

**Christina Rothen**

**Selbstständige**

**LEHRER**

**lokale**

**BEHÖRDEN**

**kantonale**

**INSPEKTOREN**

**Verwaltung, Aufsicht und Steuerung  
der Primarschule im Kanton Bern, 1832–2008**

*Selbstständige Lehrer, lokale Behörden, kantonale Inspektoren*



**Christina Rothen**

# **Selbstständige Lehrer, lokale Behörden, kantonale Inspektoren**

**Verwaltung, Aufsicht und Steuerung der Primarschule  
im Kanton Bern, 1832–2008**

CHRONOS

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds  
zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

Vollständig überarbeitete und gekürzte Fassung der Dissertation  
*Steuerung, Kontrolle und Verwaltung der Primarschule.  
Wandel der schulischen Governancestrukturen im Kanton Bern (1832–2008).*  
Die ausführlichere Dissertation ist bei der Universität Bern hinterlegt  
und kann dort eingesehen werden.

Informationen zum Verlagsprogramm:  
[www.chronos-verlag.ch](http://www.chronos-verlag.ch)

© 2015 Chronos Verlag, Zürich  
ISBN 978-3-0340-1309-3

## Vorwort

Wie viel Freiheit sollen Lehrpersonen in der Gestaltung ihres Unterrichts haben und wer darf sie kontrollieren? Diese Frage beschäftigte mich seit den ersten Berufserfahrungen als junge Primarlehrerin angesichts unterschiedlicher Elternanliegen und einer neu in ihr Amt eingesetzten Schulleitung. Als ich sie mit Studierenden an der Pädagogischen Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz diskutierte, stellte ich fest, dass das Bedürfnis nach weitreichenden Freiheiten in der Gestaltung des Unterrichts unterschiedlich stark ist. Einige Studentinnen wünschten sich eine klare Anleitung und Führung durch die Schulleitung, andere wollten lieber möglichst alles selbst bestimmen können. Ausgehend von der Frage, wie es denn früher gewesen sei, begann ich, die rechtlichen Normen zum Verhältnis von Freiheit und Kontrolle in historischer Perspektive zu bearbeiten. Dabei staunte ich über die immer wieder neuen Aushandlungsprozesse bei gleichzeitiger Stabilität der Aufsichtsbehörden und Kontrollinstrumente und lernte vieles über die Vielschichtigkeit und den Wandel dessen, was wir Staat nennen. In der Lehre habe ich mich gefreut, wie inspirierend diese zunächst trocken wirkenden Geschichten zur Verwaltung, Aufsicht und Steuerung für angehende Lehrpersonen sein können.

Dieses Buch ist meinem Vorbild, dem langjährigen und passionierten Primarlehrer Stefan Rothen, gewidmet. Mit der Widmung verbindet sich die Hoffnung, dass viele Lehrerinnen und Lehrer aus dem Blick zurück Klärendes zu ihrer heutigen Lage gewinnen können.

Während der verschiedenen Studien- und Schreibphasen wurde ich von unterschiedlicher Seite unterstützt und begleitet. Besonders möchte ich meinem Erstgutachter und Betreuer der Dissertation, Prof. Dr. Fritz Osterwalder, für die grossen Möglichkeiten am Lehrstuhl, die vielen kritischen Nachfragen, die guten und immer praktischen Ergänzungen und die vielen anregenden Diskussionen danken. Prof. Dr. Moritz Rosenmund danke ich für die Bereitschaft, das Zweitgutachten der Dissertation zu erstellen, und die hilfreichen Rückmeldungen.

Herr Roland Feuz hat mir äusserst unkompliziert Zugang zu den Rechtsquellen der Gemeinde Köniz verschafft, Herr Nicolas Barras vom Staatsarchiv Bern hat mich viele Male zur Quellenlage des Kantons beraten. Meinen

Kolleginnen und Kollegen am Institut für Erziehungswissenschaft in Bern, allen voran Tamara Deluigi, Markus Heinzer und Michael Gabathuler, danke ich für die vielen Rückmeldungen und Anregungen, Angela Fuchs und Stefanie Bosshard danke ich für die mühevollen Arbeit des Korrekturlesens.

Das Nachdenken über den Gegenstand hat auch mit der Dissertation nicht aufgehört, sondern wurde durch den Wechsel an die Universität Zürich nochmals intensiver. Ich danke meinem Kollegen Thomas Ruoss und Prof. Dr. Lucien Criblez für den neuen fachlichen Austausch, welcher der überarbeiteten Version des hier vorliegenden Textes zugutegekommen ist.

Meinen Eltern, Susanne und Bernhard Rothen, danke ich für die grosse Freiheit des Studierens und die vielen Gespräche, Hilfestellungen und Diskussionen am Familientisch. Nur schwer lässt sich zu Papier bringen, was selbstverständlich scheint und doch nicht ungesagt bleiben darf: der Dank an meinen Mann und wichtigsten Mitstreiter in allen Belangen, Gregory Hitz.

Schliesslich danke ich Herrn Wiedmer und seinem Team vom Chronos Verlag für die erfrischend unkomplizierte Arbeit, die das Manuskript einer zögerlichen Autorin zu einem Buch werden lässt.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Zur Einleitung: Die Frage nach Strukturen und Institutionen</b>	<b>11</b>
1.1	Fachleute oder Laienkommissionen: Wer darf entscheiden?	12
1.2	Eine Fragestellung zwischen historischer Narration und erziehungswissenschaftlicher Reflexion	16
1.3	Untersuchungssetting und Quellenkorpus	19
1.4	Educational Governance: Ein einfacher Begriff für eine komplexe Wirklichkeit	25
1.5	Stand der Forschung	26
<b>2.</b>	<b>Zwischen Ohnmacht und zentraler Gestaltungseuphorie: Kantonale Akteure</b>	<b>33</b>
2.1	Der Regierungsrat als Letztinstanz	34
2.2	Kontroll- und Verwaltungsfunktion der Regierungsstatthalter	39
2.3	Erziehungsdepartement – «Aufsicht, Beschützung, Beförderung, Unterstützung und Verwaltung aller Anstalten für die Erziehung»	41
2.4	Vom besseren Sekretariat zum Verwaltungsapparat: Geschichte der Erziehungsdirektion	44
2.5	Schulsynode: Ein eigenes Parlament für die Schule	60
2.6	Schulkommissäre als Übergangslösung von langer Dauer	68
2.7	Verschrien als Tyrann und geliebt als Freund und Berater: Der Berner Schulinspektor	76
2.8	Einführung und Abschaffung der individuellen Taxation	96
2.9	Kantonale Kommissionen: Lehrmittel-, Turn- und Fortbildungskommission	100



<b>3.</b>	<b>Verwaltung durch lokale Akteure</b>	103
3.1	Die Gemeinde in der Pflicht	103
3.2	Vom Schulsekretariat zur Direktion Bildung	106
3.3	Von der schwindenden Einflussnahme der Geistlichen	107
3.4	Lokale Kommissionen als Zentrum der lokalen Selbstverwaltung	110
3.5	Vom Primus inter Pares zur Führung durch Schulleitungen	121
3.6	Inhaltliche Freiheit und sozialpolitischer Zwang der Lehrerschaft	128
3.7	Elternmitwirkung	133
<b>4.</b>	<b>Aufsicht und Kontrolle über die Lehrpersonen</b>	137
4.1	Von der Wahl zur Anstellung	137
4.2	Zwischen professioneller Selbstständigkeit und hierarchischer Kontrolle: Aufsicht über die Lehrperson	149
4.3	Fortbildung der Lehrerschaft: Von lokaler Selbstinitiative zum staatlichen Angebot	160
4.4	Organisation und Finanzierung von Stellvertretungen: Lehrpersonen, Gemeinde und Staat	173
<b>5.</b>	<b>Aufsicht über die Schülerinnen und Schüler</b>	179
5.1	Öffentliche Examen und Beförderung nach Ermessen	179
5.2	Entlassungsprüfungen und allgemeine Austrittsprüfungen	186
5.3	Absenzenkontrolle: Vom Umgang mit der Schulpflicht	189
5.4	Krisenintervention durch die Schulkommission	192
<b>6.</b>	<b>Von den Grenzen der Unterrichtsfreiheit</b>	195
6.1	Von Lehrplänen und der Möglichkeit, dem Unterricht ein lokales Gepräge zu geben	195
6.2	Vom Katechismus zur Qual der Wahl: Lehrmittel	208
6.3	Von der Neudefinition der Kontrollmechanismen oder: Qualitätsmanagement als «terminus generalis»	212

<b>7. Lokale Administration und zentrale Vorgaben</b>	219
7.1 Schulkreise, Klasseneinteilungen, Stundenpläne, Ferien	219
7.2 Schulhausbau in ausgeprägt subsidiären Strukturen	221
<b>8. Abschied vom liberal-demokratischen Erbe? Oder: Wie sich der Wandel interpretieren lässt</b>	233
8.1 Verfasste Öffentlichkeit, Bürgerkonzept und Milizsystem: Ende einer langen Tradition?	234
8.2 Im Namen der Subsidiarität: Neue Form der lokalen Schulgovernance	242
8.3 Wachstum der Verwaltungsstrukturen	244
8.4 Professionalisierung der Lehrerschaft?	250
8.5 Managerialismus und wiederkehrendes Misstrauen – vom richtigen Mass staatlicher Aufsicht	257
8.6 Verstärkte Partizipation der Betroffenen?	261
8.7 Ökonomische Modelle ohne Sparwirkung	264
8.8 Von (lokal)politischer Schulverwaltung zu professionellem Management?	267
<b>9. Ausblick</b>	273
<b>10. Bibliografie</b>	277
10.1 Quellen	277
10.2 Sekundärliteratur	283



## 1. Zur Einleitung: Die Frage nach Strukturen und Institutionen

Seit sich das Unterrichtsobligatorium in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in der ganzen Schweiz durchzusetzen begann, ist die Schule Bestandteil der meisten Lebensläufe: Jedes Schweizer Kind hatte die Schulbank zu drücken und dabei Lesen, Schreiben und Rechnen zu lernen. Die liberal-demokratische Ordnung – im 19. Jahrhundert normativ festgesetzt und zunehmend ausgeweitet – geht davon aus, dass alle Bürgerinnen und Bürger über minimale schulische Kenntnisse verfügen, sodass eine demokratische Entscheidungsfindung und das soziale Zusammenleben möglich werden. Was in der Schule gelehrt, gelernt und erlebt wird, hat immer die Gesellschaft mitgeprägt und Grundlagen für einen ethischen und sozialen Konsens gelegt. Dabei spielen institutionelle Verwaltungs- und Aufsichtsmechanismen über die Primarschule meist eine untergeordnete Rolle, bedeutender für die einzelnen Schülerinnen und Schüler sind die Personen – Lehrerinnen und Lehrer, Kommissionsmitglieder, Inspektoren – und deren Handeln und Können.

Nichtsdestotrotz waren die institutionellen Rahmenbedingungen immer wieder Aushandlungsgegenstand in Politik, Verwaltung und Lehrerschaft. Wie im Folgenden am Fallbeispiel der Primarschulen des Kantons Bern gezeigt wird, lassen sich in den institutionellen Strukturen sowohl lange Kontinuitäten als auch grössere Veränderungen ausmachen, deren Auswirkungen bis ins Klassenzimmer spürbar waren. Die vorliegende Arbeit leistet einen Beitrag zum Verständnis des institutionellen Wandels der Schulführung und -aufsicht und eröffnet damit zwei Erkenntnisperspektiven.

Zum einen soll die historische Entwicklung dessen beleuchtet werden, was heute in der pädagogischen Literatur als *neue Schulsteuerung*, *Schulgovernance* und teilweise unter *Qualitätsmanagement* abgehandelt wird. Eine Geschichte der Schulverwaltung verspricht ein Narrativ zu erzeugen, das ergänzende Punkte im Feld der *Educational Governance* sichtbar machen und damit Forschern, Studierenden, Lehrpersonen, aber auch *policy makers* als Folie zum Nachdenken über grössere Zusammenhänge dienen kann. Werden auf Verwaltungsebene neue Kontrollinstrumente oder neue Strukturen in der Schulgovernance angedacht, so kann eine Geschichte des Machtgleichgewichts im schulischen Setting die Reflexion bereichern.

Zum anderen soll anhand der Geschichte der Berner Schulverwaltung ein Beitrag zum Verständnis der Verwaltungsentwicklung geleistet werden. Eine historische Analyse der normativ definierten Entscheidungskompetenzen einzelner Akteure ermöglicht einen Einblick in die historische Entwicklung politischer und administrativer Zuständigkeiten. Die historischen Erkenntnisinteressen fokussieren momentan auf kulturelle und kommunikative Praxen, sodass eine behörden- und kompetenzspezifische Verwaltungsgeschichte in der Geschichtswissenschaft als einschlägig und möglicherweise altmodisch erscheinen mag. Selbstverständlich bleibt ein solcher Überblick vorläufig und wird im besten Fall durch tiefer gehende Analysen der Kommunikations- und Handlungsmuster ergänzt. Bisher liegen aber kaum Studien zur historischen Entwicklung der schulischen Verwaltungsstrukturen in der Schweiz vor, sodass in dieser Forschungsarbeit vorerst die institutionellen Strukturen der Schulführung und -aufsicht sowie deren Kontinuität und Wandel im Zentrum des Interesses stehen. Erst mit dem Wissen um diese Strukturen kann ein Verständnis des Zusammenspiels zwischen dem menschlich Individuellen und dem kulturell sowie sozial Gewachsenen entwickelt werden.

## 1.1 Fachleute oder Laienkommissionen: Wer darf entscheiden?

Schon vor der Einführung des ersten Primarschulgesetzes des Kantons Bern im Jahr 1835 stellte sich die Frage, wie die Lehrpersonen beaufsichtigt werden sollten. Seit 1810 waren im Kanton Bern Schulkommissäre<sup>1</sup> mit der inhaltlichen Aufsicht über die Primarschulen beauftragt. Doch während der Vorbereitungen für das erste Primarschulgesetz wurden neben einer Aufsicht durch Kommissäre andere Formen diskutiert. Die vorberatende Kommission sah Kreisräte vor – wiederum ein sich demokratisch legitimierendes Gremium –, allerdings zusammen mit einem sogenannten Fachmann, dem Inspektor. Die Entscheidungsfindung kreiste um die Frage, ob die inhaltliche und staatliche Aufsicht durch Fachleute oder durch Laienkommissionen, vornehmlich durch Geistliche oder durch Schulmänner ausgeübt werden sollte. Die Diskussion darüber, ob die in den Quellen als Fachmänner bezeichneten oder demokratisch legitimierten Laien über die Schule entscheiden sollten, zieht sich durch die Geschichte der Schulverwaltung und ist bis heute nicht endgültig entschieden.

<sup>1</sup> Um die Authentizität der Quellen zu wahren, wird auf die durchgehend geschlechterneutrale Sprache verzichtet. Wird in den Quellen nur die männliche Form benutzt, so wird nur diese wiedergegeben. Ansonsten wird auf eine geschlechterneutrale Sprache geachtet.

Das erste Gesetz hielt fest, dass weiterhin Schulkommissäre die inhaltliche Aufsicht übernehmen und dem Erziehungsdepartement Bericht erstatten sollten. Damit wurde ganz im Sinn der Kontinuität entschieden: die bereits bestehenden Kommissäre zu belassen und die Tradition kirchlicher Aufsicht nicht gänzlich zurückzuweisen.

Doch bereits sieben Jahre später war das Erziehungsdepartement mit der Berichterstattung und der Aufsichtsarbeit der Schulkommissäre nicht mehr zufrieden. Geäussert wurde der Wunsch nach Verantwortlichen, welche sich um eine Methodisierung des Unterrichts, bessere Schulhausbauten, bessere Lehrerbesoldungen, die Belehrung der Lehrpersonen und nachlässige Gemeindeschulen kümmern würden. Als vier Inspektoren 1856 erstmals ihre Arbeit als Fachmänner für die Schule aufnahmen, sahen sie sich vielfacher Kritik ausgesetzt. In einem Rückblick von 1894 beschrieben sie ihre Situation folgendermassen:

«Der bernische Schulinspektor ist seit Jahren der Gegenstand der härtesten und lieblosesten Kritik. In den 50er Jahren konnte sich derselbe nur unter schweren Kämpfen aus dem Schulkommissariat herausbilden und bei der Beratung des Schulgesetzes vom Jahre 1870 fehlte es nicht an wiederholten Anläufen zur Beseitigung desselben (vide Grossratsverhandlungen).»<sup>2</sup>

Doch trotz aller Anfeindungen, den wiederholten Versuchen, das Kommissariat erneut zu installieren oder Amtsschulkommission einzurichten, konnte sich das Schulinspektorat halten. Ende des 19. Jahrhunderts setzte sich sogar die Lehrerschaft dafür ein, einem fachlichen Aufsichtsorgan unterstellt zu sein; offenbar sprachen die Vorzüge einer gerechten und sachkundigen Beurteilung der Schularbeit dafür. Die Stimmberechtigten entschieden in Abstimmungen zu neuen Primarschulgesetzen mehrmals (1860, 1870, 1894, 1951), die fachliche Aufsicht durch Inspektoren solle beibehalten werden. Auch die Lehrerschaft leistete kaum Widerstand gegen eine Aufsicht durch Inspektoren und akzeptierte damit, dass fachlich qualifizierte Einzelpersonen über die Einführung von Lehrplänen, Lehrmitteln und teilweise über die inhaltliche Gestaltung des Unterrichts entschieden.

Wer vor 1990 in der öffentlichen Primarschule unterrichtet hat, erinnert sich wahrscheinlich mit gemischten Gefühlen an die Kommissionen, welche eine Vielzahl administrativer, personeller und finanzieller Entscheidungen *vor Ort* trafen. Schulkommissionen, Schulpflegen oder Schulräte, je nach Kanton verschieden bezeichnet und mit unterschiedlichen Kompetenzen ausgestattet,

2 Memorandum der bernischen Schulinspektoren an die Tit. Erziehungsdirektion zu Händen des hohen Reg. Rates des Kantons Bern, Im Sept. 1894, StAB BB IIIb 2109.

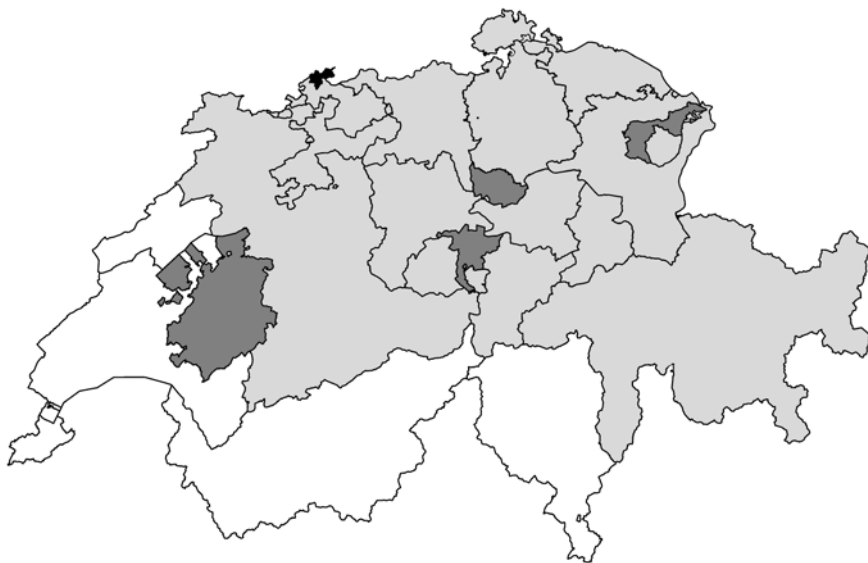


Abb. 1: Laienkommissionen als lokale Schulverwaltung, circa 1950 in der Deutschschweiz. Hellgrau: vom Volk gewählte Schulkommissionen, Schulräte, Schulpflegen. Dunkelgrau: von der Gemeindeexekutive gewählte Schulkommissionen und Schulräte. Schwarz: Rektorat für die Primarschule (BS). Quellen: Schulgesetze der Schweiz der Forschungsbibliothek PHZH. Kartenmaterial: Tschubby, wikipedia (16. 12. 2014), GNU-lizenziert.

bildeten in den meisten Deutschschweizer Kantonen die lokale Verwaltungseinheit für die öffentlichen Primarschulen. Die Mitglieder wurden entweder durch die Exekutive der Gemeinde oder durch das Volk gewählt und waren somit im politischen Raum angesiedelt. Die Abbildung 1 zeigt die Primarschulverwaltungsstrukturen der 1950er-Jahre. In den 1960er-Jahren bestanden nur im Kanton Basel-Stadt Schulleitungsstrukturen mit drei Rektoren und je einem Schulvorsteher pro Schulhaus für die Aufsicht und Verwaltung der Primarschulen. In den übrigen Deutschschweizer Kantonen waren um 1950 noch Laienkommissionen zur Schulaufsicht eingesetzt.

In den letzten Jahren erschienen zahlreiche wissenschaftliche Studien sowie praxisnahe Handbücher zu geleiteten Schulen oder Schulleitungen. Die einzelnen kantonalen Erziehungsdirektionen liessen sich bezüglich der Einführung von Schulleitungen wissenschaftlich und teilweise auch durch Beratungsbüros beraten. Die Tatsache, dass eine Schule geleitet wird, galt in der pädagogischen



Abb. 2: Schulleitungsstrukturen für die Primarschule 2012/13 in der Deutschschweiz. Hellgrau: geleitete Einzelschulen. Dunkelgrau: freiwillige Einführung von Schulleitungen (GR). Schwarz: Verwaltung der Primarschule durch den Schulrat (AI). Quellen: Aktuelle Schulgesetze der Deutschschweizer Kantone. Kartenmaterial: Tschubby, Wikipedia (16. 12. 2014), GNU-lizenziert.

Diskussion oftmals per se als Qualitätskriterium,<sup>3</sup> weshalb die geleitete Schule in den meisten Deutschschweizer Kantonen seit Mitte der 1990er-Jahre als Standard eingeführt und in den Gesetzen verankert worden ist.

Einzig der Kanton Appenzell Innerrhoden hat die geführte Einzelschule noch nicht in die Gesetzgebung aufgenommen. Die Primarschulen werden in Appenzell Innerrhoden von den Schulgemeinden geführt.<sup>4</sup> Der Kanton Graubünden empfiehlt und fördert die Einführung von Schulleitungen; wegen der vielen kleinen Bergschulen wird auf eine obligatorische Einführung geleiteter Primarschulen verzichtet.<sup>5</sup>

Die Einführung der Schulleitungen im Kanton Bern wurde einerseits durch einen Diskurs über Schulqualität durch verstärkte «Führung», andererseits

<sup>3</sup> Buchen/Rolff 2009, S. 9.

<sup>4</sup> Vgl. Kanton Appenzell Innerrhoden o. J.

<sup>5</sup> Vgl. Amt für Volksschule und Sport, Kanton Graubünden o. J.



durch eine Verwaltungsreform vorbereitet, welche nicht nur den Bildungsbereich betraf. Für die Primarschule haben sich durch den jüngsten Wandel neue Entscheidungsstrukturen ergeben, welche das Handeln der Unterrichtenden beeinflussen. Viele Entscheidungen werden nicht mehr durch eine lokale Laienbehörde oder die Lehrpersonen selbst, sondern innerhalb einer neu eingerichteten schulischen Hierarchie getroffen.

Die beiden Beispiele aus der Geschichte der Schulaufsicht zeigen, dass die Frage der Entscheidungskompetenz sowohl im 19. Jahrhundert als auch Anfang 21. Jahrhundert zugunsten der Fachpersonen ausfiel. Dass Laienkommissionen aber eine entscheidende Rolle innehatten, wird in den folgenden Ausführungen deutlich.

## 1.2 Eine Fragestellung zwischen historischer Narration und erziehungswissenschaftlicher Reflexion

Die wissenschaftlichen Publikationen zur schulischen Verwaltung und Aufsicht beziehungsweise Governance thematisieren vor allem die neuesten Reformen und anzustrebenden Innovationen.<sup>6</sup> Umso interessanter ist ein Beitrag zu den Reformbewegungen in England.

Eric Hoyle und Mike Wallace (2005) beschreiben, wie in den 1960er-Jahren vermehrt Überlegungen zur Verbesserung der schulischen Qualität ins Blickfeld rückten. Während eines Jahrzehnts wurde die einzelschulische Innovation grossgeschrieben. Diese Innovationsphase hatte zum Ziel, die schulischen Verwaltungsprozesse und das schulische Lernen zu verbessern. Zunächst waren die zentrale Verwaltung und die Regierung nur wenig in den Prozess der Qualitätsentwicklung der Schulen involviert. Stattdessen übernahmen die Lehrpersonen die Initiative. Für die Schulleitungen bedeutete diese einzelschulische Innovation einen Balanceakt: sie mussten einerseits Freiraum für die Lehrer-

6 Zu Phänomenen neuer Schulsteuerung wie Schulleitungen, Schulqualität und Evaluationsmodellen ist im deutschsprachigen Raum viel geschrieben worden, wie beispielsweise die Reihe *Educational Governance* im Springer VS Verlag oder das seit 2004 jährlich stattfindende Schulleitungssymposium in Zug zeigen. Vgl. <http://www.schulleitungssymposium.net> (6. 6. 2013). – Die Publikationen aus den OECD-Regionalseminarien verweisen auf eine intensive semiwissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Thematik neuer Steuerungsmodi. Eine Vielzahl der Publikationen zur *Educational Governance* wurde als Auftragsforschung zur Bestätigung und Legitimierung gewisser Annahmen initiiert und kann die Distanz zu bildungspolitisch-strategischen Forderungen kaum halten. Die Titel der Publikationen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zeigen deren Stossrichtung: *Schulleitung und Schulaufsicht 1998*; *Steuerungsaufgaben der zentralen Instanz bei grösserer Selbstständigkeit der Einzelschulen 2000*; *Bildungsmonitoring, Vergleichsstudien und Innovationen 2008*.

schaft schaffen, andererseits die eigene Autorität aufrechterhalten. Hierarchische Abstufungen und Kompetenzen dieser Kontrolle wurden dabei verwischt. Als sich diese Innovationspraxis allmählich etabliert hatte, wurde das Ruder herumgerissen. Viele der einzelschulischen Innovationen galten nun als Fehlschlag; ausserdem hatte sich bei den Akteuren eine Innovationsmüdigkeit eingestellt. Die eben noch geöffneten Freiräume der Schulen wurden durch die Forderung verriegelt, auch die Schule müsse Rechenschaft über ihre Leistung ablegen. Unter der Thatcher-Regierung in den 1980er-Jahren begann sich der Staat mit der Kontrolle der staatlich finanzierten Schulen auseinanderzusetzen. Die Governance der Schule mit drei Partnern, nämlich den lokalen Behörden, dem Lehrkörper sowie der zentralen Verwaltung und Regierung in beratender Funktion, wurde verstärkt kritisiert und für die wirtschaftlichen Probleme der Gesamtgesellschaft mitverantwortlich gemacht. Gefordert wurde eine marktorientierte Reform: statt Administration sollten Marktöffnung und Quasi-konkurrenzsituationen der schulischen Verwaltung den benötigten Schwung verleihen. Die alleinige Verwaltung der Schule durch die lokale Politik und die Lehrkräfte vor Ort galt als ineffektiv und für die Qualität der Schule als hinderlich. Ineffizienz sollte durch eine Stärkung der hierarchischen Struktur ausgemerzt werden. Die Aufgabe des Inspektorats wurde umdefiniert. Glich dieses in den 1960er-Jahren eher einer Beratungsstelle, so wollte man die Schulen in den 1980er-Jahren wieder verstärkt durch die Inspektorate kontrollieren. Die Stärkung der Schulleitungen rückte die schulinterne Hierarchie wieder ins Zentrum. Vorstellungen von erfolgreicher Schule wurden mit Blick auf erfolgreiche Konzerne gebildet. Klare Hierarchien und gute Leitung galten als Erfolgsrezept. Mit der Hierarchisierung der Schulstruktur wurden den Schulleitungen neue Kompetenzen zugeteilt: als kleine Chief Executives sollten sie auch die finanzielle Verwaltung der Schule übernehmen und zu Führungspersonen mit entsprechenden Kompetenzen werden. Um ihre Position zu stärken, bekamen die Schulleitungen Kompetenzen zur finanziellen Verwaltung der Schule zugestanden, welche zuvor bei den lokalen politischen Behörden lagen. Der Einfluss der *Local Education Authority*<sup>7</sup> wurde ausgehöhlt, deren Kompetenzen wurden zwischen der Einzelschule und der zentralen Regierung aufgeteilt.

Mit der Marktorientierung fanden sich die Eltern in einer neuen Rolle. Sie wurden zu Konsumenten schulischer Angebote, indem ihnen die Möglichkeit geboten wurde, zwischen verschiedenen Schulen auszuwählen. Wissenschaftlich abgesicherte Informationen in Form von vergleichbaren, öffentlichen Test- und Evaluationsresultaten über die einzelnen Schulen sollten den El-

7 Die Local Education Authority (LEA) war Teil der lokalen politischen Behörden.

tern den Entscheid ermöglichen. Evaluationen und Tests wurden folglich zu wichtigen Instrumenten, mit denen die englischen Schulen gesteuert werden sollten. Da diese zentral initiiert und durchgeführt werden, verstärkt sich der Einfluss der zentralen Gremien. Paradoxerweise hat die Forderung, die lokale Schulverwaltung zu dezentralisieren, zu einem zunehmenden Einfluss zentraler Gremien geführt. Die Veränderungen der Schulgovernance seit den 1980er-Jahren werden von den Autoren als Wechsel vom «national service, locally administered» zu einem System der «community enterprise, nationally directed, steered and disciplined» geschildert.<sup>8</sup> Die seit den 1980er-Jahren entstandenen Formen der Schulsteuerung werden als *managerialism* beschrieben. Habe sich die schulische Verwaltung über die unterstützende Rolle hinausentwickelt und werde zum Selbstzweck, so sei ein Wechsel vom Management zum Managerialismus zu verzeichnen, da sich eine hyperaktive Steuerungs- und Verwaltungsform verselbstständigt habe, welche immer neue Instrumente zur Organisation der Arbeit schaffe, die wiederum kontrolliert werden müssten.<sup>9</sup>

Für Deutschland liegen Untersuchungen vor, die ein hohes Mass an Selbstbestimmung der lokalen Schulen dokumentieren. Werner Biewer (1993) hat gezeigt, dass der Ermessensspielraum der einzelnen Schulen bei der Umsetzung von Verwaltungsvorschriften mittel bis gross ist, da die Durchsetzungskraft «der Verwaltungsvorhaben bei den Schulleitern und Lehrern, trotz zentralisierter Steuerung und Kontrolle, gering ist».<sup>10</sup>

Eine Arbeit zum Steuerungskonflikt zwischen höheren Schulen, städtischen Schulträgern und staatlichen Unterrichtsbehörden im Hannover des 19. Jahrhunderts zeigt auf, dass «ausschliesslich direkte, normative staatliche Steuerungs- und Interventionsversuche in Form von Gesetzen und Erlassen keinen besonderen Erfolg» hatten und dass Steuerungsdefizite von Bildungsadministrationen gegenüber einzelnen Schulträgern oder Einzelschulen ein grundsätzliches Problem staatlicher beziehungsweise kantonaler Schulaufsichtsbehörden des 19., 20. und auch 21. Jahrhunderts sind.<sup>11</sup>

Resultate aus der amerikanischen Bildungsforschung weisen allerdings auf die zunehmende *Zentralisierung* der Bildungspolitik und Bildungsverwaltung durch die immer wirkungsvolleren bundesstaatlichen Akteure und Steuerungsinstrumente hin: “There is no doubt, for example, that the dominant trend has been to centralize power over education in state and federal hands.”<sup>12</sup>

8 Hoyle/Wallace 2005, S. 88.

9 Vgl. ebd., S. 68.

10 Biewer 1993, S. 179.

11 Hoffmann-Ocon 2012, S. 85, 246.

12 Epstein 2006, S. 3; vgl. Conley 2003.

Diane Ravitch (2010) hat die Folgen der Reformen in der Steuerung des Bildungssystems in den letzten Jahrzehnten kritisch hinterfragt. Die ehemalige Mitarbeiterin des *National Assessment of Educational Progress* schildert anhand einer Geschichte des amerikanischen Schulsystems, wie die Bemühungen um Verantwortlichkeit, die Forderungen nach freier Schulwahl und bundesweite Bildungsprogramme wie *No Child Left Behind* die demokratische Funktion der öffentlichen Bildung untergraben.<sup>13</sup>

Welche Entwicklungen lassen sich für den Schweizer Kontext beschreiben? Ist der in der Schweiz zu verzeichnende Wandel der schulischen Verwaltungsstruktur mit vergleichbaren Kategorien zu beschreiben, wie sie Forschungsergebnisse für England und die USA vorschlagen? Oder muss der Prozess als ein anderer beschrieben werden?

Die vorliegende Studie versucht eine exemplarische Beschreibung der Entwicklung schulischer Verwaltungsstrukturen, wobei die folgenden Fragen im Zentrum des Forschungsinteresses stehen:

- a) Wie haben sich die Strukturen zur Steuerung, Aufsicht und Kontrolle (Schulgovernance) in einer Langzeitperspektive gewandelt?
- b) Welche Akteure verfügen über welche Entscheidungskompetenzen?
- c) Wie sind die einzelnen Behörden, Gremien und Fachpersonen entstanden, und wie haben sie sich entwickelt?
- d) Welche Steuerungsmechanismen werden verwendet beziehungsweise intendiert?
- e) Wie lassen sich die Genese und der Wandel der Verwaltungs- und Steuerungsmechanismen beschreiben?

### 1.3 Untersuchungssetting und Quellenkorpus

Die Untersuchung zielt auf eine *historische Rekonstruktion* der Verwaltungs-, Steuerungs- und Aufsichtsstrukturen im Bereich der Primarschule. Ausgehend von der Überzeugung, dass ein Verständnis der jüngsten Phänomene und eine Bewertung der neuesten Entwicklungen im Bereich der (Schul-)Governance nur vor dem Hintergrund genauer Kenntnisse der historischen Struktur- und Prozessentwicklung möglich ist, bedient sich die Studie eines *historischen Zugangs*. Dazu sei auf den niederländischen Verwaltungswissenschaftler Jos C. R. Raadschelders (1998) verwiesen, der in der Einleitung des Handbuchs für Verwaltungsgeschichte als epistemologische Prämisse festhält:

13 Vgl. Ravitch 2010.

“Knowledge of the past enlarges and sharpens our insights in the how and why of contemporary administrative structures and processes and their origin. [...] Administrative history may contribute to the notion that all innovations in administration are relative. Administration nowadays is not necessarily better than it was in the past. Besides, many structures, habits, and the like are hardly of recent origin.”<sup>14</sup>

Im Mittelpunkt der hier vorgelegten Analyse sollen die einzelnen Akteure und deren Entscheidungskompetenzen stehen. “The time- and context-specific manifestation of structure and functioning of governments, however, makes a universal administrative history impossible and calls for comparative research.”<sup>15</sup> Damit muss die Geschichte der schulischen Verwaltungs- und Steuerungsstrukturen bei der lokalen Eigenlogik beginnen.

Da die 26 Kantone in der Organisation der Schulen im Primarschulbereich autonom sind und den Gemeinden in den meisten Kantonen ein ausgeprägtes Mitgestaltungsrecht eingeräumt wird, weisen auch die Steuerungs- und Verwaltungsstrukturen und deren Geschichte eine entsprechende Vielfalt auf.<sup>16</sup> Deshalb wird im Folgenden auf die *Primarschule der Gemeinde Köniz im Kanton Bern* fokussiert. Diese Gemeinde eignet sich insofern für die Untersuchung, als eine differenzierte historische Arbeit von Frieda Hurni zu den Dorfschulen vom 17. bis zum 19. Jahrhundert vorliegt und ihr Nachlass mit zusätzlichen Informationen und Dokumenten im Staatsarchiv Bern einsehbar ist.<sup>17</sup>

Unter den Begriff der Primarschule fällt im 19. Jahrhundert die obligatorische Schulzeit (von zehn beziehungsweise neun oder acht Jahren), sofern sie nicht an einer Sekundarschule (beziehungsweise Mittelschule) absolviert wurde. Im 20. Jahrhundert kam es zu Veränderungen der Schulstrukturen, sodass seit 1992 nur noch die ersten sechs Schuljahre zur Primarschule gehören.<sup>18</sup> Trotz der je nach Zeitpunkt unterschiedlichen Struktur, was die besuchten Schuljahre in der *Primarschule* betrifft, wird jeweils diejenige Schule untersucht, welche unter den Terminus «Primarschule» fiel.

Ausgangspunkt der Untersuchung sind die 1830er-Jahre, in welchen die gesetzlichen Grundlagen für die liberale Primarschule gelegt wurden. Die heutige Schulgovernance steht in der Tradition der liberal-demokratischen Bildungsidee, welche sich im Kanton Bern erstmals 1835 in Gesetzesform ausdrückte. Der Untersuchungszeitraum beschränkt sich auf die staatliche

<sup>14</sup> Raadschelders 1998, S. 9.

<sup>15</sup> Ebd., S. X.

<sup>16</sup> Vgl. dazu: Grunder 2012; Geser 2002.

<sup>17</sup> StAB N Hurni 1–13.

<sup>18</sup> Vgl. Gebauer/Ruoss 2012.

Schule und klammert den Übergang von der Schule unter kirchlicher Aufsicht zur Schule unter staatlicher Aufsicht aus. Den Endpunkt der Untersuchung bilden die Regelungen zur Volksschule aus dem Jahr 2008. Dieser Untersuchungszeitraum bringt zwei historisch-methodische Schwierigkeiten mit sich. Zum einen handelt es sich um einen langen Untersuchungszeitraum, der mit dem Begriff der *longue durée* beschrieben werden kann. Schulgovernance ist an sich schon weit gefasst und legt in Kombination mit dem ausgewählten Quellenkorpus ein makrohistorisches Untersuchungsdesign nahe.<sup>19</sup> Allerdings entspricht die hier vorliegende Studie den Kriterien einer Markogeschichte insofern nicht, als eine räumliche Beschränkung auf eine kleine Region vorliegt. Mit diesem räumlichen Fokus und einem konsequent quellennahen Untersuchungssetting soll die Untersuchung der zeitlich und thematisch weit gespannten Fragestellung über längere Zeitabschnitte realisierbar bleiben. Die Perspektive der *longue durée* kann neue Interpretationsmöglichkeiten eröffnen, indem den einzelnen bildungspolitischen Entscheidungen ihr solitärer Charakter des grossen Ereignisses genommen wird und langfristige Veränderungen sowie langfristige Kontinuitäten aufgezeigt werden. Geschichte und Gegenwart werden in der Analyse der langen Dauer zu einem Ganzen verbunden, indem Traditionen und Wandel in Beziehung zum Augenblick gesetzt werden und sich gegenseitig relativieren.<sup>20</sup> Zum andern wird mit der Fortführung der Untersuchung bis ins 21. Jahrhundert der äusserste Rand der Zeitgeschichte thematisiert.<sup>21</sup> Zeitgeschichtliche Untersuchungen müssen das Gebot der inneren Distanz achten, damit nicht politische Entschiedenheit die wissenschaftliche Zuverlässigkeit gefährdet und die Geschichtsschreibung ideologisch missbraucht wird. Sie können aber als Korrektiv der individuellen Wahrnehmung oder als Instrument zur Erfassung derjenigen Wirklichkeit dienen, welche hinter persönlicher Erfahrung und alltäglicher Medieninformation verborgen liegt.<sup>22</sup> Basierend auf der Tatsache, dass die Thematik der Schulsteuerung und -verwaltung im erziehungswissenschaftlichen Diskurs stark präsent ist, sei der zeitgeschichtliche Aspekt dieser Arbeit als wissen-

19 Vgl. Galtung 1989.

20 Vgl. Braudel 1992, S. 16, 51; zur *longue durée* in der historischen Erziehungswissenschaft vgl. Osterwalder 2012, S. 17.

21 Als Zeitgeschichte gilt diejenige Geschichte, welche von der damals lebenden Generation erfahren wurde. Vgl. Peter/Schröder 1994, S. 27. «Die wissenschaftliche Zeitgeschichte hat sich als eigenständige wenngleich nicht unangefochtene Teildisziplin etabliert. Sie hat mittlerweile mehr oder weniger offen die Geschichte der letzten einhundert Jahre zum Gegenstand.» Ebd., S. 35. Methodisch orientiert sie sich an der historischen Quellenanalyse, sodass das Prinzip der Quellenkritik gilt.

22 Vgl. dazu: Schulz 1992; Peter/Schröder 1994.

schaftliches Korrektiv allgemeiner Wahrnehmungen und zeitgenössischer wirkungsmächtiger Präferenzen legitimiert.<sup>23</sup>

Zur Analyse der Steuerung, Aufsicht und Kontrolle der Primarschule sind verschiedene methodische Zugänge denkbar. Die vorliegende Arbeit versucht in einem ersten Schritt, anhand der Gesetzeslage die Schulstrukturen und die Rahmenbedingungen für die an der Schulverwaltung beteiligten Akteure zu rekonstruieren. Da nur eine begrenzte Anzahl normativer Bestimmungen vorliegt, erlaubt dieser Quellenkorpus eine Untersuchung über mehr als 100 Jahre, ohne dass er, bedingt durch die *longue durée*, nur noch selektiv ausgewertet würde. Es werden alle *normativen Regelungen*, welche durch Kanton und Gemeinde zur Primarschule erlassen wurden, in die Analyse einbezogen.

Im Rahmen dieser Arbeit werden die Begriffe *Gesetz*, *Recht*, *normative* oder *gesetzliche Regelungen* und *Bestimmungen* synonym für sämtliche für die Schule verbindlich festgelegten Anordnungen verwendet. Darunter fallen alle Gesetze, Verordnungen, Reglemente, Dekrete, aber auch Lehrpläne und Anweisungen übergeordneter Behörden. Nicht unter die Terminologie fallen Brauchtum, Sitte, Konvention und Moral sowie Ordnungen des Zusammenlebens, welche nicht zwangsweise und in einem geregelten Verfahren durchgesetzt werden können.<sup>24</sup>

Diese Vorgehensweise birgt wie in den meisten Fällen historischen Arbeitens sowohl Vor- als auch Nachteile.<sup>25</sup> Eine Analyse normativer Dokumente wird unter Historikern und Historikerinnen teilweise als zu einfache Geschichtsschreibung betrachtet.<sup>26</sup>

Positives Recht unterscheidet sich von anderen Regelungen, die nicht kodifiziert wurden. In einer Untersuchung der Gesetzeslage lassen sich weitere Richtlinien, die durch moralische Empfindungen, Sitten und gewohnheitsrechtliche Bestimmungen Gültigkeit haben, nur ansatzweise erschliessen. Durch die alleinige Analyse der normativen Quellen können auch keine Aussagen zur Planung, Entstehung und Umsetzung der Regelungen gemacht werden.

Während die Verwendung rechtlicher Quellen gerade vonseiten der Ge-

23 Zur historischen Analyse sozialer Prozesse und zeitgeschichtlicher Perspektiven vgl. Tilly 1984, S. 14: "Nor, for that matter, need historical work concern the distant past. [...] A concrete, historical program of inquiry must include work at the small scale and can well include our own time." Für weitere Informationen vgl. ebd.

24 Vgl. Loos/Schreiber 1984, S. 231.

25 «Freilich ist der Historiker angesichts der unermesslichen und verworrenen Wirklichkeit gezwungen, aus ihr jene Stellen herauszugreifen, an denen er seine Werkzeuge ansetzt; er muss also aus ihr eine Auswahl treffen, die selbstverständlich nicht dieselbe sein wird wie zum Beispiel die eines Biologen: sie wird eben die Auswahl des Historikers sein. Dies ist ein echtes Problem unserer Arbeit [...].» Bloch 2008, S. 26 f.

26 Vgl. dazu: Foucault 1987, S. 91 f.; Howell/Prevenier 2004, S. 30; van Dülmen 2000, S. 103.

schichtwissenschaft kritisch betrachtet wird, streichen Repräsentanten der historischen Rechtswissenschaft die Bedeutung rechtlicher Regelungen für die menschlichen Handlungsspielräume heraus:

«Wir vergessen nicht, dass Recht kein blosses Oberflächenphänomen der Gesellschaft darstellt, [...] sondern in ihren Tiefenschichten wurzelt. Es ist weniger eine Sammlung an Geboten als vielmehr eine mentale Haltung, d. h. es drückt Gewohnheiten aus, die es in eine Ordnung bringt, es nimmt Werte einer Kultur in sich auf, die von ihm geregelt und dadurch bewahrt wird. [...] Recht berührt die Menschen hautnah, weil es eine Dimension des Lebensalltags darstellt und in den konkreten Lebensvollzug eingeschrieben ist, noch bevor es in Gesetzen [...] seinen Niederschlag findet.»<sup>27</sup>

Mit einer Rekonstruktion der normativen Regelungen lässt sich beleuchten, welche Argumente nicht bloss auf der Ebene des Diskurses auftauchen, sondern über normative Regelungen zu einem Teil der gesellschaftlichen und sozialen Realität geworden sind. Eine Untersuchung der normativen Regelungen kann weder die praktizierte Anwendung noch die Auswirkungen des Gesetzes auf das menschliche Zusammenleben ausloten. Inwiefern eine Regelung befolgt oder nur aus deklamatorischem Interesse formuliert wurde oder inwiefern eine überfällige Regel nicht explizit kodifiziert wurde, kann den normativen Quellen selber nicht entnommen werden. Die Rekonstruktion der geltenden Regelungen kann aber Rahmenbedingungen sichtbar machen, deren Analyse Wandel und Brüche erkennen lässt.

Gerade im Bereich der Schule scheint man vieles über rechtliche Regelungen zu lenken versucht zu haben. Die Auswirkungen gesetzlicher Regelungen auf das amerikanische Schulwesen werden folgendermassen beschrieben:

“Laws prescribe the rules which govern the conduct of individuals in their relationship to one another. In another sense, laws prescribe the policies of the state with respect to the operations of specific functions that take place within it. Presumably, in a democracy the legal relationship of officials to employees of the government or to the public at large are governed by laws, as is indicated in the dictum that this is a government by law, not by men.”<sup>28</sup>

Gleichzeitig spielen informelle Handlungsweisen der einzelnen Akteure eine grosse Rolle: “School board members are not mere creatures of the law who inevitably limit their actions to the bare necessities required by the law.”<sup>29</sup>

27 Grossi 2010, S. 18 f.

28 Goldhammer 1964, S. 61 f.

29 Ebd., S. 62.



An einzelnen Stellen wird die anonyme (Gesetzes-)Struktur, die Geschichte macht, durch eine feinmaschigere Analyse der Gründe für die Veränderungen aufgebrochen und ergänzt.<sup>30</sup> Wie in der Geschichtstheorie die Verbindung von Makrohistorie mit Mikrohistorie als Idealfall gilt, indem die Mikroanalyse Fragen der Makroanalyse zu erklären vermag,<sup>31</sup> soll in dieser Analyse die Kombination von strukturellem universellem Wissen über die Entwicklung der Schulgovernance mit partikularen Vertiefungen zu einem erweiterten Verständnis führen. Auf diese Weise versucht die vorliegende Arbeit eine Verbindung zwischen grosser Strukturanalyse und Detailuntersuchungen zu einzelnen Veränderungen. Damit soll das Nebeneinander von zeitlich kleiner und grosser Geschichte an die Stelle eines kurzen historisch abgeschlossenen Zeitraums treten.<sup>32</sup> Dafür partiell ausgewertet wurden das *Tagblatt des Grossen Rates*, die *Staatsverwaltungsberichte*, der *Staatskalender*, die *Staatsrechnung* und, sofern zugänglich, die *Akten der Erziehungsdirektion*,<sup>33</sup> die *Akten der Schulsynode*, die *Akten der Schulinspektoren und Schulkommissäre*, der *Nachlass von Frieda Hurni*, das *Handbuch für Schulkommissionen* und das *Handbuch für Elternmitwirkung*. Die zitierten *Leitbilder*, *Schulhausordnungen* und weitere schulinterne Regulative stammen aus der Primarschule Mittelhäusern.

Chris Lorenz beschreibt das Verhältnis von Faktum, Interpretation und Wirklichkeit als einen «*wissenschaftlichen Realismus*», der dadurch gekennzeichnet ist, dass man die Wirklichkeit nur anhand bestimmter Beschreibungen und niemals direkt erfassen kann. Wer die Wirklichkeit beschreibt, stellt lediglich eine von mehreren Perspektiven dar; die Wirklichkeit selbst besteht aber unabhängig von der Erkenntnis des Menschen, der sie beschreibt und sich auf sie bezieht. Damit bleiben Fakten und deren Beschreibung immer diskutabel. Trotzdem würden Tatsachen nicht individuell, sondern kollektiv festgestellt und seien an intersubjektive Regeln gebunden, die sich wiederum durch die methodologischen Vorgaben ergeben.<sup>34</sup> Als Konsequenz für sozialwissenschaftliche Forschungsergebnisse bleibt festzuhalten: Solange keine überzeugenderen Erkenntnisse oder Argumente vorliegen, sollen die Einsichten als *relative truth*, als relative Wahrheit, gelten.<sup>35</sup> Das soll auch für die hier dargestellten Erkenntnisse gelten.

30 Vgl. Lüdtkke 2007, S. 628.

31 Vgl. Schulze 1998, S. 333.

32 Vgl. Osterwalder 2012, S. 1.

33 Die Akten der Erziehungsdirektion konnten nur eingesehen werden, wenn keine Rückschlüsse auf Personen möglich waren und die Akten vor 1980 abgelegt worden waren. Das Gesuch um Einblick in jüngere Akten lehnte die Direktion aufgrund des Personenschutzes ab.

34 Vgl. Lorenz 1997, S. 33 f., 63.

35 "No social scientist can declare flatly, 'I saw it, so what I say is true'. But it is perfectly feasible to say that a theory conforms more closely to what we can jointly observe of the social

## 1.4 Educational Governance: Ein einfacher Begriff für eine komplexe Wirklichkeit

Im schulischen Zusammenhang ist die Educational Governance zur Erfassung einer komplexen Steuerungs- und Verwaltungswirklichkeit ein häufig verwendetes Konzept.<sup>36</sup> Der Governancebegriff findet sich in der erziehungswissenschaftlichen Literatur seit dem Beginn des 21. Jahrhunderts und steht für ein Konzept, welches Entwicklungen nicht als alleinige Folge unilateraler Massnahmen versteht. Es wird vielmehr davon ausgegangen, dass sich Entscheidungen innerhalb eines *Mehrebenensystems* konstituieren und unterschiedliche Akteure sowie Interessen in unterschiedlichen Konstellationen zueinander stehen.<sup>37</sup>

Das Governancekonzept stellt die Frage, welche Entscheidungen auf welchen unterschiedlichen Ebenen gefällt werden und welche Handlungen daraus resultieren. Gefragt wird nach den *Verfügungsrechten*, *institutionellen Regulierungsprozessen* von Staat, Markt und Zivilgesellschaft und der damit verbundenen *Legitimations- und Definitionsmacht*. Weiter werden materielle oder immaterielle Ressourcen und Legitimitätsfragen in einer Educational-Governance-Analyse mitgedacht.

Alle diese Faktoren und Ebenen wollen im Governancemodell mit berücksichtigt sein. Dies ermöglicht eine offene Sichtweise auf die Realität, welche sich der Schulwirklichkeit in ihrer Komplexität nicht verschliesst. Eine Herausforderung des Ansatzes liegt in dessen inhaltlicher Breite: Untersuchungsphänomene werden zu unüberblickbaren Konglomeraten mit einer undurchschaubaren Zahl von Akteuren und einer Vielzahl relevanter Einflüsse. Daher wird es schwierig zu begründen, weshalb eine bestimmte Ebene, ein bestimmter Akteur, eine bestimmte Handlung und so weiter in Überlegungen und Untersuchungen integriert beziehungsweise daraus ausgeschlossen werden. In Anlehnung an den *akteurszentrierten Institutionalismus* wird hier das Modell wechselseitiger Abhängigkeit zwischen Institutionen und Akteuren als grundlegend betrachtet. Dieser Grundannahme folgend, wird versucht, die institutionellen Rahmenbedingungen schulischer Governance und die Auswirkungen von Akteurshandeln in historischer Perspektive herauszuarbeiten.<sup>38</sup>

environment than the next best available approximation. In such a view, relative truth is possible, but always remains subject to revision as a better approximation comes along.” Ebd., S. 5.

