch gleich geblieben (Carol u. a. 1986, S. 14). Viele Autoren sind sich offenbar darüber einig, dass sich das Konzept einer lokalen Schulkontrolle und die Idee der Trennung von Schulführung und restlicher politischer Sphäre von Massachusetts aus über die damaligen Ko-

lonien ausgebreitet hat (sichtbar z. B. bei Carol u. a. 1986, S. 14 oder auch bei Tröhler 2006a, S. 93, wobei hier Suzzallo 1906 und Cronin 1973 als Referenzen beigezogen werden). Jacqueline Danzberger verwendet dieses Standard-Narrativ über die Entstehung der School-Boards aus prototypischen Bürgergremien in New England beispielsweise, um den heutigen Zustand der Schulaufsicht und die eigenen Reformpostulate innerhalb einer einheitlichen Entwicklungslinie darstellen zu können (Danzberger 1992, S. 41ff.). Oft steht hinter solchen Aussagen nicht die Suche nach einer differenzierten und den regionalen Kontext einbeziehenden Geschichtsschreibung, sondern der Versuch, auf die Wahrnehmung einer Krise des Selbstbestimmungsprinzips der Bürgerinnen und Bürger wegen des wachsenden Einflusses zentraler Regierungen zu reagieren (so z. B. auch Kirst 1995).

Auch viele aktuelle Autoren bedienen sich dieses Narrativs, so z. B. William Howell in der Einführung zu einem Konferenzband von 2005 mit dem Titel »Besieged. School Boards and the Future of Education Politics«: »In the beginning, schools in the United States were locally controlled. First in New England (...)« (Howell 2005, S. 1). Gemäss Howell haben diese Boards dann auch in vielen anderen Regionen funktionale und lokale Autonomie gewonnen, während die anderen Akteure im Schulsystem eher nur einen mässigen Überblick und damit verminderten Einfluss hatten (ebd., S. 1f.). »Accordingly, localism thrived during the nation's early years« (ebd., S. 2), aber heute, so die Überleitung zur eigentlichen These, würden immer stärker die übergeordneten Ebenen auf die lokale Schule zugreifen und die School-Boards belagern. Der Sammelband fokussiert dann, beispielhaft für einen ganzen Strang von School-Board-Literatur, auf diese Konfliktkonstellation zwischen den föderalen Ebenen. Die Rolle der School-Boards wird dann jeweils vor dem Hintergrund dieser Machtkampf-These eingeschätzt und gerne auch verteidigt. In Howells Sammelband bearbeitet etwa Richard Briffault die Frage, inwiefern die School-Boards eigentlich staatliche Akteure und damit der Regierung und ihrer Verwaltung verantwortlich sind, bzw. wie eng die Grenzen ihrer lokalen Autonomie und Exekutivgewalt gefasst sind (Briffault 2005). Dieser Frage, ob solche Institutionen der Schulaufsicht eher staatlichen oder öffentlichen Charakter haben, gehe ich im Kapitel 1 *Einführung: Schulkommissionen machen lokale Schulpolitik* ab Seite 20 nach.

Mit dem Satz »In the beginning school boards were in complete control« wird auch im schon vorher zitierten Bericht des Institute for Educational Leadership (IEL) mit dem Titel »Strengthening Grass Roots Leadership« umschrieben, wie die School-Boards bis 1830 (bis zur Einführung der Superintendenten) die Schulen geleitet haben sollen (Carol u. a. 1986, S. 15): Die School-Boards verwalteten Tag für Tag die lokalen Schulen, und die ehrenamtlichen Mitglieder fanden in dieser Arbeit genügend Befriedigung, um sich immer wieder wählen zu lassen. Die Thematisierung der Kompetenzenregelung erfolgte gemäss den Autoren des Berichts erst, als 1830 die ersten Superintendenten für die operativen Tätigkeiten angestellt wurden. Alle diese Informationen werden im Bericht nicht mit Quellen belegt.

In einer ausführlicheren School-Boards-Geschichte argumentierte auch Raymond Callahan für die These, dass die Bundesstaaten, Städte und Gemeinden ein Organisationsmuster übernahmen, das sich ursprünglich in Massachusetts und Boston etabliert hatte (Callahan 1975, S. 20). Callahan stellt die Zeit zwischen der Gründungszeit der USA und dem Jahr 1960 als eine einheitliche Phase dar, in der die School-Boards eine breite Kontrolle über die lokalen Schulen ausgeübt hätten. Diese Phase endet bei ihm erst mit den grossen Lehrerstreiks, in denen die Lehrer-Gewerkschaften das Recht erkämpften, mit

den School-Boards Gesamtarbeitsverträge aushandeln zu dürfen. Auch Callahan sieht in der Folge der Einführung des Superintendenten-Amtes einen Bruch in einer linearen Entwicklung (ebd., S. 21ff.). Ein zweiter gravierender Bruch folgte dann gemäss Callahan in den 1890er Jahren, als die völlige Abschaffung der School-Boards zugunsten der Superintendenten und der von ihnen geführten lokalen Schulverwaltungen diskutiert worden sei (ebd., S. 25ff.). Diese Diskussion sei von den Superintendenten selber initiiert und mit den Argumenten der Professionalität (Superintendenten können als Fachexperten besser über die richtige Ausrichtung der Schule entscheiden), der Loslösung der Schulen vom parteipolitischen Kampf und der Bekämpfung der Korruption (in den School-Boards) geführt worden. Callahan sieht in diesen Konflikten den Anfang einer immer klareren Trennung der Einflussbereiche zwischen School-Board und Superintendent, analog zur Unterscheidung zwischen Legislative und Exekutive.

Im Zusammenhang mit der Frage, wie demokratisch die School-Boards eigentlich sind, sehen Laurence Iannaccone und Frank Lutz eine wichtige Umbruchphase zwischen 1890 und 1920: Damals sei das amerikanische »educational policy-making system« mit der Umwandlung der städtischen School-Boards in stark verkleinerte und teilweise von den Bürgermeistern ernannten Gremien fundamental restrukturiert worden (Iannaccone und Lutz 1994, S. 43). Die Einführung des Superintendenten positionieren die Autoren in einer Ideologie, die, »pro-bureaucratic« ausgerichtet, einerseits den politischen Mythos einer Trennung der schulischen von den übrigen Politikbereichen genährt und andererseits einem unlimitierten Wachstum und einer Zentralisierung der Schulverwaltung Vorschub geleistet habe (ebd., S. 44).

Ähnliches konstatieren Marylin Gittell und Edward Hollander aufgrund einer detaillierten Untersuchung über die Innovationsfähigkeit und Durchlässigkeit der Administration in städtischen Schuldistrikten: »public education (...) has over the years become perhaps the most nonpublic of governmental services« (Gittell und Hollander 1968, S. 196). Für den laufenden Transfer von Entscheidungsgewalt weg von den direkt Betroffenen (Lehrpersonen und Eltern) hin zu den Fachleuten seien Bürokratie und Experten verantwortlich, die die Öffentlichkeit davon überzeugt hätten, dass nur sie bestimmte strategische Entscheidungen fällen könnten (ebd., S. 196). Das System der öffentlichen Erziehung wird unter diesem Blickwinkel durch die übermässige Zentralisierung der Bürokratie und durch die ideologische Vorstellung, dass Experten und Fachleute die wichtigen Entscheidungen treffen müssen, statisch und isoliert. Es kann deswegen immer schlechter auf die laufend ändernden Bedürfnisse reagieren, gleichzeitig verengen sich die strategischen Spielräume und Innovation, Kreativität und der Wille zum Experiment schwinden (ebd., S. 197).

In detaillierteren historischen Darstellungen einzelner Schuldistrikte zeigen verschiedene Autoren, dass sich die Aufsichtssystematik in den verschiedenen amerikanischen Bundesstaaten und Gemeinden deutlich unterschiedlich entwickelt hat. Diane Ravitch kann z. B. eindrücklich nachzeichnen, wie stark in New York die lokale Kontrolle im Politikbereich Schule gewichtet wurde, indem man von Beginn weg auf die Institution der School-Boards als lokale Korporativgremien setzte (Ravitch 2009, S. 173). Ravitch zitiert dazu Thomas Boese, der bereits 1869 beim Verfassen einer Schulgeschichte für New York belegen konnte, dass in der neuen Organisationsform Inkohärenzen bestanden. Er sah rund um die unzähligen, lokal gewählten School-Boards in den Quartieren »a complex machinery of trustees, inspectors, and commissioners from all classes of society«, in dem das zentrale, vom Bürgermeister ernannte *board of education* fast vollständig auf

die Entscheide der untergeordneten Boards abstellen musste (Ravitch 2009, S. 174). Boese war offenbar erstaunt, »that the new system had not died at its very birth«, sah aber schon damals den Vorteil des Systems in seiner Fundierung auf einem »DIRECT and IMMEDIATE APPEAL TO THE PEOPLE« (zit. nach ebd., S. 174, Hervorhebung im Original). Gemäss Ravitch wurde dieses System lokaler Komitees von seinen Anhängern schon früh mit dem Argument verteidigt, es behalte die Schule nahe bei den Leuten. Hingegen sei auch ein Gegenargument schon früh genannt worden: Diese Volksnähe werde dadurch geschmälert, dass in den Komitees ohnehin diejenigen sässen, die auch sonst schon in der Gesellschaft das Sagen hätten, was Vetternwirtschaft und Korruption gerade bei der Vergabe von Arbeitsstellen befördere (ebd., S. 175).

Diese aktuelle Diskussion interpretiert Daniel Tröhler als Fortsetzung der historischen Auseinandersetzung zwischen republikanischer Tradition und moderner Demokratie (Tröhler 2006a). Das Konzept, dass die Staatsmacht und das Bildungswesen zur Verhinderung von staatlicher Willkür und Tyrannei durch die Öffentlichkeit selbst kontrolliert werden muss, stellt er in die Kontinuität des frühen Republikanismus von Thomas Jefferson und der Gründergeneration der USA. In dieser Tradition legitimiere und kontrolliere die Öffentlichkeit die Träger der Macht, wozu sie selber ein gewisses Mass an Bildung benötigt: »Bildung ermöglicht der Gesellschaft, sich als Öffentlichkeit zu verstehen und zu artikulieren, d. h. Macht zu kontrollieren und Missbrauch zu verhindern. Sie ist selbst ein öffentliches Gut, das öffentlich zu kontrollieren ist« (ebd., S. 92). Dementsprechend würde die Öffentlichkeit via die lokalen School-Boards die Bildung und ihre Verteilung im Nahraum selbst kontrollieren. In diesem Sinn interpretiert Tröhler den seit Jahrzehnten andauernden Konflikt in den USA zwischen den School-Boards und den Vorgaben der Bildungsverwaltung der einzelnen Gliedstaaten und des nationalen Bundes als Kampf zwischen Partizipationsansprüchen der Bürgergesellschaft und staatlichem Machtstreben. Dabei kann er zeigen, wie die School-Boards als sehr alte Institutionen aufgrund ihrer Verfassung als Organe der Öffentlichkeit auch gegenüber der Forderung nach ihrer Abschaffung resistent blieben, die ausgehend vom Bericht »A Nation at Risk« (National Commission of Excellence in Education 1983) in Form einer neuen Rhetorik auf die Bühne trat (Tröhler 2006b).

### 2.3.2 Wahl oder Ernennung der Mitglieder

Aufgrund einer grossen schriftlichen Umfrage bei School-Board-Mitgliedern in den ganzen USA im Auftrag der Amerikanischen *National School Board Association* kommt Frederick Hess zu folgenden Erkenntnissen: Vielerorts werden School-Boards in öffentlichen Wahlen bestellt, wobei etwa in der Hälfte der Schuldistrikte der gesamte Distrikt einen einzigen Wahlkreis darstellt und in der anderen Hälfte kleinere Wahlkreise zur Anwendung kommen. Da gemäss Nohlen in den USA grundsätzlich nach relativer Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen gewählt wird (Nohlen 2004, S. 200), kann davon ausgegangen werden, dass es sich auch hier unabhängig von der Wahlkreisgrösse um Majorz-, also um Persönlichkeitswahlen handelt. Nur in vier Prozent der Distrikte werden alle oder ein Teil der School-Board-Mitglieder von einem lokalen Parlament, dem Bürgermeister oder dem Superintendenten gewählt bzw. ernannt (Hess 2002, S. 32). Aufgrund diverser Studien über School-Boards plädiert Thomas Glass für neue Wahlmodalitäten in der Form einer Vorauswahl oder gleich einer Ernennung der Mitglieder durch Fachkommissionen oder durch die Stadtregierungen (Glass 2008, S. 314). Die Bürgermeister oder fachlich qualifizierte Nominationskommissionen seien besser in der Lage, qualita-

tiv angemessene Kandidaten für eine Teilnahme zu ermutigen und zu überzeugen. Gemäss Glass verstehen diejenigen städtischen School-Boards, die ernannt, statt gewählt worden sind und die einen neuen Superintendenten als »chief executive officer« angestellt haben, diese Führungsposition besser in der Art eines Managements. Die Einsicht eines School-Boards, dass der Superintendent nicht zwingend aus dem Bildungsbereich stammen müsste, sieht er als ein starkes Zeichen dafür, dass das Board eine rein strategische Rolle zu übernehmen beginnt (ebd., S. 307). Verschiedene Superintendenten, die früher mit gewählten und neu mit ernannten School-Boards zusammenarbeiten, erklärten Glass offenbar, dass die Arbeit mit den neuen Boards auf dramatische Weise anders sei: Mit ihnen lasse sich viel einfacher zusammenarbeiten, sie seien weniger streitsüchtig und deutlich zielorientierter (ebd., S. 311).

Diese in den USA auch als »mayoral takeover« bezeichnete Systemanpassung, also der Wechsel der Bestellung von School-Boards durch Wahlen hin zur Ernennung durch die kommunale Regierung, wird in der aktuellen amerikanischen Debatte um School-Boards breit und engagiert diskutiert (siehe dazu z. B. Viteritti 2009b, Viteritti 2009a oder die Darstellung bei Ravitch 2009). Mit dieser in sich konsistenten Logik werden die Argumente für eine Repräsentation der bildungspolitisch interessierten Öffentlichkeit in zentralen Entscheidungsinstanzen argumentativ elegant in den Hintergrund gedrängt. Problematiken eines solchen Modells werden allerdings auch diskutiert, so z. B. bei Melissa Marschall: Wenn School-Boards in politischen Wahlen bestellt werden, können sie für junge Menschen mit politischen Ambitionen als eine Art Bewährung und Sprungbrett in die grössere Politik dienen. Bei einer Ernennung entfällt diese Motivation weitgehend, da kein Wahlkampf stattfindet und dementsprechend auch kein breiter Bekanntheitsgrad erreicht werden kann (Marschall 2005, S. 178).

In der Umfrage von Hess gab die Hälfte der Befragten an, in ihrem Schuldistrikt sei bei den letzten Wahlen kein Mitglied des School-Boards abgewählt worden. Dabei ist schwer zu interpretieren, warum vor allem Befragte aus kleinen und mittleren Schuldistrikten von gehäuften Abwahlen (drei und mehr gleichzeitig abgewählte Amtsträger) berichteten. Ansonsten haben sich offenbar zwischen kleinen und grossen Schuldistrikten keine signifikanten Unterschiede finden lassen. Erwartungsgemäss berichtet ein Teil der Befragten aus grösseren Schuldistrikten, die Wahlen seien dort öfters umstritten. Allgemein werden die Wahlen aber in den allermeisten Distrikten als unumstritten taxiert (Hess 2002, S. 36).

### 2.3.3 Wahlen als politische Weichenstellung

Frederick Hess sieht die immer stärkere Trennung der Schulpolitik von der restlichen Politik in der Tradition der *Progressive Education*, die die Idee der separaten Sphären intensiv betont habe: »Progressives argued that there was »no Democratic or Republican way to pave a road« or to run a school« (ebd., S. 33). Eine Wirkung dieser Trennung sieht Hess in der Tatsache, dass die School-Board-Wahlen ihren politischen Charakter weitgehend verloren haben. Die Ansetzung von politischen Wahlen und School-Board-Wahlen zu unterschiedlichen Zeitpunkten führte zudem zu einer kleinen Stimmbeteiligung und zu einer weitgehenden Unterbindung des parteipolitischen Wahlkampfs um die School-Boards. In einer quantitativen Studie konnten Ann Allen und David Plank nachweisen, dass die gleichzeitige Abhaltung von Wahlen für politische Behörden und School-Boards zu einer grösseren Wahlbeteiligung und zu einer veränderten Zusammensetzung des Elektorats führt, so dass beispielsweise Minderheiten besser repräsentiert sind (Al-

len und Plank 2005). Lutz und Iannaccone versuchen Schwankungen der Wahlbeteiligung hingegen mit ihrer »dissatisfaction theory« zu erklären: Solange die Wähler keinen Handlungsbedarf sehen, lassen sie den Dingen ihren Lauf. Sobald sie aber befürchten, dass ihre Bedürfnisse in einem kritischen Mass nicht erfüllt werden, gehen sie an die Urne oder versuchen ihre Meinung über andere Wege einzubringen (Lutz und Iannaccone 2008). Eine niedrige Wahlbeteiligung würde demnach auf eine relativ gute Zufriedenheit der Wähler schliessen lassen.

Gemäss der bereits zitierten IEL-Studie von 1986 geben 89% der School-Board-Mitglieder an, die School-Board-Wahlen in ihrem Distrikt würden nicht durch die Parteien orchestriert (Hess 2002, S. 33). Trotzdem erscheinen School-Board-Mitglieder offenbar immer stärker als Vertreter spezifischer Interessen. Sie selber geben an, dass es immer schwieriger werde, im School-Board einen Konsens zu erreichen, weil eine einheitliche Sicht auf die Gesellschaft als Ganzes fehle (Carol u. a. 1986, S. 10 und S. 17f.). Dass die School-Boards vermehrt Schwierigkeiten haben, als Körperschaft zusammenzuarbeiten, zeigen gemäss Deborah Land auch weitere Forschungsergebnisse (Land 2002, S. 255). Diese Problemwahrnehmung beziehen sich allerdings ausschliesslich auf grosse städtische Schuldistrikte. Diese Tendenzen werden meist mit veränderten Wahlmodalitäten und einem veränderten Selbstverständnis der School-Board-Mitglieder erklärt: Sie sehen sich immer mehr als *representants* und immer weniger als *trustees*. Bereits Mitte der 1960er Jahre konnte Keith Goldhammer für eine Gemeinde in Oregon feststellen, dass die School-Board-Mitglieder mehrheitlich aktive Mitglieder bestimmter kommunaler Referenzgruppen waren, auf deren Bemühen hin meist auch ihre Wahl zustande kam (Goldhammer 1964, S. 15).

In der Forschergemeinde scheint es einen breiten Konsens darüber zu geben, dass gerade das einheitliche Auftreten als korporativer Akteur sehr wichtig für das Gelingen der Arbeit der School-Boards sei. So werden die School-Boards an der Schnittstelle zwischen einem individualistisch-liberalen und einem kollektivistisch-republikanischen Demokratiekonzept positioniert, wie es auch Jürgen Kussau mit den Schulkommissionen in der Schweiz tut (Kussau 2007, S. 266ff.). Die republikanische Sicht rückt das gemeinsame Arbeiten am gemeinsamen Projekt Schule in den Vordergrund, das den School-Board-Mitgliedern als *trustees* anvertraut wird. Die individualistisch-liberale Seite dagegen stellt den deliberativen Aspekt ins Zentrum, weil, wie in der restlichen Politik auch, im Bereich der öffentlichen Erziehung unterschiedliche Vorstellungen und Überzeugungen aufeinander prallen, die von den School-Board-Mitgliedern als deren *representants* nach gemeinsam akzeptierten Streitregeln ausdiskutiert werden müssen. Robert Salisbury vertritt eher die liberale Seite, wenn er schreibt: »In the urban center, there is no education which is separate from the issues of race, poverty, housing, crime, and the other human problems of the metropolis« (Salisbury 1967, S. 424). Für Salisbury war es mindestens in den grossen urbanen Schulkreisen nicht die Frage, *ob* die Schulregierung mit der für die anderen Bereiche zuständigen Gemeinderegierung verküpft werden soll, sondern *wie weit* diese Verknüpfung gehen soll. Denn für ihn war es unbestritten, dass eine bessere Koordination und Zusammenarbeit unter den innerkommunalen Programmen den damit verbundenen Teilverlust an Autonomie der Schule um ein Vielfaches wettmachen kann (ebd., S. 424).

### 2.3.4 Wahlkampagne und Wahlkampf

In den Schuldistrikten der grossen Städte wird offenbar deutlich mehr Geld in den Wahlkampf investiert, da hier die School-Board-Wahlen immer mehr einen ähnlichen Charakter annehmen wie Wahlen für ansonsten höher eingestufte Gremien. In den grossen Distrikten gab immerhin ein Viertel der Befragten bei Hess an, sie hätten für die letzten Wahlen über 10'000 Dollar ausgegeben (Hess 2002, S. 34; Hess und Leal 2005, S. 235). Thomas Glass kommt in seiner Untersuchung bei Einzelnen gar auf einen Betrag von 100'000 Dollar (Glass 2008, S. 299). In der Studie von Hess gaben aber auch drei Viertel aller Befragten an, dass sie für die Kandidatenwerbung gar kein Geld ausgegeben hätten. In kleineren Distrikten bezahlten die Kandidierenden diese Ausgaben vielfach selber, wobei sie sich teilweise von Familie und Freunden unterstützen liessen. In den grösseren Distrikten gaben mehr als 60% der Befragten an, dass sie ausserdem noch Gelder von Gewerkschaften oder aus der Geschäftswelt angenommen hätten (Hess 2002, S. 35; Hess und Leal 2005, S. 238).

In der Umfrage von Hess wurden die Lehrerverbände im Vorfeld von School-Board-Wahlen als aktivste Akteure eingestuft. Dies ohne Unterschied zwischen grossen und kleinen Schuldistrikten, ausser dass in den kleineren tendenziell ohnehin weniger Akteure den Wahlkampf mitprägten und also auch die Lehrerverbände weniger genannt wurden. Direkt nach den Lehrerverbänden wurden Elternvereinigungen, dann die Geschäftswelt und erst viel später ethnische und religiöse Gruppierungen genannt (Hess 2002, S. 37; Hess und Leal 2005, S. 241). Hess betont auch, dass die Lehrerverbände bei lokalen School-Board-Wahlen zwar die aktivste Interessengruppe darstellen, dass sie aber anstelle grosser finanzieller Beiträge eher arbeitsintensive Aktivitäten wie Telefon-Marketing und die Verteilung von Flugblättern übernehmen (Hess 2008, S. 151; Anhaltspunkte bei Moe 2005). Wie weit sich gewählte School-Board-Mitglieder an die sie im Wahlkampf unterstützende Interessengruppe später gebunden fühlen, bleibt gemäss Hess unklar (Hess 2008, S. 151). Neben einer dramatischen Zunahme von Einflussversuchen spezieller Interessengruppen auf die School-Board-Wahlen kann Thomas Glass hingegen belegen, dass solche Gruppen teilweise auch eine Art »return on investment« für ihre Investitionen an Finanzen und Arbeitszeit erwarten (Glass 2008, S. 299).

Es liegt auf der Hand, dass solche Konstellationen die Bereitschaft der School-Board-Mitglieder schmälert, fachlich sinnvollen und übergreifenden Kompromissen zuzustimmen und komplexe, längerfristige Visionen zu entwickeln. Das Verfolgen von Strategien wird zusätzlich erschwert, wenn die neu gewählten School-Boards langjährige Superintendenten entlassen. Dies kommt offenbar häufig vor, wohl weil es die einfachste plakative Methode für ein School-Board ist, die Öffentlichkeit davon zu überzeugen, dass man es mit den Reformen nun ernst meint (ebd., S. 305). Der Aufbau von Wissen um lokale Zusammenhänge und Besonderheiten, den bei wechselnden School-Board-Mitgliedern wenigstens der Superintendent als Grundlage für eine funktionierende Regierung des Schuldistrikts durch Laien leisten könnte, wird so verhindert (ebd., S. 312). Nicht ganz unerwartet sind in den Umfragen von Glass zwar zwei Drittel der befragten führenden Schulbeamten und Superintendenten der Meinung, dass das aktuelle Governance-Modell mit School-Boards reformiert werden sollte (Glass 2001). Hingegen votierten drei Viertel der School-Board-Präsidenten für die Beibehaltung des Modells (Glass 2002).

### 2.3.5 Persönliche Motivation der Amtsträger

In einer Studie von Leonard Garmire begründeten ein Drittel der School-Board-Mitglieder ihre Motivation für dieses Amt entweder mit einem generellen Interesse an Erziehung, mit einem Bedürfnis, der Gemeinschaft einen Dienst zu erweisen, oder mit der Beeinflussung durch Freunde, Verwandte und Bekannte (Garmire 1962). Drei Viertel der neu gewählten School-Board-Mitglieder gaben an, dass bestimmte Vorfälle (»issues«) ihre Entscheidung zur Kandidatur beeinflusst hätten. Garmire konnte weiter nachweisen, dass Befragte mit höherem Bildungsgrad öfter eine allgemeine Bereitschaft hatten, der Gesellschaft einen Dienst zu erweisen (ebd.). Bei der Studie von Goldhammer zeigt sich ebenfalls, dass die Unzufriedenheit mit einer bestimmten Politik erst in zweiter Linie zu einer School-Board-Kandidatur motivierte (Goldhammer 1964, S. 88). Eine detaillierte Studie von Morrill Hall zeigte ausserdem, dass die Kandidaten für ein School-Board-Mandat gewöhnlich von Freunden angefragt und mit dem Gedanken überzeugt wurden, dass sie die richtigen Personen seien, um im Erziehungswesen etwas zurechtzurücken (Hall 1957).

Im Lauf der Amtszeit scheinen diese Ambitionen stark abzunehmen. Harmon Zeigler und Kent Jennings ermittelten um 1970, dass nur ein Drittel der amtierenden School-Board-Mitglieder ein klares Ja zu einer weiteren Amtszeit signalisierten (Zeigler und Jennings 1974, S. 41). Weiter gaben nur deutlich unter 20% der Befragten an, dass sie Aspirationen auf weitere, höher eingestufte Ämter hegten (ebd., S. 41). Eine Untersuchung von Joseph Schlesinger widerlegte zudem die weit verbreitete Vorstellung, dass die Wahl in das lokale School-Board tatsächlich als »Sprungbrett« für politische Laufbahnen dient. Dies war in seiner Untersuchung über die gesamte erste Hälfte des 20. Jahrhunderts nur bei sehr wenigen Personen der Fall (Schlesinger 1966, S. 73). Die negative Korrelation verstärkt sich noch, wenn die höheren nationalen Ämter betrachtet werden: Unter Präsidenten, Kongressabgeordneten und Gouverneuren waren nur ganz selten Personen zu finden, die ihre politische Karriere mit der Wahl in kommunale Ämter begonnen hatten. Zeigler und Jennings stellten ergänzend fest, dass von den wenigen School-Board-Mitgliedern, die Ambitionen auf eine politische Karriere zugaben, die Hälfte höchstens auf höhere Positionen auf Gemeinde- oder allenfalls auf County-Ebene hofften. Diese kleinen Zahlen entsprechen wenig dem Bild eines lebendigen, von Ambitionen und Verantwortung geprägten demokratischen Prozesses (Zeigler und Jennings 1974, S. 41). Zeigler und Jennings fragten sich aufgrund dieser Ergebnisse, ob dieses Fehlen von politischen Ambitionen die Motivation der School-Board-Mitglieder schmälern könnte, ihr Amt in Verbindung mit der Bürgerschaft und in grösstmöglichem Verantwortungsbewusstsein auszufüllen. Alternativ kann ein solches Engagement durch das verbreitete Bewusstsein erklären werden, dass jeder im Dienst der Allgemeinheit steht (ebd., S. 40). Zeigler und Jennings bringen ausserdem eine zusätzliche genealogische Komponente ins Spiel: Der familiäre Hintergrund spielt in vielen Fällen ebenfalls eine motivationale Rolle. Die untersuchten School-Board-Mitglieder hatten nämlich überdurchschnittlich viele Verwandte, die ihrerseits bereits im Bildungssektor beschäftigt waren, meist als Lehrkräfte, teilweise auch selber schon als School-Board-Mitglieder (ebd., S. 27). Drei Fünftel von ihnen hatten mindestens eine verwandte Person, und mehr als die Hälfte gar einen oder beide Elternteile oder den Ehepartner »in education« (ebd., S. 27). Bemerkenswert ist zudem, dass in der Untersuchung von Zeigler und Jennings mehr als ein Fünftel der School-Board-Mitglieder selbst einmal im Bildungssektor beschäftigt war, 40% von diesen gar in der gleichen Gemeinde. School-Board-Mitglieder scheinen also schon vor ihrer

Wahl weitaus stärker im Bildungsbereich involviert zu sein als die durchschnittliche Bevölkerung (ebd., S. 27).

### 2.3.6 Sozioökonomischer Status und Familienstand der Amtsträger

Gemäss einer Studie des *American School Board Journal* in Zusammenarbeit mit der *Virginia Polytechnic and State University* unterscheiden sich School-Board-Mitglieder in sozialer Hinsicht beträchtlich vom Durchschnitt: 57% gaben ein Einkommen von 60'000 Dollar oder mehr an, 23% sogar eines von mehr als 100'000 Dollar (*American School Board Journal* 1997). Viele besetzen im Berufsleben Kaderpositionen oder andere höher eingestufte Positionen (44%), und fast die Hälfte hat mindestens einen »graduate degree«, 29% gar einen »college degree« über 4 Jahre (ebd.). Das IEL rechnete für 1986 aus, dass die School-Board-Mitglieder doppelt so häufig wie durchschnittliche Einwohner eine College-Ausbildung hinter sich haben (Carol u. a. 1986, S. 11). Auch Keith Goldhammer kommt aufgrund diverser, teilweise deutlich älterer Studien aus den Jahren 1900-1944 zum Schluss, dass School-Board-Mitglieder tendenziell aus höheren sozialen Schichten stammen (Goldhammer 1964, S. 89ff.). In einer Studie über School-Board-Präsidenten kam Emily Feistritzer 1989 auf leicht andere Zahlen: 29% der Präsidenten hatten einen Bachelor, 30% einen höher und 41% einen tiefer eingestuften Bildungsabschluss. Ausserdem konnte sie nachweisen, dass die Präsidenten von School-Boards in grösseren Schuldistrikten deutlich höhere Abschlüsse vorweisen konnten (Feistritzer 1992, S. 130).

Neuere Erkenntnisse zu diesem Thema präsentierte Thomas Glass 2008. Auf der Grundlage von Interviews mit unterschiedlichen Betroffenen und statistischen Erhebungen kommt er zum Schluss, dass die School-Board-Mitglieder in den grossen urbanen Schuldistrikten immer weniger aus der Klasse der erfolgreichen Führungspersönlichkeiten stammten. Nur jedes zweite Mitglied verfügt offenbar noch über einen »College degree« und über grössere finanzielle Ressourcen. Den Grund dafür sieht Glass darin, dass viele potenzielle Kandidierende ein solches Mandat aus zeitlichen Gründen nicht mit ihrer beruflichen Karriere vereinbaren können (Glass 2008, S. 299).

Emily Feistritzer konnte nachweisen, dass »school officials« überproportional die traditionelle Familie repräsentieren: 94% der befragten School-Board-Präsidenten, 94% der Superintendenten und 87% der Schulleiter waren verheiratet, während im Bevölkerungsdurchschnitt nur 57% der Haushalte von verheirateten Paaren geführt werden (Feistritzer 1992, S. 131). Fast zwei Drittel der School-Board-Präsidenten hatten Kinder unter 18 Jahren (ebd., S. 131). In einer Studie des *American School Board Journal* gaben nur knapp die Hälfte der befragten School-Board-Mitglieder an, sie hätten ein Kind, das zur Zeit die öffentliche Schule besuche (*American School Board Journal* 1997).

### 2.3.7 Politische Einstellung und Umfeld der Amtsträger

Weil die School-Board-Mitglieder durch die Stimmberechtigten gewählt werden, könnte man eine ungefähr repräsentative Verteilung der politischen Richtungen erwarten. Die von Frederick Hess befragten School-Board-Mitglieder schätzten sich aber im Durchschnitt klar konservativer als die Stimmbevölkerung ein. Dies übrigens auch in den städtischen Gebieten, wenn auch hier weniger ausgeprägt (Hess 2002, S. 38). Es ist erstaunlich, dass Hess diese Ergebnisse nicht interpretiert, denn es ist unklar, wie es zu einer solch unproportionalen Verteilung kommen kann. Eine mögliche Erklärung dafür wäre, dass die Wählenden in Schulfragen eher auf konservative Persönlichkeiten vertrauen. Auch Keith Goldhammer konnte nachweisen, dass die politisch generell Konservative-

ren in den School-Boards überrepräsentiert sind (Goldhammer 1964, S. 97). Er stellt allerdings in Frage, ob die Gewährten auch bei der Erziehung und Bildung konservativer denken als der Einwohnerdurchschnitt.

Floyd Hunter konnte in diesem Zusammenhang 1953 zeigen, dass die School-Board-Mitglieder häufig nur »second-line power figures« sind. Er vermutet, dass sich eine Mitarbeit im School-Board bei den wichtigsten Machtfiguren nicht mit ihren anderen sozialen Funktionen verträgt. Sie geben diese Verantwortung deshalb an niedriger eingestufte Personen ab, die von ihnen abhängig sind, und die sie dann auch überwachen (Hunter 1953). Ergänzend dazu konnte Goldhammer durch den Einsatz von Soziogrammen zeigen, dass sich die Wertorientierungen der meisten School-Board-Mitglieder mit denen der kommunalen Führungspersönlichkeiten weitgehend decken und dass beide Gruppen sich an die selben Referenzgruppen halten (Goldhammer 1954, S. 151ff.; und auch Goldhammer 1964, S. 22).

### 2.3.8 Auswahl der Themen

Viele Publikationen der letzten Jahre präsentieren weniger empirische Ergebnisse als vielmehr Forderungen an die Reformpolitik und auch konkret an die School-Boards. Die Diskussion konzentriert sich immer stärker nur noch auf die akademischen Schülerleistungen, die als einzig wichtiger Indikator für die Effektivität von Schule dargestellt werden. Im Bericht einer Task Force über *School Governance* des *Kansas City Consensus* von 2001 mit dem Titel »Steer, Not Row: How to Strengthen Local School Boards and Improve Student Learning« heisst es dazu wörtlich: »in terms of student learning, as that is the only indicator that matters« (Kansas City Consensus 2001, S. 6). In diesem Umfeld wird von den School-Boards einerseits verlangt, dass sie sich stärker wie Manager verhalten und sich auf das Führen durch Ziele – speziell auf die Hebung der Schülerleistungen – konzentrieren.

Nur einige wenige Untersuchungen widmeten sich empirisch der Frage, mit welchen Themen sich die School-Boards in ihren Sitzungen überhaupt befassen. So hat beispielsweise Keith Goldhammer in der Mitte des letzten Jahrhunderts die Entscheidungen eines School-Boards in einem Dorf über ein Jahr hinweg verfolgt (Goldhammer 1954). Dabei hat er festgestellt, dass 30% der Sitzungszeit für den Personalbereich verwendet wurde, 30% auf »nonprogrammatic details«, 24% auf »business and finance«, und nur 16% auf »programmatic details« (Goldhammer 1964, S. 76). Einige Jahre später konnte Luvern Cunningham aufgrund einer Untersuchung von 187 School-Board-Beschlüssen in acht Monaten zeigen, dass 33% der Beschlüsse sich mit dem »housekeeping« befassen, 59% mit Administrativem und nur 8% mit »policy« (Cunningham 1962, S. 15; die Kategorien werden auch bei Goldhammer 1964, S. 77 näher erläutert).

In der Untersuchung von Frederick Hess gaben 73% der befragten School-Board-Mitglieder an, dass die Aufmerksamkeit für Fragen im Bereich Schülerleistungen im Lauf ihrer eigenen Amtszeit zunahm (Hess 2002, S. 9), was sich mit den Befunden von Frederick Wirt und Michael Kirst über die Entwicklungen in den 1990er Jahren weitgehend deckt (Wirt und Kirst 2001). Hess konnte weiter zeigen, dass Gewalt und Sicherheit an der Schule von den School-Board-Mitgliedern eher weniger als Thema wahrgenommen wurden, als dies aufgrund der Diskussion in den Medien zu erwarten war (Hess 2002, S. 10). Eine Ausnahme sind auch hier die grossen städtischen Schuldistrikte, in denen die Befragten die Gewalt an der Schule als grosses Thema angaben.

Eine Analyse von School-Board-Protokollen in West Virginia von 1985 bis 1990 kam gemäss Lynn Olson und Ann Bradley zum Schluss, dass die School-Boards nur 3% ihrer Zeit für »policy development and oversight« investierten, wogegen mindestens 54% für »administrative matters« verwendet wurden und höchstens 42% der gefällten Entscheidungen unter dem Begriff »governance« zusammengefasst werden konnten (Olson und Bradley 1992, S. 5). Die Autorinnen begründen diese Ergebnisse so: »If a body is legally responsible for everything that goes on in a school district, and if the majority of people who come on a board do not have strong, broad, and deep leadership backgrounds, (...) then the tendency is to get into everything.« (ebd., S. 7). Sie erwähnen hingegen auch, dass viele der vom Gesetz vorgegebenen Aufgaben die Traktandenlisten der School-Boards automatisch füllen (z. B. die Kontrolle und Bewilligung aller Ausflüge und Schulreisen). Dazu zitieren sie ein School-Board-Mitglied: »When I was first elected, we met once a month (...). Then we began having two meetings a month, with the idea of discussing education at the second. But we find that other things take up our time« (ebd., S. 9). Olson und Bradley kommentieren zusammenfassend: »In fact, if most citizens attended an average school-board meeting, they would probably be underwhelmed by its content« (ebd., S. 9).

Dieser in der aktuellen School-Board-Literatur sehr weit verbreiteten Lagebeurteilung widersprechen die Ergebnisse von Jeri Nowakowski und Patricia First, die eine Studie über die öffentlichen Beschlussprotokolle von School-Boards aus 12 Schuldistrikten in Illinois durchgeführt haben. Sie konnten darlegen, dass sich die untersuchten School-Boards anteilmässig zwar wenig mit der Implementation von staatlichen Reformen befassen (das war die eigentliche Forschungsfrage), aber mehrheitlich substanzielle und wichtige Bereiche bearbeiteten (Nowakowski und First 1989, S. 401). Auch andere Autorinnen und Autoren sehen diese Auftrennung von »policy« und »administration« als allzu vereinfacht und dadurch fragwürdig an, z. B. Deborah Land:

»However, the often-stated maxim that school boards should concentrate on policy and leave administration to their superintendents and other district administrators is simplistic, and there is limited research available to substantiate that strict separation of roles is essential for effective governance. (...) The roles of the school board and superintendent are highly interdependent, making complete separation of policy-making and administration impractical, if not impossible. (Land 2002, S. 252)«

Deborah Land kritisiert auch die immer wieder vorgebrachte, aber nicht belegte Behauptung, dass School-Boards automatisch weniger ins Administrative involviert werden, wenn sie sich mehr mit strategischen Fragen beschäftigen (ebd., S. 253). In einem älteren Artikel über Tendenzen und Widersprüche in der Bildungssteuerung präsentierten auch Peter Cistone und Laurence Iannaccone gute Argumente gegen diese als nötig und sinnvoll behauptete Trennung von Strategischem und Operativem. Sie glauben nicht, dass eine solche Schablone zur Analyse des komplexen Systems der Bildungssteuerung mit all seinen vertikalen und horizontalen Zusammenarbeits- und Kompetenzbeziehungen zielführend ist (Cistone und Iannaccone 1980, S. 412ff.). Es ist interessant, dass schon in der Untersuchung von Keith Goldhammer die meisten School-Board-Mitglieder zwar die Begriffe »policy making« und »administration« in Bezug auf die Schule trennen konnten (»administration« definierten sie als »running the schools« und, mit etwas mehr Schwierigkeiten, »policy making« als »making rules under which the schools will be run«), sich aber dann schnell uneinig waren, wenn die Aufteilung auf konkrete

Themen angewendet werden sollte. Erwartungsgemäss mischten sie sich einfach umso tiefer ins Administrative ein, je mehr ihnen die Thematik am Herzen lag (Goldhammer 1954, S. 109ff.). Diese Forderung, dass sich Schulkommissionen mit den *strategischen* Fragen befassen und die *operativen* der Schulleitung überlassen sollten, steht bekanntlich auch in der Schweiz im Raum. Diese Trennung von strategischen und operativen Tätigkeiten (bzw. »policy« und »administration«) ist im lokalen Schulbereich aber nicht sinnvoll durchführbar, wie ich aufgrund meiner Forschungsarbeit im Schlusskapitel ausführe (siehe Abschnitt 14.1.2 *Aufteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten* ab Seite 311).

### 2.3.9 Zusammenarbeit mit dem Superintendenten

Gemäss Deborah Land besteht in der School-Board-Forschung ein Grundkonsens darin, dass eine gute Arbeitsbeziehung zwischen School-Board und Superintendent ein wichtiges Qualitätsmerkmal ist (Land 2002, S. 253).<sup>9</sup> So attestiert beispielsweise der Bericht von Goodman und Mitautoren unter dem Titel »Getting there from here« einer guten Arbeitsbeziehung zwischen School-Board und Superintendent positive Auswirkungen auf Faktoren, die Schülerleistungen beeinflussen (Goodman, Fulbright und Zimmerman 1997).

Viele Studien stellen allerdings kritisch eine sehr starke Involvierung der School-Boards in das Tagesgeschäft der Schuladministration fest. Dies wird darauf zurückgeführt, dass School-Board-Mitglieder sich der genauen Rollenteilung zwischen Board und Superintendent nicht genügend bewusst seien (Land 2002, S. 251). Wobei auch hier wie bei der Themenwahl eine an der Wirtschaft angelehnte Trennung von »policy« und »administration« gefordert wird. Dass diese Trennung noch nicht so klar vorgenommen wird wie bei der Führung von Firmen, schliesst Thomas Glass aus der Sitzungskadenz von School-Boards: Im Vergleich zu Verwaltungsräten, die gewöhnlich einmal im Jahr tagen, halten die School-Boards bis zu zweimal pro Monat Sitzungen ab (Glass 2008, S. 311). Auch bei Goodman wird »high quality governance« in Bezug auf School-Boards im Jargon der Wirtschaft definiert: »creation by the board of conditions and structures that allow the superintendent to function as the CEO and instructional leader of the district« (Goodman, Fulbright und Zimmerman 1997, S. 15).

Die Studie von Goodman und Mitautoren basiert auf 130 Interviews mit diversen in der Schulführung involvierten Personen aus zehn Schuldistrikten, unter den Befragten auch Eltern und einflussreiche Persönlichkeiten aus schulfremden Bereichen der Kommunalpolitik. Die Auswahlkriterien für die Interviewpartner werden im Bericht nicht genauer deklariert, hingegen legten die Autoren Wert darauf, dass die Stichprobe eine genügend grosse Varianz bezüglich Schuldistriktgrösse und Schülerleistungen enthielt. Anhand der Schülerleistungen wurden die ausgewählten Distrikte dann in erfolgreiche und erfolglose eingeteilt und die Aussagen aus den Interviews schliesslich mit dieser dichotomen Variable korreliert. Die Befunde und die darauf aufbauenden Empfehlungen müssen aufgrund dieser schmalen Datenbasis kritisch beurteilt werden. Der Bericht ist mit seiner unklaren Vermischung von empirischen Ergebnissen und präskriptiven Behauptungen ein Beispiel für konzeptgesteuerte Forschung, die in diesem Themenbereich sehr verbreitet ist und zum Ziel hat, politische Forderungen wissenschaftlich zu unter-

<sup>9</sup> Tina Trujillo listet weitere Forschungsliteratur zu Zusammenarbeit und Konfliktmanagement zwischen School-Board und Superintendenten auf (Trujillo 2012, S. 337).

mauern.<sup>10</sup> Goodman und Mitautoren gelangten so zu folgender Auflistung von Erfolgsbedingungen für die Arbeit von School-Boards (ebd., S. 14ff.):

- Sie befassen sich nicht mit »micro-management«.
- Sie befassen sich nicht persönlich mit Klagen von Eltern und Personal, sondern leiten diese an die dafür zuständige Person weiter.
- Sie diskutieren grössere Themen offen und suchen gemeinsam nach der besten Lösung für ihren Schuldistrikt.
- Sie schaffen Strukturen und Bedingungen, damit der Superintendent als richtiger CEO funktionieren kann.
- Sie informieren die Öffentlichkeit über Fortschritte und Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler.
- Sie fungieren als »cheerleaders« für ihre Schulen.
- Sie evaluieren ihre Arbeit als »policy board« und die Effektivität ihres Teams mit dem Superintendenten.
- Zwischen ihnen und dem Superintendenten herrscht grosses Vertrauen.

»Erfolgreiche« School-Boards kümmern sich gemäss Goodman hingegen um operative Kleinigkeiten (»micro-management«) und missachten oft die Traktandierungsregeln, indem sie unvorbereitet Themen aufbringen. Bei einigen School-Boards, die ihre Sitzungen im Lokalfernsehen übertragen, sieht Goodman die Gefahr, dass sich die Mitglieder mehr auf eine gute Erscheinung als auf die wichtigen Themen konzentrieren. Erfolgreiche School-Boards verhalten sich pingelig: In einem Fall sei eine ganze Stunde auf die Genehmigung des Protokolls der letzten Sitzung verwendet worden. Das fehlende Vertrauensverhältnis könne zu hohen Fluktuationsraten bei den Superintendenten führen (ebd., S. 17ff.).

Die von Goldhammer befragten School-Board-Mitglieder waren sich offenbar ihrer zentralen Verantwortung für die Auswahl des Superintendenten und die positive Gestaltung der Zusammenarbeit mit diesem bewusst (Goldhammer 1954, S. 103f.). Dem Superintendenten schrieben sie dabei unterschiedliche Rollen zu: »executive secretary«, »educational leader«, »business manager« oder gar »community leader« und Intermediär zwischen School-Board und Schulpersonal (ebd., S. 119ff.).

### 2.3.10 Sitzungsstil

Keith Goldhammer identifizierte in Bezug auf die Muster, wie School-Board-Sitzungen geführt werden, drei Typen (Goldhammer 1964, S. 77ff.). Das mit Abstand am meisten praktizierte Muster »discussion-group pattern« wird dabei wie folgt charakterisiert: Alle Mitglieder des Gremiums sitzen um einen grossen Konferenztisch, an den auch diejenigen Sitzungsteilnehmer eingeladen werden, die nicht zum eigentlichen School-Board gehören. Diskutiert wird grundsätzlich so lange, bis ein Gefühl des Konsenses aufkommt, und auf das formale Abstimmen über Beschlüsse wird in den allermeisten Fällen verzich-

<sup>10</sup> In einem Folgebericht unter dem Titel »Thinking Differently: Recommendations for 21<sup>st</sup> Century School Board/Superintendent Leadership, Governance, and Teamwork for High Student Achievement« unternehmen Goodman und Zimmerman nicht einmal mehr den Versuch, ihre Empfehlungen empirisch abzustützen. Stattdessen basieren ihre Empfehlungen auf der Idee, »that school districts cannot effectively raise student achievement without strong leadership and teamwork from the school board and superintendent« (Goodman und Zimmerman 2000, S. 4) oder auf »what we believe must be done« (ebd., S. 10). In diesem Dokument ist folgerichtig sehr oft von einem »strong board/superintendent leadership team« die Rede (ebd., z. B. auf S. 10).

tet. Dieser Sitzungsstil wurde weitgehend auch von den in diesem Buch behandelten Schulkommissionen angewandt (siehe dazu Seite 76). Weiter wurde gemäss Goldhammer ein »formal pattern«-Stil angewandt, der einer offiziellen Parlamentssitzung ähnelt. Beim informelleren und offeneren »town-forum pattern« können auch Personen teilnehmen, die weder zum School-Board noch zum Lehrpersonal gehören. Mit einer eigenen Untersuchung konnte Luvern Cunningham den Befund stützen, dass School-Boards auch bei sehr wichtigen Themen häufig ein »discussion-group pattern« anwandten (Cunningham 1962). Kontroversere School-Boards neigten hingegen offenbar eher zu formaleren Sitzungsstilen.

### 2.3.11 Interaktion mit dem Umfeld

In der amerikanischen Politik und Wissenschaft wird sehr oft behauptet, dass die School-Boards ihre Arbeit für die Schule effizienter gestalten und bessere Lernbedingungen herstellen könnten, wenn sie ihre Beziehungen zu den anderen Politikbereichen und zu den verschiedenen lokalen Organisationen (meist im Gesundheits- oder Sozialbereich) verbesserten (Land 2002, S. 256). Diese Forderung kontrastiert stark mit derjenigen der Reformbewegung von 1900 nach einer klareren Trennung dieser Sphären (ebd., S. 257). Weder für die eine noch für die andere Forderung gibt es bisher aber wissenschaftliche Belege, und weiterhin ist grundsätzlich unklar, wie das Kosten-Nutzen-Verhältnis eines solchen Austauschs in der Realität aussehen soll (ebd., S. 257).

Die School-Boards werden vielfach auch als zuständig angesehen für eine adäquate Wahrnehmung der Schulen in der Öffentlichkeit. Damit ist oft wiederum die Hoffnung verknüpft, dass eine bessere Aussenwahrnehmung der Schule ein besseres Lernklima und folglich bessere Schülerleistungen generiert (ebd., S. 258). Einerseits wird diese Verbindungsfunktion zwischen der Schule und der Öffentlichkeit den School-Boards in vielen Fällen einfach programmatisch zugeschrieben. Dies beispielsweise bei Michael Resnick, der der Meinung ist, die School-Boards seien »the crucial link between public values and professional expertise« (Resnick 1999, S. 6), oder bei Thomas Shannon, für den sie gar »the epitome of representative governance in our democracy« darstellen (Shannon 1994, S. 387). Andererseits gibt es dazu auch Forschungsergebnisse: Keith Goldhammer konnte beispielsweise zeigen, dass die Wahlberechtigten die School-Board-Mitglieder als ihre Repräsentanten ansahen und ihnen die Funktion zusprachen, den Willen der Gemeinschaft in die Schulverwaltung hineinzutragen (Goldhammer 1964, S. 9). Die Mitglieder der School-Boards sahen sich gerade im Finanzbereich als »financial conservators« im Auftrag der Gemeinschaft (Goldhammer 1954, S. 100).

Für den Zeitraum von 1954 bis 1964 stellte Goldhammer allgemein einen signifikanten Anstieg des öffentlichen Interesses an Schule und damit generell einen zunehmenden Druck auf die Amtsträger fest (Goldhammer 1964, S. 10). Als Grund für diesen zunehmenden Druck auf die School-Board-Mitglieder identifizierte Neal Gross für den gleichen Zeitraum das veränderte Rollenverständnis vieler Eltern (speziell bei Mitgliedern von Lehrer-Eltern-Vereinigungen, sogenannten »parent-teacher associations«), aber auch von Lehrpersonen, Steuerzahlervereinigungen, Politikern oder kommerziellen Unternehmen und von städtischen Finanzkomitees und Parlamenten. Gegenüber früher kamen zudem offenbar neue Akteure hinzu: ökonomisch einflussreiche Individuen (teilweise mit finanzstarken Stiftungen im Hintergrund), persönliche Freunde, die Presse, die Kirche und religiöse Gruppen, Veteranenorganisationen, Arbeiterorganisationen, Handelskammern und diverse Nichtregierungsorganisationen (Gross 1958).

Christopher Berry und William Howell beschreiben für die School-Boards einen Mechanismus, der auch in Bezug auf die Schweizer Schulkommissionen feststellbar ist: Wer mit der Schule unzufrieden ist, muss sich an die School-Boards wenden, und er kann bei der nächsten Wahl mithelfen, andere Kandidierende zu wählen. Die Lehrpersonen und die Schulleitungen, die den Schulbetrieb und den Unterricht besser überblicken und einen viel grösseren Einfluss auf den Erfolg der Schule haben, sind heute von diesem Wiederwahlruck weitgehend abgeschirmt. Obwohl die School-Board-Mitglieder den Schulerfolg nur am Rande beeinflussen können, tragen sie so die volle Verantwortung für Erfolg *und* Misserfolg (Berry und Howell 2005, S 155). Berry und Howell haben diesen Zusammenhang auch statistisch nachverfolgen können: Für die Schulen in South Carolina konnten sie für ihren Untersuchungszeitraum nachweisen, dass die School-Board-Amtsträger weniger für eine Wiederwahl kandidierten, wenn ihre Schule sinkende Testergebnisse aufwies. Wenn sie trotzdem kandidierten, mussten sie sich mehr Gegnern stellen, und wenn sie gewannen, taten sie das mit weniger Abstand auf ihre Herausforderer (ebd., S. 167).

Keith Goldhammer konnte zudem nachweisen, dass die Eltern sich School-Board-Mitglieder als Ansprechpartner aussuchten und dass die School-Boards als Appellationsbehörde bzw. Schiedsgericht bei Konflikten fungierten (Goldhammer 1964, S. 12f.). Die School-Board-Mitglieder waren sich offenbar dieser Erwartungen bewusst (ebd., S. 18) und schrieben sich diese Funktion auch selbst zu (Goldhammer 1954, S. 97f.).

### 2.3.12 Verantwortung für die Schülerleistungen

Wie weiter vorne immer wieder erwähnt, diskutieren praktisch alle wissenschaftlichen Untersuchungen über School-Boards seit den 1990er Jahren ihre Daten im Zusammenhang mit Schülerleistungen (als »test scores« bzw. »students achievements« bezeichnet). Neuerdings wird diese Thematik auch unter dem Begriff der »accountability« verhandelt (so z. B. Berry und Howell 2005), der interessanterweise nur im Schulbereich breit verwendet wird (ebd., S. 150). Sinkende Schülerleistungen können so einer unzureichenden Schulführung angelastet, School-Boards als Laienbehörden des unprofessionellen Handelns angeklagt und ihre Institution grundsätzlich in Frage gestellt werden (Land 2002, S. 234). Dies obwohl die Zusammenhänge zwischen den Elementen dieses Systems offensichtlich komplex sind, was den Nachweis direkter Wechselbeziehungen äusserst fragwürdig macht. Zum Schluss dieses Überblicks über die School-Board-Forschung in den USA stelle ich eine aktuelle Untersuchung der *Iowa School Boards Association* vor, die beispielhaft aufzeigt, wie leicht sich programmatische Forschung in solche Diskussionen verwickelt und damit ihr ursprüngliches Ziel – nämlich die Stärkung der School-Boards – aus den Augen verliert.

Das Forschungsprojekt unter dem Namen »Lighthouse Inquiry« wird von Mary Delagardelle geleitet und befasst sich mit der Frage, welche Rolle die School-Boards bei der Verbesserung der Schülerleistungen spielen und wie sie ihre Rollenmuster verbessern können (Delagardelle 2008; Rice u. a. 2001). Der Vergleich von Variablen wie Einstellungen, Überzeugungen und Handlungen von School-Board-Mitgliedern zwischen Schuldistrikten mit guten Schülerleistungen und solchen mit schlechten sollte dabei Hinweise auf die Erfolgsbedingungen der School-Boards liefern. In einer ersten Erhebungswelle konnte offenbar nachgewiesen werden, dass School-Boards in Distrikten mit besseren Schülerleistungen ihren Schülern und ihrem eigenen Einfluss mehr zutrauten als solche in Distrikten mit schlechteren Schülerleistungen.

Für die Untersuchung von Pilotprojekten in einer weiteren Phase (Schulung und Begleitung von School-Boards über mehrere Jahre hinweg) wurden dann die folgenden positiven Funktionen von School-Boards als Zielwerte gesetzt (Delagardelle 2008, S. 212):

- Entwicklung von klaren Erwartungen bezüglich gewünschten Resultaten, hingegen weniger Vorgaben, *wie* die Ziele erreicht werden sollen.
- Durch konstantes Monitoring sich selber und die anderen Involvierten bezüglich der Zielerreichung verantwortlich machen.
- Erfolgsbedingungen sichern (gemeinsam mit dem vorgenannten »pressure and support«)
- Entwicklung eines gemeinsamen Gefühls der Dringlichkeit und eines gemeinsamen Engagements (commitments)
- Da die School-Board-Mitglieder keine pädagogischen Profis sind, brauchen sie Zeit, um gemeinsam zu lernen und sich in extensiven Diskussionen über erreichbare Ziele bewusst und einig zu werden.

Die Studie wird aktuell in mehrjährigen Tests in weiteren Bundesstaaten fortgesetzt. An ihr lassen sich der momentane Stand und vor allem auch die Lücken der bisherigen School-Board-Forschung aufzeigen: Den aktuellen grossen Fragen und Diskussionen und den politischen Reformvorhaben stehen nur wenige, punktuelle Ergebnisse aus der Grundlagenforschung gegenüber, und die politische Diskussion hat die wissenschaftliche in dieser Thematik weit hinter sich gelassen. Auf der politischen Bühne werden bereits die übernächsten Reformschritte diskutiert und eingeleitet, bevor überhaupt wichtige, aber wohl sehr komplexe Zusammenhänge wie z. B. zwischen der Arbeitsweise von School-Boards und den Schülerleistungen auch nur ansatzweise belegt und erforscht sind. Trotz den fehlenden Erkenntnisgrundlagen werden die institutionellen Rahmenbedingungen weiter verändert und sehr unterschiedliche Massnahmen eingeleitet: einerseits werden School-Boards vermehrt unterstützt, andererseits weitgehend marginalisiert.

Die amerikanischen School-Boards und auch die Schweizer Schulkommissionen werden verbreitet als sperrige Gremien aus einer früheren Zeit wahrgenommen. Auf welcher konzeptuellen Basis sie eingeführt und weiterentwickelt wurden, wären interessante historische Fragen, die bis heute aber nicht erforscht sind. Die historische Untersuchung solcher Akteure im Zusammenspiel mit der öffentlichen Verwaltung und Politik könnte wertvolle Erkenntnisse über Mechanismen, Dynamik und Auswirkungen liefern. Die Existenz dieser Forschungslücken scheint auch einigen amerikanischen Forschenden bewusst zu sein, so beispielsweise Mary Delagardelle, der Leiterin der erwähnten »Lighthouse Inquiry«:

»The linkages between school boards and teaching and learning in classroom are often misunderstood. School boards do not directly cause student learning. However, it would appear from the findings of the Lighthouse research, as well as from the work of others (Coleman and LaRocque, 1990; LaRocque and Coleman, 1993), that the beliefs, decisions, and actions of school boards directly impact the conditions within schools, that enable district efforts to improve achievement to either succeed or fail.« (ebd., S. 202)

Trotz dieser Einsicht ist die »Lighthouse Inquiry« auch ein Beispiel für die Gefahren, denen Forschung ausgesetzt ist, die nicht auf soliden Grundlagenkenntnissen basiert: Weil verschiedene theoretische Annahmen ohne die Basis entsprechender Forschungs-

resultate getroffen werden müssen, da sonst eine Bearbeitung der Forschungsfrage gar nicht möglich wäre, fließen unweigerlich Programmatik und politische Überzeugungen in die Konzepte mit ein. Zum Beispiel diese Annahme der »Lighthouse Inquiry«, die offensichtlich aus dem Managerialismus stammt und trotzdem undeklariert eingeführt wird: Dass School-Boards sich eher um die Entwicklung von klaren Erwartungen statt um die Definition des Vorgehens zur Erreichung der Ziele kümmern sollten.

So bleibt weiterhin sehr unklar, welche Wirkungen die Aktionen von periodisch neu gewählten Korporativbehörden unter hohem Erwartungsdruck mit unklaren und sich verändernden Aufgaben überhaupt auf die akademischen Leistungen von Schülern und Schülerinnen haben. Entsprechend unerreichbar scheinen zur Zeit Reformen, die eine zielgerichtete Veränderung der Funktionsweise solcher Behörden anstossen könnten.



## 3 Untersuchungsverfahren

### 3.1 Untersuchungszeitraum: lange Dauer

Die Untersuchung, die diesem Buch zugrunde liegt, stellt die Tätigkeit von Schulkommissionen als institutionellen Akteuren und deren historischer Wandel in den Fokus. Solche Tätigkeiten und die sie umgebenden sozialen Strukturen beeinflussen einander gegenseitig in ihrem Wandel (siehe dazu z. B. Tilly 1984, S. 17-41). Üblicherweise erfolgt die Interpretation des Wandels in solchen komplexen Prozessen entlang von bereits vorgegebenen Entwicklungsstufen, in der Bildungsgeschichte meist strukturiert nach politischen Grossereignissen. Wenn der Fokus aber auf einen langen Zeitraum erweitert wird, kann dies den Blick frei machen für langfristige Prozesse wie die Stabilisation bestimmter Verfahren oder die schleichende Institutionalisierung von Tätigkeiten (ebd., S. 41). Lange Untersuchungszeiträume ermöglichen so z. B. auch die Erforschung von Eigendynamiken oder Eigenlogiken von Institutionen, die sich langsam durchsetzen, ohne von der Politik einfach übersprungen werden zu können. Wie Elmar Tenorth nachweist, trifft dies gerade auch für einige pädagogische Institutionen wie die Schule zu (Tenorth 2001, S. 301). Forschungen über die Unbeirrbarkeit pädagogischer Prozesse unter Bedingungen von Diktatur und Indoktrination belegen diese These eindrücklich (so z. B. bei Götz 1997).

Fernand Braudel sah die historische Forschung über lange Zeiträume – er prägte die Bezeichnung »longue durée« – als Instrument für die Suche nach historischen *Strukturen*. Er beschreibt die Idee dahinter so:

»Unter Struktur verstehen die Beobachter des Sozialen ein Ordnungsgefüge, einen Zusammenhang, hinreichend feste Beziehungen zwischen Realität und sozialen Kollektivkräften. Für uns Historiker ist eine Struktur zweifellos ein Zusammenspiel, ein Gefüge, aber mehr noch eine Realität, die von der Zeit wenig abgenutzt und sehr lange fortbewegt wird. Manche langlebigen Strukturen werden zu stabilen Elementen einer unendlichen Kette von Generationen: Sie blockieren die Geschichte, stören – und bestimmen also – ihren Ablauf. Andere zerfallen wesentlich schneller. Aber alle sind gleichzeitig Stützen und Hindernisse. Hindernisse machen sich als Grenzen bemerkbar (als Eingrenzungen im mathematischen Sinne), die der Mensch mit seinen Erfahrungen kaum überschreiten kann.« (Braudel 1977, S. 55)

Die in diesem Buch beschriebene Untersuchung ist in dieser Tradition der *longue durée* angelegt. Sie nimmt fast den gesamten Zeitraum des Bestehens von Schulkommissionen im Kanton Bern in den Blick und sucht nach überdauernden Strukturen und deren Wandel. Die Schulkommissionen existierten flächendeckend als kantonal geregelte Institutionen seit der Einführung des ersten Gemeindegesetzes des Kantons Bern von 1833, das alle Gemeinden verpflichtete, eine Schulkommission einzusetzen. Erst das neue *Gesetz über die öffentlichen Primarschulen* von 1835 definierte dann genau ihre Aufgaben und Kompetenzen. Das Inkrafttreten dieses Gesetzes markiert deshalb den Beginn des Untersuchungszeitraums. Die selbstverständliche Existenz der Schulkommissionen wurde erst in der jüngsten Vergangenheit wieder in Frage gestellt. Die Kulmination dieses Prozesses stellt das neue *Volksschulgesetz* von 2008 dar, das den bernischen Gemeinden erstmals die Abschaffung der Schulkommissionen erlaubt. Weil dies eine Zäsur und den Übergang in

eine neue Phase darstellte, könnte das Inkrafttreten dieses Gesetzes deshalb gut das Ende des Untersuchungszeitraums markieren. Weil aber die als Quellentexte verwendeten Sitzungsprotokolle der Schulkommissionen vertrauliche und personenbezogene Daten enthalten, waren mehrere Gemeinden nicht bereit, die neusten Jahrgänge Dritten zugänglich zu machen. Aus diesem Grund legte ich das Ende des Untersuchungszeitraums auf 2005 fest.

Die Schulkommissionen sind im Alltag der lokalen Gemeinschaften verankert und werden so von den politischen Strömungen und Debatten nur am Rand tangiert. Sie eignen sich deshalb ideal, um die angesprochene Form von langsamen Prozessen und Veränderungen zu verfolgen und nachzuzeichnen. Insbesondere sind Sitzungsprotokolle als administrative und deswegen nicht selber der offenen politischen Debatte ausgesetzte Dokumente als historische Quellen sehr gut geeignet, um die Kontinuität und den Wandel dieser tiefer liegenden Strukturen zu erforschen. Die Faszination von Einzelschicksalen und Dorfgeschichten – Protokollschreiber erfassen immer Ereignisse – ist dabei zwar eine Gefahr für die in der *longue durée*-Forschung notwendige Konzentration auf grobkörnige und langsame, oft im Hintergrund der Ereignisse ablaufende Veränderungen. Die bei der Analyse von Protokollen anfallende enorme Menge an Daten kann hier aber auch eine Hilfe sein, denn es ist aus forschungsökonomischen Gründen gar nicht möglich, einzelne Ereignisse allzu genau zu betrachten. Zudem stellt sich im Auge des Betrachters mit der Zeit eine Art »statistischer Blick« ein, der in der Ansammlung von Ereignissen langsam Häufungen und Veränderungen erkennt wie ein Demodulator, der aus einer auf den ersten Blick chaotischen Schwingung die Frequenz und Amplitude der zugrundeliegenden Welle ermitteln kann. Ein Forschungsdesign, das eine lange Dauer mit einer grossen Datenmenge verknüpft, kann so die Gefahr verkleinern, dass der Historiker zugunsten einer zusammenhängenden Erzählung allzu stark selber als Regisseur ins Drama eingreift, das er eigentlich nur beobachten wollte (Braudel 1977, S. 55).

### 3.2 Untersuchungseinheiten: drei Gemeinden

Ein langer Untersuchungszeitraum muss schon nur aus ökonomischen Gründen durch eine Reduktion der Datenmenge aufgefangen werden. Charles Tilly empfiehlt aber bei Untersuchungen über lange Zeiträume auch aus methodischen Gründen eine Einschränkung der Anzahl untersuchter Instanzen. Er sieht eine Gefahr darin, dass grosse Anzahlen gerade in wenig erforschten Feldern zu vorschnellen Verallgemeinerungen und zur Vernachlässigung von Unterschieden und Differenzierungen führen können. Die Untersuchung von *wenigen* Instanzen über eine lange Dauer ist dagegen eine ideale Kombination, weil sie eine maximale Vertiefung ermöglicht, die sowohl den historischen Wandel, wie auch dessen Gründe sichtbar machen kann (Tilly 1984, S. 76f.). Damit rücken zwar der Nachweis allgemeiner Prinzipien und prognostische Aussagen ausser Reichweite, dafür wird im besten Fall eine dichte Beschreibung im Sinn von Clifford Geertz möglich (siehe »thick description« bei Geertz 1988).

Die Erklärung von Unterschieden zwischen Schulkommissionen muss sehr stark auf ihrer regionalen Verankerung in unterschiedlichen sozialen Gefügen abgestützt werden, denn jede dieser Kommissionen bewegt sich in einem je spezifischen »Biotop«, jede Gemeinde und jedes Quartier hat eine spezifische »Ökologie«. Fernand Braudel spricht von einer »notwendige[n] Zurückführung jeder sozialen Realität auf den Raum, den sie einnimmt« (Braudel 1992, S. 86). Einer sorgfältigen Auswahl der Untersuchungseinheiten

kommt vor diesem Hintergrund eine wichtige Bedeutung zu, und eine Stichprobe sollte Schulkommissionen aus möglichst unterschiedlichen Regionen des Kantons enthalten, wenn dieser regionalen Komponente ein so hoher Erklärungswert zugestanden wird. Christian Pfister unterscheidet in seiner *Geschichte des Kantons Bern seit 1798* folgende geografischen Grossregionen im Kanton Bern: (Süd-)Jura, Seeland, Mittelland, Emmental, Oberaargau und Oberland (Pfister 1995, S. 27). Es lag daher nahe, für die Stichprobe Gemeinden aus drei unterschiedlichen Grossregionen auszuwählen. Gleichzeitig sollten die ausgewählten Gemeinden auch in Bezug auf ihre Grösse und regionale Funktion möglichst unterschiedlich sein. Mit den folgenden drei Gemeinden bzw. Bezirken konnten diese Kriterien weitgehend erfüllt werden:

- Gemeinde Kappelen
- Gemeinde Langnau
- Stadt Bern: Schulkreis Stalden/Schosshalde

Die Gemeinde Kappelen repräsentiert als durchgängig klein gebliebenes Bauerndorf das Seeland. Die Gemeinde Langnau ist eine wichtige Zentrumsgemeinde mit grossem regelmässigen Markt im voralpinen Emmental. Mit der Stadt Bern sind die Kantonshauptstadt und das Mittelland als Region vertreten. Der Schulkreis Stalden/Schosshalde befindet sich am Rand der Stadt und weist damit viele Merkmale auf, die für den Agglomerationsgürtel um die Hauptstadt charakteristisch sind.

Die Region Oberaargau ist in dieser Auswahl nicht vertreten. Ebenso wird das Oberland ausgespart, allerdings konnte später im Rahmen eines Fortführungsprojekts eine Überprüfung der Untersuchungsergebnisse an einer Oberländer Gemeinde (Oberwil im Simmental) vorgenommen werden. Weiter ist auch keine Gemeinde aus dem Berner Jura enthalten, unter anderem weil mit dem Einschluss dieser Region die spannungsvollen Verhältnisse zwischen den Sprachregionen und den Konfessionen fast zwangläufig den Vergleich verzerrt hätten. Die Rolle der Schulkommissionen im katholischen Berner Jura müsste notgedrungen zwischen der Opposition gegen und der Vereinnahmung für die bernische Politik analysiert werden.

Neben der regionalen Verteilung spielten bei der Auswahl der Gemeinden selbstverständlich weitere Kriterien eine wichtige Rolle: Die Protokolljahrgänge mussten möglichst vollständig archiviert und greifbar sein, was aus unterschiedlichen Gründen nicht in allen Gemeinden der Fall war. Die Protokolle der ausgewählten Gremien waren hingegen weitgehend vollständig vorhanden, die Ausnahmen können bei der Auflistung der Quellen eingesehen werden. Zusätzlich mussten die jeweils zuständigen Behörden einwilligen, dass diese datengeschützten Dokumente zu Forschungszwecken untersucht werden dürfen.

### 3.3 Sitzungsprotokolle als historische Quellen

Wie alle historischen Quellen sind auch Sitzungsprotokolle in ihrem Kontext zu verstehen, wie Jürgen Overhoff allgemein festhält: »Jede Aussage eines historischen Quellentextes wird (...) als eine sprachliche Reaktion, also als Antwort auf ein bestimmtes historisches Problem betrachtet, mithin als Teil eines bereits vorgegebenen Kontextes, von dem sie nicht zu trennen ist.« (Overhoff 2004, S. 325f; Overhoff folgt hier: Skinner 1988, S. 234). In diesem Sinn fragte die vorliegende Untersuchung, welche zeitlich

und örtlich unterschiedlichen Kontexte für die Tätigkeit der Schulkommissionen, wie sie sich in ihren Sitzungsprotokollen niedergeschlagen haben, entscheidend waren.

Die Sitzungsprotokolle der untersuchten Schulkommissionen sind als historische Quellen äusserst reichhaltig und fast durchgehend von einer hohen Qualität. Die Ausführlichkeit der Protokolleinträge variiert sehr stark. Aber diese Schwankungen sind wahrscheinlich nicht willkürlich oder zufällig, denn Routineentscheide und formelle Tagesgeschäfte sind meistens sehr viel knapper gehalten als beispielsweise Grundsatzdiskussionen oder Verhandlungen über Konfliktfälle. So wechselt stichwortartige Protokollierung ab mit fast wörtlicher Paraphrasierung, in der Aussagen vielfach sogar einzelnen Mitgliedern zugeordnet werden. Diese Beobachtungen erhärten die Plausibilität der Annahme, dass aus diesen Protokollen detailliert rekonstruierbar ist, welche Inhalte an den Schulkommissionssitzungen behandelt und welche Beschlüsse gefällt worden sind. Die gesichteten Protokolle sind alle sehr sorgfältig und ausführlich verfasst worden, was auf eine gewissenhafte Arbeit der jeweiligen Protokollisten und Protokollistinnen hindeutet. Als Protokollisten waren über eine grosse Zeitspanne hinweg meistens die örtlichen Pfarrer, später auch Lehrkräfte oder Oberlehrer tätig. Erst gegen Ende des Untersuchungszeitraums übernahmen teilweise Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter lokaler Schulsekretariate oder Gemeindeverwaltungen diese Aufgabe. Die Schulkommissionen entschieden über den ganzen Untersuchungszeitraum hinweg selber, wem sie diese Aufgabe übertragen wollten. Mehrfach wurde auch über die finanzielle Entschädigung der Protokollführenden diskutiert.

Die Sitzungsprotokolle wurden sehr lange von Hand in Bücher eingetragen, erst ganz spät begannen sich Veränderungen in der Bürotechnik auch in der Protokollführung niederzuschlagen: es folgten Schreibmaschinen, lose Blätter in Ordnern und später Fotokopien und Computerausdrucke. Jedes Sitzungsprotokoll enthält die kompletten Angaben über Datum, Zeit, Ort der Sitzung und über die anwesenden Personen. Die Protokollbände werden in Gemeindearchiven und/oder Schularchiven aufbewahrt.

Die Protokollführung über Sitzungen solcher Gremien ist im Prinzip ein Verwaltungsakt. Insofern ist es nicht sehr sinnvoll, für diese Dokumente einen intendierten Adressaten zu definieren, wie dies ansonsten bei historischer Quellenkritik üblich ist. Denn bei der Protokollierung ging und geht es in erster Linie darum, über die Zeit hinweg Rechtssicherheit zu garantieren. Beschlüsse und oft auch Argumente, die zu Beschlüssen geführt haben, können so später im Streitfall juristisch rekonstruiert werden. Protokolle übernehmen für eine Gesellschaft auch eine Art narrative Funktion, indem wie in einer Chronik niedergeschrieben wird, was passiert. Allerdings wird naturgemäss auch in diesen Quellen nicht einfach die Realität abgebildet, obwohl sie auf den ersten Blick sehr objektiv und exakt präsentiert wird. Einzelne Stellen in den hier untersuchten Protokollen zeigen sogar explizit, dass in den Sitzungen manchmal auch darüber gesprochen wurde, ob etwas im Protokoll festgehalten werden soll oder nicht. Das ist auch in anderen Gremien durchaus gängige Praxis. Zudem werden die Protokolle später (meist an der nächsten Sitzung) vom gleichen Gremium genehmigt oder aber ergänzt und verändert. Die Sitzungsprotokolle enthalten seltener auch Abschriften von gesetzlichen und reglementarischen Erlassen, die entweder gelten oder als Entwurf zur Diskussion stehen. Die gesetzlichen Normen, in denen sich die Schulkommissionen in ihrer Arbeit bewegen, können also nicht vollständig aus den Protokollen erschlossen werden. Auch weitere Informationen über den politischen und gesellschaftlichen Kontext sind nur selten enthalten, wohl weil die Protokollierenden sie als ohnehin bekannt voraussetzten.

Die Sitzungen und Protokolle der Schulkommissionen waren und sind bis heute vertraulich. Dessen waren sich die Mitglieder offenbar sehr bewusst, denn immer wieder wurde in den Sitzungen darauf hingewiesen. Dass sich die Schulkommissionen auch sehr wohl bewusst waren, dass mindestens einzelne ihrer Geschäfte schützenswerte Daten beinhalten, zeigt auch folgende Praxis: Obwohl in den meisten Sitzungen Lehrpersonen oder mindestens der Oberlehrer oder die Schulleitung anwesend waren, hielten alle untersuchten Kommissionen manchmal auch Sitzungen ohne Anwesenheit von Dritten ab, was sie explizit mit der Vertraulichkeit bestimmter Themen begründeten. Die meisten aktuellen Schulkommissionen, die ich im Zusammenhang mit diesem Forschungsprojekt kontaktierte, zeigten zwar einerseits dieses Bewusstsein, sie hatten aber andererseits als Laiengremien nur wenig Erfahrung im Umgang mit vertraulichen und schützenswerten Daten. Gemäss Artikel 15 des heute gültigen *Datenschutzgesetzes des Kantons Bern* (vom 19. Februar 1986) darf die verantwortliche Behörde Personendaten Drittpersonen zu einem nicht personenbezogenen Zweck, »namentlich für Forschung, Statistik oder Planung« zugänglich machen. Dabei muss garantiert sein, dass diese Daten in publizierten Texten oder Datensammlungen anonymisiert werden, Rückschlüsse auf betroffene Personen dürfen nicht möglich sein. Diese Einschränkung war für das vorliegende Forschungsprojekt kein Hindernis, da bei der Forschung über lange Zeiträume sowieso nicht einzelne Personen oder Geschichten im Fokus stehen. Die grossen Linien und Entwicklungen können nachgezeichnet werden, ohne dass auf Handlungen einzelner Personen Rückgriff genommen werden müsste. Konkrete Beispiele aus den Quellen können zudem zwar eine illustrierende, aber nie eine belegende Funktion für Aussagen über grössere Strukturen übernehmen. Die in den folgenden Kapiteln dieses Buches beschriebenen Beispiele sind denn auch in diesem Sinn rein illustrierend zu verstehen, als Belege können sie in den allermeisten Fällen nicht dienen. Sie sollen vielmehr helfen, dem Leser oder der Leserin ein Gefühl für die untersuchte Zeit und Problematik zu vermitteln.

Gemäss der Empfehlung sowohl des Berner Stadtarchivs wie auch des städtischen Datenschutbeauftragten wurden die Details für die Einsichtnahme in diese Protokolle in gegenseitigen Vereinbarungen zwischen den Beteiligten schriftlich festgehalten. Dadurch erhielten die beteiligten Schulkommissionen die unterschriftlich bestätigte Garantie, dass ich die einschlägigen Datenschutzbestimmungen im Interesse des Persönlichkeitsschutzes und der Geheimhaltung sensibler Daten gemäss kantonalem und kommunalem Recht vollumfänglich einhalte, alle eingesehenen Daten streng vertraulich behandle und für keine anderen Zwecke verwende. Dieses Vorgehen wird auch durch die Analyse von Andreas Kley und Florian Zihler in Bezug auf die Bestimmungen zu Öffentlichkeitsrechten und Geheimhaltungspflichten in der Bundesverfassung gestützt (Kley und Zihler 2003, S. 87f.).

Die Protokolle der Kappeler Schulkommission sind erst ab 1840 greifbar und die Jahrgänge 1990 bis 1993 fehlen. Diese Schulkommission wollte die Jahrgänge ab 1999 aus Datenschutzgründen nicht zur Auswertung freigeben. In Langnau beginnt der erste Band 1845, ansonsten sind die Protokolle vollständig archiviert. Für die gemeinderätliche Primarschulkommission von Bern sind die Protokolle schon ab 1833 vorhanden. Es hat jedoch eine Lücke zwischen 1854 und 1860 (Wechsel von einer zentralen Kommission zu fünf Bezirkskommissionen). Die Protokolle der Stalden- bzw. Schosshalden-Schulkommission weisen nur zwischen 1988 und 1998 eine Lücke auf (Liste ab Seite 323).

### 3.4 Kommentierung, Annotierung, Paraphrasierung

Im Folgenden lege ich dar, wie ich die Analyse dieser Quellen für den vorliegenden Zweck vorgenommen habe. Anders als bei publizierten Dokumenten werden Protokolle nicht in erster Linie dafür verfasst, dass sie von anderen gelesen werden. Sitzungsprotokolle sind insofern sehr neutrale Quellen, als sie über die Art und Weise der Analyse und Interpretation fast keine Vorgaben machen, weil im Moment der Aufzeichnung nur die Rechtssicherheit für die nähere Zukunft garantiert werden soll. Wer solche Quellen erforscht, ist deshalb sehr frei in der Wahl der Fragen, die er oder sie an diese stellen will. In den untersuchten Sitzungsprotokollen betreffen einzelne Protokolleinträge je ein Sitzungstraktandum. Die Vielfalt an Themen und Typen von Protokolleinträgen verunmöglichte eine Auszählung der Vorkommnisse aus mehreren Gründen: Ein reduziertes Kategoriensystem hätte zu einer allzu starken Vereinfachung von Unterschieden und ihrer spezifischen Ausprägungen geführt. Dieser Weg entpuppte sich schnell als ungeeignet zur Fassung der Tätigkeiten der untersuchten Schulkommissionen in ihrer ganzen Fülle. Eine Zählung von Einzelfällen in genügender Auflösung hingegen hätte ein laufend erweitertes und sehr filigranes Kategoriensystem nötig gemacht. Dies hätte einerseits wegen der grossen Menge an Daten eine effiziente Analyse verunmöglicht und ausserdem von der Fragestellung abgelenkt, da sich Muster weder auf einzelne Ereignisse noch auf Anzahlen reduzieren lassen. Zahlen können in dieser Hinsicht sogar irreführend sein, denn ein Vergleich zwischen den untersuchten Schulkommissionen würde ohnehin an den sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen scheitern. Beispielsweise stehen in einer kleinen Gemeinde naturgemäss selten Lehrerwahlen an. Eine unterschiedliche Anzahl solcher Traktanden liesse also per se noch gar keine weiteren Schlüsse zu. Und Unterschiede, die auf diese Weise sichtbar würden, wären nur sehr schwierig zu interpretieren.

Umgekehrt können Ereignisse gut als charakteristische Beispiele für Strukturen dienen. Deshalb habe ich zwar die gesamten Protokolle analysiert, aber nur speziell aussagekräftige Protokolleinträge festgehalten. Diese speicherte ich als Annotationen in paraphrasierter und/oder kommentierter Form nach thematischen Kategorien geordnet in einer Datenbank. So konnte ich meine Einträge anschliessend nach bestimmten Themen oder Themenkombinationen durchsuchen oder ausgeben lassen.

### 3.5 Kategoriensystem für die Protokollanalyse

Das System der Themen-Kategorien, denen ich Paraphrasen und Kommentare zuordnen wollte, musste ich während der Analyse der ersten Protokollbände aus dem vorgefundenen Material erst erarbeiten. Später stellte sich immer mehr heraus, dass mein Kategoriensystem gut eingeschränkt und doch breit genug war, damit ich jedes vorgefundene Ereignis einer oder mehrerer dieser Kategorien zuordnen konnte. Das Kategoriensystem ist im Anhang ab Seite 339 dargestellt.

### 3.6 Formale Typen von Protokolleinträgen

Die in ihrer Ausführlichkeit sehr unterschiedlichen Protokolleinträge konnte ich formal weitgehend zu den folgenden Typen zuordnen.

### 3.6.1 Kenntnisnahme von Informationen

Die allergrösste Gruppe von Protokolleinträgen halten fest, dass an einer bestimmten Sitzung eine bestimmte Information weitergegeben wurde. Zum Beispiel steht da: »Besuchstag: Samstag, 23. Februar« Oder: »Gestützt auf den Bericht der Erziehungsberatung wird Schüler X ab sofort den Legasthenieunterricht besuchen.« Oft ist nicht eruierbar, wer die Information wem gab. In Frage kommen hier das Sitzungspräsidium oder an der Sitzung anwesende Lehrerinnen und Lehrer, später auch Schulleiterinnen und Schulleiter. Nur selten wird auch erwähnt, wenn die Information sich auf den Entscheid einer anderen Behörde bezieht.

Zudem ist bei solchen Einträgen oft unklar, ob es sich um eine stillschweigende Genehmigung durch die Schulkommission handelte. Möglich ist immer auch, dass zwar explizit Entscheide gefällt wurden (allenfalls sogar mit Abstimmung), diese aber im Protokoll nicht als solche festgehalten wurden. Diese Option ist allerdings weniger wahrscheinlich, weil bei sehr vielen anderen Arten von Protokolleinträgen sehr wohl notiert ist, ob und in welchem Stimmenverhältnis ein Entscheid durch Abstimmung oder in Einstimmigkeit vorgenommen wurde.

Weiter ist auch folgendes Muster denkbar: Laiengremien verfügen oft nicht über umfassende Kenntnisse zu den rechtlich verbindlichen Verfahren und Kompetenzregelungen. Vielfach ist nicht bekannt, bei welchen Themen das Gremium die Kompetenz hat, abschliessend zu entscheiden. So ist es eine logische und auch unproblematische Folge, dass Entscheidverfahren gar nicht formell durchgeführt werden. Im oben angeführten Beispiel des Legasthenie-Unterrichts: Da vielleicht unklar war, ob der Bericht der Erziehungsberatung bereits als definitiver Entscheid oder nur als Antrag zu werten war, den die Schulkommission noch hätte genehmigen müssen, wurde einfach nur darüber informiert. Die Schulkommission trug so das Vorgehen automatisch soweit mit, wie sie zuständig war. Ihre Überwachungsfunktion konnte sie in jedem Fall weiterhin ausüben, denn ein Eingreifen wäre immer möglich gewesen und im Einzelfall hätten die Zuständigkeiten nach Bedarf schnell und genau abgeklärt werden können.

Dass sehr viele solche Einträge in den Protokollen erscheinen, ist ein Hinweis auf gewisse Ähnlichkeiten im Führungsverhalten zwischen Schulkommissionen und Verwaltungsräten in der Wirtschaft oder Vorständen von grossen Vereinen: Die tägliche Arbeit wird von einer Geschäftsstelle aus Professionellen (hier aus Lehrerinnen, Lehrern und später Schulleitungen) erledigt. Eine formal vorgesetzte Gruppe von interessierten und motivierten Laienpersonen überwacht diese, indem sie nicht kreativ und nur in Problemfällen korrigierend und allenfalls unterstützend eingreift. Eine solche Führungsstrategie basiert auf Vertrauen und funktioniert tendenziell sehr viel besser, wenn die überwachende Instanz die personelle Zusammensetzung ihrer Geschäftsstelle mitbestimmen kann. Wie ich in diesem Buch darlegen werde, trafen beide Kriterien offenbar weitgehend auf die untersuchten Schulkommissionen zu.

### 3.6.2 Diskussion

Das deliberative Element des Führungsmodells mit Schulkommissionen wird beeindruckend sichtbar in ihren ausführlichen Diskussionen. Solche kamen in allen untersuchten Schulkommissionen oft vor und wurden jeweils im Protokoll vermerkt. Diskutiert wurden sowohl Grundsatzfragen wie auch Vor- und Nachteile eines bestimmten Vorgehens in Einzelfällen, besonders auch bei problematischen Entscheiden über Schullaufbahnen und über andere, für einzelne Schulkinder einschneidende Beschlüsse. Sowohl in Diskus-

sionen über Grundsatzfragen wie auch bei Einzelfällen unterschieden die Schulkommissionen sehr genau, wer daran teilnehmen durfte: ob sie alleine oder unter Anwesenheit von Lehrerinnen und Lehrern diskutieren wollten.

### 3.6.3 Entscheid

Zur Positionierung der Schulkommissionen im Gefüge der Schulleitungsinstanzen ist der Typus der Entscheide und Beschlüsse zentral, weil hier Macht auf Prozesse ausserhalb ihrer selbst ausgeübt wird. Vielfach enthielten solche Entscheide Aufträge an Lehrerinnen und Lehrer oder an die Schulleitung. Die Regeln darüber, wer für einen Entscheid abschliessend zuständig war und welche anderen Instanzen Anträge stellen konnten oder informiert werden mussten, sind für viele Themenbereiche im Gesetz oder Reglement abschliessend definiert. Interessant in diesem Zusammenhang ist ausserdem, dass die untersuchten Schulkommissionen die Umsetzung ihrer einmal gefällten Entscheide sehr genau kontrollierten. Viele Protokolleinträge befassen sich in diesem Sinn mit einer Art »Controlling« über den Grad der Umsetzung bestimmter Beschlüsse.

In der Analyse zeigte sich klar, dass die Schulkommissionen die an sie gestellten Anträge zu einem sehr hohen Grad durch Entscheide »abnickten«, sich also hinter den Antragssteller oder die Antragsstellerin – meist Lehrerinnen und Lehrer als Einzelpersonen oder im Kollektiv, später Schulleiterinnen und Schulleiter – stellten. Wie die Kenntnissnahme von Informationen (weiter oben) lässt auch diese Praxis auf den Charakter des Vertrauensverhältnisses zwischen Schulkommission und Lehrerschaft bzw. Schulleitung schliessen.

### 3.6.4 Antrag

Wenn die Schulkommissionen für bestimmte Entscheide nicht abschliessend zuständig waren, konnten sie Anträge oder Stellungnahmen an die befugte Instanz richten. Diese Unterscheidung ist wichtig, weil die Schulkommissionen in einem Gefüge von Entscheidungsinstanzen agierten und ihre Funktion eng über die ihnen zugeteilten und von ihnen in Anspruch genommenen Kompetenzen definiert wurde. Erst durch solche Unterscheidungen wird es möglich, die real praktizierten Entscheidungslinien und damit die Strukturen der Schulsteuerung zu analysieren. Adressaten solcher Anträge konnten kantonale Stellen wie der Regierungsrat, die Erziehungsdirektion oder der Schulinspektor sein, oder auf der Gemeindeebene der Gemeinderat als kommunale Exekutive und die Schulgemeinde- oder Gemeindeversammlung als Legislativbehörde. In der Stadt Bern mit ihrer komplexeren Instanzenstruktur waren den lokalen Schulkommissionen teilweise auch zentrale Behörden wie die Zentralschulkommission und die kommunale Schulverwaltung (die Schuldirektion) übergeordnet.

## 3.7 Anstösse von innen und aussen

Bei vielen Traktanden kann aus den Protokolleinträgen eruiert werden, warum sie auf die Traktandenliste gesetzt wurden. In sehr vielen Fällen waren das zwingende Gründe, meistens Dringlichkeit. Wenn die Schulkommissionen Grundsatzdiskussionen führten oder Traktanden behandelten, weil eine Person oder Institution von ausserhalb der Kommission konkrete Geschäfte oder allgemeine Probleme und Anliegen zur Behandlung beantragt hatte, dann können die Richtung und die Stärke solcher Impulse eine Menge an interessanten Hinweisen liefern. So kann es sehr illustrativ sein, die Motivation und die Intention zu verfolgen, die zu einer Behandlung eines bestimmten Geschäfts

in der Schulkommission führte. Diese Impuslinien können dabei helfen, die Stellung der Schulkommissionen im Gefüge der Schulleitungsstrukturen zu bestimmen. Ebenso ist es sehr aufschlussreich, wenn damit Umfang und Charakter der Spielräume und der Grad der Autonomie der Schulkommissionen als öffentliche Leitungsorgane der lokalen Schule ermittelt werden können.

### 3.8 Untersuchungsintervalle

Im Hinblick auf den Untersuchungszeitraum von 170 Jahren bot sich für die Analyse ein grober Zeitraster an. Denn je genauer ich die einzelnen Ereignisse auf einer Zeitachse lokalisieren wollte, umso eher drängten sich Fragen nach ihrer Pfadabhängigkeit und kausalen Verursachung auf, was aber nicht im Fokus stehen sollte. Deshalb arbeitete ich mit Zeiträumen von jeweils zehn Jahren. Damit konnte ich die Brennweite der Analyselinse auf die sich langsam wandelnden, tiefer liegenden Strukturen einstellen. So wurde es möglich, wie Braudel es ausdrückt, »sich in Deckung [zu] bringen« und ein wenig aus der Entfernung zu sehen, »wie sich alles um sich selber dreht« (Braudel 1977, S. 77).

Während der Quellenanalyse habe ich alle Annotationen, Kommentare und Paraphrasierungen in einer Datenbank zu ihrem jeweiligen Jahrgang zugeordnet abgespeichert. Mit kleinem Zusatzaufwand kann ich so jeden Eintrag bei Bedarf im jeweiligen Sitzungsprotokoll wieder finden (ca. 12 Sitzungen pro Jahrgang). Auf der Grundlage dieser Fundstücke verfasste ich dann für jedes Jahrzehnt des Untersuchungszeitraums und zu jeder thematischen Kategorie Überblickstexte, in denen Vorgänge und Diskussionen in jeder der untersuchten Schulkommissionen über diesen Zeitraum dargestellt sind. Die Datenbank erlaubt die Zuordnung aller Kommentare zu ihrem jeweiligen Protokolljahrgang und aller Überblicksdarstellungen zu ihrem jeweiligen Thema und Protokolljahrzehnt. Diese grosse Sammlung diente mir im Folgenden als Basis für die geordnete Darstellung und für die Interpretation der Ergebnisse. In gewissem Sinn ging meine Untersuchung damit den Weg, den Braudel so beschrieben hat: »Von der kurzen Zeitspanne geht man zur weniger kurzen, dann zur sehr langen über« (ebd., S. 77). Die betreffenden Schulkommissionen können diese Sammlung an Überblicksdarstellungen auf Wunsch und unter Einhaltung der Datenschutzbestimmungen einsehen. Mit ihrer Einwilligung können auch andere Forschende für weiterführende Projekte davon Gebrauch machen.

### 3.9 Darstellung der Ergebnisse

Die Sitzungsprotokolle ermöglichen einen genauen Blick auf die Tätigkeiten der untersuchten Schulkommissionen, trotzdem musste ich die Fundstellen für die Darstellung in diesem Buch noch einmal filtern. Zweck und Kriterien dieser Filterung lege ich im Folgenden dar.

In den Kapiteln 5 bis 8 dieses Buches stelle ich generelle Beobachtungen und Hinweise auf regionale und diachrone Unterschiede, die sich auf die gesamte Datengrundlage abstützen, jeweils im normalen Lauftext dar. Dazwischen führe ich in Kästchen ausgewählte Beispiele auf. Dies aber nicht mit dem Ziel, diese Zitate aus Protokollen als Belege für die im Lauftext dargestellten Aussagen zu präsentieren. Die Aufführung von ausgewählten Beispielen will vielmehr die Tätigkeit der Schulkommissionen *charakterisieren*. Deshalb führe ich in diesem Buch hinreichend viele Beispiele an, damit trotz einer sehr starken Filterung noch interessante Details sichtbar bleiben. Die Beispiele sollen das Geschehen charakterisieren und sind nicht primär als repräsentative Auswahl zu

verstehen. In dieser reduzierten Form können die aufgeführten Beispiele keine Hinweise auf die Häufigkeit bestimmter Themen in den Schulkommissionssitzungen bieten. Für sich selber genommen können sie weder einen historischen Verlauf anzeigen, noch sollten zeitliche Lücken zwischen den Beispielen zu historischen Interpretationen verleiten. Die charakteristischen Beispiele erfüllen also auch keine narrative Funktion, sondern sie sollen einen tieferen Einblick in das Funktionieren der Schulkommissionen bieten.

In den anschließenden Kapiteln ab Seite 91 verzichte ich auf eine Referenzierung der Zitate aus den Sitzungsprotokollen, weil Protokolle durchgehend linear strukturierte Quellen sind und einer absolut klaren Chronologie folgen. Jedes Zitat kann in nützlicher Frist wieder aufgefunden werden, wenn Ort und Jahrgang der Sitzung bekannt sind. In der Darstellung werden deshalb bei allen Beispielen und insbesondere bei wörtlichen Zitaten diese beiden Informationen mitgeliefert. Mit der Auflistung der Quellenbände im Quellenverzeichnis ab Seite 323 kann dann der Archivstandort eines bestimmten Protokolljahrgangs eindeutig ausfindig gemacht werden. Mit dieser für historische Arbeiten unüblichen Referenzierungsform möchte ich zusätzlich Gewicht von den Einzelereignissen wegnehmen. Nicht sie und ihre gegenseitige Abhängigkeit und Anordnung sind Gegenstand der Untersuchung, sondern die aus ihnen sichtbar werdenden langfristigen Muster.

### 3.10 Strategien des Vergleichs

Charles Tilly nennt drei Grundannahmen für »genuin historische Studien«:

- Ort und Zeit, in denen Prozesse ablaufen oder in die Strukturen eingelagert sind, bestimmen deren Differenz mit.
- Die Sequenz, in der Entwicklungen ablaufen, ist bestimmend für deren Ergebnis.
- Die vorhandenen Kenntnisse über Strukturen und Prozesse der Vergangenheit sind selber problematisch und müssen überprüft werden, bevor verallgemeinernde Aussagen gemacht werden. (Tilly 1984, S. 79)

Zugeschnitten auf das Forschungsprojekt, das diesem Buch zugrunde liegt, bedeutet dies folgendes: Erstens musste ich nachweisen, ob und wie die unterschiedliche zeitliche und örtliche Umgebung die Tätigkeit der Schulkommissionen prägte. Zweitens musste ich herausarbeiten, ob und wie eine unterschiedliche Abfolge der Ereignisse im zeitlichen Verlauf und an unterschiedlichen Orten auch unterschiedliche Wirkungen zeitigt. Drittens musste ich nach Erkenntnissen über die Funktion und Entwicklung der Schulkommissionen im System der Schulaufsicht suchen, ohne dass ich bereits verallgemeinernde Thesen formulieren konnte. Auf diese Gefahr der vorzeitigen Generalisierung weist auch Welskopp hin (Welskopp 1995, S. 346). Er sieht wie Tilly in einer vergleichenden Vorgehensweise eine Möglichkeit, diese Vorsicht zu kultivieren, und bezeichnet das komparative Forschen gar als »vorzüglich geeignete konstruktive Brücke« zwischen Kontext und Generalisierung (ebd., S. 346).

Mit dem hier vorgestellten Forschungsdesign und einer komparativen Untersuchungsanlage versuchte ich auf diese Überlegungen zu reagieren. Obwohl das Vergleichen eine grundlegende menschliche Tätigkeit ist, muss man ihre Anwendung im wissenschaftlichen Kontext genau reflektieren und erklären (Sauerteig 1998, S. 270f.). Lutz Sauerteig weist Marc Bloch zitierend darauf hin, dass der historische Vergleich wie die Quellenkritik erst ein methodisches Instrument darstelle und noch keine Theorie (Bloch 1994,

S. 121f.; zit. nach Sauerteig 1998, S. 270). Komparative Forschung soll also nicht in erster Linie den Vergleich zwischen *zwei* historischen Phänomenen betreiben. Vielmehr geht es darum, in unterschiedlichen Kontexten nach unterschiedlichen oder ähnlichen Ausprägungen des *gleichen* Phänomens zu suchen (ebd., S. 272). Genau dies versuchte ich in dieser Untersuchung: Der Vergleich der historischen Entwicklung dreier kommunaler Schulkommissionen und ihrer jeweiligen Besonderheit soll einen Blick auf das Phänomen dieser Form von Schulaufsicht durch die Öffentlichkeit ermöglichen. Das vergleichende Vorgehen half mir, über eine reine Beschreibung dessen hinauszugehen, was ich in den Quellen antraf, denn die festgestellten Unterschiede und Gemeinsamkeiten verlangen nach einer Erklärung (ebd., S. 276).

Für den historischen Vergleich von verschiedenen Einheiten schlägt Tilly vier unterschiedliche Strategien vor, die alle für bestimmte Zwecke genutzt werden können (Tilly 1984, S. 81ff.). Er betont dabei, dass es sich um *Strategien* und nicht um *Taktiken* handle, also um übergeordnete Zielorientierungen im Sinne eines grossen Plans. Die Reihenfolge, in der diese Strategien vorgestellt werden, ist auch keinesfalls hierarchisch oder wertend gemeint. Tilly weist sogar explizit darauf hin, dass nur das Erkenntnisinteresse die Wahl der Strategie entscheiden soll. Die Vorgehensweise soll aber unbedingt reflektiert erfolgen und offengelegt werden. Ich gehe in den folgenden Abschnitten einzeln auf diese Strategien ein und erkläre, wie ich diese im Forschungsprojekt umgesetzt habe.

### 3.10.1 Individualisieren

Ein individualisierender Vergleich fragt danach, was jede Einheit besonders und eigentümlich macht. Dazu wird jede Einheit für sich selbst als einzigartig angenommen und untersucht. Das Ziel ist eine konkrete und detaillierte Beschreibung des Charakters und der Individualität der Einheiten. Bei dieser Vergleichsstrategie resultieren naturgemäss sehr viele Unterschiede, aber diese sollen vorerst nicht nach Gesetzmässigkeiten durchsucht werden (dazu dient die dritte Strategie). Das heisst für jede Schulkommission, dass sie ihre je eigenartige Entwicklung und Charakteristik aufweist und sich von den anderen in spezieller Art und Weise unterscheidet. Beim Versuch, diese Strategie ein Stück weit umzusetzen, entstanden Darstellungen der Geschichte der einzelnen Gremien in Form einer »Biografie« oder eines »Lebenslaufs«. Die Ergebnisse dazu findet man im Kapitel *Chronik der untersuchten Schulkommissionen* (ab Seite 73).

### 3.10.2 Universalisieren

Ein universalisierender Vergleich fragt nach verallgemeinerbaren Regeln, nach denen sich die untersuchten Einheiten verhalten. Es stehen also diejenigen Eigenschaften im Mittelpunkt, die den verschiedenen Einheiten gemeinsam sind. Diese Strategie umfasst eine Form von Generalisierung, die schon per se, hier aber wegen der sehr kleinen Stichprobe erst recht problematisch ist. Umso mehr gilt die Forderung von Lutz Sauerteig: »Die durch den Vergleich gewonnenen Verallgemeinerungen müssen in ihrem jeweiligen sozialen Kontext wiederauffindbar sein« (Sauerteig 1998, S. 278). Jede einzelne Einheit muss und kann also als Testfall für allgemeine Aussagen dienen. Im Verbund mit der individualisierenden Strategie können Generalisierungen so an den Kontext gebunden und dadurch kontrolliert werden (ebd., S. 286).

Die Erkenntnisse über die funktionellen und thematischen Gemeinsamkeiten der untersuchten Schulkommissionen erscheinen in dieser Arbeit in den Kapiteln 5 bis 8 (ab Seite 91). Im Lauftext zwischen den in Kästchen eingeschlossenen charakteristischen

Beispielen weise ich nach Themen geordnet auf die Gemeinsamkeiten der untersuchten Kommissionen hin, die ich in den Quellen vorgefunden habe. Dabei besteht zwar das jeder Verallgemeinerung inhärente Problem, dass Aussagen zwar auf immer mehr Einheiten zutreffen, je allgemeiner sie formuliert sind, dass sie aber dadurch auch an Aussagekraft verlieren. Trotzdem zeigen sich in diesen Generalisierungen interessante Ausprägungen dieses Typs von Schulaufsicht, die bisher nicht belegt werden konnten oder überhaupt noch gar nicht bekannt waren.

### 3.10.3 Variationsprinzipien finden

Eine weitere Strategie des historischen Vergleichs sucht nach der spezifischen Art der Variation von Merkmalsausprägungen; Tilly nennt sie »variation finding«. Dabei wird das Ziel verfolgt, Prinzipien der Variation freizulegen, die erklären können, wie sich Charakter und Intensität von Phänomenen systematisch unterscheiden. Bezogen auf den Vergleich der Schulkommissionen bedeutete das für mich, dass ich in den Unterschieden nach Mustern suchen musste, nach denen ich die Verschiedenheit ordnen konnte. Welche Umstände treten zusammen mit welchen Unterschieden auf? Gibt es systematische Unterschiede zwischen den Schulkommissionen, die sich auf die Entwicklung ihrer Aktivitäten auswirken? In der nach Themen geordneten Darstellung ab dem Kapitel *Ergebnisse zum Themenfeld Schulkinder* (ab Seite 91) weise ich neben der Feststellung von Gemeinsamkeiten auch auf systematisch unterschiedliche Entwicklungen hin, dies mit speziellem Fokus auf auffällige Strukturen im Sinne von Variationsprinzipien. Auch in der nachfolgenden Interpretation suche ich weiter nach solchen Prinzipien (besonders im Kapitel *Unterschiede, Gemeinsamkeiten und historische Muster* ab Seite 257).

### 3.10.4 Im System positionieren

Die komplexeste Vergleichsstrategie schliesslich – Tilly nennt sie »encompassing« – versucht, die untersuchten Einheiten in einem grösseren Umfeld zu platzieren. Dies mit dem Ziel, die Variationen durch die unterschiedlichen Beziehungen der einzelnen Instanzen in und zu diesem Umfeld zu erklären. Die Spezialitäten der einzelnen Instanzen werden also auf deren Position im Gesamtsystem zurückgeführt.

Bei der Interpretation sowohl der Spannungsfelder, in denen sich die untersuchten Schulkommissionen befinden (im Kapitel *Spannungsfelder* ab Seite 269), wie auch der historischen Kontinuitäten bzw. Brüche und der regionalen Ähnlichkeiten und Unterschiede (im Kapitel *Unterschiede, Gemeinsamkeiten und historische Muster* ab Seite 257) versuche ich, diese Strategie umzusetzen. Allerdings zeigte sich, dass sie für mein Vorhaben nicht sehr geeignet ist, denn die einzelnen Schulkommissionen sind in ihren Beziehungen fast ausschliesslich auf die anderen lokalen Akteure oder aber auf die ihnen in der Hierarchie des Bildungssystems übergeordneten Instanzen bezogen. Untereinander sind sie nur sehr lose vernetzt, und nur ganz selten werden beispielsweise Umfragen unter Schulkommissionen oder Anfragen für gemeinsame Projekte oder politische Vorstösse verteilt. Geografische Gegebenheiten bewirken zwar, dass sie sich in unterschiedlichen soziokulturellen Umfeldern bewegen müssen, was sehr grosse Unterschiede in den sozialen, finanziellen und personalen Voraussetzungen zur Folge hat. Aber eine Modellierung in einem gemeinsamen System wird wenig fruchtbar sein. Regionale Unterschiede können als Variationsprinzipien besser mit der dritten Vergleichsstrategie nachgewiesen werden.

## 4 Chronik der untersuchten Schulkommissionen

In diesem Kapitel stelle ich zuerst dar, welche gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Schulkommissionen im Kanton Bern galten, und wie sich diese historisch entwickelten. Weiter wird Thema sein, dass sich bei den untersuchten Schulkommissionen gemeinsame Muster zeigten, sowohl in Bezug auf den Geschäftsgang als auch auf ihr institutionelles Umfeld.

Im nächsten Abschnitt stehen die drei untersuchten Schulkommissionen mit ihrer je individuellen Geschichte im Fokus. Diese haben aufgrund ihres geografischen, historischen und sozialen Hintergrunds eine sehr unterschiedliche Geschichte. Dabei zeigen sich zunächst grosse Unterschiede zwischen Stadt- und Landgemeinden. Städtische Verhältnisse zeigen gerade bei der Organisation von Kompetenzen und Instanzen bis heute eine erheblich grössere Komplexität (siehe dazu die Forschungsergebnisse bei Appius und Nägeli 2015 und Appius, Lewa und Nägeli 2016). Um die Varianz zwischen den untersuchten Kommissionen zu erklären, müssen aber weitere strukturelle Merkmale beigezogen werden. Ob in einer Gemeinde eine einzige oder mehrere Schulkommissionen tätig sind, wirkt sich stark auf deren Arbeitsweise aus. Je grösser beispielsweise die Anzahl der Schulkinder im Zuständigkeitsbereich einer Kommission, umso weniger konnte sie sich mit Einzelfällen abgeben. In der Gemeinde Langnau ist genau dieses Muster sichtbar, weil hier eine einzige Schulkommission für viele sehr heterogene und verstreute Schulbezirke zuständig war. Dagegen waren in der Stadt Bern pro Quartier je einzelne Schulkommissionen eingesetzt worden, die dann in diesem eingeschränkten geografischen Rahmen fast wie Schulkommissionen in kleineren Dörfern funktionierten. Dies äusserte sich beispielsweise in grösserer Nähe zu Schulhaus, Lehrpersonen, Schulkindern und Eltern. Die Geschichte der untersuchten Schulkommissionen ist in diesem Sinn stark von den Bedingungen in den jeweiligen Gemeinden geprägt. Dass die Porträts so individuell ausfallen, liegt ausserdem daran, dass in den drei Gemeinden nur sehr unterschiedliche Quellendokumente greifbar waren.

### 4.1 Gemeinsame Geschichte

Nach der Annahme der neuen Kantonsverfassung am 31. Juli 1831 durch die Bürgerinnen und Bürger des Kantons Bern trat im Oktober 1835 das erste kantonale *Gesetz über die öffentliche Primarschule* in Kraft, das die Aufgaben und Kompetenzen der kommunalen Schulkommissionen genauer definierte. Dass jede Gemeinde eine Schulkommission wählen musste, verlangte bereits der Ende 1832 erlassene vorläufige *Beschluss des Regierungsrates über Schulbehörden und den Schulbesuch*. Der Regierungsrat ist die kollegiale Regierung, also die Exekutive des Kantons. Diese vorgezogene Regelung wurde offenbar nötig, weil sich abzeichnete, dass die Beratungen im Grossen Rat (dem kantonalen Parlament) über ein neues Schulgesetz »so bald nicht beendet seyn« werden, wie es in der Präambel zum Beschluss heisst.

**Rechtsgrundlagen** Im *Dekret über die Erneuerung der Gemeindsbehörden* beschloss der Regierungsrat Mitte Mai 1832, dass die Gemeinderäte als kommunale Exekutivbehörden »mit Zuziehung des Pfarrers« auch für die »Besorgung des Schulwesens« zuständig seien (Art. 9

Abs. 2). Dies unter dem Vorbehalt, dass das Schulwesen in der Gemeinde nicht schon »anderen Behörden oder Beamten« unterstellt war. Diese Übergangsregelung sollte also Zuständigkeitsprobleme lösen, ohne allenfalls an einigen Orten bereits funktionierende Systeme anzutasten. Von Schulkommissionen war hier noch nicht explizit die Rede. Die Zuständigkeit der Gemeinderäte wurde später im *Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung der Gemeindebehörden* wiederholt, das am 1. Januar 1834 in Kraft trat (Art. 27 Abs. 2).

Am 12. Dezember 1832 bestimmte der Regierungsrat, dass die Gemeinderäte Schulkommissionen wählen sollten, wobei sie deren Mitgliederzahl selber bestimmen konnten (Art. 2). Pfarrrer und Lehrpersonen mussten von Amtes wegen Mitglieder sein, letztere je nach Wunsch des Gemeinderates nur mit beratender Stimme oder mit vollem Stimmrecht (Art. 2). Mit der Überwachung des »eigentlichen Unterrichts« (im Gesetzestext gesperrt gedruckt) wurde schon damals das Erziehungsdepartement mit seinen Schulkommissären beauftragt. Die kommunalen Schulkommissionen erhielten folgende Aufgaben: Jährliche Abhaltung der öffentlichen Prüfungen (Art. 4); Aufsicht über die Lehrpersonen betreffend Unterrichtsversäumnissen (Art. 5); Erste Beschwerdestelle bei Konflikten zwischen Lehrpersonen und »der Gemeinde« (Art. 6); Mitbestimmung bei Lehrerwahlen durch eigene Vorschläge zum doppelten Wahlvorschlag des Schulkommissärs nach dessen öffentlicher Prüfung der Bewerber; Überwachung des Schulbesuchs und Ermahnung »saumseliger« Eltern (Art. 9); Bewilligung von Gesuchen um Klassen- oder Schulwechsel (Art. 11); Entgegennahme von Meldungen bei Privatunterricht (Art. 10).

Die kommunalen Schulkommissionen erhielten also schon 1832 Aufgaben und Kompetenzen, die weitgehend dem entsprachen, was später im ersten Schulgesetz beschlossen und dann über sehr lange Zeit hinweg beibehalten wurde. Die Entwicklung der Rechte und Pflichten der Schulkommissionen ab dem ersten Primarschulgesetz von 1835 stelle ich in den nachfolgenden Kapiteln jeweils bei den einschlägigen Themenfeldern dar.

#### 4.1.1 Regelungen zur Konstitution der Schulkommissionen

**Rechtsgrundlagen** Schon der *Beschluss des Regierungsrathes über Schulbehörden und den Schulbesuch* vom 12. Dezember 1832, der unter anderem zur Beseitigung von »Kompetenzstreitigkeiten unter den Schulbehörden« (Präambel) nötig wurde, skizzierte die Schulkommissionen quasi als Subkommissionen der Gemeinderäte. Diese blieben grundsätzlich für das kommunale Schulwesen verantwortlich und mussten Schulkommissionen nur »zu Vorberathung der wichtigen und zu Erledigung der laufenden Geschäfte« wählen und einsetzen. Die Schulkommissionen blieben so ihren Gemeinderäten verantwortlich und waren nur ausführende Kommissionen mit delegierten Aufgaben.

Seit dem *Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden des Kantons Bern* von 1871 wählten neu die »Einwohnergemeinden«, also die Gemeindeversammlungen (oder in den Städten die Parlamente) die Schulkommissionen (Artikel 24). Nach Wunsch konnten die Gemeinden in ihrem Organisationsreglement weiterhin die Wahl durch den Gemeinderat vorsehen.

Diese Verschiebung der Wahlkompetenz war ein grosser Umbruch. Die Schulkommissionen erhielten durch die direkte Wahl eine höhere, von den Gemeinderäten unabhängige und nicht mehr untergeordnete Stellung. Sie standen neu prinzipiell auf der gleichen Hierarchieebene wie die Gemeinderäte und wurden damit zur eigentlichen kommunalen Exekutivgewalt für den Schulbereich.

**Rechtsgrundlagen** Die jeweiligen Wahlbehörden für die Schulkommissionsmitglieder waren an reglementarische Vorgaben gebunden. Im ersten Schulgesetz von 1835 wurde festgelegt, dass die Wiederwahl bzw. Neubesetzung der einzelnen Sitze im Turnus zu erfolgen hatte:

Alle zwei Jahre sollte ein Drittel der Sitze neu gewählt werden, wobei bisherige Mitglieder auch wiedergewählt werden konnten (Art. 112). Diese Regel wurde in der späteren Schulgesetzgebung fallengelassen.

Die Bestimmung, die noch im vorläufigen Regierungsbeschluss von 1832 die örtlichen Pfarrer als Schulkommissionsmitglieder von Amtes wegen bezeichnete, entfiel schon im ersten Schulgesetz von 1835. Von da an hatte die Wahlbehörde somit völlig freie Hand in der Besetzung der Schulkommissionssitze. Auch die Lehrerinnen und Lehrer konnten vorerst als Mitglieder kandidieren, und sowieso wurde ihnen schon seit dem Regierungsbeschluss von 1832 immer die Teilnahme an den Sitzungen mit beratender Stimme garantiert. Das *Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden* von 1857 führte erstmals die bis zum Ende des untersuchten Zeitraums beibehaltene Ausstandspflicht ein bei Geschäften, die eine Lehrperson persönlich betrafen (Art. 11). Das Primarschulgesetz von 1894 untersagte den Lehrerinnen und Lehrern, ein kommunales Amt anzunehmen, das ihnen selbst übergeordnet war, wozu auch das Amt eines Schulkommissionsmitglieds zu zählen war (Par. 40). Seit dem Primarschulgesetz von 1951 wurden die Schulvorsteher ebenfalls als Beisitzer mit beratender Stimme erwähnt (Art. 89).

Über die Grösse ihrer Schulkommissionen durften die Gemeinden immer selber entscheiden, das Gesetz machte nur Minimal- und Maximalvorgaben. So bestimmte das Schulgesetz von 1856, dass Schulkommissionen mindestens aus drei und höchstens aus neun Mitgliedern bestehen sollten (Art. 16 Abs. 1). Seit 1894 beschränkte sich die Regelung dann auf ein Minimum von fünf Sitzen. Diese Regel wurde auch im Volksschulgesetz von 1992 noch einmal bestätigt (Art. 50 Abs. 1).

Soweit die untersuchten Protokolle dies abbilden, diskutierten die Schulkommissionen nur sehr selten über ihre eigenen gesetzlichen und reglementarischen Rahmenbedingungen. Als korporative Akteure griffen sie also nicht in die Diskussion um Gesetzesreformen ein. Wenn sie über ihren Kompetenzbereich diskutierten, dann meist um bestehende Regeln zu klären. Sie schalteten sich auch nicht in den Diskurs um die Verlagerung der operativen Aufgaben zu den Schulleitungen ein. Sie respektierten damit das Primat der kantonalen Politik, in die sie sich allenfalls im Verband, aber nicht als lokale Einzelgremien einschalteten. Der Umstand, dass sie sich auch nie bemühten, ihre Arbeit und Legitimation sichtbar zu präsentieren, deutet allerdings darauf hin, dass diese Zurückhaltung nicht auf bewussten Entscheidungen basierte. Vielmehr scheinen diese Gremien und ihre Mitglieder sich eher darauf konzentriert zu haben, ihre zugewiesenen Aufgaben gewissenhaft auszuführen, als diese selber in Frage zu stellen.

#### 4.1.2 Geschäftsgang

Alle drei untersuchten Schulkommissionen zeigten bezüglich des Geschäftsgangs eine ähnliche Entwicklung. Sehr auffällig ist in allen drei Fällen, wie Menge und Komplexität der Geschäfte gegen Ende des Untersuchungszeitraums enorm anstieg. Verschiedene auch in der Gesellschaft umstrittene Themen verkomplizierten und intensivierten die Grundsatzdiskussionen in den Schulkommissionen. Zudem vergrösserte sich das Themenspektrum und der Detailreichtum. Die Folge waren bei allen untersuchten Schulkommissionen über bestimmte Phasen längere Sitzungen und eine erhöhte Sitzungsdauer. Teilweise waren die Schulkommissionen nur noch knapp in der Lage, diese ganze Menge überhaupt zu bewältigen. Der steilste Anstieg dieser Belastung war vor der Übergabe von Kompetenzen an die Schulleitungen zu verzeichnen. Das bedeutet unter anderem, dass die Komplexität der Geschäfte parallel zum Wachstum der Bildungsverwal-

tung anstieg, das offenbar nicht zu einer Entlastung der lokalen Schulbehörden führte, sondern im Gegenteil mit einer erhöhten Belastung einherging.

Über die Zeit hinweg zeigt sich, wie die Schulkommissionen mit dieser Entwicklung umgingen. Diskussionen über die Straffung der Sitzungen wurden zwar immer wieder geführt, aber nicht mit Erfolg umgesetzt. Die Schulkommissionen versuchten auch, mit Grundsatzentscheiden und mit der Ausarbeitung von Reglementen, Papieren und Formularen die Behandlung wiederkehrender Geschäfte zu rationalisieren. Diese Vorgehensweise führte zwar zu einer gewissen Erleichterung, sie konnte aber offenbar den exponentiellen Anstieg der Anzahl Geschäfte nicht kompensieren. Dazu kommt, dass die Schulkommissionen oft über Einzelfälle entscheiden mussten, deren Verschiedenartigkeit reglementarisch gar nicht erfasst werden konnte.

Die Protokolle zeugen fast durchgehend von einer sehr sorgfältigen Organisation der Arbeiten und Sitzungen durch die jeweiligen Schulkommissionspräsidien. Beispielsweise finden sich praktisch keine Einträge, die auf verpasste Termine oder verspätete Entscheidungen hindeuten würden. Die anstehenden Geschäfte wurden rechtzeitig in Angriff genommen und mit der gebührenden Ausführlichkeit besprochen. Oft begannen die Beratungen auch weit im Vorfeld der Ereignisse, auf die sie sich bezogen.

Kontroverse Diskussionen können nur in wenigen Fällen nachgewiesen werden, ebenso selten sind explizit protokollierte, umstrittene Abstimmungen. Die Kommissionen diskutierten wohl gewöhnlich bis zum Konsens. Keith Goldhammer bezeichnete einen solchen Sitzungsstil, den er auch bei den School-Boards in seiner Untersuchung am häufigsten vorfand, als »discussion-group pattern« (Goldhammer 1964, S. 77f. vgl. hier S. 55).

### 4.1.3 Kommunales institutionelles Umfeld

Die untersuchten Schulkommissionen standen alle dauernd in Kontakt mit anderen institutionellen Akteuren. Innerhalb der Gemeinden fand in erster Linie mit dem Gemeinderat ein reger Austausch statt. Sehr oft erscheinen in den Sitzungsprotokollen Informationen aus dem Gemeinderat oder, in den grösseren Gemeinden, aus den Gemeindeparlamenten. Je nach Organisationsstruktur der Gemeinden spielten auch kommunale, meist gemeinderätliche Kommissionen eine wichtige Rolle, darunter vor allem diejenigen, die für soziale und bauliche Themen zuständig waren. Das Behördengefüge und die Beziehungen gestalteten sich, wie dies in einem subsidiär organisierten Staat zu erwarten ist, über die Zeit hinweg und in den verschiedenen Gemeinden ziemlich unterschiedlich. Darauf werde ich weiter unten bei jeder Gemeinde separat eingehen.

Eine spezielle Organisationsform des lokalen Schulwesens ist die Schulgemeinde. Speziell kleinere Gemeinden bilden manchmal mit anderen zusammen eine gemeinsame Schulgemeinde mit einer einzigen Schulkommission. Umgekehrt können dezentrale Gemeinden mehrere Schulgemeinden beinhalten (wie dies beim untersuchten Kappelen der Fall war). Mit Schulgemeindeversammlung und Schulkommission weisen die Schulgemeinden eine typische kommunale Organisationsstruktur auf, wie sie auch bei Einwohnergemeinden (mit Gemeindeversammlung und Gemeinderat) oder bei Kirchgemeinden (mit Kirchgemeindeversammlung und Kirchgemeinderat) vorzufinden ist. Schulgemeinden verfügen auch über eigene Verfassungen in Form von Organisations- und Verwaltungsreglementen. Obwohl solche von den Einwohnergemeinden unabhängige Schulgemeinden im Kanton Bern eher selten sind, ist es für das Verständnis des institutionellen Gefüges sehr aufschlussreich, die diesbezüglichen Regelungen genauer zu betrachten:

**Rechtsgrundlagen** Damit die Gemeinden sich entsprechend der regionalen Bedürfnisse organisieren konnten, sah die kantonale Gesetzgebung für die Verteilung der Kompetenzen zwischen Gemeinderat und Schulkommission einige Ausnahmeregelungen vor. So bestimmte das *Gesetz über die öffentlichen Primarschulen* von 1870, dass die Einwohnergemeinden Kompetenzen ihres Gemeinderates auf die Schulkommission der Schulgemeinde übertragen durften (Par. 14), unter anderem die zentrale Aufgabe der Rechnungslegung über das Primarschulgut (*Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden des Kantons Bern*, Par. 27). Das *Gesetz über den Primarunterricht im Kanton Bern* von 1894 erweiterte die Möglichkeiten der Kompetenzverteilung dann zusätzlich in die umgekehrte Richtung: Neu durften grosse Einwohnergemeinden mit mehreren Schulkreisen und Schulkommissionen »gewisse Kompetenzen dieser letztern« dem Gemeinderat übertragen, damit gemeinsame Angelegenheiten besser einheitlich geregelt werden konnten (Par. 9).

#### 4.1.4 Kantonales institutionelles Umfeld

Die Schulkommissionen standen auch in Kontakt mit kantonalen Amtsstellen, dabei mit Abstand am meisten mit Schulkommissären bzw. Schulinspektoren. Diese waren grundsätzlich auch die ersten Ansprechpartner in der kantonalen Verwaltung und überbrachten Anweisungen und Informationen der Erziehungsdirektion.

**Rechtsgrundlagen** Die Funktion des Schulkommissärs wurde im entstehenden neuen Staat von früheren Regelungen übernommen. So bezog sich der *Beschluss über Schulbehörden und den Schulbesuch* von 1832 mehrmals explizit auf eine *Instruktion für die Schulkommissarien* vom 20. August 1810. Im *Gesetz über die öffentlichen Primarschulen* (in Kraft getreten im Oktober 1835) wurden dann die Regeln für die Schulkommissäre neu formuliert, sie lehnten sich allerdings immer noch stark an die vorher geltenden Grundsätze an. Erst das *Gesetz über die Organisation des Schulwesens im Kanton Bern* von 1856 hob die Schulkommissariate zugunsten von vier bis sechs auf das ganze Kantonsgebiet verteilten *Schulinspektoren* auf. Dies wurde wie folgt begründet: Damit die Erziehungsdirektion ihre »obere Leitung« der öffentlichen Bildungsanstalten leichter ausüben könne und »überhaupt zur Vermittlung in Schulangelegenheiten zwischen der Erziehungsdirektion und den einzelnen Schulen und Anstalten« (Art. 15). Im *Gesetz über die öffentlichen Primarschulen* von 1870 wurde der Bereich ihrer Aufsichtspflichten dann mit der Formulierung »technische Aufsicht und Leitung der öffentlichen Primarschulen« klarer abgegrenzt und ihre Zahl auf zwölf erhöht (Par. 57). Seit dem *Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulkommissionen* von 1956 erscheint dann die Formulierung »fachliche Aufsicht über den Unterricht, insbesondere die Beurteilung der Schulführung im engeren Sinne« (Art. 11). Die Schulinspektorate sind bis heute die hauptsächlichliche Schnittstelle zwischen der kantonalen Schulverwaltung und den einzelnen kommunalen Schulen.

Die Kompetenzbereiche der Schulkommissionen überschneiden sich auch in einigen Bereichen mit denjenigen der Regierungsstatthalter, was in der Praxis zu einem partnerschaftlichen Vorgehen führte, z. B. bei Konzeption und Aufbau neuer Spezialschulen für Hörbehinderte, geistig zurückgebliebene oder behinderte Kinder. Die Regierungsstatthalter waren auch beim Vollzug gewisser Massnahmen beteiligt wie z. B. bei der Einweisung sehr schwieriger Schulkinder in Anstalten. Das *Gesetz über die öffentlichen Primarschulen* von 1835 setzte die Regierungsstatthalter auch als Schlichtungsstelle bei Problemen ein, die zwischen Einwohnergemeinden mit gemeinsamen Schulgemeinden entstehen konnten. Weiter hatten die Schulkommissionen auch mit den regionalen Richterämtern zu tun bei der Anzeige und Bestrafung von Eltern, die ihre Kinder nicht genügend in die Schule schickten.

## 4.2 Schulkommission der Gemeinde Kappelen

Die Gemeinde Kappelen war über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg eine kleine Gemeinde. 1934 war in einem Bericht an das Erziehungsdepartement von 130 Schulkindern die Rede, die in Kappelen unterrichtet wurden (Jost 1973, S. 170f.). Gemäss einer Statistik der Schule Kappelen hat sich der Schülerbestand von einem Tiefstand mit 44 Schulkindern im Jahr 1990 bis ins Jahr 2012 wieder auf gegen 100 Schulkinder erhöht (Stettler 2015). Auch wenn man diese Zahlen aufgrund diverser struktureller Veränderungen wie der Umstellung auf das *Schulmodell 6/3* schlecht miteinander vergleichen kann, zeigen sie doch die Grössenordnung an. Im Gegensatz zu Bern und Langnau müssen wir bei Kappelen davon ausgehen, dass verschiedene Ämter mit den gleichen Personen besetzt werden mussten, weil gar nicht genügend Kandidierende zur Verfügung standen. Heute ist die Gemeindepräsidentin beispielsweise mit dem Ressort Bildung betraut und in dieser Funktion auch Präsidentin der Schulkommission. Diese personelle Verknüpfung der Gremien führt, wie die Analyse der Sitzungsprotokolle der Schulkommission belegt, zu einer kürzeren und effizienteren Kommunikation. Während die Kommunikation mit dem Gemeinderat in anderen Gemeinden über schriftliche Korrespondenz mit all ihren potentiellen Problemen (Langsamkeit, Missverständnisse) abgewickelt werden musste, konnte und kann in Kappelen der Informationsfluss über diejenigen Personen sichergestellt werden, die in beiden Gremien Einsitz haben.

**Rechtsgrundlagen** In der Gemeinde Kappelen mit ihren beiden Ortsteilen (Kappelen und Werdt) wurde das Schulwesen bis gegen Ende des 20. Jahrhunderts durch zwei separate Schulgemeinden besorgt. Beide Schulgemeinden hatten eigene Schulkommissionen, Schulgemeindeversammlungen und Organisationsreglemente. Das älteste im Kappeler Gemeindearchiv noch greifbare Organisations- und Verwaltungsreglement der Schulgemeinde Kappelen trat im Jahr 1921 in Kraft. In Artikel 2 dieses Reglements definierte sich die Schulgemeinde als Instanz, der die Einwohnergemeinde das Primarschulwesen zur Besorgung überliess. Die Schulgemeindeversammlung sollte zweimal im Jahr – im Frühling und Ende Jahr – stattfinden (Art. 6 Abs. a), für Einberufung, Traktandenliste und Bericht- sowie Antragstellung war die Schulkommission zuständig (Art. 7, 8 und 11). Die Versammlung wählte die Schulkommission (gemäss Art. 34 fünf Mitglieder) als ihre Exekutive und deren Präsidenten, der gleichzeitig auch Präsident der Schulgemeindeversammlung war. Sie wählte ausserdem auf Vorschlag der Schulkommission die Lehrkräfte für die Primarschule und entschied auch darüber, ob Stellen nach dem Ablauf der Amtsdauer neu ausgeschrieben werden sollten oder nicht (Art. 10), ob also die Lehrkraft für eine weitere Amtsdauer gewählt war oder nicht.

Die Schulkommissionsmitglieder wurden von der Schulgemeindeversammlung für vier Jahre im Turnus (alle zwei Jahre die Hälfte) gewählt (Art. 25). Kappeler Lehrerinnen und Lehrer wurden von der Wahl in die Schulkommission ausgeschlossen (Art. 29). Die Wahl der Lehrpersonen erfolgte durch die Schulgemeindeversammlung, Abwart und Arbeitslehrerinnen wurden hingegen von der Schulkommission gewählt, letztere auf Vorschlag einer separaten Arbeitsschulkommission (Art. 35).

Eine Revision des Organisations- und Verwaltungsreglements brachte 1949 zu diesen Bestimmungen keine Änderungen, eine weitere von 1966 konnte im Gemeindearchiv nicht mehr aufgefunden werden. Erst die Revision von 1970 enthielt wieder einige grössere Änderungen: Neu wurde die Wahl aller Lehrkräfte und die Entscheidung, ob nach Ablauf der Amtsdauer eine Stelle ausgeschrieben werde oder nicht, der Schulkommission übertragen (Art. 33). Eine weitere Revision von 1974 erhöhte die Mitgliederzahl der Schulkommission von fünf auf sieben (Art. 31).

Die heute gültige Gemeindeordnung (in Kraft seit 2006) enthält nach der Fusion der Schulgemeinden Kappelen und Werdt mit der Einwohnergemeinde nur noch sehr allgemeine Bestimmungen über die »Schul- und Kindergartenkommission«: Sie besteht aus fünf Mitgliedern, die von den Stimmberechtigten an der Urne gewählt werden (Art. 20), und dem für die Bildung zuständigen Gemeinderatsmitglied. Im Anhang II der Gemeindeordnung werden weitere Eckpunkte der Schul- und Kindergartenkommission aufgeführt: Die Schulleitung und eine Abordnung der Lehrerschaft sowie nach Bedarf eine Elternvertretung sind von Amtes wegen Beisitzende mit beratender Funktion und mit Antragsrecht. Als übergeordnete Stellen werden der Gemeinderat (für den administrativen Bereich) und der kantonale Schulinspektor (für den fachlichen Bereich) erwähnt.

Die folgende Darstellung der lokalen Rahmenbedingungen des Kappeler Schulwesens und der Schulkommission stützt sich weitgehend auf die »Heimatgeschichte Kappelen und Werdt« von Hans Jost (1973).

#### 4.2.1 Vor 1831

Seit 1750 besass die Gemeinde Kappelen ein altes strohbedecktes Häuschen, in dem der Schulmeister Kinder unterrichtete (Jost 1973, S. 167). In der landesweiten Umfrage der helvetischen Regierung war im Jahr 1799 immer noch von einem alten, baufälligen Strohhhaus die Rede, das eine Schulstube enthalte, die sich aber innerhalb der Lehrerwohnung befinde. Für die Wohnung hatte gemäss der gleichen Quelle der Kirchmeier zu sorgen (ebd., S. 167). Vorher musste der jeweilige Schulmeister die Kinder in seiner Wohnung unterrichten (ebd., S. 165). Von einem solchen Schulmeister ist gemäss Jost in den Chorgerichts-Manualen erstmals im Jahr 1672 die Rede, einmal weil der damalige Schulmeister wegen eines Streits um Hauszins vor das Chorgericht vorgeladen wurde (ebd., S. 165) und ein zweites Mal, weil gegen ihn geklagt worden war, »dass er zu scharf mit der Jugend verfare, und denselben Löcher ins Haupt schlage« (ebd., S. 168). Die Kirchenältesten ermahnten ihn darauf, »sich des Steckens zu gebrauchen, wie es einem Schulmeister zustande.« (ebd., S. 168)

Entlöhnt wurden die jeweiligen Schulmeister offenbar aus der Kirchenkasse, wobei sie zusätzlich Naturalleistungen erhielten (ebd., S. 165) und meist nebenbei als Bauern arbeiteten. 1799 wurde im Antwortbogen auf die erwähnte Umfrage der helvetischen Regierung angegeben, dass die Entlohnung wegen des fehlenden Schulgutes aus dem Kirchen- und aus dem Gemeindegut bestritten werde, und dass die Haushalte je nach Kinderzahl Beiträge entrichteten. Gewählt wurden die Schulmeister gemäss diesen Angaben »von den Vorgesetzten und dem Pfarrer« (ebd., S. 166). In den Anmerkungen am Schluss des Antwortbogens schrieb der damalige Schulmeister unter anderem, dass die Leute sehr arm seien, und dass es deswegen sehr schwierig sein würde, ein eigenes Schulhaus zu bauen (ebd., S. 167). Erst 1810 wurde dann auf erhöhten Druck aus Bern endlich ein eigentliches Schulhaus mit einer Lehrerwohnung und einer grossen Schulstube gebaut, in der die Knaben und die Mädchen getrennt unterrichtet werden konnten (ebd., S. 169).

#### 4.2.2 Zwischen 1831 und 1869

Anfang des Jahres 1833 wurde in Kappelen gemäss der neuen kantonalen Verfassung und den neuen Gesetzen erstmals eine Schulkommission gewählt. Als Sekretär fungierte der Pfarrer, der regelmässig zuhanden des Erziehungsdepartements Berichte verfasste (ebd., S. 169). In diesen Berichten ist gemäss Jost mehrmals von ausstehenden Lohnzahlungen an den Lehrer die Rede. Ein Teil dieses Lohnes wurde anscheinend zentral vom Kanton

bezahlt bzw. eben oft nur versprochen (Jost 1973, S. 170). Ebenso wird das Erziehungsdepartement in diesen Berichten mehrmals gebeten, der Kappeler Schule Schulbücher zu schenken.

Nachdem der Staat 1837 in einer neuen Verordnung eine Beteiligung an den Lehrerbeldungen versprochen hatte, konnte die Gesamtschule in zwei Klassen geteilt werden (ebd., S. 170). Wegen der fehlenden Finanzen (die Einwohner- und die Burgergemeinde konnten sich nicht auf einen Kostenteiler einigen) konnte das Schulhaus aber nicht vergrössert werden, stattdessen teilte man einfach die grosse Schulstube in zwei Zimmer (ebd., S. 170). Obwohl der Schulkommissär erreichte, dass der Regierungsrat den Regierungsstatthalter mit der Erledigung von nötigen Reparaturen bzw. der Planung einer Erweiterung oder eines Neubaus auf Kosten der Gemeinde beauftragte, geschah längere Zeit nichts (ebd., S. 171).

Das Schulhaus wurde erst im Jahr 1855 unter einem neuen Schulkommissionspräsidenten erweitert, was aber aufgrund der Kosten eine noch grössere Verzögerung bei der Auszahlung der Lehrerlöhne zur Folge hatte (ebd., S. 172). In den beiden Ausscheidungsverträgen von 1863 und 1886 wurde der Schulgemeinde sowohl das nötige Holz für Bauprojekte und Reparaturen, wie auch Brennholz für die Beheizung der Schulzimmer und der Lehrerwohnung gratis zugesprochen (ebd., S. 88). Davor bezahlte offenbar die Kirchgemeinde, was die Schule benötigte (ebd., S. 89). Ab 1905 war die Schulgemeinde aufgrund eines neuen Gesetzes befugt, selber »Tellen« (eine Art Steuern) für den Betrieb der Schule zu beziehen (ebd., S. 90).

#### 4.2.3 Nach 1869

Aus zwei Gründen wurde die Unterschule 1869 erneut geteilt und das Schulhaus um zwei Schulzimmer beträchtlich erweitert: Einerseits schrieb ein Gesetz von 1864 für Mädchen obligatorisch den Besuch der Arbeitsschule vor (Kellerhals 2010). Andererseits stieg die Anzahl der Kinder, was Jost auf die Verdienstmöglichkeiten junger Leute bei der Juragewässerkorrektur und die damit verminderte Abwanderung zurückführt (Jost 1973, S. 176). Das Schulhaus entsprach aber erst 1905 nach mehreren weiteren Umbauten vollständig den Forderungen des Kantons (ebd., S. 178).

Anfang der 1960er Jahre wurde dann mit dem steigenden Verkehrsaufkommen und neuen Anforderungen an den Unterricht ein neues Schulhaus und Raum für eine weitere Klasse nötig (ebd., S. 179). Das alte Schulhaus konnte als Gemeindehaus neu eingerichtet werden. Die Schulzimmer dienen bis heute verschiedenen Gruppierungen als Veranstaltungsorte (ebd., S. 180).

#### 4.2.4 Fusion der Schulgemeinden

Im Jahr 1876 wurden die Höfe des Weilers Werdt nach längerem Streit mit der Gemeinde Lyss, zu der diese Gebiete vorher gehörten, zur Gemeinde Kappelen geschlagen (ebd., S. 109). Fast zwanzig Jahre später (1895) drohte der Regierungsstatthalter mit dem Entzug des Staatsbeitrags innert zwei Jahren, wenn die kleinen Ortschaften Kappelen und Werdt nicht auch ihre Schulgemeinden verschmelzen würden. Schon das *Gesetz über die öffentlichen Primarschulen des Kantons Bern* von 1835 erlaubte dem Regierungsrat nämlich, allzu kleine Schulkreise zur Vereinigung mit den »nächsten zweckmässig geeigneten« zu verpflichten (Art. 3). Gemeinsam mit der Schulkommission Werdt antwortete die Schulkommission Kappelen damals an die Erziehungsdirektion, eine Fusion komme nicht in Frage, lieber verzichte man auf den Staatsbeitrag.

Ungefähr hundert Jahre später wurde diese Fusion in den 1990er Jahren schliesslich vollzogen. Die Einwohnerinnen und Einwohner von Werdt stimmten der Zusammenlegung der Schulgemeinden jedoch nur unter der Auflage zu, dass ihre Kinder weiterhin in Werdt zur Schule gehen konnten. In den folgenden Jahren wurde das Schulhaus in Werdt dann aber nach schwierigen Diskussionen und aufgrund organisatorischer Überlegungen trotzdem aufgehoben. Später fand dieser langwierige Prozess einen für die Mehrheit akzeptablen Abschluss, indem die Einwohnergemeinde fortan die Kosten für den Schulbus-Transport übernahm.

### 4.3 Schulkommission der Gemeinde Langnau

Zur Geschichte der Primarschule in Langnau liegen bisher keine historischen Arbeiten vor. Einige Festschriften, die in ihren historischen Bezügen aufeinander aufbauen (beginnend mit Müller 1888 und 1913), behandeln fast ausschliesslich die Sekundarschule. Deshalb stütze ich mich im Folgenden auf die im Gemeindearchiv zugänglichen reglementarischen Erlasse und auf die Eckpunkte, die ich aus der Protokollanalyse erschliessen konnte.

**Rechtsgrundlagen** Die Gemeinde Langnau besass längere Zeit kein eigenes Schulreglement neben der Gemeindeordnung. Gemäss dem Schulkommissionsprotokoll wurde 1853 ein Ausschuss mit dem Entwurf eines neuen Schulreglementes beauftragt. Zudem entwarf offenbar die Schulkommission 1868 für sich selber ein Reglement, das vom Gemeinderat später ohne Änderungen beschlossen wurde. Diese Reglemente sind aber verschollen.

Das *Reglement der gemischten Gemeinde Langnau* bestimmte 1859, dass die Schulkommission aus neun vom Gemeinderat gewählten Mitgliedern bestehen solle. 1902 wurde die Gemeindeversammlung zur Wahlbehörde bestimmt. Gleichzeitig wurde die Schulkommission auf dreizehn Mitglieder vergrössert, wobei jeder Schulkreis ein Mitglied stellen durfte und die restlichen aus dem zentralen Schulkreis »Dorf« stammen sollten. Auf Wunsch des Gemeinderates schickte die Schulkommission gemäss einem Protokolleintrag von 1898 einige ihrer Mitglieder als Delegation in die Kommission zur Revision des Gemeindereglements, was schliesslich zur erwähnten, 1902 beschlossenen Fassung führte. Nach 1930 wurden die Schulkommissionsmitglieder dann offenbar durch eine Urnenwahl bestimmt. In der Gemeindeordnung von 1969 wurde der jeweilige Schulvorsteher von Amtes wegen als Mitglied ohne Stimmrecht eingesetzt. Und 1979 wurde die Schulkommission auf fünfzehn Sitze erweitert. Dabei nahm neu das für die Schule zuständige Gemeinderatsmitglied den Vorsitz ein.

Das *Reglement über die Organisation des Schulwesens* von 1994 übertrug dann die Wahl der Schulkommission dem Gemeindeparlament (Grosser Gemeinderat).

Im Hinblick auf die Revision des *Reglements über die Organisation des Schulwesens* diskutierte die Primarschulkommission 1998 über eine Verkleinerung ihrer eigenen Mitgliederzahl von vierzehn auf zwölf. Da seit 1979 ein Sitz für ein Gemeinderatsmitglied reserviert war und weil das Reglement vorgab, dass mindestens vier Mitglieder aus dem Schulbezirk »Dorf« stammen mussten, hätte eine Verkleinerung der Schulkommission aber mit einer Reduktion der Schulkreise einher gehen müssen. Nur so hätten die übrigen Mitglieder jeweils für den Schulbezirk zuständig sein können, aus dem sie selber stammten. Das Vorhaben wurde deshalb nicht umgesetzt.

Mitte der 1990er Jahre wurde aufgrund eines später zurückgezogenen politischen Vorstosses im Gemeindeparlament auch in der Primarschulkommission über eine neue Aufteilung der Schulkommissionen in Langnau diskutiert. Der Vorschlag sah anstelle der

Primar- und Sekundarschulkommission zwei neue Kommissionen vor: eine Unterstufen- und eine Oberstufenkommission. Gemäss Protokoll kam die Primarschulkommission in der Beratung dieses Vorstosses allerdings zum Schluss, dass die Zusammenarbeit mit der Sekundarschulkommission in der bisherigen Aufteilung sehr fruchtbar sei. Sie empfahl daher den Antrag zur Ablehnung, gab sich aber diskussionsbereit: »Die Bereitschaft zu neuer Lösungsfindung ist vorhanden, sofern die Vorschläge effektive Verbesserungen bringen.«

#### 4.3.1 Arbeitsbelastung und Themen

In den 1880er Jahren kann erstmals eine deutliche Zunahme sowohl der Anzahl der Sitzungen wie auch der behandelten Traktanden festgestellt werden. Die Umstellung auf Maschinenschrift Ende der 1920er Jahre ging mit einer grossen Zunahme der Seitenzahlen im Protokoll einher, was zwei Gründe hatte: Einerseits wurde offensichtlich weniger sparsam protokolliert, andererseits stieg die Arbeitsbelastung durch die stark zunehmende Menge und Komplexität der Traktanden. Gleichzeitig stieg auch die Zahl der von der Schulkommission genehmigten und zur Zahlung an den Gemeinderat überwiesenen Rechnungen in dieser Zeit stark an. Die dazugehörigen Protokolleinträge füllen teilweise bis zu zwei Seiten pro Sitzung.