36 Zur Educational Governance besteht eine Fülle neuester Literatur. Vgl. dazu: Altrichter/Brüsemeister/Heinrich 2005; Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2005; Heinrich 2007; Kussau/Brüsemeister 2007; Berkemeyer 2010; Altrichter/Maag Merki 2010.

37 Vgl. Heinrich 2007, S. 40–49.

38 Die Heuristik des akteurszentrierten Institutionalismus richtet ihren Blick auf Institutionen

Die aktuelle Literatur zur Educational Governance oszilliert zwischen empirischer Bildungsforschung, welche ihre Aussagen auf sogenannte Evidenzen stützt, und unbewusst mitgetragener (politischer) Programmatik. Die Governanceforschung im Bildungsbereich folgt jedoch oft der Prämisse, die Ergebnisse aus der Forschung würden technologisches Wissen für Politik, Schulaufsicht und Praxis liefern. Legitimiert sich die Forschung durch ihren Beitrag zur Optimierung neuer Steuerungsmechanismen, wird sie dadurch kanalisiert und für Ergebnisse ausserhalb dieses Fokus blind.<sup>39</sup>

Die vorliegende Arbeit bedient sich des Begriffs der Schulgovernance, um die Aspekte von Verwaltung, Aufsicht, Kontrolle und Steuerung kurz und prägnant zu erfassen. Das politische Programm der Educational Governance soll nicht als Analysekatgorie, sondern als Analysegegenstand in die Untersuchung einfließen.

## 1.5 Stand der Forschung

Zur Geschichte der Schulen im Kanton Bern liegen sehr unterschiedliche Beiträge vor: neue wissenschaftliche Literatur, Festschriften aller Art, Dorfschulgeschichten oder Rückblicke von Altregierungsräten, Schulinspektoren und Lehrervereinspräsidenten. Viele dieser Darstellungen entsprechen den wissenschaftlichen Standards nur teilweise, enthalten aber eine Fülle wertvoller Informationen, die es wissenschaftlich auszuwerten gilt.

Einen Einblick in die Schule am Ende des Ancien Régime vermitteln Arbeiten

und Akteure, durch welche gesellschaftliche Probleme in politisches Handeln transferiert werden. Vgl. Scharpf 2000, S. 319. Als Forschungsheuristik ist dieser Ansatz für die vorliegende Studie sehr attraktiv. Allerdings ergeben sich bei den Interpretationskategorien gewisse Probleme. Scharpfs Kategorien beruhen auf der Annahme einer konstitutionellen Demokratie und sind damit nur schwer auf eine direkte Demokratie zu übertragen, in welcher die Unterscheidung zwischen Regierung und Opposition zweitrangig ist. So werden beispielsweise bei der Beschreibung der hierarchischen Steuerung die «Institutionen des Rechtsstaates», worunter der Grundrechtskatalog und die unabhängige Gerichtsbarkeit fallen, als machtbegrenzende Institutionen bezeichnet. Vgl. ebd., S. 299. Diese beiden Kontrollmechanismen sind für die Schulgovernance im Kanton Bern nicht konstitutiv.

<sup>39</sup> Zur Verbindung von Neuer Steuerung und evidenzbasierter Forschung schreiben Bellmann/Müller 2011, S. 9: «Im Kontext Neuer Steuerung hat sich insbesondere im englischsprachigen Raum das Paradigma einer evidenzbasierten Pädagogik etabliert. Unter dem Motto «What works» verspricht es, ein experimentell gesichertes und generalisierbares Wissen über die Wirksamkeit pädagogischer Technologien und bildungspolitischer Massnahmen hervorzubringen. Evidenzbasierte Pädagogik zielt auf ein Wissen, was wirkt, und unterstellt damit nicht nur ein bestimmtes Wissen über kausale Zusammenhänge in der sozialen Welt, sondern auch einen Transfer dieses Wissens in Bildungspraxis und Bildungspolitik.»

zur Schule unter der obersten Leitung des Kirchen- und Schulrats.<sup>40</sup> Dabei das entsteht folgende Bild: Die Kinder wurden in den Dorfschulen auf die Admission zum Abendmahl vorbereitet und lernten dabei Lesen, eventuell Schreiben und manchmal auch Rechnen.<sup>41</sup> Geistliche beaufsichtigten und prägten die Schule vor Ort; sie hielten die Schulvisitationen ab, prüften die Lesefähigkeiten der Kinder bei der Zulassung zum Abendmahl und führten die Bevölkerungsrollen.<sup>42</sup> Die meistbenutzten Bücher im Unterricht waren im deutschsprachigen Bern der Heidelberger Katechismus und das Neue Testament.<sup>43</sup> Aufgrund der differenzierten Auswertung der Pfarrerrumfrage zur Situation der Landschulen von 1806 kann man davon ausgehen, dass das ländliche Niederschulwesen stark durch die spezifischen lokalen Gegebenheiten geprägt war, was zu einer «unglaublichen Reichhaltigkeit der schulischen Realität vor Ort» führte.<sup>44</sup>

Mit den politischen Umwälzungen von 1798 zielte man auch auf grundlegende Veränderungen im Erziehungswesen.<sup>45</sup> Bedingt durch die erneuten politischen Umbrüche mit der Mediationsakte und der folgenden Restauration konnte das Bildungsprogramm der Helvetik indes nicht realisiert werden. Als 1830 das Patriziat endgültig abdankte und eine Volksversammlung die Revision der Kantonsverfassung forderte, wurde bereits im ersten Übergangsgesetz von 1831 die Verbesserung der Bildungsanstalten erwähnt. Georg Alfred Blocher (1920) zeichnet die Entstehung des ersten Gesetzes über die öffentlichen Primarschulen von 1835 nach. Indem er die Gutachten zum neuen Schulgesetz vorstellt, gibt er Einblick in die Bandbreite der Vorschläge und Befürchtungen, welche unterschiedliche Personen in den 1830er-Jahren zum Schulwesen formulierten.

Der Regierungsrat Johann Jacob Kummer (1874), der Schulinspektor Jakob Egger (1879) der Direktor des Berner Lehrerseminars, Emanuel Martig (1901),

40 Vgl. dazu: Schmidt 2005; Schmidt 2008; Schmidt 2011.

41 Umfragen zum Religionszustand in den bernischen Gebieten, wie sie 1780 und 1794 durch die kirchliche Obrigkeit durchgeführt wurden, zeigen, dass die Schulen als Instanz wahrgenommen wurden, die der gefürchteten Glaubensunwissenheit und dem Verfall der Religion entgegenwirken sollte. Man ging davon aus, dass gute Schulen das Christentum, aber auch gute Sitten festigen und den «Verfall der Religion» aufhalten würden. Vgl. StAB B III 209: 1780: Pfarrberichte Bern Capitel; StAB B III 179–181: Akten der Kommission über den Verfall der Religion, Bde. 1–3.

42 Vgl. Schneider 1905.

43 Vgl. Wyss 1978, S. 116.

44 Vgl. Montandon 2006, S. 194.

45 Im März 1798 siegten die Truppen des revolutionären Frankreich in der Schlacht bei Grauholz, und Bern wurde «in die Ordnung der neuen *Helvetischen Republik*» eingegliedert. Vgl. Junker 1982, S. 17. – Nach dem Vorbild Frankreichs wurde eine Verfassung erlassen, welche auf Volkssouveränität und Menschenrechten fusste. Vgl. dazu: Fankhauser 2011; Böning 1998. – Zu den Veränderungen im Erziehungswesen vgl.: Bütikofer 2006; Osterwalder 1989; Schmidt/Messler/Osterwalder/Tröhler o. J.

und der Zentralsekretär des bernischen Lehrervereins, Otto Graf (1932), legten je eine umfangreiche Geschichte zur Berner Schule vor.

Der langjährige Schulinspektor Jakob Egger<sup>46</sup> schöpft in seiner Geschichte des Primarschulwesens im Kanton Bern zwischen 1831 und 1879 aus seinen vielfältigen eigenen Erfahrungen und gibt diesen einen thematischen Rahmen. Dabei beschreibt er die gesetzgeberische Entwicklung, die Lehrerbildung, die Entstehung der Schulsynode, die ökonomischen Verhältnisse der Schulen oder die Probleme mit den häufigen Absenzen. Detailliert zeigt er auf, weshalb die Schulaufsicht durch die Schulkommissäre ungenügend gewesen sei. Erstens hätten die Kommissäre ihre Aufgabe nur im Nebenamt ausgeführt. Meist hätten sie sich als Geistliche zunächst ihren pastoralen Aufgaben zugewandt und die Schule in traditioneller Art und Weise besucht. Sie hätten weder ihre ganze Kraft noch ihre ganze Aufmerksamkeit der Schule gewidmet und seien so dem Fortschritt im Weg gestanden. Die Schulkommissäre hätten nicht wirklich ins Unterrichtsgeschehen eingegriffen und die Schülerinnen und Schüler auch nicht gründlich geprüft. Mit der Einrichtung eines Schulinspektorats habe man sich eine spürbare Verbesserung der Umstände versprochen.<sup>47</sup>

Otto Graf folgt in seiner Darstellung den Veränderungen der Gesetze zur Schule zwischen 1835 und circa 1920. Dabei dienten ihm das *Tagblatt des Grossen Rates*, die Tagebücher des Verfassungsrats und das *Berner Schulblatt* als massgebliche Quellen. Die Zusammenstellung der politischen und standespolitischen Debatten gibt einen guten Einblick in die Entwicklung der Berner Schule während des 19. Jahrhunderts.

Zur Entwicklung des Schulgesetzes und des Fächerkanons in der Berner Volksschule im 19. Jahrhundert liegt eine Dissertation von Katharina Kellerhals (2010) vor. Im Hinblick auf eine geschlechterspezifische Fragestellung wird die Entwicklung der Schulgesetze und der Lehrpläne zwischen 1835 und 1894 detailreich beschrieben. Im Lauf des 19. Jahrhunderts büssten die Fächer Religion und Sprache zugunsten der Realien ihren Spitzenplatz im Fächerkanon. Mit der Einführung der weiblichen Handarbeit für die Mädchen und

46 Jakob Egger (1821–1904), geboren in Aarwangen und früh verwaist, wurde in der Anstalt Hofwil untergebracht. 1837–1841 arbeitete er als Primarlehrer in Aarwangen. Nach Weiterbildung und Berufstätigkeit in der pietistischen Bildungsanstalt der Gebrüder Paulus in Württemberg arbeitete er als Sekundarlehrer und Landwirt in Aarberg. Bis 1856 war er Schulkommissär im Kreis Seedorf. 1856 wurde er zu einem der ersten Primarschulinspektoren ernannt. Von den obligatorischen Lehrmitteln, die durch die Inspektoren verfasst wurden, stammen die Mathematikbücher aus seiner Feder. In seiner *Geschichte des Primarschulwesens* im Kanton Bern beschreibt er den Übergang von der Schulaufsicht durch nebenamtliche Kommissäre hin zur Aufsicht durch sogenannte Fachmänner. Vgl. dazu: Zürcher 2004; Egger 1879; Egger 1898.

47 Egger 1879, S. 56, 92.

dem Turnobligatorium für Knaben differenzierte sich der Kanon der obligatorischen Schulbildung geschlechterspezifisch aus. In vielen Bereichen hat sich die Studie von Kellerhals derselben Quellen wie die hier vorliegende Arbeit bedient, weshalb gerade im Kapitel über die Lehrpläne auf diese Ergebnisse zurückgegriffen wird.

Zur Sozialgeschichte der Lehrerinnen und Lehrer im Kanton Bern liegen ebenfalls einschlägige Publikationen vor. Ein Sammelband von Claudia Crotti und Jürgen Oelkers (2002) widmet sich der Geschichte der Lehrerbildung im Kanton Bern seit 1798. Die Untersuchung zur Geschichte der wechselvollen Professionalisierung der Lehrerschaft endet 2002 mit der Auflösung des seminaristischen Bildungswegs. Eine weitere, sehr umfassende Arbeit zur Lehrerschaft im Kanton Bern wurde zum 100-jährigen Bestehen des Bernischen Lehrerinnen- und Lehrervereins verfasst. Die Entwicklung der Lehrerbildung, die Geschichte der Standesorganisation, die ökonomischen und sozialen Verhältnisse der Lehrerschaft werden präzise und auf der Grundlage grosser Quellenbestände dargestellt. Die etwas abweichenden Verhältnisse im französischen Kantonsteil werden im dritten Teil berücksichtigt.<sup>48</sup> Zur ökonomischen Situation der Lehrerschaft ist die Darstellung Pietro Scandolas (1993) zur Entwicklung der modernen Altersversorgung für Lehrpersonen hilfreich. Eine historische Arbeit von Elisabeth Schneeberger (2005) analysiert einen grossen Quellenkorpus zum Schulhausbau des 19. Jahrhunderts im Kanton Bern, wobei das Material die intensive Aushandlungspraxis zwischen lokalen und kantonalen Behörden illustriert und in den entsprechenden Kapiteln herangezogen wird. Die Entwicklung der schulhygienischen Massnahmen in Bern hat Michèle Hofmann (2008) herausgearbeitet. Ihre Arbeit gibt einen Einblick in die stetige Erweiterung des schulischen Auftrags und die zunehmende Bedeutung der Mediziner im Schulsetting. Besonders aufschlussreich ist die Studie von Markus Heinzer (2012) zu den Schulkommissionen im Kanton Bern zwischen 1833 und 2005. Seine Auswertung der Schulkommissionsprotokolle dreier Gemeinden gibt einen differenzierten Einblick in die Praxis der lokalen Behörden und in deren grossen Kompetenzbereich. Dabei hätten die Kommissionen vor allem dafür gesorgt, dass der Unterricht von «Störungen aller Art», seien diese politisch oder gesellschaftlich, ungestört stattfinden konnte.<sup>49</sup> Heinzer kommt zum Schluss, dass die Schulkommissionen in diversen Spannungsfeldern intermediär zwischen lokaler Gemeinschaft und staatlichen Vorgaben sowie zwischen den Bedürfnissen von Eltern, Kindern und Lehrpersonen zu vermitteln hatten.

<sup>48</sup> Vgl. Scandola/Rogger/Gerber 1992.

<sup>49</sup> Heinzer 2012, S. 278.

Der Expansion der kantonalen Bildungsverwaltung seit 1960 widmet sich ein Beitrag von Lucien Criblez (2012). Dieser thematisiert den Zusammenhang zwischen Bildungsexpansion und der wachsenden Verwaltung in Bern und Zürich in fünf Modi. Der Wachstumsmodus der Verwaltung sei wesentlich von der Bildungsexpansionsphase abhängig und durch die Professionalisierung der Laienbehörden zustande gekommen. Das «Diktat von New Public Management» habe zwar zu einer Auslagerung der Verwaltungsarbeit, aber auch zu einer Zunahme des Finanzbedarfs für Verwaltungstätigkeit geführt. Ein weiterer Wachstumsmodus sei in der Phase bildungspolitischer Innovationen wie Begabungsförderung, Integration, Tagesbetreuung et cetera auszumachen. Als «ambivalent» bezeichnet Criblez den vierten Modus, in welchem die Verwaltung nicht mehr eine direkte inhaltliche Gestaltung des Bildungssystems betreibe, die Ansprüche an Schulentwicklung und Qualität aber auf die Schulen übertrage. In den Ansprüchen an Steuerungswissen, welches der Bildungspolitik mit Kennziffern und PISA zur Verfügung stehen solle, sei der letzte Modus zu erkennen.

Seit Kurzem liegen erste historische Analysen vor, welche die Genese und Kontexte schulischer Steuerungsprozesse untersuchen und damit die Fragestellungen der Educational-Governance-Forschung unter historischem Blickwinkel aufnehmen.<sup>50</sup> Sie versuchen, einen Teil der sozialen Wirklichkeit und deren Wandel zu beschreiben und dadurch zu verstehen.<sup>51</sup>

Für die Gemeinde Köniz liegen einige detailreiche historische Arbeiten von der Historikerin Frieda Hurni über die Entwicklung der Schulen vor. Mit der ersten Landschulordnung von 1616 setzt sie ein und endet beim Übergang ins 20. Jahrhundert. Die Einsicht in den Nachlass von Frieda Hurni bestätigt die sorgfältige historische Analyse einer äusserst grossen Vielzahl von Quellen. Hurnis Untersuchung bezieht kantonale Erlasse, regionale Verwaltungsberichte, Protokolle der unterschiedlichen Gemeinde- und Schulbehörden, die Protokolle der Schulgutsverwaltung, kartografisches Material und Korrespondenzen unterschiedlichster Art mit ein. Die Darstellung vermittelt einen Einblick in die finanziellen, personellen und räumlichen Schwierigkeiten in schulischen Angelegenheiten auf der lokalen Ebene.

Aufgrund ihrer lokalgeschichtlichen Quellen kann Hurni beschreiben, wie die neuen Verordnungen der Helvetik von 1798 über die Erhöhung der Jahresbesoldung der Schulmeister und über die Einführung einer Busse von 5 Batzen bei Schulversäumnissen auf der Gemeindeebene vorerst nicht realisiert werden konnten. Der Schulkommissär und Ortspfarrer habe als Kenner der Umstände

50 Vgl. dazu: Geiss/De Vincenti 2012; Heinzer 2012; Hofmann-Ocon 2009; Rothen 2012.

51 Vgl. Tilly 1984, S. 2.

eine Erhöhung der Schulmeisterbesoldung und die Einführung von Bussen für unentschuldigte Absenzen als undurchführbar befunden, da die Bevölkerung durch die Kriegssteuern zusätzlich belastet war.<sup>52</sup> Aus Hurnis Erzählung wird ersichtlich, welche Schwierigkeiten die Durchsetzung kantonal erlassener Gesetzesbestimmungen vor Ort mit sich brachten.

Zur Geschichte der Könizer Schulen nach 1900 liegt mit Ausnahme der *Kleinen Schulgeschichte* von Albert Zoss keine Literatur vor. Zoss hielt während seiner Tätigkeit als erster Schulsekretär der Gemeinde Köniz zu jedem Dienstjahr die wichtigen Ereignisse und Errungenschaften fest, wie zum Beispiel die Einführung der Schülerversicherung, die Durchführung von Heizkursen für die Abwarte, die Einführung von Schwimmkursen für die Lehrerinnen und Lehrer, Neueröffnungen von Kindergärten, oder die Vorbereitung einer neuen Schulordnung von 1975.

Die meisten hier rezipierten Geschichten fokussieren auf die Entwicklung der Primarschule während des 19. Jahrhunderts oder thematisieren neueste Entwicklungen. Über die Veränderungen zwischen 1900 und 1990 ist wenig geforscht und publiziert worden, was den methodischen Ansatz einer Geschichte in der *longue durée* zusätzlich attraktiv macht.

52 Vgl. Hurni 1986, S. 72–74.





## 2. Zwischen Ohnmacht und zentraler Gestaltungseuphorie: Kantonale Akteure

Im Folgenden werden die in der kantonalen und lokalen Schulgovernance beteiligten Akteure in ihrer historischen Genese beschrieben. Dabei folgt die Darstellung nicht der zeitlichen Chronologie, sondern der Visualisierung (vgl. Abb. 3, S. 35), wobei den Stimmberechtigten und dem Grossen Rat als Akteuren kein eigenes Kapitel gewidmet ist, da diese keine schulspezifischen Gremien sind, obwohl deren Zuständigkeiten und Kompetenzen die schulische Governance stark beeinflussten und diese im demokratischen Gefüge legitimierten.

Allerdings wären die organisatorische Ausgestaltung sowie die normativ festgelegten Entscheidungskompetenzen der Hausvätersammlung (in der Tradition der Paterfamilias) sowie der Schulgemeinden genauer zu untersuchen, um deren Gestaltungsfreiraum als Souverän eher einschätzen zu können. Im Lauf des 19. Jahrhunderts verschwindet die Bezeichnung «Hausvätersammlung», was darauf hindeutet, dass die Zuständigkeit über die Schule eindeutig den Stimmberechtigten und nicht den Eltern zugeordnet wurde.<sup>1</sup>

Ebenso wenig schulspezifische Akteure sind der Regierungsrat sowie der Regierungstatthalter. Da der Erstere als Letztinstanz innerhalb der Behördenstruktur das Erziehungswesen massgeblich prägte und der Letztere im 19. Jahrhundert als Ergänzung zum Schulkommissäre schulspezifische Aufgaben übernahm und erst mit der Etablierung der Schulinspektoren an Wichtigkeit einbüsste, ist diesen Akteuren im Folgenden trotzdem ein kurzes Kapitel gewidmet.

Einige Akteure kamen während des Untersuchungszeitraums dazu, andere fielen weg oder nahmen neue Bezeichnungen an.

<sup>1</sup> Im Organisations- und Verwaltungsreglement der Gemeinde Köniz von 1919 wird bei den Pflichten der Bezirksschulkommissionen die Anhörung der Hausvätersammlung festgehalten (Art. 85), eine Satzung, welche 1932 in das folgende Reglement nicht mehr aufgenommen wurde. Zum Selbstverständnis sowie zu den Kompetenzen der Hausväter zu Beginn des 19. Jahrhunderts siehe Gränicher 2006.

## 2.1 Der Regierungsrat als Letztinstanz

Die Kantonsregierungen verfügen über eine Vielzahl von Kompetenzen. Darunter fallen die Entwicklung von Strategien, die Planung der Finanzen und Aufgaben, die Kooperation mit anderen Kantonen sowie mit dem Bund, die Führung der Verwaltung, die Geschäftsvorbereitung für das Parlament und der Vollzug von Gesetzen und Parlamentsbeschlüssen. Nuspliger beschreibt die Aufgaben und Funktionen des Regierungsrats folgendermassen:

«Veränderungsprozesse müssen wesentlich von den Regierungen initiiert und getragen werden. Es gibt keine institutionellen Reformen und insbesondere keine Verwaltungsreformen ohne starkes Engagement der Regierungen. Bei den Regierungen liegt auch die primäre Führungsrolle, wenn es um die Planung der staatlichen Aufgaben und um die externe Koordination mit anderen Kantonen und mit dem Bund geht. Der Regierungsrat soll im Sinne der Früherkennung Probleme rechtzeitig orten, die Entwicklung in Staat und Gesellschaft vorausschauend beurteilen und rechtzeitig die erforderlichen Massnahmen treffen.»<sup>2</sup>

Als 1831 das Patriziat abdankte, wurde der Regierungsrat, die damals 17-köpfige Kantonsexekutive, durch den Grossen Rat in der ersten Sitzung gewählt. Bis 1846 gehörten dem Erziehungsdepartement drei Regierungsräte an.<sup>3</sup> Mit der 1846er-Verfassung wurde die Zahl der Regierungsräte auf neun reduziert, gleichzeitig wurde das schwerfällige Konstrukt des Erziehungsdepartements durch die Erziehungsdirektion ersetzt. Ende der 1980er-Jahre reduzierte man die Mitgliederzahl des Regierungsrats von neun auf sieben, um eine effizientere Geschäftsführung zu gewährleisten.

Die Aufgaben des Regierungsrats waren immer mit den Aufgaben des jeweiligen Departements und nach 1846 der jeweiligen Direktion verknüpft. In der Gesetzgebung zur Schule wird der Regierungsrat als ein vom Erziehungsdepartement beziehungsweise von der Erziehungsdirektion unabhängiger Akteur bezeichnet, dessen Kompetenzen sowohl im finanziellen, personellen als auch im inhaltlichen Bereich liegen. Die meisterwähnte Aufgabe des Regierungsrats innerhalb der Gesetzgebung zur Schule ist, «Näheres zu regeln», das heisst, die gesetzlichen Normen in Reglementen und Verordnungen genauer festzulegen und damit die Umsetzung und die Praxis der normativ festgelegten Vorgaben zu definieren. Damit nahm diese Behörde eine gestaltende Funktion ein, obwohl sie sich immer gegenüber der Öffentlichkeit und dem Parlament

<sup>2</sup> Nuspliger 2000, S. 80 f.

<sup>3</sup> Vgl. Junker 1990, S. 59, 81.

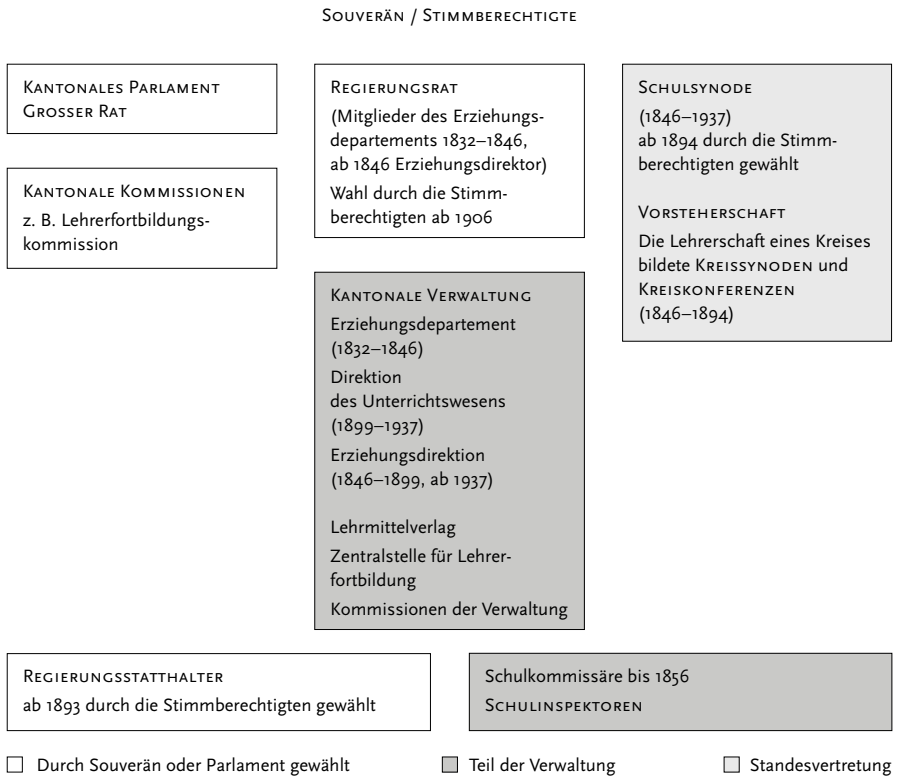


Abb. 3: Die wichtigsten kantonalen Akteure und deren Wahlmodi. Die hierarchischen Verhältnisse zwischen den Akteuren können der Darstellung nicht entnommen werden.

zu legitimieren hatte. Im 19. Jahrhundert verweisen die normativen Regelungen zur Schule nur selten auf Bestimmungen des Regierungsrats. In den Gesetzen ab der Mitte des 20. Jahrhunderts findet man den Bezug auf die konkreteren Anordnungen vonseiten des Regierungsrats immer häufiger. 1894 verweist das Gesetz zur Schulsynode auf eine Verordnung des Regierungsrats zur Einberufung der Synode. In den 1920er-Jahren wird auf die näheren Bestimmungen zur Besoldung der verschiedenen Lehrer, zur Fortbildungsschule und zum Neubau von Lehrerwohnungen verwiesen. Der Gesetzgeber räumte dem Regierungsrat in der normativen Regelung des Schulalltags immer grössere Freiräume ein.

Ab den 1980er-Jahren wurde parallel zur Einführung eines neuen Schulgesetzes eine Schulverordnung erlassen, in welcher einige Bereiche der Schule

genauer geregelt wurden. Die Volksschulverordnung von 1993 benennt die Aufgaben der Schulleitungen, regelt die Aufsicht über den Turnunterricht, bestimmt die Wählbarkeit von Lehrerinnen und Lehrern und klärt Details bezüglich Schülertransporten, Lehrmitteln sowie der Aufgaben der lokalen Schulbehörden. Die Ermächtigung der Schulleitungen geschah zum grössten Teil auf dem Verordnungsweg. Das Volksschulgesetz von 1992 legte keine konkreten Kompetenzen der Schulleitungen fest, sondern verwies auf die Näheres regelnde Verordnung; vor der Teilrevision des Volksschulgesetzes von 2008 wurde in der Lehrerinnen- und Lehreranstellungsverordnung von 2006 die Personalführung und pädagogische Leitung durch die Schulleitung vorweggenommen.<sup>4</sup> Ob die Tendenz, dem Regierungsrat immer mehr Spielraum in der legislativen Ausgestaltung einzuräumen, mit der zunehmend komplexen Schulsteuerung und Schulwirklichkeit oder mit der wachsenden Definitionsmacht der Verwaltung erklärt werden kann, bleibt zu untersuchen. Die Internationalisierung, gekoppelt an eine zunehmende Dynamik bei politischen Prozessen, macht die Berechenbarkeit der Entwicklungen schwieriger: «Wichtige Entscheide fallen auf internationaler, supranationaler oder nationaler Ebene», weshalb schnelle Entscheidungsprozesse attraktiv sind.<sup>5</sup> Im Gegensatz zum parlamentarischen Gesetzgeber kann der Regierungsrat mithilfe der Verwaltung schneller reagieren.

Das erste Primarschulgesetz von 1835 sollte durch den Regierungsrat vollzogen werden, wobei die Trennung zwischen Legislative und Exekutive betont wurde. In Krisenzeiten, während der beiden Weltkriege, beauftragte der Grosse Rat den Regierungsrat, die Dekrete zur Winter-, Teuerung- und Kriegszulage zu vollziehen, um die Prozesse schneller und effektiver zu gestalten. Die entsprechende Umsetzung verlangte den Einsatz der kantonalen Verwaltung beziehungsweise der Erziehungsdirektion, welche dem Regierungsrat unterstand. Kam es zu grösseren Umstellungen, so wurde gelegentlich festgehalten, dass der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmen konnte.

Im Bereich des Kommissionswesens und einzelner Stabstellen fielen personelle Entscheidungen an. Sollten neue normative Regelungen zur Schule erarbeitet und durch den Grosse Rat beschlossen werden, so musste der Regierungsrat meist die Kommission bestimmen, welche die Vorarbeit zur neuen Regelung zu leisten hatte. Kommissionen für Turnen und Sport oder die Kommission für den Schulärztlichen Dienst wurden vom Regierungsrat ernannt, ebenso die Leiter der Zentralstelle für die Lehrerfortbildung und des Lehrmittelverlags

<sup>4</sup> Vgl. dazu: Volksschulgesetz 1992, Art. 43; Volksschulgesetz 2008, Art. 29.

<sup>5</sup> Nuspliger 2000, S. 79.

des Kantons Bern.<sup>6</sup> Als der Grosse Rat 1980 beschloss, die Gesamtrevision der Bildungsgesetze in Angriff zu nehmen, beauftragte er den Regierungsrat damit, einen Projektleiter aus dem Stab der Erziehungsdirektion zu ernennen. Durch die Wahl der Primarschulinspektoren und später der Turninspektoren bestimmte der Regierungsrat die Personen, welche die fachliche Kontrolle des Unterrichts in den Primarschulen innehatten.<sup>7</sup>

Daneben hatte der Regierungsrat als letzte Kontroll- und Aufsichtsinstanz Aufgaben bezüglich Schülern, Lehrpersonen, Schulkommissionen und Gemeinden inne. Das Primarschulgesetz von 1835 räumt die Möglichkeit ein, dass ein Lehrer aus dem Schuldienst abberufen werden kann, wenn er den Anforderungen nicht nachkommt oder sein Ansehen durch ein Vergehen gegen die Sittlichkeit nachhaltig zerstört ist:

«Bei einer sein Ansehen und seine Wirksamkeit gänzlich zerstörenden Unsittlichkeit oder bei wissentlicher und beharrlicher Vernachlässigung seiner gesetzlichen Pflichten kann ein Lehrer durch einen motivierten Beschluss des Regierungsraths auf immer aus dem Schullehrerstande entfernt werden.»<sup>8</sup>

Kümmerte sich die Schulkommission einer Gemeinde zu wenig um die Bestrafung der von der Schule abwesenden Kinder, so konnte der Regierungsrat die Staatsbeiträge an diese Gemeinde einstellen:

«Wenn die Schulkommission in den Schulbesuchen und in der Handhabung der Gesetzesbestimmungen betreffend Bestrafung des Schulunfleisses nachlässig ist, so kann der Regierungsrat nach zweimaliger fruchtloser Warnung verfügen, dass die Gemeinde dem Staate den Staatsbeitrag ganz oder teilweise zurückzuvorgüten habe.»<sup>9</sup>

Neben, inhaltlichen und personellen lagen immer finanzielle Kompetenzen in den Händen des Regierungsrats. Bereits im ersten Primarschulgesetz 1835 wurde festgehalten, dass, wenn nötig, das Erziehungsdepartement die Erhöhung der Lehrerbesoldung beschliessen konnte. Der Regierungsrat entschied, sofern gegen einen entsprechenden Beschluss rekuriert wurde, ob die Gemeinde dabei unterstützt werden sollte.<sup>10</sup> Seit dem 20. Jahrhundert wird die Besoldung der Lehrkräfte durch die Verwaltungseinheiten der Regierung

6 Vgl. dazu: Dekret über den staatlichen Lehrmittelverlag 1988; Verordnung über die Kommissionen und die Zentralstellen für die Lehrerfortbildung 1976.

7 Vgl. dazu: Primarschulgesetz 1894; Grossratsbeschluss zur Schaffung des Turninspektorats 1943.

8 Primarschulgesetz 1835, § 101.

9 Primarschulgesetz 1894, § 99.

10 Vgl. Primarschulgesetz 1835.

berechnet und geplant. Mit dem Gesetz zur Anstellung der Lehrkräfte von 1993 besteht die Möglichkeit, eine gehaltswirksame Leistungsbeurteilung der Lehrkräfte vorzunehmen, welche vom Regierungsrat durch eine Verordnung eingeführt werden müsste.<sup>11</sup> 1920 verweist das Gesetz zur Besoldung der Lehrerschaft auf den jährlichen Kredit von 100'000 Franken, den der Regierungsrat für ausserordentliche Staatsbeiträge an Schulbauten, Lehrmittel und Schulmobiliar verwenden konnte. Verordnungen, welche durch den Regierungsrat erlassen wurden, halten fest, zu welchen Tarifen die Schulzahnärzte ihre kleinen Patienten zu behandeln hatten, wie die Stellvertretungen und die sogenannten Hilfslehrer bezahlt werden sollten. Der Regierungsrat hatte die staatlichen Finanzen, welche für die Schule bestimmt waren, einzusetzen und dabei Tarife, Unterstützungsbeiträge und Besoldungen festzulegen.

Indem der Regierungsrat die Schulhausbauten finanziell zu unterstützen und entsprechende Richtlinien zum Bau von Schulanlagen zu erlassen befugt war, konnten Vorgaben für die äussere Gestaltung der Schulen gemacht werden, wobei deren Umsetzung durch die Gemeinden nie gesichert war.<sup>12</sup> Mit inhaltlichen, finanziellen und personellen Entscheiden beeinflusste er so die inhaltliche und strukturelle Ausrichtung der Schulen in unterschiedlich direktem Mass.

Eine weitere Funktion, welche dem Regierungsrat aufgrund dessen Position innerhalb der Behördenstruktur zukam, war die Behandlung von Beschwerden als letzte Instanz. Das Volksschulgesetz von 1992 legt den Rechtsweg fest, auf welchem gegen eine Verfügung Beschwerde geführt werden kann:

«Gegen Verfügungen der Schulkommission kann beim Schulinspektorat Beschwerde geführt werden. Gegen Verfügungen des Schulinspektorats und der Amtsstellen der Erziehungsdirektion kann bei der Erziehungsdirektion Beschwerde geführt werden. Beschwerdeentscheide des Schulinspektorats sowie Verfügungen und nicht endgültige Beschwerdeentscheide der Erziehungsdirektion können an den Regierungsrat weitergezogen werden, soweit nicht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht möglich ist.»<sup>13</sup>

11 Vgl. Gesetz zur Anstellung der Lehrpersonen 1993.

12 Der Regierungsrat legte in einer Verordnung die Bau- und Verfahrensvorschriften und die subventionsberechtigten Kosten für Schulanlagen fest. Vgl. Dekret über die Schulhausbau-Subventionen 1967.

13 Volksschulgesetz 1992, Art. 72.

## 2.2 Kontroll- und Verwaltungsfunktion der Regierungsstatthalter

Neben dem Regierungsrat und den Geistlichen existierte mit dem *Regierungsstatthalter* ein weiterer Akteur, welcher nicht nur im Erziehungswesen Aufgaben erfüllte, zu Beginn des 19. Jahrhunderts dennoch eine wichtige Funktion innehatten.

Während der Helvetik wurde das Amt des Regierungsstatthalters für die kantonale Verwaltung geschaffen, mit der Mediationsakte indes wurde es kurzfristig wieder abgeschafft. Nach 1831 wurden die sogenannten Oberamtswänner in Regierungsstatthalter umbenannt und existieren in Bern bis zum heutigen Tag. Das bernische Kantonsgebiet wurde in (Amts-)Bezirke eingeteilt, denen jeweils ein Regierungsstatthalter vorstand, der unterschiedliche Vermittlungs-, Verwaltungs-, Vollzugs- und Kontrollaufgaben zwischen Kanton, Gemeinde und Bevölkerung wahrnahm.<sup>14</sup> Gemäss dem *Gesetz über die Amtspflichten des Regierungsstatthalters* von 1831 wurde diesem der Vollzug der Rechtsprechung in «Civil- und Rechtssachen» übertragen. Gleichzeitig sollte er die untergebenen Beamten und Gerichtsbehörden unterstützen. Zu den Beamten gehörten auch die Schullehrer. Als 1832 die Organisation der Schulbehörden reglementarisch festgehalten wurde, sollte der Regierungsstatthalter die teilweise neu geschaffenen Behörden «mit allen [...] zu Gebote stehenden Mitteln [...] unterstützen».<sup>15</sup> In zahlreichen Kreisschreiben wandte sich der Erziehungsdirektor an die Regierungsstatthalter, sie möchten die Lehrerschaft und die lokalen Behörden über Neuregelungen informieren, die Schulkommissäre im Kampf um geregelte Schulzeiten unterstützen sowie die gesetzlich vorgeschriebene Besoldung der Lehrerschaft garantieren. Im Kreisschreiben vom 5. Oktober 1836 wandte sich das Erziehungsdepartement der Republik Bern an sämtliche Regierungsstatthalter, mit der Bitte, eine Zusammenstellung über die finanziellen Verhältnisse der einzelnen Gemeinden und die Lehrerbesoldung einzureichen:

«Herr Regierungsstatthalter! Nach Artikel 80. des Primarschul-Gesetzes soll der Regierungsrath, wenn ein Schulkreis nicht im Stande ist, das Lehrergehalt auf Bedürfniss zu erhöhen, auf den Antrag des Erziehungs-Departements zu der Lehrer-Besoldung den nötigen Beitrag leisten. Um in Vollziehung dieses Artikels dem Regierungsrath die erforderlichen Anträge vorzulegen zu können, müssten Wir von den Verhältnissen und Vermögensumständen des Schulkreises möglichst genau Kenntnis erhalten. Wir ersuchen Sie, Herr Regierungsstatthalter! Uns mit möglichster Beförderung

<sup>14</sup> Vgl. Flückiger/Steffen/Pfister 2006.

<sup>15</sup> Beschluss über die Schulbehörden 1832.



einzubericthen: welche Schulkreise Ihres Amtsbezirkes zu den verhältnissmässig reichen, und welche zu den armen zu zählen seien, [...] Gleichzeitig wollen Sie Uns bei jedem Schulkreise vermerken ob und in welchem Maasse in demselben Tellen erhoben werden müssten.»<sup>16</sup>

Damit der Statthalter seiner Kontroll- und Verwaltungsfunktion nachkommen konnte, mussten ihm die Gemeinden Einblick in ihre Protokolle zu den Sachgeschäften gewähren.<sup>17</sup>

Solange die Lehrerbesoldung in Naturalien ausbezahlt wurde, war der Regierungsstatthalter die Anlaufstelle bei Uneinigkeiten zwischen Ortsschulkommissionen und Lehrpersonen.<sup>18</sup> Wurde die Besoldung der Lehrer nicht zu den vorgegebenen Zeiten entrichtet, so hatte «der Regierungsstatthalter auf gemachte Anzeige hin die Fehlbaren zu Erfüllung ihrer Pflicht anzuhalten».<sup>19</sup> Ab 1920 hatte der Regierungsstatthalter eine Kommission zur Schätzung der Naturalentschädigungen einzuberufen. Gemeinden und Lehrerschaft sollten sich zuvor in einer schriftlichen Vernehmlassung zum Schätzwert der Naturalien äussern. In Sachen Lehrerbesoldung garantierte der Regierungsstatthalter ein Mindestmass an staatlicher Aufsicht und Schutz, womit die Lehrerschaft den örtlichen Behörden diesbezüglich nicht gänzlich ausgeliefert war. Mit dem Dekret von 1920 ist eine stärkere Normierung der Lehrerbesoldung feststellbar, da sich die Gemeinden eines Bezirks nun an die verbindlichen Schätzungen zu halten hatten.<sup>20</sup>

In den Schulgesetzen wird der Regierungsstatthalter bis Mitte 20. Jahrhunderts erwähnt. Gemäss der heutigen Gesetzeslage hat der Regierungsstatthalter keine konkreten Aufgaben im Schulbereich mehr zu erfüllen – andere, spezifischere Aufsichts- und Kontrollorgane auf kantonaler Ebene sind an seine Stelle getreten.

16 StAB BB 8.3.5.44.

17 Vgl. Gesetz über die Amtspflichten des Regierungsstatthalters und der Unterstatthalter 1831.

18 Vgl. dazu: Primarschulgesetz 1835, § 77; Gesetz über die oekonomischen Verhältnisse 1859, § 13.

19 Gesetz über die oekonomischen Verhältnisse 1859, § 17.

20 «Für jeden Amtsbezirk wird eine dreigliedrige Kommission bestellt, bestehend aus dem Regierungsstatthalter als Vorsitzenden und zwei vom Regierungsrat zu ernennenden Sachverständigen. Die Kommission nimmt von Amtes wegen alle 3 Jahre für die Gemeinden, welche gemäss Art. 4 des Gesetzes betreffend die Besoldungen der Lehrerschaft an den Primar- und Mittelschulen vom 21. März 1920 die Entschädigungen für die Naturalien auszuschneiden haben, die bezüglichen Schätzungen vor. Ihre Entscheide sind endgültig. Die Gemeinden mit selbständigen Besoldungsordnungen haben dieselben vor deren Erlass dem Regierungsrat zu unterbreiten. Dieser entscheidet nach Einholung eines Gutachtens der in Absatz 1 genannten Kommission, ob die Besoldungsansätze hinsichtlich der Entschädigungen für die Naturalleistungen den Vorschriften des Gesetzes entsprechen.» Dekret betreffend die Naturalleistungen der Gemeinden an die Lehrerschaft der Primarschule 1920, § 9.

### 2.3 Erziehungsdepartement – «Aufsicht, Beschützung, Beförderung, Unterstützung und Verwaltung aller Anstalten für die Erziehung»

Das *Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und die Departemente* von 1831 hielt fest, dass das Erziehungsdepartement aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten – beide Regierungsräte – und fünf Beisitzern bestehen sollte. Zudem war gesetzlich vorgeschrieben, dass jedes Departement mehrheitlich durch Beisitzer besetzt werden sollte, wobei alle Staatsbürger, «die den Zustand des eigenen Rechts und der Ehrenfähigkeit geniessen», als solche infrage kamen.<sup>21</sup> Zu Beginn der 1830er-Jahre waren drei Regierungsräte, Charles Neuhaus, Johann Schneider und Anton von Tillier, Mitglieder des Erziehungsdepartements, bis 1846 wurden diese durch vier weitere Mitglieder, Pfarrer Samuel Lutz von der Heiliggeistkirche, Emanuel von Fellenberg von Hofwyl, Rechtsprofessor Hans Schnell und Rudolf Fetscherin vom Waisenhaus, ergänzt.<sup>22</sup>

Den Departementen sollten besondere Kommissionen zur Bearbeitung der aufgetragenen Arbeiten unterstellt werden. In diese waren alle Staatsbürger wählbar.<sup>23</sup> In den ersten Sitzungen des neu konstituierten Erziehungsdepartements diskutierte man, ob solche Kommissionen sinnvoll seien oder ob sie die straffe Führung des Departements behindern würden. Nach langem Hin und Her beschloss man, eine allgemeine Schulkommission einzurichten und später die *Kirchenkommission* sowie die *academische Kommission* zu konstituieren.<sup>24</sup> Für die Erarbeitung und Vorberatung des Primarschulgesetzes von 1835 waren

21 Gesetz über die Organisation des Regierungsrats und der Departemente 1831, § 36.

22 Vgl. Junker 1990, S. 81.

23 Vgl. Gesetz über die Organisation des Regierungsrats und der Departemente 1831, §§ 8, 9.

24 Am 19. November 1831 wurde das Erziehungsdepartement angefragt, «ob man die im § 8 des Reglements für die Dep. vorgeschriebenen untergeordneten Kommissionen wolle? Und wie viel?» Darauf erhob sich eine lebhafte Diskussion. Es wurde gewünscht, «[d]ass keine solche Mittel-Kommission gewählt werden möge; das Departement habe die Angelegenheiten besser unter Augen, wenn es in direkter Verbindung mit der Akademie, der Synode u. s. w. stehe. Auch arbeite es sich leichter in die Angelegenheiten hinein und fasse daher den Zweck besser, den es zu verfolgen habe.» Andere verwiesen auf die gesetzlichen Vorschriften, welche die untergebenen Kommissionen vorschreiben würden. Zudem sei die Verteilung der vielen Geschäfte sicherlich sinnvoll. Die Diskussion wurde mit dem Mehrheitsentscheid beendet, man möge an den Regierungsrat den Antrag stellen, sich mit den Angelegenheiten der Kirche und der Akademie für eine Probezeit von zwei Jahren als Departement zu beschäftigen, ohne eine untergebene Kommission damit beauftragen zu müssen. Der Regierungsrat antwortete auf diese Anfrage mit der Forderung, mindestens eine Kirchenkommission zu konstituieren, da im Departement kein katholisches Mitglied sitze. Vgl. Protokoll des Erziehungsdepartements, 19. 11. 1831, StAB BB IIIb 1.

die beiden Landschulkommissionen, die als besondere Kommissionen dem Erziehungsdepartement unterstanden, äusserst wichtig.<sup>25</sup>

Das Departement sollte die «Aufsicht, Beschützung, Beförderung, Unterstützung und Verwaltung aller Anstalten für die Erziehung und für den öffentlichen Unterricht» übernehmen. Bis zur Verfassungsrevision von 1846 war das Erziehungsdepartement für die Angelegenheiten der beiden Kirchen, «sofern dieselben den Verfügungen der weltlichen Gewalt unterliegen», zuständig.<sup>26</sup> Zu Beginn hatte sich die neue Behörde zu konstituieren, handelte man die Löhne für die beiden Sekretäre aus und bestimmte die Lokalitäten für das Departement und das Budget.

Ein Blick in die Protokolle des Erziehungsdepartements zeigt, wie vielseitig die Geschäfte des Departements waren. Zu Beginn der 1830er-Jahre stellten das Erziehungsdepartement und die ihm untergeordneten Kommissionen die Weichen für ein stärker institutionalisiertes und inhaltlich nicht nur religiös ausgerichtetes Schulwesen. Dass man die Verbesserung des Schulwesens zügig anging, zeigt eine Prioritätenliste, die dem Regierungsrat im Dezember 1831 unterbreitet wurde. Sie nennt die Errichtung der Normalanstalten, Preisausschreiben für neue und bessere Schulbücher, zweckmässige Schul-Inspektionen, die Errichtung von oberen Schulen in vier bis fünf Gemeinden, die Entwicklung eines besseren Schulplans, die Revision der Schulgesetze sowie die Unterstützung von Schulen armer Gemeinden.<sup>27</sup>

Neben den Bemühungen zur Konstituierung der eigenen Behörde und den konzeptuellen Anstrengungen zur Verbesserung des Schulwesens mussten sowohl in kirchlichen wie auch in schulischen Angelegenheiten Auseinandersetzungen geschlichtet, Gelder gesprochen und personelle Entscheidungen getroffen werden. Immer wieder wandten sich Gemeinden mit Beschwerden gegen ihre Schulmeister an das Erziehungsdepartement.<sup>28</sup> Diese wurden vom

25 Vgl. Blocher 1920.

26 Gesetz über die Organisation des Regierungsrats und der Departemente 1831, § 37.

27 Vgl. Protokoll des Erziehungsdepartements, 15. 12. 1831, StAB BB IIIb 1, S. 61 f.

28 So liest man im Protokoll des Erziehungsdepartements vom 29. 11. 1831, dass eine Beschwerde der Schulgemeinde Niedermühlens in der Gemeinde Zimmerwald gegen ihren Schulmeister Christian Spycher, datiert vom 9. Wintermonat 1831, vorliege. «Dieser Schrift liegen mehrere Zeugnisse, welche alle zu Ungunsten des Spycher lauten, indem sie ihm eine grobe und harte Behandlung, ja selbst Misshandlung der Kinder vorwerfen und ein Gemeinds-Beschluss der Schulgemeinde vom 21ten August bei, welcher dahin geht, Absetzung des Spycher zu erbitten. Dagegen liegt auch eine Vertheidigungs-Schrift des Christian Spycher vor, datiert vom 21.ten Wintermonats. Demselben sind mehrere Zeugnisse beigelegt, welche gänzlich zu seinen Gunsten sind, unter denen sich unter anderem ein mit 13. Unterschriften versehen befindet, welches in völligem Widerspruch mit den obigen ist.» Die Mitglieder des Departements beschlossen, die Schulkommission um einen Bericht zu bitten, mit der gleichzeitigen Aufforderung, die Hausväter zu besänftigen «und sie zu ermahnen, die Kinder in die Schule

Departement in den meisten Fällen weiterverfolgt. Dazu mussten Regierungsstatthalter, Schulkommissäre, Pfarrer und Gemeindebehörden Berichte mit ihrer Einschätzung des Sachverhalts einsenden. Meist versuchte man, zwischen den Parteien zu vermitteln. So entschied der Regierungsrat 1831 im Fall des Lehrers Spycher nach langem Hin und Her, diesen «in aller Ehre» mit einer Abfindungssumme zu entlassen, um den Schulbetrieb zu garantieren.<sup>29</sup>

In den Protokollen finden sich mehrfach Bittschriften von Lehrern, welche um Lehrbücher anfragten, da in ihrer Schule zu wenige vorhanden waren. Das Erziehungsdepartement machte es sich zur Aufgabe, diesen Schulen die benötigten Bücher und Hefte zu besorgen.<sup>30</sup> Im Jahresbericht von 1834 wurde dies eigens erwähnt: «Das Erziehungsdepartement hat fortgefahren viele Gemeinden, welche Lehrmittel für ihre Schulen bedürfen oder sich durch besondere Leistungen ausgezeichnet hatten, durch Büchergeschenke zu ermuntern [...]»<sup>31</sup>

Schulhausneubauten der Gemeinden wurden mit Beiträgen unterstützt. So trafen Gesuche um finanzielle Unterstützung und Bitten, die gesprochenen Gelder auszuzahlen, im Departement ein. In einigen Fällen hatten die Gemeinden die nötigen Unterlagen nachzuliefern, damit die Beträge überwiesen wurden.<sup>32</sup> Dem Erziehungsdepartement oblag es zudem, für die entlassenen Schulkommissäre Nachfolger zu suchen.<sup>33</sup>

Das Erziehungsdepartement kommunizierte mit den untergeordneten Behörden vielfach über Kreisschreiben. Diese mussten vom Departement vorbereitet und vom Regierungsrat genehmigt werden. Nachdem der Frutiger Pfarrer Gyger beim Erziehungsdepartement nachgefragt hatte, wie mit Eltern, die ihre Kinder zu selten in die Schule schickten, verfahren werden sollte, beschloss man, ein Kreisschreiben an die Gemeinden zu verfassen, das die folgenden Punkte festhielt:

zu schicken». Dem Lehrer Spycher sei «seine Heftigkeit vorzuwerfen und [er sei zu] ermahnen, die Kinder mit Liebe und Milde zu behandeln». Protokoll des Erziehungsdepartements 1831, StAB BB IIIb 1.