Eine weitere enorme Zunahme kann in den 1950er Jahren festgestellt werden. Die Schulkommission setzte in dieser Zeit vermehrt Ausschüsse zur Vorbehandlung bestimmter Themen ein. Oft wurden Traktanden auch von Präsidium und Sekretariat der Schulkommission vorbesprochen. Trotzdem mussten auch im Plenum sehr viele Sitzungen abgehalten werden. In dieser Zeit begann die Schulkommission, den Baubereich deutlich systematischer anzugehen. Die Bestandesaufnahmen und, darauf aufbauend, verschiedene Sanierungsprojekte in Zusammenarbeit mit dem Gemeinderat führten zusätzlich zu einer deutlich höheren Belastung.

Im Lauf der 1960er Jahre ist eine leichte Abnahme der Anzahl und Komplexität der Geschäfte und folglich der Sitzungen sichtbar, obwohl weiterhin die diversen Bauprojekte (Neubau und Sanierung von Schulhäusern) sehr dominant blieben. Nach der Demission des Sekretärs der Sekundarschulkommission beschloss die Primarschulkommission 1971 die Schaffung eines Schulsekretariates, dem die administrativen Arbeiten wie das Protokoll und die Verwaltung des Schulmaterialdepots übertragen werden sollten. Ab den 1980er Jahren wurde dann aufgrund stark schwankender Schülerzahlen vermehrt die Schliessung bzw. Neueröffnung von Schulklassen thematisiert. Die Schulkommission begann auch in diesem Bereich systematischer vorzugehen, indem sie über ein Schulkonzept beriet und Prognosen der Schülerzahlen einzubeziehen begann.

Ein kleiner und kurzfristiger Rückgang der Sitzungen Anfang der 1990er Jahren ist sehr wahrscheinlich auf die Abnahme der Baugeschäfte zurückzuführen, die zunehmend von anderen kommunalen Gremien verantwortet wurden. Einige Jahre vor 2000 wurde, soweit aus den Protokollen ersichtlich, die Sitzungskultur durch deutlichere Strukturierung und Ordnung professionalisiert.

#### 4.3.2 Privatunterricht

Über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg, mit Schwergewicht in der ersten Hälfte, war die Langnauer Schulkommission immer wieder mit Ansprüchen verschiedener religiöser, meist freikirchlicher Gruppierungen konfrontiert. Diese bezogen sich auf die Vorbehalte von Eltern aus konservativ ausgerichteten Denominationen gegen-

über der (neuen) staatlichen Schule und insbesondere gegenüber dem Religionsunterricht. Entsprechende Dispensationsgesuche wurden von der Schulkommission nur sehr zurückhaltend bewilligt. In einer Stellungnahme von 1869 zum Entwurf für ein kantonales Schulgesetz forderte die Schulkommission folgerichtig einen obligatorischen Religionsunterricht für *alle* Angehörigen christlicher Religionen und nicht nur für die Kinder von Mitgliedern beider Landeskirchen, wie dies der vorliegende Entwurf vorsah. Diese konfessionelle Heterogenität in der Gemeinde Langnau war auch ein Grund dafür, dass sehr viele Eltern von ihrem Recht auf private Unterrichtung ihrer Kinder Gebrauch machten. Zu Beginn war die Schulkommission mit der Sicherstellung der Aufsicht über diesen anfänglich sehr prekär organisierten und später zu rudimentären Privatschulen ausgebauten Unterricht durch Hauslehrer weitgehend überfordert. Erst die aktive Koordination mit dem kantonalen Schulinspektor ermöglichte schliesslich die vom Gesetz geforderte Aufsicht über diese meist in abgelegenen Weilern und Höfen entstandenen Schulformen.

### 4.3.3 Dezentrale Schulhäuser

Die Gemeinde Langnau weist ein ausgesprochen dezentrales Siedlungsbild auf und war deshalb über den ganzen Untersuchungszeitraum hinweg in viele Schulbezirke mit eigenen Schulhäusern aufgeteilt. Noch heute wird in acht Primarschulhäusern unterrichtet. Diese grosse Anzahl an Schulhäusern führte automatisch dazu, dass Baufragen, Infrastruktur und Unterhalt in der Schulkommission durchgehend ein grosses Gewicht hatten. Dabei wird eindrücklich sichtbar, wie Neuerungen im Infrastrukturbereich wie Turnplätze und später Turnhallen immer zuerst im Dorfzentrum und erst sehr viel später in den Aussenbezirken eingeführt wurden.

In den frühen 1950er Jahren setzte die Schulkommission einen Bau-Ausschuss ein, damit Infrastrukturvorhaben systematischer geplant und angegangen werden konnten. Dieser Ausschuss sollte die nötigen Unterhaltsarbeiten in ein Verzeichnis aufnehmen, um eine längerfristige Planung möglich zu machen. Durch die Untersuchungen dieses Ausschusses wurde klar, dass in den vergangenen zwanzig Jahren der Unterhalt mangelhaft gewesen war. Erstmals wurde die Planung mit den Prognosen der Schülerzahlen verbunden und der Schulinspektor und die Lehrerschaft intensiv einbezogen. Zudem wurden die Absprachen mit Delegationen des Gemeinderates und der Baukommission intensiviert. Diese Zusammenarbeit entwickelte sich weiter, bis gegen Ende der 1980er Jahre über Bauprojekte fast nur noch von der Baukommission beraten und entschieden wurde. Die Schulkommission musste allerdings bei wichtigen Projekten umfassend einbezogen werden, wozu jeweils ein Mitglied der Baukommission an den Schulkommissionssitzungen teilnahm. Die Kompetenzenverteilung wurde auch im folgenden Jahrzehnt weiterentwickelt: Ab 1990 waren jeweils das für das Bauwesen zuständige Gemeinderatsmitglied und ein Mitarbeiter des kommunalen Bauamtes auch Mitglieder der Schulkommission. 1993 wurde die Zusammenarbeit durch eine klarere Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Schulkommission und Baukommission präzisiert: Die Schulkommission war neu nur noch für den »ordentlichen Unterhalt«, also für die Ausstattung der Schulzimmer und für baulichen Unterhalt bis 2000 Franken, zuständig. Danach nahm die Belastung der Schulkommission durch Baufragen stark ab.

Mehrmals diskutierte die Schulkommission anhand von konkreten Bauprojekten auch ausführlich über die Frage, ob am dezentralen System festgehalten oder stärker zentralisiert werden solle. Anhand dieser Debatten zeigt sich, dass die Bevölkerung der ver-

schiedenen Schulbezirke lange Zeit als sehr unterschiedlich wahrgenommen wurde. Eine Vermischung der Schulkinder in zentralen Schulhäusern wurde mehrfach mit dem Argument bekämpft, dass die Kinder aus unterschiedlichen Bevölkerungsteilen auch einen je unterschiedlichen Unterricht nötig hätten. Zudem bestand die Befürchtung, dass sich die Eltern stark gegen eine Zusammenlegung von Kindern aus allzu unterschiedlichen Quartierkulturen wehren würden. In mehreren Fällen zeigte sich später, dass solche Zusammenlegungen unter genügend grossem finanziellem Druck doch umgesetzt werden konnten.

Eine weitere Thematik prägte die Arbeit der Schulkommission durchgehend: die dezentrale Siedlungsstruktur und ihre Folgen für die Schulorganisation. Typisch für landwirtschaftliche Gebiete liegen viele Weiler und Einzelhöfe über das Gemeindegebiet verteilt. Deshalb mussten viele Kinder trotz der dezentralen Schulstruktur lange und je nach Witterung sehr beschwerliche Schulwege auf sich nehmen. Schon sehr früh waren diese Kinder darauf angewiesen, dass sie über Mittag in der Nähe ihrer Schule gepflegt und betreut werden konnten.

#### 4.3.4 Grosses Lehrerkollegium

Wegen des grossen Einzugsgebietes war die Primarschulkommission auch für sehr viele Lehrpersonen zuständig. In diesem riesigen Gesamtkollegium entwickelte sich viel stärker als in den anderen beiden untersuchten Gemeinden eine Art Gemeinschaftsgefühl, das sich einerseits in einer straffen Organisation (Lehrerkonferenz) und in einem grösseren Selbstbewusstsein der Lehrerschaft äusserte. Dieser gut organisierte Lehrkörper hatte einen grossen Einfluss auf die Auswahl der Diskussionsthemen in der Schulkommission. Besonders in den ersten Jahrzehnten des Untersuchungszeitraums setzte sich die Schulkommission intensiv für die Aufwertung der Stellung der Lehrkräfte ein, unter anderem mit der mehrfach wiederholten Forderung nach einer Erhöhung der Lehrerlöhne. Über die ganze Zeit hinweg diskutierte sie in regelmässigen Abständen darüber, ob und wie viele Lehrkräfte an den Schulkommisionssitzungen teilnehmen durften bzw. mussten, und wie die Information der übrigen Lehrkräfte vor sich gehen sollte. Auch Vertraulichkeit und Ausstandspflicht wurden immer wieder diskutiert. Die Schulkommission musste sich in diesem Zusammenhang immer wieder von Neuem gegen das Misstrauen der Lehrerinnen und Lehrer rechtfertigen, weil sie zwischendurch in einem zweiten Sitzungsteil alleine und ohne Anwesenheit von Lehrpersonen tagen wollte. 1912 einigte man sich beispielsweise darüber, dass die Lehrkräfte jeweils über die Beschlüsse aus diesem zweiten Teil der Sitzung informiert werden sollten, nicht aber über die geführten Diskussionen, weil die Schulkommission als Aufsichtsbehörde auf eine gewisse Vertraulichkeit angewiesen sei. 1918 bestimmte die Schulkommission dann den Lehrer der Oberklasse im zentralen Dorf-Schulbezirk als Kontaktperson, wovon sie sich unter anderem eine Vereinfachung der Kommunikation erhoffte.

#### 4.3.5 Beziehungen zur Sekundarschule

In Langnau wurde schon seit 1836 eine Sekundarschule mit eigener Sekundarschulkommission geführt, die während längerer Zeit (1858–1874) in freien Schulzimmern des zentralen Primarschulhauses abgehalten wurde (Müller 1913, S. 3f.). Erst 1874 erhielt die Sekundarschule ihr eigenes Schulhaus, das auf der Basis von freiwilligen Spenden erbaut wurde. Wenig später übernahm die Gemeinde die Sekundarschule und deren Schulhaus (ebd., S. 4). Die Primarschulkommission unterhielt mit der Sekundarschulkommission

immer regen Austausch, der später in der Einrichtung eines gemeinsamen Schulausschusses mündete. Der Schulausschuss trat ab den 1940er Jahren vermehrt in Erscheinung und beriet gemeindeweite Themen, die beide Schulen angingen, beispielsweise die Einführung des Verkehrskundeunterrichts.

#### 4.4 Schulkommission des Schulkreises Schosshalde, Stadt Bern

Die historische Entwicklung der öffentlichen Schulaufsicht in der Stadt Bern verlief etwas komplexer als in den kleineren Gemeinden, denn aufgrund ihrer Grösse und Quartierstruktur passte Bern als Gemeinde nie so richtig in die kantonale Gesetzgebung hinein, die beispielsweise pro Gemeinde nur eine Schulkommission vorsah. Umgekehrt stand die Entwicklung in der Kantonshauptstadt zeitweise Modell für Revisionen der kantonalen Gesetzgebung. Die Komplexität aufgrund der Grösse dieser Gemeinde und ihrer speziellen Geschichte als Stadtstaat mit Untertanengebieten hatte aber manchmal auch eine hemmende Wirkung auf die Weiterentwicklung der Institutionen.

Bei den Rahmenbedingungen der stadtbernerischen Schulkommissionen stütze ich mich auf den »Kompetenzenkatalog«, den das Berner Stadtarchiv herausgegeben hat (Tögel 2011), auf die »Geschichte der Staldenschule«, die Paul Meyer im Jahr 1904 im Neujahrsblatt der *Literarischen Gesellschaft Bern* publizierte, auf die im Stadtarchiv noch greifbaren Reglemente und Verordnungen und auf die im hier besprochenen Forschungsprojekt untersuchten Schulkommissionsprotokolle.

Der im Folgenden speziell fokussierte Schulbezirk Stalden verfügte ursprünglich nur über ein einziges Schulhaus auf der Anhöhe oberhalb des alten Aargauerstaldens in unmittelbarer Nähe des heutigen Rosengartens. Die Bevölkerung im Einzugsgebiet wohnte zwar innerhalb der Gemeindegrenzen, war aber lange noch ländlich und landwirtschaftlich geprägt. Während der beiden letzten Jahrhunderte entwickelte sich dieses Gebiet zu einem eigenen Teil der Stadt. Über die Zeit stellte es deshalb eine interessante Schnittstelle und Reibungsfläche zwischen Stadt und Land dar. Die dazugehörigen Konflikte hinterliessen in den Protokollen der Schulkommission deutliche Spuren.

##### 4.4.1 Vor 1831

Die Schule auf dem Stalden wurde gemäss Paul Meyer bereits vor 1700 von der damaligen Stadtregierung – dem »Rat der 200« – geplant und realisiert. In einem Beschluss von 1692 wurde der Plan konkretisiert, dass für die Kinder der in der Stadt wohnhaften Hinterässen, Bauern und »Hauslüt« (die zur Miete wohnenden Familien, meist Handwerker) zwei Schulmeister angestellt werden sollen. Und dass je eine Schule für »oben us« und eine für »unten us« eingerichtet werden solle, wobei »oben us« die Innenstadt und »unten us« das ganze rechte Aareufer meinte, also das Gebiet ausserhalb der eigentlichen Stadt. Der Bau einer Schule für »unten us« wurde dem Unteren Spital aufgetragen, das auf der rechten Aareseite viel Land besass (Meyer 1904, S. 5). Schon im Herbst 1692 konnte das Schulhaus fertiggestellt und bezogen werden (ebd., S. 6f.). Die Schule für die Innenstadt wurde im Bollwerk erstellt. Die frühen Schulbauten waren weitgehend als Wohnhäuser für den Schulmeister mit Schulstube konzipiert. Teilweise wurden auch Räume in bestehenden Häusern für den Schulbetrieb angemietet. Die Staldenschule erhielt aber schon 1728 wegen eines Brandes und anschliessend nötigen Neubaus ein richtiges Schulhaus, das für die nächsten hundert Jahre dem Bedarf mehrheitlich genügte (ebd., S. 9).

Von Anfang an scheint eine Schulkommission als Verwaltungsbehörde für die Staldenschule zuständig gewesen zu sein. Meyer zitiert ein Gutachten von 1778, in dem sich eine Schulkommission auf den oben genannten Ratsbeschluss über die Schulung der Hintersässen bezieht. Gemäss den Nachforschungen von Meyer existierte ab 1693 ein städtischer Schulrat, der aus zehn weltlichen und neun geistlichen Mitgliedern zusammengesetzt war und aus seiner Mitte die Schulkommission wählte (Meyer 1904, S. 13). Allerdings scheint diese Schulkommission im unteren Stadtteil nur für die »deutsche Knabenlehr« zuständig gewesen zu sein. So wurden damals die ursprünglich privaten, dann aber immer stärker öffentlich unterstützten deutschsprachigen Volksschulen genannt. Die anderen Schulen standen unter der alleinigen Aufsicht von Geistlichen; dafür und auch für die Lehrerwahl (unter Bestätigung durch den Rat) waren insbesondere die so genannten »Helfer«, auch als »Pfarrhelfer« bezeichnet, zuständig (ebd., S. 13).

Anfänglich wurden in den Volksschulen sowohl Bürger- wie auch Hintersassenkinder unterrichtet. Weil sich der Anteil der Hintersassenkinder aber stark vergrösserte, schickten die Bürgerfamilien ihre Kinder immer mehr in Privatschulen. Eine gänzliche Trennung der Stände wurde gemäss Meyer aber trotz einiger offizieller Versuche nie erreicht (ebd., S. 13f.). Für 1787 zählt Meyer bereits vier »Bauernschulen«: auf dem Stalden, auf dem Bollwerk, im alten Spital und in der Matte (ebd., S. 14). Während den Revolutionen und in den Folgejahren bis 1831 verstärkte sich die Segregation erneut, so dass schliesslich fast nur noch Kinder aus Familien der unteren Gesellschaftsschichten die öffentlichen Primarschulen besuchten (ebd., S. 26).

Zwischen der Helvetik und der neuen liberalen Kantonsverfassung von 1831 standen die Primarschulen in der Stadt unter der Oberaufsicht der »Schul- und Armenkommission«, die später auch »Kirchen-, Schul- und Armenkommission« oder »obere Schulkommission« genannt wurde. Ihre Mitglieder wurden vom Stadtrat gewählt (ebd., S. 25). Schon damals war diese Kommission für die Wahl und allfällige Absetzung der Lehrer zuständig. Sie waren bei den jährlichen Prüfungen (Examen) dabei, legten die Schulprämien fest, und nahmen von den unteren Aufsichtsbehörden Rapporte über den Zustand der Schulen entgegen. Diese unteren Behörden waren die Räte der Kirchenältesten jeder Kirchgemeinde, die gemäss Meyer den früheren Unter-Chorgerichten entsprachen und aus drei weltlichen und zwei geistlichen Mitgliedern zusammengesetzt waren. Diese mussten die Schulen häufiger besuchen, die Lehrer beaufsichtigen und den Schulbesuch der Kinder kontrollieren (ebd., S. 25). 1819 wurden diese Aufgaben von der neuen, für das Stadtgebiet einheitlichen »unteren Schulkommission« übernommen, was eine gewisse Vereinheitlichung der Schulen förderte (ebd., S. 25). Die untere Schulkommission durfte zwar nicht die Oberlehrer, aber die Unterlehrer und Gehilfen selber auswählen und nötigenfalls entlassen.

#### 4.4.2 Zwischen 1831 und 1888

Gemäss dem Beschluss des Regierungsrates von 1832 setzte der Berner Gemeinderat Anfang 1833 für das ganze Gemeindegebiet eine Primarschulkommission mit den schulbezogenen Befugnissen der Kirchen-, Schul- und Armenkommission ein. Diese »Primarschulkommission des Gemeinderates« bestand zunächst aus 13 Mitgliedern. Zwei Mitglieder des Gemeinderates hatten zu Beginn die Ämter des Präsidenten und des Vizepräsidenten inne. Zur Repräsentation der drei Kirchgemeinden der damaligen Stadt wurden dazu acht Geistliche und drei weltliche Mitglieder (ab 1840 nur noch neun Geistliche) in die Kommission gewählt. Während diese Kommission sich primär mit Koordination

und übergreifenden Themen befasste, wurde die eigentliche Aufsicht über Schulhäuser, Lehrpersonen und Schulbesuch der Kinder von drei Teilkommissionen geleistet. Diese drei »Sectionen«, je eine pro Kirchgemeinde, wurden von der Mutterkommission gewählt und bestanden aus je drei Mitgliedern. In den drei Sektionen standen zu dieser Zeit insgesamt sechs Primarschulhäuser (Neuengasse, Metzgergasse, Brunngasse, Postgasse, Matte, Stalden).

Nach dem Bau des Schulhauses im Quartier Länggasse wurde 1861 für jedes der damals fünf Schulhäuser (Neuengasse, Postgasse, Matte, Stalden, Länggasse) eine Bezirksschulkommission eingesetzt. Die ursprüngliche *gemeinderätliche Primarschulkommission* wurde zur gleichen Zeit auf fünf Mitglieder reduziert, wobei das Amt des Präsidenten und zwei weitere Sitze durch Mitglieder des Gemeinderates besetzt wurden. Jedes der fünf Mitglieder war für einen Schulkreis zuständig. Diese Kommission hatte das Recht, dem Gemeinderat die Mitglieder der Bezirksschulkommissionen zur Wahl vorzuschlagen. Auch in diesen Kommissionen sollte jeweils ein Mitglied aus dem Gemeinderat stammen. Dieser zählte 25 Mitglieder. Bei der Schaffung des Stadtparlaments (Stadtrat) im Jahr 1872 wurde er auf 17 Mitglieder reduziert. In den Bezirksschulkommissionen durfte der Sitz, der bisher für ein Gemeinderatsmitglied reserviert war, neu auch durch ein Stadtratsmitglied besetzt werden.

Schon kurz nach der Aufteilung der Aufsichtskompetenzen auf die Bezirksschulkommissionen musste im Schulkreis Stalden für das schnell wachsende Lorraine-Quartier zuerst eine Filiarschule, dann ein eigenes Schulhaus errichtet werden. 1865 folgte dann die Aufspaltung der Schulkreise und damit auch die Schaffung einer neuen Bezirksschulkommission für das Quartier Lorraine (ebd., S. 52). Nachdem mit der Sulgenau ein weiterer Schulkreis durch Trennung entstanden war, wurde 1871 die Mitgliederzahl der *gemeinderätlichen Primarschulkommission* auf sieben erhöht. Diese Kommission wurde dann im Zuge der Verwaltungsreform von 1888 und nach der Schaffung einer gesamtstädtischen Schuldirektion abgeschafft. Ihre Protokolle sind im Berner Stadtarchiv nur bis ins Jahr 1854 greifbar.

#### 4.4.3 Nach 1888

Die sieben Bezirksschulkommissionen, welche die unmittelbare Aufsicht über die Quartierschulen ab 1861 übernommen hatten, wurden 1888 in »Primarschulkommissionen« umbenannt. Die Wahlkompetenz und die Bestimmung der Mitgliederzahl der neuen Schulkommissionen ging bei der Verwaltungsreform von 1888 an den Stadtrat über (*Besondere Vorschriften für die städtische Schuldirektion* von 1888), wobei der Gemeinderat als Exekutive ein Vorschlagsrecht behielt (Gemeindeordnung von 1899, Art. 42 und 44). Diese Regelung wurde bis in die Gemeindeordnung von 1963 beibehalten. Die Gemeindeordnung von 1963 verlangte in Anlehnung an das kantonale Recht neu, dass die Besetzung von ständigen Kommissionen (auch von Primarschulkommissionen) auf die Parteienverhältnisse Rücksicht nehmen müsse (Art. 53 Abs. 3).

In diesem Buch wird nur der Strang der Stalden-Schulkommission weiter verfolgt. Ihre Protokolle sind ab 1861 fast vollständig erhalten. Sie erhielt 1880 bei der Neueinteilung der Schulkreise den neuen Namen »Schosshalden-Schulkommission«, ab 1903 hiess sie dann offiziell »Schulkommission Schosshalde«. Erst im Jahr 1994 nach der Einführung des *Schulmodells 6/3* und der Zusammenfassung der Primarschulstufe und der Sekundarschulstufe I zur »Volksschule« wurde die Organisation der städtischen Schulkommissionen wieder verändert: Die Primarschul- und Sekundarschulkommissionen wurden

aufgelöst und gingen in den vereinigten *Volksschulkommissionen* auf. Weiterhin blieb der Stadtrat für die Wahl der Mitglieder zuständig, wobei neu eine Anbindung an die Parteienverhältnisse im Stadtrat vorgeschrieben wurde. Die Stadtratsparteien erhielten also eine Art Vorschlagsrecht für eine bestimmte Anzahl Sitze in diesen Kommissionen.

#### 4.4.4 Komplexes institutionelles Umfeld

Bei der Schulreformfrage Mitte der 1860er Jahre und auch bei der Schulreorganisation Ende der 1870er Jahre zeigte sich, dass eine gemeinsame Leitung für die städtischen Schulangelegenheiten fehlte: In schwerfälligen Verfahren wurden zur Behandlung spezieller Fragen zeitlich befristete Kommissionen aus beteiligten Institutionen oder Interessenvertretern gebildet (Tögel 2004, S. 273). Erst mit der Einführung des *gemischten Direktorialsystems* in der Stadtverwaltung wurde vor 1888 die Schuldirektion als zentrale Behörde eingerichtet (ebd., S. 273ff.). Die Schuldirektion übernahm alle schulischen Angelegenheiten, die nicht vom Gesetz den Schulkommissionen übertragen waren. Sie begutachtete beispielsweise alle schulbezogenen Geschäfte des Gemeinderates. Sie sollte aber auch Angelegenheiten selbständig erledigen, die alle städtischen Primarschulen gemeinsam angingen. Ihre Anordnungen waren für die Primarschulkommissionen verbindlich, die reglementarischen Vorschriften verpflichteten sie aber, Entscheide erst nach Anhören der betroffenen Kommissionen zu fällen (siehe Art. 15 der *Besonderen Vorschriften für die städtische Schuldirektion*, erlassen durch den Stadtrat Ende 1888).

Die Schuldirektion wurde erst ab 1896 von einem hauptamtlichen Gemeinderat geleitet, der gleichzeitig auch noch für die Armendirektion zuständig war. Wie die gesamte Verwaltung zeigte auch diese Direktion ein starkes Wachstum, und ihr Kompetenzbereich wurde nach und nach ausgeweitet auf Fortbildungsschulen, Lehrwerkstätten, Subventionierung der Ferienversorgung, Schülerspeisung und -kleidung, Ferienheime, Gewerbeschule, Schularzt und Schulzahnklinik. Schon 1920 beschäftigte die Schuldirektion doppelt so viel Personal wie die Bau- oder die Polizeidirektion, die beide schon lange hauptamtlich geführt wurden. Erst ab 1920, im Zuge des Übergangs in der Stadtverwaltung zu einem *reinen Direktorialsystem*, erhielt die Direktion einen eigenen hauptamtlichen Gemeinderat als Vorsteher (ebd., S. 275f.).

Zwischenzeitlich entstanden auch weitere Initiativen zur Zentralisierung und Vereinheitlichung von Entscheiden über Schulsachen: Eine 1888 geschaffene Konferenz der Schulkommissionspräsidenten wurde im Zuge der Verwaltungsreform von 1900 durch die *Central-Schulkommission* (später *Zentralschulkommission*) abgelöst (ebd., S. 275). Diese Form der zentralen Organisation im Interesse einer einheitlichen Ordnung stand den grösseren Gemeinden auch vom kantonalen Gesetz her offen. So erlaubte beispielsweise das Primarschulgesetz von 1951 in Art. 82 grossen Gemeinden, die Befugnisse der Schulkommission im Interesse einer einheitlichen Ordnung an zentrale Behörden (Schuldirektion, Zentralschulkommission) zu delegieren. In den Ausführungsbestimmungen zur Stadtberner Gemeindeordnung von 1921 wurde festgelegt, dass die Zentralschulkommission aus je einem Vertreter der Primarschulkommissionen und der Kommissionen anderer Schultypen sowie aus neun weiteren Personen bestehen und vom Stadtrat gewählt werden sollte (Art. 119). Daneben existierte allerdings weiterhin auch noch eine *Schulkommissionspräsidentenkonferenz*. Im Protokoll der Schosshalden-Schulkommission erscheint eine solche spätestens 1930, als diese sich mit der Stellung der Oberlehrer befasste. Auch gegen Ende des Untersuchungszeitraums bestand weiterhin ein Gremium

aus allen Schulkommissionspräsidenten und -präsidentinnen unter dem Namen *Volkschulkonferenz*.

Die Komplexität dieses Gefüges und der Kompetenzenverteilung äusserte sich auch in einigen – hier anekdotisch zusammengetragenen – Vorfällen:

Ab 1881 verzichtete die gemeinderätliche Primarschulkommission beispielsweise auf die Einsendung der Examensberichte durch die Bezirksschulkommissionen. Dafür verlangte sie neu Listen mit den Resultaten der Austrittsprüfungen und mit den in weiterführende Schulen übertretenden Schülerinnen und Schülern. Dies kann im Nachhinein als Versuch verstanden werden, aus reinen Verwaltungs- und Überwachungsaufgaben ein heute »strategisch« genanntes Führungselement einzubauen.

1889 beharrte die Schosshalden-Schulkommission darauf, *die* Schulkommission gemäss Gesetz zu sein (*Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden* von 1871). Denn dies hätte ihr ermöglicht, die Ferientermine weiterhin selber festzulegen. Diese Frage, welche Instanz denn nun *die* Schulkommission sei, die im Gesetz beschrieben wird, führte immer wieder zu Streit zwischen der Schuldirektion bzw. der gemeinderätlichen Primarschulkommission und den Bezirksschulkommissionen.

Nach 1930 fasste die Schulkommissionspräsidentenkonferenz zusammen mit der Schuldirektion (gemäss dem Protokoll der Schosshalden-Schulkommission) Beschlüsse über die Funktionen von Oberlehrern und Lehrerkonferenzen: Den Lehrerkonferenzen wurden bestimmte Aufsichtskompetenzen im pädagogischen und methodischen Bereich zugesprochen, die Oberlehrer sollten dagegen für einen geordneten Schulbetrieb verantwortlich gemacht werden (dafür eine Entlastung in Form von Schulstunden erhalten). Der Schuldirektor liess sich offenbar von diesen Ideen aus dem Umfeld des städtischen Lehrervereins überzeugen. Die Schulkommission Schosshalde hatte ihre Lehrerkonferenz vorgängig beauftragt, zu den Thesen des Lehrervereins Stellung zu beziehen und ihr Vorschläge zu unterbreiten. Als wenig später informiert wurde, dass die Schuldirektion »im Einverständnis mit dem stadtbernischen Lehrerverein die Oberlehrerverhältnisse neugeordnet« habe, erklärten sich die Lehrerkonferenz und die Schulkommission des Kreises Schosshalde zwar grundsätzlich einverstanden. Die Schulkommission legte allerdings Wert auf die Feststellung, dass alle ihre gesetzlichen Aufsichtsrechte bestehen bleiben müssten, dass die neuen Regeln nur eine interne Angelegenheit der Lehrerschaft darstellten, und dass die Eltern wie bisher das Recht haben sollten, direkt an die Schulkommission zu gelangen.

Als die Schuldirektion Anfang der 1970er Jahre die Einrichtung einer Einführungsklasse in der Schosshalde plante, ohne den Schulkreis direkt zu informieren (sie hatte offenbar auch schon eine Lehrkraft dafür ausgewählt), intervenierte die Schulkommission Schosshalde. Unter Hinweis auf das Gesetz verlangte sie, dass sie bei der Wahl der Lehrkraft einbezogen werde. Dies verband sie mit der Drohung, andernfalls jegliche Verantwortung und administrative Betreuung abzulehnen. Ein formelles Gesuch der Schuldirektion um administrative Unterstellung dieser Klasse unter die Schosshaldenschule wurde dann nach ausführlicher Information durch den Oberlehrer von der Schulkommission bewilligt.



## 5 Ergebnisse zum Themenfeld Schulkinder

In den folgenden sechs Kapiteln präsentiere ich die Ergebnisse aus der Quellenanalyse geordnet nach Themenbereichen. Bei jedem Thema stehen zuerst allgemeine Feststellungen, die sich auf die gesamten gesichteten Protokollquellen beziehen. Die anschliessend aufgeführten Beispiele sollen einen tieferen Einblick in das Funktionieren der untersuchten Schulkommissionen geben. Sie sind sehr selektiv und können in dieser Reduktion nicht den historischen Verlauf illustrieren. Auch sind sie nicht hinreichend, um als Belege für die allgemeinen Feststellungen zu dienen. Ausführliche Erklärungen zu diesem Vorgehen finden sich im Abschnitt *Darstellung der Ergebnisse* im Kapitel *Untersuchungsverfahren* ab Seite 69. Für die Zitate und Beispiele folge ich den Regeln, die im Abschnitt *Darstellung der Ergebnisse* (auf Seite 70) dargelegt sind.

### 5.1 Kontrolle des Schulbesuchs

**Rechtsgrundlagen** Es war eine der zentralen Forderungen der neuen Berner Kantonsverfassung von 1831, dass niemand die seiner Obhut anvertrauten Kinder vom gesetzlich vorgeschriebenen Unterricht fernhalten darf. In diesem Sinn war die allgemeine Schulpflicht immer auch als ein allgemeines *Recht* auf Bildung konzipiert. Die Durchsetzung einer solchen Regelung, die eine so grosse Anzahl von Menschen betrifft, bedurfte von Anfang an einer umfangreichen und lückenlosen Kontrollstruktur.

Die Kontrolle des Schulbesuchs war über den gesamten Untersuchungszeitraum die Aufgabe der kommunalen Schulkommissionen. Sie hatten in regelmässigen Abständen die vom Lehrpersonal nachgeführten Verzeichnisse der an- und abwesenden Schülerinnen und Schüler zu kontrollieren und unentschuldigte Absenzen zu ahnden.

Warum diese Aufgabe den kommunalen Schulkommissionen übertragen wurde, wissen wir heute nicht. Mögliche Gründe könnten gewesen sein: Dass sie aus lokal bekannten und verankerten Persönlichkeiten bestehen und damit als einzige Instanz in der Hierarchie des Bildungssystems über die nötigen Informationskanäle und Kenntnisse der Begebenheiten vor Ort verfügen, um legitim beurteilen zu können, ob im Einzelfall eine Absenz berechtigt ist und also entschuldigt werden kann, oder ob die Eltern bestraft werden müssen. Aus unzähligen Einträgen in den Protokollen aller untersuchten Schulkommissionen wird sichtbar, dass es genau diese lokalen Kenntnisse und Verknüpfungen sind, mit denen Entscheide begründet wurden.

Zu Beginn des Untersuchungszeitraums prägte diese schwierige Aufgabe die Arbeit der Schulkommissionen stark. Manchmal waren die Kontrolle der Absenzen und die Diskussion über Massnahmen gar das einzige Traktandum einer Sitzung. Der Aufwand ging markant zurück, als sich die Bevölkerung besser mit der allgemeinen Schulpflicht arrangierte. In den untersuchten Protokollen ist eindeutig sichtbar, dass die Listen der unentschuldigt abwesenden Schulkinder immer kürzer wurden, bis es schliesslich nur noch um Einzelfälle ging. Dieser Rückgang verlief nicht in allen drei Gemeinden gleich: In den ländlichen Gemeinden Kappelen und Langnau markierten die beiden letzten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts die Wende. In der Stadt Bern kehrte das Problem dagegen bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts in langen Wellen immer wieder zurück.

**Kappelen** Bei den unentschuldigten Absenzen ist ab 1880 ein Rückgang sichtbar. Bald muss sich die Schulkommission nur noch in Einzelfällen mit Absenzen befassen. 1954 schenkt sie erstmals einem Schüler eine Armbanduhr, weil er in seiner Schulzeit nie gefehlt hat.

**Langnau** Die unentschuldigten Absenzen gehen nach 1890 markant zurück. Später muss sich die Schulkommission nur noch mit Einzelfällen befassen, was allerdings manchmal wegen renitenter Eltern sehr aufwändig ist. In den Fünfziger- und Sechzigerjahren erhalten die Schülerinnen und Schüler am Schluss ihrer Schulzeit eine Armbanduhr, wenn sie nie gefehlt haben.

**Stadt Bern** Ganz zu Beginn des Untersuchungszeitraums müssen nur wenige Eltern wegen ungenügendem Schulbesuch ihrer Kinder angezeigt werden. Die etwas schlechteren Werte in zwei der drei damaligen Sektionen werden 1838 mit dem grösseren Anteil an »Hausarmen« begründet. Auch hier habe aber der Schulbesuch »bedeutend gewonnen«. Offenbar werden die unentschuldigten Absenzen erst mit dem Bevölkerungswachstum und den neuen Schulkreisen und Schulbauten mit ihren je eigenen Bezirksschulkommissionen zu einem grösseren Problem. In der Stalden-Schulkommission ist die Kontrolle und Ahndung der Absenzen ab den 1860er Jahren und in Wellen noch fast bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts jeweils eines der aufwändigsten Traktanden. Danach befasst sich die Schulkommission nur noch mit Einzelfällen, dies aber sehr ausführlich.

### 5.1.1 Maximal mögliche Absenzen

**Rechtsgrundlagen** Die Schulkommissionen durften lange Zeit selber entscheiden, ab wie vielen Absenzen sie zu einer Anzeige schreiten wollten. Vor 1860 bestand im Kanton keine verbindliche Vorgabe darüber, wie viele Absenzen mit welchen Massnahmen geahndet werden. Erstmals wurde dies im Primarschulgesetz von 1860 (Art. 14) und danach auch noch einmal 1870 (Par. 8) kantonsweit geregelt: Wenn ein Kind mehr als einen Sechstel der Schulzeit fehlte, sollte die Schulkommission seine Eltern mahnen. Im Wiederholungsfall und wenn ein Drittel der Unterrichtsstunden versäumt wurden, sollte ohne weitere Mahnung eine Anzeige an den Regierungstatthalter erfolgen. Diese hohen Maxima sanken mit der Zeit kontinuierlich. Das Primarschulgesetz von 1894 forderte eine Anzeige bereits ab einem Zehntel, fast hundert Jahre später das Primarschulgesetz von 1951 schon ab einem Zwölftel (Art. 63). Das Primarschulgesetz von 1992 schliesslich enthielt keine Höchstzahl an möglichen unentschuldigten Absenzen mehr (in Art. 32 erscheint nur noch der Begriff »regelmässig«), hingegen wurde erstmals eine umgekehrt formulierte Regelung eingeführt, die bis heute gilt: Die Eltern durften ihre Kinder nach vorgängiger Benachrichtigung »an höchstens fünf Halbtagen pro Schuljahr« aus der Schule nehmen (Art. 27 Abs. 3). Die Volksschulverordnung des Regierungsrates von 1993 trug den Schulkommissionen dann nur noch die »Prüfung zweifelhafter Entschuldigungsgründe« auf (Art. 21 Bst. t). Allfällige Anzeigen sollten erst nach Anhörung der Betroffenen erstattet werden (siehe Volksschulgesetz von 1992, Art. 32).

**Kappelen** Das Maximum an möglichen unentschuldigten Absenzen bewegt sich in den Jahren nach 1840 jeweils zwischen einem Drittel und der Hälfte der Gesamtstunden. Diese hohe Quote ist der Grund dafür, dass die Kommission mehrmals zur Feststellung kommen kann, der Schulbesuch sei »befriedigend«. Dieser Beurteilung stehen allerdings die regelmässigen und eindringlichen Aufforderungen des Schulkommissärs gegenüber, die Schulkommission müsse mehr für die Verbesserung des Schulfleisses tun. Bis in die 1870er Jahre hinein wird in den Sitzungen immer wieder erwähnt, wie schlecht Kappelen diesbezüglich in der Region da stehe.

Anfang der 1850er Jahre kommt es über mehrere Jahre zu einer Krise: Der Lehrer klagt, es kämen praktisch gar keine Kinder mehr in die Schule. Erst ab 1855 gewinnt die Schulkommission unter dem Einfluss eines neuen Dorfpfarrers wieder die Oberhand, unter anderem durch eine klarere Regelung des eigenen Vorgehens und durch eine grosse Amnestie, die einen Schlusstrich unter die schwierige Zeit ziehen soll.

**Langnau** 1861 folgt die Schulkommission einem Vorschlag des Gemeinderates: anstatt nur einen Sechstel sollen die Schulkinder einen Viertel der Schulzeit fehlen dürfen. Ab 1870 erlaubt sie sogar vorübergehend wieder die Hälfte, allerdings nur für den Fall, dass im betreffenden Semester mehr Schule angeboten wurde als vom Gesetz minimal vorgeschrieben.

**Stadt Bern** 1833 beschliesst die gemeinderätliche Primarschulkommission für die Staldenschule, dass die Schulkinder im Sommer statt einem Drittel die Hälfte der Schulstunden fehlen dürfen, ohne dass ihre Eltern angezeigt werden.

Noch 1946 ergibt sich in der Schulkommission eine Diskussion über die offenbar weit verbreitete Meinung, dass ein »Recht« auf eine gewisse Anzahl von Absenzen bestehe. Der Präsident erklärt, dass natürlich kein Recht im engeren Sinne bestehe, dass aber straflos bleibe, wessen Kinder nicht mehr als 10% der Gesamtstundenzahl fehlen.

### 5.1.2 Ursachen für Absenzen

Vor allem in den frühen Jahrzehnten des Untersuchungszeitraums, als Kinder in vielen Fällen noch stark zum Unterhalt der Familie beitrugen, befassten sich die Schulkommissionen oft mit den Ursachen, welche die Kinder am Schulbesuch hinderten.

**Kappelen** 1849 verlegt die Schulkommission die Unterrichtszeit auf 7-10 Uhr (anstatt 6-9 oder gar 5-8 Uhr). Der Entscheid wird ausdrücklich damit begründet, dass die Eltern damit weniger Entschuldigungsgründe vorbringen können. Viele Kinder müssen offenbar morgens vor der Schule noch im Betrieb mithelfen.

**Stadt Bern** In den frühen 1830er Jahren beschäftigen einige Fabrikationsbetriebe Schulkinder auch über Nacht. Das Regierungsstatthalteramt führt mit den betreffenden Industriellen Gespräche und meldet einen Erfolg an die gemeinderätliche Primarschulkommission: Ein Fabrikant willigte ein, von 20 bis 7 Uhr keine schulpflichtigen Kinder mehr arbeiten zu lassen. Nach 1870 sieht sich die Stalden-Schulkommission mit einem ähnlichen Problem konfrontiert: Ein Grossbauer stellt so viele Kinder aus dem Quartier für die Kartoffelernte an, dass sie gar nicht mehr in der Lage ist, alle Absenzen zu ahnden. Sie verhandelt mit dem Bauern und versucht ihn zu überzeugen, dass er die Kinder nur während der Ferien an der Ernte mitarbeiten lässt. Später stimmt die Schulkommission die Herbstferien besser auf die Landarbeiten ab. Die Festlegung der Ferientermine im Hinblick auf die Bedürfnisse der (zu einem grossen Teil ländlichen) Bevölkerung des Schulkreises bleibt auch in den folgenden Jahrzehnten ein wichtiges Anliegen der Schulkommission. Sie stellt sich denn auch noch lange gegen alle Versuche, die Ferientermine stadtweit zu koordinieren oder die Entscheidung darüber zu zentralisieren.

### 5.1.3 Ahndung von Verstössen

**Rechtsgrundlagen** Schon das erste Berner Primarschulgesetz von 1835 gab den Schulkommissionen klar vor, dass wer seine Kinder »ohne hinreichende Entschuldigung nicht fleissig in die Schule schickt« gemahnt und im Wiederholungsfall dem Polizeirichter angezeigt werden musste (Art. 42). Diese Bestimmung blieb im Grundsatz über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg gültig und wurde später noch präzisiert, als im *Gesetz über die öffentlichen*

*Primarschulen des Kantons Bern* von 1860 eine Liste der möglichen Entschuldigungsgründe erschien: »Krankheit des Schülers, unter Umständen auch Krankheit der Eltern, Todesfälle in der Familie und sehr ungünstige Witterung, insofern Schwächlichkeit der Kinder oder grössere Entfernung vom Schulhause damit zusammentreffen« (Art. 13). Diese Liste blieb lange so bestehen, bis das Primarschulgesetz von 1951 noch »Wohnungswechsel« hinzufügte (Art. 61). Mit dem Primarschulgesetz von 1992 wurde dann die Bestimmung der möglichen Entschuldigungsgründe der Erziehungsdirektion übertragen (Art. 27 Abs. 2).

Bei der Ahndung von Verstössen gegen die Schulpflicht hatten die Schulkommissionen trotz gesetzlicher Vorgaben einen grossen Ermessensspielraum. Sie zeigten durchgehend eine sehr hohe Verbindlichkeit im Versuch, gerechte und legitime Entscheidungen zu treffen. Oft bezogen sie bei der Entscheidung über Massnahmen schwierige familiäre Verhältnisse als mildernde Umstände mit ein.<sup>11</sup> Die Abklärungen und Diskussionen über Einzelfälle gestalteten sich deswegen oft sehr aufwändig.

Dass die Schulkommissionen je nach Herkunft und Stand der betroffenen Familie andere Massnahmen beschlossen, kann ich nicht vollständig ausschliessen, weil ich keine Nachforschungen über Personen angestellt habe. In der Protokollanalyse deutete allerdings nichts darauf hin. Möglicherweise lässt sich diese Unparteilichkeit bei der Ahndung von unentschuldigten Absenzen dadurch erklären, dass die Schulkommis-sionsmitglieder erkannten, dass Milde gegenüber Eltern hier immer zu Lasten des Kindes und dessen Rechts auf Bildung ging.

Die untersuchten Schulkommissionen griffen in sehr vielen Fällen zu relativ milden Instrumenten zur Ahndung von unentschuldigten Absenzen: Mahnung oder Vorladung der Eltern. Manchmal wurde auch ein Mitglied beauftragt, bei den Eltern persönlich vorbeizugehen und die Mahnung auszusprechen. In Wiederholungsfällen wurden auch (teilweise schriftliche) »Warnungen« bzw. »Rügen« eingesetzt. Nachträglich eingereichte Entschuldigungen wurden meistens noch akzeptiert. Je nach Organisationsstruktur und Nähe der Schulkommission zur Bevölkerung zeigen sich in den drei untersuchten Fällen aber grosse Unterschiede. Gerade im kleinräumigen Milieu von Kappelen zeigt sich, dass die Schulkommission Absenzen nur sehr milde ahndete. Dies wohl deswegen weil ihre Mitglieder selber auch Teil der lokalen Gemeinschaft sind und im Auftrag des kantonalen Rechts ihre Nachbarn und Bekannten kontrollieren und im schlimmsten Fall sogar anzeigen müssten. Dagegen hatte die Schulkommission von Langnau ein sehr grosses Gebiet zu überwachen, was ihre Vernetzung mit der lokalen Bevölkerung etwas loser machte und ihr mehr Unabhängigkeit verlieh.

**Kappelen** Die Schulkommission versucht fast durchgehend Anzeigen zu vermeiden. Sie gibt betroffenen Eltern immer wieder neue Chancen und lässt sie nur immer wieder ermahnen. In den ersten Jahrzehnten des Untersuchungszeitraums werden fehlbare Eltern immer wieder in die Sitzung vorgeladen und ermahnt. Die Schulkommission droht ihnen oft auch mit einer Anzeige, was aber nur in seltenen Wiederholungsfällen Wirklichkeit wird (mehrmals nur mit einem Mehrheitsentscheid, also nicht einstimmig). Immer wieder hält der Schulinspektor die Schulkommission an, konsequenter Anzeigen auszusprechen. Die nachgiebige Anzeigenpra-

<sup>11</sup> De Vincenti, Grube und Rosenmund zitieren zu diesem Thema aus einem Bericht der Schulpflege von Hinwil aus dem Jahr 1838: »Einerseits sollte hart durchgegriffen werden, andererseits verging manchem Behördenmitglied angesichts des wahrgenommenen Elends armer, auf Kinderarbeit angewiesener Eltern »schie die Lust, sie nur ernstlich zur Befolgung des Gesetzes anzuhalten, geschweige denn, sie dem Strafrichter zu überweisen.« (De Vincenti, Grube und Rosenmund 2011, S. 114)

xis führt zusätzlich noch dazu, dass Eltern oft nicht einmal der Aufforderung nachkommen, vor der Schulkommission zu erscheinen.

Im Jahr 1846 will die Schulkommission »wegen der Zeitumstände« ganz von der Anmahnung der Absenzen absehen. Im Lauf des Jahres wird die Kontrolle wieder strenger, aber erst auf das Winterhalbjahr beschliesst sie, wieder konsequent zu sein und Wiederholungsfälle dem Richter anzuzeigen. Aber auch im folgenden Jahrzehnt muss der Schulkommissär die Schulkommission immer wieder mahnen.

In den 1860er Jahren bleibt das Thema weiterhin dominant. Die Schulkommission diskutiert mehrmals darüber, ob sie wirklich so streng sein wolle, wie es das Gesetz verlangen würde. Dabei ist sie sich bewusst, dass die Eltern oft gar nicht im Bild sind, wie sie ihre Kinder entschuldigen können. 1865 führen Interventionen des Dorfpfarrers und des Schulkommissionspräsidenten zu vermehrten Anzeigen. Kappelen bleibt aber bezüglich Schulleiss immer noch am Schluss der regionalen Rangliste.

**Langnau** Die Schulkommission von Langnau geht bei der Ahndung von Verstössen gegen die Schulpflicht sehr streng vor. Sie lädt fehlbare Eltern vor, lässt sie ihre Entschuldigungsgründe vortragen und entscheidet darüber, ob diese angenommen werden können oder nicht. Im zweiten Fall erfolgt direkt eine Anzeige. Angezeigt werden die Eltern auch dann, wenn sie nicht auf die Vorladung reagieren. In den 1860er Jahren kommt es sogar oft vor, dass die Schulkommission Anzeigen einreicht, ohne die Eltern vorher überhaupt zu ermahnen. Als sich die Anzeigen 1865 stark häufen, wehrt sich der Gemeinderat gegen diese äusserst strikte Haltung der Schulkommission, indem er sie schriftlich auffordert, »im Strafen der Kinder mit Behutsamkeit zu verfahren«.

Mehr Milde zeigt die Kommission, wenn spezielle Bedingungen vorliegen, beispielsweise als es 1868 wegen der frühen Kälte (Mangel an warmen Kleidern) und wegen der anstehenden landwirtschaftlichen Arbeiten zu einem Einbruch beim Schulbesuch kommt. In dieser Zeit zeigt sie vorübergehend nur noch diejenigen Eltern an, deren Kinder wirklich sehr viel gefehlt haben. Auch akzeptiert sie vor allem in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts immer wieder Entschuldigungen von armen oder kranken Eltern, deren Kinder daheim aushelfen müssen. Manchmal bewilligt sie in solchen Fällen sogar Teildispensationen. Auch im folgenden Jahrzehnt akzeptiert die Schulkommission viele Entschuldigungsgründe, da wegen des Truppenaufgebots in der Landwirtschaft Arbeitskräfte fehlen.

In den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts beginnt die Schulkommission, deutlich differenzierter auf Einzelfälle einzugehen, bei problematischen Fällen aufwändigere Abklärungen vorzunehmen und diese in den Sitzungen ausführlich zu besprechen. Nur wenn nachträglich gute Entschuldigungen vorgebracht werden, zieht sie gelegentlich Anzeigen zurück.

1909 wird in der Schulkommission explizit erwähnt, dass eine Familie wegen Absenzen eine Busse erhalten sollte, weil es sonst im Quartier als Ungerechtigkeit wahrgenommen würde.

**Stadt Bern** Um 1860 geht auch die Aufsicht über den Schulbesuch von der gemeinderätlichen Primarschulkommission auf die neu geschaffenen Bezirksschulkommissionen über. Bei der Stalden-Schulkommission wird gut sichtbar, wie sie dank des kleineren Einzugsgebietes besser auf die individuellen Umstände in den Familien eingehen und auf Absenzen angemessener reagieren kann.

#### 5.1.4 Zusammenarbeit mit dem Gericht

Die Anzeigen der Schulkommissionen wurden von den Gerichten weiterbehandelt. Die Zusammenarbeit zwischen Schulkommission und Gerichten gestaltete sich unterschiedlich erfolgreich. Besonders in der Stadt Bern ergaben sich immer wieder Schwierigkeiten.

**Stadt Bern** Aufgrund von Nachforschungen ortet der Schulkommissär 1837 Handlungsbedarf bei der Prozessorganisation: Weil die Richter oft unvollständige Unterlagen erhalten, kommt es vor, dass Fälle sich verlieren oder dass Eltern aufgrund bewilligungsfähiger Entschuldigungsgründe freigesprochen werden, die sie erst im Gerichtsverfahren vorbringen. Dies wird von allen Beteiligten als sehr kontraproduktiv erkannt, weil die Schulkommission damit durch den Verdacht der unsauberen Abklärung diskreditiert wird. Diese wehrt sich dann auch und droht, die Kontrolle der Absenzen nicht mehr verantworten zu wollen, wenn sie nicht auf die Zusammenarbeit mit dem Gericht zählen könne. Im Lauf weiterer Abklärungen (auch die Erziehungsdirektion wird noch einbezogen) stellt sich dann heraus, dass die Vorfälle eher auf ein personelles Problem auf der Seite des Gerichts zurückzuführen waren. Trotzdem braucht es auch 1847 wieder koordinative Bemühungen: Der Gerichtspräsident fordert die Sektionen der gemeinderätlichen Primarschulkommission auf, fehlbare Eltern wirklich zuerst selber anzuhören und dem Gericht dann vollständige Unterlagen auszuhändigen. Damit soll verhindert werden, dass die Eltern vor Gericht noch einmal neue Angaben machen. Und auch 1854 versucht der Gerichtspräsident wieder, das Verfahren zu verbessern: Er würde Vorteile darin sehen, dass ein Schulkommissionsmitglied bei den Gerichtsverhandlungen dabei ist, weil die Angeklagten dann weniger lügen könnten. Die Schulkommission schätzt zwar die Initiative, lehnt aber den Vorschlag umfassend ab. Sie befürchtet, dass die Schulkommission als Partei wahrgenommen werde und entweder in der Wahrnehmung der Verurteilten die Schuld für eine Bestrafung tragen müsse oder aber durch einen Freispruch kompromittiert werde. Eine Spezialkommission legt dann Verbesserungsvorschläge vor: Nur noch Anzeigen bei starkem Verdacht; genauere Rödelführung durch die Lehrkräfte; Unterscheidung zwischen Abwesenheiten und Verspätungen; Unterscheidung zwischen Absenzen »aus Leichtsinne« von ansonsten fleissigen und solchen von verwehrten Kindern. Ausserdem soll die Schulkommission vermehrt vor einer Anzeige Rücksprache mit der Lehrkraft nehmen.

Diese Kommunikations- und Zuständigkeitsprobleme zwischen Schulkommission und Richteramt bleiben aber auch über 1860 hinaus weiter bestehen. Wieder bekommen Eltern vor Gericht Recht, indem sie erst in der Verhandlung Krankheit als Entschuldigungsgrund angeben, obwohl sie vorher gegenüber dem Lehrer nichts dergleichen vorbringen konnten.

Noch 1892 pocht die Schosshalden-Schulkommission in einer Rückmeldung an die Schuldirektion über einen Entwurf eines Schulgesetzes darauf, dass die Richter den Gegenbeweis gegen Anzeigen der Schulkommission nicht zulassen dürfen, ohne diese zuerst anzuhören.

In den 1960er Jahren ergeben sich wieder mehrmals Reibungen zwischen der Schulkommission Schosshalde und den Justizbehörden: Einmal wird ein Fall vom Gericht unbegründet nicht weiterbehandelt, ein anderes Mal wirft der Gerichtspräsident der Schulkommission in einem sehr schwierigen Fall grobfahrlässiges Handeln vor, weil sie die Umstände einer Absenz nicht genau genug abgeklärt habe. Dagegen verwarft sich dann die Schulkommission postwendend. Sie ist der Meinung, keine Aufgaben eines Untersuchungsrichters übernehmen zu müssen.

### 5.1.5 Grundlagen für eine lückenlose Kontrolle

Bei der Kontrolle über die Einhaltung der Schulpflicht zeigte sich in den ersten Jahrzehnten des Untersuchungszeitraums bei den Schulkommissionen in Langnau und in der Stadt Bern immer wieder, dass vollständige Listen der schulpflichtigen Kinder als Grundlage einer lückenlosen Kontrolle fehlten. Die Schulkommissionen bemühten sich deshalb mehrfach um die Zusammenarbeit mit anderen kommunalen Instanzen.

**Langnau** 1854 verlangt die Schulkommission vom Gemeinderat ein Verzeichnis aller schulpflichtigen Kinder. Sie beauftragt die Lehrerinnen und Lehrer, diejenigen Eltern zu ermahnen, die ihre Kinder nicht zur Schule schicken.

**Stadt Bern** Nachdem der Schulkommissär gegen Ende der 1830er Jahre auf diese Problematik aufmerksam gemacht hat, fordert der Gemeinderat die Schulkommissionen auf, sich mit den jeweiligen Quartier-Aufsehern abzusprechen. 1853 mahnt der Erziehungsdirektor den Berner Gemeinderat, dass diverse Kinder nicht zur Schule gehen und damit das Schulgesetz nicht erfüllt werde. Die Schulkommission antwortet dem Erziehungsdirektor, sie bemühe sich, könne aber nicht verlangen, dass halbjährlich neue Verzeichnisse der schulpflichtigen Kinder erstellt würden, weil das zu kostspielig sei. Sie weist auf das Phänomen hin, dass gerade in der Stadt eine »Classe von Leuten« bestehe, die »stets im Wandern begriffen« sei. Solche Familien könnten sich immer für einige Zeit der Schulpflicht entziehen. Eine Verbesserungsmöglichkeit sähe sie darin, dass die Quartieraufseher bei umziehenden Familien darauf achten, ob diese ihre Kinder in die Schule schicken. Auch für die Stalden-Schulkommission bleibt es nach 1860 unmöglich, die Umzugsbewegungen der Familien mit schulpflichtigen Kindern genau zu überwachen.

Schon das erste Primarschulgesetz erlaubte die private Unterrichtung von Kindern; dazu war nur eine Meldung an die Schulkommission nötig. Bei privat unterrichteten Kindern war es aber noch schwieriger, den Schulbesuch zu kontrollieren. Erst die Ausweitung der bestehenden Kontrollinstrumente auf die Privatschulen zeitigte dann Verbesserungen. Auch Privatlehrer mussten nun mit Schulbesuchen durch die Schulkommission oder den Schulinspektor rechnen und wurden gezwungen, Rödel zu führen und allfällige unentschuldigte Absenzen zu melden.

**Langnau** Im 19. Jahrhundert kommt es oft vor, dass Eltern vorgeben, ihre Kinder selber zu unterrichten, wenn sie wegen Absenzen vorgeladen sind. In solchen Fällen ordnet die Schulkommission mehrmals umgehend eine Leistungsprüfung der Kinder an. Dies tut sie auch wiederholt im Fall eines Weilers, in dem Anfang der 1850er Jahre mehrere Neutäufer-Familien einen eigenen Lehrer für ihre Kinder angestellt haben. Diese Schule wird zu Kontrollzwecken auch mehrmals von Schulkommissionsmitgliedern besucht.

**Stadt Bern** Die gemeinderätliche Primarschulkommission diskutiert 1840 über das Problem, dass Eltern ihre Kinder der Schulpflicht entziehen können, wenn sie diese zuerst als privat unterrichtet melden und dann bei der Privatschule wieder abmelden. Da für diese Übergänge niemand richtig zuständig ist, fallen diese Kinder teilweise durch die Maschen des Kontrollnetzes. Die Erziehungsdirektion und der Schulkommissär kommen aber dann zum Schluss, dass die Schulkommissionen auch von den Privatschulen die Führung von genauen Absenzenverzeichnissen verlangen können. Denn nur aufgrund solcher Verzeichnisse kann auch der Schulkommissär diese Schulen gemäss seiner Aufgabe beaufsichtigen. Diese Massnahme scheint zu greifen, später muss die Schulkommission jedenfalls nur noch wenigen solchen Einzelfällen nachgehen.

### 5.1.6 Förderung des Schulbesuchs

Die untersuchten Schulkommissionen beschäftigten sich nicht nur mit der Ahndung von Verstössen gegen die allgemeine Schulpflicht, sondern suchten auch immer wieder nach Möglichkeiten, den Schulbesuch insgesamt zu fördern.

**Kappelen** Die Schulkommission diskutiert im 19. Jahrhundert zwar immer wieder über mögliche Massnahmen zur Verbesserung des Schulbesuchs, aber insgesamt scheint sie dem Phänomen wenig entgegenzusetzen zu können.

**Langnau** Die Schulkommission publiziert oft Inserate mit Mahnungen an die Einwohner, dass diese ihre Kinder fleissiger in die Schule schicken sollen. In den 1860er Jahren verbindet sie die Bewilligung von einigen Gesuchen um Umteilung einzelner Schulkinder in andere Schulen explizit mit der Hoffnung, dass die Kinder dann öfter die Schule besuchen. Sie beauftragt die Lehrerschaft, auf die Schulkinder einzuwirken und ihnen einen fleissigen Schulbesuch ans Herz zu legen. Damit hofft sie, Mahnungen und Anzeigen verhindern zu können.

**Stadt Bern** In den 1830er Jahren unterstützen verschiedene Akteure die gemeinderätliche Primarschulkommission bei ihren Bemühungen um einen besseren Schulbesuch: 1833 regt beispielsweise der Gemeinderat an, dass die Schulkommission eine Mahnung an die Bevölkerung publiziert. 1837 nimmt dann der Schulkommissär Nachforschungen zur Verbesserung des Schulbesuchs auf, wozu er die Erhebung verschiedener Daten verlangt. Die gemeinderätliche Primarschulkommission beauftragt die Lehrkräfte mit der Erhebung dieser Kenngrössen, wovon sie sich zusätzlich eine Erleichterung bei der Führung der Schulgeschäfte erhofft.

### 5.1.7 Überwachung durch übergeordnete Instanzen

**Rechtsgrundlagen** In der Kontrolle des Schulbesuchs wurden die Schulkommissionen von den Schulinspektoren beaufsichtigt, wobei der Kanton gewisse Sanktionsmöglichkeiten hatte (z. B. der ganze oder teilweise Entzug finanzieller Beiträge an die Gemeindeschule, insbesondere an die Lehrerlöhne) für den Fall, dass einzelne Schulkommissionen ihrer diesbezüglichen Pflicht nicht nachkommen würden.

Bei allen drei untersuchten Schulkommissionen traten die Schulkommissäre bzw. Schulinspektoren nur mahnend in Erscheinung, dies allerdings regelmässig.

**Kappelen** Zwischen 1850 und 1880 kontrolliert der Schulkommissär bzw. der Schulinspektor die lokale Schulkommission spürbar. Er mahnt immer wieder zu rigorosere Durchgreifen und erhöht den Druck zusätzlich, indem er regionale Ranglisten über den Schulfleiß anfertigt. Er fragt bei der Schulkommission nach, wenn ihm Unstimmigkeiten in den Rödeln auffallen, und erteilt ihr mehrmals Verweise.

**Langnau** In den 1870er Jahren beschliesst die Langnauer Schulkommission unter verschärften gesetzlichen Bestimmungen zum Schulbesuch mehrmals ein Vorgehen, das dem Wortlaut des Gesetzes nicht ganz entspricht, weswegen sich auch eine Minderheit in der Kommission vehement gegen die Beschlüsse wehrt. 1872 und 1874 sollen in der Oberschule ausnahmsweise bis zu 20 unentschuldigte Absenzen akzeptiert werden, weil die Kinder zuhause beim Dreschen mithelfen müssen. Als der Regierungsrat im Auftrag des grossen Rates im Jahr 1876 den Gemeinden mit dem Entzug des Staatsbeitrags droht, falls sie die vom Gesetz geforderten Anzeigen unterlassen, möchte die Schulkommission Langnau jeden Anlass vermeiden, der zu dieser Sanktion führen könnte.

1880 versieht der neue Schulinspektor die Rödellisten bei der Durchsicht mit diversen kritischen Bemerkungen. Die Schulkommission ist aber der Meinung, dieser habe zu wenig Kenntnisse über die Gegend und die herrschenden Verhältnisse, besonders in Bezug auf die teilweise sehr abgelegenen Schulbezirke, in denen sehr ärmliche und bäuerliche Verhältnisse herrschen.

## 5.2 Schutz des Kindes im Schulkontext

Die obligatorische Schulpflicht wurde seit ihrer Einführung und bis heute von Diskussionen über Ausmass und Art möglicher Schädlichkeit für die Schulkinder begleitet. Die Kinder bewegen sich in der Schule ausserhalb des gewohnten und von den Eltern

direkt kontrollierbaren Umfeld, was in deren Augen ein zusätzliches Gefahrenpotenzial darstellt. Bei sehr vielen in den Sitzungen behandelten Themen zeigt sich, wie die Schulkommissionen diese allgemeine Sorge um die Unversehrtheit der Kinder in der Schule vertreten. Diese Aufgabe zog sich als Querschnittsthema durch alle ihre Aktivitäten hindurch und bildete den allgemeinen Hintergrund für sehr viele Beschlüsse (zur direkten Gefährdung der Schulkinder durch Lehrpersonen siehe den Abschnitt *Gefährdung von Schulkindern* ab Seite 162).

### 5.2.1 Körperliche Belastung, Haltungsschäden, Unfallgefahr

Schon zu Beginn des Untersuchungszeitraums aber auch noch bis in die Gegenwart bestand offenbar die Befürchtung vor Schäden wegen schlechter Haltung beim dauernden Sitzen in den Schulbänken. Die Wichtigkeit dieser Thematik stieg in den Schulkommissionen ungefähr zeitgleich mit der öffentlichen Diskussion über Hygiene und Gesundheit um die Jahrhundertwende von 1900 deutlich an (Hofmann 2007a). Die Schulkommissionen versuchten, die Schulkinder gegen allzu grosse körperliche Belastung und allgemein gegen Unfälle zu schützen, so insbesondere beim Turnen und Sport, auf Schulreisen und in Sportlagern, und bei anderen körperlichen Aktivitäten zu schützen.

**Rechtsgrundlagen** Seit Ende des 19. Jahrhunderts stand der Schutz der Schulkinder vor körperlichen Schäden auch im Gesetz: Das Primarschulgesetz von 1894 verpflichtete die Lehrerinnen und Lehrer dazu, die Schulkinder zu einer guten Körperhaltung anzuhalten (Par. 39).

**Kappelen** 1939 lehnt die Schulgemeinde die Einführung des Turnunterrichts für Mädchen ab. Dies mit dem Argument, die Mädchen würden allzu sehr belastet, besonders weil alle Lektionen im Sommer abgehalten werden müssten (wegen fehlender Turnhalle).

Aufgrund von Befürchtungen wegen der Sauberkeit und Sicherheit des Skilagerhauses wird dieses 1966 von einer Delegation der Schulkommission besichtigt.

1982 fordert die Schulkommission die Lehrkräfte auf, die Höhe aller Schulpulte zu kontrollieren und allenfalls anzupassen.

**Langnau** Als eine Lehrkraft 1931 eine zweitägige Schulreise mit Übernachtung auf der Grossen Scheidegg beantragt, wird sie von der Schulkommission daran mit dem Argument gehindert, das Übernachten in so grosser Höhe sei für die Schulkinder nicht gesund.

In einer Diskussion im Jahr 1953 über den »Augenabstand« beim Schreiben betont der Schulkommissionspräsident, dass er bei mittlerweile 40 Schulbesuchen noch nie gesehen habe, dass eine Lehrkraft die Kinder gemahnt hätte, sie sollten beim Schreiben den Kopf nicht so nahe ans Heft halten. Eine an der Sitzung teilnehmende Lehrkraft entgegnet aber, sie selber mahne die Kinder jeden Tag. Die Schulkommission wünscht dann, dass die Lehrerkonferenz diese Thematik behandelt.

Ab 1960 müssen die Lehrkräfte auf Schulreisen aus Sicherheitsgründen immer eine Begleitperson mitnehmen.

Als 1961 ein Schulkommissionsmitglied von einem Gemeindearbeiter erfährt, dass die Schulkinder in einem Aussenbezirk während der Pause nicht beaufsichtigt und durch den Strassenverkehr gefährdet seien, beauftragt die Schulkommission das zuständige Mitglied, mit der dortigen Lehrerschaft zu reden. Nachdem 1966 beinahe ein Unfall passierte, verbietet die Schulkommission jegliches Ballspiel auf Pausenplätzen in der Nähe von Strassen.

Nach ausführlicher Information und Diskussion willigt die Schulkommission 1993 ein, die Trägerschaft für den Spezialunterricht »Haltungs- und Bewegungsschulung« zu übernehmen.

**Stadt Bern** 1844 erhält die gemeinderätliche Primarschulkommission von der Erziehungsdirektion ein ärztliches Gutachten über Entstehung und Verhütung von Rückgratskrümmungen. Sie verteilt es an ihre Sektionen.

In einer Korrespondenz mit dem Verein für Gesundheitspflege (Hofmann 2008) berichtet die Schulkommission 1887, dass sie häufiges Baden, winterliche Turnspiele (als Turnplätze sollen die Spielplätze genügen), Spaziergänge und Ausflüge gutheisst, ebenso die Einhaltung der Zwischenpausen.

Als 1931 plötzlich davon gesprochen wird, dass viele Kinder in ihren Schulbänken zu tief sitzen, ordnet die Schulkommission eine umfangreiche Kontrolle und den Austausch bzw. die Abänderung von fehlerhaften Bänken im ganzen Schulhaus an.

Bei der Genehmigung eines Schulreiseprogramms diskutiert die Schulkommission 1947, ob sie grundsätzlich zulassen will, dass auf Schulreisen gebadet werden darf. Sie kommt zum Schluss, dass es möglich bleiben soll, aber nur unter den nötigen Vorsichtsmassnahmen (z. B. lieber in Badeanstalten als frei in Flüssen und Seen).

Allzu lange Wanderungen sind fast das Einzige, was die Schulkommission in den 1980er Jahren noch an den Programmen für Schulreisen kritisiert. 1986 beschliesst die Schulkommission, dass auf jeder Schulreise und Landschulwoche eine Begleitperson mitgehen muss, damit bei einem möglichen Unfall alle Schulkinder beaufsichtigt werden können.

Angesichts eines Schulreiseprojekts (nach 2000), das Baden im Fluss Maggia vorsieht, aber zu wenig Begleitpersonen eingeplant hat, regt die Schulkommission die Bildung eines Begleitpersonen-Pools an. Dieses Vorhaben wird an den Elternrat delegiert.

### 5.2.2 Gefährdung durch unpassende Kleidung

Besonders am Anfang des Untersuchungszeitraums legten die Schulkommissionen Wert darauf, dass die Kinder passend gekleidet waren. Vor allem im Winter stellte sich das Problem, dass die Kinder die Aussenbekleidung und insbesondere die oft nassen Schuhe während des Unterrichts weiter trugen.

**Langnau** Besonders für die ärmeren Kinder, die nur schlecht gekleidet und mit schlechten Strümpfen und Schuhen in die Schule kommen, schafft die Schulkommission 1875 (finanziert durch Beiträge von Privaten) 150 Paare Filzholzschuhe an. Sie ist sehr stolz darauf und erwartet, dass die Schulkinder nun fleissiger sind und weniger krank werden. In den folgenden Jahren wird mit einem Legat ein »Holzbodenfonds« geschaffen, der später durch weitere Einlagen aufgestockt wird, und aus dem noch bis ins 20. Jahrhundert hinein Filzholzschuhe angeschafft werden können (ab 1890 für alle Schulen der Gemeinde). Für die Anschaffung der Schuhe (die übrigens im Eigentum der Schule bleiben) ist ein Ausschuss der Schulkommission zuständig, die Lehrerschaft liefert dazu Listen der bedürftigen Kinder. Gemeinsam mit dem Sängerbund und der Musikgesellschaft, die 1890 ein Benefizkonzert zugunsten von Kleidung für bedürftige Schulkinder abhalten, entscheidet die Schulkommission, dass auch dieser Erlös in die Anschaffung von Lederholzschuhen mit Filzsohlen gesteckt werden soll.

**Stadt Bern** Auf Beschluss der Schulkommission werden 1867 in der Arbeitsschule Hauschuhe aus Stoff hergestellt, damit die Kinder im Winter ihre Schuhe ausziehen und trocknen lassen können. Als sich später herausstellt, dass Stoff dafür nicht geeignet ist, schafft eine Lehrkraft mit Beiträgen von Privaten einen Satz Holzbodenschuhe an. Die Schulkommission begrüsst zwar die Initiative, möchte aber in Zukunft über solche Dinge selber beschliessen. Auf eine Anfrage der Erziehungsdirektion von 1882 hin antwortet die Schulkommission, dass sie Überschüsse aus den Spendengeldern für die Schülerspeisung jeweils unter anderem für den Ankauf von Filzholzschuhen ausgibt.

### 5.2.3 Impfung und präventive Untersuchung durch Schulärzte

Alle untersuchten Schulkommissionen beschlossen während des gesamten Untersuchungszeitraums immer wieder Massnahmen zum Schutz der Schulkinder vor ansteckenden Krankheiten. Dabei diskutierten sie vielfach über die Impfproblematik an sich. Im Zusammenhang mit Impfungen und präventiven Untersuchungen erschienen auch die Ärzte im Schulkontext (siehe dazu die Forschungsergebnisse bei Hofmann 2007b und 2008). Eigentliche Schulärzte etablierten sich in den untersuchten Gemeinden mit sehr unterschiedlicher Geschwindigkeit: Um die Jahrhundertwende von 1900 in Bern, bald darauf in Langnau und erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Kappelen.

**Rechtsgrundlagen** Das *Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulkommissionen* von 1924 empfahl den Gemeinden, Schulärzte im Haupt- oder Nebenamt anzustellen (Art. 6). In einer Verfügung versuchten die Direktionen der Sanität und des Unterrichtswesens 1933, die schulärztlichen Untersuchungen zu vereinheitlichen. So wurde verordnet, dass alle ein- und austretenden Schüler sowie alle Viertklässler jährlich von einem durch die Schulbehörde zu bezeichnenden Arzt auf ihren allgemeinen Gesundheitszustand und speziell auf Tuberkulose untersucht werden (Art. 1). Die eintretenden Kinder sollten dabei früh genug untersucht werden, sodass aufgrund der Ergebnisse noch Rückstellungen und Dispensationen vorgenommen werden können (Art. 2). Weiter musste der Schularzt durch jährliche Klassenbesuche und Gespräche mit den Lehrerinnen und Lehrern auch laufend den Gesundheitszustand aller Schulkinder überwachen (Art. 5) und die Schulbehörden in schulhygienischen Fragen beraten und unterstützen, also zu Infektionskrankheiten, Epidemien und hygienischen Einrichtungen in den Schulhäusern (Art. 9c). Ausserdem musste der Schularzt die Überweisung von Schulkindern in Spezialklassen oder Anstalten begutachten (Art. 9a).

Die *Verordnung über den schulärztlichen Dienst* von 1948 verpflichtete die Schulbehörden, »so oft schulhygienische Fragen zur Behandlung stehen« (Par. 3) den Schularzt zu ihren Sitzungen einzuladen. Zu dessen Kompetenzbereich gehörte neu auch die Gesundheit des Lehr- und Dienstpersonals (Par. 4), das er vor Eintritt und dann im Turnus alle drei Jahre ärztlich untersuchen musste (Par. 5). Das Primarschulgesetz von 1951 und die nachfolgenden Erlasse machten die Schulärzte dann allgemein verantwortlich für die Überwachung der gesundheitlichen Verhältnisse an den Schulen und für die Ergreifung von Massnahmen (Art. 76).

**Kappelen** Die Schulkommission beauftragt 1885 die Lehrerschaft, die Eltern derjenigen Kinder zu mahnen, die noch nicht geimpft sind. Ab 1915 werden gemäss der Forderung der Erziehungsdirektion alle in die Schule eintretenden Kinder von einem Arzt untersucht. Anfang der 1950er Jahre werden alle Kinder mehrmals auf Kosten der Schule »durchleuchtet«.

**Langnau** 1853 beauftragt die Schulkommission die Lehrkräfte mit der Abklärung, welche Kinder noch gegen Kindsblattern geimpft werden müssen. Vier Jahre später verlangt der Regierungsstatthalter vom Gemeinderat und dieser darauf von der Schulkommission, dass sie die Einhaltung des Impfgesetzes überprüft. Die Lehrkräfte erhalten den Auftrag, die Kontrolle zu verschärfen und von allen Kindern eine Bestätigung über ihren Impfzustand zu verlangen. Anfang der 1880er Jahre werden die Lehrkräfte wieder aufgefordert, die Eltern der ungeimpften Kinder zu mahnen. Doch auch 1887 scheint es an den Schulen immer noch viele ungeimpfte Kinder zu geben. Als die Schulkommission beim Schulinspektor nachfragt, sieht sich die Erziehungsdirektion nicht als zuständig dafür. Die Schulkommission beschliesst dann, der Sache ihren freien Lauf zu lassen.

1905 bittet der Armen- und Krankenverein um eine vorsorgliche Untersuchung aller Schulkinder auf Tuberkulose. Die Schulkommission willigt ein und beauftragt die Ärzte unter ihren Mitgliedern mit dieser Untersuchung, damit die Kosten nicht zu hoch ausfallen. Als

das Problem immer grösser wird, gründet die Schulkommission eine Tuberkulosekommission, und in der Folge wird auch über die Einführung eines Schularztes diskutiert. Nachdem eine Zeit lang verschiedene Ärzte abwechselnd diese Aufgabe übernommen haben, wählt die Schulkommission ab 1912 jeweils für mehrere Jahre einen eigentlichen Schularzt.

1911 erarbeitet die Schulkommission ein Merkblatt mit »hygienischen Ratschlägen«, das allen Eltern abgegeben wird. Der Vorschlag dazu kommt von einem Arzt, der Kommissionsmitglied ist. Wie von der Schulkommission bereits ein Jahr früher gefordert, kommt 1915 von der Erziehungsdirektion die Weisung, alle Kinder müssten beim Eintritt in die Schule untersucht werden. 1922 beschliesst die Schulkommission dann die Impfung aller Schulkinder gegen Pocken (bei armen Schulkindern werden die Kosten von der Gemeinde übernommen). Ab diesem Jahr wird die ärztliche Untersuchung der Schulkinder deutlich systematischer angegangen und 1929 erscheint dann erstmals ein ständiger Posten im Budget für die dreimalige ärztliche Untersuchung der Schulkinder. Als die Zentralschulkommission von Köniz 1934 über die Regelung des schulärztlichen Dienstes in Langnau nachfragt, gibt ihr die Schulkommission bereitwillig Auskunft.

In den 1940er Jahren befasst sich die Schulkommission auffallend oft (fast in jeder Sitzung) mit Rapporten über Krankheitsfälle in Schulklassen.

Als bei der Impfung gegen Kinderlähmung 1956 einige Kinder »umstehen« und mit einer Coraminspritze behandelt werden müssen, moniert die Schulkommission, dass die Impfkaktion nicht abends und wegen des weiten Schulwegs nicht in den Schulhäusern hätte stattfinden sollen. Für bedürftige Kinder werden die Kosten der Impfung wieder von der Gemeinde übernommen.

**Stadt Bern** 1850 wird die Schulkommission von der Polizei-Kommission aufgefordert, die Impfung der Kinder gegen Kindsblattern sicherzustellen. Diese glaubt aber nicht, dass die Lehrkräfte selber abklären können, welche Kinder noch eine Impfung brauchen. Ab 1877 untersucht ein Mitglied der Schulkommission (Arzt) die Kinder ohne Impfschein.

Nach einer ausführlichen Diskussion über die Schularztfrage befürwortet die Schulkommission im Jahr 1900 die Anstellung von separaten Schulärzten, da die Ärzte unter den Schulkommissionsmitgliedern nicht genügend Zeit für diese Aufgaben haben.

Gemäss einem Eintrag von 1916 stellt der Schularzt bei einer Untersuchung sämtlicher Schulkinder fest, dass diese alles andere als gesund sind. Massnahmen werden keine beschlossen.

1924 fordert der Schularzt, dass keine kranken Kinder mehr zu ihm geschickt werden. Er will auch keine Kinder mehr untersuchen, die bereits in privatärztlicher Behandlung sind oder aus gut situierten Familien stammen. In der Schulkommission wird festgehalten, dass die Eltern frei über diese Dinge entscheiden können. Zwei Jahre später entsteht ein Streit mit dem Schularzt, weil die Kinder wegen Untersuchungen jeweils lange vom Unterricht fernbleiben müssen. Es stellt sich dann aber heraus, dass es aufgrund der grossen Anzahl von Kindern (3500) gar nicht möglich ist, dies anders zu organisieren.

1920 informiert die Schuldirektion über ihr Projekt einer psychologisch-pädagogischen Beratungsstelle in Zusammenarbeit mit dem Schularzt-Amt zur Unterstützung von Schule und Eltern bei der Erziehung. Vier Jahre später erhält der Schularzt einen psychologischen Berater an die Seite gestellt, der sich kurz in der Schulkommission vorstellt. Diese weist ihm wenig später ein Kind mit »diebischen Neigungen« zu.

Im Jahr 1942 erfährt die Schulkommission, dass ein Arzt in einem Referat vor der Zentralschulkommission eine Verbesserung des allgemeinen Gesundheitszustandes konstatiert hat. Als Gründe dafür hat er offenbar angeführt, dass in den Häusern die Innen- und Aussen-temperatur immer besser angeglichen worden seien und dass die Zahnhygiene vorzüglich sei. Allerdings musste beim Tuberkulin und bei rachitischen Erscheinungen eine Verschlechterung konstatiert werden. In der Folge gibt die Schule den Kindern günstig Vitaminpräparate ab. Bedürftige Kinder erhalten die Präparate kostenlos, bezahlt durch die Speisungskasse.

1984 informiert ein Mitarbeiter der Erziehungsberatung an einer Schulkommissionssitzung ausführlich über den Instanzenweg (Aufgaben und Vorgehen) in der Zusammenarbeit mit der Schule. Er nimmt die Kritik über die schleppende Behandlung einzelner Fälle auf und gibt zu, dass die Erziehungsberatung kurzzeitig überlastet war, neue Stellen seien aber beantragt. Zwei Jahre später orientiert der Schularzt die Schulkommission in einem ausführlichen Gespräch über seine Aufgaben und insbesondere über die Abklärungen bezüglich der Schulreife. Die Schulkommission möchte mit Briefen an die Eltern dazu beitragen, die Vorurteile gegenüber der *Kleinklasse D* abzubauen und auf die Wichtigkeit der Schulreifeabklärung hinzuweisen. Diese Klassen waren für Kinder mit partiellen Entwicklungsverzögerungen vorgesehen. Für sie wurde das Pensum des ersten Schuljahrs auf zwei Jahre verteilt.

Im Jahr 2000 wird die Schulkommission wieder von einem Mitarbeiter der Erziehungsberatung ausführlich über deren Aufgaben informiert. Unter anderem ist von einem »Bindeglied zwischen Eltern und Schule« die Rede. »Schulnahe Angelegenheiten« übernehme sie jedoch nicht, weil diese Sache der Schule seien.

#### 5.2.4 Ansteckende Krankheiten, Ungeziefer, Hygiene

Die Schulkommissionen überwachten auch die Reinlichkeit der Kinder und wiesen die Lehrerschaft immer wieder an, unreinliche Kinder nach Hause zu schicken. Vor allem die ländlichen Schulkommissionen beschäftigten sich auch immer wieder mit Kindern, die Ungeziefer in die Klassen trugen. Die betroffenen Kinder wurden jeweils sofort dispensiert und ihre Eltern aufgefordert, sie vom Ungeziefer zu reinigen. Oft wurden die Verdachtsfälle von anderen Eltern aufgedeckt, die ihre Kinder erst wieder in die Schule schicken wollten, wenn sie dieser Gefahr nicht mehr ausgesetzt waren. Im Sinne einer systematischeren Überwachung wurden zeitweise auch die Lehrpersonen zur (unauffälligen) Untersuchung der Schulkinder aufgefordert.

**Rechtsgrundlagen** Das Primarschulgesetz von 1870 (und später auch das von 1894) verpflichtete die Lehrkräfte unter anderem dazu, die Schulkinder zu Reinlichkeit anzuhalten (Par. 38). Kinder, die mit ansteckenden Krankheiten oder mit Ungeziefer behaftet waren, mussten weggeführt werden. Im *Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulbehörden* von 1895 wurde den Schulkommissionen explizit aufgetragen, in Fällen von ansteckenden Krankheiten zusammen mit der örtlichen Gesundheitskommission die nötigen Vorkehrungen zu treffen (Par. 3 Abs. 14; die Bestimmung wurde im *Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulkommissionen* von 1924 wiederholt). Noch das Primarschulgesetz von 1951 erwähnte die Pflicht der Eltern, ihre Kinder sauber gewaschen und gekleidet in den Unterricht zu schicken (Art. 58). Das *Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulkommissionen* von 1956 definierte diese Aufgabe dann so, dass die Schulkommission zusammen mit dem Schularzt »den hygienischen Zustand« der Schulräume überwachen und ebenfalls mit dem Schularzt zusammen Desinfektionen bei ansteckenden Krankheiten vornehmen mussten (Par. 34).

#### 5.2.5 Suchtprävention

Nachdem die Schulkommissionen teilweise schon sehr früh mit der Suchtmittel-Problematik konfrontiert waren, nahm das Thema gegen Ende des Untersuchungszeitraums immer grösseren Raum ein.

**Kappeln** 1884 beauftragt die Schulkommission die Lehrkräfte, dafür zu schauen, dass vor und nach dem Unterricht in den Schulzimmern nicht geraucht wird. Drei Jahre später verbietet sie den Schulkindern das Rauchen »strengstens«.

Als 1975 über das Rauchen diskutiert wird, entscheidet sich die Schulkommission, das Thema an einem Elternabend zur Besprechung vorzuschlagen.

**Langnau** Bei einer Diskussion über die »Unsitte des Rauchens« erwägt die Schulkommission 1930, den fehlbaren Schulkindern die Suppe und Milch vorzuenthalten. Dagegen spricht allerdings, dass diese Strafe nur diejenigen treffen kann, die überhaupt bedürftig sind und Suppe erhalten. Deshalb beschränkt sich die Schulkommission schliesslich darauf, im Anzeiger ein Inserat zu publizieren.

1977 organisiert die Schulkommission zusammen mit der Fürsorgekommission einen Diskussionsabend über Drogenprobleme.

1998 beschäftigt sich die Schulkommission mehrmals mit Suchtmitteln ausserhalb der Schule: Zwei Schulkinder haben anscheinend nach der Turnstunde alkoholische Getränke eingekauft. Mit den beiden Kindern und ihren Eltern haben darüber bereits Gespräche stattgefunden. Später will die Schulkommission mit einem Pfarrer reden, weil dieser anscheinend in den Konfirmandenlagern das Rauchen erlaubt hat. Sie will ihm die Haltung der Schule verdeutlichen und versuchen, mit der Kirche gemeinsame Regelungen zu finden.

Im Hinblick auf ein freiwilliges Schulschilager informiert die Schulkommission 2002 alle Teilnehmenden und ihre Eltern über das absolute Alkohol-, Rauch- und Drogenverbot, um die Lagerleitung zu stützen und zu entlasten. Eltern und Jugendliche müssen mit ihrer Unterschrift bestätigen, dass sie diese Regel kennen und damit einverstanden sind.

2003 wird in einer Schule ein Elternabend zu Alkohol, Tabak und Cannabis veranstaltet. Im Protokoll ist vermerkt, die Haltung der Schule habe an diesem Elternabend klar aufgezeigt werden können.

2004 erhält die Schulkommission von der Kommission für öffentliche Sicherheit einen Entwurf für ein Merkblatt »Partys und Feste« mit Empfehlungen für Eltern von Kindern unter 16 Jahren zur Stellungnahme unterbreitet. Die Schulkommission und die Schulleitung finden das Merkblatt gut, eine Publikation im Anzeiger wird angeregt.

**Stadt Bern** 1916 und auch 1922 beanstandet die Central-Schulkommission das Rauchen unter der Schuljugend, »das trotz den schweren Zeiten stark überhand nimmt«.

2000 werden Probleme mit Schülerinnen und Schülern bekannt, die anscheinend während der Pause das Schulareal verlassen, um etwas zu kaufen und um zu rauchen. Weil Verweise an die Eltern bisher nichts genützt haben, diskutiert die Schulkommission andere Massnahmen: Verträge mit den Eltern oder eine Änderung der Hausordnung. Erwogen wird auch, ob ein unattraktiver Ort als Raucherplatz angeboten werden soll. Das im folgenden Jahr aus Schulkommismissionsmitgliedern, Elternrat, Lehrerschaft, Schulleitung und Hauswart gebildete Gesundheitsteam findet schnell wirksame Lösungen. Als Erstes wird das Rauchen angegangen: Man bestimmt Sanktionen und bereitet einen Elternbrief vor. Nachdem wieder Probleme gemeldet worden sind, steht im Protokoll: »Eltern, Schulkommission, Lehrerschaft und Elternrat müssen das Problem gemeinsam lösen. Wenn die Eltern nicht Hand bieten, nützt alles nichts!«

### 5.2.6 Gefahren ausgehend von anderen Schulkindern

Bei der Prävention und Ahndung von Gewalt unter Schulkindern (unter anderem auch auf dem Schulweg) gingen die untersuchten Schulkommissionen sehr gezielt vor. Solche Fälle wurden immer gewissenhaft untersucht und Massnahmen zur Ermahnung oder Bestrafung der Schuldigen und zum Schutz der übrigen Schulkinder ergriffen. Der Schutz der übrigen Schulkinder zeigt sich in der Untersuchung von Werner Hürlimann sogar als das immer wieder angegebene Argument für drastische Massnahmen wie Schulausschlüsse (Hürlimann 2007, S. 365).

**Kappelen** In den 1980er Jahren erhält die Schulkommission von Eltern eine Reklamation wegen Rauchens und Gewalt auf dem Pausenhof. Die Schulkommission fordert die Lehrerschaft auf, aufmerksamer zu sein. Weitere Beschlüsse werden nicht gefasst.

Nachdem ein Schulkind Ende der 1990er Jahre wiederholt blutig geschlagen wurde, zieht die Schulkommission die Erziehungsberatung bei. Diese empfiehlt eine Präzisierung des Leitbildes bei den Themen »Selbstschutz« und »Umgang miteinander«. Die Lehrkräfte werden zudem beauftragt, das Thema in den Klassen aufzugreifen. Diese erarbeiten und veröffentlichen mit dem Einverständnis der Schulkommission in der Folge »Verhaltensmassnahmen« im Schulblatt.

**Langnau** 1889 wird ein Schulmädchen von einem Jungen während eines Raufhandels umgeworfen, wobei es Quetschungen erleidet. Obwohl die Lehrerschaft gegen den Jungen weitere Klagen vorbringt, beschränkt sich die Schulkommission darauf, ihn zu ermahnen.

In den 1990er Jahren sind Gewalt und Konflikte unter Schulkindern selten Thema in der Schulkommission, aber 1999 gibt ein einzelner Fall viel zu reden: Nach Gewalt gegen ein Schulkind während des Zeichenunterrichts attestiert der Arzt Spuren an dessen Kehlkopf, die noch nach Stunden sichtbar waren. Auf Wunsch der Schulkommissionspräsidentin stattet ein Kantonspolizist der Klasse und den betroffenen Familien einen Besuch ab (im Protokoll: »psychologischer Effekt«). Weitere Gespräche ergeben, dass die Täter und deren Eltern einsichtig sind. Die Eltern des Opfers erwarten aber von der Schulkommission, dass diese eine Anzeige erstattet. Die Schulkommission erkundigt sich darauf beim Rechtsdienst der Erziehungsdirektion und erfährt, dass sie höchstens einen Verweis erteilen könne (was sie bereits getan hat), dass aber eine Anzeige von den Eltern des betroffenen Kindes direkt erstattet werden müsse.

In den Jahren nach 2000 werden vermehrt gewalttätige Schüler aus der Schule ausgeschlossen. Auch Mobbing und Ängste von Schulkindern sind in der Schulkommission Thema, wobei mehrmals die Erziehungsberatung einbezogen wird. Auch werden Gespräche mit Eltern und Schülern geführt.

**Stadt Bern** Als ein verwahrloster Junge 1865 andere Schulkinder durch in Schneebälle verpackte Steine verletzt, diskutiert die Schulkommission eine Einweisung in ein Heim. Der beigezogene Regierungstatthalter sieht einen solchen Entscheid aber nicht in seiner Kompetenz, und so wird der Knabe im Beisein des Schulkommissionspräsidenten und seiner Grosseltern, bei denen er wohnt, körperlich abgestraft und ermahnt.

Angesichts eines Vorfalles, bei dem ein Schulkind durch andere misshandelt worden ist, diskutiert die Schulkommission 1928 allgemein über die Verrohung der Schuljugend. Sie beauftragt die Lehrerschaft, sich mit dieser Problematik zu befassen.

1957 diskutiert die Schulkommission, ob sie zwei Geschwister, die beim Stehlen ertappt worden sind, zum sittlichen Schutz der übrigen Kinder von der Schule verweisen soll. Dazu besteht aber anscheinend juristisch gar keine Möglichkeit. Kurz darauf erhält die Schulkommission die Meldung, dass die beiden Brüder in ein Heim eingewiesen worden seien.

Nachdem im Jahr 2000 an einer Klasse die Situation eskaliert war, schaltet die Schulkommission die Erziehungsberatung und den Jugendpsychiatrischen Dienst ein. Einzelne Schulkinder werden in ein Time-Out geschickt, und es wird mit gutem Erfolg eine Intervention des Instituts für Konfliktmanagement (Allan Guggenbühl) vorgenommen, die aus der Fürsorgekasse bezahlt wird. Nach einer Prügelei in einer anderen Klasse und der Feststellung, dass es sich hier um eine schwierige Klasse mit diversen verhaltensauffälligen Kindern handelt, wird 2005 ein Schulsozialarbeiter eingesetzt, der Klassenregeln aufstellt und ein Mobbing-Lehrmittel einsetzt. Darüber werden die Eltern ausführlich informiert. Die Schulkommission will in der Folge eine »Konfliktstrategie« erarbeiten.

Nachdem 2005 aus einer Klasse von Mobbing berichtet wird, veranstaltet die Schulkommision mit der Erziehungsberatung einen Elternabend. Weiter werden konkrete Massnahmen beschlossen, wie bei dem Problem vorzugehen ist.

### 5.2.7 Einflüsse auf Moral und Weltanschauung

Auch der Schutz der Schulkinder vor psychischer und seelischer Gefahr war allen untersuchten Schulkommisionen ein wichtiges Anliegen.

**Kappelen** 1983 diskutiert die Schulkommision darüber, ob die Kinder nach dem Turnen mit oder ohne Badehosen duschen sollen. Sie nimmt die Eltern als relativ offen wahr und stellt es deshalb den Kindern frei. Das Duschen bleibt allerdings grundsätzlich obligatorisch.

**Langnau** 1962 bringt die Schulkommision gegen den Einbezug von Langnauer Schulkindern in der Tracht am Festumzug des Eidgenössischen Jodlerfestes in Luzern keine Einwände vor. Die Kinder müssen aber von einer Lehrkraft begleitet werden, die dafür sorgt, dass die Kinder nicht in den Festtrummel hinein geraten. Weil der Anlass aber an einem Sonntag stattfindet, »liegt der Entscheid darüber völlig bei den Eltern«.

1978 genehmigt die Schulkommision auf Antrag eines lokalen Industriellen die Verteilung von Bibeln durch die Organisation *Gideons* an die Oberschüler. Sie bevorzugt aber, dass die Bibeln durch die Lehrkräfte verteilt werden und nur an solche Schulkinder, die dies explizit wünschen. Als der Antragsteller insistiert, willigt die Schulkommision ein, dass diese von *Gideons*-Mitgliedern persönlich übergeben werden dürfen. 1979 verbietet die Schulkommision dann der Heilsarmee und später auch der Methodistenkirche, in den Schulhäusern Traktate und Einladungen für Kindernachmittage zu verteilen.

Als die *Gideons* 2001 wieder anfragen, ob sie den Schulkindern Bibeln abgeben dürfen, verweist der Schulleiter in der Schulkommisionssitzung auf die allgemeine Zunahme von Werbung in der Schule. Auch würden die Kinder im kirchlichen Unterricht bereits eine Bibel und eine ihrem Alter entsprechende Einführung erhalten. Die Lehrkräfte sehen die Schule ausserdem nicht als den geeigneten Ort für die Abgabe von Bibeln, die christlichen Werte seien im Lehrplan genügend berücksichtigt. Die Schulkommision lehnt das Gesuch diesmal ab.

**Stadt Bern** 1854 beklagt sich die Schulkommision beim Kirchgemeinderat über eine Vagantenkneipe in der Nähe der Neuengassschule, die Schuljugend höre und sehe da »mancherlei Verderblichkeit«. Sie erreicht damit eine Schliessung der Kneipe.

Darüber, dass die Kinder nach einer Schulreise anscheinend bereits in Gümligen entlassen worden sind, publiziert eine Berner Tageszeitung 1919 einen sehr kritischen Artikel. Der Artikel unter dem Titel »Wo fehlt's?« richtet sich zudem auch grundsätzlich gegen die Schule. Die Schulkommision wehrt sich vehement gegen die Unterstellung, sie hätte Lehrpersonen angestellt, welche die Verrohung der Jugend vorantreiben. Sie bittet die Lehrerschaft, die Kinder in solchen Fällen nicht frühzeitig zu entlassen, damit solchen »Rangleien« keinen Stoff geboten wird.

Nach einer Orientierung durch den Oberlehrer ist sich die Schulkommision 1931 einig, dass das unhygienische und unappetitliche Sortieren des Papiers während Papiersammlungen (Zeitungen müssen von Illustrierten getrennt werden) nicht durch Schulkinder erfolgen sollte. Sie bittet die Schuldirektion, dies in Zukunft anders zu organisieren.

1970 bittet der Schuldirektor die Schulleiter um Unterstützung in seiner Aktion gegen »Das kleine rote Schülerbuch« (Verlag Reitzel, Kopenhagen). Der Oberlehrer erklärt in der Schulkommision, um was es in seinen Augen geht: »Es ist eine raffinierte Mischung von Positivem, längst Überholtem, perfiden Ratschlägen und Bagatellisierung von Gefahren; der Schluss enthält ein Verzeichnis kommunistischer Literatur und macht klar, woher die Schrift stammt. Die Aussprache ergibt: Wert und Gefahr des Schülerbuches sind allgemein erkannt worden; es wurde ihm durch unzweckmässiges Vorgehen eine unverdiente Publizität zuteil.«

Alle untersuchten Schulkommissionen setzten sich mehrfach mit Anfragen für Sammlungen zu wohltätigen Zwecken auseinander. Über die Durchführung solcher Sammlungen unter Mithilfe der Schulkinder wurden auch immer wieder Grundsatzdiskussionen geführt. Immer wieder versuchten die Schulkommissionen auch, die Anzahl solcher Sammlungen auf ein sinnvolles Mass zu reduzieren.

**Kappelen** Auch in den 1920er Jahren nimmt die Schule mit der Erlaubnis der Schulkommission wieder an verschiedenen Sammlungen teil: 1921 für einen Epilepsie-Fürsorgeverein, 1926 an der »10 Rp. Sammlung« für das zerstörte Schulhaus in Chaux d'Abel, 1929 an einer Obstsammlung für oberländische Schulkinder. Auf Anfrage von *Pro Juventute* bewilligt die Schulkommission 1954 dann wieder eine solche Obstsammlung für bedürftige Bergschulen, die von den Lehrern mit sehr gutem Erfolg durchgeführt wird.

**Langnau** 1941 unterstützt die Schulkommission Abklärungen darüber, wie zu Gunsten eines Hilfswerks für notleidende Flüchtlingskinder in der Schule eine Aktion durchgeführt werden könnte. Der Impuls dazu kam aus dem *Schweizerischen Gemeinnützigen Frauenverein*.

In der zweiten Hälfte der 1940er Jahre versucht die Schulkommission, die Anzahl der Sammlungen zu reduzieren, weil sie der Meinung ist, diese sei zu hoch. 1963 sind diese Sammlungen in einer Sitzung wieder Thema: In vier Monaten sind offenbar sieben Sammlungen durchgeführt worden. Ein weiteres Gesuch wird deshalb abgelehnt.

Zu einer grundsätzlichen Diskussion der Schulkommission über Sammlungen wird 1997 folgendes protokolliert: »Ein Überdenken der heutigen Situation betr. Sammlungen durch Schulklassen scheint durch die geänderte Schul- und Gesellschaftssituation angebracht. Die Anzahl Sammlungen variiert von Schulkreis zu Schulkreis, ist jedoch im [Schulhaus] Dorf-Höheweg beachtlich.« Die Schulkommission beschliesst, dass höchstens noch drei Papiersammlungen pro Jahr und der Verkauf der *Pro-Juventute*-Marken akzeptiert werden muss. Weitere Sammlungen dürfen die Lehrkräfte ablehnen.

**Stadt Bern** Die Schulkommission erlaubt 1884 eine Sammlung des kantonalen Offiziersvereins für das Grauholz-Denkmal. Allerdings will sie nicht, dass Druck auf die Schulkinder ausgeübt wird.

1920 lehnt die Schulkommission eine Strassenkollekte für ein *Aeschbacher-Heim* ab. Im folgenden Jahr entscheidet sie, nur noch in ausserordentlichen Fällen zu erlauben, dass Schulkinder für solche Sammlungen eingesetzt werden. 1922 wird im Protokoll festgehalten, dass die Schuldirektion ohne Konsultation der Schulkommission den Einsatz von Kindern für eine Sammlung »für das Alter« erlaubt habe. Die Schulkommission möchte, dass solches in Zukunft nicht mehr passiert.

1932 entscheidet die Central-Schulkommission, dass Gesuche um Mitwirkung von Schulkindern bei Sammlungen und Verkäufen grundsätzlich abzulehnen sind. 1935 lehnt die Schulkommission Schosshalde ein Gesuch für den Vertrieb von Bundesfeierkarten von Haus zu Haus ab. Als sich gegen Ende des Jahrzehnts solche Begehren stark häufen, sieht sich die Schuldirektion gezwungen, noch zurückhaltender zu bewilligen. Die Schulkommission Schosshalde und der Oberlehrer sind sich sowieso einig, dass in Bezug auf Sammlungen »des Guten zuviel« geschehe. Die Schulkommission wünscht eine Behandlung dieser Frage in der Central-Schulkommission.

1945 weist die Schuldirektion darauf hin, dass von der Schulkommission genehmigte Sammlungen gemeldet werden müssen. Später übernimmt sie die Bewilligungskompetenz vollständig. 1960 beschliesst die Schulkommission dann doch wieder selber, dass die Schulkinder der ersten und zweiten Klasse nicht zum Verkauf von *Pro-Juventute*-Marken verwendet werden dürfen. Später im Jahrzehnt gelangt sie nach längerer Diskussion zur Überzeugung, dass Sammlungen primär einen erzieherischen Wert haben und sie das Mitmachen deshalb im Er-

messen der Lehrkräfte sieht. »Es soll kein Zwang ausgeübt werden, sonst geht der spontane Helferwille ein.«

In einer weiteren Diskussion kommt die Schulkommission 1981 zum Schluss, dass sie der Schuldirektion beantragen will, nur noch Sammlungen zu bewilligen, deren Erlös Kindern zugute kommt. Langfristig strebt sie hingegen einen Abbau der Sammeltätigkeit an. Ausserdem möchte sie von der Schuldirektion jeweils vor der Beschlussfassung informiert werden. Die Lehrerschaft erhält den Auftrag, Direktiven auszuarbeiten, die unter anderem ein Verbot von Zwang zum Mithelfen enthalten, die sittliche und verkehrsbezogene Gefährdung einbeziehen und die Abdeckung von Verlusten durch Schüler und Eltern verbieten. Die Schuldirektion bezieht diese Regeln in der Folge bei der Beschlussfassung über Anfragen mit ein.

Als 1986 eine andere städtische Schulkommission den Antrag stellt, dass bei Abzeichenverkäufen auf individuelle Gewinnbeteiligungen der Verkaufenden verzichtet wird, stellt die Schulkommission Schosshalde fest, dass in ihrem Schulkreis der Verkauf schon vor Jahren stark eingeschränkt worden sei, und die Provision immer an die ganze Klasse gehe. Sie betont, dass sie die Entscheidungskompetenz gerne in der Hand der jeweiligen Schulkommission sehen würde.

Das Aufkommen von Kinos beschäftigte alle untersuchten Schulkommissionen intensiv. Einerseits sollten die Schulkinder vor den negativen Einflüssen durch Kinofilme geschützt werden, indem der Besuch der Kinovorführungen für Schulkinder verboten wurde. Andererseits wurde anerkannt, dass ausgesuchtes Filmmaterial in speziellen Vorstellungen für Schulkinder pädagogisch sinnvoll eingesetzt werden kann. Wenn Lehrpersonen mit ihren Klassen solche Vorstellungen besuchen wollten, stellte sich dann aber das Problem, dass nicht alle Schulkinder den Eintritt zahlen konnten.

**Rechtsgrundlagen** 1952 erliess der Regierungsrat eine *Verordnung über die Beteiligung von Schülern bei Anlässen*, die unter anderem auch den Kinobesuch behandelte: Die schulpflichtige Jugend hatte nur Zutritt zu den Jugendvorstellungen, in denen ausschliesslich behördlich kontrollierte Filme vorgeführt wurden und die abends höchstens bis 20 Uhr dauerten (Par. 7).

**Kappelen** Nach mehreren Anträgen der Lehrerschaft erlaubt die Schulkommission 1926, dass einige Klassen ins Schul- und Volkskino gehen dürfen. Begründet wird der Entscheid mit der guten Wirkung dieser Art von Kino gegen den verderblichen Einfluss der Sensationsfilme.

**Langnau** Gegen Ende der 1920er Jahre diskutiert die Schulkommission immer wieder über die Eröffnung und den Betrieb eines lokalen Kinos. Zuerst versucht sie, den Gemeinderat gegen den Bau zu gewinnen, wobei sie mit den üblen Auswirkungen schlechter Filme argumentiert. Gute Filme könnten zudem auch ohne eigenes Kino vorgeführt werden. Mindestens möchte sie aber erreichen, dass das Kino wegen der »schreienden Plakate« nicht in der Nähe von Schulhäusern zu stehen kommt.

Als dann später Lehrkräfte mit den Schulklassen im Kino Filme anschauen gehen wollen, stellt sich die Frage der Bezuschussung der Eintrittskosten für die ärmeren Schulkinder. Die Schulkommission sich einig, dass solche Anlässe nicht obligatorisch sein dürfen. Sie will aber auch nur wenige solche Filmbesuche bewilligen (höchstens einen pro Jahr). Damit möchte sie verhindern, dass die Schule als Zugmittel für die Etablierung und Wirtschaftlichkeit des lokalen Kinos agiert. Im nächsten Jahrzehnt werden dann doch vermehrt Kinobesuche durch Schulklassen als obligatorisch erklärt.

**Stadt Bern** 1912 bittet die Central-Schulkommission den Regierungsrat, den Kinobesuch für Schulkinder zu verbieten, dafür sollen Spezialvorstellungen für Schulen eingerichtet werden.

In einer Umfrage bei den Bezirksschulkommissionen einige Jahre später fordert die Schulkommission Schosshalde, dass zuerst gesetzliche Grundlagen geschaffen werden.

### 5.2.8 Sicherheit auf dem Schulweg

Der Schulweg stellt im Hinblick auf die Sicherheit der Schulkinder einen sehr heiklen Bereich dar. Einerseits ist es unumgänglich, dass die Schulkinder mindestens ein Stück des Wegs ohne Begleitung Erwachsener zurücklegen. Andererseits war die Zuständigkeit über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg nicht eindeutig geklärt. Die Schulkommissionen nahmen ihren Zuständigkeitsbereich im Lauf der Zeit immer mehr nur noch auf den eigentlichen Schulkontext beschränkt wahr. Teilweise wurde in Sitzungen gar explizit darauf hingewiesen, dass die Schulkommission für Probleme ausserhalb der Schulinfrastruktur nicht zuständig war (z. B. in Langnau 1990). Trotzdem konnten und können auch die Eltern die Sicherheit ihrer Kinder auf dem Schulweg nicht durchgehend überwachen.

Alle untersuchten Schulkommissionen befassten sich über den ganzen Untersuchungszeitraum hinweg, aber mit steigender Intensität gegen das Ende, oft und intensiv mit der Sicherheit der Schulkinder auf dem Schulweg. In diesem Bereich arbeiteten die Schulkommissionen eng mit anderen kommunalen Instanzen zusammen, die für Bau und Verkehr zuständig waren. Die Gemeinde Kappelen zeigt gegenüber Langnau und Bern ein etwas eigenes Bild: Die Sicherheit der Schulwege war hier in der Schulkommission weniger intensiv ein Thema und der Anstieg gegen Ende des Untersuchungszeitraums weniger markant. Dass dies durch die unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten erklärbar ist, zeigt sich daran, dass die Problematik sofort mit Gewicht in den Sitzungen der Schulkommission auftauchte, als nach der Schliessung des Schulhauses im benachbarten Dorf Werdt (nach dem Zusammenschluss der Schulgemeinden) in den 1990er Jahren die Schulkinder von Werdt neu einen mehrere Kilometer langen Schulweg nach Kappelen absolvieren mussten.

**Kappelen** Nachdem in den vorangehenden Jahrzehnten immer wieder zur Diskussion stand, welche Schulkinder mit dem Fahrrad in die Schule kommen dürfen, führt die Schulkommission in den 1970er Jahren eine definitive Regelung ein. Ab 1994 können dann die Eltern selber entscheiden, ob ihr Kind mit dem Velo in die Schule fahren darf. Der zeitweiligen Überlastung der Veloständer wird mit baulichen Massnahmen abgeholfen.

1988 diskutiert die Schulkommission über ein Leuchtgürtel-Obligatorium.

**Langnau** 1860 beantragt eine Lehrkraft die Sicherung eines Stegs, damit die Schulkinder auf ihrem Schulweg nicht Gefahr laufen, in den Bach zu fallen.

1975 mahnt die Schulkommission einen Bauunternehmer, seine Chauffeure sollten ein Strassenstück vorsichtiger befahren, das als Schulweg dient. Der Bauunternehmer wehrt sich vehement gegen die Unterstellung, seine Chauffeure würden nicht genügend Vorsicht walten lassen. In den folgenden Jahren stehen mehrmals ähnliche Themen auf der Traktandenliste. Es wird auch über die Anschaffung von Leuchtgürteln und über Polizeikontrollen gegen Velofahrende ohne Licht gesprochen. Einmal nimmt die Schulkommission mit dem Bauamt Kontakt auf, um an einer speziell ausgesetzten Stelle eine Tempo-40-Regelung zu erreichen. In den 1980er Jahren nimmt die Dominanz des Themas Schulwegsicherheit stark zu. Die Schulkommission unternimmt viele Anstrengungen und stellt Anträge an die Polizeikommission (z. B. zur Erstellung eines Fussgängerstreifens). Wegen eines zentralen Strassenabschnitts, der als Zugang zu mehreren Schulhäusern dient, wird 1981 eine grössere Sitzung mit der Polizeikommission und der Baukommission einberufen. Die Schulkommission möchte bei der

anstehenden Neugestaltung eng einbezogen werden. Sie erhält dann auch schon früh Einblick in die Pläne und kann ihre Kritikpunkte anbringen.

Bei einer Diskussion über das Helmtreten beim Fahrradfahren kommt die Schulkommission 1990 zum Schluss, dass ihr Aktionsspielraum etwa »bis an den Rand des Pausenplatzes« reiche (im Protokoll ebenfalls in Anführungszeichen). »Hauptverantwortung tragen schon die Eltern«.

**Stadt Bern** 1922 reicht die Schulkommission bei der Baudirektion einen Antrag ein: Eine Hecke auf einem Privatgrundstück soll entfernt werden, damit die Autofahrer die Kinder früher sehen, wenn diese auf ihrem Schulweg eine grosse Strasse überqueren müssen. Der Gemeinderat kann aber auf privatem Grund nur die gesetzlichen Bestimmungen einfordern und diese sind bereits erfüllt. Er versucht trotzdem mit Warntafeln die Sicherheit zu verbessern. Drei Jahre später (nach einem Unfall zwischen einem Auto und einem Kind mit Trottinett) erreicht die Schulkommission die Sperrung einer Quartierstrasse in der Nähe des Schulhauses. Wieder einige Jahre später ist im Protokoll notiert, dass zwei Personen um spezielle Vorsicht gebeten worden sind, die eine Schulwegpassage regelmässig mit dem Auto befahren.

Ab den 1950er Jahren wird die Sicherheit der Schulwege zum dominierenden Thema. Die Schulkommission macht auch immer wieder erfolgreich Eingaben bei den zuständigen Behörden. 1954 wird gar über ein Fahrverbot für den Durchgangsverkehr beim Schulhaus diskutiert, 1967 dann auch über Schülerpatrouillen. Dagegen wehrt sich die Schulkommission allerdings, weil sie findet, dass die Schulkinder dadurch zeitlich allzu belastet würden und die Schule keine verkehrspolizeilichen Aufgaben übernehmen müsse. Mitte der 1970er Jahre wird die Bitzjus-Strasse, die am Schulhaus vorbeiführt, für den Durchgangsverkehr gesperrt. Gegen eine Umwandlung in eine Einbahnstrasse wehrt sich die Schulkommission zusammen mit der städtischen Polizeidirektion beim Regierungsrat. Sie erhält Recht, das Fahrverbot (mit Zubringerdienst) bleibt erhalten. Auch in den folgenden Jahren werden für diverse neuralgische Punkte auf den Schulwegen bauliche Massnahmen oder Änderungen der Verkehrsregeln diskutiert und in die Wege geleitet. Diese Bemühungen erhalten tragischerweise durch mehrere Unfälle zusätzlichen Schwung.

Ab den 1980er Jahren werden die Elternvertreter immer mehr in diese Arbeit einbezogen und die Schulkommission erwartet von diesen auch konstruktive Lösungsvorschläge. Ebenso interagiert die Schulkommission gegen Ende dieses Jahrzehnts immer mehr mit der organisierten Quartierbevölkerung, indem sie einmal eine Petition unterstützt und später einer Gruppe »Schulwegsicherung« beitrifft.

1985 überarbeitet die Schulkommission eine veraltete Regelung über die Verkehrsmittel für den Schulweg. Sie stellt fest: »Das Fahrrad ist inzwischen zum wichtigen weil umweltfreundlichen Verkehrsmittel geworden.« Die eigentliche Regelung wird aber gelockert, da man nun davon ausgeht, dass die Eltern für den Schulweg die Verantwortung übernehmen müssen. In einem Brief an die Eltern empfiehlt die Schulkommission, auf das »wenig umweltfreundliche Mofa« zu verzichten.

Ab 2000 übernimmt dann der Elternrat mehr und mehr die Verantwortung für die Schulwegsicherung. Im Zuge der Strukturreform äussert sich der Elternrat dann allerdings dahingehend, dass er sich nicht auf dieses Thema reduzieren lassen wolle.

### 5.3 Zuteilung zu Klasse, Schulhaus und Schulkreis

Aus der Sicht der Schulverwaltung ist die Einteilung der Kinder in Klassen und auf Schulhäuser ein administrativer Akt, der entlang von Regeln bzw. Schulkreisgrenzen durchgeführt werden kann. Für die einzelnen Familien und Kinder hingegen hat diese Einteilung weitreichende Folgen, denn die Zugehörigkeit zu einer Schule und zu einer Klasse hat einen grossen Einfluss auf das Schul-Erleben eines Kindes: Welchen Schulweg hat das

Kind? Welche Klassenkameraden lernt es kennen? Von welcher Lehrkraft wird es unterrichtet? Bei allen untersuchten Schulkommissionen wird aus den Quellen sichtbar, dass sie das Gewicht dieser Zuteilungsentscheide erkannten. Durch die Verschiebung von Schulkreis- oder Schulbezirksgrenzen konnten sie die Klassenanzahl (und damit die Zahl der angestellten Lehrkräfte) auch bei Schwankungen der Schülerzahl ausgleichen. Aufschlussreiche Diskussionen entstanden jeweils auch bei individuellen Gesuchen zur Umteilung von einzelnen Schulkindern.

**Rechtsgrundlagen** Über den ganzen Untersuchungszeitraum hinweg waren die Schulkommissionen für die Zuteilungen von Schulkindern zuständig.

### 5.3.1 Klassenzuteilung der eintretenden Schulkinder

Die Einteilung der Schulanfänger wurde jeweils von Lehrkräften oder Schulleitung vorgenommen und von den Schulkommissionen in Listenform meistens ohne Diskussion genehmigt. Seltener diskutierten die Schulkommissionen auch über die Frage der Zuständigkeit.

**Stadt Bern** 1933 wünscht die Schulkommission, bei der Einteilung der Kinder in die ersten Klassen mit einem Mitglied präsent zu sein. Sie möchte ausserdem abklären lassen, wie dies in anderen Schulkommissionen gehandhabt wird.

Als die Schulkommission um 1950 zunehmend Gesuche erhält, mit denen die Einteilung der Schulkinder zu ganz bestimmten Lehrkräften verlangt wird, beschliesst die Schulkommission einmal nach einer ausführlichen Diskussion, weiterhin so zu verfahren wie bisher und solche Gesuche nicht zu genehmigen.

### 5.3.2 Organisation der Klassen

**Rechtsgrundlagen** Die Errichtung neuer Klassen und in der Folge die Schaffung neuer Lehrerstellen mussten ab 1951 jeweils durch die Erziehungsdirektion genehmigt werden. Diese konnte auch gegen den Willen der Gemeinden neue Klassen verfügen (siehe Primarschulgesetz von 1951, Art. 24 und 25). Vorher galten nur Rahmenbestimmungen zur Klassengrösse, die direkt im Gesetz festgehalten waren und nach denen sich die Gemeinden zu richten hatten, wobei die Erziehungsdirektion die Einhaltung dieser Regeln mit einer Weisung einfordern konnte (siehe Primarschulgesetz von 1894, Par. 21). Mit dem Primarschulgesetz von 1992 erhielten dann die Gemeinden die volle Kompetenz über die Schaffung und Aufhebung von Klassen und Lehrerstellen (Art. 47).

Die Diskussionen in den untersuchten Schulkommissionen über die Grenzziehung zwischen Schulbezirken und über die Verteilung von Klassen auf Schulhäuser, Klassenzimmer und Lehrkräfte standen vor allem in den Wachstumsphasen oft im Zusammenhang mit allgemeinen Platzproblemen und Neubauprojekten. Schon Jahre bevor Neubauprojekte ins Auge gefasst werden mussten, bemühten sich die untersuchten Schulkommissionen jeweils, durch Neueinteilung und Verschiebung von Klassen oder auch durch Verschiebung von Schulkreis- und Schulbezirksgrenzen das Platzproblem ohne Neubau zu lösen. Diese »Logistik« der Klassen lag weitgehend im Kompetenzbereich der Schulkommissionen (teilweise genehmigt von der Erziehungsdirektion) und stellte für diese über den gesamten Untersuchungszeitraum eine sehr aufwändige Aufgabe dar. In Kappelen mit seiner lange stagnierenden Wohnbevölkerung stellte sich diese Frage erst in den letzten Jahrzehnten. Die Schulkommissionen behielten laufend die Schülerzahlen im Auge

und versuchten, frühzeitig zu reagieren und sich abzeichnende Probleme aktiv zu verhindern.

**Kappelen** Nach der Zusammenlegung der Schulgemeinden Kappelen und Werdt kommt in den 1990er Jahren die Frage auf, ob es nicht besser wäre, die Schulräumlichkeiten in Kappelen zu zentralisieren und die Werdter Schulkinder in Kappelen in die Schule zu schicken. Die Einwohner von Werdt wehren sich allerdings stark gegen eine solche Lösung. Denn sie hatten der Zusammenlegung der Schulgemeinden nur unter der Bedingung zugestimmt, dass ihre Kinder weiterhin in Werdt in die Schule gehen können.

**Langnau** Auf der gesetzlichen Grundlage, dass eine Klasse höchstens 70 Kinder umfassen darf, beantragen in den 1870er Jahren mehrmals Hausväterversammlungen (in den 1890er Jahren auch Lehrpersonen) die Trennung von Klassen und damit die Schaffung neuer Klassen. Die Schulkommission unterstützt diese Vorstösse und hat auch bei der Antragsstellung an den Gemeinderat oft Erfolg. Sie setzt sich auch für diese Anliegen ein, indem sie die Schulkreisgrenzen immer wieder überprüft. Ende der 1880er Jahre will sie dann die Schülerzahlen eingehend untersuchen, um Verschiebungen besser begründen zu können. Nach 1890 erwägt sie sogar, die pauschalen Promotionen je nach Grösse der oberen Klasse zu verzögern oder zu beschleunigen.

Anfang der 1960er Jahre wird einmal die Trennung einer Klasse pädagogisch begründet: Die Tendenz sei »heute auf kleinere Klassen aus. (...) Bei der heutigen Schuljugend lässt die Disziplin und die Konzentration zu wünschen übrig, so dass 54 Kinder in einer Klasse einfach zuviel sind«.

Auf Initiative der Schulkommission wird 1972 die Zuständigkeit für Schulkreisgrenzen einer anderen kommunalen Kommission übertragen, die eigentlich für die Erarbeitung einer Ortsplanung eingesetzt worden war. Diese Kommission bildet offenbar in ihrer Zusammensetzung die politischen Verhältnisse in der Gemeinde besser ab. Ein Jahr später beschliesst die Schulkommission für die ganze Gemeinde gleitende Schulkreisgrenzen. Vorher hatte sie beim Schulinspektor abgeklärt, dass sie als Schulkommission diese Grenzen alleine bestimmen kann.

Anfang der 1970er Jahre kann einmal nicht verhindert werden, dass die Erziehungsdirektion die Schliessung einer Klasse verfügt. Die Schulkommission versucht in der Folge mit viel Aufwand, die Wiederholung eines solchen Szenarios durch Absprache mit Lehrkräften und Hausvätern zu verhindern. Als 1974 eine weitere Klassenschliessung droht, sucht sie intensiv nach Lösungen, damit die ländlich geprägten Kinder nicht in eine zentrale Schule im Dorf integriert werden müssen.

1981 erarbeitet die Schulkommission ein Konzept zur Klassenplanung, das auf Prognosen von Schülerzahlen basiert. In den 1990er Jahren bespricht sie diese Problematik dann immer stärker auch mit der lokalen Bevölkerung sowie der Lehrerschaft. In den Diskussionen in der Schulkommission wird oft auch pädagogisch argumentiert: Dass zum Beispiel »vom Kinde her gesehen« die beste Lösung gesucht werden soll. In einer Diskussion zeigt sich in der Schulkommission die Überzeugung, dass fließende Schulkreisgrenzen das Beste wären, »doch muss in dieser Beziehung vorher grosse Überzeugungsarbeit in der Bevölkerung geleistet werden.« Als später doch mehrere Klassen geschlossen werden müssen, kann die Schulkommission die Folgen für die Quartierbevölkerung durch intelligente Lösungen und gute Kommunikation abfedern.

**Stadt Bern** 1833 setzt die gemeinderätliche Primarschulkommission eine Spezialkommission ein, die den Auftrag hat, Platzverhältnisse und Schülerzahlen stadtwweit zu überprüfen.

Ab den 1860er Jahren häufen sich in der Stalden-Schulkommission die Diskussionen über die Überfüllung der Schulhäuser und Klassenzimmer. Sie beantragt bei kommunalen und kantonalen Instanzen die Trennung von Klassen, abteilungsweisen Unterricht, Neubauprojekte

und die Schaffung neuer Klassen. Zeitweise sucht sie auch Räumlichkeiten ausserhalb der offiziellen Schulhäuser zur Unterbringung von Klassen. 1861 wird einmal der Vorschlag einiger Lehrkräfte diskutiert, die »schweren« Kinder zu prüfen und als bildungsunfähig vom Unterricht auszuschliessen, um für die anderen Platz zu schaffen.

1927 schliessen sich benachbarte Bezirksschulkommissionen zu einem Zweckverband zusammen, um Schüler auszutauschen und die Organisation der Schulklassen gemeinsam reibungsloser anzugehen, was auch gelingt. Der Verband wird nach einigen Jahren zum Interessenverband ausgebaut.

Gegen Ende der 1960er Jahre wird die Klassenplanung zu einem eher formellen, allerdings immer noch sehr aufwändigen Geschäft. Der Oberlehrer übernimmt immer mehr die Planung, und die Schulkommission muss die Vorschläge nur noch genehmigen und allenfalls gegenüber der Schuldirektion verteidigen.

Auch in den folgenden Jahrzehnten bleibt die Klassenplanung schwierig. Schulkommission und Oberlehrer versuchen teilweise, mit Mischklassen auf die schwankenden Jahrgangsstärken zu reagieren. Darüber werden die Eltern ausführlich an einem Elternabend informiert. Diese wehren sich allerdings gegen eine Mischklasse im 3./4. Schuljahr, weil sie Probleme beim Übertritt in die Mittelschulen befürchten. Durch ausführliche Begründungen lassen die Eltern sich aber überzeugen.

### 5.3.3 Umteilungsgesuche

Einzelgesuche um Umteilung von Kindern in andere Klassen oder Schulhäuser kamen naturgemäss nur in Langnau und in Bern vor, wo überhaupt mehrere Klassenreihen und alternative Schulhäuser vorhanden waren. In Kappelen als frei stehendem Dorf mit nur einem einzigen Schulkreis und nur einer Klassenreihe kamen solche Themen in der Schulkommission nicht vor.

Mit der Veränderung von Schulkreisgrenzen konnten die Schulkommissionen auf die Schwankungen bei den Schülerzahlen reagieren. Die Bevölkerung, die am Rand der Kreise wohnte, konnte so quasi als Manövriermasse verwendet werden, musste deshalb aber mit Umstellungen leben. In späteren Jahrzehnten erhielten die Schulkommissionen immer mehr Gesuche von Eltern um Zuteilung ihrer Kinder zu einem anderen Schulkreis. Im Folgenden sind Beispiele sowohl zu den Veränderungen der Schulkreisgrenzen wie auch zu den dadurch ausgelösten Gesuchen gemeinsam dargestellt.

**Langnau** In den 1850er Jahren lehnt die Schulkommission mehrmals Umteilungsgesuche wegen ungenügender Gründe ab, im folgenden Jahrzehnt bewilligt sie solche Gesuche dann eher öfter. Es kommt vor, dass sie Genehmigungen explizit mit der Hoffnung in Verbindung bringt, dass die umgeteilten Kinder dann häufiger in die Schule gehen. In den 1870er Jahren lehnt sie Gesuche wieder öfter ab, wobei dies mehrmals mit der konsequenten Gleichbehandlung aller Kinder begründet wird.

In den 1940er Jahren reagiert die Schulkommission laufend auf die sich verändernden Platzverhältnisse in den Schulhäusern mit geringfügigen Verschiebungen der Schulkreisgrenzen. Oft werden dabei die angemeldeten Bedürfnisse einzelner Familien berücksichtigt (z. B. dass alle Kinder der Familie ins gleiche Schulhaus gehen können). In den 1950er Jahren nehmen die Umteilungsgesuche stark zu.

In einem Beschwerdeverfahren verlangt der Regierungsstatthalter 1967 von der Schulkommission, dass sie die Schulkreisgrenzen auf einem Ortsplan ganz genau einzeichnet. In ihrer Antwort weist die Schulkommission darauf hin, dass sie die Grenzen jeweils aufgrund von Schülerzahlen und vorhandenem Schulraum anpasst.

In einem typischen Einzelfall lehnt die Schulkommission 1975 ein Gesuch ab, das zum Ziel hatte, ein Kind nach einem Umzug im alten Schulkreis zu belassen. Der Begründung im Ge-

such, das Kind habe schon diverse Schulwechsel hinter sich und habe sich nun endlich in die Klassengemeinschaft eingelebt, hält die Schulkommission entgegen, dass es dem Kind ebenso gut tun würde, mit seinen neuen Nachbarkindern in die gleiche Schule zu gehen. Die Familie rekurriert bei der Erziehungsdirektion, die aber den Entscheid der Schulkommission stützt. 1996 bestätigt die Schulkommission eine Regel, dass Familien nach einem Umzug innerhalb der Gemeinde entscheiden können, ob sie die Kinder sofort in die neue Schule schicken oder ein Gesuch um Verbleib bis zum Ende des Schuljahrs einreichen wollen.

Ab 1999 wird die Schulkommission über Umteilungen von Schulkindern nur noch vom Schulleiter informiert. 2002 wird dann die Kompetenz der Klassenzuteilung einzelner Schulkinder im Zuge der Erarbeitung eines Funktionendiagramms vollständig auf die Schulleitung übertragen. Die Schulkommission fungiert weiterhin als Beschwerdestelle.

**Stadt Bern** Einige Jahre nach dem Bau eines eigenen Schulhauses für das Lorraine-Quartier, klären die Schulkommissionen Stalden und Lorraine 1870 zusammen die Schulkreisgrenzen. In der Folge werden deutlich weniger Umteilungsgesuche eingereicht. 1879 diskutiert die gemeinderätliche Primarschulkommission über diese Schulkreisgrenze. Die Stalden-Schulkommission wird über die Ergebnisse informiert und begrüsst die neue Lösung. In den folgenden Jahren werden die Schulkreisgrenzen immer wieder vom Gemeinderat verändert. Die aneinander angrenzenden Schulkreise verhandeln in der Folge jeweils über den Austausch überzähliger Lehrpersonen.

Gemäss der Anweisung der Schuldirektion dürfen nach der Schulkreiseinteilung von 1916 keine Umteilungsgesuche mehr bewilligt werden, auch keine von Schülerinnen und Schülern, die sich im letzten Schuljahr befinden. Als diese Gesuche dann in den 1920er Jahren eher noch zunehmen, äussert sich die Schulkommission einmal grundsätzlich (womit sie die Meinung der Lehrerschaft bestätigt): Solche Gesuche werden nur in speziellen Fällen bewilligt.

Ab Anfang der 1980er Jahre können gemäss einem Beschluss der Schulkommission Umteilungsgesuche in dringenden Fällen vom Schulvorsteher zusammen mit dem Schulkommissionspräsidenten und dem für die Klasse zuständigen Schulkommissionsmitglied entschieden werden. Trotzdem muss auch die Gesamtkommission noch laufend Gesuche beraten. In einem Fall beklagt sich die Schulkommission bei der Erziehungsberatung, weil diese mit ihren Empfehlungen Präzedenzfälle schafft.

Etwas seltener sind Gesuche um Umteilung eines Schulkindes aufgrund von Problemen im zwischenmenschlichen Bereich. Diese Gesuche enthalten meistens auch konkrete Vorschläge, in welche Klasse bzw. Schule das betroffene Schulkind umgeteilt werden sollte. Sie wurden von den Schulkommissionen in nur wenigen Einzelfällen bewilligt. Die teilweise protokollierten Diskussionen bestätigen die Vermutung, dass sie sich damit klar gegen eine freie Wahl der Schule bzw. der Klasse durch die Eltern stellen und ihre eigene Zuständigkeit verteidigen wollen.

**Langnau** 1893 ersucht der Regierungsstatthalter, der aus der Romandie stammt, um Zuteilung seines Sohnes zu einem Lehrer, der französisch kann und dem Jungen bereits Privatunterricht erteilt. Die Schulkommission bewilligt das Gesuch.

Ein langer Streit zwischen einer Lehrperson und einem Vater kann 1927 mit der Versetzung der Kinder in eine andere Klasse beendet werden. Auch 1968 erlaubt die Schulkommission eine Umteilung aufgrund eines »gestörten Verhältnisses« zwischen Eltern und Lehrperson, diesmal mit der Begründung: »Vor allem seien die Interessen des Kindes zu wahren.«

Aufgrund eines Umteilungsgesuchs kommt 1976 zur Sprache, dass einige Familien Angst vor einer Lehrperson hätten. Die Schulkommission befürchtet eine Reihe weiterer Gesuche, wenn sie das erste bewilligt, und will deshalb zuerst noch einmal mit der Lehrperson sprechen.

In einem Fall von 1984 wird unter Vorlage eines Arztzeugnisses eine Umteilung beantragt, weil die »Zusammenarbeit Schule-Elternhaus nicht mehr so harmoniere«. Wieder befürchtet die Schulkommission eine Flut solcher Gesuche, wenn sie nachgeben würde. Einige Mitglieder stören sich auch daran, dass ein Arztzeugnis so »sakrosankt« sein soll. Sie lehnt auch ein weiteres Gesuch ab, in dem die Umteilung damit begründet wird, dass Kinder aus städtischen Verhältnissen in der zentralen Dorfschule besser untergebracht seien als in ihrem ländlichen Wohnbezirk.

1990 droht eine Mutter, sie würde im Fall einer Ablehnung ihres Gesuchs »auf die Strasse gehen und Wirbel machen«. Die Schulkommission lehnt das Gesuch vorerst trotzdem ab, will aber aufmerksam sein und das Kind sofort umteilen, falls die Situation unzumutbar wird.

**Stadt Bern** Nach einer genauen Untersuchung aufgrund eines Umteilungsgesuchs, in dem einer Lehrkraft eine allzu harte Behandlung des Kindes vorgeworfen wird, stellt die Schulkommission 1911 fest, dass der Lehrerschaft »das Recht des Hinausjagens fortgesetzt die Klasse störender Schüler unbenommen bleiben soll«. Auch ein paar Jahre später werden gegen eine Lehrperson Vorwürfe erhoben, diesmal von mehreren Eltern. Die Umteilungsgesuche werden abgelehnt und in einer Diskussion mit allen Beteiligten kann die Schulkommission erreichen, dass Strafanzeigen gegen die Lehrkraft zurückgezogen werden.

1918 wird ein Gesuch »grundsätzlich« abgelehnt, als ein Vater sein Kind nach dem Misserfolg bei den Mittelschul-Übertrittsprüfungen in eine andere Klasse umteilen lassen will.

Nachdem Eltern einer Lehrkraft vorgeworfen hatten, ihr Kind gezüchtigt und mit schlechten Noten bewertet zu haben, teilt die Schulkommission das Schulkind 1935 provisorisch um, weil sie im Interesse des Kindes weiteren Konflikten vorbeugen will. Als sich später herausstellt, dass die Beschuldigungen haltlos waren, ist eine Rückversetzung des Kindes aufgrund der verstrichenen Zeit obsolet geworden.

## 5.4 Schulleistungen

Die Diskussion über die Schülerleistungen als »Output« der Schule erlebt im internationalen Kontext seit einigen Jahrzehnten eine grosse Konjunktur. Die US-amerikanische bildungspolitische Diskussion fokussierte sich vor einiger Zeit primär auf die egalisierende Wirkung von Bildung und Schule durch die Schaffung gleicher Chancen. Heute wird vermehrt propagiert, dass die Schülerleistungen auch absolut gesehen möglichst hoch sein sollten, und also das Schulsystem bezüglich seines Outputs optimiert werden sollte. Die Analyse der Sitzungsprotokolle der hier untersuchten Schulkommissionen zeigt bezüglich der Schülerleistungen keinen solchen historischen Verlauf. Vielmehr scheinen die Schulkommissionen dieses Modethema aus der internationalen (primär amerikanischen) Diskussion gar nicht aufgenommen zu haben. Zwar kümmerten sie sich über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg immer wieder auch um die Leistung der Schülerinnen und Schüler in ihrem Schulkreis. Aber die Art und Weise, wie sie die Schulen steuerten, entwickelte sich keineswegs in Richtung reiner Output-Steuerung. Vielmehr blieben sie bis zur Übernahme durch die Schulleitungen sehr stark in die betriebliche Leitung involviert und damit mehr mit dem Funktionieren als mit dem Resultat von Schule beschäftigt.

Hingegen dienten die Schülerleistungen schon vor 1900 dem Vergleich mit anderen Schulen oder Regionen und Kantonen. Die Schulkommissionen nahmen solche bildungsstatistischen Daten (beispielsweise aus den landesweiten Rekrutenprüfungen: Lustenberger 1996), zur Kenntnis und führten darüber ab und zu Diskussionen. Mehrfach kam es auch vor, dass andere Instanzen (der Schulinspektor oder die Erziehungsdirektion, bzw.

in der Stadt Bern die gemeinderätliche Primarschulkommission) sich zu dieser Thematik vernehmen liessen.

**Kappelen** Zusammen mit sämtlichen Schulkommissionen des Bezirks beantragt die Schulkommission Kappelen 1879 bei der Erziehungsdirektion die Abschaffung der Austrittsprüfungen, die bisher am Ende der obligatorischen Schulzeit abgehalten wurden.

1907 wünscht der Schulinspektor in einem vertraulichen Schreiben, dass jeweils vor dem Examen noch Repetitionsstunden abgehalten werden.

**Langnau** 1873 wird über einen Langnauer Schüler diskutiert, der bei den Rekrutenprüfungen als »leistungslos« klassiert wurde. Die Schulkommission befürchtet, dass dieser Fall ein schlechtes Licht auf die Langnauer Schulen werfen könnte, und schickt dem Schulinspektor deshalb einen ausführlichen Bericht, in dem sie die schwierigen erzieherischen und familiären Hintergründe des Knaben erläutert. Der Bericht wird auch den Schulkindern im betreffenden Schulhaus zur Kenntnis gebracht.

1901 lässt sich die Schulkommission ausführlich über die Langnauer Resultate der Rekrutenprüfungen der letzten fünf Jahre informieren. Sie stellt fest, dass die Gemeinde eine bessere Mittelstellung einnimmt, und dass nur gerade ein Schulbezirk der Gemeinde ein auffallend ungünstiges Resultat aufweist. Auch 1912 werden die Resultate der Rekrutenprüfungen wieder in der Schulkommission diskutiert. Diesmal wird hauptsächlich über die schlechten Resultate des Kantons Bern gegenüber anderen Kantonen diskutiert (Kretz 2008, Meyer 2004). Die Primarschule scheint nicht in der Kritik zu stehen, hingegen wird über eine Verbesserung der Fortbildungsschule und eine Verstärkung des Unterrichts in den Repetitionsklassen nachgedacht.

**Stadt Bern** 1879 bittet die Schulkommission von Langenthal zirkularisch um Unterstützung für einen Vorstoss: Sie sieht die kürzlich eingeführten Schlussprüfungen (siehe dazu die *Verordnung über die Prüfungen beim Austritt aus der Primarschule* vom Dezember 1877) als kontraproduktiv, ineffektiv und schädlich an. Dabei würden sie nicht einmal einen Leistungsvergleich unter den Schulen ermöglichen. Die Stalden-Schulkommission bittet die gemeinderätliche Primarschulkommission »im vollsten Einverständnis«, diese Bestrebungen zu unterstützen.

Obwohl die gemeinderätliche Primarschulkommission ab 1881 auf die Einsendung der Examensberichte verzichtet, beschliesst die Schulkommission, diese jeweils weiterhin in bewährter Weise ausführlich zu diskutieren. Stattdessen verlangt die gemeinderätliche Primarschulkommission neu Listen mit den Resultaten der Austrittsprüfungen und mit den in weiterführende Schulen übergetretenen Schülerinnen und Schülern.

In einer breiteren Diskussion über die Auswahl der Schreibschrift und die Schülerleistungen im Fach Schreiben verlangt die Schulkommission 1924 von der Lehrerschaft einen Bericht über die Gründe, warum die hiesigen Schulkinder so schlecht schreiben.

Manchmal versuchten die Schulkommissionen die Schulkinder über die Vergabe bzw. die Vorenthaltung von Prämien oder Preisen zu höheren Leistungen zu motivieren.

**Kappelen** 1840 beschliesst die Schulkommission vorübergehend, dass die jährlich an den Examen an die Schulkinder abgegebenen Prämien in ihrer Höhe nach Fleiss und Leistung der Schülerinnen und Schüler abgestuft werden sollen.

**Langnau** An Weihnachten 1894 kauft die Schulkommission eine Anzahl eines Büchleins des Vereins für Verbreitung guter Schriften, um diese den fleissigen Schülerinnen und Schülern zu schenken.

**Stadt Bern** Ab den 1860er Jahren beginnt in der Stalden-Schulkommission eine längere Diskussion über die so genannten »Fachprämien«. Dabei handelt es sich um Geldpreise, die an die

besten sieben Schüler einer Klasse abgegeben werden. Die gemeinderätliche Schulkommission will eine gerechte Verteilung dieser in allen Schulkreisen abgegebenen Prämien dadurch erreichen, dass alle Schüler, die sich um diese Prämien bewerben wollen, einen Aufsatz zum gleichen Thema schreiben müssen. Von diesem Vorgehen erhofft sie sich zusätzlich einen besseren Überblick über die Leistungen. Diskutiert wird auch über eine Ausweitung des Anspruchsrechts auf die Mädchen, denn bisher konnten nur Knaben diese Preise gewinnen.

Einige Jahre später äussert sich die Schulkommission gegenüber der gemeinderätlichen Schulkommission auf eine Anfrage dahingehend, dass sie diese Fachprämien eigentlich nicht mehr gutheisst, weil die Schule die Fähigkeiten lieber ausgewogen fördern sollte. Mit den Fachprämien würden nur Kinder belohnt, denen die Schule sowieso schon leichter fällt.

Seit Mitte der 1910er Jahre ist die Schulkommission zuständig für die Auswahl von Schülerinnen und Schülern, die den von einem Herrn Osiris gestifteten Osiris-Preis erhalten sollen. Der Preis soll an austretende Schülerinnen und Schülern vergeben werden, die sich durch ihr Verhalten, ihren Bildungswillen und ihre Leistungen auszeichnen.

## 5.5 Entscheide über die Schullaufbahn

Der Begriff der Schullaufbahn-Entscheide wird hier breit gefasst. Darunter werden sowohl die Promotion als auch Rückversetzungen, Wiederholen bzw. Überspringen eines Schuljahres und der Übertritt in weiterführende Schulen oder die Zuweisung zu besonderen Schul- und Klassentypen gezählt, und ausserdem auch Dispensationen oder die Kenntnisnahme von Meldungen über die private Unterrichtung von Schulkindern. Diese Definition entspricht damit weitgehend der aktuell gültigen Definition in Artikel 22 der *Direktionsverordnung über Beurteilung und Schullaufbahnentscheide in der Volksschule (DVBS)* von 2002 und enthält noch einige weiteren für die Laufbahn der Schulkinder wichtigen Entscheidungen.

**Rechtsgrundlagen** Die Entscheide über die Schullaufbahn einzelner Schulkinder unterlagen über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg der Genehmigung durch die kommunalen Schulkommissionen. Diese Regelung wird auch noch in der Volksschulverordnung des Regierungsrates von 1993 erwähnt, hier explizit unter dem Terminus »Laufbahnentscheide von Schülerinnen und Schülern« (Art. 21 Bst. n), wobei die Lehrerkonferenz für die Vorbereitung der Anträge zuständig war (Art. 14 Abs. 3). Gemäss der aktuell gültigen Definition in Artikel 22 der *Direktionsverordnung über Beurteilung und Schullaufbahnentscheide in der Volksschule (DVBS)* von 2002 (inkl. Änderungen per 2008) umfassen Schullaufbahn-Entscheide

1. »den Übertritt ins nächste Schuljahr oder Semester,
2. das Wiederholen eines Schuljahres,
3. das Überspringen eines Schuljahres,
4. die Zuweisung zu einer besonderen Massnahme gemäss BMV,
5. die Zuweisung zu einem Schultyp oder Niveaufach der Sekundarstufe I,
6. das Verbleiben in einem Schultyp oder Niveaufach der Sekundarstufe I,
7. den Wechsel in einen anderen Schultyp od. ein anderes Niveaufach der Sekundarstufe I,
8. den Besuch der neunten Klasse als zehntes Schuljahr,
9. im deutschsprachigen Kantonsteil den Besuch der Mittelschulvorbereitung,
10. im deutschsprachigen Kantonsteil die Aufnahme in den gymnasialen Unterricht im 9. Schuljahr,
11. im deutschsprachigen Kantonsteil die Aufnahme in die Handelsmittelschulen, in die Fachmittelschulen und in die Berufsmaturitätsschulen.«

Alle diese Entscheide über die schulische Laufbahn sind für die betroffenen Kinder und Jugendlichen und für deren Eltern von grosser Wichtigkeit, denn sie bestimmen über die Zukunft von jungen Menschen. Im Kanton Bern fällten die Schulkommissionen diese Entscheidungen nahezu über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg in Kooperation mit den Lehrkräften gefällig: Die Lehrkräfte machten als Fachpersonen Vorschläge, die Schulkommission als Laiengremium bestätigte diese in der Regel, konnte aber im problematischen Einzelfall eingreifen. In besonders schwierigen Fällen wurde der Schulinspektor beigezogen. Gegen Ende des Untersuchungszeitraums trat zunehmend die kantonale Erziehungsberatung in Erscheinung, die am Schluss jeden Einzelfall begutachtete, sofern es sich um Abweichungen von der normalen Promotion handelte. Aus den Protokollquellen ist gut ersichtlich, wie ernst die Schulkommissionen diese Entscheide nahmen. So lösten sie vereinzelt aus den vorbereiteten Listen Fälle heraus und besprachen diese separat. Wenn über Einzelfälle zu beschliessen war, beispielsweise aufgrund von Gesuchen von Eltern oder Einzelanträgen von Lehrkräften, dann wurden diese meist in grosser Ausführlichkeit behandelt. Wahrscheinlich wurden Schullaufbahnentscheide auch deshalb so gewissenhaft verhandelt, weil es sich bei den Betroffenen um Menschen handelte, die den Entscheidungsträgern teilweise bekannt waren. Weil so die Vorbedingungen und Auswirkungen von solchen Entscheiden in ihrer ganzen Tragweite und Komplexität sichtbar werden, sind diese umso schwieriger zu fällen. Jeder Einzelfall bedarf deshalb einer konkreten Auslegung der allgemeinen Regeln. Dass zur Beurteilung von Schullaufbahnentscheiden Fachkenntnisse nötig sind, würde eigentlich gegen die Zuständigkeit der Schulkommissionen als Laiengremien sprechen. Allerdings spielen bei jedem Einzelfall eine eigene Vorgeschichte und spezielle systemische Komponenten mit, die von einer Fachperson, die nicht lokal verankert ist, schlecht überblickt werden können. Deshalb handelt es sich bei diesen wichtigen Entscheidungen offensichtlich um einen Grenzfall der Kompetenzenverteilung bzw. um eine in Kooperation verantwortete Aufgabe. Die Frage der Zuständigkeit selbst wurde in den Schulkommissionen immer wieder grundsätzlich und in Einzelfällen verhandelt. Dabei wehrten sie sich vor allem dagegen, dass die Lehrpersonen eigenmächtig handelten, wie die folgenden Beispiele zeigen.

**Kappelen** 1896 rügt die Schulkommission eine Lehrkraft, die eigenhändig Beförderungen vorgenommen hat.

**Langnau** Aufgrund eines Rekursfalls in Bezug auf eine Nichtpromotion diskutiert die Schulkommission 1908 grundsätzlich darüber, wer für solche Entscheide überhaupt zuständig sei. Die Formulierung im Art. 4 des *Reglements über die Obliegenheiten der Primarschulbehörden* scheint unklar zu sein: Offenbar ist die Schulkommission nur in »mehnteiligen« Schulen für die Anordnung der Promotion zuständig. Allerdings wird an einer anderen Stelle den Lehrkräften untersagt, eigenhändig Promotionen vorzunehmen. Auf Anfrage gibt der Schulinspektor Auskunft: Die Schulkommission ist für die Promotion von einer Schule in die andere zuständig. Damit ist wahrscheinlich z. B. die Promotion von der »Unterschule«, also der Unterstufenklasse in die »Mittelschule«, also in die Mittelstufenklasse gemeint.

Als die Schulkommission 1919 erfährt, dass ohne ihr Wissen diverse Kinder nicht promoviert wurden, rügt sie die Lehrerschaft, weil in den Monatsrapporten nicht sämtliche zur Nichtpromotion vorgeschlagenen Kinder aufgeführt worden sind. Im Jahr 1925 beharrt sie dann darauf, dass auch die Rückversetzung provisorisch promovierter Schulkinder nur unter Genehmigung der Schulkommission vorgenommen werden darf. In einer Diskussion zum glei-

chen Thema vier Jahre später zeigt sich, dass dieser Punkt der Schulkommission sehr wichtig ist, denn der Präsident »verwahrt sich energisch dagegen«.

Im Jahr 1954 diskutiert die Schulkommission ausführlich mit der Lehrerschaft über das Vorgehen bei Promotionen. Sie versichert den Lehrkräften, dass sie bei sorgfältig ausgearbeiteten Vorschlägen nicht dagegen entscheiden wird.

1977 hält der Schulkommissionspräsident nach einer Konferenz mit dem Schulinspektor fest, dass für Dispensationsgesuche in jedem Fall der Schulinspektor bzw. die Erziehungsdirektion zuständig sei.

**Stadt Bern** 1960 wehrt sich die Schulkommission bei der Erziehungsdirektion dagegen, dass diese ein Dispensationsgesuch bewilligt habe, das die Schulkommission vorgängig abgelehnt habe. Sie verlangt von der Erziehungsdirektion, dass sie den Dienstweg einhält und der Schulkommission die Möglichkeit gibt, nicht überzeugende Arztzeugnisse (um ein solches ging es bei diesem Gesuch) durch den Schularzt überprüfen zu lassen. »Diese konsequente Praxis hat sich bewährt.«

### 5.5.1 Bildungsfähigkeit

Über die Bildungsfähigkeit bzw. -unfähigkeit bestimmter Kinder entschieden die Schulkommissionen meistens ohne grosse Diskussion. Seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts zogen sie hier jeweils ärztliche Gutachten bei.

**Langnau** Ab 1865 verlangt die Schulkommission manchmal, dass ein Arzt die Bildungsunfähigkeit eines Kindes bezeugt. In den meisten Fällen sind es Eltern, die ein Kind als bildungsunfähig von der Schule dispensieren lassen wollen. Diese müssen dann auch für die Kosten des Arztzeugnisses aufkommen. Ab 1883 werden definitiv in jedem Fall ärztliche Zeugnisse verlangt. In diesem Jahr verursacht die Schulkommission selber eine Welle solcher Abklärungen, indem sie die Lehrpersonen beauftragt, in Frage kommende Kinder auf eine Liste zu setzen. Die einzelnen Fälle werden dann sehr detailliert abgeklärt und diskutiert. Eine weitere ähnliche Welle erfolgt 1889, diesmal auf Wunsch von Lehrpersonen.

Später erlaubt der Gemeinderat der Schulkommission, auf Gemeindekosten Arztzeugnisse einzuholen, wenn Lehrpersonen eine Dispensation beantragen, die Eltern sich aber dagegen stellen. Immer öfter kommt es nun vor, dass Lehrpersonen Kinder zur Dispensation wegen Bildungsunfähigkeit beantragen, weil sie sehr schwierig zu handhaben sind. In einem Fall von 1881 klagt eine Lehrkraft, ein bestimmtes Kind gäbe ihr soviel zu tun wie die ganze restliche Klasse. Als eine Lehrkraft 1883 ein Kind eigenmächtig wegen Bildungsunfähigkeit dispensiert, muss sie sich vor der Schulkommission verantworten.

Als ein Arzt 1909 zwei Kinder aus der gleichen Familie für bildungsunfähig erklärt, entstehen in der Schulkommission Zweifel, ob allenfalls ein Gefälligkeitsgutachten vorliegt. Ein Schulkommissionsmitglied, das selber Arzt von Beruf ist, untersucht die beiden Kinder und kann kein Problem feststellen. Die Schulkommission zeigt in der Folge den Vater an.

**Stadt Bern** In einer Diskussion über die Überfüllung vor allem der unteren Klassen schlagen einige Lehrkräfte 1861 vor, die »schweren« Kinder zu prüfen und möglichst viele von ihnen als bildungsunfähig vom Unterricht auszuschliessen. Denn diese Kinder nähmen den anderen nur Platz weg und es sei mit ihnen sowieso schwierig. Die Stalden-Schulkommission erkundigt sich bei der gemeinderätlichen Primarschulkommission nach den möglichen Handlungsoptionen.

1879 wehrt sich eine Mutter erfolgreich gegen den Entscheid der Schulkommission, ihr Kind als bildungsunfähig zu dispensieren: Der Examinator hatte ihr Kind zwar als langsam und schwach, aber nicht als bildungsunfähig bezeichnet. Die Schulkommission gibt nach, entbindet aber die Klassenlehrkraft von der Erwartung grosser Fortschritte.

### 5.5.2 Frühzeitige und verzögerte Einschulung

In allen untersuchten Schulkommissionen schien mindestens zeitweise die Ansicht vorzuherrschen, dass eine allzu frühe Einschulung den Kindern schadet. Sie diskutierten mehrfach grundsätzlich über dieses Problem, während die Erziehungsberatung und der Schulinspektor sich auf die genaue Abklärung von Einzelfällen konzentrierten. Die Eltern, die ein solches Gesuch stellten, sahen eine frühere Einschulung als Vorteil oder wehrten sich gegen eine verspätete Einschulung aufgrund von Reifeabklärungen.

**Kappelen** In den 1930er Jahren diskutiert die Schulkommission mehrmals über die Einschulung der Kinder und darüber, dass diese nicht allzu früh erfolgen solle.

**Langnau** In der Mitte der 1880er Jahre lehnt die Schulkommission diverse Gesuche von Eltern ab, die ihre Kinder frühzeitig einschulen lassen möchten. Sie verweist dabei auf das Schulgesetz und auf die Möglichkeit, später Klassen zu überspringen.

Entgegen der Empfehlung der Erziehungsberatung lehnt die Schulkommission 1988 nach ausführlicher Diskussion ein Gesuch um frühzeitige Einschulung ab. Die Eltern rekurrieren gegen den Entscheid. Der Schulinspektor ist der Meinung, dass die Schulkommission in diesem Fall dem Vorschlag der Erziehungsberatung hätte folgen sollen. Er kündigt an, das Gesuch zu bewilligen, falls es an ihn weitergezogen werde. Nachdem die Eltern in einer ausführlichen Aussprache ihre Gründe darlegen konnten, bewilligt die Schulkommission das Gesuch schliesslich doch. Sie warnt aber die Eltern, dass das Kind bei Schwierigkeiten in die *Klein-klasse D* umgeteilt würde. Nach einiger Zeit zeigt sich, dass sich das Kind gut schlägt. Die Klassenlehrperson hätte es dem Kind trotzdem gegönnt, wenn es »im Kindergarten noch ein Jahr hätte spielen können. Das fehle ihm schon.«

**Stadt Bern** 1941 beauftragt die Schulkommission den Oberlehrer, ihr jeweils diejenigen Dossiers weiterzuleiten, bei denen sich die Eltern gegen eine Rückstellung ihrer Kinder wehren. Sie will diesen die Möglichkeit geben, ihren Standpunkt zu erklären.

In einem Gespräch orientiert der Schularzt 1986 über seine Aufgaben und besonders über die Abklärungen bezüglich der Schulreife. Die Schulkommission erklärt sich bereit, mit einem Brief an die Eltern Vorurteile über die *Klein-klasse D* abzubauen und die Wichtigkeit der Schulreife-Abklärungen hervorzuheben.

In den 1980er Jahren muss die Schulkommission laufend Gesuche um vorzeitige Einschulung behandeln. Auch wenn diese von der Erziehungsberatung teilweise empfohlen werden, lehnt die Schulkommission sie oft ab. Einmal lässt sie der Erziehungsberatung mitteilen, dass sie eine frühe Einschulung nicht als Vorteil sehe. Als in einem anderen Fall ein Rekurs vom Schulinspektor gutgeheissen wird, sucht die Schulkommission mit ihm und mit der Erziehungsdirektion das Gespräch. Die Leitung der Erziehungsberatung stellt sich auf den Standpunkt, es gehe nicht um einen Grundsatz, sondern um die genaue Abklärung konkreter Fälle.

### 5.5.3 Promotion und Repetition

Die Promotion in die nächsthöhere Klasse bzw. die Repetition eines Schuljahrs wurde von den Schulkommissionen jeweils pauschal anhand von Listen der Lehrkräfte vorgenommen. Immer wieder wurden jedoch Einzelfälle auch separat behandelt.

**Langnau** 1937 beschliesst die Schulkommission, dass die Lehrpersonen die Promotionslisten mit dem ihnen zugeteilten Schulkommissionsmitglied vorberaten. In diversen Einzelfällen entscheidet die Schulkommission dann aber doch gegen die Meinung der Lehrkräfte.

**Stadt Bern** 1919 wird eine alternative Promotionsvariante getestet: Alle Kinder werden promoviert und müssen in einer Probezeit von vier Wochen beweisen, dass sie fähig sind, in der

höheren Klasse mitzumachen. Nach dem Ablauf der Probezeit werden dann diverse Kinder auch wirklich zurückversetzt.

1981 wünscht sich die Schulkommission, dass die Lehrkräfte die für ihre Klasse zuständigen Schulkommissionsmitglieder frühzeitig über gefährdete Promotionen informieren. Bei der Behandlung der Fälle möchte die Schulkommission ausserdem die zuständigen Lehrkräfte an der Sitzung mit dabei haben. Auch diejenigen Fälle, bei denen die Eltern mit dem Vorschlag nicht einverstanden sind, werden sehr ausführlich diskutiert.

#### 5.5.4 Übertritt in weiterführende Schulen

In der Frage des Übertritts aus der Primarschule in weiterführende Schulen diskutierten die Schulkommissionen in Langnau und Bern mehrfach und immer wieder über die Bedeutung der Primarschule gegenüber der Sekundarschule bzw. dem Gymnasium.

**Langnau** 1883 befasst sich die Schulkommission mit einer Klage aus der Lehrerschaft der Sekundarschule. Den Lehrerinnen und Lehrern der Primarschule wird vorgeworfen, sie behielten die intelligenten Kinder lieber in der Primarschule und würden diese vom Übertritt in die Sekundarschule abhalten. Die Primarlehrkräfte sehen das Problem viel eher bei den Eltern, die den Nutzen der Sekundarschule nicht sehen und deshalb auch das zusätzliche Schulgeld nicht bezahlen wollen.

In den 1930er Jahren kommen die Übertritte wieder auf die Tagesordnung, weil diverse Eltern wollen, dass ihre Kinder, die bei der Sekundarschulprüfung durchgefallen sind, die vierte Klasse repetieren und so noch einmal eine Chance erhalten. Die Schulkommission will dieser falschen Einstellung der Eltern entgegengetreten, sieht aber ein, dass sich die verbreitete Überzeugung nur schlecht bekämpfen lässt, wonach nur die Sekundarschule gut auf eine spätere Berufswahl vorbereite. 1938 publiziert sie zusammen mit der Lehrerschaft im Anzeiger ein Inserat mit folgendem Inhalt: Die vierte Klasse habe nicht nur die Aufgabe, auf die Aufnahmeprüfung in die Sekundarschule vorzubereiten. Die Prüfungen würden auf diesen Umstand Rücksicht nehmen. Die Eltern werden aufgefordert, ihre Kinder nicht mit Privatunterricht auf die Prüfung vorzubereiten.

1961 erscheint das Thema von Neuem, diesmal lanciert durch ein Schreiben der Erziehungsdirektion. Einige Schulkommissionsmitglieder befürchten, dass im bernischen Schulwesen »so etwas wie eine Panik herrsche«. Die Primarschulen scheinen allzu stark ausgekämmt und damit deklassiert zu werden. »Die Intelligenzreserve wird zugunsten der Industrie ausgekämmt, was eine Abwanderung aus unserer bäuerlichen Gegend in die industriereiche Ostschweiz zur Folge haben wird.« Weil die Anmeldungen für die Übertrittsprüfungen aus bestimmten Quartieren stark zurückgehen, diskutiert 1968 auch der Schulausschuss wieder über das Thema. Es wird vermutet, dass bestimmte Lehrkräfte Kinder nur anmelden, wenn sie ganz sicher sind, dass diese die Prüfung dann auch bestehen. Möglich ist aber auch, dass die Vorstellung der Eltern über den langen Schulweg, das auswärtige Mittagessen, den Kontaktverlust mit den zurückgebliebenen Freunden aus dem Quartier und die Angst vor einer Rückversetzung in die Primarschule ausschlaggebend sind.

2000 informiert der Schulleiter die Schulkommission über Beschlüsse einer Zusammenkunft der Schulkommissionspräsidenten und Schulleitungen der Gemeinden Trubschachen, Trub und Langnau: Bei Übertrittsentscheidungen soll künftig »den Eltern vermehrt Verantwortung abgegeben« werden, »indem die Kommissionen ihre Anträge bewilligen, sofern es sich nicht eindeutig um einen Realschüler handelt«. In den folgenden Jahren lehnt die Schulkommission aber weiterhin diverse Übertrittsangebote ab.

**Stadt Bern** Auf eine Anfrage der gemeinderätlichen Primarschulkommission in Bezug auf den Übertritt in weiterführende Schulen antwortet die Stalden-Schulkommission 1878, dass der Anteil der Übertritte vergrössert werden könnte, wenn im Unterrichtsplan für die ersten

vier Jahre ganz auf die Realfächer verzichtet werde. Sie verweist dazu auf den landwirtschaftlichen Hintergrund vieler Kinder in ihrem Schulkreis.

Weil viele Schulkinder nach dem Übertritt in die Sekundarschule wieder zurückgewiesen werden müssen, diskutiert die Schulkommission 1897 wieder über den Übertritt. Sie will zusammen mit den anderen Schulbehörden eine Lösung suchen. Einerseits sollen die Aufnahmeprüfungen schwieriger werden, oder sonst soll der Übertritt auf der Basis von Zeugnisnoten diskutiert werden. In den folgenden Jahren verschiebt sich der Fokus der Diskussion immer mehr auf die schlechten Resultate, die an den Übertrittsprüfungen von Kindern aus dem Schosshaldenschulkreis erreicht werden.

In einer Diskussion um Fächer- und Stufentausch unter Lehrkräften fordert die Schulkommission 1916, dass die Lehrkräfte nicht mit allen Mitteln versuchen sollten, möglichst viele Schulkinder in die Mittelschulen zu bringen.

1943 einigt sich die Schulkommission nach ausführlicher Diskussion, dass gute Primarschüler ein besseres Fortkommen hätten als schlechte Sekundarschüler. Wieder betont sie, dass die Lehrerschaft nicht an der Zahl der Übertritte beurteilt werden solle. Als die Diskussion dann von der Schuldirektion nur noch mit der Zentralschulkommission weitergeführt wird und sie auf »Thesen zu den Mittelschulfragen« zuspitzt, fühlt sich die Schosshalden-Schulkommission übergangen. Einzelne Mitglieder wollen mit den Fraktionen im Stadtrat Kontakt aufnehmen. In einem Zirkular von 1955 übernimmt die Schuldirektion dann ebenfalls die Forderung, dass Lehrkräfte nicht an der Zahl der erfolgreichen Übertritte gemessen werden sollten. Insgesamt wird festgestellt, dass die Eltern diese Thematik sehr wichtig nehmen.

Ende der 1950er Jahre beginnen auch hier einige Eltern damit, ihr Kind nach nicht bestandener Sekundarschul-Aufnahmeprüfung lieber ein Jahr repetieren zu lassen, damit dieses noch einmal eine Chance erhält. Nachdem die Schulkommission ein solches Gesuch bewilligt hat, werden weitere eingereicht. Später stellt sich dann heraus, dass die Zentralschulkommission einmal beschlossen hat, dass sie solche Repetitionsgesuche nicht bewilligen wolle.

Die 1959 von der Schuldirektion vorgeschlagene Vorverschiebung der Übertrittsprüfungen im Schuljahr wird von den Lehrkräften und von der Schulkommission abgelehnt, weil dies den Druck auf das vierte Schuljahr zusätzlich erhöhen würde. Eine Lehrkraft »legt die vom Kind aus geltend zu machenden Einwände dar«.

Der Rückgang der Übertrittszahlen um 1960 löst weitere Diskussionen aus: Lehrpersonen stellen vermehrt fest, dass die Leistungen der Schulkinder in vielen Fällen schlicht nicht für eine weiterführende Schule ausreichen. Weiterhin wird betont, dass auch für begabte Primarschüler Berufseinstiegs- und Aufstiegsmöglichkeiten eröffnet werden sollten.

In einer Umfrage der Schuldirektion äussert sich die Schulkommission Schosshalde 1961 gemäss dem Vorschlag ihrer Lehrerschaft ablehnend gegenüber der Idee, dass die Übertrittsprüfungen im eigenen Schulzimmer durch die Primarlehrer abgenommen werden. Ebenso ist sie gegen Abklärungsklassen (ein Jahr Probezeit) für die »fraglichen Fälle«.

1966 stellt sich aufgrund einer Orientierung durch den Oberlehrer heraus, dass im Schosshalden-Schulkreis nur ca. 25% der Schülerinnen und Schüler in der Primarschule verbleiben, im restlichen Kanton jedoch ca. 64%. Im Protokoll: »Diese Tatsache belegt deutlich die Abwertung der Primaroberstufe.«

1980 äussert sich die Schulkommission in einer Vernehmlassung gegenüber der Schuldirektion ablehnend zum teilweise prüfungsfreien Übertritt. Sie ist der Meinung, dass nicht nur einfach das Prüfungsverfahren ausgewechselt werden sollte. Konsequenterweise hätte besser ein Modell wie im Schulkreis Manuel, in Zollikofen oder in Burgdorf gewählt werden sollen.

### 5.5.5 Besondere Massnahmen

Die Traktanden, die sich in den untersuchten Schulkommissionsprotokollen mit Schulaufbahnentscheiden wie Zuteilungen zu Spezialunterricht, Vereinbarung von speziellen

Lernzielen, Zuweisungen zu Sonderschulung oder gar mit dem Schulausschluss befassen, sind zu unterschiedlich, als dass eine gemeinsame Tendenz ersichtlich wäre. Trotzdem illustrieren die folgenden Beispiele, wie die Schulkommissionen mit diesen heiklen Entscheidungen umgingen. Wie auch die Untersuchung von Werner Hürlimann in Bezug auf die Verordnung von Schulausschlüssen zeigte, versuchten die Schulkommissionen, soweit in den Protokollen ersichtlich, jeweils auf den Einzelfall und die involvierten Parteien angepasste, pragmatische Lösungen zu finden (Hürlimann 2007, S. 339) und sich mit Kompromissen zu begnügen (ebd., S. 340). Hürlimann spricht von einer »komplexen« Interaktion z. B. zwischen Behörden und Eltern und kommt zum Schluss, dass gerade bei Schulausschlüssen eher das Bild eines Aushandlungsprozesses und weniger die einseitige, bürokratische Vorstellung einer Sanktionsintervention durch die Behörde zutrifft (ebd., S. 339).

**Kappelen** Nachdem dies seit Mitte der 1960er Jahre diskutiert worden wurde, dispensiert die Schulkommission ab 1969 diejenigen Schulkinder vom Französisch-Unterricht, die im Deutsch schwach sind.

1995 werden verschiedene schwierige Schüler von der Schulkommission in die Kleinklasse umgeteilt.

**Langnau** In den beiden letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts wird Spezialunterricht für Schülerinnen und Schüler jeweils durch die Erziehungsberatung beantragt und von der Schulkommission in den allermeisten Fällen bestätigt. Ab 1996 will die Schulkommission darüber nur noch informiert werden, denn der Schulinspektor hat ein Lektionenkontingent bewilligt und die Schulkommission hat dieses unter den Speziallehrkräften verteilt. Folglich können so lange Kinder aufgenommen werden, wie freie Lektionen vorhanden sind.

Ab 2000 nimmt die Schulkommission so genannte Schullaufbahn-Vereinbarungen zur Kenntnis, die sich über individuelle Reduktionen der Grundanforderungen und Lernziele äussern.

**Stadt Bern** Mitte der 1950er Jahre entsteht eine grössere Diskussion zwischen Schulkommission und Lehrerschaft über die Abschiebung disziplinarisch schwieriger Schüler in Kleinklassen. Der Erziehungsberater ist der Meinung, viele Lehrpersonen würden solche Kinder viel zu lange mitschleppen. Dafür hat die Schulkommission allerdings Verständnis, da jeder Versetzungsvorschlag für die Familien »unerwünschte Begleitumstände« zur Folge hat. Diese Fragen begleiten die Schulkommission noch einige Zeit.

Als 1954 ein Kind wegen Debität in eine Hilfsklasse eingewiesen werden soll, die Eltern sich aber vehement dagegen wehren, müssen wiederholt Abklärungen vorgenommen werden. Die Schulkommission beharrt schliesslich auf der Versetzung, weist aber immer wieder darauf hin, dass dies das Beste für das Kind sei, damit es eine ihm gemässe Schulung erhalte.

Als 1962 der Ausbau der Primarschul-Oberstufe durch Zusatzunterricht kantonsweit Diskussionsthema wird, einigt sich die Schulkommission mit der Lehrerschaft darauf, dass »die Primarschule als Volksschule vorerst einen soliden Stock an Grundlagen vermitteln und erst nachher der kleinen Minderheit der Lerneifrigen, Begabteren einen Zusatzunterricht zuteil kommen lassen soll.« Im folgenden Jahr entscheidet die Schulkommission in einem Versuch mit Zusatzunterricht in den Fächern Deutsch, Französisch und Rechnen jeweils über die Zuteilung einzelner Schulkinder auf Antrag des Oberlehrers. In den folgenden Jahren nehmen solche Gesuche laufend zu, auch in den 1970er Jahren genehmigt die Schulkommission meistens ohne Diskussion ganze solche Zuteilungslisten.

### 5.5.6 Kenntnisnahme und Kontrolle des Privatunterrichts

Dieses Thema ist an einer sehr interessanten Stelle angesiedelt, an der sich die individuelle Freiheit der Eltern, über ihre Kinder zu entscheiden, mit der allgemeinen Schulpflicht und dem Recht der Kinder auf Bildung überschneiden.

**Rechtsgrundlagen** Die Gesetzgebung verpflichtete Familien, die ihre Kinder privat unterrichten lassen wollten, von Anfang des Untersuchungszeitraums an zur Meldung an die örtliche Schulkommission (keine explizite Genehmigung erforderlich). Die Privatlehrer mussten mindestens die Anforderungen und Lernziele der öffentlichen Schule garantieren können, was von den Schulkommissionen und Schulinspektoren überprüft werden durfte. Einige Erlasse reagierten offensichtlich auf die Problematik, dass die Schulkommissionen den Schulbesuch in diesen Fällen nur mehr schlecht kontrollieren konnten: Das Primarschulgesetz von 1894 verpflichtete die Vorsteher von Privatschulen, den Schulkommissionen der Gemeinden, in denen die Kinder schulpflichtig waren, jährlich bis Ende April Verzeichnisse über den Schulbesuch abzuliefern (Art. 87). Wenn während des Schuljahres Kinder in die Privatschule aufgenommen wurden, musste dies innert drei Tagen der zuständigen Schulkommission gemeldet werden. Dass die Schulkommissionen von den Privatschulen Schülerverzeichnisse einfordern durften, wurde auch im *Reglement über die Obliegenheiten der Primarschul-Behörden* von 1895 und im Nachfolgereglement von 1924 erwähnt (Par. 3).

In der Stadt Bern besuchten bis 1877 viele Kinder von Bürgerfamilien private Schulen. Erst nach der kantonalen Volksabstimmung von 1877 endete die Subventionierung der privaten Elementarschulen durch die Stadtkasse. Dieser Volksentscheid zum *Gesetz über die Aufhebung der Kantonsschule in Bern und einige damit zusammenhängende Änderungen in der Schulgesetzgebung* war explizit gegen die konservative Stadtregierung und Bürgerschaft gerichtet (Bähler u. a. 2003, S. 279). Die gemeinderätliche Schulkommission der Stadt Bern und auch die Schulkommission von Langnau beobachteten diese Entwicklungen sehr aufmerksam. Beide versuchten, auch unter diesen erschwerten Umständen die allgemeine Schulpflicht im Einzelfall durchzusetzen.

**Langnau** Zu Beginn der 1850er Jahre befasst sich die Schulkommission oft mit Schulkindern, die aus Neutäufer-Familien stammen und in einem Aussenbezirk privat unterrichtet werden. Mehrmals macht sich die Schulkommission oder eine Lehrperson vor Ort ein Bild, wobei die Kinder sich leistungsmässig im Mittel bewegen. Zur besseren Kontrolle werden vom Privatlehrer Rödel einverlangt, worauf sich herausstellt, dass nur sehr unregelmässig Schule gehalten wird. Der betreffende Hauslehrer eröffnet dann 1853 eine von der Erziehungsdirektion bewilligte Privatschule, die Schulkommission versucht aber, ihre Kontrolle weiterhin aufrecht zu erhalten. Bei schlechten Ergebnissen der Leistungskontrollen ergreift die Schulkommission aber (auch in weiteren Fällen) keine Massnahmen.

**Stadt Bern** 1841 diskutiert die Schulkommission über das Problem, dass sich mehrere Kinder dem Unterricht unter dem Vorwand entziehen, eine Privatschule zu besuchen (»namentlich diejenige des Separatistenlehrers Bringold«), diese dann aber nach kurzer Zeit verlassen und unbemerkt gar keine Schule mehr besuchen.

## 5.6 Beiträge an Schulkinder

Die Entscheidung über die Verteilung von Zuschüssen und Beiträgen in finanzieller Form oder als Naturalien an Kinder, die aus armen und bedürftigen Familien stammen,

waren über den gesamten Untersuchungszeitraum in der Kompetenz der Schulkommissionen (zur Abgabe von unentgeltlichen Lehrbüchern an bedürftige Kinder siehe Abschnitt *Unentgeltliche Abgabe an arme Schulkinder* auf Seite 196). Während ein grosser Teil der Familien damit gar nicht in Berührung kam, war diese Unterstützung durch die Allgemeinheit für einige Eltern und Kinder sehr wichtig. Dank dieser finanziellen Hilfe konnten beispielsweise arme Kinder über Mittag im Schulhaus essen, oder sich angemessen anziehen. Auch die zusätzlichen Kosten für ausserordentliche Anlässe wie Schulreisen und Ausflüge wurden von den Schulkommissionen für bedürftige Kinder bezuschusst. In allen diesen Bereichen versuchten die untersuchten Schulkommissionen, möglichst gerecht zu verfahren. Umgekehrt achteten sie sehr genau darauf, dass Unberechtigte keine Zuschüsse erhielten.

### 5.6.1 Speisung und Kleidung

Die als »Schülerspeisung« bekannte Abgabe von Mittagessen und die Verteilung von Kleidern an bedürftige Kinder setzten im letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts ein (in der Stadt Bern schon in den 1870er Jahren) und zieht sich bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts hin. Sie wurde weitgehend durch die Schulkommissionen beaufsichtigt und organisiert. Einige Steuerungsversuche der kantonalen Instanzen sind zwar feststellbar, sie scheinen aber nicht gegriffen zu haben (Heinzer und Rothen 2014). In den analysierten Quellen wird eine gewisse Verbindung (wenn auch keine kontinuierliche Diskussion) von der klassischen Schülerspeisung über die Abgabe von Schulmilch bis hin zu Mittagstischen und Tagesbetreuungsstrukturen sichtbar.

**Rechtsgrundlagen** Im *Reglement über die Obliegenheiten der Primarschul-Behörden* von 1895 wurde den Schulkommissionen aufgetragen, das Augenmerk auch darauf zu richten, »dass die Schulkinder gehörig genährt und gekleidet werden« (Par. 3). Nach der Überarbeitung 1924 wird die Aufgabe so formuliert: »Die Schulkommissionen sollen sich die Sorge für die Speisung und Bekleidung dürftiger Schüler angelegen sein lassen« (Par. 7). Damit wurde eine Praxis wieder aufgenommen, die bereits früher in der *Schulordnung* von 1720 den Amtsmännern und Vorstehern des jeweiligen Ortes aufgetragen worden war (Par. 15). Die kantonale Gesetzgebung reagierte so auf die neuen Bundessubventionen an die Primarschulen der Kantone, die unter anderem zur Bezahlung der Speisungs- und Kleidungsprogramme für die bedürftigen Schülerinnen und Schüler eingesetzt werden durften.

Die Ausführungsbestimmungen zur Gemeindeordnung der Stadt Bern von 1921 machen für diese Aufgabe die städtische Schuldirektion »in Verbindung mit den Schulkommissionen, der Lehrerschaft und freiwilligen Hilfskräften« verantwortlich (Art. 115).

**Kappelen** 1883 wird sich die Schulkommission einig, dass vorerst keine Massnahmen in Bezug auf die bessere Ernährung der armen Kinder ergriffen werden sollen, da der Ankauf von »Schulwedelen« (Reiswellen) durch die Schule den armen Familien eine Verdienstmöglichkeit gibt. Auf Druck der Erziehungsdirektion fasst sie 1893 dann doch eine Verteilung von Speisung und Kleidung im Winter an die bedürftigen Kinder ins Auge, vorläufig ohne konkrete Folgen. Erst nach 1900 wird – finanziert über Staatsbeiträge – mit der Umsetzung begonnen. Die Lehrkräfte verfassen jeweils Listen der anspruchsberechtigten Schulkinder, aus denen die Schulkommission gewöhnlich noch einige Namen streicht. Ab den 1920er Jahren stammt das Geld offenbar aus Sammlungen, die wahrscheinlich im Dorf durchgeführt werden. Allfällige Defizite werden aus der Schulkasse bezahlt, die ab 1930 dann die vollständige Finanzierung übernimmt.

In den 1950er Jahren wird das Budget »wegen der guten Konjunktur« gekürzt und gegen Ende dieses Jahrzehnts ist nur noch von »Schulmilch« die Rede. Auch diese Abgabe wird 1966 eingestellt. Weiterhin werden aber Gutscheine für Bekleidung abgegeben.

**Langnau** 1883 meldet die Schulkommission der Erziehungsdirektion, dass in sämtlichen Schulen der Gemeinde armen Schulkindern Suppe oder Milch und Brot abgegeben wird.

1890 veranstalten der Sängerbund und die Musikgesellschaft ein Benefizkonzert für die Abgabe von Kleidung an arme Schulkinder. 1891 verwendet die Schulkommission gar den Ertrag aus dem Verkauf von Erfrischungen am Schulfest für diesen Zweck. Im gleichen Jahr schickt die Schulkommission der Erziehungsdirektion einen Bericht über die Langnauer »Suppenanstalt«.

Ab 1896 ist offenbar ein spezielles Suppenkomitee für die Schülerspeisung zuständig. Aus dem kantonalen Alkoholzehntel wird jeweils ein Beitrag beantragt. 1905 wird ein Restbetrag aus dem Fonds für Holzbodenschuhe an die Suppenanstalt überwiesen. Im gleichen Jahr stoppt der Regierungsrat einen Versuch der Schulkommission, Gelder aus dem Bundesbeitrag (das für die Armenspeisung gedacht wäre) für das Lehrmitteldepot zu verwenden. Begründet wird die Absage damit, dass nicht endgültig nachgewiesen sei, ob in Langnau genügend für die Armenspeisung gesorgt werde.

Aufgrund einer Umfrage beschliesst die Schulkommission 1934 die Abgabe von trinkfertiger Milch in Flaschen in die Schulkinder. Für diejenigen Kinder, deren Eltern die Milch nicht bezahlen können, übernimmt die Armenkommission die Kosten.

1942 erreicht die Schulkommission beim Gemeinderat eine Zahlung zur Abgabe von Kleidern und Schuhen fürs Schulfest an »verschämte arme Schüler«.

**Stadt Bern** Als sich 1874 in Bern der *Verein zur Beschaffung billiger Lebensmittel* auflöst, wird sein Aktivvermögen an die Stalden-Schulkommission überwiesen. Ein Teil des Betrags wird an die Lehrerschaft weitergeleitet, die schon seit einiger Zeit begonnen hatte, armen Kindern Mittag Mahlzeiten abzugeben. Bisher wurde dies aus einer Stiftung eines früher im Schulkreis tätigen Lehrers finanziert. In den folgenden Jahren werden weitere Beiträge zu diesem Zweck gespendet, 1875 z. B. aus dem Erlös des Männerchor-Weihnachtskonzerts. 1877 wird dann systematisch mit der Abgabe von Mittagssuppe begonnen, die unter Verwendung von Geschirr aus der Kaserne (bewilligt von der Militärdirektion) aus der Suppenanstalt an der Gerechtigkeitsgasse abgeholt wird.

Als dann die Erziehungsdirektion Anfang der 1880er Jahre auch hier eine Berichterstattung einfordert, antwortet die Schulkommission, dass in ihrem Schulkreis bereits seit einigen Jahren im Winter eine Schülerspeisung angeboten wird. Finanziert wird diese durch Spendengelder, wobei Überschüsse für den Ankauf von Schulmaterialien für bedürftige Kinder und für Filzholzschuhe für alle Kinder ausgegeben werden.

Auf eine Umfrage der städtischen Schuldirektion antwortet die Schulkommission, dass sie die Organisation der Schülerspeisung gerne an die Gemeinde abtreten würde. Denn bisher mussten im Schulkreis selber Sammlungen durchgeführt werden, um die Nahrungsmittel zu finanzieren.

Nach 1910 wird einmal heftig darüber diskutiert, ob auf den von der Lehrerschaft angefertigten Listen wirklich nur bedürftige Kinder aufgeführt seien. Die Lehrerschaft argumentiert, dass bei der Erstellung der Listen immer ein Schulkommissionsmitglied zugegen sei. Ausserdem hätten die Lehrpersonen auch nicht den vollen Einblick in die Familienverhältnisse. Später stellt sich dann heraus, dass in einem Einzelfall, aufgrund dessen der Verdacht entstanden war, richtig geurteilt wurde.

1912 ernennt die Schulkommission eine Spezialkommission aus Schularzt, Kommissionsmitgliedern und Lehrkräften und überträgt ihr alle Entscheide in diesem Bereich. Die erhoffte Entlastung nach Jahren mit laufend zunehmendem Aufwand wirkt allerdings nur kurzfristig, einige Jahre später muss die Schulkommission doch wieder selber entscheiden.

1923 verlangt die städtische soziale Fürsorgestelle eine Liste aller unterstützten Kinder. Die Schulkommission begrüsst zwar die zusätzliche Transparenz, die dadurch hergestellt würde, scheut aber den Aufwand. Befürchtet wird zudem, dass dahinter das Vorhaben eines finanziellen Ausgleichs zwischen den Schulkreisen steht. Bisher hat sie das Geld immer erfolgreich im eigenen Schulkreis selber gesammelt. Nun muss sie befürchten, dass sie in Zukunft für andere Schulkreise mit sammeln muss. Die Befürchtung bewahrheitet sich später teilweise: Die Schuldirektion beruft eine Konferenz ein, um den Bezirksschulkommission zu erklären, warum der Gemeinderat eine Bestandesaufnahme der Schülerspeisungsfonds durchführen will. Die Leistungen an die Schulkreise sollen nicht gekürzt werden, aber durch eine neue Verteilung (entlang dem »Sozialfaktor« der Quartiere) soll dafür gesorgt werden, dass wirklich alle bedürftigen Kinder unterstützt werden. Es ist davon die Rede, dass einige Familien umgekehrt geradezu »in der Milch ertränkt«würden. Entschieden wird vorerst nichts. Ab 1976 ermöglicht eine neue Fürsorgekarte bedürftigen Eltern eine einfache Beantragung von Unterstützungsleistungen für ihre Kinder unter Angaben zu ihrer Notsituation. Als zwei Jahre später immer noch nur sehr wenige Anmeldungen eingehen (meist für Kleiderbezug), unterstützt die Schulkommission das Vorhaben des Hilfskomitees, ein Orientierungsschreiben an alle Haushaltungen im Schulkreise zu verschicken.

### 5.6.2 Beiträge an Ausflüge

Indem sie Kindern aus finanzschwächeren Elternhäusern die finanziellen Beiträge an Ausflüge erliessen (oder sie sogar selber übernahmen), versuchten die Schulkommissionen im Namen der lokalen Gemeinschaft deren Integration zu fördern. Diese Zuschussungen wurden zunächst spontan behandelt, später aber immer mehr formalisiert (auf Regeln und Antragstellung basiert).

**Kappelen** Weil die Schulkinder an die Schulreise jeweils einen Beitrag bezahlen müssen, beantragt eine Lehrkraft 1877 Zuschüsse, damit die bedürftigen Schulkinder auch mitkommen können. Bis nach der Mitte des 20. Jahrhunderts bewilligt die Schulgemeindeversammlung immer wieder solche Beiträge. 1967 prüft die Schulkommission dann die Idee einer Reisekasse, die es ermöglichen würde, dass die Schulkinder ihre Beiträge an die Schulreisen in Raten einzahlen können.

1937 und 1938 bewilligt die Schulkommission Beiträge an bedürftige Schulkinder, damit diese an Theateraufführungen in Aarberg (»Heidi« und »Theresli«) teilnehmen können.

**Langnau** Als die Kosten für Schulreisen ab 1930 stark ansteigen, diskutiert die Schulkommission mehrmals über Beiträge an bedürftige Schulkinder. Es kommt sogar vor, dass Schulkommissionsmitglieder oder Lehrkräfte selber Geld spenden. Später nimmt die Schulkommission das Angebot der Pro-Juventute dankend an, die die Hälfte an die Äufnung eines Fonds zu diesem Zweck zahlen will.

Als eine Familie 1995 keine zusätzlichen Ausgaben für Zirkusbesuche, Puppentheater, Schulreisen und ähnliches tragen will, verlangt die Lehrerschaft von der Schulkommission einen Grundsatzentscheid. Diese entscheidet, dass die Familie auf die Möglichkeit der Beantragung von Zuschüssen bei der Lehrerschaft hingewiesen wird. Die Familie will aber auch kein Gesuch stellen und so überlässt die Schulkommission es der Lehrerschaft, diese Kinder auf Schulreisen mitzunehmen oder nicht.

**Stadt Bern** 1870 erlaubt die Schulkommission einigen Schulkindern die Veranstaltung einer musikalischen Unterhaltung, mit der sie Geld sammeln wollen für die Teilnahme armer Kinder an einem kleinen Klassenausflug.

### 5.6.3 Heilungskosten, Prävention

Ob Unfälle als »Schulunfälle« definiert und die Heilungskosten also von der Gemeinde übernommen werden, wurde ab dem Anfang des 20. Jahrhunderts für jeden Einzelfall von den Schulkommissionen entschieden. Sie behielten diese Kompetenz teilweise auch noch, als sich vermehrt Schülerunfallversicherungen durchsetzten. Ausser bei Unfällen nach Schlägereien entschieden die Schulkommissionen meist zu Gunsten des Schulkindes. Manchmal wurden auch Beiträge an Therapien und Prävention bezahlt.

**Kappelen** In den 1940er Jahren bewilligt die Schulkommission zweimal Beiträge an Kinder, die in speziellen Anstalten untergebracht werden müssen (Kinderheim und Taubstummenanstalt).

1952 schliesst die Schulkommission eine neue Unfallversicherung gegen Unfälle auf dem Turnplatz und ausserhalb der Schul- und Turnstunden ab. Ein Jahr später entschliesst sie sich, zusammen mit der Sekundarschulkommission von Aarberg bei einer Spezialversicherung gegen Kinderlähmung mitzumachen.

Ab 1953 kann die Schulkommission aus den Zinsen eines Legats Beiträge an Familien mit hohen Spitalrechnungen auszahlen.

**Langnau** 1893 finanziert die Schulkommission erstmals eine Brille für ein bedürftiges Mädchen. Erst nach 1950 nehmen solche Kostenübernahmen für Brillen markant zu.

Nach 1900 beschäftigt sich die Schulkommission mehrmals mit der Übernahme von Kosten nach Schulunfällen. Nach einem Unfall im Turnen ist sie z. B. der Meinung, die Kosten könnten weder den Eltern noch dem Lehrer zugemutet werden. Einmal bezahlt sie (explizit ohne Präjudizwirkung) eine Arztrechnung für ein Kind, weil dessen Eltern arm sind. Die Schulkommission nimmt es sehr genau mit der Entscheidung, ob Unfälle als Schulunfälle gelten und die Heilungskosten also von der Gemeinde übernommen werden müssen. Eine Versicherung hat die Gemeinde bisher nicht abgeschlossen. Nachdem Burgdorf eine Schülerunfallversicherung abgeschlossen hat, beobachtet die Langnauer Schulkommission ganz genau, ob sich das System bewährt. Sie diskutiert dann mit der Sekundarschulkommission ausführlich über eine solche Versicherung. Wegen knapper Finanzen wird das Vorhaben 1913 vorläufig nicht weiterverfolgt.

1916 diskutiert die Schulkommission darüber, ob alle Schulkinder auf Karies untersucht werden sollen. Dabei stellt sich die Frage, ob der Kranken- und Armenverein die Kosten für bedürftige Kinder übernehmen würde.

Erst 1928 beginnen wieder Diskussionen über den Abschluss einer Unfallversicherung, wobei immer noch fraglich ist, ob eine solche überhaupt rentieren könne. Gegen diese Überlegung wehrt sich eine Lehrkraft: Es gehe nicht nur um die finanzielle Seite, eine Versicherung würde auch beruhigend auf Lehrerschaft und Eltern wirken. Die Schulkommission holt Offerten ein und ein Ausschuss behandelt die Thematik über die folgenden Jahre weiter.

1922 übernimmt die Gemeinde bei einer von der Schulkommission beschlossenen flächendeckenden Pockenimpfung die Kosten für bedürftige Schulkinder, 1956 bei einer Impfung gegen Kinderlähmung.

Weil die Gemeinde Anfang der 1930er Jahre Schulunfälle immer noch selber versichert, erreicht die Schulkommission beim Spital einen Rabatt von 10% auf die immer teurer werden Röntgenaufnahmen. Das Spital gewährt ihr damit den gleichen Rabatt wie der Armenkommission und revanchiert sich so für die kommunale Unterstützung beim Aufbau.

Nach langen Diskussionen und Abklärungen durch die Schulkommission beschliesst die Gemeindeversammlung 1936 den Abschluss einer Unfallversicherung für die eingeschulten Kinder.

**Stadt Bern** 1909 lehnt die Central-Schulkommission den Abschluss einer Schülerunfallversicherung ab. Stattdessen gründet die Gemeinde selber einen Fonds zur Übernahme von Kos-

ten nach Schulunfällen. Ab 1916 verlangt die Schuldirektion für jeden Schulunfall einen genauen Bericht, da sie der Meinung ist, die Gemeinde hafte nicht für alle Arten von Schulunfällen. Später wird diese Regel konkretisiert: Nach schweren Unfällen auf dem Schulweg oder während Freistunden werden die Kosten nur übernommen, wenn die Gemeinde oder ihre Organe (z. B. die Lehrkräfte) ein Verschulden (z. B. ungenügende Aufsicht) trifft. In der Folge genehmigt die Schulkommission einen von der Lehrerschaft vorgelegten Aufsichtsplan. Am Ende des Jahrzehnts enthält ein Bericht der Central-Schulkommission die Aussage, die »Eigen-Versicherung« habe sich nicht bewährt, weshalb die Gemeinde nun eine Versicherung abgeschlossen habe.

Auf Wunsch eines Schulkommissionsmitglieds, dass in den Klassen mehr für die Zahnpflege getan werde, legt der Oberlehrer 1920 dar, was diesbezüglich bereits gemacht wird. Beispielsweise werden an minderbemittelte Kinder Zahnbürsten abgegeben.

Weil der Schularzt beim Tuberkulin und bei rachitischen Erscheinungen allgemein eine Verschlechterung diagnostiziert (wahrscheinlich als Folge des Kriegs), werden den Kindern zu einem kleinen Preis Vitaminpräparate abgegeben. Die Speisungskasse übernimmt die Kosten für unbemittelte Kinder.

## 5.7 Verhalten und Wohlergehen ausserhalb des Schulkontexts

Die Unterscheidung zwischen schulischem und privatverantwortlichem, also zwischen öffentlichem und privatem Kontext war einem historischen Wandel unterworfen. Im 19. Jahrhundert wurden diese Grenzen wahrscheinlich anders gezogen als heute. Aus den Sitzungsprotokollen ist nicht ersichtlich, ob die Schulkommissionen diese Grenzziehung bewusst vollzogen haben. Die Ergebnisse der Protokollanalyse deuten eher auf das Gegenteil hin: Die Schulkommissionen haben erst gegen Ende des Untersuchungszeitraums begonnen, explizit darüber zu diskutieren, wie weit ihr Kompetenzbereich eigentlich reicht. Umgekehrt sind über den gesamten Zeitraum unzählige Protokolleinträge über Vorfälle ausserhalb des eigentlichen Schulkontexts notiert. Dies zeigt, dass die Schulkommissionen ihren Kompetenzbereich (gemeinsam mit anderen kommunalen Instanzen, z. B. den Fürsorgekommissionen) sehr weit fassten und ihn auf alle pädagogischen Bereiche in Bezug auf Kinder im Schulalter ausgedehnt verstanden.

Alle untersuchten Schulkommissionen kümmerten sich während des gesamten Untersuchungszeitraums immer wieder ausführlich um Dinge, die Schulkinder ausserhalb des Schulkontextes betreffen. Sie begaben sich damit in ein Feld, in dem sich ihre Kompetenzen und die Eigenverantwortung der Familien teilweise überschneiden. Wie im schulischen Kontext ging es dabei einerseits um Aufsicht und Kontrolle, andererseits aber immer auch um den Schutz der Kinder.

### 5.7.1 Erziehungsprobleme in der Familie

Obwohl für soziale Probleme andere kommunale Instanzen zuständig waren, erhielten die untersuchten Schulkommissionen während des ganzen Untersuchungszeitraums immer wieder Hinweise auf problematische Zustände in Familien. Die Probleme reichten von fehlender Reinlichkeit und Ungeziefer über allgemein schlechte Erziehung bis zu schlimmeren Problemen wie allzu strenger Arbeit neben der Schule, Gewalt und Krankheit oder Tod eines Elternteils. Oft starteten die Schulkommissionen in solchen Fällen Untersuchungen, leiteten sie dann aber an die zuständigen Instanzen weiter (an den Gemeinderat oder an die kommunalen Armen-, Spend-, Vormundschafts- oder Fürsorgekommissionen). Vielfach lieferten sie auch gleich Empfehlungen über Massnahmen

mit. Je nach Schwere des Falls konnte das eine Fremdplatzierung (»Verkostgeldung«) sein oder eine Zuweisung zu einer Pflegefamilie, in eine Anstalt oder sogar ein Ortsverweis für die ganze Familie. Die Zusammenarbeit mit anderen Behörden intensivierte sich gegen Ende des Untersuchungszeitraums stark. Ungefähr ab der Mitte des 20. Jahrhunderts unterstützten die Schulkommissionen Informationsanlässe über Erziehungsprobleme in der Familie.

**Rechtsgrundlagen** Das Primarschulgesetz von 1894 enthielt die Bestimmung, dass Schüler, »wenn dies notwendig erscheint«, auf Antrag der Gemeindebehörden und Beschluss des Regierungsrats in Besserungsanstalten eingewiesen werden konnten. Die Kompetenz zu solchen Anträgen wurde in den *Reglementen über die Obliegenheiten der Primarschulkommission* von 1895 und 1924 in Bezug auf »verwahrloste« Kinder den Schulkommissionen übertragen (Par. 3 Abs. 2; wobei 1924 neu der Begriff »Erziehungsanstalt« verwendet wurde). Noch das Primarschulgesetz von 1992 trug den Lehrkräften auf, die Schulkommission oder direkt die Eltern zu informieren, wenn es »Anzeichen für Mängel in der Erziehung oder Pflege oder für eine anderweitige Gefährdung der Schülerinnen und Schüler« gab. Die Schulkommission musste »nötigenfalls« die Vormundschaftsbehörde benachrichtigen. Dies konnte »zum Schutz des Kindes und in Ausnahmefällen« gar ohne die vorherige Information der Eltern erfolgen (Art. 29).

**Langnau** Als das Polizei-Inspektorat 1927 die Aufsicht über das Pflegekinderwesen verbessern möchte, erlaubt die Schulkommission den Lehrkräften, dass sie diesem auf Gesuch alle Pflegekinder melden.

1957 wird ein Elternabend mit einem Referat eines Jugendanwaltes aus Spiez abgehalten, der zum Thema »Warum ist die Jugenderziehung heute so schwer?« referiert. Zwei Jahre danach wird die Schulkommission darüber informiert, dass der Frauenverein in der Kirche einen Vortrag zu Erziehungsproblemen abhalten will. Hier wird als Referent der Verwalter der zürcherischen Erziehungsanstalt in Uitikon beigezogen. 1960 bewilligt die Schulkommission dem Ortsverein Bärau einen kleinen Beitrag an die Kosten eines Vortrages über Erziehung. Als dann 1966 die Vereinigung *Schule und Elternhaus* ihre Aktivitäten intensivieren will, unterstützt dies die Schulkommission sehr. Sie will gar aktiv mitmachen, »um eine gewisse Kontrolle zu haben«, und stellt dem Verein Räumlichkeiten für Vorträge zur Verfügung. Den ersten Vortrag mit dem Titel »Ursachen der Erziehungsschwierigkeiten« hält der Vorsteher des städtischen Jugendamtes in Bern.

Nach 1960 kommt es immer wieder vor, dass die Vormundschaftsbehörde Schulberichte über bestimmte Kinder verlangt. Die Behörde dankt der Schulkommission für die gute Zusammenarbeit und fordert die Lehrkräfte auf, sich zu melden, »wenn ihnen irgend etwas an einem Kind auffällt«.

Als 1999 ein Schulzahnarzt der Schulkommission meldet, ein Mädchen habe dringend eine zahnärztliche Behandlung nötig, die Eltern hätten aber nicht einmal auf einen eingeschriebenen Brief hin reagiert, erstattet die Schulkommission der Vormundschaftsbehörde eine Gefährdungsmeldung.

Im gleichen Jahr holt eine Person vom kommunalen Sozialdienst in Polizeibegleitung in der Schule zwei Kinder ab, die nach der Scheidung der Eltern der Mutter zugesprochen wurden, dann aber selbständig zum Vater zurückgekehrt sind. Im Protokoll: »Das Erlebnis war auch für die übrigen Kinder traumatisch. Die Schulkommission wird schriftlich bei der entsprechenden Stelle reagieren.«

Als sich im Jahr 2000 Schwierigkeiten mit zwei Kindern aus einer Familie ergeben, organisiert die Schulkommission eine Aussprache mit den Sozialen Diensten, der Erziehungsberatung, den betroffenen Lehrkräften und dem Schulleiter. Man ist sich einig, dass vor einer

Fremdplatzierung alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden sollten (zusätzliche Lehrkraft, Familientherapie). Kurz darauf entscheidet sich die Vormundschaftsbehörde dann doch dafür, die Kinder fremdzuplatzieren.

**Stadt Bern** Ende der 1840er Jahre kommt es mehrmals vor, dass die Schulkommission dem Regierungsstatthalter beantragt, bestimmte Schulkinder und ihre Familien wegen grober Vergehen in ihre Heimatgemeinde wegzuweisen.

Auf Anregung der Zentralschulkommission empfiehlt die Schuldirektion 1942 den Schulkreisen Elternabende zum Thema »Härtere Erziehung?« (Referent: Dr. Hegg, Erziehungsberatung). Die Schulkommission unterstützt das Vorhaben. 1947 kommt die Schulkommission nach einer angeregten Diskussion zum Schluss, dass sie den Thesen der *Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft* (zwei Lehrkräfte hatten dort einen Kurs besucht) zustimmt: »Eine enge Zusammenarbeit zwischen Familie, Schule und Kirche ist nötig. Die erzieherische Wirkung des Elternhauses lässt zu wünschen übrig. Man hat etwa das Gefühl, erst sollten die Eltern erzogen sein.«

Als eine Lehrkraft 1960 in ein Zeugnis eine Bemerkung über die schlechte häusliche Erziehung einträgt, beschwerten sich die Eltern bei der Schulkommission. Die Schulkommission teilt zwar die Bedenken gegenüber der Erziehung im Elternhaus, rügt die Lehrkraft aber, weil solche Bemerkungen nicht ins Zeugnis gehören.

### 5.7.2 Vergehen gegen Recht und Sittlichkeit

Die Schulkommissionen wurden von der Bevölkerung oft auch angegangen, wenn schulpflichtige Kinder in Vergehen oder Verdachtsfälle ausserhalb der Schule involviert waren. Diese Tatsache deutet darauf hin, dass die Bürgerinnen und Bürger den Schulkommissionen grosses Vertrauen entgegenbrachten. Sie wandten sich gerne an die Schulkommissionen und erhofften sich davon eine schnelle und angemessene Reaktion. Dabei spielte wohl mit eine Rolle, dass bei Kindern und Jugendlichen auch im Straffall die Hoffnung besteht, dass durch die Anwendung pädagogischer Massnahmen eine Besserung eintritt. Vergehen von Kindern und Jugendlichen sind deshalb immer auch ein pädagogisches Thema. Dies erklärt, warum die Schulkommissionen als pädagogische Autoritäten ins Spiel kamen.

Die Reaktionen der Schulkommissionen fielen in den untersuchten Fällen angemessen aus. Wenn bei leichteren Fällen mehrere Jugendliche involviert waren, reagierten sie mit mahnenden Inseraten. Schwerere Fälle mit klarer Täterschaft wurden unter Umständen auch direkt den Justizbehörden übergeben. Oft ergingen auch Meldungen an kommunale Sozialbehörden, wenn z. B. ein Verdacht auf Beeinflussung durch die Eltern bestand.

**Kappelen** 1849 ermahnt die Schulkommission ein Schulkind wegen seiner vielen Absenzen, aber primär auch wegen seines »unzüchtigen« Lebenswandels.

In den 1890er Jahren muss die Schulkommission dem Regierungsstatthalter einmal ihre Meinung über ein Schulmädchen mitteilen, das beim Stehlen ertappt worden war. Das Mädchen scheint sonst einen aufrichtigen und tadellosen Ruf zu haben, weshalb die Schulkommission wünscht, dass man von allzu strengen Massnahmen absehe.

1945 befasst sich die Schulkommission mit dem Fall eines Schulmädchens, das vermutlich schwanger geworden ist. Sie beschliesst, dies vorläufig geheim zu halten und die Jugendanwaltschaft erst einzuschalten, falls die Situation bekannt werden sollte.

**Langnau** Nachdem 1886 einige Pflegeknaben mehrmals beim Kauf und Konsum von Alkohol erwischt worden sind, beantragt die Schulkommission der *Spendkommission*, diese umzuplatzieren.

Wegen Diebstahls von Reiswellen ermahnt die Schulkommission 1888 die schuldigen Knaben. Sie redet vor allem auch den Eltern (die teilweise im Bild waren) ins Gewissen: Sie sollen ihre Kinder nicht zu Verbrechern erziehen. Ein Jahr später zeigt die Schulkommission die Eltern eines Jungen an, weil diese ihn (gemäss seiner Aussage) zum Betteln und zum Stehlen ermutigt hatten.

Auf eine Klage des Stationsvorstehers hin (Kinder hatten Blumen abgerissen und Steine gegen Drähte und Isolatoren geworfen) publiziert die Schulkommission 1895 im Anzeiger ein mahnendes Inserat.

Bei der ausführlichen Aufarbeitung eines Falls mit strafbaren Handlungen durch mehrere Angeklagte, mehrere Burschen und ein Schulmädchen, diskutiert die Schulkommission 1913 auch darüber, wer für solche Dinge zuständig sei. Dabei wird auf Art. 39 des Primarschulgesetzes von 1894 hingewiesen, der den Lehrkräften aufträgt, »in und ausserhalb der Schule« auf »Ordnung, Anstand, Reinlichkeit« zu dringen. Die ansonsten identische Bestimmung war übrigens noch im Gesetz von 1870 auf »in der Schule« beschränkt. Die Verdächtigen werden dann separat vorgeladen und einzeln bestraft.

Die Frage nach der Zuständigkeit taucht auch später wieder auf, als 1930 in der Landwirtschaftlichen Genossenschaft mehrere Säcke gestohlen werden. Nach Verhören durch Schulkommis-sionsmitglieder (unter Beizug des Polizeiinspektors) wird in der Schulkommis-sionssitzung ausführlich über die aufgedeckten Vergehen und über verhängte Strafen bzw. über eingegangene Entschuldigungen informiert.

1946 verlangt die Schulkommission von der Polizei und der Jugendanwaltschaft, dass sie früher informiert wird, wenn Schulkinder angeklagt werden. »Manches Unheil könnte so verhütet werden.« In den 1950er Jahren übernimmt dann die Jugendanwaltschaft nach und nach die strafrechtlichen Fälle. Bei der Beratung eines Berichts der Jugendanwaltschaft beschliesst die Schulkommission, einem Knaben die Verfahrenskosten (fünf Franken) zu bezahlen, weil sie den Entscheid als nicht ganz richtig erachtet.

Nachdem 1999 mehrere Schulkinder in einigen Geschäften in grossem Umfang Dinge gestohlen haben, reagiert die Schulkommission schnell. Sie beschliesst, dass die Kinder das Gestohlene zurückgeben und bei den betroffenen Geschäften zur Wiedergutmachung unbezahlt Arbeit leisten müssen. Das Thema soll zusätzlich an einem Elternabend ausführlich besprochen werden.

**Stadt Bern** 1852 bespricht die Schulkommission kleinere Diebereien von 28 Knaben. Im Anschluss wird eine Besprechung mit den Eltern durchgeführt und eine Anzeige an den Regierungsstatthalter eingegeben. Eine Lehrkraft hat die Knaben offenbar zusätzlich mit Rutenhieben gestraft.

Bei einem umfangreichen Skandal mit »Unsittlichkeiten der ärgerlichsten Art« und Unzucht Erwachsener mit Schulmädchen, sowie unzüchtigem Verhalten zwischen Schulkindern, bestraft die Schulkommission 1854 mehrere involvierte Schulkinder. Sie äussert sich ausserdem negativ darüber, dass die Erwachsenen nur mild bestraft wurden.

In den 1870er Jahren muss die Schulkommission mehrmals Fälle von Vandalismus bearbeiten. Hinweise kommen vom Gemeinderat und vom Kirchgemeinderat, aber auch von Schulweg-Anwohnern. Die betreffenden Schulkinder (und teilweise die Eltern) werden ermahnt; zusätzlich werden die Lehrkräfte angehalten, den Kindern frühzeitig den Sinn für das Schöne und Altherwürdige und den Wert der öffentlichen Anlagen einzuschärfen.

Auf Meldung des Pfarramts hin, dass sich einige Schülerinnen der oberen Klassen täglich unzüchtig unterhalten und einander schamlose Briefe vorlesen, reagiert die Schulkommission 1909 nicht, da die Lehrerschaft diesen Einzelfall bereits gehandelt hat.

Im Jahrzehnt nach 1910 muss sich die Schulkommission regelmässig mit leichteren Disziplinarfällen befassen: Obst wurde gestohlen, unhöfliches Verhalten an den Tag gelegt, fahrende Autos wurden mit Kot und Unrat beworfen. Sie erhält solche Fälle von der Schuldirektion

zur Behandlung überwiesen und ermahnt oder bestraft die Täter. Bei wiederholten Fällen von Waldfrevel im Jahr 1917 sieht die Schulkommission angesichts der Notlage von einer Bestrafung ab.

1919 bemerkt die Schulkommission, dass die Polizeidirektion immer öfter Disziplinarfälle, die ausserhalb des Schulkontextes vorgefallen sind, zur Ahndung an die Lehrerschaft weitergibt. Darin sieht sie einen Vorteil, weil bei einer Bestrafung durch die Lehrerschaft davon ausgegangen werden kann, dass das Interesse des Kindes gewahrt bleibt.

Nach der Neuschaffung des städtischen Jugendfürsorgeamtes gibt die Schulkommission 1920 ihrer Hoffnung Ausdruck, dass damit dem »Schlendrian in der Anzeigenbehandlung« ein Ende bereitet werde. 1922 verlangt die Zentral-Schulkommission von der Polizei, dass sie nicht mehr Schulkinder aus der Schule abholt, ohne sich anzumelden und gegenüber der Lehrperson zu legitimieren. Auch sollen polizeiliche Verhöre in Anwesenheit eines Schularztes oder eines Psychologen stattfinden. Als die Polizei kurz darauf im Schosshalden-Schulhaus ein Kind aus dem Unterricht holt, kritisiert die Schulkommission das Vorgehen als »unstatthaft und brutal«. Später wird in einer Schulkommissionssitzung darüber informiert, dass die Kompetenzen der Polizei zugunsten der Jugendgerichte beschnitten worden seien.

1928 diskutiert die Schulkommission über das Strafmass bei Vandalismus: Für die Bestrafung von Vergehen ausserhalb der Schule sollen weder körperliche Züchtigung noch Arrest angewendet werden. Die Strafe soll nur aus Rüge und Belehrung bestehen.

Nach einem Fall von Inzest beschwert sich die Schulkommission bei der Schuldirektion 1939, dass sie nicht direkt darüber informiert worden sei, immerhin sei sie nicht einfach eine Drittperson sondern die gesetzliche Aufsichtsbehörde.

Nach einigen Diebstählen durch Schulknaben hält die Schulkommission 1977 fest, dass die Schule in solchen Fällen keine Untersuchung zu leiten hat.

### 5.7.3 Religion und Moral

Auch die religiösen Ausrichtungen der Familien der Schulkinder, gerieten von Zeit zu Zeit in den Fokus der Schulkommissionen. Dabei versuchten die Schulkommissionen (auch diejenigen von Langnau und Kappelen) schon sehr früh, die Religions- und Meinungsfreiheit als Prinzip zu achten und die aus dem Zusammenprall verschiedener Weltanschauungen entstehenden Probleme pragmatisch zu lösen. Wie innerhalb des Schulkontextes versuchten die Schulkommissionen, die Kinder auch ausserhalb des Schulkontextes vor moralischer, sittlicher und weltanschaulicher Beeinflussung und Schädigung zu schützen.

**Langnau** 1893 verlangt die Schulkommission vom Gemeinderat, dass er bei der Bewilligung von Karrussellen in Bezug auf den abendlichen Betriebsschluss strengere Auflagen macht. Sie glaubt, damit verhindern zu können, dass es wie beim letzten Jahrmarkt dazu kommt, dass Schulkinder sich bis 21 Uhr unter den Erwachsenen tummeln, dem Treiben der Marktleute zusehen und sich damit in sittlicher und moralischer Hinsicht der Gefahr einer Schädigung aussetzen.

1931 reagiert die Schulkommission beim Komitee, das die Inserate für den Anzeiger begutachtet, auf ein »aufreizendes« Inserat zur Anpreisung der Broschüre »Generalissimus des Christentums«. Sie verurteilt die Publikation des Inserates, das vor undefinierbaren Angriffen auf die christliche Religion strotze und geeignet sei, »in den Köpfen unserer Bürger und vorab unserer Schulkinder Verwirrung zu stiften«.

1932 bewilligt die Schulkommission das Gesuch des Arbeitermännerchors um Benutzung eines Schulzimmers für Übungen des Jugendchors unter der Bedingung, dass die Kinder nicht zu Parteizwecken beeinflusst werden.

1935 verbietet die Schulkommission das Aufstellen von Wahl- und Abstimmungsplakaten auf den Schulhausplätzen. Ausserdem verbietet sie die Verteilung von Propagandamaterial durch Schulkinder.

Der Schulausschuss beschliesst 1943 im Kampf gegen Schundliteratur eine Bestückung der Bibliotheken mit guter Literatur.

**Stadt Bern** 1846 wird die Schulkommission von der Erziehungsdirektion aufgefordert, die Eltern von Schulkindern zu mahnen, bei denen unsittliche, schmutzige Bücher zirkulieren. Die Schulkommission ist aber der Meinung, dass das »Uebel der Unzucht nicht allein durch Schriften, sondern eben so sehr« durch »böses Beispiel und durch Bilder, dergleichen hie und da in der Stadt öffentlich zum Kauf aushängen« verbreitet werde und die Polizei dagegen einschreiten sollte.

1908 verbietet die Schulkommission den Lehrkräften die Abgabe von Flugblättern der Zeltmission an Schulkinder.

1921 lehnt die Schulkommission ein Gesuch einer Sabbatisten-Familie ab, die für ihre Kinder am Samstag schulfrei bekommen wollte. Dieser Beschluss wird später von der Erziehungsdirektion bestätigt.

1922 beantragt der *Verein für die Hebung der Sittlichkeit* bei der städtischen Polizeidirektion, dass die Schulkommissionen bei der Bekämpfung von Schundliteratur mithelfen.

In einer Diskussion über abendliche Anlässe, an denen Kinder nichts zu suchen hätten, stellt die Schulkommission 1942 fest, dass die eigentlich zuständige Polizei von der Überwachung der Rationierungsvorschriften und vom Mieterschutz bereits sehr stark ausgelastet sei.

Als im gleichen Jahr im Gebäude der ehemaligen tschechischen Gesandtschaft deutsche Propagandafilme gezeigt werden, schlägt der Oberlehrer eine Erhebung darüber vor, wie viele Schulkinder diese Anlässe besuchen. Die Schulkommission diskutiert, ob als Gegenmassnahme geeignete Filme des Armeefilmdienstes vorgeführt werden sollten.

»Erzieherische Bedenken« kommen 1943 auf, als die Arbeitermusik Ostermundigen Kurse für Jungtrompeter anbieten will, die dann später in der Musik mitmachen können. Ein Schulkommismissionsmitglied verspricht, sich dafür einzusetzen, dass keine »Unzukömmlichkeiten« entstehen.

Auch 1949 diskutiert die Schulkommission über ähnliche Gesuche, diesmal geht es zusätzlich um israelitische Familien. Weiterhin ist sie der Meinung, die Glaubensfreiheit könne nicht soweit ausgedehnt werden, dass Kinder im Samstagsunterricht von jeglicher Arbeit befreit werden. 1957 beantragt die Schulkommission bei der Erziehungsdirektion, ein solches Gesuch unter der Bedingung zu genehmigen, dass die Stunden am Sonntag durch Privatunterricht nachgeholt werden.

Als ein Vater 1935 sein Kind anweist, nicht in der Kinderbibel zu lesen und keine religiösen Stoffe auswendig zu lernen, teilt die Schulkommission dem Vater mit, er müsse ein ordentliches Dispensationsgesuch stellen, ansonsten habe das Kind dem Unterricht normal zu folgen.

#### 5.7.4 Nächtliches Herumtreiben

In allen untersuchten Schulkommissionen wurde in Bezug auf die Disziplin der Schulkinder im öffentlichen Raum immer wieder darüber diskutiert, dass sich die Jugendlichen abends allzu lange auf den Gassen und Strassen herumtrieben. Meistens liessen die Schulkommissionen es dabei bewenden, dass sie die Lehrkräfte mit der Ermahnung der Schulkinder beauftragten. In einigen Fällen strebten sie auch eine Kooperation mit der örtlichen Polizei oder dem Gemeinderat (oder gar mit dem Regierungstatthalter) an.

Das nächtliche Herumtreiben wurde in zweierlei Hinsicht als problematisch eingestuft: Die Kinder und Jugendlichen sind unbeaufsichtigt und kamen in Kontakt mit Erwachsenen und Vorgängen, denen sie nicht gewachsen sind oder die schlecht für sie sind. Einer-

seits ging es also auch hier um die Schutzproblematik. Andererseits wurde das nächtliche Herumtreiben immer auch aus dem disziplinarischen Blickwinkel diskutiert: Lärm und Immissionen zum Schaden der übrigen Bewohnerinnen und Bewohner sollten verhindert werden. Auch hier mussten immer wieder Zuständigkeitsfragen abgeklärt werden. Da die Schulkommissionen (und auch andere Instanzen) wenig Möglichkeiten hatten, dieses Problem zu verhindern, beschränkten sie sich oft darauf, mit Publikationen darauf aufmerksam zu machen.

**Kappelen** 1888 verbietet die Schulkommission den Schulkindern, sich abends nach 20 Uhr noch auf den Gassen herumzutreiben.

1931 erlässt die Schulgemeindeversammlung ein Badeverbot nach 19 Uhr und ein Verbot des Herumstreichens auf den Strassen nach 21 Uhr. Die Regelungen werden in diesem Jahrzehnt jedes Jahr wiederholt und öffentlich publiziert. 1932 wird zusätzlich das »übertriebene Velofahren« untersagt.

Mit einem Inserat verärgert die Schulkommission 1973 örtliche Vereine, da viele Kinder sich wegen Vereinszusammenkünften nicht an die Regelung halten können. Die Schulkommission präzisiert dann, dass sie andere Kinder im Auge hat, wie z. B. solche, die nach Geburtstagsfeiern noch bis 23 Uhr draussen bleiben.

1986 verzichtet die Schulkommission darauf, ein Flugblatt an die Eltern zu verteilen, da sie der Meinung ist, diese Frage falle in den Zuständigkeitsbereich der Eltern. Die Schulkommission sieht sich nur noch dafür zuständig, allenfalls den Pausenplatz in der Nacht zu schliessen, was sie aber nicht beschliesst.

**Langnau** 1891 verbietet die Schulkommission den Schulkindern über ein Inserat im Anzeiger den unbegleiteten Besuch nächtlicher Veranstaltungen. Gleichzeitig legt die Schulkommission fest, wie lange die Kinder am Abend auf der Strasse sein dürfen.

Ab 1913 knüpft die Schulkommission die weitere jährliche Zahlung des Schulbeitrags an die Eisbahn an die Bedingung, dass Schulkinder nach 18 Uhr nicht mehr hineingelassen werden.

**Stadt Bern** Nachdem bereits in den Jahren zuvor zusammen mit der Kirchgemeinde über das Problem diskutiert wurde, heisst die Schulkommission 1877 folgenden Vorschlag gut: Mitglieder des Kirchgemeinderats wollen von Zeit zu Zeit abends einzelne Quartiere begehen, die Vorgänge beobachten und aufgefundene Kinder nach Hause schicken.

In einer Diskussion über die Vereinheitlichung des Schulbeginns am Morgen spricht die Schulkommission 1919 auch über das »späte Herumfahren der Jugend am Abend«. Dabei stellt sie fest, dass trotz Vorschriften nichts dagegen unternommen werde und das Thema in den Stadtrat hineingetragen werden sollte.

Eine Nachfrage eines Schulkommissionsmitglieds, ob man nicht etwas dagegen tun könnte, dass die Kinder abends so lange auf der Strasse sind, wird 1956 damit beantwortet, dass dies Sache der Polizeidirektion sei.

### 5.7.5 Disziplin und Verhalten im öffentlichen Raum

In allen drei untersuchten Gemeinden beschäftigten sich die Schulkommissionen immer wieder mit Schulkindern, die den Erwartungen an die Disziplin im öffentlichen Raum nicht entsprachen.

**Kappelen** 1851 ermahnt die Schulkommission Schulkinder, die den Dorfschuhmacher »insultiert« haben.

**Langnau** 1877 erteilt die Schulkommission einem Schulkind einen Verweis wegen »Ungehorsam und Schlendrian« ausserhalb der Schule.

Anfang der 1880er Jahre werden in den Schulkommissionssitzungen häufiger Disziplinarfälle in Bezug auf den öffentlichen Raum behandelt. Die Schulkommission erhält Klagen von Bürgern und publiziert immer wieder ermahnende Aufrufe im Anzeiger. Einmal wird geklagt, zwischen Bärau und Langnau seien öfters Pferde scheu gemacht worden. 1885 dann, dass Kinder sich auf offener Strasse unanständig benehmen, nicht grüssen und die Pferde der Fuhrwerke scheu machen würden. Auch scheint es, dass Kinder manchmal versuchen, hinten auf die Fuhrwerke aufzuspringen. Die Schulkommission reagiert mit einer weiteren Bekanntmachung im Anzeiger.

1943 bespricht der gemeinsame Schulausschuss, wie der »alte Brauch« des Grüssens auf der Strasse gefördert werden könnte. Konkrete Massnahmen werden keine beschlossen.

**Stadt Bern** 1835 bittet der Regierungsstatthalter die Schulkommission, die Lehrerschaft mit der Ermahnung der Kinder zu beauftragen, sich auf dem Schulweg nicht lärmend und ungebührlich zu benehmen. Die Schulkommission antwortet ihm, dass sie zwar mahnen könne, aber dass auf dem Schulweg die Polizei eingreifen müsse, weil ihr hier die Kompetenzen fehlten.

1846 kommt die Schulkommission zum Schluss, dass Rauchen, Fluchen und überhaupt Rohheit auf den Gassen unter den Schulkindern um sich greife. Sie beauftragt die Lehrerinnen und Lehrer, diese Praktiken in der Schule zu rügen und den Kindern mit einer Anzeige bei der Armenkommission zu drohen.

Nach einer weiteren Diskussion über die allgemeine »Rohheit« 1851 weist die Schulkommission die Lehrkräfte an, die Kinder zu warnen, ihnen die christliche Zucht vor Augen zu halten und sie auch zu strafen. Ausserdem sollen die Eltern um ihre Mithilfe gebeten werden.

Auf eine Umfrage der gemeinderätlichen Primarschulkommission hin antwortet die Staldenschulkommission 1884, mit der Zucht und Ordnung unter der hiesigen Schuljugend stehe es gut. Sie vermutet, dass die weite Siedlungsstruktur und der landwirtschaftliche Hintergrund fördernd wirke. Allerdings muss sie einräumen, dass auch hier unhöfliches Verhalten und Rauchen vorkomme. Aber die Lehrerschaft ist mit der Unterstützung der Schulkommission und der Eltern bemüht, Auswüchse zu verhindern.

Als die Schulkommission 1890 gleich mehrere Fälle von fehlender Disziplin im öffentlichen Raum behandeln muss, stellt sie zu Händen der Schuldirektion fest, dass die Schuljugend sehr wenig Respekt vor der Polizei und auch vor der Schulkommission habe. Sie glaubt, selber wenig Eindruck machen zu können, weil sie zu wenig Kompetenzen zur Bestrafung hat.

### 5.7.6 Volksbräuche

In ihrem Kampf gegen negative moralische Einflüsse auf die Schulkinder auch ausserhalb des schulischen Kontexts gingen die beiden ländlichen Schulkommissionen von Langnau und Kappelen gegen Brauchtum vor, das sehr schwer zu bekämpfen war.

**Kappelen** Im 19. Jahrhundert beschäftigt sich die Schulkommission immer wieder mit dem Würfelspielen (um Backwerk), das in einigen Häusern als Weihnachtsbrauch üblich ist. Einmal verbietet sie es gar vollständig. Auch 1905 will sich die Schulkommission noch einmal dem verbreiteten »Würfeln« annehmen. Sie droht den Schulkindern, dass sie von den Weihnachtsfeiern ausgeschlossen würden, wenn sie beim Würfeln erwischt werden.

1852 bewilligt die Schulkommission eine Anfrage von Schulkindern, die sich am Sylvesterabend verkleiden möchten.

1861 geht die Schulkommission gegen den Brauch vor, dass die Kinder an Neujahr Betteltouren durchs Dorf veranstalten. Sie ist der Meinung, dass dieser Brauch die Kinder von der Unterweisung ablenke. Stattdessen veranstaltet sie selber eine offizielle Sammlung und finanziert aus dem Erlös eine gemeinsame Weihnachtsfeier mit Liedern in der Kirche, an der die älteren Kinder kleine Schriften und die jüngeren Backwerk ausgeteilt erhalten.

**Langnau** 1882 publiziert die Schulkommission im Anzeiger eine Bekanntmachung gegen die seit Längerem bestehende Unsitte, dass Kinder während der Weihnachtszeit auf den Strassen zwischen den Häusern singen. Sie will solches Singen nur noch bis 19 Uhr dulden und ersucht die Ortspolizeibehörde um Mithilfe. Als im nächsten Jahr bekannt wird, dass doch wieder einige Kinder verkleidet auf den Strassen gesungen und gebettelt haben, will die Schulkommission diese eruieren und vorladen. Lehrerinnen und Lehrer geben dann zu, dass sie den Kindern den Brauch diesmal nicht explizit verboten haben, woraufhin die Schulkommission die Sache nicht weiter verfolgt. 1884 ist davon die Rede, dass die Unsitte des »Fasnachtsbettels« dadurch bekämpft werden solle, dass niemand den Kindern Waren gibt.

1898 rügt der Kirchgemeinderat, dass wiederholt am heiligen Abend in einem Quartier »Skandal gemacht & Maseraden aufgeführt wurden«. Offenbar haben auch einige Schulkinder mitgemacht. Die Schulkommission lässt die betreffenden Kinder ermahnen.

### 5.7.7 Kontakt mit Akteuren im öffentlichen Raum

Bei der Beschäftigung mit dem Verhalten und Wohlergehen der Schulkinder im öffentlichen Raum begegneten die Schulkommissionen immer wieder anderen Akteuren aus der Gesellschaft, die ebenfalls mit Kindern zu tun hatten. Mit diesen pflegten sie einen möglichst guten Kontakt, um sie auch für den Schutz der Kinder zu gewinnen.

Bis ins 20. Jahrhundert hinein mussten viele Kinder neben der Schule in unterschiedlichem Mass arbeiten und zum Familienunterhalt beitragen, was die Schulkommissionen in einzelnen Fällen zur Kontaktaufnahme mit lokalen Wirtschaftsbetrieben verpflichtete. Daneben ergaben sich manchmal auch weitere Kontakte zu lokalen Unternehmen.

**Langnau** 1907 erhält die Schulkommission vom Landjäger einen Knaben zugewiesen, der mit einer Flobert-Pistole auf Scheiben geschossen hat. Sie erteilt ihm Arrest und schreibt seinem Stiefvater einen Brief. Zudem fragt sie den Regierungsstatthalter an, ob man dem Büchsenmacher nicht verbieten könnte, Feuerwaffen an Schuljungen zu verkaufen. Dieser sieht sich nicht als zuständig an, worauf die Primarschulkommission zusammen mit der Sekundarschulkommission ein Inserat im Anzeiger schaltet und den Schulkindern das leichtsinnige Hantieren mit Feuerwaffen verbietet.

In einer Diskussion über die Beschäftigung von Schulkindern in der Industrie während der Ferien erhält die Schulkommission 1966 die Zusicherung, dass im neuen Arbeitsgesetz genaue Regeln zum Schutz der jugendlichen Arbeitnehmer enthalten sein würden.

**Stadt Bern** In den frühen 1830er Jahren beschäftigt sich die gemeinderätliche Primarschulkommission mehrmals mit Fabrikanten, die Schulkinder auch in der Nacht beschäftigen.

1919 erfährt die Schulkommission Schosshalde von einer anderen städtischen Bezirksschulkommission, dass Schulkinder im Theater bei Aufführungen oft bis 23 Uhr beschäftigt werden, wo sie »hinter den Kulissen oft mehr zu sehen bekommen, als gerade notwendig ist.« Im gleichen Jahr regt eine andere Bezirksschulkommission an, dass über die Verwendung von Kindern an Wochenplätzen Aufsicht geführt wird, weil Kinder oft über Gebühr ausgenutzt werden. 1930 äussert sich die Zentral-Schulkommission, dass bei Wochenplätzen eine Präsenzzeit von 11 bis 14 Stunden aufhorchen lassen sollte. Die Schulkreise führen daraufhin diesbezüglich Erhebungen durch.

Aufgrund einer Information der Schuldirektion über den zunehmenden Hausierhandel durch Schulkinder bringt die Schulkommission im gleichen Jahr den Wunsch an, dass dies auch den Mittelschulkindern verboten wird.

1932 setzt sich die Schulkommission bei der Schuldirektion dafür ein, dass den Schulkindern der Verkauf von Abend-Bulletins verboten wird.

Beim Schutz der Minderjährigen spielten in der örtlichen Gemeinschaft die Wirte eine zentrale Rolle. Mit ihnen kamen die Schulkommission deshalb auch immer wieder in Kontakt. In Langnau spielten sie vor allem auch im Zusammenhang mit dem jährlichen gemeindeweiten Schulfest eine wichtige Rolle, da das Fest und insbesondere die Verpflegung teilweise in den örtlichen Restaurants stattfand (zum Thema Schulfest siehe den Abschnitt *Schulfest* ab Seite 223).

**Kappelen** 1879 erlässt die Schulkommission eine Mahnung an die Kinder, dass sie abends nur in Begleitung Erwachsener ins Wirtshaus gehen dürfen. 1881 wird dann eine neue gesetzliche Regelung diskutiert, der im Dorf offenbar nicht nachgelebt wird: Kein Ausschank von Gebranntem an Schulkinder. Die Schulkommission wendet sich mit diesem Anliegen an den Gemeinderat.

1956 will die Schulkommission dann unter allen Umständen verbieten, dass Schulkinder am Sonntagnachmittag im örtlichen Restaurant das Fernsehen besuchen. Sie nimmt dazu Rücksprache mit dem Wirt.

Nachdem 1980 nach der Schulweihnachtsfeier Schulkinder in einem Restaurant gesehen wurden, ermahnt die Schulkommission den Wirt.

**Langnau** In einem langen Schreiben mit stark moralischem Unterton fordert die Schulkommission die örtliche Wirteschaft 1891 auf, Schulkinder aus den Wirtshäusern wegzuweisen. 1916 stellt die Schulkommission eine klare Gesetzesübertretung fest, als ein Wirt an einer Tanzbelustigung Schulmädchen in den Saal lässt und zum Tanzen auffordert. Nach langer Diskussion entscheidet sie sich knapp für eine Anzeige.

**Stadt Bern** 1854 will die Schulkommission via Gemeinderat die Wirte auffordern, keine Kinder ohne ihre Eltern in die Wirtsstuben zu lassen und ihnen Wein einzuschenken. Der Gemeinderat ist der Meinung, solche Vorfälle müssten direkt dem Richter angezeigt werden. In einem konkreten Fall warnt die Schulkommission den fehlbaren Wirt dann aber doch nur schriftlich.

Im Hinblick auf die moralische Gefährdung der Schulkinder waren auch die verschiedenen Anbieter von Unterhaltungsangeboten wichtige Ansprechpartner der lokalen Schulkommissionen. Aufgrund der sehr unterschiedlichen örtlichen Situation sind in diesem Bereich keine Gemeinsamkeiten im Vorgehen ersichtlich.

**Kappelen** Mitte der 1940er Jahre erhält die Schulkommission vom Regierungsstatthalter Meldungen über Kappeler Jungen, die Sonntags das Kino in Aarberg besucht haben, verbunden mit der Drohung einer Anzeige im Wiederholungsfall. Die Schulkommission begrüsst es sehr, dass dies nun anscheinend durch die Polizei kontrolliert werde. 1955 diskutiert die Schulkommission dann über Oberschüler, die am Abend »Uli der Knecht« ansehen gegangen sind. Sie will mittels Aufklärung »diesem Übel steuern«.

**Langnau** 1912 kommt die Schulkommission zum Schluss, dass sie es nicht gut findet, wenn die Theatervereine die Schulkinder zu niedrigen Preisen an ihre Hauptproben einladen (primär wegen der Liebesszenen). 1930 schickt dann die Erziehungsdirektion eine Warnung vor Theatervorstellungen für Kinder, weil diese in den meisten Fällen nicht für Kinder geeignet seien. Der Besuch solcher Vorstellungen solle deshalb in Zukunft von der Schulkommission bewilligt werden müssen. Nachdem der Schulkommissionspräsident 1960 den Inhalt eines Theaterstücks geprüft hat, erlaubt die Schulkommission einem lokalen gemischten Chor, eine Vorstellung für Schulkinder durchzuführen.

Ende der 1920er Jahre beschäftigt sich die Schulkommission ausführlich mit dem neu eröffneten lokalen Kino. Nachdem sie den Bau nicht verhindern konnte, sorgt sie sich um den

Standort der Plakate und um die üblen Auswirkungen schlechter Filme. Entscheidungskompetenzen hat sie allerdings nur dann, wenn Lehrpersonen mit ihren Klassen Filme ansehen gehen wollen. 1943 und auch 1961 fordert der Schulausschuss den Kinobetreiber und die Polizei auf, den Kinobesuch von Schulkindern besser zu kontrollieren.

1960 bewilligt die Schulkommission ausnahmsweise ein Gesuch der Kunsteisbahngenosenschaft, damit die Schulkinder ein bestimmtes Hockeyspiel anschauen gehen dürfen. Ansonsten soll aber weiterhin daran festgehalten werden, dass keine Kinder als Zuschauer zugelassen werden, wenn ein Spiel nach 20 Uhr endet. Drei Jahre später weitet die Schulkommission diese Regelung auf alle Sportveranstaltungen aus und bezieht sich dabei auf eine Verordnung der Erziehungsdirektion, wahrscheinlich auf das *Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulkommissionen* von 1956, das die Schulkommissionen gemeinsam mit der Ortspolizeibehörde für die Überwachung der *Verordnung über die Beteiligung von Schülern bei Anlässen* von 1952 verantwortlich machte. Diese Verordnung untersagte die Teilnahme von Schulkindern an Erwachsenenvereinen und Kinovorstellungen, in denen entweder behördlich nicht kontrollierte Filme gezeigt wurden oder die länger als 20 Uhr dauerten (Par. 7). Siehe dazu auch die Darstellung im Unterabschnitt *Einflüsse auf Moral und Weltanschauung* ab Seite 108. Die Schulkommission kommuniziert diesen Entscheid dann auch öffentlich in einem Inserat, was die Kritik der Kunsteisbahngenosenschaft erregt. Die Schulkommission beschwichtigt daraufhin, dass es ihr nicht darum gehe, Hockey-Veranstaltungen zu boykottieren, sondern einer Gefährdung der Jugend durch nächtliches Ausgehen entgegenzuwirken.

**Stadt Bern** 1912 beantragt die Zentral-Schulkommission bei der Stadtregierung ein Verbot von normalen Kinovorstellungen für Schulkinder; stattdessen sollen Spezialvorstellungen für Schulkinder eingerichtet werden.

Um der Gefährdung von Schulkindern bei Erlebnissen in der Nacht vorzubeugen, traten die untersuchten Schulkommissionen immer wieder mit den lokalen Vereinen in Kontakt. Sie versuchten jeweils darauf hinzuwirken, dass Kinder nicht in Erwachsenenvereinen und an deren abendlichen Anlässen oder Auftritten in Wirtshäusern mitmachten. Im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft in Vereinen war den Schulkommissionen auch die körperliche Unversehrtheit der Schulkinder ein Anliegen. Ausserdem versuchten sie zu verhindern, dass die Schule neben der Vereinsaktivität zu kurz kam.

**Rechtsgrundlagen** Gemäss der *Verordnung über die Beteiligung von Schülern bei Anlässen* des Regierungsrates von 1952 durften Schüler nur an Schülervereinen oder allenfalls an Jugendsektionen von Erwachsenenvereinen (nur wenn diese ein separates Programm hatten) teilnehmen (Par. 1 und 3). Diese Bestimmung stützte sich auf Artikel 79 des Primarschulgesetzes von 1951. Ebenso war den Schulkindern die Teilnahme an regelmässigen Vereinsübungen untersagt, und für die Mitwirkung an Anlässen wie Konzerten und Theateraufführungen wurde neu ein schriftlich begründetes Gesuch an die Schulkommission nötig (Par. 2). Diese durfte solche Gesuche nur bewilligen, wenn die Erziehung und der Unterricht nicht nachteilig beeinflusst zu werden drohten. Insbesondere musste in dieser Hinsicht auf genügend Nachtruhe geachtet werden, und die Aktivitäten durften die Schulkinder nicht übermässig beanspruchen (Par. 3). Sobald das betreffende Schulkind bei Schulleistungen oder Betragen Defizite aufweisen sollte, musste eine Mitteilung an die Eltern erfolgen, oder die Schulkommission konnte das weitere Mitmachen im Verein untersagen (Par. 4). Die Schülervereine wurden damit weitgehend unter die Aufsicht der Schulbehörden und der Lehrerschaft gestellt (Par. 5).

**Kappelen** In den 1950er Jahren ergeben sich einige Auseinandersetzungen mit der Musikgesellschaft. Diese lässt Schulknaben mitspielen, obwohl die Schulkommission sie aufgefordert

hat, dies nicht zu tun. Als eine schriftliche Mahnung nichts nützt, wendet sich die Schulkommission an den Schulinspektor. Nachdem sich herausstellt, dass es nur um Sekundarschüler geht, die zwar in Kappelen wohnen, aber in Aarberg zur Schule gehen, leitet die Schulkommission den Fall an die Sekundarschulkommission in Aarberg weiter. 1956 erteilt sie der Musikgesellschaft dann die Bewilligung zur Durchführung eines Trompetenkurses unter der Bedingung, dass die Knaben um 20.30 Uhr zu Hause sind und im Kurs für »Ordnung und Disziplin« gesorgt wird.

Als die Mädchenriege 1967 plant, bei jeder Witterung eine 2-Tage-Wanderung auf den Chaseral zu unternehmen, macht die Schulkommission die Leitenden auf ihre grosse Verantwortung aufmerksam.

Als sie 1973 den Schulkindern verbietet, nach 20 Uhr noch auf der Strasse zu sein, meint die Schulkommission explizit nicht diejenigen Kinder, die abends noch Vereinszusammenkünfte besuchen. Die Teilnahme von Schulkindern an abendlichen Vereinszusammenkünften scheint mittlerweile grundsätzlich akzeptiert zu sein.

1977 lehnt die Schulkommission die Bildung eines Schülerchors für ein Konzert der Musikgesellschaft mit dem Argument ab, die Schulkinder seien durch andere Fächer bereits genügend belastet.

**Langnau** 1923 verbietet die Schulkommission dem Turnverein, schulpflichtige Knaben zu Übungen »in bestimmter Form« zuzulassen.

1931 genehmigt die Schulkommission ein Gesuch des Arbeitermännerchors zur Verwendung von zehn- bis fünfzehnjährigen Schulkindern für die Aufführung von Gesängen und Reigen unter der Bedingung, dass die Kinder rechtzeitig daheim sind.

1938 verbietet die Schulkommission den Kindern bis zum vierten Schuljahr, in die neu gegründeten Jugendorganisationen (Jugendriege, Pfadfindergruppen) einzutreten.

Weil 1943 einige Kinder auch nach der allgemeinen Verdunkelung noch auf den Strassen sind, will die Ortspolizei die Vereine auffordern, die Kinder nach den Abendveranstaltungen umgehend heimzuschicken. 1947 wird sich der Schulausschuss darin einig, dass der Regierungsrat grundsätzlich für die Vereinzugehörigkeit zuständig ist. Die angerufene Erziehungsdirektion informiert später, dass ein Verbot von Vereinsveranstaltungen mit spätem Schluss aus juristischen Gründen nicht durchsetzbar sei und es vorläufig keinen anderen Weg gebe, als in jedem einzelnen Fall mit den Eltern zu sprechen.

Die Anfrage der Kadettenmusik, Schulkinder schon ab dem vierten Schuljahr rekrutieren zu dürfen, lehnt die Schulkommission 1961 mit dem Hinweis auf die übermässige Belastung und die Unreife der Kinder in diesem Alter ab.

Ab Mitte der 1970er Jahre werden abendliche Vereinsanlässe öfter diskutiert, aber weniger als problematisch angesehen. Von der Mitteilung der Trachtengruppe (Jubiläumsfeier bis 21 Uhr) nimmt die Schulkommission Kenntnis, ebenfalls davon, dass verschiedene Schülerinnen wegen Mitwirkens an einem Balletabend später als üblich nach Hause kommen.

**Stadt Bern** Obwohl sie anerkennt, dass eigentlich die Polizei dafür zuständig ist, will die Schulkommission 1871 darauf hinwirken, dass einige Schulknaben aus der Knaben-Blechmusik austreten, weil diese an Sonntagen in öffentlichen Wirtshäusern aufspielt. Dazu werden verschiedene Argumente vorgebracht: Das Spielen von Blasinstrumenten sei gesundheitsschädlich und der dafür nötige Zeitaufwand stehe den schulischen Pflichten entgegen.

Im gleichen Jahr führt die Schuldirektion auf Initiative einer anderen Bezirksschulkommission hin mit dem städtischen Schularzt, den Turnlehrern und mit Vertretern der Turnvereine Gespräche, um die Teilnahme von 9- und 10-jährigen Knaben in der Jugendriege zu verhindern. Eine Einigung kann dahingehend erwirkt werden, dass eine Teilnahme erst ab der 7. Klasse möglich ist. Ausserdem müssen Qualität und Sicherheit dadurch sichergestellt werden, dass die Leiter von medizinischen und turnerischen Sachverständigen geschult werden.

### 5.7.8 Gesundheit, Zahnpflege, Unfälle, Prävention

Wie weiter oben dargestellt, befassten sich die Schulkommissionen mit der Sicherheit der Schulkinder *in* und *während* der Schule oder aber zusätzlich mit den Folgen des obligatorischen Schulbesuchs für die Gesundheit der Kinder. Dies entspricht ihrer Position als Leitungsgremium, das im Auftrag der Öffentlichkeit die Schulen beaufsichtigte und in die Gesellschaft integrierte. Die Protokollanalyse zeigt nun aber zudem, dass die Sorge der Schulkommissionen um die Gesundheit der Kinder weit über die Grenzen des Schulareals und der Unterrichtszeiten hinaus reichte. So versuchten sie aktiv, allgemein Krankheit und Unfälle von Kindern zu verhindern und präventiv zu wirken.

**Langnau** 1925 beantragt die Schulkommission dem Gemeinderat die Sperrung einiger Strassen, damit die Kinder ungestört Schlitten fahren können. Als dieser den Antrag ablehnt, weist die Schulkommission die Verantwortung für Unfälle von sich. 1963 diskutiert die Schulkommission über ein Verbot des bäuchlings Schlittenfahrens, beauftragt dann aber nur die Lehrkräfte damit, die Kinder auf die Gefahren aufmerksam zu machen. Später fordert die Schulkommission von der Polizei- und Gesundheitskommission, dass sie über dieses Thema im Anzeiger eine Publikation veröffentlichte.

**Stadt Bern** 1849 informiert die gemeinderätliche Primarschulkommission ihre Sektionen darüber, dass Schlittenfahren in und unmittelbar vor den Toren der Stadt aus »von selbst einleuchtenden Gründen« verboten sei. Aufgrund eines Zwischenfalls, bei dem dieses Verbot am Sonntagmorgen übertreten worden war, will sie die Lehrpersonen auffordern, ihren Schulkindern dieses Verbot einzuschärfen, da sonst Gewalt angewendet werden müsse.

In einem Protokolleintrag der Schulkommission Schosshalde von 1977 heisst es: »Schleckerei ist innerhalb des Schulhauses verboten. Was die Kinder ausserhalb des Schulareals treiben, haben doch wohl die Eltern selbst zu überwachen.«

Der Fall der Schulzahnpflege liegt diesbezüglich noch interessanter, denn die Schule übernahm damit institutionell Verantwortung in einem Präventionsbereich, der mit der Ermöglichung des Schulbesuchs nur mehr wenig zu tun hatte.

**Kappelen** Mitte der 1940er Jahre führt die Schulkommission die Schulzahnpflege ein. Sie organisiert und koordiniert die Untersuchungen und richtet ein Beitragssystem für Zahnreparaturen ein. 1954 erfolgt dann der Beitritt in den Gemeindeverband Schulzahnklinik Aarberg und Umgebung. In diesen Jahrzehnten muss sich die Schulkommission immer wieder aufwändig mit der Bezahlung oder Bezuschussung von Rechnungen der Schulzahnpflege befassen. 1963 und 1967 führt sie Elternabende zur Information über die Schulzahnpflege durch. In den 1970er Jahren muss die Schulkommission immer wieder Eltern mahnen, ihre Schulzahnpflege-Rechnungen zu bezahlen. Später leitet sie solche Fälle zum Inkasso an den Gemeinderat weiter. 1973 versucht sie dann, die Bezuschussung an bestimmte Regeln zu knüpfen und beantragt der Schulgemeinde, in allen Fällen – also auch ohne Gesuch der Eltern – mindestens einen Fünftel der Kosten zu übernehmen. Zwei Jahre später präzisiert die Schulkommission aufgrund eines konkreten Falles, dass nur Rechnungen der Schulzahnklinik übernommen werden. Wer den Zahnarzt frei wählen will, erhält nichts. Bis in die 1990er Jahre hinein stellt die Behandlung solcher Zahnarztrechnungen eine der zentralen und aufwändigen Aufgaben der Schulkommission dar.

**Langnau** In einem gemeinsamen Ausschuss von Gemeinderat und Schulkommission wird 1925 die Errichtung einer Schulzahnklinik geplant. Das Projekt kommt dann einige Jahre später zum einem guten Abschluss.

## 142 Ergebnisse zum Themenfeld Schulkinder

Als sich 1934 die Zahnärzte beschwerten, dass nicht alle Schulkinder zur Zahnkontrolle und anschliessenden Behandlung erschienen sind, weist die Schulkommission die Lehrkräfte an, die Schülerinnen und Schüler dazu zu ermuntern.

## 6 Ergebnisse zum Themenfeld Lehrpersonal

### 6.1 Auswahlverfahren

Die Schulkommissionen waren über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg sehr eng in das Auswahlverfahren für Lehrpersonen involviert. Die formale Verteilung der Kompetenzen bei der Auswahl wurde zwar immer wieder mal verändert, aber die Schulkommissionen blieben durchwegs diejenige Instanz, die die eigentliche Auswahl traf. Streckenweise mussten sie für den definitiven Entscheid einen Antrag an eine andere Instanz stellen. Erst ab 1993 durften die Schulkommissionen ganz alleine Lehrkräfte wählen und anstellen. Christina Rothen kann nachvollziehbar aufzeigen, wie dies als Paradigmenwechsel verstanden werden kann: Früher wurden Lehrkräfte in ihre Funktion in der Gemeinde »gewählt«, heute hingegen werden sie als Mitarbeiter »angestellt« (Rothen 2015, S. 134ff.).

**Rechtsgrundlagen** Das erste Primarschulgesetz von 1835 bezeichnete die Gemeinderäte als Wahlbehörde der Lehrkräfte, wobei die Schulkommissionen einen doppelten Wahlvorschlag einreichen und der Schulkommissär weitere Vorschläge anbringen durften (Art. 71). Das Gesetz von 1870 bestimmte dann die »Gemeinde« (damit war wohl die Gemeindeversammlung gemeint) als Wahlbehörde (Par. 46).

Die Gemeindeordnung der Stadt Bern machte anschliessend den Stadtrat (das kommunale Parlament) zum bestätigenden Wahlorgan für die Lehrkräfte. Dem Gemeinderat wurde das Vorschlagsrecht eingeräumt (z. B. *Gemeindeordnung* von 1921, Art. 49). Diese Regelung wurde mindestens bis in die Gemeindeordnung von 1980 (Art. 18) übernommen.

Im Primarschulgesetz von 1894 wurden die Schulkommissionen für die Abwicklung des Auswahlverfahrens und für die Antragsstellung als zuständig bezeichnet, die Bezeichnung der Wahlbehörde überliess das Gesetz den Gemeindereglementen (Par. 33). Das Primarschulgesetz von 1951 und auch die Revision von 1964 liessen es den Gemeinden weiterhin frei, ob sie die Wahlkompetenz für Lehrkräfte den Stimmberechtigten (der Gemeindeversammlung) oder einer anderen Gemeindebehörde übertragen wollten (Art. 32). 1956 präziserte der Grosse Rat, dass der Begriff »Gemeindebehörde« hier explizit *nicht* die Schulkommission meinte (*Beschluss des Grossen Rates über die authentische Auslegung von Art. 32 des Primarschulgesetzes vom 2. Dezember 1951*). Diese durfte selber nur als Wahlbehörde eingesetzt werden, wenn mehrere Gemeinden in einem Schulgemeinerverband Trägerinnen einer Schule waren (Präzisierung in Art. 32 des Primarschulgesetzes ab 1964). Die Schulkommissionen behielten aber weiterhin das Recht, der Wahlbehörde einen Vorschlag zu unterbreiten (Art. 39).

Erst das 1993 erlassene *Gesetz über die Anstellung der Lehrkräfte* (LAG) übertrug die Kompetenz der definitiven Wahl den Schulkommissionen, wobei die Gemeinden weiterhin die Möglichkeit behielten, in ihrem eigenen Organisationsreglement »eine andere Exekutivbehörde« der Gemeinde für zuständig zu erklären (Art. 7). Die ausführende Verordnung zu diesem Gesetz (LAV) erlaubte der Schulkommission, »Befugnisse und Aufgaben« an die Schulleitung zu delegieren (Art. 2 Abs. 3). In der Revision der LAV von 2001 wurde dann festgehalten, dass die »Anstellungsbehörde« das Verfahren zusammen mit der Schulleitung festlegen soll (Art. 6 Abs. 2). Mit der *Volksschulverordnung* (VSV) von 2008 übertrug der Regierungsrat diese Kompetenz vollständig den Schulleitungen: »Die Schulleitung stellt die Lehrkräfte an« (Art. 19). Diese Regelung wurde später aber zugunsten der Selbstbestimmung der Gemeinden wieder zurückgenommen, wie dem *Gesetz über die Anstellung der Lehrkräfte* (LAG) ab April 2012 zu entnehmen ist: »Für die Lehrkräfte der Volksschulen ist die Schulkommission

Anstellungsbehörde, soweit die Gemeinde diese Zuständigkeit nicht durch Erlass der Schulleitung überträgt« (Art. 7).

Über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg waren es die Schulkommissionen, die entscheiden mussten, ob die auf eine Ausschreibung einer Lehrerstelle eingegangenen Anmeldungen genühten oder ob sie die Stelle noch einmal ausschreiben wollten.

### 6.1.1 Feststellung der Qualifikation von Bewerbern

Die untersuchten Schulkommissionen wandten sehr unterschiedliche Verfahren an, um sich ein Bild über die Qualifikation von Bewerberinnen und Bewerbern zu machen. Es standen ihnen auch reglementarisch immer wieder wechselnde Instrumente dafür zur Verfügung. Sehr oft wurden Entscheide basierend auf Zeugnisnoten gefällt, selten (vor allem zu Beginn des Untersuchungszeitraums) veranstalteten die Schulkommissionen Prüfungen oder auch Probelektionen (z. B. in Langnau ab den späten 1850er Jahren). Die Abhaltung von Probelektionen wurde den Schulkommissionen z. B. im *Reglement über die Obliegenheiten der Primarschul-Behörden* von 1895 erlaubt (Par. 3). Bisweilen nahmen Schulkommissionsmitglieder bei Kandidierenden an ihrer früheren Stelle Schulbesuche vor (z. B. die Schulkommission Schosshalde ab Mitte der 1950er bis in die 1960er Jahre), was allerdings den Aufwand stark erhöhte und deshalb nicht lange praktiziert wurde. Ab Mitte des 20. Jahrhunderts wurden vor allem in Langnau und im Schulkreis Schosshalde in der Stadt Bern immer detailliertere Vorstellungsgespräche abgehalten, die oftmals auch ausführlich protokolliert sind.

### 6.1.2 Partizipation der Lehrerschaft

Erst gegen Ende des Untersuchungszeitraums begannen die untersuchten Schulkommissionen, bei Lehrerwahlen explizit die Meinung des Lehrerkollegiums einzuholen. Bis zum Schluss bestanden sie allerdings darauf, den definitiven Wahlentscheid selber fällen zu können.

**Kappelen** 1998 erstellt die Lehrerschaft bei einer Lehrerwahl erstmals selber ein Anforderungsprofil mit eigenen Kriterien, die dann von der Schulkommission auch einbezogen werden. Die Schulkommission möchte aber weiterhin selber entscheiden und dabei das »Erscheinungsbild sowie das Interesse der Bewerber/innen und allenfalls die Zeugnisse« begutachten. Erstmals erhält die Lehrerschaft bei den Vorstellungsgesprächen auch die Möglichkeit, eigene Fragen an die Bewerber zu stellen.

**Langnau** Ende der 1980er Jahre diskutiert die Schulkommission mit der Lehrerschaft ausführlich über die Ausstandspflicht bei Lehrerwahlen. Nach genauer Abklärung der gesetzlichen Vorgaben beschliesst man gemeinsam, dass die Lehrkräfte beim Vorstellungsgespräch dabei sein dürfen, dass sie danach aber unaufgefordert den Raum verlassen. Nur der Schulleiter bleibt die ganze Zeit in der Sitzung.

Nachdem sie einen Kurs besucht hat, regt die Schulkommissionspräsidentin im Jahr 2000 eine Änderung des Anstellungsverfahrens an: In kleineren Gruppen (aus Schulkommissionsmitgliedern und Lehrerschaft) soll besseres Kennenlernen möglich sein, ausserdem können diese Gruppen helfen, »Fronten Lehrerschaft/Kommission« zu vermeiden. Nach den Bewerbungsgesprächen sollen sich die Schulkommission und die Lehrerschaft aber separat austauschen können, um sich dann im Plenum nacheinander (zuerst die Schulkommissionsmitglieder, dann die Lehrkräfte) zu äussern.

**Stadt Bern** Als 1937 die Oberlehrerstelle neu besetzt werden muss, melden sich Kandidaten, die der Schulkommission bereits bekannt sind. In der Ausschreibung war der Vermerk an-

gebracht worden: »Persönliche Vorstellung nicht erwünscht.« Die Schulkommission erwägt kurz, die Meinung der Lehrerschaft noch einzuholen, verzichtet dann aber darauf.

Bei der Wahl eines neuen Oberlehrers 1960 veranlasst die Schulkommission die Lehrerschaft zu einer Äusserung über die beiden Kandidierenden: Beide sind der Lehrerschaft genehm und mit beiden will sie loyal zusammenarbeiten. Der Schulkommission fällt die Entscheidung leicht und die Wahl wird von der Schuldirektion bestätigt.

Aufgrund von Kritik aus den Reihen des Lehrerkollegiums entsteht 2002 eine Diskussion über das Auswahlverfahren bei Stellenbesetzungen. Die Schulkommission möchte, dass die Lehrkräfte mehr Zeit investieren, um die Kandidierenden zu begutachten. Der Schulleiter betont dann aber, die Lehrerschaft habe nur ein Antragsrecht, er selber wolle sich hingegen in Zukunft mehr einmischen und die Lehrerschaft dann informieren. Noch im gleichen Jahr erarbeitet die Schulkommission ein Grundsatzpapier zur Anstellung von Lehrkräften, wobei primär ein Katalog von Standardfragen für die Bewerbungsgespräche zu diskutieren gibt. In den folgenden Jahren bildet die Schulkommission jeweils Ausschüsse aus Mitgliedern, die Kandidaten prüfen und einen Antrag stellen, der später formell von der gesamten Kommission bestätigt wird. Schulleiter und Schulkommission sind sich später einig, dass sich dieses Verfahren bewährt.

### 6.1.3 Partizipation der Bevölkerung

Nur in der Gemeinde Langnau erscheinen in den Protokollen der Schulkommission mehrmals Versuche der Schulkommission, die lokale Bevölkerung direkt in die Auswahl der Lehrpersonen zu involvieren. Speziell in Erscheinung traten hier so genannte »Hausväterversammlungen«. Der Einbezug der Väter bzw. Eltern in die Wahl von Lehrpersonen erinnert an eine der Vorgaben im Entwurf von Condorcet für ein demokratisches Schulsystem, der die Wahl der Lehrpersonen für die unterste Stufe komplett den Familienvätern überlassen wollte (siehe dazu die Darstellung auf Seite 32).

**Langnau** 1921 schlägt die Schulkommission einen Kandidaten zur Wahl vor, von dem sie weiss, dass er dem Wunsch der Bevölkerung entspricht, obwohl seine Fähigkeitszeugnisse nicht in vollem Masse befriedigen, und obwohl eine sehr grosse Liste von weiteren Bewerbungen vorlag. In einem anderen Fall wird 1930 umgekehrt eine interne Bewerbung berücksichtigt, obwohl in einer heftigen Aussprache klar wurde, dass verschiedene Einwohner und Schulkommismissionsmitglieder die Person als allzu städtisch und unreligiös, und auch arbeitsmoralisch als ungenügend einschätzen. Im folgenden Jahr wird dann bei der internen Versetzung einer Lehrkraft zur Beruhigung der Gemüter eine Hausväterversammlung einberufen. Dieses Verfahren bewährt sich so gut, dass die Schulkommission im ganzen folgenden Jahrzehnt solche Versammlungen abhält, um die Meinung der Hausväter in die Lehrerauswahl einzubeziehen. In einem Fall überlässt die Schulkommission die Auswahlkompetenz gar ganz dieser Versammlung. Viele Schulkommismissionsmitglieder beurteilen diese Absprache mit den Hausvätern als für die Schule sehr vorteilhaft.

## 6.2 Auswahlkriterien

Zwar ist nur bei einem Bruchteil aller Lehrerwahlen in den untersuchten Protokollen vermerkt, welche Auswahlkriterien angewandt wurden. Soweit ersichtlich setzten die Schulkommissionen aber bei den Auswahlkriterien hauptsächlich auf die fachliche Eignung der Bewerberinnen und Bewerber. In den Protokollen sind auch regelmässig Diskussionen sichtbar, in denen darauf hingewiesen wurde, dass dieses Kriterium das zentrale und einzig legitime darstelle. Dies vor allem auch im Hinblick auf die Begründung

der Wahlvorschläge. Im Folgenden stelle ich einige Fälle dar, bei denen ausnahmsweise andere Kriterien diskutiert und dem Wahlvorschlag zugrunde gelegt wurden.

### 6.2.1 Regionale Bedürfnisse

Die Schulkommissionen in den beiden ländlichen Gemeinden Kappelen und Langnau diskutierten mehrmals (aber in grossen Abständen) bei Lehrerwahlen über die städtische Herkunft und damit schlechtere kulturelle Passung von Kandidierenden. Einige wenige Male kam es bei allen drei Schulkommissionen vor, dass ganz einfach einheimische Kandidaten den Auswärtigen vorgezogen wurden.

**Kappelen** 1862 gibt die Schulkommission bei ansonsten gleicher Qualifikation einem Bewerber den Vorzug, der seit längerer Zeit in der Gegend wohnt und deshalb mit den Sitten und Verhältnissen besser bekannt sei.

Nach 1930 hält die Schulkommission eine Arbeitslehrerinnen-Stelle für einheimische junge Frauen offen, die bald so weit ausgebildet sind, dass sie die Stelle übernehmen können. 1947 sucht sie gar aktiv nach Mädchen, die das Seminar besuchen möchten, um später diese Stelle zu bekleiden. Eine allfällige Kostenbeteiligung der Gemeinde wird ebenfalls diskutiert.

1950 wird eine Kandidatin aus der Stadt mit dem Argument abgelehnt, dass sie im Dorf womöglich nicht heimisch werde.

1970 erklärt die Schulkommission einem Kandidaten, dass er in der Gemeinde Wohnsitz nehmen müsse, wenn er gewählt werden wolle. Diese Forderung muss in ihrem Kontext verstanden werden: Bis in diese Zeit mussten die Lehrpersonen wegen fehlender Transportmöglichkeiten ohnehin in der Gemeinde wohnen.

**Langnau** 1948 wird im Protokoll bei einer Kandidatin speziell positiv erwähnt, dass sie »in der Landwirtschaft« aufgewachsen sei und deshalb die lokalen Verhältnisse aus eigener Erfahrung kenne.

**Stadt Bern** 1977 entscheidet die Schulkommission, dass »unverschuldet Stellenlose« und Kandidierende mit Wohnsitz in der Gemeinde bei der Auswahl bevorzugt werden sollen.

### 6.2.2 Geschlecht

Seit Beginn des Untersuchungszeitraums diskutierten die Schulkommissionen bei der Ausschreibung von Lehrstellen und bei der Auswahl der Kandidierenden immer mal wieder darüber, ob ein Mann oder eine Frau angestellt werden soll.

**Rechtsgrundlagen** Das Primarschulgesetz von 1894 bestimmte erstmals, dass »in den Elementarklassen« in der Regel weibliche Lehrpersonen unterrichten sollen (Art. 24). Diese Bestimmung wurde erst im Gesetz von 1951 wieder fallengelassen.

**Langnau** 1857 beantragt die Schulkommission dem Gemeinderat, für die Unterschulkklassen in einem Bezirk vorzugsweise Lehrerinnen zu wählen.

**Stadt Bern** 1853 muss die Oberlehrerstelle an der städtischen Mädchenschule neu besetzt werden. Die Primarschulkommission wählt schliesslich eine Frau, obwohl man sich nicht völlig einig ist, ob Frauen für diese Stelle »aus mancherlei Gründen« geeigneter sind.

1908 schliesst sich die Schulkommission dem Wunsch der Schuldirektion an, für eine neu errichtete Klasse eine Frau als Lehrerin anzustellen. Dies mit folgender Begründung: Einerseits wird befürchtet, dass so kurz vor Beginn eines neuen Semesters keine andere Schulkommission einem ihrer männlichen Lehrer die Demission erlauben würde. Andererseits sind viele

Lehrerinnen auf Stellensuche und die Auswahl einer qualifizierten Bewerberin ist deshalb wahrscheinlicher.

1916 sucht die Schulkommission auf Wunsch der im Schulhaus zahlenmässig untervertreten weiblichen Lehrerschaft für zwei vakante Stellen eine Frau und einen Mann.

Auf die Kritik der weiblichen Schulkommissionsmitglieder, dass die Schulkommission über eine weibliche Bewerberin gar nicht informiert worden sei, erläutert der Oberlehrer 1959 ausführlich, dass man seit langer Zeit versuchte, für abtretende männliche Lehrer wieder Männer zu wählen.

### 6.2.3 Politische Ausrichtung

Die politische Ausrichtung von Bewerberinnen und Bewerbern auf Lehrerstellen steht als Auswahlkriterium demjenigen der fachlichen Qualifikation auf den ersten Blick diametral gegenüber. Mehrmals wiesen auch Schulkommissionsmitglieder darauf hin, dass die politische Ausrichtung kein Auswahlkriterium sein dürfe. Im Detail zeigt sich hier allerdings eindrücklich, dass die Vorstellung, Schule sei eine gesellschaftliche Unternehmung ohne politischen Aspekt, nicht der Realität entspricht. Wenn Eltern Bedenken haben, ihre Kinder in der Schule von einer Lehrperson unterrichten und erziehen zu lassen, die eine andere politische Richtung oder Weltanschauung vertritt, ist dies durchaus berechtigt. Denn die Schule vermittelt auch zentral *Inhalte* und nicht nur »Kulturtechniken«. Zudem können unterschiedliche weltanschauliche Vorstellungen das erzieherische Vorgehen stark prägen.

Von den drei untersuchten Schulkommissionen befasste sich – soweit aus den Protokollen ersichtlich – nur die städtische Schulkommission des Schulkreises Stalden/Schosshalde mit der politischen Ausrichtung von Bewerbern bei Lehrerwahlen. Ein Blick auf die politischen Verhältnisse in den untersuchten Gemeinden kann dafür eine plausible Erklärung bieten: Im kleinen Bauerndorf Kappelen war die Bevölkerung über lange Zeit sehr homogen zusammengesetzt. Differenzen in der Weltanschauung waren deshalb wahrscheinlich nur marginal oder wurden mindestens nicht öffentlich diskutiert, und Politik im Sinne von Parteipolitik wurde hier wohl wenig betrieben. Die ländliche Zentrumsgemeinde Langnau war über einen sehr weiten Teil des Untersuchungszeitraums bis in die Schulkommission hinein klar bürgerlich-konservativ dominiert. Angesichts dieser Übermacht kann es sein, dass Diskussionen über die politische Ausrichtung von Lehrerkandidaten in diesen beiden Gemeinden als unmöglich oder auch unnötig angesehen wurden.

**Stadt Bern** In der Stadt Bern gestaltete sich das politische Verhältnis spätestens seit dem breiten Aufkommen der Sozialdemokratie um die Jahrhundertwende offenbar zunehmend bipolar. Diese erhielt gerade in der Arbeiterschaft in städtisch-industriellen Gebieten starken Rückhalt. 1922 stellt die Schulkommission z. B. fest (mit Mehrheitsentscheid), dass die mehrheitlich linke Ausrichtung der angestellten Lehrkräfte nicht per se problematisch sei. Trotzdem schliessen die beiden Fraktionen eine Abmachung, dass bei der nächsten Wahl ein rechts stehender Bewerber gewählt wird, sofern ein gut Qualifizierter zur Auswahl steht. Anfänglich wehrt sich der Schulkommissionspräsident zwar gegen eine solche Abmachung. Er betont, dass Politik und Religion bisher nie den Ausschlag für eine Wahl gegeben hätten.

Die Diskussion und das Tauziehen zwischen der linken und der bürgerlichen Fraktion in der Schulkommission wird im folgenden Jahrzehnt noch intensiver: 1931 bringt die sozialdemokratische Schulkommissionsfraktion anlässlich einer Lehrerwahl das Argument vor, dass im Lehrerkollegium die links orientierten Lehrpersonen gegenüber den tatsächlichen Verhältnissen in der Quartierbevölkerung untervertreten seien. Die bürgerliche Fraktion beharrt aber

auf der früher getroffenen Abmachung, dass nun ein bürgerlicher Lehrer gewählt werden solle. Dies auch, obwohl diese Abmachung bei einer kürzlich vorgenommenen Wahl weder befolgt noch angemahnt worden war. Die Abmachung hat zusätzlich einen schweren Stand, weil die neu gewählten sozialdemokratischen Schulkommissionsmitglieder sich nicht daran gebunden fühlen. Eine neue Abmachung kann aber nicht erzielt werden. Der Schulkommissionspräsident betont mehrmals, dass die diesbezüglichen Diskussionen auf keinen Fall an die Öffentlichkeit gelangen dürften. Bei der aktuellen Wahl drückt die linke Mehrheit dann ihren Kandidaten durch, worauf der Schulkommissionspräsident (selber bürgerlich) entgegen dem Usus und ohne Rücksprache mit der Kommission auch den Vorschlag der Minderheit an die Schuldirektion weiterleitet. Das Vorgehen wird mit dem Recht der Minderheit auf Meinungsäusserung gerechtfertigt und von linker Seite heftig kritisiert. Der Stadtrat entscheidet dann gemäss dem Mehrheitsantrag der Schulkommission. Bei der nächsten Lehrerwahl überlässt die sozialdemokratische Fraktion die Auswahl dann vollständig den bürgerlichen Kommissionsmitgliedern.

Mitte der 1940er Jahre wird die Diskussion wieder virulent, mehrmals gelingt der Schulkommission nun aber eine Einigung. Gegen Ende des Jahrzehnts können dann bei verschiedenen Lehrerwahlen wieder einstimmige Entscheide gefasst werden. Allerdings war zwischenzeitlich noch eine Schlichtungssitzung beim städtischen Schuldirektor nötig. 1949 flammt die Diskussion erneut auf, als behauptet wird, nach Versetzungen und Demissionen sei das politische Verhältnis im Lehrkörper gegenüber demjenigen in der Kommission verschoben: Diesmal scheint es im Kollegium zu viele links ausgerichtete Lehrkräfte zu geben. Die teilweise ziemlich harte Diskussion wird auch Anfang der 1950er Jahre fortgeführt. Weiterhin kann sich die Schulkommission nicht auf ein turnusgemässes Vorschlagsrecht oder eine andere Abmachung einigen.

#### 6.2.4 Religiöse Ausrichtung

Ähnlich wie beim Kriterium der politischen Ausrichtung galt den untersuchten Schulkommissionen in der Regel die religiöse Ausrichtung von Bewerberinnen und Bewerbern nicht als legitimes Auswahlkriterium; diesbezügliche Diskussionen kommen in den Protokollen nur sehr selten vor. Die untersuchten Gemeinden wiesen in dieser Hinsicht auch klare Mehrheitsverhältnisse auf: Die Staatskirche und die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung war und ist evangelisch-reformiert.

Die wenigen Kinder katholischer Eltern besuchten in kleineren Schulkreisen die örtliche staatliche Schule, in der Stadt teilweise die katholische Privatschule. In Langnau kommen ausserdem immer wieder Kinder im Protokoll vor, die zu Freikirchen gehörten (grösstenteils zur Neutäufer-Bewegung).

**Kappelen** 1962 ringt die Schulkommission mit dem Entscheid, eine katholische Kandidatin zu wählen. Sie legt der wahlberechtigten Schulgemeindeversammlung dann gar absichtlich eine Vorschlagsliste ohne Gewichtung vor, um die Diskussion ins Plenum zu tragen.

**Langnau** 1911 lehnt die Schulkommission bei der Wahl einer Stellvertretung einen Katholiken wegen seiner Konfession als »nicht passend« ab.

Als sich eine Langnauer Lehrperson 1930 auf eine frei werdende Oberlehrerstelle intern bewirbt, diskutiert die Schulkommission über verschiedene Vorwürfe gegen sie: Sie sei städtisch, unreligiös, komme zu spät und lasse das Schulgebet weg. In einer intensiven Aussprache kann sich die Schulkommission dann doch einigen, die Lehrperson auf den Listenvorschlag zu setzen. Die Wahl durch die Gemeindeversammlung verläuft dann reibungslos.

**Stadt Bern** Mitte der 1910er Jahre diskutiert die Schulkommission erstmals über die Anstellung von Abgängerinnen und Abgängern aus dem Evangelischen Seminar Muristalden.

Ausser zweien stammen nämlich anscheinend alle angestellten Lehrpersonen aus dieser Lehrerbildungsanstalt. Der Vorschlag, vorübergehend nur noch Bewerber aus staatlichen Seminaren zuzulassen, um dieses Verhältnis zu verändern, wird schnell abgelehnt. Stattdessen soll weiterhin nur die Qualifikation als Kriterium gelten.

1948 diskutiert die Schulkommission ausführlich über eine Lehrperson, die aus der evangelisch-reformierten Landeskirche ausgetreten und zum römisch-katholischen Glauben konvertiert war und die kürzlich von der Schuldirektion an die hiesige Schule versetzt wurde. Die Kommission kommt zum Schluss, dass sie diesen Entscheid nicht hinnehmen will. Sie weist gegenüber der Schuldirektion auf eine früher erfolgte Wahl einer christkatholischen Lehrperson, gegen die sich im Quartier ebenfalls Stimmen erhoben hatten. Nach ausführlicher Erläuterung der Gründe und dem Beharren der Schuldirektion auf ihrem Entscheid, fügt sich die Schulkommission schliesslich »notgedrungen«.

Als die freisinnige Schulkommissionsfraktion (sie ist turnusgemäss mit einen Vorschlag an der Reihe) 1950 einen Seminaristen aus dem Muristalden vorschlägt, wird von der Gegenseite kritisiert, dass der evangelische Schulverein (dem die Muristalden-Abgänger mehrheitlich angehören) gegen die Staatsschule hetze. Nach dem Vorstellungsgespräch verlangen Schulkommissionsmitglieder allerdings dann doch wieder, dass Muristalden-Seminaristen nicht stur abgelehnt werden, sondern die Qualifikation im Zentrum stehen soll. Der vorgeschlagene Kandidat wird schliesslich einstimmig auf den zweiten Platz der Vorschlagsliste gesetzt. Auf den ersten Platz kommt ein Kandidat, über dessen »Neigung zur Antroposophie« zwar debattiert wird, der aber dann als valabel erklärt wird, weil er nicht »übereifrig« und nicht »sehr aktiv« sei.

1957 diskutiert die Schulkommission über einen katholischen Bewerber. Schliesslich wählt sie ihn unter der Bedingung, dass er wenn möglich vom Religionsunterricht »entlastet« wird.

### 6.2.5 Inhaltliche Schwerpunkte

Mehrmals wurden Bewerberinnen und Bewerber anhand ihrer Fähigkeiten in bestimmten Unterrichtsfächern beurteilt, und zwar insbesondere im Hinblick auf die Einführung neuer Fächer.

**Stadt Bern** 1940 wünscht der Gemeinderat, dass die Schulkommission Lehrpersonen bevorzugt, die sich (neben guten allgemeinen Qualifikationen) besonders für den Turnunterricht eignen. 1954 sucht die Schulkommission bei einer Wahl für eine 1.-Klass-Lehrkraft eine bis zwei explizit junge und sportliche Lehrerinnen, da in der Schule Bedarf nach Lehrkräften bestehe, die Turnunterricht erteilen können. Auch Anfang der 1960er Jahre wird neben der allgemeinen Qualifikation mehrmals gefordert, dass Bewerberinnen oder Bewerber gewählt werden, die sich für das Turnen einsetzen.

### 6.2.6 Arbeitsmoral, Leumund und Lebenssituation

Nur in Einzelfällen wurde bei der Auswahl von Lehrkräften in Bewerbungsverfahren über Kriterien diskutiert, die mit der Arbeitsmoral, dem Leumund oder der speziellen Lebenssituation der Kandidierenden zu tun hatten.

**Langnau** 1868 macht die Schulkommission einen Wahlvorschlag von der Bedingung abhängig, dass der (bereits hinlänglich bekannte) Bewerber eine Erklärung unterschreibt: Er muss bestätigen, dass er bei Klagen über Fehler, Nachlässigkeiten oder Pflichtverletzungen in der Schulführung auf das erste Begehren hin seine Demission einreichen wird. Dasselbe verlangt die Schulkommission zwei Jahre später auch von einem anderen Lehrer.

**Stadt Bern** Nachdem sich die Schulkommission 1958 einstimmig für einen Kandidaten mit wenig Lehrerfahrung ausgesprochen hat (er ist »weder lau, noch weichlich, noch ein Schwachstrompädagoge«), kommt sie auf Anraten der Schuldirektion auf ihren Vorschlag zurück. Denn inzwischen hat der Kandidat sowohl im Seminar wie auch im Landpraktikum bezüglich Pflichtauffassung und Fleiss einen eher schlechten Eindruck hinterlassen. Die Schulkommission wählt dann gemäss dem Vorschlag der Schuldirektion einen anderen Bewerber. Im gleichen Jahr diskutiert die Schulkommission über eine Kandidatin, die ein aussereheliches Kind hat, das aber vom Bräutigam anerkannt wurde. Die Meinungen sind geteilt und es bestehen Bedenken, wie gut die Lehrerschaft die Wahl aufnehmen würde. Die Kandidatin wird schliesslich mit knapper Mehrheit zur Wahl vorgeschlagen, worauf der Oberlehrer versichert, zu ihr zu stehen. Später nimmt die Schulkommission zur Kenntnis, dass der Schulinspektor auch Bedenken hat und lieber möchte, dass die zweitplatzierte Kandidatin gewählt wird. Ausserdem rügt sie die Schuldirektion: Diese hatte offenbar bereits einen Brief an die Kandidatin geschickt, in dem ihr fälschlicherweise eröffnet wurde, dass sie aus der Wahl falle, weil die Schulkommission sie nicht vorgeschlagen habe.

### 6.3 Aufsicht

Die Lehrkräfte der Primarschulen unterstanden bis fast zum Ende des Untersuchungszeitraums der Aufsicht der örtlichen Schulkommission. Bei dieser Aufgabe der Schulkommissionen ging es um den Kernprozess der Schule, denn die Lehrkräfte treten im Unterricht (und ausserhalb) mit den Schulkindern in eine intensive Beziehung. Die zentrale Wirkung des Bildungssystems wird da erzeugt, wo Lehren auf Lernen trifft. Diese Stelle ist deshalb von grosser Bedeutung für Nutzen und Schaden der Schule für die Schulkinder. Die untersuchten Schulkommissionen waren sich der Bedeutung dieser Schnittstelle zwischen Kind und Schule sehr bewusst und sahen die Aufsicht über die Lehrkräfte als eine ihrer zentralen Aufgaben. Ähnlich konnte Keith Goldhammer für amerikanische School-Board-Mitglieder nachweisen, dass sie sich ihrer grossen Verantwortung bei der Überwachung der Lehrpersonen bewusst waren (Goldhammer 1964, S. 13 und 18).

**Rechtsgrundlagen** Für die Aufsicht über die Lehrkräfte waren neben den Schulkommissionen auch die Schulinspektoren (vorher die Schulkommissäre) zuständig. Die Pflichten der Schulinspektoren wurden jedoch gesetzlich (mit wechselnden Formulierungen) klar auf das pädagogische Moment des Unterrichts beschränkt. Beispielsweise definierte das Primarschulgesetz von 1894 eindeutig, dass die Inspektoren ihr Hauptgewicht auf »das erzieherische und allgemein bildende Moment des Unterrichts« legen sollten (Art. 102). Weitere Angaben zu den gesetzlichen Bestimmungen stehen im Abschnitt *Kommunales institutionelles Umfeld* auf Seite 76. Zu den Schulbesuchen des Inspektors mussten jeweils auch die lokalen Schulkommissionen eingeladen werden.

Ab 2005 (*Gesetz über die Anstellung der Lehrkräfte*, LAG Art. 29) wurden die Schulleitungen für die Personalführung verantwortlich. Damit blieb formell hauptsächlich nur noch die Aufsichtskompetenz über die Schulleitungspersonen selber bei den Schulkommissionen. Diese historischen Verschiebungen wurden von Christina Rothen als ein Pendeln »zwischen verstärkter Kontrolle und grossen Freiräumen« beschrieben (Rothen 2015, S. 160).

Das Spannungspotenzial in dieser Konstruktion mit zwei komplementären Aufsichtsinstanzen führte erstaunlicherweise – soweit aus den Sitzungsprotokollen ersichtlich – nur in wenigen Fällen zu Problemen. Offenbar waren sich beide Instanzen über ihre Funktionen und die Grenzen ihres Einflusses sehr bewusst. Die beiden Kompetenzbereiche

sind einfach zu trennen, denn die Schulinspektoren können, obwohl fachlich qualifiziert, als Einzelpersonen gar nicht so viele Lehrkräfte vollständig beaufsichtigen. Die Schulkommissionsmitglieder hingegen waren zwar pädagogische Laien, verfügten aber über eine starke Verankerung in der lokalen Gemeinschaft und waren auch zahlenmässig in der Lage, die Integrität ihrer örtlichen Lehrkräfte zu überwachen. Die Aufsicht musste also zwingend durch beide Instanzen komplementär und kooperativ sichergestellt werden. Zu diesem Schluss kommt auch Christina Rothen in ihrer Untersuchung (ebd., S. 51ff.).

In den untersuchten Schulkommissionen wurde die Aufsicht über die Lehrkräfte jeweils erst aufgrund konkreter Einzelfälle oder Beschwerden, und seltener auch aufgrund von eigenen Beobachtungen (z. B. bei Schulbesuchen) thematisiert. Diese Ergebnisse entsprechen genau den Einschätzungen von Gabriele Stemmer Obrist, die eine qualitative Studie über Schulleitungspersonen im Kanton Aargau durchgeführt hat (Stemmer Obrist 2012, S. 37). Weil die Schulkommissionsmitglieder ihr Mandat im Nebenamt ausübten, war eine engere Überwachung meistens (und speziell in grossen Schulkreisen) gar nicht möglich.

Bezüglich der Massnahmen, die in Problemfällen eingeleitet wurden, ergibt sich aus der Protokollanalyse ein weiterer interessanter Befund, der für alle untersuchten Schulkommissionen gilt: Die Schulkommissionen beschränkten sich in der Ahndung von Fehlverhalten und manchmal auch in Wiederholungsfällen sehr lange auf Gespräche, Ermahnungen und Abmachungen. Bei offensichtlichem und krassem Fehlverhalten reagierten die Schulkommissionen mit drastischeren Massnahmen und fehlbare Lehrkräfte wurden in solchen Fällen oft zur Demission gedrängt (siehe auch ebd., S. 37). Vermutlich können diese Befunde teilweise dadurch erklärt werden, dass die Schulkommissionen als Wahl- und Anstellungsbehörde der Lehrkräfte eine gewisse Verantwortung für deren Verhalten mittragen. Eine allzu strenge Ahndung würde damit auch den Auswahlentscheid in Frage stellen. Ausserdem bedeuten Entlassungen und neue Anstellungsverfahren immer einen immensen Aufwand und manchmal zusätzliche Probleme. So wurde beispielsweise mehrmals diskutiert, dass die Schulkinder nicht allzu oft mit neuen Lehrkräften konfrontiert werden sollten. In vielen Fällen scheinen die Schulkommissionen die Nachteile einer Entlassung noch höher gewichtet zu haben, so dass sie erst zu diesem finalen Instrument griffen, wenn das Gefährdungspotenzial für die Schulkinder allzu gross wurde. Das folgende Beispiel illustriert, wie die Beaufsichtigung der Lehrkräfte als Aufgabe der Schulkommission ganz am Ende des Untersuchungszeitraums zunehmend unter Legitimationsdruck geriet:

**Stadt Bern** Bei einer Diskussion über die Beobachtungen der Schulkommissionsmitglieder bei ihren Schulbesuchen wird 2001 aus der Reihe der Mitglieder angemerkt, dass solche Schulbesuche heikel seien, weil die Schulkommissionsmitglieder Laien sind. Dagegen wird vorgebracht, dass die Schulkommissionsmitglieder aber Ansprechpersonen der Lehrkräfte seien und diese bezüglich ihrer Befindlichkeit begleiten, zu ihnen ein Vertrauensverhältnis aufbauen und sie unterstützen müssten. Der Schulleiter verdankt die Art und Weise, wie von den Schulbesuchen berichtet worden ist, und fasst zusammen: »Wichtigster Punkt ist, Vertrauen aufzubauen!«

Später erstellt die Schulkommission ein Raster, anhand dessen ihre Mitglieder bei Schulbesuchen das Feedback festhalten können. 2003 steht dann im Protokoll: Aus allen Rückmeldungen von den Schulbesuchen »ist die Wertschätzung der Arbeit, die die Lehrkräfte leisten, zu spüren!« Kurz vor dem kompletten Übergang der Aufsichts- bzw. neu *Führungs*kompetenz

an die Schulleitungen erarbeitet die Schulkommission dann noch Grundsätze zur »Schulkommissionsarbeit in der Klassenbegleitung«.

### 6.3.1 Unterrichtsmenge

Besonders in den ersten Jahrzehnten des Untersuchungszeitraums mussten die Schulkommissionen neben dem Schulbesuch der Kinder auch kontrollieren, ob die *Lehrkräfte* die gesetzlich vorgeschriebene Unterrichtsmenge überhaupt anbieten würden. Die Menge des Unterrichts wurde in Schulhalbtagen gezählt und die Lehrpersonen mussten diese in die Schulrödel eintragen. Die Schulkommissionen kontrollierten diese Rödel periodisch, was jeweils unter dem Titel »Censur« in den Protokollen vermerkt wurde. Aus den Protokollen ist nicht eruierbar, wie die Durchführung oder der Ausfall von Schulstunden und -halbtagen den Schulkindern und Eltern kommuniziert wurde. Offensichtlich erhielten die Schulkommissionsmitglieder aber diese Informationen nicht automatisch; sie mussten also die Angaben in den Rödeln mit ihren eigenen Wahrnehmungen oder mit Meldungen aus der Elternschaft vergleichen, um sie zu verifizieren. Die Kontrolle darüber, ob die Lehrkräfte genügend Schule hielten, nahm bei allen untersuchten Schulkommissionen zu Beginn des Untersuchungszeitraums neben der Kontrolle des Schulbesuchs der Kinder viel Raum ein. Die kontrollierten Rödel mussten anschliessend teilweise auch noch dem Schulkommissär bzw. Schulinspektor eingereicht werden, womit zusätzlich eine gewisse Kontrolle der Schulkommissionen möglich wurde.

**Kappelen** 1906 entsteht einmal eine grössere Auseinandersetzung: Eine Lehrperson wird beschuldigt, sie habe im Rodel mehr Stunden eingetragen als sie wirklich gehalten hat. Die Auseinandersetzung, bei der es offensichtlich um die Frage ging, ob die Schulkommission der Lehrperson noch vertrauen kann, mündet in einer vom Schulinspektor geleiteten Aussprache.

**Langnau** Im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts ergeben sich besonders in der Arbeitsschule für Mädchen immer wieder Probleme in diesem Bereich. Beispielsweise weiss sich 1877 eine Arbeitslehrerin wegen der Pflegebedürftigkeit ihres Mannes nicht mehr anders zu helfen, als zusätzliche Halbtage in den Rodel einzutragen. 1883 führt ein ähnlicher Fall zur Demission der betreffenden Lehrkraft.

Als im Jahr 1979 eine Lehrkraft, die sich schon vorher vehement gegen Papiersammlungen durch die Schule gewehrt hat, die dafür nötigen Stunden als ausgefallen und nicht nachgeholt in den Rodel einträgt, wird dies vom Schulinspektor beanstandet.

**Stadt Bern** Die gemeinderätliche Primarschulkommission unternimmt in den 1830er Jahren immer wieder verschiedene Anstrengungen, um die minimale Stundenzahl in allen Schulklassen auf das gesetzliche Minimum anzuheben.

Als Ende der 1870er Jahre ein Postulat im Grossen Rat verlangt, dass gegen diejenigen Lehrpersonen energisch vorgegangen werden müsse, die zu wenig Schulstunden anbieten, kommt die Schulkommission zum Schluss, dass ihr Lehrpersonal davon nicht betroffen sei. Trotzdem stellt der Schulinspektor in der gleichen Zeit zwischendurch kleinere Abweichungen fest, welche die Schulkommission jeweils zu begründen versucht.

### 6.3.2 Methodik und Unterrichtsstil

Als pädagogische Laien konnten die Mitglieder der Schulkommissionen die Lehrkräfte bei der Umsetzung des Lehrplans in konkreten Unterricht nicht professionell überwachen. Für die Aufsicht über methodische Fragen waren deshalb die kantonalen Schulin-

spektoren zuständig bzw. am Anfang des Untersuchungszeitraums die Schulkommissäre. Trotzdem legten die untersuchten Schulkommissionen in Einzelfällen den Lehrkräften ihre Vorstellungen eines guten Unterrichts dar. Insgesamt griffen sie im Hinblick auf methodische Fragen nur sehr selten und lediglich bei grösseren Problemen konkret ein, z. B. aufgrund von Klagen von Eltern oder Kindern.

**Kappelen** Im Jahr 1850 verlangt die Schulkommission von den Lehrerinnen und Lehrern, der Deutschunterricht möge »mehr praktisch als theoretisch« gehalten werden, und das »Dikt-schreiben« soll ganz weggelassen werden.

Während einer Stellvertretung in den 1950er Jahren wird offensichtlich, dass die eigentlich angestellte Lehrperson sehr einseitig und trocken unterrichtet. Im Gespräch mit der Schulkommission ist sie mit Verbesserungsvorschlägen einverstanden.

Die Schulkommission sieht 1982 die neue Methode »Wochenprogramm« (von einer Lehrkraft in der Sitzung vorgestellt) nicht grundsätzlich negativ, warnt aber vor Reaktionen der Eltern. Als eine andere Lehrperson ein Jahr später ihre Pläne zur Einrichtung einer Lesecke im Schulzimmer vorstellt, ist die Schulkommission zuerst skeptisch. Sie weist die Lehrperson auf die Unzufriedenheit der Eltern mit ihrer kürzlich geäusserten Idee hin, dass die Schulkinder das Schulzimmer selber gestalten könnten.

Auf Initiative von Schulkindern – sie kritisieren eine Lehrkraft wegen ihres Unterrichtsstils – veranstaltet die Schulkommission in den 1990er Jahren eine Aussprache zwischen der betreffenden Lehrkraft, der Schulleitung und den Schulkindern. Von den Kindern fordert die Schulkommission in dieser Aussprache mehr Kooperation, von der Lehrkraft, dass sie die Kinder stärker in die Unterrichtsgestaltung mit einbezieht. Später wird dieses Vorgehen vom Schulinspektor als beispielhaft gelobt.

**Langnau** 1917 vereinbart die Schulkommission mit dem Schulinspektor, dass dieser bei einer offenbar schlecht unterrichtenden Lehrkraft unangemeldet einen Besuch macht und ihr einen halben Tag widmet. Der Schulinspektor macht auch sonst immer häufiger Schulbesuche, die meist ohne weiteren Kommentar im Schulkommissionsprotokoll vermerkt werden. Die vom Schulinspektor verhängten Rügen und Massnahmen werden von der Schulkommission meistens mitgetragen.

1999 genehmigt die Schulkommission für einen Aussenbezirk auf Antrag der Lehrerschaft einen Versuch: Um die Kinder frühzeitig auf den Einstieg in das Französisch vorzubereiten, sollen bereits die Viertklässler ein halbes Jahr lang in den Unterricht einbezogen und die früheren Jahrgänge durch französische Lieder und Spiele eingestimmt werden. Eine Umfrage ergibt später, dass die Resultate sehr gut sind und die Eltern sich nicht negativ geäussert haben. Der Versuch wird 2001 wieder verlängert.

**Stadt Bern** 1840 fordert die Schulkommission einen Oberlehrer auf, die Schule strenger zu führen, da die Knaben des Quartiers sehr roh seien.

In den 1830er und 1840er Jahren enthält das Protokoll jeweils sehr ausführliche Berichte über die von ihren Schulkommissionsmitgliedern besuchten Schulexamen. Bemerkungen, die für die Lehrkräfte wichtig sind und auf unterschiedliche Weise zu diesen weitergeleitet werden, beziehen sich sehr oft auf die Unterrichtsführung und weniger auf die eigentliche Methodik. Die Central-Schulkommission diskutiert 1912 über die »Schulreform«, unter anderem ist von Schularbeit im Freien die Rede. Sie will dazu ein Gutachten des Lehrervereins einholen. Die Schulkommission Schosshalde wird darüber nur informiert.

In einer ausführlichen Diskussion mit der Lehrerschaft befürwortet die Schulkommission 1916 Fächer- und Stufenaustausche von Lehrkräften im Sinne einer Horizonterweiterung und Weiterbildung.

1926 führt die Schulkommission einen Elternabend zum Thema »Wie lernt das Kind heute lesen?« durch.

### 6.3.3 Hausaufgaben

Die Frage, wie viele Hausaufgaben für das Lernen ideal und für die Kinder nicht schädlich seien, wurde in der Stadt Bern in grossen zeitlichen Abständen mehrmals und in Kappelen und Langnau nur vereinzelt diskutiert.