29 Vgl. Protokoll des Erziehungsdepartements, 14. 1. 1832, StAB BB IIIb 1, S. 131 f.

30 Auf Anfrage des Pfarrers sollten der Gemeinde Thunstetten 20 neue Testamente, 35 Kinderbibeln und 20 Gesangbücher von Nägeli zugestellt werden. Vgl. Protokoll des Erziehungsdepartements 19. 12. 1831 und 26. 12. 1831, StAB BB IIIb 1.

31 Summarische Übersicht über die Leistungen des Erziehungsdepartements des Jahres 1834, StAB BB IIIb 173.

32 Vgl. StAB BB IIIb 173.

33 So wurde z. B. beim Rücktritt eines Kollegen 1831 Pfarrer Schatzmann von Wimmis zum Schulkommissär des Oberamts Niedersimmental ernannt. Vgl. Protokoll des Erziehungsdepartements, S. 76, StAB BB IIIb 1.

«[...] a. Es sollen die Eltern aufgefordert werden, ihre Kinder gehörig zum Unterricht anzuhalten. Das Erziehungsdepartement sei entschlossen, sie, wie es bisher geschehen sei, für ihre Nachlässigkeit verantwortlich zu machen. Die gewünschten Verbesserungen könnten nur allmählich zu Stande gebracht werden, unterdessen müsse das Alte benützt werden, welches wie es auch seyn mag, doch immer Nutzen gewähren könne.

b. Das Departement werde Schullehrer, welche ihre Pflicht erfüllen, aufrecht erhalten und kräftig unterstützen und alle unbegründeten Beschwerden von der Hand weisen.

c. Bis das Gesetz, welches die Freiheit des Lehrer-Amtes bestimmen werde, erlassen sei, solle keiner das Lehreramts ausüben, der nicht dazu die nöthigen Kenntnisse besitze und die gehörige Bewilligung erhalten habe.

Gleichzeitig sollte an die Schulkommissäre ein Kreisschreiben gerichtet werden, in welchem dieselben aufgefordert werden sollen, ihre bisherigen Funktionen noch ferner zu erfüllen.»<sup>34</sup>

## 2.4 Vom besseren Sekretariat zum Verwaltungsapparat: Geschichte der Erziehungsdirektion

Die radikalen Strömungen nach den Niederlagen in den Freischarenzügen fokussierten sich auf die kantonale Politik, wobei der Ruf nach einer neuen Kantonsverfassung immer lauter wurde. Angestrebt wurden direkte Wahlen und die Vereinfachung der Exekutive. Obwohl die Verfassung von 1831 eine Revision durch den Grossen Rat vorschrieb und zwischen der ersten und der zweiten Lesung mindestens ein Jahr liegen sollte, wurde ein Verfassungsrat einberufen und eine neue Verfassung erarbeitet, wobei das Stimmrechtsalter gesenkt und die Bindung des Wahlrechts an den Zensus aufgehoben wurde. Mit dieser änderten sich auch die Organisation und die Namensgebung der obersten Erziehungsbehörde. Der Regierungsrat bestand nach der neuen Verfassung von 1846 nur noch aus neun Mitgliedern, wobei jeder Direktion ein einziger Regierungsrat vorstand. Die Leitung der neu konstituierten Erziehungsdirektion übernahm der bereits im Erziehungsdepartement tätige Johann Schneider in seiner Funktion als Regierungsrat.<sup>35</sup> Das *Gesetz zum Regierungsrat und zu den Direktionen* von 1847 legt für die Erziehungsdirektion die folgenden Aufgaben fest: «In ihren Bereich fällt: das gesammte Volksschulwesen und der höhere Unterricht; die Leitung aller daherigen Staatsanstalten und die Aufsicht

<sup>34</sup> Protokoll des Erziehungsdepartements, 1. 12. 1831, S. 34 f., StAB BB IIIb 1.

<sup>35</sup> Vgl. Junker 1990.

über die Privatbildungsanstalten.» Die Direktoren sollten Geschäfte vorbereiten und die in ihren Bereich fallenden Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse vollziehen, wobei jeder Direktion ein Haupt-Sekretär zugeordnet war, welcher jeweils auf eine Amtsdauer von vier Jahren vom Regierungsrat gewählt wurde. Daneben sollte jede Direktion über ein «Verwaltungsbüreau» verfügen, wozu der Direktor Beamte, deren Besoldung nicht über «L 200» lag, selbst ernennen konnte.<sup>36</sup>

Die Zuständigkeit der Direktion erstreckte sich von den Primar- und Mittelschulen zur Hochschule, zu den Lehrerbildungsanstalten und zu den sogenannten Taubstummenanstalten, später kam der Bereich der Kunst dazu.

Die kantonale, zentrale Verwaltungsbehörde des Erziehungs- und Unterrichtswesens blieb während des 19. Jahrhunderts klein. Deren Aufwand setzte sich aus den Besoldungen der Angestellten, der Entschädigung für die unterschiedlichen Prüfungs- und Expertenkommissionen, den Taggeldern für die Schulsynode und den sogenannten Bürokosten zusammen. Bis in die 1940er-Jahre machten diese Ausgaben nie mehr als 4,5 Prozent dessen aus, was der Staat für die Primarschulen auslegte (vgl. Fig. 1, S. 47).<sup>37</sup>

Noch 1905 setzte sich die Direktion des Unterrichtswesens aus dem Sekretär und drei weiteren Kanzlisten zusammen. Allerdings nahm die Zahl der Mitarbeiter während der folgenden Jahre zu. 1913 waren neben dem Sekretär bereits fünf weitere Angestellte für die Direktion tätig, bis 1924 kam ein weiterer Kanzlist hinzu, sodass die Direktion insgesamt aus sieben Personen bestand.<sup>38</sup> Die Abklärungen zu dringend nötig erscheinenden Sparmassnahmen, welche zwischen 1921 und 1926 getroffen wurden, zeigen, dass die Ausgaben für die Verwaltung des Unterrichtswesens im Verhältnis zu den gesamtstaatlichen Ausgaben gleich blieben. Im Rahmen der Sparmassnahmen wurde beschlossen, frei werdende Kanzleistellen in der Direktion erstmals nicht mehr zu besetzen.<sup>39</sup>

Das erste Dekret zur Erziehungsdirektion wurde 1952 erlassen und trug den Titel *Dekret über die Organisation der Erziehungsdirektion*. Begründet wurde es mit dem steigenden Arbeitsaufwand und der zunehmenden Verwaltungstätigkeit der Erziehungsdirektion, was wiederum mit dem Bevölkerungswachstum und der «allgemeinen Intensivierung des Bildungswesens» in

36 Vgl. Gesetz zum Regierungsrat und den Direktionen 1947, §§ 34, 40, 47, 49. Das Symbol L stand bis 1851 für *livre suisse*. L 200 bedeutete 200 Schweizer Franken. Vgl. Schmidt 2005a, S. 711.

37 Vgl. Staatsrechnung 1835–1950.

38 Vgl. Bericht des kantonalen Treuhandbüros über das Unterrichtswesen 1924, S. 4, StAB BB IIIb 212.

39 Vgl. Bericht der Unterrichtsdirektion 1924, S. 2 f., StAB BB IIIb 212.

Zusammenhang gebracht wurde. Neue Aufgaben wie das Obligatorium für den hauswirtschaftlichen Unterricht, die zunehmenden Subventionsgesuche, die Erarbeitung eines neuen Schulgesetzes sowie die Verwaltung des Besoldungswesens führten dazu, dass man die Gesetze anpasste und die Erziehungsdirektion neu organisierte.<sup>40</sup>

Nun umfasste die Direktion das zentrale Sekretariat, das Primarschul- und Mittelschulinspektorat, die Hochschulverwaltung und den Lehrmittelverlag. Sowohl für das Inspektorat als auch für die Hochschulverwaltung und den Lehrmittelverlag bestanden bereits weiterführende Dekrete. Im Sekretariat sollten – wie bereits im 19. Jahrhundert – die Geschäfte der Direktion vorbereitet, das Schulblatt zusammengestellt, ein Verzeichnis der patentierten Lehrkräfte geführt, die unterstellten Stiftungen kontrolliert und die Rechnungsführung besorgt werden.<sup>41</sup> Mit dem Dekret von 1952 wurde das Besoldungswesen «von der Erziehungsdirektion weggenommen und dem Personalamt der Finanzdirektion übertragen».<sup>42</sup> Zuvor beanspruchte das Besoldungswesen den grössten Teil der Arbeitszeit des zweiten Sekretärs der Erziehungsdirektion.

Das Sekretariat der Direktion bestand weiterhin aus zwei Sekretären, einem Adjunkt und einer Fachbeamtin für Hauswirtschaft, wobei der erste Sekretär die Direktion leitete. Der Adjunkt «war [ein] Jurist, der damals der Erziehungsdirektion nur die halbe Arbeitszeit zur Verfügung stand»; die andere Hälfte seiner Arbeitszeit sollte der Adjunkt zur Führung des Sekretariats der Kirchendirektion verwenden.<sup>43</sup> Gemäss dem neuen Dekret sollte der Personalaufwand der Direktion bei durchschnittlich 15–18 Verwaltungsangestellten gleich bleiben.<sup>44</sup>

Bereits drei Jahre später wurde die Organisation dahingehend verändert, dass der Adjunkt zum dritten vollamtlichen Sekretär der Direktion aufstieg. Wiederum drei Jahre später musste die Hochschulverwaltung ausgebaut werden. 1960 arbeiteten in der Erziehungsdirektion neben dem ersten und den beiden weiteren Direktionssekretären eine Fachbeamtin für Hauswirtschaft, ein Rechnungsführer, sechs Kanzleisekretäre und sieben Kanzlisten, Kanzlistinnen und Kanzleihilfinnen. Der Direktion angegliedert waren der Denkmalpfleger und die weiteren Dienstabteilungen, welche das Inspektorat, die Hochschulverwaltung und den Lehrmittelverlag umfassten.<sup>45</sup>

40 Tagblatt des Grossen Rates 1952, S. 608

41 Vgl. Dekret über die Organisation der Erziehungsdirektion 1952, § 3.

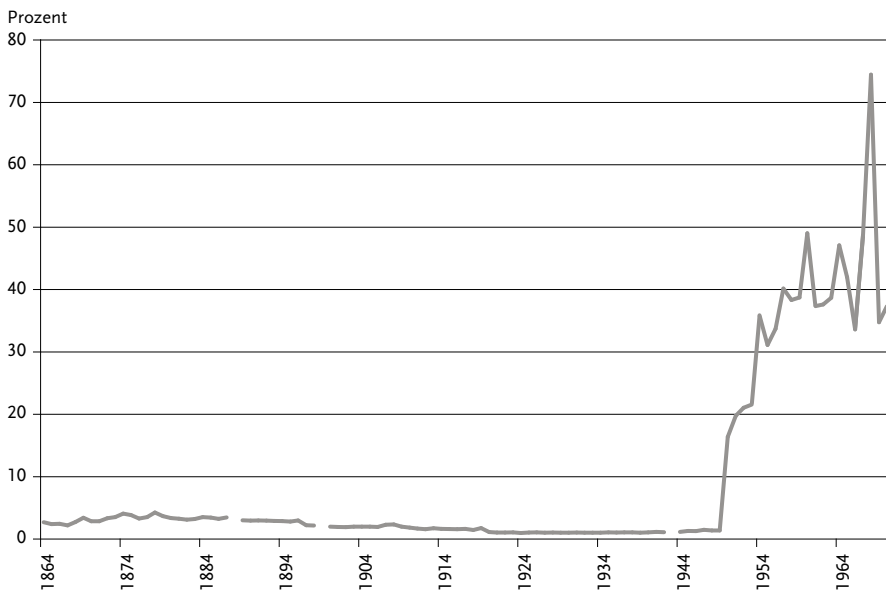
42 Tagblatt des Grossen Rates 1952, S. 609.

43 Vgl. dazu: Vortrag der Erziehungsdirektion an den Regierungsrat des Kantons Bern zuhanden des Grossen Rates, 18. 10. 1960, StAB BB 05.1.90; Tagblatt des Grossen Rates 1952, S. 610.

44 Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1952, S. 609.

45 Vgl. Vortrag der Erziehungsdirektion an den Regierungsrat, 6. 3. 1961.

**Fig. 1: Kosten der Erziehungsdirektion im Vergleich zu den kantonalen Ausgaben für die Primarschulen**



Quellen: Staatsrechnung des Kantons Bern (1864–1970).

Gerade im Bereich der Bildungspolitik etablierte sich in den 1960er-Jahren ein euphorisches Machbarkeitsgefühl bezüglich Planungs- und Verwaltungsvorstellungen, welches dazu führte, dass der wissenschaftliche Anspruch an Verwaltung stieg, auf internationaler und gesamtschweizerischer Ebene eine neuartig aktive Bildungs- und Wissenschaftspolitik initiiert wurde, deren Ziel es war, fachlich qualifizierten Nachwuchs aus den «Begabungsreserven» für die Zukunft eines rohstoffarmen Lands zu generieren.<sup>46</sup> Diese gesamtgesellschaftliche Orientierung spiegelt sich in der Motion von Grossrat Erwin Schneider und 18 Mitunterzeichnenden vom 20. September 1960. Diese verlangte die Schaffung einer Stelle zur Behandlung schulpolitischer Fragen. Von der Erziehungsdirektion wurde die gründlichere Vorbereitung und Bearbeitung schulpolitischer Fragen gewünscht. Ausgehend von diesem Vorstoss im Grossen Rat wurde 1960/61 erneut das Organisationsdekret der Erziehungsdirektion diskutiert. Die Direktion gelangte mit einem ersten Änderungsvorschlag

<sup>46</sup> Vgl. dazu: Gees 2006; Criblez 2012,



an den Grossen Rat, wonach ein vierter Sekretär mit der Beschaffung und Bearbeitung wissenschaftlich einschlägiger Literatur sowie mit der Dokumentation der Schulgesetze der anderen Kantone betraut werden sollte. Im Schulwesen müsse, so die Erziehungsdirektion, «vieles neu überdacht und neue Wege [müssten] gefunden werden». Von der Schaffung dieser Stelle versprach man sich eine Lösung der damals im Bildungsbereich anstehenden Probleme, wie beispielsweise der Nachwuchsförderung. Der Stab der Direktion sei voll ausgelastet und könne die Arbeit, welche die Bearbeitung «der sich stellenden Fragen» mit sich bringe, nicht zusätzlich bewältigen.<sup>47</sup> Der vierte Sekretär müsse eine statistische oder soziologische Ausbildung aufweisen und über das «nötige wissenschaftliche Rüstzeug» verfügen, um «der Direktion bald einen umfassenden und eingehenden Ueberblick über den Stand des bernischen Schulwesens, die bestehenden Möglichkeiten der besseren Nachwuchsförderung und die sich so aufdrängenden Massnahmen zur Verbesserung der Ausbildung auf allen Stufen beschaffen zu können.»<sup>48</sup>

Zudem wurde beim Regierungsrat im ersten Vorstoss die Aufstockung des Mitarbeiterstabs um zwei weitere Fachbeamte beantragt. Ein neuer Fachbeamter für das Primar- und Fortbildungswesen sollte zur Entlastung der Sekretäre die folgenden Aufgaben übernehmen: «Dispensationsgesuche von Lehrern und Schülern, Urlaubsgesuche von Lehrern, Begehren für Klasseneröffnungen und -schliessungen, Auskünfte und Beratung aller Art; Durchführung bezirksweiser Besprechungen zur Reorganisation der Fortbildungsschule, in Zusammenarbeit mit dem zuständigen Schulinspektor, Beratung der Gemeinden bei dem Neuaufbau reorganisierter Fortbildungsschulen.»<sup>49</sup> Für die Mittelstufe wurde ein Fachbeamter für die entsprechenden Arbeiten gewünscht.

In der Formulierung vom März 1961 war von einem vierten Sekretär für Nachwuchsförderung keine Rede mehr.<sup>50</sup> Stattdessen machte sich die Erziehungsdirektion für die Einrichtung zweier Fachbeamtenstellen stark, um den Sekretären administrative Arbeiten abzunehmen. Die Fachbeamten sollten nicht mehr den Schulstufen zugeordnet werden, sondern für Finanzielles und die Nachwuchsförderung zuständig sein und so die Direktionssekretäre entlasten. Die vorhandenen drei Sekretäre sollten sich, entlastet von administrativer Arbeit, der Schulpolitik und der Nachwuchsförderung annehmen.

47 Vortrag, 18. 10. 1960, StAB BB 05.1.90.

48 Ebd.

49 Ebd.

50 Zur Abänderung des Organisationsdekrets der Erziehungsdirektion wurde ein Gutachten von Prof. Probst eingeholt. Der zweite Vorschlag der Direktion folgte dessen Vorschlägen weitgehend. Vgl. Schreiben der Finanzdirektion zum Organisationsdekret, 11. 3. 1961, StAB BB 05.1.90.

Mit der Schaffung der beiden Fachbeamtenstellen strebte man eine interne Reorganisation der Direktion an, indem «die Aufgaben an die einzelnen Mitglieder vermehrt nach fachlichen Gesichtspunkten aufgeteilt und genauer umschrieben werden sollten, wodurch klare Kompetenzen und Verantwortungen geschaffen würden».<sup>51</sup> Ziel der Reorganisation war es, die Beweglichkeit und Effizienz der Verwaltung zu steigern und so der Kritik der Finanzdirektion zu begegnen.<sup>52</sup> Auf Anfragen teilte der Erziehungsdirektor der Finanzdirektion mit, dass das Kanzleipersonal mit der Dekretsänderung um mindestens zwei Arbeitskräfte ergänzt werden müsse.<sup>53</sup>

In der grossrätlichen Kommission zum Dekret kam es wegen der undurchsichtigen Informationspolitik der Erziehungsdirektion zu Meinungsverschiedenheiten. Den Kommissionsmitgliedern wurde das Gutachten zur Dekretsänderung nicht zugänglich gemacht. Ein Drittel der Kommissionsmitglieder verlangte die Vertagung der Sitzung, bis alle das Gutachten von Prof. Probst zu Kenntnis nehmen konnten.<sup>54</sup> Auch im Grossen Rat kam es während der Diskussion zur kleineren Dekretsänderung zu Rügen bezüglich der Organisation der Erziehungsdirektion. Gleichwohl stimmte der Rat der Dekretsänderung am 27. September 1961 zu. Neu gehörten die Nachwuchsförderung und die Beschaffung der Unterlagen für die Schulpolitik in den Aufgabenbereich des Sekretariats.<sup>55</sup> Die Kritik an der Verwaltungsarbeit der Erziehungsdirektion führte zu den beiden gleichzeitig mit grosser Mehrheit angenommenen Postulaten zur Koordinationsarbeit der Erziehungsdirektion in der Nachwuchsförderung und zur rationelleren Organisation der Direktion. Die Erziehungsdirektion sollte die bis zum damaligen Zeitpunkt auf drei Direktionen verteilte Nachwuchsförderung koordinieren.<sup>56</sup> Zudem war sie gehalten, eine «zielbewusste Erziehungspolitik» zu betreiben; der «Verwaltungsapparat des Erziehungswesens» solle «zweckmässig organisiert» werden.<sup>57</sup> Mit grosser Mehrheit verabschiedete der Grosse Rat ein Postulat zur

51 Vortrag, 6. 3. 1961, StAB BB 05.1.90.

52 Die Finanzdirektion bemängelte die Tatsache, dass die klare Aufgaben- und Verantwortungsteilung im Dekret nicht in Form von Pflichtenheften festgehalten wurde. Vgl. Schreiben der Finanzdirektion zum Organisationsdekret, 11. 3. 1961, StAB BB 05.1.90.

53 Vgl. Schreiben der Erziehungsdirektion, 21. 3. 1961.

54 Vgl. Protokoll der Grossratskommission, 5. 7. 1961, StAB BB 05.1.90.

55 Vgl. dazu: Tagblatt des Grossen Rates 1961, S. 508; Dekret über die Organisation der Erziehungsdirektion 1961, §§ 3, 4. Die Nachwuchsförderung in den technischen, gewerblichen und kaufmännischen Berufen lag bis zum damaligen Zeitpunkt bei der Volkswirtschaftsdirektion, die Nachwuchsförderung in den landwirtschaftlichen Berufen bei der Landwirtschaftsdirektion.

56 Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1961, S. 505 f.

57 Gutachten Prof. Probst, in: Tagblatt des Grossen Rates 1961, S. 504.

räumlichen Zentralisierung der Bildungsverwaltung, damit eine rationellere Organisation möglich werde.<sup>58</sup>

Der zunehmende Umfang und die gestiegene Komplexität der Aufgaben in der Verwaltung des Erziehungs- und Bildungswesens wurden 1969 erneut als Gründe für ein Organisationsdekret vorgebracht. Alle Fraktionen hiessen die Erhöhung der Verwaltungskosten um ein Drittel grundsätzlich gut oder hielten sie infolge der «nervöse[n] Zeit und [der] explosiven Entwicklung im Erziehungswesen» für erforderlich.<sup>59</sup> Der Sprecher der vorberatenden Kommission kündigte die Erhöhung der Kosten für die Erziehungsdirektion wie folgt an:

«Est prévu l'engagement immédiat d'un secrétaire-juriste, d'un adjoint pour le service de l'université et d'un adjoint de langue française pour le service de l'enseignement, de même que de deux ou trois employés supplémentaires. L'enseignement des autres fonctionnaires prévus interviendra ultérieurement. Les dépenses au titre des salaires du personnel passeront de 63'500 francs à 82'500 francs en 1970, puis à 93'500 francs par la suite.»<sup>60</sup>

Der Grosse Rat nahm nur noch kleinere redaktionelle Änderungen am neuen Dekret vor. Dieses führte weiteres Personal ein, so war ein vierter juristischer Sekretär vorgesehen. Zudem wurden drei besondere Abteilungen für Unterrichtswesen, Hochschule und Kulturelles und sowie die Dienststellen für das Stipendienwesen und für Finanzielles geschaffen, um das Zentralsekretariat zu entlasten.<sup>61</sup> Die zuvor aus 31 Funktionären und Angestellten bestehende Erziehungsdirektion sollte mindestens fünf bis sieben weitere Angestellte erhalten, sodass die Platzprobleme – die Direktion war immer noch auf drei Häuser verteilt – zunehmen mussten.<sup>62</sup>

1971 wurde das Dekret über die Erziehungsdirektion zum wiederholten Mal geändert. Ausgangspunkt für die derart schnell folgende Teilrevision des Dekrets waren neue Aufgaben im Bereich Turnen und Sport, da die Erziehungsdirektion auf das Bundesgesetz von 1972 zur Förderung von «Turnen und Sport» zu reagieren hatte. Im Verwaltungsbericht der Erziehungsdirektion von

58 Der Wortlaut der Erklärung zum Postulat und das Postulat selbst lauten: «Zu einer rationellen Organisation gehören nun sicher auch die räumlichen Voraussetzungen [...]. Die Erziehungsdirektion ist aber in mehreren Gebäuden der Stadt Bern untergebracht. Diese Zerstreuung erschwert die rationelle Zusammenarbeit beträchtlich. Die Regierung wird beauftragt, für die Erziehungsdirektion beieinanderliegende Lokalitäten zu beschaffen.» Tagblatt des Grossen Rates 1961, S. 504.

59 Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1969, S. 134 f.

60 Tagblatt des Grossen Rates 1969, S. 135.

61 Vgl. Dekret über die Organisation der Erziehungsdirektion 1969, Art. 6–13.

62 Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1969, S. 135.

1971 werden die kurzlebigen Organisationsstrukturen der Direktion wie folgt beschrieben:

«[Wir dürfen] mit Befriedigung das gute Funktionieren der Organisation, wie sie sich nach dem Dekret vom 12. Februar 1969 ergibt, feststellen. Wir mussten jedoch gerade im ablaufenden Jahr erneut erfahren, wie enge Grenzen einer zuverlässigen Planung gesetzt werden, solange der zukünftige Bedarf nur auf Schätzungen abgestützt werden kann. So stehen wir bereits heute vor der Tatsache, neue Aufgaben, wie Turnen und Sport, in den Bereich der Erziehungsdirektion einbeziehen zu müssen, die von aussen an uns herangebracht werden. Notwendigerweise wird das in eine Teilrevision des Organisationsdekretes ausmünden.»<sup>63</sup>

Zudem erfolgte die Angliederung der beiden Zentralstellen für Lehrerfortbildung an die Abteilung Unterrichtswesen.<sup>64</sup> Der Präsident der grossrätlichen Kommission, welche dieses Dekret vorbesprochen hatte, leitet die Diskussion mit den folgenden Worten ein:

«Kein Kollege im Grossen Rat kann bestreiten, dass die Erziehungsdirektion überfordert ist. Von allen Seiten, nicht zuletzt von unserer Seite, durch parlamentarische Vorstösse, drängen die Probleme nach Lösung. Ein Planungs- und Forschungsinstitut ist dringend.»<sup>65</sup>

Da sich eine Verbindung zur Universität als unmöglich erwies, wollte man eine Abteilung für Unterrichtsforschung mit vier Beamten schaffen. Gleichzeitig sollten Beamtenstellen für die Abteilung für Jugend und Sport und eine Stelle für die Abteilung Unterricht und Kultur eingerichtet werden. Allerdings glaubte man nicht, dass ein solcher Ausbau genügen würde, um die neuen Arbeitslasten zu bewältigen. Ein zusätzlicher Ausbau der einzelnen Abteilungen sollte auf Beschluss des Regierungsrats durch die Schaffung von Fachbeamtenstellen möglich sein.<sup>66</sup> Diesen massiven Ausbau der Verwaltung begrüsst sämtliche Fraktionen, da «Erziehung und Bildung [...] je länger je mehr eine fundamentale Aufgabe» würden, die Bildungsprobleme brennend und damit die Schaffung eines Amtes für Unterrichtsforschung wichtig seien.<sup>67</sup> Als Leiter des Amtes für Unterrichtsforschung wurde der bisherige Sekundarschulinspektor, Dr. phil. H. Stricker, ernannt, welcher bei der Ausgestaltung des Amtsauftrags federführend gewesen war. Er erhielt einen wissenschaftlichen

63 Verwaltungsbericht der Erziehungsdirektion 1970, S. 151.

64 Vgl. Dekret über die Organisation der Erziehungsdirektion 1971, Art. 11.

65 Tagblatt des Grossen Rates 1971, S. 767.

66 Vgl. dazu: ebd.; Dekret über die Organisation der Erziehungsdirektion 1971, Art. 19.

67 Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1971, S. 767.

Mitarbeiter zur Seite und sollte im Lauf der Zeit mit einem relativen grosszügigen Budget eine Abteilung aufbauen. In diesem Amt sollten etwa Fragen im Zusammenhang mit Gesamtschulversuchen sowie zur Methodik im Fremdsprachen- und Mathematikunterricht geklärt werden. Als eine der wichtigsten und ersten Aufgaben sahen Stricker und sein Stab die Einführung der Schulversuchsmodelle, deren Begleitung und Auswertung. Die gelebte Schulnähe des Amtes für Unterrichtsforschung widerspiegelt sich im Staatsverwaltungsbericht von 1971, welchem zu entnehmen ist, dass das Amt für Unterrichtsforschung der Lehrerschaft pädagogische sowie methodisch-didaktische Hilfsmittel zur Verfügung stellen werde. Ein Blick in die Grossratsdebatte von 1971 zeigt, was man sich vom besagten Amt auf politischer Seite erhoffte. Wissenschaftliche Erkenntnisse sollten als Entscheidungsgrundlage für die Auseinandersetzung mit bildungspolitischen Herausforderungen dienen. Dennoch generierte das Amt bis in die 1990er-Jahre nur bedingt wissenschaftlich fundiertes Wissen für eine *data-based-policy*, trieb dagegen vielmehr mit Energie eine Zusammenarbeit im Bereich der Schulentwicklung voran.<sup>68</sup>

Durch die Schaffung neuer Verwaltungseinheiten haben sich die Verwaltungsausgaben seit den 1960er-Jahren im Vergleich zu den Ausgaben im Primarschulbereich massiv erhöht. Allerdings machen die Umstrukturierungen der Erziehungsdirektion einen Vergleich des Kostenaufwands der Direktion fast unmöglich, da Personal innerhalb der Verwaltungsabteilung verschoben wurde.

Wie bereits 1969 wurde während der Detailbesprechung des Reglements beantragt, dass bei den konsultativen Organen der Erziehungsdirektion die Lehrerschaft mit erwähnt würde.<sup>69</sup> Im Gegensatz zu 1969 kam es zwei Jahre später im Grossen Rat zu ausführlicheren Diskussionen. Schon während der Vorberatung wurde in der grossrätlichen Kommission gefordert, dass die Vertretung der Primar- und Sekundarlehrerschaft der Direktion als konsultatives Organ zur Verfügung stehen solle, da die Lehrerschaft mit der Abschaffung der Schulsynode ihre Mitwirkung in pädagogischen Fragen aufgegeben hatte. Durch die Festlegung der Lehrerschaft als konsultatives Organ hätte man «auch ohne Gesetzesänderung eine Art Erziehungs- oder Bildungsrat konstituiert».<sup>70</sup> Der Antragsteller sah seinen Antrag nur marginal unterstützt und sein Begehren kritisiert:

<sup>68</sup> Mayer 2002,

<sup>69</sup> Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1969, S. 140.

<sup>70</sup> Sutermeister: «Ich unterbreite Ihnen, wie ich es schon in der Kommission getan habe, einen Ergänzungsantrag. Dieses Dekret hat einen Schönheitsfehler, erscheint in einem Punkte undemokratisch. Es lässt nämlich keine Mitsprache der Primar- und Sekundarlehrerschaft in pädagogischen Belangen zu. Es verabsolutiert im Gegenteil eine Art kantonalen Schulvogt.

«Kollege Sutermeister irrt sich in einem Punkte sehr. Er glaubt, im Schulwesen könne man bessere Fortschritte erzielen, wenn man neben dem Grossen Rat und seinen Kommissionen noch den Erziehungsrat in die Synode usw. einschaltet. Der Kanton Zürich hat einen Erziehungsrat. Bis dort auch nur ein bescheidener Schulversuch Tatsache wird, muss man Monate warten, nämlich bis alle Instanzen sich damit befasst haben, und schliesslich vergeht den Initianten die Geduld. Im Kanton Bern kommen Versuche innerhalb eines Monates zustande, wenn sie sinnvoll sind.»<sup>71</sup>

Der Antrag wurde mit 59 zu 13 Stimmen abgelehnt, die Diskussion um den entsprechenden Artikel hingegen in derselben Sitzung wiederaufgenommen. Auf erneuten Antrag hin sollte die Lehrerschaft als konsultatives Organ bei Fragen der Schulung und der Pädagogik vertreten sein, weshalb der Bernische Lehrerverein als weiteres konsultatives Organ vorgeschlagen wurde, neben den Konferenzen der Inspektoren, der Gymnasialrektorenkonferenz, der Seminardirektorenkonferenz und der Kommission für Jugend und Sport. Argumentiert wurde mit dem fehlenden Praxisbezug, der durch die Mitsprache des Lehrervereins entschärft werden sollte: «Es scheint mir doch als absolut selbstverständlich, dass alle jene, welche in der Praxis stehen und das nachher durchzuführen haben, was in der Theorie vielleicht sehr schön aussehen mag, eben als Fussvolk mitberaten können.»<sup>72</sup> Wiederum wurde für die Nennung des Bernischen Lehrervereins bei den konsultativen Organen vor allem mit der fehlenden Mitsprachemöglichkeit der Lehrerschaft seit der Auflösung der Schulsynode argumentiert. Dabei wies Sutermeister erneut darauf hin, dass in keinem anderen Kanton der Schweiz die Mitsprache der Lehrerinnen und Lehrer nicht institutionalisiert sei:

«Wer aber garantiert den Lehrern, dass auch in Zukunft immer ein derart loyaler Erziehungsdirektor an der Spitze stehen wird? Auf jeden Fall hat kein einziger von den übrigen Schweizerkantonen auf das Mitspracherecht der Lehrer, zum Beispiel in der Form einer Synode, verzichtet. Nur Bern hat nichts Derartiges.»<sup>73</sup>

Gegen die Auflistung des Lehrervereins unter den konsultativen Organen wurde vorgebracht, dass der Verein nicht Bestandteil der Direktion sei und

[...] Die eigenartige zentralistische Tendenz unserer Erziehungsdirektion lässt irgendwie vermuten, dass man bei uns die politischen Einflüsse, die zum Beispiel bei einer Mitvertretung der Primar- und Sekundarlehrerschaft in einem konsultativen Gremium einigermassen zu Geltung kämen, schon zum vornherein ausschalten will.» Tagblatt des Grossen Rates 1971, S. 769.

71 Staeder, zit. ebd., S. 770.

72 Grob, in: Tagblatt des Grossen Rates 1971, S. 783.

73 Sutermeister, in: Tagblatt des Grossen Rates 1971, S. 783.

zu keinem ihrer Organe werden solle, indem er der Direktion einfach zur Verfügung stehe.<sup>74</sup> Der Erziehungsdirektor sprach sich ausdrücklich gegen den Lehrerverein als konsultatives Organ aus und begründete seine Haltung auch damit, dass vom Verein selbst eine Nennung nicht gewünscht werde beziehungsweise kein entsprechender Beschluss vorliege. Die Abstimmung – sie fiel mit 46 zu 85 Stimmen deutlich aus – zeigte, dass die Mehrheit der Ratsmitglieder gegen die Aufführung des Lehrervereins bei den konsultativen Organen der Erziehungsdirektion war.<sup>75</sup> Die Mitspracherechte der Lehrerschaft wurden somit nicht im Dekret festgehalten und beruhten auf informellen und gewohnheitsrechtlichen Besprechungen.

Mit der Einrichtung des Amts für Unterrichtsforschung und der Schaffung weiterer neuer Stellen in der Verwaltung nahm der Personalbestand der Erziehungsdirektion stark zu. Während 1965 noch 37 Beamte und Angestellte in der Verwaltung der Direktion beschäftigt waren, lag diese Zahl im Jahr 1975 bei 97.<sup>76</sup>

Aus der Staatsrechnung ist ersichtlich, dass in der Erziehungsdirektion 1979 wieder Umstrukturierungen vorgenommen wurden, wobei das Amt für Unterricht entstand. Diese Umstrukturierung wurde zunächst nicht in einem neuen Dekret festgelegt, führte aber 1983 zu zwei grossrätlichen Motionen, welche eine Überprüfung der Organisation der Erziehungsdirektion wünschten.<sup>77</sup> 1985 bereitete die Erziehungsdirektion einen neuen Dekretsentwurf vor, wobei die verschiedenen Abteilungen und Ämter mitsprechen konnten. Zur Prüfung des vorgeschlagenen Dekrets wurden zwei externe Beratungsbüros beigezogen, deren Ist-Zustand-Analyse und Vorschlag zur Umorganisation der grossrätlichen Kommission bei der Beratung des Dekrets zur Verfügung standen und der Direktion dazu dienen sollten, die Arbeitsabläufe, welche das Dekret nicht regelte, effizient zu gestalten.<sup>78</sup>

Mit dem Dekret von 1988 wurden aus den bestehenden zwei Ämtern, drei Abteilungen und dem Sekretariat sieben gleichwertige Ämter sowie das Direktionssekretariat geschaffen. Zur Entlastung des Direktionssekretariats entstand das Amt für Finanzen und Administration. Im Amt für Lehrer- und Erwachsenenbildung wurden die beiden Zentralstellen für Lehrerfortbildung

74 Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1971, S. 781–785.

75 Vgl. ebd., S. 785.

76 Vgl. Anhang; vgl. Beilagen zum Tagblatt des Grossen Rates 1966, 1976.

77 Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1988, S. 619 f.

78 Die erste externe Analyse wurde von der Firma Häusermann durchgeführt und diente der rationalen Festlegung der Verwaltungsorganisation im Dekret. Die zweite Analyse sollte die Rationalisierung der internen Abläufe ermöglichen und wurde im Grossen Rat als EFFISTA-Analyse gehandhabt. Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1988, S. 618–621.

zusammengefasst und mit der Erwachsenenbildung vereint.<sup>79</sup> Mit der neuen Regelung sollte das Ungleichgewicht zwischen den verschiedenen Ämtern und Abteilungen behoben und gleichzeitig die Organisationsstruktur wieder übersichtlicher werden.<sup>80</sup> Durch das neue Dekret wurden drei neue Chefbeamtenstellen geschaffen. Gleichzeitig verwies man im Grossen Rat aufgrund der externen Analysen und Gutachten auf mögliche Einsparungen beim Personal von bis zu zehn Stellen. Die Kommissionspräsidentin hielt zur Eintretensfrage fest, dass die Stellung des Amts für Bildungsforschung zu ernsthaften Diskussionen geführt habe: «Es stellte sich die Frage, ob man dieses Amt nicht besser in das Direktionssekretariat integrieren sollte. Damit hätte aber wieder die Gefahr bestanden, das Direktionssekretariat zu überlasten.»<sup>81</sup>

Der Sprecher der EVP betonte die subsidiäre Aufgabe, welche dieses Amt wahrnehmen sollte.<sup>82</sup> Diese Aussagen müssen als Ausdruck der allgemeinen Ernüchterung bezüglich der Wirksamkeit von wissenschaftlich fundiertem Planungshandeln innerhalb der Verwaltungen interpretiert werden.<sup>83</sup> Nichtsdestotrotz setzte sich das Wachstum der Verwaltung in den folgenden Jahren fort.

Während das Dekret von 1971 vorsah, dass der Direktionsvorsteher eine Geschäftsordnung für die gesamte Direktion erlassen sollte, entschied man 1988, dass sowohl für das Direktionssekretariat als auch für die sieben Ämter ein Reglement für die internen Geschäfte erarbeitet werden sollte.<sup>84</sup> Auch

79 Vgl. dazu: ebd., S. 618; Dekret über die Organisation der Erziehungsdirektion, Art. 2.

80 Im Grossen Rat wurde auf die gewachsene Struktur der Erziehungsdirektion und die dadurch eher willkürlich zusammengestellten Organisationseinheiten verwiesen: «Die ED musste im Laufe der Jahre viele neue Aufgaben übernehmen, das kann im Vortrag nachgelesen werden; die rechtlichen Voraussetzungen zur Schaffung von neuen Organisationseinheiten fehlten aber. So gliederte man die neuen Stellen in der Regel dem Direktionssekretariat an, was aber zu Überbelastungen des Direktionssekretariats und vor allem zur Vermischung von Stabs- und Linienfunktionen führte.» Frau Schaer, Präsidentin der vorberatenden Kommission, in: Tagblatt des Grossen Rates 1988, S. 618).

81 Tagblatt des Grossen Rates 1988, S. 618.

82 Blatter für die EVP/LdU: «Wir hoffen allerdings, dass einzelne Ämter nicht eine Eigendynamik entwickeln; dies war leider in letzter Zeit manchmal der Fall und musste zu recht kritisiert werden. Es wäre auch nicht gut, wenn sich einzelne Ämter, ich denke zum Beispiel an das Amt für Bildungsforschung, ihrer subsidiären Aufgabe nicht bewusst bleiben und allzu viel Gewicht für sich beanspruchen möchten.» Tagblatt des Grossen Rates 1988, S. 619.

83 Das Ende der Planungseuphorie machte sich in der deutschen Diskussion zur Planbarkeit von Bildungsreformen bereits 1976 bemerkbar, als Maier in der «Zeit» Hellmut Beckers Lamento über die unzureichende Implementation der grossen Pläne kritisierte. Vgl. Maier 1976. – Der Gedanke der Planbarkeit scheint in verschiedenen Politikbereichen eine Phase des Booms sowie eine Phase der Desillusionierung durchlaufen zu haben. Vgl. Doering-Manteufel/Lutz 2008.

84 Vgl. dazu: Dekret über die Organisation der Erziehungsdirektion 1971, Art. 4; 1988, Art. 5.



verzichtete man darauf, auf Dekretebene festzuhalten, welchen Ämtern welche personellen Ressourcen zur Verfügung standen. Stattdessen bewilligte der Grosse Rat die Stellen für insgesamt drei Direktionssekretäre, sieben Amtsvorsteher, 21 Leiterinnen und Leiter der verschiedenen Abteilungen sowie zwölf Adjunkte. Die Anzahl der zusätzlichen wissenschaftlichen, fachtechnischen und administrativen Beamtinnen und Beamten sollte der Regierungsrat festlegen.<sup>85</sup>

Aus den Diskussionen von 1992 zur erneuten Revision des Dekrets zur Erziehungsdirektion lässt sich schliessen, dass ungefähr 4500 Personen in der Erziehungsdirektion beschäftigt waren, einschliesslich des Lehrkörpers der Universität.<sup>86</sup> Mit dem Dekret von 1992 erhielt die Erziehungsdirektion zwei neue Ämter. Zum einen wurde die Berufsbildung von der Volkswirtschaftsdirektion in die Erziehungsdirektion verlagert, was mit ein Grund für die Revision des Dekrets gewesen war. Zum anderen wurde ein übergreifendes Amt für Beratung geschaffen, das die Erziehungsberatung, die Berufs- und Laufbahnberatung und die Beratung für Studierende und Lehrende umfasste.<sup>87</sup> Das Amt für Unterricht wurde in Amt für Kindergarten, Volks- und Mittelschule umbenannt und sollte neuerdings nicht mehr allein, sondern zusammen mit dem Amt für Bildungsforschung die Erarbeitung der Lehrpläne und die Entwicklung der Lehrmittel verantworten.<sup>88</sup>

Wie bereits vier Jahre zuvor, kam es während der Debatte im Grossen Rat zu Anträgen, auf das Amt für Bildungsforschung zu verzichten. Der FDP-Sprecher stellte fest, dass über die Aufgabenbereiche dieses Amtes wenig Klarheit herrsche und Forschung weniger in die Verwaltung als an die Universität gehöre.<sup>89</sup> Vonseiten der EVP/LdU wurde darauf hingewiesen, dass dieses Amt Gefahr laufe, politisch nicht neutral zu sein.<sup>90</sup> Die SP wünschte, dass das Amt für Bildungsforschung beibehalten werde.<sup>91</sup> Mit dem Plädoyer, der Schule

85 Vgl. Dekret über die Organisation der Erziehungsdirektion 1988, Art. 15.

86 Das Votum des SVP-Sprechers Bay enthält die folgenden Angaben zum Personalbestand: «In der Staatsverwaltung sind etwa 12'000 Personen tätig, wovon rund 4500 Personen in der ED beschäftigt sind. Zudem arbeiten im Kanton etwa 12'000–13'000 Lehrer. Vom gesamten Finanzvolumen (ca. 5 Mrd. Franken) werden rund 1,5 Mrd. Franken in der ED verarbeitet.» Tagblatt des Grossen Rates 1992, S. 836.

87 Vgl. ebd., S. 835 f.

88 Vgl. Dekret über die Organisation der Erziehungsdirektion 1992, Art. 8.

89 «Das Amt für Bildungsforschung forscht und führt verschiedene Schulversuche durch. Die Versuche werden selber ausgewertet. Diese Arbeitsweise kann nicht als wissenschaftlich bezeichnet werden. Im übrigen ist die Verwaltung ohnehin nicht der richtige Ort für die Forschung. Mit dieser hat sich die Universität zu befassen.» Tagblatt des Grossen Rates 1992, S. 836 f.

90 Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1992, S. 837.

91 Vgl. ebd., S. 839.

zwischendurch etwas Ruhe vor erneuten Versuchen zu gönnen, zog die FDP während der Detailberatung ihren Antrag, das Amt für Bildungsforschung zu streichen, zurück.<sup>92</sup> Trotz der diskursiv verhandelten Krisenrhetorik zum Amt für Bildungsforschung und der allgemeinen Desillusionierung über wissenschaftliche Verwaltung und deren Planungshandeln wuchs die Erziehungsdirektion stetig weiter.<sup>93</sup> Das rasante Wachstum der Direktion in den späten 1980er-Jahren zeichnet sich in den Personalvorgaben von 1992 ab. Sah das Dekret von 1988 noch 21 Stellen für Abteilungsvorstehende vor, ermöglichte jenes von 1992 bereits 33 solche Stellen; anstatt der zwölf waren 28 Adjunktinnen und Adjunkte vorgesehen.<sup>94</sup>

2002 – zehn Jahre nach dem letzten Dekret – kam es zum Erlass einer neuen Verordnung über die Organisation der Erziehungsdirektion und die Aufgaben derselben.<sup>95</sup> Die grundlegendste Änderung war die Festlegung der Erziehungsdirektion auf zunächst sechs und nach 2003 auf fünf Ämter. Das Amt für Lehrer- und Erwachsenenbildung, das Amt für Sport, das Amt für Beratungsdienste und – 2003 – das Amt für Bildungsforschung wurden aufgehoben.<sup>96</sup> Deren Aufgaben wurden anderen Organisationseinheiten und Ämtern übertragen.

Mit der Reorganisation der Erziehungsdirektion von 1993 wollte man den Personalbestand der Erziehungsdirektion verkleinern, was sich anhand der Grossratsdebatte von 1992 schön zeigen lässt.

Trotz der Umstrukturierungen von 1993 zeigen die Personalzahlen der Erziehungsdirektion zwischen 1993 und 2003, dass das personelle Wachstum der Verwaltung in den 1990er-Jahren nicht gebremst werden konnte, was wiederum die These einer selbstreferenziellen Verwaltung stützt.

Da mit der 2005 eingeführten *Wirkungsorientierten Verwaltungsführung* das Format der Personalkennzahlen geändert wurde, ist seither deren Vergleichbarkeit nicht mehr gegeben.

92 Bangerter zu Art. 17, Abs. 1: «Der Regierungsrat soll der wissenschaftlichen Arbeit ein grösseres Augenmerk widmen. Die verschiedenen Schulversuche dürfen nicht ausufern. Die Unruhe im Schulwesen, die durch die Umstellung auf 6/3 durch neue Lehrmethoden und durch die diversen Schulversuche entstanden ist, verunsichert die Lehrer und Lehrerinnen sowie die Schüler und Schülerinnen. Die Schule muss wieder zur Ruhe kommen.» Tagblatt des Grossen Rates 1992, S. 839.

93 Vgl. Lengwiler 2006 zur Desillusionierung über wissenschaftliche Expertise und sozialplanerische Zukunftsvisionen.

94 Vgl. Dekret über die Organisation der Erziehungsdirektion 1992, Art. 17.

95 Da mit dem Gesetz vom 20. Juni 1995 die Organisation des Regierungsrats nicht mehr per Gesetz, sondern per Verordnung vorgesehen war, wurde die Verordnung von 2002 nicht mehr im Grossen Rat, sondern im Regierungsrat beraten.

96 Vgl. Dekret über die Organisation der Erziehungsdirektion 1992, Art. 2; vgl. Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Erziehungsdirektion 2002, Art. 2.

Die Verordnung von 2002 legte den Grundsatz fest, alle Schulen und Bildungsinstitutionen als teilautonome Organisationseinheiten zu betrachten.<sup>97</sup> Diese Neuorganisation der Erziehungsdirektion stellte den Versuch dar, die grosse zentrale Verwaltung zu dezentralisieren und gleichzeitig schlanker zu gestalten.

Hintergrund dieser Neuorganisation war eine internationale Reformwelle, welche zu einer wirksameren und zugleich kostengünstigeren Aufgabenerfüllung in der staatlichen Verwaltung führen und zudem die Tätigkeit der Behörden stärker auf die Bedürfnisse der Bevölkerung ausrichten sollte und für welche je nach nationalem Kontext Begriffe wie *New Public Management*, *Reinventing Government*, *Neues Steuerungsmodell* oder *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* benutzt werden.

«Um diese Ziele zu verwirklichen, soll sich der Staat verschiedener neuer *Steuerungsmechanismen* bedienen. An erster Stelle zu nennen ist der Wechsel von der Input- zur Outputsteuerung. [...] Die beiden wichtigsten neuen Steuerungsinstrumente sind der *Leistungsauftrag* und das *Globalbudget*. [...] Zudem sollen vermehrt privatwirtschaftliche *Wettbewerbsmechanismen* auf den öffentlichen Sektor übertragen werden.»<sup>98</sup>

Der Kanton Bern führte die *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* (WOV) seit 1996 versuchsweise über die gesamte Verwaltung hinweg ein. 2000 fiel der definitive Einführungsentscheid, seit 2005 wird die *Neue Verwaltungsführung* (NEF 2000) – so die Bezeichnung des Berner Projekts – als flächendeckendes Planungs- und Steuerungsmodell eingesetzt.<sup>99</sup> Die Erziehungsdirektion stieg mit sogenannten NPM-ERZ-Pilotbetrieben (Berner Schulwarte, Gymnasium Hofwil, Gewerblich-Industrielle Berufsschule Thun, Hochschule für Technik und Architektur Biel, Hochschule für Wirtschaft und Verwaltung FH, Institut für Rechtsmedizin) in die neue Verwaltungsführung ein. Diese «Betriebe» sollten mittels Leistungsvereinbarungen, regelmässigen Reporting- und Controllinggesprächen verwaltet werden.<sup>100</sup>

Dem Tätigkeitsbericht des Amtes für Bildungsforschung der Erziehungsdirektion Bern von 1997/98 ist zu entnehmen, dass 1996 das Pilotprojekt *New Public Management im Bildungsbereich* mit dem Ziel der «Entwicklung und

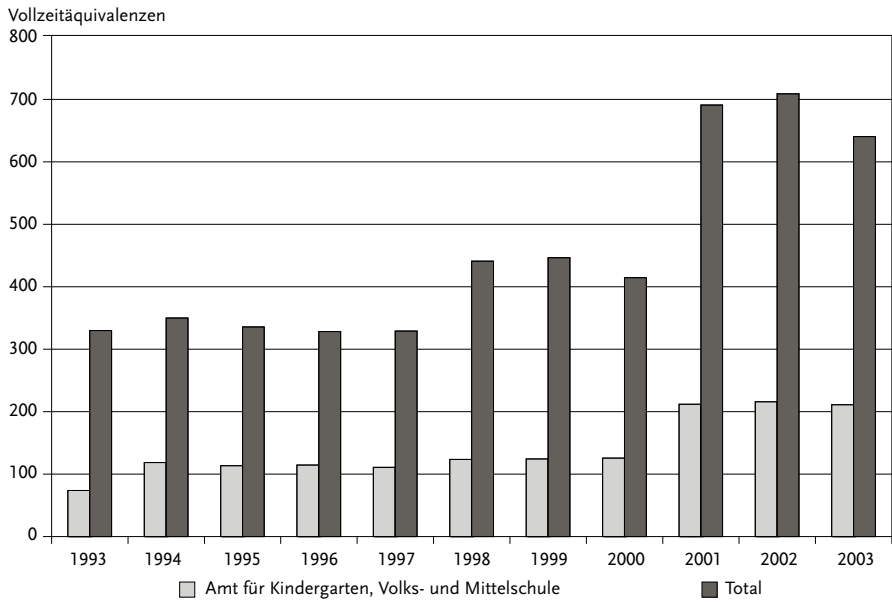
97 «Die kantonalen Schulen und Bildungsinstitutionen sind teilautonome Organisationseinheiten. Ihre Organisation, Aufgaben und Befugnisse werden durch die Gesetzgebung bestimmt.» Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Erziehungsdirektion 2002, Art. 3.

98 Lienhard/Ritz/Steiner/Ladner 2005, S. 9 (Hervorhebungen im Original).

99 Vgl. Heimgartner/Dietrich 2008, S. 12.

100 Vgl. Staatsverwaltungsbericht 1997, S. 79.

**Fig. 2: Personal der Erziehungsdirektion in Vollzeitäquivalenzen, 1993–2003**



Quellen: Verwaltungsbericht der Erziehungsdirektion Bern, in: Staatsverwaltungsbericht des Kantons Bern 1993–2003.