**Kappelen** 1975 diskutiert die Schulkommission über die Menge und Terminsetzung bei Hausaufgaben. Sie stellt das Thema dann an einem Elternabend zur Diskussion.

**Langnau** 1908 rügt die Schulkommission eine Lehrkraft, weil das Gesetz es verbietet die Schulkinder mit Hausaufgaben zu »überbürden«.

**Stadt Bern** Auf eine Umfrage der Lehrersynode über die in den Schulen angewandten Regeln bezüglich Hausaufgaben antwortet die Schulkommission 1904, dass sie es wichtig finde, den Kindern nicht zu viele Hausaufgaben aufzugeben. Allerdings sieht sie auch ein, dass die Erwartungen an die Schule insgesamt zurückgenommen werden müssten, wenn gar keine Hausaufgaben mehr aufgegeben werden dürfen. Die Quintessenz: »In allen Dingen Mass halten.«

Auf die Klage eines Familienvaters, sein Sohn erhalte zu viele Hausaufgaben, ergibt eine Untersuchung der Schulkommission 1907 folgendes: Die Lehrpersonen geben gar keine schriftlichen Hausaufgaben, aber der betreffende Knabe muss jeweils zu Hause nacharbeiten, was er im Unterricht versäumt hatte.

Mitte der 1910er Jahre führt die Schulkommission mit der Lehrerschaft eine Grundsatzdiskussion. Wieder kann man sich darauf einigen, dass Hausaufgaben nötig sind, aber mit Mass angewendet werden sollten.

1929 wird aus der Centralschulkommission berichtet, dass ein Arzt allgemein verbindliche Richtlinien über Hausaufgaben aufgestellt habe. Auch 1941 diskutiert die Schulkommission wieder länger über die Belastung der Schulkinder durch Hausaufgaben. Dabei wird aber betont, dass keine Klagen von Eltern vorliegen. Die schliesslich von der Zentralschulkommission 1951 erlassenen Richtlinien über Hausaufgaben werden zustimmend zur Kenntnis genommen.

### 6.3.4 Klassenführung und Disziplin im Unterricht

Alle untersuchten Schulkommissionen griffen bei disziplinarischen Problemen oder solchen der Klassenführung nur zum Instrument der Ermahnung. Schwierige Schulkinder und Lehrpersonen, die in ihren Klassen Disziplinprobleme hatten, wurden von Fall zu Fall gemahnt. Oft versuchten die Schulkommissionen auch, betroffene Lehrpersonen aktiv zu unterstützen. Erst in den letzten Jahrzehnten des Untersuchungszeitraums wurden vermehrt andere Instanzen einbezogen (Erziehungsberatung, Schulsozialarbeiter).

**Kappelen** Nachdem verschiedene Kinder zuhause erzählt haben, dass es in ihrer Klasse mit der Disziplin nicht zum Besten stehe, bespricht die Schulkommission dies 1878 mit der Lehrkraft. Diese gibt Mängel zu und verspricht Besserung. Die Schulkommission will die Lehrkraft unterstützen und fordert sie auf, ungehorsame Kinder zu melden.

1896 bittet die Schulkommission eine Lehrkraft, sich vermehrt auch mit den schwächeren Schulkindern zu beschäftigen.

In der zweiten Hälfte der 1960er Jahre versucht die Schulkommission mehrmals, die Lehrkräfte bei disziplinarischen Problemen zu unterstützen: Mitglieder machen Schulbesuche und ermahnen die Kinder.

Als eine Stellvertreterin Mitte der 1970er Jahre disziplinarische Schwierigkeiten mit der Klasse zu haben scheint, veranstaltet die Schulkommission mit ihr und den Schulkindern eine Aussprache. Als die Zweifel an den Fähigkeiten der Lehrperson bestehen bleiben, nimmt

sich die Schulkommission vor, in Zukunft bei Stellvertretungen vermehrt Schulbesuche vorzunehmen.

**Langnau** 1883 rügt die Schulkommission eine Lehrkraft, sie solle in ihrer Klasse die Disziplin besser hochhalten. Die Lehrkraft darf sich dann vor der Schulkommission rechtfertigen, aber die Rüge wird nicht zurückgenommen.

1891 lehnt die Schulkommission ein Gesuch der Lehrerschaft um Dispensation eines schwierigen Knaben ab. Sie verfügt: »Derselbe ist disziplinhalber hinten in der Schulstube allein an ein Tischchen zu setzen.«

Nach den Examen von 1895 stellt die Schulkommission fest, dass die Kinder einer Klasse im Stoff stark zurückgeblieben seien. Es wird vermutet, dass die Lehrkraft sich nur mit den intelligenten Schülern abgibt. Die Kommission fragt den Schulinspektor um Rat.

1908 geht die Schulkommission einer Klage gegen einen Lehrer wegen zu starker körperlicher Züchtigung nach. Dabei wird sichtbar, dass der Lehrer überhaupt sehr schlecht Schule gibt: Er erklärt die Aufgaben nicht genügend und lässt sehr viel aufsagen. Die Schulkinder gehen anscheinend nur ungerne zu ihm zur Schule. Die Schulkommission ermahnt den Lehrer, die Kinder nicht mit Hausaufgaben zu überbürden, und bittet den Schulinspektor, mit dem Lehrer Rücksprache zu nehmen. In einem ähnlichen Fall fast zehn Jahre später schaltet die Schulkommission wieder den Schulinspektor ein. Dieser verspricht, sich der Lehrkraft zu widmen.

1912 äussert der Gemeinderat gegenüber der Schulkommission die Erwartung, dass sie für mehr Disziplin in der Schule sorgt. Die Antwort der Schulkommission: Sie habe zwar viele Pflichten, aber wenig Rechte.

Ab den 1920er Jahren tritt der Schulinspektor öfter in Erscheinung: Er führt Schulbesuche durch und greift bei pädagogischen Mängeln ein, was die Schulkommission gerne toleriert.

2002 diskutiert die Schulkommission mehrmals länger über ADS, Ritalin, Vereinbarungen und weitere unterstützende Massnahmen in Bezug auf schwierige Schüler.

**Stadt Bern** In den 1830er und 1840er Jahren sind die Berichte über Examen jeweils sehr ausführlich protokolliert. Die Schulkommission kommt in seltenen Fällen zum Schluss, dass das zuständige Mitglied bei einer Lehrkraft vermehrt Schulbesuche abstatten soll. In schwierigeren Fällen ermahnt die Schulkommission Lehrkräfte schriftlich und bietet ihnen Hilfe an.

In einem Einzelfall wünscht die Schulkommission 1844, dass die Erziehungsdirektion einen Lehrer entfernt, dem sie in praktisch allen Bereichen des Lehrerberufs Unfähigkeit vorwirft. Um zu verhindern, dass er mittellos wird, fordert die Erziehungsdirektion den Lehrer auf, selber eine neue Stelle zu suchen. In wiederholten Diskussionen ist die Schulkommission der Meinung, dass der Lehrer allenfalls auf dem Land in einer Gesamtschule (ohne die Notwendigkeit der Kooperation mit Kollegen) noch »segensreich wirken« könnte. Im folgenden Jahr wird der Lehrer dann wirklich abberufen, da er sich wieder störrisch und unanständig gegenüber seinen Vorgesetzten verhalten hat.

1954 steht eine Lehrkraft im Verdacht, Kinder bei disziplinarischen Schwierigkeiten sehr rasch dem schulpсихologischen Dienst zuzuweisen. Die Schulkommission delegiert ein Mitglied, um mit der Lehrkraft zu reden. Im folgenden Jahr entsteht eine grössere Diskussion über den allgemeinen Verdacht, dass disziplinarisch schwierige Schüler in die Kleinklassen abgeschoben werden. Der Erziehungsberater ist zwar der Meinung, die Lehrkräfte würden solche Schüler viel zu lange »mitschleppen«. Dafür hat die Schulkommission aber ein gewisses Verständnis, wegen der »unerwünschten Begleitumstände«, die jeder Versetzungsvorschlag für die Familien mit sich bringt.

An einer Gesamtlehrerkonferenz referiert der Leiter der Erziehungsberatung 1961 über »das Disziplinproblem in unserer Zeit«.

1975 erheben diverse Eltern Klagen gegen eine Unterstufenlehrkraft. Sie tun dies aber nur verhalten, weil sie Repressalien befürchten. An einer Aussprache mit dem Schulinspektor kann ihnen diese Angst genommen werden, die Klagen können präzisiert und von der Schulkommission mit der Lehrkraft abgeklärt werden. Diese gibt Fehler zu und begründet sie mit psychischer Ermüdung. Die Schulkommission einigt sich daraufhin, die Lehrkraft vorläufig nur noch auf der Oberstufe einzusetzen.

### 6.3.5 Strafen für Schulkinder

Die Frage der Angemessenheit und Zweckmässigkeit von Strafen wurde von den untersuchten Schulkommissionen in ihrer Funktion als Aufsichtsgremium über die Lehrkräfte immer wieder diskutiert. In allen Gemeinden waren es oft die Eltern, die Vorfälle in die Schulkommission trugen. Mit solchen Klagen wegen Misshandlung von Kindern durch Lehrpersonen beschäftigten sich die Schulkommissionen schon am Anfang des Untersuchungszeitraums und bereits hier zogen sowohl die Kläger wie auch die Schulkommission oft ärztliche Gutachten bei. Zu Beginn beschränkten sich die Schulkommissionen noch vorwiegend darauf, die Lehrkräfte zu mehr Vorsicht beim Strafen zu mahnen. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraums entwickelte sich die Behandlung dieser Thematik entlang der gesellschaftlichen Diskussion weiter, und es wurde immer mehr versucht, körperliche Strafen in den Hintergrund zu drängen bzw. sie ganz zu vermeiden. Andere Strafformen wie Nachsitzen oder gar Geldbussen wurden von den untersuchten Schulkommissionen praktisch nie behandelt.

**Kappelen** In den 1850er Jahren geht die Schulkommission mehrmals Klagen von Eltern gegen Lehrkräfte wegen zu harten Strafen nach. Sie bleibt aber immer nur bei der Ermahnung und ergreift keine weiteren Massnahmen. In einem einzelnen Fall verhört sie mehrere Kinder als Zeugen, was die beschuldigte Lehrperson als Misstrauensvotum deutet.

Auf Initiative von Eltern, die ihre Kinder zuhause zum Arbeiten benötigen, verlangt der Gemeindepräsident 1852, dass die Kinder weniger mit Arrest bestraft werden. Die Schulkommission lenkt grundsätzlich ein, will diese Strafform aber nicht völlig abschaffen.

In einem Fall in den 1860er Jahren will ein Mädchen nicht mehr zur Schule gehen, weil es befürchtet, wieder mit Linealschlägen auf den Mund bestraft zu werden. Ein andermal quetscht die Lehrperson ein Mädchen sehr stark am Arm. Die Schulkommission warnt die Lehrperson zwar, stellt ihr aber dann doch einen guten Leumund aus, als eine der Mütter gegen sie vor Gericht geht.

Auf die Klage eines Vaters wegen zu strenger Bestrafung hin (1884) nimmt die Schulkommission nach längerer Abklärung und Diskussion für die Lehrkraft Partei. Anschliessend diskutiert sie aber über die Angemessenheit von bestimmten Strafformen und ermahnt dann die Lehrerschaft, nicht im Affekt zu handeln.

Als eine Lehrkraft 1926 ein Schulkind bestraft, weil es sich auf dem Schulweg gegen andere Kinder grob und ungezogen aufführte, klagt ein Vater, die Kinder würden den Lehrer auf dem Schulweg nichts mehr angehen. Die Schulkommission stellt sich aber hinter die Lehrkraft und stellt fest, dass diese ihren Auftrag gemäss Schulgesetz erfüllt hat.

Nachdem sich Eltern über zu harte Strafmassnahmen beschwert haben, veranstaltet die Schulkommission 1975 eine Aussprache über Gewalt auf dem Schulhof. In einer Besprechung in der Schulkommission zu einer Beschwerde von Eltern über eine allzu strenge Kollektivstrafe (Nachsitzen) kann die Lehrkraft 1979 ihre Massnahme erfolgreich verteidigen.

**Langnau** Aufgrund eines Vorfalls, bei dem aber eine ärztliche Untersuchung die Vorwürfe nicht bestätigen konnte, warnt die Schulkommission 1866 die beschuldigte Lehrkraft trotz-

dem, bei körperlichen Strafen mehr Vorsicht walten zu lassen. Zwei Jahre später mahnt sie wieder eine Lehrkraft »wohlgemeint«.

In den 1880er und 1890er Jahre kommen oft Klagen wegen Misshandlung von Schülern durch körperliche Züchtigung vor. Eine Lehrkraft züchtigt die Schulkinder einmal sogar während des Examens. Die Schulkommission untersucht jeden Fall genau und versucht, die Fehlbaren auf den richtigen Weg zu bringen, indem sie ihnen immer wieder neue Chancen gibt. Wiederholt weist sie die Lehrpersonen an, Kinder liebevoller zu behandeln. Mehrmals werden offenbar persönliche Streitigkeiten zwischen Eltern und Lehrkraft über solche Klagen ausgetragen. Die Schulkommission entscheidet nicht durchgehend im Sinne der Kläger, sondern stellt sich hinter die Lehrkräfte, wenn Untersuchungen die Klagen als ungerechtfertigt beurteilen. In mehreren Fällen lässt sie auch die Eltern verwarnen. 1884 antwortet sie beispielsweise einem Vater, sein Kind müsse halt das »Schwazmaul« zu Hause lassen, wenn es nicht bestraft werden wolle.

1899 schliesst sich die Schulkommission einer Petition einer Schulkommission aus der Stadt Bern an, womit der Grosse Rat aufgefordert werden soll, in der Frage »der Zuständigkeit körperlicher Züchtigung« endgültig zu entscheiden.

Nach der Jahrhundertwende – das Thema bleibt in der Diskussion – kommt die Schulkommission zum Schluss, dass Körperstrafen für mangelhafte Leistungen bei weniger begabten Kindern nicht und überhaupt nur in speziellen Fällen angewandt werden sollte. Lehrpersonen, die dafür bekannt sind, mit Schlägen und Ohrfeigen zu »arbeiten«, werden persönlich ermahnt. Mehrmals wehren sich dann Lehrpersonen vehement für ihr Recht auf körperliche Bestrafung. Die Schulkommission hält dagegen und erkennt bereits früh, dass Lehrkräfte in den meisten Fällen deshalb zuschlagen, weil sie sich nicht mehr anders zu helfen wissen.

1912 diskutiert die Schulkommission aufgrund eines Einzelfalls über den Sinn des Nachsitzens. Einige Mitglieder befürworten diese Form der Strafe, weil sie eine Art Nachhilfeunterricht darstellt. Andere entgegnen, dass die Stoffvermittlung während des Unterrichts stattfinden sollte.

Ende der 1910er Jahre rügt die Schulkommission eine Lehrkraft unter Androhung strenger Massnahmen (gemäss Art. 45-47 des Schulgesetzes) scharf. Die Lehrkraft gibt schliesslich zu, dass sie sich »im Eifer um die Schule hat hinreissen lassen«. Die Schulkommission bittet den Schulinspektor, sich um die Lehrkraft zu kümmern.

Ein Fall von 1930 illustriert eindrücklich, wie die Schulkommission solche Klagen behandelt: Als sich die Beschwerden gegen einen Lehrer wegen brutaler Behandlung von Schülern häufen, will die Schulkommission, dass jede einzelne Klage schriftlich eingereicht wird. Sie erhofft sich, dass so nur die wirklich begründeten Klagen aufrecht erhalten bleiben und ein allfälliges »Kesseltreiben« gegen den Lehrer durchbrochen werden kann. Die Klageserie bricht hingegen nicht ab und es werden konkrete Fälle bekannt (z. B. schwere körperliche Strafe wegen schlechter Leistung). Die Schulkommission beauftragt dann ihren Präsidenten und ein Mitglied, mit dem Lehrer zu reden und »für Abhilfe zu sorgen«. Auch in den folgenden Jahren wird der Lehrer immer wieder ermahnt und er muss immer wieder versprechen, sich zu bessern. Als seine Wiederwahl ansteht und sich Bürger dagegen zu wehren beginnen, lässt die Schulkommission die Schulführung des Lehrers durch den Schulinspektor abklären. Dieser bezeichnet die Schulführung als »recht«, verbietet dem Lehrer aber unter Androhung der sofortigen Suspendierung körperliche Strafen. Die Schulkommission einigt sich mit den Hausvätern auf eine provisorische Wiederwahl, die ohne Beschluss der Gemeindeversammlung möglich ist. Als nach einiger Zeit wieder Beschwerden eingereicht werden, verlängert die Schulkommission unter Absprache mit den Hausvätern das Provisorium trotzdem. Als dann eine andere Stelle in der Gemeinde frei wird, ergreift die Schulkommission die Gelegenheit und versetzt der Lehrer. Aber auch hier gibt es wieder Klagen und diverse Besprechungen ziehen sich über die Jahre hin. Auch die Lehrerschaft und der Lehrerverein schalten sich zeitweise ein. Nach einem weiteren Rückfall protokolliert die Schulkommission 1942:

»Die Kommission will (...) [X] helfen, so viel sie kann; aber man darf ihn nicht mehr in eine Schulklasse hineinstellen.« Sogar über die Möglichkeit einer Weiterbeschäftigung in der Gemeindeverwaltung wird diskutiert. Die vorzeitige Pensionierung ermöglicht dann einen Ausweg aus dem Dilemma. Vom Schulinspektor verlautet, dass er keine andere Gemeinde kenne, die in einem solchen Fall so viel Geduld gehabt habe.

Auch ein Fall von 1969 illustriert eine typische Vorgehensweise in solchen Fällen: Auf die Beschwerde eines Vaters hin, dessen Kind von einer Lehrkraft geschlagen wurde, vermittelt die Schulkommission eine Aussprache mit allen Beteiligten. Der Vater gibt sich schliesslich mit einer Entschuldigung der Lehrkraft und dem Versprechen zufrieden, dass das nicht mehr vorkommen werde.

Mitte der 1990er Jahre weist die Schulkommission einmal klagende Eltern an, direkt mit der Lehrperson Kontakt aufzunehmen. Im Protokoll wird vermerkt: »Die Tatsache, dass Eltern lieber an ein Kommissionsmitglied gelangen, anstatt mit der Lehrkraft direkt ein Gespräch zu führen, hat sich auch in diesem Fall wieder bewahrheitet.«

**Stadt Bern** Auf eine Klage eines Vaters von 1849, eine Lehrkraft habe sein Kind so arg misshandelt, dass es sofort erkrankt und bald gestorben sei, verlangt die Schulkommission ein ärztliches Gutachten, das die Lehrkraft entlastet: Die Maulschellen haben keinen Zusammenhang mit der todesursächlichen Lungenentzündung. Trotzdem ermahnt die Schulkommission die Lehrkraft, sich in Acht zu nehmen, da solche Vorfälle allzusehr Aufsehen erregen und das Vertrauen der Eltern in die Schule erschüttern könnten.

Auf die Beschwerde einer Mutter hin deckt die Schulkommission 1902 mehrere Fälle von inkorrekt er Strafanwendung an einem sehr schwierigen Schüler. Sie billigt das Verhalten der Lehrkraft gar nicht und verweist sie streng.

1906 erhält eine Lehrperson, die zwar vom Richter mangels Beweisen freigesprochen wurde, von der Schulkommission trotzdem einen strengen Verweis wegen ihrer »zugestandenermassen bei der Bestrafung von Schülerinnen begangenen Fehler« und wegen ihres Tones und Umgangs im mündlichen Verkehr mit den Kindern.

Mitte der 1910er Jahre führt die Schulkommission eine Grundsatzdiskussion über Körperstrafen in der Unterstufe, denn anscheinend wenden einzelne Lehrpersonen diese allzu häufig an. Die Schulkommission ist der Meinung, dieses »pädagogische Erziehungsmittel« sei auf dieser Stufe nicht angebracht. Einige Mitglieder unterstützen die Empfehlung für mehr »Selbstpädagogik« in solchen Fällen. In einer Diskussion mit den Lehrkräften einigt man sich später darauf, dass Körperstrafen in angemessener Weise zwar pädagogisch sinnvoll seien, aber wegen des Gesetzes und im Hinblick auf die körperliche Entwicklung der Kinder doch davon abgesehen werden sollte. Dies insbesondere als Strafe bei mangelnder Leistung. Die Schulkommission nimmt in Aussicht, die Thematik mit den Eltern zu diskutieren.

Auf die Anfrage des Oberlehrers von 1943, ob kleine Geldbussen für das Liegenlassen von Kleidern verhängt werden könnten, spricht sich die Schulkommission dagegen aus. Sie befürchtet, dass dies »zu Anständen Anlass geben könnte«, Bussen seien in der Primarschule bisher unbekannt.

In einem Fall von 1945 gibt eine Lehrkraft ihre Verfehlungen (Ohrfeigen) zu und erhält einen Verweis. Weil das betroffene Schulkind aber als sehr schwierig und ihre Familie als zänkisch gilt, verzichtet die Schulkommission darauf, die Lehrkraft zu demütigen und ihr aufzutragen, sich bei der Familie zu entschuldigen. Stattdessen wird dem Vater mitgeteilt, dass die Lehrkraft gerügt worden sei, dass aber das Betragen des Mädchens ebenfalls sehr problematisch sei.

Eine amtliche Mitteilung der Erziehungsdirektion von 1961, die in der Schulkommissions-sitzung verlesen wird, bezeichnet Körper- und Kollektivstrafen als »untaugliches Erziehungsmittel«. Auch die Schuldirektion macht mehrmals auf diesbezügliche Erlasse aufmerksam. Im

Protokoll steht dann, die Schulkommission sehe »im absoluten Verbot einer Kollektivstrafe eine Gefahr für Ordnung und Disziplin«.

In den 1960er Jahren versucht die Schulkommission mehrere Fälle gütlich zu regeln. Einmal beharrt der Vater aber auf einem Gerichtsverfahren und die Lehrkraft wird zu einer Busse verurteilt. In der Urteilsbegründung wird den Lehrpersonen eine Aufsichtspflicht auf der Strasse, aber keine unbeschränktes Züchtigungsrecht zugesprochen. Im Protokoll: »Nicht jede Ohrfeige ist ein Unglück, aber der Lehrer ist für eventuelle Folgen verantwortlich.«

Aufgrund einer Klage von Elternvertretern (mit Einsitz in der Schulkommission) über eine Ohrfeige wird 2003 in der Schulkommission über eine Unterstützung der betreffenden Lehrkraft durch eine ambulante Heilpädagogin oder durch ein Coaching diskutiert. Weitere »nicht bagatellisierbare Vorfälle« führen dann dazu, dass die Schulkommission die Lehrkraft zur Demission überredet.

### 6.3.6 Schulleistungen als Indikator für Unterrichtsqualität

Bis weit in die Anfänge des 20. Jahrhunderts hinein besuchten die Schulkommis-sionsmitglieder Examen und normale Unterrichtsstunden und erstatteten in der Kom-mission über ihre Beobachtungen Bericht, gerade auch bezüglich der Leistungen der Schul-kinder. Die untersuchten Schulkommissionen diskutierten diese Ergebnisse zwar aus-führlich, griffen aber selten zu strengen Massnahmen. Oft war es für sie als Laiengremi-en gar nicht möglich, die passenden Massnahmen zu eruieren. Nach 1900 suchten die Schulkommissionen immer mehr die Zusammenarbeit mit den Schulinspektoren, was zu professionelleren Lösungen führte.

**Kappelen** In den Jahren 1843 und 1844 bemängelt die Schulkommission nach den Examen die Lesefertigkeiten und die Schreibhefte. Zwei Fachbereiche also, in denen die Schülerleistungen auch von Laien beurteilt werden können. 1857 ist der Schulinspektor bei seinem Besuch mit den Schülerleistungen gar nicht zufrieden, konkrete Massnahmen folgen aber keine. Als 1862 wieder die Lesekompetenz der Kinder bemängelt wird, mutmasst die Schulkommission, dass die Ursache in der mangelnden Übung zuhause liegt.

**Langnau** Ende des 19. Jahrhunderts stellt die Schulkommission immer wieder fest, dass einige Klassen leistungsmässig dürftig sind. Mitte der 1880er Jahre werden die Leistungen als befriedigend, in einzelnen Klassen sogar als sehr gut eingestuft. Diese allgemeine Einschätzung teilt auch der Schulinspektor nach einem Besuch 1883.

1885 erwägt die Schulkommission, eine Lehrkraft nicht mehr zur Wiederwahl vorzuschlagen, weil die Leistungen ihrer Schulkinder schlecht seien, und weil sie wenig Energie und Leben unter die Schulkinder bringe. Die Lehrkraft erhält dann aber noch eine Chance in Form einer befristeten Anstellung.

1890 bittet die Schulkommission den Schulinspektor, schriftlich über seine Schulbesuche zu rapportieren. Dies als Grundlage für die Besprechung mit den Lehrpersonen über Veränderungen. In einem Fall von 1895 vermutet die Schulkommission das Leistungsproblem auf der Seite des Lehrers. Er wird verdächtigt, sich nur mit den intelligenten Schülern abzugeben. Die Schulkommission fragt dazu den Schulinspektor um Hilfe.

An einem Beispiel wird das gemeinsame Vorgehen von Schulinspektor und Schulkommission deutlich: Einige Zeit, nachdem der Schulinspektor einer Lehrkraft wegen des schlechten Fortschritts ihrer Schülerinnen und Schüler im Fach Deutsch eine Rüge erteilt hatte, stellt die Schulkommission 1921 fest, dass die Anweisungen nicht befolgt worden sind. Sie ermahnt nun die Lehrkraft ebenfalls.

**Stadt Bern** Anfang der 1860er Jahre setzt die gemeinderätliche Schulkommission einen Ausschuss ein (von allen Bezirksschulkommissionen je ein Mitglied) für die Erarbeitung eines

Formulars zur Vereinheitlichung der Examensberichte. Im folgenden Jahrzehnt entstehen in dieser Arbeitsgruppe vor allem auch weitergehende Vorschläge zur Vereinheitlichung der Examen als Schülerleistungsmessungen: An den Examen soll jedes einzelne Schulkind geprüft werden und die Lehrkräfte sollen der Schulkommission vor dem Examen eine Liste mit den behandelten Unterrichtsgegenständen abgeben. Die Stalden-Schulkommission wehrt sich gegen die Verbindlichkeit dieser Vorschläge und will es so handhaben wie bisher.

Spätestens in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts (in der Stadt Bern schon deutlich früher) begannen die untersuchten Schulkommissionen, die Schülerleistungen immer stärker im Zusammenhang mit den Übertrittsprozeduren in weiterführende Schulen zu sehen. Die Konkurrenz zwischen den Schulkreisen wurde in der Stadt Bern bereits sehr früh virulent, während diese Diskussion in den ländlichen Gebieten weniger ausgeprägt war. Dort wurde offenbar eher das Leistungsgefälle zwischen Stadt und Land problematisiert.

**Kappelen** Die Schulkommission will 1975 an einem Elternabend mit den Eltern über die Möglichkeiten zur Vorbereitung der Kinder auf die Sekundarschul-Aufnahmeprüfung vorzubereiten. Nachdem die Kappeler Schülerinnen und Schüler an diesen Prüfungen einmal mehr schlecht abgeschnitten haben, diskutiert die Schulkommission 1989 zusammen mit der Lehrerschaft über Vergleichsarbeiten zur Vorbereitung auf diese Prüfungen.

**Stadt Bern** In den frühen 1880er Jahren verzichtet die gemeinderätliche Schulkommission auf die bisher regelmässige Einsendung der Examensberichte durch die Bezirksschulkommissionen. Dafür will sie Listen mit den Resultaten der Austritts- und Übertrittsprüfungen. Die Schulkommission diskutiert im Jahr 1900 über die schlechten Resultate ihrer Schulkinder bei den Übertrittsprüfungen in die Sekundarschule und das Progymnasium. Sie fordert dann die Lehrkräfte auf, die Schülerleistungen zu verbessern und übertrittsfähigen Kandidaten besonders beizustehen.

1943 diskutiert die Schulkommission wieder über die Übertrittsproblematik, diesmal aufgrund eines alljährlichen Zirkulars der Schuldirektion (anscheinend mit statistischen Angaben über die Schulkreise). Man einigt sich auf die Haltung, dass gute Primarschüler ein besseres Fortkommen haben als schlechte Sekundarschüler. Ausserdem will die Schulkommission ihre Lehrerschaft nicht an der Anzahl erfolgreicher Übertritte messen.

1955 bittet die Schuldirektion die Schulkommissionen in einem Zirkular, die Lehrkräfte nicht an der Zahl der Übertritte in die Mittelschulen zu messen.

Als 1960 die erfolgreichen Übertritte proportional noch einmal zurückgehen, entsteht dazu in der Schulkommission wieder eine ausführliche Diskussion. Wieder wird betont, dass gute Primarschüler gute Aussichten auf den Berufseinstieg haben. Über die »Abwertung der Primaroberstufe« wird auch einige Jahre später geklagt, als der Oberlehrer über den Vergleich der Übertrittszahlen referiert. In der Stadt bleibt offenbar nur noch etwa ein Viertel der Schülerinnen und Schüler in der Primarschule, im restlichen Kanton dagegen 64%.

### 6.3.7 Weiterbildung

Im Zusammenhang mit der Unterrichtsqualität stehen auch die Bemühungen um Weiterbildung für die Lehrkräfte, die in den letzten Jahrzehnten des Untersuchungszeitraums in den Protokollen der Schulkommissionssitzungen auftauchen. Früher ging es in ganz seltenen Fällen höchstens um Sprachausbildungen. Später übernahmen die Schulkommission einen grossen Teil der Verantwortung, indem sie Lehrkräfte motivierten, die Kosten übernahmen, die Kontrolle ausübten, die nötigen Entlastungen sprachen und manchmal abklärten, ob eine gewünschte Weiterbildung für die Lehrkraft (bzw. für die

Schule) nützlich war. Weil nicht immer alle Lehrkräfte den Weiterbildungspflichten positiv gegenüber standen, ergab sich hier weiteres Spannungspotenzial für die Beziehung zwischen den Schulkommissionen und ihren Lehrkräften.

**Rechtsgrundlagen** Die Weiterbildung der Lehrkräfte wurde in dieser Zeit auch in der Gesetzgebung langsam verbindlich eingeführt. Das *Volksschulgesetz* von 1992 bestimmte beispielsweise: »Die Lehrerschaft hat das Recht und die Pflicht, sich für ihren Beruf regelmässig fortzubilden.« (Art. 34 Abs. 4) Die darauf aufbauende Verordnung von 1993 präziserte diese allgemeine Aussage anschliessend sehr deutlich: »Für die Fortbildung setzen die Lehrkräfte ausserhalb der Unterrichtszeit rund fünf Prozent ihrer Arbeitszeit ein. Die Erziehungsdirektion kann einzelne Fortbildungsveranstaltungen obligatorisch erklären.« (Art. 11 Bst. b)

**Langnau** 1870 erlässt die Schulkommission einem Lehrer Schulstunden, damit er eine Französischausbildung in der Romandie besuchen kann.

Ab 1972 bezahlt die Schulkommission Kostenbeiträge an Weiterbildung von Lehrkräften auf der Basis eines Reglements. In den 1990er Jahren liegen dann laufend viele Gesuche für teilweise bezahlten Bildungsurlaub vor. Die Schulkommission genehmigt die Gesuche in den meisten Fällen und leitet sie an die Erziehungsdirektion weiter, die endgültig entscheidet.

Ab 2000 ist ein Ausschuss für die Bewilligung von Anträgen für Beiträge an Weiterbildungskosten der Lehrkräfte zuständig. Der Ausschuss besteht aus einem Mitglied der Schulkommission, dem Schulleiter und einer Vertretung der Lehrerschaft. Im Jahr 2004 versucht man dann, grössere Transparenz in die Kontrolle der obligatorischen Weiterbildung zu bringen. Damit sind aber nicht alle Lehrpersonen einverstanden, weil so auch die Kontrolle vereinfacht wird. Die Schulkommmissionspräsidentin versucht zu beruhigen, dass »die Schulkommission an der Weiterbildung der Lehrkräfte interessiert ist und es sich nicht um eine Kontrolle handelt«.

**Stadt Bern** 1908 lehnt die Schulkommission ein Urlaubsgesuch einer Lehrkraft für eine einjährige Italienisch-Ausbildung mit dem Argument ab, die Schule profitiere nichts davon. Kurz danach demissioniert die Lehrkraft.

Nach ausführlicher Diskussion darüber, ob dies der Schule nütze, bewilligt die Schulkommission 1962 einer Lehrkraft Urlaub und eine Teilzeitstellvertretung über eineinhalb Jahre, damit diese das Fachpatent in Deutsch erwerben kann.

Mit einem 2002 beschlossenen »Fortbildungskonzept« übergibt die Schulkommission dem Schulleiter die Beurteilung, ob eine Weiterbildung für die beantragende Lehrkraft »etwas bringt«. Die Kommissionsmitglieder sollen im persönlichen Gespräch mit den ihnen zugeordneten Lehrkräften informell nachfragen, wie es mit der Weiterbildung läuft. Davon wird jedoch nach ausführlicher Diskussion mit der Schulinspektorin abgesehen, ein jährlicher Bericht der Schulleitung muss genügen. »Die Lehrerschaft soll spüren, dass ihr die Schulkommission das Vertrauen gibt«, weil anscheinend Lehrkräfte gegen dieses Vorhaben protestiert hatten. »Fazit: Die Lehrerschaft soll sehr ernst genommen werden und die alten Geschichten müssen begraben werden.« Die Schulkommission erarbeitet dann ein weiteres Konzept und sieht sich »als strategisches Begleitgremium der Schulleitung«, als das sie »die Umsetzung der gesetzlichen Auflagen/Vorgaben kontrollieren« muss. Sie will mithelfen, »eine hausinterne Kultur« zu schaffen, »damit Sinn und Akzeptanz der Weiterbildung an Potenzial gewinnt.« Ab 2005 werden die Weiterbildungen nur noch zentral durch die Schulleitung geplant und mit den Lehrpersonen besprochen.

### 6.3.8 Arbeitsethos

Alle untersuchten Schulkommissionen mussten bisweilen Lehrkräfte wegen fehlender Pünktlichkeit, Nichteinhaltung der Unterrichtszeiten, unsorgfältigem Umgang mit der

Infrastruktur, unpassenden Nebenbeschäftigungen oder wegen ungebührlichen Verhaltens im Lehrerkollegium ermahnen. Konkrete Massnahmen wurden selten ergriffen.

**Kappelen** Mitte der 1850er Jahre diskutiert die Schulkommission wiederholt über das allgemein verbreitete Zuspätkommen (bei Schulkindern und Lehrpersonen).

1994 beschwerten sich einige Eltern bei der Schulkommission über eine Lehrkraft, die anscheinend nicht pünktlich mit dem Unterricht beginnt. Ohne die Lehrkraft anzuhören, erteilt die Schulkommission ihr eine schriftliche Rüge, worauf diese vom Lehrerverein Unterstützung erhält. Die Schulkommission wird gerügt, das Anhörungsrecht missachtet zu haben. Obwohl die Lehrkraft an einer Aussprache doch nicht alle Zweifel ausräumen kann, relativiert die Schulkommission ihre Vorwürfe teilweise.

**Stadt Bern** 1931 will die Schulkommission einer Lehrkraft ins Gewissen reden, die auswärts wohnt und offenbar (Klagen sind eingegangen) wegen der schlechten Verbindungen vormittags zu spät mit der Schule beginnt.

Auf die Klage einiger Eltern gegen eine Lehrkraft wegen Unpünktlichkeit und Unzuverlässigkeit sowie mangelnder Führungseigenschaften bittet die Schulkommission den Schulinspektor 1978, die Klasse zu besuchen und die Lehrkraft zu beraten.

1979 fordert der Schulkommissionspräsident die Mitglieder auf, die Lehrkräfte bezüglich Einhaltung der Unterrichtszeiten zu kontrollieren, weil es pädagogisch nicht verantwortbar sei, wenn Lehrpersonen zu spät kämen.

### 6.3.9 Gefährdung von Schulkindern

Die Sicherheit und das Gedeihen der Kinder war den untersuchten Schulkommissionen über die ganze Zeit hinweg ein zentrales Anliegen, das sich gerade auch in der Aufsicht über die Lehrpersonen konkretisierte. Sie untersuchten Vorwürfe gegen Lehrpersonen genau und rügten konsequent Verhalten, das den Schulkindern hätten schaden können. Dabei folgte die Entwicklung der Diskussionen um psychische und moralische Unversehrtheit sowie um Verhinderung von politischer Beeinflussung und Indoktrination den jeweils aktuellen Linien der gesellschaftlichen Diskussion. Das Primarschulgesetz von 1870 untersagte den Lehrpersonen z. B. unter anderem die Nebenberufe Wirt und Redaktor von politischen Blättern (Par. 36).

**Langnau** 1861 erteilt die Schulkommission auf Antrag des Pfarrers einer Lehrkraft einen derben Verweis, weil sie im Religionsunterricht Auslegungen des Wortes Gottes und biblischer Gegenstände von sich gebe, die zu schlimmen Folgen führten.

Als 1870 verschiedene Eltern gegen einen Lehrer wegen unerlaubter Handlungen mit Schulmädchen klagen, drängt die Schulkommission diesen nach verschiedenen Abklärungen zur Demission, weil sie sein »gedeihliches, segensreiches Wirken« in der Schule auch ohne abschliessendes gerichtliches Urteil in Frage gestellt sieht. Der Lehrer fordert zuerst eine gerichtliche Untersuchung, lenkt dann aber ein. Auch 1893 wird wieder ein Lehrer wegen unsittlicher Handlungen mit Schulmädchen (Zeugenaussagen stimmen überein, Teilgeständnis liegt vor) zur Demission gedrängt. Bei einem weiteren Verdacht auf unsittliche Handlungen mit Schulkindern wehrt sich 1894 eine Lehrkraft vehement. Die Schulkommission will dann den Ausgang des von der Lehrkraft angestrebten Verfahrens wegen Verleumdung abwarten. 1918 befürchtet die Schulkommission politische Agitation durch Lehrkräfte in der Schule. Nach langer Diskussion einigt man sich darauf, dass in Vaterlandskunde und Geschichte zwar unparteilich Politik eingeflochten werden soll, aber die Lehrpersonen nicht ihre persönlichen Anschauungen ausbreiten dürfen.

1920 beschuldigt der Gemeinderat bestimmte Lehrkräfte, sie hätten vor der Abstimmung über den Beitritt zum Völkerbund »Propaganda-Literatur« in der Schule verteilt.

1988 diskutiert die Schulkommission mit der Lehrerschaft darüber, ob eine bestimmte Lehrperson die Oberschüler genügend auf den Film »Cry Freedom« vorbereitet und das Thema mit ihnen genügend nachbereitet habe. Die Lehrpersonen weisen darauf hin, dass der Lehrplan die Behandlung solcher Themen verlangt. In der Diskussion wird hervorgehoben, dass die Schülerinnen und Schüler zwar lernen müssen, solche Themen zu beurteilen, dass sie aber nicht durch die Lehrperson beeinflusst werden dürfen.

In einem Einzelfall von 1996 beschwerten sich Eltern, weil ihre Kinder nicht mehr zur Schule gehen wollen und über Bauchweh oder andere Leiden klagten. Die Eltern werden aufgefordert, direkt mit der Lehrkraft Kontakt aufzunehmen.

**Stadt Bern** 1844 wird die Schulkommission durch den Schulinspektor auf einen Lehrer aufmerksam gemacht, der einen umstrittenen Gedichtband publiziert hat (»Alpenklänge und Lawinendonner«). Der Schulinspektor fordert eine Abklärung darüber, ob dem Mann die Erziehung der Jugend noch anvertraut werden könne, enthalte die Schrift doch Dinge, die »an communistischem, Kirche und Staat mit Mord und Brand bedrohendem Inhalt wohl das Meiste übertreffen, was in Deutschland von derartigem Zeug erschienen sei.« Die Schulkommission findet das Machwerk abscheulich und verlangt von der Erziehungsdirektion erfolgreich die Abberufung des (ansonsten offenbar auch noch nachlässigen) Lehrers. Auch der Verleger des Büchleins, der selber Lehrer in der Stadt ist, wird verhört und vor die Alternative gestellt: Druckerei oder Schule. Der Gemeinderat begrüsst das Vorgehen der Schulkommission ausdrücklich.

1854 werden unterschiedliche, aber offenbar zusammenhängende Fälle von »Unsittlichkeiten der ärgerlichsten Art« aufgedeckt. Unter anderem ist ein Lehrer involviert, der sich im Schulzimmer wiederholt von einem Mädchen hat besuchen lassen. Schliesslich habe er das Mädchen in seine Wohnung kommen lassen, wo es zu Unzucht gegen Geld gekommen war. Mit vier übereinstimmenden Zeugenaussagen konfrontiert, demissioniert der Lehrer schnell. Mitte der 1860er Jahre verbietet die Schulkommission das Verteilen von Druckschriften und Wahlvorschlägen durch die Kinder in der Schule. Einmal verteilen Lehrpersonen und Schulkinder auch Flugschriften über die Schulreform.

1908 untersucht die Schulkommission eine Flugblatt-Aktion der Zeltmission. Sie weist die Lehrerschaft wiederholt darauf hin, dass im Schulhaus keine Propaganda betrieben werden dürfe.

Aus Anlass der Bekanntgabe, dass eine Lehrkraft in eine Partei eingetreten ist, wird 1953 im Protokoll festgehalten, dass nun alle Lehrpersonen »parteimässig festgelegt« seien.

Die Beschwerde eines Vaters bei der Schuldirektion (1979), ein Stellvertreter habe den 9.-Klässlern den Film »Easy Rider« gezeigt, leitet die Schulkommission an den Schulinspektor weiter.

2003 erhält die Schulkommission die Mitteilung, eine Lehrperson habe sexistische Witze gemacht. Untersuchungen ergeben allerdings, dass der Vorwurf haltlos ist. Der Schulleiter bitet dann, dass immer zuerst mit der betreffenden Lehrperson das Gespräch gesucht wird. Die Schulkommission möchte, dass mit den Schulkindern thematisiert wird, was es bedeutet, wenn solche Witze herumgeboten werden.

### 6.3.10 Integrität und Benehmen im öffentlichen Raum

Lehrpersonen stehen in der Öffentlichkeit und können ihre Funktion als Vorbild und Autoritätsperson für die Schulkinder nur dann wirkungsvoll ausüben, wenn ihr Ruf in der Gesellschaft intakt ist. Die Schulkommissionen reagierten vehement auf solche Unregelmässigkeiten und untersuchten Vorwürfen ausnahmslos. Dabei wurden oft Gerüchte und falsche Beschuldigungen aufgedeckt, hingegen bestätigte Verstösse scharf gehandelt.

**Kappelen** Die Schulkommission hört in den 1860er Jahren einen Lehrer an, dem unsittliches Benehmen im Dorf vorgeworfen wird. Schriftlich ermahnt sie ihn dann, sich in Zukunft zu bewähren. Als der Lehrer 1872 wieder in eine Schlägerei involviert ist, folgt erneut eine schriftliche Mahnung der Schulkommission, wobei von einer letzten Chance die Rede ist. In den 1870er Jahren diskutiert die Schulkommission überhaupt oft über das Verhalten von Lehrkräften ausserhalb des Schulkontextes. Nachdem eine Lehrkraft 1890 von der Polizei verhaftet wurde, drängt die Schulkommission sie zur Demission.

**Langnau** 1866 erreicht die Schulkommission durch Einbezug des Gemeinderats und des Schulinspektors die Demission eines Lehrers, dem neben schulischen Problemen auch problematische Beziehungen mit seiner Frau (sie ist Arbeitsschullehrerin in der Gemeinde) und mit seinen Pflөгetöchtern vorgeworfen werden.

1892 lädt die Schulkommission einen Lehrer vor, der oft mit den Schulkindern Spaziergänge unternimmt, weil er verkatert ist. Die Kinder durchschauen offenbar, was der Grund ist. Ein Jahr später droht die Schulkommission einer anderen Lehrkraft, sie wegen »adelhafter Aufführung« nach Ablauf ihrer Amtsdauer nicht mehr wiederzuwählen.

Wegen einer Beschwerde der Guttempler-Loge spricht die Schulkommission 1899 mit einem Lehrer über seine »Aufführung ausser der Schule«. In ihrer Mahnung achtet die Schulkommission sehr genau auf die Formulierung: Sein Verhalten ausserhalb der Schule sei seiner Stellung als Lehrer und Erzieher unwürdig.

Eine Lehrkraft gibt in den 1990er Jahren wegen Alkoholkonsums (gemäss Vorwürfen auch während der Schulzeit) und anderen Nachlässigkeiten (z. B. fehlen die Nachweise für die obligatorischen Fortbildungen) viel Grund zur Diskussion. Die Schulkommission sucht das Gespräch mit der Lehrkraft und versucht im Konflikt mit den Eltern zu beruhigen. Als sich über die Jahre hinweg immer wieder Vorfälle ergeben und das Verhältnis zu den anderen Lehrkräften auch zerrüttet zu sein scheint, kündigt die Schulkommission der Lehrkraft. Zum Schutz aller Beteiligten wird über die genauen Gründe Stillschweigen vereinbart.

**Stadt Bern** Als 1842 bekannt wird, dass ein ansonsten sehr tüchtiger Lehrer fast bankrott ist, lässt die Schulkommission ihn ermahnen, alles zu tun, um »seinen Credit« zu heben. Sie befürchtet, dass er durch das Bekanntwerden seiner ökonomischen Notlage seinen guten Einfluss auf die Schule verlieren und den Berufsstand in Verruf bringen könnte. Als der Lehrer später Konkurs macht, drängt ihn die Schulkommission zur Demission.

1845 ermahnt der Schulkommissionspräsident einen Lehrer wegen »anmasslichem und unfügigem, dabei verschlagenem Charakter« und Taktlosigkeit. Ausserdem scheint der Mann »in Betreff seines Lebenswandels höchst verdächtig«.

1849 ist dann in der Schulkommission ein Lehrer Thema, dessen Wirksamkeit als gefährdet und erschwert angesehen wird, weil einer seiner zwei erwachsenen, aber noch zuhause wohnenden Söhne »mit seinem ganzen Charakter und Betragen« ihm keine Ehre mache. Der Mann hat zudem eine Tochter, die auch als Lehrerin arbeitet und bei der ebenfalls befürchtet wird, dass ihre Wirksamkeit von der Ehre des Bruders tangiert wird.

Als im Jahr 1852 ein Lehrer (ein Seminarzögling aus Münchenbuchsee) ohne Bewilligung einfach nicht mehr Schule gibt, beantragt die Schulkommission bei der Erziehungsdirektion seine Entlassung. Der Lehrer habe auch sonst einen »höchst unwürdigen Lebenswandel geführt« (Neigung zum Trunk, Schulden, Besuch übler Gesellschaften).

1873 weist die gemeinderätliche Primarschulkommission schriftlich auf die bei Lehrern verbreiteten Unsitten des Wirtshausbesuchs und des Kartenspiels hin. Sie ist der Meinung, dass sich diese mit einer »gesegneten Wirksamkeit« nicht vertragen, weil gerade diese Bevölkerungsschicht, die die hiesigen Primarschulen besucht, ebenfalls dem Wirtshausleben fröne. Die gemeinderätliche Primarschulkommission möchte, dass das städtische Lehrpersonal in sittlicher Hinsicht (auch gegenüber den Landgemeinden) eine Vorbildrolle einnimmt.

In den 1960er Jahren beobachtet die Schulkommission über Jahre hinweg bei einer jungen Lehrperson leichtere Verstösse bei der Pünktlichkeit, der Unterrichtsführung und der Gewährleistung der Sicherheit der Schulkinder. Auch der Schulinspektor überprüft die Lehrperson immer wieder, aber es können ihr keine grossen Vorwürfe gemacht werden und die Kinder gehen anscheinend gerne zu ihr in die Schule. Immer wieder führt die Schulkommission die Probleme auf die umfangreiche Nebenbeschäftigung der Lehrperson zurück. Diese bleibt noch über viele Jahre weiter beschäftigt und fügt sich nach und nach immer besser in die Vorstellungen der Schulkommission ein.

1978 führt die Schuldirektion eine Umfrage über das Rauchen unter Lehrkräften durch. Die Schulkommission schliesst sich aber der Meinung ihrer Lehrerschaft an, die sowieso praktisch ausschliesslich aus Nichtraucher besteht: Der Verzicht aufs Rauchen müsse aus innerem Antrieb erfolgen.

#### 6.4 Dienstweg, Hierarchie, Vertrauen

Als Vorgesetzte der Lehrpersonen waren die Schulkommissionen einerseits auf gegenseitiges Vertrauen und andererseits auf eine gewisse hierarchische Autorität angewiesen. Zwischen den untersuchten Schulkommissionen und über die Zeit hinweg lassen sich in der Tendenz folgende Unterschiede bzw. Veränderungen nachweisen: Zunächst wurden die hierarchischen Strukturen zwischen Schulkommission und Lehrerschaft offenbar nur sehr wenig in Frage gestellt und diskutiert. Erst gegen Ende des Untersuchungszeitraums erschienen dann in allen drei Gemeinden neuere Instrumente der Personalführung (wie Mitarbeitergespräche) und gleichzeitig eine Labilisierung der Hierarchie. Damit stieg der Druck auf die Schulkommissionen, ihre Autoritätsstellung gegenüber den Lehrpersonen zu rechtfertigen. Diese Veränderungen zeigten sich in Bern und Langnau deutlich früher als in Kappelen, wobei wohl die Gemeindegrösse und der Grad an Urbanität sowohl auf die Prägung der gesellschaftlichen Diskussion ausserhalb der Schule als auch auf die Diskussion in den Schulkommissionen selbst einen grossen Einfluss ausübte.

In diesem Zusammenhang ist ein spezielles Merkmal der Zusammenarbeit zwischen Schulkommissionen und Lehrerschaft erwähnenswert: In den allermeisten Fällen wohnen die Lehrkräfte den Sitzungen der Schulkommission immer bei, mindestens aber durften sie eine Vertretung schicken. Diese Tatsache prägte den Charakter des Hierarchieverhältnisses entscheidend, denn Transparenz und Vertrauen wurden durch sie stark vergrössert, wenn auch tendenziell nur je in eine Richtung: Die Schulkommission wurde gegenüber der Lehrerschaft transparenter, was das Vertrauen der Lehrerschaft in die Schulkommission potenziell verbesserte. Hingegen verlor der Kontroll- und Aufsichtsaspekt und damit das hierarchische Verhältnis zwischen der Schulkommission als Vorgesetzter und den Lehrkräften als Angestellten deutlich an Gewicht, weil die Schulkommissionsmitglieder sich nur selten unter sich austauschen konnten.

**Rechtsgrundlagen** Das Gesetz teilte den Lehrpersonen über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg das Recht zu, an den Schulkommissionssitzungen teilzunehmen, allerdings ohne Stimmrecht. Für grössere Schulen konnte die Schulkommission jeweils Delegationen des Lehrerkollegiums zulassen. Auch die Ausstandspflicht wurde bereits sehr früh eindeutig geregelt, so beispielsweise im Primarschulgesetz von 1894: »[Die Lehrer] wohnen allen Verhandlungen der Schulkommission, bei welchen weder sie selbst noch einer ihrer Kollegen persönlich beteiligt ist, mit beratender Stimme bei.« (Par. 42)

**Kappelen** 1882 wird aufgrund eines Vorfalles über die Kompetenzverteilung diskutiert: Ein Lehrer hatte die Kinder eigenmächtig zu früh in die Ferien geschickt und behauptet, er habe nicht gewusst, dass für diese Entscheide die Schulkommission zuständig ist. Auch bei späteren ähnlichen Vorfällen ergreift die Schulkommission keine Massnahmen.

1985 diskutiert die Schulkommission über die Einführung von regelmässigen Mitarbeitergesprächen. Die Schulkommis-sionsmitglieder würden diese befürworten, während die Lehrpersonen eher negativ eingestellt sind und diese Vorstellung als peinlich und unangenehm empfinden. Die Schulkommission entscheidet vorerst, die Mitarbeitergespräche nicht einzuführen.

1996 wird die Sitzungsstruktur so reorganisiert, dass die Lehrkräfte nur an einem ersten Teil teilnehmen, und die Schulleitung und Kommissionsmitglieder im zweiten unter sich sind. Ein Jahr vorher wurde schon die Teilnahmepflicht für die Lehrkräfte abgeschafft.

**Langnau** 1861 beschliesst die Schulkommission, dass die Lehrkräfte nur noch auf Verlangen an die Sitzungen kommen müssen. 1883 fordert sie dann die Lehrerschaft auf, an den Sitzungen beizuwohnen, »um hie und da über die Sache Auskunft geben zu können«. 1891 werden die Sitzungen in zwei Teile aufgeteilt: Zuerst sollen alle Traktanden besprochen werden, bei denen die Lehrerschaft beratende Stimme hat, und im zweiten Teil dann nur noch Dinge, die nur die Schulkommission angehen.

1892 beantragt die Lehrerschaft, dass nur noch Delegierte (die sie selbst wählt) an den Sitzungen teilnehmen müssen, was die Schulkommission bewilligt, nachdem sie dazu noch das Einverständnis der Erziehungsdirektion eingeholt hat.

Ab 1900 tritt die Lehrerschaft immer stärker als Einheit auf, oft werden Anträge im Namen der gesamten Lehrerkonferenz eingebracht. Die Schulkommission beauftragt die Lehrerschaft vermehrt mit der Ausarbeitung von Details und Vorschlägen.

Nach 1910 gerät der zweite Teil der Sitzungen, an dem die Schulkommission unter sich ist, in die Diskussion: 1912 bleiben verschiedene Delegierte der Lehrerschaft einer Schulkommissionssitzung fern, um ihren Unmut darüber zu äussern. Eine Einigung wird dahingehend erreicht, dass die Lehrerschaft über die in diesem Teil gefällten Beschlüsse informiert wird, hingegen nicht über die eigentlichen Diskussionen. Die Schulkommission ist weiterhin der Meinung, als Aufsichtsbehörde auf eine gewisse Vertraulichkeit angewiesen zu sein. Die Erziehungsdirektion weist in einem Schreiben von 1917 darauf hin, dass die Lehrerschaft bei allen Teilen der Schulkommissionssitzung mit beratender Stimme beiwohnen darf, und nur in den Ausstand treten muss, wenn sie selber Thema ist. Die Zweiteilung wird trotzdem beibehalten.

1930 kommt die kommunale Prüfungskommission zum Schluss, dass die seit einiger Zeit geltende Praxis nicht sinnvoll ist, gemäss der jeder Klasse ein Kredit von 20 Franken zur freien Verfügung steht. Sie ist der Meinung, dass die Schulkommission für alle Ausgaben verantwortlich ist. Schulkommission und Lehrerschaft wollen das System weiterführen, aber weil die Prüfungskommission insistiert und die Schulkommission ein gutes Verhältnis bewahren will, lenkt sie schliesslich ein und genehmigt Ausgaben wieder nur noch gegen Rechnung. Weiterhin soll für geringfügige Anschaffungen keine vorgängige Bewilligung eingeholt werden müssen.

Im Jahr 1952 drückt die Lehrerschaft ihren Wunsch aus, von den »Geheim-Sitzungen«, also von jenen Teilen der Schulkommissionssitzungen, die ohne Beisitz der Lehrervertretungen stattfinden (»wie dies vor 30 Jahren der Fall war«), wenigstens die Traktanden im Voraus mitgeteilt zu bekommen. Ansonsten wird eine Missstimmung befürchtet.

Ab 1965 will die Schulkommission Protokollauszüge ihrer Sitzungen an die Schulhäuser verschicken, damit die Lehrkräfte über das sie Betreffende informiert sind. 1967 gibt sie dann allen Oberlehrern eine Kopie des gesamten Protokolls zur Einsichtnahme. Den Wunsch der Lehrerschaft, pro Schulhaus eine vollständige Kopie des Protokolls zu erhalten, lehnt die

Schulkommission 1968 weiterhin ab. »Es ist Sache der Mitglieder und der Lehrerdelegation, die Lehrerschaft über die Verhandlungen zu orientieren.« Kurz darauf werden die Lehrervertretungen in den Schulkommissionssitzungen gemeinsam (zwischen Schulkommission und Lehrerschaft) neu ausgehandelt. Als die Lehrerschaft 1982 wieder beantragt, dass das Schulkommissionsprotokoll an alle Hausvorstände verschickt wird, stellt sich die Schulkommission einstimmig dagegen, da sie ihre Vertraulichkeit sonst nicht mehr gewährleistet sieht. Sie betont aber, dass weiterhin jede Lehrkraft das Recht habe, an die Schulkommissionssitzungen zu kommen.

Ein von der Lehrerschaft 1996 erarbeitetes Konzept zur Umsetzung des neuen Volksschulgesetzes und des Lehrplans wird von der Schulkommission einstimmig gutgeheissen und dem Schulinspektor zur Genehmigung eingereicht. Die Lehrerschaft erhält zur Umsetzung des Konzeptes sechs Tage während der Schulzeit und sechs Tage während der unterrichtsfreien Zeit zur Verfügung. In der Folge arbeiten die Lehrkräfte immer wieder Anträge zu den unterschiedlichen Neuerungen aus und lassen diese von der Schulkommission bewilligen.

2001 diskutiert die Schulkommission ausführlich über eine Motion im Grossen Rat, die die Bestimmungen über die Schulbesuche der Schulkommissionen (jede Klasse musste bisher mehrmals jährlich besucht werden) aufheben will, weil die Schulleitungen erweiterte Kompetenzen und Verantwortung erhalten haben. »In der Diskussion wird festgehalten, dass die Mitglieder der Schulkommission die Schulbesuche als wichtigen Teil ihrer Aufgabe betrachten und diese Besuche dazu beitragen, einen Einblick in den Schulalltag zu erhalten sowie ein gutes Klima zwischen Lehrkräften und Behörden zu fördern.«

Im gleichen Jahr genehmigt die Schulkommission nach der Lehrerkonferenz ein Grundsatzpapier über den Umgang mit Kritik und Konflikten für alle an der Schule Beteiligten. Bei diversen unerfreulichen Ereignissen Ende des Jahres wird protokolliert, dass erfolgreich gemäss diesem »Stufenmodell« vorgegangen worden sei.

Im Jahr 2002 genehmigt die Schulkommission ein auf Empfehlung der Erziehungsdirektion von der Schulleitung ausgearbeitetes Funktionendiagramm, das die Kompetenzen in den Bereichen Pädagogik, Personal, Finanzen, Kommunikation, Administration/Organisation, Beschwerden/Anzeigen/Verweise festlegt. Sie will das Diagramm ein Jahr später auf seine Tauglichkeit prüfen.

**Stadt Bern** 1838 entwirft ein Ausschuss der gemeinderätlichen Primarschulkommission für sämtliche Lehrkräfte der Stadt schriftliche Instruktionen. Auf dieser Grundlage erlässt der Gemeinderat dann das »Reglement über die Verhältnisse der Ober- und Unterlehrer«.

Ende der 1860er Jahre äussert der Oberlehrer den Wunsch, dass die Examenberichte direkt an die Lehrkräfte weitergegeben werden. Die Schulkommission beschliesst dann aber, dass die positiven Bemerkungen gleich am Examen abgegeben werden sollen. Die schwierigeren hingegen will sie zuerst in der Kommission besprechen und den Lehrpersonen erst danach mitteilen.

Mitte der 1900er Jahre beantragt die Kommission zwei zusätzliche Mitglieder. Sie sieht ihr Gewicht sonst gegenüber der Lehrerschaft schon bei Abwesenheit weniger Mitglieder als zu klein, um legitim Beschlüsse fassen zu können.

1906 erlaubt die Schulkommission auf Antrag der Lehrerschaft, dass diese eine Abordnung an die Sitzungen schicken kann (bisher nur der Oberlehrer).

1916 regt ein Kommissionsmitglied an, dass die Schulkommission an speziellen Abenden mit der Lehrerschaft allgemeine Themen bespricht. Eine lange Liste mit Themen wird vorgeschlagen: Wie gut ist es, wenn Kinder längere Zeit bei der selben Lehrkraft sind? Warum haben Kinder in einem Jahr gute, dann schlechte und wieder gute Noten? Warum darf man die Thematik der schlechten Schüler nicht anschneiden, ist das ein Tabu? Wie steht es momentan mit Körperstrafen, Hausaufgaben, Fächeraustausch, Berufswahlberatung? Die Fragen werden dann dem Lehrerkollegium unterbreitet, das seine Antworten dazu mitteilen soll. Und

es wird darüber diskutiert, ob zu einer Besprechung solcher Themen auch Eltern eingeladen werden sollten. Das initiiierende Kommissionsmitglied will für den nächsten Winter einige Referate bereit halten. Die Schulkommission beschliesst dann einmütig die Abhaltung solcher spezieller Vortrags- und Diskussionsabende.

Ab den 1940er Jahren nimmt gewöhnlich nur noch der Oberlehrer als Vertretung der Lehrerschaft an den Schulkommissionssitzungen teil. Die anderen Lehrkräfte dürfen gemäss der städtischen Schulorganisation ebenfalls teilnehmen, wenn sie wollen. 1945 beklagt jemand in der Schulkommission, dass nur noch so wenige Lehrpersonen an die Sitzungen kommen.

Nach einem spontanen Besuch einer Delegation der Schulkommission in einem Schulhaus im Anschluss an eine Begehung beschwert sich das Kollegium gegen diese »unangemeldete Inspektion«. Die Schulkommission will sich aber solche Besichtigungen jederzeit vorbehalten.

1979 entscheidet die Schulkommission, dass die Lehrerschaft diejenigen Teile ihrer Protokolle einsehen darf, bei denen eine Lehrervertretung an der Sitzung anwesend war. Umgekehrt verweigert die Lehrerkonferenz der Schulkommission aber den Wunsch nach Protokolleinsicht. Dies mit der Begründung, dass »die Schulkommission in der Lehrerkonferenz nicht vertreten ist«.

Anfang 1980er Jahre wehrt sich die Schulkommission dagegen, dass sie oft nur lückenhaft und im Nachhinein informiert wird, und so nur noch sanktionieren kann, was bereits passiert ist. Nach einer vertraulichen Diskussion teilt die Schulkommission diese Beobachtungen dem Oberlehrer mit. Die Schulkommission möchte zudem den Kontakt zwischen Kommissionsmitgliedern und Lehrkräften intensivieren, damit allfällig bestehende Ressentiments abgebaut werden können. Die vertrauliche Sitzung hat sich derart bewährt, dass die Mitglieder sich einigen, jedes Jahr eine solche durchzuführen.

Später beantragt die Schulkommission, eine Vertretung in die Lehrerkonferenz schicken zu können, was diese eher ungünstig aufnimmt. Als Gründe für die ablehnende Haltung wird aufgeführt, dass die Lehrerkonferenz primär administrative Aufgaben habe und in den anderen Geschäften vorberatende Instanz für die Schulkommission sei. »Um gerade hier sich frei äussern zu können, sei eine Schulkommissionsvertretung unerwünscht.« Die Schulkommission versucht vergeblich, auf das umgekehrt vorhandene Recht zur Teilnahme von Lehrkräften an ihren Sitzungen hinzuweisen. Als die Schulkommission kurz darauf in einer vertraulichen Sitzung ausführlich über Beobachtungen aus Schulbesuchen diskutiert, äussern Lehrervertreter (nach der Einsicht in das Protokoll) Bedenken an dieser Praxis. Der Schulvorsteher kann aber schlichten, indem er garantiert, dass alle kritischen Anmerkungen an die betroffene Lehrperson weitergegeben würden, und dass er die Lehrerkonferenz ausführlich orientieren werde. Die Schulkommission stellt fest, dass in solchen Dingen aufgrund früherer Fehler immer noch Unruhe besteht. Schliesslich erlaubt die Lehrerkonferenz doch die Teilnahme eines Schulkommissionsmitglieds ohne Stimmrecht an ihren Sitzungen.

Mitte der 1980er Jahre kommt doch wieder Misstrauen auf: Da neu auch Elternvertreter an den Schulkommissionssitzungen teilnehmen, verlangen die Lehrkräfte, dass auch diese in den Ausstand treten müssen, wenn die Schulkommission unter sich tagen will. Sie empfinden es als sehr unangenehm, wenn sie damit rechnen müssen, dass über sie gesprochen wird, ohne dass sie Stellung nehmen können. Die Elternvertreter können sich später mit einer solchen Ausstandsregelung einverstanden erklären.

Obwohl die Lehrerschaft sich gegen die Einführung von Mitarbeitergesprächen wehrt, will die Schulkommission diese 2000 trotzdem einführen. Auf Initiative der Schulkommission folgt eine gemeinsame Supervision, um Klarheit über die Gründe der Ablehnung zu schaffen. Im Jahr 2001 berichtet ein Schulkommissionsmitglied aus einer Tagung der Sozialdemokratischen Partei: Schulkommissionen im heutigen Stil seien nicht mehr zeitgemäss, da die Anforderungen gestiegen seien. Die Schulleitungen sollen professionalisiert, vom Unterricht entlastet werden und die volle pädagogische Kompetenz (inkl. Anstellung der Lehrkräfte) erhalten.

Die Schulkommissionen hingegen sollen verkleinert werden und mehr strategische Aufgaben erhalten. »Dies alles bringt höhere Kosten mit sich«. Die parteipolitische Zusammensetzung der Schulkommissionen sollte hingegen beibehalten werden.

In den ersten Jahren nach 2000 wird ein Raster erstellt, damit alle Schulkommissionsmitglieder bei Schulbesuchen und Feedback ähnlich vorgehen. Die Lehrerschaft ist sehr froh über diese Unterlagen. Bei Diskussionen über konkrete Besuche oder über das Prinzip wird immer wieder von verschiedenen Seiten betont, dass es nicht um Kontrolle gehe, sondern darum, Vertrauen aufzubauen und die Lehrkräfte zu unterstützen.

In einer Diskussion über Beobachtungen bei Schulbesuchen merkt ein Schulkommissionsmitglied an, dass es Schulbesuche heikel finde, weil die Schulkommissionsmitglieder Laien seien. Ihm wird entgegnet, dass diese aber Ansprechpersonen für die Lehrkräfte seien. Sie sollten deshalb die Lehrkräfte über ihre Befindlichkeit befragen und versuchen, ein Vertrauensverhältnis aufzubauen. Der Schulleiter fordert, dass die Schulkommissionsmitglieder die Lehrkräfte unterstützen. Er bedankt sich im Anschluss für die Art und Weise, wie von den Schulbesuchen berichtet worden sei. 2005 erarbeitet die Schulkommission dann verschiedene Grundsatzpapiere, davon auch eines zum Thema »Schulkommission-Arbeit in der Klassenbegleitung«.

#### 6.4.1 Oberlehrer und Schulleitung

In den beiden grösseren Gemeinden Langnau und Bern erhielten die »Oberlehrer«, also die Lehrer der oberen Schulklassen, schon früh eine Art Leitungsfunktion. Gerade in Langnau mit seinen diversen Schulhäusern behalf sich die Schulkommission schon früh mit dieser hierarchischen Zwischenfunktion, um ihre übergeordnete Leitung besser ausüben zu können. In diesen beiden Gemeinden stellte deshalb schon fast seit dem ganzen 20. Jahrhundert die Oberlehrer-/Schulleitungsfunktion eine spezielle Schnittstelle zwischen den Schulkommissionen und der Lehrerschaft dar. Dabei ist eindrücklich sichtbar, wie die Schulleitungen laufend mehr Kompetenzen und Verantwortung erhielten, bis sie dann am Ende des Untersuchungszeitraums fest institutionalisiert waren.

**Langnau** 1918 setzt die Schulkommission den Oberlehrer im zentralen Schulhaus als Aufsichtsstelle ein. Sie erhofft sich dadurch eine Vereinfachung der Kommunikation.

Einige Oberlehrer verlangen 1925 eine zusätzliche Entschädigung von 200 Franken für ihr Amt. Die Schulkommission bewilligt diese Forderung, verlangt aber die Erstellung eines Pflichtenheftes. 1932 bittet die Zentral-Schulkommission von Köniz um Einsicht in dieses Pflichtenheft, weil sie ebenfalls einen zusätzlich besoldeten Oberlehrer einführen will. 1946 erhöht die Schulkommission die Besoldung des Oberlehrers dann auf 500 Franken. Im gleichen Jahr erteilt sie auf Initiative der Lehrerschaft einem Oberlehrer die Aufsichtskompetenz über Infrastruktur und Inventar, sowie die Leitung aller die Schulführung betreffenden Angelegenheiten. Sie erhofft sich davon eine klarere Abgrenzung der Kompetenzen und eine erleichterte Zusammenarbeit zwischen Lehrerschaft und Schulkommission.

1969 wird das Amt des Oberlehrers im Dorfschulhaus zum Schulvorsteher über alle gemeindeeigenen Primarschulen umgewandelt. Der Schulvorsteher wird neu auf eine bestimmte Amtsdauer gewählt, seine Entschädigung wird erhöht, und vom Unterrichten wird er vollständig entlastet. Es folgt eine Überarbeitung des Pflichtenheftes. Wahlbehörde ist weiterhin die Schulkommission, sie beachtet dabei allerdings den Antrag der Lehrerschaft. Das bisherige Amt des Lehrmittelverwalters (ebenfalls durch eine Lehrperson ausgeübt) wird dann leicht aufgewertet, indem es dem Schulvorsteher nur leicht untergeordnet wird. In den folgenden Jahren werden in allen Schulhäusern als Verbindungsglieder Schulhausverantwortliche (so genannte »Hausvorstände«) eingesetzt, die ebenfalls von einigen Schulstunden entlastet werden.

1984 entwerfen Hausvorstände und Schulleiter gemeinsam Pflichtenhefte für die beiden Ämter, die die Schulkommission praktisch unverändert übernimmt. Ein neues Reglement wird dann gegen Ende der 1990er Jahre erstellt.

Ab Mitte der 1990er Jahre wird der Schulleiter mindestens in informierender Funktion im Protokoll bei fast jedem Traktandum erwähnt. Ab 1997 beschliesst die Schulkommission dann noch formell, dass sie in Zukunft vom Schulleiter über aktuelle Themen informiert werden möchte.

2002 erneuert die Schulkommission einen früheren Beschluss: Obwohl die Schulkommission gemäss Volksschulverordnung die Vertretung der Lehrerschaft an ihren Sitzungen bestimmen dürfte, sollen in Langnau weiterhin die Schulleitungen die Lehrkräfte an den Sitzungen vertreten.

Ab 2004 bietet der Gesamtschulleiter den Schulkommismissionsmitgliedern jeweils vor den Sitzungen eine Sprechstunde an, damit Fragen und Unklarheiten zu den Geschäften erläutert werden können. Die Schulkommission begrüsst dies.

**Stadt Bern** 1909 legt die Schulkommission explizit Kompetenzen für den Oberlehrer fest: Aufsicht über das Schulmobiliar, Organisation von Stellvertretungen bei Krankheitsfällen mit Information an die Schulkommission, Überwachung ausfallender Stunden. 1910 berät sie dann über eine neue Schulordnung für die ganze Gemeinde, wobei sie den Abschnitt über die Kompetenzen des Oberlehrers gleich vorzeitig provisorisch in Kraft setzt. 1913 berät dann die Central-Schulkommission über eine stadtweite Schulordnung. Von ihr wünscht sich die Schulkommission Schosshalde eine Streichung der Aufsichtskompetenzen des Oberlehrers. Dies entspricht den Ansichten der Central-Schulkommission, die den Oberlehrern ebenfalls nur administrative Kompetenzen verleihen will.

1922 entlastet die Schulkommission den Oberlehrer auf dessen Antrag hin wegen zusätzlicher Büroarbeiten von seinen Turnstunden. Die Lehrerschaft ist dagegen, weil dies zur Folge hat, dass andere Lehrkräfte diese Stunden übernehmen müssen. Kurz darauf beschliesst auch der Gemeinderat eine Entlastung der Oberlehrer. 1930 befasst sich dann eine Konferenz aller Schulkommismissionspräsidenten der Stadt zusammen mit der Schuldirektion mit der Stellung der Oberlehrer, die neu für einen geordneten Schulbetrieb verantwortlich und dafür von einer Anzahl Schulstunden entlastet werden sollen. Diese Regelung wird dann von der Schuldirektion in Absprache mit dem Lehrerverein (und unter Zustimmung der Lehrerschaft und der Schulkommission des Kreises Schosshalde) erlassen. Die Schulkommission Schosshalde heisst weitergehende Forderungen des Lehrervereins ebenfalls gut, beharrt aber darauf, dass den Schulkommisitionen alle ihre gesetzlichen Aufsichtsrechte erhalten bleiben. Ebenso sollen die Eltern wie bisher das Recht haben, direkt an die Schulkommission zu gelangen.

1937 wird die Schulkommission darauf aufmerksam, dass die städtische Lehrerschaft »die pädagogische und methodische Führung innerhalb des Kollegiums durch den Oberlehrer ablehnt; der Oberlehrer ist in erster Linie Verwaltungsperson.« 1940 erhalten die Oberlehrer dann durch ein neues kommunales Pflichtstundenreglement mehr Entlastungsstunden, falls sie eine achte oder neunte Klasse führen. 1943 wird in der Konferenz der Schulkommismissionspräsidenten erneut über die Entlastung der Oberlehrer diskutiert, diesmal sind Hilfslehrer und Vikare im Gespräch. Die Schulkommission Schosshalde begrüsst diese Vorschläge allgemein.

Für ein neues Schulhaus im Schulkreis wählt die Schulkommission 1949 einen Hausvorstand, dessen Funktion explizit nur als Verbindungsmann zwischen dem Schulhaus und dem Oberlehrer definiert wird. Die Schulkommission weist ausserdem darauf hin, dass der Hausvorstand bei einer späteren Oberlehrerwahl keinen Vorteil haben soll.

1956 erreichen die städtischen Oberlehrer gemeinsam einen Beschluss des Gemeinderates, der die Ernennung von Gehilfen zur administrativen Entlastung für Oberlehrer ermöglicht, wenn sie Schulhäusern mit mehr als 12 Klassen vorstehen (für die Lehrmittel- und Schulma-

terialverwaltung, das Inkasso, die Organisation und Überwachung der Pausenaufsicht und weitere Aufgaben). Die Schulkommission wählt die einzige Person, die für diese Stelle kandidiert und weist darauf hin, dass dies kein Präjudiz für eine spätere Wahl zum Oberlehrer darstelle.

Ab den 1960er Jahren sammelt der Oberlehrer alle Unterhaltsvorhaben im Schulhaus und legt sie als Liste der Schulkommission zur Bestätigung vor (als Budgeteingabe).

1976 kombiniert die Schulkommission in Absprache mit der betreffenden Lehrkraft das Amt des Materialverwalters und Zahnpflegeleiters mit einer Einführung in die administrativen Arbeiten des Oberlehrers, damit im Notfall eine Stellvertretung möglich ist.

2001 erarbeitet die Schulkommission mit externer Unterstützung durch einen Berater, der die Schulleitung bereits in den letzten Jahren beraten hat, ein Pflichtenheft für die Schulleitung. Ein Jahr später bildet die Volksschulkonferenz eine Arbeitsgruppe, die Richtlinien für ein zentral gültiges Pflichtenheft ausarbeitet.

Im Jahr 2002 diskutiert die Schulkommission auf der Grundlage eines Papiers der Schulleitung über die »strategische und operative Führung an den Volksschulen«. Dabei wird festgestellt, dass momentan gar keine mittel- und langfristigen Ziele bestehen. »Die Schulkommission muss sagen, wie sich die Schule weiter entwickeln soll.« Betont wird ausserdem, dass die Kommunikation zwischen der Schulkommission und dem Schulleiter gut funktionieren muss. 2003 bezeichnet sich die Schulkommission im Rahmen einer Diskussion um die Kontrolle der Weiterbildungspflichten der Lehrkräfte als »strategisches Begleitgremium der Schulleitung«, das »die Umsetzung der gesetzlichen Auflagen/Vorgaben kontrollieren« müsse.

2004 delegiert die Schulkommission die Kompetenz zur Bewilligung von Schulreisen, Land-schulwochen und Exkursionen versuchsweise für ein Jahr an den Schulleiter. Bei heiklen Themen soll er die Schulkommission informieren.

#### 6.4.2 Personalbetreuung und -fürsorge

Bei allen untersuchten Schulkommissionen kann man über den ganzen Untersuchungszeitraum hinweg beobachten, wie sie der Personalbetreuung immer mehr Aufmerksamkeit schenkten. Sie gratulierten bei der Hochzeit, schickten gute Wünsche an kranke Lehrkräfte und organisierten kleine Feiern bei Dienstjubiläen. Ab Mitte des 20. Jahrhunderts kam es auch vor, dass gemeinsame Ausflüge durchgeführt wurden, um den Kontakt zwischen Lehrerkollegium und Schulkommission zu verbessern.

Die Auszahlung von finanziellen Gratifikationen wurde von allen untersuchten Schulkommissionen mit Abstand am meisten als Geste der Wertschätzung gewählt. Bereits zu Beginn des Untersuchungszeitraums und bis Mitte des 20. Jahrhunderts wurden sehr oft Gratifikationen abgegeben, später dominierten dann Jubiläums- und Dienstaltersgeschenke. Dabei wurde manchmal darüber diskutiert, ob nur die tüchtigsten Lehrkräfte berücksichtigt werden sollen. Meistens erhielten dann aber doch alle Lehrkräfte in gleichem Mass Gratifikationen.

#### 6.4.3 Mediation im Lehrerkollegium

In Einzelfällen kam es vor, dass die Schulkommissionen als Schlichtungsinstanz gerufen wurden, wenn Lehrkräfte unter sich in Streit geraten waren.

**Langnau** Wegen eines Streits zwischen zwei Lehrpersonen organisiert die Schulkommission 1862 eine Aussprache: »Lehrer [X] und Lehrerin Jgfr. [Y] sind über einander erbittert wegen allerlei Missfälligkeiten die sich zwischen ihnen eingeschlichen haben. Endlich nähern sie sich einander auf ernstes Zureden der Mitglieder, dass sie sich gegenseitig erklären, einander alle wissentlich und unwissentlich zugefügten Beleidigungen zurückziehen und einander verzei-

hen zu wollen.« Als sich später herausstellt, dass die eine Lehrperson sich gegen andere Kolleginnen und Kollegen wieder gehässig zeigt, bittet der Gemeinderat den Schulinspektor nach dem Rechten zu sehen und die Schulkommission stellt ihr ein Ultimatum. Die Lehrperson verlangt schliesslich ein Arbeitszeugnis, worin aber eine Bemerkung zu den Missverhältnissen angebracht wird. Die Schulkommission beantragt bei der Erziehungsdirektion deren Abberufung, sie demissioniert aber selber und erhält dann doch ein in jeder Hinsicht günstiges Zeugnis ausgestellt.

Als aus einem Bezirksschulhaus 1981 gemeldet wird, dass das Verhältnis zwischen Lehrerschaft und Hauswart »total am Ende« sei, verweigert das zuständige Schulkommissionsmitglied weitere Mediationsversuche, da ihm »das ganze Getue nun doch zu dumm« werde. Schliesslich erhält der Hauswart vom Gemeinderat die Kündigung.

**Stadt Bern** In einem Streitfall behauptet eine Lehrkraft 1911, andere hätten sie bei einem Stadtratsmitglied denunziert, um ihre Wiederwahl zu verhindern. Die Schulkommission untersucht den Fall, und die Vorwürfe stellen sich als unbegründet heraus. Die Schulkommission erlässt danach eine Resolution, mahnt die Lehrkräfte zur Kooperation und Einhaltung des Anstands und behält sich weitere Massnahmen vor.

#### 6.4.4 Schutz vor ungerechtfertigter Kritik von Eltern

Alle untersuchten Schulkommissionen bemühten sich über den ganzen Untersuchungszeitraum hinweg, die Lehrpersonen vor ungerechtfertigter Kritik aus den Reihen der Eltern zu schützen.

**Rechtsgrundlagen** Die Schulkommissionen waren über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg die erste Instanz zur Entgegennahme, Bearbeitung und wenn möglich Erledigung von Klagen gegen die Lehrkräfte. Falls keine Einigung erzielt werden konnte, hatten die Klagenden die Möglichkeit, an das Schulinspektorat und danach an die Erziehungsdirektion zu gelangen.

**Kappelen** Ende der 1840er Jahre gibt es oft Konflikte zwischen Lehrkräften und Eltern. Einmal kommt eine Mutter in die Schule, weil der Lehrer ihr Kind zum Kämmen nach Hause geschickt hatte, worauf es mit einer Kappe wieder in der Schule erschienen war. Vom Lehrer aufgefordert, die Kappe abzunehmen, ging es aber wieder nach Hause. Weil die Mutter den Lehrer vor der ganzen Klasse beschimpft hatte, zwingt die Schulkommission sie nun – ebenfalls vor der Klasse – ihre Aussagen wieder zurückzunehmen. Nach diesen Vorfällen ermahnt die Schulkommission die Eltern, ihre Kinder nicht gegen die Lehrerschaft in Schutz zu nehmen.

Als Eltern 1984 eine Lehrkraft wegen schlechter Disziplin im Klassenzimmer verklagen, stellt sich die Schulkommission hinter die Lehrkraft. Sie will solche provokative Eltern im Wiederholungsfall vor die Kommission zitieren.

**Langnau** In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zeigt die Schulkommission mehrmals Personen an, die Lehrkräfte beschimpft haben. 1861 beispielsweise einen Mann, der im Schulzimmer eine Lehrkraft angegriffen hatte und sich dann nicht vor der Schulkommission verantworten wollte. Oder 1864 eine Mutter wegen Verleumdung einer Lehrkraft, was den Gang der Schule störe und auf die Jugend entsittlichend wirke. Auch 1871 muss sich die Schulkommission mit einem Vater beschäftigen, der sein Kind aus dem Schulzimmer geholt und die Lehrkraft beleidigt hatte. Auch 1878 erfolgt eine Anzeige gegen einen Vater der eine Lehrkraft »gröblich« beschimpft hatte. Als 1885 ein Vater eine Lehrkraft auf einer Postkarte als »Säuhirtin« bezeichnet, verlangt die Schulkommission von ihm Genugtuung, andernfalls erstatte sie Anzeige.

In der Diskussion um eine Beschwerde eines Vaters gegen eine Lehrperson, die angeblich die Kinder auch im Winter in der Pause hinausschickt, befürchtet die Schulkommission 1901, dass verschiedene Eltern im betreffenden Schulkreis ihre Kinder gegen die Lehrpersonen aufwiegeln.

In einem Einzelfall will ein Vater 1907 das Zeugnis nicht unterschreiben, weil er der Meinung ist, die Lehrkraft würde seinem Kind allzu schlechte Noten geben. Die Schulkommission gibt der Lehrkraft das Recht, sich zu verteidigen, und kann anschliessend den Frieden wiederherstellen. Als sich 1913 mehrere Väter gegen negative Promotionsentscheide zur Wehr setzen, geht die Schulkommission sehr ausführlich auf jeden einzelnen Fall ein.

1911 kommt ein Vater in die Schule und poltert dagegen, dass seine Kinder nicht mehr ins Schulzimmer gelassen werden, wenn sie zu spät kommen. Die Schulkommission weist ihn darauf hin, dass sie selbst für Klagen gegen die Lehrerschaft zuständig ist.

Als 1958 eine ganze Klasse das Nachsitzen verweigert, alarmiert der Schulinspektor die Schulkommission. Diese verlangt von jedem Schulkind einen Bericht über die Vorkommnisse und veranstaltet daraufhin im betreffenden Quartier einen Elternabend.

Aufgrund von Gerüchten über zwei Lehrpersonen veranstaltet die Schulkommission vor der kollektiven Wiederwahl aller Lehrkräfte separate Elternabende mit beiden Lehrpersonen. Sie will nicht, dass Gerüchte solche Entscheide beeinflussen. Die Elternabende geben »die Gelegenheit (...), offen über Probleme mit der Schulkommission zusammen zu sprechen«. Schliesslich stellen sich die Gerüchte als haltlos heraus.

Anfang der 1990er Jahre stellt die Schulkommission fest, dass in einer Schule in einem Aussenquartier ein sehr schlechtes Klima herrscht. Die Eltern scheinen gegen die Schule zu wirken, was zur Folge hat, dass verschiedene Lehrpersonen »verheizt« werden. Die Schulkommission will die Thematik dem Schulinspektor unterbreiten.

**Stadt Bern** 1833 zwingt die Schulkommission eine Mutter, die sich gegen eine Lehrkraft unanständig benommen hatte, vor versammelter Schulkommission und Schulklasse Abbitte zu leisten. Im gleichen Jahr stellt sich die Schulkommission hinter eine Lehrkraft, die sich von einer Mutter in ihrer Wohnung Schimpfreden anhören musste, weil ihre Kinder wegen zu vielen Absenzen keine Prämien erhalten hatten. Die Schulkommission will eine Aussprache organisieren, die Mutter sieht ihr Unrecht aber dann selber ein und entschuldigt sich bei der Lehrkraft.

Als sich 1904 eine Mutter bei der Schulkommission beschwert, die Arbeitslehrerin habe ihre Tochter abends dabehalten und zum Aufräumen des Schulzimmers gezwungen, untersucht die Schulkommission den Fall. Sie führt Befragungen durch und kommt zum Schluss, dass die Kinder Reinlichkeit lernen, wenn sie beim Aufräumen mithelfen müssen.

Auch 1911 lehnt die Schulkommission eine Beschwerde eines Vaters ab, der eine Lehrkraft beschuldigte, Kinder stundenlang vor der Türe stehen zu lassen und ihnen turnerische Übungen bis zur Verwundung zu befehlen. Die Schulkommission stellt daraufhin fest, dass dem Lehrer »das Recht des Hinausjagens fortgesetzt die Klasse störender Schüler unbenommen bleiben soll«.

Als ein Lehrer 1919 an einer Versammlung der sozialdemokratischen Partei von Eltern scharf angegriffen wird, verteidigen ihn einige ebenfalls anwesende Schulkommissionsmitglieder. Die Schulkommission untersucht die Klagen, wodurch sich zeigt, dass sie nur auf Kleinigkeiten basieren. Die Schulkommission stellt sich hinter den Lehrer, was von der gesamten Lehrerschaft verdankt wird.

1924 verwarft sich die Schulkommission gegen die Anschuldigung einer Mutter, die Lehrerschaft würde aus Sadismus strafen. Sie schützt die beschuldigte Lehrerin und verlangt von der Mutter, dass sie den Ausdruck zurücknimmt.

Als 1924 diskutiert wird, pro Klasse zwei Schulkommissionsmitglieder als zuständig einzuteilen (statt wie bisher eines), wird betont, es gehe nicht darum, die Aufsicht zu verstärken,

sondern »im Bedürfnisfalle eine angegriffene Lehrkraft besser decken zu können.« Diese Haltung wird 1928 angesichts diverser Konflikte zwischen Lehrerschaft und Eltern noch einmal bekräftigt: »Es herrscht in der Kommission der einmütige Wille, die Lehrerschaft gegen ungerechtfertigte Anrempelungen in Schutz zu nehmen.«

In einem Fall einer überforderten Stellvertreterin, während deren Unterricht sich die Knaben gegenüber einzelnen Mädchen »Ungehörigkeiten« erlaubt haben, beginnen die Eltern, die Sache zu untersuchen. Die Schulkommission verwarft sich bei den Eltern schriftlich gegen diese Einmischung in innere Angelegenheiten der Schule. Intern verfügt sie, dass solche Vorfälle jeweils sofort dem Oberlehrer gemeldet werden.

1960 bestätigt die Schulkommission auf die Klage zweier Lehrerinnen hin, dass Elternbesuche angemeldet werden müssen. »Sie ist auch der Meinung, dass den beiden Lehrerinnen jeder Schutz gegen aufgebrachte Mütter oder Väter zuteil werden soll.« Als die Lehrerinnen einige Jahre später weiterhin einer »ungerechtfertigten Hetze und unkorrektem Benehmen von Eltern« ausgesetzt sind, stellt sich die Schulkommission erneut hinter sie, würdigt ihre Arbeit und organisiert einen Elternabend.

Als sich 1969 ein »Herr Dr.« wegen des Eintrags zweier unentschuldigter Absenzen im Zeugnis seines Kindes beschwert und die Lehrkraft sich weigert, dies abzuändern, teilt die Schulkommission dem Kläger mit, sie habe keine rechtlichen Befugnisse, um Zeugniseintragungen abzuändern. Im Protokoll ist ausserdem notiert: »Neben den schlechten Fleiss- und Betragnoten steht die unentschuldigte Absenz als Bagatellsituation da!«

Auf den Vorwurf einer zu strengen Strafpraxis findet 1982 eine Beschwerdeverhandlung gegen eine Lehrkraft statt. Später beschwert sich dasjenige Schulkommmissionsmitglied, das für diese Klasse zuständig wäre, dass es nicht an die Verhandlung eingeladen worden sei. Es befürchtet, dass die Lehrkraft ungenügend geschützt worden sei. Schulkommmissionspräsident und Schulvorsteher versichern aber, dass der Schulinspektor das Gespräch sehr korrekt geführt habe und dass mit einer Ermahnung die schwächstmögliche Massnahme gewählt worden sei.

Im Jahr 2001 wehrt sich die Schulkommission gegen den Vorwurf einer Lehrkraft, die sich mehr Unterstützung durch die Schulkommission bei Schwierigkeiten mit Eltern wünscht. In einem konkreten Fall wurde aber die Schulkommission gar nicht informiert. Sie stellt sich dann voll und ganz hinter das Lehrerteam.

Nachdem in einer Quartierzeitung 2001 ein Artikel über eine Lehrkraft erschienen ist, der »so nicht akzeptiert werden kann«, gibt die Schulkommission der betroffenen Lehrkraft die Möglichkeit, sich schriftlich zu äussern. Der Schulleiter verfasst daraus eine Stellungnahme an die Redaktion.

## 6.5 Personalführung

Als Aufsichtsbehörde hatten die Schulkommissionen lange die volle Verantwortung für die Führung des Lehrpersonals. Diese Führungsstruktur änderte sich erst im Lauf des letzten Jahrzehnts des Untersuchungszeitraums, als diese Kompetenzen nach und nach auf die Schulleitungen übergingen. Die Schulkommissionen waren auch für die Anstellung und Aufsicht des Dienstpersonals für Reinigung und Unterhalt der Schulhäuser zuständig, hier werden diese Personalgruppen jedoch ausgeklammert.

### 6.5.1 Löhne

**Rechtsgrundlagen** Die Entlohnung der Lehrkräfte unterlag im historischen Verlauf grossen Veränderungen. Nachdem die Gemeinden die Löhne zu Beginn des Untersuchungszeitraums alleine bezahlt hatten, begann der Kanton in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, sich über Zulagen an den Lehrerlöhnen zu beteiligen. Diese Zulagen wurden mit dem Argument eingeführt und mit den Jahren laufend erhöht, dass einerseits die Stellung der Primarlehrper-

sonen verbessert und andererseits ein schädlicher Wettbewerb zwischen den Gemeinden unterbunden werden müsse. Seit dem *Gesetz betreffend die Besoldung der Lehrerschaft an Primar- und Mittelschulen* von 1920 legte der Kanton die Löhne der Lehrkräfte einheitlich für alle Gemeinden fest, wobei immer noch die Hauptlast von den Gemeinden getragen wurde. Der Beitrag der einzelnen Gemeinde richtete sich nach ihrer Leistungsfähigkeit, zu deren Beurteilung die Gesetzgebung immer klarere Vorgaben lieferten. Zwischen 1920 und 1972 übernahm der Kanton die Hälfte der Totalkosten aller Lehrerbesoldungen im Kanton. Erst das *Gesetz über die Lehrerbesoldung* von 1973 übertrug dem Kanton endgültig die gesamten Lohnkosten (Art. 17), wobei ab sofort auch keine Gemeindefuzulagen in irgendeiner Form mehr zulässig waren (Art. 4 Abs. 5). Die Gemeinden beteiligten sich danach im Rahmen eines Lastenausgleichs mit zunächst 50% (heute nur noch 30%) der Lohnsumme.

Alle untersuchten Schulkommissionen unterstützten den langjährigen Kampf des Lehrpersonals um die Verbesserung ihrer Entlohnung, weil sie eine Aufwertung des Lehrstandes für die Schule als vorteilhaft ansahen. Zur Finanzierung der Löhnerhöhungen diskutierten alle untersuchten Schulkommissionen zu Beginn des Untersuchungszeitraums auch über eine Erhebung von Schulgeld, was allerdings nur unter bestimmten Umständen von Gesetzes wegen überhaupt erlaubt gewesen wäre und in keiner der drei Gemeinden umgesetzt wurde.

**Kappelen** Weil sich zu Beginn des Untersuchungszeitraums die Finanzierung als sehr undurchsichtig darstellt, ersucht der Schulkommissär die Schulkommission mehrmals um Abklärung. Die Schulkommission muss beim Gemeinderat bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts immer wieder die rechtzeitige Zahlung der teilweise sehr lange ausstehenden Lehrerlöhne anmahnen.

1866 gibt die Schulkommission der Forderung einer Lehrperson nach einer Lohnerhöhung nach, weil diese damit droht, eine andere Stelle anzunehmen. 1877 willigt die Schulgemeinde in eine ähnliche Forderung unter der Bedingung ein, dass die Lehrkraft die ganze Amtsdauer in der Gemeinde bleibt. 1907 ist es für einmal der Schulinspektor, der für eine bestimmte Lehrkraft mehr Lohn verlangt. 1911 eskaliert ein Konflikt zwischen der Schulkommission und einer Lehrkraft um die Höhe der Besoldung und der Naturalentschädigungen.

In den Kriegsjahren des ersten Weltkriegs diskutiert die Schulkommission immer wieder Anträge auf Lohnerhöhungen der Lehrkräfte wegen der Teuerung. 1914 teilt sie allen Lehrkräften eine Gratifikation zu. Einige Jahre später wird ihnen dann eine Teuerungszulage ausbezahlt.

Ab 1920 wurde offenbar die Höhe der Naturalleistungen vom Regierungstatthalteramt festgelegt. Als die Lehrkräfte 1944 über den Regierungstatthalter eine Erhöhung der Naturalleistungen fordern, lenkt die Schulkommission nach ausgiebiger Diskussion ein.

1942 beschliesst die Schulkommission eine Teuerungszulage für ihre Lehrkräfte. Noch im gleichen Jahr beginnt der Grosse Rat, jährlich die Höhe der Teuerungszulagen festzulegen, die hälftig durch die Gemeinden und den Kanton finanziert wurden. 1948 werden dann Alterszulagen eingeführt. 1955 beschliesst die Schulgemeinde auf Antrag des Lehrervereins und der Schulkommission Ortszulagen, damit die Lehrkräfte nicht in die Stadt abwandern.

**Langnau** In den 1850er Jahren fordern mehrmals einzelne Lehrpersonen Lohnerhöhungen (oder Erlass der Mietzinsen). Diese Forderungen werden von der Schulkommission jeweils unterstützt und an den Gemeinderat weitergeleitet. Als die Gemeindeversammlung 1857 eine Lohnerhöhung, aber gleichzeitig den Wegfall von Gratifikationen beschliesst, verdienen einzelne Lehrkräfte unter dem Strich gar weniger. Die Schulkommission erreicht dann in der Gemeindeversammlung eine umfassende Revision und Vereinheitlichung der Löhne und Naturalien.

Aufgrund des neuen Schulgesetzes von 1870 diskutiert die Schulkommission über die grossen Unterschiede in der Entlohnung der Lehrkräfte auf dem Gemeindegebiet. Sie schreibt dann mehrere Lehrstellen mit höherer Besoldung neu aus. 1872 beantragt die Schulkommission dem Gemeinderat, die Holz-Entschädigung zu erhöhen und zusätzliche Zulagen auszurichten. Dies mit dem Argument, dass viele Jugendliche von den hohen Lebensmittelpreisen, den niedrigen Lehrerlöhnen und den anderweitigen Möglichkeiten, besser Geld zu verdienen, vom Erlernen des Lehrerberufs abgehalten würden, was zum gegenwärtigen Lehrermangel beitrage. Als dann 1877 die Lehrerschaft erneut mehr Lohn verlangt, leitet die Schulkommission einen reduzierten Vorschlag an den Gemeinderat weiter. Die ebenfalls geforderte Anbindung der Holz-Entschädigung an die Marktpreise befürwortet sie aber vollumfänglich. Der Gemeinderat folgt den Anträgen der Schulkommission.

1875 unterstützt die Schulkommission auf Empfehlung zweier anderer Schulkommissionen eine Petition der bernischen Primarlehrerinnen an den Grossen Rat. Sie ist überzeugt, dass die geforderte Erhöhung des Staatsbeitrags an die Besoldung der Lehrerinnen auf den gleichen Betrag wie für die Lehrer »eine Sache des Rechtes und der Nützlichkeit« sei. Die Petition wird vom Grossen Rat aber abgelehnt.

Als 1888 eine Lehrkraft Lohngleichstellung zwischen den Schulbezirken innerhalb der Gemeinde verlangt, weil sie die Anforderungen in den armen Quartieren gar als erhöht ansieht, diskutiert die Schulkommission ausführlich darüber. In der Folge beantragt sie dem Gemeinderat zuhanden der Gemeindeversammlung eine Neueinstufung der Gehälter.

1893 wird die Lehrerbesoldung in der Gemeinde breit diskutiert: Die Schulkommission holt Vergleichszahlen aus anderen Gemeinden ein. Als dann das Schulgesetz 1896 eine Verminderung der Besoldung um 100 Franken erlaubt, verteidigt die Schulkommission an der Gemeindeversammlung erfolgreich die Beibehaltung der Lohnhöhe.

In den Jahren nach 1910 wird die Besoldung der Lehrerschaft wieder zum grossen Thema. 1913 fordert die Lehrerschaft vereint höhere Naturalentschädigungen, eine anständige Wohnung und eine Erhöhung der Alterszulagen. Die Schulkommission muss zwar zugeben, dass nicht alles zum Besten steht, sieht aber auch, dass die Gemeindefinanzen wegen eines bevorstehenden Schulhausneubaus unter Druck sind. Die Lehrerschaft willigt dann ein, ihre Forderungen bis nach diesem Neubau zurückzustellen. In der Schulkommission wird ausführlich diskutiert, ob für Lehrer bezüglich Wohnung (nach Gesetz haben sie Anspruch auf vier Zimmer) das Gleiche gelten soll wie für Lehrerinnen. Die Erziehungsdirektion beantwortet eine entsprechende Anfrage nur unklar, worauf die Schulkommission noch mehrmals darüber diskutiert. Sie vereinheitlicht die Wohnungsentschädigung dann für die ganze Gemeinde, diese Regelung wird aber später als ungerecht empfunden und wieder aufgehoben. Für Lehrerinnen geht man in Zukunft bei der Wohnungsentschädigung von einer 2-Zimmer-Wohnung aus. Die Lehrerschaft ist mit diesen Beschlüssen nur teilweise zufrieden und ruft den Schulinspektor und die Erziehungsdirektion an. Letztere stellt Richtlinien in Aussicht, die Schulkommission würde hingegen Präzisierungen auf Gesetzesstufe bevorzugen. Ein entsprechender Antrag der Kommission an den Grossen Rat wird 1914 von einer Konferenz der Schulkommissionen der grösseren Gemeinden unterstützt.

In einem umfangreichen und sehr umsichtigen Prozess erarbeiten die Schulkommission und der Gemeinderat 1919 unter laufender Information der Lehrerschaft (die sich kooperativ zeigt) eine neue Besoldungsordnung. Das Vorhaben der Schulkommission, im folgenden Jahr die Naturalleistungen neu zu regeln, löst dann eine grosse Diskussion aus. Die lokale Sektion des Lehrervereins erhebt Einsprache und erreicht schliesslich eine Verbesserung der Wohnungsentschädigung (abgestuft nach Schulkreisen und dem Wohnungsangebot entsprechend). Trotzdem wird in den folgenden Jahren weiter diskutiert. Dabei geht die Schulkommission immer weniger auf die Einsprachen von Lehrpersonen ein. Sie möchte die Problematik gerne endgültig regeln, aber auch der Einbezug der amtlichen Schätzungskommission kann dem jahrelangen Tauziehen kein Ende setzen.

Als der Regierungsrat 1932 verlangt, dass die Naturalleistungen an Lehrkräfte neu geregelt werden, beschliesst die Schulkommission, die Leistungen nicht zu kürzen. Der Präsident betont gegenüber der Lehrerschaft, »dass das schöne Verhältnis zwischen der Schulkommission und der Lehrerschaft weiter bestehen werde.« Auch 1934 stellt sie sich zusammen mit dem Gemeinderat erneut gegen eine Kürzung, wofür sich die Lehrerschaft ausdrücklich bedankt. 1945 fordert die Lehrerschaft Ortszulagen, da die Gemeinde immer noch das Minimum bezahlt und die Lebenshaltungskosten in Langnau nicht sehr tief sind. Die Schulkommission unterstützt diese Forderungen und erreicht in Verhandlungen mit dem Gemeinderat und vor der Gemeindeversammlung schliesslich eine neue Regelung, wofür sich die Lehrerschaft bei der Schulkommission bedankt.

Die Besoldungen bleiben auch in den 1950er Jahren ein grosses Thema. Aufwändige Verhandlungen betreffen wieder die Höhe der Naturalentschädigungen. 1953 kommt die Schulkommission nach der Prüfung der Konkurrenzfähigkeit der hiesigen Lehrerlöhne gegenüber anderen Gemeinden zum Schluss, dass der Vergleich mit anderen Landstädten unproblematisch sei, aber gegenüber der Hauptstadt ein grosser Rückstand bestehe. Ein Vorfall zeigt, wie emotional diese Thematik behandelt wird: Während dieser Abklärungen wirft einmal eine Lehrperson der Schulkommission vor, sie wolle entscheiden, ohne die Lehrerschaft einzubeziehen. Eine längere Aussprache führt dazu, dass man sich gegenseitig verspricht, sich besser zu informieren. Ebenso wird aus den oft im Wortlaut protokollierten Diskussionen sichtbar, wie kompliziert die Angelegenheit mittlerweile geworden ist und wie schwierig es für die Schulkommission wird, ihre Stellung zwischen Lehrerschaft und Gemeinderat auszufüllen.

**Stadt Bern** Schon ab den 1830er Jahren kämpft die Schulkommission beim Gemeinderat für eine Erhöhung der Besoldung der Unterschullehrer. Sie diskutiert oft darüber, wie schlecht die städtischen Lehrkräfte verglichen mit dem Umland entlohnt werden. Als problematisch erachtet sie vor allem, dass sich auf Ausschreibungen mit solch niedrigen Löhnen eher nur schlechtere Kandidaten melden. Einmal möchte der Gemeinderat zuerst Abklärungen über die mögliche Einführung eines Schulgeldes vornehmen lassen. Die Schulkommission meldet zurück, die allermeisten Familien, welche die öffentliche Schule besuchten, seien so arm, dass sie auch keine noch so kleinen Schulgelder bezahlen könnten. Sie will ausserdem nicht für das Eintreiben der Schulgelder verantwortlich sein, da sie dies in eine schwierige Stellung versetzen würde. Zur Ahndung von Verstössen hätte sie ohnehin nicht genügend Kompetenzen. 1835 verlangt der Schulkommissär von der Schulkommission, dass sie die Lohnbeträge (inkl. Naturalleistungen) in vorgedruckten Tabellen einreicht. Da bisher keine solchen Zahlen gesammelt wurden (insbesondere wurden die Naturalleistungen nicht geschätzt), leitet sie den Auftrag an den Gemeinderat weiter, der für die Schätzung der Naturalleistungen zuständig ist.

In den 1840er Jahren werden die Lehrkräfte vermehrt selber aktiv. 1842 reichen die Unterlehrer eine Petition um Lohnerhöhung ein, die von der Schulkommission sehr unterstützt wird. Sie sieht es als Problem, wenn die Lehrkräfte gezwungen werden, neben der Schule noch einer Nebenbeschäftigung nachzugehen. Die Schulkommission schlägt als Kompromiss vor, eine Zulage zur Wohnungschädigung auszuzahlen, denn diese wird nicht pro Kopf, sondern nach familiären Verhältnissen der Lehrkräfte berechnet. Vom Gemeinderat verlangte vertiefte Abklärungen zeichnen ein unschönes Bild: Die städtischen Lehrkräfte sind trotz der schlechten Nebenverdienstchancen und der hohen Lebenshaltungskosten in der Stadt gegenüber denjenigen auf dem Land lohnmässig massiv schlechter gestellt. Weil in der Stadt fast ausschliesslich Kinder aus armen Familien in die öffentliche Schule gehen, entgegen den Lehrkräften auch grössere Geschenke (wie das offenbar auf dem Land üblich ist). Der Gemeinderat entscheidet sich dann für die niedrigste Variante und bezahlt eine Zulage zur Wohnungschädigung.

1843 wenden sich die Lehrkräfte bezüglich einer Lohnerhöhung für die Unterschullehrerinnen direkt an die Erziehungsdirektion. Diesem Anliegen gegenüber ist die Schulkommission weniger positiv eingestellt, da sie der Meinung ist, diese Frauen seien meistens ledig und müssten keine Familie ernähren. Zwei Jahre später stellt die Schulkommission sich dann aber hinter die erneuerte Forderung (gleiche Zulage wie die männlichen Unterschullehrer), doch der Gemeinderat lehnt sie als »nicht hinlänglich begründet« ab (ein weiteres Mal dann »wegen nicht vorhandener Geldmittel«).

In einer Diskussion von 1854 anerkennt die Schulkommission weiterhin, dass eine Erhöhung der Lehrerlöhne wünschenswert wäre. Sie findet es wichtig, dass gerade in der Schule nicht gespart wird, da es sonst insgesamt »bergab« gehe: »Überhandnehmen eines unwissenden begierlichen und sittenlosen Proletariats«.

1906 unterstützt die Schulkommission Schosshalde einen Vorstoss einer anderen Bezirkschulkommission und der städtischen Lehrerschaft für eine Lohnerhöhung, da sie eine »pekuniäre Besserstellung unserer Jugendbildner« durchaus als gerechtfertigt ansieht.

Nach 1932 diskutiert die Schulkommission und auch die Central-Schulkommission, ob sie finanziell gut gestellte, verheiratete Lehrerinnen wegen der hohen Arbeitslosigkeit unter ausgebildeten Lehrerinnen durch »sanften Druck« zum Rücktritt bewegen solle. Eine der Lehrerinnen lebt anscheinend in »derart günstigen« Verhältnissen und ist zudem noch Mitglied einer »Sparversicherung«. Diese will aber nicht zurücktreten, sondern noch ein paar Jahre Schule halten. Ende des nächsten Jahrzehnts werden diese Beschlüsse wegen ansteigender Lehrerknappheit wieder rückgängig gemacht.

### 6.5.2 Altersvorsorge

Vereinzelt diskutierten die untersuchten Schulkommissionen über die Altersvorsorge der Lehrpersonen. Die Problematik, dass viele Lehrpersonen zu wenig verdienten, um sich fürs Alter zu versichern, blieb bis weit ins 20. Jahrhundert hinein bestehen. Die Schulkommissionen bemühten sich in den meisten Fällen um eine bessere Absicherung für ihr Personal. In einzelnen Problemfällen wurden über die Beantragung von »Leibgedingen« und finanzieller Unterstützung frühzeitige Pensionierungen möglich. Erst ab 1920 im Lauf der Institutionalisierung der Altersvorsorge (z. B.: Altersversicherungskasse für Gemeindeangestellte in Langnau) auf kommunaler und kantonaler Ebene verschwindet das Thema langsam aus den Protokollen.

### 6.5.3 Arbeitszeugnisse

**Rechtsgrundlagen** Die Schulkommissionen waren über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg dafür zuständig, den Lehrkräften auf Anfrage Arbeitszeugnisse oder Arbeitsbestätigungen auszustellen, so z. B. nach Ablauf ihrer Anstellung oder wenn sie sich für eine neue Stelle bewerben wollten.

Anfragen dazu sind oft in den Protokollen erwähnt. Ebenso kommt es vor allem in früheren Jahrgängen vor, dass die gesamten ausgestellten Zeugnisse noch im Protokoll abgeschrieben sind. Die Arbeitszeugnisse wurden durchgehend sehr positiv gehalten. Auch bei schwierigen und konfliktreichen Fällen beschlossen die Schulkommissionen immer wieder, dass das Arbeitszeugnis positiv ausfallen solle.

### 6.5.4 Sicherheit, Gesundheit, Krankheit, Stellvertretungen

Als für das Personal zuständige Instanzen kümmerten sich die untersuchten Schulkommissionen auch um die Sicherheit und Gesundheit der Lehrkräfte. Diese Thematik spielte zwar in den Sitzungen meist nicht eine grosse Rolle, aber an Einzelfällen zeigt sich klar,

dass die Schulkommissionen diese Aufgabe ernst nahmen. Immer wieder auftauchende Themen waren hier die übermässige Belastung und später das »Burn-Out«.

In den Jahrzehnten vor und während des ersten Weltkriegs, als erstmals sehr viele Lehrkräfte gleichzeitig ausfielen, halfen die untersuchten Schulkommissionen bei der Suche und Anstellung von Stellvertretungen mit. Während der beiden Weltkriege wurde diese Aufgabe sehr zentral und aufwändig. Danach pendelte sich der Aufwand erstaunlicherweise nicht mehr auf dem deutlich tieferen Vorkriegsniveau ein. Anscheinend waren vorher die Lehrpersonen grösstenteils selber für die Suche von Stellvertretungen zuständig. Die Schulkommissionen übernahmen diese aufwändige Aufgabe dann in der Krisenphase des ersten Weltkriegs und gaben sie erst gegen Ende des Untersuchungszeitraums an die Schulleitungen ab. Die Schulkommission Schosshalde machte für die eigentliche Organisation von Stellvertretungen, also primär für die Suche nach möglichen Stellvertretern und Stellvertreterinnen, offenbar schon vor 1930 den Oberlehrer verantwortlich. Mindestens bis gegen Ende des 20. Jahrhunderts wollte sie aber für den endgültigen Entscheid selber zuständig sein, vor allem für die langfristigen Stellvertretungen. Sie lehnte allerdings fast nie einen Vorschlag des Oberlehrers ab.

**Rechtsgrundlagen** Das *Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden* von 1857 übertrug die Suche nach geeigneten Stellvertretern für Lehrkräfte den Schulkommissionen (Par. 18 Abs. 9). In der Stadt Bern enthielt bereits das *Reglement für die Schul-Commissionen der drey Kirchgemeinden der Stadt Bern* von 1833 eine solche Bestimmung (Art. 12). Eine Verordnung des Regierungsrates von 1929 verlangte dann neu, dass die Lehrkräfte bei Abwesenheit wegen Krankheit oder Unfall der Schulkommission ein Arztzeugnis einreichen mussten, wenn eine Stellvertretung nötig wurde (Par. 1).

**Kappelen** 1895 legt der Schulinspektor erstmals eine Liste mit stellenlosen Lehrpersonen vor, die für Stellvertretungen in Frage kommen.

Mitte der 1935er Jahre werden in der Schulkommission Pflegekinder aus der Romandie zum Thema: Lehrerschaft und Pfarrer wehren sich dagegen, doppelspurig unterrichten zu müssen. Der Schulinspektor bestätigt daraufhin, dass Lehrpersonen zu so etwas nicht verpflichtet werden können.

**Langnau** 1890 erlaubt die Schulkommission einer Lehrkraft, die Schule zur Stärkung ihrer Gesundheit für vier Wochen zu verlassen. 1894 lehnt die Schulkommission dann ein Gesuch einer Lehrkraft ab, die beantragt hatte, Vormittag *und* Nachmittag Schule geben zu dürfen, da sie vier Stunden am Stück zu anstrengend findet.

Die Mobilmachung von 1914 rückt die Frage der Stellvertretungen kurzfristig ins Zentrum der Diskussion in der Schulkommission. Zu Beginn können die Ausfälle in Langnau noch durch gegenseitige Aushilfe unter Lehrkräften und Klassenzusammenlegungen abgedämpft werden, wofür die Schulkommission den Lehrkräften ausdrücklich dankt.

Nach einer eingehenden Diskussion beschliesst die Schulkommission 1925, dass Lehrerinnen bei Mutterschaft für die Wochen um die Geburt (5 Wochen vorher, 3 Wochen nachher) auf eigene Kosten eine Stellvertretung organisieren müssen.

Aufgrund eines Vorfalls fordert die Schulkommission 1975 von den Lehrkräften, dass sie sich jeweils bei Absenzen von mehr als einem Tag beim Schulkommissionspräsidenten melden. Im folgenden Jahr entscheidet sie dann, dass längere Stellvertretungen neu durch eine Delegation der Schulkommission bestimmt werden. Über kurze Stellvertretungen (bis drei Wochen) kann weiterhin der Schulvorsteher entscheiden. In der Folge diskutiert die Schulkommission auch mehrmals über die Prinzipien, auf deren Grundlage Entscheidungen getroffen werden

können. Beispielsweise einigt man sich darauf, dass ein allzu häufiger Lehrerwechsel für die Kinder schlecht sei.

Das gleiche Argument wird 1985 vorgebracht, als eine Lehrkraft sehr kurzfristig im Katastrophenhilfskorps einrücken muss. Die Schulkommission wehrt sich dagegen, dass sie erst als letzte Instanz befragt wurde, obwohl sie »doch vor allem die Interessen der Schüler zu vertreten habe«. Mit dieser Begründung verfügt sie dann, dass die Lehrkraft höchstens alle zwei Jahre bei einem Einsatz mitmacht und kein Einsatz am Anfang eines Schuljahres stattfinden sollte.

Eine detaillierte, im Jahr 2000 von der Lehrerschaft ausgearbeitete Regelung über Stellvertretungen, wird von der Schulkommission gutgeheissen.

**Stadt Bern** 1921 hält die Schulkommission fest, dass bei den Stellvertretungen ausser in Notfällen folgende Regeln eingehalten werden müssen: Lehrer dürfen nur durch Männer vertreten werden; bei Lehrerinnen sollen stellenlose Frauen berücksichtigt werden. Sie betont, dass dieser Beschluss nicht gegen die Ehefrauen von zwei Lehrern gerichtet sei, die bisher streckenweise Stellvertretung gegeben haben. Es sei aber wichtig, dass damit nicht Frauen eine Arbeitsmöglichkeit weggenommen wird, die darauf angewiesen wären. Die Lehrerschaft habe weiterhin das Vorschlagsrecht, aber die Schulkommission wolle ihr Mitbestimmungsrecht wahren. 1929 wünscht die Schulkommission, dass der Oberlehrer, der die Stellvertretungen organisiert, wenn möglich vor der Anstellung mit dem Präsidenten Rücksprache nimmt. Spätestens ab 1950 nimmt die Schulkommission zwar laufend, aber nur noch stillschweigend viele Informationen darüber zur Kenntnis, wer wen entlastet und wer welche Stellvertretung übernimmt.

Bei der Wahl einer Stellvertretung für ein halbes Jahr stellen sich die Kandidaten 2001 sowohl der Schulkommission wie auch der Lehrerschaft vor. Die Lehrerschaft kann Stellung nehmen, den Entscheid fällt die Schulkommission dann aber selber.

Bei der Abgabe einer Broschüre über »Burn-Out« bei Lehrkräften betont die Schulkommissionspräsidentin 2002, dass es auch die Aufgabe der Schulkommission sei, die Lehrkräfte mit Lob und Anerkennung auszustatten. In diesen Jahren werden mehrfach Lehrkräfte aus gesundheitlichen Gründen beurlaubt.

### 6.5.5 Streik

Soweit aus den Schulkommissionsprotokollen ersichtlich ist, streikten die bernischen Lehrkräfte nur sehr selten. Trotzdem können einige Beispiele illustrieren, wie sich die Schulkommissionen verhielten, wenn ihre Lehrpersonen gegen die kantonale Schulverwaltung oder gegen politische Entscheide protestierten. Aus den wenigen Einzelfällen wird bereits eine Tendenz sichtbar: Die Schulkommissionen teilten meistens die Anliegen der Lehrkräfte, wachten aber darüber, dass der Unterricht nicht zu stark in Mitleidenschaft gezogen wurde.

**Langnau** Im Jahr 2000 unterstützt die Schulkommission das Mitmachen der Lehrerschaft an einer »Time-Out-Aktion« gegen weiteren Reallohnabbau und für die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Schulkinder und Lehrkräfte, da sie diese Anliegen mitträgt. An einem bestimmten Tag wird der Unterricht vormittags in den zwei letzten Stunden ausgesetzt. Im Protokoll heisst es dazu: »Das Time-Out richtet sich hauptsächlich an die Adresse des Kantons und erfolgt nicht zuletzt aus Solidaritätsgründen. Es wird festgehalten, dass in Langnau ein gutes Klima zwischen Lehrerschaft und Behörde herrscht.« Später diskutiert die Schulkommission auch über Zeitungsartikel zu dieser Aktion. Ausserdem genehmigt sie ein Informationsschreiben, das die Lehrerschaft an die Eltern schicken möchte (allerdings wehrt sie sich gegen die Aufführung eines Lohnbeispiels).

Bei einem weiteren Protest-Aktionstag (»Veto«, 1.11.2002) weigert sich die Schulkommission, ein von der Erziehungsdirektion verlangtes Deklarationsblatt auszufüllen. Aus diesem Blatt hätte die Erziehungsdirektion erschliessen können, ob der Unterricht am Protesttag sichergestellt war oder nicht. Im folgenden Jahr nimmt die Schulkommission zustimmend Kenntnis von den Informationen und dem Vorhaben der Lehrerschaft, die an einer erneuten Protestaktion teilzunehmen gedenkt. Diesmal soll »Unterricht ohne Aufwand« erteilt werden. Die Schulkommission »signalisiert Verständnis für die gewerkschaftlichen Anliegen«.

**Stadt Bern** Nachdem 1919 einige Lehrpersonen an einer Protestaktion mitmachten und dadurch Schulstunden ausfallen liessen, beschliesst die Schulkommission, ihnen diese Stunden vom Lohn abzuziehen. Eine Meldung der betreffenden Lehrpersonen an die Schuldirektion (diese hatte das beantragt) lehnt sie aber ab.

Im Jahr 2001 entscheidet die Konferenz der Schulleiter darüber, wie sich die Schulkreise am Streiktag verhalten sollen. Zwei Jahre später befürworten die städtischen Schulleiter dann die Teilnahme von Lehrkräften an der Demonstration zur Berner Lehrerversicherungskasse. Allerdings stellen sie die Bedingung auf, dass kein Unterricht ausfallen darf.

### 6.5.6 Pensen- und Klassenzuteilung

Die Zuteilung von Klassen und Pensen zu Lehrpersonen ist naturgemäss umso komplexer, je grösser die betreffende Schule ist. In den untersuchten Gemeinden zeigten sich denn bei diesem Thema auch stark unterschiedliche Verläufe: In Kappelen kommt es in den Schulkommissionsprotokollen nahezu gar nicht vor. Die Schulkommission Langnau hatte damit hingegen sehr viel zu tun. Das Thema zeigte sich hier spätestens seit den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts und blieb bis zur Jahrtausendwende aktuell. Die Schulkommission Schosshalde delegierte diese Aufgabe sehr früh an den Oberlehrer und liess sich in der Folge nur noch grob darüber informieren, wobei sie allenfalls bei grösseren Problemen eingriff.

**Kappelen** In den 1980er Jahren zeigt sich die Schulkommission zweimal sehr wohlwollend und aufgeschlossen gegenüber Ehepaaren, die eine Lehrerstelle teilen möchten. Sie macht nur die Auflage, dass die Aufteilung der Fächer klar geregelt sein müsse, und versucht ansonsten aktiv, solche Modelle zu ermöglichen.

**Langnau** 1927 versucht die Schulkommission, sich bei Ausschreibungen die Möglichkeit der Versetzung von Lehrpersonen auf eine andere Klasse vorzubehalten. In einer ausführlichen Diskussion mit der Lehrerschaft wird klar, dass es sich hier um eine Vertrauensfrage handelt. Der ebenfalls anwesende Schulinspektor findet die vorgeschlagene Regelung sehr praktisch. Es wird noch diskutiert, ob eine Versetzung nur mit dem Einverständnis der betroffenen Person möglich sein sollte. Einigung erreicht man schliesslich über ein von der Lehrerschaft vorgeschlagenes Regelwerk, anhand dessen die Umstände genau bestimmt werden, unter denen die Gemeindeversammlung eine Versetzung verfügen kann.

Im Lauf der 1940er Jahre verwandelt sich dieses Recht der Schulkommission, Lehrkräfte auf andere Klassen oder Schulen innerhalb der Gemeinde zu versetzen, immer mehr in ein Recht der Lehrkräfte, sich versetzen zu lassen. Es kommt sehr oft vor, dass sich bereits in der Gemeinde angestellte Lehrkräfte auf freie Stellen bewerben. Diese internen Neubesetzungen werden in den meisten Fällen von der Schulkommission bestätigt. 1984 möchte die Schulkommission die Stellenausschreibungen dann explizit so verfassen, dass auswärtige Bewerber die gleichen Chancen haben wie bereits gewählte Lehrkräfte. Sie will sich nicht diktieren lassen, wen sie wo zu wählen und zu versetzen hat. Trotzdem bewilligt sie dann alle Versetzungsgesuche.

**Stadt Bern** 1842 informiert sich die Schulkommission beim Schulinspektor über die Regeln bei Stellenausschreibungen, denn sie möchte in Zukunft in der Ausschreibung nicht mehr genau definieren, für welche Klasse die Lehrkraft gesucht wird. Sie erhofft sich davon eine grössere Flexibilität bei der Umteilung von Lehrkräften, eine solche wäre neu ohne Entlassung und Neuausschreibung möglich.

Mitte der 1950er Jahre kommt es mehrmals vor, dass Erst- und Zweitklasslehrkräfte in die nächsthöhere Stufe wechseln möchten, um einmal in der Lage zu sein, »die Früchte zu ernten«. Die Schulkommission fragt sich, ob es diesen Lehrkräften nur darum geht, ihre Klasse behalten zu können, was grundsätzlich nicht gerne gesehen wird. Ebenso ist ungeklärt, wie ein allfälliger späterer Wechsel zurück in die untere Stufe vor sich gehen sollte. Obwohl solche Wünsche die Klassenplanung deutlich komplizierter machen, versucht die Schulkommission, jeden einzelnen Fall gesondert zu behandeln. 1959 beschliesst sie dann, dass die Eignung für eine bestimmte Stufe vor dem Anciennitätsprinzip Vorrang haben soll. Etwas später muss sie erstmals Zwangszuweisungen vornehmen, weil keine Lehrkraft sich zu einem wegen stark steigender Schülerzahlen nötig gewordenen Stufenwechsel bereit erklärt.

Im Verlauf der 1960er Jahre wird der Oberlehrer immer stärker für die Klassen- und Pensenzuteilung verantwortlich. Die Schulkommission muss aber mehrmals grosse Aussprachen leiten, weil sich immer wieder Probleme ergeben. Als die Zunahme der Schülerzahlen gegen Ende des Jahrzehnts abzufachen beginnt, wird die Klassenplanung deutlich einfacher.

Der Oberlehrer fasst 1974 einen Situationsbericht über die zukünftige Schulorganisation (Klassen, Schülerausgleich, neue Überbauungen, Schulversuch) und schickt diesen auch an den Schulinspektor und an die Schuldirektion.

1981 beschliesst die Schulkommission, dass Gesuche von Lehrkräften um Versetzung an eine andere Klasse oder Schule in dringenden Fällen vom Schulvorsteher, dem Schulkommissionspräsidenten und dem für die Klasse verantwortlichen Schulkommissionsmitglied behandelt werden dürfen.

Als sich die Stundenplangestaltung im Jahr 2000 als sehr schwierig gestaltet, sucht der Schulleiter die Unterstützung der Schulkommission. Schliesslich stellt sich die Schulkommission hinter den Schulleiter, als einige Teilpensenlehrkräfte dazu gezwungen werden müssen, einen zusätzlichen halben Tag zu arbeiten.

### 6.5.7 Wohnsitz in der Gemeinde

Die untersuchten Schulkommissionen legten alle Wert darauf, dass ihre Lehrpersonen innerhalb der Gemeinde bzw. des Schulkreises wohnten. Sie erhofften sich davon eine Erleichterung der Kontaktaufnahme zwischen Lehrkraft und Bevölkerung, und dass die Lehrkräfte mithelfen würden, auch neben der Schule für Ordnung und Disziplin zu sorgen. Das Thema wurde nur in wenigen Einzelfällen in den Schulkommissionssitzungen behandelt. Es kam überhaupt erst auf, als die Entwicklung der Verkehrsmittel einen verlängerten täglichen Arbeitsweg erstmals möglich machten.

**Kappelen** Auf Vermittlung des Schulinspektors wird 1947 eine auswärtige Frau als Arbeitslehrerin gewählt. Sie erhält eine Reiseentschädigung.

1975 beantragt eine Lehrkraft, ihren Wohnort in eine andere Gemeinde zu verlegen. Die Schulkommission bedauert das wegen der ausfallenden Steuereinnahmen, ist sich aber bewusst, dass sie es nicht verbieten kann.

**Langnau** 1959 beauftragt der Gemeinderat die Schulkommission, vermehrt darauf zu achten, dass die Lehrkräfte in der Gemeinde Wohnsitz nehmen. Mit einer Lehrperson, die in einer anderen Gemeinde wohnt, sollen Verhandlungen über eine Steuerteilung aufgenommen werden. Nachdem der Gemeinderat 1963 einer Lehrkraft die Besoldung gekürzt hat, weil sie

nicht in der Gemeinde wohnt, will die Schulkommission die Bedingung der Wohnsitznahme in der Gemeinde bei zukünftigen Wahlen explizit in die Ausschreibung aufnehmen.

Als 1982 eine Lehrkraft um Wohnsitznahme ausserhalb des Gemeindegebietes ersucht, diskutiert die Schulkommission über einen Bundesgerichtsentscheid: Lehrkräfte können offenbar nicht zu einer bestimmten Wohnsitznahme verpflichtet werden, jedoch besteht ein Wohnheitsrecht. Weil die Wahl der betreffenden Lehrkraft aber unter dieser Bedingung vorgenommen worden war, leitet die Schulkommission das Gesuch mit Antrag auf Ablehnung an die Erziehungsdirektion weiter. Diese bewilligt das Gesuch aufgrund spezieller Gründe trotzdem. Schulkommission und Gemeinderat möchten aber grundsätzlich wegen des wirksamen Kontakts zwischen Schule und Elternhaus an der bisherigen Praxis festhalten.

**Stadt Bern** 1852 diskutiert die Schulkommission ausführlich darüber, ob Lehrpersonen in ihrem Schulbezirk wohnen sollten. Die Kommission ist in zwei Lager gespalten und beschliesst dann, die Lehrkräfte dazu zu animieren und zu drängen, »im Interesse der Beaufsichtigung der Schule«.

1905 beauftragt der Stadtrat den Gemeinderat zu veranlassen, dass jeweils mindestens der Oberlehrer im Schulkreis wohnt. Die Schulkommission Schosshalde legt das Informationsschreiben zu den Akten, da dies in ihrem Schulkreis ohnehin schon Tatsache ist. Ausserdem bezweifelt sie, dass die gesetzlichen Vorschriften eine Durchsetzung überhaupt erlauben würden.



## 7 Ergebnisse zum Themenfeld Infrastruktur

Die Infrastruktur der Schule besteht zunächst aus verschiedenen Liegenschaften: Schulhäuser, Turnhallen, Pausen- und Turnplätze und vielerorts Lehrerwohnungen. Diese werden manchmal auch an Aussenstehende vermietet. Weiter benötigt die Schule an Infrastruktur geeignete Möbel, Arbeitsutensilien (z. B. Schreibzeug) und Lehrbücher. Die Sorge um die Infrastruktur und die damit verbundenen Aufgaben und Arbeiten bestimmten über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg die Tätigkeiten aller untersuchten Schulkommissionen stark.<sup>12</sup>

**Rechtsgrundlagen** Die Bereitstellung der schulischen Infrastruktur war im Kanton Bern über den gesamten Untersuchungszeitraum die Aufgabe der Gemeinden und in den Gemeinden waren die Schulkommissionen für die meisten Entscheidungen in diesem Bereich zuständig. Bei grösseren Ausgaben wie Neubauprojekten übten die Stimmberechtigten und die Gemeinderäte mindestens eine übergeordnete Kontrolle, letztere oft auch eine konstruktive Führungsfunktion aus. Die Gemeinderäte hatten ohnehin auch deshalb grossen Einfluss auf diese Entscheidungen, weil sie das Budget für die Schule genehmigen mussten.

Das *Gesetz über die ökonomischen Verhältnisse der Primarschulen* von 1859 trennte bereits klar zwischen Liegenschaften und Schulmaterial: Schullokale und deren Unterhalt, Schulmobiliar und Lehrmittel wie Wandtafeln, Karten, Tabellen und Rödel seien »theils Sache des Staates, theils Sache der Einwohnergemeinden« (Par. 3). Der Staat beteiligte sich über »gesetzliche Staatsbeiträge« (Par. 6, Abs. 3). Schulbücher und Schreibmaterialien hingegen seien Sache der Eltern (Par. 4), wobei bei »Notharmen« die Gemeinde diese Kosten übernehmen müsse.

### 7.1 Ausbau der Schulhäuser

Das allgemeine Bevölkerungswachstum, das erst in den letzten Jahrzehnten des Untersuchungszeitraums zurückging, die damit verbundene Zunahme der Anzahl Kinder im schulpflichtigen Alter sowie die Zunahme des Raumbedarfs pro Schulkind im Unterricht machten einen stetigen Ausbau der Schulinfrastruktur nötig. Die untersuchten Schulkommissionen befassten sich folglich auch über den ganzen Zeitraum immer wieder mit der Vergrösserung und dem Neubau von Schulhäusern.

**Rechtsgrundlagen** Seit Beginn des Untersuchungszeitraums bestanden gesetzliche Grundlagen für eine Bezuschussung von Schulhaus-Neubauprojekten durch den Staat. Vor 1870 betrug die Zuschüsse 10% der Baukosten, nachher 5% und ab 1894 dann je nach Steuerkraft der Gemeinden zwischen 5 und 10%. Die Auszahlung von Zuschüssen war jedoch immer von der Einhaltung staatlicher Vorgaben in Form von Eckdaten und Minimalstandards abhängig. Ab 1894 wurden die Zuschüsse explizit nur noch unter der Bedingung geleistet, dass die Projekte den vom Kanton herausgegebenen Normalien (Musterplänen) entsprachen. Während die kleineren Gemeinden stark auf diese Zuschüsse angewiesen waren, verzichtete die Stadt

---

<sup>12</sup> Carla Aubry illustriert an den Beziehungen zwischen dem Erziehungsrat und den Gemeinden im Kanton Thurgau in den Jahren um 1800, dass die Gemeinden schon seit jeher für die Finanzierung der Schulinfrastruktur zuständig waren. An diesem Umstand scheint gar die Umsetzung diverser vom Erziehungsrat vorgesehenen Reformen gescheitert zu sein. Die kantonale Zentralgewalt war offenbar unfähig, die Gemeinden zur Umsetzung zu bewegen, weil sie an die zusätzlichen Kosten keinen genügend hohen Beitrag beisteuern konnte (Aubry 2011, S. 133).

Bern offenbar öfter darauf, weil sie dann unabhängiger planen und bauen konnte (Tögel 2004, S. 272f.).

1920 erliess der Regierungsrat im *Reglement betreffend die Aufstellung von Normalien für den Neubau und Umbau von Schulhäusern und Lehrerwohnungen im Kanton Bern* genaue Vorschriften über Lage und Beschaffenheit der Bauplätze und auch zum eigentlichen Bau bis hinunter zu Massen für Fenster, Anzahl/Breite der Eingänge, Beschaffenheit von Heizung und Beleuchtung usw. Mit dieser Verordnung wurde ein früheres Reglement ersetzt, das 1914 noch von der Unterrichtsdirektion selbständig erlassen worden war.

Im Artikel 11 des Primarschulgesetzes von 1951 wurde bestimmt, dass die Erziehungsdirektion vor der Ausführung von Schulhausbauten den Bauplatz, die Pläne, das Budget (letztere beide auch bei »wesentlichen Umbauten«) genehmigen muss. Die gleiche Regelung wurde in den folgenden Jahrzehnten beibehalten, so auch im Volksschulgesetz von 1992 nochmal (Art. 48 Abs. 2). Der Regierungsrat stellte dazu jeweils gemäss dem Muster von 1920 sehr detaillierte Richtlinien auf (z. B. im *Reglement Normalien für den Neubau und Umbau von Schulhäusern und Lehrerwohnungen im Kanton Bern* von 1952 oder dann in modernisierter Form in der *Verordnung über Schulanlagen im Kanton Bern* von 1973).

Die Zuschüsse an Bauprojekte stellte der Kanton 2002 ein. Die entsprechenden Verordnungen wurden aufgehoben, so dass sich von da an die verbindlichen Vorgaben für die Gemeinden beim Schulhausbau nur noch auf einige Vorschriften zu Minimalflächen für Schulzimmer und andere Räume beschränkten. In einer Broschüre macht der Kanton neu nur noch »Empfehlungen«, an die sich die Gemeinden aber nicht zwingend halten müssen (Erziehungsdirektion des Kantons Bern 2015).

Die Schulkommissäre und später die Schulinspektoren hatten auch im baulichen Bereich die Aufgabe, als Organe des Kantons die Pläne und die Bauarbeiten zu überwachen und die lokalen Behörden zu beraten.

### 7.1.1 Ausbauwellen

Der Ausbau der Infrastruktur erfolgte in Wellen, die naturgemäss auf die Diskrepanz zwischen bestehendem Angebot und wachsendem Bedarf reagieren. Deshalb gestalteten sich ihre Rhythmen in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich: In der einen Gemeinde konnte das Schulhaus vielleicht noch mehr Kinder fassen und eine Erweiterung wurde erst später nötig, in einer anderen konnte es zum gleichen Zeitpunkt sein, dass die Schulzimmer völlig überfüllt waren. Nach dem zweiten Weltkrieg stieg der Platzbedarf zum Beispiel in der Gemeinde Langnau und im Schulkreis Schosshalde in der Stadt Bern stark an, während in der Gemeinde Kappelen kein markanter Wachstumsschub sichtbar war.

### 7.1.2 Impulse

Die kantonalen Schulkommissäre und später die Schulinspektoren waren wichtige Impulsgeber im Hinblick auf den Ausbau von Schulhausbauten. Sie mahnten allzu enge Platzverhältnisse und ungenügende hygienische Bedingungen an und setzten den Gemeinden über die Schulkommissionen Druck auf. In allen untersuchten Gemeinden gelangten aber auch immer wieder aus der lokalen Bevölkerung Forderungen nach einem Ausbau der Schulbauten an die Schulkommissionen. Väter und Mütter erkannten das Missverhältnis zwischen Raumangebot und Raumbedürfnissen der Schulkinder und gelangten in unterschiedlich organisierter Form an die Schulkommissionen: Schulkommis-sionsmitglieder erhielten persönlich Hinweise, Hausvätersammlungen diskutierten öffentlich über den Platzbedarf und für Petitionen wurde mit viel Engagement Unterschriften gesammelt.

**Langnau** Die Impulse aus der lokalen Bevölkerung sind in Langnau sehr ausgeprägt. In einem Quartier fordern z. B. 1854 einige Privatpersonen die Neueröffnung eines Schullokal. Das Anliegen deckt sich mit den Plänen der Schulkommission, weshalb sie es gerne aufnimmt. Im Lauf der 1860er Jahre wehren sich einige Hausväter mit einer Beschwerde an den Schulinspektor gegen bestimmte Pläne für einen Schulhausneubau. Die Schulkommission leitet die folgende Anfrage des Schulinspektors zur Stellungnahme an den Gemeinderat weiter, weil sie diesen als zuständig ansieht.

Als verschiedene Hausväter im Jahr 1905 einen Schulhausneubau verlangen, antwortet die Schulkommission abwehrend. Interessanterweise führt sie neben dem finanziellen Argument (die Gemeinde hatte gerade in einem anderen Quartier einen Schulhausneubau erstellen müssen) auch ein pädagogisches an: Das von den Hausvätern geforderte Schulhaus hätte nur zwei Klassenzimmer. Demgegenüber ermöglicht die bisherige Lösung Klassen mit weniger Jahrgängen, weil die Schulkinder in ein zwar weiter entferntes, dafür aber grösseres Schulhaus gehen. Zehn Jahre später unterstützt die Schulkommission dann eine ähnliche Forderung in einem anderen Quartier mit einer anderen Gesamtsituation.

### 7.1.3 Vorgehensweise

Die Grössenordnung von Budget und Liegenschaftsportfolio einer Gemeinde scheint einen Einfluss auf die Art und Weise zu haben, wie bei Neubau- oder Erweiterungsprojekten vorgegangen wird: In der kleinen Gemeinde Kappelen dauerte das grosse Schulhausneubau-Projekt von der Idee bis zur Realisierung mehr als zwölf Jahre (1951-1963). Die Schulkommission von Langnau, die mit fast einem Dutzend Schulhäusern konfrontiert war und auf die Zusammenarbeit mit anderen für die Gemeindebauten zuständigen und kompetenten Gremien bauen konnte, ging bei ihren diversen Schulhausbauprojekten viel zielgerichteter und schneller vor.

### 7.1.4 Kompetenzverteilung in der Gemeinde

Grössere Infrastrukturvorhaben wurden, soweit aus den Protokollen erschiessbar, in den meisten Fällen in guter Zusammenarbeit unter den verschiedenen zuständigen Gremien angegangen. Wenn Gemeinderat oder Verwaltung (in der Stadt Bern anfänglich die Baukommission, dann das städtische Bauamt) die Projekte leiteten, bezogen sie die Meinung der Schulkommissionen mit ein. In diesen Fällen übernahmen diese eine enge Kontrolle über versprochene oder in Ausführung befindliche Projekte, wobei sie Verspätungen konsequent anmahnten. Im Detail wird allerdings sichtbar, dass die Gemeindegrösse und -struktur das Konfliktpotenzial unterschiedlich prägte.

**Kappelen** Im Bereich Infrastruktur entstehen hier nur sehr selten Überschneidungen und Probleme in der Zusammenarbeit mit dem Gemeinderat.

**Langnau** In diesem grossen Gemeindegebiet mit seiner dezentralen Schulinfrastruktur zeigt sich über den ganzen Untersuchungszeitraum hinweg ein grosses Konfliktpotenzial in Bezug auf die Kompetenzverteilung im Infrastrukturbereich. Die verschiedenen involvierten Instanzen und Gremien sind in dauerndem Kontakt und diskutieren neben den konkreten Vorhaben immer auch die Zuständigkeiten und diesbezügliche Veränderungen. Es kommt auch vor, dass Machtkämpfe offen ausgetragen werden.

In der zweiten Hälfte der 1850er Jahre übernimmt der Gemeinderat im Infrastrukturbereich die Führungsrolle, indem er die Schulkommission auffordert, sich Gedanken über nötige Erweiterungen der Schullokalen zu machen. Die verschiedenen entstehenden Projekte werden dann ab 1859 von einer vom Gemeinderat ernannten Spezialkommission geprüft, in welche die Schulkommission einige Mitglieder delegieren darf. In einem ähnlichen Verfahren werden

nach 1900 systematisch viele Neubauprojekte in die Wege geleitet. Als sich die Schulkommission 1910 für ihr Mitbestimmungsrecht wehrt, integriert der Gemeinderat sie stärker und detaillierter in die Projektorganisation.

Als die Raumbedürfnisse nach dem zweiten Weltkrieg wieder stark ansteigen und die Frage diskutiert wird, ob ein grosses zentrales Schulhaus erstellt werden solle (die grösste Raumnote besteht im Zentrum), zieht die Schulkommission neben dem Schulinspektor auch noch die Gemeindepräsidenten von Bern und von Langenthal als Experten bei. Sie möchte dann aber bei der dezentralen Struktur bleiben und wird darin von einer grossen Hausväterversammlung gestützt. Sie bildet in der Folge einen Bauausschuss, der Verantwortung für diverse Bauprojekte übernimmt. Um die wachsenden Schülerzahlen langfristig auffangen zu können, stösst dieser Bauausschuss 1953 einen weiter gefassten Planungsprozess an, in den auch der Schulinspektor und die Lehrerschaft involviert werden. Noch immer wird gegen eine Zentralisierung argumentiert, da offenbar Einigkeit darüber herrscht, dass die Schulkinder aus den unterschiedlichen Quartieren nicht gemischt werden sollen. Die Planungsdokumente werden dann mit dem Gemeinderat und der Prüfungskommission abgesprochen und die diversen auch im nächsten Jahrzehnt anfallenden Neubau- und Sanierungsprojekte in der gesamten Gemeinde sehr umfassend unter Einbezug aller wichtigen Behörden geplant und angegangen.

Die aufwändigen Besprechungen drehen sich auch immer wieder um die Verteilung der Kompetenzen unter den beteiligten Behörden. Besonders nach Aufhebung einer Schul-Bau-Kommission, die wenige Jahre auch Mitglieder der Sekundarschulkommission und anderer Behörden vereinte, diskutieren die wieder vermehrt beteiligte Schulkommission und der Gemeinderat abermals über Mitbestimmungsrechte. Als 1964 bei einem grossen Schulhaus Sanierungsbedarf mit der Option eines Neubaus besteht, muss die Schulkommission viele Verhandlungen (neu auch noch mit dem Erziehungsdirektor) führen.

Auf Wunsch der Schulkommission ermöglicht der Gemeinderat 1970 den Einsitz eines ihrer Mitglieder mit beratender Stimme in der kommunalen Baukommission. Auch 1976 diskutiert die Schulkommission wieder über ihren Einfluss auf die schulischen Bauvorhaben, wobei sie befürchtet, zu wenig »auf die Zweckmässigkeit der Bauvorhaben« einwirken zu können. Man ist sich einig, dass die Vorhaben weiterhin in der Schulkommission diskutiert werden sollen. Die Anzahl solcher Traktanden nimmt in der Folge aber leicht ab.

1987 wird die Regelung erneut verändert: Neu hat die Schulkommission in der Baukommission keinen Einsitz mehr, bei der Diskussion von Bauvorhaben nimmt aber jeweils ein Mitglied der Baukommission an der Schulkommissionssitzung teil. Die Bauvorhaben werden grundsätzlich durch das kommunale Bauamt erledigt. Kleinere Aufträge können direkt vom zuständigen Schulkommissionsmitglied bzw. vom betreffenden Schulhausvorstand vergeben werden. Ab 1990 sitzen neu das für das Bau-Departement zuständige Gemeinderatsmitglied und ein Mitarbeiter des Bauamts von Amtes wegen in der Schulkommission. 1993 folgt durch Gemeinderatsbeschluss eine offizielle Regelung der Kompetenzen gemäss der seit einiger Zeit etablierten Praxis: Die Baukommission ist für Unterhalt, Sanierung und Renovation der Liegenschaften zuständig, die Schulkommission für den »ordentlichen« Unterhalt (Wandtafeln, Mobiliar und Bauliches bis CHF 2000). Dies reduziert die Zahl der Bautraktanden deutlich.

**Stadt Bern** Schon seit 1833 fordert die gemeinderätliche Primarschulkommission den Gemeinderat immer wieder eindringlich auf, in den Quartieren verschiedene Neubauprojekte an die Hand zu nehmen. Sie setzt sogar einen Ausschuss zur Untersuchung der Platzverhältnisse und Schülerzahlen im gesamten Stadtgebiet ein. Später kann sie bei einem konkreten Neubauprojekt einige Mitglieder in eine speziell geschaffene Kommission delegieren, in der auch die Baukommission Einsitz hat.

Besonders nach dem zweiten Weltkrieg wird der Raumbedarf der wachsenden Zahl von Schulkindern auch in Bern sichtbar. 1951 lädt die Schulkommission Schosshalde das Frauenkomi-

tee, den Oberlehrer und Vertreter von Baudirektion und Schuldirektion zu einer grossen Besprechung über die Frage des Schulraums ein.