Erprobung von Grundlagen für die Einführung von Elementen der neuen Verwaltungsführung im Bildungsbereich» initiiert wurde. Das Projekt beinhaltete die Ziele, die «Führungsqualität» zu verbessern sowie die Teilautonomie der einzelnen Institutionen und das Kostenbewusstsein der Beteiligten zu steigern. Als Bestandteil der kantonalen Verwaltungsreform sollte das NPM-Projekt des Amtes für Bildungsforschung die «Voraussetzungen schaffen, um aus den bernischen Bildungsinstitutionen modern geführte und anpassungsfähige Betriebe zu machen».<sup>101</sup>

Während die Erziehungsdirektion im 19. Jahrhundert aus einem Sekretariat und zugeordneten Kommissionen bestand hat sich seit den 1950er-Jahren ein grosser Verwaltungsapparat etabliert. In den 1960er- und 70er-Jahren wurde der Wunsch nach informierter Verwaltung zu einer treibenden Kraft im Ausbau der Direktion. Trotz Verwaltungskritik und zunehmendem Einfluss

<sup>101</sup> Tätigkeitsbericht des Amtes für Bildungsforschung der Erziehungsdirektion Bern 1997/98, S. 14 f.

neoliberaler und explizit antibürokratischer Stimmen konnte die Verwaltungs-expansion auch in den 1990er-Jahren nicht gebremst werden. Inwiefern dieser Apparat die Praxis der Verwaltung und das Zusammenspiel mit den lokalen Behörden veränderte, muss teilweise offenbleiben. Nichtsdestotrotz lassen die starken kantonalen Strukturen einige Interpretationen zu, welche im Kapitel 8 angeführt werden.

## 2.5 Schulsynode: Ein eigenes Parlament für die Schule

Otto Graf berichtet, wie es 1846 im Zusammenhang mit der Machtübernahme der Radikalen und der Arbeit an der bernischen Verfassung zur Etablierung einer Schulsynode kam.

«Glücklicherweise herrschte im Verfassungsausschuss ein schulfreundlicher Wind, so dass es gelang, zwei bedeutende Ergänzungen anzubringen. Zunächst wurde die Schaffung einer Schulsynode beschlossen. Bisher hatten die Behörden viel zu viel im Schulwesen dekretiert und vorgeschrieben, ohne dass man die Fachleute angefragt hatte. So war dann zwischen dem Erziehungs-departement und der Lehrerschaft ein Riss entstanden, der einem erfolgreichen Zusammenarbeiten sehr hinderlich war. Die Schulsynode sollte, wie Pfarrer Weyermann sich ausdrückte, eine Art Expertenkommission sein.»<sup>102</sup>

Der Grosse Rat beschloss, dass die Verfassung von 1831 durch einen direkt vom Volk gewählten Verfassungsrat revidiert werden sollte, wobei die in den 1840er-Jahren wieder ins Leben gerufene Lehrerorganisation zur Mitarbeit aufgefordert wurde.<sup>103</sup> In einer Eingabe an den Verfassungsrat formulierte der Kantonallehrerverein seine Wünsche, worunter die Schaffung einer Schulsynode als Austausch- und Mitbestimmungsorgan fiel.<sup>104</sup> Der Schulartikel der Verfassung wurde wie folgt ergänzt: «Einer Schulsynode steht das Antrags- und Vorberatungsrecht in Schulsachen zu. Die Organisation dieser Synode der Schulen und des Unterrichts überhaupt ist dem Gesetze vorbehalten.»<sup>105</sup> Nicht festgelegt war, wer Mitglied der Synode sein sollte, ob dies nur Lehrer oder

<sup>102</sup> Graf 1932, S. 77.

<sup>103</sup> Die erste Lehrerorganisation wurde 1832 durch Fellenberg im Anschluss an den ersten von ihm durchgeführten Bildungskurs für Lehrer in Hofwil ins Leben gerufen. Durch die «Schullehrergesellschaft der Republik Bern» sollte die regelmässige Fortbildung der Lehrerschaft vorangetrieben werden. Mit Hinweis auf die Fellenberg'sche Schullehrergesellschaft wurde in den 1840er-Jahren der Kantonallehrerverein gegründet, welchem bald annähernd die Hälfte aller Lehrer angehörten. Vgl. Scandola/Rogger/Gerber 1992, S. 53–57.

<sup>104</sup> Vgl. ebd., S. 58.

<sup>105</sup> Vgl. Verhandlungen des Verfassungsrathes 1846, StAB LS XIII 3.

auch andere an der Schule interessierte Bürger sein könnten. Robert von Erlach äusserte sich im Verfassungsrat dahingehend, dass nicht nur Lehrer, sondern auch interessierte Schulfreunde als Synodalen gewählt werden könnten:

«Ich [...] stimme vollständig damit überein, dass die Schulsynode gleich der Kirchensynode nicht nur aus Lehrern, sondern auch aus anderen Leuten, die sich um das Schulwesen interessieren, zusammengesetzt sein soll, indem sonst leicht in das Schulwesen eine grosse Einseitigkeit sich schleichen könnte, und zwar nicht ohne wesentlichen Nachteil.»<sup>106</sup>

Aufgrund des Verfassungsartikels kam es zwei Jahre später zur konkreten Ausarbeitung des Schulsynodegesetzes. Im Grossen Rat sei man sich nicht einig gewesen, ob man eine reine Schullehrersynode nach dem Vorbild Zürichs schaffen wolle oder ob auch Schulfreunde, welche nicht dem Lehrerstand angehörten, Mitglieder der Synode sein sollten. Schliesslich definierte man die Schulsynode als eine Art Expertenkommission, in welche Lehrer und Schulfreunde gewählt werden konnten. Die Aufgaben und Kompetenzen der Synode wurden als diejenigen eines Austauschorgans definiert.<sup>107</sup>

Die Einführung der Schulsynode ist als Produkt der radikal-liberal gefärbten Verfassungsrevision von 1846 zu sehen, wobei mehr Mitsprache gewährt wurde.<sup>108</sup> In der Synode sollten Bedürfnisse, Beschwerden und Wünsche der Lehrer besprochen und dabei eine Verbindung zur Erziehungsdirektion ermöglicht werden. Im ersten Tätigkeitsbericht von 1850 ist zu lesen, dass die Lehrerschaft zum Gedeihen der Republik geeinigt werden solle.<sup>109</sup> An der zweiten Sitzung der Schulsynode im August 1849 wurde in der Rede des Präsidenten, die «hohe Aufgabe der Schulsynode besonders hervorgehoben».<sup>110</sup> Die Erwartungen an die Schulsynode waren entsprechend, versprach man sich von ihr doch eine Stärkung der Schule, der Lehrer und der radikal-liberalen Staatsauffassung.

Die Synode bestand aus einer Vollversammlung der Synodalen, der Vorsteherchaft, welche aus den Synodalen gewählt wurde, und aus je einer Kreissynode pro Amtsbezirk, welcher die im Bezirk tätigen Lehrer angehörten. Das Gesetz von 1848 hielt fest, dass die Schulsynodalen durch die Lehrerschaft gewählt werden sollten. Sämtliche Lehrer, ausgenommen die Hochschullehrerschaft,

106 Ebd.

107 Vgl. Graf 1932, S. 79.

108 Als erster Präsident wurde der radikale Grunholzer mit 87 von 103 Stimmen im ersten Wahlgang gewählt. Vgl. Protokoll der Schulsynode, 18. 12. 1848, StAB BB IIIb 226, S. 1; Grünig 2010, S. 19).

109 Vgl. Grünig 2010, S. 38.

110 Protokoll der Schulsynode, 2. 8. 1849, StAB BB IIIb 226.

erhielten das aktive und passive Wahlrecht. Das passive Wahlrecht wurde auf sämtliche stimmfähigen Staatsbürger ausgedehnt.<sup>111</sup>

Die Kreissynode wählte aus ihrer Mitte einen Abgeordneten in die Schulsynode.<sup>112</sup> Die Kreissynoden hatten den doppelten Zweck, «[d]ie Kräfte der ganzen Lehrerschaft des Kantons auf eine Weise zu verbinden, dass sie auf die gründliche Lösung der vor die Staatsbehörden gelangten Fragen über das öffentliche Erziehungswesen einen wirksamen Einfluss auszuüben vermögen», und die Lehrer zu ihrer «theoretischen und praktischen Fortbildung» anzuregen. Der Austausch und die Fortbildung sollten in kleineren Ausschüssen, sogenannten Konferenzen, geschehen. Die Kreissynoden hatten sich zweimal jährlich zu treffen, die Konferenzen kamen viermal pro Jahr zusammen, wobei die Teilnahme an den Treffen gemäss dem Paragraphen 8 des Organisationsreglements «für alle Mitglieder obligatorisch» war und die Mitglieder verpflichtet waren, an ihrer Konferenz und ihrer Kreissynode zwei Arbeiten, etwa zu einer pädagogischen Frage, zu präsentieren.<sup>113</sup> Letzteres diente der Vorsteherschaft als Instrument, die Arbeit und die Fortbildung der gesamten Lehrerschaft zu steuern. Die Hauptpunkte der Diskussion über die pädagogische Frage mussten die Kreissynoden und Konferenzen schriftlich an die Vorsteherschaft einreichen. Neben der Beantwortung der pädagogischen Fragen hatten die Kreissynoden ihre Statuten und ihren Jahresbericht an die Vorsteherschaft einzusenden. Säumige Kreissynoden wurden durch die Vorsteherschaft gemahnt, wie die Auszüge aus den Protokollen der Vorsteherschaft zeigen:

«Die Kreissynoden Biel, Delsberg [...] und Schwarzenburg, welche trotz geschehener Aufforderung mit ihren Arbeiten über die pädagogischen Fra-

111 Vgl. Gesetz über die Schulsynode 1848, § 1.

112 Im Wahlprotokoll von Laufen, welches an die Vorsteherschaft der Schulsynode adressiert war, heisst es: «Wir Präsident Sekretär und Stimmzähler der Kreissynode Laufen beurlauben hiermit, dass in der vom 12ten October 1851 im Schulhause zu Blauen abgehaltenen ordentlichen Herbstversammlung der Kreissynode zu einem Mitgliede in der Schulsynode und zwar im ersten Wahlgange von acht anwesenden Lehrer Herr Kaiser, Großrath in Grelingen einstimmig gewählt worden ist.» Das Protokoll des Distrikts Moutier von 1853 lautet folgendermassen: «Aujourd'hui 23 Janvier 1853, le synode de cercle du district de Moutier réuni [...] a nommé délégués au synode cantonal pour ce district, Au premier tour de soutien: Monsieur Grosjean pasteur à Courts par 16 voix sur 26 votants et Monsieur Amiet régent à Moutier par 17 voix sur 26 votants Au second tour de soutien: Monsieur Xavier Koller, professeur à Porrentruy par 15 voix sur 24 votants et Monsieur Olivier Bernard notaire à Tomet par 17 voix sur 24 votants. Monsieur Amiet ayant déclaré ne pouvoir accepter sa nomination on a procédé à son remplacement Au second tour de soutien Monsieur Bével pasteur suffragant à Moutier a été nommé à une majorité relative de 12 voix sur 25 votants.» Wahlprotokolle der Kreissynode Laufen und Moutier, STAB BB IIIb 230.

113 Reglement über die Organisation der Kreisversammlungen und den Geschäftsgang der Schulsynode 1849, §§ 2, 6, 7.

gen noch im Rückstand sind, sollen noch einmal gemahnt werden, solche unverzüglich einzusenden. [...] Die Statuten der Kreissynoden Bern-Stadt u. Thun wurden vorgelegt und genehmigt. Diejenigen von Thun jedoch unter dem Vorbehalt, dass die Bestimmungen betreffend die Bibliotheken von den eigentlichen Statuten der Kreissynode getrennt werden.»<sup>114</sup>

Die Tätigkeitsberichte der Schulsynode listen die unterschiedlichsten Themen auf, welche von den Kreissynoden und Kreiskonferenzen besprochen und beantwortet wurden. Blättert man die Tätigkeitsberichte ab 1850 bis Mitte 20. Jahrhundert durch, wird man der Vielfalt der an den Konferenzen behandelten Fragen gewahr, welche sowohl methodisch-didaktische, sozialpolitische als auch ideologische Themengebiete betreffen. Einige Beispiele sollen hier aufgeführt werden, um den Umfang und die Intensität der fachlichen Auseinandersetzungen innerhalb der Lehrerschaft während des 19. Jahrhunderts aufzuzeigen:

- «Wodurch gibt die Schule Anlass zu dem ihr oftmals gemachten Vorwurf der Unchristlichkeit und entsittlichender [sic] Einwirkung auf das Volksleben?» (Frage von 1849/50)
- «Über Mädchenerziehung» (eine der beiden Fragen von 1863)
- «Das Schulturnen» (eine der beiden Fragen von 1863)
- «Ist im Hinblick auf das neue Schulgesetz gemeinsame Sorge für Witwen und Waisen von Lehrern ein Bedürfnis? Wenn ja, auf welchem Wege kann demselben am besten entsprochen werden?» (Frage von 1871)
- «Wie kann die Schule (Primar- und Sekundarschule) ihre Aufgabe auf das praktische Leben vorzubereiten, erfüllen» (Frage von 1887)<sup>115</sup>

Aus der Schulsynode sollte eine achtköpfige Vorsteherschaft gewählt werden, an deren Spitze der Präsident stand. Das Gesetz legte fest, dass mindestens eine Versammlung pro Jahr abgehalten werden sollte. Die Erziehungsdirektion und die Vorsteherschaft der Schulsynode konnten, sofern sie es für nötig erachteten, ausserordentliche Vollversammlungen einberufen. Wenn sich fünf Kreisversammlungen zusammenschlossen, konnten diese eine zusätzliche Einberufung der Synode begehren.<sup>116</sup> Die Vorsteherschaft war für die Korrespondenz mit der Erziehungsdirektion zuständig und hatte die Traktanden für die Vollversammlung zu bestimmen.<sup>117</sup>

114 3./10. Traktandum aus dem Protokoll der Vorsteherschaft der Schulsynode, 28. 9. 1850, STAB BB IIIb 230.

115 Vgl. Grünig 2010, S. 117 ff.

116 Vgl. Gesetz über die Schulsynode 1848, § 2–4.

117 Aus dem Protokoll der Vorsteherschaft 1850: «8. Die Traktanden für die nächste Synodalversammlung wurden folgendermassen festgelegt: a) Berichterstattung über die eingegangenen pädagogischen Arbeiten. b) Berichterstattung über die Tätigkeit der Vorsteherschaft,



Die Protokolle von 1886 zeigen, dass sich die Mitglieder der Vorsteherschaft intensiv um die Auswahl der pädagogischen Fragen bemühten. «Nach gründlicher Diskussion» entschied man sich für zwei Fragen, welche die Kreiskonferenzen und Kreissynoden zu beantworten hätten. Seminardirektor Martig und Schulinspektor Weingart, beide Mitglieder der Vorsteherschaft, wurden als Referenten bestimmt. Sie sollten die Berichte der Kreissynoden lesen, auswerten und in der grossen Schulsynode vorstellen.<sup>118</sup> Gemäss den Bestimmungen in Verfassung und Gesetz hatte die Schulsynode beziehungsweise ihre Vorsteherschaft das Recht, neue Gesetze und Verordnungen zu begutachten. Ständen Gesetzesänderungen an, informierte sie die Kreisversammlungen, damit diese sich beraten und ihre Stellungnahme in Form eines Gutachtens an die Vorsteherschaft der Schulsynode richten konnten. Zum Primarschulgesetzentwurf vom 11. April 1851 wurden die Kreissynoden um ein Gutachten gebeten, womit die Lehrerschaft über eine institutionalisierte Mitsprache verfügte. Dass die Synode für das Recht kämpfen musste, bei der Beratung des Schulgesetzes mitsprechen zu dürfen, zeigt ein Blick in die Stellungnahme der Schulsynode zum Schulgesetz der 1850er-Jahre. Im Vorwort ihres Gutachtens wies sie darauf hin, dass sie sich in ihrem Gutachterrecht übergangen sah. Noch bevor sich die Synode zum Vorschlag geäussert habe, habe man im Grossen Rat bereits die Eintretensfrage beschlossen und eine Spezialkommission ernannt.<sup>119</sup> Trotz des bereits beschlossenen Eintretens habe die Erziehungsdirektion noch die Stellungnahme der Synode verlangt. In ihrem Gutachten setzte sich die Synode für die Verbesserung der Lehrerbildung, die Einsetzung des Schulinspektors und gegen die Verpflichtung der Lehrer zur Mitgestaltung des Gottesdienstes ein.<sup>120</sup>

der Kreissynoden und Konferenzen. c) Wahlen in die Vorsteherschaft. [...]» Protokoll der Vorsteherschaft der Schulsynode, 28. 9. 1850, StAB BB IIIb 230.

118 «Wie ist der realistische Theil des Lesebuches der beiden oberen Schulstufen für den Realunterricht und den Sachunterricht zu verwenden? [...] Als zweite Frage wird gewählt: Die Veranschaulichungsmittel in der Volksschule. a. Welche Veranschaulichungsmittel sind für den Anschauungs-, Real-, Zeichnungsunterricht erforderlich? b. In welchem Verhältnis sollen sich Staat und Gemeinde bei deren Beschaffung beteiligen?» Protokoll der Vorsteherschaft, 16. 11. 1885, StAB BB IIIb 228.

119 Das Gutachten der Kreissynode Bern Stadt beginnt mit den folgenden Worten: «Die Kreissynode Bern Stadt an die tit. Vorsteherschaft der [...] Schulsynode Hochgeehrter Herr Präsident! Die Kreissynode Bern Stadt hat in ihrer Sitzung vom 21., 26. und 30. August den Schulgesetzentwurf in Berathung gezogen, und beschlossen, es möchte bei Gr. Rath in 1. Linie der Antrag gestellt werden nicht in diesen Entwurf einzutreten, sondern einen anderen ausarbeiten zu lassen; in 2. Linie möchte dann die Berathung der Schulsynode berücksichtigt werden [...]» Gutachten der Kreissynode Bern Stadt zum Primarschulgesetzentwurf 1851, StAB BB IIIb 1998.

120 Vgl. Gutachten der Schulsynode über den Entwurf eines Gesetzes über die öffentlichen Primarschulen des Kantons Bern, 11. 4. 1851, StAB BB IIIb 230.

Die Erziehungsdirektion konnte die Schulsynode dazu anhalten, bestimmte schulrelevante Geschäfte zu behandeln. So wurde die Schulsynode um ein Gutachten zur Aufhebung der Normalschule in Delsberg angefragt, welches diese auch anfertigte und für dessen Veröffentlichung die Vorsteherschaft bei der Erziehungsdirektion um finanzielle Hilfe anfragte.<sup>121</sup> Die Abgeordneten der Lehrerschaft hatten ihrerseits das Recht, mit Wünschen und Anträgen bezüglich des Schulwesens an die Staatsbehörden zu gelangen. Den Versammlungen der Synode wohnte mit beratender Stimme der Erziehungsdirektor bei, womit dieser Einblick in die Überlegungen und Beratungen der Abgeordneten der Lehrerschaft erhielt.

Während die Vorsteherschaft und der Präsident Anspruch auf Sitzungsgelder und Reiseentschädigungen hatten, erhielten die Synodalen aus Sparsamkeitsgründen keinerlei Entschädigung.<sup>122</sup> Die Mitarbeit der Lehrerschaft sei als Opfer für die Wohlfahrt und das Schulsystem des Landes zu interpretieren.<sup>123</sup> Erst mit dem Schulsynodegesetz von 1894 wurde diese Regelung dahingehend modifiziert, dass allen Abgeordneten Sitzungsgelder bezahlt und die Reisekosten erstattet wurden.<sup>124</sup>

Mit dem neuen Primarschulgesetz und dem revidierten Schulsynodegesetz von 1894 wurden die Wahlmodi für die Schulsynode geändert. Die Abgeordneten sollten nicht mehr allein durch die Lehrerschaft, sondern durch alle stimmfähigen Bürger gewählt werden. Damit büsste die Lehrerschaft ihr exklusives aktives Wahlrecht ein. Proportional zur Wohnbevölkerung sollten Abgeordnete für die Schulsynode ernannt werden, wobei die Wahl nicht mehr in den Kreissynoden, sondern in den Grossratswahlkreisen erfolgte.<sup>125</sup>

Die Änderungen in den normativen Regelungen zur Schulsynode gehen auf die Verfassungsrevision in den 1890er-Jahren zurück. Neben der Änderung der Wahlmodalitäten legte die revidierte Verfassung die Kompetenzen der Schulsynode nicht mehr fest.

121 Vgl. Gesetz über die Schulsynode 1848, § 5. 1852 fragte die Erziehungsdirektion um ein Gutachten an, worauf die Synode folgendermassen antwortete: «Herr Erziehungsdirektor! Indem wir die Ehre haben Ihnen das verlangte Gutachten über das Projekt-Gesetz betreffend die Aufhebung der Normalschule in Delsberg einzureichen, stellen wir an Sie das Ehrerbietige Gesuch: Sie möchten die nöthigen Gulden bewilligen für den Druck dieses Gutachtens so wie für diejenigen des Ihnen früher zugestellten über die Reorganisation des Lehrerseminars in Münchenbuchsee zum Behuf der Austheilung an die Herren Großräthe. Mit Hochachtung! [...] Bern, den Oktober 1852.» Die Schulsynode an die Erziehungsdirektion, STAB BB IIIb 230.

122 Vgl. Gesetz über die Schulsynode 1848, §§ 4–9.

123 Vgl. Graf 1932, S. 82 f.

124 Gesetz über die Schulsynode 1894, § 9.

125 Vgl. ebd., §§ 2, 6.

Mit dem geänderten Wahlmodus verlor die Schulsynode ihre Funktion als gesetzlich vorgeschriebene Vertretung der Lehrkräfte, stattdessen sollte eine Art Extraparlament für schulbezogene Fragen etabliert werden. Bis 1894 stellten die Kreissynoden und Konferenzen die Basis der Schulsynode dar. Diese Versammlungen der Lehrerschaft wurden mit den neuen Gesetzen zur Schulsynode stillschweigend abgeschafft.<sup>126</sup> Aus den Verhandlungen der Vorsteherschaft der Schulsynode wird ersichtlich, dass die Lehrerschaft sich für die Aufhebung des Obligatoriums bezüglich der Kreissynoden und Konferenzen aussprach, da dies zusätzliche Arbeit bedeutete, welche nicht immer als produktiv und wegweisend angesehen wurde. Die Kreissynoden Signau, Aarberg, Trachselwald und Aarwangen wünschten übereinstimmend, «es möchte bezüglich der bisherigen Kreissynoden und Konferenzen vom Obligatorium Umgang genommen werden».<sup>127</sup> Die Verhandlungen des Grossen Rats zum Primarschulgesetz von 1894 machen deutlich, dass der neue Wahlmodus für die Schulsynode zwar «eine sehr grosse Zahl von Volkswünschen auf sich vereinigt[e]», gleichzeitig aber die Funktion und die Aufgabe der Schulsynode zur Diskussion stellte. Der einzige Votant im Grossen Rat zur Neuregelung plädierte für zusätzliche Kompetenzen der Schulsynode: «Soll die Schulsynode wirklich etwelchen Einfluss auf den Gang der Schule besitzen, so muss man ihr doch auch irgendwelche Kompetenzen beimessen.» Er schlug vor, der Synode die Wahl der Lehrmittelkommission zu übertragen.<sup>128</sup> Auf diesen Antrag antwortete Erziehungsdirektor Albert Gobat mit dem Hinweis, es sei nicht sinnvoll, die Wahl der Lehrmittelkommission als alleinige Kompetenz der Schulsynode im Gesetz anzuführen.<sup>129</sup> Die Frage der Wahl der Lehrmittelkommission bleibe allerdings offen und solle durch das Dekret über die Schulsynode geregelt werden.

Gemäss dem Protokoll der Vorsteherschaft von 1894 hatte sich Gobat in den Verhandlungen zum Dekret über die Schulsynode gegen zu weitgehende

126 Vgl. Grünig 2010.

127 Protokoll der Vorsteherschaft der Synode, Bd. 4, StAB BB IIIb 229.

128 Tagblatt des Grossen Rates 1892, S. 294.

129 *Albert Gobat* (1843–1914), Studium der Rechtswissenschaften, Geschichte und Literatur an der Universität Basel, Promotion in Heidelberg, Habilitation in Basel. 1867 trat er in das Advokaturbüro Niklaus Niggeler und Emil Vogt in Bern ein, erwarb das Fürsprecherpatent in Bern und übernahm 1868 eine Anwaltspraxis in Delsberg. 1882 wurde er freisinniger Berner Grossrat und war zwischen 1882 und 1906 Erziehungsdirektor. «Als Erziehungsdirektor schuf sich G. durch seinen autoritären Führungsstil neue Feinde. Dies zeigte sich v. a. auf dem Gebiet der Hochschulpolitik (Ernennung von Professoren, Aufnahme russ. Studenten, Förderung der Naturwissenschaften, v. a. der Medizin) und der Gymnasialreform (in Fragen der Alten Sprachen). Unbestritten waren hingegen seine Verdienste um die Schulreform (Primarschulgesetz von 1894), die Reorganisation der Lehrerbildungsanstalten, die materielle Besserstellung der Lehrer und den Bau des neuen Hochschulgebäudes.» Stettler, 2012.

Kompetenzen der Schulsynode ausgesprochen. Als Grund dafür führte er an, dass die Synodalverordnung auf einem Gesetz beruhe und nur durch ein Gesetz in den wesentlichen Punkten geändert werden könne. Aus diesem Grund beschränke sich der Entwurf des Dekrets auf die wesentlichen Punkte.<sup>130</sup> Die Vorgehensweise des Erziehungsdirektors lässt vermuten, dass er die Stärkung der Synode durch die Übertragung neuer Kompetenzen verhindern wollte. Im Rückblick führte der Versuch, die Synode durch die Volkswahl zu stärken, eher zu einer institutionellen Schwächung: weder diene sie länger als Organ zur Weiterbildung der Lehrerschaft und als deren obligatorische Vertretung, noch wurde sie mit neuen Kompetenzen ausgestattet.

Durch die Gesetzesänderungen büsste die Schulsynode an Bedeutung ein. Im Bericht der Direktion des Unterrichtswesens über *Sparmassnahmen im Staatshaushalt, Vorschläge für das Unterrichtswesen* von 1924 ist zu lesen, dass die «Kosten der Schulsynode ohne grossen Nachteil für die Schule erspart werden könnten [...]». Der Bericht verweist darauf, dass Aufhebung oder Umgestaltung der Schulsynode nur auf dem Weg der Gesetzgebung möglich sei.<sup>131</sup> Auch der Bericht des kantonalen Treuhandbüros von 1924 – als Grundlage für staatliche Sparmassnahmen – kommt zum Schluss, dass die Schulsynode eine jener Institutionen sei, «die wohl in früheren Zeiten notwendig waren, heute aber infolge der veränderten Verhältnisse keine Existenzberechtigung mehr haben. Eine Kommission, ungefähr im Rahmen des Vorstandes der Schulsynode, dürfte genügen.»<sup>132</sup> Die grossrätliche Sparkommission hielt am 3. März 1926 fest, dass die Zahl der Mitglieder der Schulsynode mit der nächsten Gesetzesrevision verkleinert werden solle, wodurch man bei den Taggeldern sparen könne.<sup>133</sup>

Als in den 1930er-Jahren Sparmassnahmen in der Kantonsverwaltung angestrebt wurden, trennte man sich von der Schulsynode. Im September 1936 debattierte der Grosse Rat darüber, ob zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts des Staatshaushalts die Schulsynode aufgehoben werden solle. Als Berichterstatter über diesen Gegenstand äusserte sich Finanzdirektor Guggisberg wie folgt:

«Materiell ist man allgemein im Bernerland der Auffassung, die Schulsynode sei ein Organ, das weder Fisch noch Vogel sei. Sie hat keine grossen Kompetenzen, ist eher ein kleines Palaver mit mehr oder weniger schönen

130 Vgl. Protokoll der Vorsteherschaft, 28. 9. 1894, StAB BB IIIb 229.

131 Nachkredite, Sparmassnahmen und Vereinfachung der Staatsverwaltung, S. 5, StAB BB IIIb 212.

132 Bericht des kantonalen Treuhandbüros, S. 10, StAB BB IIIb 212.

133 Vgl. Protokoll der grossrätlichen Sparkommission 1926, StAB BB IIIb 212.

Anträgen. Die Kompetenzen liegen beim Regierungsrat und beim Grossen Rat, schliesslich auch beim Volk; die Schulsynode ist also ein fünftes Rad am Wagen.»<sup>134</sup>

Zur Aufhebung der Schulsynode musste die Verfassung revidiert werden, weshalb es zur Volksabstimmung kam, in der eine grosse Mehrheit der Berner Bürger die Abschaffung der Schulsynode guthiess (56'313 Ja- zu 9736 Neinstimmen).<sup>135</sup> Auch vonseiten der Erziehungsdirektion verabschiedete man sich mit pragmatischen Worten von der Schulsynode: Mit ihr entfallende Einrichtung, die «wohl jahrelang wertvolle Dienste geleistet, aber doch nicht ganz allen an sie geknüpften Hoffnungen entsprochen hat, so dass sie ohne Bedenken dem Spargebot geopfert werden konnte».<sup>136</sup>

Überblickt man die Geschichte der Schulsynode, so lässt sich deren Funktion auf zwei Arten beschreiben. Zum einen muss sie als eine organisierte Vertretung der Lehrerschaft, welche sich gegenüber der staatlichen Exekutive und Legislative formulieren konnte, gesehen werden. Zum anderen fanden die professionsspezifischen Weiterbildungen innerhalb der Kreiskonferenzen und Kreissynoden statt. Die pädagogischen Fragen, welche von allen Kreissynoden diskutiert und beantwortet werden mussten, dienten zur regelmässigen Versammlung der Lehrerschaft und zum fachspezifischen Austausch. Als 1894 der Wahlmodus geändert wurde, verlor die Schulsynode ihre Aufgabe als Standesvertretung, wofür der Bernische Lehrerverein Ersatz bot.

## 2.6 Schulkommissäre als Übergangslösung von langer Dauer

Die Institution der Schulkommissäre ist keine ursprüngliche Einrichtung aus den 1830er-Jahren und der damaligen Neuordnung des Erziehungswesens, sondern wurde während der Mediation eingeführt.<sup>137</sup> Damals übergaben die Dekane und Pfarrer die inhaltliche Aufsicht über die Schulen an eine eigens dafür eingerichtete Behörde, die Schulkommissäre. 1810 erliess der Kleine Rat eine neue *Verordnung zur Einsetzung von Schul-Commissarien*, die vorsah, in jedem Amtsbezirk einen Schulkommissär einzusetzen. Wo solche Schulkommissäre bereits amtierten, sollten sie belassen werden und entsprechend ihres

134 Tagblatt des Grossen Rats 1936, S. 357.

135 Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1937, S. 30, 122.

136 Bericht über die Staatsverwaltung des Kantons Bern 1937, S. 28.

137 In den Quellen wird die Schreibweise des Schulkommissärs nicht einheitlich gehandhabt. Im Folgenden wird auf die Unterscheidung zwischen «Schul-Commissarien», «Schulcommissär», «Schulkommissär» und «Schulkommissär» verzichtet und die letzte und neueste Schreibweise durchgehend verwendet. In den direkten Zitaten wird die jeweilige Schreibweise beibehalten.

Zuständigkeitsgebiets vom Kirchen- und Schulrat entschädigt werden. Neben der Verordnung wurde eine *Instruktion für die Commiſſarien* erlassen, wonach der Kommissär die allgemeine Aufsicht über die Schulen hatte, während dem Ortspfarrer die spezielle und direkte Aufsicht über die Schule in seiner Gemeinde aufgetragen war. Die Mehrzahl der Schulkommissäre war für eine geringe Entschädigung nebenamtlich tätig, meist handelte es sich um einen Pfarrer aus dem Amtsbezirk.

Der Kommissär sollte als Vermittler mit den lokalen Schulen und der damaligen obersten Erziehungsbehörde, dem Kirchen- und Schulrat, korrespondieren. Ihm oblag die Aufbewahrung aller schriftlichen Papiere der Obmänner und des Kirchenrats, um diese bei Gelegenheit zurate ziehen zu können und die darin enthaltenen Vorschriften vor Ort durchzusetzen. Bei Fragen zu Unterricht und Methode oder bei Streitigkeiten zwischen Pfarrern, Gemeindebehörden und Schulmeistern hatte er zu vermitteln. Bei der Wahl der Schulmeister nahm der Schulkommissär eine wichtige Funktion ein. Wurde eine Schulmeisterstelle frei, so mussten die lokalen Behörden dem Kommissär die «Schulerledigung»<sup>138</sup> anzeigen, damit dieser zusammen mit dem Ortspfarrer den Tag und den Zeitpunkt bestimmte, an welchem die Prüfung der Bewerber stattfinden sollte. Der Pfarrer und der Kommissär prüften die Bewerber; Letzterer schlug dem Obmann zwei Kandidaten vor, von welchen der Obmann einen als neuen Schulmeister auswählte. Der Kirchen- und Schulrat hatte die Wahl zu bestätigen.<sup>139</sup>

Der erste Beschluss aus der Regenerationsphase zu den Schulbehörden hielt an den tradierten Organisationsstrukturen und -verfahren fest. Bei Klagen der Gemeinden gegen die Lehrer sollten zuerst die Ortsschulkommission, bei weiteren Schwierigkeiten der Schulkommissär zwecks Vermittlung angegangen werden, und auch die Regelungen zur Lehrerprüfung und Lehrerwahl von 1832 unterschieden sich nur wenig von denjenigen von 1810.<sup>140</sup>

In den Verhandlungen zum ersten Primarschulgesetz wird die Frage der kantonalen Aufsicht über die Schulen kontrovers diskutiert. In der kleinen Landschulkommission, welche den ersten Entwurf des besagten Gesetzes erarbeitete, wurde 1832 eine Aufsichtsform durch einen Schulinspektor sowie verschiedene Kreisschulräte vorgesehen, die alle vom Erziehungsdepartement gewählt werden sollten.<sup>141</sup>

138 Ehemalige Terminologie für eine freigewordene Schulmeisterstelle

139 Vgl. Instruktion für die Schul-Commiſſarien 1810.

140 Vgl. Beschluss des Regierungsrathes über Schulbehörden und Schulbesuch 1832.

141 Vgl. Protokoll der Combinirten Landschul-Commiſſion, Mittwoch, 5. 9. 1832, StAB BB IIIb 1989.

Ausgehend von einer Umfrage zu den Primarschulen des Kantons Bern wurde 1834 ein Bericht zusammengestellt,<sup>142</sup> dem zu entnehmen ist, dass niemand die Schulkommissariate zu erhalten wünschte. Als Alternative galten *Amtsschulkommissionen*, die aus sechs bis acht gewählten Männern bestanden, zu deren Wahl verschiedene Prozedere vorgestellt wurden:

«Nach der einen Meinung sollte jede Kirchgemeinde ein Mitglied in derselben haben, das vor der Einwohnergemeinde [...] gewählt wurde. Nach einer anderen Meinung will man die Ernennung dieser Behörde den Wahlcollegien überlassen.»<sup>143</sup>

Als Modell für die Amtsschulkommissionen zur fachlichen und doch demokratischen Aufsicht galten die 1831/32 in Zürich eingeführten Bezirksschulkommissionen. Eine andere Möglichkeit wurde in der fachlichen Aufsicht durch hauptamtliche Inspektoren gesehen.

Trotz der scheinbar allgemeinen Überzeugung, dass man die Schulkommissäre nicht beibehalten wolle, wurden diese 1835 im Primarschulgesetz verankert und mit einer Vielzahl von Kompetenzen ausgestattet. Damit entschied man sich nicht nur gegen eine kollegiale Behörde und für eine aus Einzelpersonen bestehende Aufsichtsbehörde, sondern auch für eine Konservierung der traditionellen Organisationsstruktur aus dem Ancien Régime für weitere 20 Jahre. Dies bedeutete für die damaligen Zeitgenossen ein Fortdauern der bekannten Strukturen.

Die Schulkommissäre wurden durch das Erziehungsdepartement ernannt und hatten die Schulen innerhalb eines grossen Kommissariatskreises zu beaufsichtigen. Die Zahl der Schulkommissäre nahm stetig zu, da die Arbeit mit etwa 80 Franken nur gering entlohnt wurde und die Beaufsichtigung von über 1100 Schulen viel Zeit und Kraft in Anspruch nahm.

Das Primarschulgesetz listet die folgenden Kompetenzen der Kommissäre auf: Innerhalb des Kommissariatskreises sollte der Schulkommissär als beaufsichtigende und vollziehende Schulbehörde alle Primarschulen so oft als möglich besuchen. Bei seinen Visitationen sollte er die Handhabung des Schulgesetzes kontrollieren, wobei er der Ortsschulkommission die nötigen Aufträge oder Weisungen geben konnte. Für jedes Schulhalbjahr musste er den Unterrichtsplan jeder Schule genehmigen und, wo erforderlich, abändern. Dieser Unterrichtsplan sollte sowohl die Stundeneinteilung als auch den behandelten

<sup>142</sup> Um diese Umfrage hatte die engere Landschulkommission in einer ihrer ersten Sitzungen zum Primarschulwesen gebeten. Vgl. Protokoll der kleinen Landschulkommission, 7. 3. 1832–11. 9. 1833, StAB BB IIIb 1989.

<sup>143</sup> Allgemeine Übersicht der dem Erziehungs-Departement eingesendeten Berichte und Wünsche 1834, S. 71 f.

Stoff beinhalten. Weiterhin war der Schulkommissär bei neu zu besetzenden Lehrerstellen für die Ausschreibung und die Prüfung der Lehrer zuständig. Gegenüber den Gemeinden sollte er dafür sorgen, dass die Lehrerentlohnung bei Neuausschreibungen nicht gekürzt würde. Bei Klagen gegen einen Lehrer hatte der Schulkommissär zu vermitteln oder die Klage mit einem Gutachten an das Erziehungsdepartement weiterzuleiten.

Eine der wichtigsten Funktionen der Kommissäre war die Berichterstattung über das lokal geprägte Schulwesen im ganzen Kantonsgebiet. Der Kommissär musste dem Erziehungsdepartement sowohl über seine Tätigkeit und den Zustand der Schulen in seinem Kommissariatskreis als auch über Erneuerungen und Veränderungen der Schulgerätschaften, über die Anschaffung von Material und über die Schulhausbauten Bericht erstatten. Diese Berichte dienten dem Departement als Grundlage für die Ermahnung der Gemeinden bezüglich der Lehrerentlohnung, der Schullokalitäten oder der Anschaffung von Lehrmitteln und Materialien. Aus den Kreisschreiben des Erziehungsdepartements geht die Verschiedenartigkeit der Aufgaben hervor, welche der Kommissär als Vermittler zwischen den Schulen, den Ortsschulkommissionen und dem Departement für Erziehung neben den gesetzlichen Pflichten übernehmen sollte. Die folgenden Beispiele zeigen, wie die Schulkommissäre mittels Kreisschreiben Mitteilungen der kantonalen Behörden an Lehrer, Eltern und lokale Behörden weiterleiteten und wie stark das Departement von der Berichterstattung der Kommissäre als unerlässlicher Informationsquelle für eine fundierte Verwaltungs- und Steuerungstätigkeit abhängig war.

Als man an der Erarbeitung des ersten Primarschulgesetzes war, wurden die Kommissäre zur Entlassung der Kinder aus der Schule in den Gemeinden ihres Kreises befragt. Die Schulkommissäre hatten die beiden folgenden Fragen zu beantworten:

«1: In welchem Alter werden in Ihren Bezirken die Kinder der Schule entlassen und ist diese Entlassung stets mit der Admission verbunden?

2: Ist eine gesetzliche Vorschrift des Inhalts: «Nach der Admission zum h. Abendmahl oder nach zurückgelegtem sechszehnten Altersjahr hört die Schulpflichtigkeit auf» in Ihren Schulbezirken ausführbar?»<sup>144</sup>

Immer wieder wurden die Kommissäre über die neueste Form der Berichterstattung an das Erziehungsdepartement orientiert. Zunächst einmal sollten sie dafür sorgen, dass für jede Schule ein eigenes Heft oder Buch geführt wurde, in welches der Lehrer alles einzutragen hatte, «was für die Schule von

144 Bericht der Schulkommissariate über Entlassung der Kinder aus der Schule 1833, StAB BB IIIb 2117.



einiger Bedeutung ist», wie das Datum der Schulexamen, Anfang und Ende eines Schuljahrs, die verwendeten Lehrmittel und die Besuche von Schulkommissionsmitgliedern, dem Schulkommissär oder dem Pfarrer. Mit der Einführung dieses Buchs oder Hefts entstand eine Verwaltungsschrift, die «den betreffenden Behörden die Aufsicht über das Primarschulwesen» erleichtern sollte und dank der die äusseren Verhältnisse der Schulen schneller und sicherer überblickt werden konnten.<sup>145</sup>

Weil dem Erziehungsdepartement durch die ausbleibenden Berichte die Möglichkeit genommen sei, über den Stand des Primarschulwesens richtig informiert zu sein, erhielten die Schulkommissäre 1839 drei Tabellen mit der Aufforderung, diese «in Zukunft Ende Jahres unaufgefordert» dem Erziehungsdepartement zuzustellen. Mittels Erhebungen aller Schulkinder, aller im Beruf tätigen Lehrer und der Mädchenarbeitsschulen innerhalb des Kommissariatskreises wollte das Erziehungsdepartement einen statistischen Überblick über das Schulwesen im Kanton Bern gewinnen.<sup>146</sup> Die inhaltlichen und formellen Anforderungen an die jährlichen Berichte der Schulkommissäre für das Erziehungsdepartement wurden wiederholt modifiziert. So heisst es 1843:

«Eine frühere Verfügung Unserer Behörde schreibt den Schulcommissären vor, alljährlich über ihre Schulen einen allgemeinen Bericht einzureichen, welcher Uns eine genaue Einsicht in den jeweiligen Stand des Schulwesens in den einzelnen Kreisen sowohl als im Canton überhaupt verschaffen sollte. Diese Berichte hatten Auskunft zu geben über die Pflichterfüllung der Lehrer und Schulcommissionen im abgelaufenen Jahre, über den Stand des Schulbesuchs, über den Gang des Unterrichts in den einzelnen Schulen, über etwaige Fort- und Rückschritte im Schulwesen, so jedoch, dass einzelne hervorstechende Uebelstände und Missbräuche, welche ein schnelles Einschreiten verlangten, und ebenso für das Schulwesen wohlthätige Entschlüsse und Opfer von Gemeinden, welche Anerkennung verdienen, der besonderen Berichterstattung überlassen bleiben sollten. Bis jetzt sind Uns aber nur von sehr wenigen Schulcommissären solche jährliche Berichte zugekommen, und Wir haben es bisher unterlassen, die übrigen an diese Aufgabe zu erinnern, weil Wir glaubten, dem Umstande Rechnung tragen zu sollen, dass eine jährlich wiederkehrende, sorgfältige und umfassende Berichterstattung in dem angegebenen Sinn eine wesentliche Vermehrung der ohnehin schon nicht unbedeutenden Pflichten des Schulcommissärs sei.»<sup>147</sup>

145 Vgl. Kreisschreiben, 7. 2. 1837, StAB BB 8.3.5.44.

146 Vgl. Kreisschreiben, 10. 1. und 2. 12. 1839, StAB BB 8.3.5.44.

147 Kreisschreiben, 26. 5. 1843, StAB BB 8.3.5.44.

Die umfangreichen Formulare sollten dem Erziehungsdepartement Aufschluss über die Schülerzahlen, die Klasseneinteilung, die Schalexamen, die benötigten Lehrmittel, die Protokolle der Schulbehörden, die Finanzierung der lokalen Schule und vieles mehr geben. Daneben sollten spezielle Vorkommnisse, erfreuliche Fortschritte und zu bekämpfende Übelstände sofort angezeigt werden.

Eine weitere wichtige Funktion der Kommissäre bestand in der Information der Gemeinden über die kantonalen Vorschriften und in der Sicherstellung von deren Umsetzung. Aus den Kreisschreiben lässt sich diese Funktion anhand der Lehrentlohnung, des Schulhausbaus und des Kampfes gegen die Nebenbeschäftigung der Lehrpersonen beschreiben.

Im Februar 1836 entschied der Regierungsrat, dass die Löhne der Lehrer ihrer Arbeit entsprechen sollten und dass in Fällen, in denen das Einkommen zu gering sei, dieses durch den Staat aufgebessert werden sollte. Aufgrund der Berichte von Schulkommissär und Schulkommission sollte das Erziehungsdepartement über die entsprechende Ergänzungsleistung bestimmen.<sup>148</sup> In einem Kreisschreiben wird der Beschluss des Rates wiederholt, und die Schulkommissäre werden darüber informiert, dass die Gehaltserhöhungen «hauptsächlich nach den Leistungen und Verdiensten der Lehrer bestimmt werden», wobei Lehrer, die alle obligatorischen Fächer, die das Primarschulgesetz vorgab, unterrichteten, mindestens 150 Franken und jene, welche auch die freiwilligen Fächer unterrichten konnten, mindestens 300 Franken verdienen sollten. Die Lehrer sollten eine Prüfung ablegen, gemäss deren Resultaten sie entlohnt würden.<sup>149</sup> In einem späteren Kreisschreiben heisst es, dass diese «Taxation und Clasification» der Lehrer zu unangenehmen Missverständnissen geführt habe; zudem solle der Schulkommissär die Prüfungsergebnisse der einzelnen Lehrer durchsehen und dem Erziehungsdepartement mitteilen, wenn ein tüchtiger Schulmann in der theoretischen Prüfung zu schlecht beurteilt worden sei.<sup>150</sup>

148 Vgl. Beschluss des Regierungsrathes über die Gehaltserhöhung der Primarschullehrer 1836.

149 Vgl. Kreisschreiben, 14. 4. 1836, StAB BB 8.3.5.44.

150 «Weil nun aber vielfältigen Erfahrungen zufolge verschiedene Umstände bewirken können, dass ein Lehrer in einer bloss theoretischen Prüfung noch manches zu wünschen übrig lässt, während er sich praktisch als tüchtiger Schulmann bewährt, so standen wir allerdings in der Erwartung von den Schulkommissarien die gehörigen Mitteilungen und Beurteilungen zu erhalten; wenn diese gefunden haben würden, dass der eine oder andere Lehrer ihres Commissariats verdiene, wegen seiner praktischen Leistungen berücksichtigt zu werden, wenn er schon in der theoretischen Prüfung nicht hinlänglich bestanden ist. Da nun aber diese unsere Absicht nicht von allen Schulkommissären in dem eben angedeuteten Sinn aufgefasst worden zu sein scheint, so richten Wir hiermit an Sie, so wie an die übrigen Schulkommissarien, das höfliche Ansuchen unserer früheren die Mitteilung in Bezug auf die Taxation der Lehrer Ihres Commissariatskreises noch niemandem zu eröffnen, oder wenn dies bereits geschehen sein sollte, den Betreffenden mitzuthemen, dass die erhaltenen Anzeigen nicht unser letzter

Im Dezember desselben Jahres wurden die Kommissäre angeschrieben, sie möchten die Entlohnung der Lehrer erfassen, damit die Differenz zwischen dem durch die Gemeinde ausbezahlten Gehalt und dem vom Regierungsrat beschlossenen Lohn ermittelt werden könne.

«Wir wünschen daher im gegenwärtigen Augenblick nur eine einfache aber zuverlässige Angabe des bisherigen fixen Lehrer-Einkommens, welche entweder aus einer kürzlich ergangenen Schulausschreibung, oder wenn diese nicht sofort auf der Hand liegt, durch eine direkte Anfrage bei der Ortschul-Commission oder dem Schullehrer selbst ausgemittelt werden kann.»<sup>151</sup>

Im Februar 1837 beschloss der Grosse Rat eine jährliche staatliche Besoldungszulage, welche unabhängig von der prüfungsbedingten Taxation an die definitiv gewählten und in geringerem Umfang an die provisorisch gewählten Lehrer entrichtet werden sollte.<sup>152</sup>

Die Mitteilungen, Einschätzungen und Berichte über den Zustand der Schulen der Schulkommissäre wurden einige Male als Grundlage für die Ausschüttung weiterer finanzieller Zuschüsse herangezogen. So sollten Kleinkinderschulen und Mädchenarbeitsschulen einen Staatsbeitrag von 25 Franken erhalten, sofern durch den Schulkommissär ein befriedigender Bericht verfasst wurde.<sup>153</sup> Für den Bau von Schulhäusern wurden den Kommissären fünf verschiedene Musterpläne zugesandt, da das Erziehungsdepartement häufig unzweckmässige Pläne erhalten hatte, welche den Gemeinden unnötige Kosten verursachten. Diese vom Baudepartement angefertigten Pläne und Formulare zur Kostenberechnung sollte der Kommissär bei allfälligen Schulhausbauten innerhalb seines Kreises verwenden, wobei «jeweilen das nach der Lokalität passendste ausgewählt werden kann».<sup>154</sup> 1848 legte ein Zirkular fest, dass der Schulkommissär anstehende Schulhausbauten zusammen mit dem Bezirksingenieur beaufsichtigen und die Pläne der Schulhäuser vor Baubeginn bei der Erziehungsdirektion einreichen sollte.<sup>155</sup>

Entscheid sei um die unangenehmen Eindrücke und Folgen derselben möglichst wieder gut zu machen.

Alsdann wünschen wir, dass Sie nunmehr die praktischen Leistungen der Lehrer mit dem Urtheile der Prüfungscommission über ihre theoretischen Kenntnisse vergleichen und uns Ihre gutachtlichen Ansichten mittheilen möchten, sobald Sie finden, dass jene höher stehe als diese und danach besondere Berücksichtigung und Anerkennung verdienen.» Vgl. Kreisschreiben, 22. 8. 1836, StAB BB 8.3.5.44.

151 Kreisschreiben, 13. 12. 1836, StAB BB 8.3.5.44.

152 Grossratsbeschluss, 28. 2. 1837.

153 Vgl. Kreisschreiben, 12. 1. 1837, 7. 2. 1837 und 18. 3. 1837, StAB BB 8.3.5.44.

154 Kreisschreiben, 24. 11. 1836, StAB BB 8.3.5.44.

155 Vgl. Verwaltungsberichte 1846, S. 716; 1848, S. 788.

Mittels Kreisschreiben wurde auch gegen den im ganzen Kanton verbreiteten Brauch des vom Lehrer abgehaltenen Leichengebets vorgegangen. Zum einen führte diese Tradition dazu, dass der Lehrer jedes Mal, wenn jemand zu Grabe getragen wurde, die Schule ausfallen lassen musste. Zum anderen war man mit den am Totenbett gesprochenen Reden und Gebeten nicht zufrieden, da sich die Lehrer gegen Bezahlung zu unangebrachten Lobreden hinreissen liessen.<sup>156</sup> Zunächst wurden die Schulkommissäre dazu aufgefordert, die Geistlichen daran zu erinnern, dass sie die Leichengebete zu Hause sowie die Reden und Gebete in der Kirche und auf dem Friedhof wenn immer möglich selbst abhalten sollten.<sup>157</sup> In einem zweiten Kreisschreiben wurden die Schulkommissäre darüber informiert, dass es den Lehrern fortan nur noch gestattet sei, in den Häusern der Verstorbenen einfache Gebete zu sprechen. Die «Grenze des Gebets zu überschreiten und in langen Lobreden und Predigten sich zu ergiessen, ebenso auch während der Zeit, wo sie Schule halten sollten, dem Leichenzug zu folgen und an der Mahlzeit theil zu nehmen», wurde ihnen «auf das Bestimmteste» untersagt.<sup>158</sup> Die Schulkommissäre sollten den Lehrern ihres Kommissariatskreises diese Verfügung eröffnen und deren Befolgung überwachen. Zum Wohl der Volksgesundheit sollten die Schulkommissäre «Jung und Alt» über die Ruhrkrankheit informieren. Dazu wurden ihnen Publikationen des Sanitätsdepartements zugesandt.<sup>159</sup>

Im Erziehungsdepartement war man mit den Mittlern zwischen den Gemeinden und der kantonalen Regierung nie wirklich zufrieden. Ungefähr 70 Kommissäre hatten zusammen 1110 Schulen zu beaufsichtigen, was bedeutete, dass einer für etwa 16 Schulen zuständig war, wofür ihm 80 Franken vergütet wurden.