### 7.1.5 Einweihung

Die Verantwortung für Festivitäten und Einweihungsrituale für neu erstellte oder in grossem Umfang renovierte Schulhausbauten lag während des gesamten Untersuchungszeitraums bei den Schulkommissionen. Sie agierten hier an einer Schnittstelle zwischen der Schule als Nutzerin und der Gemeinschaft als Bereitstellerin der Ressourcen. In der Einweihungszeremonie übergaben die Schulkommissionen als Agenten der Gemeinschaft das Schulhaus quasi rituell der Schule.

**Kappelen** 1963 organisiert die Schulkommission für das neu erstellte Schulhaus ein Aufriechfest. In den 1980er Jahren ist sie dann auch beim Umbau des alten Schulhauses in ein Gemeindehaus und bei dessen Einweihung stark involviert.

**Langnau** 1953 plant die Schulkommission sehr aufwändig mit der Lehrerschaft und dem Gemeinderat ein Einweihungsfest für das neu erstellte Schulhaus im Bezirk Ilfis.

**Stadt Bern** 1838 veranstaltet die gemeinderätliche Schulkommission aufwändig eine Einweihungsfeier für einen Schulhausneubau im Matte-Quartier. 1928 befasst sich die Schulkommission Schosshalde eingehend mit der Organisation eines Einweihungsfestes für die lange geforderte und nun endlich erstellte Turnhalle. Am Morgen findet eine Feier mit Ansprachen, Turn- und Gesangsdarbietungen statt (die Lehrerschaft wird mit der Planung beauftragt), abends dann Aufführungen von Vereinen.

### 7.1.6 Turn- und Sportplätze

Die Bereitstellung von Turn- und Sportplätzen und die damit verbundene Suche nach geeignetem Terrain stellte in den Schulkommissionen ein aufwändiges und schwieriges Thema dar. Es erschien in den untersuchten Gemeinden gestaffelt: zuerst in der Stadt Bern, dann in Langnau und schliesslich auch in Kappelen. In den meisten Fällen traten die Schulinspektoren als Impulsgeber auf.

**Kappelen** Auf Initiative des Schulinspektors, der in den 1880er Jahren die Einhaltung der neuen Vorschriften anmahnt, und nach aufwändiger Absprache mit der Schulgemeinde kann die Schulkommission ein geeignetes Gelände ankaufen. Die Turnplatzfrage wird erst 1948 wieder zum Problem. Wegen der Gefährdung umliegender Liegenschaften ist zuerst von einer Einzäunung die Rede, wogegen sich dann allerdings die Schulgemeinde stellt. Die Suche nach einem neuen Gelände gestaltet sich sehr schwierig und zieht sich über viele Jahre hin.

**Langnau** Die Schulkommission fordert bereits im Lauf der 1870er Jahre vom Gemeinderat immer wieder Turnplätze für die Schulbezirke. Als 1874 immer noch nicht überall Turnplätze und Turngeräte zur Verfügung stehen, schaltet sich die Erziehungsdirektion ein, indem sie mit dem Entzug von Zuschüssen droht. Dies scheint eine Wirkung zu haben; die Schulkommission verfolgt das Anliegen in den folgenden Jahren noch intensiver. Erst als der Gemeinderat die nötigen Gelder freigibt und der Schulkommission die Umsetzung überlässt, geht es damit vorwärts. Ab 1876 stehen in allen Bezirken Turnplätze bereit. Die Lehrerschaft ist aufgefordert, mit den Schulkindern nun auch fleissig zu turnen.

Der ganzjährige Turnunterricht und die dafür nötigen Turnhallen kommen erst 1923 zur Sprache, als ein Lehrer die Schulkommission über die grossen Vorteile informiert und diese gleich darauf den Gemeinderat einschaltet. Die erste Turnhalle (die auch als Truppenunterkunft verwendbar ist) kann in der Folge schon 1926 eröffnet werden.

**Stadt Bern** Als die Stalden-Schulkommission ab 1865 nach und nach mehr Turnlektionen einführt, wird sie dabei von der gemeinderätlichen Primarschulkommission stark unterstützt. Die Bereitstellung der notwendigen Plätze (und später auch Hallen) gestaltet sich aber so schwierig, dass sie das wachsende Bedürfnis nicht zu decken vermag. 1868 bringt die gemeinderätliche Primarschulkommission das Projekt einer zentralen Turnhalle auf die Tagesordnung. Die Bezirksschulkommissionen sind aber alle dagegen, weil der Weg für die meisten Schulkinder zu weit wäre. Als der Schulinspektor 1878 einmal mehr die schlechte Turninfrastruktur rügt, reagiert die Stalden-Schulkommission mit dem Hinweis auf die schwierigen Raumverhältnisse und mit dem Versprechen, die nötigen Geräte umgehend anzuschaffen. 1894 meldet die Schulkommission der Schuldirektion, dass im Schulkreis weiterhin keine Turnhalle existiere, weshalb im Winter kein Turnunterricht durchgeführt werden könne. Auch mit dem Mädchenturnen ergeben sich Probleme: Dafür wäre eigentlich das ganze Jahr über ein geschlossener Raum nötig, denn die Eltern schicken ihre Töchter überhaupt nur sehr ungerne ins Turnen. Nach 1900 wird dann der Neubau des Schulhauses priorisiert und die Frage der Turnhalle vertagt. Die Schulkommission versichert der Lehrerschaft aber immer wieder, sie stehe einstimmig hinter dem Anliegen. Nachdem der Schularzt 1916 feststellt, dass die Kinder nicht sehr gesund sind, wiederholt die Schulkommission ihre Forderung nach einer Turnhalle. Sie bildet einen Ausschuss, der das Gespräch mit der Schuldirektion vorantreiben soll. Mehr als eine schlecht durchgeführte Makadamisierung des Turnplatzes erreicht sie aber bis 1928 nicht, trotz laufenden ausführlichen Diskussionen, aufwändiger Lobbyarbeit und dem Einbezug lokaler Vereine. Andere Schulkreise werden weiterhin bevorzugt bedient.

## 7.2 Unterhalt der Schulhäuser

**Rechtsgrundlagen** Die Überwachung des Zustands der Infrastruktur und die Initiative für die Behebung von Missständen lagen während des gesamten Untersuchungszeitraums in der Kompetenz der Schulkommissionen. Erst im Übergang ins 21. Jahrhundert übernahmen auch in diesem Bereich langsam die Schulleitungen mehr Verantwortung und Kompetenzen. Die Schulinspektoren des Kantons hatten auch in diesem Bereich eine Aufsichtspflicht.

Alle untersuchten Schulkommissionen wurden mehrmals erst aufgrund von Hinweisen der Schulinspektoren aktiv. Beim Unterhalt waren sowohl die Unschädlichkeit der Infrastruktur für die Kinder (Unfallgefahr, Hygiene) wie auch der Komfort bzw. die Ermöglichung guten Unterrichts leitende Prinzipien der Schulkommissionen.

### 7.2.1 Zuständigkeit für Reparaturen und Umbau

Die Schulkommissionen überwachten zwar während des gesamten Untersuchungszeitraums den Unterhalt, sie waren aber nie befugt, grössere Reparaturen in Auftrag zu geben. Für grössere finanzielle Beträge mussten sie sich an den Gemeinderat (in den grossen Gemeinden teilweise zusätzlich an die Baukommission) wenden. Auch bei Rügen des Schulinspektors konnten die Schulkommissionen oft nichts anderes tun, als die Anliegen an den Gemeinderat weiterzuleiten. Da dieser aber noch für diverse andere Bereiche zuständig war, kam es immer wieder zu Verzögerungen bei der Umsetzung. Ein grosser Teil der Aktivität der untersuchten Schulkommissionen in diesem Aufgabenbereich bestand deshalb darin, bei den zuständigen Instanzen die raschere Umsetzung anzumahnen.

In den einzelnen Gemeinden führten die sehr unterschiedlichen organisatorischen Konstellationen zu deutlich verschiedenen historischen Verläufen, wie die folgenden Beispiele illustrieren.

**Kappelen** 1887 wird das Schulhaus nach jahrelangem Drängen der Erziehungsdirektion einer grösseren Renovation und einem Umbau unterzogen, womit sich die Schulkommission sehr ausführlich beschäftigt. Die Erziehungsdirektion hat in diesem Projekt grossen Einfluss und kontrolliert die Einhaltung der Vorschriften sehr genau, weil der Kanton zur Finanzierung ein umfangreiches Darlehen beisteuert. Auch als nach 1903 wieder eine Erweiterung der Räumlichkeiten nötig wird, achtet die Erziehungsdirektion sehr genau auf die Einhaltung der Vorschriften. Der Schulinspektor unterstützt die Optimierung des Gebäudes und seiner Einrichtung mit praktischen Tipps.

**Langnau** 1910 präzisiert der Gemeinderat die Zuständigkeiten bei der Bewilligung von Reparaturen: Da die Schulkommission die Aufsicht über die Schulhäuser innehat, soll sie auch die Reparaturen selber bewilligen dürfen. 1930 ergibt sich dann ein Konflikt zwischen Schulkommission und (gemeinderätlicher) Baukommission: Diese unterstellt der Schulkommission, sie habe in Baufragen ihre Kompetenzen überschritten. Gemeinsam bitten die Kommissionen in der Folge den Gemeinderat, die Finanzkompetenzen genauer zu bestimmen. Die Schulkommission erhält dann einen speziellen Kredit für den Unterhalt der Schulhäuser. Im gleichen Jahr streicht der Gemeinderat Beträge aus dem Budget, die von der Schulkommission eingegeben wurden, weil er der Ansicht ist, sie sei zu wenig sparsam. Der Schulkommissionspräsident hält daraufhin in einer Sitzung fest, dass die Schulkommission dem Gemeinderat nicht untergeordnet, sondern in Schulsachen autonom sei. Im folgenden Jahr streicht der Gemeinderat wieder Unterhaltsposten aus dem Budget, worauf die Schulkommission jede Verantwortung für Sicherheitsmängel aufgrund zerfallender Infrastruktur ablehnt. 1952 übergibt die Schulkommission dann der Baukommission die Kompetenz, sämtliche Reparaturen und Anschaffungen von Mobiliar in Auftrag zu geben. Sie setzt selber einen Bauausschuss ein und will die nötigen Unterhaltsarbeiten langfristiger und kontinuierlicher planen. Der Gemeinderat honoriert dieses umsichtige Vorgehen mit der Aufstockung des Unterhaltskredits der Schulkommission. Ab den 1970er Jahren delegiert die Schulkommission die Auftragsvergabe bei kleineren Reparaturen (bis 200 Franken) an die Lehrkräfte.

**Stadt Bern** In den Jahren nach 1865 wird ausführlich über die Zuständigkeiten diskutiert. Obwohl seit einigen Jahren für jeden Schulbezirk eine eigene Bezirksschulkommission zuständig ist, will die gemeinderätliche Primarschulkommission weiterhin selber grössere Reparaturen bewilligen. In einigen dringenden Fällen gibt die Stalden-Schulkommission eigenmächtig Reparaturen in Auftrag und diese werden dann doch von der Gemeinde finanziert. Die gemeinderätliche Primarschulkommission versucht in dieser Zeit, bei den Reparaturen in allen Schulhäusern der Stadt eine koordinierende Rolle zu übernehmen, indem sie bei den Bezirksschulkommission Umfragen nach Reparaturbedürfnissen durchführt. Ab 1960 übernimmt nach und nach der Oberlehrer die Erhebung der Reparaturbedürfnisse. Er bespricht sie jeweils mit der Lehrerschaft und die Schulkommission muss nur noch einer Liste mit Vorhaben zustimmen.

### 7.2.2 Kleinere Anpassungen

Alle untersuchten Schulkommissionen waren immer wieder mit Forderungen konfrontiert, die gesundheitlichen Bedingungen in den Schulzimmern zu verbessern. Gerade die Lichtverhältnisse (genügend Helligkeit, kein Blenden) waren in allen Kommissionen ein wiederkehrendes Thema.

**Kappelen** 1851 werden auf Initiative des Dorfpfarrers in den Schulzimmern Vorhänge angebracht, damit die Schulkinder nicht von der Sonne geblendet werden.

**Langnau** 1863 werden in allen Schulhäusern Vorhänge angebracht, wozu die Lehrkräfte einen Teil der Kosten bei den Kinder einziehen sollen. Einen von der Schulkommission be-

antragten hellen Ölanstrich zur Verbesserung der Lichtverhältnisse lehnt der Gemeinderat 1897 als unnötig ab.

**Stadt Bern** 1833 wehrt sich die Primarschulkommission gegen einen geplanten Neubau, der einem Schulhaus das Licht nehmen würde. Als sich 1851 eine Lehrkraft über ein allzu dunkles Schulzimmer beklagt, kann die Schulkommission bei der Baukommission eine Änderung durchsetzen. Das anonym in einem schlecht geschriebenen Brief vorgebrachte Anliegen, dass die Bänke in einem bestimmten Schulzimmer gemäss den Himmelsrichtungen anders ausgerichtet werden müssten, lehnt die Schulkommission 1863 als unmöglich und unzweckmässig ab.

### 7.3 Betrieb der Schulhäuser

Die Schulkommissionen auch die Verantwortung für den Betrieb der Schulhäuser. Quasi als Hauskommission sammelten und diskutierten sie alle auftauchenden Probleme, um Lösungen zu finden, mit denen alle Beteiligten leben konnten.

**Rechtsgrundlagen** Schon das erste Schulgesetz von 1835 enthielt dazu eine Regelung: »Jede öffentliche Primarschule soll in Bezug auf den äussern und innern Bestand durch die betreffenden Schulkreise fortdauernd so unterhalten und mit allem Nöthigen versehen sein, dass der Unterricht seinen ungehinderten und guten Fortgang haben könne.« (Art. 45) Im *Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden* von 1862 präziserte der Regierungsrat diese Pflicht dann explizit als Aufgabe der Primarschulkommissionen (Art. 18 Abs. 18).

#### 7.3.1 Heizung

**Rechtsgrundlagen** Die kantonale Gesetzgebung machte über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg die Gemeinden, vertreten durch die Schulkommissionen, für die Bereitstellung von Brennmaterial für die Heizung der Schulzimmer verantwortlich. Auf Misstände reagierend, erliess die Erziehungsdirektion 1846 an alle Gemeinden die Forderung, alle Lehrpersonen mit genügend Holz zur Heizung der Schulzimmer auszustatten. Als Beschwerdeinstanz für die Lehrkräfte wurde der Schulinspektor eingesetzt, an ihn konnten sie sich wenden, wenn die Gemeinden ihre Pflicht vernachlässigten.

Die Beschaffung von Material für die Beheizung der Schulräume beschäftigte die untersuchten Schulkommissionen insbesondere in Krisenzeiten, hauptsächlich während des ersten und zweiten Weltkriegs. Mehrfach wurde versucht, durch betriebliche Massnahmen (z. B. Schule ausfallen lassen) den Verbrauch zu drosseln. Bis zum Ende des 19. Jahrhunderts war auch die Zuständigkeit für die Bereitstellung von Heizmaterial selbst immer wieder ein Diskussionsthema.

**Kappelen** Die Heizung der Schulräume wird in den 1850er Jahren zu einem grossen Thema. Die Beschaffung von Heizmaterial gestaltet sich dann bis in die 1960er Jahre hinein immer wieder sowohl finanziell als auch logistisch aufwändig. Ab 1854 werden so genannte »Wedensteigerungen« aufgenommen: Die Gemeinde schreibt periodisch bestimmte Mengen von Reiswellen (inkl. Lieferung zum Schulhaus) zum Ankauf aus. Diese Versteigerungen sind mit allen organisatorischen Details und mit den Resultaten in den Protokollen aufgeführt und waren offenbar für die Schulkommission eine zeitaufwändige Angelegenheit.

1942 wird als Sparvorschlag diskutiert, dass am Sonntag für die Sonntagsschule nur noch ein Zimmer geheizt wird. Entweder sollen alle Kinder gemeinsam Sonntagsschule haben oder die Klassen nacheinander.

**Langnau** Obwohl auch bisher die Gemeinde das Heizmaterial hätte zur Verfügung stellen müssen, ergreifen die Lehrkräfte aufgrund des neuen Gesetzes von 1894 die Gelegenheit und wehren sich dagegen, das Heizmaterial selber bezahlen zu müssen. Die Schulkommission versucht im Streit zwischen Lehrerschaft und Gemeinderat zu vermitteln. Schliesslich bestätigt die Erziehungsdirektion, dass die Gemeinde diese Ausgaben übernehmen muss.

1940 fragt sich die Schulkommission, ob sie die amtliche Verordnung umsetzen solle, die die Schulen verpflichtet, im Winterhalbjahr am Samstag die Schule auszusetzen, um Heizmaterial zu sparen. Schliesslich erhält sie von der Erziehungsdirektion die Genehmigung, dass Schulhäuser mit Holzfeuerung am Samstag wenigstens am Vormittag Schule halten dürfen. Gegen Ende des Kriegs entscheidet die Schulkommission dann öfter, die Schule wegen Brennstoffmangels ausfallen zu lassen.

**Stadt Bern** 1917 diskutiert die Schulkommission mehrmals über den allgemeinen Mangel an Kohle. Auf die Anfrage der Schuldirektion, wie sie dazu stehe, wenn die Herbstferien ausfallen und die Winterferien dafür verlängert würden, antwortet sie mit dem Vorwurf, die Schuldirektion habe bei der rechtzeitigen Beschaffung von genügend Heizmaterial Fehler gemacht. Im folgenden Jahr erhält die Schulkommission von anderen Behörden immer wieder Aufrufe zum Sparen. Später droht die Zentral-Schulkommission wieder damit, dass ab Neujahr Schulen geschlossen werden müssten.

### 7.3.2 Reinigung

**Rechtsgrundlagen** Bis 1894 waren die Lehrpersonen gesetzlich dazu verpflichtet, die Schulzimmer zu reinigen, wobei die Schulkommissionen (seit 1862) das Putzmaterial bereitstellen mussten. Seit dem Primarschulgesetz von 1894 waren die Gemeinden dann explizit selber für die Reinigung zuständig. Das *Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulkommissionen* von 1924 enthielt zusätzlich eine Bestimmung darüber, dass die Reinigung der Schulzimmer *erwachsenen* Personen zu übertragen sei (Art. 6).

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts begannen die untersuchten Schulkommissionen als Reaktion auf die allgemein aufkommende Diskussion über die Hygiene in der Schule und speziell auf das erwähnte Primarschulgesetz von 1894, die Reinigung der Schulräume zu professionalisieren. Nachdem zuerst nur so genannte »Wischerinnen« angestellt wurden, erfolgte die vollständige Professionalisierung der Reinigung in allen drei untersuchten Gemeinden in den Jahren um 1910 durch die Anstellung von Abwarten. Dieses Personal unterstand wie die Lehrkräfte der Personalführung durch die Schulkommissionen.

**Kappelen** Die Sauberkeit des Schulhauses wird erst nach 1910 zum Thema in der Schulkommission, als sie zur täglichen Reinigung der Schulzimmer eine Abwartin anstellt.

**Langnau** Ende der 1850er Jahre beschliesst die Schulkommission, dass die Lehrkräfte ihre Schule jährlich vor den Examen gemeinsam reinigen sollen. Diese verlangen dafür erst 1895 eine Entschädigung. Die Schulkommission vertritt diese Forderung vor dem Gemeinderat, der schliesslich pro Klassenzimmer 5 Franken bewilligt.

Auf Beschluss des Gemeinderates muss die Schulkommission nach 1900 für jedes Schulhaus »geeignete Personen« für die Reinigung und die Heizung anstellen, denn Lehrpersonen und Schulkinder dürfen ab sofort nicht mehr dafür eingesetzt werden. Vor 1910 beantragt die Lehrerschaft, dass die Schulzimmer neu zweimal pro Jahr gereinigt werden, was aufgrund einer kürzlich vorgenommenen Lohnerhöhung für die Wischerinnen vorerst ohne zusätzliche Entlohnung umgesetzt werden kann. Nach 1910 wird für ein neues Schulhaus im Zentrum erstmals eine vollständige Abwärtsstelle ausgeschrieben.

In einem sehr aufwändigen Verfahren sucht die Schulkommission 1935 einen neuen Abwart für das zentrale Schulhaus. Neu werden für die Abwartsfrau ebenfalls Bedingungen gestellt: Sie muss die Suppenküche übernehmen, einen Samariterkurs besucht haben und die Mädchen-Duschen reinigen. In der Folge wird das Pflichtenheft für den Abwart revidiert und für alle Abwarte in der Gemeinde als verbindlich erklärt. In den Jahren nach 1940 befasst sich die Schulkommission immer aufwändiger mit den Verträgen und Löhnen der Abwarte, 1947 dann mit einem Versuch, alle Abwarte in der Gemeinde gleichzustellen. Die Belastung der Schulkommission durch diese Aufgaben (und zusätzlich die Bereitstellung von Abwartswohnungen) wächst vor allem Ende der 1960er Jahre noch einmal stark an.

**Stadt Bern** Bei den Beratungen für ein stadtweites Abwartsreglement 1907 wünscht die Schulkommission Schosshalde, dass die Schulzimmer neu täglich gereinigt werden (statt wie bisher nur alle zwei Tage). Angesichts der finanziellen Folgen muss sie diesen Wunsch aber aufgeben. Noch im gleichen Jahr stellt sie dann einen Abwart ein, den sie später in seinem Kampf für eine bessere Entlohnung unterstützt.

In den Jahren nach 2000 wehrt sich die Lehrerschaft gegen Sparmassnahmen bei der Schulhausreinigung. Sie ist der Ansicht, dass die Probleme auf die Schulkinder abgewälzt werden, wenn z. B. das Treppenhaus nur noch einmal wöchentlich gereinigt wird. Die Lehrkräfte greifen darauf zur Selbsthilfe und putzen selber alternierend mit ihren Klassen das Treppenhaus. Von der Schulkommission und vom Elternrat erwarten sie, dass diese über den Stadtrat auf die Stadtverwaltung Druck ausüben.

### 7.3.3 Hausordnung

Einer der heute als »strategisch« bezeichneten Kompetenzbereiche der Schulkommissionen betrifft den Erlass von Hausordnungen. In der Analyse zeigte sich, dass die Schulkommissionen diese Regelwerke in Zusammenarbeit mit den Lehrkräften (oder gar mit dem Elternrat) entwarfen und Formulierungen erst sanktionierten, wenn sie konsensfähig waren. Das deutet auf das Vorhandensein eines Bewusstseins dafür hin, dass reglementarische Bestimmungen umso mehr Wirkung zeigen, je besser die Betroffenen in ihre Definition eingebunden werden.

**Kappelen** Nach der Aufrichte des neuen Schulhauses genehmigt die Schulkommission 1963 eine von der Lehrerschaft vorgeschlagene Hausordnung mit nur kleinen Änderungen.

**Langnau** 1908 möchte eine Lehrkraft, dass die Schulkommission für ein bestimmtes Schulhaus eine Hausordnung erlässt. In Absprache mit dem Kollegium beauftragt die Schulkommission diese Lehrkraft gleich mit der Ausarbeitung eines Entwurfs, der für alle Schulhäuser gültig erklärt werden kann. Den vorgelegten Entwurf genehmigt sie schliesslich ohne Änderungen.

Nachdem die verschiedenen Schulhausvorsteher im Auftrag der Schulkommission 1979 Hausordnungen ausgearbeitet haben, bildet die Schulkommission einen Ausschuss, der »etwas System in die Sache bringen« soll, indem in den Hauptpunkten eine Ähnlichkeit angestrebt wird. Die anhand einer Vorgabe gegliederten, überarbeiteten Hausordnungen genehmigt sie dann ohne Änderungen. 1994 setzt sich der Schulleiter des zentralen Schulhauses bei der Schulkommission mit dem Vorschlag durch, dass nur noch Regeln aufgenommen werden, die auch durchsetzbar sind.

**Stadt Bern** Bei der Genehmigung einer neuen Hausordnung für alle drei Schulhäuser im Schulbezirk diskutiert die Schulkommission 1987 über die Verwendung der »wir«-Form. Die Frage steht im Raum, weil die Schulordnungen bisher nur von der Schulkommission unterzeichnet wurden. Gemeinsam findet sich eine interessante Lösung: Die Schulkommission un-

terzeichnet die Hausordnung in Zukunft zusammen mit der Lehrerschaft und dem Elternrat gemeinsam, die »wir«-Form kann beibehalten werden.

## 7.4 Unterrichtsmaterialien

### 7.4.1 Bereitstellung

Die Auswahl und Beschaffung von Lehrbüchern wird hier in ihrer infrastrukturellen Funktion und nicht unter dem inhaltlichen Aspekt behandelt. Die inhaltliche Komponente betrifft den Lehrplan und die Stoffauswahl und wird deshalb im Kapitel *Ergebnisse zum Themenfeld Lehrplan* im Abschnitt *Auswahl der Lehrmittel* behandelt (ab Seite 240).

**Rechtsgrundlagen** Die Bereitstellung der Lehrbücher für den Unterricht war seit Beginn des Untersuchungszeitraums eine der gesetzlich vorgegebenen Aufgaben der Schulkommissionen. Die entsprechenden Gesetzesbestimmungen liessen weitgehend offen, *wie* diese Bereitstellung vor sich gehen soll. Die Schulkommissionen waren also frei, dies reagierend auf die regionalen Begebenheiten unterschiedlich zu organisieren.

In der Stadt Bern enthielten die Ausführungsbestimmungen zur Gemeindeordnung ab 1921 klare Vorschriften über die zentrale Beschaffung durch die städtische Schul- und Büromaterialzentrale (Art. 21). Insbesondere wurde darin festgelegt, dass »schweizerische Konkurrenzpreise vorausgesetzt« primär Lieferanten aus Bern berücksichtigt werden sollen. Für diese Zentrale bestand auch ein eigenes Reglement (z. B. von 1922).

Die Auswahl der Unterrichtsmaterialien erfolgte durchgehend durch die Lehrpersonen. Diese verfügten aber erst gegen Ende des Untersuchungszeitraums über eine genügend hohe Finanzkompetenz, um nicht mehr für jede einzelne Anschaffung einen Antrag an die Schulkommission stellen zu müssen. In den beiden grösseren untersuchten Schulkreisen entstanden aufgrund des grossen Volumens mehrmals Diskussionen über die Modalitäten dieses Ankaufs.

**Langnau** Mitte der 1960er Jahre diskutiert die Schulkommission mehrmals darüber, ob das Schulmaterial bei einem Händler in der Gemeinde angekauft werden soll oder bei einer Firma aus Bern, die 20 bis 50% billiger offeriert hat. Sie gibt den lokalen Lieferanten Gelegenheit, ihre Offerten zu korrigieren und überlegt sich, ob sie auch trotz eines allfälligen grösseren Preisunterschieds dem Gemeinderat beantragen soll, die Waren lokal zu beschaffen.

**Stadt Bern** Auf Initiative der Gassenleiste hin macht der Gemeinderat 1886 eine Umfrage bei den Bezirksschulkommissionen über das Projekt einer Zentralstelle für die Anschaffung von Schulmaterialien mit dem Ziel einer unentgeltlichen Abgabe an die Schulkinder. Die Schreibmaterialienhandlungen protestieren gegen dieses Projekt und die Stalden-Schulkommission ist ebenfalls dagegen. Da sie keine Kenntnis über Klagen wegen ungenügendem oder überteuertem Schulmaterial hat, möchte sie wie bisher der Lehrerschaft die Freiheit geben, die Materialien mit guter Sachkenntnis einzukaufen und sie zum Selbstkostenpreis an die Eltern abzugeben. Sie befürchtet zudem, dass die Verwaltungs- und Mietkosten für eine Zentralstelle die möglichen Einsparungen wieder zunichte machen könnten, und dass ausserdem den kleineren Verkaufsgeschäften eine Einkommensquelle entzogen würde. Sie würde einen höheren Kredit für die Abgabe unentgeltlicher Schulmaterialien an bedürftige Schulkinder bevorzugen.

### 7.4.2 Unentgeltliche Abgabe an arme Schulkinder

Bis kurz vor der Jahrhundertwende um 1900 waren alle untersuchten Schulkommissionen mit folgender Problematik konfrontiert: Sie mussten sicherstellen, dass alle Schulkinder über die vorgeschriebenen Lehrbücher und Arbeitsmaterialien verfügen, konnten dies aber bei den bedürftigen Familien trotz laufender Mahnungen und Drohungen nur schwer durchsetzen. Sie selber wurden umgekehrt von den kantonalen Instanzen immer wieder gemahnt, weil nicht alle Kinder über die obligatorischen Lehrbücher verfügten. Die Praxis, dass den Schulkindern aus armen Familien Arbeitsmaterialien und Schulbücher unentgeltlich abgegeben wurden, etablierte sich erst mit der Zeit flächendeckend. Die dazu nötigen Listen aller bedürftigen Schulkinder wurden durch die Lehrkräfte aufgrund ihrer Kenntnis der familiären Situation angefertigt und von den Schulkommissionen kontrolliert und genehmigt.

**Rechtsgrundlagen** Seit Beginn des Untersuchungszeitraums waren die Gemeinden – vertreten durch die Schulkommissionen – für die unentgeltliche Bereitstellung von Lehrmitteln für Kinder bedürftiger Familien zuständig. Bereits die Berner Schulordnung von 1720 verpflichtete die Amtsmänner und Ortsvorsteher zur unentgeltlichen Abgabe von Lehrbüchern an bedürftige Kinder (Art. 5). Seit dem *Reglement über die Obliegenheiten der Primarschul-Behörden* von 1895 finanzierte der Staat die unentgeltliche Abgabe von Lehrmitteln an Bedürftige zur Hälfte mit (Par. 3 Abs. 5). Diese Bestimmung wurde 1924 im *Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulkommissionen* wiederholt.

**Kappelen** Die Listen werden von der Schulkommission mehrheitlich pauschal genehmigt, allerdings diskutiert sie auch immer wieder bei bestimmten Familien, ob sie zu Recht auf der Liste stehen. 1850 beschliesst die Schulkommission, dass den Verdingkindern und den Kindern aus armen Familien Schulbücher ausgeliehen werden. Offenbar kann die Schulkommission bis in die 1860er Jahre bei den Lehrbüchern eine fast flächendeckende Durchsetzung erreichen.

In den 1850er Jahren ist der Arbeitsstoff für die Arbeitsschule oft Thema in den Sitzungen der Schulkommission. Die Eltern müssen ihren Töchtern eine vorgegebene Menge eines bestimmten Stoffes mitgeben oder Beiträge leisten, aber viele kommen diesen Pflichten nicht nach. Die Schulkommission unterscheidet hier immer, ob sie die Eltern mahnen will oder ob diese ohnehin nichts zahlen können. Mehrmals zahlt der Kanton Beiträge an die Beschaffung des Arbeitsstoffes.

Auf den Vorschlag einer Lehrkraft beschliesst die Schulkommission 1893, die vorgeschriebenen Schreibutensilien zentral einkaufen und sie den Schulkindern zum Selbstkostenpreis abgeben zu lassen. Ziel ist eine erhöhte »Uniformität«, da vor allem ärmere Kinder immer wieder ohne das vorgeschriebene Material erscheinen.

**Langnau** In den 1850er Jahren diskutiert die Schulkommission oft darüber, dass bestimmte arme Eltern ihren Kindern nicht die vorgeschriebenen Bücher kaufen. Eine Zählung derjenigen Kinder, denen die Anschaffung des zweiten Lesebuchs nicht zuzumuten ist, ergibt 1861 die Zahl von 208. In den folgenden Jahren und Jahrzehnten beschliesst die Schulkommission immer wieder punktuell die Anschaffung von Schulbüchern oder Schulmaterialien für diese Kinder. 1878 weist der Gemeinderat ausnahmsweise einmal eine Rechnung zurück, weil er der Ansicht ist, dass eine bezuschusste Familie reich genug sei, die Schulbücher und das Arbeitsmaterial selber zu kaufen.

1885 gibt die Schulkommission ein Geschenk der Erziehungsdirektion in Form von 50 Lesebüchern direkt armen Kindern weiter. Zehn Jahre später stellt sie mehrmals fest, dass die

Gemeinde Langnau bei der Verteilung des Staatsbeitrags für belastete Schulgemeinden übergegangen wurde. Abklärungen ergeben, dass vor allem kleinere Gemeinden mit Beiträgen zur Finanzierung von Lehrbüchern für bedürftige Kinder unterstützt wurden.

1904 will die Schulkommission mit einer »erkecklichen Subvention« von der Erziehungsdirektion für alle Schulen alle obligatorischen Lehrbücher kaufen. In der Einsicht, dass einige Schulbezirke nicht alle diese Lehrbücher wollen und benutzen würden, kauft sie stattdessen für andere Bezirke zusätzliche nicht-obligatorische Lehrbücher.

Nach dem Hinweis einer Lehrkraft auf Unregelmässigkeiten bei der Bestimmung bedürftiger Familien lässt die Schulkommission Mitte der 1900er Jahre durch das Kollegium »gewisse Normen« für den Bezug von unentgeltlichen Lehrmitteln ausarbeiten. Den Richtlinienentwurf übernimmt sie dann unverändert. In dieser Zeit beginnt sie auch, über die allgemeine Unentgeltlichkeit von Lehrmitteln zu diskutieren. Sie holt dazu die Meinung der Lehrerschaft ein und lässt genaue Kostenberechnungen vornehmen. Ein ausführlicher und gut berechneter Antrag wird dann von der Gemeindeversammlung entgegen einem Verschiebungsantrag des Gemeinderates gebilligt.

**Stadt Bern** Als die Erziehungsdirektion 1840 die Unterstützung für die Arbeitsschule kürzen oder streichen will, wehrt sich die Schulkommission beim Schulkommissär. Sie ist der Meinung, dass sie mindestens noch eine Zeit lang auf Geld für die Beiträge an Arbeitsstoff für arme Schülerinnen angewiesen sei. Dies weil die Arbeitsschulen primär von solchen Mädchen besucht werden, die auch die anderen Lehrmittel umsonst erhalten. In den nächsten Jahren erreicht die Schulkommission auf gleichem Weg mehrmals nachträgliche Zahlungen.

1881 bestimmt die Schulkommission, dass eine Restanz aus dem Kredit für Turnfahrten zur Finanzierung von Schulmaterial für bedürftige Kinder verwendet werden soll. Auf eine Anfrage der Erziehungsdirektion von 1882 hin antwortet die Schulkommission, dass sie Überschüsse aus den Spendengeldern für die Schülerspeisung jeweils unter anderem für den Ankauf von Schulmaterial für bedürftige Schulkinder ausgibt.

### 7.4.3 Unentgeltliche Abgabe an alle Schulkinder

**Rechtsgrundlagen** Am Anfang des Untersuchungszeitraums verpflichtete die kantonale Gesetzgebung grundsätzlich die Eltern zur Bereitstellung der von der Schule vorgegebenen Lehrbücher für ihre Kinder. Von dieser Pflicht waren nur die bedürftigen Familien ausgenommen (siehe vorangehenden Abschnitt). Die allgemeine Unentgeltlichkeit der Lehrmittel für alle Kinder erschien indirekt 1895 in der Gesetzgebung: Das *Reglement über die Obliegenheiten der Primarschul-Behörden* verpflichtete den Schulinspektor, bei der Erziehungsdirektion einen staatlichen Beitrag zu beantragen, wenn eine Gemeinde die Unentgeltlichkeit der Lehrmittel einführt (Par. 15 Abs. 10). Erst im Primarschulgesetz von 1951 wurden die Gemeinden zur flächendeckenden unentgeltlichen Abgabe von Lehrbüchern und Unterrichtsmaterialien an alle Schulkinder verpflichtet (Art. 15). Die Höhe der Kostenbeteiligung durch den Staat wurde jeweils durch den Grossen Rat festgesetzt.

Noch 1980 befasste sich die Erziehungsdirektion offenbar mit dieser Thematik, denn aus einem Protokolleintrag der Schulkommission Schosshalde geht Folgendes hervor: Im amtlichen Schulblatt wurde die Pflicht der Schulkommissionen erwähnt, darüber zu wachen, dass für Bücher und Arbeitsmaterial nur dann Unkostenbeiträge erhoben werden, wenn die Anschaffung freiwillig ist.

In den Jahren vor 1900 gingen die untersuchten Schulkreise nach und nach dazu über, allen Kindern die nötigen Schulbücher gratis abzugeben. Ungefähr ab 1940 erscheinen keine solchen Traktanden mehr in den Protokollen. Die Problematik scheint also deutlich vor der kantonalen Regelung im Primarschulgesetz von 1951 gelöst worden zu sein.

**Kappelen** 1885 beschliesst die Schulkommission, die neuen Lesebücher nur noch leihweise abzugeben. Sie widersetzt sich damit einer Weisung der Erziehungsdirektion, kann aber den Schulinspektor von der Idee überzeugen. Nach 1895 beschliesst dann die Schulgemeinde auf Antrag der Schulkommission, dass die neuen Schulbücher zentral eingekauft und den Kindern unentgeltlich abgegeben werden.

In einem Einzelfall will die Schulkommission in den 1960er Jahren, dass die Kinder das Material für das technische Zeichnen selber bezahlen müssen, weil sie dann besser Sorge dazu tragen.

Ab 1994 wird die Finanzkompetenz der Lehrkräfte zur Anschaffung von Schulmaterial auf 500 Franken angehoben. Allerdings muss die Schulkommission schon im ersten Jahr eine Überschreitung des Kostendaches rügen.

**Langnau** Bereits 1887 schlägt eine Lehrperson vor, die Singbücher zentral zu beschaffen und den Kindern nur leihweise abzugeben. Die Schulkommission befürchtet aber zu grosse Konsequenzen und möchte die säumigen Eltern lieber einmal mehr mahnen. 1889 werden erstmals zentral Kinderbibeln angeschafft und den Kindern leihweise abgegeben. Der Beschluss über die allgemeine unentgeltliche Abgabe von Schulbüchern folgt dann 1891, woraufhin die Schulkommission für die zentrale Beschaffung von Lehrmitteln ein Lehrmitteldepot einrichtet. Nach einem Beschluss der Gemeindeversammlung von 1905, gemäss dem alle Lehrmittel und Arbeitsmaterialien unentgeltlich abgegeben werden müssen, muss die Schulkommission das Depot neu organisieren, da dessen Bedeutung mit diesem Entscheid wächst. Sie ernennt eine Lehrmittel- und Schulmaterialienkommission, bestehend aus Mitgliedern des Lehrerkollegiums und der Schulkommission, sowie eine Lehrperson als Leitung des Depots. Mehrmals treffen Nachfragen anderer Schulkommissionen ein, die sich nach den Erfahrungen mit der unentgeltlichen Abgabe von Lehrbüchern erkundigen. Als in der Folge einige Pflegeeltern ihren Mädchen keinen Stoff mehr für die Arbeitsschule mitgeben, versucht die Schulkommission mit einem Anzeiger-Inserat darauf aufmerksam zu machen, dass dies eine ganz andere Thematik darstelle.

Als die Prüfungskommission bei der Genehmigung des Budgets 1912 den Betrag für die unentgeltlichen Lehrmittel leicht kürzt, befürchtet die Schulkommission, dass das Prinzip der unentgeltlichen Abgabe gar nicht völlig unbestritten sei. Sie will es aber unbedingt verteidigen und weist die Lehrkräfte deshalb an, sparsam zu bestellen und Missbräuche konsequent zu ahnden. In einer Diskussion in der Gemeindeversammlung zeigt der Gemeinderat 1915 »einige Lust, die Axt an diese« unentgeltliche Abgabe zu legen, von anderer Seite wird diese aber verteidigt. Die Schulkommission deutet die Diskussionen einmal mehr als Mahnung zum sparsamen Umgang mit solchen Geldern. Als die Lehrkräfte zwei Jahre später wieder das Budget überziehen, greift die Schulkommission konsequent ein und zieht die Kontrolle über alle Lehrmittelbestellungen an sich.

Die Abgabe unentgeltlicher Lehrmittel gerät auch später wieder in die Diskussion: 1934 kürzt der Gemeinderat die von der Schulkommission eingegebenen Budgetposten massiv. Diese versucht vehement, das System zu retten, unter anderem mit der Idee, dass gebrauchte Bücher je nach Zustand noch einmal verwendet werden könnten.

Ende der 1940er Jahre beschwerten sich mehrmals Eltern darüber, dass ihre Kinder zuhause immer wieder kleinere Beiträge für Schulmaterial einfordern, obwohl dieses ja unentgeltlich abgegeben werden müsste. Abklärungen führen dazu, dass die Schulkommission für die Unterschule mehr Hefte zur Verfügung stellt. Wenn Kinder ihr Material aber mutwillig beschädigen, besteht die Schulkommission darauf, dass dieses in der Schreibwarenhandlung vor Ort auf eigene Kosten ersetzt wird. »Auf diese Weise hofft man, diesen unangenehmen Reklamationen ein Ende zu bereiten.«

Weil der Kredit für Schulmaterial und Lehrmittel immer wieder überzogen wird, beschliesst die Schulkommission auf Antrag der Lehrerschaft im Jahr 1996 eine Liste der Materialien, die

jedes Schulkind gratis (Füllfederhalter, Hefte, Zuschuss an Taschenrechner usw.) oder ausgeliehen erhalten soll (z. B. Zirkel, Malkasten).

**Stadt Bern** In der Stadt Bern wurden die Lehrmittel ab 1890 kostenlos verteilt (Bähler u. a. 2003, S. 279). Das im Schulkreis Schosshalde dazu bestehende Reglement wird von einem Ausschuss der Schulkommission 1903 revidiert. Die neue Regelung ermöglicht es den Lehrkräften, gut erhaltene Bücher zurückzunehmen und im nächsten Jahr anderen Kindern wieder abzugeben. Eine Abwälzung einiger Kosten auf die Familien mit dem Ziel, dass die Kinder zu den Büchern mehr Sorge tragen, wird zwar diskutiert aber nie umgesetzt. Das abgeänderte Reglement wird dann der gemeinderätlichen Primarschulkommission zur Genehmigung eingereicht.

Ab 1912 verlangt der Schulinspektor jährliche Berichte über die unentgeltliche Abgabe von Schulbüchern. 1917 beschliesst die Schuldirektion auf Initiative der Schulkommission Schosshalde, dass Schulbücher, die noch gebrauchsfähig sind, eingesammelt und wiederverwendet werden. 1919 informiert die Zentral-Schulkommission über einen Beschluss des Stadtparlaments zur Einrichtung einer Zentralstelle für die Beschaffung von Schulmaterialien. Diese Stelle funktioniert aber in den ersten Jahren aus Sicht der Lehrerschaft und Schulkommission im Schulkreis Schosshalde noch nicht ganz anstandslos.

Aus dem amtlichen Schulblatt entnimmt die Schulkommission 1982, dass sie darüber wachen muss, dass für Schulbücher und Arbeitsmaterial nur dann Unkostenbeiträge erhoben werden dürfen, wenn die Anschaffung nicht obligatorisch ist.



## 8 Ergebnisse zum Themenfeld Interaktion

Alle untersuchten Schulkommissionen interagierten über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg eng mit anderen Akteuren und Gremien in ihrem Umfeld. In praktisch allen Traktanden erscheinen solche als Impulsgeber oder Antragsteller, aber auch als reglementierende übergeordnete oder kooperierende gleichgeordnete Akteure. Im Folgenden stelle ich die Ergebnisse aus der Protokollanalyse zu diesen Interaktionen nach Akteuren geordnet dar.

### 8.1 Eltern

Die Interaktion mit den Eltern der Schulkinder verlief bei allen untersuchten Schulkommissionen bis kurz vor Ende des Untersuchungszeitraums fast ausschliesslich über informelle Kanäle. Wenn Anträge und Reklamationen von Eltern in den Schulkommissionssitzungen vorlagen, ist aus den Protokollen fast nie ersichtlich, über welchen Kanal diese eingereicht wurden. In vielen Fällen richteten sich die Eltern wohl direkt an ein Schulkommissionsmitglied oder offiziell an das Präsidium (mündlich wie auch schriftlich). Die Kontaktaufnahme scheint relativ einfach gewesen zu sein, weil die Schulkommissionsmitglieder lokal bekannte Persönlichkeiten und nicht Verwaltungsbeamte in der entfernten Hauptstadt waren. Die Funktion einer Anlaufstelle für Beschwerden konnten sie also offenbar gut ausfüllen. Andrea De Vincenti und Mitautoren berichten Ähnliches aus Quellendokumenten von Hinwil (Kanton ZH): Die Schulpflege fungierte dort offenbar ebenfalls schon früh als Beschwerdeinstanz und als »Schlichterin« (De Vincenti, Grube und Rosenmund 2011, S. 115).

Erst im Lauf des 20. Jahrhunderts führten die untersuchten Gemeinden mit sehr unterschiedlicher Geschwindigkeit systematisch Elternabende ein. Anfangs wurden diese für alle Klassen gemeinsam von den Schulkommissionen durchgeführt und begleitet. Später begannen die Klassenlehrkräfte Elternabende anzubieten. Diese wurden von der Schulkommission bewilligt und von den Eltern sehr geschätzt.

Ganz am Ende des Untersuchungszeitraums (in Bern schon ab Mitte der 1980er Jahre) begannen mit dem Aufbau von Elternräten Bestrebungen, die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Eltern auch in institutionalisierter Form zu berücksichtigen.

**Kappelen** Ende der 1950er Jahre wird mit Zustimmung der Schulgemeindeversammlung erstmals ein Elternabend für das ganze Schulhaus durchgeführt. In den 1970er Jahren beginnen die Lehrkräfte vermehrt, selber zu Elternabenden für ihre Klassen einzuladen.

1994 plant die Schulkommission, am Schluss des Examens die neuen Lehrpersonen den Eltern vorzustellen. Dazu kommt es dann allerdings nicht, weil einige der neuen Lehrkräfte den Anlass schon früher verlassen haben. Sie scheinen nicht instruiert worden zu sein und haben offenbar nicht damit gerechnet, den ganzen Tag anwesend sein zu müssen.

**Langnau** Die bereits vorher gelegentlich durchgeführten Hausväterversammlungen werden gegen Ende der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Elternabende überführt, und zwar zuerst in grossem Rahmen für die ganze Schule und mit Vorträgen zu bestimmten Themen. 1945 beispielsweise gemeinsam mit der Sekundarschule und mit einem Referat eines Erziehungsberaters aus Bern über das Verhältnis zwischen Elternhaus und Schule. Über längere Zeit werden Elternabende nur punktuell und vorwiegend zu bestimmten aktuellen Themen

und Problemen oder zur Abklärung der Bedürfnisse und Haltung der Eltern veranstaltet. 1973 beispielsweise in einem Aussenquartier zur Akzeptanz bestimmter Themen in der Menschenkunde oder in der gleichen Zeit über die Einführung des Französisch-Unterrichts. In einer Diskussion einigt sich die Schulkommission mit den Lehrkräften 1986 darüber, dass die Anwesenheit von Schulkommissionsmitgliedern an Elternabenden ohne besonderes Thema in den meisten Fällen nicht nötig ist.

**Stadt Bern** 1930 wird die Schulkommission von einer Lehrkraft darüber orientiert, dass sie für die Eltern der Kinder aus ihrer Klasse Elternabende eingeführt hat.

Als in den 1930er Jahren in der Stadt Bern die Aufsicht über die Schulen neu geregelt und die Rolle des Oberlehrers gestärkt wird, legt die Schulkommission Wert auf die Feststellung, dass die Eltern weiterhin das Recht hätten, direkt an die Schulkommission zu gelangen.

1953 sucht die Lehrerkonferenz nach einer Lösung für das »Geschenkleinwesen«. Beschlossen wird dann, dass zu Weihnachten und am Schuljahresende (wenn kein Wechsel der Lehrkraft ansteht) keine Geschenke akzeptiert werden sollten. Bei einem Lehrkraftwechsel »soll nichts gesagt werden«. Die Schulkommission findet diese Lösung vernünftig.

In einer regen Diskussion zeigt sich 1983, dass die Schulkommission Elternabende in allen Klassen wünscht, obwohl diese Direktgespräche nicht ersetzen sollten. Umgekehrt könnten Einzelgespräche auch nicht Elternabende ersetzen, denn diese förderten zusätzlich den Kontakt unter den Eltern. Allerdings sollte die Information im Vordergrund stehen (keine Unterhaltungsabende). Die für die jeweiligen Klassen verantwortlichen Schulkommissionsmitglieder sollen ihre Lehrkräfte zur Durchführung von Elternabenden ermuntern.

Aufgrund politischer Vorstösse und unterstützt durch das Interesse verschiedener Eltern im Quartier, einen besseren Einblick in die Schulkommissionsarbeit zu erhalten, wird Mitte der 1980er Jahre unter der Leitung der Schuldirektion ein Versuch in Richtung eines verbesserten Einbezugs der Eltern durchgeführt. Die Schulkommission steht mit grosser Mehrheit hinter diesem Pilotprojekt, das in vielen Gesprächen zusammen mit einer Erwachsenenbildnerin und einer Mitarbeiterin der Schuldirektion vorbereitet wird. Ausführliche Informationen an die Eltern folgen, wobei deren Reaktionen unterschiedlich ausfallen. Im Mai 1986 werden dann erstmals Elternvertreter in die Schulkommission gewählt. Später wird einmal im Protokoll notiert, ein Elternvertreter sei an der Gestaltung und Durchführung eines Elternabends »bereits sehr aktiv beteiligt« gewesen.

In Bezug auf die Schulkommissionssitzungen ergibt sich später Diskussionsbedarf: Eine Elternsprecherin möchte nicht an jeder Sitzung teilnehmen müssen. Die Schulkommission ist aber an einer gewissen Kontinuität interessiert. Einmal stellt die Lehrerkonferenz den Antrag, dass für diejenigen Sitzungsteile, die ohne Lehrerschaft stattfinden, auch die Elternsprecher den Ausstand nehmen müssten. Denn die Lehrkräfte empfinden es als sehr unangenehm, wenn über sie gesprochen wird, ohne dass sie dazu Stellung nehmen können. Die Elternsprecherin fasst dieses Anliegen als Misstrauensvotum auf und betont, man wolle doch zusammenarbeiten. An einer von der Schulkommission initiierten grossen Aussprache zeigt sich, dass die Lehrerschaft immer noch ein gewisses Misstrauen hat. Die Elternvertreter geben dann bei der Ausstandspflicht nach. Etwas später zeigt sich, dass immer noch eine gewisse Unsicherheit bezüglich des Versuchs herrscht. Der Schulkommissionspräsident appelliert an alle Beteiligten, sich tolerant zu verhalten und den Versuch zu unterstützen, mit kleinen Schritten ans Ziel zu kommen.

1987 äussert der Elternrat den Wunsch, dass »möglichst viele Personen (abwechslungsweise) an den Schulkommissionssitzungen teilnehmen können (Einblick in die Arbeit der Schulkommission, Möglichkeiten und Grenzen der Kommission usw.)«. Die Schulkommission ist sich über ihre Reaktion uneinig: Dass mehr Eltern Einsicht in die Schulkommissionsarbeit bekommen, wird zwar positiv gesehen. Dagegen würde es bezüglich Kontinuität und Eigen-

dynamik problematisch, weil die jeweiligen Elternvertreter die »Entwicklung« allenfalls nicht mitbekommen.

In einer Auswertung des Pilotprojekts äussern Schulkommissionsmitglieder 1987 »sowohl positive als auch negative Meinungen«. Immer wieder wird genannt, dass die Information unter den einzelnen Instanzen verbessert werden müsse. In Zukunft sollen weiterhin aus allen drei Schulhäusern Elternsprecher an den Schulkommissionssitzungen teilnehmen, »da die Bedürfnisse doch sehr verschieden sind«. Sowohl Lehrer wie Eltern sollten noch »initiativer« werden.

2002 wird ein *Elternverein Bitzius* gegründet, der die »Zusammenarbeit mit der Schule (z. B. Finanzierung von Projekten usw.)« zum Ziel hat.

## 8.2 Kommunale Politik und Verwaltung

Alle untersuchten Schulkommissionen standen in ihrer Arbeit sehr oft in Kontakt mit anderen kommunalen Gremien aus den verschiedenen Politikbereichen auf der Gemeindeebene: Gemeinderat, Fürsorge-/Sozialbehörden, Baubehörden und Polizeibehörden. Mit einer eigentlichen kommunalen *Schulverwaltung* war hingegen von den drei untersuchten Schulkommissionen nur diejenige des Schosshalden-Quartiers in Bern konfrontiert. In Langnau zeigten sich zwar gegen Ende des Untersuchungszeitraums mit der Einrichtung des Schulsekretariates ebenfalls Ansätze einer kommunalen Verwaltungsstruktur, die sich aber stark auf die Administration konzentrierte und keine Führungsansprüche erhob.

**Kappelen** In den 1930er Jahren beteiligt sich die Schulgemeinde finanziell an Projekten der Einwohnergemeinde. 1934 leistet sie z. B. an die Staubbekämpfung mit »Bitola« (im Vorjahr mit Sulfit) einen Beitrag. Die Schulkommission organisiert jeweils auch die kommunale Augustfeier, kommt allerdings später (1940) zum Schluss, dass dies eher Sache des Gemeinderates sei, dem sie in der Folge diese Verantwortung übergibt.

Für einen Umzug beim Dorffest von 1956 spendet die Schulkommission einen Restbetrag aus der Schulkasse.

In den letzten Jahrzehnten des Untersuchungszeitraums fällt speziell auf, wie gut die Schulkommission in die politische Struktur der Gemeinde eingebettet ist. Sie wird jeweils überall einbezogen, wo sie Mitsprachebedürfnisse hat. Andererseits beschäftigt sie sich ausführlich mit der Pflege der Beziehungen im Dorf.

**Langnau** 1854 bittet die Schulkommission den Gemeinderat, etwas gegen die Verunreinigungen und Beschädigung von Lehrmitteln durch die Wache zu unternehmen, die an Markttagen ein Schulhaus als Wachstube benutzt. Negativ sieht die Schulkommission auch, dass deswegen der Unterricht an diesen Tagen verunmöglicht wird.

Als 1934 die Elektrifikation der Bahnlinie gefeiert werden soll, genehmigt die Schulkommission den Beizug von Schulklassen mit Schulfahnen.

Die Anfrage des Organisationskomitees um Mitgestaltung des Dorffestes durch Schulkinder nimmt die Schulkommission 1990 nur zurückhaltend auf. Sie will zuerst die Meinung der Lehrerschaft einholen und befürchtet, dass der Termin ungünstig liegt, weil in diesem Quartal auch noch Schulreisen stattfinden.

Als gegen Ende der 1990er Jahre eine Alternative für den Schülertransport in einem Aussenquartier gefunden werden muss, nimmt die Schulkommission Verhandlungen mit der Firma auf, die Buslinien rund um Langnau anbietet. Sie erhofft sich von einer gemeinsamen Lösung eine Kostenersparnis. Mit der ausgehandelten Lösung können die Schulkinder zwar nicht mehr gleich weit hinten im Tal abgeholt werden, dafür verbessert sich das Transportangebot für die gesamte Bevölkerung.

Ab 1998 verlagert sich die Diskussion über die Unterrichtszeiten auf die politische Ebene: Die Schulkommission wird über politische Vorstösse im Grossen Gemeinderat zu Matinée-Blockzeiten, Nachmittags-Blockzeiten und betreute Mittagstische informiert. Der Schulausschuss ist in dieser Zeit bereits sehr umfassend für solche Themen zuständig. Im Protokoll der Primarschulkommission wird folglich nur vermerkt: »Der Schulausschuss wird die nötigen Abklärungen vornehmen.« Im folgenden Jahr leitet die Schulkommission dann positive Ergebnisse von Elternumfragen zu Blockzeiten zusammen mit Umsetzungsempfehlungen an den Gemeinderat weiter.

2003 stellt sich ein neues Fahrplankonzept der Buslinien-Firma als für die Schulen eher unattraktiv heraus. Die Fahrpläne müssen sich aber nach den Anschlüssen am Bahnhof orientieren, da sonst Subventionen verloren gehen könnten. Zusammen mit der Sekundarschulkommission entscheidet die Primarschulkommission schliesslich, die Zeiten des Schulbeginns auf die Busfahrpläne anzupassen.

**Stadt Bern** 1863 erhält die Stalden-Schulkommission von einem Pfarrer den Hinweis, dass im Haus, in dem die Schule im Lorrainequartier untergebracht ist, ein Paar in wilder Ehe lebte. Die Kommission will dies zwar nicht dulden, sieht sich aber nicht als zuständig an und überweist die Sache der Polizei. 1871 willigt die Stalden-Schulkommission gerne in eine Zusammenarbeit in einer Konferenz für ein gemeinsames Vorgehen gegen die Prostitution ein. Sie erwartet aber vom Gemeinderat und vom Staat, dass diese vor allem auch die polizeilichen Massnahmen ausschöpfen.

Seit den späten 1880er Jahren, als die städtische Schuldirektion operativ wird, geraten die Harmonisierung der Ferienterminen und des Schuljahresbeginns über lange Zeit in die Diskussion zwischen der städtischen Verwaltung und den Schulkommissionen in den Quartieren, die diesbezüglich möglichst grosse Freiheiten behalten möchten.

1937 orientiert der Oberlehrer die Schulkommission über den städtischen Anlass »Bern in Blumen«, über die Vorarbeiten und die grosse organisatorische und finanzielle Tragweite für die Schule. Die Kommission sieht sich von der Schuldirektion vor ein »fait accompli« gestellt und möchte in Zukunft bei solchen wichtigen Fragen konsultiert werden. Sie dankt allen Mitwirkenden für ihre Mithilfe im Interesse einer guten Repräsentation der Schosshaldenschule. Im folgenden Jahr beschliesst eine Konferenz von Abgeordneten der Bezirksschulkommissionen unter der Leitung der Schuldirektion, dass auch dieses Jahr ein solcher Umzug stattfinden solle. Die Schulkommission Schosshalde willigt unter der Bedingung ein, dass kein höherer Aufwand als letztes Jahr betrieben werde.

### 8.3 Kantonale Verwaltung

Verglichen mit der Gesamtarbeitslast zeigt sich in den Protokollen nur wenig Interaktion mit Exponenten der kantonalen Schulverwaltung. In der Stadt Bern überstieg z. B. die Anzahl der Kontakte der Schulkommission zur städtischen Schuldirektion diejenigen zur Erziehungsdirektion bei Weitem. Die kantonale Bildungsverwaltung trat fast ausschliesslich in Form der regional zuständigen Schulinspektoren auf, die als eine Art Statthalter der Erziehungsdirektion fungierten. Sie beschränkte ihren Zugriff weitgehend auf diejenigen Bereiche, die gemäss dem Prinzip der Subsidiarität der oberen politischen Ebene vorbehalten sind. Sie vertrat z. B. die Rechte der Familien und der Lehrkräfte gegenüber den kommunalen Schulkommissionen in der Funktion einer Rekursinstanz. Weiter sorgte sie für allgemeine Chancengleichheit, indem sie auf die Einhaltung der Normalien beim Schulhausbau drang und diesen im Bedarfsfall bezuschusste und indem sie die Entlohnung der Lehrkräfte immer stärker vorzuschreiben sowie mitzutragen begann. In den ersten Jahrzehnten übte sie zudem die Kontrolle über die Schulkommis-

sionen auch insofern aus, als sie die vorgeschlagenen Kandidaten für Lehrerstellen bestätigte und die Schulkommissionen für die Aufsicht über den Schulbesuch verantwortlich machte. Auch in Bezug auf den Lehrplan zeigte sich eine Kompetenzenteilung entlang dem Subsidiaritätsprinzip: Zentral wurden nur die Kernfächer vorgegeben. Die lokalen Instanzen konnten jederzeit zusätzliche Fächer einführen, wenn sie dies wollten und bezahlen konnten. Umgekehrt wurden in mehreren Fällen Impulse aus den Regionen im Kerncurriculum aufgenommen, z. B. in Form von Fächern, die zuerst auf freiwilliger Basis breit von den Gemeinden autonom eingeführt wurden.

Ab Mitte des 20. Jahrhunderts wechselten vermehrt Entscheidungskompetenzen von den lokalen Schulkommissionen zum Schulinspektor oder direkt zur Erziehungsdirektion: Gesuche zur Dispensation von Schulkindern, Urlaubsgesuche von Lehrkräften, Schliessung und Eröffnung von Klassen, Wohnsitznahme von Lehrkräften ausserhalb der Gemeinde, und auch die Genehmigung der Stundenpläne. Diese Verschiebungen hatten jeweils in der Umstellungsphase vereinzelt Unklarheiten über die Zuständigkeiten zur Folge. Im Lauf des Untersuchungszeitraums wurde die kantonale Ebene in Form des Schulinspektors vermehrt als Rekursinstanz entdeckt und angerufen (z. B. ab 1980 in Langnau häufiger bei der Zuteilung der Kinder zu Schulkreisen und auch bei anderen Entscheiden über die Schullaufbahn). Ab den 1970er Jahren zeigten die Schulinspektorate immer stärker Versuche, sich durch Klärung der Kompetenzenverteilung und allgemein durch die gezielte Weitergabe von Informationen in Position zu bringen. Die nachfolgenden Beispiele zeigen, wie die Beziehung zwischen den Schulkommissionen und den Schulinspektoren explizit gepflegt wurde.

**Langnau** 1874 wird der Schulinspektor an eine Jubiläumsfeier für einen Lehrer eingeladen, der seit mehr als 50 Jahren in Langnau unterrichtet. Umgekehrt wird die Schulkommission 1878 zur Jubiläumsfeier des Schulinspektors eingeladen (ebenfalls 50 Jahre Dienst).

1897 informiert der Schulinspektor, dass er »bei allen Verhandlungen mit den staatlichen Behörden als vorgeschriebene Vermittlungsinstanz begrüsst« werden möchte.

Im Jahr 1976 verfasst der Schulinspektor mehrmals umfangreiche Rundschreiben an Schulkommissionen und Lehrerschaft zu den Themen »Gedanken zur Schule und zur Pädagogik«, »Angaben und Zahlen«, »Statistik« usw.

Nach einer Konferenz mit dem Schulinspektor im Jahr 1977 hält der Schulkommissionspräsident fest, dass die Schulkommission die Aufsicht über die »organisatorischen« Angelegenheiten hat, der Schulinspektor hingegen über die »schulischen«. 1979 gehen dann sechs Mitglieder der Schulkommission an einen Instruktionkurs für Schulkommissionsmitglieder, der vom Schulinspektorat angeboten wird. 1994 orientiert der Schulinspektor, dass bei genügend Anmeldungen ein Kurs für Schulkommissionsmitglieder zu den folgenden Themen durchgeführt werde: Rechte und Pflichten, Rollenverständnis, Schulentwicklung, Einführung ins neue Volksschulgesetz usw. Kursdauer: 6 mal 3 Stunden. Kosten pro Teilnehmer: 300 Franken.

**Stadt Bern** An einer Sitzung der Schulkommission orientiert der Schulinspektor 1972 über deren Pflichten und Rechte. »Er appelliert an das ganze Team – Inspektor, Schulkommission, Lehrerschaft, Abwarte –, um eine gedeihliche Zusammenarbeit zu erreichen.«

1985 informiert der Schulinspektor an einer Schulkommissionssitzung wieder über seine Aufgaben und anstehende organisatorische und politische Schulprobleme: »Unterschied innere, äussere Schulführung, Betreuung der Lehrerschaft als Hauptaufgabe, Dienstweg für Organisatorisches. Aufforderung mitzuhelfen, dass Beschwerden vermieden werden können. Probleme der Primar-Oberstufe in der Stadt Bern.«

Die Interaktionen mit der kantonalen Verwaltungshierarchie lassen sich in drei Funktionsbereiche einteilen: Unterstützung, Kontrolle und inhaltliche Zusammenarbeit. Diese drei Bereiche charakterisieren die Zusammenarbeit der lokalen Schulkommissionen mit der zentralen Bildungsverwaltung.

### 8.3.1 Unterstützung

Die kantonale Erziehungsdirektion und besonders die Schulinspektoren waren für die Schulkommissionen eine wichtige Anlaufstelle, um rechtliche Fragen klären zu lassen. Alle drei untersuchten Kommissionen fragten mehrmals nach, wie bestimmte Regelungen umzusetzen seien. Umgekehrt informierte die Erziehungsdirektion regelmässig über die Anwendung und Auslegung von Regeln. Gemäss den Protokollen beispielsweise 1846 über den Vorrang patentierter Bewerber für Lehrerstellen und 1871 über die Neuerungen im neuen Schulgesetz. Die Erziehungsdirektion liess den Schulkommissionen gelegentlich auch Grundlageninformationen zukommen, speziell auch in den Bereichen Methodik und Didaktik.

Auch im Umgang mit dem Lehrpersonal konnte die kantonale Verwaltung (meist durch den Schulkommissär oder später den Schulinspektor) die lokalen Schulkommissionen unterstützen. Die Schulkommissionen nutzten auch die Möglichkeit, den Schulinspektor bei Problemfällen zur Mediation oder zur Durchführung von Disziplinarmassnahmen beizuziehen.

Die kantonale Verwaltung versuchte sehr oft auch, die Gemeinden in ihren Aufgaben bei der Bereitstellung der Schulinfrastruktur (Schulhäuser und Lehrmittel bzw. Schulmaterialien) zu unterstützen. Im 19. Jahrhundert wurden zudem über längere Zeit die kommunalen Arbeitsschulen (Lehrerinnenlöhne) vom Kanton unterstützt, was oft in den Schulkommissionen diskutiert wurde (vor allem in den 1840er Jahren). Wie einige Vorfälle zeigen, wurden die finanziellen Beiträge auch als Druckmittel eingesetzt, wenn Gemeinden ihren gesetzlichen Pflichten oder anderen Forderungen des Kantons nicht nachkamen.

**Kappelen** In den 1840er Jahren erhält die Gemeinde oft finanzielle Zuwendungen vom Kanton, teilweise muss sie dafür Anträge stellen. 1851 ersucht die Schulkommission einmal die Erziehungsdirektion um einen Beitrag für Schulbücher. Der Antrag wird aber mit dem Argument abgelehnt, bereits früher seien schöne Schulbücher finanziert worden und trotzdem hätten die Mahnungen bezüglich der Absenzenkontrolle und der Instandhaltung des Schulhauses nichts gefruchtet.

Nach 1850 veranstaltet der Schulkommissär manchmal zusammen mit der Erziehungsdirektion »erweiterte Lehrerconferenzen« zu Methodik und Didaktik und Informationen über Gesetzesrevisionen, zu denen auch die Schulkommissionsmitglieder eingeladen werden. Die Teilnehmenden können auch Bedürfnisse vorbringen und Ideen einbringen. Die Kappeler Schulkommission berät die Geschäfte vor und delegiert ein Mitglied.

Als der Regierungsstatthalter 1895 unter Androhung des Entzugs des Staatsbeitrags von den Gemeinden Werdth und Kappelen verlangt, dass sie ihre Schulgemeinden fusionieren, wehren sich beide Schulkommissionen gemeinsam. Sie wollen lieber auf den Staatsbeitrag verzichten als sich zusammenzuschliessen.

**Langnau** In den 1850er Jahren schenkt der Schulinspektor den lokalen Schulen mehrmals Lehrmittel (vor allem Wandkarten).

1911 treffen sich alle Schulkommissionen des Amtes Signau nach einigen Diskussionen und Nachforschungen zur Regelung über die Mindestzahl von Schulstunden (Art. 60 des Schul-

gesetzes), um ein diesbezügliches Referat des Schulinspektors zu hören und um Fragen zu klären und zu diskutieren.

In den 1920er Jahren greift der Schulinspektor vermehrt ein, sobald er bei Schulbesuchen bei den Lehrpersonen Mängel entdeckt. Die nicht bemängelten Schulen erhalten vielfach Lob und die Schulkommission stellt sich meist hinter die Anweisungen des Schulinspektors. Nach 1930 holt sie ihn dann wieder öfter als Mediator bzw. als Schiedsrichter bei Problemfällen hinzu.

Die Primarschulkommission von Langnau erkundigt sich vergleichsweise häufig beim Schulinspektor oder direkt bei der Erziehungsdirektion über die Verteilung der Kompetenzen. 1973 will sie sich z. B. darüber vergewissern, ob sie für die Festlegung der Schulkreisgrenzen selber zuständig ist (was der Fall ist). 1980 lässt sie ihr neues Kindergartenreglement vor der Weiterleitung an den Einwohnergemeinderat von der Erziehungsdirektion korrigieren und ergänzen.

Ab 2000 intensiviert sich die Zusammenarbeit zwischen Schulinspektorat und Schulkommission zusehends. Weiterhin geht es um die Klärung der Rollen (diesmal zwischen Schulleitung und Schulkommission), wozu der Schulinspektor und die Erziehungsdirektion die Erarbeitung von Reglementen und Funktionendiagrammen empfehlen und begleiten.

**Stadt Bern** 1833 verfasst der Schulkommissär für die Schulkommission einen Reglementsentwurf, der praktisch die gleichen Vorschriften enthält wie das später gültige Schulgesetz. Die Schulkommission übernimmt den Entwurf ohne Änderungen.

1837 will der Schulkommissär nachforschen, wie die Behörden den Schulbesuch noch besser fördern könnten. Dazu holt er bei den Schulkommissionen einschlägige Daten ein. Die Stalden-Schulkommission nimmt den Impuls auf und verlangt fortan von den Lehrkräften laufend genaue Angaben über den Schulbesuch zur Erleichterung ihrer Führungsrolle.

1844 erhält die Primarschulkommission ein Gutachten über die Entstehung und Verhütung von Rückgratsverkrümmungen bei Schülerinnen.

1983 wird die Schulkommission sehr ausführlich durch eine Vertreterin der Erziehungsdirektion über den neuen Lehrplan informiert.

1986 willigt die Schulkommission Schosshalde ein, dass das Amt für Unterrichtsforschung an ihrer Schule eine Untersuchung über Stress bei Schülern im Zusammenhang mit dem Übertritt in die Sekundarschule durchführt.

### 8.3.2 Kontrolle

Die zweite Dimension der Beziehung zwischen lokalen Schulkommissionen und kantonaler Verwaltung hat mit Kontrolle und Überwachung zu tun. Die übergeordnete Ebene übernimmt damit Aufgaben, die entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip auf einer gemeinsamen, zentralen Ebene angesiedelt werden sollen. Denn die lokalen Gemeinschaften sind offenbar nicht immer in der Lage oder willens, die Garantie bestimmter individueller Rechte zu übernehmen. Gerade im Hinblick auf die Pflicht der Eltern, ihre Kinder in die Schule zu schicken – also auf die Garantie des allgemeinen Rechts auf Bildung – scheint es besonders in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums noch grösseren Kontroll- und Sanktionsbedarf gegeben zu haben. Die Kontrollbemühungen der Schulinspektoren richteten sich dabei auf die Schulkommissionen und versuchten diese zu einer lückenloseren Kontrolle und generelleren Durchsetzung des Schulbesuchs zu bewegen. Das folgende Beispiel zeigt, wie schwierig es für die lokal verankerten Behörden teilweise auch war, eine Kontrolle zu akzeptieren, die prinzipiell argumentierte und nicht bereit war, auf lokale Verhältnisse einzugehen.

**Langnau** Als ein neuer Schulinspektor 1880 die durchgesehenen Rödel mit Bemerkungen zurückschickt, hält die Schulkommission fest, die Bemerkungen zeugten »von wenig Kenntnis unserer Gegend & Verhältnisse (...), wenigstens in Betreff des Schulfleisses unserer Aussenbezirke.«

Auch die Schulhaus-Infrastruktur stand über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg im Fokus der Kontrollfunktion von Schulkommissären und Schulinspektoren. Zunächst gaben eher betriebliche Aspekte Anlass zu Anordnungen, später erweiterte sich der Einflussbereich des Kantons immer weiter auf die baulichen Aspekte beim Unterhalt, bei der Erweiterung und beim Neubau von Schulhäusern. Dazu einige Beispiele:

**Kappelen** In den ersten Jahrzehnten des Untersuchungszeitraum muss der Schulkommissär bzw. später der Schulinspektor sehr oft die mangelhafte Schulinfrastruktur in Kappelen rügen.

**Langnau** Schon 1846 wird in einem Schreiben der Erziehungsdirektion an die Schulkommissionen gefordert, dass die Gemeinden den Lehrpersonen genügend Brennholz für die Heizung der Schulzimmer zur Verfügung stellen. Den Lehrpersonen wird die Möglichkeit eröffnet, dieses Recht beim Schulinspektor einzuklagen. Als diese Thematik in den 1890er Jahren ein weiteres Mal aufkommt und in Langnau in einem Streit zwischen Lehrerschaft und Einwohnergemeinderat mündet, bestimmt die Erziehungsdirektion, es sei gesetzeswidrig, das Heizen der Schulzimmer den Lehrkräften zu übertragen.

Als der Schulinspektor 1857 verlangt, dass die Klassen in mehreren Schulhäusern verkleinert und die baulichen Gegenmassnahmen verstärkt werden, zeigt sich, dass die Schulkommission dieses Vorhaben schon lange aufgegleist hat. Bereits ist ein Antrag an die Gemeindeversammlung hängig, der dann auch bestätigt wird.

Ende der 1950er Jahre wird mit steigenden Schülerzahlen wieder vermehrt über zu grosse Klassen und über nötige Ausbauprojekte diskutiert. Ab dieser Zeit wird der Schulinspektor immer stärker auch aktiv einbezogen. Dies ist vor dem Hintergrund einer deutlich systematischeren Vorgehensweise der Gemeinde im Schulhausbau zu sehen.

Auch in den Bereichen Didaktik und Methodik zeigt sich die Kontrollfunktion: So hielten die Schulinspektoren und die Erziehungsdirektion die Gemeinden dazu an, ihre Praxis auf einen gewissen Stand des Wissens (neue Schulbücher) und auf eine genügende Qualität des Unterrichts zu optimieren. Vor allem in den ersten Jahrzehnten des Untersuchungszeitraums beantragten die Schulinspektoren immer wieder die Anschaffung neuer Schulbücher (z. B. Ende der 1870er Jahre die Schulbücher von Rüegg). Die untersuchten Schulkommissionen behandelten solche Empfehlungen jeweils sehr zurückhaltend und wollten diese neuartigen Bücher zuerst selber überprüfen, und dann mehrmals mit der Einführung noch zuwarten. Oft diskutierten die Schulkommissionen auch über die Akzeptanz der neuen Bücher bei den Eltern.

**Stadt Bern** 1842 erlässt die Erziehungsdirektion einen Aufruf, dass der Vernachlässigung des Auswendiglernens von Bibelsprüchen Einhalt geboten werden soll. Sie schlägt dazu die Anschaffung von passenden Lehrbüchern vor und beauftragt Schulinspektoren und Schulkommissionen mit der Ermahnung der Lehrkräfte. Als dann ein Jahr später ein neues Buch mit biblischen Sprüchen herauskommt, wird dieses vom Schulinspektor mehrmals zur Anschaffung empfohlen. Die Stalden-Schulkommission diskutiert im folgenden Jahr ausführlich über das neue Spruchbuch und lässt es durch eine Subkommission examinieren – mit einem sehr guten Resultat. In der gleichen Zeit führt die Schulkommission auch mehrmals Diskussionen (unter anderem auch mit dem Schulinspektor) über neu erschienene Kinderbibeln.

1926 verfügt die Schuldirektion in Absprache mit dem Schulinspektor die Einführung der revidierten Fibel »O, mir hei ne schöne Ring« in sämtlichen Elementarklassen. Auf Antrag eines Lehrers will die Schulkommission der »Animosität, die teilweise gegen die Einführung herrscht«, an einem Elternabend zu begegnen versuchen.

Die Schulkommissäre und Schulinspektoren übten die Kontrolle über die Leitlinien des Unterrichts auch über Rückmeldungen nach Schulbesuchen aus. Besonders nach der Einführung des neuen Amtes des Schulinspektors (nach 1856) häufen sich in den Protokollen Rückmeldungen über Beobachtungen und Einschätzungen nach Schulbesuchen der neuen Amtsinhaber. Verschiedentlich wird aus den Protokollen der letzten Jahrzehnte des Untersuchungszeitraums auch ersichtlich, dass sich die Schulkommissionen intensiv bemühten, neue Gesetze und Vorgaben richtig umzusetzen. Dabei wurden sie mehr oder weniger eng von den Schulinspektoraten begleitet und überwacht.

**Langnau** 1996 erarbeitet die Lehrerschaft ein Konzept zur Umsetzung des neuen Volksschulgesetzes und Lehrplans. Die Schulkommission heisst das Konzept einstimmig gut und reicht es dem Schulinspektor zur Genehmigung ein. Die Lehrerschaft stellt in der Folge immer wieder ausgearbeitete Anträge zu den verschiedenen Neuerungen, die jeweils von der Schulkommission bewilligt werden.

### 8.3.3 Inhaltliche Zusammenarbeit

In den Protokollen ist an mehreren Stellen ersichtlich, wie die kantonale Schulverwaltung mit den Schulkommissionen zusammenarbeitete. Die Zusammenarbeit wurde von oben durch gezielte Vernehmlassungsumfragen oder von unten durch die Initiative der Schulkommissionen angestossen. Oft zeigten sich bei solchen Interaktionen konstruktive Vorgehensweisen, z. B. in den frühen 1880er Jahren zum Thema Schülerspeisungen: Die Erziehungsdirektion befragte zuerst diejenigen Schulkommissionen über ihre Praxis, die schon seit einigen Jahren Schülerspeisungen durchführten, um dann ein Jahr später darauf angepasste allgemeine Weisungen zu erlassen (Heinzer und Rothen 2014).

**Kappelen** 1844 sucht die Schulkommission zusammen mit dem Einwohnergemeinderat eine Antwort auf die Umfrage der Erziehungsdirektion über die Stellung der Geistlichen in der Schule. Die Ergebnisse der Diskussion wurden leider nicht protokolliert.

**Langnau** Die Schulkommission unterstützt 1875 mit anderen Schulkommissionen eine Petition der Primarlehrer an den Grossen Rat zur Erhöhung des Staatsbeitrags an die Besoldung der Lehrerinnen (auf den gleichen Betrag wie für die männlichen Lehrer). Die Petition wird vom Grossen Rat abgelehnt, die Behandlung der Thematik aber bei der Gesetzesrevision in Aussicht gestellt.

Aufgrund eines Vorfalles diskutiert die Schulkommission 1899 grundsätzlich über körperliche Züchtigung von Schulkindern durch Lehrkräfte. Sie kommt zum Schluss, dass sie sich einer Petition der Schulkommission der Stadt Bern an den Grossen Rat anschliessen will, damit dieser die Streitfrage endgültig klärt. Sechzig Jahre später (1961) wird an der Schulkommissionssitzung eine Mitteilung der Erziehungsdirektion im amtlichen Schulblatt verlesen: Körperstrafen und Kollektivstrafen werden als »untaugliches Erziehungsmittel« dargestellt. Später macht auch die Schuldirektion auf Erlasse über solche Strafmethoden aufmerksam. Im Protokoll steht dazu: »Die Schulkommission sieht im absoluten Verbot einer Kollektivstrafe eine Gefahr für Ordnung und Disziplin.«

1903 beruft die Langnauer Schulkommission nach dem Vorbild der Schulkommissionen des Amtes Aarwangen eine Versammlung sämtlicher Schulkommissionen des Bezirks ein, um

mit ihnen über die Frage der Verteilung des Bundesbeitrags an die Volksschule zu diskutieren. Die Versammlung beantragt dem Grossen Rat, die Hälfte des Beitrags den Gemeinden zur freien Verfügung zu stellen und den Rest für die Alters-, Wittwen- und Invalidenkasse und für bessere Leibgedinge zu verwenden.

Obwohl sich der Schulinspektor 1909 auf den Standpunkt stellt, technisches Zeichnen gehöre nicht in die allgemeinbildende Primarschule, will die Schulkommission daran nach Möglichkeit festhalten. In Langnau wird im gleichen Jahr ein Zeichnungskurs für Lehrer veranstaltet, in dem auch das technische Zeichnen behandelt wird.

Im Zusammenhang mit einem Schulhausneubau diskutiert die Schulkommission 1908 ausführlich mit der Lehrerschaft über die Vor- und Nachteile von Mehrklassensystemen gegenüber einer Gesamtschule. Da sich auch die Lehrerschaft uneinig ist, wird der Schulinspektor zu einem Gutachten eingeladen. Dieser ist klar der Meinung: »Je weniger Klassen, desto mehr kann die Individualität der Schüler berücksichtigt werden, desto weniger muss die Schablone angewendet werden, desto gründlicher & allseitiger kann gearbeitet werden.« Er wendet sich damit gegen eine weitere »Zersplitterung unserer Primarschulen«.

In den 1950er Jahren ruft die Schulkommission mehrmals den Schulinspektor zu Hilfe, um gegen die massiven Truppeneinquartierungen durch den Einwohnergemeinderat zu protestieren und den Schulbetrieb vor Unterbrüchen und Problemen zu schützen. Schliesslich wird die Erarbeitung eines kantonalen Reglements in Aussicht gestellt.

1961 stösst die Erziehungsdirektion eine weitere Diskussion über die Übertrittsquoten in die Sekundarschule an. Die Schulkommission diskutiert sehr engagiert und setzt sich dafür ein, dass die Primarschule nicht allzu stark »ausgekämmt« wird. Sie befürchtet eine Abwanderung aus den bäuerlichen Gegenden und (wie die Schulkommission Schosshalde in der Stadt Bern) eine Abwertung der Oberstufe.

In den 1990er Jahren beschäftigt sich die Schulkommission oft mit dem Problem, dass Ausländerkinder nur schlecht Deutsch können. 1991 lässt sie sich ausführlich über die Situation informieren und führt längere Diskussionen über diverse Strategien (zusätzlicher Deutschunterricht, Klassen für Fremdsprachige), die teilweise in anderen Gemeinden schon durchgeführt werden. Sie kommt zum Schluss, dass es sich dabei um kantonale Probleme handelt. Die Lehrer versprechen, das Thema in die Lehrervereine zu tragen. Die Schulkommission fordert die Erziehungsdirektion auf, das Problem zu erörtern, damit den fremdsprachigen Kindern geholfen und die Lehrerschaft vor Mehrbelastung geschützt wird.

Anfang der 1990er Jahre verlangt die Erziehungsdirektion die Einführung von Informatikunterricht. In Langnau kommt ein Ausschuss aus Kommissionspräsidenten und Lehrerschaft der Primar- und der Sekundarschule 1992 zum Schluss, dass dies nicht stufengerecht sei. Nach ausführlicher Diskussion beschliesst die Schulkommission, dem Antrag des Ausschusses zu folgen: »Der Einwohnergemeinderat ist zu beauftragen, der ED mitzuteilen, dass der Informatikunterricht an der Primar- und Sekundarschule der Gemeinde Langnau nicht einzuführen sei (...). Die Erziehungsdirektion ist zu ersuchen, ihren diesbezüglichen Entscheid neu zu überdenken.« Als diese später in allen Schulhäusern direkt eine Umfrage macht, bittet der Schulleiter die Hausvorstände, nicht separat zu reagieren. Denn eine Arbeitsgruppe Informatik soll sich mit der Umfrage befassen. Obwohl in der Schulkommission nach wie vor bezweifelt wird, dass der Informatikunterricht sinnvoll ist, werden im Ausschuss 1993 Konzeptarbeiten aufgenommen. Die Bedenken können dann offenbar in einer schriftlichen Antwort der Erziehungsdirektion zerstreut werden. Danach werden die Konzeptarbeiten mit kleinem Mehr beschlossen. 1994 verabschiedet die Schulkommission ohne Diskussion ein Pflichtenheft über Verantwortlichkeit und eine Benutzerordnung für den Informatikunterricht.

**Stadt Bern** 1844 gibt die Schulkommission bei den Lehrkräften einen neuen kantonalen Entwurf eines Unterrichtsplans in Zirkulation. Der Verein der Primarschullehrer der Stadt Bern

verfasst daraufhin ein offizielles Gutachten, das die Schulkommission ohne eigenen Kommentar an die Erziehungsdirektion weiterleitet.

Auf eine Umfrage der Erziehungsdirektion bei allen Schulkommissionen über die Stellung der Geistlichen in der Schule und speziell in Bezug auf das Amt des Schulkommissärs bzw. des Schulinspektors äussert sich die Primarschulkommission 1851 wie folgt: Sie sieht keinen Grund, die Geistlichen von diesen Ämtern auszuschliessen oder bezüglich Entlohnung einen Unterschied zwischen Geistlichen und Nichtgeistlichen zu machen. Sie wendet sich auch gegen den Ausschluss der Geistlichen von der Aufsicht über den Religionsunterricht und dagegen, dass ihnen verboten wird, die Schule zu besuchen, denn schliesslich sei dies auch allen anderen interessierten Bürgern jederzeit möglich.

In der gleichen Umfrage spricht die Schulkommission sich ausserdem für eine genügende Entlohnung der Lehrkräfte, aber gegen eine gesetzliche Festsetzung eines Minimallohns aus. Auch in Bezug auf die Dauer und Terminierung der Sommerferien wie auf die Maximalgrösse der Klassen befürwortet sie eine flexible Regelung im Gesetz, weil alle Gemeinden unterschiedliche Bedürfnisse haben.

## 8.4 Kirche

Alle untersuchten Schulkommissionen führten über längere Zeit hinweg Gespräche mit dem Kirchgemeinderat und den Pfarrern über Ort und Zeit der kirchlichen Unterweisung.

Die Schulkommissionen in Langnau und im Schosshaldenquartier der Stadt Bern ermöglichen auch Kindern katholischer oder freikirchlicher Herkunft weitgehend den Besuch von Unterweisungsangeboten ihrer jeweiligen Kirche oder Gruppierung. Allerdings legen sie Wert darauf, dass dadurch nicht die Schulzeit tangiert wurde, dass also diese Unterweisungsangebote am gleichen Nachmittag stattfanden wie die örtliche staatskirchliche Unterweisung. In der Gemeinde Kappelen mit ihrer homogenen und kleinen Bevölkerung zeigte sich diese Problematik nicht.

**Langnau** Als 1879 bekannt wird, dass die Unterweisung terminlich mit dem Schulunterricht kollidiert, pocht die Schulkommission beim Kirchgemeinderat auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen über den Schulunterricht. In einer Aussprache willigt der Kirchgemeinderat ein, die Unterweisungszeit zu verschieben. Die Diskussion zwischen Schulkommission und Kirchgemeinderat setzt sich in den folgenden Jahren trotzdem fort. Die Schulkommission fordert später, dass die Unterweisung grundsätzlich nachmittags abgehalten wird. Umgekehrt möchte der Kirchgemeinderat, dass an den Unterweisungstagen am Nachmittag Schule abgehalten wird. Schliesslich verweist der als Schiedsrichter beigezogene Schulinspektor auf eine bevorstehende Gesetzesrevision, durch die diese Frage besser geregelt wird.

Ende der 1880er Jahre dispensiert die Schulkommission einzelne Schulkinder für einen halben Tag pro Woche, damit sie die katholische Unterweisung besuchen können. Wenn Kinder wegen eigenen Unterweisungsangeboten ihrer Kirche oder Gruppierung in der Schule fehlen müssen, zeigt die Schulkommission deren Eltern konsequent an. Sie sucht diesbezüglich auch mit den zuständigen Geistlichen das Gespräch, erreicht aber oft keine Einigung.

Als 1947 ein katholisches Mädchen mehrmals in der Schule gefehlt hat, um den katholischen Unterricht zu besuchen, möchte die Schulkommission hart durchgreifen, da dies von Gesetz wegen nur in der Woche vor der Konfirmation erlaubt ist. 1960 bewilligt die Schulkommission auf Gesuch des römisch-katholischen Pfarramts hin die Dispensation der katholischen Schulkinder an katholischen Feiertagen.

1966 einigen sich Lehrerschaft, Schulkommission und Pfarrer darüber, dass die Unterweisung in der gesamten Gemeinde immer am Donnerstag-Nachmittag stattfinden soll. Allgemein

wird anerkannt, dass es mit einigem guten Willen möglich sein sollte, die Stundenpläne darauf auszurichten.

1989 veranstaltet die Kirchgemeinde einen Diskussionsabend zum Beschluss des Synodalrates, die Konfirmationen seien vor Pfingsten anzusetzen. Die Schulkommission stellt sich auf den Standpunkt, dass diese Thematik nur die Eltern und die Kirchgemeinde etwas angehe.

**Stadt Bern** Wegen wiederholter Probleme bei der Abstimmung der kirchlichen Unterweisung auf den Schulunterricht bespricht sich die Schulkommission 1864 mit den Pfarrern. Ab 1866 sind in dieser Hinsicht gesamtstädtische Vereinheitlichungsversuche sichtbar. Die Schulkommission willigt schliesslich ein, dass an den von der Kirche vorgegebenen Unterweisungs-Halbtagen keine Schule gehalten wird.

In den Jahren nach 1900 versucht die Schulkommission, in aufwändigen Gesprächen mit dem Kirchgemeinderat eine Einigung über den Ort und die Zeit der Unterweisung zu erreichen. Wegen des allzu langen Weges in die Nydegg-Kirche möchte sie – 1904 auch unterstützt durch eine Petition der Quartierbevölkerung –, dass die Unterweisung im Schulhaus stattfindet. Ausserdem sollte sie zeitlich nicht den Schulunterricht tangieren. Die Problematik zieht sich bis ins nächste Jahrzehnt hinein. Die Schulkommission fordert eine Straffung der Termine und weiterhin eine gemeinsame Unterrichtung von Mädchen und Jungen im Schulhaus. Nach weiteren schwierigen Verhandlungen willigt der Kirchgemeinderat schliesslich ein, die Unterweisung versuchsweise im Schulhaus abzuhalten.

Mitte der 1925er Jahre sucht eine Konferenz aus Pfarrern, Schulkommissionspräsident und Oberlehrer nach einer Lösung zur Terminierung des kirchlichen Unterrichts. Schulkommission und Lehrerschaft sind nicht bereit, von der ordentlichen Schulzeit etwas abzugeben. Dank einem Entgegenkommen der kirchlichen Seite einigt man sich schliesslich auf 16 Uhr als Beginn der Unterweisung.

Mit der lokalen Kirche ergaben sich in Einzelfällen auch andere Berührungen, die aber in jeder untersuchten Gemeinde sehr unterschiedlich ausfielen.

**Langnau** 1871 fragt der Gemeinderat die Lehrkräfte via Schulkommission an, ob sie bereit wären, bei der Verrichtung der Leichengebete auch das kurze Grabgebet auf dem Friedhof zu halten. Die Lehrkräfte sind dazu unter der Bedingung bereit, dass sie nicht immer die gleiche stramme Formel verwenden müssen. 1888 bittet der Kirchgemeinderat die Schulkommission, das Halten von Leichengebeten bei zukünftigen Ausschreibungen ins Pflichtenheft der Lehrpersonen aufzunehmen. Es besteht die Angst, dass andernfalls die Pfarrer diese Gebete in der weitläufigen Gemeinde nicht alleine durchführen könnten, und dass die Bürgerinnen und Bürger sich deshalb »Sekten«-Prediger holen würden. Die Schulkommission sieht sich nicht in der Lage, von den Lehrkräften mehr zu verlangen als im Schulgesetz steht.

1876 wird die Schulkommission vom Kirchgemeinderat angefragt, ob die Lehrkräfte weiterhin vor dem Gottesdienst vorlesen und in der Kinderlehre vorsingen könnten. Die Schulkommission ist der Meinung, dass es nicht in ihrer Kompetenz liege, dies verbindlich zu beschliessen. Die Lehrkräfte willigen aber freiwillig ein. Später entlässt der Kirchgemeinderat die Lehrkräfte offiziell aus dieser Pflicht und stellt einen Lehrer speziell dafür an.

1973 ermittelt die Schulkommission aufgrund einer Forderung des katholischen Pfarrers, »in der Schule von diffamierenden oder gar unwahren Bemerkungen über den kath. Glauben, Kirche, Priester und Gottesdienst abzusehen.« Allerdings scheinen keine konkreten Anschuldigungen vorhanden zu sein. »Somit ist die Lehrerschaft von Verdächtigungen entlastet.«

**Stadt Bern** In den frühen 1840er Jahren diskutiert die Schulkommission mit dem Gemeinderat über die Teilnahme von Gemeindebehörden an Kirchenvisitationen. Der Gemeinderat wünscht sich, dass auch die Schulkommissionsmitglieder jeweils zahlreicher erscheinen. Die

Schulkommission kann aber verhindern, dass eine Teilnahmeverpflichtung (auch für Lehrkräfte) eingeführt wird.

1861 beauftragt die Stalden-Schulkommission die Lehrkräfte damit, dass sie bei den Kindern auf fleissigen Gottesdienstbesuch achten. Die Lehrkräfte werden beauftragt, bei Abwesenheiten nachzufragen.

## 8.5 Wirtschaft und Landwirtschaft

Situativ ergaben sich auch immer wieder Kontakte der Schulkommissionen zu lokalen Unternehmen und zur Landwirtschaft. Aus den in den Protokollen enthaltenen Einzelfällen werden keine gemeinsamen Tendenzen ersichtlich. Berührungspunkte in Bezug auf den Schulbesuch (arbeitende Kinder) werden im Abschnitt *Kontrolle des Schulbesuchs* dargestellt (Unterabschnitt *Ursachen für Absenzen* auf Seite 93).

**Kappelen** Mindestens bis Ende des 19. Jahrhunderts ist die Schulkommission zuständig für die Versteigerung, später für die Verlosung des Pachtlandes im Besitz des Schulguts.

Weil die örtliche Käserei sich der Einführung der Sommerzeit durch den Bundesrat 1941 vorübergehend widersetzt und ihre Öffnungszeiten nach der alten Zeitrechnung festlegt, muss die Schulkommission den Unterrichtsbeginn am Morgen diesen Öffnungszeiten angleichen.

**Langnau** Mitte der 1950er Jahre will die Schulkommission ihre Beziehungen dafür einsetzen, dass Schülerinnen und Schüler im Hinblick auf ihre Berufswahl vermehrt einheimische Industriebetriebe besichtigen können.

**Stadt Bern** 1935 bittet die Schuldirektion um Anschaffung von Strickwaren zur Abgabe an bedürftige Kinder aus einer bestimmten, »unter der Krise schwer leidenden Strickerei«. Die Schulkommission Schosshalde rügt das Vorgehen. Offenbar wurde nur die Oberlehrerkonferenz informiert, worauf der Oberlehrer die Bestellung sofort ausführte. Die Schulkommission will in Zukunft über solche Dinge mitbestimmen können.

Nachdem die Bernischen Kraftwerke (BKW) 1985 in der Schule Propagandamaterial zu Atomkraftwerken verteilt haben, befürchten einige Schulkommissionsmitglieder, dass so der wirtschaftlich Stärkere einseitig Einfluss nimmt und die Atomkraftgegner keine Möglichkeit haben, sich angemessen zu wehren. In der Diskussion mit dem Schulvorsteher obsiegt aber die Einsicht, dass die Lehrkräfte dieses Material nicht unbedingt verwenden müssen. Bisher scheint es überhaupt noch gar nicht benutzt worden zu sein. Mit knapper Mehrheit entscheidet sich die Schulkommission, der BWK trotzdem einen Brief zu schreiben.

## 8.6 Weitere lokale Akteure

In ihrer Arbeit kommunizierten und interagierten die Schulkommissionen laufend auch mit vielen anderen Akteuren, die auf der lokalen Ebene mit Schulkindern zu tun hatten.

**Langnau** 1896 äussert die Gotthelfstiftung gegenüber der Schulkommission die Erwartung, dass die Schulkinder Sammlungen zur Pestalozzifeier durchführen. Die Erziehungsdirektion empfiehlt zu diesem Anlass ein Festprogramm und die Anschaffung zweier Pestalozzi-Bilder. Die Schulkommission beschliesst, dass die Feier für die Kinder im Klassenzimmer und für die Erwachsenen im Sonntagsgottesdienst stattfinden soll.

Mitte der 1930er Jahre hilft die Schulkommission dem lokalen Skiclub bei den Verhandlungen mit Bauern über die Benutzung von Hängen fürs Skifahren und über entsprechende Entschädigungen.

Nach ausführlicher Diskussion lehnt der Schulausschuss 1962 ein Gesuch des Schlittschuh-Clubs um Dispensation einiger Schüler zur Teilnahme an einem Juniorenturnier in Davos ab. Als die beiden Schulkommissionen darauf in der Lokalzeitung scharf angegriffen werden, wollen sie dieser Kritik gemeinsam in einem Zeitungsartikel entgegentreten. Ab 1988 scheint dann der Schulinspektor für Dispensationen zu solchen Auswärtswettkämpfen von jungen Sportlern und Ähnlichem zuständig zu sein. Er bemüht sich intensiv um eine einheitliche Praxis für den ganzen Kanton. In einer grossen Aussprache zwischen den beiden Schulkommissionen und dem Schlittschuh-Club Langnau werden dann gute Lösungsansätze erarbeitet, die für andere Gemeinden als Modell dienen können.

1967 erfolgt eine Anfrage des Redaktors einer lokalen Zeitung, »ob der PSK gedient wäre, wenn gelegentlich für die Öffentlichkeit geeignete Berichte aus unserer Kommission im Emmenthaler-Blatt erscheinen würden«. Die Schulkommission begrüsst dies sehr. Als die Sekundarschulkommission 1973 dann beabsichtigt, in der *Berner Zeitung* Kurzberichte zu publizieren, um die Bevölkerung besser über Schulangelegenheiten informieren zu können, will die Primarschulkommission vorerst abwarten, da ein definitiver Beschluss noch aussteht.

1991 lehnt die Schulkommission ein Dispensationsgesuch eines Schülers für ein Eishockey-Trainingslager mit Mehrheitsentscheid ab. Sie bittet den Schulinspektor, bei den Sportverbänden darauf hinzuwirken, dass solche Lager in den Schulferien durchgeführt werden. Später zeigt sich dann, dass die Sekundarschulkommission ein Gesuch für das gleiche Lager bewilligte, nachdem sie beim Turninspektor nachgefragt und dieser auf die Richtlinien für voraussehbare Absenzen (Art. 15a) hingewiesen hatte. Ein Angebot des Eishockey-Clubs für eine Aussprache lehnt die Schulkommission ab, weil sie alle Vereine gleich behandeln will. 2003 erarbeiten Lehrkräfte ein Konzept für die Dispensation von musisch und sportlich besonders begabten Schulkindern. Die Schulkommission nimmt dieses zur Kenntnis.

Einer 1978 neu eingerichteten, privaten Beratungsstelle für Schüler und Eltern steht die Schulkommission eher kritisch gegenüber. Sie ist der Meinung, die Beratung durch die offizielle Erziehungsberatung in Burgdorf reiche aus, und verbietet deshalb die Verteilung von Prospekten der privaten Beratungsstelle in der Schule.

**Stadt Bern** Ab 1879 werden auch in Bern wie in anderen Städten Projekte aufgenommen, um kranken und »schwächlichen« Kindern einen Ferienaufenthalt auf dem Land zu ermöglichen. Das Geld wird von den Burgern zusammengelegt und die Schulkommissionen wählen die Kinder aus. Unter dem Namen »Ferienversorgung« wird diese Praxis über die nächsten Jahrzehnte aufrechterhalten.

1884 will ein Organisationskomitee für sämtliche Schulen der Stadt ein Jugendfest veranstalten. Die Schulkommission wird angefragt, sieht sich aber nicht für zuständig an. Sie überlässt es den Eltern, Lehrern und Schulkindern, ob sie mitmachen wollen. Auch gegenüber einer »Säkularfeier« ist die Schulkommission 1891 sehr skeptisch. Sie überlegt, ob sie die vierte und fünfte Klasse vom Umzug dispensieren will. Falls aber Familien geneigt und opferwillig seien und eine »allegorische Themengruppe« (vorzugsweise zu landwirtschaftlichen Themen) übernehmen möchten, sollen sie das auf möglichst einfache Weise tun.

1898 wird die Schosshalden-Schulkommission von der Schuldirektion über das Programm für die Feier der Schuljugend zum Jubiläum des Bundesstaates informiert: Feier in der Kirche, Vorträge zur Geschichte, Gesang und Orgelmusik. Einzelheiten sollen an einer Konferenz mit Delegierten aus allen Schulkommissionen beschlossen werden.

Im Hinblick auf die Pestalozzi-Feier von 1927 hält die Schulkommission mehrere Koordinationssitzungen mit diversen Gremien ab, unter anderem auch mit der Berner Sektion des Lehrervereins. Im ganzen Schulkreis wird anschliessend eine aufwändige Sammlung durchgeführt und die Schuldirektion schenkt den Schulen zur Feier Bilder und Denkschriften.

Aufgrund verschiedener Meldungen aus dem Quartier veranlasst die Schulkommission 1960, dass die Turmuhr auf dem Schulhaus in einer anderen Farbe angemalt wird, weil die Zeiger in Gold-Bronze offenbar aus der Distanz nur sehr schlecht abgelesen werden können.

Obwohl die Schulkommission zuerst abwartend darauf reagiert, kommt vor 1980 ein Aufgabenhilfe-Projekt der privatrechtlichen Organisation »Berner Kontaktstelle für Ausländer und Schweizer« zu Stande: In kleinen Gruppen werden Hausaufgaben erledigt und zusätzliche Inhalte gelernt. Ausserdem spielt und isst man zusammen.

1988 beschliesst die Schulkommission auf Antrag eines Mitglieds, dass »kurze Informationen über Neuwahlen von Lehrern ev. mit Kurzbiographien, allg. Mitteilungen über Schulbetrieb, usw.« an die Quartierblätter weitergeleitet werden.

## 8.7 Benützung der Schulinfrastruktur durch Dritte

Die Bewilligung von Gesuchen um Benützung von Schulräumlichkeiten durch diverse Organisationen und Gruppierungen entwickelte sich ungefähr ab der Jahrhundertwende um 1900 zu einem sehr aufwändigen Tätigkeitsgebiet der untersuchten Schulkommissionen. Sie wurden aber bedingt durch die sehr ungleich umfangreiche Infrastruktur unterschiedlich stark belastet. Nur in der Stadt Bern zeigte sich dieses Thema schon kurz nach Beginn des Untersuchungszeitraums.

Verschiedene Protokolleinträge zeigen, wie die Schulkommissionen immer wieder versuchten, diesen Prozess zu vereinfachen, um Zeit für andere Themen zu gewinnen. Ausserdem mussten sie mehrmals ihre diesbezüglichen Kompetenzen verteidigen.

**Rechtsgrundlagen** Das *Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulkommissionen* von 1956 machte die Schulkommission alleine für die Vermietung von Schulräumen verantwortlich (Art. 3).

1994 übertrug die Gemeinde Langnau die Kompetenz über die Vergabe von Schulräumlichkeiten 1994 an den *Schulausschuss (Reglement über die Organisation des Schulwesens* der Gemeinde Langnau). Der Gemeinderat wurde durch das gleiche Reglement mit der Festlegung zu erhebenden Gebühren betraut.

In der Stadt Bern wurde diese Vergabekompetenz schon früh der Schuldirektion übertragen, die vor dem Entscheid jeweils Schulvorsteher und Schulkommissionen anhören musste. Spezielle Reglemente definierten genau die Prinzipien der Vergabe (z. B. die *Verordnung betreffend Benützung der Schulhäuser, Turnhallen und Turnplätze ausserhalb des ordentlichen Schulbetriebs* von 1924).

**Kappelen** In den 1990er Jahren versucht die Schulkommission, die Bearbeitung der hohen Anzahl von Gesuchen durch ein Reglement zu vereinfachen. Ab 1995 wird mehrmals gegen Entscheide der Schulkommission rekuriert, was dazu führt, dass diese bei heiklen Fragen eine bessere Abstimmung mit dem Gemeinderat ins Auge fasst.

**Langnau** 1926 nimmt die Schulkommission einen Artikel aus dem Schulblatt über die Benutzung der Schulzimmer durch Dritte zur Kenntnis. Im gleichen Jahr erarbeiten die Schulkommission und der Gemeinderat nach dem Bau einer Turnhalle gemeinsam ein Benützungsreglement.

Als ein Abwart 1930 jemandem erlaubt, einen Vortrag im Schulhaus abzuhalten, muss der Arbeitermännerchor mit seiner offiziellen Bewilligung ausweichen. Die Schulkommission betont daraufhin, dass nur sie alleine für die Vergabe von Schulräumlichkeiten zuständig ist. Nachdem bei der Einquartierung von Truppen immer wieder Probleme entstanden sind, will die Schulkommission, dass der Gemeinderat auch die Verantwortung übernimmt, wenn er

schon Schulhäuser requiriert. Sie hält zudem fest, dass »der Gemeinderat mit einem Wunsch an uns gelangen« könne, aber »niemals mit einem Befehl«. Später bewilligt sie dann doch wieder ähnliche Anträge, weil sie befürchtet, dass der Gemeinderat »sein höheres Recht geltend machen würde« und an der Seite der Quartierkommission »über alle Leichen schreiten« würde, da er unbedingt Truppen in Langnau haben wolle. Auf Anfrage bei der Erziehungsdirektion unterstützt der Schulinspektor die Schulkommission. Er ist ebenfalls der Meinung, dass solche Einquartierungen allerhöchstens einmal im Jahr stattfinden dürften. Er verweist auf ein neues kantonales Reglement, das in Ausarbeitung sei und den Schulkommissionen das alleinige Verfügungsrecht über die Schulhäuser delegieren werde.

Nach 1955 erarbeitet die Schulkommission ein Reglement über die Benutzung der Schulräumlichkeiten durch Vereine und etwas später auch eines über für die Turn- und Sportplätze ausserhalb der Schulzeit.

1970 wird die Bewilligungspraxis durch den Schulausschuss neu geregelt: In Primarschulhäusern kann das zuständige Schulkommissionsmitglied in Absprache mit dem Abwart kurzfristige und einmalige Benützungen bewilligen. Dauermieten werden in Zukunft aber durch den Schulausschuss bewilligt.

**Stadt Bern** Als die Schuldirektion 1924 ein neues stadtweites Reglement über die Benutzung von Schullokalitäten und Turnhallen ausarbeiten möchte und die Bezirksschulkommissionen um Vorschläge bittet, unterstellt die Schulkommission Schosshalde ihr nach reger Diskussion, »die Kompetenzen der Schulkommissionen überall nach Kräften zu beschneiden«. Das Verfügungsrecht über die Schullokalitäten sei »vorzugsweise den Kommissionen einzuräumen«. 1932 erfährt die Schulkommission, dass die Schuldirektion Vorträge von Dritten in den Schulhäusern zu bewilligen gedenkt.

Bei der Vergabe der Schulinfrastruktur zur Benützung durch lokale Akteure zeigten sich alle untersuchten Schulkommissionen grundsätzlich sehr entgegenkommend. Zur Ablehnung von solchen Gesuchen führten höchstens Befürchtungen in Bezug auf Beschädigung, Verschmutzung oder negative soziale Folgen (z. B. unsittliches Verhalten aufgrund von Alkoholkonsum).

Im Folgenden werden zur Illustration erstens Beispiele aufgeführt, die zeigen, welche Akteure hier in Erscheinung traten und welche Auflagen ihnen allenfalls gemacht wurden. In einem zweiten Teil sind Beispiele für die wenigen Gesuche aufgelistet, die von den Schulkommissionen abgelehnt wurden.

**Kappelen** Aufgrund eines Protokolleintrags von 1849 kann darauf geschlossen werden, dass Schultische und -stühle öfter für private Anlässe, z. B. für Leichenmahle verwendet wurden. In diesem Jahr beschliesst die Schulkommission, dass dies nicht mehr möglich sein soll.

1883 erlaubt die Schulkommission der örtlichen Theatergesellschaft, im Schulhaus ein Theaterstück aufzuführen.

1913 erhält der neu angestellte Lehrer die Bewilligung, in seinem Schulzimmer Sonntagsschule abzuhalten.

1920 erhält der Arbeiterverein ein Schullokal zur Benutzung überlassen.

1923 darf eine Vertreterin der Firma Maggi im Schulhaus einen Vortrag über die Verwendung von Maggi-Produkten halten.

1930 erhalten einige Musikanten aus dem Dorf die Bewilligung, im Schulhaus zu üben.

1946 äussert eine Lehrkraft Bedenken in hygienischer Hinsicht, weil im Oberschulzimmer so viele Veranstaltungen abgehalten werden. Die Schulkommission weist die Vereine an, auf das Unterweisungszimmer auszuweichen. 1951 erlaubt die Schulkommission dem Damenturnverein, bei schlechtem Wetter den Schulhausdachboden für das Turnen zu verwenden. Dies

aber nur unter der Bedingung, dass es nicht mit dem Singabend des Männerchors zusammenfällt (ebenfalls im Schulhaus).

Als sich die lokale Musikgesellschaft 1952 eigenmächtig über die Erlaubnis hinwegsetzt und weitere Zimmer benutzt, fühlt sich die Schulkommission übergangen. Sie reagiert scharf und legt der Musikgesellschaft nahe, sich ein neues, geeigneteres Lokal zu suchen. 1956 erhält diese dann aber doch wieder eine Bewilligung zur Durchführung eines Trompetenkurses im Schulhaus.

Unter Auflagen bewilligt die Schulkommission 1978 die Verwendung des Schulhauskellers als Jugendlokal. Auch in den 1990er Jahren wird ein ähnliches Vorhaben erneut bewilligt. Diesmal ergibt sich aber im Jugendkeller ein Skandal: Jugendliche verschaffen sich Zugang zum Kühlschrank der Musikgesellschaft und betrinken sich heftig. Einer von ihnen muss sogar hospitalisiert werden. Die Schulkommission zieht die Eltern zur Verantwortung und droht, den Jugendkeller gleich wieder zu schliessen.

**Langnau** 1890 bewilligt die Schulkommission der Kirchgemeinde die Benutzung entlegener Schulhäuser für Gottesdienste.

Nach 1900 werden Gesuche des »Alcoholgegnerbundes« und des Blaukreuz (für Sitzungen und Versammlungen) gutgeheissen.

1913 werden die »emmentalischen Abstiniententage« in Schulräumlichkeiten durchgeführt. In diesen Jahren stellen auch die Guttempler-Loge, der Turnverein und die Arbeiter-Union Gesuche.

1929 erlaubt die Schulkommission der katholischen Kirchgemeinde, in einem Musiksaal Gottesdienste abzuhalten. Allerdings darf kein Altar aufgestellt werden (Begründung: Platzmangel).

Ein Gesuch des Arbeitermännerchors um Benutzung eines Schulzimmers für den Jugendchor bewilligt die Schulkommission 1932 nur unter der Bedingung, dass »die Übungen nicht zur Beeinflussung der Kinder zu Parteizwecken missbraucht werden.«

1939 bewilligt die Schulkommission ein Gesuch des Kirchgemeinderates um Ausbau und Benutzung eines Lokales unterhalb der Turnhalle für kirchliche Jugendgruppen.

1964 erhält ein Pfarrer die Bewilligung, in einem Schulzimmer Sonntagsschule abzuhalten. Heizung, Reinigung und Schäden gehen auf Kosten der Kirchgemeinde.

1976 bewilligt die Schulkommission die Durchführung eines Kindergartenbasars in Schulräumlichkeiten. Dies obwohl deswegen am Freitag-Nachmittag und Samstag-Vormittag die Schule ausfallen muss.

1977 erhält das Pfarramt die Turnhalle für eine Evangelisationswoche und die Alttäufer-Jugendgruppe ein Zimmer für ihre Zusammenkünfte.

**Stadt Bern** 1840 bewilligt die Schulkommission auf Anfrage der Kirchen-Commission die Benutzung eines Schulhauseals für die Proben des Musik-Comités unter der Bedingung, dass der Schulbetrieb nicht tangiert und für Reinigung und Heizung selbst gesorgt wird.

Nach einem Brand in einem Schulhaus fordert die Schulkommission 1843 die Lehrkräfte auf, gut zu überwachen, dass die Räume im Schulhaus nicht von Fremden benutzt werden. Sie will ausserdem, dass in den Räumen nicht geraucht wird, und dass keine Dinge gelagert werden, die nichts mit der Schule zu tun haben.

1847 bewilligt die Schulkommission einem Pfarrhelfer die Abhaltung öffentlicher Religionsunterweisungen in einem Schullokal. Sie betont aber, dass dies nicht als Präzedenzfall verstanden werden dürfe.

1881 erlaubt die Schulkommission einem Pfarrer die Benutzung eines Schulzimmers für die Sonntagsschule.

1911 erhält der Nydeck-Schosshalde-Leist im Dachstock des neu gebauten Schulhauses einen Raum für sein Archiv.

1919 unterstützt die Schulkommission das Gesuch des sozialdemokratischen Schulvereins, der ein Schulzimmer und den Spielplatz für eine sozialistische Sonntagsschule verwenden möchte. Die Schuldirektion lehnt das Gesuch aber mit der Begründung ab, dass sie die Abwarte davor schützen möchte, am Sonntag auch noch in Aktion treten zu müssen.

1926 leitet die Schulkommission »in Anbetracht der erzieherischen Zwecke« ein Gesuch der Jugendorganisation des Ostquartiers empfehlend an die Schuldirektion weiter.

1929 lehnt die Schulkommission ein Gesuch der »Kinderfreunde« mit der Begründung ab, dass kein geeignetes Lokal zur Verfügung stehe. Eigentlich geht es ihr aber darum, den Abwart am Sonntag zu entlasten. Die Gruppe der »Kinderfreunde« erhält später im alten Schulhaus ein Lokal zur Benützung.

Seit dem Ende der 1920er und bis in die 1940er Jahre hinein wird ausführlich über die Öffnung der Sport- und Pausenplätze ausserhalb der Schulzeit für die Quartierjugend diskutiert. Die Schuldirektion entscheidet dann, die Plätze seien versuchsweise zu öffnen und von den Abwarten zu überwachen. Die definitive Öffnung wird allerdings, obwohl von der Schulkommission mehrmals gefordert, nur langsam Realität. 1944 unternimmt diese einen erneuten Vorstoss, woraufhin umfangreich abgeklärt wird, ob im Wyssloch ein neuer Spielplatz erstellt werden könnte. Als 1946 nach der vordergründigen Lösung der Spielplatzfrage der Rasen beim Laubeggshulhaus plötzlich wieder geschlossen ist, sieht die Schulkommission resigniert ein, dass sie gegen »unbekannte Einflüsse nicht aufkommen« kann. Die Thematik bleibt auch im nächsten Jahrzehnt aktuell: 1955 unterstützt die Schulkommission z. B. ein Gesuch der sozialdemokratischen Mitgliedschaft Bern-Burgfeld um Errichtung eines Spielplatzes auf der »kleinen Allmend«. Weil die Schuldirektion nur zurückhaltend antwortet, übernimmt die Schulkommission die Initiative und leitet ein Gespräch mit dem Schuldirektor in die Wege. Im folgenden Jahr berichtet eine Delegation in der Schulkommissionssitzung von Gesprächen mit der für die »kleine Allmend« zuständigen Behörde: Eine Lösung scheint »an der kategorischen Weigerung der militärischen Instanzen« gescheitert zu sein.

In einigen Fällen wurden aber Gesuche um Benützung von Schulraum durch Dritte auch abgelehnt. Im Folgenden einige Beispiele:

**Kappelen** 1882 möchte ein Methodist aus einer benachbarten Gemeinde im Schulhaus einen Kindergottesdienst abhalten. Weil der Pfarrer befürchtet, dass damit der Landeskirche die frömmsten Mitglieder abgeworben werden, schlägt er vor, das Gesuch nur unter dem Umstand zu bewilligen, dass der Mann bei den Methodisten austritt. Die Schulkommission lehnt das Ansinnen dann aber ohnehin ab.

**Langnau** 1883 lehnt die Schulkommission das Gesuch eines Mannes ab, der ein Arbeitsschulzimmer mieten und dort von armen Leuten Papiersäcke herstellen lassen will.

1900 lehnt die Schulkommission ein Gesuch der Guttempler-Loge ab, die ein Schulzimmer für Treffen benützen wollte. Sie folgt damit dem Antrag der Lehrerschaft, die Unordnung, Lehrmittel-Diebstahl und Unruhe für die Anwohner befürchtet. Die Schulkommission ist auch der Meinung, sie habe ihren Sympathien für die Bestrebungen dieser Loge bisher genügend Ausdruck gegeben. Ein weiteres Gesuch wird dann 1904 bewilligt, allerdings mit der Auflage, dass das Zimmer nur benutzt werden darf, wenn die Schule es nicht benötigt.

In den 1930er Jahren lehnt die Schulkommission mehrmals Gesuche religiöser Gruppierungen ab: 1931 z. B. das Gesuch eines Pfarrers um einen Saal für religiöse Vorträge, weil der Kirchgemeinderat befürchtet, dass diese Vorträge das eigene Programm stören. 1935 wird ein Gesuch der Methodisten (Abhaltung von Predigten und Kinderlehre) ebenfalls abgelehnt, weil es zu »Komplikationen mit den Predigten durch die Pfarrer der Landeskirche führen könnte«, wenn andere Gemeinschaften beginnen würden, ähnliche Wünsche zu äussern. Ein einzelner Methodistenprediger scheidet 1939 ebenfalls mehrmals mit seinen Gesuchen. Aus

Konsequenzgründen wird 1941 das Gesuch eines Mannes um Benützung eines Zimmers für christliche Vorträge ebenfalls abgelehnt.

1961 stoppt die Schulkommission die Bewilligung der Militärmusik mit sofortiger Wirkung, weil diese unberechtigterweise ein Klassenzimmer benutzt und Zigarettenstummel in Tintenfassern und Schwammbecken hinterlassen hatte.

Ein Gesuch der Heilsarmee zur Abhaltung von Kinderstunden in Schulzimmern wird von der Schulkommission 1975 mit der Begründung abgelehnt, dass die Heilsarmee bei der Anwerbung der Kinder einfach zu weit gehe. Die Kinder scheinen richtiggehend abgefasst und mit Traktaten eingedeckt zu werden.

**Stadt Bern** Weil sie Kollisionen mit der Abendschule befürchtet, verwehrt es die Schulkommission 1851 dem Singverein »Lindenzweig«, ein Schulzimmer für wöchentliche Proben zu verwenden. Sie weist darauf hin, dass der Verein keine Beziehung zur Gemeinde habe und die Petenten »ganz unbekannte Persönlichkeiten« seien.

1853 lehnt die Schulkommission das Gesuch des Kirchenvorstands ab, der in Schulräumlichkeiten an Wochentagen Gottesdienste abhalten wollte. Sie will nicht, dass an diesen Tagen keine Schule gehalten werden kann.

### 8.7.1 Pädagogische Projekte

Auch für die Durchführung von Projekten im pädagogischen Bereich und für einzelne Klassen von Privatschulen wurden immer wieder Gesuche um Benützung von kommunalen Schulräumlichkeiten eingereicht und von den Schulkommissionen behandelt.

**Langnau** Die Schulkommission leitet 1859 ein Gesuch des Schulinspektors zur Benützung eines Lokals für Wiederholungskurse befürwortend an den Gemeinderat weiter.

Eine Anfrage der expandierenden lokalen Rudolf-Steiner-Schule wird 1983 sehr ausführlich diskutiert und schliesslich in verkleinertem Umfang bewilligt. Begründet wird dies damit, dass man zwar der Privatschule nicht negativ gegenüber stehe, dass es aber »weder seitens der Rudolf-Steiner-Schule, noch der öffentlichen Schulen denkbar« wäre, die beiden unterschiedlichen Schultypen nebeneinander im gleichen Schulhaus zu unterrichten. Das beantragte Zimmer darf denn auch nur verwendet werden, wenn der normale Schulbetrieb nicht gestört wird. 1991 verlangt die Lehrerschaft, dass die Schulkommission für den Umgang mit der Rudolf-Steiner-Schule klarere Regeln definiert. In der Folge erhält die Privatschule die Turnhalle in den freien Stunden zur Verfügung gestellt. Das Unterrichtsmaterial für den Naturkundeunterricht darf sie aber nicht verwenden.

**Stadt Bern** 1849 bewilligt die Schulkommission das Gesuch eines Architekten, der in Schulräumen am Sonntagnachmittag und -abend eine Lehranstalt für Handwerksgesellen einrichten möchte.

Ein in der Schulkommission sehr angesehener Taubstummlehrer erhält 1853 probeweise die Bewilligung für zwei Jahre, ein Schulzimmer für bestimmte Unterrichtsstunden zu verwenden.

Nach langer Diskussion erlaubt die Schulkommission 1915 trotz allerlei Befürchtungen die Einquartierung von Klassen der Mädchensekundarschule.

1930 lehnt sie hingegen das Gesuch eines privaten Kindergartens mit der Begründung ab, das gewünschte Lokal im alten Schulhaus solle in erster Linie »öffentlichen Interessen« dienen.

### 8.7.2 Militärische Einquartierungen

Alle untersuchten Schulkommissionen mussten sich regelmässig mit der Einquartierung von Truppen und den Folgen für den Schulbetrieb beschäftigen. Sie wehrten sich dabei

gegen eine übermässige Belastung der schulischen Infrastruktur und dafür, dass der Unterricht ungestört weitergeführt werden konnte.

**Kappelen** Wegen einer Belegung des Schulhauses durch das Militär muss 1847 der Schulanfang um zwei Wochen verschoben werden.

1943 tauchen Probleme mit Internisten auf, die im Schulhaus einquartiert worden sind: Einmal stehlen sie Dinge oder gar Storen aus den Schulzimmern. Von einer Reklamation beim Internistenbüro erwartet die Schulkommission allerdings keine Besserung, deshalb unternimmt sie nichts.

In den 1960er Jahren lehnt die Schulkommission mehrmals die Einquartierung von Militär auf dem Schulareal ab. 1964 erlaubt sie einquartierten Soldaten einmal die Benutzung der Duschen in den Turnhallen.

**Langnau** Als der Gemeinderat 1901 mitteilt, dass das Militär im zentralen Schulhaus sämtliche Zimmer beanspruchen wird, lenkt die Schulkommission zwar ein. Sie möchte aber in Zukunft früher informiert werden, damit die Lokale hergerichtet werden können. Bei einer Einquartierung im folgenden Jahr wird Mobiliar beschädigt, woraufhin die Schulkommission den Gemeinderat anfragt, ob solche Einquartierungen nicht gleich ganz verboten werden könnten. Der Gemeinderat sieht allerdings keine andere Möglichkeit, wie solche grosse Mengen von Truppen untergebracht werden sollten.

Während des ersten Weltkrieges kommt es immer wieder zu Truppeneinquartierungen in Langnauer Schulhäusern. Die Schulkommission versucht dann jeweils, Störungen des Schulbetriebs zu verhindern. 1922 erhebt sie beim Gemeinderat Einspruch gegen übermässige Belegung der Schulhäuser durch das Militär.

Als Ende der 1930er Jahre wieder Truppen einquartiert werden müssen, beginnt die Schulkommission aktiv, nach anderen Räumen in der Gegend zu suchen, um den Schulbetrieb zu schützen. Anfang der 1940er Jahre fällt die Schule wegen solchen Einquartierungen sehr oft aus. Teilweise wird aber unter grossem logistischem Aufwand in anderen Räumlichkeiten weiter unterrichtet. Weil dies für die Schule klar nachteilig ist, fordert die Schulkommission die Quartierkommission 1947 auf, die Truppen lieber in den Gasthöfen unterzubringen.

**Stadt Bern** 1850 beklagt sich die Schulkommission beim Gemeinderat über Abendkurse für Rekruten, die die Gemeinde in Schulräumlichkeiten anbieten muss. Wegen der schlechten Beleuchtung wurde während der Kurse offenbar Unfug getrieben. Der Gemeinderat übernimmt offiziell die Verantwortung dafür.

Vor und während des ersten Weltkrieges wird die Schulinfrastruktur in grossem Umfang für Mobilisation und Truppeneinquartierung verwendet. 1914 stellt die Schulkommission fest, dass die Räume danach arg mitgenommen aussehen. Sie versucht jeweils auf verschiedene Weise, den Schulbetrieb möglichst gut aufrecht zu erhalten. 1918 beauftragt sie die Lehrkräfte, diese Zeit mit Schulreisen, Turnen, Museumsbesuchen oder Unterricht im Freien zu überbrücken. Ende 1918 muss sie feststellen, dass das Schulhaus nach einer Truppeneinquartierung zum Grippeherd geworden ist, was weiteren Unterricht verhindert.

## 8.8 Anlässe und Ereignisse

Feierliche Anlässe im Lauf des Schuljahrs verstärken die Sichtbarkeit der Schule und ihre Verbindung mit der Öffentlichkeit. Diese Verbindung sicherzustellen, war eine der vorrangigen Aufgaben der Schulkommissionen. Dies wird ersichtlich an der Tatsache, dass sie sich jeweils über den ganzen Untersuchungszeitraum hinweg prominent an der Planung und Durchführung von Anlässen in der Gemeinde beteiligten.

### 8.8.1 Examen

Traditionell führten die Lehrpersonen zusammen mit den Schulkindern bei den Examen unter Anwesenheit der Schulkommission und weiterer Personen aus der Gemeinde den Unterricht vor. Die Schulkommissionen konnten so in feierlichem Rahmen überprüfen, ob der Unterricht ihren Vorstellungen entspricht. Sowohl Lehrpersonen wie auch Schulkinder standen unter dem Druck, gemeinsam eine gute Vorstellung zu bieten. Eine fachliche Kontrolle über die Qualität des Unterrichts konnten diese Examen hingegen höchstens zu Beginn des Untersuchungszeitraums sein, als noch die Pfarrer die Lehrkräfte und Schulkinder formell prüften. Sobald nur noch die Schulkommis-sionsmitglieder für die Abnahme der Examen zuständig waren, verwandelte sich die Prüfung in eine fast nur noch symbolische Handlung.

Die Examenstage klangen üblicherweise in Form grösserer Feste aus, die bis in den Abend hinein mit der ganzen Dorfgemeinschaft gefeiert wurden. Die Schulkommissionen hatten dabei gewissermassen das Patronat für die Examen und auch für die anschliessenden Festivitäten. Sie legten jeweils Termine und Programmgestaltung in eigener Kompetenz fest.

In der Gemeinde Langnau wurde das Examen traditionell durch ein gemeindeweites Schulfest ergänzt. Beispiele dazu aus den Protokollen der Schulkommission Langnau werden im nächsten Abschnitt dargestellt. Santschi vermutet, dass diese Tradition bereits vor 1800 entstanden ist, wobei er sich auf eine Quelle von 1797 stützt (Santschi 2015, S. 21 und S. 106).

In allen untersuchten Gemeinden kamen die Examen als Leistungsschau allmählich unter Druck, weil primär die Lehrkräfte, aber auch die Besuchenden (die weniger zahlreich erschienen) sie nicht mehr als zeitgemäss ansahen. Dieser Prozess begann in den untersuchten Zeitpunkten zu sehr unterschiedlichen Zeitpunkten.

**Kappelen** Die Examen werden bis in die 1870er Jahre durch die Schulkommis-sionsmitglieder selber abgehalten und bewertet (meistens mit dem Prädikat »befriedigend«). Oft werden im Protokoll auch Bemerkungen über die Disziplin angebracht.

Im Lauf der 1880er Jahre erhalten die Examen immer mehr festliche Elemente. 1884 sucht die Schulkommission auf Anregung des Pfarrers nach Alternativen zu den bisher üblichen Wirtshausbesuchen. Die Kinder besuchen die Wirtshäuser teilweise auch ohne ihre Eltern, wobei sie mit Tanz und Alkohol in Berührung kommen. 1885 veranstaltet die Schulkommission deshalb nach dem Examen erstmals eine Feier mit einem Umzug zur Kirche und einer Ansprache durch den Pfarrer. Anschliessend wird mit Musik, Spielen im Freien und Tanz in einem grossen Saal weiter gefeiert. 1905 gestattet die Schulkommission den Kindern am Examen, »bis 10 auf den Tanzboden zu gehen, jedoch um 10 ist Feierabend«.

In den Jahren nach 1910 verliert das klassische Examen in Kappelen immer mehr an Rückhalt. Und auch anstelle der Festlichkeiten soll 1911 als neue Form ein Schulfest oder eine Reise eingeführt werden. Später beschliesst die Schulkommission dann, »die Kinder wieder tanzen zu lassen«. Anträge der Lehrerschaft zur Abschaffung der Examen werden von der Schulkommission 1913 und 1914 abgelehnt. Die Lehrkräfte sind der Meinung, die Examen seien ein alter Zopf und würden dem Unterricht nicht nützen. Sie finden, dass die Schulkommission die Aufsicht durch Schulbesuche übers Jahr garantieren soll. In den Jahren nach 1915 wird mehrmals auf Festlichkeiten im Rahmen der Examen verzichtet, »dem Ernst der Zeit entsprechend«.

1921 wird nach dem Examen ein »gemütlicher Abend« abgehalten, wobei die Kinder den Saal um 21 Uhr räumen müssen. Später wird die Feier um eine Stunde und schliesslich auf den Nachmittag vorverlegt.

Für 1944 genehmigt die Schulkommission auf Antrag der Lehrerschaft und auf der Basis einer Umfrage in der Mittel- und Oberklasse, die Durchführung eines klassenweisen Spaziergangs nach den Prüfungen und eines Schlussanzuges in einem Restaurant im Dorf. Ein Jahr später wird die Feier ganz auf den Spaziergang reduziert.

Als Anfang der 1960er Jahre wieder über die Form des Schulexamens diskutiert wird, sprechen sich die Lehrkräfte gegen eine Reduktion von zwei Tagen auf einen Tag aus, weil sie genügend Zeit haben möchten, um ausführlich das Wissen und Können der Schulkinder präsentieren zu können. Sie möchten das Examen nicht auf die Abschlussfeier reduzieren. Trotzdem wird dann versuchsweise eine verkürzte Version durchgeführt. Die Gestaltung überlässt die Schulkommission den Lehrerinnen und Lehrern.

Als Reaktion auf »unliebsame Erscheinungen und Folgen« beim letztjährigen Examensfest erlaubt die Schulkommission 1965 einer Lehrkraft, mit ihren Schulkindern anstelle eines Tanzanlasses im Restaurant nach dem Examen einen Ausflug zu unternehmen.

**Langnau** In den 1850er Jahren werden die Examen durch den Pfarrer abgenommen, die Schulkommission erhält anschliessend jeweils einen Bericht über die Ergebnisse. Ende der 1860er Jahre beschliesst die Schulkommission, dass ein Ausschuss die Examensrapporte näher prüfen solle. Eine Zusammenstellung ist zusätzlich dem Gemeinderat zur Kenntnis zu geben. 1875 lässt die Schulkommission 500 Einladungen zum Examen drucken, die über die Lehrkräfte an alle Eltern und alle anderen Personen verteilt werden sollen, denen die Entwicklung der Schule am Herzen liegt.

1901 wird seitens der Lehrerschaft der Wunsch geäussert, dass die Examen abgeschafft werden sollen. Mindestens solle auf eine öffentliche Kritik der Lehrperson verzichtet werden, da eine solche ad-hoc-Beurteilung als ungerecht empfunden werde. Diese Praxis wäre ohnehin schon seit dem Primarschulgesetz von 1861 nicht mehr erlaubt gewesen. Artikel 34 dieses Gesetzes verbietet den Schulkommissionen ausdrücklich, die Lehrerinnen und Lehrer unter Anwesenheit der Schulkinder zu kritisieren. Die Schulkommission will die Examen vorläufig weiterführen, willigt aber ein, dass das obligate Schlusswort des Examinators wegfällt und die Bemerkungen nach der Berichterstattung in der Schulkommission direkt der Lehrperson mitgeteilt werden. In den folgenden Jahren fallen keine solchen Bemerkungen an. Ab 1910 wird jeweils nur noch protokolliert, welches Schulkommissionsmitglied wo wie viele Halbtage Examen besucht hat. Diskussionen über Schülerleistungen finden keine mehr statt.

Obwohl in den Jahren des Ersten Weltkriegs darüber diskutiert wird, die Examen ausfallen zu lassen, entscheidet die Schulkommission angesichts der Beliebtheit der Examen in einer neuen Form, die den Charakter einer Prüfung verloren hat, sie trotzdem durchzuführen. Wegen der Belegung einiger Schulhäuser durch das Militär müssen die Examen 1915 und auch 1918 trotzdem ausfallen.

In den Jahren um 1930 wird mehrmals beklagt, dass die Examen von den Eltern sehr schlecht besucht würden. 1933 lässt man die Examen dann für die 5. bis 9. Klasse im zentralen Schulhaus ganz fallen, da wieder keine Eltern erschienen sind und das Examen somit »gar keinen Zweck« mehr habe. In den unteren Klassen und in den Aussenbezirken werden die Examen gut besucht und deshalb auch beibehalten. Auf Wunsch der Lehrerschaft werden die Examen Ende der 1930er Jahre auch für die unteren Klassen im Dorfschulhaus durch eine kleine Schlussfeier ersetzt. Dies mit dem Argument, dass sie kein Bild des realen Unterrichts geben, und dass die Eltern lieber übers Jahr Schulbesuche machen sollen, wenn sie sehen wollen, wie es in der Schule läuft. Die Schlussfeiern (im zentralen Dorfbezirk) und Examen (in den Aussenbezirken) werden 1940/1941 wegen der Umstände und 1943/1945 zugunsten eines reibungslosen Unterrichts abgesagt. Der 1941 stattdessen durchgeführte Besuchstag wird eher schlecht besucht.

In den 1960er Jahren werden die klassischen Examen wieder in Frage gestellt und dann nach und nach ganz abgeschafft, wobei die Lehrkräfte oft als Initiatoren dieser Veränderung auf-

treten. 1960 erlaubt die Schulkommission der Lehrerschaft in einem Schulhaus, anstelle der Examen Besuchstage einzuführen, die dann aber noch ein bisschen schlechter besucht werden als ursprünglich die Examen. Als die Abschaffung der Examen aufgrund der allzu engen Raumverhältnisse in bestimmten Aussenbezirken zur Diskussion steht, äussert die Schulkommission ihr Bedauern. Sie ist bereit, Mittel und Wege zu suchen, damit die Examen trotzdem stattfinden können. In diesen Jahren entstehen in den verschiedenen Schulhäusern unterschiedliche Veränderungsprojekte und die Schulkommission erlaubt diverse Alternativen, ohne einen allgemein gültigen Beschluss zu fällen.

**Stadt Bern** In den 1830er Jahren wird in den Schulkommissionssitzungen jeweils sehr ausführlich über die besuchten Examen berichtet und diskutiert. Anfang der 1860er Jahre will die gemeinderätliche Primarschulkommission zusammen mit einem Ausschuss aus je einem Mitglied aus allen Bezirksschulkommissionen die Examenberichte mit einem speziellen Formular vereinheitlichen.

1868 diskutiert die Schulkommission über den Wunsch des Oberlehrers, dass die Examenberichte an die Lehrkräfte weitergegeben werden. Sie will in Zukunft aber die positiven Rückmeldungen weiterhin gleich am Examen abgeben. Die schwierigeren Rückmeldungen sollen hingegen zuerst in der Schulkommission diskutiert und der Lehrperson dann persönlich eröffnet werden. Die Schulkommission entspricht damit den gesetzlichen Vorgaben (Primarschulgesetz von 1861, Art. 34), indem sie zwischen positiven und kritischen Rückmeldungen trennt.

Seit Ende der 1860er Jahre gehen die Klassen nach den Examen auf einen Spaziergang. 1870 diskutiert die Schulkommission, ob diese Spaziergänge der einzelnen Klassen in einer Art Sternmarsch koordiniert werden sollen.

1872 formuliert die gemeinderätliche Primarschulkommission in Absprache mit einer Konferenz der Primarschullehrer drei Vorschläge zur Vereinheitlichung der Beurteilungsweise von Schülerleistungen bei den Examen: Erstens soll *jedes* Schulkind geprüft werden, zweitens soll der Prüfungsstoff vor dem Examen bekannt gegeben werden und drittens sollen die Lehrkräfte vor dem Examen der gemeinderätlichen Primarschulkommission eine Liste der behandelten Unterrichtsgegenstände einreichen. Die Stalden-Schulkommission sieht die beiden ersten Vorschläge in ihrem Schulkreis schon länger umgesetzt, den dritten erachtet sie als unnötig, eine mündliche Information sollte genügen. Sie hofft, dass solche Regeln in Zukunft höchstens als Mahnung erlassen werden, die Umsetzung aber der Lehrerschaft und den Schulkommissionen überlassen wird.

Als die Lehrerschaft 1908 vorschlägt, die Examen abzuschaffen und die Eltern stattdessen zu einem Besuchshalbtag einzuladen (die ersten drei Stunden normaler Unterricht, dann Gesang und Zeugnisübergabe), geht die Schulkommission versuchsweise darauf ein. Im folgenden Jahr werden die Examen dann ganz abgeschafft.

### 8.8.2 Schulfest

Aus den untersuchten Gemeinden veranstaltete nur die Gemeinde Langnau ein vom Examen unabhängiges Schulfest. Die Schulkommission des stadtbernischen Schulkreises Schosshalde diskutierte auch mehrmals über diese Thematik, unternahm aber erst sehr spät im Untersuchungszeitraum einen Versuch dazu.

**Rechtsgrundlagen** Diverse Erlasse des Regierungsrates deuten auf Probleme bei Schulfesten und bei Feierlichkeiten zu den Jahrexamen hin: Ein *Beschluss über die Durchführung der Schulfeste* des Regierungsrats von 1918 wurde deswegen erlassen, weil es immer wieder zu Klagen über Ausschreitungen bei Schulfesten gekommen war (Kinder tanzten zu lange, Erwachsene tanzten, Alkoholexzesse) und weil solche Ausschreitungen »mit einem würdigen

Abschluss des Schuljahres unvereinbar sind und die Schulfeiern nicht zu einem Vergnügungsanlass der erwachsenen Jugend gemacht werden dürfen; in den gegenwärtigen Zeiten weises Masshalten mit Vergnügungen besonders angebracht ist« (Präambel). Der Beschluss verbietet den Ausschank »geistiger Getränke« in den Schulhäusern und empfiehlt den Schulbehörden, die Feierlichkeiten insgesamt alkoholfrei durchzuführen (Par. 1). Das Verbot des Ausschanks von alkoholischen Getränken an Schulkinder sowohl an Schulfeiern wie auch auf Schulreisen wurde dann 1952 in der *Verordnung über die Beteiligung von Schülern bei Anlässen* des Regierungsrates wiederholt (Par. 7). Überdies war Kindern ab 1918 das Tanzen nur noch bis 19 Uhr erlaubt, nachher mussten sie nach Hause gehen (Par. 2). 1924 erteilte der Regierungsrat der Unterrichtsdirektion die Kompetenz, aufgrund von genauen Schulfestprogrammen Ausnahmen von dieser Regel zu genehmigen. Der dritte Paragraph untersagte ausserdem die terminliche Verbindung von Schulfesten mit Tanzanlässen für Erwachsene. Auch hier folgte 1924 eine Erleichterung, indem der Regierungsrat ebenfalls Ausnahmen von dieser Regel bewilligen durfte. Das *Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulkommissionen* von 1924 legte den Schulkommissionen überhaupt nahe, Examen- und Schulfeste so durchzuführen, dass sie keinen unwürdigen Abschluss des Schuljahres bilden (Art. 5).

**Langnau** Auf Anfrage lädt die Schulkommission ab 1857 auch die Kinder der Sekundarschule und einer Privatschule (und ab den 1860er Jahren auch diejenigen einer speziellen »Erziehungsanstalt auf dem Berg«) zum Schulfest ein. Im gleichen Jahr verbietet die Schulkommission, dass am Schulfest in den Wirtshäusern getanzt und geraucht wird. Ab 1859 veranlasst sie jeweils beim Gemeinderat (später beim Kirchgemeinderat), dass beim Einzug der Kinder in die Kirche die Glocken geläutet werden. 1861 wird das Schulfest verschoben, weil der Termin gerade auf einen Tanzsonntag fällt. Als das Schulfest 1875 an einem Tanzsonntag stattfindet, spricht die Schulkommission mit einem der Wirte. Sie droht ihm damit, das Fest in eine andere Wirtschaft zu verlegen, falls er unbedingt »tanzen lassen« will. Im folgenden Jahr beauftragt die Schulkommission den Pfarrer, in seiner Rede am Schulfest zu fordern, dass die Schulkinder nach dem Fest rechtzeitig und wohlgeordnet nach Hause gehen. Damit sollen Ausschreitungen verhindert werden. Diese Problematik stellt sich jedes Jahr und mehrmals versucht die Schulkommission mit Inseraten Druck zu machen. Aufgrund missliebiger Erfahrungen beschliesst die Schulkommission 1878 sogar, auf ein Schulfest zu verzichten.

1891 schlägt ein Komitee vor, das Schulfest neu zu gestalten: Zuerst sollen die Kinder durch das Dorf auf den Turnplatz ziehen, dann dort eine Ansprache des Pfarrers hören und schliesslich auf dem Festplatz der Aufführung von verschiedenen Spielen beiwohnen. Statt Prämien sollen die Kinder »eine Collation« erhalten (ein Glas Wein, ein Würstlein und ein »Mütschlein«). Bereits hat sich ein »Wirtschaftscomite« gebildet, das diese »Abfütterung« der Kinder besorgen will.

1895 beantragt die Lehrerschaft eine Änderung des Schulfestprogramms (obwohl die Bevölkerung anscheinend dagegen ist), woraufhin eine Delegation von Schulkommissionsmitgliedern und Lehrpersonen verschiedene Schulfeste in der Region besucht und einen Bericht als Diskussionsgrundlage verfasst. Aus der Sicht der Schulkommission würde sich ein Konzept gemäss demjenigen in Langenthal am besten bewähren: Im Sommer statt im Frühling; draussen statt in den Wirtshäusern; Wurst, Brot und Wein statt Prämien in Geldform. Eine von der Schulkommission einberufene Hausväterversammlung stimmt diesen Plänen zu.

In den Jahren nach 1900 übernimmt eine spezielle Kommission die immer aufwändigere Organisation des Schulfestes und das Programm wird kontinuierlich ausgebaut. Mit der Zeit werden parallel verschiedene Festplätze und Unterhaltungskonzerte nötig und jede Schule wird in einem separaten Wirtshaus oder in anderen Lokalen untergebracht. Die Schulkommission diskutiert weiterhin über die lauenden Gefahren (Tanzen, Alkohol, Unsittlichkeit, Umgang der Kinder mit Erwachsenen). 1900 ermahnt sie z. B. wieder einen Wirt, die Erwach-

senen nicht bereits vor Schluss des Schulfestes tanzen zu lassen. Die Mitglieder übernehmen die Funktion der Saalpolizei.

Ab 1905 wird dann den Unterschülern statt Wein nur noch Sirup ausgedient, nachdem schon seit 1899 darüber diskutiert worden ist. Aber weil ein anderes passendes Getränk zum Würstchen fehlt, erhalten die Mittel- und Oberschüler weiterhin Wein (»Tee würde in den Wirtschaften gar nicht erhältlich sein.«). Erst 1908 und nach einer Intervention der Guttempler-Loge beschliesst die Schulkommission, dass am Schulfest kein Alkohol mehr an Kinder ausgedient werden darf. Die Wirte wehren sich zuerst gegen diesen Beschluss, sie werden aber »doch wohl mit sich reden lassen, sonst stünde der Weg offen zu einer Beschwerde an die Direktion des Innern«.

Später kritisieren auch Lehrkräfte den Beschluss, da sie der Meinung sind, Teein sei ebenfalls schädlich und gegenüber der Abstinenz sei im Kampf gegen Alkoholismus die Mässigkeit ohnehin das bessere Konzept. Die Schulkommission bleibt aber bei ihrem Entscheid. Einmal wird noch moniert, der Tee im einen Wirtshaus sei zu stark, derjenige in einem anderen zu wenig süss ausgefallen. Aber: »die Abhilfe wird hier nicht schwer werden«.

Während der Jahre des Ersten Weltkriegs diskutiert die Schulkommission immer wieder darüber, ob angesichts der Umstände überhaupt ein Schulfest durchgeführt werden soll. Mehrmals sagt sie es dann auch ab. 1916 sprechen sich einige Schulkommissionsmitglieder gegen derartige Ausgaben in solchen Zeiten aus. Sie erwähnen auch, dass einige Familien ihren Kindern dafür Kleider kaufen müssten. Mit dem Argument, das Schulfest stelle als Revue, bei der sich das ganze Dorf sieht, auch einen Lichtblick dar, entscheidet sich die Schulkommission in diesem Jahr trotzdem für eine Durchführung.