«Bedenkt man, dass überdies die Bekleidung einer solchen Stelle theils Specialkenntnisse in den Primarfächern, theils viel freie Zeit und Geschäftsgewandtheit erfordert, so geht daraus hervor, dass das Erziehungsdepartement bei einer so geringen Besoldung in der Auswahl der Schulcommissäre sehr beschränkt ist und sich gewöhnlich an Männer wenden muss, deren Thätigkeit schon durch eine andere Beamtung in Anspruch genommen ist: daher denn auch bei so ungleichen Persönlichkeiten nothwendig auch hie und da eine Ungleichheit in der Beaufsichtigung und Leitung des Schulwesens der einzelnen Gemeinden eintreten muss. [...] Das Erziehungsdepartement hatte diese Uebelstände bereits bei Erlass des Primarschulgesetzes voraus-

156 Vgl. dazu: Gohl 1832, S. 44; Kreisschreiben, 25. 9. 1843, StAB BB 8.3.5.44.

157 Vgl. Kreisschreiben, 22. 9. 1843, StAB BB 8.3.5.44.

158 Kreisschreiben, 25. 9. 1843, StAB BB 8.3.5.44.

159 Vgl. Verwaltungsbericht 1846, S. 717.

gesehen und schon damals auf die Errichtung der Stelle eines Schulinspectors angetragen, diesen Versuch auch seither wiederholt, allein ohne mit seinem Vorschläge bei deren obern Behörde durchzudringen.»<sup>160</sup>

Auch vonseiten der Kommissäre sind Äusserungen überliefert, welche deren Unzufriedenheit belegen. In seinem Bericht zum Zustand der Schulen thematisiert Albert Lutz, Arzt und Schulkommissär von Gsteig bei Interlaken, die institutionellen Probleme der fachlichen Schulaufsicht im Nebenamt:

«[...] so finden wir an dem Institut der Schulcommissäre hauptsächlich den Mangel, dass Männer deren Hauptbeschäftigung in der Regel eine von dieser Beratung verschiedene ist, selten die Musse haben, welche erforderlich ist, eine Zahl von mehr als 20 oft zum Theil bis 5 u. mehr Stunden weit entfernte Schulen in ordentlichen wie in ausserordentlichen Fällen gehörig besuchen, beaufsichtigen und leiten zu können, namentlich wenn eine nicht unbedeutende Zahl dieser Schulen zu den mittelmässigen oder schlechten gehört u. von den Gemeindebehörden geringe oder keine Unterstützung zu Theil wird.»<sup>161</sup>

Frei gewordene Schulkommissariatsstellen zu besetzen erwies sich für das Departement teilweise als schwierige Aufgabe, weiter musste sich die Tätigkeit der Kommissäre aufgrund von deren Nebenamtlichkeit auf das Minimum beschränken, sodass die 1856 erfolgte Ersetzung des Schulkommissariats durch hauptamtliche Schulinspectoren als konsequente Folge der beidseitigen Unzufriedenheit erscheint.

## 2.7 Verschrien als Tyrann und geliebt als Freund und Berater: Der Berner Schulinspektor

Die Unzufriedenheit mit den Schulkommissären und deren Berichterstattung veranlasste das Erziehungsdepartement 1842, im ganzen Kanton eine ausserordentliche Schulinspektion ins Auge zu fassen, für die der Regierungsrat einen Kredit von 2000 Franken bewilligte. Von der ersten Inspektion versprach man sich zuverlässige Kenntnisse über den Zustand der Schulen. Die Spezialkommission, welche damit beauftragt wurde, setzte sich aus vier Pfarrern, Klassenhelfer Walthard von Bern, Pfarrer Ischer aus Hilterfingen, Pfarrer Farschon aus Wynigen und Pfarrer Lemp aus Ligerz, sowie dem Hauptlehrer Michel an der Normalanstalt von Pruntrut zusammen. Die Inspektoren sollten «möglichst genau in Erfahrung bringen, wie weit bis jetzt die Vollziehung des

<sup>160</sup> Verwaltungsbericht 1842, S. 172 f.

<sup>161</sup> Albert Lutz, 18. 10. 1846, StAB BB IIIb 1996.

Primarschulgesetzes in allen seinen einzelnen Bestimmungen gediehen sei, und welchen Einfluss dasselbe auf den Zustand des gesamten Volksschulwesens gehabt habe».<sup>162</sup>

Die Inspektoren erhielten die Weisung, die Schulen immer in Begleitung des Präsidenten der Ortsschulkommission oder von dessen Stellvertreter zu besuchen. Jedes Unterrichtsfach sollte beurteilt werden, wobei die Inspektoren nicht nur Schülerinnen und Schüler, sondern auch die Lehrpersonen befragen durften, des Weiteren hatten sie die Weisung, das Protokoll der Schulkommission oder das Schultagebuch zu begutachten. Für jede einzelne Schule sollten sie ein separates Formular ausfüllen und gleichzeitig dem Erziehungsdepartement einen summarischen Bericht einreichen.<sup>163</sup> Die Resultate der Schulinspektion wurden den Schulkommissären in Kreisschreiben mitgeteilt: Durch die Inspektion sei festgestellt worden, dass die «grosse Mehrzahl unserer Primarschulen noch immer nicht mit den nöthigen Lehrmitteln in hinreichendem Masse versehen und der § 48 des Schulgesetzes [...] noch weit entfernt [ist,] auf vollständige und befriedigende Weise vollzogen zu sein».<sup>164</sup>

Die ausserordentliche Schulinspektion stellte eine neue Aufsichtsform dar; gleichzeitig schuf man ein Modell, welches die Einführung der Schulinspektoren vereinfachen sollte. Als man von 1849 bis 1856 an den Entwürfen eines neuen Primarschulgesetzes arbeitete, wurde das Institut des Schulinspektors anstelle der Kommissäre für die staatliche Aufsicht eingeplant.

Im Anschluss an die neue bernische Verfassung von 1846 wurden unter den Erziehungsdirektoren Johann Schneider und Jakob Imobersteg zwei neue Entwürfe für ein Gesetz über die Primarschule vorbereitet.<sup>165</sup> Beide sahen vor, das Schulkommissariat durch eine fachmännische staatliche Aufsicht zu ersetzen; statt der Schulkommissäre sollten zwölf Schulinspektoren den Gang der Volksschulen in ihrer inneren und äusseren Entwicklung beaufsichtigen und die Lehrpersonen mit Rat und Tat unterstützen. Als 1856 das revidierte

162 Vgl. Verwaltungsbericht 1842, S. 173.

163 Vgl. ebd., S. 173 f.

164 Kreisschreiben, 22. 5. 1843, StAB BB 8.3.5-44.

165 *Johann Schneider* (1792–1858) gehörte 1831 dem Bernischen Verfassungsrat an. Er war zwischen 1831 und 1848 Mitglied des Regierungsrats und gehörte bis 1846 dem Erziehungsdepartement an. 1846–1848, nachdem die Zahl der Regierungsräte reduziert worden war, wurde ihm die Erziehungsdirektion überlassen. Er genoss in Yverdon bei Pestalozzi eine Ausbildung als Lehrer und gründete 1817 eine Knabenerziehungsanstalt in Langnau. Er arbeitete sowohl am Primarschulgesetz von 1835 als auch an der Gründung der Universität 1834 intensiv mit. Vgl. Zürcher 2010. – *Jakob Imobersteg* (1813–1875) war Erziehungsdirektor zwischen 1848 und 1850. Er gehörte zu den Führern des radikalen Umsturzes im Kanton Bern, sass im Verfassungsrat und vertrat zusammen mit Heinrich Grunholzer die Auffassung, dass sich das Erziehungswesen klar von der Kirche emanzipieren müsse. Das Amt des Erziehungsdirektors legte er mit seiner Wahl in den Nationalrat ab. Vgl. Stettler 2007.

Primarschulgesetz endlich erlassen wurde, kamen vier bis sechs Inspektoren für die staatliche Aufsicht zum Einsatz.

Jakob Egger rühmte die verbesserte Situation in der bernischen Primarschule, welche sich mit dem Schulgesetz von 1856 eingestellt habe. Mit der Einführung der Schulinspektoren seien das Durcheinander in der Überwachung der Schulen und der Mangel an einheitlicher Planung des Unterrichts überwunden oder zumindest verbessert worden. Als besondere Verdienste der Schulinspektoren zählte Egger die Verbesserung der Lehrerbesoldung und der Schulhausbauten auf. Dank der Unterrichtspläne und der einheitlichen Lehrmittel, welche die Schulinspektoren mitentwickelt hätten, sei es zu einer wirklichen Methodisierung und Gliederung des Unterrichts gekommen.

Trotz der von Egger beschriebenen Vorteile des Inspektorats war dieses mit dem Gesetz von 1856 als staatliche Aufsichtsform noch keineswegs gesichert. Bis ins 20. Jahrhundert wurde heftige Kritik an dieser Form der Schulaufsicht geübt. Die Gegner des Inspektorats verwiesen auf den ungenügenden Schulbesuch der sechs bis zwölf Inspektoren, wohingegen der Besuch von insgesamt über 500 Schulen durch eine Vielzahl von Kommissären eher garantiert werden könne. Daher sei die Wiedereinführung des Schulkommissariats oder einer anderen Aufsichtsform in Erwägung zu ziehen.

Als sich der Grosse Rat, die Schulsynode, die Tages- und die Professionspresse mit dem neuen Primarschulgesetz von 1870 beschäftigten, wurde die Frage der geeigneten Form der staatlichen Schulaufsicht erneut grundsätzlich diskutiert. Während der Lesung des Gesetzesentwurfs im Grossen Rat wurde das Schulinspektorat als teures und doch unwirksames Schulaufsichtsorgan vor allem von alt Erziehungsdirektor August Moschard angegriffen.<sup>166</sup> Eine ernsthafte Überwachung von 1500 Schulen durch sechs, acht oder auch zwölf Schulinspektoren sei nicht ausreichend. Anstelle von hauptamtlichen Inspektoren solle für jeden Amtsbezirk ein ehrenamtlicher Inspektor aufgestellt werden. Durch ein Zurück zum Schulkommissariat könne der Staat etwa 20'000 Franken einsparen, welche für die Schulinspektoren aufgewendet werden müssten. Männer, welche sich für die öffentliche Sache einsetzten und sich als Kommissär zur Verfügung stellten, habe man unter den Regierungen von 1830, 1846 und 1850 immer gefunden.<sup>167</sup>

<sup>166</sup> *August Moschard* (1817–1900) studierte Recht in Bern und Genf, arbeitete als Anwalt in Moutier, später als Bezirksgerichtspräsident und Staatsanwalt des Juras. 1850 wurde er als Vertreter der Konservativen Regierungsrat. Die von seiner Partei gewünschte Reform konnte er nicht durchsetzen und schied bereits 1852 als Erziehungsdirektor wieder aus. 1866 wurde er nochmals in den Grossen Rat gewählt, wo er das Schulgesetz von 1870 mit beriet. Vgl. Gobat 2009.

<sup>167</sup> Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1869, S. 475.

Sowohl der Berichterstatter des Regierungsrats, der Erziehungsdirektor als auch der Berichterstatter der Grossratskommission sprachen sich gegen eine Rückkehr zum Schulkommissariat aus, weil die staatliche Inspektion am besten durch Fachleute wahrgenommen werden könne und diese Form eine Emanzipation von den Geistlichen bedeuten habe, welche man nicht rückgängig machen wolle:

«Es schiene mir auch nicht konsequent, wenn der Grosse Rath, nachdem er in der Sommersitzung mit grosser Mehrheit beschlossen, die Führung der Civilstandsregister und andere Funktionen von den geistlichen Beamten zu emanzipieren, heute die protestantischen Schulen unter die protestantische und die katholische Schule unter die katholischen Geistlichen stellen würde.»<sup>168</sup>

Vertreter des Inspektorats sprachen sich für die Beibehaltung dieser Behörde aus, da die Inspektoren über fachliche Kenntnisse verfügten und damit den Lehrern und Gemeinden gegenüber eine gute Stellung hätten: «Nein, behalten wir die Schulinspektoren bei, weil diese Beamten pädagogische Kenntnisse besitzen und auf die Lehrer und die Schulkommissionen Einfluss haben.»<sup>169</sup> Wollte man eine staatliche Aufsicht und Inspektion – so der damalige Erziehungsdirektor –, so seien staatlich ernannte Fachleute, welche man standesgemäss entlohne, das wirksamste Aufsichtssystem:

«So lange man die Schule von Staatswegen inspizieren lassen will, wird es am zweckmässigsten sein, hiezu Fachmänner zu wählen und zwar allerdings, je mehr, desto besser, wenn man aber Fachmänner will, so soll man sie auch bezahlen, damit sie von ihrem Fache leben können.»<sup>170</sup>

Während die Gegner des Inspektorats diese Aufsichtsform als autoritär, undemokratisch und deshalb unpopulär bezeichneten, begrüsst dessen Verfechter den auf fachliche Autorität gestützten, verstärkten Einfluss auf die Schulen.

Die Lehrerschaft sprach sich in den Auseinandersetzungen zum Schulinspektorat von 1870 mehrheitlich für die Beibehaltung der Schulinspektoren aus. Im *Berner Schulblatt* wurde der Gesetzesentwurf bereits 1868 besprochen. Es wurde festgehalten, dass man die Hebung des Primarschulwesens ernstlich betreibe, da man mit dem Paragraphen 58 die Zahl der Schulinspektoren von sechs auf acht vermehren wolle. Weiter hiess es, dass sich das Institut der Schulinspektoren als vortrefflich erwiesen habe.

168 Erziehungsdirektor Kummer, ebd.

169 Regierungsrat Jolissaint, ebd., S. 480.

170 Erziehungsdirektor Kummer, ebd., S. 477.



«Im Schuldienst laue Lehrer wurden durch dasselbe [das Inspektorat] zu erhöhter Tätigkeit angeregt und angehalten; gleichgültige Schulkommissionen wurden nachdrücklich an ihre Pflichten erinnert, und mancher Schulhausbau, manche Klassentrennung und manche Besoldungserhöhung [...] ist der Initiative der Schulinspektoren zu verdanken. Zu beklagen war aber immer, dass die Inspektoratskreise viel zu gross waren. Es ist dem einzelnen Inspektor um so mehr unmöglich, alle Schulen seines Kreises jährlich einmal gründlich zu prüfen, da die Schulbesuche fast ausschliesslich nur im Wintersemester stattfinden und doch soll alljährlich ein zuverlässiger Bericht an die oberste Behörde abgegeben werden. Das hat sicherlich schon manchen Inspektor in nicht geringe Verlegenheit gesetzt. Diesem Uebelstand hilft die Vermehrung der Inspektoren um zwei wesentlich ab.»<sup>171</sup>

Auch das Gutachten der Schulsynode zum Gesetzesentwurf äusserte sich in keinerlei Weise kritisch zum Schulinspektorat, im Gegenteil verlangte man eine Besoldungserhöhung für die Inspektoren.<sup>172</sup>

Die Auseinandersetzungen über das Schulinspektorat verstummten trotz dessen Konsolidierung im Primarschulgesetz von 1870 nicht. Gerade die 1874 eingeführten Rekrutenprüfungen mit den enttäuschenden Resultaten des Kantons Bern entfachten erneut Kritik am Schulwesen und damit am Inspektorat.<sup>173</sup> Die Mängel des bernischen Erziehungswesens sollten durch ein neues Gesetz zum Primarunterricht behoben werden. 1883 lag der erste Entwurf dafür vor, in Kraft trat das Gesetz elf Jahre später nach langen und zähen Verhandlungen. Die Stellung und Funktion der Inspektoren wurde wie in den vielen Verhandlungen zum *Pièce de Résistance*.<sup>174</sup> Der unter Erziehungsdirektor Gobat entstandene Entwurf wies dem Regierungsstatthalter eine wichtige Stellung in der Aufsicht über die Schulkommissionen, die Lehrerschaft und die äusseren Verhältnisse der Schule zu.

171 Berner Schulblatt 1868, S. 149.

172 Vgl. Berner Schulblatt 1868, S. 179.

173 Otto Graf beschreibt den Einfluss der Rekrutenprüfungen auf die Schulgesetzgebung wie folgt: «Mit dem Jahre 1874 waren auf dem Gebiet der Eidgenossenschaft die Rekrutenprüfungen eingeführt worden. Die Ergebnisse dieser Prüfung brachten dem Kanton Bern eine schwere Enttäuschung. Man hatte erwartet, mindestens in der Hälfte der Kantone zu stehen. Nun hatte er Mühe, sich im 15., 16., 17., und 18. Rang zu behaupten, ja 1881 fiel er sogar auf den 20. Rang zurück. Das gab nun kein schönes Rauschen im bernischen Blätterwalde, und Schule und Lehrerschaft bekamen manch hartes Urteil zu hören. Unter dem Druck der öffentlichen Meinung machte sich die Erziehungsdirektion an die Vorarbeiten für die Revision des Schulgesetzes von 1870.» Graf 1932, S. 260. – 1883 lag der erste Entwurf für ein neues Primarschulgesetz vor, welches elf Jahre später nach langen Verhandlungen in Kraft trat. Die Stellung und Funktion der Inspektoren wurde wie in vielen Beratungen zur Schulgesetzgebung zum «*pièce de résistance*». Ebd., S. 312.

174 Vgl. Graf 1932, S. 312.

«Im Gegensatz zu dieser überragenden Stellung des Regierungsstatthalters tritt der Schulinspektor stark zurück. Der Entwurf weist ihm nur die technische Aufsicht über die Primar- und Fortbildungsschule zu; einzig die Privatschulen unterliegen seiner allgemeinen Aufsicht.»<sup>175</sup>

Die Schulsynode sprach sich gegen die Stärkung des Regierungsstatthalters und für die Beibehaltung des Fachinspektorats aus. Im Regierungsrat wurde die Gesetzesvorlage Gobats dahingehend geändert, dass anstatt eines in schulischen Angelegenheiten starken Regierungsstatthalters *Bezirksschulkommissionen* – wie sie auch im Kanton Zürich für die staatliche Aufsicht der Schulen eingesetzt wurden – eingerichtet werden sollten. Fünf Schulinspektoren sollten als Oberexperten hierarchisch direkt der Erziehungsdirektion unterstellt sein und dieser administrative Arbeiten abnehmen.<sup>176</sup> Dieser Vorschlag wurde im Grossen Rat abgelehnt, eine grosse Mehrheit stimmte dem Erhalt des Inspektorats zu. Als das Schulgesetz 1891–1892 erneut im Grossen Rat debattiert wurde, sprach sich Erziehungsdirektor Gobat wieder für eine kombinierte staatliche Aufsicht, bestehend aus Bezirksschulkommissionen und fünf Schulinspektoren, aus:

«Das System ist folgendes. Die Schulinspektoren werden nicht vollständig abgeschafft, sondern es werden deren 5 beibehalten. Daneben gibt es in jedem Bezirk eine Bezirksschulkommission, bestehend aus 7–13 Mitgliedern, welche die unmittelbare Aufsicht über die Schulen des Bezirks haben, die alljährlich wenigstens zweimal besucht werden müssen.»<sup>177</sup>

Der Erziehungsdirektor erhoffte sich von dieser Form der Aufsicht eine vermehrte Mitsprache des Volks und gleichzeitig unabhängige Fachpersonen, welche sich um heikle Angelegenheiten, wie beispielsweise den Kampf gegen den Absentismus, kümmern konnten. Die Kommission des Grossen Rats, vertreten durch alt Erziehungsdirektor Johannes Ritschard, schlug demgegenüber vor, das Inspektorat beizubehalten und den Vorschlag des Regierungsrats fallen zu lassen.<sup>178</sup> Um die staatliche Aufsicht zu verbessern, wurde die finanzielle Besserstellung der Inspektoren vorgeschlagen.<sup>179</sup> Während der zweiten Lesung des Schulgesetzes wurde erneut über eine gute Form der staatlichen Schulaufsicht gestritten. Das Schulinspektorat galt in vielen

175 Ebd., S. 271.

176 Vgl. ebd., S. 276, 312.

177 Tagblatt des Grossen Rates 1891, S. 319.

178 *Johannes Ritschard* (1845–1908), Studium der Jurisprudenz in Bern, Giessen und Berlin. Advokat in Bern, Interlaken und Bern, 1873–1878 freisinniger Grossrat und Erziehungsdirektor, 1883–1893 Direktor des Armen- und Kirchenwesens. Vgl. Zürcher 2010.

179 Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1891, S. 320.

Kreisen weiterhin nicht als die richtige Form der Schulaufsicht, da zu wenige Inspektoren vorhanden seien, um alle Schulen und Lehrer zu beurteilen. Zu viele, zu teure und zu bürokratische Inspektoren seien aber nötig, um das Absenzenwesen, die Führung der Schulrödel und die Instandhaltung der Schulhäuser zu beaufsichtigen. Die Aufgabe des Gesetzgebers liege bezüglich des Schulwesens sicherlich nicht darin, «den bürokratischen Organismus möglichst zuzuspitzen, sondern [...] die Schule dem Volke mehr an's Herz [zu] legen und sie in demselben Wurzel schlagen [zu] lassen». Im Gegensatz zum preussischen Staat passe ein Schulinspektorat zum demokratisch regierten Kanton Bern nicht.<sup>180</sup>

Der Entwurf des neuen Primarschulgesetzes wurde auf Beschluss des Grossen Rats dem Volk zur Diskussion vorgelegt. Auch im Rahmen der Volksbefragung war das Inspektorat einer der Hauptstreitpunkte. Die konservative Volkspartei wollte – wie schon deren Vertreter im Grossen Rat – die staatliche Aufsicht über Bezirksschulkommissionen umgesetzt sehen, während andere öffentliche Versammlungen das Inspektorat als geeignete Form der Schulaufsicht einschätzten.<sup>181</sup> Die Auseinandersetzungen über das Inspektorat lassen sich auch in der Tagespresse verfolgen. *Der Bund* und die *Berner Zeitung* publizierten 1887 mehrteilige Beiträge zum Schulinspektorat. In beiden Zeitungen werden das Schulinspektorat und dessen Leistungen für die Schule verteidigt, welche von der fachlichen Beratung der Lehrer über die Besorgung der Schulausschreibungen und die Prüfung der Baupläne für Schulhäuser bis zur Anordnung von Stellvertretungen reichten.

So hiess es 1887 im Bund:

«Seit Jahren ist die Institution zum Gegenstand mannigfaltiger Angriffe geworden, die dahin tendieren, dieselbe aus unserem Schulorganismus zu streichen.»<sup>182</sup> Und: «Gestützt auf diese Auseinandersetzungen kommen wir zum Schlusse, es wäre für den Kanton Bern ein schweres Unglück und es würde unserer Volksschule ein unberechenbarer Schaden zugefügt, der in Jahrzehnten nicht wieder gut zu machen wäre, wenn das Schulinspektorat auch nur für einige Jahre aufgehoben oder in seinem Bestande reduziert werden sollte.»<sup>183</sup>

In der *Berner Zeitung* werden vier Argumente für die Beibehaltung des Inspektorats aufgeführt:

180 Regierungsrat von Steiger, in: Tagblatt des Grossen Rates 1892, S. 386.

181 Vgl. Graf 1932, S. 315, 325.

182 *Der Bund*, 12. 6. 1887.

183 Ebd.

«Die Vortheile des durch Fachmänner besetzten Schulinspektorats sind vierfach:

1. Dieses System ist die beste Garantie einer gerechten und sachkundigen Beurtheilung der Schulen, da der Inspektor infolge seiner reichen Erfahrung und seiner pädagogischen und methodischen Bildung mit der Schulpraxis ganz vertraut ist [...].
2. Es ist am meisten geeignet, belehrend und anregend auf die Lehrerschaft einzuwirken [...].
3. Es garantiert eine einheitliche Leitung für den ganzen Kanton [...].
4. Es bietet auch eine Garantie einer gewissen Unabhängigkeit und Freiheit des Lehrerstandes gegenüber solchen Elementen, denen eine gute Schulbildung ein Dorn im Auge ist [...].»<sup>184</sup>

Kritik am Schulinspektorat muss in kleineren Zeitungen, Flugschriften und an öffentlichen Versammlungen zur Besprechung des Schulgesetzes vielfach geäußert worden sein. Allerdings ist es schwierig, diese Kritik in den Archivbeständen zu fassen. Hinweise darauf finden sich im Memorandum der Schulinspektoren von 1894 und in den Stellungnahmen aus der Lehrerschaft. Im besagten Memorandum wandten sich die Inspektoren gemeinsam an den Regierungsrat und den Erziehungsdirektor und nahmen zur Kritik am Schulinspektorat Stellung:

«Herr Erz. Direktor, Herren Reg Räte! Es drängte uns, Ihnen in diesem Memorandum frei u. unumwunden unsere Standpunkt klar zu machen u. Sie zu orientieren über Aufgabe, Bedeutung u. Notwendigkeit der Schulaufsicht, wie sie im Kanton Bern seit 1856 besteht u. wie wir glauben, dass sie ihm auch in Zukunft noch wichtige Dienste zu leisten berufen sein wird. Wir glauben zur Stunde noch, es gereiche der Schule zum grossen Schaden, wenn sich ihre Organe fortwährend in den Zeitungen befänden u. gegenseitig heruntermachen. [...] Der bernische Schulinspektor ist seit Jahren der Gegenstand der härtesten und lieblosesten Kritik. [...] Schulpapst, Monarch, Tyrann, Pascha, Gessler, Machthaber, Barbar u. wie die Artigkeiten alle heissen, sind Ausdrücke, die jedes Kind in der Zeitung über uns nachschlagen kann. [...] Alles an uns missfällt.»<sup>185</sup>

Dabei berichten sie aus ihrer Tätigkeit und schliessen mit der Bitte, das Inspektorat als die beste Form der Schulaufsicht zu behalten sowie die Besoldung den anderen «Ständen» gleichzustellen und einen weiteren Inspektionskreis zu schaffen.

<sup>184</sup> Berner Zeitung, 17. 6. 1887.

<sup>185</sup> Memorandum der bernischen Schulinspektoren 1894, StAB BB IIIb 2109.

Im *Berner Schulblatt* findet sich Kritik an den öffentlichen Angriffen auf das Inspektorat. So wurde in einer Reaktion auf einen «gehässigen Angriff» im *Bieler Tagblatt* Nr. 138, bei welchem der Inspektor nur als be- und verurteilend und für den Lehrer als unnütz dargestellt wurde, Stellung für den Inspektor bezogen. Die Forderungen an den Inspektor würden das Menschenmögliche übersteigen, müsse dieser doch «Pädagoge Nr. 1» sein, im System sattelfest, müsse Musterlektionen in jedem Fach halten können, dann müsse er Büroarbeiten verrichten können et cetera. Wenn man den Inspektor auf solche Weise öffentlich angreife, schade man nur der Schule als Ganzes.<sup>186</sup>

Als das Primarschulgesetz 1951 revidiert wurde, führte die Frage der Inspektoren nicht mehr zu grossen Diskussionen. Einzig die Anzahl der Inspektoren wurde in der Grossratskommission noch erörtert, wobei man sich für einen Kompromiss von zwölf vollamtlichen Inspektoren entschied. In der zweiten Lesung wurden die Artikel zum Inspektorat stillschweigend angenommen.<sup>187</sup> Während der Beratungen von 1991 wurde die Frage der Vereinbarkeit von Aufsichts- und Beratungsfunktionen im Schulinspektorat erneut gestellt. So lautete ein Antrag, die Aufsichtsfunktionen weiterhin an haupt- und nebenamtliche Inspektoren zu delegieren, während die Beratung durch ausgewiesene Lehrpersonen im Nebenamt geschehen solle.<sup>188</sup> Dieser Antrag wurde abgelehnt, obwohl eine verstärkte Beratungsfunktion der Inspektoren als erstrebenswert angesehen wurde. Der Erziehungsdirektor Peter Schmid verwies einerseits auf die Möglichkeit, die Beratung im Dekret zum Schulinspektorat festzulegen, andererseits sei es falsch, aus dem Inspektor «nur noch so eine Art kantonalen Schulsekretär zu machen, ihm also nur Aufsichtsfunktionen einzuräumen».<sup>189</sup> Wolle man eine solche Trennung zwischen Aufsicht und Beratung, so solle das Inspektorat aufgehoben werden «und stattdessen die Aufsichtsfunktion in die Zentrale, in die Erziehungsdirektion» delegiert werden, während die Beratung durch dezentrale Stellen geleistet werden solle. Da aber niemand die Aufsichtsfunktion der zentralen Erziehungsdirektion wolle, müsse man am Inspektorat

<sup>186</sup> Vgl. *Berner Schulblatt* 1894, S. 423.

<sup>187</sup> Vgl. *Tagblatt des Grossen Rates* 1951, S. 195.

<sup>188</sup> Der Antrag Wyss zu Art. 52, Abs. 1 des neuen Primarschulgesetzes von 1992 lautete: «Haupt- und nebenamtliche Schulinspektorinnen und Schulinspektoren übernehmen in höchstens zehn nach Landesteilen gegliederten Schulinspektoraten die kantonale Aufsicht über die Volksschule. Ausgewiesene Lehrpersonen übernehmen im Nebenamt die Beratung der Lehrpersonen für einzelne Schultypen, Fachbereiche und Fächer.» *Tagblatt des Grossen Rates* 1991, S. 1251.

<sup>189</sup> *Peter Schmid* (geb. 1941), Studium der Rechtswissenschaften in Bern, Gemeinderat in Münchenbuchsee, Sekretär der SVP Schweiz und der SVP Bern. Grossratsmitglied seit 1974, Regierungsrat seit 1979. Zwischen 1990 und 1998 war er Erziehungsdirektor. Vgl. Medienmitteilung Kanton Bern, 25. 5. 1998.

festhalten. Der Antrag auf Beratung durch ausgewiesene Lehrpersonen wurde abgelehnt, das Schulinspektorat sollte sowohl für die Beratung als auch für die staatliche Aufsicht zuständig sein. Als bei der Revision des neuen Volksschulgesetzes von 2008 die Aufgabe der Schulinspektoren umdefiniert wurde, blieb das Inspektorat als solches unangefochten. Die Legitimation der staatlichen Aufsicht ist heute nicht mehr grundsätzlich bestritten. Allerdings hat sich die institutionelle Ausprägung der staatlichen Aufsichtsfunktion infolge der Stärkung der Einzelschulen und des kantonalen Controllings verändert.

Gemäss dem Gesetzestext von 1856 sollten vier bis sechs Inspektoren bestellt werden, welche die «Vermittlung in Schulangelegenheiten zwischen der Erziehungsdirektion und den einzelnen Schulen» verbessern sollten.<sup>190</sup> Am 8. November 1856 traten fünf Inspektoren ihr Amt an, wozu ihnen die Arbeitsutensilien, wie Archivalien und Schreibmaterial der Schulkommissäre von der Erziehungsdirektion wie auch Druckabzüge der geltenden Schulgesetze, um welche sie gebeten hatten, zugestellt wurden.<sup>191</sup>

Die Zahl der Inspektoren wurde nur 14 Jahre später auf zwölf vermehrt, da die Aufsicht über die 1500 Schulen nur mit personeller Verstärkung wahrzunehmen war.<sup>192</sup> Das Primarschulgesetz von 1964 lässt dem Regierungsrat die Möglichkeit offen, bis zu 16 Schulinspektoren zu ernennen. In den Beratungen zum Volksschulgesetz von 1992 wurde von 28 bisherigen vollamtlichen Schulinspektorinnen und Schulinspektoren gesprochen. Daneben waren weitere Schulinspektoren im Nebenamt tätig. Damit hat sich die Zahl der Inspektoren seit 1856 verfünffacht.<sup>193</sup> In den aktuellen rechtlichen Regelungen wird die Anzahl Inspektorinnen und Inspektoren nicht mehr definiert; die Erziehungsdirektion kann aufgrund der ihr zur Verfügung stehenden Mittel die Anzahl Schulinspektoren selbst bestimmen.<sup>194</sup>

Die Inspektoren wurden und werden vom Regierungsrat für eine vierjährige Amtszeit gewählt und unterstehen der Erziehungsdirektion.<sup>195</sup> Das Kantonsgebiet wurde in Inspektorenkreise eingeteilt, welche durch jeweils einen Inspektor beaufsichtigt und betreut wurde. Die Einteilung des Kantonsgebiets in Inspektorenkreise, wie auch die Festsetzung der Besoldung der Inspektoren wurde immer wieder über neue Dekrete geregelt. Um die Reiseentschädigungen möglichst klein zu halten, mussten die Inspektoren innerhalb des Inspek-

190 Vgl. Primarschulgesetz 1856, § 15.

191 Vgl. Egger 1879, S. 74, Schreiben der Inspektoren, 14. 6. 1859, StAB BB IIIb 2109.

192 Vgl. dazu: Primarschulgesetz 1870, §§ 57, 58; Tagblatt des Grossen Rates 1869, S. 413.

193 Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1991, S. 1251.

194 Vgl. Volksschulgesetz 2008, Art. 52a.

195 Vgl. dazu: Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulkommissionen 1967; Dekret zur Organisation der Erziehungsdirektion 1988, 1992.

toratskreises, für welchen sie zuständig waren, wohnen.<sup>196</sup> Nur vier Jahre nach der Einführung des Schulinspektorats wurde, nachdem der Erziehungsdirektor sich für die Inspektoren eingesetzt hatte, ihre Besoldung erhöht. Am 20. April 1860 forderte der Erziehungsdirektor die Schulinspektoren in einem Zirkular dazu auf, ihm Notizen über ihre Arbeit und die Auslagen für ihre amtlichen Geschäfte zukommen zu lassen, damit er sich für eine bessere Besoldung und Entschädigung einsetzen könne. Auf der Grundlage dieser «Notizen» schrieb der Erziehungsdirektor an den Regierungsrat:

«Nachdem das neue Besoldungsgesetz seit dem 1ten April laufenden Jahres in Kraft getreten und in Folge dessen die meisten Beamten bereits im Genuss der Vortheile desselben sind, hält es die berichterstattende Stelle für billig, auch den Schulinspektoren ihre sehr schwierige, mit grossen Anstrengungen und Unannehmlichkeiten verbundene Stellungen finanziell zu verbessern. Sie ergreift die Initiative dazu umso lieber, als sie mit der Amtsführung sämtlicher Herren Inspektoren, sowie mit dem Ergebnis des neuen Instituts der Inspektoren überhaupt in hohem Grade zufrieden ist.»<sup>197</sup>

1906 wandten sich die Schulinspektoren mit der Bitte an den Regierungsrat, es möge das Dekret über die Inspektoren revidiert und die Besoldung den Zeitverhältnissen angepasst werden. Der Antrag wurde an die Finanzdirektion weitergeleitet und von dieser anerkannt, sodass die Besoldung wie auch die Reiseentschädigungen der Inspektoren 1908 angehoben wurden. Als die Direktion des Unterrichtswesens 1913 eine Erhöhung der Inspektorenentschädigung mit der Begründung forderte, dass die Inspektoren viel Büroarbeit zu verrichten hätten und keine Entschädigung für ein Büro erhielten, wurde sie allerdings abgewiesen. Der Regierungsrat war 1913 nicht dazu bereit, das Dekret von 1908 zu ändern.<sup>198</sup>

In ihren Bemühungen um eine bessere Besoldung und Reiseentschädigung traten die Inspektoren als starke Einheit mit gemeinsamen Zielen und Wünschen auf. Die Stossrichtung artikulierte sich in verschiedenen Memoranden und Bittschriften. Als das Primarschulgesetz von 1870 öffentlich beraten wurde, richteten sich die sechs damals tätigen Schulinspektoren im *Berner Schulblatt* mit einer «Rechtfertigung von Seite der gegenwärtigen Schulinspektoren» an die Leserschaft. Sie glaubten, «im Hinblick auf das Amt selbst [...] sowie mit Rücksicht auf unsere Volksschule» ihr Amt «nach besten Kräften zu vertheidigen, damit die wichtige Frage der Schulaufsicht bei der zweiten Berathung

196 Vgl. Dekret über die Schulinspektoren 1894, § 2.

197 Schreiben des Erziehungsdirektors an den Regierungsrat, 30. 7. 1860, StAB BB IIIb 2109.

198 Vgl. StAB BB IIIb 2109.

des Schulgesetzes zum Segen und Gedeihen der Schule richtig beurtheilt und entschieden werden möge». In ihrer Rechtfertigung legten die Verfasser ihre Arbeit als Schulinspektoren dar und welche Verdienste sie in den letzten Jahren erworben hätten.<sup>199</sup>

Auch während der ersten Jahre des 20. Jahrhunderts wurde die Forderung nach höherer Besoldung aufrechterhalten und floss in die Bearbeitung des Besoldungsdekrets vom 30. November 1908 ein.<sup>200</sup>

Die *Primarschulinspektorenkonferenz* hatte Fragen des Schulwesens und der Schulaufsicht zu diskutieren. Sie setzte sich aus den Primarschulinspektoren und sechs weiteren Mitgliedern der Schulsynode zusammen. Die Konferenz der Schulinspektoren muss mit der Einführung der Schulinspektoren ins Leben gerufen worden sein. Bereits 1859 wurden Schreiben an den Erziehungsdirektor im Namen aller Inspektoren verfasst. Jakob Egger schreibt zur Zusammenarbeit der Inspektoren:

«Vor allem traten schon am 28. Oktober 1856 die 6 Inspektoren, mit Beziehung des Herrn Müller, dem Inspektor für Sekundarschulen, zu einem Kollegium zusammen und konstituierten sich in aller Form mit Präsident und Sekretär, welcher ein ausführliches Protokoll über die zahlreichen gepflogenen Verhandlungen von mehr als 40 Sitzungen, die im Verlauf der Zeit gehalten wurden, zu führen hatte.»<sup>201</sup>

Dabei hätten sich die Inspektoren meist aus eigenem Antrieb getroffen, selten traten sie auf Wunsch der Erziehungsdirektion zusammen. In der ersten Konferenz habe man die Geschäftsführung geregelt und ein Zirkular an die Lehrerschaft und die Schulkommissionen aufgesetzt. Um die Absenzen besser kontrollieren zu können, wurde ein klares Formular für den Schulrodel entworfen.

«In diesen Konferenzen, wie sie unter den Schulkommissären nicht ein einziges Mal stattgefunden hatten, wurde denn überhaupt das ganze administrative und pädagogische Vorgehen der Inspektoren besprochen, geregelt und nach möglichst einheitlichem Massstabe planmässig begründet [...]»<sup>202</sup>

Nach der Abschaffung der Schulsynode hatte die Konferenz der Schulinspektoren bestimmte Geschäfte der Erziehungsdirektion oder allgemeine Fragen des Schulwesens zu beraten. Anregungen zu Lehrmitteln, Unterrichtsplänen oder sonstigen Schulangelegenheiten seien in diesen Sitzungen besprochen

199 Beilage zum Berner Schulblatt, gezeichnet am 15. 2. 1870.

200 Vgl. StAB BB IIIb 2109.

201 Egger 1879, S. 75.

202 Ebd., S. 76.



worden. Damit übernahm die Inspektorenkonferenz die spezielle fachliche Beratung der Erziehungsdirektion von der Schulsynode. Der Schulinspektorenkonferenz wurden alle gesetzlichen Erlasse, Verfügungen, Verordnungen, Weisungen und Bekanntmachungen vorgelegt. Auch beim Entwerfen der amtlichen Formulare und Rödel sollte auf ihre Stimme gehört werden.<sup>203</sup> Die Verordnung von 1995 bestimmte die Konferenz der Schulinspektorinnen und Schulinspektoren als beratendes Organ der Erziehungsdirektion.<sup>204</sup>

Kraft ihres Amtes waren zwei Schulinspektoren Mitglieder der Lehrmittelkommission. Das Reglement für die Lehrmittelkommission von 1873 hält fest, dass zwei Primarschulinspektoren der Kommission des alten Kantonsteils und ein Inspektor der Kommission des neuen Kantonsteils angehören müssen, es den übrigen Inspektoren aber freigestellt sei, mit beratender Stimme an den Sitzungen der Lehrmittelkommissionen teilzunehmen.

Das Dekret von 1857, welches die Obliegenheiten der Volksschulbehörden festlegt, beschreibt als grundlegende Aufgabe der Schulinspektoren, die Erreichung des Schulzwecks zu fördern und störende Einflüsse einzudämmen: «Die Schulinspektoren haben ihr Hauptaugenmerk auf die Disziplin, den Unterricht und die Einrichtungen überhaupt in den ihnen zur Aufsicht übertragenen Schulen zu richten.»<sup>205</sup> Dem Inspektor oblag die kantonale Aufsicht, während die Schulkommissionen eine lokale Aufsichtsfunktion innehatten. Mit der durch die Schulinspektoren ausgeübten Aufsicht des Kantons über die Lehrpersonen und die lokalen Schulbehörden hoffte man, den Zustand «das Primarschulwesens zu heben».<sup>206</sup> Die Inspektoren wurden zur vermittelnden Stelle zwischen der kantonalen Erziehungsdirektion und den Gemeindebehörden, den lokalen Schulen und den Lehrern.<sup>207</sup> Der Dienstweg für Gemeinden, Schulbehörden und Lehrpersonen zur Erziehungsdirektion führte in den

203 Die Aufgabe der Inspektoren wurde 1958 wie folgt definiert: «Die Konferenz der Schulinspektoren behandelt die ihr von der Erziehungsdirektion zur Beratung und Antragstellung überwiesenen Geschäfte. Hierzu gehören insbesondere alle die Schule betreffenden gesetzlichen Erlasse, Verfügungen, Verordnungen, allgemeinen Weisungen, Bekanntmachungen, dem amtlichen Verkehr dienenden Formulare und Rödel. Vorbehalten bleiben die Geschäfte der für besondere Aufgaben eingesetzten Kommissionen. Die Inspektorenkonferenz kann auch andere das Schul- und Erziehungswesen betreffende Fragen beraten und der Erziehungsdirektion Antrag stellen. Die Inspektorenkonferenz wird von der Erziehungsdirektion einberufen, so oft es die Geschäfte erfordern.» Reglement über das Schulinspektorat, 1958, § 23.

204 Vgl. Verordnung über das Schulinspektorat 1995, Art. 12.

205 Dekret Volksschulbehörden 1857, § 4.

206 Im Staatsverwaltungsbericht 1859 der Erziehungsdirektion heisst es: «Es erfordert das Amt [der Inspektoren] die volle Anstrengung einer Manneskraft um den Pflichten zu genügen. Allgemein ist man damit einverstanden, dass das Institut der Schulinspektoren ganz geeignet ist, das Primarschulwesen zu heben.» Staatsverwaltungsbericht 1859, S. 294.

207 Vgl. Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden 1857, § 1.

allermeisten Fällen über die Schulinspektoren. Mussten die lokalen Behörden mit der Erziehungsdirektion verhandeln oder Anträge an diese stellen, so hatte dies über den Schulinspektor zu geschehen.<sup>208</sup> Erst in den neuesten Regelungen wird das Schulinspektorat als eine Fachstelle der Erziehungsdirektion und damit als Teil der zentralen Verwaltung definiert: «Um diese Aufgabe [Sicherstellung und Weiterentwicklung der Schulqualität] im ganzen Kanton einheitlich wahrnehmen zu können, brauchen die Regionalen Schulinspektorate eine klar definierte, zentrale Führung. Vorgesehen ist eine geleitete Fachstelle auf Abteilungsstufe im AKVB [Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung der Erziehungsdirektion].»<sup>209</sup>

Die durch die Inspektoren jahrzehntelang wahrgenommene Funktion als Mittlerorgan zwischen der kantonalen Direktion und den Akteuren auf Gemeindeebene führte zu einer Vielzahl von administrativen Arbeiten im Geschäftsalltag. Das Reglement von 1895 verpflichtete die Inspektoren speziell dazu, ein Tagebuch über die Inspektionsergebnisse, eine Hauptkontrolle über die Schulen des Inspektoratskreises, eine Hauptkontrolle über die Lehrerinnen und Lehrer und eine Geschäftskontrolle mit den ein- und ausgehenden Korrespondenzen zu führen. Alle zwei Jahre war der Erziehungsdirektion ein schriftlicher Bericht über den Zustand des Gesamtschulwesens ihres Kreises zu erstatten.<sup>210</sup>

Die Aufgabe der Schulinspektoren konnte in eine Aufsicht über die inneren Verhältnisse, worunter der Unterricht, die Kontrolle der Lehrpersonen oder die Einhaltung des Unterrichtsplans fielen, und in eine Aufsicht über die äusseren Verhältnisse gegliedert werden. Zu den äusseren Verhältnissen gehörten die Schullokalitäten und die materielle Ausrüstung der Schulen, die Unterrichtszeiten, der Umgang mit Absenzen, die Schulausschreibungen sowie die Bewerberexamen bei freien Schulstellen, die Organisation der Stellvertretungen oder die Einführung von Lehrmitteln.

So wurde 1857 festgehalten, dass die Schulinspektoren über die Schullokale und deren Einrichtungen wachen «und über die Ausführung derselben nach vollendetem Bau berichten» sollten.<sup>211</sup> 1910 wurden die Ansprüche differenzierter formuliert:

«Sie [die Inspektoren] haben darauf zu achten, dass die Schulzimmer und Turnräume sauber und in gutem Zustand erhalten werden, dass die Schulzimmer und Turnlokalitäten mit dem nötigen Mobiliar und den nötigen

208 Vgl. Dekret Obliegenheiten der Primarschulkommissionen 1924, § 9.

209 Tagblatt des Grossen Rates, Beilage 32, S. 13.

210 Vgl. Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulbehörden 1895, § 15.

211 Vgl. Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden 1857, § 5.

Einrichtungen versehen sind und den hygienischen und pädagogischen Anforderungen entsprechen.»

Sofern kein Platz für das Turnen existierte, hatten sie auf die Schaffung eines solchen zu drängen. Die Inspektoren waren befugt, die Entfernung von Materialien oder Einrichtungen zu fordern, die von ihnen als unzweckmässig oder unhygienisch eingestuft wurden.<sup>212</sup> Bei Abweichungen von den Reglementen zum Schulhausbau hatte der Schulinspektor zuhanden der Direktion ein Gutachten zu verfassen. Die normativen Regelungen der 1980er-Jahre bestimmten den Schulinspektor zum Koordinator zwischen den verschiedenen am Schulhausbau Beteiligten. Der Inspektor musste bei der Wahl des Bauplatzes einbezogen werden und konnte Beiträge für grössere Anschaffungen, Bau- oder Unterhaltsarbeiten bewilligen.<sup>213</sup>

Im 19. Jahrhundert sahen die Inspektoren die finanzielle Besserstellung der Lehrerschaft als eine ihrer Aufgaben.<sup>214</sup> Gemäss den Reglementen von 1857, 1871 und 1894 hatten die Inspektoren die Etats der Primarlehrer vierteljährlich zu erfassen und der Kantonsbuchhalterei beziehungsweise der Erziehungsdirektion mitzuteilen, damit die Lehrer die entsprechende Staatszulage erhalten würden.<sup>215</sup> Bis in die Mitte der 1920er-Jahre mussten die Schulinspektoren auf die rechtzeitige Ausrichtung der Lehrerlöhne durch die Gemeinden dringen, die «Besoldungsanweisungen für die Lehrerschaft» ausstellen sowie kontrollieren, «dass die Naturalleistungen den gesetzlichen Anforderungen» entsprachen und keine Lehrperson um das ihr zustehende Gehalt betrogen wurde. Die Schulinspektoren beriefen zudem die Kommission zur Festsetzung der Lehrerentschädigung ein, welche den Vorschlag für die Naturalentschädigung der Lehrpersonen in Holz, Garten, Wohnung und Korn ausarbeitete.<sup>216</sup>

Als staatliche Aufsichtsbehörde sollten die Inspektoren auch über den Schulbesuch und die Ahndung der Absenzen durch die Schulkommissionen wachen und die lokalen Behörden in der teilweise heiklen Durchsetzung der Unterrichtspflicht unterstützen. Am Ende des Schuljahrs sollten die Schul-

212 Reglement betreffend die Inspektoren 1910, § 4 f.

213 Verordnung über die Planung und den Bau von Schulanlagen 1982, Art. 34; Dekret Schulanlagen 1991, Art. 19.

214 In den Zirkularen der Inspektoren an die Lehrerschaft wurde auf die Bemühungen bezüglich besserer Lehrerlöhne oder zur Einrichtung von Schulfonds in den Gemeinden hingewiesen. Vgl. dazu: Zirkular, 5. 1857 und 1. 11. 1867, StAB BB IIIb 2109.

215 Vgl. Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulbehörden 1857, § 10; 1871, § 11; 1895, § 15.

216 Reglement betreffend die Inspektoren 1910, § 14. Vgl. Dekret betreffend die Naturalleistung der Gemeinden 1920, § 9.

rödel zur Kontrolle an die Inspektoren gesandt, von diesen kontrolliert und retourniert werden.<sup>217</sup>

Die Schulinspektoren hatten von Beginn ihrer Funktion als staatliche Aufsichtsbehörde an über die zweckdienliche Verwendung der Lehrmittel zu achten. Ab Mitte bis Ende 19. Jahrhundert mussten sie ausserdem dafür sorgen, dass die erforderlichen Lehrmittel und Schulmaterialien in ausreichender Menge und angemessener Qualität vorhanden waren.<sup>218</sup> Meist arbeiteten sie aktiv an der Lehrmittelentwicklung mit. Im Zirkular der Schulinspektoren an die Lehrerschaft von 1857 wurden noch in Arbeit stehende obligatorische Lehrmittel angekündigt: «Die Inspektoren haben sogleich nach Antritt ihrer Funktionen einstimmige Beschlüsse zu rascher Erstellung obligatorischer Lehrmittel gefasst; sie werden, so viel an ihnen, Alles daran setzen, um beförderlichst zu denselben zu gelangen.»<sup>219</sup> Gerade im 19. Jahrhundert arbeiteten die Inspektoren intensiv an den neu entwickelten obligatorischen Lehrmitteln mit. Schulinspektor Egger, der selbst verschiedene Lehrmittel verfasste, schrieb:

«Ja, damit diese dringende Angelegenheit rasch gefördert werde, haben sie [die Inspektoren] unter Darbringung von bedeutenden finanziellen Opfern manche Lehrmittel selbst und einzelne auch für die Sekundarschule unentgeltlich ausgearbeitet.»<sup>220</sup>

Gemäss dem Memorandum von 1894 warf man den Schulinspektoren ungerichtfertigterweise vor, durch ihre Mitarbeit an der Konzeption neuer Lehrmittel ihre politische Meinung propagiert zu haben:

«Bei der ersten Beratung des Schulgesetzesentwurfs wurde am 3. Juni 1891 (vide Grossratsverhandlungen) gegen das Inspektorat der grosse Vorwurf erhoben, es sei Schuld an den hochgeschraubten Unterrichtsplänen u. der damit verbundenen Scheinwisserei, ihm sei der so fatale Lehrmittelwechsel zuzuschreiben, es sei von verhängnisvollem Einfluss auf den Charakter des Lehrers, es habe die Politik in die Schule gebracht.»

Als Rechtfertigung bezüglich dieses Vorwurfs schreiben sie: «In der Lehrmittelkommission, die 3 Theologen zählt, zwei Inspektoren und zwei Primarlehrer,

217 Vgl. dazu: Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulbehörden 1871, § 11; 1895, § 15.

218 Vgl. dazu: Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulbehörden 1857, § 5; Reglement über die Volksschulbehörden 1894, § 6.

219 Vgl. Cirkular des Schulinspektors Antenen an die Lehrer und Lehrerinnen des Schulinspektorats Mittelland 1857, StAB BB IIIb 2109.

220 Egger 1879, S. 79.

werden die zwei Inspektoren nicht dominieren können. Von den 12 Inspektoren haben nur Egger u. Wyss Bücher geschrieben.»<sup>221</sup> Nachdem die Unentgeltlichkeit der Lehrmittel durchgesetzt worden war, hatte der Inspektor deren Umsetzung zu überwachen.

Wurde eine Lehrerstelle frei, oblag es den Inspektoren, der Erziehungsdirektion die Schulausschreibung einzusenden. Solange eine Schullehrerstelle aufgrund eines Examens vergeben wurde, hatten die Inspektoren dieses zu leiten oder dessen Leitung an eine geeignete Person (meist den Ortsgeistlichen) zu übertragen. Die Wahlakten der Gemeinde wurden durch die Inspektoren eingesehen. Falls sie es als nötig erachteten, konnten die Inspektoren die Wahlliste ergänzen.<sup>222</sup> Gemeinsam mit den lokalen Schulkommissionen hatten die Schulinspektoren dafür zu sorgen, dass bei Lehrerausfällen Stellvertretungen gefunden und eingestellt wurden.<sup>223</sup>

Eine weitere Aufsichts- und Kontrollfunktion über die äusseren Verhältnisse übernahmen die Schulinspektoren im Bereich des schulärztlichen Dienstes. Sie hatten darüber zu wachen, dass die Gemeinden die Weisungen bezüglich des schulärztlichen und schulzahnärztlichen Dienstes umsetzten, und sollten die «summarischen Berichte» der Schulärzte an die Erziehungs- und Sanitätsdirektion weiterleiten. Die Namen der untersuchenden Ärzte mussten dem Inspektorat bei jedem Wechsel bekannt gegeben werden.<sup>224</sup>

Neben der Aufsicht über die äusseren Verhältnisse der Schule und der damit verbundenen administrativen Arbeit waren die Inspektoren auch für die Überwachung des Unterrichts, die inneren Schulverhältnisse, zuständig. Zu den wichtigsten Aufgaben – und teilweise zu den heftig umstrittenen Bereichen des Schulinspektorats – gehörte die Inspektion der einzelnen Primarschulen. Explizit wurde gefordert, die Inspektoren hätten die Schulen ihres Kreises so oft als möglich zu besuchen.<sup>225</sup> Während für die äusseren Verhältnisse seit dem 19. Jahrhundert klare gesetzliche Anforderungen bestanden, gab es für die inneren Verhältnisse keine definierte Referenz. In der Auswahl ihrer Methode und Didaktik waren die Lehrpersonen relativ selbstständig. Inhaltlich hatten sie sich an die gesetzlichen Bestimmungen zum Fächerkanon, zu den obligatorischen Lehrmitteln und zum Unterrichtsplan zu halten. Im Reglement von 1910 wird die Aufsicht der Inspektoren über die Umsetzung des Unterrichtsplans explizit genannt: «Die Inspektoren wachen darüber, dass der Unterricht

221 Memorandum der bernischen Schulinspektoren 1894, StAB BB IIIb 2109.

222 Vgl. dazu: Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulbehörden 1857, § 9; 1871, § 11.

223 Vgl. Reglement über das Schulinspektorat 1958, § 9.

224 Vgl. Dekret schulärztlicher Dienst 1933.

225 Vgl. Reglement über die Volksschulbehörden 1857, § 6.

sich im wesentlichen im Umfange des Unterrichtsplans hält.»<sup>226</sup> Zentral war die Aufsicht über die Pflichterfüllung der Lehrpersonen.<sup>227</sup> Wurde die Unterrichtsweise infrage gestellt, so hatte nicht die Schulkommission, sondern der Schulinspektor, welchem die Aufsicht über den Unterricht oblag, eingeschaltet zu werden: «Den Inspektoren liegt die Beurteilung der Schularbeit ob. Zu diesem Zwecke wohnen sie dem Unterrichte bei.» Kam es zu Konflikten zwischen Lehrpersonen und den Gemeindebehörden, so traten die Inspektoren als Vermittler auf: «Die Inspektoren können in allfälligen Streitigkeiten zwischen den Schulkommissionen und der Lehrerschaft als Vermittler angerufen werden.»<sup>228</sup> Die Abberufung eines Lehrers sollte aufgrund eines Gutachtens des Schulinspektors durch die Erziehungsdirektion geschehen.<sup>229</sup>

Die Schulinspektoren konnten, sofern sie es für die Schule als nützlich und zweckdienlich erachteten, öffentliche Schulkonferenzen mit den Lehrern und den Ortsschulbehörden ihres Inspektoratskreises zur Besprechung von schulspezifischen Fragen abhalten. Schulinspektor Egger beschreibt in seinen Lebenserinnerungen, wie er und seine Kollegen auf Wunsch der Erziehungsdirektion Wiederholungs- und Fortbildungskurse für Lehrer veranstalteten, bis diese Kurse 1861 in den Aufgabenbereich der Seminarien verschoben wurden.<sup>230</sup> Die Schulsynode forderte 1894 von den Inspektoren, dass diese «von Zeit zu Zeit [...] in ihren Schulkreisen zur Belehrung und Aufklärung der Eltern öffentliche Vorträge über Erziehung und Unterricht» halten sollten.<sup>231</sup> Auch im Reglement von 1958 ist festgehalten, dass die Inspektoren die berufliche Weiterbildung der Lehrerschaft fördern sowie die zeitgemässe Entwicklung der Schule begünstigen sollten, indem sie die von der Erziehungsdirektion angeordneten Kurse durchführten oder die Lehrerschaft zur

226 Ebd., § 19.

227 1857 wurde festgehalten, dass die Schulinspektoren insbesondere darüber wachen sollten, «dass die Lehrer die von ihnen übernommenen Pflichten in ihrem vollsten Umfang erfüllen, und in Bezug auf Disziplin, Unterricht und Schuleinrichtungen so verfahren, wie es der Schulzweck verlangt». Reglement über die Volksschulbehörden 1857, § 5. – In der Verordnung über das Schulinspektorat von 1995, Art. 5, heisst es: «Sie [die Schulinspektorinnen und Schulinspektoren] überwachen die Umsetzung der Lehrpläne durch die Lehrerschaft.»

228 Reglement über den Inspektor 1910, §§ 12, 20.

229 Vgl. Primarschulgesetz 1894, § 45.

230 «Im ersten Sommer 1857 veranstaltete ich auf den Wunsch der Erziehungsdirektion einen Fortbildungs- und Wiederholungskurs in Aarberg, welchem Beispiel meine Kollegen der Reihe nach folgten, bis diese Kurse dann von 1861 in die Seminarien verlegt wurden und wir uns später nur noch etwa an den angeordneten Turnkursen indirekt zu beteiligten hatten. Jener Kurs, zu dem über 100 Lehrer aus dem ganzen Seeland je an den Samstagen den Sommer hindurch zusammenkamen, verursachte mir viel Arbeit, aber auch viel Abwechslung und Freude.» Egger 1898, S. 28.

231 Berner Schulblatt 1894, S. 665.

Besprechung allgemeiner oder organisatorischer Schulfragen einberiefen.<sup>232</sup> In den gesetzlichen Vorgaben von 1995 waren keine Weiterbildungsmaßnahmen vonseiten der Inspektoren für die Lehrerschaft vorgesehen. Stattdessen sollten die Inspektorinnen und Inspektoren Gemeinde- und Schulbehörden, Schulleitungen, Lehrerkollegien, einzelne Lehrpersonen und Eltern beraten. Ziel dieser Beratung war die Weiterentwicklung von Schule und Kindergarten.<sup>233</sup>

Mit dem Volksschulgesetz von 2008 änderte sich die Terminologie in der Beschreibung des Zuständigkeitsbereichs des Schulinspektorats: «Den regionalen Schulinspektoraten obliegen die Beratung der Gemeinden und der Vollzug der Qualitätssicherung.»<sup>234</sup> Die Zuständigkeit der Schulinspektoren wird mit dem Begriff der Qualitätssicherung neu umschrieben.

Die Tätigkeit des Schulinspektorats soll sich auf die «geleitete Schule als pädagogische Organisation und auf ihren Träger, die Gemeinde» beziehen, und «nicht auf die einzelne Lehrkraft». Die Inspektoren sind für das «kantonale Controlling über die Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden» zuständig.<sup>235</sup> Zur Berichterstattung der Gemeinden und zum Controlling durch die regionalen Schulinspektorate wurde im Auftrag der Erziehungsdirektion eine Umsetzungshilfe für die Gemeinden und Schulleitungen formuliert, welche definiert, was mit dem neu in den Schulgesetzen eingeführten Begriff des Controllings bezeichnet wird:

«Unter Controlling wird allgemein die Lenkung und Steuerung eines Vorgangs verstanden. Controlling ist ein Prozess und umfasst Planen/Setzen von Zielen, Informieren, Steuern/Lenken und Kontrollieren. Controlling ist eine Führungsaufgabe. Das Controlling besteht aus den zukunftsbezogenen Bereichen Steuern/Lenken sowie aus dem vergangenheitsbezogenen Bereich des Kontrollierens.»<sup>236</sup>

Zum dem alle drei Jahre stattfindenden Controlling gehört die Berichterstattung der Gemeinden. Die Schulkommissionen und die Schulleitung müssen den Bericht, in Form des vorgegebenen Berichtsformulars, bis spätestens vier Wochen vor dem Controlling-Termin dem Schulinspektor zustellen. Während des Controlling-Gesprächs gibt der zuständige Inspektor, die zuständige Inspektorin der Schule und der Gemeinde vorerst eine mündliche Rückmeldung. Neben dem Gespräch sollte ein «exemplarischer Schul-/Unterrichtsbesuch zu Schwerpunkten des Kantons und/oder der Gemeinde bzw. Schule» stattfin-

232 Vgl. Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulbehörden 1958, § 22.

233 Vgl. Reglement über das Schulinspektorat 1995, Art. 6.

234 Volksschulgesetz 2008, Art. 52.

235 Erziehungsdirektion des Kantons Bern 2008a, S. 9.

236 Erziehungsdirektion des Kantons Bern 2012, S. 25.

den. Dieser Unterrichtsbesuch ist das einzige Moment, in dem der Inspektor mit den Lehrpersonen zusammentrifft. Dem Controlling-Gespräch folgt eine schriftliche Rückmeldung durch die Inspektorin oder den Inspektor. Die Schulleitung hat aufgrund dieser Rückmeldung die im Bericht verfassten Entwicklungsziele und Massnahmen zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. In den Jahren, in welchen kein Controlling stattfindet, sollen die Inspektorinnen und Inspektoren mit den Schulleitungen und Schulkommissionen sogenannte Standortgespräche führen. Ziel der Standortgespräche sei die Unterstützung der Schulen: «Die Standortgespräche sollen die Schulen in ihrer Arbeit unterstützen (Wo steht ihr? Was braucht ihr?).»<sup>237</sup> Dabei bleibt fraglich, inwiefern solche einmal jährlich stattfindenden Gespräche zwischen Akteuren verschiedener hierarchischer Ebenen unterstützend wirken können. Fraglich ist auch, ob sich Schwierigkeiten im Bereich des Managements und der Steuerung überhaupt in dieser Konstellation thematisieren lassen. Ziel der Erziehungsdirektion ist es, mithilfe des Controllings Steuerungswissen zur Weiterentwicklung der Schule zu generieren.<sup>238</sup>

Für die Schulinspektoren ergibt sich aufgrund der geänderten Gesetzeslage eine neue Funktion. Ihre Arbeit bezieht sich nicht mehr auf einzelne Lehrer, Schülerinnen und Schüler, sondern auf Einzelschulen als Organisationseinheiten. Die Umsetzungshilfe hält konsequenterweise auch fest, dass die Schulaufsicht durch die Schulinspektorate «im Dienste des Qualitätsmanagements des Bildungssystems wie auch der einzelnen Schule und Gemeinde» und nicht etwa der einzelnen Schülerinnen und Schüler oder der einzelnen Lehrpersonen stehe.<sup>239</sup> Mit den neuesten Gesetzesänderungen verlieren die Inspektoren ihre Kontrollfunktion an das kantonale Controlling und werden gemäss dem neuesten Kompetenzkatalog zu Beratenden. Durch diesen entpersonalisierten Controllingzyklus stellt sich die jahrzehntelang immer wieder aufgetretene Frage, ob die Schule durch eine demokratisch legitimierte Laienkommissionen oder durch Fachpersonen zu beaufsichtigen sei, nicht mehr. Ob die neuen Controllingmechanismen weiterhin vom persönlichen Engagement der Schulinspektoren anhängig sein werden oder ob die staatliche Aufsicht im Sinn rein administrativer und technischer Abläufe objektiviert wird, ist im Moment noch kaum abzuschätzen.

237 Ebd., S. 5.

238 Vgl. ebd., S. 4.

239 Ebd., S. 11.



## 2.8 Einführung und Abschaffung der individuellen Taxation

1881 beauftragte die Erziehungsdirektion die Inspektoren, einen Prüfungsmodus für die Schulinspektion zu erarbeiten:

«Die frühere Inspektionsweise, die mehr nur im Allgemeinen vom Stand und Gang der Schule ein Urtheil suchte und abgab, sollte ersetzt werden durch eine bei jeder Inspektion vorkommende individuelle Prüfung sämtlicher Schüler. Diese Prüfung sollte im ganzen Kanton nach einem gemeinsam vereinbarten Plan nach den gleichen Gesichtspunkten durchgeführt werden.»<sup>240</sup>

In den folgenden Jahren wurde versucht, die meisten Schulen des Kantons in Bezug auf die Fähigkeiten der Schülerinnen und Schüler im Lesen, Rechnen und ihr Wissen im Bereich der Vaterlandskunde zu prüfen. Die Leistungen der Schülerinnen und Schüler wurden nach einem bestimmten Massstab «taxiert». Als Referenz für die Taxation diente die fünfstufige Skala der Rekrutenprüfung, wobei diese Skala auf die Kategorien «genügend» und «ungenügend» reduziert wurde. Für die Inspektoren bedeutete die Durchführung dieser individuellen Prüfungen einen beträchtlichen Arbeitsaufwand: insgesamt mussten jährlich circa 100'000 Schülerinnen und Schüler geprüft werden. Die Resultate der dritten Durchführung wurden 1885 durch die Erziehungsdirektion veröffentlicht. Man glaubte, dass die individuelle Prüfung ein wesentlicher Faktor zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Schule sei, da sie den individuellen Lernprozess stärke.<sup>241</sup> In ihrem Memorandum von 1894 verweisen die Schulinspektoren auf die besseren Rekrutenprüfungsergebnisse, die seit der Einführung der Taxation im Kanton Bern erzielt wurden. Die individuelle Prüfung habe dazu geführt, dass allen Kindern genügend Aufmerksamkeit, auch bezüglich der schulischen Leistung, gewidmet werde:

«Mit der individuellen Prüfung u. der damit verbundenen Taxation musste der Unterricht auch da wo er noch nicht war, wir denken dabei namentlich an die ungünstiger situierten Schulen, mit zwingender Notwendigkeit sich individuell gestalten. Alle Kinder mussten von da an in der Schule noch etwas mehr erhalten als schöne Worte, Gesellschaft mit ihresgleichen, Luft, Licht u. allfällig die Mittagssuppe. Man vergleiche die Resultate der Rekrutenprüfungen früherer Jahre mit denjenigen seit der so ominösen Inspektion, man wird finden, dass das Jahr 1885 resp. 1889, man möchte fast sagen, wie ein Markstein dasteht, der einer stetigen Besserung als Stütze dient.»<sup>242</sup>

<sup>240</sup> Staatsverwaltungsbericht 1885, S. 164.

<sup>241</sup> Vgl. ebd., S. 165.

<sup>242</sup> Memorandum der Schulinspektoren 1894, StAB BB IIIb 2109.

Die Lehrerschaft übte an der Praxis der individuellen Taxation vehement Kritik, wie die Thematisierung der Schulaufsicht und damit der individuellen Taxation mittels der pädagogischen Frage der Schulsynode 1893/94 zeigte. Viele Kreissynoden kritisierten in ihren schriftlichen Antworten die individuelle Prüfung als anmassend, da die Inspektion weder über eine annehmbare Methode noch über einen zweckdienlichen Massstab verfüge. Kritisiert wurde die starke Ausrichtung der Prüfung an einem Minimalplan, was dazu führe, dass die allgemein erziehenden Momente des Unterrichts sowie die individuellen Eigenheiten zu wenig berücksichtigt würden. Zudem seien die doch sehr unterschiedlichen lokalen Verhältnisse zu wenig berücksichtigt, was eine ungerechte Beurteilung der Lehrpersonen zur Folge haben könne. So schreibt die Kreissynode Burgdorf:

«Die Taxation und die auf diese sich stützende Unterscheidung der Leistungen in ‚genügend‘ und ‚ungenügend‘ ist fallen zu lassen, weil die Zeit zu einer derartigen Prüfung aller Schüler in mehreren Fächern nicht hinreicht;

der Stand der Schule und die Wirksamkeit des Lehrers bei dieser Prüfungsart nur nach dem absoluten Wissen der Schüler beurteilt wird und ebenso wichtige Punkte, wie Gemüts- und Charakterbildung, Ordnung und Reinlichkeit, geistige Begabung der Schüler, gar nicht in Betracht gezogen werden, das Urteil, welches auf dieser Taxation beruht, immer ein einseitiges, oft aber auch ein ganz ungerechtes sein muss, sie die Promotion der Schwachbegabten ungünstig beeinflusst, bei ihrer Anwendung die Gefahr nahe liegt, dass an Stelle des wahrhaft erziehenden Unterrichts eine mechanische, geisttötende Eindrillerei trete.»<sup>243</sup>

Die Kreissynode Thun schreibt in ihrer schriftlichen Arbeit:

«Die Taxation ist abzuschaffen, weil das Urteil, das darauf sich stützt, immer ein einseitiges ist, aber auch ein ganz ungerechtes sein kann und die Gefahr nahe liegt, dass an der Stelle eines erzieherischen, geistbildenden Unterrichtes mechanische und geisttötende Eindrillerei Platz greift.»<sup>244</sup>

In der Kreissynode Bern sprach man sich gegen die individuelle Prüfung verbunden mit einer Taxation aus, da diese «den Lehrer zu mechanischen Arbeiten, zur geistlosen Trüllerei verleite und also einem methodischen und erzieherischen Unterrichte hinderlich» sei.<sup>245</sup>

<sup>243</sup> Berner Schulblatt 1894, S. 350.

<sup>244</sup> Ebd., S. 441.

<sup>245</sup> Ebd., S. 542.

Auf dem Hintergrund der vielen negativen Auffassungen der Lehrerschaft zur individuellen Taxation, formulierte die Vorsteherschaft Thesen zur Inspektion, welche die Inspektion zur Überprüfung der Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften grundsätzlich akzeptierte, aber auf die Abschaffung der Taxation als Inspektionsinstrument drängte. Die Inspektion sollte vielmehr aus einer mündlichen Prüfung, welche irgendwann während des Jahres mit dem Besuch des Inspektors zusammenfallen würde, und aus einer schriftlichen Prüfung bestehen. Die Ergebnisse sollten nicht in einer Rangliste publiziert werden, da «der Stand einer Schule noch von ganz andern Faktoren als der Qualität des Lehrers abhängt» und die Rangliste zu einer ungerechten Beurteilung der einzelnen Schulen führe. Weiter sollten die Inspektoren ihre Hauptaufgabe nicht in der Prüfung oder gar in der Taxation der einzelnen Kinder und Schulen sehen, sondern vielmehr das erzieherische und allgemeinbildende Moment des Unterrichts beachten. Bevor es zu einer Beurteilung der Leistungen von Gemeinde und Lehrer komme, solle sich der Inspektor mit den jeweiligen Schulverhältnissen vertraut machen. Weiter forderte die Lehrerschaft, dass sich der Inspektor als wohlmeinender Berater und treuer Ratgeber um die Tätigkeit der Lehrer bemühe, Fortbildungen leite oder Musterlektionen zur Weiterbildung des Lehrers halte.<sup>246</sup>

Das 1895 erlassene Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulbehörden scheint die an der gängigen Durchführung der Inspektion vorgebrachte Kritik aufgenommen zu haben: die Aufgabe der Inspektoren wurde umdefiniert. Im Reglement ist die Art und Weise, wie die Inspektion vorgenommen werden solle, genau beschrieben, wobei die Betonung des erzieherischen Moments im Vergleich zum Reglement von 1871 hervorsticht. So hält das Reglement von 1895 fest, dass die Beurteilung der einzelschulischen Leistung «auf die örtlichen Verhältnisse und die besonderen Schwierigkeiten, mit denen sie zu kämpfen hat, gebührend Rücksicht zu nehmen» habe.<sup>247</sup>

Während der Arbeit am neuen Reglement über die Inspektion der Primarschulen von 1910 kam es zwischen der Lehrerschaft, vertreten durch die Schulsynode, und den Inspektoren erneut zu Auseinandersetzungen um die Formulierungen rund um den Schulbesuch.<sup>248</sup> Die Inspektorenkonferenz sprach sich für die Beibehaltung der beiden Begriffe «inspizieren» und «besuchen» aus, da der Inspektor, wenn er zum blossen Besucher degradiert werde, in säumigen Gemeinden keine Veränderungen mehr veranlassen könne.<sup>249</sup>

246 Vgl. Thesen der Bernischen Schulsynode 1894, in: Berner Schulblatt 1894, S. 348–351, 374, 409, 662–665.

247 Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulbehörden 1895, § 11.

248 Vgl. Berner Schulblatt 1909, S. 997 ff.

249 Vgl. Memorandum der Schulinspektoren 1910, StAB BB IIIb 2109.

Nach dem Urteil der Inspektoren hatte sich der Charakter der Schulinspektion völlig geändert:

«Einmal ist die Taxation der Schüler gänzlich weggelassen worden, sodann wird nicht mehr Kind um Kind geprüft sondern die Fragestellung richtet sich an die ganze Klasse. Der Inspektor erstattet nicht mehr schriftlichen Bericht an die Kommissionen und taxiert die Lehrerschaft nicht mehr, wie dies früher noch öfter vorkam.»<sup>250</sup>

Von einer vergleichbaren Beurteilung oder gar Leistungsmessung der Schülerinnen, Schüler und Lehrer durch die Inspektoren sah man ab 1910 zur Freude der Lehrerschaft endgültig ab. Das Reglement über die Schulinspektoren hält fest: «Von einer Taxation der einzelnen Schüler ist Umgang zu nehmen.»<sup>251</sup> Die Schulbesuche der Inspektoren sollten auch ohne das kritisierte Druckmittel der Taxation als wirksames Mittel zur Förderung der Schule dienen. Die späteren Reglemente behielten den von der Lehrerschaft geforderten Nachtrag bei, dass bei der Beurteilung der Schularbeit die lokalen Schulverhältnisse und die besonderen Schwierigkeiten zu berücksichtigen seien und das Hauptaugenmerk auf die Selbsttätigkeit der Schüler sowie das *erzieherische Moment* zu richten sei.<sup>252</sup> Die Schulbesuche des Inspektors hatten vorgängig bei der Schulkommission angemeldet zu werden, damit ein Vertreter der örtlichen Behörde der Inspektion beiwohnen konnte.<sup>253</sup> 1958 hielt die normative Regelung fest, dass der Inspektor während seines Schulbesuchs in der Regel dem Lehrer die Leitung der Klasse überlassen solle, der Inspektor könne aber den Stundenplan für den betreffenden Tag bestimmen.<sup>254</sup> Nach dem Zweiten Weltkrieg scheint diese Form der staatlichen Schulaufsicht für einige Jahrzehnte eine Balance zwischen zentraler Kontrolle und lokalem Freiraum für Weiterentwicklungen und Innovationen gefunden zu haben, wobei von einer Messung der individuellen Leistung von Schülerinnen und Schülern sowie einer Erfolgsmessung einzelner Gemeinden und Lehrpersonen Abstand genommen und deren Arbeit ohne eine «harte Skala» beurteilt wurde.

250 Ebd.

251 Reglement über das Schulinspektorat 1910, § 20.

252 Vgl. dazu: ebd., §§ 18, 20; Reglement über das Schulinspektorat 1958, § 18.

253 Vgl. dazu: Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulbehörden 1871, § 6; 1895, § 11; Reglement über das Schulinspektorat 1910, § 17.

254 Vgl. Reglement über das Schulinspektorat 1958, § 18.

## 2.9 Kantonale Kommissionen: Lehrmittel-, Turn- und Fortbildungskommission

In der Schweiz hat sich seit der Entstehung des modernen Bundesstaats ein starkes Kommissionswesen entwickelt.<sup>255</sup> Auf Kantonsebene wurde und wird eine Vielzahl kantonaler Verwaltungs- und Beratungstätigkeiten von ständigen und speziellen, grössrätlichen und regierungsrätlichen Kommissionen wahrgenommen. Auch im Schul- und Bildungsbereich wurden Kommissionen für Verwaltungs- und Aufsichtsaufgaben bestellt.

Im Organisationsgesetz von 1856 waren erstmals obligatorische Lehrmittel vorgesehen, weshalb die Erziehungsdirektion 1857 die *besondere Lehrmittelkommission für den deutschen Kantonsteil* ernannte. Jakob Egger war langjähriges Mitglied dieser Kommission und schreibt dazu: «Obige Kommission ist eine stehende geworden und hat seither [...] eine Menge laufender Geschäfte, die ihr von der Erziehungsdirektion zugewiesen wurden, erledigt.»<sup>256</sup> Die beiden Lehrmittelkommissionen für die Primarschulen im französisch- und im deutschsprachigen Kantonsteil erhielten mit dem *Reglement für die Lehrmittelkommissionen der Primar- und Sekundarschulen* von 1873 ihre rechtliche Verankerung. Sieben Kommissionsmitglieder, durch die Erziehungsdirektion bestellt, sollten sich mit der Lehrmittelfrage auseinandersetzen, die obligatorischen Lehrmittel für die Direktion begutachten und Anträge zur Herstellung neuer Lehrmittel stellen. Die Mitglieder der Lehrmittelkommissionen wurden für die Sitzungen mit Taggeldern und Reisespesen entschädigt.

Neben der Lehrmittelkommission bestanden im 19. Jahrhundert die *Patentprüfungs-* und die *Seminarkommission*.<sup>257</sup> Das Dekret von 1920 über die *Naturalleistungen der Gemeinden an die Lehrerschaft* sah pro Amtsbezirk eine Kommission zur Schätzung der Lehrerentschädigungen vor. 1922 wurde eine grössrätliche Kommission zur Verteilung kantonaler Fortbildungsbeiträge an die Lehrerschaft gebildet, aus welcher die regierungsrätlichen Kommissionen für Lehrerfortbildung hervorgingen.<sup>258</sup> Während des Zweiten Weltkriegs wurde die *Turnkommission* ins Leben gerufen, welche Vorschriften, Wegleitungen und Übungssammlungen für den Turnunterricht entwickeln sollte und welche 1987 in *Fachkommission für Turnen und Sport* umbenannt wurde.

255 Germann 1981, S. 24.

256 Egger 1879, S. 231.

257 Vgl. Staatsverwaltungsbericht 1873, S. 6 f.

258 Vgl. Verordnung über die Kommissionen und die Zentralstelle für die Lehrerfortbildung 1976.

Je nach politischem oder organisatorischem Bedarf wurden für die Verwaltung des Primarschulwesens unterschiedliche Kommissionen eingerichtet. Sie waren und sind Teil eines ausgeprägten Milizsystems, das grosse Teile der Verwaltung und Steuerung innerhalb des Kommissionswesens erbrachte. Funktional lässt sich im Milizsystem nur schwerlich eine Trennung zwischen operativen und strategischen Aufgaben ziehen, da Kommissionen sowohl administrative Verwaltungsarbeiten operativ angingen als auch strategische Entscheidungen trafen. Innerhalb der Lehrmittelkommission wurde zum einen Fächerpolitik betrieben, viele Aufgaben waren aber direkte Verwaltungsangelegenheiten, welche bei einer klaren Trennung zwischen Verwaltung und Politik der Erziehungsdirektion zugefallen wären.



### 3. Verwaltung durch lokale Akteure

#### 3.1 Die Gemeinde in der Pflicht

Die lokalen Selbstbestimmungsrechte waren stets mit Pflichten verbunden. Seit den 1830er-Jahren waren die politischen Gemeinden zusammen mit dem Kanton Träger der lokalen Primarschulen und hatten den Schulbetrieb zu organisieren sowie einen grossen Teil der finanziellen Lasten zu tragen. Gemäss dem ersten Schulgesetz hatten die Gemeinden oder Schulkreise ihre Schule so auszustatten, dass der «Unterricht seinen ungehinderten und guten Fortgang haben könne».<sup>1</sup> Die Gemeinde oder der Schulkreis hatte den Bau des Schullokals, die «Schulgerätschaften» und das Lehrergehalt zu berappen. Nur wenn die Besoldung der Lehrerschaft die Finanzkraft der Gemeinde überschritt, konnte beim Erziehungsdepartement ein ergänzender Beitrag erbeten werden.<sup>2</sup> Seit dem Inkrafttreten des ersten Primarschulgesetzes hat die finanzielle Beteiligung des Staats am Primarschulwesen kontinuierlich zugenommen. 1859 wurden die Besoldung der Lehrerschaft, die Schullokale, die Schulgerätschaften, die Beheizung der Schulstube, die Lehrmittel und die Examensausgaben als Angelegenheit des Staats und «theils Sache der Einwohnergemeinde» beschrieben.<sup>3</sup> Der von der Gemeinde zu entrichtende Lehrerlohn wurde im Gesetz von 1870 auf 450 Franken in bar, 1 Klafter Tannenholz und eine Wohnung mit Garten festgesetzt. Gemäss dem Gesetz von 1894 musste der Garten mindestens 18 Aren gutes Pflanzland umfassen. Der Staat gewährte den Lehrerinnen und Lehrern eine Zulage, abhängig von Patent, Dienstjahr und Geschlecht. Die Gemeinden sollten für die Schullokale und deren Unterhalt, die Beheizung der Schulzimmer, die allgemeinen Lehrmittel wie Wandtafeln, Karten und Tafeln sowie für die Schulrödel und Tagebücher der Lehrpersonen sorgen. Die entsprechenden Ausgaben wurden aus den Schulgütern, gesetzlichen Staatsbeiträgen oder Vermächtnissen bestritten. Arme Gemeinden konnte der Staat mit einem jährlichen Kredit von 20'000 Franken unterstützen.<sup>4</sup> Mit dem

1 Primarschulgesetz 1835, § 45.

2 Vgl. ebd., § 80.

3 Vgl. Gesetz über die oekonomischen Verhältnisse der Primarschule 1859, § 3.

4 Primarschulgesetz 1870, § 26.



*Gesetz betreffend die Besoldung der Lehrerschaft an Primar- und Mittelschulen* (1920) wurden erstmals eine staatlich festgelegte Grundbesoldung und ein Lastenausgleich zwischen Staat und Gemeinden festgelegt. Damit nahm der Staat eine Mehrbelastung von 7 Millionen Franken in Kauf, welche durch einen Steuerzuschlag von 0,5 Promille gedeckt werden sollte.<sup>5</sup>

Während des Zweiten Weltkriegs mussten die Lehrpersonen Abzüge von bis zu 6 Prozent des Lohns verschmerzen; der Lohn wurde erst nach dem Krieg wieder auf das Vorkriegsniveau angehoben. Die Aufteilung der finanziellen Last zur Entlohnung der Lehrkräfte zwischen Gemeinde und Kanton blieb während des Kriegs bestehen.<sup>6</sup> Die normativen Regelungen aus den Nachkriegsjahren zeigen, dass die Gemeinden eigene Besoldungsordnungen erlassen konnten. Allerdings mussten sie den kantonalen Bestimmungen Rechnung tragen. Gemeinden und Staat hatten je die Hälfte der Lehrerbesoldung zu übernehmen, wobei die Gemeinden entsprechend ihrer Finanzkraft in Besoldungsbeitragsklassen eingeteilt wurden.<sup>7</sup>

Erst mit dem *Lehrerbesoldungsgesetz* von 1973 wurde festgelegt, dass die Besoldung und die Zulagen durch den Staat zu berechnen und auszurichten seien. Den Gemeindeanteil an der Besoldung forderte der Staat von den Gemeinden ein. Bis heute sind die Gemeinden für die Bereitstellung der Schulhäuser und -anlagen verantwortlich.<sup>8</sup>

Auf der Gemeindeebene fielen beträchtliche finanzielle Aufwendungen für die Schule an, gleichzeitig waren die Mitbestimmungsrechte der Bürger, später auch der Bürgerinnen, gross. Die konkreten Rechte der Stimmberechtigten und damit das Ausmass direktdemokratischer Entscheidungsprozesse unterschieden sich je nach Zeitpunkt.<sup>9</sup> Mitspracherechte standen den Stimmberechtigten durch die Wahl der Einwohnergemeinderäte und, je nach gesetzlicher Regelung, durch die Wahl der Schulkommissionen zu. Das Primarschulgesetz von 1835 überliess die Wahl der Schulkommission dem Gemeinderat, 1870 wurde die Wahl durch die Stimmberechtigten eingeführt, ab 1894 wurde das Wahlorgan der Schulkommissionen durch die Gemeindereglemente festgelegt. Neben der Wahl der lokalen Schulbehörden war der Einfluss der Stimm-

5 Vgl. Staatsverwaltungsbericht 1920, S. 15.

6 Vgl. dazu: Gesetz über die vorübergehende Herabsetzung der Besoldungen der Lehrkräfte 1934, 1940; Verordnungen 1942, 1944, 1945.

7 Vgl. Gesetz über die Lehrerbesoldung 1956, 1965.

8 Lehrerbesoldungsgesetz von 1973, Art. 12.

9 Die Verfassung von 1831 schränkte das Stimmrecht bis zur Verfassungsrevision von 1846 zusätzlich ein. Stimmberechtigt waren nur diejenigen Männer, welche über ein Grundeigentum von 500 Livres suisses verfügten und das 23. Altersjahr erreicht hatten. Vgl. Verfassung des Kantons Bern 1831, Art. 31 f., StABA I 114.



Abb. 4: Schematische Darstellung der Akteure auf lokaler Ebene am Beispiel der Gemeinde Köniz.

berechtigten im Bereich der Lehrerwahl gross; die direkte Einflussnahme des lokalen Souveräns auf den Schulhausbau ist weiterhin gegeben.

Die Lehrerwahl lag bis 1870 beim Einwohnergemeinderat und ab dem Schulgesetz von 1870 bei den Stimmberechtigten der Gemeinde. Das Gesetz von 1894 bestimmte die Wahlbehörde für die Lehrerwahl nicht mehr, sondern überliess die Definition den lokalen Reglementen. Damit kam den Stimmberechtigten je nach Regelung auf Gemeindeebene eine äusserst zentrale Aufgabe bei der Lehrerwahl zu.

Über die Bewilligung grosser Bausummen für Schulhäuser entschieden die Einwohnergemeindeversammlung beziehungsweise die Stimmberechtigten. Immer wieder scheiterten grosse Schulhausprojekte an der Einwohnergemeindeversammlung.

### 3.2 Vom Schulsekretariat zur Direktion Bildung

Da das Schulwesen im 19. Jahrhundert auf Gemeindeebene vor allem durch die Kommissionen verwaltet und organisiert wurde, etablierte sich keine professionelle lokale Administration. In Köniz wurde seit der Trennung des Schul- und des Kirchenguts von der Einwohnergemeinde ein Schulgutverwalter gewählt. Diesem oblagen die Verwaltung der Zinsrödel, die Beaufsichtigung der Gemeindegebäude und die Anordnung allfälliger Reparaturen. Für dieses Nebenamt erhielt der Verwalter 1867 eine Entschädigung von 35 Franken, die Schulkommissionsmitglieder erhielten je 8 Franken.<sup>10</sup> Nach der Schaffung der Zentralschulkommission stand der Schulgutverwalter unter deren Aufsicht und hatte die Wartung aller zu Schulzwecken benutzten Gebäude, aber auch den Ankauf von Brennholz für die Beheizung der Schulräume im Winter und «alle übrigen ihm von der Zentralschulkommission übertragenen Geschäfte» zu besorgen.<sup>11</sup> 1933/34 wurde das Amt des Schulgutverwalters aus dem Organisationsreglement gestrichen, das Schulgut sollte durch die Zentralschulkommission verwaltet und die Schulrechnung durch den Gemeindekassier – mit dem Reglement von 1933 wurde der Gemeindekassier als hauptamtlicher Beamter eingeführt – abgefasst werden.<sup>12</sup>

Im Jahr 1949 wurde die Stelle eines Schulsekretärs geschaffen, was mit den steigenden Schülerzahlen und dem Wachstum der Gemeinde gerechtfertigt wurde. In den 1960er-Jahren wurde das Schulsekretariat um zwei weitere Stellen erweitert, und Mitte der 1980er-Jahre kam eine vierte Stelle dazu. Seit diesem Zeitpunkt verfügt das Schulsekretariat über vier Stellen. Die Abteilung Schulwesen beziehungsweise Bildung und Sport wird seit den 1950er-Jahren vom Schulsekretär geführt.<sup>13</sup>

Bis 1999 trug diese Abteilung die Bezeichnung *Schulwesen* oder *Schulabteilung*. Sie unterstand der gemeinderätlichen Direktion *Soziales, Gesundheit und Schule* und wurde vom Schulsekretär geleitet.<sup>14</sup> Seit 2000 existiert dieselbe Abteilung mit denselben Kompetenzen und Aufgaben unter dem Namen *Bildung und Sport* und untersteht der *Direktion Bildung und Soziales*.<sup>15</sup>

Mit der Einrichtung des Schulsekretariats entstand ein nichtpolitisches, verwaltendes Organ, welches ausserhalb der einzelnen Schulen zentral in der

10 Vgl. Verwaltungsreglement für die Einwohnergemeinde Köniz 1867, §§ 10, 17 f.

11 Organisations- und Verwaltungsreglement für die Einwohnergemeinde Köniz 1906, Art. 107.

12 Vgl. Organisations- und Verwaltungsreglement für die Einwohnergemeinde Köniz 1933, Art. 84 f., Art. 112.

13 Diese Informationen verdanke ich einem Gespräch mit Stephan Dreier vom 8. 10. 2008.

14 Vgl. Handbuch für Schulkommissionen, S. E1.

15 Vgl. Organigramm Gemeinde Köniz bis 2009.

Gemeindeverwaltung angesiedelt war.<sup>16</sup> An der Verwaltungsstruktur wurde seither wenig geändert, die Aufgaben wechselten mit den Erfordernissen der jeweiligen Zeit. So führte der Rückgang des Kommissionswesens in den 1970er-Jahren zu einer Zunahme der professionell verrichteten Administrationsarbeit. Als die Ausdifferenzierung der Kommissionsarbeit zu einer Überlastung der Milizverwaltung führte und die Rekrutierung von Kommissionsmitgliedern zunehmend schwieriger wurde, übernahm das Schulsekretariat administrative Aufgaben, welche zuvor bei der Ferienheim-, der Turn-, der Sportplatz- und der Fortbildungskommission angesiedelt waren.<sup>17</sup> Damit nahmen auch auf lokaler Ebene die Aufgaben der professionellen Administration zu, was sich in der Terminologie deutlich zeigt: das einfache Schulsekretariat hat sich zur Direktion Bildung und Soziales entwickelt.

### 3.3 Von der schwindenden Einflussnahme der Geistlichen

Von der Reformation bis zur Helvetik standen die Schulen unter der kirchlichen Aufsicht. Bis zum Einmarsch der napoleonischen Truppen und zu deren Sieg im Grauholz hatte der Kirchenrat die oberste Aufsicht und Kontrolle über die Schule inne, wobei keine klare Trennung zwischen Kirche und Staat nicht bestand, da der Rat die oberste gesetzliche und richterliche Instanz in allen kirchlichen sowie politischen Angelegenheiten innehatte. Vielmehr muss von einer engen Verflechtung aller gesellschaftlichen Bereiche ausgegangen werden.<sup>18</sup>

Die Aufsicht über die Schulen war in der Hierarchie der Kirche angesiedelt. Die bernischen Gebiete waren in regionale Kapitel eingeteilt, welchen ein Dekan vorstand. Ein Kapitel bestand aus den dazugehörigen Gemeinden, im Kirchenbezirk Bern aus den dort tätigen Gemeindepfarrern, wobei die Aufsicht über die Schule und die diesbezügliche Amtsausübung des jeweiligen Pfarrers innerhalb der Kapitel kontrolliert werden sollte.<sup>19</sup>

Die einzelnen Schulen unterstanden den Pfarrern, die diese zu Aufsichtszwecken auch besuchten.<sup>20</sup> Kleinere Umfragen zum Zustand der Schulen, welche der bernische Kirchenkonvent Ende 18. Jahrhundert durchführte, zeigen, dass die Pfarrer über die Einzelheiten des Schulalltags, wie Klassengrößen,

16 Vgl. Schulordnung 1975, Art. 3.

17 Vgl. ebd., Art. 12, 13, 15, 16.

18 Vgl. Guggisberg 1968.

19 Vgl. Wyss 2007, S. 21 ff.; vgl. Hubler 2008.

20 Vgl. Schneider 1905, S. 111.

Lerninhalte, Schulbücher oder Absenzenprobleme, Bescheid wussten.<sup>21</sup> Sie waren im Ancien Régime für die Organisation und die inhaltliche Ausrichtung der lokalen Schule massgebend und hatten zusammen mit dem Schulmeister und dem Chorgericht, Amtsleuten oder Vorstehern der Gemeinden für die Unterweisung in den Dorfschulen zu sorgen.<sup>22</sup>

Die Kinder besuchten die Schule als Vorbereitung zur Konfirmation; sie vermittelte hauptsächlich religiöse Inhalte.

Mit der liberalen Verfassung und den darauf fussenden Schulgesetzen in den 1830er-Jahren begann sich der Aufgabenbereich der Pfarrer zu ändern. Im *Beschluss über die Schulbehörden* von 1832 wurde festgehalten, dass der Einwohnergemeinderat zusammen mit dem Pfarrer unter der Oberaufsicht und Leitung des Erziehungsdepartements das Schulwesen in der Gemeinde besorgen sollte. Die Pfarrer hatten von Amts wegen der Schulkommission seiner Kirchgemeinde anzugehören. Die Aufsicht und die Leitung des Unterrichts gingen vom Kirchen- und Schulrat auf das Erziehungsdepartement über, die Pfarrer wurden aber weiterhin verpflichtet, sich für die Schule einzusetzen.<sup>23</sup> Wie dieses Engagement genau aussehen sollte, wird aus dem Beschluss von 1832 nicht ersichtlich. 1856 wurde die Aufsichtspflicht der Pfarrer noch einmal bestätigt:

«Ausser den im vorigen Paragraphen bezeichneten Behörden und Beamten sollen in Zukunft, wie bisher, auch die Ortsgeistlichen zu einer ihrer Stellung angemessenen Aufsicht über die Schulen ihrer Kirchgemeinde verpflichtet sein.»<sup>24</sup>

1856 wurden kantonale Schulinspektoren eingeführt, welche die Aufsicht über den Unterricht in den Primarschulen übernahmen und die traditionelle inhaltliche Schulaufsicht durch die Pfarrer und Schulkommissäre – meist auch Geistliche – ablösten. Das *Reglement über die Volksschulbehörden* von 1857 beschreibt das Verhältnis zwischen dem Geistlichem und der Schule als von «wohlwollende[r] Aufmerksamkeit in Rat und That» geprägt. Trotzdem verpflichtete es die Pfarrer dazu, die Schulen ihrer Gemeinde fleissig zu besuchen und ihre Besuche im «Visitationenbuch» einzutragen. Die Pfarrer sollten mithilfe der Kirchenbücher Verzeichnisse derjenigen Kinder, welche das schulpflichtige Alter erreicht hatten, erstellen und an den Gemeinderat weiterleiten. Die neu schulpflichtigen Kinder sollten von der Kanzel

21 Vgl. dazu: StAB B III 209, StAB B III 180, StAB B III 181.

22 Vgl. dazu: Schibler 1982; Schulordnung für die Stadt Bern Teutsche Landschaft 1720, StAB B III 39.

23 Vgl. Beschluss über die Schulbehörden von 1832, §§ 1–3.

24 Primarschulgesetz 1856, § 17.

aus angezeigt werden, ebenso die Jahresprüfungen, bei denen der Pfarrer anwesend war. Bei der Anstellung von Lehrern sollte der Pfarrer der lokalen Schul- oder der Ortsgemeinde mit «Rath und That an die Hand gehen» und den «Bewerbungsprüfungen beiwohnen». Wurden sie darum gebeten, sollten sie die Prüfung der Lehrerkandidaten leiten. Wenn sie mit dem Wahlvorschlag der Schulkommission nicht zufrieden waren, durften sie den Wahlvorschlag unter Angabe der Gründe erweitern. Vor dem Beginn des Winterschuljahrs hatten die Pfarrer eine Schulpredigt zu halten, «in welcher die Heiligkeit des Erziehungsgeschäfts und der daherigen Pflichten, sowie die Wohlthätigkeit und Unentbehrlichkeit des Schulunterrichts und der dazu gehörigen Anstalten den Eltern vor Augen gehalten» werden sollte. Den Schulbehörden waren sie in Schulfragen zur Berichterstattung verpflichtet, zudem hatten sie darauf zu achten, dass «den Schulgesetzen und darauf stützenden Anordnungen im Schulwesen ihrer Gemeinde nachgelebt werde». Auf «allfällige Unordnung und Missbräuche» im Schulwesen sollten sie die Schulinspektoren aufmerksam machen. Neben ihrer allgemeinen Aufsichtsaufgabe hatten die Pfarrer

«ihr Augenmerk besonders auf den Religionsunterricht [zu] richten, die Lehrer in Handhabung des Schulbesuchs, der Zucht, Sitte und Ordnung unter den Kindern, sowie überhaupt in Erfüllung ihrer Pflichten mit den in der Hand eines Seelsorgers liegenden Mitteln zu unterstützen und, wenn nothwendig, auch die Schulkommission auf Uebelstände aufmerksam zu machen».<sup>25</sup>

Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts erwähnen die normativen Regelungen die Möglichkeit der Gemeinden, den Religionsunterricht durch die Ortsgeistlichen erteilen zu lassen; gleichzeitig beschränkte sich der Kompetenzbereich der Geistlichen mit dem Einfluss des radikalen Gedankenguts immer stärker auf die kirchlich-religiöse Unterweisung. Die allgemeine Aufsichtspflicht der Pfarrer und dessen fachliche Aufsichtsbefugnisse gingen gleichzeitig zurück, was den lang andauernden Lösungsprozess der Schulen von den alle gesellschaftlichen Aufgabenfelder umschliessenden kirchlichen Strukturen widerspiegelt. Die wachsende fachspezifische Definitionsmacht schulischer Akteure zeigt sich in der zunehmenden Reglementierung bezüglich des Religionsunterrichts, welche eine Einordnung der ehemals übergeordneten kirchlichen Akteure in die Ordnungen der schulischen Institutionen bedeuten. Ab 1951 wird festgehalten, dass auch derjenige Religionsunterricht, welcher durch den Ortsgeistlichen erteilt wird, dem kantonalen Unterrichtsplan entsprechen

25 Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden 1857, § 38–46.

solle: «Die Schulkommission kann im Einvernehmen mit dem Lehrer den Religionsunterricht durch den Ortsgeistlichen erteilen lassen. Dem Unterricht ist auch in diesen Fällen der kantonale Lehrplan zugrunde zu legen.»<sup>26</sup>

### 3.4 Lokale Kommissionen als Zentrum der lokalen Selbstverwaltung

Auf lokaler Ebene waren die Schulkommissionen als Akteure von kaum zu überschätzender Bedeutung. Zur Praxis der Kommissionen im Kanton Bern liegt eine aufschlussreiche Arbeit von Markus Heinzer (2012) vor. Hier soll ein Überblick über die Organisationsstrukturen und die im Gesetz festgehaltenen Kompetenzen vermittelt werden. Daraus lässt sich die dieser Behörde zugesprochene Bedeutung ableiten, ohne dass eine lokale Praxeologie möglich wäre.

Mit der Verschiebung der Schulaufsicht von den kirchlichen Behörden zu staatlichen mussten neue Institutionen geschaffen werden. Aufgaben, welche zuvor unterschiedliche lokale Gremien, wie das Chorgericht oder Kommissionen in Zusammenarbeit mit den Pfarrern, übernommen hatten, sollten von der Schulkommission übernommen werden.<sup>27</sup> Im Beschluss des Grossen Rats über die Schulbehörden von 1832 wurde festgelegt, dass der Einwohnerrat jeder Gemeinde eine Schulkommission oder, wenn mehrere Schulen zur Gemeinde gehörten, mehrere Schulkommissionen wählen sollte. Das Primarschulgesetz von 1835 beschränkte die Amtszeit der Schulkommissionsmitglieder auf sechs Jahre, wobei immer zwei Mitglieder nach zwei Jahren neu gewählt wurden. Zudem sollte sich die Kommission selbst konstituieren, indem sie aus ihrer Mitte den Präsidenten und einen Sekretär wählte. Mit der Gesetzesänderung von 1856 wurde die Anzahl Schulkommissionsmitglieder auf drei bis neun und in der Gesetzgebung von 1894 auf mindestens fünf festgelegt; die Amtsdauer wurde auf vier Jahre begrenzt. Eine zunehmende Regelungsdichte lässt auf lokale Schwierigkeiten in der Besetzung der Behörde und deren Legitimation schliessen. Nur wer das 20. Lebensjahr zurückgelegt hatte, in «bürgerlichen Ehren» stand und nicht mit dem Lehrer verwandt war, sollte in diese Gemeindebehörde gewählt werden können. Jede Kommission hatte ihren Präsidenten, den Vizepräsidenten und einen Aktuar zu wählen und sich mindestens einmal monatlich zu versammeln. Die Verhandlungen der Schulkommission sollten in einem Protokoll festgehalten werden und damit

<sup>26</sup> Primarschulgesetz 1964, Art. 26.

<sup>27</sup> Vgl. Guggisberg 1996.

rekonstruierbar bleiben. Bei grossen Gemeinden mit mehreren Schulkreisen durfte die Wahl der Kommissionsmitglieder den stimmberechtigten Bürgern übertragen werden.<sup>28</sup>

Im Gemeindegesetz von 1917 wurde das passive Wahlrecht für Frauen eingeführt, was bedeutete, dass Schweizer Bürgerinnen als Mitglieder der Schulkommissionen, der Kommissionen für das Armenwesen, das Gesundheitswesen und die Kinder- und Jugendfürsorge gewählt werden konnten.<sup>29</sup> So heisst es im Primarschulkommissionsreglement:

«Die Schulkommissionen werden im weitem auch auf folgende gesetzliche Bestimmungen aufmerksam gemacht: 1. Schweizerbürgerinnen, welche in der Gemeinde wohnen und handlungs- und ehrenfähig sind, können als Mitglieder der Schulkommission [...] gewählt werden.»<sup>30</sup>

Frauen konnten also bereits vor der Einführung des aktiven Stimmrechts in politische Kommissionen gewählt werden, um dort Organisations- und Verwaltungsarbeit zu verrichten und teilweise strategische Entscheidungen zu treffen. Inwiefern diese Regelung zur Frauenemanzipation oder umgekehrt zur Konsolidierung einer konservativen Haltung bezüglich der gesellschaftlichen Rolle der Frauen beitrug, muss hier offen bleiben.

Die strukturelle Entmachtung der Schulkommission durch die Einführung der Schulleitung hat ihre Ursprünge in den 1950er-Jahren. Das Primarschulgesetz von 1951 besagte, dass der Schulvorsteher, sofern ein solcher eingesetzt worden war, an den Verhandlungen der Schulkommission teilzunehmen hatte. Die neueste Verordnung legt fest, dass das Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung um die Aus- und Weiterbildung der Schulkommissionsmitglieder besorgt sein solle – trotz des Laiencharakters der Behörde und der damit einhergehenden demokratischen Legitimation.<sup>31</sup> Damit hat der gesamtgesellschaftlich zu beobachtende Druck, eine professionelle Verwaltung der Schule zu betreiben, auch die politisch legitimierte Institutionen erreicht.

Gemäss der neuesten Regelung sind die Gemeinden frei, die Aufgaben, welche der Schulkommission überwiesen wurden, einer anderen lokalen Behörde oder der Schulleitung zu übertragen:

«Die Gemeinden können Aufgaben und Befugnisse, die die Volksschulgesetzgebung oder die Lehreranstellungsgesetzgebung den Schulkommissio-

28 Vgl. dazu: Primarschulgesetz 1894, § 90–93; Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulkommissionen 1924.

29 Vgl. Gemeindegesetz 1917, Art. 27.

30 Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulkommissionen 1924, § 2.