Auch Anfang der 1940er Jahre steht die Durchführung des Schulfests wieder in Frage, und 1941 wird es gegen den Widerstand der Sekundarschulkommission (die ebenfalls Einsitz in der Schulfestkommission hat) abgesagt. Aus der Schulfestkommission geht später der gemeinsame *Schulausschuss* hervor, der bis zum Ende des Untersuchungszeitraums Fragen behandelt, die für Primar- und Sekundarschule von Wichtigkeit sind.

Der Schulausschuss beschliesst 1942 dann doch wieder eine Durchführung des Schulfestes. Statt für den Beizug auswärtiger Musiken soll das Geld aber für die Kleidung ärmerer Kinder verwendet werden. Im folgenden Jahr übernimmt der Gemeinderat die Finanzierung dieser Ausgaben und so können doch wieder auswärtige Musikgruppen engagiert werden.

1966 wird das Fest auf Initiative der Lehrerschaft hin leicht umgestaltet: Am Nachmittag feiern die Kinder aus den Dorfschulen nicht mehr in Wirtshäusern, sondern im Park bzw. auf dem Pausenplatz mit Tanzbühnen. Mitte der 1970er Jahre wird auf Antrag der Lehrerschaft hin ein dreijähriger Rhythmus beschlossen: Im ersten Jahr ein zentrales Fest, in den beiden folgenden Jahren können die einzelnen Schulstandorte selber ein Fest organisieren.

Die Diskussion über ein Dispensationsgesuch des Rollhockey-Klubs für drei Schüler zeigt, wie viel Gewicht die Schulkommission dem Schulfest beimisst. Unter anderem fällt das Votum: »Das nur alle drei Jahre stattfindende Schulfest sollte im Schulerleben eines Kindes schon ein gewisses Gewicht haben. Er frage sich, ob da ein Rollhockey-Match ebenbürtig sei.« Und: »Die Diskussion zeigt, dass man eher versuchen sollte, die Eltern dieser Schüler im Gespräch zu überzeugen, dass das Schulfest für das Kind bedeutungsvoller sein könnte, als ein sich x-mal wiederholender Sportanlass. Ob gesetzliche Grundlagen zum Zwang vorhanden wären, erscheint nicht so wichtig.« Schliesslich entscheidet die Schulkommission, dass die Kinder wenn irgend möglich am Schulfest teilnehmen müssen.

Wegen Sparbemühungen der Einwohnergemeinde wird das zentrale Schulfest 1998 in Frage gestellt. Auch die Schulhausvorstände sind mehrheitlich gegen ein zentrales Schulfest, würden aber dezentrale Feierlichkeiten begrüssen. Die Schulkommission will dazu die Meinung der Eltern einholen und beschliesst vorläufig, im folgenden Jahr auf ein zentrales Fest zu verzichten.

**Stadt Bern** 1876 beauftragt die Schulkommission die Lehrerschaft mit der Ausarbeitung eines Konzepts für ein eigenes Schulfest. Dies weil sie von der gemeinderätlichen Primarschulkommission einen Geldbetrag für ein solches Fest erhalten hat. Später beschliesst sie aber, das Geld für Prämien beim Turnexamen und zu einem grossen Teil für die Weihnachtsbescherung zu verwenden und kein eigenes Schulfest zu veranstalten.

Als das Initiativkomitee eines vor zwei Jahren durchgeführten Schulfestes 1886 alle Bezirksschulkommissionen fragt, ob sie an einer regelmässigen Durchführung interessiert seien, zeigt sich die Schosshalden-Schulkommission eher abweisend: Die Vorbereitung sei aufwändig und störe den Unterricht. Ausserdem entstünden gerade für bedürftige Familien unvermeidliche Auslagen. Exponenten der Lehrerschaft fanden zudem offenbar die letztjährige Parade beim obligaten Festmarsch durch die Stadt peinlich. Die Schulkommission ist der Meinung, dass in der überwiegend ländlichen Bevölkerung ihres Schulkreises überhaupt kein Bedürfnis nach einer solchen Aktivität bestehe.

Im Jahr 1979 findet im Schulkreis erstmals ein Schulfest statt. Die Vorbereitungsarbeiten übernehmen die Lehrerinnen und Lehrer.

### 8.8.3 Examens- und Schulfestprämien

Alle untersuchten Schulkommissionen befassten sich oft über die jährlich an die Schulkinder ausgeteilten Geldprämien. Dazu standen immer wieder die Höhe, die Finanzierung, der Austeilungsmodus und die Verwendung als Disziplinierungsmittel (Austeilung nur an die fleissigen und braven Schulkinder) zur Diskussion. In den Gemeinden wurden die Prämien zu unterschiedlichen Anlässen und Zeitpunkten ausgeteilt: zum Examen (in Kappelen und Bern) oder zum Schulfest (in Langnau).

**Kappelen** 1840 beschliesst die Schulkommission, dass die Höhe der Examensprämien gemäss dem Fleiss und der Leistung der Schulkinder abgestuft werden soll. Die Prämien werden durch die Mitglieder der Schulkommission verteilt.

In den 1850er Jahren diskutiert die Schulkommission auf Initiative des Pfarrers hin wieder darüber, ob alle Schulkinder in den Genuss der Prämien kommen sollen oder nur die guten und untadeligen. Die Schulkommission beschliesst aber, beim alten System zu bleiben. 1877 beschliesst sie dann, dass keine Prämie erhält, wer der Prüfung ohne Entschuldigung fern bleibt.

**Langnau** In den ersten Jahrzehnten des Untersuchungszeitraums diskutiert (und beschliesst) die Schulkommission immer wieder auch darüber, ob diejenigen Kinder, die »aus bösem Willen« dem Schulfest fernbleiben, keine Prämien erhalten sollen. Ausgeteilt werden die Prämien jeweils vom Kirchmeier. 1863 genehmigt der Gemeinderat eine von der Schulkommission beantragte Erhöhung der Prämien.

Gemäss einem Beschluss von 1886 erhalten Schüler keine Prämien, wenn sie mehrmals beim Kauf und Konsum von Alkohol erwischt werden. Solche Schulkinder sollen sogar vom Schulfest ausgeschlossen werden. Im gleichen Jahr spricht die Schulkommission ebenfalls wieder denjenigen Kindern den Anspruch auf eine Prämie ab, die dem Schulfest vorsätzlich fernbleiben. Diese Regel gilt auch für Kinder von Angehörigen von Glaubensgemeinschaften, die vom Schulfest ferngehalten werden. 1893 entscheidet die Schulkommission dann aber, dass auch diejenigen Kinder Prämien erhalten sollen, die aus »Glaubensrücksichten« nicht am Schulfest teilnehmen können.

An einer grossen Versammlung mit Hausvätern und Lehrerschaft diskutiert die Schulkommission 1886 darüber, ob die Prämien in Form von Lebensmitteln am Schulfest abgegeben werden sollen (Teller Suppe, Stück Wurst, Glas Wein). In den nächsten beiden Jahren werden die Prämien aber wie bis anhin in Bargeld ausbezahlt.

**Stadt Bern** In den 1840er Jahren diskutiert die Schulkommission immer wieder über die Verteilung des Kredits für Schulprämien auf die Schulkreise. 1844 handeln die Einwohnergemeinde und die Erziehungsdirektion mit einem detaillierten Vertrag eine neue Finanzierung des Prämienfonds aus, über dessen Äuffnung die gemeinderätliche Primarschulkommission in den folgenden Jahren oft diskutiert. Sie ist auch für die alljährliche Genehmigung der Abrechnung zuständig. Für die Prämien stehen aber weiterhin eher nur knappe Mittel zur Verfügung. 1865 äussert sich die Stalden-Schulkommission jedenfalls dahingehend, dass das Geld für die Fachprämien lieber zu den Examensprämien gerechnet werden sollte, da dafür oft zu wenig Geld da sei.

1846 weist die gemeinderätliche Primarschulkommission die Lehrkräfte an, die Examensprämien nur an diejenigen Kinder auszurichten, die fleissig zur Schule kommen und sich gut aufführen. Auch 1861 beschliesst die Stalden-Schulkommission, dass die schlimmsten Schüler und diejenigen, die am Examen abwesend sind, keine Prämie erhalten sollen.

#### 8.8.4 Feste zum Schulaustritt

Über das 20. Jahrhundert verteilt entsteht in der Schulkommission von Langnau und in derjenigen des Berner Schosshalden-Quartiers mehrmals das Anliegen, die austretenden Schülerinnen und Schüler in einer Feier zu verabschieden.

**Langnau** Auf Initiative des Schulkommissionspräsidenten wird ab 1928 für die austretenden Schülerinnen und Schüler eine Schlussfeier veranstaltet, die zum Ziel hat, die Klassen einander näher zu bringen. Dabei ist von der Hoffnung die Rede, den austretenden Schülerinnen und Schülern ein Geleitwort mit auf den Weg zu geben. 1939 erlaubt die Schulkommission dann, dass die Schülerinnen und Schüler nach dem Schluss der Feier ein bisschen tanzen dürfen.

1986 lehnt die Schulkommission vorerst ab, dass die Kinder aus der 7. und 8. Klasse ebenfalls an einer Schlussfeier in einem Aussenquartier teilnehmen. Als dann Eltern, Kinder und Lehrkräfte gemeinsam ein konkretes Gesuch mit klaren Vorstellungen stellen, lenkt die Schulkommission ein. Die Eltern wohnen dem Fest von Anfang bis Schluss bei; das Programm besteht aus Essen, Trinken, Spielen und Tanzen; Festende ist um 23.00 Uhr. Über die Erlaubnis, an diesem Fest bzw. grundsätzlich in Schulräumlichkeiten Alkohol auszuschenken wird zwar diskutiert, aber diesen Entscheid überlässt die Schulkommission schliesslich den Veranstaltern.

**Stadt Bern** Zur Gestaltung eines feierlichen, offiziellen Schulschlusses für die austretenden Schülerinnen und Schüler beantragt die Schulkommission 1926 etwas Geld für den Ankauf von Büchern, die sie den Besten verteilen möchte.

Nachdem der Schulkommissionspräsident viele Jahre an der jährlichen Schlussfeier für die austretenden Schülerinnen und Schüler eine Rede gehalten hat, möchte er 1971, dass eine *Frau* aus der Schulkommission die Rede hält. In der Schulkommission wird über diese alljährlich durchgeführten Abschlussfeiern wenig diskutiert. In einem Protokoll von 1979 ist erwähnt, dass dazu die Schülerinnen und Schüler der 9. Klasse, die Eltern, die Schulkommission, das Frauenkomitee und die austretenden sowie neuen Lehrkräfte eingeladen worden waren.



## 9 Ergebnisse zum Themenfeld Lehrplan

### 9.1 Kantonaler Lehrplan

Indem der Kanton die Fächer und Lerninhalte in Form eines Lehrplans vorgibt, kann garantiert werden, dass alle Kinder in der Schule mindestens ein ähnliches Stoffangebot vorfinden. Dass auf höherer Ebene über das allgemein verbindliche Kerncurriculum entschieden wird, entspricht insofern dem Prinzip der subsidiären Verteilung von Kompetenzen im demokratischen System, als durch eine zentrale Vorgabe eine möglichst grosse Chancengleichheit erreicht werden kann.

**Rechtsgrundlagen** Das eigentliche Kerncurriculum wurde während des ganzen Untersuchungszeitraums von der Erziehungsdirektion (ganz zu Beginn noch unter den Leitlinien des Gesetzes) vorgeschrieben. Es umfasste mindestens einen Kanon der obligatorisch zu unterrichtenden Fächer, über weite Strecken aber zusätzlich einen im historischen Verlauf unterschiedlich detaillierten Lehrplan. Schon das erste Primarschulgesetz von 1835 schrieb die zu unterrichtenden Fächer grob vor (Art. 15). Es listete weiter einige allgemeinen Grundsätze des Unterrichts auf (Art. 19 bis 23) und trug der Erziehungsdirektion die Ausarbeitung eines »Specialreglements« mit »näheren Vorschriften über den im allgemeinen zu befolgenden Unterrichtsgang« auf (Art. 24). Schon im folgenden Schulgesetz (*Gesetz über die Organisation des Schulwesens im Kanton Bern* von 1856) wurde diese Kompetenz aber vom Gesetz losgelöst und direkt der Erziehungsdirektion übertragen: »Den Unterrichtsplan und die Lehrmittel für die Volks- und Kantonsschulen bestimmt die Erziehungsdirektion unter Mitwirkung der verfassungsmässigen Vorberathungsbehörden (...).« (Art. 21). Von da an entwickelte und verfeinerte die Erziehungsdirektion in aufwändiger Zusammenarbeit mit verschiedenen Kommissionen den umfassenden Lehrplan für die Primarschule periodisch weiter.

In den Unterrichtsplänen ab 1897 wurden offenbar explizit nur noch knappe Vorgaben zu Unterrichtsinhalten und Zielen gemacht, damit den Lehrpersonen und Schulkommissionen genügend Spielraum blieb für die Anpassung an die örtlichen Verhältnisse (Bemerkungen zum Unterrichtsplan für die deutschen Primarschulen des Kantons Bern 1897, S. 14, zit. nach Kellerhals 2010, S. 198). In den Gemeinden mussten die Lehrpersonen folglich eigene Pläne ausarbeiten, die von den Schulkommissionen und Schulinspektoren eingesehen werden durften (Rothen 2015, S. 219).

So verfügte z. B. die Stadt Bern während einiger Zeit zusätzlich über einen eigenen *Lehrplan für die Primarschulen der Stadt Bern*, der die Lehrinhalte der städtischen Primarschulen auf der Grundlage der kantonalen Lehrpläne sehr detailliert definierte (siehe dazu auch ebd., S. 221). Ein solcher Lehrplan wurde etwa in den Jahren 1924 und 1928 von der Schuldirektion ausgearbeitet und vom Gemeinderat als verbindlich erklärt.

Wie sich die untersuchten Schulkommissionen mit den kantonal vorgeschriebenen Lehrplänen auseinandergesetzt haben, lässt sich nur an einigen wenigen Stellen in den untersuchten Protokollen illustrieren. Die eigentliche Entscheidungslinie verlief wohl entsprechend der Aufteilung der Aufgabenbereiche eher an ihnen vorbei auf der Achse Schulinspektoren–Lehrerschaft.

**Langnau** Die Lehrerschaft erarbeitet 1996 ein Konzept zur Umsetzung des neuen Volksschulgesetzes und des Lehrplans. Das Konzept wird von der Schulkommission einstimmig gutgeheissen und dem Schulinspektor eingereicht. Ähnlich wird auch später bei verschiedenen Neuerungen im Lehrplan vorgegangen.

**Stadt Bern** In einer ausführlichen Diskussion zwischen Schulkommission und Lehrerschaft wird 1924 erwähnt, dass der neue Lehrplan auf den Fortschritten der modernen Psychologie aufbaue. Die Schulkommission lobte diese Diskussion ausdrücklich und aus dem Protokoll wird ersichtlich, wie sie das Bestehen eines eigenen städtischen Plans interpretiert: »Das Kind soll den Mittelpunkt des Unterrichts bilden und zu einem sittlich wertvollen Glied der menschlichen Gesellschaft gewonnen werden. Gegenüber dem kantonalen Plan zeigt der städtische etwelche Modifizierung, da wir in den obern Schuljahren durchschnittlich mit einem ausgequetschten Schülermaterial zu rechnen haben.«

Im Rahmen einer Diskussion über die schweizweite Harmonisierung des Schuljahresbeginns (auf den Spätsommer) zeigen sich bei der Lehrerschaft auch Bedenken vor einer weitergehenden inhaltlichen Harmonisierung: »Verlust der Möglichkeit im Jahreszeitenrhythmus in den Lebensrhythmus des Kindes hineinführen zu können. Durch Vereinheitlichung der Lehrmittel ist das Regionale und damit Eigenständige bedroht.« Die Schulkommission würde es dagegen begrüssen, wenn zusätzlich zum Herbstschulbeginn auch eine Abstimmung der Lehrpläne als weiteren Schritt zu einer inneren Schulreform stattfinden würde, »auch wenn die regionalen und kantonalen Eigenarten nicht preisgegeben werden dürfen«.

1983 lässt sich die Schulkommission von einer Person aus der Erziehungsdirektion ausführlich über den neuen Lehrplan informieren.

## 9.2 Kommunale Unterrichtspläne

**Rechtsgrundlagen** In der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums mussten die Lehrerinnen und Lehrer jeweils vor dem Schuljahr so genannte Unterrichtspläne erstellen. Die Schulkommissionen mussten diese Pläne dann auf ihre Konformität mit den Vorschriften überprüfen und sie dem Schulinspektor zur Genehmigung vorlegen (z. B. erwähnt im *Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden* von 1871, Par. 16 Bst. g). Die Lehrpläne von 1926 und 1951 nannten diese Dokumente »Spezialpläne« oder »Arbeitspläne«, die Genehmigung konnte neu direkt durch die Schulinspektorate vorgenommen werden (Rothen 2015, S. 220ff.).

Auf diese Weise konnten die kommunalen Schulkommissionen eine Zeit lang trotz ihrer eingeschränkten curricularen Zuständigkeiten auf die Lerninhalte und speziell auf die lokale Umsetzung einwirken. Diese Aufgabe versahen die untersuchten Schulkommissionen jeweils mit grosser Sorgfalt. Dabei behielten sie neben der Übereinstimmung mit den rechtlichen Vorgaben immer auch die Verträglichkeit mit den Bedürfnissen der Schulkinder im Blick.

**Langnau** In den 1860er Jahren beschliesst die Schulkommission mehrmals darüber, welcher Stoff in der Schule »memoriert« werden soll. Einmal gibt die Schulkommission dem Pfarrer den Auftrag, diese Entscheidung für das kommende Semester zusammen mit den Lehrkräften vorzunehmen.

Mitte der 1950er Jahre diskutiert die Schulkommission über ein Traktandum, das gemäss Protokoll »ziemlich hohe Wellen« wirft: Mehrere Lehrpersonen reichen offenbar seit Jahren ihre Stundenpläne nur noch ein, wenn sie speziell dazu aufgefordert werden. Ausserdem scheinen sie nachträglich eigenmächtig und ohne Absprache mit der Schulkommission noch Änderungen vorzunehmen. Die Lehrerschaft wird ermahnt, in Zukunft wieder genaue Stundenpläne einzureichen und diese nach der Genehmigung durch die Schulkommission auch einzuhalten. Nachträgliche Änderungen sollen in Zukunft mindestens mit demjenigen Schulkommissionsmitglied abgesprochen werden, das für den Schulbezirk zuständig ist.

Bei der Abstimmung der eingereichten Stundenpläne auf den kantonalen Lehrplan muss die Schulkommission in den 1970er und 1980er Jahren in wenigen Einzelfällen auf Nachbesserungen pochen, wobei sie mehrmals vorher Rücksprache mit dem Schulinspektor nimmt. Auch später werden die Pläne zwar immer noch von der Schulkommission genehmigt, allerdings ergibt sich kaum mehr Diskussionsbedarf.

**Stadt Bern** Mitte der 1920er Jahre behält sich die Schulkommission ausdrücklich das Recht vor, jährlich die Stundenpläne zu genehmigen, die sie jeweils diskutiert und manchmal marginal korrigiert. Ab 1950 nimmt die Schulkommission jeweils nur noch offiziell zur Kenntnis, dass der Oberlehrer die Stundenpläne auf ihre reglementarische Korrektheit überprüft hat. Als die städtische Lektionenordnung 1983 sistiert wird, erhalten die Bezirksschulkommissionen wieder offiziell die Aufgabe, darüber zu wachen, dass die Stundenpläne kindergerecht ausfallen. Die Schulkommission will zu diesem Thema Elternbriefe verschicken und schulstufenweise Informationsabende durchführen.

### 9.3 Fächerangebot

Bei vielen Fächern konnten die Gemeinden vor der kantonal obligatorischen Einführung selber entscheiden, ob sie diese anbieten wollen oder nicht. Dies z. B. beim Schwimmunterricht, beim Französischunterricht und bei der Hauswirtschaft für Knaben. Es blieb also ein gewisser Spielraum für die Profilierung der lokalen Schule durch das Fächerangebot und damit für eine regionale, auf Identität und Mentalität abgestimmte Färbung der Lerninhalte trotz oder neben einem gemeinsamen Kerncurriculum. Die Entscheidung über das Fächerangebot der lokalen Schulen wurde von den jeweiligen Schulkommissionen vorgenommen, die diese Möglichkeit rege diskutierten und nutzten. Bei den jeweiligen Fächern zeigen sich regional stark unterschiedliche historische Verläufe, wie die nachfolgende Sammlung von Beispielen zeigt.

#### 9.3.1 Schwimmen

**Langnau** 1903 werden (offenbar erneut) Verhandlungen mit der Badeanstalt aufgenommen. Sie verlaufen günstig, und die Schule kann den Badeweiher zu bestimmten Stunden für den Unterricht benutzen, woraufhin die Schulkommission beschliesst, dass alle Klassen einige Turnstunden durch Schwimmen ersetzen sollten. Die dazu nötigen Utensilien werden angeschafft und die Lehrerkonferenz erhält den Auftrag, Vorschläge zur Organisation des »Schulbadens« zu erarbeiten.

**Stadt Bern** Den 1864 durch die gemeinderätliche Schulkommission eingeführte fakultative Schwimmunterricht für Mädchen (gegen kleines Entgelt) wird ein Jahr später mangels Beteiligung wieder eingestellt.

1884 informiert die gemeinderätliche Primarschulkommission, dass der Schwimmunterricht auch für Knaben obligatorisch erklärt werden soll (natürlich unter der Aufsicht männlicher Lehrpersonen). Dies sei »im Interesse des öffentlichen Anstandes, zur Vermeidung von Gefahr und in Berücksichtigung des hygienischen Standpunktes«. Die Schosshalden-Schulkommission wehrt sich dagegen, weil sie der Meinung ist, der Weg ins Nachbarquartier zur Badeanstalt sei für ihre Schulkinder zu lang.

Ab 1900 erhält die Schosshalden-Schulkommission jährlich einen Bericht über den Schwimmunterricht und die Anzahl teilnehmender Kinder. 1925 erlässt dann die städtische Schuldirektion ein Reglement über den Schwimmunterricht für die ganze Gemeinde.

### 9.3.2 Turnen

**Rechtsgrundlagen** Der Lehrplan von 1871 enthielt erstmals das Turnen, obligatorische allerdings nur für Knaben (Kellerhals 2010, S. 140). Der Turnunterricht für Mädchen wurde zwar 1878 in den »Normallehrplan« aufgenommen, die Gemeinden konnten aber noch lange Zeit selber entscheiden, ob sie diesen einführen wollten. Neben dem »Normallehrplan« existierte nämlich noch ein »Minimalplan«, in dem das Mädchenturnen nicht aufgeführt war (ebd., S. 148f.).

**Kappelen** Als der Schulinspektor 1875 anfragt, ob der Turnunterricht nicht auch für die Mädchen eingeführt werden könne, antwortet die Schulkommission ablehnend. Sie ist der Meinung, dass die Mädchen durch die Arbeitsschule sowieso schon stärker belastet seien als die Buben.

Noch 1939 wird die Einführung von Turnunterricht für Mädchen von der Schulgemeinde abgelehnt. Auch diesmal mit der Begründung, dass die Mädchen dadurch zu stark belastet würden, besonders weil wegen fehlender Turnhalle das gesamte Stundenpensum in den Sommermonaten abgehalten werden müsste. In den 1940er Jahren erlaubt die Schulkommission einer Lehrkraft nach ausführlicher Diskussion nachträglich den Einbezug der Mädchen in den Turnunterricht bei »geeigneten« Turnübungen.

In den 1960er Jahren regt der Damenturnverein die Einführung von Kinderturnen an (wegen befürchteter Haltungsschäden). Obwohl die Schulkommission dies ablehnt, erfährt sie später, dass eine Lehrkraft Turnunterricht für die Mädchen der Oberschule erteilt. Nach längerer Diskussion kann sie sich dazu entscheiden, ein Gesuch um kantonale Subvention für die Entlohnung der betreffenden Lehrkraft zu unterstützen und eine rückwirkende Entschädigung auszurichten.

**Langnau** In den 1870er Jahren wird die Gemeinde vom Kanton unter Druck gesetzt, die nötigen Plätze und Anlagen für den Turnunterricht bereitzustellen. Dies führt bei der Schulkommission zu viel Diskussions- und Handlungsbedarf. Sie unterstützt die Stossrichtung des Kantons grundsätzlich und versucht ihrerseits auf den Gemeinderat von Langnau Druck auszuüben.

Angestossen von der Erziehungsdirektion und auf Antrag der Lehrerschaft beantragt die Schulkommission 1938 der Gemeindeversammlung, das Mädchenturnen in der ganzen Gemeinde für obligatorisch zu erklären (mit der gleichen Lektionenanzahl wie bei den Knaben). Dabei wird betont, wie wertvoll das Turnen für die Entwicklung der Kinder sei.

Während das Mädchenturnen in anderen Schulbezirken der Gemeinde Ende der 1960er Jahre bereits eingeführt ist, beginnt eine Lehrkraft, den Mädchen in einem abgelegenen Schulbezirk separaten Turnunterricht zu erteilen. Als dann die Lehrerschaft aus diesem Bezirk für die betreffende Lehrerin eine Entschädigung verlangt, stellt sich der Schulinspektor auf den Standpunkt, dass die Lehrkräfte nicht eigenmächtig handeln dürften, denn für so etwas brauche es diverse Bewilligungen. Die Schulkommission erlaubt die Weiterführung des Turnunterrichts für Mädchen unter dem Vorbehalt der gesetzeskonformen Bewilligung. 1970 beantragt die Schulkommission dann beim Gemeinderat erfolgreich für fünf weitere Klassen die Einführung von Mädchenturnen.

Auf Antrag des Erziehungsberaters und nach ausführlicher Diskussion übernimmt die Schulkommission 1993 die Trägerschaft für die Einführung von Spezialunterricht »Haltungs- und Bewegungsschulung«.

**Stadt Bern** Auf Anfrage der gemeinderätlichen Primarschulkommission hin äussert sich die Stalden-Schulkommission 1865 positiv zur Einführung des Turnunterrichts. Sie ist zwar der Meinung, dass die meisten Schulkinder aus ihrem Schulkreis genügend Bewegung hätten, weil sie aus landwirtschaftlichem Milieu stammten. Ein Problem besteht allerdings: Für den

Turnunterricht steht kein Gelände zur Verfügung. Die Suche nach einem geeigneten Gelände zieht sich über die nächsten Jahre hin.

1866 erklärt die Stalden-Schulkommission auf Antrag einer Lehrperson täglich eine halbe Lektion Turnen und Körperübungen für obligatorisch. Im folgenden Jahr erhöht die Schulkommission auf Antrag der Lehrerschaft die Stundenzahl für das Turnen. Noch 1868 kann sich die gemeinderätliche Primarschulkommission nicht dazu entscheiden, den Turnunterricht für alle obligatorisch zu erklären.

Auf die Umfrage der Schuldirektion nach einer flächendeckenden Einführung des Turnunterrichts antwortet die Schosshalden-Schulkommission 1894 sehr ausführlich: Da keine Turnhalle existiere, könne im Winter kein Turnunterricht abgehalten werden. Ausserdem sei der Turnplatz zu klein, wenn alle Klassen Turnunterricht erhalten sollen. Beim Turnunterricht für Mädchen habe man vor einigen Jahren die Erfahrung gemacht, dass die Eltern ihre Töchter nur widerwillig schickten, weil dazu ein geschlossener Raum nötig wäre.

1943 diskutiert die Schosshalden-Schulkommission über die von der städtischen Schuldirektion geplante Einrichtung von eigentlichen Turnlehrerstellen. Nicht alle Mitglieder sind mit einer damit einhergehenden Aufwertung des Turnens gegenüber der Sprache, dem Rechnen und dem Schreiben einverstanden.

### 9.3.3 Französisch

Beim Fach Französisch kann die unterschiedliche Entwicklung in den drei untersuchten Gemeinden und die Profilierung der Schule entlang der lokalen Bedürfnisse speziell gut beobachtet werden: In der Stadt tauchte das Fach in der Diskussion bereits in den 1870er Jahren auf, also direkt nachdem es als fakultatives Angebot im Lehrplan verankert war. Und schon in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts wurde hier die Einführung als obligatorisches Fach diskutiert und durchgesetzt. Langnau bot das Fach sehr lange fakultativ an und erklärte es wie Kappelen Mitte des 20. Jahrhunderts für die Oberstufe obligatorisch. Als obligatorisches Fach für die 7.-9. Klasse vorgegeben wird das Französisch erst in einer Revision des Primarschulgesetzes von 1964 (Art. 26, siehe auch den kantonalen Lehrplan von 1966, S. 5).

**Kappelen** 1939 erlaubt die Schulkommission einer Lehrkraft, weiterhin freiwilligen Französischunterricht anzubieten, wozu anscheinend einige Anfragen aus der Bevölkerung vorliegen. Nachdem in den folgenden Jahren immer wieder Lehrkräfte anfragen, ob sie Französisch anbieten dürften, führt die Schulgemeinde 1946 den obligatorischen Französischunterricht definitiv ein. Schon 1968 diskutiert die Schulkommission über die Einführung von Französisch für die früheren Schuljahre. Eine Lehrkraft erklärt in der Diskussion, dass auch auf höheren Ebenen bereits Studien und Versuche im Gang seien und dass eine grosse Chance auf eine baldige allgemeine Umsetzung besteht.

**Langnau** 1898 erlaubt die Schulkommission einer Lehrkraft, weiterhin wie bereits seit einem Jahr Französisch zu unterrichten (gegen ein bescheidenes Entgelt). Im gleichen Jahr verlangen Hausväter in einem anderen Schulbezirk zwei Stunden Französisch, was die Schulkommission unterstützt. Sie erreicht beim Gemeinderat dann die Einführung eines Französischunterrichts auf freiwilliger Basis. Aufgrund erfreulicher Ergebnisse beschliesst sie später eine Weiterführung. Ab 1900 wird der freiwillige Französischunterricht langsam flächendeckend eingeführt. 1907 erkundigt sich die Schulkommission von Herzogenbuchsee bei der Schulkommission von Langnau über die Organisationsmodalitäten ihres freiwilligen Französischunterrichts. Als die Schülerzahlen 1908 rückläufig sind, senkt die Schulkommission die minimale Schülerzahl pro Klasse von zehn auf fünf, ausserdem müssen Teilnehmende ab sofort kein Entgelt mehr zahlen. Diese Massnahmen ergreift die Schulkommission, weil sie den

Französischunterricht wichtig findet und ihn möglichst erhalten möchte. Neu sollen diese Stunden auch im Stundenplan eingetragen und von den zuständigen Schulkommissionsmitgliedern wie normale Schulstunden besucht werden.

Auf Initiative der Lehrerschaft diskutiert die Schulkommission Mitte der 1970er Jahre über die flächendeckende Einführung des Französischunterrichts an den 5. und 6. Klassen. Sie stellt Anträge an die Erziehungsdirektion und an den Gemeinderat und will in den Bezirken Elternabende zu diesem Thema abhalten.

Weil einige Schulkinder mit dem Pensum in Französisch überfordert sind, beantragt die Lehrerschaft Ende der 1990er Jahre, dass neu die Schülerinnen und Schüler der 4. Klasse schon im zweiten halben Jahr in den Französischunterricht einbezogen werden dürfen. Auch sollen schon die Drittklässler mit Liedern und Spielen (nur eine halbe Lektion und ohne Lehrmittel) auf den Französischunterricht eingestimmt werden. Die Schulkommission genehmigt einen Pilotversuch in einem Schulbezirk. Als sich nach einer Umfrage im Jahr 2001 zeigt, dass die Resultate sehr gut sind und die Eltern nicht negativ reagiert haben, wird der Versuch verlängert.

**Stadt Bern** Auf Antrag einer Konferenz der Bezirksschulkommissionen erlaubt der Gemeinderat 1872 die Einführung des freiwilligen Französischunterrichts, allerdings ohne die Anstellung zusätzlicher Lehrkräfte und ohne die Auszahlung von Entschädigungen. Die Stalden-Schulkommission wartet noch ab, denn einerseits geht sie davon aus, dass Französisch später ohnehin flächendeckend eingeführt wird, andererseits will sie zuerst die Erfahrungen in anderen Schulen abwarten. Zudem stehen zu dieser Zeit auch keine Lehrkräfte mit genügenden Kenntnissen zur Verfügung. Einige Jahre später gerät der freiwillige Französischunterricht in die Kritik. Unter anderem wird die Vermutung geäußert, er führe zur Überlastung von Schulkindern. Die Stalden-Schulkommission fühlt sich in ihren Bedenken bestätigt und hält ihre Lehrkräfte an, den Unterricht in den Grundfächern nicht zu vernachlässigen.

1886 gibt der Gemeinderat den Bezirksschulkommissionen einige Anregungen des städtischen Lehrerklubs in die Vernehmlassung. Hinsichtlich des Französischunterrichts meldet die Schosshalden-Schulkommission zurück, dieser sei noch nicht eingeführt, weil im Schulkreis kein Bedürfnis angemeldet wurde. Sie macht sich weiterhin dafür stark, dass jede Bezirksschulkommission solche Fragen selber entscheiden darf.

Als sich 1898 die Konferenz der Schulkommissionspräsidenten des Themas annimmt, äussert die Schosshalden-Schulkommission die Meinung, dass Französisch allenfalls nur für die Begabten eingeführt werden sollte. 1902 hält sie dann fest, dass sie Schulkinder vom Französisch ausschliessen will, wenn sie dem Unterricht nicht folgen können.

In der stadtweiten Diskussion um die allgemeine Einführung des Französischunterrichts 1911 stellt sich die Schulkommission auf den Standpunkt, dass eine Einführung ab dem 7. Schuljahr sinnvoll wäre, und dass Dispensationen nur durch die Lehrerschaft und nur bei schwachen Schulkindern erteilt werden sollen. Dispensierte sollen vom Klassenlehrer gleichzeitig im Fach Deutsch beschäftigt werden. Die in diesem Thema nun federführende Zentralschulkommission setzt im nächsten Jahr eine Spezialkommission ein, die in der Folge umfangreiche Umstrukturierungen vorschlägt (nicht nur zusammenhängend mit dem Französischunterricht).

### 9.3.4 Gartenbau

**Kappelen** Auf Initiative einer Lehrperson erlaubt die Schulkommission in den 1880er Jahren die Einrichtung eines Schulgartens mit Baumschule.

**Langnau** Im Auftrag der Gemüsebaukommission regt eine Lehrkraft 1918 an, dass in allen Schulbezirken Schülergärten angelegt werden. Das Vorhaben wird von der Schulkommission bewilligt.

**Stadt Bern** 1913 genehmigt die Schulkommission ein Reglement für den Schulgarten. Die Teilnahme am Gartenunterricht ist für alle Schülerinnen obligatorisch, dafür dürfen sie auch den Erlös aus dem Gemüseverkauf behalten.

1922 antwortet die Schulkommission auf eine Umfrage der Zentralschulkommission über zeitgemässe Veränderungen im Gartenbauunterricht, indem sie einen Bericht der zuständigen Lehrkraft weiterleitet, in dem eine spezifische Ausbildung der Lehrkräfte und eine gerechte Entlohnung gefordert wird.

1971 beantragt eine Lehrperson wegen disziplinarischer Schwierigkeiten mit den Mädchen der 8. Klasse eine Verlegung des Gartenbauunterrichts ins sechste oder siebte Schuljahr. Die Schulkommission will zuerst die Meinung des Kollegiums einholen. Zwei Jahre später muss der Unterricht zur Enttäuschung der Schulkommission mangels geeigneter Lehrkräfte eingestellt werden. Sie ruft in Erinnerung, dass die Lehrkräfte bei den Vorstellungsgesprächen zugesagt hatten, zusätzliche Unterrichtsstunden zu übernehmen. Es stellt sich aber heraus, dass alle Lehrkräfte ohnehin schon deutlich mehr als ihre Pflichtstundenzahl unterrichten. Dazu sieht die Schulkommission auch die Gefahr, dass jemand ohne nötige Fachkenntnis und Begeisterung mehr Schaden als Nutzen anrichten könnte.

Erst nach dem Jahr 2000 wird der Schulgarten wieder von Schulklassen bewirtschaftet. Als dann die Überbauung des Terrains droht, das im Besitz der Stadt ist, setzt sich die Schulkommission für die Erhaltung des Schulgartens als Fachraum ein.

### 9.3.5 Militärischer Vorunterricht

**Stadt Bern** 1889 fordert ein Komitee militärischen Unterricht an Knabenschulen, worauf die Schulkommission antwortet, der Turnunterricht in ihrem Schulkreis werde bereits in der vorgeschlagenen Art durchgeführt, falle aber wegen fehlender Räumlichkeiten im Winter und bei Regen aus. Ausserdem könne der militärische Vorunterricht aus rechtlichen Gründen nicht für obligatorisch erklärt werden. Die Schulkommission schreibt weiter: »Ein Volk in Waffen ist eine schöne Sache. Aufgabe der Schule scheint uns jedoch in erster Linie zu sein, die Kinder zu tüchtigen Arbeitern und Bürgern im Frieden [im Protokoll unterstrichen] auszubilden, damit sie zunächst in den Stand gesetzt werden, ihr tägliches Brod zu verdienen. Da nun schon für die Erreichung dieser Aufgabe der Schule die Zeit so kärglich zugemessen ist, so scheint es uns nicht wohlgerathen, die wenige, noch übrig bleibende Zeit der Kinder schon im schulpflichtigen Alter für die Ausbildung zum Kriege [im Protokoll unterstrichen] zu verwenden.«

### 9.3.6 Eislaufen

**Langnau** Dank des jährlichen Beitrags an das Eisbahnkomitee dürfen Schulklassen ab 1905 unentgeltlich die Eisbahn benutzen. Diese Sportdisziplin ist für die Gemeinde Langnau mit ihrem Schlittschuhclub, der Mitte des 20. Jahrhunderts gegründet wurde und für seine Nachwuchsförderung bekannt ist, von grosser Bedeutung.

### 9.3.7 Handarbeiten und Werkunterricht

**Kappelen** Trotz einer Anregung, die in den 1950er Jahren in der Schulgemeindeversammlung geäussert worden ist, entscheidet die Schulkommission vorläufig gegen die Einführung des Handfertigkeitsunterrichts für Knaben, weil keine genügenden Einrichtungen vorhanden sind. 1963 erklärt die Schulgemeinde den Handfertigkeitsunterricht für Knaben obligatorisch.

**Langnau** 1939 unterstützt die Schulkommission eine Volksinitiative zur Einführung des Handfertigkeitsunterrichts, wozu sie einen Ausschuss bildet und sich mit der Sekundarschul-

kommission berät. Gemeinsam stellt man dann ein Antrag an die Einwohnergemeindeversammlung. 1943 wird eine spezielle Kommission »für den Handfertigkeitsunterricht an den Volksschulen Langnau« eingesetzt, die ein Reglement, einen Arbeitsplan, ein Investitionsbudget und Vorschläge für die Lehrerbesoldung ausarbeitet.

**Stadt Bern** Auf die von der Erziehungsdirektion 1884 initiierte Anfrage der städtischen Knabensekundarschule an die Bezirksschulkommissionen, wie viele Knaben einen unentgeltlichen Handfertigkeitsunterricht besuchen würden, antwortet die Schulkommission ablehnend. Sie ist der Meinung, ihre mehrheitlich aus ländlichen Gebieten stammenden Schulkinder hätten so etwas nicht nötig. Hingegen sieht sie ein Bedürfnis nach landwirtschaftlichen Kursen.

Die Schulkommission bewilligt 1907 auf Antrag der Lehrerschaft die Einführung des Handfertigkeitsunterrichts und erhält von der Schuldirektion einen Kredit zur entsprechenden Ausstattung eines Schulzimmers.

In der zweiten Hälfte der 1920er Jahre diskutiert die Schulkommission mit der Lehrerschaft über die Einrichtung einer Metallwerkstätte. Nach einer Besprechung mit dem städtischen Schuldirektor kann der Gemeinderat vom Projekt überzeugt werden.

In einer neuen, von der Schuldirektion 1943 erlassenen Stundenordnung erscheint plötzlich ein Fach »Werkunterricht« für die Kinder der ersten vier Schuljahre. Die Schulkommission wehrt sich dagegen, dass die Zentralschulkommission und die Bezirkskommissionen vor vollendete Tatsachen gestellt werden. Später stellt sich heraus, dass es sich um eine Änderung der kantonalen Vorschriften handelt.

### 9.3.8 Spezialunterricht für fremdsprachige Schulkinder

**Langnau** 1981 bewilligt die Erziehungsdirektion auf Antrag der Schulkommission für alle Langnauer Schulen zusätzlichen Sprachunterricht für Ausländerkinder.

In den 1990er Jahren beschäftigt sich die Schulkommission oft mit dem Problem, dass Ausländerkinder nur schlecht Deutsch können. 1991 lässt sie sich ausführlich über die Situation informieren und einigt sich dann in einer langen Diskussion auf eine Strategie: Zusätzlicher Deutschunterricht und spezielle Klassen für Fremdsprachige, ähnlich wie das bereits in anderen Gemeinden gemacht wird. Später kommt die Schulkommission allerdings zum Schluss, dass der Kanton für diese Probleme zuständig sei, woraufhin die Lehrkräfte die Thematik in die Lehrerverbände hineinragen wollen. Die Schulkommission fordert von der Erziehungsdirektion, dass sie Wege findet, die einerseits für die fremdsprachigen Kinder hilfreich sind, andererseits die Lehrkräfte und einheimischen Schulkinder nicht übermässig belasten.

Nachdem die PISA-Ergebnisse öffentlich diskutiert worden sind, beginnt 2002 eine Arbeitsgruppe, in der auch ein Schulkommismissionsmitglied mitmacht, auf Initiative des Schulleiters hin ein Konzept zum Thema »Deutsch für Fremdsprachige« zu erarbeiten. Das Konzept wird später von der Schulkommission ohne Änderungen genehmigt und der Gesamtlehrerkonferenz zur Verabschiedung vorgelegt. Vor der Schulkommission erklärt der Schulleiter, dass er auch die politischen Parteien über die PISA-Ergebnisse und die erarbeiteten Konzepte informiert habe, weil er »Integration zu einer politischen Aufgabe« machen wolle. Die Schulkommission diskutiert auch über die Lancierung eines entsprechenden Vorstosses im Gemeindeparlament.

Über die Einführung einer speziellen »Integrationsklasse« wird die Schulkommission 2003 nur informiert.

**Stadt Bern** Weil nur zwei fremdsprachige Kinder im Schulkreis wohnen, erachtet es die Schulkommission 1901 nicht für nötig, eine Spezialklasse für französisch und italienisch sprechende Kinder einzurichten. 1908 stimmt sie aber der Forderung der Stadtberner Sektion des Lehrervereins nach einer solchen Spezialklasse zu.

1924 sind die Kinder »welscher Zunge« wieder Thema in der Schulkommission: Sie will für jeden Fall nach spezieller Prüfung einen Vorschlag für eine Klassenzuteilung vorlegt bekommen. Den Oberlehrer beauftragt sie zudem, an der Konferenz der städtischen Oberlehrer die Idee einer stadtweiten Spezialklasse für fremdsprachige Kinder einzubringen.

Ein Projekt der »Berner Kontaktstelle für Ausländer und Schweizer« (privatrechtliche Organisation) zur gemeinsamen Aufgabenhilfe für Kinder von fremdsprachigen und erwerbstätigen Eltern kommt nach Abklärungen der Schulkommission 1976 zustande und erfreut sich sehr vieler Anmeldungen.

### 9.3.9 Technisches Zeichnen

In Langnau und in Bern wird dem technischen Zeichnen als Unterrichtsfach schon früh besondere Aufmerksamkeit geschenkt, weil dem Fach besonders im Hinblick auf die beruflichen Chancen der Schulkinder ein grosser Mehrwert zuerkannt wird.

**Langnau** Obwohl der Schulinspektor der Meinung ist, technisches Zeichnen gehöre nicht in die allgemeinbildende Primarschule, will die Schulkommission 1909, dass das Fach trotzdem unterrichtet wird. In Langnau findet im gleichen Jahr ein Zeichenkurs für Lehrkräfte statt, in dem auch das technische Zeichnen behandelt wird.

**Stadt Bern** Nachdem sie erfolglos versucht hat, den Zeichenunterricht in der Stadt zu zentralisieren, fragt die Schuldirektion die Schulkommission Schosshalde im Jahr 1934 an, ob ihre Schule diesen Unterricht für sich selbst übernehmen könnte und für wie viele Stunden eine Fachlehrkraft benötigt würde. Die Schulkommission möchte dagegen gerne an ihrem bisherigen System festhalten: Der Zeichenunterricht wird in den oberen Primarklassen demjenigen der Sekundarschule gleichgestellt und von patentierten Zeichenlehrern nach einheitlichem Plan durchgeführt. Sie ist der Meinung, dass dies »für die Unterbringung der Primarschüler in geeignete Lehrstellen von ganz besonderer Bedeutung ist«.

### 9.3.10 Hauswirtschaft und Kochschule

**Kappelen** Ab 1979 bietet die Kochschule, die 1947 gemeinsam mit zwei Nachbargemeinden eingerichtet worden ist, neu einen freiwilligen Kochkurs für Knaben an.

**Langnau** Ab der zweiten Hälfte der 1940er Jahre begleitet der Schulausschuss den Aufbau der Kochschule didaktisch und methodisch. Z. B. wird die Frage diskutiert (unter anderem auch mit dem Schulinspektor), ob die Säuglingspflege aus der Kochschule in die Fortbildungsschule ausgegliedert werden solle.

**Stadt Bern** Aufgrund einer Vernehmlassung der Schuldirektion diskutiert die Schulkommission 1917 über den Stellenwert des hauswirtschaftlichen Unterrichts und insbesondere über die bisher im Schulkreis nicht praktizierte Geschlechtertrennung.

### 9.3.11 Sexualkunde

In Bezug auf die sexuelle Aufklärung in der Schule zeigt sich erwartungsgemäss eine sehr grosse zeitliche Diskrepanz zwischen Stadt und Land.

**Kappelen** Als 1967 eine Lehrkraft vorschlägt, dass die Schülerinnen und Schüler der oberen Klassen durch einen Arzt aufgeklärt werden, will die Schulkommission zuerst Abklärungen darüber einholen, wie das Thema in anderen Schulen gehandhabt wird. 1976 wünscht die Schulkommission dann, dass an einem Elternabend über das Thema Sexualkunde informiert wird, um damit möglichst einen Dorfskandal zu verhindern.

**Langnau** 1960 erhält die Schulkommission die Information, dass die Vereinigung »Schule und Elternhaus« einen Vortrag über Sexualerziehung im Elternhaus organisiert.

1973 erlaubt die Schulkommission einer Lehrkraft, Elternabende durchzuführen, um die Akzeptanz von bestimmten Themen und konkret von bestimmten Lichtbildern in der Menschenkunde abzuklären.

**Stadt Bern** Nach einer ausführlichen Diskussion einigt sich die Schulkommission 1918 darauf, dass die austretenden Schulkinder aufgeklärt werden sollen, weil dies zeitgemäss sei. Sie möchte, dass dabei sehr vorsichtig vorgegangen wird, weil eigentlich das Elternhaus dafür am besten geeignet sei. Vorerst sollen die Eltern deshalb in Vorträgen von Ärzten und Ärztinnen auf diese Aufgabe vorbereitet werden. 1925 wird schliesslich ein Elternabend mit einem Vortrag des Schularztes durchgeführt.

Die Zentralschulkommission übernimmt das Thema 1929 und lässt von Schulärzten Richtlinien erstellen, weil sie der Meinung ist, dass die Schule das Thema nicht einfach den Eltern überlassen darf. In der Diskussion in der Schulkommission wird dann aber breit die Meinung vertreten, dass Lehrkräfte fast psychologisch geschult sein müssten, um das Thema wirklich gewinnbringend in den Unterricht einflechten zu können. Sie erwägt, den bekannten Psychoanalytiker und Lehrer Zulliger aus Ittigen zu einem Vortrag einzuladen.

1972 antwortet die Schulkommission auf eine Umfrage der Schuldirektion bezüglich Sexualaufklärung, dass sie ein grundsätzliches Ja dazu habe, aber kein eigenes Fach einführen möchte. Die Thematik soll sich lieber als roter Faden durch den Unterricht ziehen. Im Zuge der Aufklärungskampagne gegen AIDS beschliesst die Schulkommission 1987, dass zuerst die Eltern an Elternabenden eine Informationsschrift erhalten sollen. Danach sollen diese selber entscheiden, ob ihr Kind durch eine Lehrperson oder durch sie selbst informiert wird.

### 9.3.12 Verkehrskunde

Die Erziehungsdirektion forderte im Jahr 1939 in einem Kreisschreiben für alle Schulen die Einführung von Verkehrsunterricht. Auf diese Forderung reagierten die untersuchten Gemeinden sehr unterschiedlich. Die Schulkommissionen nahmen dieses Thema autonom auf und entschieden selbständig anhand ihrer eigenen Einschätzung der lokalen Situation.

**Langnau** 1927 wird eine Art Verkehrskunde eingeführt: Die Schulkinder werden im Verhalten auf der Strasse ausgebildet. Die Schulkommission fordert den Gemeinderat auf, dieses Thema auch in der Erwachsenenbildung einzubringen. In den 1940er Jahren wird der Verkehrskundeunterricht dann unter Federführung des Schulausschusses in der ganzen Gemeinde eingeführt.

Anfang 1960er Jahre wünscht die Polizei- und Gesundheitskommission mit Nachdruck, dass Verkehrskunde als Fach in den Lehrplan aufgenommen wird. Die Schulkommission sieht dafür in dieser Form keine Möglichkeit. Sie versichert aber, dass dem Problem in den Schulen grosse Aufmerksamkeit geschenkt werde. 1973 beschliessen die Polizeikommission, der Schulvorsteher und der Schulkommissionspräsident gemeinsam, dass Verkehrskundeunterricht obligatorisch durchgeführt werden muss (pro Jahr und Klasse mindestens zwei Stunden durch einen Polizisten).

### 9.3.13 Musik

Alle drei untersuchten Schulkommissionen führten Ende der 1970er Jahre nach Versuchen mit anderen Formen von Musikunterricht die musikalische Grundschulung ein.

**Kappelen** Auf Initiative der Musikgesellschaft wird 1978 ein fakultativer Musikunterricht eingeführt. Im folgenden Jahr diskutiert die Schulkommission über die Einführung der musikalischen Grundschulung.

**Langnau** 1965 bereiten die Lehrkräfte die Einführung des Instrumentalunterrichts als Wahlfach vor. Die Schulkommission stellt erfolgreich einen Antrag beim Gemeinderat.

1976 erlaubt die Schulkommission einer Lehrkraft versuchsweise, auf freiwilliger Basis musikalische Grundschulung anzubieten. Im folgenden Jahr führt sie diese überall ein (anstelle des Flötenunterrichts).

Ein Projekt, das von Lehrkräften in der zentralen Schule erarbeitet wurde und innerhalb des obligatorischen Stundenplans eine freiwillige Chorstunde vorsieht, wird von der Schulkommission 2000 bewilligt. Als nach einem Jahr positive Rückmeldungen vorliegen und das Projekt genügend genutzt wird, beschliesst die Schulkommission die Weiterführung. 2002 bewilligt sie ein ähnliches Projekt: »Kreatives Musizieren – Wege zum Instrumentalunterricht für 2.-Klässler«. Nach einem zweijährigen Versuchsbetrieb beschliesst die Lehrerschaft, dieses Fach definitiv anzubieten. Die Schulkommission wird über die positiven Rückmeldungen informiert und dankt den Lehrkräften für ihr Engagement.

**Stadt Bern** Nach einer Information einer Lehrkraft über das »Wesen« der musikalischen Grundschulung (Früherfassung des Kindes, nicht primär im Hinblick auf das Erlernen eines Instruments) beschliesst die Schulkommission 1976 einstimmig, diesen Unterricht einzuführen. Vorher waren im Schulbezirk drei Versuchsgruppen geführt worden.

### 9.3.14 Zusatzunterricht

Nach 1960 wurde der Ausbau der Primar-Oberstufe, unter anderem durch Zusatzunterricht, kantonsweit zum Thema. Von den drei untersuchten Schulkommissionen beschäftigte sich nur diejenige aus der Stadt Bern ausführlich mit dieser Thematik.

**Stadt Bern** Die Schulkommission ist 1962 mit grosser Mehrheit dafür, dass »die Primarschule als Volksschule vorerst einen soliden Stock an Grundlagen vermitteln und erst nachher der kleinen Minderheit der Lerneifrigen, Begabteren einen Zusatzunterricht zuteil kommen lassen soll« und stützt damit die Meinung der Lehrerschaft. Im nächsten Jahr wird ein Versuch mit Zusatzunterricht in den Fächern Deutsch, Französisch und Rechnen durchgeführt. Für die Schulkommission bedeutet das in den folgenden Jahren einen grossen Aufwand: Sie wählt die Lehrkräfte und entscheidet jeweils auf Antrag des Oberlehrers, welche Schülerinnen und Schüler den Zusatzunterricht besuchen dürfen. Sie kann ausserdem schlecht arbeitende Schüler ausschliessen. Zum Thema Zusatzunterricht wird später ein Elternabend durchgeführt.

### 9.3.15 Informatik

Dieses Fach erschien nur in Langnau ausführlich in den Protokollen der Schulkommission. In den anderen untersuchten Gemeinden entschied wohl die Lehrerschaft eigenhändig über diese Themen.

**Langnau** 1992 verlangt die Erziehungsdirektion die Einführung von Informatikunterricht. Ein Ausschuss aus Schulkommissionsmitgliedern und Lehrpersonen (jeweils von der Primarschule und von der Sekundarschule) kommt zum Schluss, dass dies für die Primarschule nicht stufengerecht sei. Die Schulkommission diskutiert ausführlich, schliesst sich dieser Meinung an und beantragt dem Gemeinderat, sich bei der Erziehungsdirektion für eine Neubeurteilung einzusetzen. Als diese bald in allen Langnauer Schulhäusern eine Umfrage startet, erarbeitet eine Arbeitsgruppe eine gemeinsame Reaktion. Dieser Ausschuss beginnt dann Konzepte zu erarbeiten, obwohl der Sinn von Informatikunterricht in der Schulkommission auch noch

nach 1993 bezweifelt wird. Die Widerstände können aber anscheinend zerstreut werden, denn die Konzeptarbeiten werden dann von der Schulkommission mit kleinem Mehr genehmigt. 1994 verabschiedet die Schulkommission ohne Diskussion ein Pflichtenheft und eine Benutzordnung.

## 9.4 Auswahl der Lehrmittel

Weil sie zuständig waren für den Anschaffungsentscheid, konnten die Schulkommissionen in einigen Fächern die Auswahl der Lehrbücher entscheidend mitprägen. In seltenen Fällen gab aber auch die Frage der Zuständigkeit für die Auswahl und den Kauf von Lehrbüchern selber zu Diskussionen Anlass, wie die folgenden Beispiele zeigen.

**Langnau** 1850 schlägt die Gemeinde der Schulkommission vor, für die Aussenquartiere nur die obligatorischen Lehrbücher anzuschaffen. Alles andere sei wegen des schlechten Schulbesuchs Verschwendung. 1860 droht der Gemeinderat wieder, in Zukunft keine so hohen Rechnungen für Schulbücher mehr zu genehmigen. Es soll nur das gesetzlich Vorgeschriebene angeschafft werden.

1891 verbietet die Schulkommission den Lehrkräften, selber und auf eigene Kosten Lehrmittel anzuschaffen, weil sie sich selber für diese Entscheide zuständig erachtet.

**Stadt Bern** Ein Beispiel illustriert die Haltung der Schulkommission gegenüber der Lehrerschaft zwischen Kontrolle und Motivation: 1840 informiert die Schulkommission die Lehrerschaft, das sie Auslagen für angeschaffte Lehrbücher nicht mehr im Nachhinein bewilligen und ausbezahlen wird. Bisher hat sie solches geschehen lassen, weil sie den Eifer der Lehrkräfte nicht untergraben wollte. Nun will sie aber diese Kompetenz wieder an sich nehmen und nur noch Auslagen rückvergüten, die sie auch bewilligt hat.

Die untersuchten Schulkommissionen nutzten diesen kleinen aber wichtigen Spielraum, um die Lerninhalte auf die lokalen Bedürfnisse anzupassen. Auch die Erziehungsdirektion versuchte seit Beginn des Untersuchungszeitraums durch Schenkungen von Schulbüchern und Wandkarten, die Auswahl von Lehrmitteln zu beeinflussen (beobachtet vor allem in Kappelen und Langnau). Zusätzlich richtete sie auch oft Anschaffungsvorschläge an die Schulkreise und/oder verlangte die Einführung bestimmter neuer Schulbücher. Die Schulkommissionen griffen nur in speziellen Fällen in die Lehrmittelauswahl ein, und dies praktisch ausschliesslich in denjenigen Fächern, in denen die Gefahr bestand, dass Inhalte politisch und ideologisch gefärbt waren.

### 9.4.1 Religion

Bei der Auswahl der Religionslehrbücher gingen die untersuchten Schulkommissionen besonders vorsichtig vor. Diese Vorsicht wurde bereits früh durch entsprechende gesetzliche Einschränkung der allgemeinen Kompetenz zur Auswahl der Lehrbücher gestützt:

**Rechtsgrundlagen** Das Schulgesetz von 1856 übergab der Erziehungsdirektion grundsätzlich die Kompetenz der Auswahl der Lehrbücher für die Primarschule, in Bezug auf die Religionslehrmittel wurde aber im gleichen Artikel noch ein Vorbehalt angebracht: »Neue Religionsbücher dürfen (...) nur nach eingeholtem Gutachten der kirchlichen Behörde der betreffenden Konfession eingeführt werden.« (Art. 21)

**Kappelen** In einem Kreisschreiben von 1842 fordert die Erziehungsdirektion, dass das Auswendiglernen von religiösen Liedern und Bibelsprüchen altersgerecht erfolgen soll. Die Schulkommission empfiehlt den Kindern darauf die Bibelspruchbüchlein zum Auswendiglernen.

**Langnau** 1850 wird in der Gemeindeversammlung der Wunsch geäußert, dass lieber die alten Schulbücher weiterverwendet werden sollen. Einerseits weil Neuanschaffungen für alle teuer kommen, andererseits aber scheint man den neuen Büchern gegenüber auch inhaltlich skeptisch zu sein. Die Schulkommission stellt sich grundsätzlich hinter dieses Anliegen und versichert, dass ihr das Christliche ebenfalls wichtig sei. Sie könne aber nicht alleine darüber entscheiden, welche Lehrmittel verwendet werden, weil hier auch noch höhere Behörden mitreden würden. Sie möchte ausserdem, dass die Hausväter beim Schulfleiss ihrer Kinder den gleichen Eifer an den Tag legen wie beim Kritisieren.

1877 beklagt der Kirchgemeinderat, dass in einigen Klassen schon das neue Gesangbuch verwendet werde, obwohl man sich noch gar nicht für dessen Einführung entschieden habe. Die Schulkommission hat weiterhin nichts dagegen, dass das neue Gesangbuch verwendet wird, sieht aber ein, dass sie die Eltern noch nicht verpflichten kann, das Buch anzuschaffen. Als der Kirchgemeinderat das Buch dann auf Ostern 1890 einführen möchte, bittet er die Schulkommission, für die Schulen schon im Winter eine Anzahl zu kaufen. Er übernimmt die Kosten für diejenigen bedürftigen Kinder, welche die Unterweisung besuchen. Für die anderen bezahlt die Gemeindekasse. 1896 fordert Schulkommission eine Oberstufenlehrkraft auf, für den Gesangsunterricht das Kirchengesangbuch zu verwenden, um so den Kirchengesang »indirekt« zu unterstützen.

Ab 1880 diskutiert die Schulkommission über das Lehrbuch für biblische Geschichte. Zur Diskussion steht die Einführung des neuen Lehrbuchs von Martig. Die Lehrerschaft stellt sich nicht gegen eine Neuanschaffung, wenn die alten Bücher ohnehin ersetzt werden müssen. Die Schulkommission gibt aber der Hoffnung Ausdruck, dass bald ein neues, »den beiden religiösen Richtungen besser entsprechendes« Lehrbuch herauskommen werde. Diese Hoffnung gründet auf einer kürzlich abgehaltenen Versammlung der Kantonssynode zu diesem Thema. Später verlangen einige Hausväter mit einer Petition, dass statt des Buchs von Martig dasjenige von Langhans angeschafft werde. Dabei drohen sie damit, andernfalls den Gemeinderat einzuschalten. Die Schulkommission glaubt weiterhin, dass das Buch von Martig, einmal eingeführt, der christlichen Religion mindestens nicht schaden werde und die Lehrkräfte in der Lage sind, das Buch sinnvoll einzusetzen. Sie verweigert dann auch ihre Unterschrift unter eine Petition auf kantonaler Ebene, die von der Schulkommission in Meiringen initiiert worden ist und eine Neuauflage der alten Kinderbibel fordert, weil die neuen Bücher (sowohl Martig wie auch Langhans) ungenügend seien.

**Stadt Bern** Der Hauptautor der Rickli-Kinderbibel ist eine Zeit lang Mitglied der gemeinderätlichen Schulkommission, wodurch die damit verbundenen Auseinandersetzungen auch in diese hineingetragen werden. 1843 liegt dann das Gutachten eines Pfarrers vor: Die Rickli-Bibel sei nicht unbedingt geeignet, besser wäre die »kleine Kinderbibel«. Der Schulkommissär erklärt daraufhin, er habe die Rickli-Bibel ins Spiel gebracht, um den Unterricht anziehender zu machen. Nun werde er aber wohl keine diesbezüglichen Regeln erlassen. 1845 wird der Schulkommissär dann von der Erziehungsdirektion angewiesen, die Schulkommissionen dazu zu drängen, die Hübnersche Kinderbibel durch die Ricklische abzulösen.

1842 reagiert die Schulkommission zuerst nicht auf ein Kreisschreiben der Erziehungsdirektion, das die vielerorts bestehende Vernachlässigung des Auswendiglernens von Bibelsprüchen anmahnt. Als später die Lehrerschaft in dieser Sache Anweisungen erwartet, verweisen Schulkommission und Schulkommissär auf ein geplantes Spruchbuch, das hoffentlich auch methodische Anweisungen enthalten wird. Das neue Spruchbuch erscheint dann 1843, und der Schulkommissär empfiehlt es mehrmals zur Anschaffung. Die Schulkommission verschiebt die Einführung, weil die Kinder noch das alte Buch besitzen. Eine Subkommission befasst sich dann ausführlich mit dem Buch und kommt zum Schluss, dass es vortrefflich sei, dogmatisch vollständig und als Vorbereitung auf den systematischen Religionsunterricht und den Heidelberger wünschbar. Einzig den Umgang mit den Apokryphen beurteilt sie als nicht ganz

konform und mit Vorsicht zu geniessen. Bei der Einführung sollte zudem darauf geachtet werden, dass der Heidelberger nicht verdrängt wird.

1880 diskutiert auch die Schosshalden-Schulkommission darüber, welches Lehrbuch für biblische Geschichte verwendet werden soll. Sie kommt zum Schluss, dass das bisher benutzte Buch noch solange verwendet werden solle, wie es noch erhältlich sei. Für danach entscheidet sie sich für das Buch von Langhans und gegen dasjenige von Martig.

#### 9.4.2 Lesen und Schreiben

**Kappelen** 1843 fordert die Erziehungsdirektion, dass in der Oberschule die Wegmüllerschen Schreibvorschriften, in der Unterschule Wandtafel und Lesetabellen Einzug halten. Im Jahr 1849 nimmt die Schulkommission eine Forderung von Hausvätern auf, die verlangen, dass in der Schule mehr die ältere deutsche Schrift als die Rechtschreibung behandelt werden soll.

1877 verlangt die Erziehungsdirektion die Anschaffung eines neuen Lehrbuchs von Rüegg. Die Schulkommission und die Lehrerschaft reagieren sehr skeptisch auf diesen Vorschlag.

Als 1926 wieder eine neue Fibel eingeführt werden soll, will die Schulkommission, dass die alte noch so lange wie möglich beibehalten wird. Dies mit dem Argument, dass die Lehrweise in der neuen Fibel für ländliche Verhältnisse schlecht passe.

**Langnau** Die von der Erziehungsdirektion 1877 verlangte Anschaffung des neuen Sprachlehrbuchs von Rüegg wird von der Schulkommission vorläufig zurückgestellt. 1880 bildet die Schulkommission zur Prüfung dieser Frage einen Ausschuss. Als der Schulinspektor später meldet, die alten Bücher würden gar nicht mehr neu aufgelegt, die Einführung des neuen sei deshalb unumgänglich, fordert die Schulkommission ihre Lehrkräfte auf, die alten Bücher noch möglichst lange zu verwenden.

Einen Antrag mehrerer Lehrkräfte zur Anschaffung der Bücher Eulenspiegel und Rübezahl als Klassenlektüre bewilligt die Schulkommission 1917 erst nach ausführlicher Diskussion über den Wert solcher Lektüre und darüber, ob so etwas zur wirklich guten Literatur gehöre. In der ersten Hälfte der 1930er Jahre befasst sich die Schulkommission mehrmals mit der Wahl der Schreibschrift. Bezüglich der Hulligerschrift will sie nicht Versuchskaninchen spielen, weshalb sie zuerst abklärt, wann der Kanton die flächendeckende Einführung plant. Nachdem der Schulinspektor 1935 die Einführung der Steinschrift angeordnet hat, spricht man in der Schulkommission von einem »Schriftenchaos«.

Nach der Publikation und öffentlichen Diskussion der PISA-Ergebnisse erarbeitet eine Arbeitsgruppe auf Initiative des Schulleiters unter anderem ein Konzept zum Thema »Lesen allgemein«. In der Arbeitsgruppe macht auch ein Schulkommismissionsmitglied mit. Die Konzepte werden von der Schulkommission ohne Änderungen genehmigt und der Gesamtlehrerkonferenz zur Verabschiedung vorgelegt.

**Stadt Bern** 1850 ergibt sich eine Diskussion, als eine Lehrkraft wegen des Mangels an Lese-stoff zwanzig Exemplare des zweiten Zuberbühlerschen Lesebüchleins bestellen will. In der Schulkommission werden Zweifel geäussert, »ob dieses zweckmässig wäre«. Das für den Schul-kreis zuständige Schulkommismissionsmitglied soll mit der Lehrkraft über »dienlichen« Lese-stoff reden. Später kauft die Schulkommission dann für alle Schulen drei Schriften aus Zü- rich an, die sie zusammen in ein Buch binden lässt. Die Schriften befassen sich mit Schweizer Geschichte, Kirchengeschichte und Geografie. Als sich dann 1852 ein Herr Professor meldet, der ein Lesebuch verfassen und herausgeben möchte, leitet die Schulkommission ihn zum Er- ziehungsdirektor weiter, da sie weder zuständig sei, noch die nötigen Mittel habe. Ein solches Lesebuch würde sie allerdings grundsätzlich begrüssen.

1877 empfiehlt die Erziehungsdirektion nach der Prüfung durch eine Spezialkommission die Einführung des neuen Sprachlehrbuchs von Rüegg. Dabei bleibt es aber den Schulkreisen überlassen, die bisherigen Fibeln weiter zu verwenden. Als die Erziehungsdirektion im fol-

genden Jahr noch einmal um Anschaffung des Spruchbuchs bittet, will die Stalden-Schulkommission den Entscheid der entsprechenden Lehrperson überlassen.

Nachdem die Schuldirektion 1926 in Absprache mit dem Schulinspektor die Einführung einer revidierten Fibel mit dem Titel »O, mir hei ne schöne Ring« verfügt, versucht die Schulkommission auf Antrag einer Lehrkraft, die »Animosität, die teilweise gegen die Einführung herrscht«, an einem Elternabend zu beheben.

Mitte der 1920er Jahre wird in der Schulkommission öfter über die Wahl der Schreibschrift diskutiert. 1924 wird informiert, dass eine Spezialkommission für den neuen Lehrplan sich für die »Antiqua« als alleinige Kurrentschrift ausgesprochen hatte. 1928/29 folgt zuerst in Versuchen, dann flächendeckend die Einführung der Schreibunterrichtsmethode Hulliger. Die Schulkommission verfolgt diese Entwicklungen bis in die 1930er Jahre interessiert, diskutiert mit ihren Lehrkräften darüber und unterstützt auch deren Vorstösse.

### 9.4.3 Geografie

**Kappelen** Auf Anraten des Schulinspektors möchte eine Lehrkraft 1864 für die Mittelschule eine Europa-Wandkarte anschaffen. Die Schulkommission findet das aber unnötig, da die Schulkinder sich nicht einmal in der Schweiz genug auskennen. Sie stellt sich auch gegen die Anschaffung einer Karte von Palästina für die Unterschule. Ein Jahr später lenkt die Schulkommission ein, nachdem der Schulinspektor Druck gemacht und versprochen hat, eine zusätzliche Schweizer Karte und ein Planiglobium zu finanzieren. 1873 finanziert sie ausserdem einen Atlas. In den 1890er Jahren bewilligt die Schulkommission dann auf Antrag einer Lehrkraft die Anschaffung einer neuen Europa-Karte und später auch einer Weltkarte.

**Langnau** Als 1929 die Dufourkarten liquidiert werden und die Erziehungsdirektion den Schulen empfiehlt, einige dieser Karten anzuschaffen, sprechen sich die Lehrkräfte dagegen aus. Die Schulkommission beschliesst dann in diesem Sinn, diese »veraltete« Karte nicht anzukaufen.

**Stadt Bern** 1892 beschliesst die Schosshalden-Schulkommission die Anschaffung eines von der Erziehungsdirektion empfohlenen schweizerischen geographischen Bilderwerks mit der Begründung, dass dieses Veranschaulichungsmittel sehr geeignet sei, um bei den Schulkindern das Interesse am geografischen Unterricht zu wecken.

### 9.4.4 Naturkunde

**Kappelen** Die Schulkommission bewilligt 1917 einer Lehrkraft die Veranstaltung eines Schülerkonzerts, um mit dem Erlös physikalische Apparate anzuschaffen.

In den 1980er Jahren beschäftigt sich die Schulkommission regelmässig mit der aufwändigen Einrichtung eines Schulbiotops.

**Langnau** 1917 diskutiert die Schulkommission darüber, ob in den Kriegsjahren Lichtbilder und ausgestopfte Tiere im Unterricht verwendet werden sollen, wobei der pädagogische Wert nicht umstritten ist. Die Schulkommission möchte solche Vorhaben in Zukunft immer selber bewilligen.

1931 demonstriert der Erfinder des »elektrischen Apparats« den versammelten Lehrkräften und Schulkommismissionsmitgliedern, wie man den Apparat in einer Lektion mit Schulkindern anwenden kann. Die Begeisterung ist gross und vorerst wird ein Apparat für die zentrale Dorfschule eingekauft.

**Stadt Bern** Eine Petition der Lehrerkonferenz um stadtweite Anschaffung aller vorgeschriebenen und empfohlenen Naturkunde-Lehrmittel wird von der Schulkommission 1867 gutgeheissen und weitergeleitet.

Als die Erziehungsdirektion 1881 das Bilderwerk von Hebel »Die nützlichen Vögel« zur Anschaffung empfiehlt, überlässt die Schosshalden-Schulkommission den Entscheid den Lehrkräften. Sie ist der Meinung, diese Thematik sei höchstens für die oberen Klassen sinnvoll. Nachdem die Bernischen Kraftwerke (BKW) in den Schulen 1985 Propagandamaterial über Atomkraftwerke abgegeben hat, diskutiert die Schulkommission ausführlich darüber, ob hier eine einseitige Einflussnahme des »wirtschaftlich Stärkeren« vorliege. Im Gespräch mit dem Schulvorsteher kommt man zur Einsicht, dass das Problem nicht allzu gross sei, weil auf die Lehrkräfte ja kein Zwang ausgeübt werde, das Material zu benützen. Trotzdem beschliesst die Schulkommission mit knapper Mehrheit, den BKW einen Brief zu schicken.

#### 9.4.5 Geschichte und Heimatkunde

**Langnau** 1915 diskutiert die Schulkommission über die Forderung im kantonalen Unterrichtsplan, dass der Geschichtsunterricht in der Mittelschule mit Anschauungsbildern aus der engen Heimat durchgeführt werden soll. In der Diskussion setzt sich die Ansicht durch, dass auch allgemeine, in Deutschland gedruckte Bilder dafür verwendet werden dürfen. Daraufhin wird ein Depot von solchen Bildern angelegt.

### 9.5 Schulergänzende Betreuungs- und Ausbildungsangebote

Eine weitere Möglichkeit, die Schule an regionale Bedürfnisse anzupassen, wurde von den untersuchten Schulkommissionen sehr unterschiedlich genutzt: schulergänzende Angebote zur Betreuung der Schulkinder ausserhalb der Unterrichtszeiten oder vor dem Schulalter. Dabei wird sehr gut sichtbar, dass solche Angebote in den ländlicheren Gemeinden Kappelen und Langnau mit ihren traditionellen Familienformen weniger gefragt waren. In der Stadt zeigte sich hingegen schon vor 1900 aufgrund der Konzentration von Arbeiterfamilien ein erhöhter Bedarf.

#### 9.5.1 Kinderhorte

**Stadt Bern** Schon seit den frühen 1890er Jahren betreibt der *Gemeinnützige Verein* Kinderhorte, um den Kindern das elterliche Heim zu ersetzen (Bähler u. a. 2003, S. 280). Zuerst nur für Knaben gedacht, durften ab 1900 auch Mädchen von dem Angebot Gebrauch machen. In Zusammenarbeit mit Quartiervereinigungen (Leist) und unter grossem Aufwand der Lehrerschaft, von der auch die ursprüngliche Initiative gekommen ist, richtet die Schule Schosshalde nach 1910 einen Kinderhort ein. Nach einigen Problemen wegen einer unklaren Verteilung von Kompetenzen bilden alle Beteiligten schliesslich eine Hortkommission. Die Schulkommission bleibt trotzdem stark involviert, nimmt während der folgenden Jahrzehnte laufend Berichte entgegen und hilft z. B. bei der Suche nach einem neuen Lokal. Auch diskutiert sie immer wieder Disziplinprobleme und andere Fragen wie diejenige, ob das Angebot auch während der Ferien aufrecht erhalten bleiben solle.

Die Hortkommission legt dann Anfang der 1920er Jahre ein Reglement vor, das von der Schulkommission ohne Änderungen beschlossen wird. 1922 wünscht die Zentralkommission der Kinderhorte stadtweit eine Vereinheitlichung, die auch von der Schulkommission Schosshalde befürwortet wird. Vom anschliessend erarbeiteten Reglement nimmt sie später Kenntnis. In den 1930er Jahren wird jedes Jahr zusätzlich ein Ferienhort angeboten, der durch eine Lehrperson geführt und durch die Schuldirektion bzw. durch Anteile aus dem Speisungskredit finanziert wird.

Nach Besprechungen mit dem Regierungstatthalter und dem gemeinnützigen Verein der Stadt Bern wird 1931 versuchsweise ein Mittagshort eröffnet, wobei die Finanzierung aufgeteilt wird: Die Schule übernimmt die Verpflegung und der gemeinnützige Verein die Betreu-

ung. Aufgrund mehrerer Reklamationen untersucht die Schulkommission 1932, warum sich etliche Hörtlänge übergeben mussten. Die Nachforschungen zur Essensqualität und -menge zeigen dann aber, dass die Reklamationen fehl am Platz waren.

Nach der Umstellung des Schulbetriebs auf fünf Tage empfiehlt die Schulkommission 1940 eine Koordination des Frauenbundes und der Schuldirektion im Hinblick auf einen Samstags-Hortbetrieb. 1946 muss dieser Hort aufgrund fehlender Anmeldungen vorübergehend (für ein Jahr) eingestellt werden. Zu Beginn dieses Jahrzehnts entstanden zudem in der ganzen Stadt Tagesheime für Schulkinder, die auch während der Schulferien ganztags geöffnet waren (ebd., S. 281).

1971 wird der Hort im Schulhaus Sonnenhof (eingerrichtet 1950) aufgrund fehlenden Bedürfnisses definitiv eingestellt. 1984 erhält die Schulkommission die Mitteilung, dass die Horte in drei Schulhäusern gut besucht und bestens geführt seien. Sie beauftragt die Lehrerschaft, die Kinder und ihre Eltern zum Hortbesuch zu animieren.

### 9.5.2 Kindergärten

**Rechtsgrundlagen** Seit der *Verordnung betreffend die Kindergärten* von 1945 unterstützte der Staat die Kindergärten, »die von Gemeinden oder privaten Vereinen geführt werden, mit Besoldungszulagen an die Kindergärtnerinnen« (Art. 1). Die volle Zulage wurde aber nur an Kindergärtnerinnen mit Diplom vergeben (Art. 3). Die gleiche Verordnung regelte auch die Rahmenbedingungen: nicht mehr als 35 Kinder pro Klasse, Räume und Ausstattung müssen den gesundheitlichen Anforderungen entsprechen »und die Führung des Kindergartens nach neuzeitlichen Grundsätzen ermöglichen«.

**Kappelen** 1973 nimmt die Schulkommission nach einer sehr positiven Diskussion über die Einführung eines Kindergartens mit dem Frauenverein Kontakt auf. 1976 diskutiert sie dann sehr ausführlich über den Nutzen des mittlerweile eingeführten, aber noch nicht staatlich finanzierten Kindergartens. Nach 1980 wird die Finanzierung und die Organisation des Kindergartens wieder ein grösseres Thema in der Schulkommission.

**Langnau** Nachdem 1974 eine spezielle Kommission ein gemeindeweites Kindergartenreglement ausgearbeitet hat, wehrt sich ein Aussenbezirk gegen die Unterwerfung unter ein gemeinsames Reglement. Die Schulkommission ist aber der Meinung, dass eine Institution, die zu so grossen Teilen von der Gemeinde finanziert wird, unter ein gemeinsames Reglement gehört. Nach einem erfolgreichen Test in einem anderen Aussenbezirk treibt die Schulkommission 1977 dann trotz fehlender gesetzlicher Grundlagen die flächendeckende Einführung von Kindergärten voran. Die endgültige Finanzierung muss zwar noch abgeklärt werden, aber man erreicht bei der Erziehungsdirektion immerhin bereits die Bewilligung von Teilschulkindergärten. Die Erziehungsdirektion übernimmt ausserdem die Besoldung der Kindergärtnerinnen.

Die Thematik bleibt auch in den 1980er Jahren umfangreich präsent. Diskutiert wird die Integration der Fünfjährigen und der freie Samstag. Die Schulkommission wählt dann eine Kindergartenkommission und beantragt dem Gemeindeparlament eines der Mitglieder dieser Kommission zur Wahl in die Schulkommission. Die Wahl der Kindergärtnerinnen erfolgt jeweils durch die Schulkommission auf Vorschlag der Kindergartenkommission.

**Stadt Bern** 1925 führt die Schulkommission einen Elternabend zur Bedeutung der Kindergärten durch. Als Referentin kann die Vorsteherin des Kindergartenseminars in Münsingen gewonnen werden.

### 9.5.3 Tagesschulen

Tagesschulen im heute verbreiteten Zuschnitt tauchen in den Schulkommissionssitzungen erst nach 2000 auf. Die untersuchten Schulkommissionen widmeten den organisatorischen Belangen von Tagesschulen eher wenig Zeit. Dies hängt wohl damit zusammen, dass zu dieser Zeit bereits die Schulleiterinnen und Schulleiter die operativen Geschäfte zu einem grossen Teil übernommen haben.

### 9.5.4 Fortbildungsschule

Die von der Erziehungsdirektion bereits 1886 verlangte, aber erst gegen Mitte der 1890er Jahre gesetzlich geforderte Einrichtung von Fortbildungsschulen in den Gemeinden zur Hebung der Resultate in den eidgenössischen Rekrutenprüfungen beschäftigte alle drei untersuchten Schulkommissionen stark. Sie erarbeiteten Reglemente und sprachen sich mit ihren Gemeinderäten über die Kompetenzen ab.

### 9.5.5 Unterricht für Schwachbegabte

Die Schulkommissionen in Langnau und der Stadt Bern beschäftigten sich mehrmals mit der Frage, was mit den als unterrichtsunfähig eingestuftem Kindern passieren solle. In der Stadt begann die Diskussion über dieses Anliegen im Vergleich zu Langnau ein knappes Jahrhundert früher.

**Kappelen** Die Schulkommission der Nachbargemeinde Lyss lädt eine Delegation der umliegenden Schulkommissionen 1899 zu einer Besprechung über die gemeinsame Schaffung einer Anstalt für »schwachsinnige« Kinder ein.

**Langnau** 1896 informiert der Gemeinderat die Schulkommission über seinen Plan, die bei der Pestalozzifeier gesammelten Gelder für die Einrichtung einer Klasse für Schwachbegabte auszugeben. Zwei Jahre später ruft dann der Regierungstatthalter Delegationen aller Schulkommissionen zusammen, um mit ihnen das Projekt einer Anstalt für »schwachsinnige« Kinder auf dem Boden der Gemeinde Langnau zu besprechen. Die Schulkommission Langnau holt dazu später noch die Meinung des Lehrerkollegiums ein.

Im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts nimmt diese Thematik, die 1900 auch von der Armenbehörde wieder aufgebracht wird, in der Schulkommission viel Raum ein. In beispielhafter Zusammenarbeit mit allen involvierten kommunalen Behörden (Gemeinderat, Notharmenbehörde, Spendkommission, Polizeiinspektor) und dem Lehrerkollegium wird das Projekt weiterverfolgt. Die Schulkommission erhält schliesslich den Auftrag, eine solche Klasse einzurichten. Die Gemeindeversammlung genehmigt die finanziellen Mittel und die Erziehungsdirektion sichert den ordentlichen Staatsbeitrag zu.

Ab 1928 entwirft die Schulkommission einen neuen vertraulichen Plan zur Einrichtung einer Hilfsklasse für Schwachbegabte (dabei bleibt unklar, was aus dem ersten Projekt geworden ist). Es besteht die Angst, dass das Projekt durch unvorsichtige Schritte gefährdet werden könnte. Die Auswahl der Kinder soll auf Antrag der Lehrkräfte durch die Schulärzte und die Schulkommission entschieden werden, wobei die Eltern der betreffenden Kinder erst informiert werden sollen, wenn ein Entscheid vorliegt.

1932 wird der Ausbau der Spezialklasse für »schwachsinnige« Kinder wieder aufgenommen, da neu dafür Geld aus einem Legat verwendet werden kann. Die grössten Änderungen betreffen die Inhalte (neu kommen Koch- und Handfertigkeitsunterricht hinzu). Diskutiert wird auch der Einbezug von Hilfskräften. Eine spezielle Kommission führt das Projekt durch.

Als 1936 eine Lehrkraft demissioniert, steht die Führung dieser Klasse wieder zur Diskussion. Die Schulkommission möchte aber unbedingt daran festhalten, notfalls auch gegen Gemeinderat und Lehrerschaft. Weil innert nützlicher Frist keine Gemeindeversammlung stattfindet, darf die Schulkommission eine neue Lehrkraft provisorisch selber wählen. Sie verhält

sich dabei sehr umsichtig, will nichts falsch machen und nimmt noch Nachforschungen über die früheren Stellen des Kandidaten vor.

In den 1950er Jahren diskutiert die Schulkommission oft über die Hilfsklassen für Schwachbegabte. Gemäss einem neuen Dekret werden die Langnauer Hilfsklassen dann 1973 in »Kleinklassen A« umbenannt. Die Schulkommission hatte bereits vorher über diese Umbenennung diskutiert und die Meinung vertreten, dieser Name sei irreführend und stempelte Klasse und Kinder ab. Die Schulkommission möchte, dass die aktuellen Probleme wie Grösse und Heterogenität der Klassen in einer grossen Lehrerkonferenz besprochen werden.

**Stadt Bern** Als 1850 verschiedene Lehrkräfte beantragen, dass einige »halb blödsinnigen« Kinder separat unterrichtet werden, beschliesst die Schulkommission nach ausführlicher Beratung, dass die Sache »noch nicht reif« sei. Das Thema wird aber auch im nächsten Jahr wieder diskutiert. Die Schulkommission will weiterhin nichts unternehmen, willigt aber ein, die aus ihrer Sicht zuständige Armendirektion zu informieren. Einige Zeit später vermeldet diese aber, sie sei ebenfalls nicht zuständig und habe auch zu wenig Mittel.

1865 verlangt die Schulkommission dann von der gemeinderätlichen Primarschulkommission, dass sie die offenen Fragen bezüglich der Schulung von »geistesschwachen« Kindern prüfe. Beispielsweise ist unklar, ob sie ganz dispensiert oder separat geschult werden sollen. Aus ihrem Schreiben wird ersichtlich, wie gross das Wohlwollen der Schulkommission gegenüber diesen Kindern ist und wie wichtig es ihr ist, dass diese ebenfalls erzogen und gefördert werden. Denn bei einer gänzlichen Dispensation droht ihnen ein »Vegetieren in dumpfer Stubenluft«; dabei hätten gerade diese Kinder ausserordentliche Zuneigung und Bewegung an der frischen Luft nötig. Im Jahr darauf steht im Protokoll, dass mit einem Separatunterricht für Schwachbegabte begonnen wurde, und dass es bisher gut laufe.

Die Spezialschulung für Schwachbegabte gerät 1874 und in den folgenden Jahren in die Diskussion, weil in Frage steht, ob man sie sich »in diesen exceptionellen Zeiten« noch leisten kann. Trotzdem wird die Weiterführung jedes Jahr erneut genehmigt.

1882 kommt die Spezialschulung wegen der Verkleinerung und Vermehrung der Schulkreise und der dadurch sinkenden Kredite unter Druck. Die Schulkommission wird von der gemeinderätlichen Schulkommission aufgefordert, sich in ihren diesbezüglichen Anstrengungen mit angrenzenden Schulkreisen zu vereinen. Die Schulkommission reagiert mit der Bitte, mindestens noch das angefangene Semester wie bisher durchführen zu dürfen. Bei einem Zusammengehen mit dem Schulkreise Matte befürchtet sie aufgrund des längeren Schulwegs Probleme. 1897 erfragt die Erziehungsdirektion direkt bei der Lehrerschaft eingehende statistische Angaben zu »schwachsinnigen« Schulkindern.

1968 führt die Erziehungsdirektion wieder eine Umfrage über die Sonderschulung durch. Die Schulkommission regt in ihrer Antwort die Bildung einer gemeinsamen Kommission an, die für alle Sonderklassen zuständig wäre. Sie möchte, dass die Sonderschulen zu einem Bestandteil der Primarschulkreise gemacht werden und administrativ ganz normale Klassen darstellen. So könnten die Schulkreise für die Organisation des Betriebs zuständig sein, die gemeinsame Sonderkommission aber für die Zuweisung der Kinder sowie für die Aufsicht und Wahl der Lehrkräfte.



# 10 Ergebnisse zum Themenfeld Schulbetrieb

## 10.1 Kenntnisnahme von diversen Informationen

Bis zur Einführung von Schulleitungen waren die Schulkommissionen in den Berner Schulen als einzige den Lehrkräften direkt vorgesetzte Entscheidungsinstanz für alle Entscheidungen zuständig, die jene nicht selber treffen konnten. Die Lehrkräfte sind einerseits bei ihrer Arbeit naturgemäss immer wieder auf Entscheidungen einer hierarchisch übergeordneten Instanz angewiesen, andererseits ist auch nachvollziehbar, dass sie in ihrer anspruchsvollen Tätigkeit gerne einen Teil der Verantwortung an Vorgesetzte abgeben. Eine Folge dieses Sachverhalts zeigt sich in den Protokollen bei allen untersuchten Schulkommissionen: Sie erhielten in ihren Sitzungen über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg in grossem Umfang unterschiedliche Informationen über den täglichen Schulbetrieb. Darunter befanden sich viele Kleinigkeiten, aber auch Anliegen in Bereichen, in denen die Schulkommissionen Entscheidbefugnis hatten. In den Sitzungsprotokollen erscheinen diese Einträge jeweils eher knapp, z. B. wie folgt: »Lehrer X wird eine Landschulwoche in Y zum Thema Z durchführen.« Aus solchen Einträgen wird oft nicht ersichtlich, ob und wie die Schulkommission reagierte und ob sie allenfalls eine stillschweigende Billigung vornahm. Weil an anderen Stellen Entscheide oder gar Abstimmungsergebnisse explizit protokolliert sind, darf vermutet werden, dass bei diesen erwähnten Informations-Traktanden jeweils kein expliziter Beschluss gefällt wurde. Wahrscheinlich wurde aber in solchen Situationen bereits die Kenntnisnahme von Informationen als Quasi-Einverständnis interpretiert.

Unter den grossen Mengen von Details zum Schulbetrieb ragen einige Themenbereiche heraus, die von den untersuchten Schulkommissionen prominenter und ausführlicher behandelt wurden als andere. Diese Bereiche werden im Folgenden anhand von charakteristischen Beispielen illustriert.

## 10.2 Termine

**Rechtsgrundlagen** Die Schulkommissionen waren über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg für die Festlegung der Ferien- und Unterrichtszeiten zuständig. Die Formulierung im Primarschulgesetz von 1894 formulierte diese Kompetenz beispielhaft klar. Nach der Aufführung einiger Einschränkungen zur maximalen wöchentlichen oder täglichen Stundenzahl heisst es dort: »Innert der durch die vorstehenden Bestimmungen gezogenen Schranken sind die Schulkommissionen in der Verteilung der Schulzeit frei« (Par. 61). Und noch das Primarschulgesetz von 1992 legte eindeutig fest: Abgesehen von einigen kantonal vorgegebenen Regeln »ist die Schulkommission (...) in der Verteilung der Schul- und Unterrichtszeit frei« (Art. 8 Abs. 4).

Die Gemeinde Langnau übertrug diese Kompetenz spätestens mit dem *Reglement über die Organisation des Schulwesens* im Jahr 1994 an den *Schulausschuss*, also an jenes Gremium, in dem sich Primarschulkommission und Sekundarschulkommission über schulische Bereiche austauschten und koordinierten.

Erst seit dem Schuljahr 2010/2011 legt die Erziehungsdirektion die Schulferien fest (gemäss Art. 8, Abs. 3 des Volksschulgesetzes). Gemeinden mit speziellen Rahmenbedingungen dür-

fen aber weiterhin mitbestimmen; so dürfen z. B. Gemeinden in alpinen Tourismusdestinationen die Frühlingsferien zwischen den DIN-Wochen 15 bis 21 frei wählen.

### 10.2.1 Unterrichtszeiten

Die Zeit des Schulbeginns am Morgen war bei in den untersuchten Schulkommissionen über den gesamten Zeitraum immer wieder Diskussionsthema. Sie waren mit Anträgen zur Verschiebung der Unterrichtszeiten konfrontiert, und zwar sowohl aus der Lehrerschaft als auch von ausserhalb der Schule. In ihre Entscheidungen bezogen sie regelmässig die Bedürfnisse von Schulkindern und Eltern sowie weitere externe Faktoren (wie Busfahrpläne) mit ein. Mehrfach wurden neue Unterrichtszeiten zuerst versuchsweise und erst nachher definitiv eingeführt.

**Kappelen** 1849 wählt die Schulkommission die Option 7-10 Uhr (statt 6-9 Uhr oder 5-8 Uhr), weil sie der Meinung ist, dass die Eltern so weniger Entschuldigungsgründe vorbringen können. Versuchsweise wird 1851 kurz auf 5-8 Uhr umgestellt. 1893 lehnt die Schulkommission dann einen Antrag von Hausvätern für 7.30-10.30 Uhr ab.

**Langnau** Auf Antrag der Lehrerschaft beschliesst die Schulkommission 1895, dass im Dezember und Januar die Schule erst von 8.30-11 Uhr stattfindet. Im November, Februar und März hingegen soll die Schule bereits um 8 Uhr beginnen. Für einen Aussenbezirk beschliesst sie in der gleichen Zeit auf Wunsch der Eltern, dass die Schule von 8-11 Uhr anstatt von 7-10 Uhr stattfindet. Die Eltern finden 7 Uhr grundsätzlich zu früh, weil sie so schon ab 10 Uhr ihre Kinder wieder selber beaufsichtigen müssen.

Entgegen den Anweisungen im amtlichen Schulblatt beschliesst die Schulkommission im Jahr 1901, dass die Schule im Winter erst um 8.30 Uhr beginnen soll. Damit trotzdem drei Stunden eingetragen werden können, soll die fehlende Zeit durch Verkürzung oder Auslassung der Pausen kompensiert werden.

Weil sich die in der Gesellschaft übliche Mittagessenszeit langsam von 11 auf 12 Uhr verschiebt, fragt die Sekundarschulkommission 1907 die Primarschulkommission vergeblich an, ob sie bereit wäre, die Schulzeit auf 8-12 Uhr und 14-16 Uhr zu verlegen. Die Primarlehrerschaft würde den Vorschlag zwar befürworten, sieht ihn aber nicht als durchführbar an. Auf Anraten der Lehrerschaft schlägt die Primarschulkommission der Sekundarschulkommission vor, eine Umfrage unter den Hausvätern durchzuführen.

Als 1930 die Lehrkräfte in einem Schulbezirk aus eigenem Antrieb bei den Eltern eine Umfrage über den Schulbeginn am Morgen durchführen, fühlt sich die Schulkommission übergangen. Sie beschliesst dann aber trotzdem einen Vorschlag, der erst von den Eltern ins Spiel gebracht worden war. Eine Befragung in einem Schulbezirk ergibt 1975, dass die Eltern die aktuelle Regelung gutheissen.

In den 1990er Jahren verlegt die Sekundarschule wegen eines geänderten Busfahrplans ihren Schulbeginn um zehn Minuten. Ohne dass sie explizit informiert worden wäre, beschliesst die Primarschulkommission dies auch für das zentrale Primarschulhaus (dieses steht in unmittelbarer Nähe des Sekundarschulhauses). Der Entscheid wird ihr offenbar dadurch erleichtert, dass auch die betroffenen Eltern damit einverstanden sind.

Ab 1998 verlagert sich die Thematik auf die politische Ebene: Die Schulkommission wird über politische Vorstösse im Gemeindeparlament zu den Matinée-Blockzeiten, Nachmittags-Blockzeiten und betreuten Mittagstischen informiert. Gemäss Protokoll werden die nötigen Abklärungen an den Schulausschuss delegiert. Umfragen der Lehrkräfte über die Blockzeiten ergeben anschliessend, dass solche einem gesellschaftlichen Bedürfnis entsprechen. Diese Resultate leitet die Schulkommission zusammen mit einigen Empfehlungen zur Umsetzung an den Gemeinderat weiter.

Ein neues Fahrplankonzept der Buslinien-Firma, das sich auf die Anschlüsse zu den Zügen ausrichtet, weil sonst Subventionen verloren gehen würden, stellt sich 2003 als für die Schulen sehr unattraktiv heraus. Die Primarschulkommission entscheidet schliesslich zusammen mit der Sekundarschulkommission, die Zeiten des Unterrichtsbeginns doch auf die Busfahrpläne anzupassen.

**Stadt Bern** Gesamtstädtisch wird immer wieder versucht, die Unterrichtszeiten zu harmonisieren. Als die gemeinderätliche Primarschulkommission 1880 die Bezirksschulkommissionen nach ihren diesbezüglichen Regelungen befragt, betont die Schosshalden-Schulkommission, dass sie an ihrer flexiblen Praxis festhalten will. Auch als der *Lehrerklub* 1886 beim Gemeinderat Anregungen zu den Unterrichtszeiten einreicht, äussert sie sich ablehnend über eine Vereinheitlichung, da sie weiterhin auf die Bedürfnisse der lokalen ländlichen Bevölkerung Rücksicht nehmen möchte.

Vor der gesamtschweizerischen Einführung der Mitteleuropäischen Zeit in den 1890er Jahren zeigt sich die Schosshalden-Schulkommission in einer Umfrage der Schuldirektion diesem Projekt sehr abgeneigt, weil sie befürchtet, dass ihre Flexibilität in der Festlegung der Unterrichtszeiten im Winter gefährdet sei. Nach der Einführung der MEZ diskutiert die Schosshalden-Schulkommission wieder über den Unterrichtsbeginn am Morgen: Ein Schulkommis-sionsmitglied (ein Arzt) findet es kein Problem, dass die kleinen Kinder früh am Morgen geweckt werden müssen, wenn sie abends früher zu Bett gehen und nicht zu lange auf den Gassen gelassen werden.

Nach 1900 legt die Schuldirektion den Unterrichtsbeginn für Dezember und Januar auf 8.30 Uhr fest, womit auch die Schosshalden-Schulkommission einverstanden ist. Kurz später wird der Unterrichtsbeginn dann im Verbund mit sämtlichen städtischen Mittel- und Primarschulkommissionen festgelegt (für die 1. bis 4. Klasse auf 8.00 Uhr, für die restlichen Klassen auf 7.00 Uhr). Die Schosshalden-Schulkommission beschliesst dann für die gesamte Schule einheitliche Pausenzeiten.

Auf Initiative einer anderen Bezirksschulkommission führt die Schuldirektion 1945 eine Umfrage über einen gemeinsamen Unterrichtsbeginn für alle Klassen durch. Obwohl die Lehrerschaft der Schosshaldenschule diese Neuerung verwirft, setzt sich die Schulkommission dafür ein, weil es den Familien in dieser Zeit der Rationierung hilft, durch gemeinsames Frühstück Kochgas zu sparen.

Deutlich komplizierter wird die Problematik, als 1955 – initiiert durch die Schuldirektion – eine Diskussion über die Verschiebung der Unterrichtszeiten aufgrund der Verkehrsspitzen beginnt, weil Kinder auf dem Schulweg übermässig Strassen blockieren. Einerseits seien die Familien an einem einheitlichen Schulbeginn interessiert, andererseits würde sich wegen des Verkehrs eine Staffelung aufdrängen. Die Lehrkräfte finden zudem einen früheren Unterrichtsbeginn am Morgen für pädagogisch ungünstig. Als die Zentralschulkommission dann stadtweit Unterrichtszeiten erlässt, die sich für die Primarschulen als unpraktisch herausstellen, wehrt sich die Schulkommission Schosshalde, weil die Mittelschulen (die aufgrund der längeren Schulwege für den Verkehr eigentlich problematischer sind) weiterhin an ihren Zeiten festhalten dürfen. Nach vielen Diskussionen und viel Korrespondenz verfügt die Schuldirektion schliesslich zwei Jahre später den Unterrichtsbeginn zentral. Die Schulkommission Schosshalde nimmt gemäss Protokoll davon »mit einigen maliziösen Bemerkungen« Kenntnis. Trotz allem bleiben die Unterrichtszeiten auch in den folgenden Jahrzehnten in der Diskussion, bis die Zentralschulkommission 1973 in einem Kompromiss Rahmenbedingungen erlässt, denen die Schulkommission Schosshalde zustimmt.

### 10.2.2 Ferien

**Rechtsgrundlagen** Bezüglich der Festlegung der Ferientermine schränkte das kantonale Gesetz die Schulkommissionen nur grob ein. Die Revision des Primarschulgesetzes von 1972 verlangte beispielsweise, dass über Weihnachten und Neujahr, über Ostern und im Herbst mindestens eine Woche anzusetzen sei und ansonsten die Ferienordnung den Interessen der Schüler entsprechen müsse (Art. 56). Das Primarschulgesetz von 1992 verlangte vor Unterrichtsbeginn im neuen Schuljahr mindestens zwei Wochen Ferien (Art. 8). In der Volksschulverordnung des Regierungsrates von 1993 wurde zusätzlich vorgeschrieben, dass die Ferientermine grundsätzlich ein Jahr zum Voraus öffentlich bekannt gemacht werden müssen (Art. 21 Bst. d).

Die untersuchten Schulkommissionen versuchten sehr lange erfolgreich, ihre Autonomie bei der Festlegung der Ferientermine zu erhalten. Damit schützten sie direkt die Bedürfnisse der Landwirte, die auf flexibel festgelegte Termine je nach Witterung angewiesen waren. Im historischen Verlauf zeigte sich trotzdem ein langsamer Wechsel von einer variablen, auf das Wetter bzw. den Stand der Landwirtschaft Rücksicht nehmenden, hin zu einer standardisierten und damit voraussehbaren Terminierung. Hier zeigte sich eine Konfliktlinie zwischen den Bedürfnissen von landwirtschaftlich orientierten und zunehmend in den Produktions- und Dienstleistungssektor wechselnden Bevölkerungssegmenten.

**Kappelen** Bei ihren Entscheiden über die Ferientermine stützt sich die Schulkommission fast immer auf Anträge der Lehrerschaft. In den 1930er Jahren geht sie langsam dazu über, die Ferien nach standardisierten Wochennummern und nur noch teilweise mit Rücksicht auf die Witterung festzulegen. Von einer Festlegung ein Jahr im Voraus nimmt sie 1948 Abstand, weil sie so gar nicht auf den Stand der Landwirtschaft Rücksicht nehmen könne. Auch 1951 finden die Vorteile einer besseren Planbarkeit der Ferien gegenüber einer Anpassung an landwirtschaftliche Bedürfnisse in der Schulgemeinde noch keine Mehrheit. Erst 1958 werden die Ferien dann versuchsweise und ab 1959 definitiv zum Voraus festgelegt.

**Langnau** Ab 1857 beginnt die Schulkommission, den Schulanfang nach den Ferien selber zu bestimmen, weil die Lehrkräfte, die das bisher offenbar selber entschieden haben, mehrmals Protesten der Eltern ausgesetzt waren. In einer von den Lehrkräften initiierten Diskussion beschliesst die Schulkommission dann aber im Jahr 1877, dass die Lehrkräfte gemeinsam mit dem ihnen zugeteilten Schulkommissionsmitglied jeweils nach dem Stand der Landarbeiten entscheiden sollen. 1899 verlangt die Schulkommission von der Lehrerschaft, dass sie über den jeweils beschlossenen Ferienanfang informiert wird, weil Schulkommissionsmitglieder sonst Gefahr laufen, bei Schulbesuchen vor verschlossener Türe zu stehen.

Im Lauf der 1930er Jahre wird in der Schulkommission vermehrt über die Ferientermine diskutiert. Als die Erziehungsdirektion 1934 mindestens für die städtischen Ortschaften (und damit auch für den zentralen Schulbezirk in Langnau) eine Harmonisierung fordert, willigt die Schulkommission grundsätzlich ein. Gelegentliche Verschiebungen will sie allerdings noch selber vornehmen dürfen. Ein Jahr später diskutiert und genehmigt die Schulkommission eine Anpassung an die neue kantonale Norm, wobei sie einzelnen abgelegenen Schulbezirken weiterhin den Entscheid überlässt. Als aber im Jahr 1937 die Hausväter in einem Bezirk wegen anstehender Landarbeiten eine Verschiebung der Ferien beantragen, lehnt die Schulkommission das Begehren mit dem Verweis ab, dass eine weit grössere Anzahl von Familien mit der Landwirtschaft keine Berührung habe. Im Einzelfall und auf Antrag erlaubt sie aber den Lehrkräften, die Schülerinnen und Schüler der oberen Klassen etwas früher zu entlassen. In den 1940er Jahren zeigt sich der Konflikt zwischen der landwirtschaftlichen und der anderweitig orientierten Bevölkerung immer schärfer. Die Sekundarschulkommission würde

eigentlich fixe Termine bevorzugen, willigt aber schliesslich in eine flexible Terminierung ein, die flächendeckend durch den gemeinsamen Schulausschuss vorgenommen wird.

1974 genehmigt die Schulkommission nach einer Umfrage bei den Eltern in einem Aussenbezirk (zwei Drittel äusserten sich positiv) eine Ferienordnung, die fast keine Überschneidungen mit derjenigen im Zentrum aufweist. Dies obwohl einige Familien mit diesem Regime nur noch schwer gemeinsam Ferien machen können, weil die Eltern in Industriebetrieben im Zentrum arbeiten, die Kinder aber im Aussenbezirk in die Schule gehen.

1976 lehnt die Schulkommission einen Antrag auf Freigabe der Samstage vor den Ferien aus mehreren Gründen ab: Einerseits müssten dafür Markttag eingesetzt werden, was die Bedeutung des Marktes schmälern würde, weil Kinder den Markt besser beleben. Andererseits wird vermutet, dass dafür sowieso »in weiten Kreisen kein Verständnis« bestehen würde.

Auch in den 1980er Jahren geben die Ferientermine immer wieder zu reden: 1982 findet man in einem Aussenbezirk eine Regelung, die sowohl Bauern- wie auch Arbeiterfamilien befriedigt. 1986 fällt die Schulkommission einen Beschluss über eine Ferienordnung für einen Aussenbezirk direkt an einem Elternabend. Nach 1988 übernimmt definitiv der Schulausschuss die Themenführerschaft. Umfrageresultate in dieser Zeit zeigen, dass weitherum keine Veränderungen der Ferienterminierung gewünscht werden. Weil verschiedene Mitglieder der Schulkommission weiterhin eine Vereinheitlichung bevorzugen, wird diese Frage auf Anordnung der Schulkommissionspräsidentin an Elternabenden in den Bezirken nochmal diskutiert. Ab 1994 will der Schulausschuss die Bevölkerung bei der Festlegung der Ferientermine nur noch soweit nötig und sinnvoll einbeziehen. Dies mit dem Argument, dass vor geplanten Veränderungen ohnehin nicht alle Auswirkungen aufgezeigt werden könnten.

**Stadt Bern** Auf Wunsch der Lehrkräfte werden die Sommerferien 1840 stadtweit harmonisiert. In den 1850er Jahren versucht die gemeinderätliche Primarschulkommission, bei der Festlegung der Ferien besser auf die Bedürfnisse der Landwirtschaft zu reagieren. Sie erlaubt ihrer unteren Sektion, die für die Staldenschule zuständig ist, die Ferien je nach Arbeitsanfall bis auf 10 Wochen auszudehnen. Im Protokoll steht: »je nach Bedürfnis, aber mit grosser Vorsicht.« Nachdem ab 1861 auf Wunsch der Stalden-Schulkommission die gemeinderätliche Primarschulkommission die Ferientermine festlegt, stellt sich mehrmals heraus, dass diese dabei doch nicht auf die Landarbeiten achtet. Die Stalden-Schulkommission bestimmt deshalb im folgenden Jahr entgegen dem Beschluss der gemeinderätlichen Primarschulkommission einen eigenen Ferienanfang.

Ein *Reglement betreffend die Ferien in den Primarschulen*, von einer *Konferenz sämtlicher Primarschulkommissionen* 1864 beschlossen, zeugt von weiteren Vereinheitlichungsversuchen in Bezug auf die Ferientermine. Das Reglement gibt vor, dass eine Woche nach Neujahr, eine Woche unmittelbar vor Beginn des Schuljahrs (im Frühling), vier Wochen im Sommer und vier Wochen im Herbst (plus »in den Schulen des Landbezirks« noch eine Woche zur Heuernte) eingehalten werden sollten (Par. 2). Die genauen Daten sollten von den einzelnen Schulkommissionen festgelegt werden (Par. 1).

Als sich der Gemeinderat nach 1880 um die Koordination der Ferientermine bemüht, beauftragt die Schosshalden-Schulkommission ihren Delegierten an einer grossen Konferenz der Sekundar- und Primarschulkommissionen damit, auf die speziellen Bedürfnisse der ländlichen Bevölkerung aufmerksam zu machen. 1889 erlässt die neu errichtete Schuldirektion als eine ihrer ersten Handlungen »organische Vorschriften« zur Terminproblematik. Die Schosshalden-Schulkommission beharrt aber weiterhin darauf, wegen der ländlichen Bevölkerung selber und situativ zu entscheiden, wobei sie sich auf ihr Recht gemäss dem kantonalen *Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden* (von 1871) bezieht. In weiteren Anordnungen gestattet die Schuldirektion 1891 den Bezirksschulkommissionen ausdrücklich, in der Festlegung der Ferientermine auf besondere lokale Verhältnisse Rücksicht zu nehmen. Ab 1906 und auch noch in den 1910er Jahren legt die Schulkommission die Ferientermine

dann aber immer gemäss dem Antrag der Central-Schulkommission fest. In den 1920er Jahren wird sie über die Ferientermine nur noch informiert.

1923 beschliesst die Zentral-Schulkommission eine Verlängerung der Sommerferien auf sechs Wochen und damit zusammenhängend eine Verkürzung der Herbstferien auf zwei Wochen. Die Schulkommission Schosshalde wehrt sich gegen diese Aufteilung mit dem Argument, dass diese dem Menschenverstand widerspreche, welcher Arbeit und Freizeit gut verteilen wolle. Sie ist der Meinung, dass die Sommerferien für viele Arbeiterfamilien ohnehin schon zu lange dauern würden. Die Zentral-Schulkommission bleibt aber bei ihrem Entscheid und in der Folge verlangt die Schuldirektion von den Schulkreisen, dass sie Ferienhorte einrichten. Als in einem Versuch für 1948-1951 die Sommerferien zwischen Bern, Basel und Zürich gestaffelt werden sollen, geht die Schulkommission Schosshalde mit ihrer Lehrerschaft darin einig, dass darunter nicht die Interessen der Kinder und des Unterrichts leiden dürfen.

Im Hinblick auf eine bevorstehende Diskussion in der Zentral-Schulkommission versucht die Schulkommission Schosshalde sich 1955 auf eine einheitliche Meinung über die Ferientermine zu einigen. Die Lehrerschaft ist offenbar gegen zusätzliche Ferienwochen im Sommer und im Februar. Im folgenden Jahr beschliesst die Zentral-Schulkommission dann endgültig zentral über die Ferienordnung. Die Schulkommission Schosshalde diskutiert trotzdem auch 1958 wieder darüber, wobei sie zum Schluss kommt, dass sie bei der Zentral-Schulkommission und via die politischen Parteien im Stadtparlament gegen den starren Ferienbeginn im Sommer protestieren will.

### 10.3 Schulreisen, Lager, Landschulwochen, Projektwochen

Bei der Bewilligung von Projekten für Schulreisen und Lagerwochen geht es einerseits um die Aufsicht über die Lehrerschaft, weil die Interessen und der Schutz der Kinder auch unter diesen Umständen gewährleistet sein müssen. Andererseits mussten die Schulkommissionen dafür sorgen, dass den Eltern keine übermässigen Kosten entstanden und dass bedürftige Eltern Beiträge erhalten konnten. Alle untersuchten Schulkommissionen behandelten dieses Thema sehr ausführlich, was zudem auf zwei weitere wichtige Punkte hindeutet: Schulreisen und Schulverlegungen sind ausserordentliche Anlässe im Schulalltag, sie werden deshalb von den Kindern und in der Folge auch von den Eltern mit erhöhter Aufmerksamkeit verfolgt. Zudem finden sie ausserhalb der Schule statt, die so für die Öffentlichkeit sichtbar wird.

**Rechtsgrundlagen** Vom Zeitpunkt an, als solche Reisen und Lager vermehrt aufkamen, bis fast zum Ende des Untersuchungszeitraums waren die Schulkommissionen für die Genehmigung von Schulreiseprojekten, von »Schulverlegungen« und »anderen besonderen Schulanlässen« zuständig. Erwähnt wird diese Kompetenz noch in der Volksschulverordnung von 1993 (Art. 21 Bst. e). Mit der Einführung von geleiteten Schulen verlagerten sich diese Kompetenzen im Bereich Organisation immer stärker weg von der Schulkommission auf die Schulleitungen (für den Kanton Zürich vgl. Rhyn u. a. 2002, S. 66ff.).

**Kappelen** 1918 gründet die Schulkommission auf eine Empfehlung im kantonalen Schulblatt hin einen Reisefonds, der aus den Käfersammlungen geöfnet wird. 1921 beschliesst sie, dass nicht mehr nur die Mittel- und Oberschulklasse, sondern alle drei Klassen eine bescheidene Schulreise durchführen sollen. Als einzige Vorgabe soll gelten, dass die oberen beiden Klassen mit Wagen fahren und die untere mit der Bahn. Ab den 1930er Jahren werden Schulreisen immer prominenter behandelt. Die Schulkommission beantragt bei der Schulgemeinde immer wieder finanzielle Beiträge für die Teilnahme bedürftiger Schulkinder. Weil sich auch die

Schulgemeindeversammlung immer stärker dafür interessiert, beginnen die Lehrkräfte, ihre Projekte im Plenum jeweils ausführlich vorzustellen.

Seit den späten 1960er Jahren wird jedes Jahr ein Skilager für die ganze Schule durchgeführt. Die Schulkommission spielt bei der Organisation eine wichtige Rolle und übernimmt die Verantwortung. Sie ist Anlaufstelle für Beschwerden der Eltern und kümmert sich um eine gute Betreuung der Kinder (z. B. Schutz vor Krankheiten).

**Langnau** Ab 1886 lädt ein lokal bekannter Bürger und »Schulfreund« (er ist auch Nationalrat) jährlich zwei Primarschul-Oberklassen zusammen mit den Klassen der Sekundarschule auf eine Reise in die Innerschweiz ein. Die Schulkommission stellt sich nachträglich hinter das Projekt und dankt dem »hochherzigen Gastgeber« ausdrücklich. Dieser hinterlässt später ein Legat, aus dem diese Reise weiter finanziert werden kann. Entgegen der ursprünglichen Absicht, mit dieser Reise etwas Verbindendes für die älteren Schülerinnen und Schüler der Sekundar- und der Primarschule zu schaffen, wird 1924 eine Auftrennung zwischen den beiden Schulen diskutiert. Dies nachdem die Primarschulkommission einmal von der Sekundarschulkommission über die bevorstehende Reise weder informiert noch dazu eingeladen worden ist. In den 1970er Jahren beschliesst der Schulausschuss, dass die Reise schrittweise in untere Jahrgänge (5. und 6. Klassen) überführt wird, da sie dort besser zum Lehrplan passt. Ab 1930 werden immer mehr Schulreisen durchgeführt, die von der Schulkommission meist erst im Nachhinein genehmigt werden können. Sie ist aber sehr an den Berichten interessiert und übernimmt bereitwillig anfallende Kosten. Im Zuge von Diskussionen über die Bezuschussung von bedürftigen Schülkindern spenden einmal sogar Kommissionsmitglieder privat Beiträge. Die Schulkommission beauftragt dann aber die Lehrkräfte, für die Beiträge die Armenkommission zuzuziehen. Später bietet *Pro Juventute* an, die Hälfte an einen neuen Fonds für solche Beiträge zu zahlen, der von der Schulkommission beaufsichtigt wird.

1960 beschliesst die Schulkommission für die Schulen im Dorf probeweise eine Sportwoche. Die Frage, ob ein Skilager in den Bergen angeboten werden solle, wird dann im nächsten Jahr im Schulausschuss zum Thema. Die Primarschulkommission würde aber lieber einzelne Sporttage durchführen.

Trotz mehrmaliger Aufforderung muss die Schulkommission 1985 die Lehrerschaft wegen verspäteter Eingabe von Programmen für auswärtige Schulwochen rügen. Sie setzt neu eine Frist von vier bis sechs Wochen, weil sie sonst nicht mehr wirklich eingreifen kann. Die Lehrerschaft versteht das Anliegen und erarbeitet ein Meldeformular mit Genehmigungsfristen, was die Schulkommission sehr begrüsst.

1988 bewilligt die Schulkommission eine Schulreise nach Südfrankreich, nachdem die verantwortlichen Lehrkräfte überzeugend darlegen konnten, dass sie die Gegend sehr gut kennen, und dass die Eltern sich an einem Elternabend mehrheitlich positiv zum Vorhaben geäußert haben. 1997 genehmigt sie ein vom Schulleiter überarbeitetes Reglement über die Bewilligung auswärtiger Schulwochen. Nach 2000 werden die Listen von Projektwochen immer umfangreicher, Programme für Projektwochen füllen ganze Seiten in den Sitzungsprotokollen. Die ab 2004 allein zuständige Schulkommission (vorher mussten Projektwochen noch durch den Schulinspektor genehmigt werden) lässt die Anträge grösstenteils passieren. Zur Vereinfachung des Verfahrens wird ein Formular erarbeitet.

**Stadt Bern** 1871 eröffnet die gemeinderätliche Primarschulkommission einen Kredit von 50 Franken, damit die Oberklassen einen Ausflug unternehmen können. In diesem Jahr führt der Ausflug nach Flüelen, im Folgejahr auf den Weissenstein. Die Stalden-Schulkommission ist zufrieden und bezahlt im Nachhinein weitere 60 Franken an die Kosten.

Mitte der 1900er Jahre wünscht die Schuldirektion, dass für Schulreisen weniger Eisenbahn- und Dampfschifffahrten geplant werden, da es auch in der Umgebung von Bern genügend schöne Aussichtspunkte gibt. Die Schulkommission will diese Entscheidungen aber lieber dem Oberlehrer überlassen. 1909 äussert sie den Wunsch, jeweils mindestens die Reiseziele

genehmigen zu können. Nachdem 1911 offenbar allzu ausgedehnte Schulreisen unternommen worden sind, entscheidet die Schulkommission, dass sie Reiseziele und Budgets jeweils im Voraus genehmigen will. Alle Reiseprojekte werden dann allerdings in den folgenden Jahren stillschweigend genehmigt.

Ab 1943 genehmigt die Schulkommission jedes Jahr Programm und Budget des Skilagers. Nach einem Lagerbesuch erwähnt eine Delegation 1963 lobend die Leitung, Verpflegung und Unterkunft.

1948 erhält die Schulkommission von der Erziehungsdirektion aufgrund einer Beschwerde des Autogewerbeverbandes eine Verfügung, gemäss der die Schulkommissionen kein Recht hätten, Schulreisen im Auto zu verbieten. 1961 genehmigt die Schulkommission dann für die 9. Klasse eine Ausweitung der Schulreise auf drei Tage und für die 8. Klasse auf zwei Tage.

Nach 2000 geht die Bewilligungskompetenz nach und nach zur Schulleitung über: Zuerst müssen die Projekte nur noch vom zuständigen Schulkommismissionsmitglied kontrolliert werden, danach delegiert die Schulkommission dies versuchsweise für ein Jahr an die Schulleitung. Dies verbunden mit dem Auftrag, die Schulkommission bei heiklen Themen zu involvieren.

# 11 Unterschiede, Gemeinsamkeiten und historische Muster

Im Folgenden vergleiche ich nun das Quellenmaterial in zwei Richtungen: Zuerst geht es um die historische Entwicklung, also um die Frage, was sich über die Zeit hinweg verändert hat bzw. was konstant geblieben ist. Anschliessend vergleiche ich die drei Schulkommissionen untereinander quasi horizontal. Hier geht es um die Frage nach den Gemeinsamkeiten und Unterschieden der untersuchten Schulkommissionen. So sollen aus der Fülle des vorliegenden Datenmaterials die grossen Linien von Konstanz und Veränderung bzw. von Ähnlichkeit und Verschiedenheit herausgearbeitet werden. Trotz der kleinen Auswahl von nur drei Gemeinden können diese Erkenntnisse uns Hinweise auf Prinzipien und Muster geben, nach denen diese Variationen strukturiert sind. Die markantesten dieser Strukturen können anhand der vier zentralen Themenbereiche *Schulkinder*, *Lehrpersonal*, *Infrastruktur* und *Interaktion* nachgezeichnet werden. Ich beschränke mich hier auf Hinweise und verzichte darauf, das Datenmaterial nochmal ausführlich darzustellen. Die Hinweise auf Kontinuität, Wandel, Gemeinsamkeiten und Unterschiede basieren auf den Quellengrundlagen, die jederzeit im Detail in der thematischen Darstellung in den letzten sechs Kapiteln nachgesehen werden können.

## 11.1 Historische Kontinuität

Wenn man sich in der historischen Forschung mit langen Zeiträumen beschäftigt, fallen einem vorrangig die langsamen Veränderungen ins Auge. Denn um den zeitlichen Horizont zu erweitern, muss der Betrachter einen Schritt zurücktreten. Die Auflösung muss grobkörniger werden, damit längere Zeiträume überhaupt überblickt werden können. Die Ereignisse und kurzfristigen Bewegungen verschwinden damit unter der Wahrnehmungsgrenze, dafür werden die langen Linien und Wellen sichtbar.

Viele Erkenntnisse aus der Quellenanalyse belegen eine ausserordentliche Kontinuität der Tätigkeiten der Schulkommissionen und damit auch in Bezug auf die Rolle, die sie in der Steuerung der lokalen Schulen spielten. Auch ihre Positionierung in verschiedenen Spannungsfeldern hat sich über die Zeit hinweg wenig verändert (damit beschäftigt sich das nächste Kapitel ab Seite 269). Diese lange Gleichförmigkeit ist erstaunlich, denn die Gesellschaft war während dieser langen Zeit mit sehr tiefgreifenden Krisen und weitreichenden Veränderungen konfrontiert. Diese hatten aber offenbar nur wenig Einfluss auf einen sehr grossen Teil des Tagesgeschäfts bei der lokalen Steuerung der Schule, wie meine Untersuchung nachweist. Die Institution der kommunalen Schulkommissionen ist damit ein Beispiel für die enorme historische Stabilität des politischen Systems in der Schweiz, das sich seit den 1830er Jahren kontinuierlich und ohne grössere Brüche entwickeln konnte.

Die Schulkommissionen zeigen sich über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg als umtriebige Akteure im Steuerungssystem der Schulen, die unter grossem Zeitaufwand und mit viel Motivation und Verbindlichkeit sowohl über unzählige Einzelfälle entschieden wie auch über Grundsätzliches diskutierten.

### 11.1.1 Schulkinder

Bei der Kontrolle der allgemeinen Schulpflicht wiesen alle untersuchten Schulkommissionen einheitlich eine sehr grosse Bereitschaft und einen Willen auf, gerecht zu entscheiden und die jeweiligen Notsituationen in Familien angemessen in Betracht zu ziehen. Diese Aufgabe wurde durchgehend sehr ernst genommen und akribisch ausgeführt.

Auch im Bereich der Schullaufbahn-Entscheide zeigten alle untersuchten Schulkommissionen anhaltend grosse Genauigkeit und den Willen, jeweils die für das Schulkind beste Lösung zu finden und zu seinem Wohle zu entscheiden. Die Problematik des Übertritts in die Sekundarschule wurde in Langnau und in Bern immer wieder auch grundsätzlich diskutiert. Gesuche zur Umteilung von Schulkindern in andere Klassen oder Schulkreise wurden durchwegs nur dann bewilligt, wenn sie im Einklang mit der Strategie für die Entwicklung des Schulraums standen. Umteilungen wegen zerrütteten Verhältnissen zwischen Lehrkraft und Schulkind bzw. Eltern wurden dagegen konsequent abgelehnt und nur in krassen Fällen bewilligt.

Ein zentrales Anliegen, das die untersuchten Schulkommissionen unablässig sehr gewissenhaft verfolgten, war der Schutz der Schulkinder vor jeglichen negativen Einflüssen. Darunter die Gefährdung der Schulkinder durch Handlungen der Lehrkräfte, zum Beispiel übermässige Strenge oder Körperstrafen, aber auch deren körperliche Unversehrtheit auf dem Schulweg und bei schulischen Anlässen. Entlang der gesellschaftlichen Entwicklung zeigen sich zwar Veränderungen in Bezug auf die Setzung von Schwerpunkten und die Inhalte von Befürchtungen, doch bleibt allgemein der Schutz des Kindes die grosse Konstante. Sehr viele Entscheidungen der untersuchten Schulkommissionen müssen vor dem Hintergrund dieses zentralen Anliegens interpretiert werden. Diese Sorge um den Schutz der Schulkinder erstreckte sich bei allen untersuchten Schulkommissionen immer auch über den Kontext der eigentlichen Schule hinaus auf den gesamten öffentlichen Raum und auch hinein ins Private (Familie). Die Schulkommissionen verfügten diesbezüglich zwar nicht immer über die gleichen Rechte und Pflichten, aber das Anliegen blieb konstant.

Die engagierte Fürsorge für die Schulkinder aus finanziell schwachen Familien in Form von Zuschüssen und Beiträgen kann bei allen untersuchten Schulkommissionen ebenfalls als Konstante über die Zeit hinweg bezeichnet werden. Dies obwohl sich die Form der Zuwendungen in Wellen (je nach Situation in der Gesamtgesellschaft) veränderte: Beiträge an Schulbücher, Mittagsspeisung, Schulmilch usw.

### 11.1.2 Lehrpersonal

Die Schulkommissionen waren über den gesamten Untersuchungszeitraum sehr zentral in die Auswahl von Lehrpersonal involviert. Zwar nahmen bis in die letzten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts die übergeordneten Gremien (teilweise der Gemeinderat oder aber die Gemeindeversammlung bzw. das Stadtparlament) formell die Wahlen vor, und lange mussten auch noch die Erziehungsdirektion oder der Schulinspektor die Wahlvorschläge bestätigen. Die eigentliche Auswahl aus den Bewerbern erfolgte aber immer in den Schulkommissionen, die dem Wahlgremium jeweils eine gewichtete Vorschlagsliste mit zwei, seltener mit einem Namen vorlegen mussten. Dass die Lehrpersonen hier über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg und bis heute durch lokale Instanzen ausgewählt wurden bzw. werden, stellt eines der wichtigsten Unterscheidungsmerkmale gegenüber zentral organisierten Bildungssystemen dar, wie sie in unterschiedlicher Weise in Deutschland und Frankreich installiert sind. In einem Beitrag von Doris Ittner wird

dargestellt, wie klein der Einfluss der lokalen Instanzen auf die Lehrerauswahl beispielsweise im Bundesland Bayern ist (Ittner 2016).

Ausgesprochen kontinuierlich werteten die hier untersuchten Schulkommissionen bei der Auswahl der Lehrkräfte die fachliche Qualifikation der Bewerberinnen und Bewerber als wichtigstes Kriterium.

Die untersuchten Schulkommissionen nahmen die Aufsicht über die Lehrkräfte durchgehend sehr ernst. Dabei überliessen sie die Themen Methodik und Unterrichtsführung weitgehend den Schulinspektoren. Die Schulkommissionen beschäftigten sich dagegen oft und sehr ausführlich mit Klagen oder Beschwerden gegen Lehrpersonen. Sie stellten umfangreiche Untersuchungen an und versuchten, ungerechtfertigte Kritik abzuweisen und Fehlverhalten zu ahnden. Dabei agierten sie durchgehend eher milde, ergriffen aber bei krassem Fehlverhalten auch sehr drastische Massnahmen.

Durchwegs ist zudem ein starkes Engagement der Schulkommissionsmitglieder für das Wohl und die »Pflege« des Lehrpersonals festzustellen, dies beispielsweise in Form von Jubiläumsfeiern und Zeichen der Anteilnahme bei persönlichen Ereignissen. Im lange andauernden Kampf der Lehrkräfte um höhere Löhne wurden die Lehrkräfte weitgehend von ihren Schulkommissionen unterstützt.

### 11.1.3 Infrastruktur

Die Sorge um den Zustand der Schulinfrastruktur (Schulhäuser, Turnplätze und -hallen, Lehrerwohnungen) war über den gesamten Zeitraum hinweg eines der zeit- und ressourcenaufwändigsten Tätigkeitsgebiete der untersuchten Schulkommissionen. Traktanden dazu finden sich in den grossen Gemeinden in jedem Sitzungsprotokoll. Die Schulkommissionen wirkten als eine Art Hauskommission, bei der alle auftauchenden Probleme in und um die Schulhäuser erst einmal gesammelt und diskutiert werden konnten. Neben der Überwachung von Unterhalt, Heizung und Reinigung befassten sie sich bei Bedarf auch sehr aufwändig mit Fragen und Projekten zur Erweiterung des knapp gewordenen Schulraums. Diese Diskussionen verschwanden nie vollständig, da die Schülerzahl über lange Zeit kontinuierlich anstieg und sich die Frage laufend stellte, wann zusätzlicher Raum nötig wurde bzw. wie auf Platzmangel reagiert werden sollte. In der Zusammenarbeit mit anderen kommunalen und kantonalen Gremien ergab sich immer wieder Klärungsbedarf in Bezug auf die Verteilung der Kompetenzen, vor allem wenn es um Neubau- oder Ausbauprojekte ging.

### 11.1.4 Interaktion

In sehr vielen Bereichen mussten die Schulkommissionen immer wieder weitreichende Entscheidungen fällen, die trotz ihres administrativen Charakters grosse Auswirkungen auf die betroffenen Familien und Lehrpersonen hatten, wie beispielsweise die Festlegung von Unterrichtszeiten und Ferienterminen. Hier wogen sie jeweils sorgfältig alle Interessen gegeneinander ab.

Weiter zeigten die Schulkommissionen grosse Konstanz in ihren Bemühungen um den Schutz des Unterrichts als Kerngeschäft der Schule vor Störungen aller Art. Der Unterricht sollte trotz politischen und gesellschaftlichen Erschütterungen möglichst ungestört weitergehen können. Diese Bemühungen sind zum Beispiel während der Weltkriege und in anderen Krisensituationen sehr gut zu beobachten.

Die untersuchten Schulkommissionen bemühten sich über den ganzen Untersuchungszeitraum hinweg erfolgreich um eine gute Einbindung in die Struktur der übrigen lo-

kalen Entscheidungsgremien. Als Leitungsbehörden der kommunalen Schulen wurden sie umgekehrt in grosser Regelmässigkeit von kommunalen und kantonalen Behörden kontaktiert und meistens einbezogen, wenn es um übergeordnete Entscheidungen mit Auswirkungen auf die Schule ging.

Viele Anlässe wie Einweihungen von Schulhäusern und Turnhallen, aber auch Informationsveranstaltungen und Elternabende dienten der Einbettung der Schule in die lokale Gemeinschaft. In den untersuchten Gemeinden waren es durchwegs die Schulkommissionen, die solche Anlässe organisierten oder mindestens die Funktion eines Patronats übernahmen. Die Elternabende wurden gegen Ende des Untersuchungszeitraums immer mehr von den Lehrpersonen alleine durchgeführt.

## 11.2 Historischer Wandel

Dieser starken Kontinuität stehen nur wenige langsame, aber gleichwohl markante Veränderungen gegenüber. Im Folgenden wird diese Dynamik der sich verändernden Ansprüche und Probleme beschrieben.

### 11.2.1 Schulkinder

Die Absenzenkontrolle und die damit verbundene Ahndung der Eltern bei unentschuldigter Abwesenheit ihrer Kinder veränderte sich als Arbeitsbereich der Schulkommissionen langsam, aber grundlegend. War dies anfänglich die zentrale und auch zeitaufwändigste Aufgabe, entwickelte sich das Thema im Lauf des 19. Jahrhunderts zum Nebenschauplatz. Gegen Ende des Untersuchungszeitraums tauchen in den Protokollen nur noch selten Einzelfälle auf.

Bei den Entscheiden über die Schullaufbahn von Schülerinnen und Schülern nahmen die Schulkommissionen die Meinung der Lehrpersonen mit der Zeit immer ernster. Später erhielten dann auch externe Fachleute (z. B. die kantonale Erziehungsberatung, aber teilweise auch lokale Ärzte) immer mehr Gewicht. In den untersuchten Protokollen zeigt sich diese Veränderung insofern, als die Schulkommissionen die Vorschläge immer mehr pauschal genehmigten und weniger Einzelfälle diskutierten. Die Kenntnisnahme und Kontrolle der privaten Unterrichtung einzelner Kinder war durchgehend eher eine Randthematik, und die damit zusammenhängende Belastung nahm im Lauf des Untersuchungszeitraums noch zusätzlich ab.

Wie schon mehrfach erwähnt, war die Sicherheit und Gesundheit der Schulkinder über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg eines der Hauptanliegen der Schulkommissionen. Interessante Veränderungen ergaben sich hier aber bei den Themen und den wahrgenommenen Problemen. Diese Dynamik war erwartungsgemäss von der Entwicklung der gesellschaftlichen Diskussion abhängig. Die zunehmende Rationalisierung und Regelungsdichte im gesamten politischen System erzeugte zudem grosse Veränderungen in der Auseinandersetzung der Schulkommissionen mit erzieherischen und sozialen Problemen innerhalb und ausserhalb des Schulkontextes. Die Präventions- und Schutzmassnahmen und die damit verbundenen Institutionen wurden laufend ausgebaut und den Schulkommissionen standen immer kompetentere Partner zur Seite (in der Bekämpfung von Jugendkriminalität beispielsweise die Jugendanwaltschaften).

Die Zusammenarbeit mit den Eltern veränderte sich vor allem in den letzten Jahrzehnten des Untersuchungszeitraums sehr dynamisch. Nachdem Eltern über lange Zeit nur als Einzelne im Zusammenhang mit Beschwerden, Klagen und Problemen in den Pro-

tokollen aufgetaucht waren, formierten sich die Eltern in den letzten Jahrzehnten als Kollektiv. Sie nahmen in der Form von Elternräten mehr und mehr in den Schulkommissionen Einsitz. Die untersuchten Schulkommissionen unterstützten diese Entwicklung insofern, als sie mit den zuerst schulweiten, dann klassengetrennten Elternabenden eine Plattform zum Kennenlernen überhaupt erst schufen.

### 11.2.2 Lehrpersonal

In den ersten Jahrzehnten des Untersuchungszeitraums mussten die Schulkommissionen relativ zeitaufwändig kontrollieren, ob die Lehrkräfte genügend Unterricht hielten. Diese Problematik verschwand nach und nach, was mindestens zum Teil mit der zunehmenden Professionalisierung der Lehrkräfte und mit den höheren Löhnen erklärbar ist, die es den Lehrern erlaubten, ohne Nebeneinkommen eine Familie zu unterhalten. Wie beim Schulbesuch der Kinder ist sehr wahrscheinlich auch die zunehmende gesellschaftliche Etablierung der öffentlichen Schule ein Grund für das Verschwinden dieser Problematik.

Am Beispiel der Stellvertretungen zeigt sich eine weitere interessante Veränderung im Verhältnis der Schulkommissionen zu ihren Lehrkräften: Die Schulkommissionen wurden erst ab Ende des 19. Jahrhunderts mit der Problematik der Stellvertretung bei krankheitsbedingtem Ausfall von Lehrkräften konfrontiert. Sie übernahmen allerdings dann in diesem Bereich sehr schnell viel Verantwortung, denn die Aufgabe wurde in den Kriegszeiten noch deutlich aufwändiger und schwieriger und blieb danach auf hohem Niveau bestehen. Die Schulkommissionen übernahmen hier offenbar mehr und mehr die Verantwortung für einen lückenlosen Unterricht und zogen damit auch gleich eine eher administrative Aufgabe an sich. Ein Grund dafür könnte sein, dass den Schulkommissionen immer bewusster wurde, wie wichtig eine sorgfältige Auswahl des Personals auch bei Stellvertretungen ist.

Erst in den letzten Jahrzehnten des Untersuchungszeitraums zeigen sich weitere große Veränderungen im Umgang der Schulkommissionen mit dem Lehrpersonal. Über lange Phasen hinweg hatten die Schulkommissionen offenbar versucht, in ihrer Rolle als Vorgesetzte das Lehrpersonal insofern zu »pflegen«, als sie Jubiläen feierten und bei persönlichen Ereignissen wie Heirat, Geburt eines Kindes oder längerdauernder Krankheit Anteilnahme zeigten. Mit der Zeit veränderte sich diese Beziehung aber grundlegend, denn die Schulkommissionen definierten sich immer weniger als Aufsichtsgremium und dafür stärker als unterstützende Ressource für ihre Lehrkräfte. Dies zeigt sich beispielsweise eindrücklich daran, wie sie begannen, die angestellten Lehrkräfte eng in die Auswahl von neuen einzubeziehen. In den Diskussionen war dann auch vermehrt davon die Rede, dass die Schulkommissionsmitglieder die ihnen zugeteilten Klassen und Lehrkräfte unterstützen und bestärken sollten. Mit dieser Entwicklung schwand auch ein bisschen die Legitimität, die die Lehrpersonen ihrer Schulkommission gewährten. Immer öfter wehrten sich einzelne Lehrkräfte oder gleich ganze Kollegien gegen Entschiede der Schulkommissionen, und dies nicht nur im pädagogischen Bereich, in dem die Schulkommissionsmitglieder anerkanntermassen Laien sind, sondern auch in Belangen des Schulbetriebs und der Personalführung. Diese Entwicklungen müssen auch vor dem Hintergrund der Ermächtigung der Schulleiterinnen und Schulleiter ab den 1990er Jahren interpretiert werden. Diese neue Funktion ermöglichte dem Lehrpersonal unter anderem auch eine intensivere Identifizierung als Gruppe und eine verstärkte Parteinahme als Lehrkörper gegen die Schulkommission.

### 11.2.3 Infrastruktur

Spätestens nachdem der Kanton begann, sich umfangreich an den Lehrerlöhnen zu beteiligen, fielen die grössten von den Gemeinden selbst getragenen Kosten im Bereich der schulischen Infrastruktur an. In den ersten Jahrzehnten des untersuchten Zeitraums mussten die Schulkommissionen laufend alle Vorhaben mit finanziellen Folgen bei der kommunalen Exekutive beantragen. Nach und nach wurden dann die Finanzkompetenzen der Schulkommissionen erhöht, so dass diese gegen Mitte des 20. Jahrhunderts fast alleine über ihr Budget entscheiden konnten. Das Kostendach und formell auch das eigentliche Budget mussten zwar in allen untersuchten Gemeinden immer noch von anderen kommunalen Instanzen genehmigt werden, die Entwürfe der Schulkommissionen wurden aber oft unverändert übernommen. So erlangten die Schulkommissionen eine immer grössere finanzielle Autonomie. Während die Ausgaben für Lehrmittel und Schulmaterial (jeweils auf Vorschlag der Lehrerschaft angeschafft) und das Mobiliar für die Schulzimmer durchgehend in der Hand der Schulkommissionen blieben, zeigte sich beim Unterhalt, bei der Sanierung und Erweiterung der Schulanlagen wohl wegen dem höheren Kostenniveau ein anderes Bild: Bei Ausgaben in dieser Grössenordnung konnten die Schulkommissionen Projekte immer nur in Zusammenarbeit mit anderen Instanzen verabschieden.

Beim Unterhalt und bei kleineren Reparaturen an der baulichen Schulinfrastruktur manifestierte sich am Ende des Untersuchungszeitraums wie bei vielen anderen Zuständigkeiten ein kontinuierlicher Übergang der Kompetenzen zu den Oberlehrern bzw. später zu den Schulleitungen. Heute werden diese Bereiche von den Schulleitungen selbständig überwacht und bewirtschaftet.

In Bezug auf die Reinigung der Schulräumlichkeiten und den damit verbundenen personellen und finanziellen Fragen ist über die Zeit hinweg ebenfalls ein Wandel feststellbar, der sich wohl weitgehend an der Entwicklung von Reinlichkeitsstandards der Gesellschaft orientierte. Auch die Problematik der Schulraumheizung zeigt grosse Dringlichkeitsschwankungen, besonders wegen des Mangels an Heizmaterial in Kriegs- und Krisenzeiten.

### 11.2.4 Interaktion

Vor allem ab der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts macht sich die steigende Komplexität der Steuerungssystematik im Bildungswesen auch in der Arbeit der Schulkommissionen bemerkbar. Es scheint, dass diese sich mit einem enger werdenden Spielraum zwischen immer stärker professionalisierten Instanzen hatten abfinden müssen, was auch Auswirkungen auf ihr eigenes Wirksamkeitsempfinden hatte. Die untersuchten Schulkommissionen mussten sich immer öfter Diskussionen über Hierarchieverhältnisse stellen, und sie wurden immer stärker herausgefordert, selber auch professioneller zu agieren. Dies zeigt sich beispielsweise auch in ihrer Arbeitsweise, die – selber auch immer wieder Diskussionsthema – durch Verbesserungen in der Organisation und durch zunehmende eigene Reglementierung deutlich rationeller wurde.

Die Unterrichtszeiten und Ferientermine wurden im Lauf des Untersuchungszeitraums konsolidiert, die Vereinheitlichungsbemühungen begannen langsam zu greifen. Diese Prozesse zeigten sich vor allem in den beiden grösseren untersuchten Gemeinden: in Langnau und in der Stadt Bern. Damit nahm sowohl der Zeitaufwand wie auch die Belastung durch Konflikte und Diskussionen zu diesen Themen in den Schulkommissionen markant ab.

Der zivilgesellschaftliche Bedarf nach der Benutzung von Schulräumlichkeiten nahm vor allem im 20. Jahrhundert laufend zu. Die untersuchten Schulkommissionen waren deshalb mit immer mehr mit solchen Gesuchen konfrontiert.

### 11.3 Regionale Ähnlichkeiten

Im Vergleich der Schulkommissionen aus verschiedenen Regionen zeigen sich deutliche Unterschiede, die sich aber weitgehend auf die regionalen Verhältnisse und grundsätzlich auf den sehr grossen Gestaltungsspielraum der unteren Ebenen in einem subsidiären politischen System zurückführen lassen. Vor Ort übten die untersuchten Schulkommissionen aber auch viele allgemeine Funktionen aus, in denen sie sich weitgehend ähnelten.

#### 11.3.1 Schulkinder

In der Kontrolle des Schulbesuchs und bei der Ahndung von Verstössen gegen die allgemeine Schulpflicht zeigten sich alle untersuchten Schulkommissionen sehr gewissenhaft. Sie untersuchten Vorfälle sehr akribisch und versuchten, gerechte Strafen zu finden. Alle drei Schulkommissionen wurden in dieser Aufgabe von ihren Schulinspektoren eng überwacht und mehrmals wegen zu mildem Vorgehen gerügt.

Bei der Behandlung von Gesuchen zur Umteilung von Kindern in andere Schulklassen oder Schulkreise gingen die Schulkommissionen in Langnau und im Schosshalden-Quartier der Stadt Bern sehr ähnlich vor: Kürzere Schulwege und lokale Verwurzelung wurden als Argumente akzeptiert, wenn sie in Übereinstimmung mit der Schulraumplanung standen. Hingegen wurden Streitigkeiten zwischen Eltern bzw. Schulkindern und Lehrkräften fast nie als Begründung von solchen Gesuchen zugelassen. In der Gemeinde Kappelen kamen solche Gesuche mangels Optionen nur sehr selten vor.

Im Bereich der Schullaufbahntscheide zeigten sich im regionalen Vergleich ebenfalls sehr grosse Ähnlichkeiten. Alle untersuchten Schulkommissionen verwendeten sehr viel Aufmerksamkeit auf diese Entscheide. Einzelfälle wurden genau begutachtet, die Vorschlagslisten der Lehrkräfte aber meistens pauschal genehmigt. In Bezug auf Beschlüsse über die Bildungsfähigkeit von Kindern im schulpflichtigen Alter (nur am Anfang des untersuchten Zeitraums virulent) zeigte sich bei allen Schulkommissionen durchgehend der Wille, möglichst allen Kindern eine genügende Schulbildung zu ermöglichen.

Der Schutz der Schulkinder zog sich als Anliegen durch alle Diskussionen der untersuchten Schulkommissionen hindurch. Beispielsweise überprüften sie Schulreise-Vorhaben jeweils gut, um die Unfallgefahr oder andere Gefährdungen zu minimieren. Auch wenn Schulkinder für Sammlungen von Haus zu Haus eingesetzt wurden, diskutierten die Schulkommissionen immer wieder intensiv über den Schutz der Schulkinder vor allzu grosser Belastung und anderen Gefahren. Es zeigt sich zudem bei allen drei untersuchten Schulkommissionen, dass sie den Schutz der Schulkinder auch ausserhalb des schulischen Kontexts und in Zusammenarbeit mit anderen lokalen Akteuren (Kirche, Polizei, Vereine, Verwaltung) zu verbessern versuchten. In diesem Zusammenhang mussten sich alle auch mit der als Problem wahrgenommenen Tatsache auseinandersetzen, dass sich viele Schulkinder in der Nacht noch auf den Strassen aufhielten.

Alle drei Schulkommissionen befassten sich ausführlich mit Einzelfällen, bei denen aufgrund von Hinweisen aus der Bevölkerung oder aus der Lehrerschaft damit gerechnet werden musste, dass Kinder im Elternhaus gefährdet waren. Auch in diesem Bereich standen die Schulkommissionen in engem Kontakt mit anderen zuständigen Behörden.