31 Volksschulverordnung 2008, Art. 21.



nen zuweist, der Schulleitung oder anderen Gemeindebehörden übertragen. Die Trennung zwischen der Aufsicht durch politische Gemeindebehörden und der pädagogischen und betrieblichen Führung der Schulen durch die Schulleitungen ist jedoch zu beachten.»<sup>32</sup>

Gemäss der neuesten Volksschulverordnung kann die «politisch-strategische Führung» des Schulwesens einem anderen Gemeindeorgan zugewiesen werden; die Gemeinde ist frei, die Schulkommission sogar abzuschaffen.»<sup>33</sup> Mit dieser Regelung wurde die für das Kommissionenwesen typische Praxis einer Kombination strategischer und operativer beziehungsweise politischer und administrativer Geschäfte zu trennen versucht. Allerdings scheint diese Aufteilung der beiden Bereiche vor allem zu einer Schwächung der Schulkommissionen geführt zu haben.

Welche Kompetenzen lagen bei der lokalen Laienbehörde und wie entwickelten sich diese? Die Schulkommission wurde zur «Vorberathung der wichtigsten und zur Erledigung der laufenden Geschäfte, welche die materiellen Bedürfnisse der Schule, den Schulbesuch, die Pflichterfüllung des Lehrers oder allfällige Klagen darüber, das Betragen der Kinder [...] betreffen», ernannt.<sup>34</sup> Sie sollte die «specielle Aufsicht über die Schulen» innehaben und über die Handhabung des Schulgesetzes wachen.<sup>35</sup> Später hiess es, die Schulkommission sei die lokale Verwaltungs- und Aufsichtsbehörde, deren Kompetenzen sich über die Aufsicht von Lehrpersonen, Kindern und Eltern erstreckten und in deren Aufgabenbereich die organisatorische Bereitstellung der Schulanlagen und des benötigten Materials lag.

Aus den verschiedenen normativen Regelungen lässt sich ein Bild der konkreten Aufgaben ableiten. Seit den 1830er-Jahren waren die Schulkommissionen für die Bereitstellung von Schulhäusern, Lehrmaterialien und Lehrmitteln verantwortlich. «Die Schulkommission wacht über den gehörigen Unterhalt und die zweckmässige Benutzung des Schulhauses, der Schulgerätschaften und Lehrmittel [...]»<sup>36</sup> Um das Verzeichnis des Eigentums der Schule jährlich nach dem Schulexamen zu prüfen, hatte die Kommission ein Schulumbar zu führen.<sup>37</sup> Die Schulkommission übte das Hausrecht über die Schulanlagen aus:

«Sie beaufsichtigt und verwaltet die Schul- und Schulsportanlagen sowie deren Ausrüstung. Die Schulkommission hat darauf zu achten, dass die schu-

32 Volksschulgesetz 2008, Art. 34.

33 Vgl. Erziehungsdirektion 2008, S. 6 f.

34 Beschluss über die Schulbehörden 1832, § 2.

35 Vgl. Primarschulgesetz 1835.

36 Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulkommissionen 1924, Art. 8.

37 Primarschulgesetz 1835, Art. 116.

lische Benützung Vorrang hat und dass keine erheblichen Nachteile durch Immissionen oder übermässige Abnützung entstehen.»<sup>38</sup>

Vor Ort musste sie die Pflichterfüllung der Lehrer überwachen; innerhalb der Schranken des Gesetzes war sie gegenüber den Lehrpersonen weisungsberechtigt. Zeitweilig legten die normativen Regelungen einen Schulbesuch «wenigstens alle 4 Wochen» zur Aufsicht über die Lehrtätigkeit durch ein Mitglied fest.<sup>39</sup> Kam es zu Klagen, welche die Lehrerschaft betraf, wurden diese in erster Instanz durch die Ortsschulkommissionen entgegengenommen und behandelt.<sup>40</sup> Im Primarschulgesetz von 1894 heisst es: «Wenn das Wohl der Schule es dringend verlangt, kann die Schulkommission den Lehrer, gegen den eine Beschwerde eingelangt ist, provisorisch ersetzen.» Damit sollte die lokale Behörde auch bei grossen Schwierigkeiten den Schulbetrieb aufrechterhalten können. Bis Ende des 20. Jahrhunderts hatte die Schulkommission Beschwerden von Eltern oder anderen Personen gegen den Lehrer entgegenzunehmen, abzuweisen oder weiterzuleiten.<sup>41</sup>

Die Schulkommissionen waren bei der Lehrerwahl stets am Verfahren beteiligt, allerdings meist in einer vorbereitenden Funktion. Solange keine kantonalen Lehrerpatente existierten, mussten sich die Bewerber für eine Schulmeister- oder Lehrerstelle dem Examen unterziehen, bevor sie durch die Pfarrer und die lokalen Behörden gewählt werden konnten.<sup>42</sup> Nach abgehaltenem Examen machte der Schulkommissär einen doppelten Wahlvorschlag, den die Schulkommission erweitern konnte. Wurde eine Stelle ausgeschrieben, nahm die Schulkommission die eingehenden schriftlichen Bewerbungen entgegen. Kam sie nach dem Ablauf der Anmeldefrist zum Schluss, dass zu wenige Bewerbungen eingegangen waren, konnte sie die Stelle nochmals ausschreiben. Die Schulkommission hatte bei Lehrerwahlen den Wahlvorschlag des Schulkommissärs zu erweitern oder diesem zuzustimmen, das eigentliche Wahlorgan wurde durch die Gemeindereglemente definiert.<sup>43</sup> Noch das *Primarschulgesetz* von 1964 sah vor, dass die Lehrer durch die Stimmberechtigten der Gemeinde gewählt würden; der Schulkommission stand das Antragsrecht und damit eine Vorselektion zu.<sup>44</sup> Mit dem Volksschulgesetz von 1992 wurde die Lehrerwahl durch die kantonale Gesetzgebung der Schulkommission übergeben, nur 16 Jahre später ging sie an die Schulleiterinnen und Schulleiter über. Damit

38 Volksschulverordnung 1993, Art. 16.

39 Primarschulgesetz 1894 § 97.

40 Vgl. Primarschulgesetz 1835, Art. 99.

41 Vgl. dazu: Primarschulgesetz 1951, Art. 50; Primarschulgesetz 1984, Art 18 f.

42 Bereits im 17./18. Jahrhundert hatte sich, wer Schulmeister werden wollte, beim Pfarrer zu melden und sich einer Prüfung durch das Chorgericht zu stellen. Vgl. Schibler 1982, S. 16 ff.

43 Vgl. Primarschulgesetz 1894, § 33.

44 Vgl. Primarschulgesetz von 1964, Art. 32.

hatte die Schulkommission in der wichtigsten personellen Entscheidung meist eine vorbereitende Rolle inne und sollte bei besonderen Schwierigkeiten den regelmässigen Schulbetrieb garantieren können. Im Weiteren ist die Vermittlung von Stellvertretern als kennzeichnende Aufgabe der lokalen Behörde zu nennen. Wurde eine Stelle während des Schulhalbjahrs frei, konnte eine Stelle nicht definitiv besetzt werden, aber auch im Fall von Krankheit oder Militärdienstpflicht der Lehrperson hatte die Schulkommission durch die Organisation einer Stellvertretung «für die provisorische Führung der Schule zu sorgen».<sup>45</sup> Obwohl die Schulpflicht seit dem 18. Jahrhundert bestand,<sup>46</sup> war der verbreitete Absentismus während des 19. Jahrhunderts weiterhin ein Problem, welches es zu überwinden galt. Die Ortsschulkommission hatte Eltern, deren Kinder in der Schule häufig fehlten, dem Polizeirichter zu überweisen. Damit übernahm die Schulkommission eine Aufgabe, welche zuvor bei einer anderen lokalen Behörde angesiedelt war.<sup>47</sup>

Fehlte ein Kind, mussten die Erziehungsberechtigten dem Lehrer die Gründe für sein Fernbleiben mitteilen, die Schulkommission entschied darauf nach der Anhörung des Lehrers über die Entschuldigungen. Musste angenommen werden, dass das Kind fortgesetzt der Schule entzogen wurde, so hatte sie Anzeige zu erstatten. Als Kontrollinstrument dienten ihr der vom Lehrer geführte Schulrodel sowie das Verzeichnis aller schulpflichtigen Kinder.<sup>48</sup>

Jedes Jahr hatte die Schulkommission eine öffentliche Prüfung durchzuführen, an der die Leistungen der Lehrer und der Kinder geprüft wurden und deren Resultate protokolliert werden sollten.<sup>49</sup> Die Schulkinder wurden ab der Mitte

45 Primarschulgesetz 1894, § 37; vgl. dazu: Reglement zum Schulinspektorat 1910, § 10; Verordnung über die Stellvertretungen 1929, 1946.

46 Vgl. Canzley Bern (1720). – In der *Schulordnung für die Stadt Bern Teutsche Landschaft* wurde festgehalten, dass die Schule für die kleineren Kinder am Gallentag (16. Oktober) beginnen und um Ostern enden solle. Für die grösseren Kinder begann die Schule erst im November. Aus der Schule entlassen werden konnte nur, wer das Examen in der Kirche bestanden hatte und durch die Vorsteher oder das Chorgericht «freygelassen» wurde.

47 In den Chorgerichtsmanualen der Gemeinde Rüeggisberg finden sich verschiedene Einträge zur Behandlung und Bestrafung von schlechtem, unfleißigem Schulbesuch: «21. September 1828. Hieronymus Pulfer [...], der obschon gewarnt, sein Meitschi sehr unfleißig in Unterweisung und Kinderlehr schickt und ein eben so unfleißiger Besucher des Gottesdienstes [wird] ernstlich zensuriert». «Den 11. Janauray 1674 sind vor der Ehrbarkeit erschienen Hanns Rohrbach von Hinterfultigen und Hanns Gilgen zu Schwanden, die gleicher Massen angeklagt worden, dass sy ihre Kinder wenig oder gar nüt zur schuel schickind und also ihrer Kinderen heil wenig rechnung tragind [...]» Guggisberg 1996, S. 40.

48 Vgl. dazu Primarschulgesetz 1894, § 65–70; 1835, Art. 39; 1951, Art. 61 f.; 1980, Art. 62 f.

49 Vgl. Primarschulgesetz 1835, Art. 30. Auch diese Aufgabe der Schulkommission schliesst an die Aufgaben der lokalen Behörden des Ancien Régime an. Die Schulordnung von 1720 schreibt bereits vor, dass die Schulexamina mit «Zuthun der Ambtleuthen [...] angestellt werden» sollen.

des 19. Jahrhunderts aufgrund einer Prüfung in die nächst höhere Klasse befördert, dabei war es die Schulkommission, welche über die Promotion befand.<sup>50</sup> Noch 1993 ist festgehalten, dass die Schulkommission über die Laufbahntscheidungen der Schülerinnen und Schüler zu bestimmen und damit eine pädagogische Entscheidung der Lehrkraft zu ratifizieren hatte.<sup>51</sup>

Auch im sonderpädagogischen Bereich war es die Laienkommission, welche im Hinblick auf die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde pädagogische Massnahmen bewilligen musste. Kinder, welche dem Unterricht nicht folgen konnten, wurden durch die Schulkommission dispensiert: «Kinder, welche nach einigem Schulbesuch durch die Ortschulcommission nicht unterrichtsfähig erklärt oder durch körperliche Gebrechen verhindert werden, die Schule zu besuchen», wurden von der Verpflichtung zum Schulbesuch befreit und galten als nicht unterrichtsfähig.<sup>52</sup> Die Einschulung konnte um ein Jahr hinausgezögert werden, sofern die Schulkommission dies verfügte: «Geistig oder körperlich ungenügend entwickelte Kinder können auf Begehren der Eltern und durch Verfügung der Schulkommission um ein Jahr zurückgestellt werden.»<sup>53</sup> Als Mitte 20. Jahrhundert sogenannte Hilfsklassen für geistig und körperlich behinderte Kinder eröffnet wurden, lag die definitive Zuweisungskompetenz bei der Schulkommission. Diese musste, gestützt auf einen Bericht der Lehrerschaft und einen Antrag des Schularztes oder eines anderen Experten, darüber entscheiden, ob das Kind eine Hilfsklasse besuchen sollte.<sup>54</sup> Die Verordnungen der 1970er-Jahre sahen vor, dass die Schulkommission auch dann über die Zuweisung in eine besondere Klasse entschied, wenn der gesetzliche Vertreter sich weigerte, das Kind untersuchen zu lassen.<sup>55</sup> Gemäss der Regelung von 2008 entschied die Schulkommission nach einer Anhörung der Lehrerschaft und der kantonalen Erziehungsberatungsstelle über Schulentlassungen nach dem 8. Schuljahr.<sup>56</sup>

Solange keine Schulleitungen bestanden, waren die Schulkommissionen für eine Vielzahl administrativer Aufgaben vor Ort zuständig. Durch sie wurden Ferienzeiten, Stundenpläne, Examens- und Prüfungszeiten oder Schulkreise und Klassenzusammensetzungen festgelegt.<sup>57</sup>

In den letzten zehn Jahren wurden die Aufgabenbereiche der Schulkommissionen auf normativer Ebene stark reduziert, da mit den Schulleitungen eine

50 Vgl. Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden 1857, § 18.

51 Vgl. Volksschulverordnung 1993, Art. 21.

52 Primarschulgesetz 1835, Art. 34.

53 Primarschulgesetz 1894, § 57.

54 Primarschulgesetz 1951, Art. 69.

55 Reglement über die besonderen Klassen 1971, Art. 5.

56 Vgl. Volksschulverordnung 2008, Art. 24.

57 Vgl. dazu: Primarschulgesetz 1835, Art. 116; Volksschulverordnung 1993, Art. 21.

neue administrative Instanz eingeführt wurde. Mit der Einführung der «geleiteten Schule» trat die Schulkommission eine Vielzahl operativer Aufgaben ab und hat nun vornehmlich strategische Aufgaben auf Gemeindeebene zu erfüllen, welche nicht bei den Stimmberechtigten, den legislativen und operativen Gemeindebehörden angesiedelt sind. Bezüglich vieler Aufgaben wurde der Kompetenzbereich der Schulbehörde zwischen der administrativen Leitung der einzelnen Schule und den strategischen Entscheidungen übergeordneter Gemeindebehörden zerrieben.

Am Beispiel der Gemeinde Köniz wird etwas besser nachvollziehbar, wie sich die lokale Schulbehörde über eine Zeit von knapp 180 Jahren entwickelte und welchen institutionellen Veränderungen sie unterworfen war.

1833 wurde die Aufsicht über die Könizer Schulen der Schulkommission übertragen, welche vom Gemeinderat gewählt wurden, die Mitglieder der Schulkommission verrichteten ihre Aufgabe für ein Sitzungsgeld.<sup>58</sup> Mit dem Verwaltungsreglement von 1878 – als auf Bundes- und Kantonsebene für mehr Volksrechte gekämpft wurde – ging die Wahl der Schulkommissionen an die Einwohnergemeindeversammlung über, was erst 1919 wieder rückgängig gemacht wurde.

Für die flächen- und bevölkerungsmässig grosse Gemeinde Köniz stellte sich die Frage nach der Anzahl Schulkommissionen sehr früh. Bereits 1836 forderte das Erziehungsdepartement die Gemeinde auf, für jede Schule – zu der Zeit bestanden in Köniz fünf Schulen in Wabern, Niederscherli, Oberscherli, Wangen und Könizdorf – eine Ortsschulkommission einzurichten. Der Grund dafür war ein ausführlicher Bericht des Schulkommissärs, der darauf hinwies, dass sich die Könizer Schulen durch je eine Kommission pro Bezirk verbessern lassen könnten. Daraufhin stellte die Könizer Schulkommission den Antrag, dass anstatt fünf Ortsschulkommissionen eine gemeinsame Kommission mit je zwei Mitgliedern pro Ortsschule zu wählen sei. Der Gemeinderat wählte die vier fehlenden Mitglieder, sodass jede Schule zwei Abgeordnete in der Schulkommission hatte, welchen die Beaufsichtigung der Schule ihres Orts anvertraut wurde.<sup>59</sup>

Seit 1888 hat jeder Schulbezirk der Gemeinde Köniz eine eigene Schulkommission. Die Reorganisation der lokalen Schulaufsicht wurde 1882 aufgrund eines Begehrens der Mitglieder der damals noch gemeinsamen Schulkommission an den Gemeinderat angegangen.<sup>60</sup> Die Schulkommission legte dem Gemeinderat ein eigens dafür geschriebenes Reglement vor. Eine Kommission

58 Vgl. dazu: Reglement für die Einwohnergemeinde Köniz 1835; Verwaltungsreglement für die Einwohnergemeinde Köniz 1853.

59 Vgl. Hurni 1986, S. 130.

60 Vgl. Bericht Antrag zum Bildungsreglement 2006, S. 2.

sollte darüber beraten, ob die Strukturänderung der Schulkommission sinnvoll sei. Der Gemeindepräsident befürchtete eine

«Lockerung der Centralisation im Gemeindewesen, Störungen des einheitlichen Geschäftsganges zwischen Gemeinderath und Schulkommission, Ungleichheit, Einseitigkeit, Begehrlichkeit nach allen Richtungen, Bevorzugung einzelner Bezirke, dadurch entstehende Reibereien und Streitigkeiten, Unübersichtlichkeit des Schulwesens, Entstehung von nach und nach das doppelte und dreifache der heutigen erreichenden Verwaltungskosten».<sup>61</sup>

Die Schulkommission votierte dagegen fast einstimmig für die Schaffung von Bezirksschulkommissionen, auch um die Wege der Kommissionsmitglieder bei Schulbesuchen zu verkürzen. In der ersten Abstimmung konnte der Gemeinderat die Einwohnergemeinde davon überzeugen, den Antrag der Schulkommission abzulehnen. 1888 stimmte die Einwohnergemeindeversammlung erneut ab und nahm das Reglement zur Schaffung von je einer Schulkommission pro Bezirk einstimmig an. Die Bezirksschulkommissionen sollten ihre Aufgaben ohne finanzielle Entschädigung verrichten, während die Mitglieder der Zentralschulkommission ein Sitzungsgeld von 2 Franken für ihre Arbeit bezogen.<sup>62</sup> Mit dieser Regelung umging man die befürchtete Zunahme der Verwaltungskosten und konnte gleichzeitig die Zuständigkeit der lokalen Kommission auf je ein Schulhaus reduzieren, womit sich deren Einflussnahme auf das alltägliche Schulgeschehen fokussierte.

Nach dem *Reglement über die Organisation der Schulbehörden der Gemeinde Köniz* von 1887 fielen den Bezirksschulkommissionen alle gesetzlich vorgeschriebenen Befugnisse und Obliegenheiten für die Schulen eines Bezirks zu. Die Zentralschulkommission bestand aus den Präsidenten der Bezirksschulkommissionen sowie dem Schulgutsverwalter und übte die Funktion einer vorberatenden Behörde für den Gemeinderat aus. Zudem konnte sie alle Schulbezirke betreffende Fragen bearbeiten und für alle Bezirkskommissionen verbindliche Entscheide treffen.<sup>63</sup> Das *Organisations- und Verwaltungsreglement* von 1909 hielt die Verwaltung des gesamten Schulguts, die Oberleitung des Primarschulwesens, die Aufstellung des Jahresbudgets, die Wahl der Bezirksschulkommissionen sowie die Behandlung allgemeiner Schulangelegenheiten als besondere Aufgaben der Zentralschulkommission fest.<sup>64</sup> 1898 erarbeitete die Zentralschulkommission ein *Regulativ über die Promotion von den Pri-*

61 Hurni 1986, S. 225.

62 Vgl. ebd., S. 225–227.

63 Reglement über die Organisation der Schulbehörden der Gemeinde Köniz, §§ 5, 6, zit. n. StAB N Hurni 13.

64 Vgl. Organisations- und Verwaltungsreglement von 1909, Art. 79, zit. n. StAB N Hurni 13.

*marklassen in die erweiterten Oberschulen der Gemeinde*, das eine einheitliche und alle Schulbezirke gleichmässig fördernde Promotionsordnung enthielt.<sup>65</sup> An die Zentralschulkommission gelangten Anfragen über die Trennung der Schulkreise, die Um- und Mitbenutzung von Schulräumen oder die Organisation des hauswirtschaftlichen Unterrichts in der Gemeinde.<sup>66</sup>

Das Reglement von 1919 übertrug die Wahl der Bezirksschulkommissionen an den Grossen Gemeinderat:

«Die Wahl der Mitglieder der Bezirksschulkommissionen erfolgt durch den Grossen Gemeinderat auf den unverbindlichen Vorschlag des Gemeinderates nach Anhörung der Hausväterversammlung.»<sup>67</sup>

Die Mitglieder der Schulkommissionen und der Zentralen Schulkommission werden bis heute vom Grossen Gemeinderat beziehungsweise Parlament gewählt. Die Kommissionen hatten sich selbstständig zu konstituieren und die getroffenen Entscheide der Schuldirektion und dem Schulinspektorat mitzuteilen.<sup>68</sup> Mit dem Beginn des 21. Jahrhunderts werden die Schulkommissionen als «strategische Führungsorgane der Schulen in ihrem Schulbezirk» beschrieben. Eine weitere Neuerung ergibt sich aus der Tatsache, dass die Schulkommissionen mit den Schulen «Leistungsvereinbarungen» abschliessen sollen. Gemäss dem Bildungsreglement haben die Schulkommissionen ihre operativen Aufgaben an die Schulleitungen abgegeben.<sup>69</sup> Die Trennung zwischen strategischer und operativer Führung birgt das grundsätzliche Problem einer Aufteilung von Führungsaufgaben. Die Trennung von politischen Zielsetzungen und Management-Verantwortung wurde als eine der zentralen Reformideen für das 21. Jahrhundert formuliert: «Politiker kümmern sich um die längerfristige Ausrichtung der Bildungs- und Schulziele. Die Schulleitungen haben die operativen Aufgaben eigenverantwortlich umzusetzen.»<sup>70</sup> Interessanterweise wird zwischen Politiker und Verwalter unterschieden, wobei eine solch klare Trennung von Politik und Verwaltung auf der lokalen Ebene bedingt durch die Tradition des Milizsystems kaum vollzogen ist. Das Leitbild der Schule Mittelhäusern, das zwischen strategischen und operativen Aspekten unterscheidet, enthält groteske, realitätsferne Doppelformulierungen. Die Leitsätze des operativen Bereichs beinhalten Ziele

65 Vgl. StAB N Hurni 13.

66 Vgl. Abschrift der Schulkommissionsprotokolle Buchseeschulhaus Köniz 1918–1941, zit. n. StAB N Hurni 13.

67 Organisations- und Verwaltungsreglement der Einwohnergemeinde Köniz 1919, Art. 85.

68 Vgl. Schulreglement 1994 mit Änderungen bis 2004, Art. 13.

69 Vgl. Bildungsreglement 2006, Art. 13.

70 Ritz/Hurni 2001, S. 293.

oder Erwartungen an die Schulleitung, die im strategischen Bereich einfach wiederholt werden, ohne dass Ansprechpersonen oder konkrete Mittel und Wege definiert werden. Während das Leitbild der Schulleitung einen klaren Auftrag erteilt und klare Rechenschaftslinien definiert, bleiben die Ziele der strategischen Führung diffus.<sup>71</sup>

Bis in die 1980er-Jahre hinein waren neben den Schulkommissionen weitere Kommissionen für die Schulgovernance vor Ort wichtig.

Durch die Kommissionsarbeit sollten die Verwaltungsabteilungen der Gemeinden entlastet werden. Wenn es für nötig befunden wurde oder wenn Veränderungen es sinnvoll erscheinen liessen, konnte der Grosse Gemeinderat Kommissionen schaffen oder auflösen.<sup>72</sup>

Mit der Gemeindeordnung von 1975 entstand eine Vielzahl neuer Kommissionen, welche für das Schulwesen indirekt oder direkt von Bedeutung waren. Insgesamt verdoppelte sich die Zahl der ständigen Kommissionen der Gemeinde von 18 auf 37. Im Bereich der Schule sind die Ferienheimkommission, die Hauswirtschaftskommission, die Sportplatzkommission Liebefeld, die Fachkommission Turnen und Sport, die Schulzahnpflegekommission und die Paritätische Lehrerfortbildungskommission zu nennen. 1984 wurde zusätzlich die Gesamtkindergartenkommission eingesetzt.<sup>73</sup> Die aufgeführten Kommissionen wurden alle durch den Gemeinderat gewählt und stehen für die zunehmende Belastung des Kommissionenwesens.

Der 15–17 Mitglieder zählenden *Hauswirtschaftskommission* sollten mehrheitlich Frauen angehören. Sie hatte den hauswirtschaftlichen Unterricht zu beaufsichtigen und die freiwilligen Fortbildungskurse anzubieten. Ihre Aufgaben und Pflichten sind in kantonalen Reglementen und Vorschriften festgehalten.<sup>74</sup> Die Schulzahnpflege wurde durch die siebenköpfige *Schulzahnpflegekommission* veranlasst und beaufsichtigt. Auch ihre Aufgaben kantonal geregelt. Mit den Aufgaben rund um die Ferienheime der Gemeinde Köniz war eine weitere Kommission betraut. Neben den neun durch den Gemeinderat

71 Die Leitsätze im operativen Bereich lauten: «Die Schulleitung legt Wert auf eine effiziente und termingerechte Schulführung.» «Die Schulleitung legt Wert auf einen sparsamen und wirkungsvollen Einsatz von finanziellen Mitteln.» Oder: «Die Schulleitung legt Wert auf eine korrekte und konstruktive Personalführung.» Vgl. Leitbild Mittelhäusern, S. 7 f. – Die Leitsätze im strategischen Bereich lauten: «In der Schule Mittelhäusern wird mit Ressourcen und Materialien verantwortungsvoll umgegangen.» «In der Schule Mittelhäusern [...] [i]st die Leistungsorientierung eine wesentliche Grundhaltung, die durch persönliches und soziales Engagement [a]ller mitgetragen wird.» Oder: «Die Schule Mittelhäusern setzt sich ein hohes Qualitätsniveau.» Vgl. Leitbild Mittelhäusern, S. 5 f.

72 Vgl. Gemeindeordnung 1961, Art. 90.

73 Vgl. dazu: Gemeindeordnung 1975, Art. 90; Gemeindeordnung 1984, Art. 90.

74 Vgl. Schulreglement 1975, Art. 9.



gewählten Mitgliedern nahm an den Sitzungen eine Delegierte oder ein Delegierter des Lagerleitungsteams mit beratender Stimme teil.<sup>75</sup> Die *Fachkommission Turnen und Sport*, befasste sich mit Fragen des Sportunterrichts, während die *Paritätische Lehrerfortbildungskommission* – bestehend aus sechs Mitgliedern – Gesuche von Kursteilnehmern zu behandeln und über Gemeindebeiträge an Lehrerfortbildungen zu entscheiden hatte.<sup>76</sup>

Mit dem neuen Schulreglement von 1993 wurde die Mehrzahl der 1975 eingeführten Kommissionen wieder abgeschafft. Grund dafür war die Auffassung, dass diese nur wenige Aufgaben gehabt und daher sehr selten getagt hätten und die Rekrutierung der Kommissionsmitglieder sich zunehmend schwierig gestaltet habe. Die Hauswirtschaftskommission war gemäss den kantonalen Richtlinien nicht mehr erforderlich. Als Ersatz für die Schulzahnpflegekommission bestimmte man Kontaktpersonen für die Schulzahnärzte, und die Kompetenz der Neureglung des schulzahnärztlichen Dienstes wurde an die Koordinationskommission abgetreten. Diese Umstrukturierungen, so meinte man, entsprächen der gängigen Praxis, die Kommissionen seien ein Überbleibsel vergangener Schulorganisation. Des Weiteren hatte die Koordinationskommission die Aufgaben im Zusammenhang mit der Finanzierung der Ferienheime zu übernehmen. Die Aufgaben der Fachkommission Turnen und Sport übernahm eine Sportkonferenz. Eine Erleichterung der Arbeit erhoffte man sich dadurch, dass die formelle Wahl der Mitglieder entfiel.<sup>77</sup>

Viele Aufgaben der Kommissionen, die in den 1970er-Jahren ins Leben gerufen worden waren, übernahmen in den 1990er-Jahren Konferenzen und Ausschüsse, wobei sich in den meisten Fällen die Aufgaben und die Arbeitsweise kaum wandelten, die administrative Unterstützung durch die lokale Verwaltung aber grösser wurde. Die Rekrutierung hat sich dadurch stark verändert, dass die Mitarbeiter nicht mehr gewählt werden und damit auch nicht mehr Schweizer Bürger und Bürgerinnen sein müssen. Damit löste man Verwaltungsarbeit aus dem politischen Milizsystem, übertrug sie entweder der lokalen Verwaltung oder fachlichen Ausschüssen, womit das lange Zeit stark beanspruchte Kommissionswesen entlastet wurde, gleichzeitig auch an Relevanz verlor.

75 Vgl. ebd., Art. 11 f.

76 Vgl. ebd., Art. 15 f.

77 Vgl. Bericht und Antrag an den Grossen Gemeinderat, 21. 6. 1993, S. 6.

### 3.5 Vom Primus inter Pares zur Führung durch Schulleitungen

Die normativen Regelungen erwähnen das Amt des Schulvorstehers, des Oberlehrers oder des Schulverwalters seit der Mitte des 20. Jahrhunderts. Die administrativen Pflichten und die Aufsichtsbefugnisse, welche dem Schulvorsteher übertragen werden konnten, wurden in den Ortsschulreglementen festgehalten.<sup>78</sup> Vor 1975 wurden verschiedene Bezeichnungen für die Personen verwendet, welche vor allem administrative Aufgaben der einzelnen Schulen erfüllten. Mit der Verordnung von 1975 wurde diese Nomenklatur auf den Begriff der *Schulleitung* vereinheitlicht und der Leitungsanspruch einer Person innerhalb der Schule akzentuiert.<sup>79</sup>

In der Verordnung von 1975 wurde festgelegt, welche Rahmenbedingungen erfüllt sein mussten, um Entschädigungen «für die Funktion der allgemeinen und umfassenden Schulleitung» zu beantragen. Für das Bestehen des Schulleiteramts und die Wahl des Schulleiters verweist die Verordnung auf die kantonalen Gesetze. Den «zuständigen Behörden», in den meisten Fällen der Schulkommission, wurde die Definition des Verantwortungsbereichs über verschiedene Klassen und Schulhäuser überlassen. Mehrere Lehrpersonen konnten sich die administrativen Aufgaben der Schulleitung teilen, womit keine einzelne Person die eigentliche Leitung der administrativen Arbeiten zu übernehmen hatte.<sup>80</sup>

Eine erste Zusammenstellung der administrativen Aufgaben und Kompetenzen der Schulleitung findet sich im Anhang der Verordnung von 1975. Sie hielt allgemein fest, dass die Schulleitung die administrative Leitung der Schule unter Vorbehalt der anderen Behörden zu übernehmen hatte, dass sie für den Vollzug der gesetzlichen Bestimmungen, der Verfügungen aller ihr übergeordneten Behörden und der Beschlüsse der Lehrerkonferenz zu sorgen hatte, dass sie den Schulablauf zu organisieren und zu beaufsichtigen hatte und dass sie die Kommunikation zwischen Schule und Eltern zu veranlassen hatte. Daneben hatte sie auf die pädagogische Zusammenarbeit der Lehrer hinzuwirken, womit erstmals eine pädagogische Leitungskompetenz an eine Einzelperson innerhalb der Schule delegiert wurde.<sup>81</sup>

78 Vgl. dazu: Primarschulgesetz 1951, Art. 89; Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulkommissionen 1956, § 11.

79 «Vorsteher, Oberlehrer oder Schulleiter an öffentlichen Primär- und Sekundärschulen – in dieser Verordnung als Schulleiter bezeichnet für die Funktion der allgemeinen und umfassenden Schulleitung.» Verordnung über die Entschädigung der Schulleitung 1975, Art. 2.

80 Verordnung über die Entschädigung der Schulleiter 1975, Art. 2–6.

81 Vgl. ebd., Anhang II.

Diese allgemein abgefassten Pflichten und Kompetenzen wurden weiter konkretisiert. Die Schulleitung hatte die Schülereintritte und -austritte zu koordinieren und die organisatorischen Arbeiten bezüglich der Schülerpromotion, der Schülerversicherung und des schulhygienischen Dienstes zu übernehmen. Zudem übernahm sie die Verwaltung des Schulmaterials, der Lehrmittel, die Erstellung von Stundenplänen und die Aufbewahrung von Schuldokumenten. Teilweise war sie auch für die Organisation von Stellvertretern verantwortlich. Im pädagogischen Bereich leitende Funktion nahmen die Schulleitungen gegenüber provisorisch gewählten Lehrpersonen und Stellvertretern ein, welche sie zu unterstützen hatten, ausserdem hatten die Schulleitungen die Lehrerkonferenz einzuberufen und zu leiten.

Die Einführung der Schulleitungen als pädagogisches, administratives und personelles Führungsinstrument der Einzelschule kann sowohl auf den zunehmenden Einfluss internationaler Akteure im Bildungsbereich als auch auf eine kantonale Verwaltungsreform zurückgeführt werden.<sup>82</sup> Beide Erklärungsansätze können die Einführung der Schulleitungen allerdings nicht abschliessend begründen.

Seit den 1990er-Jahren wurden in den meisten europäischen und amerikanischen Ländern Konzepte und Programme entwickelt, welche die Steuerung der und die Einflussmöglichkeiten auf die Schule neu ausrichteten.<sup>83</sup> Seit dem Ende der 1970er-Jahre wurde zunächst in den USA und seit den 1990er-Jahren auch in Europa davon ausgegangen, dass die schulische Qualität, die Effizienz und die Leistungen der Schülerinnen und Schüler von der Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen und der Vergrösserung der Schulautonomie abhängig seien.<sup>84</sup> Die OECD organisierte seit 1977 Workshops für die deutschsprachigen Länder Deutschland, Österreich und die Schweiz. Erklärtes Ziel dieser Workshops war es, in Expertenrunden Neuerungen im Bereich von Bildung und Erziehung zu diskutieren und *evidence-based* Bildungspolitik zu betreiben.<sup>85</sup> 1993 stand der Workshop unter dem Titel «Schule als lernende Organisation», wobei Innovationen auf lokaler Ebene zur Diskussion standen.<sup>86</sup> 1997 wurden die neuen Rollen und Funktionen der Schulleitungen diskutiert, während 1999 die Schulautonomie der Einzelschule im Zentrum

82 Zum zunehmenden Einfluss internationaler Akteure auf die schweizerische Bildungspolitik vgl.: Osterwalder/Weber 2004; Gees 2006.

83 Vgl. dazu: Arnott/Raab 2000; Conley 2003; Hoyle/Wallace 2005.

84 Vgl. dazu: OECD 1973; Atkinson 1997; Mohrmann/Wohlstetter 1994. Die PISA-Studie von 2006 untersucht den Einfluss finanzieller Autonomie der Einzelschule auf die Schülerinnen- und Schülerleistungen, kann aber keinen eindeutigen Zusammenhang feststellen (vgl. OECD 2007).

85 Vgl. Brockmeyer 1995, S. 12.

86 Vgl. Rolff 1995, S. 163.

der Konferenzarbeit stand.<sup>87</sup> Zu den Seminaren der OECD fuhren auch Mitglieder der Berner Erziehungsdirektion, sodass diese in Berührung mit den neuen Schulleitungsmodellen kamen.<sup>88</sup> Ob die Forderungen der OECD einen direkten Einfluss auf die Schulsteuerungspolitik des Kantons Bern hatten, kann aufgrund des noch geschlossenen Verwaltungsarchivs nicht abschliessend geklärt werden.

Neben dem internationalen Einfluss war die Verwaltungsreform, welche dem Budgetdefizit zu Beginn der 1990er-Jahre folgte, einflussreich. Die Verwaltungsreformwelle um *New Public Management* (NPM) sollte zu einer wirksameren und zugleich günstigeren Erfüllung staatlicher Aufgaben führen.<sup>89</sup> Im Kanton Bern wurde das Konzept 1996 unter der Reformbezeichnung *Neue Verwaltungsführung* (NEF 2000) versuchsweise eingeführt; 2000 fiel der Entscheid zur definitiven Umsetzung.<sup>90</sup> Die Berner Bildungsverwaltung passte das Konzept 1996 an ihre Bedürfnisse an. Eine Massnahme im Bereich der Schule, von der man sich Einsparungen erhoffte, war die Einführung der finanziellen Semiautonomie aller Einzelschulen. Der Schulversuch *Globalsteuerung Volksschule* wurde als NPM-verwandtes Projekt gehandhabt.<sup>91</sup> Durch ein sogenanntes Globalbudget sollten die Einzelschulen in der Gestaltung des Unterrichts und im finanziellen Bereich autonomer werden und dadurch besser wirtschaften. Was als Pilotprojekt startete und 1999 evaluiert wurde, versuchte man in den folgenden Jahren auf weitere Sachbereiche zu übertragen.<sup>92</sup> Die autonome Einzelschule, welche finanziell, personell und pädagogisch selbstständige Entscheidungen treffen konnte, wurde zur kantonalen Strategie im Bildungsbereich.<sup>93</sup> Als der Grosse Rat 2008 das neue Schulgesetz verabschiedete, stand die Frage der Ermächtigung der Schulleitungen nicht zur Diskussion. Auch die Tatsache, dass der Staatshaushalt durch die Einführung der Schulleitungen, welche zusätzlich zum Lehrpersonal angestellt werden mussten, stärker belastet wurde, führte zu keinerlei Reaktionen im Parlament.<sup>94</sup> Die Einführung der Schulleitungen war 2007 von allen Fraktionen akzeptiert.

87 Vgl. dazu: Bürgi 2010; Bürgi 2012; Oggenfuss 2000; Rhy 1998; OECD 1995.

88 Im Staatsverwaltungsbericht von 2000, S. 92, ist zu lesen, dass der Sachverständige des Amts für Bildungsforschung von Amts wegen «als Experte in der gesamtschweizerischen Projektleitung sowie in den entsprechenden OECD-Kommissionen» Aufgaben wahrnimmt.

89 Vgl. Lienhard/Ritz/Steiner/Ladner 2005, S. 9.

90 Heimgartner/Dietrich 2008, S. 12.

91 Vgl. Staatsverwaltungsbericht 1997, S. 79.

92 Vgl. Staatsverwaltungsbericht von 2001, S. 91: «Im Projekt NPM-ERZ wurden die Produkte und Produktgruppen des Bildungs-, Kultur und Sportbereiches definiert und die Beschreibung der Ziele und Indikatoren nahezu abgeschlossen.»

93 Tätigkeitsberichte Erziehungsdirektion Bern 1998–2005.

94 Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2007.

Obwohl in den Berner Schulen Entscheidungen auch vor der Reform dezentral getroffen worden waren, und obwohl die Einführung der Schulleitungen die staatlichen Verwaltungskosten nicht senkte, sondern durch die Einführung einer zusätzlichen Verwaltungseinheit erhöhte, wurden Schulleitungen ohne öffentliche Reaktion eingeführt.

In vielen Bereichen erbten die Schulleitungen die Entscheidungskompetenzen der Schulkommissionen, sodass die lokale politische Schulbehörde durch eine einzelschulische Instanz abgelöst wurde. Gemäss dem Gesetz von 1992 sollten die Schulleitungen von der Schulkommission nach einer Anhörung der Lehrerschaft gewählt werden. Bezüglich der Pflichten und Befugnisse wurde auf die Verordnungen des Regierungsrats verwiesen. Das Gesetz hielt einzig fest, dass die Schulleitungen an den Sitzungen der Schulkommissionen mit beratender Stimme teilnehmen, bei Wahlen aber in Ausstand treten sollten, wenn dies die Schulkommission ausdrücklich so bestimmte.<sup>95</sup> Zu den neuen Kompetenzen gehörten auch die Koordination der Lehrerschaft in Fragen der Didaktik und Pädagogik sowie die Information der Eltern über die pädagogischen Ziele und Tätigkeiten der Schule. Zur Beratung und Unterstützung der Lehrerschaft sollte die Schulleitung den Unterricht besuchen; bei Stimmengleichheit innerhalb der Lehrerkonferenz lag der Stichentscheid bei der Schulleitung.<sup>96</sup>

Lange lagen die Entscheidungen über die Promotion der Schülerinnen und Schüler bei der lokalen Kommission. Die neuesten Entwicklungen verlagerten diese aber in den Kompetenzbereich der Schulleitungen. Besondere Massnahmen, wie individuelle Lernziele, Rhythmik, zweijährige Einschulung, Begabtenförderung, Spezialunterricht oder die Wiederaufnahme einer Schülerin, eines Schülers in die Regelklasse werden entweder auf Antrag der Lehrkraft, der Erziehungsberatung oder des Jugendpsychiatrischen Dienstes durch die Schulleitung entschieden.<sup>97</sup> Bei Kindern, welche nach individuellen Lernzielen beurteilt werden, hat die Schulleitung die Massnahmen periodisch zu überprüfen. Kommt es während der Übertrittsgespräche zu Uneinigkeiten, sodass kein gemeinsamer Zuweisungsantrag gestellt werden kann, muss ein Einigungsgespräch in Anwesenheit der Schulleitung stattfinden.<sup>98</sup> Mit dem kantonalen Volksschulgesetz von 2008 und dem neuen Bildungsreglement von 2006 der Gemeinde wurden den Schulleitern unter den Slogans *geleitete Schule* und *Schule als pädagogische Einheit* neue Kompetenzen übertragen.<sup>99</sup> Zu Beginn

95 Vgl. Volksschulgesetz 1992, Art. 43.

96 Vgl. Volksschulverordnung 1993, Art. 13.

97 Vgl. dazu: Volksschulgesetz 2008, Art. 19; Art. 22; Verordnung über besondere Massnahmen 2007, Art. 11.

98 Vgl. Direktionsverordnung Schullaufbahnentscheide 2002, Art. 12 & 35.

99 Vgl. Erziehungsdirektion 2008a, Umsetzungshilfe für Gemeinden, S. 5 f.

des 21. Jahrhunderts hat ein gänzlich neues Instrument Einzug in die Schule gehalten: die Schulleitungen müssen nun mit den Lehrerinnen und Lehrern Mitarbeitergespräche führen. Diese sollten den Schulleitungen unter anderem dazu dienen, die Schulen operativ zu führen, wie es ihnen das revidierte Volksschulgesetz aufträgt.<sup>100</sup>

In der Gemeinde Köniz bestehen die Schulleitungen seit Jahrzehnten. Die Schulordnung von 1975 bestimmte die Ernennung der Primarschulvorsteher, liess aber deren Kompetenzen und Aufgaben weitgehend offen.<sup>101</sup> Diese waren in den *Vorschriften über die Pflichten und Befugnisse der Vorsteher, der Vorsteher-Stellvertreter, der Schulleiter, der Lehrerkonferenzen und der Lehrerschaft an Primarschulen* von 1971 festgehalten. Die Aufgaben der Vorsteher bestanden in der «administrativen Leitung der Schule», in ihrer «Vertretung gegen aussen» und in der Hinwirkung auf eine «fruchtbare Zusammenarbeit von Schule und Elternhaus». Da die Vorsteher vor allem die Kommissionen administrativ zu entlasten hatten, sollten nur für Schulen mit mehr als sieben Klassen *Vorsteher* gewählt werden. Für Schulen von bis zu sechs Klassen sollte die Schulkommission eine Lehrkraft als *Schulleiter* für die «administrative Leitung» wählen. In den Bereich der administrativen Arbeiten fielen die Klassenzuteilung und die Erstellung der Stundenpläne, die Weiterleitung der Schulrödel am Schluss des Schuljahrs, die Kontrolle der Schulpflichtigen in Privatschulen, das Timing für die Schulberichte, die Information der Schulkommission über gefährdete Kinder, die Organisation von Papiersammlungen, Schulanlässen sowie die Verwaltung der Lehrmittel. Eine bereits 1971 den Vorstehern übertragene Funktion bestand in der Organisation der Stellvertretungen.<sup>102</sup> Mit diesem Pflichtenheft übernahmen die Schulvorsteher und -leiter viele der administrativen Aufgaben, welche die kantonalen Regelungen noch den Schulkommissionen übertragen hatten. Im Unterschied zu den Schulleitungskompetenzen, welche die Normen nach 2006 festhielten, lagen alle inhaltlichen Entscheide, wie die Wahl der Lehrpersonen, die Promotion der Schülerinnen und Schüler, die Finanzkompetenz oder die Genehmigung verschiedener Schulveranstaltungen weiterhin beim Gemeinderat oder bei der Schulkommission. Damit waren die demokratisch gewählten Laienkommissionen gerade im operativen Bereich weiterhin die letzte Instanz.

Seit 2006 haben die Schulleitenden eine Ausbildung nachzuweisen, welche sie für die ihnen anvertraute Arbeit qualifizieren soll:

100 Vgl. Verordnung über die Anstellung der Lehrkräfte 2006, Art. 36.

101 Vgl. Schulordnung 1975, Art. 23.

102 Vgl. Gemeinde Köniz 1971, Art. 1, 6, 8, 15.

«Die Mitglieder von Schulleitungen müssen eine anerkannte Ausbildung als Schulleiterin oder Schulleiter oder eine gleichwertige Ausbildung absolviert haben, oder sich bereit erklären, diese innert 3 Jahren zu absolvieren. In begründeten Fällen genügt eine mehrjährige Erfahrung als Schulleiterin oder Schulleiter.»<sup>103</sup>

Das erste Pflichtenheft für Schulleitungen entsprach in Form und Inhalt einer zweiseitigen «Stellenbeschreibung». Als Grundkompetenz für Schulleitungen wird ein «[s]trategisches und konzeptionelles Denken beziehungsweise Handeln, welches die Entwicklungen in Kanton und Gemeinde aufnimmt und kundenorientiert und kostenbewusst mitbeeinflusst», vorausgesetzt. Zudem haben die Schulleitungen kommunikativ, konfliktfähig, teamfähig, integer, beharrlich und initiativ zu sein. Sie sollten über Unterrichtserfahrung verfügen und eine betriebswirtschaftliche Weiterbildung absolviert haben. Als Berufsausbildung wird der Zertifikatslehrgang *Schule leiten und führen* der PH Bern verlangt. Die «Stärkung der Schulleitung» in der lokalen Schulgovernance wurde im Bericht zum Antrag des Bildungsreglements 2006 damit begründet, dass geleitete Schulen in der Regel gute Schulen seien:

«Stark geleitete Schulen sind in der Regel gute Schulen. Diese These ist wissenschaftlich untermauert, es gibt umfangreiche und zuverlässige Studien dazu. Diese eindeutige wissenschaftliche Erkenntnis

- hat den Kanton bereits 1992 dazu bewogen, mit der neuen bernischen Schulgesetzgebung an allen Schulen Schulleitungen einzurichten [...]
- hat die Schulabteilung Köniz dazu bewogen, Schulleitungen so weit als möglich zu stärken [...].»<sup>104</sup>

Was mit dem Artikel 23 des Bildungsreglements angestossen wurde, zeigt das Leitbild der Schule Mittelhäusern. Dieses enthält eine schwer zu überblickende Fülle von Punkten, Leitsätzen, Grundsätzen, strategischen und operativen Tätigkeiten, welche vor allem durch die Schulkommission und die Schulleitung zu erfüllen wären, teilweise aber auch die Lehrerschaft oder die Eltern betreffen. Aus diesen Punkten sind einige, welche die Schulleitung betreffen, herausgegriffen.

«Die Schulleitung:

- nimmt Kritik [im Bereich Personal] grundsätzlich auf, überprüft und gewichtet sie und reagiert falls nötig entsprechend darauf
- ist ständig darum bemüht, zwischen der Führung und den Lehrpersonen ein vertrauensbildendes Klima zu erhalten

103 Bildungsreglement 2006, Art. 23.

104 Bericht und Antrag Bildungsreglement 2006, S. 3.

- initiiert Team- und Einzelberatung
- sorgt für die schulinterne Umsetzung der pädagogischen Leitideen und Abmachungen
- trägt die Evaluations- und Kontrollverantwortung für die Qualitätsentwicklung an der Schule
- überprüft mit einem geeigneten Instrument periodisch die Qualitätsentwicklung in der Schule
- führt regelmässig Gespräche mit den Mitarbeitenden.»<sup>105</sup>

Als Führungsinstitution innerhalb des Schulhauses übt die Schulleitung – im Vergleich zur Schulkommission mit ihrer reaktiven Aufsichtstradition – eine stärker proaktive Aufsichts- und Entwicklungsfunktion aus. Das Leitbild der Schule Mittelhäusern zeigt, dass es dabei zu einer Vermischung von vertrauensbildenden Massnahmen, wie Beratung und Teamentwicklung, sowie beurteilenden und kontrollierenden Momenten kommt. Inwiefern die Schulleiterin oder der Schulleiter dieser schwierigen Aufgabe nachkommen kann, hängt vermutlich vor allem mit der Persönlichkeit und dem Leitungsstil ab. Hilfreich zur Bewältigung dieser Herausforderung ist sicherlich eine solide Ausbildung gerade im administrativen Bereich, was mehr Freiheit und Umsicht im anspruchsvollen Teil der Aufgabe erlaubt, in der Kontrolle und Führung von Lehrpersonen, ohne deren Freiheit zu weit einzuschränken, und in deren Unterstützung.

Da in der Gemeinde Köniz schon früh auch im Primarschulbereich Schulvorsteher ernannt wurden, ist es nicht erstaunlich, dass schon die Schulordnung von 1975 die Konferenz der Primarschulvorsteher, die Konferenz der Sekundarschulvorsteher und die Gesamtkonferenz der Schulleitungen festhält. Spannend ist die Frage nach den Aufgaben dieser Konferenzen. Gemäss der Schulordnung sollten sie sich mit allen Fragen des Schulwesens befassen, wobei ihnen Geschäfte zur Beratung zugewiesen wurden und die Konferenzen den Behörden Anträge stellen konnten. Jede Konferenz hatte einen Obmann auf höchstens sechs Jahre zu wählen, welcher die Konferenz einzuberufen hatte. Die Gesamtkonferenz wurde durch den Vorsteher der Schulabteilung geleitet und konnte durch die Schulabteilung einberufen werden.<sup>106</sup>

Das Schulreglement von 1993 legte weiter fest, dass die Konferenz der Schulleiter die Pensen derjenigen Lehrpersonen koordinierte, welche in zwei Schulbezirken unterrichteten. Die Aufgaben der Schulleiterkonferenzen blieben sich im Übrigen weitgehend gleich, sodass sie eher eine Plattform für den gegenseitigen Austausch waren als eine Instanz, die konkrete Entscheide trifft.