In mehreren Fällen setzten sich die Schulkommissionen, obwohl in drei politisch sehr unterschiedlichen Kontexten tätig, für die Integration und Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund oder solchen aus Familien verschiedener religiöser Konfessionen ein. Bei der Integration der Kinder aus bedürftigen Familien unterschieden sich die untersuchten Schulkommissionen insofern nicht, als sie solche Kinder bereitwillig in finanzieller Form oder mit Naturalien unterstützten.

### 11.3.2 Lehrpersonal

Die Überzeugung, dass Lehrpersonen vorwiegend nach fachlichen Kriterien ausgewählt werden sollten, wurde von allen untersuchten Schulkommissionen ungeachtet ihres regionalen Umfeldes vollständig geteilt. Bei den sehr selten angewandten weiteren Kriterien zeigen sich hingegen regionale Unterschiede, beispielsweise bei religiösen oder kulturellen Auswahlkriterien.

Alle drei untersuchten Kommissionen waren bestrebt, den Unterricht zu kontrollieren, indem sie versuchten, Schülerleistungen zu bewerten. Dies taten sie meistens in Bereichen, die auch von Laien verstanden werden (Leistungen an Examen, Schriftbild und Gestaltung der Hefte). Auch wenn ab und zu Schülerleistungen allgemein (und damit die Unterrichtsleistung von Lehrkräften) bemängelt wurden, ergriff keine der drei Kommissionen wirklich Massnahmen. Allenfalls wurden solche Fälle an den Schulinspektor übergeben.

Die Pflege und der Schutz der Lehrkräfte war allen untersuchten Schulkommissionen sehr wichtig. Wie weiter oben (Seite 261) dargelegt, wandelte sich das Verhältnis zwischen Schulkommissionen und Lehrkräften über die Zeit hinweg, indem die Aufsichtsfunktion mehr und mehr der Überzeugung wich, dass die Lehrkräfte von den Schulkommissionsmitgliedern *unterstützt* werden sollten. Trotz dieser Veränderung zeigen sich Konstanten im regionalen Vergleich: Alle untersuchten Schulkommissionen versuchten sehr engagiert, ihre Lehrkräfte vor ungerechtfertigter Kritik seitens der Eltern zu schützen. Und alle unterstützten auch engagiert den Kampf des Lehrpersonals für höhere Entlohnung und bessere Altersvorsorge.

### 11.3.3 Infrastruktur

Trotz der unterschiedlichen infrastrukturellen Gegebenheiten zeigt sich der Unterhalt, die Reinigung und Heizung der Schulräumlichkeiten bei allen untersuchten Schulkommissionen als ein sehr aufwändiges Aufgabengebiet. Die Instandhaltung wie auch die Anpassung der Infrastruktur an wachsende und sich verändernde Bedürfnisse entpuppt sich so als eine der wichtigsten Aufgaben der Schulkommissionen im Untersuchungszeitraum.

Im Bereich der Infrastruktur sticht zudem vor allem eine Problematik hervor, die erstaunlicherweise in allen untersuchten Schulkommissionen sehr viel Raum einnahm: Für den ab den späten 1860er Jahren immer stärker aufkommenden Turnunterricht, der vielerorts bereits vor dem kantonalen Obligatorium diskutiert und eingeführt wurde, waren zusätzliche Räume und Gelände nötig. Die Turnübungen konnten nicht in den normalen Schulzimmern durchgeführt werden wie der ganze restliche Unterricht. Die Suche nach geeignetem Terrain für Turnplätze und später auch nach Grundstücken für den Bau von Turnhallen stellte für die Schulkommissionen eine grosse Schwierigkeit dar, denn es mussten diverse Bedingungen erfüllt sein: Die Grundstücke mussten in der Nähe zum Schulhaus liegen und durften weder zu teuer sein noch bezüglich der

Sicherheit Defizite aufweisen. Mit dieser schwierigen Aufgabe hatten alle untersuchten Schulkommissionen trotz ihrer regional sehr unterschiedlichen Kontexte während vieler Jahrzehnte zu kämpfen.

#### 11.3.4 Interaktion

Alle drei Schulkommissionen arbeiteten intensiv mit den anderen lokalen Instanzen und Behörden und auch mit der schulinteressierten Öffentlichkeit zusammen. Die Interaktionen mit der lokalen Kirchgemeinde bezogen sich überall primär auf die kirchliche Unterweisung und die Festlegung von Terminen, damit die Unterweisung den restlichen schulischen Unterricht nicht störte. In allen drei Gemeinden erwies sich dieser Umgang mit den Kirchgemeinderäten und Pfarrern in einzelnen Phasen als schwierig, jedoch konnte überall mit der Zeit eine Organisationsform gefunden werden, die eine Koexistenz möglich machte.

Bei allen untersuchten Schulkommissionen stellte die Vergabe der Schulräume an lokale Vereine oder Verwaltungseinheiten (Militär) zur temporären Benützung eine schwierige und aufwändige Aufgabe dar. Die Schulkommissionen gaben sich durchwegs sehr kulant, versuchten aber konsequent, negative Auswirkungen auf den Schulbetrieb und eine Gefährdung der Schulkinder möglichst zu verhindern. Dies ist vor allem bei der Einquartierung von militärischen Einheiten eindrücklich zu beobachten. Vorbehalte zeigten sich bei allen untersuchten Schulkommissionen auch bei Anfragen von religiösen Individuen oder Gruppierungen: Die Verwendung von Schulräumlichkeiten als Ort von Gottesdiensten wurde nur zurückhaltend bewilligt, mehrmals mit Hinweisen auf die damit entstehende Konkurrenzsituation mit der lokal präsenten Staatskirche.

### 11.4 Regionale Variation

Die deutlichen Unterschiede zwischen den untersuchten Gremien in ihrer regional unterschiedlichen Umwelt sind ein Indiz für den ausgesprochen grossen Gestaltungsspielraum, über den die Gemeinden im politischen System der Schweiz verfügen (siehe dazu auch Hangartner 1976, S. 75). Auch ist die zentralstaatliche (hier kantonale) Aufsicht über die Gemeinden in der Schweiz grundsätzlich schwach ausgebildet (ebd., S. 76). Die dargestellten Ergebnisse der Quellenanalyse belegen, dass diese Aussage gerade auch in Bezug auf das Schulwesen gilt, wo den Gemeinden für die Profilierung ihrer Schule ein grosser Gestaltungsspielraum bleibt.

#### 11.4.1 Schulkinder

Bei der Absenzenkontrolle zeigen sich insbesondere im Fall von Anzeigen und in der Zusammenarbeit mit Gerichten und Polizei grössere Unterschiede zwischen den untersuchten Schulkommissionen. In der Stadt Bern ergaben sich immer wieder Reibungen zwischen den Instanzen, die teilweise auch grundsätzliche Diskussionen über die Kompetenzverteilung und über die Rolle der Schulkommissionen auslösten. Die Langnauer Schulkommission zögerte zudem viel weniger mit Anzeigen als diejenige von Kapellen, die fast ausschliesslich mit Ermahnung arbeitete. Diese Unterschiede können mit der Grösse des Einzugsgebiets erklärt werden: Je kleinräumiger das Milieu, je näher also die Schulkommissionsmitglieder den Betroffenen standen, umso eher kannten sie diese persönlich und umso milder ahndeten sie Absenzen.

Beim Schutz der Schulkinder, diesem Anliegen, das sich wie ein roter Faden durch die gesamte Arbeit der Schulkommissionen zieht, zeigen sich in den Details diverse Unter-

schiede. Diese sind allerdings einfach mit der Verschiedenheit der lokalen Verhältnisse zu erklären. In den beiden ländlichen Gemeinden Kappelen und Langnau traten beispielsweise viel öfter Fälle von Ungeziefer auf, dafür beschäftigten sich nur die Schulkommissionen in Langnau und Bern in den letzten Jahrzehnten des Untersuchungszeitraums mit der Suchtprävention. Auch die Sicherheit der Schulwege wurde in Bern und Langnau deutlich intensiver diskutiert und bearbeitet als in Kappelen, wo die Schulwege wohl (mindestens vor der Zusammenlegung der Schulhäuser ganz am Ende des Untersuchungszeitraums) für die meisten Kinder kürzer waren und weniger vom zunehmenden motorisierten Verkehr tangiert wurden.

Bei der Aufsicht über die Schulkinder ausserhalb des Schulkontexts bestehen im Detail ebenfalls deutliche regionale Unterschiede. Die moralische Gefährdung durch den Kontakt mit Erwachsenen und deren Vergnügungseinrichtungen stand beispielsweise in Bern (teilweise auch in Langnau) stärker im Zentrum, während in Kappelen noch alte, als unmoralisch eingestufte Volksbräuche wie das Würfeln Thema waren.

Im Bereich der Schullaufbahn-Entscheidungen fällt eine weitere deutliche Variation auf: Die grundsätzlichen Diskussionen über den Übertritt in weiterführende Schulen (Sekundarschule und Mittelschulen) wurden nur in Bern und Langnau geführt. Dies möglicherweise, weil im kleinen Bauerndorf Kappelen der Wert der Primarschule nicht durch grosse Übertrittszahlen in Frage gestellt wurde.

#### 11.4.2 Lehrpersonal

Alle untersuchten Schulkommissionen verwendeten nur in ganz seltenen Fällen bei der Auswahl von Lehrpersonal andere Kriterien als die fachliche Qualifikation. Wenn sie dies hingegen doch taten, dann in regional sehr unterschiedlicher Weise. Beispielsweise wurde in Kappelen mindestens einmal eine Bewerberin mit der Befürchtung abgelehnt, dass sie als Städterin mit den dörflichen Verhältnissen nicht vertraut sei. Bei der Lehrerrwahl versuchte nur die Schulkommission in Langnau, die lokale Bevölkerung in den Auswahlprozess einzubeziehen, indem sie mehrmals Hausväterversammlungen einberief und deren Vorschläge ernst nahm.

Die drei untersuchten Schulkommissionen unterschieden sich zudem sehr deutlich in ihrer Interaktion mit dem Lehrerkollegium. Diese Unterschiede können wohl unter anderem mit der Grösse der Kollegien und deren Verhältnis zur Grösse der jeweiligen Schulkommission erklärt werden. Grössere Kollegien scheinen eine deutlich stärkere Eigenständigkeit und ein grösseres Selbstbewusstsein zu entwickeln, wodurch sie möglicherweise zu einer Konfrontation mit der Schulkommission ermutigt werden.

#### 11.4.3 Infrastruktur

In den drei untersuchten Gemeinden zeigten sich vor allem in Bezug auf die Erweiterung des Schulraums wegen steigender Schülerzahlen sehr unterschiedliche Verläufe. Einen sehr grossen Einfluss auf die Konjunktur dieser Geschäfte übten dabei erwartungsgemäss die Grösse und Struktur der Gemeinde und das jeweilige Tempo des Bevölkerungswachstums aus. Die Intervalle der Schulraumerweiterung nahmen ohnehin ausschliesslich auf die lokalen Verhältnisse und deren Entwicklung Rücksicht. Zusätzlich zeigten sich organisatorisch sehr unterschiedliche Vorgehensweisen: Während die Schulkommission in Langnau wegen der grossen Menge gar keine andere Wahl hatte, als die diversen Projekte sehr zielstrebig und effizient aufzugleisen und anzugehen, legte diejenige von Kappelen ein wesentlich zaghafteres Verhalten an den Tag. Diese Beobach-

tung ist leicht mit der Erfahrung der jeweiligen Gremien zu erklären: In Langnau stand alle paar Jahre ein Bauprojekt auf der Traktandenliste, während in Kappelen das erste Schulhaus unter Erweiterung und Sanierung bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts den Anforderungen weitgehend genügte.

#### 11.4.4 Interaktion

In der Interaktion mit anderen lokalen und auch mit kantonalen Gremien unterscheiden sich die drei untersuchten Schulkommissionen. Die Schulkommission in Kappelen harmonisierte beispielsweise über weite Strecken sehr gut mit der kommunalen Exekutive, was sich besonders auch bei Bauprojekten und beim Unterhalt und Betrieb der Schulanlagen zeigt. Die Nähe zwischen Schulkommission und Gemeinderat in Kappelen kann wahrscheinlich teilweise dadurch erklärt werden, dass verschiedentlich Ämter in beiden Gremien in Personalunion besetzt wurden. Diese Schulkommission geriet dafür öfter als die anderen in Auseinandersetzungen mit der kantonalen Erziehungsdirektion. Sowohl in Langnau wie auch in Bern sind wiederholt Diskussionen protokolliert über die Verteilung der Kompetenzen auf kommunaler Ebene und wie sich die Schulkommission gegenüber anderen Gremien verhalten will. In Langnau betrafen diese Spannungen die Beziehung zum Gemeinderat, in Bern hingegen wurde die laufend wachsende städtische Schulverwaltung bald zum wichtigsten Gegenspieler der Schulkommission.

Die unterschiedliche Grösse der Gemeinden legte offenbar auch den möglichen Grad der Verbundtheit zwischen Schulkommission und Bevölkerung fest. Eine enge Einbindung der Schulkommission in die lokale Akteursstruktur fällt naturgemäss in kleineren Gemeinschaften wie in der Gemeinde Kappelen leichter als in städtischen Gebieten. Dieser Befund wird auch durch die Untersuchung von Schulkommissionsprotokollen im Hinblick auf Schulausschlüsse von einzelnen Schülerinnen und Schülern von Werner Hürlimann gestützt (Hürlimann 2007, S. 339). Der Autor spricht dabei vom Unterschied zwischen der »typischen Nähe und Vertrautheit«, durch die sich eine soziale Gemeinschaft im ländlichen Gebiet auszeichnet, und hingegen von »stark formalisierten« Elternkontakten bei den Schulbehörden in der Stadt, aus denen eine zunehmende »soziale Distanz« zwischen Behörden und Eltern folgt (ebd., S. 339).

Bei den Festivitäten und Anlässen zum Schuljahresschluss zeigen sich zwischen den untersuchten Gemeinden grosse Unterschiede: Der Brauch der Examen scheint in traditionellen, ländlicheren Gesellschaften sehr viel länger akzeptiert worden zu sein. Dies zeigt sich nicht nur im Vergleich zwischen Kappelen als Dorf und Bern als Stadt, sondern sehr eindrücklich auch in Langnau, wo zwischen den ländlichen und den zentralen Quartieren komplett unterschiedliche Entwicklungen stattgefunden haben. Ein jährliches Schulfest kannte gar nur die Gemeinde Langnau, wo möglicherweise wegen der sehr dezentralen Siedlungsstruktur ein deutlich grösseres Bedürfnis nach Ritualen der Einheit und Zusammengehörigkeit bestand.



## 12 Spannungsfelder

In der Forschungsliteratur über die Schulkommissionen in der Schweiz und die School-Boards in den USA erscheinen diese Schulaufsichtsbehörden immer wieder als Grenzorganisationen zwischen verschiedenen an der Schule beteiligten Akteuren und ihren Bedürfnissen und Ansprüchen. Helmut Fend bezieht sich auf Altrichter und Posch (1996), wenn er von der Schul als einem »Ort der Interessenaushandlung« schreibt. Fend macht hier fünf Interessengruppen aus: die Lehrerschaft, das Gemeinwesen, die Eltern und die Schülerschaft, der Staat und schliesslich »lokale Machtkonstellationen« (Fend 2008, S. 206f.). Im Folgenden bespreche ich Versuche anderer Autoren, diese speziellen Konstellationen in Diagrammen grafisch darzustellen. Diagramme und Modelle sind immer Vereinfachungen der Realität. Ihr Anspruch ist nie, die Realität vollständig abzubilden, sondern diese auf ihre Grundprinzipien und -muster zurückzuführen. Trotzdem ist mein Eindruck, dass viele Grafiken das Phänomen zu eindimensional fassen. Aufgrund der Resultate aus der Quellenanalyse und dem Vergleich in den letzten Kapiteln möchte ich eine komplexere Vorstellung des Gefüges der lokalen Schulsteuerung und eine Positionierung der Schulkommissionen in sechs Spannungsfeldern starkmachen. Die drei im Folgenden besprochenen Grafiken sind im Anhang dieses Buches ersichtlich. Ihre Besprechung dient als Einleitung zu diesem Kapitel.

Frederick Wirt präsentierte 1975 ein grafisches Modell unter dem Titel »Paradigm of Turbulent School Politics« (siehe die Abbildung im Anhang auf Seite 343) in einer konzeptionellen Studie zum Verständnis der amerikanischen School-Boards (Wirt 1975, Figure 10-1). Er platzierte das School-Board in der Mitte des Diagramms und gab ihm die Form einer optischen Linse, die die Ansprüche der Eltern, der Steuerzahler, der Minderheiten, der Lehrpersonen und der Schülerinnen und Schüler bündelt und sie auf den Superintendenten und auf die Principals, also die Leitungspersonen in den Schulhäusern, projiziert. Die Ansprüche werden vor dem Auftreffen auf die Linse von ihrer gemeinsamen Interaktion und von der Struktur der lokalen Gemeinschaft als intervenierenden Variablen geprägt. Dazu kommen nicht-lokale Einflüsse, z. B. neue Konzepte aus der Wissenschaft, und Einschränkungen, die von hierarchisch höher gestellten Instanzen der demokratischen Staatsorganisation erlassen werden.

Keith Goldhammer hat 1954 versucht, das von ihm untersuchte School-Board in einer grafischen Darstellung zu positionieren (Goldhammer 1954, Chart IV: School Board and Community). Das School-Board steht in diesem Modell in Verbindung mit einer »Central Leadership Clique«, die alle Einflüsse aus der lokalen Gemeinschaft in sich bündelt und die Goldhammer speziell untersucht hat (siehe die Abbildung im Anhang auf Seite 344). Weitere Verbindungslinien bestehen zwischen dem School-Board und dem Superintendenten sowie der pädagogischen Profession, also den Lehrkräften, und zusätzlich noch zu anderen Führerfiguren aus dem pädagogischen Bereich und aus anderen Bereichen der Gemeinschaft.

In einer Darstellung von Norbert Thom und Adrian Ritz werden die Schulkommissionen in ihren primären Aufgabenbereichen durch Doppelpfeile hierarchisch gegen unten mit der Schulleitung und gegen oben mit der kommunalen Exekutive verbunden (Thom, Ritz und Steiner 2002, S. 18). Diese vertikale Verbindung wird in diesem Buch

als »zentrale Koordinationsachse« im Bildungswesen, die Schulkommission als »eigentliche Zwischenstufe« zwischen der Exekutive und der »leistungserbringenden Schule« bezeichnet (siehe die Abbildung im Anhang auf Seite 345). Ein weiterer, aber einfacher Pfeil symbolisiert die Informationstätigkeit gegenüber der Bevölkerung, die ebenfalls als primäre Aufgabe der Schulkommission dargestellt ist. Die Schulkommission steht in dieser Grafik nach wie vor im Zentrum des Schulgeschehens und zwischen allen Interessengruppen und Akteuren. Eine ähnliche, allerdings noch einmal stark vereinfachte Ansicht liefert Werner Hürlimann (Hürlimann 2007, Abbildung 28). Auch hier stehen die Schulbehörden von verschiedenen Seiten unter Druck bzw. unter Einfluss (siehe die Abbildung im Anhang auf Seite 346). Hürlimann verwendet die Grafik zur Verdeutlichung des Prozesses von Schülerausschlüssen wegen abweichendem Verhalten.

Die Resultate der Quellenanalyse und die Vergleichsergebnisse der vorliegenden historischen Studie deuten auf eine deutlich komplexere Konstellation hin: Als Intermediäre agierten die untersuchten Schulkommissionen kontinuierlich in mindestens sechs Spannungsfeldern zwischen jeweils zwei starken Polen. Diese Spannungsfelder befinden sich nicht zwingend auf der gleichen Analyseebene und überlappen sich nur teilweise, eine Darstellung in einem zweidimensionalen Diagramm scheint mir deshalb unmöglich. Eine je spezifische Perspektive auf jedes einzelne Spannungsfeld erlaubt hingegen eine angemessene Charakterisierung der Rolle, die Schulkommissionen in den Bildungssystemen der Schweizer Kantone spielten. Unter einem historischen Blickwinkel stellen diese Spannungsfelder Muster dar, die über die Zeit hinweg konstant geblieben sind und die weitgehende strukturelle Kontinuität dieser Institutionen der öffentlichen Schulaufsicht hinsichtlich ihrer Funktionen und Tätigkeiten belegen.

### 12.1 Zwischen individuellen und allgemeinen Interessen

Schule und Erziehung stehen in einem Spannungsfeld zwischen verschiedenen Zielsetzungen, die einander teilweise widersprechen und dadurch in Reibung geraten: Von der Gesellschaft wird erwartet, dass sie ihre kollektiven Bedürfnisse stillt, gleichzeitig aber den Individuen die Freiheit lässt, ihre eigenen Interessen zu verfolgen. Die Schule soll dazu fähige Bürgerinnen und Bürger produzieren, die sowohl konstruktiv an den demokratischen Entscheidungen partizipieren wie auch als produktive Arbeitskräfte die Wohlfahrt ihrer Gemeinschaft erhöhen helfen. Diese kollektiven Ziele nennt David Labaree in der Diskurstradition der liberalen Demokratie »democratic equality« und »social efficiency« (Labaree 2009, S. 41f.). Auf der anderen Seite steht die »social mobility« als Ziel: Den Individuen sollen die Mittel zur Absicherung oder zur Verbesserung ihrer sozialen Position in die Hand gegeben werden. Private und öffentliche, individuelle und gemeinsame Ziele stehen sich in dieser Interpretation also gegenüber, und die Schule muss damit sowohl einer sozialen Schichtbildung zudienen als auch die Möglichkeiten des sozialen Aufstiegs zwischen den Schichten offen halten.



Die Analyse der Sitzungsprotokolle von drei Schulkommissionen aus dem Kanton Bern liefert viele Hinweise dafür, dass diese tatsächlich in diesem Spannungsfeld standen, wie im Folgenden entlang von vier Handlungsfeldern illustriert wird.

### 12.1.1 Zuschüsse als Umverteilung

Um Chancengleichheit für Kinder aus finanziell schlechter gestellten Familien herzustellen, wurden über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg verschiedene Kostenbeiträge ausbezahlt. Bedürftige Kinder erhielten Zuschüsse an Lehrbücher und Arbeitsmaterial, solange diese nicht für alle Kinder unentgeltlich abgegeben wurden. Mit dem Aufkommen der Schulreisen konnte durch Zuschüsse an die Reisekosten auch armen Kindern eine Teilnahme ermöglicht werden. Vor allem in den Winterhalbjahren wurden zudem arme Kinder über Mittag in der Schule oder in der Nähe mit Suppe verköstigt und mit Kleidung ausgestattet, damit sie genügend genährt dem Unterricht besser folgen konnten und sich – anständig gekleidet – nicht dem Spott ihrer Mitschüler aussetzen (Heinzer und Rothen 2014). Über eine solche finanzielle Unterstützung stellte und stellt die demokratische Gemeinschaft sicher, dass kein Nachteil für die Schulbildung der Kinder durch die finanzielle Situation ihrer Eltern entsteht. Die für diese Zuschüsse nötigen Gelder stammten aus Steuererträgen oder aus Schul- und Kirchengütern, teilweise auch aus privaten Spenden, womit diese Auszahlung von Beiträgen eine Art solidarische Umverteilung zu Lasten der Allgemeinheit und zu Gunsten der Bedürftigen darstellte, um deren Chance auf soziale Mobilität zu erhöhen.

Die Schulkommissionen waren verantwortlich für die Verteilung dieser Beiträge an bedürftige Kinder. Sie entschieden meist aufgrund von Listen, die ihnen die Lehrpersonen vorlegten, welche Kinder in den Genuss der Beiträge kommen sollten. In seltenen Fällen diskutierten einzelne Schulkommissionen auch Betrugsfälle, also Fälle, in denen Familien Zuschüsse erhielten, die gar nicht oder nicht genügend bedürftig waren. Die Schulkommissionen fungierten so als Vollzieherinnen dieser Umverteilung und verfügten mit diesen Kompetenzen über ein Stück Macht mit grossen Auswirkungen auf die betroffenen Kinder und Familien (ebd.). Ihre Legitimität als volksnahe Instanzen wurde dabei so gut wie nie angezweifelt.

### 12.1.2 Kontrolle des Schulbesuchs

Die Schulkommissionen waren zuständig für die Einhaltung der Schulpflicht, ob also alle Eltern ihre schulpflichtigen Kinder in die Schule schickten und sie nicht am Schulbesuch hinderten. In dieser Funktion mussten sie auf der einen Seite die Rechte der Kinder gegenüber ihren Eltern durchsetzen (siehe den Abschnitt *Zwischen Schulkind und Eltern* auf Seite 300), sie vertraten so aber vor allem auch die Bedürfnisse des Kollektivs gegenüber Einzelinteressen. Denn die demokratische Gemeinschaft stellt Bildungsangebote zur Verfügung und ist darauf angewiesen, dass ihre Mitglieder diese besuchen und gebildet werden. Die Bedürfnisse jener Familien, die vor der Einführung der allgemeinen Schulpflicht von der Mitarbeit ihrer Kinder abhingen, weil sie zum Unterhalt beitrugen, standen hier – mindestens vordergründig – den allgemeinen Interessen entgegen.

Die allgemeine Schulpflicht, diese wohl folgenschwerste Neuerung der neuen Schulgesetze aus den 1830er Jahren, traf damit eine sehr empfindliche Nahtstelle zwischen Staat und Familie, und die Schulkommissionen wurden genau an dieser Nahtstelle als Überwacher der kollektiven Bedürfnisse eingesetzt. Die Mitglieder der Schulkommissionen verfügten über gute Ortskenntnis und Einblick in die sozialen Verhältnisse, weil sie sel-

ber Teil der örtlichen Gemeinschaft waren. Dies versetzte sie in die Lage, diese beiden widersprüchlichen Bedürfnisse pragmatisch zu befriedigen: Einerseits konnten sie im Grundsatz das Schulobligatorium als kollektives Bedürfnis gegen individuelle Bedürfnisse verteidigen, andererseits konnten sie aktuelle Notsituationen in Familien ernst nehmen und in engem Rahmen und mit einer gewissen Milde nachvollziehbare Ausnahmen gestatten.

### 12.1.3 Schutz des Schulkindes gegen den Zugriff der Allgemeinheit

Anders als dies offenbar bei den School-Boards in den USA der Fall ist, wurde die Gesamtleistung von Klassen und Schulen in den hier untersuchten Schulkommissionen bis zum Ende des Untersuchungszeitraums nie als Steuergrösse verwendet. Im Gegenteil fällt bei allen drei auf, dass sie Schulleistungen immer auf das Individuum bezogen dachten. Mehrmals wurde gar explizit betont, beispielsweise in Debatten über Übertrittsquoten und Vergleiche zwischen Gemeinden und Kantonen, dass nicht Durchschnittswerte sondern die Leistung des einzelnen Schulkindes und sein Wohl zählen solle. Auch die sehr zahlreichen Entscheidungen über die Schullaufbahn von Kindern und Jugendlichen wurden ausschliesslich in der Absicht gefällt, das Beste für das einzelne Kind zu bewirken. So konnten die Schulkommissionen die Schulkinder ein Stück weit vor verallgemeinernden Ansprüchen der öffentlichen Diskussion schützen.

Es ist überhaupt erstaunlich, wie stark dieser Gedanke, dass die Schulkinder vor schädlichen Einflüssen der Gesellschaft geschützt werden müssen, die Tätigkeiten der untersuchten Schulkommissionen prägte. Sie engagierten sich in dieser Mission immer wieder in ausserschulischen Angelegenheiten. Beispielsweise intervenierten sie, wenn Kinder durch Vereinsmitgliedschaften und damit zusammenhängenden Abendanlässen Gefahren ausgesetzt waren oder wenn Kinder unüberwacht Wirtshäuser besuchten, Alkohol ausgeschenkt erhielten oder an Tanzveranstaltungen für Erwachsene teilnahmen. Die Schulkommissionen fungierten so zwar als Aufsichtsbehörde im Auftrag der Allgemeinheit zur Überwachung der Sittlichkeit und Moral der Schulkinder (auch in Bezug auf Disziplin, Gewalt und Vandalismus), versuchten aber ganz zentral auch, die Kinder vor Gefahren zu schützen, die von der Gemeinschaft her drohten. Sie dehnten damit ihren Kompetenzbereich weit über den Schulkontext hinaus auf Bereiche aus, die als in der Eigenverantwortung der Familien und Individuen liegend angesehen werden könnten.

### 12.1.4 Vertretung der Allgemeinheit gegenüber dem Schulkind

In zwei Bereichen, die auf den ersten Blick eher marginal erscheinen mögen, zeigt sich umgekehrt sehr eindrücklich, wie die Schulkommissionen nicht nur das Schulkind gegenüber der Allgemeinheit in Schutz nahmen, sondern diese auch in einer Art väterlichen Rolle gegenüber dem Schulkind vertraten: Über grosse Teile des Untersuchungszeitraums und auch schon vorher<sup>13</sup> wurden traditionell am Ende des Schuljahrs an alle Kinder Prämien in Form von Bargeld oder Naturalien ausgeteilt. Diese Schulprämien können als eine Geste der Anerkennung verstanden werden, mit der die Gemeinschaft den Schulkindern einerseits für ihre Teilnahme und Leistungen im Unterricht und an den Examen dankte und mit der andererseits die Hoffnungen verbunden wurde, dass sie

<sup>13</sup> Siehe beispielsweise die Bestimmung in der *Schulordnung* von 1720: »Wann darzu die Gemeinden den fleisigen Kindern ein Gaab austheilen lassen wollen, selbige damit desto mehr aufzumuntern, ist ihnen dasselbe freygestellt, und mögen sie zu dem End nach Mittlen trachten, gleich anderen, die solches schon loblich eingeführt haben.« (Art. 25)

die Schulkinder zu besserer Disziplin und Leistung motiviere. Die untersuchten Schulkommissionen entschieden oft jedes Jahr wieder darüber, wie hoch die Prämien ausfallen sollten. In vielen Fällen teilten die Schulkommismissionsmitglieder die Prämien auch selber aus. Und trotz mehrmaligen Diskussionen entschieden sie sich doch immer wieder dafür, die Prämien *allen* Schulkindern auszuteilen und nicht nur den fleissigen und braven, wie das immer wieder vorgeschlagen wurde.

Wie die Schulkommissionen die Gesellschaft gegenüber dem Schulkind vertreten, zeigte sich ausserdem noch in einem anderen Bereich: In Langnau und im Schulkreis Schosshalde der Stadt Bern wurden seit den späten 1920er Jahren für die aus der Schule austretenden Jugendlichen separate Schlussfeiern veranstaltet. An diesen Feiern waren oft auch die Mitglieder der Schulkommission anwesend. Sie hielten Reden, verteilten Geschenke (meist Bücher) und verkörperten so die Gemeinschaft der Erwachsenen, die am Schluss der obligatorischen Schulzeit noch einmal die Chance ergreift, den Jugendlichen gute Ratschläge mit auf den Weg zu geben.

Diese Bemühungen der Schulkommissionen entsprechen in gewissem Sinn einer Forderung der amerikanischen Politologin Amy Gutmann. In deren Konzeption haben nämlich neben den Eltern und Lehrkräften auch die Bürgerinnen und Bürger sowie die Behörden Aufgaben in der Erziehung der Kinder zu erfüllen: Sie müssen den Kindern ihre Rechte und Verantwortung als zukünftige Bürger in einer demokratischen Gesellschaft näherbringen und sie zur aktiven Partizipation ermutigen (Gutmann 1987, S. 74).

## 12.2 Zwischen lokaler und zentraler Steuerung

In Demokratien besteht zwischen den Steuerungsabsichten lokaler Behörden und denjenigen zentraler Instanzen grundsätzlich ein Spannungsfeld, denn die Frage danach, auf welcher politischen Ebene Entscheide im Idealfall getroffen werden sollen, berührt ein ganz zentrales Axiom der Demokratie: die Maxime der grösstmöglichen Selbstbestimmung. Das Bedürfnis nach Selbstbestimmung von Individuen und Gruppen sind die Basis für das Prinzip der Subsidiarität, das in diversen politischen Systemen und Systementwürfen sichtbar wird. Ein aktuell existierendes und breit diskutiertes Beispiel sind die Entscheidungsprinzipien innerhalb der Europäischen Union als Verband von Nationalstaaten. Die USA und die Schweiz sind ebenfalls auf diesen Prinzipien aufgebaut und weiterentwickelt worden. Dass sich dies gerade im Bereich der Schule und eben auch der Schulkommissionen manifestiert, ist das Thema dieses Unterkapitels. Für die Schweiz lässt sich feststellen, dass die Instanzen auf der dritten Ebene des föderalistischen Systems, also die Gemeinden, einen ausgesprochen grossen Gestaltungsspielraum geniessen (Hangartner 1976, S. 75). Die staatliche Aufsicht über die Gemeinden ist in den Schweizer Kantonen grundsätzlich sehr schwach ausgebildet (ebd., S. 76). Yvo Hangartner ging gar so weit und bezeichnete die Dezentralisation als die »politisch und administrativ (...) dem Schweizer Volk adäquate Lebensform« (ebd., S. 79).

Für die USA wird das lokalistische und auf Selbstbestimmung ausgelegte Selbstverständnis der amerikanischen Schule von David Labaree und anderen amerikanischen Denkern auf eine Tradition des Aufstands gegen die koloniale Herrschaft zurückgeführt, die aus der Ferne regierte und die Kolonien fiskalisch belangte. In dieser Optik werden die Schulen als Produkt der lokalen Gemeinschaften gesehen: »An individual community built a school, hired a teacher, raised money through local taxes and fees, and implemented education on its own terms. Outside help was neither offered nor welcomed.« (Labaree

2007a, S. 114). Dieses Bild soll die bis heute feststellbaren Abwehrbewegungen der lokalen Schulen gegen zentrale Steuerungsversuche illustrieren und erklären. Als generelle Aussage müsste das Bild allerdings erst noch durch historische Belege aus Fallstudien und vergleichenden Arbeiten belegt werden, trotzdem scheint es in den USA weit verbreitet und akzeptiert zu sein. Jacqueline Danzberger bezeichnet diese Vorstellung denn auch als einen der in den USA am meisten gepflegten politischen und kulturellen Glaubenssätze, dass »[this] distrust of ›distant‹ government« in kolonialen Zeiten wurzle, »when Americans were governed, often unjustly, from afar« (Danzberger 1992, S. 23).

Die amerikanische Politologin Amy Gutmann versuchte Ende der 1980er Jahre die Verteilung der Autorität über die Erziehung auf die drei föderalen Ebenen auch theoretisch zu fassen: Die oberste föderale Ebene, die nationale, ist in der Theorie von Gutmann für die übergeordneten Ziele zuständig. Sie muss sicherstellen, dass die gemeinsame Kultur geschützt und gefördert wird, wozu die Kinder über die zentralen demokratischen Werte und Möglichkeiten unterrichtet werden müssen. Diese Ziele sieht Gutmann als übergeordnet, als Rahmen aller erzieherischer Aktivität. Die Überwachung dieses äussersten Rahmens siedelt sie deshalb auf der höchsten Ebene des Steuerungssystems an, die alle unteren Ebenen dazu anhalten kann, diese Standards der Gerechtigkeit, Einheit und Identifikation hochzuhalten (Gutmann 1987, S. 74). Die Instanzen der mittleren föderalen Ebene – in den USA also die Bundesstaaten, in der Schweiz die Kantone – setzen einerseits die Bundesgesetze vermittelnd in ihre eigene regionale Kultur um, verstehen sich aber auch selbst als demokratische Einheiten, die dem Bildungssystem eigene Rahmenbedingungen und Inhalte beimengen. Die einzelnen lokalen Schulen müssen bei Gutmann dann aber lokal kontrolliert werden, weil die Kontrolle auf dieser Ebene effektiver ist und die erzieherischen Inhalte gemäss den lokalen Umständen und Vorlieben variiert werden können. Gutmann legt Wert darauf, den lokalen Kontrollbehörden die freie Entscheidung darüber zu überlassen, wie sie die von der oberen Ebene definierten Standards umsetzen und implementieren. Zudem spricht gemäss Gutmann ein weiteres Argument für eine Stärkung der lokalen Kontrolle: Je mehr die Bürger in eine effektive Kontrolle über ihre Schule involviert werden, umso höher ist ihre Motivation, sich für diese Schule einzusetzen (ebd., S. 74).

In diesem Unterkapitel vertrete ich die These, dass die Entscheidungskompetenzen der Schulkommissionen im bernischen kantonalen Schulsystem weitgehend den Prinzipien der Selbstbestimmung und Subsidiarität folgen (siehe dazu auch Heinzer 2016). Ich gehe hier mit Jürgen Kussau einig, der die Schweizer Schulkommissionen in einer zwiespältigen Konstellation sieht, indem sie einerseits Kanton und Schule (Gemeinde) verbinden und andererseits auch die Autonomie beidseitig bewahren (Kussau 2007, S. 272). Die Schulkommissionen stehen damit zwischen lokalen und zentralen Steuerungsabsichten.



Andrea De Vincenti und Norbert Grube haben diese spezielle Position auch für die Zürcher Schulpflegen vor 1840 nachweisen können (De Vincenti und Grube 2012, S. 23).

Die beiden Autoren sprechen von einer »im Hinblick auf die gesetzliche Vorgabe in der Praxis sich noch verstärkende doppelte Orientierung gegenüber dem zentralen Kontext zum einen und dem lokalen Kontext zum anderen. Sie war zwar wohl Exekutivorgan des Zentralstaates zur Implementation der Gesetzgebung vor Ort, zugleich aber auch Mittlerin zwischen den Behördenebenen und Anwältin der Schulgenossen.« (ebd., S. 23). Diese frühen Formen von Schulpflegen agierten also in einem »Spannungsfeld von unterschiedlichsten Interessen« und waren gezwungen, »je nach lokalem Kontext oder sogar je nach Problemlage andere Allianzen zu schmieden« (ebd., S. 33). De Vincenti und Grube verwenden den Begriff »lavieren« für diese wechselnden Rollen der Schulpflegen (ebd., S. 33, siehe auch De Vincenti, Grube und Rosenmund 2011, S. 114). Mit ihren Forschungsergebnissen können De Vincenti, Grube und Rosenmund illustrieren, wie diese dezentral-subsidiäre Schulbehördenstruktur entlang dem allgemeinen Wandel der politischen Kultur als Gegenmodell zu einem allzu engen, eher »pastoralen« Modell der hierarchischen Inspektion entstanden ist (De Vincenti und Grube 2012, S. 32).

Das aktuell gültige Volksschulgesetz des Kantons Bern definiert unter dem Titel »Steuerung, Zuständigkeiten, Aufsicht und Kommunikation« das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden im Schulbereich: »Der Kanton legt die Inhalte, die Ziele und die Rahmenbedingungen der Volksschule fest und sorgt für ein in allen Gemeinden vergleichbares Volksschulangebot. (...) Er kann den Gemeinden Hilfsmittel zur Vereinfachung oder Vereinheitlichung des Vollzugs dieses Gesetzes zur Verfügung stellen.« (Art. 50, Fassung vom 21.3.2012). Gemäss Subsidiaritätsprinzip hat also der Kanton die Aufgabe, ein vergleichbares Schulangebot in allen Gemeinden anzustreben, damit die Gleichheit der Chancen gewährleistet wird. Er soll zudem den Gemeinden Hilfestellung anbieten, um ihnen die Umsetzung der Rahmenbedingungen zu erleichtern. Wie aus den Protokollquellen gut nachweisbar ist, bewegten sich die Aktivitäten des Kantons gegenüber den untersuchten Gemeinden zwischen den Polen Kontrolle und Unterstützung.

### 12.2.1 Subsidiarität

In einem der ersten Paragraphen des *Amsterdamer Vertrags* (seit 1999 in Kraft), der dritten grossen Vertragsrevision der Europäischen Union nach der *Einheitlichen Europäischen Akte* (1987) und dem *Maastrichter Vertrag* (1993) wird das Prinzip der Subsidiarität schlicht und umfassend als Grundlage der Entscheidungsstrukturen für die Europäische Union formuliert:

»In den Bereichen, die nicht in ihre ausschliessliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Massnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.«

Ob und wie dieses Prinzip, das in späteren Vertragswerken noch präzisiert worden ist, wirklich um- und durchgesetzt werden kann, wird in der EU breit diskutiert. Spätestens seitdem im *Vertrag von Lissabon* (seit Ende 2009 in Kraft) die nationalen Parlamente als Wächter über das Subsidiaritätsprinzip eingesetzt worden sind, befasst sich auch die Politologie intensiv mit diesem Thema (siehe beispielsweise Heise 2012 oder auch Koenig und Lorz 2003 und Mellein 2007).

Das Subsidiaritätsprinzip ermöglicht eine Sicht auf die politischen Strukturen in Demokratien »von unten nach oben« (Neidhart 1992, S. 24) und ist damit ein wichtiger

Schlüssel zum Verständnis föderaler politischer Strukturen, wie sie unter anderem die EU und die USA sowie die Schweiz darstellen. Individuen schliessen sich gemäss dieser Organisationsvorstellung auf der Grundlage möglichst grosser Selbstbestimmung und individueller Freiheit (Labaree 2007b, S. 114) in Gruppen zusammen, damit sie einen Teil ihrer Bedürfnisse besser befriedigen können als im Alleingang. Die Gruppen schliessen sich aus dem gleichen Grund wiederum mit anderen Gruppen zusammen. Wie es der Herkunft des Wortes »Subsidiarität« aus dem lateinischen »subsidium« (Hilfe, Hilfsmittel oder Beistand) entspricht, hat der jeweilige Verbund nur diesen einen Zweck, genau da und genau dann zu Hilfe zu kommen, wo und wann die einzelnen Elemente in der Befriedigung ihrer Bedürfnisse nicht mehr alleine weiterkommen. Übersetzt in die politischen Strukturen der Schweiz heisst das vereinfacht: Der Bundesstaat als Verbund von Kantonen greift nur dann ein, wenn die einzelnen Kantone auf seine Unterstützung angewiesen sind. Analog entscheidet ein Kanton in denjenigen Fällen, in denen seine Gemeinden alleine nicht weiterkommen. Hangartner fasst dieses Organisationsprinzip sehr deutlich: »Soviel Dezentralisation wie möglich und nur soviel Zentralisation als nötig, mit dem Akzent auf dem ersten Teil des Satzes« (Hangartner 1976, S. 79). Dass der Staat in der Schweiz als Klammer der Gesellschaft zu schwach und deswegen immer nur ein Mittel zur Unterstützung der »Selbstorganisationskräfte der kleinen Kollektive« war, führt Neidhart darauf zurück, dass die Schweiz klein und zudem noch stark innerlich dezentralisiert war und ist (Neidhart 1992, S. 19).

Das Prinzip der Subsidiarität basiert damit direkt auf dem Legitimationskonzept des demokratischen Staates, dass nämlich dieser nicht um seiner selbst, sondern um der Menschen willen da ist (Isensee 2002, S. 168). In Bezug auf die Schule beschreibt die amerikanische Autorin Jennifer Hochschild dieses Verhältnis wie folgt:

»each level of government – local, state, and federal – has distinctive virtues and defects that shape what policies it should promulgate in a well-ordered polity. (...) Thus the local level – the mayor and school board – are best suited to allocating resources such as contracts and jobs and to overseeing development, that is, promoting the health or growth of a given school system. The national level, through laws and budgetary allocations, is best suited to the redistribution of resources across district and state lines. State governments should presumably function more like the national than local governments since they hold most of the statutory authority for public schooling (...) and since their scope is broad enough for them to ensure considerable redistribution of resources even within their borders.« (Hochschild 2005, S. 334, der Darstellung im Buch *City Limits* von Paul Peterson folgend)

Die kommunalen Schulkommissionen verkörpern in den kantonalen Bildungssystemen dieses Prinzip einer subsidiären Instanzenstruktur. Wie die Ergebnisse aus meiner Quellenanalyse zeigen, haben die Schulkommissionen in Berner Gemeinden über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg weitgehend alle Entscheide gefällt, die für die in der Schule involvierten Individuen (also Schülerinnen und Schüler, Eltern, Lehrkräfte, Abwärtspersonal) wichtig sind. Diese Beschlüsse wurden innerhalb der vom Kanton vorgegebenen Leitplanken auf *lokaler* Ebene gefasst und auch verantwortet, was auf den insgesamt grossen Gestaltungsspielraum der Berner Gemeinden im Schulbereich hinweist.

### 12.2.2 Legitimität

Die Legitimität von Entscheidungen kann unter anderem dadurch erhöht werden, dass die Entscheidungskompetenzen an Instanzen vergeben werden, die sich möglichst na-

he bei den Betroffenen befinden. Diese können den Entscheiden so einfacher zustimmen und sie als rechtmässig akzeptieren. Im Fall der bernischen Schulkommissionen zeigt sich die erhöhte Legitimität darin, dass ihre Entscheidungen nur in sehr seltenen Fällen angefochten wurden. Insbesondere kann mit den Protokollaten nachgewiesen werden, dass Eltern die Legitimität der Entscheidungen der Schulkommissionen nur in sehr wenigen konkreten Fällen in Frage stellten. Auch aus den Reihen der Lehrpersonen wurden Entscheidungen der Schulkommissionen ausschliesslich im fachlich-pädagogischen Bereich manchmal als illegitim dargestellt. Für diesen Bereich waren sinnvollerweise Schulinspektoren als Fachpersonen zuständig. Diese Beobachtungen können zwar schwer quantifiziert und mit der Legitimität von Entscheiden in anderen Systemen verglichen werden. Zudem können wir nicht davon ausgehen, dass alle Legitimitätsprobleme in den Sitzungsprotokollen abgebildet sind. Vor dem Hintergrund der über weite Strecken sehr authentisch geführten Protokolle ist es aber sehr unwahrscheinlich, dass alle solchen Probleme über 170 Jahre hinweg einfach verborgen bleiben würden. Umgekehrt sind an mehreren Stellen in den Sitzungsprotokollen Diskussionen protokolliert, die auf ein hohes Bewusstsein der Schulkommissionen für diese Problematik und die darauf bezogene Verantwortung schliessen lassen. Bei allen untersuchten Schulkommissionen ist in den Quellen sehr klar sichtbar, wie stark die Aktionen und Massnahmen in der lokalen Situation verankert und auf konkrete Individuen fokussiert waren. An keiner Stelle wird eine Herangehensweise sichtbar, die wie eine ferne Verwaltung Individuen in Anzahlen und als unpersönliche Entitäten behandelt. Selbst bei den sehr schwierigen Organisationsproblemen angesichts wachsender Schülerzahlen und knappen Schulraums gingen die Schulkommissionen bei allen Umteilungen und Verschiebungen von Klassen, Lehrpersonen und Schulkindern sehr behutsam und immer mit Blick auf die betroffenen Individuen vor. Wie im Abschnitt *Geschichte der Institution Schulkommission* ab Seite 36 beschrieben, konnten De Vincenti, Grube und Rosenmund für die Zürcher Schulpflegen zeigen, wie diese ihre Legitimität gerade aus der Verbindung der Vorgaben mit lokalen Deutungsmustern ziehen (De Vincenti, Grube und Rosenmund 2011, S. 122).

Die Legitimität von Entscheidungen wird sowohl in der Theorie als auch im konkret vorliegenden Fall der bernischen Schulkommissionen zusätzlich durch weitere Faktoren erhöht: Die von Entscheiden betroffenen Individuen haben die Möglichkeit, per aktivem und auch passivem Wahlrecht die Zusammensetzung der entscheidenden Instanz mitzubestimmen. Die Schulkommissionen übernahmen damit weitgehend die Funktion eines partizipativen Forums, in dem sich die an Erziehung und Schule interessierten Bürgerinnen und Bürger in institutionalisierter Form austauschen und verbindlich auf Vorgehensweisen einigen, bzw. den bestehenden Dissens offen halten und deliberativ pflegen konnten. Amy Gutmann beschreibt solche Foren als lebenswichtig für eine Demokratie, die eine Beteiligung aller Bürger an den für sie wichtigen Entscheidungen garantieren will (Gutmann und Thompson 1996, S. 358ff.). Denn für Gutmann ist unbestritten: »The more effective the control that citizens have over school policies, moreover, the more likely they are to support them.« (Gutmann 1987, S. 74). Gerade im Bereich der öffentlichen Erziehung hält Gutmann es für eminent wichtig, dass die lokale Schule auch lokal kontrolliert werde, weil die Kontrolle auf dieser Ebene viel effektiver sei und die unterrichtlichen Rahmenbedingungen gemäss den lokalen Umständen und Vorlieben variiert werden können (ebd., S. 74).

Die Konzeption der Schulkommissionen in der Schweiz verknüpft repräsentative Elemente eines Bürgerforums mit einer dem Charakter einer Aufsichtsbehörde gebührenden Ausstattung an Entscheidungskompetenzen und gesteht diesen Gremien damit neben einer deliberativen Rolle zusätzlich eine grosse Verantwortung und Verbindlichkeit zu. Durch ihre Zusammensetzung aus lokal bekannten und anerkannten Persönlichkeiten bleibt Betroffenen weiterhin die Möglichkeit offen, mit ihren Beschwerden an natürliche Personen zu gelangen und diese für eine rasche Erledigung verantwortlich zu machen, statt in diesen heiklen Angelegenheiten mit gesichtslosen Verwaltungsstellen in Kontakt treten zu müssen.

Im Folgenden werde ich die Position der Schulkommissionen in diesem Spannungsfeld zwischen lokaler und zentraler Steuerung an vier Themenbereichen veranschaulichen.

### 12.2.3 Lokale Profilierung der Schule

Über Schulautonomie und damit über das Anliegen, Schule auf lokale Bedürfnisse zuzuschneiden, wird seit längerem breit debattiert. Die Interpretation der Daten aus meiner Quellenanalyse zeigt eindrücklich, dass den Schulkommissionen dazu über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg sehr viel potentere Instrumente zur Verfügung standen als zum Beispiel Schulleitbilder, die heute gewöhnlich als Zentrum der Profilierung von Einzelschulen dargestellt werden. Die untersuchten Schulkommissionen nutzten diese Instrumente ausführlich, um die kommunale Schule auf die Bedürfnisse und Kultur der lokalen Bevölkerung auszurichten.

#### Fächerangebot

Was die Schülerinnen und Schüler in der Schule lernen sollen, wurde und wird im Kanton Bern grundsätzlich mit dem kantonalen Lehrplan vorgeschrieben. Er enthält ein für alle Gemeinden verbindliches Kerncurriculum. Ausserhalb dieses Kerns sind die Gemeinden frei, auf eigene Kosten zusätzliche Fächer als Wahlfächer anzubieten oder für ihre Schulkinder als obligatorisch zu erklären. Diese Konstruktion entspricht dem Subsidiaritätsprinzip insofern, als die übergeordnete Ebene nur die gemeinsamen Minimalstandards festlegt, damit alle Kinder gleiche Chancen erhalten. Die grundlegenden Lerninhalte, mit denen alle zukünftigen Bürgerinnen und Bürger in der Schule konfrontiert werden sollen, sind damit nicht mehr vom finanziellen Zustand der Gemeinde abhängig, womit ein negativer Wettbewerb und eine sich selbst verstärkende soziale Stratifizierung unterbunden werden. Zudem werden Vergleiche zwischen Schulen überhaupt erst möglich.

Die Einführung des Französischunterrichts kann hier als Beispiel dienen: Alle drei untersuchten Gemeinden haben diesen *vor* dem kantonalen Obligatorium für ihre Schulkinder auf freiwilliger Basis und später obligatorisch eingeführt. Dies allerdings zu sehr unterschiedlichen Zeitpunkten: In der Stadt Bern entstand die Diskussion bereits nach 1870. Schon damals wurde Französischunterricht in freiwilliger Form stadtweit erlaubt, anfänglich ohne zusätzliches Lehrpersonal und ohne spezielle Entlohnung. Die fürs Schosshaldenquartier zuständige Schulkommission blieb aber skeptisch, weil sie eine Überlastung der Kinder befürchtete. Nach 1910 wurde der Französischunterricht dann stadtweit obligatorisch erklärt. In Langnau dagegen wurde ab 1900 in der ganzen Gemeinde freiwilliger Französischunterricht angeboten, was viele Jahrzehnte so beibehalten wurde. Wahrscheinlich war die spezielle Siedlungsstruktur mit ihren sehr unterschiedlichen Quartieren und Weilern ein Grund dafür, dass die Schulkommission noch

sehr lange an der Freiwilligkeit festhielt. Über ein Obligatorium wurde jedenfalls erst Mitte der 1970er Jahre diskutiert. In Kappelen kam das Bedürfnis überhaupt erst Ende der 1930er Jahre auf, dafür wurde Französisch schon zehn Jahre nach dem ersten freiwilligen Angebot für alle älteren Kinder obligatorisch. Und bereits vor 1970 diskutierte die Schulkommission hier mit der Lehrerschaft über eine Ausweitung dieses Unterrichts auf frühere Schuljahre.

Erst im Jahr 1964 wurde Französisch kantonsweit für die Oberstufe (7.–9. Klasse) als obligatorisches Fach eingeführt (Primarschulgesetz von 1964). Damit kann ein wichtiger Aspekt des Subsidiaritätsprinzips verdeutlicht werden: Die Diskussion über Regeln, die für alle Elemente im System verbindlich sein oder werden könnten, kann auch von den unteren Elementen initiiert werden. Hier können vor einer allgemeinen Einführung Entwürfe diskutiert und ausführlich getestet werden. Ausserdem lässt das Subsidiaritätsprinzip unterschiedliche Entwicklungsgeschwindigkeiten zu, was der Akzeptanz des Prinzips gerade in denjenigen Gemeinden mit einer »langsameren« Entwicklungsgeschwindigkeit sehr zuträglich ist. Es besteht weniger die Gefahr, dass konservativere, sich langsamer entwickelnde ländliche Gemeinschaften von einer progressiven urbanen Mehrheit überfahren werden. Andererseits fühlen sich die »schnelleren« Gemeinschaften weniger von den »langsameren« gebremst. Sie können ihren Ideen und Bedürfnissen nach Entwicklung freier nachgehen und gleichzeitig Entwürfe ausprobieren. Die Schulkommissionen waren in solche Entwicklungsprozesse stark involviert, sei es als Initianten oder als »Sounding Board« einer progressiven Lehrerschaft bzw. Schulleitung.

### Examen und Schulfest

Der Begriff »Examen« wurde im Kanton Bern und in anderen Kantonen verwendet für eine Art Prüfung von Lehrpersonen und Schulklassen durch die Gemeindebehörden. Am Ende des Schuljahres versammelten sich die Schulkommission oder auch nur einzelne Mitglieder, die Eltern der Schulkinder und weitere interessierte Personen in den Klassenzimmern zu einer symbolischen Prüfung. Die Lehrkraft führte zusammen mit den Schulkindern Unterricht vor und präsentierte die gemeinsamen Leistungen. Über lange Zeit hinweg wurden diese Prüfungen von den Schulinspektoren, den Pfarrern oder von den Präsidenten oder Mitgliedern der Schulkommissionen geleitet, was eine einigermaßen objektive Überprüfung der Leistungen von Schulkindern *und* Lehrkräften erlaubte. Im Lauf der Zeit veränderten sich die Examen aber immer mehr zu rein symbolischen Veranstaltungen, weil die Leitung den Lehrkräften überlassen wurde und so immer die Möglichkeit bestand, dass Klasse und Lehrkraft sich verbündeten und eine eingeübte Performanz lieferten. Auch wenn es wohl weiterhin schwer möglich war, Schwierigkeiten bei Disziplin und Schülerleistungen vollständig zu überspielen, veränderte sich der Charakter der Examen weg von einem Kontrollinstrument hin zu einer rituellen Handlung: Die Gemeinschaft feierte gewissermassen durch diesen Akt ihre Schule als Erfolgsgeschichte. Die eigentliche Kontrolle über die Unterrichtsleistungen der Lehrkräfte verlagerte sich damit immer stärker auf die kantonalen Schulinspektoren, die durch Schulbesuche übers Jahr sicherstellen konnten, dass die Qualität sich innerhalb eines gewissen Rahmens bewegte.

Nachdem der Sinn der Examen in allen untersuchten Schulkommissionen nach 1900 in Frage gestellt und diskutiert wurde, zeigten sich bei den Massnahmen sehr unterschiedliche Verläufe, die wahrscheinlich durch die Unterschiede in der lokalen Kultur erklärt werden können. In Kappelen wurden die Examen ab 1910 kritisch diskutiert, aber trotz-

dem bis in die Gegenwart beibehalten. In Langnau erfolgte die Abschaffung in den einzelnen Quartieren sehr unterschiedlich: Für die oberen Klassen im Zentrum schaffte man die Examen bereits 1930 ab. Als Grund wurde genannt, dass immer weniger Zuschauer gekommen seien und die Examen so ihren Zweck verloren hätten. In den folgenden Jahrzehnten wurden die Examen nach und nach auf die Initiative von Lehrkräften hin auch in anderen Schulhäusern abgeschafft. Teilweise führte man versuchsweise Besuchstage anstelle der Examen ein, die aber ebenfalls schlecht besucht wurden. In den abgelegenen Bezirken wurden Sinn und Zweck der Examen dagegen erst in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts kritisch diskutiert. In der Stadt Bern, im Schulkreis Schosshalde, schaffte die Schulkommission die Examen um 1910 ersatzlos ab, obwohl die Lehrerschaft einen Ersatz durch Besuchstage vorgeschlagen hatte.

Während in Kappelen die Examen jeweils in ausgiebigen Feierlichkeiten in den örtlichen Gastronomiebetrieben ausklangen und im Schosshalden-Schulkreis in der Stadt Bern zeitweise Spaziergänge angeschlossen wurden, feierte die Gemeinde Langnau, über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg und zusätzlich zum Examen, jährlich ein grosses zentrales Schulfest. Offenbar bestand hier das Bedürfnis, die Einheit der Gemeinde mit ihrer dezentralen Struktur und den sehr unterschiedlichen lokalen Kulturen zu zelebrieren. Neben dem Markt, der für Langnau als dezentral besiedelte Gemeinde, aber auch als Gemeinde mit Zentrumsfunktion in der weiteren Region sehr wichtig war und mehrmals im Jahr stattfand, scheint das Schulfest die einzige regelmässige gemeindeweite Feierlichkeit gewesen zu sein. Die Schulkommission war jeweils sehr stark in die Organisation und die Erarbeitung von Regeln und Massnahmen für einen gesitteten Betrieb involviert. Später delegierte sie diese Aufgaben an eine separate Schulfestkommission. Sie übernahm damit eine für die lokale Gemeinschaft sehr wichtige Funktion der Schirmherrschaft über die Zusammengehörigkeit der Siedlungen zu einem grossen Ganzen. Die Entscheidungsgewalt über diese Form der Profilierung der lokalen Schule blieb gemäss dem Selbstbestimmungsprinzip über den gesamten Untersuchungszeitraum vollständig in der Hand der Schulkommissionen als lokalen Akteuren.

### Termine

Auch in der Festlegung der täglichen Unterrichtszeiten und der Ferientermine zeigt sich ein relativ mächtiges Instrument, um den schulischen Rahmen an lokale Bedürfnisse anzupassen. Alle untersuchten Schulkommissionen setzten diese Termine so lange wie möglich mit Rücksicht auf die Anforderungen der Landwirtschaft fest. Im letzten Viertel des Untersuchungszeitraums konkurrierten diese Bedürfnisse nacheinander in allen untersuchten Gemeinden immer mehr mit denjenigen der in anderen Sektoren beschäftigten Bevölkerung, die zum Beispiel in Bezug auf die Ferien auf frühzeitig und regelmässig festgelegte und vereinheitlichte Termine angewiesen war.

Die Diskussion über die Vereinheitlichung der Ferientermine wurde in der Stadt Bern seit Beginn des Untersuchungszeitraums geführt. Nur ganz am Anfang galten für die drei Schulhäuser für kurze Zeit einheitliche Termine. Die Vereinheitlichung erfolgte aber erst nach einer langen und diskussionsreichen Phase um 1920, indem die Bezirksschulkommissionen fortan die Ferientermine auf Vorschlag der zentralen Schulkommission festlegten. In Langnau diskutierte die Schulkommission ab den 1930er Jahren über einen Anschluss an kantonal vereinheitlichte Ferientermine. In den 1940er Jahren konnte eine Koordination innerhalb der Gemeinde erreicht werden, die Diskussion wurde aber bis in die 1980er Jahre hinein weitergeführt.

In der Stadt Bern wurde schon seit 1850 über eine gesamtstädtische Vereinheitlichung der Unterrichtszeiten debattiert. Erst mehr als hundert Jahre später, nach langen Diskussionen und intensiven Machtkämpfen zwischen den verschiedenen Gremien, legte die städtische Schuldirektion diese ab 1960 einheitlich fest. Die Schosshalden-Schulkommission wehrte sich sehr lange erfolgreich dafür, diese Kompetenz selber ausüben zu können, weil sie so auf die ländliche Bevölkerung im Schulkreis eingehen konnte. Ein Beispiel aus der Gemeinde Langnau zeigt anekdotisch auf, wie die Schulkommission die Unterrichtszeiten auf lokale Begebenheiten anpasste: Aufgrund einer Änderung im Busfahrplan verschob sie im Einverständnis mit den Eltern den Schulbeginn am Morgen um zehn Minuten nach hinten.

#### **12.2.4 Entscheide über Schulkinder**

Entscheide über einzelne Schulkinder betreffen die elementarste Ebene des sozialen Systems: Einzelpersonen und Familien. Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip müssen gerade diese Entscheidungskompetenzen möglichst weit unten im System angesiedelt werden. Wie die Ergebnisse der Protokollanalyse zeigen, war dies im Berner Schulsystem der Fall, denn fast alle Entscheide über einzelne Schulkinder wurden von den Schulkommissionen gefällt.

#### **Zuteilung zu Klasse, Schulhaus und Schulkreis**

Die Erstzuteilung der Schulkinder auf Schulhäuser und Klassen sowie spätere Umteilungsgesuche wurden in allen untersuchten Gemeinden und über den gesamten Untersuchungszeitraum von den Schulkommissionen auf Vorschlag der Lehrkräfte (später der Schulleitungen) entschieden. Weil sie über die Verhältnisse vor Ort im Bild waren, konnten sie die Länge und Sicherheit der Schulwege, aber auch die unterschiedlichen Zusammensetzungen der Einwohnerschaft in den verschiedenen Quartieren und Einzugsgebieten beurteilen und Entscheide auf diese Kenntnisse abstützen.

#### **Kontrolle des Schulbesuchs**

Die Kontrolle des Schulbesuchs der Kinder wurde wie die Kontrolle des genügenden Unterrichtsangebots der Lehrkräfte durchgehend den Schulkommissionen überlassen. Diese agierten in dieser Hinsicht als ausführende unterste Instanzen der kantonalen Schulverwaltung, indem sie die Einhaltung der kantonalen Regelungen überprüften und durchsetzten. Weil die Schulkommissionen aber lokal verwurzelt waren, konnten sie die Verfahren spezifisch auf die Einzelfälle zuschneiden und abstimmen. Konflikte zwischen den Bedürfnissen der Eltern (weil diese vor allem zu Beginn des Untersuchungszeitraums ihre Kinder für die Arbeit benötigten) und dem Recht jedes Kindes auf Bildung konnten so unter Einbezug der lokalen Verhältnisse und der in jedem Einzelfall unterschiedlichen individuellen Situation der Familien ausgetragen werden. Die Schulkommissionen entschieden jeweils eigenständig, ob ein bestimmter Fall ein Regelverstoss darstellte oder ob eine Absenz genügend entschuldigt wurde. Ebenso entschieden sie von Fall zu Fall selber, welche Massnahmen zur Ahndung vorgenommen wurden: Sollte die Familie nur ermahnt werden, weil die Umstände sehr schwierig waren und die Eltern der Schulpflicht eigentlich wohlwollend gegenüber standen? Oder sollten uneinsichtige Eltern dem Richter angezeigt und mit einer Geldbusse bestraft werden?

Diese Konstruktion mit umfassenden Entscheidungskompetenzen der untersten Instanz erhöhte die Legitimation der Entscheide, weil die Betroffenen davon ausgehen konnten,

dass die beurteilende Instanz über die Umstände des Vorfalls im Bilde war. Die lokalen Schulbehörden standen in dieser Hinsicht unter einem grossen Druck, konsequent und gerecht zu entscheiden. In der Anfangsphase tat sich beispielsweise die Schulkommission in der kleinen Gemeinde Kappelen mit ihren überschaubaren Verhältnissen und einer wohl durchgehend untereinander bekannten Bevölkerung sehr schwer damit, strenge und damit wirksame Massnahmen zu ergreifen. Alle untersuchten Schulkommissionen diskutierten mehrmals auch grundsätzlich über diese Thematik und darüber, wie sie als Gremium mit diesen Schwierigkeiten umgehen wollten. Sie wurden in dieser Funktion auch eng von den Inspektoren des Kantons überwacht, die sie immer wieder zu Strenge ermahnten und ihnen auch mit Sanktionen drohten. Die Funktion als Kontrollinstanz über den Schulbesuch der Kinder zeigt so exemplarisch auf, wie sich die Schulkommissionen zwischen lokalen und zentralen Erwartungen in einer »Sandwichposition« befanden.

### **Schullaufbahn-Entscheide**

Auch die Entscheidungen über die Schullaufbahn einzelner Kinder sind ein interessanter Beleg für den subsidiären Instanzenaufbau, denn die Berner Schulkommissionen waren für diese Entscheidungen zuständig, obwohl sie explizit keine fachlich kompetenten Gremien waren. Sie übten die Entscheidungskompetenz in Zusammenarbeit mit den Lehrkräften aus, die als Fachpersonen und Kenner der Betroffenen wirkten, indem sie sich von diesen Vorschläge unterbreiten liessen. Die Schulkommissionen entschieden dann endgültig, wodurch sie die Lehrkräfte einerseits beaufsichtigen, andererseits entlasten konnten. Dass sehr selten Entscheidungen gegen einen Vorschlag einer Lehrkraft gefällt wurden, ist denn auch als Bestätigung des Vertrauens zu werten, das die Schulkommissionen den Lehrpersonen gegenüber aufbrachten. Die Schulkommissionen behielten so aber trotzdem eine Art Veto-Recht für den Fall, dass sie am Urteil einer Lehrperson über die Fähigkeiten und das Potenzial eines Schulkindes zweifelten.

### **Schutz des Kindes**

Dass der Schutz der Schulkinder bei den untersuchten Schulkommissionen ein »Querschnittsanliegen« darstellte, das sie in diversen Bereichen verfolgten, ist ein wichtiges Ergebnis der Protokollanalyse. Unter dem Blickwinkel des Subsidiaritätsprinzips wird eindrücklich klar, dass dieses Anliegen überhaupt nur auf der lokalen Ebene verfolgt werden kann. Die Schulkommissionen bestanden aus einer genügenden Anzahl lokal verankerter und zum grossen Teil selber involvierten und dadurch motivierten Personen, was sie befähigte, konkrete Bedrohungen aufzudecken und zu beseitigen. Übergeordnete und weniger tief involvierte Instanzen konnten eine Schutzgarantie aufgrund der grossen Menge an Vorfällen und den beschränkten Untersuchungsmöglichkeiten gar nicht übernehmen, wie aus den folgenden Beispielen klar wird.

Die untersuchten Schulkommissionen schützten die Kinder vor ihren Eltern, indem sie ihren Schulbesuch kontrollierten und Abwesenheiten ahndeten (die in den meisten Fällen von den Eltern verursacht waren). Ebenso gingen sie Beobachtungen nach, die auf eine Gefährdung der Erziehung und des Wohlergehens der Kinder bei ihren Eltern hindeuteten, und übergaben diese Fälle den dafür zuständigen Behörden. Immer wieder mussten die Schulkinder ausserdem vor ihren Lehrerinnen und Lehrern geschützt werden, beispielsweise vor politischer, religiöser und moralischer Beeinflussung oder gar Indoktrination, oder vor allzu grosser Strenge, vor Strafen und überhaupt vor Gewalt.

Weiter mussten die Schulkinder vor Gefahren in Schutz genommen werden, die von ihren Mitschülerinnen und -schülern ausgingen, dies sowohl in Bezug auf Mobbing, Gewalt und Konflikte als auch auf Epidemien und Ungeziefer. Dazu kamen Gefahren auf dem Schulweg und auch ausserhalb des Schulkontextes. Alle diese Gefährdungsbereiche können und konnten aufgrund ihrer Menge, Vielfalt und Komplexität im konkreten Einzelfall nur durch eine lokale Instanz überhaupt überblickt und allenfalls entschärft werden.

### Zuschüsse

Die Schulkommissionen waren über den gesamten Untersuchungszeitraum für die Verteilung diverser Zuschüsse an bedürftige Familien zuständig. Dies umfasste die unentgeltliche Abgabe von Speisung und Kleidung sowie Zuschüsse an Ausflüge und an die Anschaffung von Lehrbüchern. In all diesen Fällen musste abgeklärt und möglichst garantiert werden, dass wirklich nur Bedürftige Beiträge erhielten, wozu umfangreiche und detaillierte Kenntnisse der einzelnen Fälle oder aber ein gutes lokales Informationsnetzwerk nötig waren. In der Praxis fertigten die Lehrkräfte meistens Vorschlagslisten an, die die Schulkommissionen nach eingehender Kontrolle, Diskussion und allfälliger Streichung in Einzelfällen pauschal genehmigten.

## 12.2.5 Lehrpersonal

### Auswahl

Indem der Kanton schon früh begann, die Gehälter für die Lehrpersonen zentral vorzugeben und damit zu vereinheitlichen, konnte ein Wettbewerb um die besten Lehrkräfte verhindert werden. Ein solcher Wettbewerb drohte besonders für finanzschwache Gemeinden sehr schädlich zu werden, weil sie Gefahr liefen, nur noch die zweitklassigen Lehrkräfte zu bekommen. Dabei ist es sehr interessant zu sehen, dass der Kanton immer grössere Lohnanteile der Lehrkräfte übernahm, ohne sich gleichzeitig stärkeren Einfluss auf deren Auswahl auszubedingen. Diese Tatsache untermauert die Vermutung, dass das Schulsystem gezielt am Subsidiaritätsprinzip ausgerichtet wurde, denn in der politischen und vor allem in der ökonomischen Theorie wird sonst die Übernahme von finanziellen Lasten immer auch mit der Erweiterung von Kompetenzen verknüpft.

### Aufsicht

Für die Aufsicht über die Lehrkräfte waren im Kanton Bern über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg zwei Instanzen zuständig. Die lokalen Schulkommissionen behielten die Lehrpersonen als Menschen in ihrer Interaktion mit den Schulkindern, aber auch mit der lokalen Öffentlichkeit im Auge und überprüften, ob sie die kantonalen Vorgaben über den zeitlichen Umfang des obligatorischen Unterrichts einhielten. Die Schulinspektoren (vor 1856 die Schulkommissäre) überwachten die Lehrerinnen und Lehrer dagegen aus fachlicher Perspektive im Hinblick auf ihre Lehrqualität. Dass diese Zweiteilung bei den untersuchten Schulkommissionen interessanterweise nur sehr selten zu Zuständigkeitsproblemen führte, ist einerseits durch eine relativ klare Aufteilung der Kompetenzen im Gesetz erklärbar. Für die von ihnen untersuchten Kantone kommen Carsten Quesel und MitautorInnen allerdings zu einer anderen Erkenntnis: Das »Verhältnis von pädagogischer Kompetenz und ziviler Autorität« sei in Verordnungen oft »mehrdeutig« oder gar »diffus« geregelt (Quesel u. a. 2015, S. 238). Dies sei aber

manchmal auch zweckmässig, wenn die beiden Instanzen einem »informellen Konsens« folgen könnten.

Die Aufgabenteilung wurde auch vom Selbstverständnis der Schulkommissionsmitglieder nicht in Frage gestellt, weil sich diese als pädagogische Laien explizit als gemeinschaftliche, aber nicht als fachliche Kontrollinstanz verstanden. So wiesen auch Jürgen Kussau und Moritz Rosenmund auf der Grundlage eines Forschungsprojekts zur Funktionsweise und zum Selbstverständnis von kommunalen Schulbehörden nach, dass Schulbehördenmitglieder das pädagogische Feld als »Tabuzone«, umgeben mit einer »unsichtbaren Grenze«, wahrnehmen und respektieren (Kussau und Oertel 2005, S. 84). An einigen Stellen in den Protokollen zeigt sich dazu sehr eindrücklich, wie die Schulkommissionen bestimmte Problemfälle an den Schulinspektor übergaben, bzw. diesen in die Behandlung einbezogen, oder wie die Schulinspektoren umgekehrt andere Fälle an die Schulkommissionen zur Weiterbehandlung übergaben. Damit bestätigten die Schulkommissionen implizit auch eine Art Hirtenrolle der Schulinspektoren, auf die Judith Hangartner und Carla Svaton mit dem Begriff der »pastoralen Macht« hinweisen (Hangartner und Svaton 2015b).

Die Schulkommissionen konnten als lokal verankerte Gremien gut beurteilen, wie sich die Lehrpersonen als öffentliche Personen in der Öffentlichkeit verhielten. Neben der Lehrqualität ist die Wirksamkeit von Lehrpersonen stark durch ihre Legitimität und der dadurch möglichen natürlichen Autorität bedingt. Denn nur wenn sich Lehrpersonen moralisch innerhalb eines vorgegebenen Rahmens bewegen, können sie ihre Funktion gegenüber Eltern und Schulkindern wirkungsvoll ausüben. Bei der Quellenanalyse wurde an vielen Einzelfällen sichtbar, dass die Schulkommissionen sich der Wichtigkeit dieser Aufsichtsaufgabe sehr bewusst waren. Und die Schulkommissionen scheinen dieser Aufsichtsfunktion auch gewachsen zu sein, denn die Probleme, um die es in solchen Fällen ging, waren oft nur vordergründig pädagogische oder auf den Unterricht bezogene (beispielsweise Disziplinprobleme), sondern eigentlich soziale und moralische. Und in diesem Bereich waren die Mitglieder der Schulkommissionen als Persönlichkeiten mit Anschluss an die lokalen Beziehungsnetze sehr kompetent. Ebenso zeigt sich, dass die Schulkommissionen als lokale Gremien solche Probleme frühzeitiger erkennen konnten als zentrale und dadurch ferne Instanzen wie die Schulinspektoren. Auch wenn das Verhalten der Lehrpersonen eher selten kritisiert wurde, haben doch alle Schulkommissionen bei solchen Problemen sehr schnell mit Massnahmen reagiert, die auf den konkreten Fall angepasst waren: verbindliche Kontaktaufnahme, engere Überwachung, eindringliche Ermahnung und teilweise auch Amtsenthebung. Dass ihre Nähe zur Schule (u. a. durch Schulbesuche) den Schulkommissionen zur erfolgreichen Erfüllung dieser Aufgabe nützte, lässt sich aus den Forschungsergebnissen von Wehner und Mitautoren folgern. Sie konnten nachweisen, dass Lehrpersonen Rückmeldungen als umso weniger wichtig einstufen, je weiter die rückmeldende Person vom Schulgeschehen entfernt war (Wehner u. a. 2003, S. 61).

Weil die Schulkommissionen aus pädagogischen Laien bestanden, war es offensichtlich nicht sinnvoll, ihnen die Aufsicht der Lehrkräfte in *fachlicher* Hinsicht zu übertragen. Im Berner Schulsystem waren deshalb die Schulinspektoren (bis 1856 die Schulkommissäre) als Fachleute dafür zuständig. Sie überwachten durch normalerweise angemeldete Unterrichtsbesuche die Unterrichts- und Lehrqualität der einzelnen Lehrkräfte, wobei sie auch den Aspekt der Disziplin im Schulzimmer im Fokus behielten. Mit den erweiterten Kompetenzen der lokalen Schulleitungen veränderten sich auch die Aufgaben der

Schulinspektorate in den letzten Jahrzehnten.<sup>14</sup> Beaufsichtigten diese früher noch stärker die einzelnen Lehrkräfte, verschob sich ihr Fokus bis heute immer mehr auf die Schulleiterinnen und Schulleiter, die wiederum für ihre Lehrerinnen und Lehrer selber verantwortlich sind. Dies entspricht insofern ebenfalls dem Prinzip der Subsidiarität, als die zentrale pädagogische Leitung und Überwachung soweit abgebaut wurde, wie sie durch den stärkeren Einbezug von Fachkräften als Schulleitungen von lokaler Seite immer besser übernommen werden konnte. Diese Veränderungen sind ein weiterer Beleg für eine starke Ausrichtung des Schulsystems am Prinzip der Subsidiarität, weil hier Kompetenzen aktiv von der zentralen auf die lokale Ebene übertragen wurden.

In den ersten Jahrzehnten des Untersuchungszeitraums bestand eine der regelmässigen Aufgaben der Schulkommissionen darin, zu kontrollieren, ob alle Lehrkräfte die gesetzlich vorgegebene Anzahl Stunden Unterricht anboten. Diese Kompetenz und Pflicht wurde wahrscheinlich deshalb den Schulkommissionen übertragen, weil nur eine Überwachung vor Ort eine lückenlose Kontrolle garantieren konnte. Die Schulkommissionen waren in dieser Aufgabe dem Kanton gegenüber verantwortlich und wurden darin wiederum eng von den Schulinspektoren überwacht. Es kam dabei in den drei untersuchten Schulkommissionen mehrmals vor, dass der Kanton den Gemeinden mit Sanktionen drohte, für den Fall, dass sie die vorgeschriebene Anzahl Unterrichtsstunden nicht garantieren konnten.

### 12.2.6 Infrastruktur

Die schulische Infrastruktur in Form von Schulhäusern, Pausen- und Sportplätzen, aber auch von Mobiliar in den Schulzimmern wie Wandtafeln und Schultischen sowie von Lehrbüchern und Arbeitsmaterialien musste über den ganzen Untersuchungszeitraum von der Gemeinde finanziert und zur Verfügung gestellt werden. Aus den Sitzungsprotokollen ist gut ersichtlich, dass die Bereitstellung und die Sorge um diese Infrastruktur von den Schulkommissionen sehr viel Zeit und Engagement forderte. Ausserdem zeigt sich anschaulich, wie auch diese Kompetenzen gemäss dem Prinzip der Subsidiarität verteilt waren. Diese Form der Verknüpfung von Kompetenzen und Finanzierung unterstützte wohl sehr stark die Identifikation der Gemeinden mit »ihren Schulen« und motivierte diese, ihre so verstandene Autonomie auch gegenüber administrativ höher gestellten Instanzen zu verteidigen. Carla Aubry kann diese These durch Quellen aus den Jahren um 1800 für die Thurgauer Gemeinden unterstützen. Die Identifikation mit der lokalen Schule zeigte sich auch in der Wortwahl, wenn die lokalen Schulbehörden mit den Formulierungen »unsere Schulen« oder »unsere Gemeindegüter als Eigentum der Bürger«, aus denen die Schulinfrastruktur und die Lehrergehälter zum grossen Teil finanziert wurden, argumentierten (Aubry 2011, S. 139).

### Ausbau und Erweiterung von Schulbauten

Der Kanton beschränkte sich in diesem Bereich fast ausschliesslich auf Steuerungsimpulse in Form von Minimal-Standards, die im Baubereich als Normalien vorgegeben wurden, also auf Vorgaben über Grösse der Schulzimmer, Lichtverhältnisse, Sicherheitsvorkehrungen und weiteres mehr. Zusätzlich erhielten die Gemeinden auf Antrag finanzielle Zuschüsse an grosse Bauvorhaben, wobei in diesen Fällen die Einhaltung der Normalien deutlich genauer kontrolliert wurde. Während solche Beiträge für kleinere

<sup>14</sup> Über die Entwicklungen in den Kantonen Thurgau, Zürich und Aargau siehe Trachsler 2004.

Gemeinden dringend notwendig waren, verzichtete die Stadt Bern mehrmals darauf, um unabhängig von den kantonalen Vorgaben planen zu können (Tögel 2004, S. 272f.). Durch die Festlegung der Minimal-Standards und durch die Vergabe von Beiträgen an Bauprojekte konnte der Kanton garantieren, dass die Schulbildung in allen Gemeinden unter angemessenen räumlichen und materiellen Bedingungen stattfinden konnte. Für alle weiteren Entscheidungen im Infrastrukturbereich waren die lokalen Behörden in der Lage, die lokalen Bedürfnisse zu berücksichtigen und in die konkrete Planung einzubeziehen. Die Gemeinden in meiner Untersuchung konnten auf diese Weise grosse Projekte wie Neubauten oder Renovationen auf ihre temporär unterschiedliche finanzielle Situation abstimmen und also selber bestimmen, wann genau die Platzverhältnisse für Lehrpersonen und Schulkinder eine Schmerzgrenze erreichten. Auch über die vielen weiteren Details von Bauprojekten (wie den Standort und ästhetische Fragen) sowie über die Frage, wo man allenfalls über die kantonalen Minimalvorgaben hinausgehen wollte, konnten lokale Instanzen autonom entscheiden. So wurde beispielsweise in allen untersuchten Schulkommissionen über die Notwendigkeit einer Turnhalle diskutiert, bevor solche vom Kanton vorgeschrieben wurden.

Die subsidiäre Zurückhaltung der kantonalen Regierung im Bereich Schulbauten zeigte sich eindrücklich, als sie 2002 die Bezuschussung der Gemeinden einstellte und gleichzeitig auch die Steuerungsabsichten deutlich zurücknahm. Eine 2015 erschienene Broschüre der Erziehungsdirektion fasst die gängigen Standards nur noch in Form von Empfehlungen zur Unterstützung der Gemeinden, »um Chancen in der Schulraumplanung zu erkennen« (Erziehungsdirektion des Kantons Bern 2015, S. 7). Von den ursprünglich recht detaillierten Minimal-Standards sind nur noch Minimalgrössen von Schulzimmern, Kindergärten, Bibliotheken und Turnhallen in einer Verordnung zurückgeblieben (Volksschulverordnung vom 10. Januar 2013, Art. 10 Abs. 1).

### **Raumbenützung durch Dritte**

In allen untersuchten Gemeinden äusserten lokale Akteure Bedürfnisse zur Mitbenützung der Schulinfrastruktur ausserhalb der Unterrichtszeiten. Nach 1900 (in der Stadt Bern schon 50 Jahre früher) wurden die Schulkommissionen in der Folge mit sehr vielen diesbezüglichen Gesuchen von Vereinen und Gruppierungen jeglicher Art konfrontiert. In einer Festschrift zum 75-jährigen Jubiläum der 1836 gegründeten Langnauer Sekundarschule wird aufgezählt, welche Gruppierungen die Schulinfrastruktur nach der Jahrhundertwende mitbenützten (Müller 1913, S. 23): die kaufmännische Fortbildungsschule, die Handwerkerschule, verschiedene Vereine, die Guttempler, die Samariter und die Militärmusik. Auch die alljährlichen Mobilisationen und die dadurch nötigen Einquartierungen von Militär werden erwähnt. Der Autor schliesst diesen Absatz wie folgt: »So steht die ganze Liegenschaft reichlich im Dienst einer allgemeinen Gemeinnützigkeit.« (ebd., S. 23)

Die Schulkommissionen mussten jeden Einzelfall abwägen, denn sie wollten verhindern, dass der Unterricht darunter litt und die Kinder negativen Einflüssen ausgesetzt wurden. 1961 wollte beispielsweise die Schulkommission in Langnau der Militärmusik die weitere Benützung von Räumlichkeiten für Proben verbieten, weil Musikanten offenbar Zigarettenstummel in Tintenfassern und Schwammbecken hinterlassen hatten. Bei der Behandlung solcher Gesuche behielten alle untersuchten Schulkommissionen ausserdem immer im Blick, dass die Infrastruktur nicht beschädigt wurde und der Unterhalt und die Reinigung gewährleistet war. Weiter zeigen protokollierte Diskussionen, dass allen

untersuchten Schulkommissionen sehr wichtig war, über solche Gesuche gerecht und konsequent zu entscheiden.

### 12.3 Zwischen Schule und Öffentlichkeit

Die Gemeinden traten über den ganzen untersuchten Zeitraum hinweg insofern als Besitzerinnen der lokalen Primarschulen auf, als sie einen sehr grossen Teil der konkret anfallenden Entscheidungen selber vornehmen durften und das auch taten. Die Schulen mussten sich zwar innerhalb der gesetzlichen und curricularen Vorgaben bewegen, diese wirkten aber mehr als allgemeine Rahmenbedingungen und enthielten weniger konkrete Handlungsanweisungen. Beispielsweise war die Organisationsform des kommunalen Schulwesens grob gesetzlich vorgegeben. Die Gemeinden waren verpflichtet, eine spezielle Kommission zur Überwachung und Vertretung der Schule zu wählen und diese mit den nötigen Kompetenzen auszustatten. Die Schulkommissionsmitglieder mussten ihre Wählerschaft repräsentieren und den Willen der Gemeinschaft in die Verwaltung und Leitung der Schule hineintragen. Dadurch entstand einerseits ein hierarchisches Verhältnis, wobei der Kontrollanspruch eigentlich nur auf Vertrauen basieren kann (Kussau und Rosenmund 2005, S. 88). Die Schulkommissionen waren so für die Verankerung der Schulen in der Gemeinde verantwortlich, wie es auch das aktuell gültige Volksschulgesetz im Kanton Bern immer noch fordert: »Die Schulkommissionen (...) sorgen für die Verankerung der Schulen in der Gemeinde« (Volksschulgesetz vom 29.1.2008, Art. 35 Abs. 1 Bst. b).



Keith Goldhammer konnte für eine amerikanische Gemeinde nachweisen, dass die Wählenden genau dies auch vom School-Board erwarteten: dass sie den Willen der Gemeinschaft in die Schule tragen (Goldhammer 1964, S. 9). Dass sie umgekehrt das Vertrauen der Gemeinschaft genossen, manifestierte sich durch die öffentliche Wahl der Mitglieder. Um dieses Vertrauen aufrechtzuerhalten, mussten sie die Wählerschaft aber auch soweit nötig und möglich informieren und einbeziehen. Dies fordert beispielsweise auch Theodore Kowalski von den amerikanischen School-Boards, indem er ihnen eine »facilitative role« zuspricht und von ihnen erwartet, dass sie versuchen, mindestens bei Schlüsselentscheidungen alle »stakeholders« der Schule einzubeziehen (Kowalski 2008, S. 229f.).

Alle Bürgerinnen und Bürger haben selber als Schülerinnen und Schüler intensive Erfahrungen mit der Schule gemacht, deshalb steht die Schule immer auch einer Öffentlichkeit gegenüber, die Ansprüche an sie stellt (Osterwalder 1998, S. 246). In der treffenden Beschreibung von Jürgen Kussau und Moritz Rosenmund: »Die Behörde überbrückt gleichsam die unsichtbare Grenze zwischen dem lokalen pädagogischen Feld und der Gemeindeöffentlichkeit – ohne allerdings diese Grenze als solche je wirklich aufheben zu können.« (Kussau und Rosenmund 2005, S. 88). Die Schulkommissionen werden in ihrer Rolle als Repräsentanten automatisch Träger und Förderer dieser Ansprüche der

Öffentlichkeit an die Schule. Innerhalb dieses institutionellen Rahmens kann die Öffentlichkeit verbindlich aushandeln, was eine gute Schule ausmacht. Dies kann die Wissenschaft nicht leisten, weil die Kriterien normativ sind und auf weltanschaulichen, letztlich nicht wissenschaftlich begründbaren Vorannahmen basieren (Osterwalder 1997a, S. 221f.).

Goldhammer konnte mit seiner Untersuchung zeigen, dass viele School-Board-Mitglieder ein solches Mandat als Gelegenheit sehen, diese gemeinschaftlichen Interessen in die Schule hineinzutragen (Goldhammer 1964, S. 19 und S. 27). Er konnte zudem zeigen, dass die Öffentlichkeit dies auch von den School-Boards erwartet, dass diese also die gemeinsam akzeptierten Werte im Schulkontext verteidigen und hochhalten (ebd., S. 11f.), auch und gerade gegenüber dem Fachpersonal (ebd., S. 11 und auch Goldhammer 1954, S. 29). Ein Zielkonflikt scheint damit vorprogrammiert: »Consequently, there may be a conflict in goals and of perspectives of the functions of the school system as an agency of the community« (ebd., S. 30). Trotzdem fühlen sich viele Mitglieder amerikanischer School-Boards offenbar für eine harmonische Beziehung zwischen der Schule und der Gemeinschaft verantwortlich (Goldhammer 1964, S. 18).

Für die Jahre um 1960 stellte Goldhammer einen signifikanten Anstieg des öffentlichen Interesses an der Schule fest, woraus er folgerte, dass der Druck auf die Amtsträger erhöht wurde (ebd., S. 10). Für diesen zunehmenden Druck sind in den USA gemäss Neal Gross verschiedene neue oder neu organisierte Akteure verantwortlich: Eltern oder Mitglieder von Eltern-Lehrer-Vereinigungen (»Parent-Teacher-Associations«, abgekürzt: PTA), Lehrerorganisationen, Steuerzahler-Vereinigungen, Politiker oder auch kommerzielle Unternehmen und in den Städten Finanzkomitees oder Lokalparlamente. Hinzu kommen neuerdings auch ökonomisch einflussreiche Individuen mit ihren Stiftungen, aber auch die Presse, die Kirche und religiöse Gruppen und diverse andere Nichtregierungsorganisationen (Gross 1958).

Wie viel Druck auf Amtsträger ausgeübt wird, ist sehr schwierig zu messen, und für die Schweiz liegen hierzu bisher keine Daten vor. Aus den Sitzungsprotokollen lassen sich einige Versuche der Einflussnahme aus der Öffentlichkeit rekonstruieren, diese unterliegen aber lokalen, aktualitätsbedingten Schwankungen, und Hinweise auf eine allgemeine und stetige Zunahme dieser Grösse gibt es keine. Vielmehr deuten die Quellen darauf hin, dass die Schulkommissionen diesem Druck aus der Öffentlichkeit *kontinuierlich* ausgesetzt waren. In den Sitzungsprotokollen der Schulkommissionen ist oft sehr gut sichtbar, woher die Impulse für die Behandlung von bestimmten Themen stammen. Anhand von drei Handlungsfeldern kann diese Mittlerfunktion der Schulkommissionen zwischen ihrer Schule und der lokalen Öffentlichkeit gut charakterisiert werden.

### 12.3.1 Überwachung des Lehrpersonals im Auftrag der Gemeinschaft

Wie Fend betont, hat das Modell der Aufsicht über die Lehrpersonen durch Organe der lokalen Öffentlichkeit (und nicht durch solche der fachlich-staatlichen Verwaltung) den Vorteil, dass klar sichtbar wird, dass die Lehrpersonen in ihrer Arbeit eigentlich der Gemeinschaft gegenüber verantwortlich sind, in deren Auftrag sie ihre Arbeit erledigen (Fend 2008, S. 345). In diesem Sinn ist Martin und Erich Graf zuzustimmen, wenn sie schreiben, dass die Bürgerinnen und Bürger als Kollektiv zunächst Auftraggeber der Schule (und damit sowohl der Lehrkräfte wie auch der Verwaltung) und also deren Vorgesetzte sind und folglich die Metapher des »Kunden«, wie sie in der ökonomisierenden Perspektive etwa verwendet wird, unpassend oder gar irreführend ist (Graf

und Graf 1997, S. 29f.). Dies anerkennt im Grundsatz gar Rolf Dubs, wenn er schreibt, „dass für die erfolgreiche Leitung einer Schule ganz andere Regeln gelten als für die Führung einer Unternehmung“ (Dubs 1994, S. 3). Das zentrale Ziel der öffentlichen Schule, dass die Kinder in genügender Qualität lernen können, ist unter denjenigen Faktoren, auf die Steuerungsinstanzen wie die Schulkommissionen überhaupt Einfluss haben, am stärksten von der Qualität und dem Verhalten der Lehrpersonen abhängig. Eine Überwachung der Schule im Auftrag der lokalen Gemeinschaft muss sich also mit Schwerpunkt auf diesen Bereich konzentrieren, auch wenn »zwischen der Eigengesetzlichkeit des Pädagogischen und dem Postulat öffentlicher Kontrolle (...) offensichtlich ein unauflösbarer Widerspruch« besteht, wie es Jürgen Kussau und Moritz Rosenmund ausdrücken (Kussau und Rosenmund 2005, S. 87). Diesen Widerspruch müssen die Schulbehörden laufend überbrücken (ebd., S. 88). Dass den Lehrerinnen und Lehrern als Unterrichtsexperten Gremien aus Laienpersonen über- bzw. beigeordnet werden, begründet Jacqueline Danzberger für die in ihrer Funktion sehr ähnlichen amerikanischen School-Boards mit einer kulturellen Ambivalenz, für die aber in den hier untersuchten Quellen wenig Hinweise gefunden werden konnten: »Lay school boards are also valued because of the traditional American ambivalence regarding experts and their expertise. This profound ambivalence accounts for much of the fervor for electing laypersons to serve on school boards, which are then expected to act as buffers between citizens and possible ›excesses‹ of professional educators« (Danzberger 1992, S. 23).

Ein gutes Gelingen der Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsinstanz und Lehrpersonen ist zweifellos eine wichtige Erfolgsbedingung. Auch die »Lighthouse Inquiry«, die zur Zeit in den USA erarbeitet wird, geht demgemäss davon aus, dass die School-Boards ihre Superintendenten in konstantem Monitoring für die Erreichung der gesetzten Ziele verantwortlich machen müssen, wenn sie die Qualität der Schule erhalten bzw. erhöhen wollen. Dies nach dem Motto »pressure and support« im Gegensatz zu »mandate and hands off« (Delagardelle 2008, S. 212). Die hier untersuchten Schulkommissionen widmeten sich dieser Überwachung und Unterstützung des Lehrpersonals in mehreren Bereichen sehr aufwändig.

Bei der Auswahl der Lehrkräfte setzten die Schulkommissionen primär auf das Kriterium der fachlichen Eignung. Nur in Einzelfällen bezogen sie weitere Merkmale der Bewerberinnen und Bewerber in die Eignungsabklärung mit ein: ihren Leumund, ihre Arbeitsmoral, ihre persönliche Lebenssituation und Lebenserfahrung und ihre politische Ausrichtung. Diese Tatsache zeigt, dass es ihnen offensichtlich vorwiegend darum ging, die Unterrichtsqualität durch die Wahl von guten und geeigneten Lehrpersonen hoch zu halten.

Die Schulkommissionen überwachten die Lehrpersonen bei ihrer täglichen Arbeit auch betreffend ihres Arbeitsethos (Pünktlichkeit, Effizienz, Verhalten im Team), indem sie Klagen und Hinweise konsequent nachgingen, die Betreffenden auf das richtige Verhalten hinwiesen und allenfalls Massnahmen ergriffen. Keith Goldhammer konnte nachweisen, dass die amerikanische Wählerschaft gegenüber ihren School-Boards auch solche Erwartungen hegen (Goldhammer 1964, S. 13) und dass sich umgekehrt die School-Board-Mitglieder dieser Erwartungen bewusst sind (ebd., S. 18). Diese moralische Aufsicht über die Lehrpersonen konnten die Schulkommissionsmitglieder als gestandene Persönlichkeiten mit gesundem Menschenverstand übernehmen, obwohl sie im Hinblick auf den Unterricht als auch auf Personalführung meistens nicht professionell geschult oder erfahren waren (siehe auch die Beurteilung bei Fend 2008, S. 345, und die Be-

schreibung bei Stemmer Obrist 2012, S. 37). Kussau und Oertel beschreiben diese Spannung zwischen fachlicher und demokratischer Aufsicht eindrücklich anhand der Mitarbeitergespräche (MAG), die den kommunalen Schulpflegern im Kanton Zürich gegen Ende unseres Untersuchungszeitraums als fachliches Aufsichtsinstrument in die Hand gegeben wurden (Kussau und Oertel 2005, S. 126). In dieser Hinsicht fällt ein weiterer Befund aus der Protokollanalyse auf: Die untersuchten Schulkommissionen überwachten die Integrität der Lehrpersonen auch ausserhalb des Schulkontexts, weil sie offenbar verstanden hatten, dass diese öffentliche Personen sind und im Unterricht und auch gegenüber den Eltern auf ein hohes Mass an natürlicher Autorität angewiesen sind.

Weil die Schule durch Steuergelder finanziert wird, bezieht sich die Forderung nach Überwachung der Lehrkräfte auch auf deren Umgang mit den finanziellen Ressourcen, die möglichst effektiv eingesetzt und nicht verschwendet werden sollen. Fachleute stehen oft unter dem Verdacht, durch die Fokussierung auf das eigene Tätigkeitsfeld den Blick für das Ganze zu verlieren und allenfalls Geld für Unnötiges einzusetzen (Goldhammer 1964, S. 13f.). Wie das von Goldhammer untersuchte School-Board in Oregon verwandten auch die hier analysierten Schulkommissionen viel Zeit auf die finanzielle Planung und auf die Bewilligung von Ausgaben durch die Lehrkräfte für Schul- und Arbeitsmaterial sowie Lehrbücher. Sie übten so eine Art Schatzmeisterfunktion aus und waren sich dieser grossen finanziellen Verantwortung sehr bewusst, auch dies übereinstimmend mit den Befunden von Goldhammer (ebd., S. 14).

An einigen Stellen in den Protokollen der Schulkommissionen von Langnau und des Schosshalden-Schulkreises in der Stadt Bern zeigt sich an ausführlichen Diskussionen, dass die Kommissionen sich auch sehr bewusst waren, dass grössere Anschaffungen (auch von Schreib- und Arbeitsmaterial) für das lokale Gewerbe eine wichtige Einnahmequelle darstellen. Die Schulkommission von Langnau erwägte Mitte der 1960er Jahre einmal gar, einen Auftrag noch einmal auszuschreiben, damit die lokalen Anbieter die Möglichkeit erhalten, ihre Offerte gegenüber einem Anbieter aus der Stadt nachzubessern.

Weiter versuchten die Schulkommissionen – obwohl sie im Normalfall in pädagogischer Hinsicht aus Laien bestanden – immer wieder, die Unterrichtsqualität zu überwachen, indem sie die Schülerleistungen kontrollierten. Dies funktionierte offensichtlich in einigen wenigen Fachbereichen wie Lesen, Schreiben und Zeichnen sehr gut, weil Schülerleistungen hier auch von Laien einfach beurteilt werden können. In den anderen Fachbereichen stützten die Schulkommissionen sich weitgehend auf Rückmeldungen der Schulinspektoren. Was die eigentliche Unterrichtsführung betraf, griffen die Schulkommissionen immer wieder auch selber ein, denn auch der Umgang mit den Schulkindern (z. B. die Strafpraxis) und die Disziplin in der Klasse sind einfach durch Laien beurteilbar.

Die Überwachung des Lehrpersonals im Auftrag der Gemeinschaft zeigt sich auch in einem weiteren Handlungsfeld eindrücklich: Bei den Schullaufbahn-Entscheidungen überwachten die Schulkommissionen die Lehrkräfte insofern, als sie die vorgelegten Vorschläge in Listenform zwar pauschal behandelten, daraus aber auch Einzelfälle isolierten und ausführlich besprachen. Dadurch konnten sie ungerechte Entscheidungen von Lehrpersonen korrigieren oder mindestens verhindern, dass Lehrpersonen in grossem Stil gegen das Prinzip der Meritokratie verstiesen. Die Schulkommissionen übernahmen durch diese Genehmigungspflicht, die sie übrigens auch mehrmals einforderten, als Aufsichtsbehörde die Verantwortung für Schullaufbahn-Entscheidungen. Dies bedeutete eine Entlastung der Lehrkräfte im Sinne einer *Décharge*, wie sie in Aktiengesellschaften

durch die Generalversammlung dem Verwaltungsrat erteilt wird (gemäss Art. 758 des *Schweizerischen Obligationenrechts*).

### 12.3.2 Vertretung des Lehrpersonals gegenüber der Öffentlichkeit

Bis zur Einführung der Schulleitungen waren die Schulkommissionen die einzige Leitungsinstanz der Schulen. Wie in den untersuchten Quellen gut sichtbar ist, deckten sie bis zum Erscheinen der Schulleitungen alle Aufgabenfelder ab, die beispielsweise Fend als »eigenständige Handlungsaufgaben« für die »Schulebene« bzw. für die »Einzelschule« vorsieht (Fend 2008, S. 156f.): »1. Sorge für materielle Ressourcen und Ausstattung; (...) 2. Sorge für einen reibungslosen Ablauf der Entscheidungsprozesse; (...) 3. »Innenpolitik«: Sorge für einen sachgerechten und fairen Lehrereinsatz; (...) 4. Gestaltung des Kontakts zu den Eltern; (...) 5. Arbeit an der Selbstdarstellung und Aussenpolitik der Schule; (...) 6. Vernetzung der Schule zu Betreuungsinstanzen im lokalen Umfeld.« Sie behandelten sehr viele wiederkehrende Aufgaben und fällten laufend Entscheidungen, die in einer Schule zwangsläufig nötig werden, die aber jemand fällen muss, der hierarchisch über den Lehrkräften steht. Denn offensichtlich sind die Lehrkräfte in ihrer Tätigkeit oft darauf angewiesen, sich absichern zu können, indem sie einen Teil ihrer Verantwortung abgeben. Dabei geht es manchmal auch um eigentliche Haftungsfragen, beispielsweise wenn auf einer Schulreise ein schlimmer Unfall passiert, die Schulkommission das Reiseprogramm aber vorgängig gebilligt hat. In den Sitzungsprotokollen der untersuchten Schulkommissionen erscheinen solche Einträge häufig eher knapp, manchmal steht gar nur eine Information da (»Lehrer X wird eine Landschulwoche in Y zum Thema Z durchführen.«). Sehr wahrscheinlich handelte es sich in diesen Fällen um eine stillschweigende Billigung. Formell gesehen würde also eigentlich eine Anfrage vorliegen, die dadurch offiziell bestätigt wird, dass sich keine der anwesenden Personen negativ dazu äussert. Analog beschreiben Miron und Wimpelberg die amerikanischen School Boards in einer Funktion als »Legitimizers«, in der sie die Entscheidungen des Superintendenten und seiner Verwaltung sowie diejenigen der Lehrkräfte gegenüber der Öffentlichkeit legitimieren (Miron und Wimpelberg 1992, S. 171).

In den letzten Jahrzehnten des Untersuchungszeitraums und darüber hinaus wurden fast alle Kompetenzen im Bereich des Schulbetriebs an die Schulleitungen übertragen (Kussau 2007, S. 276f; für die Teilautonomisierung der Volksschulen im Kanton Zürich: Rhyn u. a. 2002, S. 39). In der Stadt Bern und ansatzweise auch in der Gemeinde Langnau erhielten auch die entstehenden kommunalen Schulverwaltungen oder aber zentrale Koordinationsgremien (nur in der Stadt) Entscheidungskompetenzen, die vorher ausschliesslich bei den Schulkommissionen angesiedelt waren. Damit zeigt sich zwar, dass viele der ursprünglich den Schulkommissionen zugeteilten Kompetenzen im Prinzip auch von anderen Instanzen übernommen werden können (wobei die Diskussion über Vor- und Nachteile dieser Verschiebungen sowohl in der Politik wie auch in der Lehrerverberufung noch nicht beendet ist). Die neu auf »strategische« Aufgaben beschränkten Schulkommissionen können aber die Schule gegenüber der Öffentlichkeit immer weniger legitimieren, weil sie gar nicht mehr über alle Entscheidungen des Schulbetriebs im Bild sind. Ob die Schulleiterinnen und Schulleiter diese Legitimationsfunktion übernehmen können und wollen, bzw. ob Schule auch weiterhin genügend legitimiert erscheinen kann, wenn diese Vertretungsfunktion durch keine Instanz so ausdrücklich verkörpert wird, muss die Zukunft zeigen.

Die untersuchten Schulkommissionen versuchten auch in sehr vielen Fällen, ihre Lehrpersonen vor ungerechtfertigter Kritik seitens der Eltern zu schützen. Beispielsweise wurden Gesuche zur Umteilung von Schulkindern auf andere Klassen wegen Problemen im Umgang mit einer Lehrkraft nur in ganz wenigen Fällen bewilligt und nur wenn eine fortgeschrittene Zerrüttung wirklich keine Aussicht auf Besserung mehr bot. Alle untersuchten Schulkommissionen versuchten aber, teilweise auch in heiklen Fällen und bei Beschwerden, ihre Lehrpersonen erst einmal in Schutz zu nehmen. Wahrscheinlich spielte dabei die Tatsache mit, dass die Schulkommissionen ihre Lehrkräfte selber ausgewählt hatten und diese Auswahl deshalb auch nicht vorschnell als falsch preisgeben wollten. Zudem: wenn die Angestellten nicht darauf vertrauen können, dass sie grundsätzlich gegen Anschuldigungen in Schutz genommen werden, kann das zu einem Klima des Misstrauens und schliesslich zu einer höheren Fluktuation führen, was sowohl für die Schulkinder als auch für die Schulkommissionen nachteilig wäre. Einzelne Stellen in den Protokollen zeigen, wie einzelne Schulkommissionsmitglieder sich mit denjenigen Lehrpersonen, für die sie selber zuständig waren, besonders identifizierten und diese engagiert verteidigten.

In Zeiten, in denen das Verhältnis zwischen Schulkommission und Lehrerschaft von gegenseitigem Vertrauen geprägt war, wurden die Schulkommissionssitzungen offenbar zu einem Ort, wo die Lehrerschaft ihre Ideen besprechen und genehmigen lassen konnte. Die Schulkommissionen fungierten so als eine Art »Sounding Board«, also als wohlwollender Resonanzkörper für das Lehrerkollegium. Ihre Mitglieder konnten in dieses Gespräch auch eine wertvolle Aussensicht einbringen. Kussau und Rosenmund sprechen in diesem Zusammenhang gar von einem »politischen Vertrauen«, das den Lehrpersonen von der Behörde entgegengebracht wird, bzw. entgegengebracht werden muss, da ihre Arbeit nie vollständig kontrolliert werden kann (Kussau und Rosenmund 2005, S. 88).

### 12.3.3 Öffentlichkeit: Mitbestimmung und Unterstützung

Wie aus der Quellenanalyse hervorgeht, bezogen die untersuchten Schulkommissionen die Bevölkerung bei grösseren Vorhaben ausführlich mit ein, zum Beispiel in die Diskussion zur Frage, ob neue Infrastrukturen zur Erweiterung der Kapazität der lokalen Schule früher oder später nötig waren. Mehrmals wurden solche Debatten auch von Elternversammlungen oder Einzelpersonen ausserhalb der Schulkommissionen erst angestossen.

Auch die Kontrolle über die Vergabe von Benützungsrchten der Schulräumlichkeiten an lokale Vereine und kirchliche Akteure ausserhalb der Schulzeiten stellte in dieser Hinsicht eine interessante (und für die Schulkommissionen sehr aufwändige) Aufgabe dar: Die lokale Öffentlichkeit hatte offenbar das Bedürfnis, die gemeindeeigenen Schulinfrastrukturen mindestens soweit mitbenutzen zu können, als der Schulbetrieb dadurch nicht eingeschränkt wurde. Die Schulkommissionen fungierten auch in diesem Bereich als Verwaltung und garantierten in Zweifelsfällen eine gerechte Verteilung bzw. den Schutz der Schulkinder vor negativer Beeinflussung und des Schulbetriebs vor Störungen.

Die für die Familien folgenreiche Festlegung der Unterrichtszeiten und Ferientermine durch die Schulkommissionen erfolgte ebenfalls in Absprache mit den Betroffenen und im Versuch der Rücksichtnahme auf möglichst grosse Teile der Bevölkerung. Bei diesem Thema fällt speziell auf, wie intensiv sich die untersuchten Schulkommissionen immer wieder über Umfragen oder Gespräche mit den Betroffenen austauschten und

nach möglichst für die breite Bevölkerung tragbaren Lösungen suchten. Sie vertraten in dieser Auseinandersetzung die Bedürfnisse der Schule gegenüber der Gemeinschaft, boten aber auch Hand für Kompromisse. Beispielsweise passte die Schulkommission des Schulkreises Schosshalde in der Stadt Bern 1955 die Unterrichtszeiten an, weil die vielen Schulkinder auf ihrem Schulweg bei der Überquerung einer Strasse den Verkehr in Stosszeiten komplett blockierten.

Die untersuchten Schulkommissionen versuchten zudem sehr engagiert, das Ansehen ihrer Schule in der Öffentlichkeit und deren positive Anteilnahme am Schulgeschehen zu fördern. Sie verwendeten über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg sehr viel Zeit und Energie auf die Planung und Durchführung von Anlässen, an denen die Schule sich in der Öffentlichkeit präsentieren konnte: Examen, Schulfeste, Einweihung von Schulhäusern und Turnhallen. Ein Schulchronist aus Langnau beschreibt solche Feiern als »willkommenes Band zwischen der Schule und der Bevölkerung« (Müller 1913, S. 27, bezugnehmend auf eine »Examen- und Promotionsfeier« der Sekundarschule in Langnau).

Auf Schulreisen und in Lagern verlassen die Klassen den Schulkontext und werden öffentlich sichtbar, weshalb die Schulkommissionen auch diese Anlässe sehr genau im Auge behielten. Darüber hinaus blieben die Kommissionen in dauernder Verbindung mit den anderen kommunalen Gremien, was die unzähligen Kontakte in Form von persönlicher Begegnung oder schriftlicher Korrespondenz belegen, die schon nur in den Sitzungsprotokollen festgehalten wurden. Beispielsweise wollte die Schulkommission von Langnau Mitte der 1950er Jahre ihr soziales Kapital in Form von Beziehungen zu den einheimischen Industriebetrieben dafür einsetzen, dass Schülerinnen und Schüler diese im Hinblick auf ihre Berufswahl vermehrt besichtigen gehen konnten. In eindrücklichen und über viele Jahrzehnte hinweg geführten Diskussionen rund um den Übertritt der Schülerinnen und Schüler in die Sekundarschule zeigten die Schulkommissionen in Langnau und im Schosshalden-Quartier der Stadt Bern ein sehr grosses Engagement in der Verteidigung des Werts der Primarschule.

Die untersuchten Schulkommissionen waren offensichtlich in der Öffentlichkeit präsent und konnten sich in den Meinungsbildungsprozess einschalten, wie dies Fritz Osterwalder von Schulleitung und Bildungsverwaltung im Umfeld einer zunehmend mit der Öffentlichkeit konfrontierten Bildung fordert (Osterwalder 1995, S. 67). Diese Funktion als Verbindungsglied zwischen Schule und Öffentlichkeit entspricht so weitgehend der Konzeption der Erziehungsräte, die Stapfer für die kantonale Ebene der Helvetischen Republik entwarf und implementierte (siehe Abschnitt *Historische Konzeptionen der Schulaufsicht* auf Seite 34). Ähnliche Forderungen wurden auch in der amerikanischen Diskussion über die Leistung der School-Boards zentral: Die School-Boards sollen sich der Öffentlichkeit stellen, indem sie ihr gegenüber möglichst grosse Transparenz herstellen, die Erfolge der Schule feiern und ihre Bedürfnisse ausdrücken und vertreten. Von den School-Boards wird in dieser Debatte ausserdem verlangt, dass sie ihre Beziehungen zur lokalen Politik und zu den verschiedenen anderen lokalen Organisationen verbessern und pflegen. Goodman und Mitautoren haben versucht, diese Forderung empirisch zu untermauern, wobei sie davon sprechen, dass erfolgreiche School-Boards eine Brückenfunktion zwischen Gemeinschaft und Schule innehaben und sozusagen als »cheerleaders« für ihre Schule agieren (Goodman, Fulbright und Zimmerman 1997, S. 15). In der US-amerikanischen Debatte wird von einer solchen besseren Vernetzung oft auch ein positiver Effekt auf die Effizienz der School-Boards und damit auf die

Schülerleistungen erwartet, obwohl solche Zusammenhänge und ihre Stärke bis heute durch die Forschung weder bestätigt noch widerlegt werden konnten (Land 2002, S. 256).

## 12.4 Zwischen Schule und lokaler Politik

In der US-amerikanischen Diskussion über die Beziehungen zwischen der Schule und den restlichen Politikbereichen zeichnen sich zwei einander widersprechende Vorstellungen ab: Auf der einen Seite werden die School-Boards als Garanten einer *Abtrennung* des schulischen Milieus von der restlichen lokalen Politik und Verwaltung dargestellt. Auf der anderen Seite wird gefordert, die School-Boards müssten für gute Beziehungen zu anderen politischen Gremien (lokale Regierung und Verwaltung) sowie zu zivilen Akteuren (beispielsweise auch im Sozial- oder Gesundheitsbereich) sorgen, weil dies für ein gutes Funktionieren der Schule unabdingbar sei. Die School-Boards werden so als ambivalente Intermediäre zwischen der Schule und ihrem lokalen institutionellen Umfeld konzipiert: Sie verbinden und trennen gleichzeitig.

Mit den Resultaten aus meiner Analyse konnte ich diese gegenseitige Mittlerfunktion auch für die Berner Schulkommissionen nachweisen (siehe dazu auch Stemmer Obrist 2014, S. 341). Die untersuchten Kommissionen garantierten in ihrer intermediären Position einerseits die Trennung der schulischen Sphäre von derjenigen der restlichen lokalen Politik. Auf der anderen Seite beschäftigten sie sich aufwändig mit dem Aufbau und der Erhaltung ihrer Beziehungen zu offiziellen Partnern wie auch zur Zivilgesellschaft. Im Folgenden wird diese Funktion an drei Themenbereichen illustriert.



### 12.4.1 Schutz der Schule vor der politischen Auseinandersetzung

Die durch Schulkommissionen oder School-Boards institutionell gesicherte Trennung der Schule von der restlichen Politik wird oft mit dem Vorhaben gerechtfertigt, dass das Geschehen in der Schule möglichst weitgehend von politischen Querelen abgeschirmt werden müsse. Die Schule muss ja jeden Tag weiter funktionieren, auch wenn sich auf der politischen Ebene Umwege und Verzögerungen ergeben (Kussau und Oertel 2005, S. 117). Oft ist mit dieser Vorstellung die Meinung verbunden, Schule lasse sich in einem technokratischen Sinn so führen, dass gar keine politisch relevanten Entscheidungen gefällt werden müssen. Zielsetzungen wie der Schutz und das Wohl des Kindes oder möglichst hohe Schülerleistungen scheinen allgemein tragbar und nicht der politischen Debatte ausgesetzt zu sein. Frederick Hess schreibt über diese Vorstellung, die er den amerikanischen Reformern am Anfang des 20. Jahrhunderts zuordnet: »Progressives argued that there was ›no Democratic or Republican way to pave a road‹ or to run a school« (Hess 2002, S. 33). Die amerikanischen School-Boards und auch die Schulkommissionen in der Schweiz werden vor diesem Hintergrund oft als unpolitische Gremien konzipiert und verstanden.

Dieses Verständnis steht der Vorstellung diametral gegenüber, dass solche lokalen Gremien mit Entscheidungskompetenzen im Sinne des Selbstverwaltungsprinzips gerade eine

der zentralen Ecksteine der Demokratie überhaupt darstellen (Cistone und Iannaccone 1980, S. 409f.). Diese Vorstellung ist ebenso verbreitet und mindestens so plausibel. Mindestens in grösseren Gemeinden werden diese Behörden wie alle anderen kommunalen Gremien entlang der parteipolitischen Zusammensetzung der Wählerschaft bzw. der lokalen Parlamente bestellt. Ihre Mitglieder sind deshalb prinzipiell jener Partei verpflichtet, die ihre Wahl ermöglicht und unterstützt hat und die auch erwartet, dass dadurch ihre politischen Überzeugungen in die Steuerung der Schule einfließen oder in der Kommission mindestens zur Kenntnis genommen werden. In der amerikanischen Literatur über School-Boards wird häufig darauf hingewiesen, dass die Mitglieder solcher Gremien sich bezüglich ihres Selbstverständnisses in einem Konflikt befänden. Als »representant« müssten sie versuchen, ihre politische Überzeugung ins Gremium einzubringen. Umgekehrt würde von ihnen erwartet, dass sie gleichzeitig als »trustee« unabhängig von politischen Vorstellungen nach dem Besten für die Schule suchten (siehe dazu auch Kowalski 2008, S. 227f.).

Die Untersuchung der Sitzungsprotokolle, die in diesem Buch vorgestellt wird, zeigt, wie Schulkommissionen unter den Voraussetzungen dieses Konflikts im Alltag funktionieren: In den Protokollen wurden tatsächlich nur in sehr seltenen Fällen Diskussionen festgehalten, in denen sich politisch oder weltanschaulich geprägte Argumente gegenüberstanden. Im Gegenteil scheinen die untersuchten Gremien in ihrer Tätigkeit von der Parteipolitik und vom Widerstreit der Weltanschauungen nur sehr wenig tangiert worden zu sein. Hinsichtlich Zuwanderungsproblematik, die zunehmend auch in die Schule getragen wurde, versuchten sie beispielsweise zum Wohl sowohl der einheimischen als auch der ausländischen Kinder zu entscheiden. Das Gleiche ist auch bei der Verteilung von Zuschüssen in verschiedener Form an bedürftige Kinder und Familien festzustellen. Dabei zeigte sich erstaunlicherweise kein Unterschied zwischen den parteipolitisch sehr unterschiedlichen Gemeinden, obwohl die Parteien zu diesen Themen deutlich disparate Lösungsansätze propagierten. In den untersuchten Schulkommissionen (soweit aus den Sitzungsprotokollen ersichtlich) kamen nicht einmal in Zeiten der finanziellen Verknappung parteipolitisch gefärbte Diskussionen auf, während die Auseinandersetzungen in der politischen Arena gerade in solchen Zeiten aufgrund des verschärften Verteilungskampfes allgemein deutlich härter wurden. Offenbar befinden sich die amerikanischen School-Boards viel stärker in der allgemeinen politischen Diskussion, wenn es zum Beispiel um die Frage geht, welche Bedürfnisse mit den knappen Finanzmitteln erfüllt werden sollen (Kirst 2008, S. 43).

Auch bei der Lehrerauswahl sind in den Protokollen praktisch keine politischen Diskussionen nachzuweisen. Einzig in der Schosshalden-Schulkommission der Stadt Bern wurden zwischen 1920 und 1950 ausführliche Diskussionen über die parteipolitische Zusammensetzung des Lehrerkollegiums geführt. Dabei versuchte man einerseits, die Zusammensetzung des Kollegiums der Wählerverteilung im Quartier anzupassen (mehr linke als bürgerliche). Andererseits wehrte sich die bürgerliche Minderheit in der Schulkommission erfolgreich dafür, dass auch bürgerlich orientierte Lehrpersonen angestellt wurden. Gerade in dieser Diskussion wurde dann auch immer wieder von einzelnen Schulkommissionsmitgliedern oder vom Präsidium darauf hingewiesen, dass die Schulkommission nicht politisch entscheiden dürfe und dass bei der Auswahl der Lehrkräfte ausschliesslich die fachliche Qualifikation im Vordergrund stehen solle. Solche Warnungen wurden mehrmals auch in den anderen Schulkommissionen und bei anderen

Themen vorgebracht, sobald Gefahr bestand, dass sich eine Diskussion parteipolitisch färbte.

#### 12.4.2 Interessenvertretung des Lehrpersonals

Solange und soweit die Entscheidung über die Lohnhöhe in der Hand der Gemeinden lag, führten die Lehrpersonen in den untersuchten Gemeinden einen Kampf um Lohn erhöhungen. Diese Diskussion erstreckte sich weit über die Mitte des 20. Jahrhunderts hinaus. Nach der Übernahme der Lohnkosten durch den Kanton gerieten dafür die von der Gemeinde entrichteten Naturalentschädigungen in den Fokus. Die Schulkommissionen unterstützten in den meisten Fällen höhere Löhne für das Lehrpersonal, womit sie eine erhöhte Wertschätzung der geleisteten Arbeit und ein verbessertes Image des Lehrpersonals verbanden. Mehrmals zogen die untersuchten Schulkommissionen Vergleiche mit ähnlichen Gemeinden zu Hilfe, um abschätzen zu können, ob sie Forderungen nach Lohnerhöhungen mittragen wollten oder nicht. Und nicht selten entstanden zwischen Schulkommission und Lehrerschaft intensive und emotionale Diskussionen über dieses Thema. Manchmal brachen daran auch Spannungen auf, die sich unter der Oberfläche entwickelt hatten, und die das gegenseitige Vertrauen bzw. die Unterstützung der Lehrerschaft durch die Schulkommission betrafen.

Höhere Löhne oder Naturalentschädigungen bedeuteten jeweils eine stärkere Belastung des Gemeindebudgets, die von den Schulkommissionen vor anderen Instanzen vertreten werden musste. In dieser Funktion der Interessenvertretung des Lehrpersonals gegenüber den Gemeindeexekutiven gerieten sie deshalb regelmässig in einen Konflikt. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zeigte sich in diesen Diskussionen und Abklärungen vermehrt, wie die Sachverhalte laufend komplexer wurden. Damit akzentuierte sich die schwierige Stellung der Schulkommissionen zwischen Lehrerschaft und kommunalen Behörden.

Gemäss einer Studie des Schweizer Think-tanks »avenir suisse« zeigt sich dieser Zwiespalt zwischen dem Anliegen der Schulqualität und dem finanzpolitischen Blickwinkel auch in den Diskussionen um die Einführung von Einheitsgemeinden im Kanton Zürich (Rühli 2012, S. 34). In diesem Kanton findet man noch heute häufig die getrennte Gemeindeform vor, in der die Schulgemeinde von der politischen Gemeinde unabhängig ist. Bei den Diskussionen über den Zusammenschluss beider Gemeindeformen wird offenbar einerseits argumentiert, die Autonomie der Schulgemeinde und damit der Schulpflege garantiere den Vorrang der Schulqualität vor finanzpolitischen Überlegungen. Auf der anderen Seite wird über den verschwenderischen Umfang der Schulpflegen mit Steuergeldern geklagt. Es scheint, dass Führungsgremien von ausgelagerten, thematisch eingeschränkten, aber autonomen Einheiten, wie in unserem Beispiel die Schulpflegen und Schulkommissionen, dazu neigen, ihre Aufgaben möglichst gut erfüllen zu wollen, aber dabei den finanzpolitischen Gesamtzusammenhang vernachlässigen. Bei der Diskussion über die Höhe der Lehrerlöhne ging es im Prinzip genau um diesen Konflikt zwischen dem Qualitätsbewusstsein der Schulkommissionen und dem Kostenbewusstsein der Gemeinderegierungen.

In den ersten Jahrzehnten des Untersuchungszeitraums mussten die untersuchten Schulkommissionen die Interessen der Lehrerschaft gegenüber der kommunalen Politik und Verwaltung auch noch in einem anderen Problembereich vertreten: Das Gesetz machte die Gemeinden für die Heizung der Schulräumlichkeiten verantwortlich. Trotzdem kam es immer wieder vor, dass die Lehrpersonen das Heizmaterial selber bezahlten oder

aber es von den Schulkindern einziehen mussten. In solchen Fällen intervenierten die Schulkommissionen immer beharrlich bei den zuständigen Gemeindebehörden.

### 12.4.3 Ausbau und Nutzung der Infrastruktur

Bei Neu- und Ausbauten von Schulhäusern kamen alle untersuchten Schulkommissionen regelmässig in intensiven Kontakt mit den anderen, in der Gemeinde für das Bauwesen zuständigen Behörden, wobei die Komplexität der Kompetenzenverteilung naturgemäss mit der Grösse der Gemeinde variierte. In der kleinen Gemeinde Kappelen war die Schulkommission stark in konkrete Details von Bauprojekten involviert. In der Stadt Bern dagegen beschränkte sich die Rolle der Schulkommission oft darauf, zwar den Bedarf anzumelden und dann zu kontrollieren, ob die Projekte wirklich angegangen und richtig ausgeführt wurden. In der Gemeinde Langnau war die Verteilung der Kompetenzen in Bezug auf Bauprojekte immer wieder im Fluss, was jeweils viele Diskussionen auslöste.

Die schulische Infrastruktur wurde auch ausgiebig von Akteuren der Zivilgesellschaft wie Vereinen und religiösen Gruppierungen genutzt. Im Spannungsfeld zwischen der Schule und der lokalen Politik und Verwaltung verdient hier insbesondere die intensive Nutzung durch das Militär genauere Betrachtung. Wie bei Anfragen lokaler zivilgesellschaftlicher Akteure waren die Schulkommissionen auch hier offiziell für die Zuteilung zuständig. Allerdings hatten sie hier sehr viel weniger Gestaltungsspielraum, denn militärische Einquartierungen wurden oftmals von übergeordneten Stellen einfach verordnet. In Langnau zeigt beispielsweise ein Protokollauszug, dass in der Schulkommission der Verdacht geäussert wurde, dem Gemeinderat sei eine Präsenz von Truppen wegen des positiven Einflusses auf das Image der Gemeinde wichtig. Die militärische Nutzung war der Schule und ihren Aufgaben oft stärker abträglich als jene durch zivilgesellschaftliche Akteure, auch weil sie meistens umfangreicher und intensiver war. Umso stärker versuchten die Schulkommissionen auch hier, den Schulbetrieb vor Störungen und Beeinträchtigungen zu schützen. Damit verteidigten sie den Betrieb der Schule als Bedürfnis der lokalen Öffentlichkeit gegen Ansprüche der Verwaltung.

### 12.5 Zwischen Schulkind bzw. Eltern und Lehrperson

Wie sich aus der Protokollanalyse zeigt, befanden sich die Schulkommissionen noch an einer weiteren Schnittstelle, die für den Unterricht sehr wichtig ist: zwischen dem einzelnen Schulkind (und allenfalls seinen Eltern) und der zuständigen Lehrperson. Die Eltern haben ein Interesse an einem »förderlichen« Umgang der Lehrpersonen mit ihren Kindern, an einer optimalen Förderung und am Schutz ihrer Kinder (Fend 2008, S. 207). Die Schulkommissionen mussten also einerseits diesen Schutz des Kindes vor Übergriffen der erwachsenen Lehrperson garantieren. Umgekehrt setzten sich die untersuchten Schulkommissionen auch engagiert für den Schutz ihrer Lehrpersonen gegenüber ungeRechtfertigten Anschuldigungen vonseiten der Kinder bzw. ihren Eltern ein.



### 12.5.1 Schutz des Schulkindes

Im Kanton Bern waren die Schulkommissionen sehr eng in die Auswahl der Lehrkräfte involviert. Hier konnten sie versuchen, die Schulkinder bereits im Ansatz vor unqualifizierten oder aber religiös, politisch oder als Person nicht konformen Lehrpersonen zu schützen. Die untersuchten Schulkommissionen versuchten, für die ihrer Obhut anvertrauten Schulkinder nur qualitativ gute Lehrpersonen auszusuchen, die ausserdem auch menschlich als Vorbild taugten. Dies wird eindrücklich an der Tatsache sichtbar, dass neben einer starken Konzentration auf das Kriterium der fachlichen Qualifikation im Bedarfsfall auch andere Kriterien beigezogen wurden, die genau diese Aspekte der Bewerberinnen und Bewerber betrafen, von denen allenfalls Gefahr für die Schulkinder hätte ausgehen können (Leumund, religiöse Ausrichtung, kulturelles/regionales Verständnis). Diese Einzelfälle sind allenfalls auch ein Hinweis darauf, dass solche Auswahlkriterien laufend im Hintergrund mitberücksichtigt wurden.

Da die Schulkommissionen im Schulalltag die Vorschläge der Lehrkräfte zu Schullaufbahn-Entscheiden genehmigen mussten, blieb ihnen die Möglichkeit, in Fällen von ungerichteter oder böswilliger Beurteilung einzuschreiten. Sie behielten so die Macht, Schulkinder vor Fehlbeurteilungen durch das Lehrpersonal zu schützen. Im Fall grösserer Konflikte zwischen Schulkindern bzw. ihren Eltern und einer Lehrkraft (oft auch aufgrund unterschiedlicher Vorstellungen über Schullaufbahn-Entscheide) bewilligten die Schulkommissionen »im Interesse des Kindes« selten gar Gesuche um Umteilung der betroffenen Schulkinder in andere Klassen oder Schulkreise, obwohl sie solche Gesuche sonst fast durchgehend ablehnten.

Eine zusätzliche Kontrollmöglichkeit erhielten die Schulkommissionen im Hinblick auf mögliche Gefahren für die Schulkinder aufgrund allzu gefährlicher oder belastender Programme für Schulreisen, Landschulwochen und Skilagern, indem sie diese jeweils genehmigten. So bestand auch hier grundsätzlich jederzeit die Möglichkeit einzugreifen.

Dank ihrer lokalen Verankerung und ihres Beziehungsnetzwerks waren die Schulkommissionsmitglieder in der Lage, die Gefährdung von Schulkindern durch Lehrpersonen in Form von Gewalt oder Übergriffen weitgehend durch Abschreckung zu verhindern. In verschiedenen Einzelfällen wird sichtbar, dass die untersuchten Schulkommissionen diese Problematik sehr ernst nahmen. Wenn sie auch meistens versuchten, ihr Lehrpersonal vor ungerechtfertigten Beschuldigungen zu schützen, so ahndeten sie klare Verstösse doch sehr scharf. Auch die vielen Diskussionen über die Angemessenheit von körperlichen und anderen Strafformen zeigen auf, wie die Schulkommissionen konkret versuchten, die Schulkinder vor den Lehrkräften zu schützen. Solche Diskussionen wurden über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg geführt, wenn auch innerhalb sich wandelnder gesellschaftlicher Vorstellungen.

### 12.5.2 Konflikte

Da die Schulkommissionsmitglieder in der lokalen Gemeinschaft bekannt waren, konnten sich die Eltern bei Problemen direkt an sie wenden. Sie stehen damit nicht einer bürokratischen Behörde gegenüber, sondern einer Bürgerbehörde, die mehrheitlich auf zivile Fähigkeiten und Wissensbestände zurückgreift (Kussau 2007, S. 272). Kussau schreibt dieser Behördenform diffuses Agieren nach dem »Massstab des reibungslosen Funktionierens« zu, zwar ausgerichtet auf Ansprüche an Legitimität und Regionalität, aber doch in der Form eines »funktionalen Dilettantismus« (ebd., S. 272f, bezugnehmend auf Seibel 1994). Hürlimann spricht in seiner Untersuchung zu behördlich verfügbaren Schulaus-

schlüssen gar von einem Sanktionsverhalten, das sich »insgesamt wenig kohärent bis hin zu widersprüchlich« zeigt (Hürlimann 2007, S. 377). Er vermutet, dass dies sich auf eine »situationsbedingte, pragmatische Handhabung der Fälle« zurückführen lässt (ebd., S. 377). Genau dieses pragmatische, auf die Situation reagierende Verhalten kann auch in den Protokollen nachgewiesen werden. Keith Goldhammer spricht in Bezug auf die amerikanischen School-Boards von der Funktion eines »appellate body to hear complaints and grievance« (Goldhammer 1964, S. 12f.). Er konnte auch nachweisen, dass sich Eltern prioritär an diejenigen School-Board-Mitglieder wenden, die sie persönlich kennen (ebd., S. 14), und dass die School-Board-Mitglieder sich dieser Erwartung ihnen gegenüber bewusst sind (ebd., S. 18).

Diese ausgeprägte Mediatoren- oder Schiedsrichterrolle bei Streitfällen zwischen Eltern und Lehrpersonen ist an vielen Stellen der Sitzungsprotokolle sichtbar. Die Schulkommissionen stellten so eine Art zentrales Eskalationsgremium für alle Arten von Konflikten zwischen Lehrpersonen und Schulkindern bzw. ihren Eltern dar. Alle untersuchten Schulkommissionen versuchten in solchen Fällen jeweils engagiert, den Sachverhalt angemessen abzuklären (auch unter Befragung von Zeugen), meistens gefolgt von der Einberufung von Verhandlungen, zu denen auch die Konfliktparteien eingeladen wurden. Obwohl sehr oft nur Ermahnungen beschlossen wurden, ist es doch eine Tatsache, dass die Schulkommissionen meistens sehr intensiv und gewissenhaft um die Angemessenheit von Strafen oder Massnahmen rangen. Die Gründe für diese eher milde Strafpraxis sind wohl in der Problematik zu suchen, dass es in solchen Fällen, anders als in zivilgerichtlichen Prozessen, darum geht, die Störung des Unterrichts möglichst schnell zu beseitigen und eine einvernehmliche Lösung zu suchen, mit der die Betroffenen weiterleben und -arbeiten können. Denn das Gelingen des Unterrichts als zentralem Geschäft der Schule basiert sehr direkt auf gegenseitigem Vertrauen, dieses muss deshalb so schnell als möglich wieder hergestellt werden. Hürlimann stellt analog dazu fest, dass sich Behörden und Eltern in den von ihm untersuchten Fällen von Schulausschlüssen oft mit Kompromissen begnügten (Hürlimann 2007, S. 340). Er spricht von einem »inkrementalistischen Lösungsansatz« mit einem möglichst niedrigen Aufwand an finanziellen und personalen Ressourcen (ebd., S. 341). Hürlimann folgert daraus, dass die Handlungen solcher Gremien in konkreten Fällen nicht durch »paradigmatische Handlungsannahmen« erklärt, sondern nur innerhalb eines »Arrangement[s] gegenseitiger Passung« interpretiert werden können, was sich in einer »situative[n] Problemwahrnehmung und -lösung« zeigt (ebd., S. 382). In der Analyse von Hürlimann erscheinen die Schulbehörden wie in diesem Buch in einem komplexen Spannungsfeld positioniert (siehe dazu die Grafik im Anhang auf Seite 346)). Gemäss Hürlimann erhöhen auf der einen Seite die betroffenen Lehrpersonen den Druck, um eine Reduktion von Disziplinarschwierigkeiten zu erreichen. Auf der anderen Seite schränken das Gesetz, die Instanzen der Fürsorgedienste und die Eltern mit ihren spezifischen Interessen ihren Handlungsrahmen ein (ebd., S. 369). Bei einem Schulausschluss stehen die Schulbehörden in einem Spannungsfeld zwischen zwei wichtigen Aufgaben: einerseits die Durchsetzung der allgemeinen Schulpflicht, andererseits der Schutz des Unterrichts vor Störungen (ebd., S. 377).

Die Verlagerung von Kompetenzen der Schulkommissionen auf die neuen professionellen Schulleitungen hatte gegen Ende des Untersuchungszeitraums gerade auch auf diese Mediatorenfunktion entscheidende Auswirkungen. Während traditionell die Schulkommissionen als Korporativgremium die Verantwortung getragen hatten, wurde die Schule immer stärker von einer Einzelperson abhängig. Damit wird zwar das verbreitet vorge-

tragene Bedürfnis nach einer Professionalisierung der Schulsteuerung befriedigt. Diese Tendenz zu einer verstärkten Bürokratisierung (Rothen 2012, S. 202) erschwert für die Eltern aber eine Beschwerdeführung, weil persönlich und gesellschaftlich anerkannte Ansprechpartner fehlen (Kussau 2007, S. 282). Die Schulleitungen werden zudem leicht als Partei angesehen, wohingegen die Schulkommissionen oft als neutrale Instanz ange-rufen wurden.

In der Diskussion um lokal gewählte Laiengremien wird immer wieder der Verdacht ge-äussert, solche Konstruktionen förderten Vetternwirtschaft und heimliche Absprachen. Keith Goldhammer konnte dazu zeigen, dass bestimmte Eltern über ihre Bekanntschaften bei School-Board-Mitgliedern verschiedentlich versuchten, spezielle Vorteile für das eigene Kind herauszuholen (Goldhammer 1964, S. 14). Dass diese Gremien der öffentlichen Schulaufsicht grundsätzlich nicht vor solchen Verstrickungen und Druckversuchen gefeit sind, ist unbestritten. Denn als Verbindungsglied zwischen den von der Schule Betroffenen (Schulkinder und ihre Eltern) und dem Anbieter (Staat, lokale Schule, Lehrerschaft) stehen sie an einer heiklen Position. Diese Gefahr besteht gerade auch bei der Vermittlung in Streitfällen zwischen Eltern und Lehrpersonen, bei der Leistungsbeurteilung der Schüler und Entscheiden über die Schullaufbahn sowie bei der Zuteilung von Kindern auf Klassen und Schulkreise. Trotz verstärktem Augenmerk konnte ich aber in den Sitzungsprotokollen überhaupt keine Hinweise auf solches Verhalten finden. Daraus lässt sich aber leider nicht schliessen, dass die untersuchten Schulkommissionen dagegen immun gewesen wären, weil solche Praktiken in Sitzungsprotokollen eher nicht abgebildet werden.

## 12.6 Zwischen Schulkind und Eltern

In mehrfacher Hinsicht standen die Schulkommissionen auch in einem Spannungsfeld zwischen dem einzelnen Schulkind und seinen Eltern. Hier versuchten sie, die Rechte und Bedürfnisse des Schulkindes gegenüber seinen eigenen Eltern zu verteidigen. Ich versuche, dies an drei Themenbereichen zu illustrieren.



### 12.6.1 Kontrolle des Schulbesuchs und Privatunterricht

Die allgemeine Schulpflicht ist nur auf den ersten Blick eine Pflicht der Kinder. Vielmehr verpflichtet sie im Prinzip die Eltern dazu, ihre Kinder zur Schule zu schicken. Alle Kinder haben ein Menschenrecht auf Bildung, garantiert wird ihnen dieses Recht aber in erster Linie durch ihre eigenen Eltern. Dies unter der Voraussetzung, dass erschweringliche Schulungsangebote zur Verfügung stehen. Als Wächter über den Schulbesuch der Kinder eingesetzt, standen die Schulkommissionen in dieser Angelegenheit den Eltern als Advokaten ihrer eigenen Kinder gegenüber. Sie hatten die Aufgabe, zu garantieren, dass kein Kind von seinen Eltern des Rechts auf Bildung beraubt wurde. Dazu standen ihnen verschiedene Stufen von Ermahnungen und schliesslich auch das Instrument der gerichtlichen Anzeige zur Verfügung.

Diese Funktion wird auch beim Thema Privatunterricht sehr gut sichtbar. Die private Unterrichtung der Kinder war gesetzlich von Beginn weg unter der Bedingung erlaubt, dass eine gleichwertige Schulung wie an der öffentlichen Schule erfolgte. In der Stadt Bern besuchten vor allem zu Beginn des Untersuchungszeitraums sehr viele Kinder mehrheitlich aus bürgerlichem Milieu privaten Unterricht. Die Schulkommission sah sich in der Folge mit dem Problem konfrontiert, dass sie auch in diesen Fällen für genügenden Schulbesuch der Kinder verantwortlich war, obwohl eine eigentliche Kontrolle nicht realistisch war. In Koordination mit dem Schulinspektor kam sie später zur Einsicht, dass sie vom Gesetz her dazu befugt war, auch von den privaten Lehrkräften die Führung und Vorlage von Rödeln zu verlangen. Ein zusätzliches Schlupfloch entstand, weil Eltern begannen, ihre Kinder in Privatschulen anzumelden, sie dann aber schnell wieder abzumelden. In solchen Fällen konnte die Schulkommission gar nicht mehr kontrollieren, ob diese Kinder noch irgendwo an einer Schule angemeldet waren. Die Problematik wurde in der Schulkommission ausführlich diskutiert und sehr ernst genommen. Ob die später angestrebte engere Zusammenarbeit mit den Quartieraufsehern Früchte trug, ist aus den Quellen leider nicht ersichtlich.

Auch die Schulkommission in Langnau musste sich mit Privatunterricht befassen, denn hier wehrten sich viele Eltern aus religiösen Gruppierungen dagegen, ihre Kinder in die öffentliche Schule schicken zu müssen. Nachdem die Schulkommission anfänglich durch Schulbesuche und Nachfragen glaubhaft machen konnte, dass sie willens war, die allgemeine Schulpflicht auch unter dieser Form von Unterricht zu kontrollieren, wurde in einem Weiler der Privatunterricht in eine eigentliche Privatschule überführt.

### 12.6.2 Schullaufbahn

Auch bei Entscheiden über die Schullaufbahn versuchten die untersuchten Schulkommissionen jeweils das Wohl des einzelnen Kindes gegenüber seinen eigenen Eltern zu verteidigen. Aus der Menge an Gesuchen um frühzeitige Einschulung einzelner Kinder lässt sich beispielsweise schliessen, dass viele Eltern offenbar eine frühere Einschulung als Garantie für bessere Berufschancen für ihr Kind ansahen. Über solche Gesuche wurde in den Schulkommissionen immer wieder ausführlich diskutiert. In sehr vielen Fällen wurden sie mit dem Verweis abgelehnt, dass eine solche Massnahme nicht zum Wohl des Kindes sei, weil es so wertvolle Jahre des Spielens im Kindergarten verliere. Auch in Bezug auf den Übertritt der Schulkinder in die Sekundarschule scheinen Schulkommissionen und Eltern teilweise unterschiedliche Vorstellungen gehabt zu haben. Diejenigen Eltern, die in diesem Zusammenhang in den Protokollen der untersuchten Schulkommissionen erscheinen, bewerteten einen Eintritt in die Sekundarschule unter allen Umständen als besser für die späteren Aufstiegschancen des Kindes. Die Schulkommissionen betonten dagegen vehement: Lieber ein guter Primarschüler als eine schlechter Sekundarschüler.

### 12.6.3 Finanzielle Beiträge

Durch die Verteilung von finanziellen Beiträgen in Form von Essen, Kleidung oder unentgeltlichen Lehrmitteln an Schulkinder aus ärmeren Verhältnissen, konnten die Schulkommissionen jedem Schulkind ermöglichen, normal am Unterricht teilzunehmen. Dies auch dann, wenn die Eltern nicht in der Lage waren, ihre Kinder dafür genügend auszurüsten. Damit konnten die nachteiligen Einflüsse eines finanzschwachen Elternhauses auf die einzelnen Kinder weitgehend gemildert und die Chancengleichheit vergrössert werden.



## 13 Folgerungen

Im letzten Kapitel setze ich die Erkenntnisse aus meiner Untersuchung in Bezug zu Ergebnissen und Vorstellungen aus der bisherigen Forschung. Anschliessend zeige ich, welche Implikationen sich aus diesen Erkenntnissen ergeben. Dies einerseits in der Hoffnung, Anhaltspunkte für weiterführende Forschung anzubieten. Andererseits ist es mir ein grosses Anliegen, die wissenschaftliche Basis für die politische Diskussion über die Zukunft der Schulkommissionen zu verstärken und damit die Chancen einer sinnvollen und zielgerichteten Weiterentwicklung der Aufsichts- und Führungsstrukturen für die lokale Schule in der Schweiz und anderswo zu erhöhen. Denn die Erkenntnis darüber, wie Gremien und Instanzen bei der Leitung der lokalen Schulen in der Realität funktionieren und zusammenarbeiten, wo sich Reibungsflächen ergeben und wo Potenziale liegen, sollte die Grundlage für die Suche nach Verbesserungen sein und nicht abstrakte Prinzipien, die aus Führungstheorien anderer Disziplinen abgeleitet wurden. Wie meine und andere Untersuchungen zeigen, bestehen im Schulbereich durchaus taugliche Führungsmodelle, auf die Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit in einem pragmatischen und fortschrittlichen Reformprozess zurückgreifen können.

### 13.1 Schulkommissionen als Intermediäre in sechs Spannungsfeldern

Meine historische Untersuchung zeigt die Berner Schulkommissionen in komplexen Konstellationen von Ansprüchen und Bedürfnissen. Ihre Funktionen als Institution der öffentlichen Schulaufsicht sind damit vielschichtiger als dies bisher diskutiert wurde. Die bestehenden Ansätze zur Beschreibung und Erklärung der Funktionsweise solcher Gremien können damit um einige Facetten ergänzt werden.

In der amerikanischen Diskussion wiesen Autoren verschiedentlich auf die Tatsache hin, dass die School-Boards sich in wechselnden und teilweise widersprüchlichen Akteurskonstellationen befinden. So beschreibt etwa Michael Kirst die School-Boards als »squeezed from the top and bottom« (Kirst 2008, S. 47). Von oben würden sie von der immer engeren Legiferierung von Staat und Bund, aber auch durch private (teilweise national tätige) Interessengruppen und durch professionelle Reformagenturen gedrückt, während der Druck von unten von Lehrerverbänden (bei Lohnverhandlungen und Gesamtarbeitsverträgen) und lokalen Interessengruppen komme. Kirst folgert, dass die Mitglieder der School-Boards immer mehr auch *politische* Fähigkeiten aufweisen müssen, um in dieser komplexen Konstellation erfolgreich agieren zu können (ebd., S. 48). In den Arbeiten von Keith Goldhammer erschienen die School-Boards als Akteure auf einem schmalen Grat zwischen »what the community wants and what the state requires.« (Goldhammer 1964, S. v). Und Miron und Wimpelberg sahen die School-Boards als »bargainer«, also als Mittelstück in Lohnverhandlungen mit den Lehrerverbänden, in Diskussionen mit dem Elektorat und bei Konflikten aller Art mit Eltern bzw. Elternvereinigungen (Miron und Wimpelberg 1992, S. 168 und S. 170). Für die School-Boards in den Ländern Finnland, Schweden, Norwegen und Dänemark kommen Lejf Moos und Jan Merok Paulsen auf der Basis einer breiten Umfrage bei kommunalen School-Board-Mitgliedern von 2012 zum ähnlichen Schluss, dass die School-Boards zwischen den zwei Trends »bypassing« und »bottom-up pressure« stehen (Paulsen und Moos 2014, S. 171). Ersteres meint die in

letzter Zeit verstärkten Prozesse der Umgehung kommunaler Instanzen durch nationale Standardisierung, Reformen und Evaluation, die oft direkt auf die Schulleitungen zugreifen. Das zweite Schlagwort bezeichnet den verstärkten Druck, den die Schulleitungen auf lokale Behörden ausüben, meist in Form von Forderungen nach besserer finanzieller Ausstattung (denn auch hier sind die Kommunen Träger der Schule).

Bei Laurence Iannaccone findet sich ein Ansatz, der die Idee dieser widersprüchlichen Konstellationen noch deutlich komplexer ausbaut und meiner eigenen Analyse mit den sechs Spannungsfeldern (siehe Kapitel 12 *Spannungsfelder* ab Seite 269) sehr ähnlich ist: School-Boards wirken bei Iannaccone als eine Art Pufferzone in vier »Wertkontinua«, die Erziehung und Schulsteuerung allgemein prägen:

»These value continua in education may be viewed as four. Or they may be seen as four aspects of the central issue of who shall govern in education. Stated with an eye toward the school board in particular they are:

1. The tension between and among the family of governments in the pattern of separate educational government
2. The tension between lay and professional power
3. The tension between administrator and teacher power within the professional power spheres
4. The tension between the general society's universal interests in education and the interests of the particular child, the child's parents, and their immediate reference groups« (Iannaccone 1975, S. 260).

Bezogen auf die Schweizer Ausformung der lokalen Schulaufsicht durch öffentlich gewählte Laienbehörden sprechen Jürgen Kussau und Lutz Oertel den Schulkommissionen den Status von Grenzorganisationen und Intermediären zwischen diversen Anspruchsgruppen zu (Kussau und Oertel 2005, S. 115; auch Kussau 2007, S. 271ff). Vom Gesetz als Aufsichtsbehörde über die lokalen Schulen eingesetzt, bewegen sie sich also innerhalb eines multipolaren Spannungsfeldes zwischen kantonaler Schulverwaltung, Lehrerschaft, Schulkindern, Eltern und lokaler Öffentlichkeit. In dieser Konstellation zwischen diversen und sich gegenseitig widersprechenden oder gar bekämpfenden Prinzipien bzw. zwischen Personengruppen mit sehr unterschiedlichen Interessen und Bedürfnissen erbringen sie Vermittlungsleistungen (Kussau und Rosenmund 2005, S. 83). Sie reagieren mit »weichen« Instrumenten und einem hohen Mass an »informeller Kommunikation« sowie mit Kreativität, die nicht nur positive Folgen zeitigen muss (Kussau 2007, S. 272). Ähnliche Feststellungen machen auch Andrea De Vincenti und Norbert Grube in ihrer Arbeit über die Schulaufsichtsstrukturen im Kanton Zürich während des politischen Umbruchs vor 1830 (De Vincenti und Grube 2012, S. 33).

Diese Erklärungsansätze können mit meiner Untersuchung konkretisiert und erweitert werden: Die Schulkommissionen befinden sich in der Mitte in einem Arrangement aus mindestens sechs bipolaren Spannungsfeldern, die sich teilweise überlagern:

- zwischen individuellen und allgemeinen Interessen
- zwischen lokaler und zentraler Steuerung
- zwischen Schule und Öffentlichkeit
- zwischen Schule und lokaler Politik
- zwischen Schulkind/Eltern und Lehrperson
- zwischen Schulkind und Eltern

Diese ausgesetzte Positionierung ist über die Zeit hinweg stabil geblieben und als historische Kontinuität zu betrachten. Ebenso deutet viel darauf hin, dass sie systeminhärent ist, also auch unabhängig von regionalen und situativen Unterschieden für solche Instanzen grundsätzlich gilt.

Welche Rolle spielen nun also diese Korporativgremien in diesen Spannungsfeldern und inwiefern waren und sind sie leitend und steuernd tätig? Schulkommissionen (und auch School-Boards) scheinen als eine Art Puffer zwischen diesen verschiedenen, einander entgegengesetzten Kräften zu wirken, die sie teilweise absorbieren oder abbremsen, aber jedenfalls modulieren. Auf der anderen Seite sind sie als »Go-Between« sowohl Bindeglied wie auch Mittler und Vermittler zwischen den Extremen. Begriffe und Konzepte aus anderen Disziplinen können diese Pufferfunktion illustrieren: So wird z. B. in der Physik unter anderem mit Materialien gearbeitet, die als so genannte »Moderatoren« den Schwung von Neutronen abbremsen. Oder in der Autoindustrie wird mit »Deformationszonen« oder »Knautschzonen« gearbeitet, die bei einem Aufprall zum Schutz der Insassen möglichst viel kinetische Energie absorbieren sollen, indem sie sich verformen. In der erziehungswissenschaftlichen Forschung wurde für die Schulkommissionen auch der Begriff »Intermediär« verwendet. Das Wort bezeichnet vom lateinischen Wortstamm her zunächst nur einfach »etwas dazwischen Liegendes«. Vermehrt wird der Begriff aber auch mit Betonung der Vermittlerfunktion zwischen den beiden angrenzenden Arealen eingesetzt.

Die Frage nach der Art der Leitungsfunktion, die von Schulkommissionen ausgeübt wurde und wird, muss differenziert beantwortet werden. Zur Beschreibung von Prozessen der Machtausübung bzw. von Charakteristiken von Autoritätsbeziehungen stehen verschiedene Begriffe zur Verfügung, die alle entweder von ihrer Semantik oder von ihrer aktuellen Verwendung her betrachtet werden können: »Management« mit dem semantischen Fokus auf *Beschaffung/Bereitstellung*, *Vermittlung* und *Koordination* stammt aus der Ökonomie und wird in jüngster Zeit auch in den Bildungswissenschaften vermehrt verwendet. Die untersuchten Schulkommissionen fungierten so lange als Manager der lokalen Schule als die Management-Aufgaben nicht von den Lehrkräften, von Oberlehrern oder später von den Schulleiterinnen und Schulleitern übernommen wurden. Heute haben die Schulleitungen weitgehend alle Kompetenzen übernommen, die im lokalen Schulbereich unter »Management« verstanden werden können. Ähnlich verhält es sich mit dem Begriff der »Leitung«. Damit wird umgangssprachlich eher eine klassische Regierungskultur assoziiert, die auf der Erteilung von Aufträgen und gar von Befehlen an die jeweils hierarchisch untergeordnete Ebene und allenfalls zusätzlich auf der Verantwortlichkeit gegenüber den jeweils übergeordneten Ebene basiert. Der Begriff transportiert damit hierarchische – tendenziell bürokratische – Vorstellungen, obwohl heute auch partizipative Elemente mitgemeint sind. So ist beispielsweise heute ein »Projektleiter« in der Firma oder Verwaltung nicht mehr einfach der befehlende Chef, sondern derjenige, der den Überblick behält, die Mitarbeitenden mit Informationen versorgt und ihre Meinung einholt. In diesem Sinn kann »Leitung« auch als Beschreibung dessen verwendet werden, was die Schulkommissionen taten, mindestens bevor eben die »Schulleitungen« diese übernahmen. Neben »Leitung« wird heute vermehrt auch der Begriff »Führung« im Sinne von »Personalführung« verwendet. Dieser Begriff deutet auf eine verminderte *direkte* oder *operative* Einflussnahme (wie bei »Leitung«) und auf die Gewährung erweiterter Spielräume innerhalb bestimmter Rahmenbedingungen hin, deren Einhaltung nur noch periodisch überprüft wird (Mitarbeitergespräch, »Con-

trolling«). Gerade die Machtbeziehung zwischen Schulleitung und ihren Vorgesetzten (Schulkommission, Schulkommissionspräsidium oder Gemeinderat) wird heute durchgehend mit dem Begriff der »Führung« umschrieben.

»Steuerung« erinnert an das Lenken eines Fahrzeugs oder Schiffs und hat einen semantischen Fokus bei „lenken“ und „auf Kurs halten“. Im Umfeld dieses Begriffs tauchen auch »navigieren« und allenfalls »lavieren« (aufkreuzen gegen den Wind oder im übertragenen Sinn: Konfrontationen geschickt aus dem Weg gehen). Konnotiert wird dabei die Vorstellung eines Piloten oder Kapitäns, der eine grosse Maschine auf Kurs hält, indem er auf der Basis der Interpretation von Messwerten spezifischer Instrumente (»Evaluation«, »Controlling«) mit gezielten Steuerimpulsen den angepeilten Kurs in Richtung eines vordefinierten Zieles zu halten versucht. Der Begriff transportiert (beim Transfer auf das Bildungssystem von vielen Autoren wohl auch beabsichtigt) Modellvorstellungen aus der Regelungstechnik und Mechanik auf den Schulbereich. »Steuerung« wird gerade im Bildungssystem gerne verwendet, um eine Abgrenzung von einer als konventionell und überholt dargestellten hierarchischen Einflussnahme über Befehle und Vorschriften zu markieren. So kann beispielsweise die kantonale Verwaltung die Schule »steuern« und ihnen doch sehr viel Freiraum in der Umsetzung der Steuerungsimpulse lassen. Auch in Bezug auf die Autoritätsbeziehung zwischen Schulkommission und Schule wird heute von »Steuerung« gesprochen. Die Semantik des Begriffs trifft dabei auch tatsächlich sehr gut auf das zu, was die untersuchten Schulkommissionen taten und bis heute tun. So versuchten sie immer (nicht erst seit dem Auftauchen der Vorstellung einer »strategischen« Führung), für das Geschehen in der Schule den richtigen Kurs zu finden und es dann auch auf diesem Kurs zu halten. Für die eigentliche »Steuerung« der Schule verfügten sie über wichtige »Monitoring«-Instrumente, die auch für Laienpersonen handhabbar waren (wie Schulbesuche, Examen, Personalgespräche, Verankerung in der öffentlichen Diskussion vor Ort, Beschwerden von Eltern). Insgesamt betrachtet scheint diese relative Unbestimmtheit der Leitungsfunktion von Schulkommissionen im lokalen Schulkontext gerade eines ihrer zentralen Merkmale sowohl im Hinblick auf ihre Problematik wie auch auf ihr Potenzial zu sein.

### 13.2 Weiterführende Forschungsfragen

In den USA scheint hier und da in der Forschung über Schulsteuerungsstrukturen ein Narrativ auf, das die School-Boards in eine lange Tradition der lokalen Selbstbestimmung einbettet und sowohl als Embleme wie auch weiterhin als Garanten dieser Selbstbestimmung konturiert (siehe dazu den Abschnitt 2.3.1 *Geschichte der School-Boards* ab Seite 43). Diese historische Herleitung ist zwar kaum historisch erforscht worden. Aber sie zeigt doch zumindest auf, dass ein Zusammenhang zwischen dieser lokalistischen Konstruktion im Schulbereich und den frühen demokratischen Staatsgründungsideen vermutet werden kann und dass eine Interpretation der School-Boards und ihrer Funktionen als Verkörperung des Ideals kommunaler Autonomie naheliegend und fruchtbar sein könnte. Ich führe diese Überlegungen für den Fall der Schweizer Schulkommissionen in einem separaten Text aus (Heinzer 2016).

Die Frage aber, inwiefern die Einrichtung von Schulkommissionen in den Schweizer Gemeinden wirklich auf zeitgenössische staatspolitische Erwägungen reagierte, wurde nur ansatzweise erforscht. Im Abschnitt 2.2.2 *Geschichte der Institution Schulkommission* (ab Seite 35) stelle ich die Erkenntnisse einiger Forschungsarbeiten zu diesem Thema dar.

Auf die Komplexität der Position von lokalen Schulkommissionen zwischen verschiedenen Akteuren speziell an den Übergängen zwischen staatspolitischen Epochen weisen hier beispielsweise Andrea De Vincenti und Norbert Grube hin (De Vincenti und Grube 2012). Auch Fritz Osterwalder, Daniel Tröhler und Lucien Criblez haben ihrerseits Schritte hin zu einer Interpretation dieses Phänomens geleistet und Vorschläge zur Einordnung der Institutionalisierung von lokalen Schulaufsichtsgremien in die damalige Diskussion um Demokratie und Staatsorganisation gemacht (Criblez 1992, Osterwalder 1997b und 2007, Tröhler 2008). Um diese Vorgänge historisch zu verstehen, die zur Etablierung eines fast zweihundert Jahre überdauernden Modells geführt haben, bräuchte es aber noch zusätzliche Forschung basierend auf Quellentexten wie Protokollen und Akten von Akteuren aus Politik und Verwaltung aus der Zeit vor und während des Übergangs. Auf Zusammenhänge zwischen dem staatstheoretischen Diskurs und diesen Institutionalisierungsprozessen haben unter anderem die genannten Autoren schon hingewiesen.



## 14 Ausblick: Aufgabenverteilung in der kommunalen Schulpolitik

Seit einer vom Berner Kantonsparlament im Januar 2008 beschlossenen Revision erlaubt Artikel 34 Absatz 3 des Volksschulgesetzes den Gemeinden, »Aufgaben und Befugnisse« der Schulkommissionen auf andere Instanzen zu übertragen, und zwar auf die Schulleitungen oder auf »andere Gemeindebehörden«. Dazu ist anzumerken, dass als »andere Gemeindebehörden« realistischere nur die Gemeinde-Exekutiven (Gemeinderäte) oder bereits bestehende oder neu zu schaffende, zentrale Kommissionen zur Koordination des Schulwesens in grossen Gemeinden in Frage kommen. Bei dieser Übertragung muss heute aber die »Trennung zwischen der Aufsicht durch politische Gemeindebehörden und der pädagogischen und betrieblichen Führung der Volksschulen durch die Schulleitungen« beachtet werden (Fassung vom 21.03.2012). Damit wurde der Zwang aufgehoben, dass die Gemeinden für die Leitung und Aufsicht ihrer Schulen explizit Schulkommissionen einsetzen müssen. Auf den ersten Blick entspricht diese neue Regelung dem Gedanken der Selbstbestimmung und dem Subsidiaritätsprinzip, gemäss dem der Kanton nur eingreifend und regelnd zum Zug kommt, wenn die Gemeinden ihre Probleme nicht selber sinnvoll lösen können. Die Gemeinden sind also neu in der Gestaltung ihrer Strukturen der Schulleitung und -aufsicht sehr viel freier, verschiedene Modelle stehen zur Auswahl. Schulkommissionen sind nicht mehr zwingend ein konstitutives Element. Grössere Gemeinden konnten übrigens schon seit dem *Gesetz über den Primarunterricht* von 1894 von einer analogen Lockerung der Organisationsvorgaben profitieren. Ihnen wurde schon damals freigestellt, Koordinationsaufgaben »im Interesse einer einheitlichen Ordnung gemeinsamer Angelegenheiten« (Art. 9) von den Schulkommissionen zur kommunalen Exekutive zu verschieben. Eine ähnliche Regelung enthielt dann viel später auch das Volksschulgesetz von 1992. Hier wurden dann explizit eine Schuldirektion oder eine Zentralschulkommission als mögliche Gremien erwähnt, auf die Kompetenzen übertragen werden konnten (Art. 51).

Zwei Umstände führten dazu, dass dieses Vorgehen plausibel erschien: Einerseits verhinderte der weitgehende Mangel an wissenschaftlicher Forschung ein vertieftes Verständnis der zentralen Rolle, die Schulkommissionen bei der Einbettung der kommunalen Schulen in die lokale Gemeinschaft spielen. Andererseits ist diese Neuregelung als vorläufiger Endpunkt einer langsamen Entmachtung der Schulkommissionen zu verstehen, die als Reaktion auf die Professionalisierung der Schulleitungen unausweichlich geworden war. Am Ende dieser Entwicklung erscheint heute vielen die Abschaffung der Schulkommissionen als logische Folge, da diese nur noch ein Gefäss für einige wenige Kompetenzen darstellen, die für das, was in der Schule täglich passiert, nicht mehr von grosser Bedeutung sind.

In diesem Abschnitt möchte ich auf der Basis meiner Forschungsergebnisse darlegen, warum eine weitgehende Umverteilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten von der Schulkommission auf die Schulleitung problematisch sein kann. Wie ich anschliessend darlegen werden, zeigen sich vor dem Hintergrund des Wissens über die Funktionen und Tätigkeiten der Schulkommissionen auch heikle Punkte bei einer Übertragung der Kompetenzen auf die kommunale Exekutive. Zum Schluss möchte ich umgekehrt die

Vorteile einer Schulaufsichtskonzeption hervorheben, die auf das Engagement und das aus ihrer speziellen Stellung resultierende Potenzial von gewählten Laienbehörden baut und dieses nutzt.

#### **14.1 Ermächtigung der Schulleitungen**

Die Kontroverse um die beste Verteilung der Kompetenzen auf der lokalen Stufe des Schulwesens, in die in den letzten Jahrzehnten die Schweizer Schulkommissionen (wie viel früher schon die amerikanischen School-Boards) hinein geraten sind, steht in einem engen Zusammenhang mit der Einführung der Schulleitungen als einer neuen Leitungsinstantz im Gefüge des lokalen Schulwesens. Leider fehlen bis heute noch historische Untersuchungen über diese grosse Umwälzung und ihre Einbettung in den politischen und gesellschaftlichen Diskurs. Tatsache ist jedoch, dass seit einigen Jahrzehnten in den Schweizer Kantonen laufend Kompetenzen aus der Instrumentenpalette der kommunalen Schulkommissionen herausgelöst und den Schulleitungen übergeben worden sind (für den Kanton Zürich vgl. Rhyn u. a. 2002, S. 39). Mit dieser Entwicklung hielt auch immer stärker die managerialistische Forderung nach effektiverer und effizienterer »Führung« der Volksschule Einzug in den Diskurs, dies offenbar wirkmächtig vor allem in Verbindung mit dem Begriff der »Schulqualität« (Rothen 2016b) und trotz teilweise bereits vorhandener ernüchternder Erfahrungen (Hangartner und Svaton 2015a).

Als eines der Argumente für diese Verschiebungen wird immer wieder die fehlende Professionalität von Laienbehörden verwendet. Dass Fachpersonen (hier die Lehrerschaft) ihre Unterordnung unter eine aus Laien bestehende Behörde in Frage stellen, ist nachvollziehbar und einer solchen Wechselbeziehung wohl strukturell eigen. Auch aus einer ökonomisch gefärbten Organisationslogik erscheint diese Konstruktion eher fraglich (Tröhler 2006a, S. 94). Verständlich ist dagegen, dass Eltern mit Kindern im schulpflichtigen Alter auf Professionalität im Schulbereich insistieren, weil sie der Schulqualität einen grossen Einfluss auf die Zukunftsaussichten ihres Nachwuchses beimessen. Ein professionelles Bildungssystem mit guten Resultaten entspricht zudem auch einem gesamtgesellschaftlichen Bedürfnis. Erstaunlich ist trotzdem, dass gerade die lokalen Steuerungsinstanzen im Schulbereich dem Vorwurf der fehlenden Professionalität ausgesetzt sind, wo doch das ganze politische System in der Schweiz auf dem Milizprinzip aufgebaut ist (Rüegg 1992). Wie andere Arbeiten zeigen, sind oder waren diesen Bestrebungen hin zu einer sogenannten Professionalisierung auch andere ähnliche Gremien ausgesetzt, so z. B. die kommunalen Vormundschaftsbehörden, wie Tobias Studer darstellt (Studer 2013).

Diese Professionalisierungsansprüche können wohl durch eine Verschiebung von Kompetenzen weg von den Schulkommissionen hin zu den Schulleitungen teilweise befriedigt werden. Indessen bleibt einerseits zu klären, wie weit die behaupteten und angestrebten Veränderungen überhaupt bis hinunter in die lokale Praxis greifen (Hangartner und Svaton 2015b; Hangartner und Svaton 2014). Andererseits ist heute unklar, zu welchem Preis diese Professionalisierung zu haben ist und welche neuen Probleme man sich damit allenfalls einhandelt. Auf der Grundlage meiner Forschungsergebnisse möchte ich im Folgenden auf einige mögliche Probleme hinweisen.

### 14.1.1 Übernahme von Funktionen durch die Schulleitung

Bei einer genauen Betrachtung vor dem Hintergrund meiner Forschungsergebnisse zeigt sich, dass viele der Funktionen, die Schulkommissionen im Leitungsgefüge der lokalen Schulen ausfüllen, von Schulleiterinnen und Schulleitern aus strukturellen Gründen nicht übernommen werden können. Hauptproblem ist dabei, dass sie als Einzelpersonen, die nicht unbedingt in der lokalen Gemeinschaft verankert sind, über weniger Legitimität verfügen. Auf politisch gewählte Behörden kann die lokale Öffentlichkeit viel mehr Druck ausüben, ihr sind die Behördenmitglieder als öffentliche Personen direkt verantwortlich. Eine Abwahl bleibt für den Notfall immer möglich. Die Schulleitungen sind diesem Wiederwahldruck und der sozialen Kontrolle deutlich weniger ausgesetzt. Eine Kontroll- oder Sanktionsmöglichkeit besteht bei ihnen praktisch nicht, was durch die verschwindend kleine Zahl von Entlassungen seit der Einführung von Schulleiterinnen und Schulleitern an den Berner Schulen illustriert wird. Weil die Übertragung von Entscheidungskompetenzen an die Schulleitungen auch eine Übertragung an Einzelpersonen ist, akzentuiert sich das Legitimationsproblem. Denn bei den Schulkommissionen können die Bürgerinnen und Bürger immerhin davon ausgehen, dass sie über umstrittene Entscheidungen ausführlich diskutieren und dann demokratisch abstimmen. Zudem erhöht sich bei einem korporativen Gremium die Chance, dass überhaupt ein Sensorium für heikle Entscheidungen vorhanden ist.

Im Gegensatz zur Schulkommission, die ihren Auftrag durch die demokratische Wahl erhält und damit als Organ der Gemeinschaft erscheint, die die Schule beaufsichtigt und kontrolliert, besteht bei den Schulleitungspersonen ein gewisses Risiko, dass sie – zusammen mit der Lehrerschaft – von Eltern und Bürgerschaft als gegnerische Partei und damit nicht mehr als niederschwellige Ansprechperson angesehen werden (Kussau 2007, S. 282). Denn die Schulleitung bündelt als Vorgesetzte der Lehrpersonen deren Interessen und vertritt diese gegenüber der Gemeinde. Damit diese Konstellation im Konfliktfall nicht zu einem unproduktiven und Kräfte zehrenden Kampf des lokal nicht unbedingt verankerten Schulpersonals als Partei gegen die lokale Gemeinschaft führt, sind viel Wohlwollen und vermittelnde Fähigkeiten nötig.

### 14.1.2 Aufteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten

Viele Autoren transferieren zusammen mit den ökonomischen Begriffen gleich auch ökonomische Modellvorstellungen auf den Schulbereich. Dazu ist seit einigen Jahren eine kritische Diskussion am Entstehen (siehe dazu z. B. den Sammelband mit dem Titel »Ambivalenzen des Ökonomischen«, Heinrich und Kohlstock 2016). Denn eine allzu analoge Adaption dieser Konzepte auf den pädagogischen Kontext führt zu einem unterkomplexen Verständnis des Untersuchungsgegenstands (Heinrich 2008, S. 33). So verweist beispielsweise auch Johannes Bellmann auf nicht intendierte negative Folgen einer Anwendung von Modellen aus der Organisationsentwicklung auf die Schule (Bellmann 2016).

Bei der Neuverteilung der Kompetenzen zwischen lokalen Behörden und Schulleitungen wird oft mit einer solchen, aus der ökonomischen Organisationslehre entlehnten Vorstellung argumentiert: dass nämlich *strategische* und *operative* Kompetenzen auf verschiedene Instanzen verteilt werden sollten. Diese Vorstellung impliziert, dass es möglich sei, Entscheidungen in zwei Sorten zu unterscheiden: Die eine Sorte umfasst die grundlegenden Entscheidungen (mit »strategisch« bezeichnet). Die andere Sorte umfasst dagegen die Entscheidungen, die auf die grundlegenden Entscheidungen reagieren, sel-

ber aber technokratischer Natur sind und keinen politischen Widerspruch auslösen. Für die erste Sorte von Entscheidungen, so der Konsens in dieser Debatte, sollen *politische* Instanzen zuständig sein, weil es hier um richtungsweisende, teilweise weltanschaulich beeinflusste Entscheidungen geht. Dieses Primat der Politik bei den »strategischen« Entscheidungen formuliert Hangartner schlicht so: »Die grundlegenden Entscheide sind immer politischer und nicht administrativer Natur. Sie sollten daher in einem demokratischen Regierungssystem von den unmittelbar demokratisch legitimierten Instanzen und nicht von der Administration getroffen werden« (Hangartner 1976, S. 82).

Angewandt auf den lokalen Schulbereich wären dann die politischen Gremien wie Schulkommissionen für die »strategischen« und die Schulleitungen für die als »administrativ« oder »operativ« bezeichneten Entscheidungen zuständig. Das aktuelle Volksschulgesetz des Kantons Bern übernimmt diese Vorstellung, wenn es von einer „Trennung von Aufsicht durch politische Gemeindebehörden und der pädagogischen und betrieblichen Führung der Volksschulen“ spricht (*Volksschulgesetz des Kantons Bern*, Art. 34 Abs. 3). Dieses Konzept setzt die lokale Schulsteuerung in Analogie zur Führungsform »Verwaltungsrat–Geschäftsleitung« in Unternehmen der Privatwirtschaft und wird in wirtschaftspädagogischen Kreisen bis heute propagiert (z. B. bei Seitz und Capaul 2011). In den USA wurde diese Diskussion schon viel früher geführt, wie ich im Abschnitt 2.3.8 *Auswahl der Themen* ab Seite 52 dargelegt habe. Das Eingangszitat zu diesem Buch auf Seite 13 fasst die Position, dass School-Boards strategische Gremien werden sollen, stellvertretend zusammen. An der Jahrtausendwende von 2000 wurde diese Assoziation zwischen Schule und Unternehmung auch in der Schweiz breit diskutiert, wie beispielsweise eine Stelle im Protokoll der Schulkommission von Oberwil im Simmental zeigt: Im Jahr 2001 besuchte eine Lehrperson aus Oberwil in Bern eine Tagung über die Veränderung der Kompetenzstruktur zwischen Schulkommissionen und Schulleitungen mit dem Titel »Unternehmen Schule«.

Aufgrund der Ergebnisse meiner Untersuchung und eigenen Erfahrungen in und mit Schulkommissionen bezweifle ich aber, dass sich mit diesem Prinzip der Trennung von politischen und administrativen Kompetenzen auf der lokalen Ebene und insbesondere im kommunalen Schulwesen eine genügend komplexe Triage vornehmen lässt. Der Blick auf die Tätigkeiten der untersuchten Schulkommissionen zeigt, dass die allermeisten Entscheidungen auf der lokalen Ebene der Schule grosse Konsequenzen für konkrete Personen (Schulkinder, Familien, Lehrpersonen) hatten und deshalb naturgemäss kontrovers waren. Gerade wegen dieses hohen Schadenspotenzials entschieden sich die Schulkommissionen als legitime politische Instanzen immer wieder aktiv, diese Entscheidungsprozesse operativ zu überwachen. Die erwünschte Steuerungskraft konnte offenbar nur in wenigen Themenbereichen durch grundlegende strategische Entscheidungen erreicht werden. So war es beispielsweise schwierig bis unmöglich, die Auswahl von Lehrpersonen und ihre Beaufsichtigung, Entscheide über die Schullaufbahn von Kindern, die Sicherstellung der Hygiene und der Sicherheit im Schulhaus oder auch die Schlichtung in Konfliktfällen einfach als *administrativ* oder *operativ* zu definieren und einer technokratischen Instanz zu überlassen.

Auf der anderen Seite stellen auch Konzepte und Grundsätze, wie sie etwa im Hinblick auf Schulleitbilder oder Reglemente wie Hausordnungen oder zur Vergabe von Schulläumlichkeiten an Dritte erarbeitet werden, nicht eigentlich *strategische* oder *grundlegende* Entscheidungen dar. Diese generieren zwar Diskussionsanlässe über Vorstellungen von Schule und Unterricht und legitimieren das Steuerungshandeln der Schulleitungen

teilweise gegen aussen, können aber eine effektive Schulsteuerung wenig unterstützen (Kohlstock 2016). Mit ihnen wird vielmehr eine Praxis nachvollzogen und rationalisiert oder eine Einigung über die Kriterien des Vorgehens in bestimmten Fällen formalisiert. Es geht also – um im aus der Kriegsführung stammenden Bild zu bleiben – mehr um *Taktik* als um *Strategie*. Die meisten der wichtigen, wirklich strategischen Entscheidungen werden in den Bildungssystemen der Schweizer Kantone beispielsweise in Form des Lehrplans zentral vorgenommen. Lokal können allenfalls noch die Erweiterung des Curriculums durch die Einführung von freiwilligen oder kommunal obligatorischen Fächern und die Wahl der Schul- und Klassenorganisation bzw. des »Schulmodells« (z. B. in Bezug auf durchlässige Modelle in der Oberstufe) als im eigentlichen Sinn *strategische* Entscheidungen bezeichnet werden.

Dass eine solche Trennung der Entscheidungskompetenzen in *strategische* und *operative* im lokalen Schulbereich schwierig, wenn nicht gar sinnlos und unmöglich ist, betonen auch diverse amerikanische Forschende (siehe dazu den Abschnitt 2.3.8 *Auswahl der Themen* ab Seite 52). Das *Institute for Educational Leadership* zählt in einer Publikation die Kompetenzen auf, über die eine nach den Kriterien einer Trennung zwischen *policy* und *administration* zurückgestuzte Kommission noch verfügen würde. Vor dem Hintergrund der enormen Vielfältigkeit einer Schule und der unzähligen täglich anfallenden Probleme mit grosser Tragweite wird in dieser Liste die Fragwürdigkeit einer Reduktion solcher Gremien auf die Funktion von »Local Education Policy Boards« sehr gut sichtbar (Danzberger, Kirst und Usdan 1992, S. 87):

- Anstellung des Superintendenten
- Prüfung des Budgets und Prioritätensetzung bei den Ausgaben
- Definition von Zielen und Indikatoren für die Leistungen der Schulkinder
- Weiterbildung des Lehrpersonals

Trotz unpassender, zu wenig komplexer Begrifflichkeit versuchen viele Schulkommissionen und Schulleitungen, sich nach diesen Grundsätzen zu verhalten und ihre Beziehungen weiterzuentwickeln, was manchmal zu Unklarheiten und Streitigkeiten führen kann. Dies zeigen diverse Stellen in den Schulkommissionsprotokollen aus den letzten Jahren meines Untersuchungszeitraums. Zur Illustration kann eine Diskussion der Schulkommission Schosshalde (Stadt Bern) aus dem Jahr 2002 dienen: Im Gespräch über ein Papier der Schulleitung zum Thema »strategische und operative Führung an den Volksschulen« stellen Kommissionsmitglieder fest, dass aktuell gar keine mittel- und langfristigen Ziele bestehen. Damit steht die Forderung im Raum, dass die Schulkommission entscheidet, wie sich die Schule weiter entwickeln soll. Ein Jahr später bezeichnet die Kommission sich in einer anderen Diskussion als »strategisches Begleitgremium der Schulleitung«, das »die Umsetzung der gesetzlichen Auflagen/Vorgaben kontrollieren« müsse.

Die Suche nach alternativen Begrifflichkeiten, die eine komplexere Fassung der Kompetenzenverteilung im kommunalen Schulbereich ermöglichen würden, bleibt ungelöst. Der Begriff »Management« mit semantischem Fokus auf *Beschaffung/Bereitstellung*, *Vermittlung* und *Koordination* stammt aus der Ökonomie und wird in jüngster Zeit auch in den Bildungswissenschaften vermehrt verwendet. Wie erwähnt transferieren viele Autoren mit diesen Begriffen bewusst auch ökonomische Modellvorstellungen auf den Schulbereich, obwohl die öffentliche Schule eher als Institution zur Sicherung der Grundversorgung fungiert (analog z. B. zur Wasserversorgung), denn als Betrieb/Firma in einem

Marktumfeld. Auch der Begriff der »Steuerung« mit seinem semantischen Fokus bei *lenken* und *auf Kurs halten* wird ebenfalls immer häufiger auf Autoritätsbeziehungen im Bildungssystem angewandt (für den Kanton Zürich beispielsweise analysiert bei De Vincenzi und Hoffmann-Ocon 2016). Konnotiert wird dabei die Vorstellung eines Piloten oder Kapitäns, der eine grosse Maschine auf Kurs hält, indem er auf der Basis der Interpretation von Messwerten spezifischer Instrumente mit gezielten Steuerimpulsen den angepeilten Kurs in Richtung eines vordefinierten Zieles zu halten versucht. Der Begriff transportiert (was beim Transfer auf das Bildungssystem von vielen Autoren auch beabsichtigt wird) einerseits Modellvorstellungen aus der Regelungstechnik und Mechanik, andererseits betriebswirtschaftliche Funktionskonzeptionen (Planung, Entscheidung, Ausführung, Kontrolle) auf den Schulbereich (Kohlstock 2016, S. 144f.). Der Begriff »Steuerung« wird im Forschungsdiskurs um »Educational Governance« auch selbst analysiert und, erweiternd bzw. abgrenzend, in Beziehung zu Begriffen wie »Handlungskoordination« oder »Aushandlungsprozess« gesetzt (Heinrich 2008).

Der Begriff der »Leitung« wird Alltagssprachlich mit einer klassischen Regierungskultur assoziiert, die auf der Erteilung von Aufträgen und gar von Befehlen an die jeweils hierarchisch untergeordnete Ebene und allenfalls zusätzlich auf der Verantwortlichkeit der Ebenen gegenüber den jeweils übergeordneten basiert. Er transportiert damit bis heute hierarchische – tendenziell bürokratische – Vorstellungen.

Allenfalls könnte eine Unterscheidung von Funktionen und Aufgaben entlang der Begriffe »Politik« und »Profession« zielführender sein. Dieses Begriffspaar transportiert wenige Vorstellungen aus anderen Themenfeldern auf die Schule, sondern bezeichnet die Rollen der Instanzen eher objektiv und funktional. Es geht dabei weniger reduktiv vor als die bisher vorgeschlagenen. So wird weder die Rolle der Schulleitung/Lehrerschaft auf Ausführung/Administration, noch diese der Schulkommissionen/Gemeinderäte auf Strategie reduziert. Damit wird das Hauptproblem der bisher vorgeschlagenen Begrifflichkeiten, dass sie nämlich wegführen von der hohen Komplexität der Kompetenzverteilung in der kommunalen Schule, umgangen. Ob die begriffliche Trennlinie *Politik-Profession* in der Zuteilung von Aufgaben produktiv ist, sollte deshalb noch genauer geprüft und dann auch getestet werden. Speziell fruchtbar scheint mir auch der damit zusammenhängende Begriff der politischen Verantwortung. Wer trägt eigentlich die politische Verantwortung für das, was in der Schule passiert? Diese Frage kann dabei helfen, den Blick auf das grosse Ganze zu weiten, wenn sich die Suche nach der idealen Verteilung von Zuständigkeiten in den Details verliert.

### 14.1.3 Folgen einer Schwächung der Schulkommissionen

Wenn in grossem Umfang Aufgaben und Verantwortung von den Schulkommissionen an die Schulleitungen transferiert werden, birgt dies die Gefahr einer Entmachtung und Marginalisierung der Schulkommissionen, weil sie nur noch wenige nennenswerte Aufgaben zu bearbeiten haben. Fokussiert auf die langfristige Entwicklung der Schule und auf grundlegende Entscheidungen verlieren die Mitglieder der Schulkommission weitgehend den Kontakt zum schulischen Alltag und zum Lehrkörper. Dies wiederum kann zu mehreren Problemen führen, wie ich im Folgenden zeigen möchte.

Wie die Ergebnisse meiner Untersuchung zeigen, war die Vermittlerfunktion im Spannungsfeld zwischen Schule und Öffentlichkeit traditionell eine der Hauptaufgaben der Schulkommissionen. Sie legitimierten das Geschehen in der Schule und verankerten diese in der lokalen Gemeinschaft, umgekehrt überwachten sie die Lehrerschaft in ihrer

Aufgabenerfüllung. Je weiter man die Kommissionen nun vom Schulbetrieb entfernt, umso fraglicher wird es, ob sie diese Aufgabe noch erfüllen können. Wie vermögen sie noch die Verantwortung zu übernehmen für etwas, was sie zum grossen Teil an Fachpersonen delegiert und selber weitgehend aus den Augen verloren haben? Wie können sie das Vertrauen erfüllen, das die Wählerinnen und Wähler in sie setzen?

Eine Schwächung der Schulkommissionen kann weiter dazu führen, dass ein Behördenmandat als weniger interessant angesehen wird und es immer schwieriger wird, überhaupt engagierte Bürgerinnen und Bürger dafür zu gewinnen. Denn wie die Ergebnisse meiner Untersuchung zeigen, stösst ein reduktives Konzept mit ausschliesslich strategischen Aufgaben für die Schulkommissionen bei vielen Mitgliedern der Schulkommissionen auf wenig Gegenliebe. Mehrere Studien über amerikanische School-Boards konnten nachweisen, wie gerne sich die Mitglieder dieser Gremien trotzdem in operative Angelegenheiten einmischten (siehe dazu den Abschnitt 2.3.8 *Auswahl der Themen* ab Seite 52). Eine Befragung von Schulbehördenmitgliedern aus dem Kanton Thurgau im Jahr 2004 (durchgeführt von Marc Wülser und Mitautoren) dokumentiert auch hier, wie stark diese Behörden weiterhin in »organisatorische Aufgaben« involviert waren. Dies bedeutet nun aber wahrscheinlich nicht, wie die Autoren vermuten, dass der konzipierte Rollenwechsel »von der operativen Funktion (...) zur strategischen Führungsfunktion« einfach mehrheitlich *noch* nicht vollzogen worden ist (Wülser, Inversini und Ulich 2007, S. 386). Ebenso ist es unwahrscheinlich, dass sich die schleppende Umwandlung der School-Boards in strategische Behörden darauf zurückführen lässt, dass Bürgerinnen und Bürger von der öffentlichen Schulaufsicht eine Einmischung ins »management« und ins Administrative fordern, wie dies Kowalski vermutet (Kowalski 2008, S. 239). Er sieht den gut organisierten Widerstand von der »grassroots«-Ebene gegen solche radikalen Veränderungsvorschläge als leicht reaktionäre Haltung, die daher rührt, dass die School-Boards so tief in die politische Kultur der USA eingebettet seien (ebd., S. 239). Vielmehr scheinen es hingegen starke strukturelle Prinzipien in der lokalen Schulsteuerung zu sein, die sich einer Trennung zwischen »policy« und »administration« widersetzen. Hans Geser weitet diese These ganz allgemein auf das Führungsverständnis im Milizsystem aus, wenn er schreibt: »Wenig bewährt hat sich (...) die mit dem Konzept des *New Public Management* verknüpfte Idee, die Kompetenz der Berufsverwaltung zu stärken, damit sich die Milizpersonen für »strategische Führungsaufgaben« freihalten könnten – denn aus den oben erwähnten Gründen sind ehrenamtliche Mandatsträger wenig an strategischer Arbeit (hingegen sehr wohl an manchen administrativen Aufgaben) interessiert« (Geser 2007, S. 11).

Allzu stark entmachtete Schulkommissionen laufen Gefahr, ihre Vorgesetztenfunktion gegenüber der Schulleitung de facto einzubüssen. Der Wissensvorsprung der professionellen (teilweise vollamtlichen) Schulleitungen gegenüber der Schulkommission kann sich derart stark vergrössern, dass eine Laienbehörde zu einem reinen »sounding board«, also einer Art Resonanzkörper für die Schulleitung degeneriert. Oder wie im Protokoll einer Schulkommission aus meiner Analyse steht: Die Schulkommission sieht sich als »strategisches Begleitgremium der Schulleitung«. Dies kann passieren, weil die Kommissionsmitglieder meist kein Führungswissen und/oder keine Führungserfahrung aufweisen und zudem von einer starken Fluktuation geschwächt werden (Stemmer Obrist 2012, S. 337f.). Gabriele Stemmer Obrist konnte dieses Phänomen für mehrere Gemeinden im Kanton Aargau nachweisen, in denen die Schulpflege vollständig als »strategische Führungsorgane« umdefiniert wurden (ebd., S. 293f.). Damit wird die »legitime

Machtbasis der strategischen Behörde unterwandert und die Wirkung des demokratischen Elements im Aargauer Volksschulsystem unterminiert« (Stemmer Obrist 2012, S. 338). Im gleichen Zusammenhang sprechen Judith Hangartner und Carla Svaton von einer »strategischen Machtlosigkeit« der Schulkommission gegenüber der Schulleitung (Hangartner und Svaton 2016, S. 122). Diese Machtlosigkeit manifestierte sich in der Untersuchung von Hangartner und Svaton paradoxerweise an der Bearbeitung einer kommunalen »Bildungsstrategie«. Diese war zwar als Instrument zur Rechenschaftslegung in der Gemeinde (neben der kantonalen Aufsicht) gedacht, forderte aber schlussendlich von den Schulleitungen nur »Verifikationsrituale« ein. Die Autorinnen deuten diese »zeremonielle Kontrolle« als Legitimationsversuch der Schulkommissionen für ihre eigene Existenz unter den neuen Steuerungsbedingungen (ebd., S. 122).

#### **14.1.4 Verstärkter Einfluss des Kantons**

Die Berner Gemeinden haben seit der Revision des Volksschulgesetzes von 2008 grundsätzlich mehr Freiheit in der Gestaltung ihrer lokalen Schulsteuerungssystematik. Sie können eigenständig entscheiden, ob sie eine Schulkommission einsetzen wollen oder ob sie eine andere Lösung bevorzugen. Dass die unteren Ebenen im politischen System auf diese Weise mehr Entscheidungsfreiheit erhalten, ist sehr selten. Vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips ist dies dann zu begrüßen, wenn die Gemeinden in der Lage sind, diese Freiheit auch wirklich zu ihren Gunsten zu nutzen. Die neue Freiheit besteht konkret in der Möglichkeit, das lokale Schulwesen ohne spezielle Schulkommission zu organisieren bzw. die Schulkommission gegenüber der operativen Schulleitung zu entlasten und damit tendenziell zu schwächen. Untersuchungen von Jürgen Kussau (Kussau 2007, S. 281f.), Christina Rothen (Rothen 2012) sowie von Judith Hangartner und Carla Svaton (Hangartner und Svaton 2015a) weisen darauf hin, dass dies zu einer verstärkten Einordnung der lokalen Schulen in die Schulverwaltungshierarchie und damit zu einer nicht intendierten Verminderung der kommunalen Selbstbestimmungsmöglichkeiten führen kann (siehe dazu auch Heinzer 2016). Hangartner und Svaton zeigen eindrücklich, wie beispielsweise in der heute gängigen Aufsichtspraxis die Beziehung zwischen den Professionellen, also zwischen Schulinspektorat und Schulleitenden, bevorzugt und die kommunalen Schulbehörden zu Beisitzenden der Interaktionen gemacht werden (Hangartner und Svaton 2015a). Jochen Wissinger und Thomas Brüsemeister sprechen in diesem Zusammenhang umgekehrt gar von einem zunehmenden »Ausschluss der Öffentlichkeit« (Wissinger und Brüsemeister 2007, S. 275).

Diese These, dass mehrere Reformprojekte der letzten Jahrzehnte in diversen Schweizer Kantonen für die kantonalen Verwaltungen eher zu einem Gewinn an Kontrollmacht auf Kosten der Autonomie der lokalen Schulbehörden und Lehrpersonen geführt haben, wird auch von anderen Autoren vertreten und plausibel begründet.<sup>15</sup> So neben Christina Rothen (2016) beispielsweise vehement von Martin und Erich Graf (Graf und Graf 1997, S. 29f.) vertreten, deren These Katharina Maag-Merki und Xaver Büeler in empirischen Untersuchungen über die Ansichten der an Schulgovernance-Reformen Beteiligten und über deren Wirkungen übernahmen (Maag-Merki und Büeler 2002). Die Arbeit von Maag-Merki und Büeler zeigt zudem, dass keines der von ihnen untersuchten Reformprojekte eine »geglückte« Reorganisation zur Folge hatte, obwohl die teilnehmen-

<sup>15</sup> Dies ist offenbar auch in Österreich feststellbar, wie in Altrichter und Heinrich 2005 berichtet wird.

den Schulbehörden den Reformen grundsätzlich »mehr oder weniger positiv« gegenüber standen (ebd., S. 151f.).

Auf der Basis der Protokollquellen in meiner Untersuchung ist leicht nachweisbar, dass die Schulkommissionen immer wieder gegen den Weisungsdruck aus der kantonalen Zentrale Widerstand leisteten, weil sie sich als Garanten der Kompatibilität der Schule mit den lokalen Gegebenheiten verstanden. Dieses Widerstandspotenzial von Schulkommissionen gegenüber Steuerungsansprüchen der oberen Ebenen kann aus deren Perspektive als Nachteil erscheinen, weil sich Reformen nur mit grossem Widerstand durchsetzen lassen. Dass der Zugriff auf die Schule so erschwert wird, fällt speziell vor dem Hintergrund einer ökonomisch gefärbten Organisationslogik auf (Tröhler 2006a, S. 95). Unter dem Blickwinkel der Selbstbestimmung aber bieten diese Kommissionen bei Bedarf einen willkommenen Schutz gegenüber einer allzu grossen Ausdehnung der zentralen Autorität. Die Kraft, um sich gegen Einflussversuche von oben zu wehren, beziehen die lokalen Kommissionen unter anderem aus ihrer Eigenschaft, ein gewähltes Korporativgremium zu sein. Sie stehen damit in der Erwartung ihrer Wählerinnen und Wähler, das Wohl der kommunalen Schule zu suchen und zu schützen. Dabei geht es nicht um die Suche nach einer allgemein teilbaren Vorstellung dessen, was für die Schule gut ist, sondern darum, die eigene Vorstellung gegen die der kantonalen Verwaltung zu verteidigen.

Um ihre Steuerungsansprüche durchzusetzen, sind die kantonalen Organe darauf angewiesen, dass sie in den Gemeinden Partner haben, die sie ansprechen und verantwortlich machen können. Die Schulkommissionen sind aber als korporative Gremien mit einem höchstens monatlichen Sitzungsrhythmus nur sehr schwer überhaupt erreichbar. Und weil sie Entscheidungen nur im Konsens oder nach aufwändiger Diskussion in demokratischer Abstimmung fällen, können sie erst recht fast nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Neben ihrem Wählermandat beziehen die Schulkommissionen vor allem auch aus diesen Umständen ihre Macht, um den Ansprüchen des Kantons entgegenzutreten. Schulleiterinnen und Schulleiter sind demgegenüber viel stärker dem kantonalen Weisungsdruck ausgesetzt. Sie oder ihr Schulsekretariat sind täglich vor Ort erreichbar und können viel selbstständig entscheiden (Kussau 2007, S. 282f.). Informationen und Regelungen können so einfacher in die Schulhäuser weitergereicht werden, was die Effizienz und Effektivität der *hierarchischen* Systemstruktur deutlich erhöht. Zudem können Schulleiterinnen und Schulleiter von der kantonalen Aufsicht als Person verantwortlich gemacht werden (Rothen 2012, S. 202). Je nach Konfliktlage und Interessen kann es weiter vorkommen, dass sich Schulleiterinnen oder Schulleiter entweder unter die Weisungshoheit des Kantons oder dann unter die der Gemeinde stellen.

## 14.2 Gemeinderäte in der Verantwortung

Das kantonale Volksschulgesetz des Kantons Bern erlaubt seit 2008 die Übertragung von Aufgaben der Schulkommission an andere Gemeindebehörden. In den meisten Gemeinden (vor allem in kleineren) kommt dafür nur der Gemeinderat, also die kommunale Exekutive in Frage. Eine solche Übertragung tastet die Verteilung der Macht zwischen Kanton und Gemeinde im Prinzip nicht an, da die Kompetenzen weiterhin in der Gemeinde bleiben.

Ein ähnliches Phänomen – der so genannte »mayoral takeover« – zeigt sich seit einiger Zeit in einigen städtischen Schuldistrikten in den USA: Der Bürgermeister übernimmt

vom School-Board die Macht über die Schule, entweder indem die Stadt das School-Board gleich auflöst oder indem die Mitglieder neu durch den Bürgermeister ernannt werden (dazu eine Übersicht bei Land 2002, S. 243ff. und 246). In diesem Zusammenhang wird in den USA oft diskutiert, ob ein solcher Übergang der Macht zur Exekutivgewalt die akademischen Leistungen der Schülerinnen und Schüler verbessern könne. Gemäss einer Untersuchung von Kenneth Wong weisen einige Schuldistrikte nach einem »mayoral takeover« tatsächlich in den Fächern Lesen und Mathematik eine signifikante Verbesserung auf (Wong 2009, S. 79). Wong glaubt zudem, in diesen Schuldistrikten die Implementierung einer breiteren Palette von Massnahmen zur Verbesserung der Schulqualität nachweisen zu können, besonders aber eine bessere »management efficiency« (ebd., S. 80). Die Aussagen basieren allerdings auf sehr kleinen Fallzahlen und auf Untersuchungseinheiten mit sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen.

Die Gemeinderäte führen seit jeher die Geschäfte der Gemeinde als Exekutivbehörde wie dies die Schulkommissionen in der traditionellen Form in Bezug auf das Schulwesen taten. Sie sollten also grundsätzlich in der Lage sein, das Schulwesen neben den übrigen Politikbereichen in ihren Einflussbereich aufzunehmen. Dadurch wäre das lokale Schulwesen weiterhin in den Händen einer demokratisch legitimierten und zur Deliberation fähigen Behörde. Allenfalls entstehende Kapazitätsprobleme könnten anhand etablierter Verfahren (z. B. durch die Vergrösserung der Verwaltung) einfach gelöst werden. Grundsätzlich gibt es deswegen gegen eine Übertragung aller Kompetenzen der Schulkommissionen auf den Gemeinderat eigentlich wenig Vorbehalte, obwohl dadurch die schon von Condorcet geforderte (siehe S. 32) und in den USA leidenschaftlich diskutierte (siehe S. 47) Trennung des Schulwesens von den anderen Politikbereichen aufgehoben würde.

Ein Gewinn einer solchen Regelung besteht in der Vereinheitlichung der politischen Steuerungsprozesse zwischen Schule und restlicher Politik und damit in der Vereinfachung der demokratischen Entscheidungsprozesse überhaupt. Der amerikanische Journalist Noel Epstein stellt in diesem Zusammenhang zu den Schulsystemen der amerikanischen Gliedstaaten die Frage: "Who's in charge here?" Er will damit auf die Komplexität der Überwachungssysteme hindeuten, die in Amerika (und eben auch in der Schweiz) für die lokalen Schulen etabliert wurden (Epstein 2004b).

Eine Einordnung des Schulbereichs unter die normale politische Entscheidungs- und Verantwortungslinie könnte eine verbesserte Rechenschaftspflicht der Entscheidungsträger zur Folge haben. Dies wäre ein Vorteil, weil sonst viele Reformbestrebungen das Klassenzimmer, also den eigentlichen Ort des Geschehens, gar nie erreichen. Die Trennung von Schule und restlicher Politik, die in den Anfangszeiten der Demokratie wichtige Gründe hatte, würde aufgehoben, und die lokale Schule liesse sich über die allgemein bekannten, demokratisch legitimierten Entscheidungsprozesse und Verantwortlichkeiten steuern.

Die zuständigen Gemeindeexekutiven können nach Bedarf weiterhin Schulkommissionen als beratende Kommissionen berufen, wie dies in anderen Politikbereichen (z. B. im Baubereich) schon lange Standard ist. Weil die Gemeinderatsmitglieder potenziell über eine grössere politische Erfahrung und über eine noch bessere Vernetzung vor Ort verfügen, könnte die Verteidigung der kommunalen Interessen in Bezug auf die eigene Schule gegenüber dem Kanton sogar noch verstärkt werden.

Eine solche Eingliederung des lokalen Schulwesens in die anderen Politikbereiche einer Gemeinde kann allerdings für die Schule auch gravierende Nachteile haben. Gemeinde-

ratsmitglieder sind zwar in der Führung von Mitarbeitenden meistens geübter als die Mitglieder der Schulkommissionen. Dies kann eine klarere Führung der Schulleiterinnen und Schulleiter zur Folge haben, die so auch kommunal noch besser verantwortlich gemacht werden können für die Ausrichtung der Schule an den Bedürfnissen der lokalen Gemeinschaft. Weil der Gemeinderat als Gremium aber noch für diverse andere Politikbereiche zuständig ist, schwindet dieses Potenzial wieder, denn die Schule würde zu einem Ressort unter anderen. Mit der Führung des Personals und mit der Strategie würde sich nur noch ein einzelnes Gemeinderatsmitglied befassen. Es ist unwahrscheinlich, dass ein Milizpolitiker alleine als Ressortvorsteher die Schulleitung genügend beaufsichtigen und klar führen kann. Bei den ebenfalls aus Milizleuten bestehenden Schulkommissionen wird die Aufsichtsfunktion über das Fachpersonal dagegen durch ein Überzahlverhältnis vereinfacht: Immerhin denken fünf oder sieben Laien mit. Wenn die lokale Aufsichtsfähigkeit verringert wird, besteht einerseits schnell wieder die Gefahr einer stärkeren Eingliederung der Schulleitung in die kantonale Verwaltung. Andererseits kann es leichter passieren, dass sich die Schule immer mehr von den Bedürfnissen der lokalen Gemeinschaft abkoppelt.

Aus der Sicht der Schule würde es zudem schwieriger, ihre Bedürfnisse gegenüber der Gemeinde prominent zu platzieren. Denn die Schule wäre nur mehr ein Ressort unter anderen und die Schulleitung mit den anderen Kaderpositionen in der Gemeinde gleichwertig. Gerade bei der Ressourcenverteilung in der Gesamtgemeinde hätte die Schule damit einen deutlich schwereren Stand, weil ihr das spezielle politische Gewicht, verkörpert in einer eigenen demokratisch legitimierten und starken Steuerungsinstanz fehlen würde. In den untersuchten Protokollen wird an vielen Stellen sichtbar, wie die Schulkommissionen im Namen der Schule für die nötigen Finanzen aus dem Gemeindebudget kämpften. Und gerade weil sie gewählte Korporativbehörden waren, hatten sie offenbar in diesem Kampf um Ressourcen gegenüber den Gemeinderäten auch ein starkes Gewicht und konnten die Interessen der Schule machtvoll vertreten.

### 14.3 Schulkommissionen haben Potenzial

Das Schulwesen steht wie alle Gesellschaftsbereiche unter dem Druck, sich an neue Gegebenheiten anzupassen. Auch das Kompetenzengefüge, das auf der Gemeindeebene in den Schulsystemen der Schweizer Kantone traditionell auf lokale Schulkommissionen aus Laienpersonen setzte, muss heute optimiert und weiterentwickelt werden. Pragmatische Reformen mit dem Ziel einer in der Realität tauglichen, also effektiven und effizienten Verteilung von Aufgaben und Verantwortung stützen sich aber mit Vorteil auf genaue Lage- und Bedürfnisanalysen und weniger auf abstrakte Modellvorstellungen ab. Eine Weiterentwicklung der lokalen Schulsteuerungssystematik sollte folglich die Potenziale der beteiligten Akteure ernst nehmen und auf ihre je spezifischen Stärken und Qualitäten setzen. Unter diesem Blickwinkel zeigt sich, dass weniger eine richtige Reform im engeren Sinne angesagt ist, als vielmehr eine laufende Optimierung der bestehenden Strukturen oder, mit den Worten von Katharina Maag Merki, eine »Ausbalancierung von Entscheidungskompetenzen« (Maag-Merki 2011, S. 63).

Aufgrund der Erkenntnisse aus meiner historischen Untersuchung sollte man für die Schulkommissionen davon ausgehen, dass sie an einer Mittlerposition in verschiedenen Spannungsfeldern positioniert sind und dort Aufgaben und Verantwortung übernehmen können, für die andere Akteure wie die Gemeinderäte oder die Schulleitungen we-

niger oder gar nicht geeignet sind. In den eruierten sechs Spannungsfeldern können sie moderierend, ausgleichend, vermittelnd oder aber abgrenzend wirken.

Schulkommissionen und Schulpflegen können die Strukturen der örtlichen Schule, also die Schulleitung und die Lehrpersonen durch Abpuffern der Intensität und Dringlichkeit vor dem direkten Zugriff des Staates schützen. Umgekehrt können sie die Bedürfnisse der lokalen Gemeinschaft und Schule gegenüber dem Staat vertreten oder deren Einbringung unterstützen. So haben zwei der hier untersuchten Schulkommissionen beispielsweise aktiv die Teilnahme von Lehrpersonen an Streik-Aktionen unterstützt. Schulkommissionen können auf diese Weise eine Art Schutzwall darstellen, der die Entstehung einer stark lokal geprägten und gemeinschaftlich belebten Schulkultur ermöglicht. Andererseits können die Schulkommissionen zum Beispiel in der Kontrolle der Absenzen von Schulkindern oder des genügenden Unterrichtsangebots durch die Lehrkräfte auch als Agenten des Staates bzw. als Garanten des allgemeinen Rechts auf Bildung fungieren, das jedem Kind unabhängig von seiner Herkunft zukommt. Sie wirken so als Vertreter einer grösser verfassten und übergeordneten Gemeinschaft, die sich mitunter auch gegen die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung oder einzelner Exponenten durchsetzen können muss.

Schulkommissionen haben die Fähigkeit, die öffentliche Schule mit der lokalen Gemeinschaft zu verbinden. So scheint der Zugang zur Schule für Bürgerinnen und Bürger (und speziell für die Eltern) über die Schulkommissionen niederschwelliger zu sein als über die Lehrperson oder gar über die Schulleitung. Ein Beispiel aus einem Protokoll der Primarschulkommission von Langnau aus der Mitte der 1990er Jahre illustriert diese Feststellung und zeigt zusätzlich, dass in der Kommission auch ein Bewusstsein dafür vorhanden war: Nachdem die Schulkommission in einem Beschwerdefall die klagenden Eltern angewiesen hatte, direkt mit der betreffenden Lehrperson Kontakt aufzunehmen, wurde im Protokoll vermerkt: »Die Tatsache, dass Eltern lieber an ein Kommissionsmitglied gelangen, anstatt mit der Lehrkraft direkt ein Gespräch zu führen, hat sich auch in diesem Fall wieder bewahrheitet.«

Diese Verankerung der Schule in der lokalen Gemeinschaft stellten die Schulkommissionen auch durch die Anpassung der Rahmenbedingungen an regionale Besonderheiten und durch die gegenseitige Repräsentation bei verbindenden Feierlichkeiten wie Examen und Schulfest sicher. So konnten sie die Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Schule wesentlich stärken. Diese Steuerungskonstruktion ist zweifellos bis heute zentral dafür verantwortlich, dass die Schule als eigenes Projekt der Gemeinschaft angesehen wird und nicht als vom Staat von oben aufgezwungen wahrgenommen wird.

#### **14.4 Schlusswort**

Es spricht einiges dagegen, dass eine klarer hierarchisierte Schulsteuerungsstruktur das Versprechen einer erhöhten Verantwortlichkeit und Rechenschaftslegung im Schulwesen wirklich erfüllen kann. Damit rücken auch Vorstellungen einer klareren Zuteilung von Verantwortung und Haftung für Erfolge, aber auch Misserfolge und daraus folgend eine bessere Verbindlichkeit auf ein gemeinsames Ziel hin etwas in die Ferne. Eine solche Hoffnung nimmt ein stark verkürztes Schema zum Ausgangspunkt, das der komplexen Realität der Schule nicht entspricht. Wer trägt überhaupt die Verantwortung für den Schulerfolg von Schülerinnen und Schülern, der in einer komplexen Konfiguration erarbeitet wurde? Schliesslich beeinflussen viele Faktoren den Lernerfolg und das Wohl-

befinden der Schülerinnen und Schüler: die Bildungsgesetzgebung, das Curriculum, die Qualität der Lehrerbildung, die Auswahl der Lehrpersonen, das Klima im Lehrerzimmer, die materiellen Konditionen in den Schulhäusern, die Fähigkeiten der Lehrperson, die Bildungsnähe des Elternhauses und persönliche Voraussetzungen und Geschichte. Die Vereinfachung des Leitungs- und Überwachungssystems für die lokale Schule ist deshalb zwar eine Forderung, die schnell zu Hand ist, aber der Komplexität des Gegenstands nicht gerecht wird.

Lokale Leitungsgremien wie Schulkommissionen in der Schweiz oder School-Boards in den USA können als Grass-Roots-Institutionen eine gewisse Verankerung der Schule in der lokalen Gemeinschaft bieten. Wahrscheinlich ist diese Funktion eine wichtige Grundlage für die Akzeptanz, die diese Gremien in der breiten Öffentlichkeit weiterhin genießen. Für den amerikanischen Kontext konnte das Washingtoner *Institute for Educational Leadership* (IEL) diese starke Unterstützung der School-Boards bei lokalen Führungsfiguren, Eltern und Bürger sogar empirisch nachweisen (Carol u. a. 1986, S. 10). Die Vorstösse zu ihrer Entmachtung kommen nämlich zum allergrössten Teil aus der staatlichen Verwaltung oder aber aus den Reihen der Lehrerverberufung und den pädagogischen Hochschulen. Diese Konstellation von Akzeptanz und Kritik ist selber eines der stärksten Indizien dafür, dass durch Wahl legitimierte Milizgremien immer noch eine wichtige Rolle spielen, wenn es um die Beaufsichtigung und Steuerung der lokalen Schulen im Auftrag der Öffentlichkeit geht.

Die Studie des IEL weist allerdings auch darauf hin, dass in der Öffentlichkeit wenig Wissen über die eigentliche Rolle und Funktion dieser Gremien vorhanden ist. Dies scheint ein Grund dafür zu sein, dass ihnen gegenüber weitgehende Gleichgültigkeit herrscht, die sich unter anderem darin manifestiert, dass die Rekrutierung neuer Mitglieder immer schwieriger wird (ebd., S. 10 und S. 14ff.). Dies lässt sich wahrscheinlich weitgehend analog auf die Schweiz übertragen. Auch hier wissen die Leute nur bruchstückhaft, was Schulkommissionen, Schulpflegen und Schulräte eigentlich tun, wenn sie Schule steuern. Dieses Hintergrundwissen zu erweitern und damit die gesellschaftliche und politische Diskussion mit wissenschaftlichen Daten zu unterlegen, war deshalb eine zentrale Motivation meines Forschungsprojekts und der Veröffentlichung der Ergebnisse in Form dieses Buches.



# Quellenverzeichnis

## Gemeindearchiv Kappelen

Titel	von	bis
Schul-Commission von Cappelen bei Aarberg	1840-03-18	1850-03-17
Schulcommissions-Protokoll v. Cappelen No. II	1850-04-01	1854-02-06
Protokoll der Schulkommission von Kappelen No. III	1854-03-05	1865-11-02
Kappelen b. A. Protocoll der Schulcomission	1865-12-07	1877-12-31
Protocoll der Verhandlungen der Schulgemeinde und der Schulcommission von Kappelen b. A.	1878-01-01	1906-12-31
Protokoll der Schulgemeinde Kappelen	1906-01-01	1929-12-31
Protokoll der Schulgemeinde und der Schulkommission Kappelen	1929-09-25	1949-01-19
(ohne Titel)	1949-01-24	1962-06-22
Protokolle Schulgemeinde Schulkommission	1962-08-08	1969-10-23
Protokolle (Schulgemeinde/Schulkommission)	1969-11-29	1976-03-12
Schulkommission Kappelen. Protokolle	1976-05-07	1979-12-07
Protokoll. Schulkommission Kappelen	1980-01-01	1989-12-31
Protokolle Schulkommission	1994-01-06	1998-12-31

## Gemeindearchiv Langnau

Titel	von	bis
Protokoll der Primarschulkommission (697)	1845-01-01	1854-06-30
Protokoll der Primarschulkommission (698)	1854-07-01	1868-06-30
Protokoll der Primarschulkommission (699)	1868-07-01	1877-05-30
Protokoll der Primarschulkommission (700)	1877-06-01	1884-10-31
Protokoll der Primarschulkommission (701)	1884-11-01	1890-06-30
Protokoll der Primarschulkommission (702)	1890-07-01	1896-06-30
Protokoll der Primarschulkommission (703)	1896-07-01	1901-06-30
Protokoll der Primarschulkommission (704)	1901-07-01	1910-06-30
Protokoll der Primarschulkommission (705)	1910-07-01	1919-06-30
Protokoll der Primarschulkommission (706)	1919-07-01	1927-06-30
Protokoll der Primarschulkommission (707)	1927-11-12	1934-04-13

**Archiv des Schulsekretariates Langnau**

Titel	von	bis
Protokoll der Primarschulkommission	1934-07-01	1945-12-31
Protokoll der Primarschulkommission	1946-01-01	1953-04-30
Protokoll der Primarschulkommission	1953-05-01	1955-12-31
Protokoll der Primarschulkommission	1956-01-01	1959-12-31
Protokoll der Primarschulkommission (nicht gebunden)	1960-01-01	1960-12-31
Protokoll der Primarschulkommission	1961-01-01	1966-12-31
Protokoll der Primarschulkommission	1967-01-01	1972-10-31
Protokoll der Primarschulkommission	1972-11-01	1977-12-31
Protokoll der Primarschulkommission	1978-01-01	1991-02-20
Protokoll der Primarschulkommission	1991-03-01	2000-06-19
Protokoll der Primarschulkommission	2000-08-01	2005-06-14

**Stadtarchiv Bern**

Titel	von	bis
Manual der Untern Schulcommission der Stadt Bern	1819-03-20	1833-02-18
Protokoll der Primarschulcommission der Stadt Bern (EB 5.11 11) 407	1833-03-06	1835-10-14
Protokoll der Primarschul-Commission des Gemeinderaths der Stadt Bern (EB 5.11 11) 408	1835-10-28	1840-12-10
Protokoll der Primarschul-Commission von Bern (EB 5.11 11) 409	1841-01-31	1844-06-12
Protokoll der Primarschul-Commission des Gemeinderaths von Bern (EB.11 11) 410	1844-07-24	1849-01-04
Protokoll der Primarschulcommission des Einwohnergemeinderaths der Stadt Bern (EB 5.11 11) 411	1849-02-14	1854-08-23

## Archiv im Schulhaus Bitzios, Bern

Titel	von	bis
I Protokoll der Staldenschulcommission	1861-03-15	1868-12-31
II Protokoll der Staldenschulcommission	1869-01-01	1874-07-11
III Protokoll der Schulcommission der Staldenschule	1874-09-12	1892-04-20
IV (ohne Titel)	1893-01-01	1910-01-28
V (ohne Titel)	1910-03-11	1924-06-13
VI (ohne Titel)	1924-07-08	1928-05-15
VII Protokolle der Schulkommission	1928-06-19	1937-03-23
37 50	1937-06-01	1950-12-19
51 61	1951-01-22	1961-03-20
SK 1961-1974	1961-05-15	1974-03-21
SCHULKOMMISSION PROTOKOLLE 1976-1988	1976-05-22	1988-03-23
SK PROTOKOLLE / ZSK-Protokolle	1998-09-14	2007-06-25

## Gedruckte Quellen

- Condorcet, Marie-Jean-Antoine-Nicolas Caritat Marquis de (1966). *Bericht und Entwurf einer Verordnung über die allgemeine Organisation des öffentlichen Unterrichtswesens*. Weinheim: Julius Beltz.
- (1994). *Cinq mémoires sur l'instruction publique*. Hrsg. von Ch. Coutel und C. Kintzler. Paris: Flammarion.
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (1966). *Lehrplan für die Primarschulen des Kantons Bern*. Bern: Staatlicher Lehrmittelverlag Bern.
- Kanton Bern (2015). *Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern*. <http://retro.seals.ch/digbib/vollist?UID=gdv-001>. (Besucht am 03. 09. 2015).
- Orelli, Johann Kaspar von (1822). *Rede über den geistigen Bildungstrieb der Schweiz in der Gegenwart*.
- Troxler, Ignaz (1825). »Etwas über die Ansprüche der Zeit und des Vaterlandes auf die Erziehung.« In: *Achte Anzeige des Lehrvereins zu Aarau*.
- (1834). *Über Wesen und Idee der Universität der Republik. Inaugurationsrede an der neu gegründeten Universität Bern*.



# Literaturverzeichnis

- Abs, Hermann Josef u. a. (2015). »Akzentsetzungen bei der Erforschung von Steuerung und Koordination in Mehrebenen-systemen«. In: *Governance im Bildungssystem. Analysen zur Mehrebenenperspektive, Steuerung und Koordination*. Hrsg. von Hermann Josef Abs u. a. Wiesbaden: Springer VS, S. 7–19.
- Allen, Ann und David N. Plank (2005). »School Board Election Structure and Democratic Representation«. In: *Educational Policy* 19.3, S. 510–527.
- Altrichter, Herbert, Thomas Brüsemeister und Jochen Wissinger, Hrsg. (2007). *Educational Governance - Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Altrichter, Herbert und Martin Heinrich (2005). »Schulprofilierung und Transformation schulischer Governance«. In: *Schulen mit Profil. Forschungsergebnisse · Brennpunkte · Zukunftsperspektiven*. Hrsg. von Xaver Büeler, Alois Buholzer und Markus Roos. Innsbruck: Studienverlag. Kap. 5, S. 125–140.
- Altrichter, Herbert und Katharina Maag Merki, Hrsg. (2010). *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Altrichter, Herbert und Peter Posch, Hrsg. (1996). *Mikropolitik der Schulentwicklung. Förderliche und hemmende Bedingungen für Innovationen in der Schule*. Innsbruck: Studienverlag.
- American School Board Journal (1997). »Education vital signs 1997: Leadership«. In: *American School Board Journal* 184.12, A15.
- Appius, Stephanie, Martin Lewa und Amanda Nägeli (2016). »Schulreformen – ein Zusammenspiel von Kanton und Gemeinden«. In: *Gemeinden in der Schul-Governance der Schweiz. Steuerungskultur im Umbruch*. Hrsg. von Judith Hangartner und Markus Heinzer. Wiesbaden: Springer VS, S. 77–100.
- Appius, Stephanie und Amanda Nägeli (2015). »Bildungsreform in Städten. Am Beispiel der Einführung von geleiteten Schulen«. In: *Governance im Bildungssystem. Analysen zur Mehrebenenperspektive, Steuerung und Koordination*. Hrsg. von Hermann Josef Abs u. a. Wiesbaden: Springer VS, S. 173–194.
- Askdefine.com (2015). *governance*. <http://governance.askdefine.com>. (Besucht am 03.09.2015).
- Aubry, Carla (2011). »Die Bedeutung ökonomischer Ressourcen. Öffentliche Schulaufsicht zwischen kantonaler Einflussnahme und Widerständigkeit vor Ort«. In: *Jahrbuch für historische Bildungsforschung. Band 17*. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt, S. 126–143.
- Bacon, William (1978). *Public Accountability and the Schooling System. A Sociology of School Board Democracy*. London: Harper & Row Ltd.
- Badertscher, Hans und Hans-Ulrich Grunder, Hrsg. (1995). *Wieviel Staat braucht die Schule? Schulvielfalt und Autonomie im Bildungswesen*. Bern: Paul Haupt.
- Bähler, Anna u. a. (2003). *Bern - die Geschichte der Stadt im 19. und 20. Jahrhundert. Stadtentwicklung, Gesellschaft, Wirtschaft, Politik, Kultur*. Hrsg. von Robert Barth, Emil Erne und Christian Lüthi. Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Bellmann, Johannes (2016). »Output- und Wettbewerbssteuerung im Schulsystem. Konzeptionelle Grundlagen und empirische Befunde«. In: *Ambivalenzen des Ökonomischen. Analysen zur „Neuen Steuerung“ im Bildungssystem*. Hrsg. von Martin Heinrich und Barbara Kohlstock. Wiesbaden: Springer VS, S. 13–34.
- Bergen, Hugo von (1965). *Aus der Geschichte der Schulen von Belp. Beitrag zum hundertjährigen Bestehen der Sekundarschule Belp*. Belp: Druck Jordi.
- Berry, Christopher R. und William G. Howell (2005). »Democratic Accountability in Public Education«. In: *Besieged. School Boards and the Future of Education Politics*. Hrsg. von William G. Howell. Washington, D. C.: Brookings Institution Press. Kap. 7, S. 150–172.
- Bloch, Marc (1994). »Für eine vergleichende Geschichtsbetrachtung der europäischen Gesellschaften«. In: *Alles Gewordene hat Geschichte. Die Schule der Annales in ihren Texten 1929-1992*. Hrsg. von Matthias Middell und Steffen Sammler. Leipzig, S. 121–167.
- Blocher, Georg Alfred (1920). *Die Entstehung des ersten Bernischen Primarschulgesetzes*. Zürich: Diss.-Druckerei Gebr. Leemann & Co.
- Bradley, Ann (1992). »Tales of Two Boards: Under State Order, Dallas Tries To Clean Up Its Act«. In: *Education Week* online only, S. 1–8.
- Brändli, Sebastian (1998). »Der Aargauer Erziehungsrat«. In: *Die Bildung des wahren republikanischen Bürgers*. Hrsg. von Sebastian Brändli, Pius Landolt und Peter Wertli. Aarau: Erziehungsdirektion des Kt. Aarau.
- Braudel, Fernand (1977). »Geschichte und Sozialwissenschaften. Die longue durée«. In: *M. Bloch, F. Braudel, L. Febvre u.a. Schrift und Materie der Geschichte. Vorschläge zur systematischen Aneignung historischer Prozesse*. Hrsg. von Claudia Honegger. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, S. 47–85.

- Braudel, Fernand (1992). »Geschichte und Sozialwissenschaften. Die lange Dauer«. In: *Schriften zur Geschichte 1. Gesellschaften und Zeitstrukturen*. Stuttgart: Klett-Cotta, S. 49–87.
- Briffault, Richard (2005). »The Local School District in American Law«. In: *Besieged. School Boards and the Future of Education Politics*. Hrsg. von William G. Howell. Washington, D. C.: Brookings Institution Press. Kap. 2, S. 24–55.
- Brüsemeister, Thomas (2012). »Educational Governance: Entwicklungstrends im Bildungssystem«. In: *Governance von Schul- und Elementarbildung. Vergleichende Betrachtungen und Ansätze der Vernetzung*. Hrsg. von Monique Ratermann und Sybille Stöbe-Blossey. Wiesbaden: Springer VS, S. 27–44.
- Brüsemeister, Thomas und Martina Newiadomsky (2008). »Schulverwaltung - Ein unbekannter Akteur?«. In: *Warum tun die das? Governanceanalysen zum Steuerungs Handeln in der Schulentwicklung*. Hrsg. von Roman Langer. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 73–93.
- Buer, Jürgen van und Cornelia Wagner, Hrsg. (2007). *Qualität von Schule. Ein kritisches Handbuch*. Frankfurt: Peter Lang.
- Buholzer, Alois und Markus Roos (2005). »Ergebnisse der Begleitevaluation«. In: *Schulen mit Profil. Forschungsergebnisse - Brennpunkte - Zukunftsperspektiven*. Hrsg. von Xaver Büeler, Alois Buholzer und Markus Roos. Innsbruck: Studienverlag. Kap. 4, S. 65–123.
- Burger, Leopold (2002). *Das Aufgaben- und Rollenbild der Schulaufsicht im Wandel*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Callahan, Raymond E. (1975). »The American Board of Education, 1789-1960«. In: *Understanding School Boards. Problems and Prospects*. Hrsg. von Peter J. Cistone. Lexington, Massachusetts: Lexington Books. Kap. 2, S. 19–46.
- Carol, Lila N. u. a. (1986). *School Boards. Strengthening Grass Roots Leadership*. Washington D.C.: The Institute for Educational Leadership.
- Cistone, Peter J. (2008). »School Board Research: A Retrospective«. In: *The Future of School Board Governance. Relevancy and Revelation*. Hrsg. von Thomas L. Alsbury. Lanham: Rowman & Littlefield Education. Kap. 2, S. 25–33.
- Cistone, Peter J. und Laurence Iannaccone (1980). »Educational Governance. Contradictions and Tendencies«. In: *Education and Urban Society* 12.4, S. 407–420.
- Clemens, Elisabeth S. (2010). »Democratization and Discourse: The Public Sphere and Comparative Historical Research«. In: *Social Science History* 34.3, S. 373–381.
- Coleman, James S. (1974). *Power and the Structure of Society*. New York: Norton.
- Criblez, Lucien (1992). »Öffentlichkeit als Herausforderung des Bildungssystems - Liberale Bildungspolitik am Beispiel des regenerierten Kantons Bern«. In: *Aufklärung, Bildung und Öffentlichkeit - Pädagogische Beiträge zur Moderne*. Hrsg. von Jürgen Oelkers. Weinheim und Basel: Beltz.
- (1998). »Anforderungen an eine demokratische Bildungsorganisation«. In: *Bildung, Öffentlichkeit und Demokratie. Zeitschrift für Pädagogik*, 38. Beiheft. Hrsg. von Jürgen Oelkers. Weinheim: Beltz, S. 197–208.
- Cronin, Joseph M. (1973). *The Control of Urban Schools. Perspective on the Power of Educational Reformers*. New York: The Free Press.
- Cunningham, Luvern L. (1962). »Decision-Making Behavior of School Boards«. In: *American School Board Journal* 144. Februar, S. 13–16.
- Danzberger, Jacqueline P. (1992). »School boards: A troubled American institution«. In: *Facing the challenge: The Report of the Twentieth Century Fund Task Force on School Governance*. New York: Twentieth Century Fund, S. 19–24.
- Danzberger, Jacqueline P., Michael W. Kirst und Michael D. Usdan (1992). *Governing Public Schools. New Times, New Requirements*. Washington D.C.: Institute for Educational Leadership.
- Danzberger, Jacqueline P. u. a. (1987). »School Boards: The Forgotten Players on The Education Team«. In: *The Phi Delta Kappan* 69.1, S. 53–59. arXiv: 143.
- De Vincenti, Andrea und Norbert Grube (2012). »Schulaufsicht zwischen pastoraler Inspektion und behördlicher Administration: Strukturen, Planungen und Praktiken 1771–1840«. In: *Verwaltete Schule. Geschichte und Gegenwart*. Hrsg. von Michael Geiss und Andrea De Vincenti. Wiesbaden: Springer VS, S. 19–38.
- De Vincenti, Andrea, Norbert Grube und Moritz Rosenmund (2011). »Öffentliche Schulaufsicht zwischen pastoraler Verantwortung, Laienmitwirkung und rationalisierter Expertise«. In: *Jahrbuch für historische Bildungsforschung. Band 17*. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt, S. 110–125.
- De Vincenti, Andrea und Andreas Hoffmann-Ocon (2016). »Technologische Lenkungsversuche. Der Programmierete Unterricht der 1960er Jahre und die Reformen des Bildungswesens um die Jahrtausendwende im Kanton Zürich«. In: *Ambivalenzen des Ökonomischen. Analysen zur „Neuen Steuerung“ im Bildungssystem*. Hrsg. von Martin Heinrich und Barbara Kohlstock. Wiesbaden: Springer VS, S. 73–96.
- Delagardelle, Mary L. (2008). »The Lighthouse Inquiry: Examining the Role of School Board Leadership in the Improvement of Student Achievement«. In: *The Future of School Board Governance. Relevancy and Revelation*. Hrsg. von Thomas L. Alsbury. Lanham: Rowman & Littlefield Education. Kap. 10, S. 191–223.

- Dlabac, Oliver (2016). »Lokale Autonomie und Milizprinzip unter veränderten Vorzeichen. Neue Modelle der Gemeinde- und Schulorganisation«. In: *Gemeinden in der Schul-Governance der Schweiz. Steuerungskultur im Umbruch*. Hrsg. von Judith Hangartner und Markus Heinzer. Wiesbaden: Springer VS.
- Döbert, Hans und Gert Geissler (1997). *Schulautonomie in Europa. Umgang mit dem Thema, Theoretisches Problem, Europäischer Kontext, Bildungshistorischer Exkurs*. Hrsg. von Hans Döbert und Gert Geissler. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Dollfus, Andreas (2005). *Ignaz Paul Vital Troxler. Geistiger und politischer Erneuerer der Schweiz. Eine Anthologie eingeleitet und begleitet von Andreas Dollfus*. Schaffhausen: Novalis.
- Dubs, Rolf (1994). *Die Führung einer Schule. Leadership und Management*. Zürich: Verlag des Schweizerischen Kaufmännischen Verbandes.
- (1999). *Teilautonomie der Schulen: Annahmen, Begriffe, Probleme, Perspektiven*. Paderborn: Druckwerkstatt Niesel & Partner GbR.
- (2005). »New Public Management und die Führung der Schule«. In: *Schule als Arbeitsplatz. Mitarbeiterbeurteilung zwischen Absicht, Leistungsfähigkeit und Akzeptanz*. Hrsg. von Markus Sigrist, Theo Wehner und Anne Legler. Zürich: Verlag Pestalozzianum an der PH Zürich, S. 39–60.
- (2007). »Erweiterte Selbständigkeit der Einzelschule und Entwicklung von Schulqualität in der Schweiz. Eine kritische Zwischenbilanz«. In: *Qualität von Schule. Ein kritisches Handbuch*. Hrsg. von Jürgen van Buer und Cornelia Wagner. Frankfurt: Peter Lang, S. 515–525.
- Egger, Jakob (1879). *Geschichte des Primarschulwesens im Kanton Bern mit besonderer Berücksichtigung der letzten zwei und zwanzig Jahre*. Bern: K. J. Wyss.
- Eigenmann, Philipp (2011). »Implementationsabsichten, expertokratische Durchsetzungsstrategien und partizipative Rhetoriken. Lokale Schulreformpraktiken in Zürich (1993–2000)«. In: *International Journal for the Historiography of Education* 1.2, S. 131–146.
- Epstein, Noel (2004a). »Introduction: Who should be in charge of our schools?« In: *Who's in charge here? The tangled web of school governance and policy*. Hrsg. von Noel Epstein. Washington, D. C.: Brookings Institution Press, S. 1–13.
- Hrsg. (2004b). *Who's in charge here? The tangled web of school governance and policy*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (2015). *Schulraum gestalten. Planung und Weiterentwicklung von Anlagen der Volksschule*. Bern: Erziehungsdirektion des Kantons Bern. Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung.
- Feistritzer, C. Emily (1992). »A Profile of School Board Presidents«. In: *School Boards: Changing Local Control*. Hrsg. von Patricia F. First und Herbert J. Walberg. Berkeley: McCutchan. Kap. 7, S. 125–147.
- Fend, Helmut (2008). *Schule gestalten. Systemsteuerung, Schulentwicklung und Unterrichtsqualität*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Finn, Chester E. (1992). »Reinventing Local Control«. In: *School Boards: Changing Local Control*. Hrsg. von Patricia F. First und Herbert J. Walberg. Berkeley: McCutchan. Kap. 2, S. 21–25.
- Garmire, Leonard (1962). »A Study of the Attitudes of School Board Members as They Relate to the Reasons for Seeking Office«. In: *Oregon School Study Council Bulletin* 6.2.
- Geertz, Clifford (1988). »Thick Description: Toward an Interpretive Theory of Culture«. In: *High Points in Anthropology*. Hrsg. von Paul Bohannan und Mark Glazer. New York: McGraw-Hill, S. 531–552.
- Geiss, Michael (2014). *Der Pädagogenstaat. Behördenkommunikation und Organisationspraxis in der badischen Unterrichtsverwaltung, 1860–1912*. Bielefeld: transcript Verlag.
- Geissler, Gert (1997). »Schule, Recht und Verwaltung in Deutschland. Ein bildungshistorischer Exkurs«. In: *Schulautonomie in Europa. Umgang mit dem Thema, Theoretisches Problem, Europäischer Kontext, Bildungshistorischer Exkurs*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 67–104.
- Geser, Hans (2007). »Die kommunale Milizverwaltung: Zukunfts- oder Auslaufmodell?« In: *Sociology in Switzerland*.
- Gittell, Marilyn und T. Edward Hollander (1968). *Six Urban School Districts. A comparative Study of institutional Response*. Baltimore: Frederick A. Praeger Publishers.
- Glass, Thomas E. (2001). *State education leaders view the superintendent crisis*. Techn. Ber. Denver: Education Commission of the States.
- (2002). *School board presidents view superintendent selection*. Techn. Ber. Denver: Education Commission of the States.
- (2008). »Elected versus Appointed Boards«. In: *The Future of School Board Governance. Relevancy and Revelation*. Hrsg. von Thomas L. Alsbury. Lanham: Rowman & Littlefield Education. Kap. 14, S. 295–317.
- Goldhammer, Keith (1954). »The Roles of School District Officials in Policy-Determination in an Oregon Community«. Diss. University of Oregon.
- (1964). *The School Board*. New York: Center for Applied Research in Education, Inc.

- Goodman, Richard H., Luann Fulbright und William G. Zimmerman (1997). *Getting There from Here. School Board-Superintendent Collaboration: Creating a School Governance Team Capable of Raising Student Achievement*. Techn. Ber. Arlington: New England School Development Council, Marlborough. Educational Research Service.
- Goodman, Richard H. und William G. Zimmerman (2000). *Thinking Differently: Recommendations for 21st Century School Board/Superintendent Leadership, Governance, and Teamwork for High Student Achievement*. Arlington: Educational Research Service und New England School Development Council.
- Götz, Margarete (1997). *Die Grundschule in der Zeit des Nationalsozialismus. Eine Untersuchung der inneren Ausgestaltung der vier unteren Jahrgänge der Volksschule auf der Grundlage amtlicher Massnahmen*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Graf, Martin A. und Erich O. Graf (1997). »Der Angriff der Bildungselite auf die Volksbildung«. In: *Widerspruch* 33, S. 23–37.
- Graf, Otto (1932). *Die Schulgesetzgebung im Kanton Bern*. Bernischer Lehrerverein.
- Gränicher, Marius (2005). »Die Schulen der Gemeinde Worb nach 1800«. In: *Worber Geschichte*. Hrsg. von Heinrich Richard Schmidt. Bern: Stämpfli Verlag.
- Gross, Neal (1958). *Who Runs Our Schools?* New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Grunder, Hans-Ulrich (1995). »Wieviel Staat braucht die Schule?«. In: *Wieviel Staat braucht die Schule? Schulfeldvielfalt und Autonomie im Bildungswesen*. Hrsg. von Hans Badertscher und Hans-Ulrich Grunder. Bern: Paul Haupt, S. 21–48.
- Guggisberg, Fritz (1996). *Das Chorgericht Rüeggisberg von 1631–1836. Aufgabe, Bedeutung, Wirken*. Rüeggisberg: s. n.
- Gutmann, Amy (1987). *Democratic Education*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Gutmann, Amy und Dennis Thompson (1996). *Democracy and disagreement. Why moral conflict cannot be avoided in politics, and what should be done about it*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hall, Morrill W. (1957). »Provisions Governing Membership on Local Boards of Education«. In: *Department of Health, Education, and Welfare: Bulletin* 3.
- Hangartner, Judith und Carla Jana Svaton (2014). »Competition between public supervision and professional management: an ethnographic study of school governance reforms in Switzerland«. In: *Ethnography and Education*, S. 1–14.
- (2015a). »Kommunale Schulaufsicht zwischen demokratiepolitischer Tradition u. intensivierter Führung«. In: *Demokratie in der Gemeinde. Herausforderungen und mögliche Reformen*. Hrsg. von Daniel Kübler und Oliver Dlabac. Zürich: Schulthess Juristische Medien AG, S. 195–216.
- (2015b). »The pastoral supervision of globalised self-technologies«. In: *Governing Educational Spaces. Knowledge, Teaching, and Learning in Transition*. Hrsg. von Hans-Georg Kotthoff und Eleftherios Klerides. Rotterdam: Sense Publishers, S. 75–92.
- (2016). »„Bildungsstrategie“ als neues Kontrollritual der kommunalen Schulaufsicht«. In: *Wie Bildung organisiert wird. Soziologische Analysen zu Schule, Berufsbildung, Hochschule und Weiterbildung*. Hrsg. von Regula Julia Leemann u. a. Weinheim und Basel: Beltz Juventa Verlag, S. 108–125.
- Hangartner, Yvo (1976). »Vor- und Nachteile dezentralisierter Aufgabenerfüllung in der Staatsverwaltung aus schweizerischer Sicht«. In: *Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung?* Hrsg. von Frido Wagener. Bonn: Eigenverlag der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, S. 73–86.
- Hartmann, Max (1917). *Die Volksschule im Kanton Zürich zur Zeit der Mediation*. Zürich: Art. Institut Orell Füssli.
- Heinrich, Martin (2008). »Von der Steuerung zu Aushandlungsprozessen als neue Form der Handlungskoordination«. In: *Warum tun die das? Governanceanalysen zum Steuerungs Handeln in der Schulentwicklung*. Hrsg. von Roman Langer. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 31–46.
- Heinrich, Martin und Barbara Kohlstock, Hrsg. (2016). *Ambivalenzen des Ökonomischen. Analysen zur „Neuen Steuerung“ im Bildungssystem*. Wiesbaden: Springer VS.
- Heinzer, Markus (2016). »Gestaltungsspielräume der Gemeinden. Schulsteuerung zwischen Subsidiarität und Hierarchie«. In: *Gemeinden in der Schul-Governance der Schweiz. Steuerungskultur im Umbruch*. Hrsg. von Markus Heinzer und Judith Hangartner. Wiesbaden: Springer VS.
- Heinzer, Markus und J. Hangartner (2016). »Politische Zuständigkeiten für die Volksschule in der Schweiz«. In: *Gemeinden in der Schul-Governance der Schweiz. Steuerungskultur im Umbruch*. Hrsg. von Judith Hangartner und Markus Heinzer. Wiesbaden: Springer VS, S. 31–53.
- Heinzer, Markus und Christina Rothen (2014). »Milch, Suppe und Brot. Die Versorgung der armen Schulkinder: zwischen lokaler Initiative und zentraler Kontrolle«. In: *Berner Zeitschrift für Geschichte* 76.3, S. 21–38.

- Heise, Daniel (2012). *Neue Macht den Parlamenten! Die nationalen Parlamente in der Europäischen Union als Wächter der Subsidiarität?* Marburg: Tectum Verlag.
- Hess, Frederick M. (2002). *School Boards at the Dawn of the 21st Century. Conditions and Challenges of District Governance*. Techn. Ber. Alexandria: National School Boards Association.
- (2008). »Money, Interest Groups, and School Board Elections«. In: *The Future of School Board Governance. Relevancy and Revelation*. Hrsg. von Thomas L. Alsbury. Lanham: Rowman & Littlefield Education. Kap. 7, S. 137–154.
- Hess, Frederick M. und David L. Leal (2005). »School House Politics: Expenditures, Interests, and Competition in School Board Elections«. In: *Besieged. School Boards and the Future of Education Politics*. Hrsg. von William G. Howell. Washington, D. C.: Brookings Institution Press. Kap. 10, S. 228–253.
- Hochschild, Jennifer L. (2005). »What School Boards Can and Cannot (or Will Not) Accomplish«. In: *Besieged. School Boards and the Future of Education Politics*. Hrsg. von William G. Howell. Washington, D. C.: Brookings Institution Press. Kap. 14, S. 324–338.
- Hoffmann-Ocon, Andreas (2012). »Steuerungsversuche staatlicher und kommunaler Schulaufsichtsbehörden zwischen Konflikt und Kooperation in deutschen Bildungsräumen des 19. Jahrhunderts«. In: *Verwaltete Schule. Geschichte und Gegenwart*. Hrsg. von Michael Geiss und Andrea De Vincenti. Wiesbaden: Springer VS, S. 83–106.
- Hofman, Roelande (1995). »Contextual Influences on School Effectiveness: The Role of School Boards«. In: *School Effectiveness and School Improvement* 6.4, S. 308–331.
- Hofmann, Michèle (2007a). »Die Schule im Dienst der Volksgesundheitspflege. Schulhygienischer Diskurs zu Beginn des 20. Jahrhunderts in der Schweiz«. In: *Zeitschrift für pädagogische Historiographie* 13.2, S. 59–64.
- (2007b). »Von der Beratung zur Behandlung. Institutionalisierung des schulärztlichen Dienstes in der Stadt Bern zu Beginn des 20. Jahrhunderts«. In: *Dienstleistungen - Expansion und Transformation des "dritten Sektors" (15.-20. Jahrhundert)*. Hrsg. von Hans-Jörg Gilomen, Margrit Müller und Laurent Tissot. Zürich: Chronos, S. 345–355.
- (2008). »Wie der Arzt in die Schule kam. Schulhygiene in Bern (1899–1952)«. In: *Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde* 70.4, S. 1–47.
- Horlacher, Rebekka (2011). »Erziehung zum demokratischen Nationalbewusstsein. Das Beispiel der Helvetik (1798–1803)«. In: *Jahrbuch für historische Bildungsforschung. Band 17*. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt, S. 95–109.
- Howell, William G. (2005). »Introduction«. In: *Besieged. School Boards and the Future of Education Politics*. Hrsg. von William G. Howell. Washington, D. C.: Brookings Institution Press. Kap. 1, S. 1–23.
- Hunter, Floyd (1953). *Community Power Structure*. Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press.
- Hürlimann, Werner (2007). *Für die Schule nicht mehr zumutbar. Der Schulausschluss als behördliche Reaktion auf abweichendes Schülerverhalten im 20. Jahrhundert in Schweizer Volksschulen*. Bern: Peter Lang.
- Hurni, Frieda (1986). *Von den Schulen in den Dörfferen*. Bern: Historischer Verein des Kantons Bern.
- Iannaccone, Laurence (1975). »School Board Research: A Synthesis and Projection«. In: *Understanding School Boards. Problems and Prospects*. Hrsg. von Peter J. Cistone. Lexington: Lexington Books. Kap. 13, S. 255–264.
- Iannaccone, Laurence und Frank W. Lutz (1994). »The crucible of democracy: The local arena«. In: *The Study of Educational Politics. The 1994 Commemorative Yearbook of the Politics of Education Association (1969–1994)*. Hrsg. von Jay D. Scribner und Donald H. Layton. Taylor & Francis Ltd. Kap. 3, S. 39–52.
- Isensee, Josef (2002). »Subsidiarität. Das Prinzip und seine Prämissen«. In: *Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft. Genese, Geltungsgrundlagen und Perspektiven an der Schwelle des dritten Jahrtausends*. Hrsg. von Peter Blickle, Thomas O. Hügin und Dieter Wyduckel. Berlin: Duncker & Humblot, S. 129–177.
- Ittner, Doris (2016). »Die Schulleitung zwischen Selbst- und Fremdsteuerung. Ein Vergleich zwischen Bayern (D) und dem Kanton Bern (CH) am Beispiel Personalwesen«. In: *Gemeinden in der Schul-Governance der Schweiz. Steuerungskultur im Umbruch*. Hrsg. von Judith Hangartner und Markus Heinzer. Wiesbaden: Springer VS.
- Jenzer, Carlo (1998). *Schulstrukturen als historisch gewachsenes Produkt bildungspolitischer Vorstellungen*. Bern: Peter Lang.
- Jongeward, Ray E. (1975). »The School Board in the Rural Community«. In: *Understanding School Boards. Problems and Prospects*. Hrsg. von Peter J. Cistone. Lexington: Lexington Books. Kap. 9, S. 173–187.
- Jost, Hans (1973). *Heimatgeschichte Kappelen und Werdt*. Hrsg. von Einwohnergemeinde Kappelen. Lyss: von Dach Druck.
- Kansas City Consensus (2001). *Steer, not row: How to strengthen local school boards and improve student learning*. Kansas City.

- Kellerhals, Katharina (2010). *Der gute Schüler war auch früher ein Mädchen. Schulgesetzgebung, Fächerkanon und Geschlecht in der Volksschule des Kantons Bern 1835–1897*. Bern: Haupt Verlag.
- Kirst, Michael W. (1995). »Who's in Charge? Federal, State, and Local Control«. In: *Learning from the Past. What History Teaches Us About School Reform*. Hrsg. von Diane Ravitch und Maris A. Vinovskis. Baltimore: The John Hopkins University Press. Kap. 2, S. 25–56.
- (2008). »The Evolving Role of School Boards: Retrospect and Prospect«. In: *The Future of School Board Governance. Relevancy and Revelation*. Hrsg. von Thomas L. Alsbury. Lanham: Rowman & Littlefield Education. Kap. 3, S. 37–59.
- Kley, Andreas und Florian Zihler (2003). »Historiker vor Gericht. Geschichtswissenschaftliches Arbeiten im Rahmen der Kommunikationsgrundrechte«. In: *Media Lex 2*, S. 85–92.
- Koenig, Christian und Ralph Alexander Lorz (2003). »Stärkung des Subsidiaritätsprinzips«. In: *Juristenzeitung* 58.4, S. 167–173.
- Kohlstock, Barbara (2016). »Ergebnisorientierte Steuerungssysteme für Schulen. Eine kritische Analyse«. In: *Ambivalenzen des Ökonomischen. Analysen zur „Neuen Steuerung“ im Bildungssystem*. Hrsg. von Martin Heinrich und Barbara Kohlstock. Wiesbaden: Springer VS, S. 143–162.
- Kölz, Alfred (1992). *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte. 2. Band*. Bern: Stämpfli.
- (1998). *Der Weg der Schweiz zum modernen Bundesstaat. Historische Abhandlungen*. Chur / Zürich: Verlag Rüegger.
- (2000). *Der demokratische Aufbruch des Zürchervolks*. Zürich: Schulthess.
- Kowalski, Theodore J. (2008). »School Reform, Civic Engagement, and School Board Leadership«. In: *The Future of School Board Governance. Relevancy and Revelation*. Hrsg. von Thomas L. Alsbury. Lanham: Rowman & Littlefield Education. Kap. 11, S. 225–243.
- Kretz, Manuel (2008). *Pädagogische Rekrutenprüfungen in der Stadt Bern und im Amtsbezirk Schwarzenburg im Zeitraum von 1875–1914 untersucht in ihrem schulischen Kontext*. Universität Bern: Lizentiatsarbeit, nicht publiziert.
- Kummer, Johann Jacob (1874). *Geschichte des Schulwesens im Kanton Bern*. Bern: Buchdruckerei K. J. Wyss.
- Kurtz, Dietmar (1982). »Zur Geschichte der Schulaufsicht im Deutschsprachigen Raum«. Diss. Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen.
- Kussau, Jürgen (2007). »Die Schulbehörde zwischen Staat und Gesellschaft«. In: *Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation*. Hrsg. von Jürgen Kussau und Thomas Brüsemeister. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Kap. 6.4, 262ff.
- Kussau, Jürgen und Thomas Brüsemeister (2007). *Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kussau, Jürgen und Lutz Oertel (1997). »Schweiz«. In: *Schulautonomie in Europa*. Hrsg. von Hans Döbert und Gert Geissler. Baden-Baden: Nomos, S. 363–396.
- (2005). »Schule und Aufsicht zwischen pädagogischen und politischen Anforderungen. Zur Situierung der Lehrerbeurteilung«. In: *Schule als Arbeitsplatz. Mitarbeiterbeurteilung zwischen Absicht, Leistungsfähigkeit und Akzeptanz*. Hrsg. von Markus Sigrist, Theo Wehner und Anne Legler. Zürich: Verlag Pestalozzianum, S. 109–128.
- Kussau, Jürgen und Moritz Rosenmund (2005). »Die Schulpflege im Umbruch. Von der politischen zur administrativ-fachlichen Aufsicht«. In: *Schule als Arbeitsplatz. Mitarbeiterbeurteilung zwischen Absicht, Leistungsfähigkeit und Akzeptanz*. Hrsg. von Markus Sigrist, Theo Wehner und Anne Legler. Zürich: Verlag Pestalozzianum, S. 81–102.
- Kussau, Jürgen u. a. (2007). »Milizsystem zwischen Freiwilligentätigkeit und Erwerbsarbeit. Teil 1: Quantitative und qualitative Zusammenfassung einer Schulpflege-Untersuchung«. In: *Zürcher Beiträge zur Psychologie der Arbeit 1*.
- Labaree, David (2007a). »Educational Researchers. Living with a lesser form of knowledge«. In: *Education, Markets, and the Public Good. The selected works of David F. Labaree*. New York: Routledge. Kap. 11, S. 141–155.
- (2007b). »Resisting Educational Standards«. In: *Education, Markets, and the Public Good. The selected works of David F. Labaree*. New York: Routledge. Kap. 8, S. 114–123.
- (2009). »Educational Formalism and the Language of Goals in American Education, Educational Reform, and Educational History«. In: *Educational Research: Proofs, Arguments, and Other Reasonings*. Hrsg. von Paul Smeyers und Marc Depaepe. Educationa. Dordrecht: Springer. Kap. 4, S. 41–60.
- Land, Deborah (2002). »Local School Boards Under Review: Their Role and Effectiveness in Relation to Students' Academic Achievement«. In: *Review of Educational Research 72.2*, S. 229–278.
- Langer, Roman. (2008). »Warum tun die das?« – *Governanceanalysen zum Steuerungs Handeln in der Schulentwicklung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Lindenberg, Siegwart (1991). »Die Methode der abnehmenden Abstraktion: Theoriegesteuerte Analyse und empirischer Gehalt«. In: *Modellierung sozialer Prozesse*. Hrsg. von Hartmut Esser und Klaus G. Troitzsch. Bonn: Informationszentrum Sozialwissenschaften, S. 29–78.
- Lustenberger, Werner (1996). *Pädagogische Rekrutenprüfungen. Ein Beitrag zur Schweizer Schulgeschichte*. Chur: Verlag Rüegger.
- Lutz, Frank W. und Laurence Iannaccone (2008). »The Dissatisfaction Theory of American Democracy«. In: *The Future of School Board Governance. Relevancy and Revelation*. Hrsg. von Thomas L. Alsbury. Lanham: Rowman & Littlefield Education. Kap. 1, S. 3–24.
- Maag-Merki, Katharina (2011). »Die Leitung einer Schule«. In: *Die Volksschule zwischen Innovationsdruck und Reformkritik*. Hrsg. von Lucien Criblez, Barbara Müller und Jürgen Oelkers. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 58–67.
- Maag-Merki, Katharina und Xaver Büeler (2002). »Schulautonomie in der Schweiz. Eine Bilanz auf empirischer Basis«. In: *Jahrbuch der Schulentwicklung. Daten, Beispiele und Perspektiven. Band 12*. Hrsg. von Hans-Günter Rolff u. a. Weinheim: Juventa. Kap. V, S. 131–161.
- Marschall, Melissa J. (2005). »Minority Incorporation and Local School Boards«. In: *Besieged. School Boards and the Future of Education Politics*. Hrsg. von William G. Howell. Washington, D. C.: Brookings Institution Press. Kap. 8, S. 173–198.
- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf (1995). »Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus«. In: *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*. Hrsg. von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf. Frankfurt: Campus Verlag, S. 39–72.
- Mellein, Christine (2007). *Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente. Eine Untersuchung zur Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas*. Baden-Baden: Nomos.
- Meyer, Paul (1904). *Die Staldenschule. Ein Beitrag zur Geschichte der stadtbernischen Primarschulen*. Bern: K. J. Wyss.
- Meyer, Serge (2004). »Grösser - reicher - klüger - stärker? Eine historisch-anthropometrische Untersuchung zum biologischen Lebensstandard von Berner Rekruten im Zeitraum von 1875 bis 1940«. Diss. Universität Bern.
- Miron, Louis F. und Robert K. Wimpelberg (1992). »The Role of School Boards in the Governance of Education«. In: *School Boards: Changing Local Control*. Hrsg. von Patricia F. First und Herbert J. Walberg. Berkeley: McCutchan. Kap. 8, S. 151–175.
- Moe, Terry M. (2005). »Teacher Unions and School Board Elections«. In: *Besieged. School Boards and the Future of Education Politics*. Hrsg. von William G. Howell. Washington, D. C.: Brookings Institution Press. Kap. 11, S. 254–287.
- Moos, Leif und Jan Merok Paulsen, Hrsg. (2014). *School Boards in the Governance Process*. Cham: Springer International Publishing AG.
- Müller, Ernst (1888). *Festschrift zum Fünfzigjährigen Jubiläum der Sekundarschule Langnau*. Langnau: Wyss'sche Buchdruckerei.
- (1913). *Festschrift zum 75jährigen Jubiläum der Sekundarschule Langnau*. Langnau: Buchdruckerei Ritschard-Wyss & Cie.
- Munin, Helena (2001). *Schulautonomie. Diskurse, Massnahmen und Effekte im internationalen Vergleich, insbesondere in Deutschland*. Weinheim: Beltz.
- National Commission of Excellence in Education (1983). *A nation at risk: The imperative for educational reform*.
- Neidhart, Leonhard (1992). »Grundlagen und Besonderheiten des schweizerischen Regierungssystems«. In: *Staatstätigkeit in der Schweiz*. Hrsg. von Heidrun Abromeit und Werner W. Pommerehne. Bern: Paul Haupt, S. 15–42.
- Nohlen, Dieter (2004). *Wahlrecht und Parteiensystem: zur Theorie der Wahlsysteme*. Opladen: Leske und Budrich.
- Nowakowski, Jeri und Patricia F. First (1989). »A Study of School Board Minutes: Records of Reform«. In: *Educational Evaluation and Policy Analysis* 11.4, S. 389–404.
- Oelkers, Jürgen (1988). »Öffentlichkeit und Bildung: Ein künftiges Missverhältnis?« In: *Zeitschrift für Pädagogik* 34. Jg.5, S. 579–599.
- (1995). »Freiheit in der Bildung«. In: *Wieviel Staat braucht die Schule? Schulvielfalt und Autonomie im Bildungswesen*. Hrsg. von Hans Badertscher und Hans-Ulrich Grunder. Bern: Paul Haupt, S. 49–57.
- Oelkers, Jürgen und Max Mangold (2003). »Einleitung«. In: *Demokratie, Bildung und Markt*. Hrsg. von Max Mangold und Jürgen Oelkers. Bern: Lang, S. 7–24.
- Ogenfuss, Felix (2000). »Zentrale Steuerung im föderalistischen System«. In: *Die Vielfalt orchestrieren. Steuerungsaufgaben der zentralen Instanz bei grösserer Selbständigkeit der Einzelschulen. OECD/CERI-Regionalseminar vom 18.–22. Okt. 1999*. Hrsg. von Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren,

- Bundesministerium für Bildung Wissenschaft und Kultur und Bundes-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung. Innsbruck-Wien-München: Studienverlag, S. 80–104.
- Olson, Lynn (1992). »Tales of Two Boards: In 'Good' N. J. District, Board Tries to Find Its Way«. In: *Education Week* 11.32, S. 16–19.
- Olson, Lynn und Ann Bradley (1992). »Boards of Contention: Introduction«. In: *Education Week* 11.32, S. 1–3, 5, 7, 9–10.
- Österreichisches Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten, Hrsg. (1998). *Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft*. Innsbruck: Studienverlag.
- Osterwalder, Fritz (1989). »Die pädagogischen Vorstellungen in der Helvetischen Gesellschaft und die französische Revolution. Über die Zusammenhänge von Nationalerziehung, Volksbildung, Staatsschule und Öffentlichkeit«. In: *Französische Revolution und Pädagogik der Moderne. Aufklärung, Revolution und Menschenbildung im Übergang vom Ancien Régime zur bürgerlichen Gesellschaft. Zeitschrift für Pädagogik*, 24. Beiheft. Hrsg. von Ulrich Herrmann und Jürgen Oelkers. Weinheim und Basel: Beltz.
- (1992). »Condorcet – Instruction publique und das Design der Pädagogik als öffentlich-rechtliche Wissenschaft«. In: *Aufklärung, Bildung und Öffentlichkeit – Pädagogische Beiträge zur Moderne*. Hrsg. von Jürgen Oelkers. Weinheim und Basel: Beltz.
- (1993). »Markt, Staat, Öffentlichkeit und Bildung«. In: *Die Zukunft der öffentlichen Bildung*. Hrsg. von Philipp Gonon und Jürgen Oelkers. Bern: Peter Lang, S. 55–76.
- (1995). »Modernisierung der Schulverwaltung. Anforderungen an die Selbst-Veränderung der Bürokratie«. In: *Schule und Schulaufsicht – Wege zur Reform*. Hrsg. von Heinz S. Rosenbusch und Jochen Wissinger. Bd. 74. Schulleiter-Handbuch. Braunschweig: SL Verlag, S. 52–67.
- (1997a). »Gute Schule, schlechte Schule – Qualitätskriterien und Systemsteuerung im Bildungswesen«. In: *Schule und Soziale Arbeit in gefährdeter Gesellschaft*. Hrsg. von Silvia Grossenbacher u. a. Bern: Paul Haupt, S. 211–223.
- (1997b). »Schule denken: Schule als linear gegliederte, staatliche und öffentliche Institution«. In: *Geschichte der Erziehung und Schule in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert. Leitlinien*. Hrsg. von Hans Badertscher und Hans-Ulrich Grunder. Bern: Paul Haupt, S. 237–277.
- (1998). »Profilbildung und Öffentlichkeit als Problem schulischen Managements«. In: *Schulqualität managen. Von der Verwaltung der Schule zur Entwicklung von Schulqualität*. Hrsg. von Heike Ackermann und Jochen Wissinger. Neuwied: Luchterhand, S. 239–250.
- (2007). »Einheit und Pluralität in der demokratischen Öffentlichkeit und in der Schule«. In: *Bildung und Öffentlichkeit. Jürgen Oelkers zum 60. Geburtstag*. Hrsg. von Rita Casale und Rebekka Horlacher. Weinheim und Basel: Beltz Verlag.
- (2011). *Demokratie, Erziehung und Schule*. Bern: Haupt.
- (2012). »Die Geburt des modernen Bildungssystems aus der Kritik des Verwaltungsstaates. Turgots 'Mémoire sur les municipalités' von 1775«. In: *Positionierungen. Zum Verhältnis von Wissenschaft, Pädagogik und Politik*. Hrsg. von Carla Aubry u. a. Weinheim und Basel: Beltz Juventa, S. 233–252.
- Overhoff, Jürgen (2004). »Quentin Skinners neue Ideengeschichte und ihre Bedeutung für die historische Bildungsforschung«. In: *Jahrbuch für historische Bildungsforschung. Band 10*. 10. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt, S. 321–336.
- Panchaud, Georges (1952). *Les écoles vaudoises à la fin du régime bernois*. Lausanne: Librairie de l'Université F. Rouge.
- Paulsen, Jan Merok und Lejf Moos (2014). »Globalisation and Europeanisation of Nordic Governance«. In: *School Boards in the Governance Process*. Hrsg. von Lejf Moos und Jan Merok Paulsen. Cham: Springer International Publishing AG. Kap. 11, S. 165–178.
- Pfister, Christian (1995). *Geschichte des Kantons Bern seit 1798. Band IV: Im Strom der Modernisierung. Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt 1700–1914*. Bern: Paul Haupt.
- Quesel, Carsten u. a. (2015). »Bürgerbeteiligung im Kontext der School Governance. Befunde einer Dokumentenanalyse zur Vorgeschichte und zur Ausgestaltung schulischer Teilautonomie in der Schweiz«. In: *Governance im Bildungssystem. Analysen zur Mehrebenenperspektive, Steuerung und Koordination*. Hrsg. von Hermann Josef Abs u. a. Wiesbaden: Springer VS, S. 229–251.
- Ravitch, Diane (2009). »A History of Public School Governance in New York City«. In: *When Mayors Take Charge. School Governance in the City*. Hrsg. von Joseph P. Viteritti. Washington D.C.: Brookings Institution Press. Kap. 8, S. 171–186.
- Resnick, Michael (1999). *Effective school governance: A look at today's practice and tomorrow's promise*. Techn. Ber. Denver: Education Commission of the States.

- Rhyn, Heinz (1998). »Länderbericht Schweiz«. In: *Schulleitung und Schulaufsicht. Neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft*. Hrsg. von Bundesministerium (österreichisches) für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten. Innsbruck: Studien Verlag, S. 163–187.
- Rhyn, Heinz u. a. (2002). *Zuständigkeiten und Ressourcen in Zürcher Volksschulen mit und ohne Teilautonomie (TaV). Evaluationsbericht im Auftrag der Bildungsdirektion des Kantons Zürich*. Zürich: Kompetenzzentrum für Bildungsevaluation und Leistungsmessung Universität Zürich (KBL) und Institut für Politikwissenschaft Universität Zürich (IPZ).
- Rice, Ron u. a. (2001). *The Lighthouse Inquiry: School Board/Superintendent Team Behaviors in School Districts with Extreme Differences in Student Achievement*. Techn. Ber. The Iowa Association of School Boards.
- Riklin, Alois (1982). »Milizdemokratie«. In: *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel. Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag*. Hrsg. von Georg Müller u. a. Basel: Verlag Helbing & Lichtenhahn, S. 41–57.
- Rolff, Hans-Günter und Hans-Joachim Schmidt, Hrsg. (2002). *Brennpunkt Schulleitung und Schulaufsicht*. Neuwied: Luchterhand.
- Roos, Markus und Katharina Maag Merki (2005). »Die Beurteilung von Lehrpersonen zwischen Erfolg und Misserfolg«. In: *Schule als Arbeitsplatz. Mitarbeiterbeurteilung zwischen Absicht, Leistungsfähigkeit und Akzeptanz*. Hrsg. von Markus Sigrist, Theo Wehner und Anne Legler. Zürich: Verlag Pestalozzianum an der PH Zürich, S. 211–235.
- Rosenbusch, Heinz S. und Jochen Wissinger, Hrsg. (1995). *Schule und Schulaufsicht. Wege zur Reform. Schulleiter-Handbuch Band 74*. Braunschweig: SL Verlag.
- Rosenmund, Moritz u. a. (1999). *Volksschule und kulturelle Pluralisierung. Gemeindeschulbehörden als Mittler zwischen Immigrationsdynamik und Schulentwicklung*. Zürich: Verlag Pestalozzianum.
- Rothen, Christina (2012). »Im Zeichen von Zentralisierung und Professionalisierung. Veränderungen der lokalen Schulgovernance im Kanton Bern«. In: *International Journal for the Historiography of Education 2.2*, S. 193–205.
- (2015). *Selbstständige Lehrer, lokale Behörden, kantonale Inspektoren. Verwaltung, Aufsicht und Steuerung der Primarschule im Kanton Bern, 1832–2008*. Zürich: Chronos Verlag.
- (2016a). »Lokale Schulgovernance im Milizsystem: Erbe ohne Zukunft?« In: *Gemeinden in der Schul-Governance der Schweiz. Steuerungskultur im Umbruch*. Hrsg. von Judith Hangartner und Markus Heinzer. Wiesbaden: Springer VS.
- (2016b). »Von der Wirkmacht marktorientierter Argumente im Wandel schulischer Governance. Zwei Reformvorhaben im Kanton Bern«. In: *Ambivalenzen des Ökonomischen. Analysen zur „Neuen Steuerung“ im Bildungssystem*. Hrsg. von Martin Heinrich und Barbara Kohlstock. Wiesbaden: Springer VS, S. 97–108.
- Rüegg, Erwin (1992). »Die 'Milizverwaltung' des Bundes: Politikgestaltung durch Interessenten?« In: *Staatstätigkeit in der Schweiz*. Hrsg. von Heidrun Abromeit und Werner W. Pommerehne. Bern: Paul Haupt, S. 97–119.
- Rühli, Lukas (2012). *Kantonsmonitoring 4: Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität. Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone*. Hrsg. von Avenir Suisse. Zürich: Feldegg.
- Salisbury, Robert H. (1967). »Schools and Politics in The Big City«. In: *Harvard educational review 37.3*, S. 408–424.
- Santschi, Roland (2015). *Schulhaus Höheweg. Eine Chronik*. Langnau: Gemeinde Langnau.
- Sartori, Giovanni (1992). *Demokratiethorie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Sauersteig, Lutz (1998). »Vergleich: Ein Königsweg auch für die Medizingeschichte? Methodologische Fragen komparativen Forschens«. In: *Theorie und Empirie in der Geschichtsschreibung: Eine notwendige Wechselbeziehung*. Hrsg. von Norbert Paul und Thomas Schlich. Frankfurt: Campus, S. 266–291.
- Schlesinger, Joseph (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- Schlüter, Marnie (2002). »Reichsschulpolitik zwischen zentralistischer Ambition und föderalistischer Tradition. Die Abteilung für Bildung und Schule im Reichsministerium des Innern 1919–1934«. Dissertation. Universität Münster.
- Schatz, Michael (1996). *Die Rolle der Schulaufsicht in der autonomen Schulentwicklung*. Innsbruck: Studien Verlag.
- Seibel, Wolfgang (1994). *Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheidende Organisationen im 'Dritten Sektor' zwischen Markt und Staat*. Baden-Baden: Nomos.
- Seitz, Hans und Roman Capaul (2011). *Schulführung und Schulentwicklung. Theoretische Grundlagen und Empfehlungen für die Praxis*. Bern: Haupt.
- Shannon, Thomas A. (1992). »Local Control and 'Organizacrats'«. In: *School Boards: Changing Local Control*. Hrsg. von Patricia F. First und Herbert J. Walberg. Berkeley: McCutchan. Kap. 3, S. 27–33.
- (1994). »The changing local community school board«. In: *Phi Delta Kappan 75*, S. 387–390.

- Sigrist, Markus, Theo Wehner und Anne Legler, Hrsg. (2005). *Schule als Arbeitsplatz. Mitarbeiterbeurteilung zwischen Absicht, Leistungsfähigkeit und Akzeptanz*. Zürich: Verlag Pestalozzianum.
- Skinner, Quentin (1988). »A reply to my critics«. In: *Meaning and Context*. Hrsg. von James Tully. Princeton: University Press, S. 231–288.
- Stemmer Obrist, Gabriele (2012). *Schulleiterinnen und Schulleiter in der Aargauer Volksschule: eine qualitative Studie zum beruflichen Selbst- und Führungsverständnis von Schulleitenden und zu den Gelingensbedingungen operativer Führung im Paradigmenwechsel*. Zürich: Zurich Open Repository und Archive, University of Zurich. URL: <http://www.zora.uzh.ch/63920/>.
- (2014). *Schule führen. Wie Schulleiterinnen und Schulleiter erfolgreich sein und woran sie scheitern können*. Bern: Haupt Verlag.
- Stettler, Urs (2015). *Schule Kappelen – Schülerzahlen*. [http://www.schulekappelen.ch/wordpress/?page\\_id=383](http://www.schulekappelen.ch/wordpress/?page_id=383). (Besucht am 03.09.2015).
- Studer, Tobias (2013). »Professionalisierung des Pflegekinderbereichs – Ein Indikator für eine Entdemokratisierung?« In: *Soziale Arbeit und Demokratie*. Hrsg. von Thomas Geisen u. a. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 1–307.
- Suzzallo, Henry (1906). *The Rise of Local School Supervision in Massachusetts. The school committee, 1635-1827*. New York: Teachers College, Columbia University.
- Tenorth, Elmar (2001). »Leistungen und Grenzen quantifizierender Strukturanalysen. Ein Kommentar«. In: *Politische Transformation und Eigendynamik des Schulsystems im 20. Jahrhundert. Regionale Schulentwicklung in Berlin und Brandenburg 1890–1990*. Hrsg. von Peter Drewek, Anke Huschner und René Ejury. Weinheim: Deutscher Studien Verlag, S. 293–302.
- Thom, Norbert, Adrian Ritz und Reto Steiner (2002). *Effektive Schulführung. Chancen und Gefahren des Public Managements im Bildungswesen*. Bern: Haupt Verlag.
- Tilly, Charles (1984). *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russel Sage Foundation.
- Tögel, Bettina (2004). *Die Stadtverwaltung Berns. Der Wandel ihrer Organisation und Aufgaben von 1832 bis zum Beginn der 1920er Jahre*. Zürich: Chronos Verlag.
- (2011). *Kompetenzenkatalog der Stadtverwaltung Bern. Entstehung, Entwicklung, Aufbau und Zusammensetzung der Behörden und Direktionen der Stadt Bern von 1832 bis 2000*. Hrsg. von Emil Erne. Bern: Stadtarchiv Bern. URL: <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/stadtkanzlei/stadtarchiv/verwgeschichte/verwaltungsgeschichte1>.
- Tosch, Frank (2006). *Gymnasium und Systemdynamik: regionaler Strukturwandel im höheren Schulwesen der preussischen Provinz Brandenburg 1890-1938*. Bad Heilbrunn: Julius Klinkhardt.
- Trachsler, Ernst (2004). »Konsequenter Umbau der Schulaufsicht in der Schweiz«. In: *Materialien zur Bildungsforschung* 1.
- Tröhler, Daniel (2006a). »Öffentliche Schule, Governance und Demokratie«. In: *Politik in der Bildungsgeschichte – Befunde, Prozesse, Diskurse*. Hrsg. von Gisela Miller-Kipp und Bernd Zymek. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt, S. 87–100.
- (2006b). »The new languages and old institutions: problems of implementing new school governance«. In: *Educational Research: Why 'What Works' Doesn't Work*. Hrsg. von Paul Smeyers und Marc Depaep. Dordrecht: Springer. Kap. 4, S. 65–80.
- (2007). »Reform und Persistenz im Bildungssystem: Entwicklungen, Erklärungen und Forschungsdesiderate«. In: *Bildung und Öffentlichkeit. Jürgen Oelkers zum 60. Geburtstag*. Hrsg. von Rita Casale und Rebekka Horlacher. Weinheim und Basel: Beltz Verlag.
- (2008). »Verwaltung und Aufsicht der Zürcher Volksschule«. In: *Zukunft bilden. Die Geschichte der modernen Zürcher Volksschule*. Hrsg. von Daniel Tröhler und Urs Hardegger. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 54–69.
- Trujillo, Tina (2012). »The Disproportionate Erosion of Local Control: Urban School Boards, High-Stakes Accountability, and Democracy«. In: *Educational Policy* 27.2, S. 334–359.
- Twentieth Century Fund Task Force on School Governance, Hrsg. (1992). *Facing the Challenge. The Report of The Twentieth Century Fund Task Force on School Governance. With a Background Paper by Jacqueline P. Danzberger*. New York: The Twentieth Century Fund Press.
- Viteritti, Joseph P. (2005). »The End of Local Politics?« In: *Besieged. School Boards and the Future of Education Politics*. Hrsg. von William G. Howell. Washington, D. C.: Brookings Institution Press. Kap. 13, S. 308–323.
- (2009a). »New York: Past, Present, Future«. In: *When Mayors Take Charge. School Governance in the City*. Hrsg. von Joseph P. Viteritti. Washington D.C.: Brookings Institution Press. Kap. 10, S. 206–234.
- Hrsg. (2009b). *When Mayors Take Charge. School Governance in the City*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

- Voss, Peter (2011). »Bürokratisch organisiert. Die Schulaufsicht in der Luxemburger Primärschule des 19. Jahrhunderts«. In: *Jahrbuch für historische Bildungsforschung. Band 17*. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt, S. 144–158.
- Wehner, Theo u. a. (2003). *Wissenschaftliche Evaluation der Mitarbeiterbeurteilung für Lehrkräfte der Zürcher Volksschule (EvaMAB)*. Zürich: Bildungsdirektion des Kantons Zürich.
- Wehner, Theo u. a. (2007). »Route 4: Miliz-Schweiz. Ein Vergleich von Einstellungen und Bewertungen zur Miliztätigkeit in der Kirchen- und Schulpflege aus Sicht der Miliztätigen«. In: *Zürcher Beiträge zur Psychologie der Arbeit 2*.
- Weiss, Wolfgang W. (2009). »Kommunale Bildungspolitik. Entwicklungen, Begrifflichkeiten und Perspektiven«. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 48.1.
- Welskopp, Thomas (1995). »Stolpersteine auf dem Königsweg: methodenkritische Anmerkungen zum internationalen Vergleich in der Gesellschaftsgeschichte«. In: *Archiv für Sozialgeschichte* 35, S. 339–367.
- Wikipedia.org (2015). *Kollektiver Akteur*. [https://de.wikipedia.org/wiki/Kollektiver\\_Akteur](https://de.wikipedia.org/wiki/Kollektiver_Akteur). (Besucht am 03.09.2015).
- Wirt, Frederick M. (1975). »Social Diversity and School Board Responsiveness in Urban Schools«. In: *Understanding School Boards. Problems and Prospects*. Hrsg. von Peter J. Cistone. Lexington: Lexington Books. Kap. 10.
- Wirt, Frederick M. und Michael W. Kirst (2001). *The Political Dynamics of American Education*. Zweite Auf. Richmond: McCutcheon Publishing.
- Wissinger, Jochen und Thomas Brüsemeister (2007). »Management und Schule – über den Ausschluss der Öffentlichkeit«. In: *Pädagogik und Politik. Historische und aktuelle Perspektiven*. Hrsg. von Claudia Crotti, Philipp Gonon und Walter Herzog. Bern: Haupt, S. 275–293.
- Wong, Kenneth K. (2009). »Does Mayoral Control Improve Performance in Urban Districts?«. In: *When Mayors Take Charge. School Governance in the City*. Hrsg. von Joseph P. Viteritti. Washington D.C.: Brookings Institution Press. Kap. 4, S. 64–87.
- Wülser, Marc, Simone Inversini und Eberhard Ulich (2007). »Lokale Schulbehörden in der Schweiz: ein Beispiel für gemeinnützige Arbeit«. In: *Arbeit und Gesundheit. Zum aktuellen Stand in einem Forschungs- und Praxisfeld*. Hrsg. von Peter G. Richter, Renate Rau und Susann Mühlpfordt. Lengerich: Pabst Science Publishers, S. 379–398.
- Zeigler, L. Harmon (1975). »School Board Research: The Problems and the Prospects«. In: *Understanding School Boards. Problems and Prospects*. Hrsg. von Peter J. Cistone. Lexington: Lexington Books. Kap. 1, S. 3–16.
- Zeigler, L. Harmon und M. Kent Jennings (1974). *Governing American Schools. Political Interaction in Local School Districts*. North Scituate, Mass.: Duxbury Press.
- Ziegler, Peter (1993). *Die Volksaufsicht an den Zürcher Schulen 1830 bis 1993*. Stäfa: Zürichsee Druckereien AG.
- Zinniker, Otto (1932). *Der Geist der Helvetischen Gesellschaft des 19. Jahrhunderts, besonders zwischen 1807 und 1849. Ein Beitrag zur Geschichte des Liberalismus in der Schweiz*. Biel: Buch- und Verlagsdruckerei Andres & Cie.



# Anhang

## Kategoriensystem für die Protokollanalyse

### Interaktion mit dem Umfeld

- Entscheide mit Auswirkungen auf Institutionen und Individuen ausserhalb des Schulkontexts
- Koordination schulbetrieblicher Rahmenbedingungen (Unterrichtszeiten, Ferientermine)
- Berührungspunkte zur lokalen Gemeinschaft: Schulfest, Examen, Anlässe, Probleme

### Finanzielles

- Erarbeitung und Beantragung des Budgets
- Genehmigung der Jahresrechnung, laufende Abrechnung diverser Ausgaben
- Diskussionen über die finanziellen Verhältnisse der Gemeinde (im Hinblick auf die Anstellung zusätzlicher Lehrkräfte oder auf die Sanierung und den Neubau von Schulhäusern)

#### Beiträge an Familien / von Familien

- Beiträge an Familien in finanzieller Form oder als Naturalien
- Beiträge von Familien an Klassenlager, Schulreisen, Lehrmittel und Schulmaterial

### Infrastruktur

- Neubau, Reparatur und Verbesserung von Schulhäusern, Turnhallen und Turnplätzen
- Unterhalt, Heizung, Reinigung, Sicherheit, Komfort
- Ausstattung mit Wandtafeln und Mobiliar

#### Benützung durch Dritte

- Vermietung, Zurverfügungstellung von schulischen Räumlichkeiten an Institutionen, Vereine und Einzelpersonen
- Heizung, Reinigung und Probleme wie Lärm und Gefahr

#### Lehrmittel und Schulmaterial

- Lehrbücher, Hefte, Schreib- und Malwerkzeug

### Schulbetrieb

- Termine (Ferien, Unterrichtszeiten)
- Stellvertretung von Lehrkräften
- Lager, Ausflüge (Organisation, Genehmigung und Berichterstattung)

### Unterricht

#### Didaktik und Methodik

- Lehrplan, Lehrmittel, Fächerangebot, Unterrichtsthemen
- methodische Darbietung des Stoffs (Lernarrangement, Lernformen, Tischordnung, Lesecke, Exkursionen)

#### Prüfungen / Examen / Schulfest

- jährliche gemeinsame Prüfungen (Examen)
- Schulfeste und Abschlussfeiern für austretende Schülerinnen und Schüler

#### Schulbesuche durch Kommissionsmitglieder

- Vorschriften, Ermahnung
- Berichterstattung in den Sitzungen

#### Struktur (Fächer und Menge)

- Spezialunterricht, Zusatzunterricht, Einführung neuer Fächer (Turnen, Handarbeit)
- Erhöhung/Reduktion der Anzahl Lektionen pro Fach, pro Tag, pro Woche

### Organisation

#### eigene Organisation

- Sitzungsführung, Beisitzer, Protokoll, Sitzungsgelder
- Thema Vertraulichkeit
- Bildung von Ausschüssen

#### Interaktion mit anderen Akteuren

- Zusammenarbeit (Kontaktaufnahme, Information, Berichterstattung, gemeinsame Erarbeitung von Normen)
- Aufteilung der Kompetenzen

## Lehr- und Dienstpersonal

### Aufsicht

- Erfüllung des Auftrags
- disziplinarische Fähigkeiten, Ordnung und Disziplin im Unterricht
- Schutz der Kinder vor den Lehrkräften: Verfehlungen (Körperstrafe, sittliches Verhalten), Sicherheit bei Ausflügen

### Konflikte mit Schulkindern bzw. deren Eltern

- Untersuchung, Mediation, Massnahmen, Bestrafung

### Privatleben

- Leumund und moralisch-sittliches Verhalten ausserhalb des Schulkontexts (Wirtschaftsbesuch, Freizeit)
- Familie, Eheprobleme
- Gesundheit, Prävention, Suchtprobleme
- politisches und religiöses Engagement

### Wahlen

- Ausschreibung von Stellen, Entgegennahme und Prüfung von Bewerbungen
- Bewerbungsgespräche, Unterrichtsbesuche
- Auswahl (Diskussion über Kriterien) und Wahlvorschlag bzw. Wahlakt

### übrige Personalfragen

- Gehalt (Erhöhung, regelmässige Auszahlung)
- »Pflege« des Personals (Gratifikationen, Geschenke, Dank- und Gratulationskarten, Prävention, Unterstützung)
- Arbeitszeugnisse
- Urlaub und Abwesenheit (Bewilligung, Organisation der Stellvertretung)
- Zuteilung der Lehrkräfte auf Klassen, Pensen
- Weiterbildung (Bewilligung, Kostenübernahme, Kontrolle)

## Schulkinder

### Schulbesuch und Absenzen

- Kontrolle (Prüfung der Rödel, Abwesenheitsverzeichnisse, Entschuldigungsgründe)
- Entscheid (Stichhaltigkeit der Entschuldigungsgründe)
- Ahndung (Mahnung, Bestrafung, Anzeige)

### Disziplin / Gewalt / Konflikte

- Fehlverhalten im Schulhaus oder auf dem Schulweg (Vandalismus, Gewalt, Streit)
- Disziplin im Unterricht

### Schutz / Gesundheit / Krankheit / Sicherheit

- Prävention (Kinder heimschicken, Epidemien, Thematisierung im Unterricht)
- Hygiene (Reinlichkeit, Ungeziefer, sanitäre Anlagen)
- Ernährung (Mangelernährung, gesunde Ernährung, Speisung armer Kinder)
- Sicherheit im Schulhaus und auf dem Schulweg

### Zuteilung zu Klasse oder Schulhaus

- Einschulung (Ausschreibung, Einschreibung, Klasseneinteilung)
- Wechsel (Klassen- oder Schulkreiswechsel einzelner Kinder)
- Einteilung der Klassen (Umteilung, Aufteilung, Unterbringung/Platzproblem)

### Verhalten und Schutz ausserhalb des Schulkontextes

- Verhalten (im Dorf, im Quartier, am Abend)
- Familie (finanzielle Verhältnisse, Religion, Pflegekinder, Hygiene/Disziplin)
- Freizeitgestaltung (Musikunterricht, Mitgliedschaft in Vereinen)

### Entschieide über die Schullaufbahn

- Bildungsfähigkeit (Ausschluss aus der Schulpflicht)
- Promotion (pauschale Promotion, Einzelpromotion, Repetition, Zurückversetzung)
- Übertritt in weiterführende Schulen (Sekundarschule, Aufnahmeprüfungen, Zeugnisse)
- Dispensation (einzelne Fächer oder Wochenstunden, längere Zeiträume)
- Zuteilung zu Spezialunterricht

### Schülerleistungen

- Vergleich mit anderen Gemeinden / Kantonen
- mangelnde Leistungen, Massnahmen

Modelle diverser Autoren

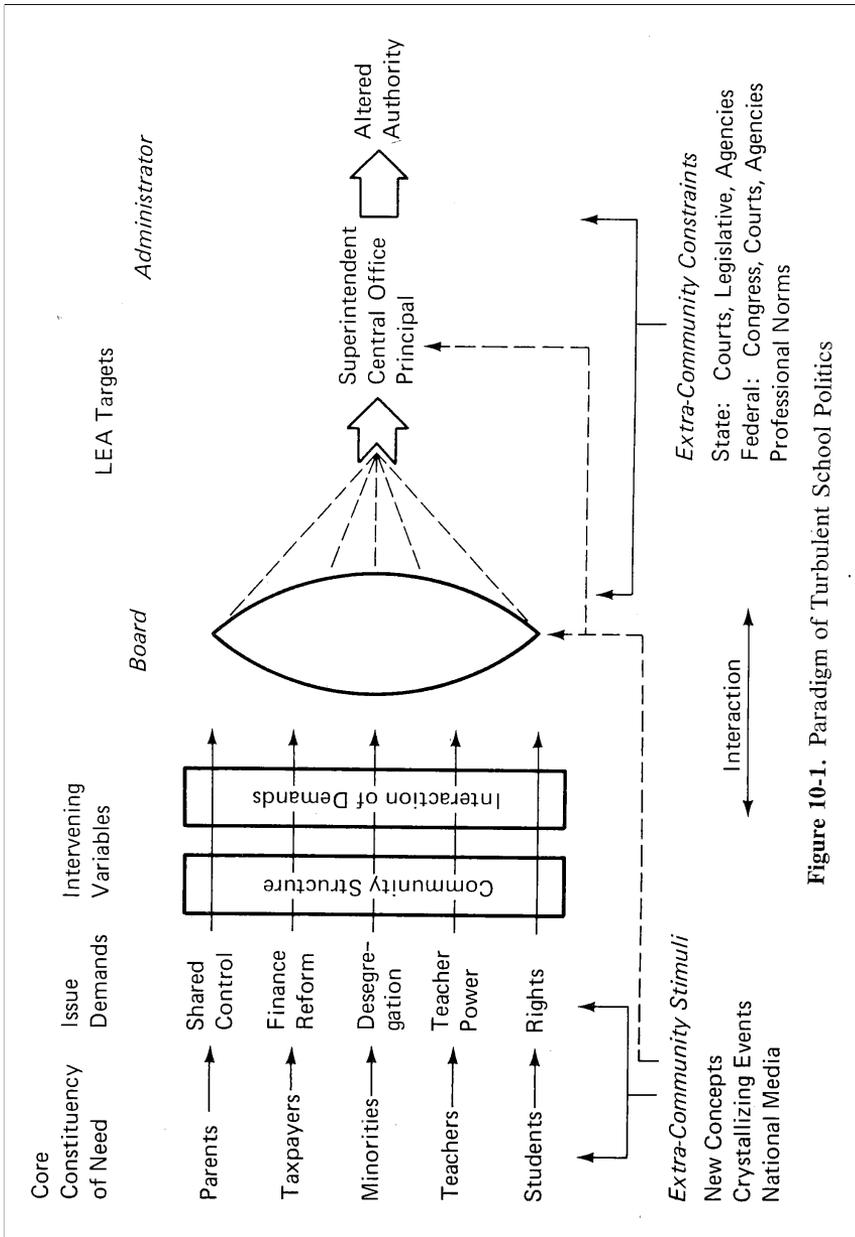


Figure 10-1. Paradigm of Turbulent School Politics

Abbildung 1: bei Wirt 1975. Besprechung siehe Seite 269.

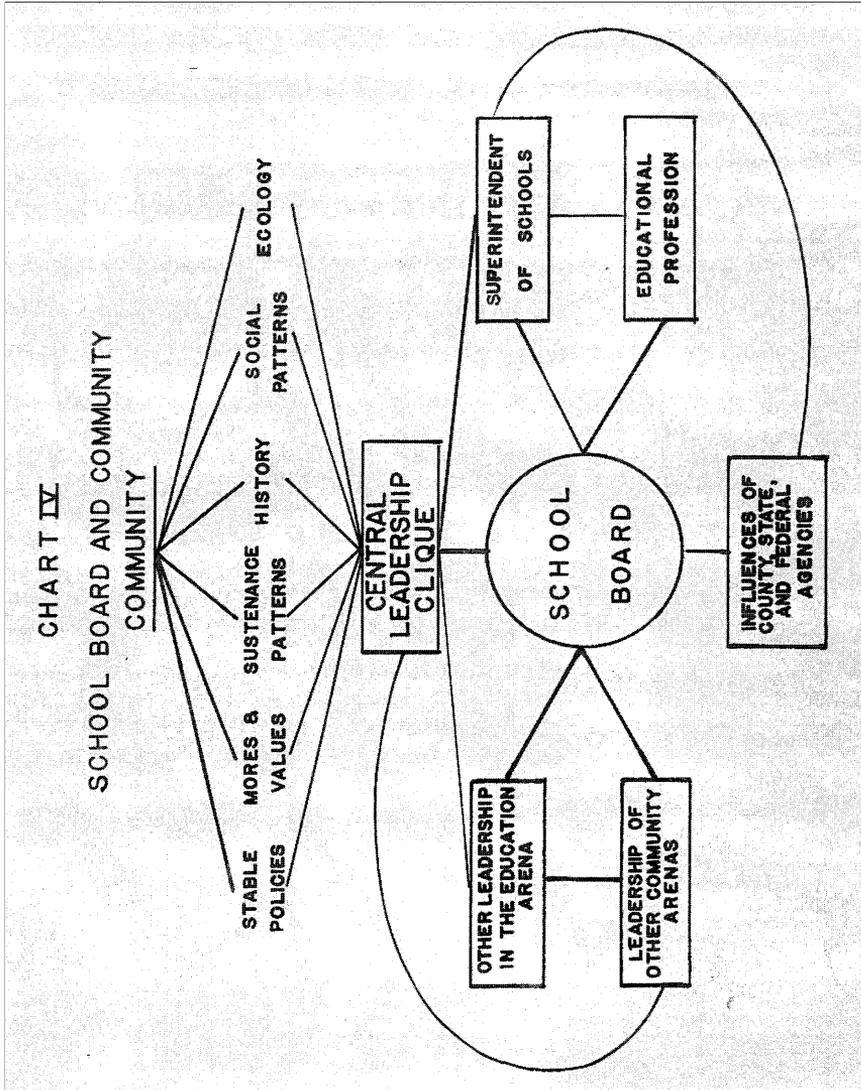


Abbildung 2: bei Goldhammer 1954. Besprechung siehe Seite 269.



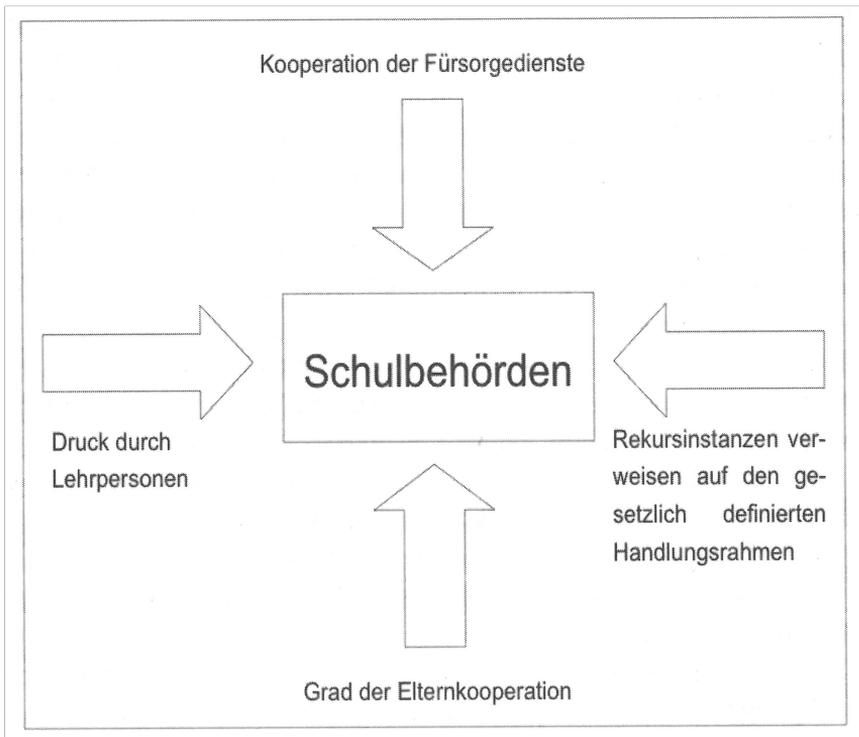


Abbildung 4: bei Hürlimann 2007, Abbildung 28. Besprechung siehe Seite 270 und Seite 299.

**Wer soll die öffentlichen Schulen führen? Wer kann die Verantwortung dafür übernehmen, was in der Schule passiert?** Die Schulsysteme in der Schweiz geben der lokalen Ebene relativ viel Handlungsspielraum, um das Schulgeschehen zu beeinflussen. Eine Schlüsselrolle spielen dabei die Schulkommissionen und Schulpflegen, die in diesem Buch im Zentrum stehen. Dabei wird geklärt, welche Rolle diese Kommissionen traditionell gespielt haben und wie sich diese verändert hat. Fallbeispiele aus der historischen Praxis schärfen den Blick auf Rollenverteilung und Funktionen in der kommunalen Schul-Governance. Die Erkenntnis, dass diese Kommissionen als Vermittlerinnen in mehreren Spannungsfeldern stehen, kann für die heute anstehende Weiterentwicklung der lokalen Schulsteuerungsstrukturen genutzt werden.



#### **Der Autor**

**Markus Heinzer**, geboren 1975, ist unabhängiger politischer Berater und Projektleiter in Bern ([www.markusheinzer.ch](http://www.markusheinzer.ch)). Er ist zudem in der Forschung und in der Erwachsenenbildung tätig. Nach dem Studium der allgemeinen und historischen Pädagogik und der Philosophie forschte er an der Universität Bern unter anderem über die Steuerungsstrukturen der öffentlichen Schule. Das vorliegende Buch entstand aus der Dissertation bei Prof. Fritz Osterwalder.

978-3-7815-2178-0



9 783781 521780