105 Leitbild Schule Mittelhäusern 2006, S. 8 f.

106 Vgl. Schulordnung 1975, Art. 18.



### 3.6 Inhaltliche Freiheit und sozialpolitischer Zwang der Lehrerschaft

Die Lehrpersonen nahmen innerhalb der Gesellschaft beziehungsweise der Dorfgemeinschaft eine gesonderte Position ein. So hielt beispielsweise das erste Primarschulgesetz fest, dass alle in der öffentlichen Primarschule angestellten Lehrer beim Zuzug in eine Gemeinde kein Einsassengeld bezahlen mussten. Ausserdem waren sie vom Wachdienst und von der Arbeit im Gemeinwerk befreit. Militärdienst hatten die Lehrer nur in ausserordentlichen Fällen zu leisten.<sup>107</sup> 1845 wurde im Grossen Rat beschlossen, dass den Primarlehrern gestattet sein sollte, «kraft ihres Primarschullehrerpatentes, an der Urversammlung ihres Wohnortes das Stimmrecht auszuüben», auch wenn dieser nicht ihre Bürgergemeinde war.<sup>108</sup> Das Stimm- und Bürgerrecht sollte den Lehrpersonen ohne finanzielle Hürde zustehen. In manchen Gemeinden wurde ihnen durch ihre Schreib-, Lese- und Rechenkompetenz eine bedeutende Rolle zuteil. Nichtsdestotrotz wurde ihnen 1870 verboten, neben dem Lehrerberuf die Tätigkeit eines Gemeinderatspräsidenten, eines Redaktors eines politischen Blatts oder eines Wirts auszuüben, was ihren politischen Einfluss entscheidend beschnitt und ihre vorrangige Zuständigkeit für die Schule umso deutlicher werden liess: die von der Lehrerschaft übernommenen Nebenbeschäftigungen durften das Ansehen der Schule als Institution und der Lehrkraft nicht beeinträchtigen.<sup>109</sup>

Zu den grossen Privilegien des Lehrerstandes gehörte dessen Freiheit in der inhaltlichen und methodischen Gestaltung des Unterrichts, welche zunächst nur durch die Kontrolle der Kommissäre und die kollegiale Kontrolle in den Konferenzen, später durch Lehrpläne und Lehrmittel eingegrenzt wurde. Trotz der Einführung der Schulinspektoren blieben die Lehrpersonen «in der Ausübung ihres Berufes selbstständig» und damit frei, ihre Arbeit innerhalb der gesetzlichen Schranken nach ihrem Gutdünken zu gestalten.<sup>110</sup> Erst die normativen Regelungen der 1990er-Jahre sehen diese Freiheit nicht mehr vor.<sup>111</sup>

Im Ancien Régime gingen in vielen Gemeinden die Kinder vor allem im Winter zur Schule, im Sommer wurde höchstens an den Samstagen repetiert. Die kurze Schulzeit im Sommer ermöglichte es der Lehrerschaft, neben der Schule weiteren Beschäftigungen nachzugehen, um ihr schmales Einkommen

107 Vgl. Primarschulgesetz 1835, § 98.

108 Protokoll des Grossen Rathes, 26. 6. 1845, S. 269.

109 Vgl. Primarschulgesetz 1894, § 40.

110 Primarschulgesetz 1860, § 34; vgl. dazu: Primarschulgesetz 1894, § 43; Primarschulreglement 1967, Art. 12.

111 Vgl. Kapitel 4.2.

aufzubessern.<sup>112</sup> 1835 wurde die Schulzeit durch die Einführung der obligatorischen Sommerschule entscheidend verlängert. Dadurch nahm der Druck zu, den Primarlehrerberuf als Haupttätigkeit auszuführen. Das Gesetz hielt fest, dass anderweitige Beschäftigungen den Lehrern nicht zur Entschuldigung für mangelhafte Leistungen in der Schule dienen dürften.<sup>113</sup> Neben der erhöhten Präsenz, der nur achtwöchigen Ferienzeit und der zunehmenden Definierung des Lehrerberufs als Vollzeitaufgabe stieg die Arbeitsbelastung der Lehrerschaft durch neue Aufgaben. Ein Unterrichtsplan soll erstellt werden, der Unterricht sollte sorgfältig vorbereitet sein, jedes Fach sollte denselben Stellenwert einnehmen, der Lehrer sollte danach trachten, sich in Kenntnissen weiterzubilden, keine der Schulstunden sollte zu früh verlassen werden oder ohne Grund ausfallen. Weiter sei es seine «heilige Pflicht», dahin zu wirken, dass sich in der Schule ein frommer Sinn und eine christliche Zucht bilde und die Sittsamkeit Wurzel fasse. Gutes Betragen in und ausserhalb der Schule wurde zur Pflicht, als Vorbild für die Jugend.<sup>114</sup> Zum ersten Mal wurde die Aufnahme in den Primarschullehrerstand durch eine Prüfung und den Erwerb des Patents festgelegt. Die Einrichtung der Seminare bedeutete die Etablierung einer genormten Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer.<sup>115</sup>

Die Entstehung einer eigentlichen Berufsbildung und die vermehrten Pflichten der Lehrerschaft führten zu einem lange andauernden Kampf um bessere Entlohnung.<sup>116</sup> Obwohl im ersten Gesetzesentwurf der grossen Landschulkommission ein Minimalgehalt für alle Lehrer vorgesehen war, wurde dieser Vorschlag vom Grossen Rat abgelehnt. Weiterhin konnte die Lehrerentlohnung entweder ganz oder teilweise in Form von Naturalien erfolgen. Die Schulgelder, welche die Eltern für den Besuch ihrer Kinder zum Teil noch bezahlen mussten, sollten nicht mehr vom Lehrer direkt, sondern vom Säckelmeister für den Schulfonds eingezogen werden. Damit wollte man dem Lehrer den demütigenden Gang durch die Gemeinde ersparen, um seinen Lohn einzutreiben, was allerdings dazu führte, dass dieser Teil des Lohns je nach Gemeinde wegfiel.<sup>117</sup> Die Gemeinden durften die Entlohnung der Schulmeister nicht herabsetzen, stattdessen sollten sie dazu animiert werden, den Anteil der Gemeindeentlohnung zu erhöhen. Das Gesetz legte deshalb fest, dass Gemeinden, welche den Lohn um mindestens einen Drittel erhöhten, die Stelle

112 Zur sozialen Stellung der Schulmeister im Ancien Régime vgl.: Schibler 1982; Böning 1998; Schmidt 2008; für die Zürcher Gebiete Berner 2010, S. 86–106.

113 Vgl. Primarschulgesetz 1835, § 95.

114 Vgl. ebd., §§ 82–86.

115 Zur Entwicklung der Lehrerbildung vgl.: Crotti 2005; Crotti/Oelkers 2002; Graf 1932.

116 Zur finanziellen Lage der Lehrerschaft siehe auch Scandola/Rogger/Gerber 1992.

117 Vgl. dazu: Primarschulgesetz 1835, § 78; Graf 1932, S. 21 f.

neu ausschreiben konnten.<sup>118</sup> Ob dieser Versuch, die Gemeinden zu höheren Lehrerlöhnen zu bewegen, immer zum Wohl der Lehrerschaft gereichte, ist allerdings fraglich, hatte diese doch die Befürchtung, durch die neue Regelung sei der Willkür gegen die Lehrerschaft Tür und Tor geöffnet.<sup>119</sup> Alle Lehrer, die christliche Religion, Kenntnis und Gebrauch der Muttersprache zum Lesen und Verstehen und zum richtigen mündlichen und schriftlichen Ausdruck der Gedanken, Kopf- und Ziffernrechnen, Schönschreiben und Gesang unterrichten konnten, sollten mindestens 150 Franken Lohn jährlich beziehen; wer weitere Fächer unterrichten konnte, sollte etwas mehr erhalten. Für das Unterrichten aller fakultativen Fächer gemäss dem Paragraphen 16 des Gesetzes waren mindestens 300 Franken Lohn vorgesehen.<sup>120</sup> Das Erziehungsdepartement war befugt, Gemeinden zur Erhöhung des Lehrerlohns anzuhalten. War es einer Gemeinde aufgrund knapper Ressourcen nicht möglich, einen besseren Lehrerlohn auszurichten, konnte das Erziehungsdepartement auf einen besonderen Kredit zur Unterstützung armer Gemeinden zurückgreifen, um den Lehrerlohn aufzubessern. Trotzdem stiegen die Löhne der Primarlehrerschaft mit dem Gesetz von 1835 nur wenig und reichten zum Unterhalt einer Familie oftmals nicht aus, sodass viele Lehrpersonen weiterhin auf die Einkünfte aus anderweitigen Erwerbsarbeiten angewiesen waren. Etwa die Hälfte der Lehrkräfte arbeitete 1838 als Landwirt, Handwerker oder Gemeindeschreiber.<sup>121</sup> Manche Lehrer besserten ihr knappes Gehalt durch das Abhalten von Leichengebeten auf. 1837 setzte der Grosse Rat zudem für alle definitiv gewählten Lehrer an einer öffentlichen Primarschule eine jährliche Staatszulage von 150 Franken fest. Provisorisch gewählte Lehrer, welche über kein Patent verfügten, erhielten eine reduzierte Zulage von 100 Franken jährlich. Die minimale Besoldung durch die Gemeinde von 150 Franken blieb bestehen.<sup>122</sup> Eine leistungsabhängige Besoldung der Lehrerschaft, wie sie zunächst durch das Departement angedacht worden war, wurde nicht eingeführt.

In den 1840er-Jahren versuchten die Behörden, die zeitaufwendigen Nebenbeschäftigungen der Lehrpersonen einzudämmen. Die Kreisschreiben des Erziehungsdepartements von 1843 ermahnen die Schulkommissäre, den Lehrern ihres Kreises mitzuteilen, dass sie zwar weiterhin das Gebet am Bett des Verstorbenen sprechen, allerdings weder Lobreden noch Predigten halten noch das Leichenmahl mit den Anwesenden einnehmen durften. Ebenso sollte der Kommissär

118 Vgl. Primarschulgesetz 1835, § 81.

119 Vgl. Graf 1932, S. 23.

120 Vgl. Kreisschreiben an die Schulkommissäre, 14. 4. 1836.

121 Vgl. Statistik des Unterrichtswesens im Kanton Bern 1907.

122 Vgl. Grossratsbeschluss, 28. 2. 1837.

«denjenigen Lehrern Ihres Commissariatskreises, welche Gemeindeschreiberstellen bekleiden, verdeuten, dass Wir die Vereinigung dieser Beamtung mit einer Lehrerstelle wegen der beinahe unumgänglich daraus entstehenden Nachtheile für die Schule sehr ungerne sehen, aus diesem Grunde auch von nun an über diejenigen Lehrer, welche in dem besagten Falle sich befinden, strenge Aufsicht ausüben und sobald sie über den Gemeindeschreibergeschäften ihre Lehrerpflichten im mindesten verletzen, nach Anleitung des § 95 des Primarschulgesetzes ihnen die Wahl lassen werden, entweder ihre Gemeindeschreiberstelle aufzugeben oder aber von ihrer Schullehrerstelle abberufen zu werden.»<sup>123</sup>

War die Besoldung der Lehrerschaft in den 1830er-Jahren noch erträglich, folgten

«von der Mitte der vierziger Jahre an, Krieg, Erdäpfelnoth, Theuerung, politische Wirren, bedeutende Zunahme der Bevölkerung und als Folge alles dessen das drohende Gespenst der Armennoth. Schwer lasteten die Folgen hievon auf Schule und Lehrerstand [...]. Denn während die Besoldungen sich gleich blieben, vertheuerten sich die Lebensbedürfnisse von Jahr zu Jahr wenigstens um den dritten Theil [...]»<sup>124</sup>

Im Gesetz über die ökonomischen Verhältnisse der öffentlichen Primarschule von 1859 sowie in den Gesetzen über die Primarschule von 1870 und 1894 wurde der Minimallohn der Lehrerschaft erhöht. Doch die Inflation machte die Erhöhung der Besoldung immer wieder zunichte. «Die reale Lohnsteigerung von rund 60%, welche die Schulgesetze von 1859 bis 1894 bewirkten, hielt sich im Rahmen anderer Berufsgruppen.» Eine finanzielle und damit soziale Besserstellung der Lehrerschaft brachten erst die Besoldungsgesetze von 1909 und 1920, auf deren Grundlage sich die Lehrpersonen erstmals zum gesellschaftlichen Mittelstand zählen konnten.<sup>125</sup>

Auch die soziale Absicherung der Lehrerschaft war im 19. Jahrhundert gering. Auf private Initiative und unterstützt durch Legate und Staatsbeiträge war die Lehrerversicherungskasse entstanden, welche aber nur einem kleinen Teil der Bittgesuche entsprechen konnte. Die Ruhelegat des Staats für alte Lehrpersonen und Unterstützungen für Witwen und Waisen liessen oft lange auf sich warten, da nur ein begrenzter Kredit zur Verfügung stand. Erst 1903 wurde mithilfe der Bundessubventionen für die Primarschule eine Lehrerversicherungskasse im modernen Sinn geschaffen. Die enorme Teuerung während des

123 Kreisschreiben, 25. 9. 1843, StAB BB 8.3.5.44.

124 Egger 1879, S. 133.

125 Scandola/Rogger/Gerber 1992, S. 49.

Ersten Weltkriegs führte zu einem starken Rückgang der Kaufkraft, weshalb die Lehrerschaft wiederum um Teuerungszulagen kämpfen musste und sich von sozialer Not bedroht sah.<sup>126</sup>

Infolge der Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre und der dadurch bedingten Steuerverluste musste die Berner Lehrerschaft einen Lohnabbau hinnehmen. 1934 trat das Gesetz betreffend die vorübergehende Herabsetzung der Besoldung der Lehrkräfte an Primar- und Mittelschulen in Kraft; 1937 wurde der Lohn der Lehrkräfte um weitere 8 Prozent verringert. 1941 hob ein weiteres Gesetz den Lohnabbau auf, da das Preisniveau mittlerweile um 25 Prozent gestiegen war. Um die Teuerung auszugleichen, wurden den Lehrpersonen staatliche Teuerungszulagen oder Herbstzulagen abhängig vom Zivilstand und von der Anzahl der zu versorgenden Kinder entrichtet.<sup>127</sup>

Nach dem Zweiten Weltkrieg kämpfte die Lehrerschaft weiterhin für eine bessere Entlohnung, welche der 1920 erreichten Kaufkraft entsprach. Erst mit dem Besoldungsgesetz von 1965 verabschiedete man sich von den Naturalien, welche seit dem 19. Jahrhundert Teil der Lehrerbesoldung waren. Als in den 1970er-Jahren die wirtschaftliche Rezession spürbar wurde und im Bildungssektor gespart werden sollte, gerieten die Lehrerlöhne abermals unter starken politischen Druck; trotzdem kann sich die Lehrerschaft<sup>128</sup> seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs zum sozialen Mittelstand zählen.

Der schwere, doch mittelfristig erfolgreiche Kampf um bessere Besoldung zeigt die zunehmende (Selbst-)Wahrnehmung der Lehrpersonen als Berufsgruppe von gesellschaftlicher Relevanz, deren soziale Stellung in der Mittelschicht gefestigt wurde. Die Verbesserungen des Besoldungswesens spiegeln eine Professionalisierung der Lehrer im Sinn einer Entwicklung eines Berufsstands mit berufsspezifischen Forderungen.

Erstaunlich ist dagegen die zu beobachtende Entwicklung, wonach die Freiheit der Lehrpersonen in der Gestaltung des Unterrichts – trotz der Debatte um pädagogische Autonomie als Merkmal der Schulentwicklung der 1990er-Jahre sowie als Merkmal neuer schulischer Governancestrukturen – in den normativen Regelungen nicht mehr erwähnt wird und entsprechend abgenommen hat.

Während sich die Lehrerschaft im 19. Jahrhundert in Konferenzen zur Weiterbildung traf, wurde seit den 1970er-Jahren erneut schulhausinterne

126 Vgl. Scandola 1993.

127 Vgl. Gesetz betreffend die vorübergehende Herabsetzung der Besoldungen der Lehrkräfte an den Primar- und Mittelschulen 1934, 1937, 1940; Gesetz betreffend die Aufhebung der Besoldungsabzüge für die Lehrkräfte der Primar- und Mittelschulen 1941.

128 Mit dem Lehreranstellungsgesetz von 1990 wurden die Lohnunterschiede zwischen Primarlehrern und Primarlehrerinnen aufgehoben.

Konferenzen ins Leben gerufen.<sup>129</sup> In der Schulordnung der Gemeinde Köniz von 1975 sind die Konferenzen der Primarlehrer erwähnt, welcher alle definitiv gewählten Lehrer angehörten; diese trafen und organisierten sich selbstständig und sollten sich mit allen Erziehungs- und Unterrichtsfragen derjenigen Schule befassen, an der sie tätig waren. Dazu gehörte die Beratung von «Dispensationen von Schülern», «Versetzen in besondere Klassen», die Besprechung der Schülerspeisung, des Wahlfachunterrichts sowie die Aufstellung des Voranschlags.<sup>130</sup>

Ende der 1990er-Jahre hatte die Schulleitung die Lehrerkonferenz zu leiten, in welcher eine Reihe administrativer, organisatorischer und teilweise pädagogischer Geschäfte, wie die Vorbereitung der Stundenpläne und Schulreisen oder die Erarbeitung von Schulordnungen, behandelt wurden.<sup>131</sup> Damit waren die Konferenzen eher ein Beratungs- als ein Entscheidungsorgan, welches die Schulkommissionen und Schulleitungen in ihren administrativen Aufgaben entlasten sollte und welches etwas von der traditionellen Selbstorganisation und inhaltlichen Freiheit der Lehrerschaft weitertradierte.

### 3.7 Elternmitwirkung

Nachdem 1992 das kantonale Volksschulgesetz erlassen worden war, sah sich die Gemeinde Köniz vor die Aufgabe gestellt, ihr Reglement über die Organisation des Schulwesens anzupassen. Der Artikel 31 des kantonalen Gesetzes verpflichtet die Schulkommissionen, die Lehrerschaft und die Eltern zur Zusammenarbeit. Die Eltern haben zusätzlich das Recht, über die Entwicklung und das Verhalten ihrer Kinder sowie über die Geschehnisse innerhalb der Schule informiert zu werden und den Unterricht selbst zu besuchen. Im Gemeindereglement können weitere Formen der Mitsprache und Mitwirkung der Eltern festgelegt werden.<sup>132</sup> Die Arbeitsgruppe für das neue Reglement über das Schulwesen initiierte einen an die Schulkommissionen und Lehrerkonferenzen gerichteten Fragebogen, der helfen sollte, die vom Volksschulgesetz neu gesetzten Impulse umzusetzen. Eine der aufgeworfenen Fragen zielte auf die Möglichkeit der Gemeinde, die Elternmitsprache in der Schulordnung festzuhalten. Die Antworten sprachen sich mehrheitlich für eine Einführung der Elternmitwirkung aus, wobei die einzelnen Schulbezirke die Möglichkeit

129 Zur Organisation der Lehrerschaft in Konferenzen vgl. Kapitel 2.4.

130 Vgl. dazu: Schulordnung 1975, Art. 19; Vorschrift über die Pflichten der Schulleitung 1971, Art. 20.

131 Vgl. Handbuch für Schulkommissionen 1999, S. E42 f.

132 Vgl. Volksschulgesetz 1992, Art. 31.

haben sollten, sich auf freiwilliger Basis dafür zu entschliessen.<sup>133</sup> Im Reglementsentwurf waren Mitwirkungsrechte und -pflichten der Eltern vorgesehen; diese sollten jedoch durch die Schulkommission in einem zusätzlichen Reglement festgehalten werden.

Die Vernehmlassungen der Schulordnung durch die verschiedenen Parteien der Gemeinde Köniz zeigen, dass die Elternmitwirkung durchaus als Neuerung wahrgenommen und meist positiv bewertet wurde. Umstritten war, ob unterschiedliche Regelungen der Elternmitwirkung innerhalb der Gemeinde sinnvoll seien und ob den Eltern in den Schulkommissionen das Stimm- oder sogar Wahlrecht zugesprochen werden sollte. In der Stellungnahme der CVP wurde argumentiert, dass der aktive Einbezug der Eltern in das Schulgeschehen wichtig und zeitgerecht sei, weshalb die beratende Mitwirkung der Eltern zu wenig weit gehe:

«Der Schulversuch Spiegel macht deutlich, dass Eltern mit Stimmrecht interessierter sind und auch Meinungen anerkennen, die nicht der ihren entsprechen. Zu einer vollständigen Integration der Elternvertretungen in die Schulkommissionen gehört unseren Erachtens nicht nur das Stimm-, sondern auch das Wahlrecht.»<sup>134</sup>

Die Schulordnung von 1993 regelte die Elternmitwirkung, indem sie die Schulkommissionen der einzelnen Schulbezirke anwies, für den jeweiligen Schulbezirk massgeschneiderte Elternmitwirkungsreglemente auszuarbeiten und durch den Grossen Gemeinderat genehmigen zu lassen. Sie hält zudem fest, dass den Eltern in den Schulkommissionen das Stimm-, jedoch nicht das Wahlrecht einzuräumen sei.

2004 wurde die Schulordnung dahingehend geändert, dass die Schulen Elternräte einzurichten hatten. Diese Elternräte schlugen dem Grossen Gemeinderat und später dem Parlament für jede Schulkommission zwei Elterndelegierte vor, welche in die Schulkommission gewählt wurden. Die Rechte und Pflichten der Elterndelegierten unterschieden sich nicht von denjenigen der übrigen Schulkommissionsmitglieder, weshalb sich nur Stimm- und Wahlberechtigte als Elterndelegierte wählen lassen durften. Die Elterndelegierten hatten die besondere Aufgabe, die Anliegen der Elternräte in die Schulkommissions-sitzungen hineinzutragen.<sup>135</sup> Mit dem Bildungsreglement von 2005 änderte sich die normative Handhabung der Elternmitwirkung nochmals. Bemerkenswert ist vor allem die Tatsache, dass die Elterndelegierten seither nicht mehr als

133 Vgl. Bericht und Antrag an den Grossen Gemeinderat, 21. 6. 1993, S. 2 f.

134 Ebd., Beilage 1, cvp köniz.

135 Vgl. Schulreglement 1993 mit Änderungen bis zum 16. 5. 2004, Art. 18.

besondere Mitglieder der Schulkommission gewählt werden, wodurch sich die Strukturen der gesamten Elternmitwirkung änderten: alle Eltern einer Klasse bilden nun eine Elterngesprächsgruppe, welche eine Elternvertretung wählt. Die Elterngesprächsgruppe befasst sich mit Fragen, welche die ganze Klasse betreffen. Die Klassenlehrperson ist während dieser Treffen zugegen und leitet sie zusammen mit den Elternvertretern. Die durch die Elterngesprächsgruppen gewählten Elternvertretungen bilden zusammen den Elternrat, welcher über erzieherische und organisatorische Fragen der Schule beraten soll. In gewissen Situationen ist der Elternrat durch die Schulkommission anzuhören. Daneben kann er der Schulleitung und der Schulkommission Anträge stellen. Die Weisungen, wie die Zusammenarbeit zwischen den Schulleitungen, den Schulkommissionen und den Elternräten aussehen soll, werden durch die Zentralkommission erlassen.<sup>136</sup> Die Herauslösung der Elternmitwirkung aus den Aufgaben der Schulkommission wurde damit begründet, dass Eltern sich in einer Doppelfunktion befunden hätten: einerseits hätten sie mit den Lehrern partnerschaftlich zusammenarbeiten sollen, andererseits über diese eine Aufsichtsfunktion gehabt. Diesen Konflikt habe man durch die Abkoppelung der Elternmitwirkung von der Schulkommission entschärft.<sup>137</sup> In den Reglementen zur Elternmitwirkung sollten auch die Modalitäten der Schülerinnen- und Schülermitsprache festgehalten werden. Die Teilnahme der Schülerinnen und Schüler an den Schulkommissionssitzungen wurde dabei aber explizit ausgeschlossen. Die Schulordnung hält aber fest, dass den Kindern und Jugendlichen die Mitsprache im Rahmen der Elternmitwirkung und der Lehrerinnen- und Lehrerkonferenz ermöglicht werden konnte.<sup>138</sup> Die Weisung der meisten Schulen zur Schülerinnen- und Schülermitsprache sieht vor, dass jede Klasse einen Klassenrat bildet, in welchem gemeinsame Anliegen besprochen werden. Der Klassenrat wählt die Vertreterinnen und Vertreter der eigenen Klasse, welche gemeinsam mit den Vertreterinnen und Vertretern der anderen Klassen den Schülerinnen- und Schülerrat bilden. Dort werden allgemeine Anliegen der Schülerschaft besprochen und Delegierte gewählt. Diese wiederum können Anliegen und Anträge dem Elternrat, der Schulkommission oder der Lehrerinnen- und Lehrerkonferenz unterbreiten. Die Weisungen der Primarschulen Schliern, Köniz-Buchsee und Niederscherli sehen hingegen keinen Schülerrat vor, da die Klassenräte direkt berechtigt sind, Anträge zu stellen.<sup>139</sup>

136 Vgl. Bildungsreglement 2005, Art. 17.

137 Vgl. Bericht und Antrag Bildungsreglement 2006.

138 Vgl. Reglement über die Organisation des Schulwesens 1993, Art 18.

139 Vgl. Handbuch für Elternmitwirkung, S. S3 f.





## 4. Aufsicht und Kontrolle über die Lehrpersonen

### 4.1 Von der Wahl zur Anstellung

Als in den 1830er-Jahren das neue Primarschulgesetz diskutiert und vom Grossen Rat erlassen wurde, bestand noch keine formalisierte, einheitliche Lehrerausbildung.<sup>1</sup> Mit dem Primarschulgesetz wurde eine zentrale Prüfung eingeführt: «Um eine Primarschullehrerstelle in der Republik bekleiden zu können, muß man infolge einer besonderen Prüfung in den Primarschullehrerstand eingetreten sein.»<sup>2</sup> Die Prüfung diente dem Erziehungsdepartement dazu, einen inhaltlichen und methodischen Standard festzulegen, welchem die Primarlehrer genügen sollten. Zugleich konnten sich die lokalen Wahlbehörden an den Zertifikaten orientieren. Die Bestimmungen von 1835 sehen aber vor, dass alle zum damaligen Zeitpunkt definitiv gewählten Lehrer, auch wenn sie über kein Patent verfügten, weiterhin als wählbar galten. Diese Klausel sollte die Stellung der bereits im Amt stehenden Schullehrer während der Um- und Aufbruchsphase der 1830er-Jahre stärken.

Das traditionelle Verfahren zur Besetzung einer Lehrerstelle im Ancien Régime sah vor, dass freie Stellen von der Kanzel verkündet wurden. Die Bewerber hatten sich beim Pfarrer für die Prüfung vor dem Chorgericht zu melden. Pfarrer und Chorrichter sandten nach der Prüfung die «Verbalprozesse» der Kandidaten an den zuständigen Amtmann, der die Wahl bestätigen musste.<sup>3</sup> Versuche, die Wahl der Schulmeister aus dem Zuständigkeitsbereich der Gemeinden zu lösen, scheiterten bereits während der Helvetik.<sup>4</sup>

1 Eine formalisierte Ausbildung zum Schulmeister existierte im Ancien Régime nicht. Stattdessen wurde während dieser Zeit eine Lehre zum Schulmeister absolviert. Gegen Ende des Ancien Régime wurden vermehrt Normalkurse angeboten, in welchen die werdenden Lehrer meist durch den Ortspfarrer unterrichtet wurden. 1807 erliess der Kirchen- und Schulrat eine Instruktion zur Einrichtung von Normalanstalten, doch eine für die Wahl erforderliche Ausbildung wurde erst mit der Eröffnung der Lehrerseminare (1837) eingeführt. Vgl. dazu: Schibler 1982, S. 17; Schmidt 2008, S. 270; Helfenberger 2002.

2 Primarschulgesetz 1835, Art. 63.

3 Vgl. Schibler 1982, S. 17.

4 Vgl. Schmidt 2008, S. 270.

Auch das Gesetz von 1835 sah vor, dass bei der Neubesetzung von Schulstellen lokale Prüfungen mit den Bewerbern stattfanden. Der Schulkommissär sollte die Bewerber im Beisein der Schulkommissionen auf ihre praktischen und theoretischen Kenntnisse hin examinieren, nachdem die offenen Stellen im *Amtsblatt* ausgeschrieben worden waren. Das Gehalt in Naturalien und Geldleistungen musste in der Ausschreibung angegeben sein und wurde vom Schulkommissär kontrolliert, damit dieses bei der Neubesetzung nicht vermindert werden konnte. Da das Lehrergehalt durch die Gemeinde bestritten werden musste und die Gesetze noch keine fixen Lehrerlöhne definierten, spielten die Angaben zum Einkommen und zu den Leistungen der Gemeinde für die Lehrerschaft eine grosse Rolle. Die Bewerber hatten sich für die ausgeschriebene Stelle schriftlich zu melden und gegebenenfalls ein Zeugnis beizulegen.

Nach der Prüfung durch den Schulkommissär – meist war dieser ein Geistlicher, womit das Verfahren Ähnlichkeiten mit der Prüfung der Schulmeister durch den Pfarrer im Ancien Régime aufgewiesen haben dürfte – hatte die Schulkommission einen doppelten Wahlvorschlag an den Einwohnergemeinderat zu richten. War der Schulkommissär mit dem Vorschlag nicht zufrieden, konnte er diesen durch einen Kandidaten erweitern. Die Wahl des Lehrers fand durch den Gemeinderat, die politische Exekutive der Gemeinde, statt. Das Erziehungsdepartement hatte die Wahl zu bestätigen.<sup>5</sup>

Das *Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden* von 1857 zeigt, dass sich die Praxis des Wahlverfahrens bis 1871 nicht änderte. Die Schulkommissionen hatten einen Entwurf der Stellenausschreibung über den Schulinspektor an die Erziehungsdirektion zu senden. Aufgrund der Bewerbungsschriften und der Prüfung sollten sie dem Gemeinde- oder dem Schulgemeinderat einen Wahlvorschlag unterbreiten, wobei die Wahl durch den Gemeinderat geschah.

Mit der Eröffnung der Seminare wurde die staatliche Zertifizierung durch Lehrerpateente beim Anstellungsverfahren immer wichtiger. Das Gesetz von 1860 hält fest, dass das Patent bei der Anmeldung einzureichen sei. Bewarben sich patentierte Kandidaten, so konnte die Schulkommission beschliessen, auf die Prüfung der Bewerber zu verzichten. Im selben Gesetz ist festgehalten, dass unpatentierte Bewerber nur auf die zweite Ausschreibung hin mit dem Einverständnis der Schulinspektoren zu einem Examen zugelassen waren. Nicht patentierte Bewerber konnten nur provisorisch auf ein Jahr gewählt werden.<sup>6</sup> Mit dieser Regelung sicherte der Staat einen minimalen Bildungsstandard und

<sup>5</sup> Vgl. Primarschulgesetz 1835.

<sup>6</sup> Vgl. Primarschulgesetz 1860, Art. 26.

die grundlegende Ausrichtung der Lehrerseminare, womit der Berufsstand ein Stück weit geprägt werden konnte.

1870 kam es zu zwei wesentlichen Änderungen innerhalb der Lehrerwahlmodi. Zum einen wurde die sechsjährige Periodizität der Lehrerwahl eingeführt. Die Verfassungen von 1831 und 1846 hielten explizit fest, dass keine öffentliche Stelle auf Lebenszeit vergeben werden durfte, es seien denn Pfarr- und Lehrstellen. Die Ausnahmeregelung für die Lehrerschaft wurde mit dem *Primarschulgesetz von 1870* abgeschafft. Wer eine Lehrstelle innehatte, musste sich nach sechs Jahren der Wiederwahl stellen.<sup>7</sup> Eines der grossen Anliegen, weshalb das *Primarschulgesetz von 1860* bereits nach zehn Jahren überarbeitet wurde, war die Verbesserung der Lehrerbesoldung. Die wirtschaftliche Krise führte zu einer starken Geldentwertung, der reale Lehrerlohn verlor entsprechend an Wert, was zur Flucht vieler Personen aus dem Lehrerstand führte. Während der Lesung des neuen Primarschulgesetzes im Grossen Rat sah man sich mit dem Problem des Lehrermangels konfrontiert, welches durch die ökonomische Besserstellung der Lehrerschaft angegangen werden sollte. Vonseiten der Lehrerschaft waren bei der Erziehungsdirektion im Vorfeld Petitionen bezüglich der Besoldungsverhältnisse eingegangen, auf welche der Erziehungsdirektor Kummer in seinem Votum im Grossen Rat verwies: «Aber auch wenn diese Petitionen von Seite der Lehrer nicht vorlägen, müsste dennoch in dieser Sache mit Rücksicht auf die vielen theils gar nicht, theils ganz ungenügend besetzten Primarschulen irgend Etwas geschehen.» Im alten Kantonsteil waren 31 Schulen nicht besetzt, sodass sie mit anderen zusammengelegt werden mussten. Viele der noch amtierenden Lehrer seien aufgrund ihres Alters, aufgrund moralischer Gebrechen oder «weil sie unter Gelsttag gefallen» waren, für die Aufgabe nicht geeignet, hätten aber aufgrund des Lehrermangels nochmals aufgestellt werden müssen.<sup>8</sup>

Der Berichtersteller der grossrätlichen Kommission bezeichnete die Besserstellung der ökonomischen Lage der Lehrer als Hauptursache für die neue Schulgesetzgebung.

«Die Kommission erklärt sich auch mit den Grundlagen einverstanden, auf welchen der Erziehungsdirektor diese Besoldungserhöhung durchführen will. Während bis dahin ein Hauptübelstand der schlechten Besoldung der Lehrer darin bestand, dass sowohl von Seite des Staates als der Gemeinden

7 «Die definitive Wahl von Primarlehrern, welche durch den Besitz eines bernischen Primarlehrerpatents bedingt ist, geschieht nach freier Wahl durch die Einwohnergemeinden unter Vorbehalt der nachfolgenden Bestimmungen [...] auf Dauer von 6 Jahren.» Primarschulgesetz 1870 § 46.

8 Tagblatt des Grossen Rates 1869, S. 410.

allen Lehrern und Lehrerinnen, abgesehen von ihrem Alter, die nämliche Besoldung gegeben wurde, so dass die Lehrer nicht mit Zuversicht in die Zukunft blicken konnten, sucht nun das neue Gesetz einem längst gewünschten und ersehnten Bedürfnis zu entsprechen, indem es einerseits die Besoldungen der Gemeinde in Form des bekannten Minimums beträchtlich erhöht, andererseits die Zulage des Staates, die bisher für Alle gleich viel betrug, so vertheilt, dass mit dem Alter des Lehrers seine Besoldung steigt. [Diese Neuregelung soll verhindern], dass die besten Lehrkräfte regelmässig die Schule verlassen, um sich andern Berufen zuzuwenden.»<sup>9</sup>

Der Grosse Rat beschloss eine Besoldungserhöhung von 280 auf 450 Franken. Die Gemeinden hatten den grössten Teil der Mehrausgaben zu bestreiten, was in einigen Gemeinden die Erhöhung der *Schultellen* bedeutete. Bisher hatte man in der lebenslänglichen Anstellung der Lehrpersonen einen Ausgleich zur geringen Besoldung gesehen. Wegen der finanziellen Mehrbelastung der Gemeinden machte sich August Moschard für mehr Mitsprache der lokalen Behörden stark:

«Das vorliegende Gesetz will nun den Gemeinden neue finanzielle Opfer auflegen, die nicht unbedeutend sind und manchen Gemeinden, die einzig auf Tellen angewiesen sind und bisher 2‰ tellen mussten, schwer fallen werden. Wenn man aber den Gemeinden solche Lasten auflegen will, so soll man ihnen auf der anderen Seite auch Rechte geben, die sie bisher nicht hatten.»<sup>10</sup>

Ebenso forderte Grossrat Furer, dass die neuen finanziellen Opfer der Gemeinden mit grösseren Rechten der Gemeinden in der Lehrerwahl einhergehen müssten. Die Gemeinden sollten nicht auf ihren schlechten Lehrern sitzen bleiben, während ihnen die Möglichkeit benommen sei, tüchtige Lehrer zu wählen.<sup>11</sup> In verschiedenen Eingaben und während der Debatten im Grossen Rat wurde die Abschaffung der lebenslänglichen Anstellung zugunsten einer periodischen Wiederwahl der Lehrer gefordert. Auch in der neuen Verfassung des Kantons Zürich war zwei Jahre zuvor die periodische Wahl der Geistlichen und der Lehrer eingeführt worden, was die allgemeinen Tendenzen in dieser Hinsicht spiegelt.<sup>12</sup> Die grossrätliche Kommission war bezüglich der periodischen Wiederwahl der Lehrpersonen zunächst gespalten; fünf Mitglieder stimmten für eine periodische Lehrerwahl, während fünf die lebenslängliche Wahl beibehalten wollten, wobei der Präsident den Stichentscheid zugunsten der Letzteren traf. Doch dabei sollte es nicht bleiben, da aufgrund unterschied-

9 Tagblatt des Grossen Rates 1869, S. 411.

10 Moschard, in: Tagblatt des Grossen Rates 1869, S. 412.

11 Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1869, S. 414.

12 Vgl. Graf 1932, S. 216.

licher neben der Verhandlung geführter Debatten eine erneute Besprechung gewünscht wurde. In dieser beschloss die Kommission, «dem Grossen Rathe die Periodizität der Wahlen vorzuschlagen. Dafür haben nicht nur Mitglieder gestimmt, die von jeher diese Ansicht vertraten, sondern auch Mitglieder, die früher die lebenslängliche Anstellung befürworteten.»<sup>13</sup> Begründet wurde dieser Antrag mit der «gegenwärtig herrschenden demokratischen Strömung unserer Zeit», infolge deren das Schulgesetz beim Volk nur mit einer periodischen Wahl der Lehrpersonen Anklang finde.<sup>14</sup> Nach ausführlichen Verhandlungen stimmte der Grosse Rat in Anlehnung an den Vorschlag der grossrätlichen Kommission der Periodizität mit 148 gegen 5 Stimmen zu.<sup>15</sup>

Während der Grossratsverhandlungen stand jedoch nicht nur die Periodizität der Lehrerwahl zur Diskussion, vielmehr wurde über das Wahlgremium diskutiert: Wer sollte die Lehrpersonen wählen? Der Regierungsrat stellte den Antrag, die Lehrer sollten nicht vom Gemeinderat, sondern von denjenigen gewählt werden, die ihre Kinder in die Schule schickten, den Stimmberechtigten der Schulgemeinde: die Hausväter der Schulkinder, sollten die Lehrpersonen wählen. Im Grossen Rat entschied man sich, die Wahl der Lehrpersonen nicht auf die Einwohnergemeindeversammlung festzulegen, da die Schule in einigen Orten durch Schulgemeinden verwaltet wurde.<sup>16</sup> Entsprechend hielt das Gesetz fest, dass entweder Wahl durch die Einwohnergemeinden oder, wo besondere Schulgemeinden bestanden, durch diese geschehen sollte.<sup>17</sup> Die Schulkommission hatte zu entscheiden, ob eine Prüfung der Bewerber stattfinden sollte, und diese gegebenenfalls durchzuführen. Der Einwohnergemeinde sollte sie, nachdem der Inspektor befragt worden war, einen Wahlvorschlag unterbreiten. Der Vorschlag der Schulkommission war für Wahlberechtigten aber nicht verbindlich.<sup>18</sup>

Dieser Regelung lag die Annahme zugrunde, dass nicht repräsentative Behörden die Entscheidungen treffen sollten, sondern die Steuerzahler und Stimmberechtigten selbst. Der Berichterstatter des Regierungsrats verweist auf

13 Tagblatt des Grossen Rates 1869, S. 469.

14 Vgl. ebd.

15 Vgl. ebd., S. 473.

16 Der Berichterstatter der Kommission wies auf die Schwierigkeiten der verschiedenen Gemeinden hin: «[A]llein ich gebe zu bedenken, dass Sie durch Annahme des Antrages des Herrn Weber eine neue Gemeinde kreieren. Neben der Einwohnergemeinde, der politischen Gemeinde verwechsle man die Einwohnergemeinde nicht mit den Schulgemeinden. Wir haben eine Menge Einwohnergemeinden, welche verschiedene Schulkreise haben, und man müsste dann natürlich die Wahl der Lehrer nicht der gesammten Einwohnergemeinde anheimstellen, welche zusammen in einem Schulkreise wohnen.» Weber, in: Tagblatt des Grossen Rates 1869, S. 472.

17 Vgl. Primarschulgesetz 1870, § 46.

18 Vgl. ebd., § 42–46.

die zunehmenden Rechte der Gemeindebehörden und das damit verbundene Problem der Machtakkumulation.

«Seien Sie sicher, dass wenn Sie die Gemeindestellen durch das Gesetz wesentlich erhöhen und dasselbe dann dem Volke vorlegen, Mancher sagen wird, er wolle nicht noch mehr zahlen, um die Macht des Gemeinderathes noch zu erhöhen. Es würde sich fragen, ob nicht Viele sagen würden, es habe ihnen schon bisher geschienen, Statthalters Kinder seien beim Lehrer besser angesehen, als die ihrigen und sie wollen daher nicht noch Kompetenz des Gemeinderathes auf Kosten des steuerzahlenden Publikums vermehren.»<sup>19</sup>

Damit sich die Stimmberechtigten der Gemeinde als Lehrerwahlbehörde ein Bild der Bewerber machen konnten, sollten die Prüfungen der Bewerber öffentlich stattfinden.<sup>20</sup>

Die Lehrerschaft diskutierte die Einführung der periodischen Lehrerwahlen in Kreissynoden und Konferenzen und sonstigen Versammlungen. Am 27. März wurde im *Berner Schulblatt* berichtet, dass eine Minderheit der Grossratskommission die periodische Wiederwahl der Lehrpersonen beantragt habe, die Mehrheit aber die Gemeinde ermächtigen wolle, bei einer Besoldungserhöhung von 50 Franken die Stelle neu auszuschreiben. Mit dieser Regelung hätte sich eine Gemeinde mit 50 Franken Gehaltserhöhung die Abberufung der Lehrpersonen «erkaufen» können. Bereits die periodische Wahl des Lehrers – so kann man im *Schulblatt* weiter lesen – hemme die Wirksamkeit, während der Lehrer durch die von der Kommission beantragte Regelung «zum Söldling und Miethling gemacht, aller Würde beraubt und zum Spielball der Parteilidenschaft und des persönlichen Hasses» werde.<sup>21</sup> In der Versammlung des liberalen Lehrervereins der Stadt Bern hielt Schulinspektor König ein Referat über die Vor- und Nachteile der lebenslänglichen Anstellung der Lehrer. Für die lebenslängliche Anstellung wurde angeführt, dass der Lehrerberuf nicht mit einem politischen Amt zu vergleichen sei, welches man wieder ablegen könne. Vielmehr handle es sich um einen Lebensberuf, der eine spezielle und umfassende Vorbereitung verlange und deswegen nicht einfach aufgegeben werden könne.<sup>22</sup> Zudem sei die Sicherheit der lebenslänglichen Anstellung ein Ausgleich für die ungenügende Besoldung. Die Lehrperson könne aufgrund der Sicherheit in Stellung und Besoldung in der Erfüllung ihrer Pflichten un-

19 Tagblatt des Grossen Rates 1869.

20 «Die Prüfung ist eine öffentliche und besteht in der Abfassung eines Aufsatzes, der Abhandlung von Probelektionen in verschiedenen Fächern und dem Vortrage einer leichtern musikalischen Komposition.» Primarschulgesetz 1870, § 44.

21 Berner Schulblatt 1869, S. 49.

22 Vgl. ebd., S. 205.

parteiisch und von den Machthabern unabhängig handeln. Für die periodische Wiederwahl wurden die «demokratische Richtung unserer Zeit», die Stärkung der Interessen einer gesamten Schule gegenüber einer einzelnen Lehrkraft und die durch diesen Wahlmodus eher verhinderbaren Missbräuche ins Feld geführt. Der Schulinspektor äusserte sich zudem dahingehend, dass die Wahl der Lehrer nicht mehr an Einzelne gebunden sein solle, sofern sie periodisch stattfinde; vielmehr solle die ganze Schulgemeinde die Lehrer wählen.<sup>23</sup> In der Schulsynode wurde die periodische Lehrerwahl mit grosser Mehrheit angenommen. Allerdings forderte die Vorsteherschaft Bestimmungen, welche die Lehrer vor Willkür und Zufall schützen sollten. Einerseits sollte drei Monate vor dem Ablauf der Amtsdauer bereits feststehen, ob die Lehrperson durch die Stimmberechtigten bestätigt würde. Andererseits solle die Wahl beziehungsweise die Abwahl nicht durch einige wenige, sondern durch die Mehrheit der Stimmberechtigten geschehen. Diese beiden Forderungen fanden noch keinen Eingang in das Primarschulgesetz von 1870.

In der Gemeinde Köniz wurde die direktdemokratische Wahl der Lehrerinnen und Lehrer 1878 in das *Verwaltungsreglement* aufgenommen. Die Wahl geschah geheim und nach denselben Kriterien wie die Wahl des Gemeinderats, der Schulkommission, der Armen-, Gemeinde- und Schulgutsverwalter sowie des Totengräbers und des Polizeidieners.<sup>24</sup>

In das Gesetz von 1894 wurde eine Forderung der Lehrerschaft zu ihrem Schutz aufgenommen. Wie zuvor sollte die Schulkommission spätestens bis drei Monate vor dem Ende der Amtsperiode entscheiden, ob die Stelle ausgeschrieben werde.<sup>25</sup> Schrieb die Wahlbehörde die Stelle aus, so hatte ein Bewerbungsverfahren durchgeführt zu werden. Schrieb sie die Stelle nicht aus, war der Inhaber der Lehrstelle für die neue Amtsperiode bestätigt, womit 1894 die stillschweigende Wiederwahl möglich wurde. Während die gesetzlichen

23 Vgl. ebd., S. 205 f.

24 «Die Einwohnergemeinde hat folgende Behörden und Beamten selbst zu wählen: [...] die Lehrer und Lehrerinnen. [...] Die Wahlen geschehen durch geheime Abstimmungen. Einem jeden Stimmberechtigten wird ein Stimmzettel zugestellt; diese werden durch jeweilen zu ernennende Stimmenzähler ausgeteilt und eingesammelt. Der Gesamtbetrag der eingelangten Stimmzettel bestimmt jeweilen die unbedingte Stimmenmehrheit für den laufenden Wahlgang, nicht aber für die folgenden. Derjenige, welcher im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit der Stimmenden auf sich vereinigt, ist als gewählt zu betrachten. Vereinigt Keiner die absolute Mehrheit der Stimmenden auf sich, so bleiben die drei, welche am meisten Stimmen erhalten haben, in der Wahl für den folgenden Wahlgang. Vereinigt auch in diesem zweiten Wahlgange Keiner die absolute Mehrheit der Stimmen auf sich, so bleiben die zwei, welche mehr Stimmen erhalten haben, in der Wahl für den dritten Wahlgang, in welchem dann das relative Mehr entscheidet. Bei gleicher Stimmenzahl entscheidet das Loos.» Verwaltungsreglement der Einwohnergemeinde Köniz, Amtsbezirk Bern 1878, §§ 14, 16.

25 Vgl. Primarschulgesetz 1894, § 34.



Regelungen von 1835, 1856 sowie 1860 den Einwohnergemeinderat und das Schulgesetz von 1870 die Stimmberechtigten als Wahlbehörde definierten, überlässt das *Primarschulgesetz von 1894* die Festlegung der Wahlbehörde den Gemeindereglementen. Dies bedeutete, dass die Lehrer in den verschiedenen Gemeinden entweder vom Einwohnergemeinderat oder von der Einwohnergemeindeversammlung gewählt wurden. Diese regional unterschiedlichen Wahlmodi hatten fast 100 Jahre Bestand. Die Schulkommissionen hatten einen Vorschlag zu machen, der aber nicht verbindlich war. Die Lehrer sollten gemäss den Bestimmungen der Gemeindereglemente «frei aus der Zahl aller patentierten Bewerber» gewählt werden.<sup>26</sup> Nur falls die Schulkommission den amtierenden Lehrer nicht stillschweigend bestätigt hatte, sollten die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde oder der Schulgemeinde in die Entscheidung mit einbezogen werden. Begründet wurde diese Änderung im Verfahren der Wiederwahl damit, dass sich die direktdemokratische Vorgehensweise bei den Lehrerwahlen als mühselig und zeitaufwendig erwiesen hatte. Allerdings war diese Regelung Gegenstand einer kürzeren Debatte im Grossen Rat. Der Berichterstatter der Grossratskommission sah in ihr eine Kompetenzeinschränkung aufseiten der Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde. Die Kompetenz, über eine Neuausschreibung zu entscheiden, solle der Gemeinde selbst und nicht der Schulkommission übertragen werden: «Überträgt man diesen Entscheid der Schulkommission, so bedeutet das in vielen Fällen nichts anderes als eine Einschränkung der Wahlkompetenz, die man doch auch nach dem neuen Gesetz der Gemeinde übertragen will.»<sup>27</sup> In der Gemeinde Köniz wurde mit den *Verwaltungs- und Organisationsreglementen von 1919 und 1932* die Lehrerinnen- und Lehrerwahl wieder dem Grossen Gemeinderat übergeben, wobei die Schulkommissionen einen unverbindlichen Vorschlag zu machen hatten.<sup>28</sup> 1919 hiess es zudem, dass die Schulkommissionen die Hausväterversammlung über ihren Vorschlag informieren mussten.<sup>29</sup> Das *Primarschulgesetz von 1951* hält erstmals fest, dass die Wahl der Lehrpersonen durch die Schulkommissionen erfolgen konnte, sofern nicht die Stimmberechtigten oder der Gemeinderat die Lehrerinnen und Lehrer wählten.<sup>30</sup> Weiterhin hatte die Schulkommission die Möglichkeit, eine Lehrperson stillschweigend zu bestätigen, indem die Stelle nicht ausgeschrieben wurde.

26 Vgl. ebd., § 33.

27 Ritschard, in: Tagblatt des Grossen Rates 1892, S. 340.

28 Vgl. Organisations- und Verwaltungsreglement der Einwohnergemeinde Köniz 1919, Art. 60; 1932, Art. 59.

29 Vgl. Organisations- und Verwaltungsreglement der Einwohnergemeinde Köniz 1919, Art. 60.

30 Vgl. Primarschulgesetz 1951, Art. 32.

Legte das Gemeindereglement fest, dass die Stimmberechtigten die Lehrerinnen und Lehrer wählen sollten, so konnten sie mittels eines schriftlichen Begehrens gegen die stillschweigende Wiederwahl einer bestimmten Lehrkraft Einspruch erheben. Die Bewerbungen mussten laut Gesetz an die Schulkommissionen gerichtet werden, welche, wo sie nicht als Wahlorgan vorgesehen waren, einen Wahlantrag zu stellen hatten. Es war also das jeweilige Gemeindereglement, welches festlegte, wer die Lehrer wählte und wie viele zur Wahl vorgeschlagen werden konnten. Der Tatsache, dass die Schulkommissionen vor Ort für den geregelten Schulbetrieb verantwortlich waren, wird die im Artikel 40 festgehaltene Klausel gerecht: Die Schulkommission konnte eine nicht im Amt bestätigte Lehrperson für ein weiteres Jahr anstellen und so den geordneten Schulbetrieb aufrechterhalten.

Mit der Gesetzesrevision von 1964 änderte sich nichts an der grundsätzlichen Art und Weise, wie Lehrkräfte ernannt wurden. Noch immer wurden sie entweder durch die Stimmberechtigten oder durch eine politische Behörde gewählt, während der Schulkommission das Antragsrecht zustand. Neu wurde festgehalten, dass alle Lehrer innerhalb einer Gemeinde gleichzeitig gewählt werden sollten.<sup>31</sup>

Die wirklich grossen Veränderungen geschahen 1993 im Zug der Einführung eines neuen *Gesetzes über die Anstellung der Lehrkräfte*, welches die Wahl der Lehrkräfte durch die Stimmberechtigten oder den Gemeinderat definitiv an die Schulkommission übertrug. Damit sollten die Kompetenzen der Schulkommissionen gestärkt werden, wie dem *Tagblatt des Grossen Rates* entnommen werden kann. Der FdP-Politiker Fuhrer äusserte sich zur Gesetzesvorlage folgendermassen: «Unsere Fraktion erachtet den Entwurf als gut; die Anstellungsbedingungen sind klar; vor allem die Aufwertung der Schulkommission finden wir gut.»<sup>32</sup> Für eine Wahl durch die Schulkommissionen äusserte sich auch ein Vertreter der autonomistischen Fraktion: «Positiv ist auch die Aufwertung der Schulkommission, womit die Volkswahl, die vielfach eine Abwahl bedeutete, abgeschafft wird.»<sup>33</sup>

Gleichzeitig mit der Volkswahl wurde die Wahl auf sechs Jahre abgeschafft. Seit 1993 unterliegen die Lehrkräfte einer Kündigungsfrist von drei Monaten auf das Semesterende.

Während der Lesung des Lehreranstellungsgesetzes verwies Erziehungsdirektor Schmid auf die neuen Grundannahmen: «Die Lehrerschaft gibt damit einen bestimmten Teil der bisherigen Sicherheit (Wahlperiode) auf. [...] Mit der

31 Vgl. Primarschulgesetz 1964, Art. 33.

32 Tagblatt des Grossen Rates 1992, S. 1000 f.

33 Ebd.

Aufhebung der Wiederwahl handeln wir uns Vorteile ein, die mir wesentlich scheinen.» Durch die Abschaffung der Amtsperiode von sechs Jahren, meinte Schmid, lasse sich das Arbeitsverhältnis der Lehrpersonen eindeutiger regeln: «Das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, zwischen Öffentlichkeit und dem Lehrer, der eine schwierige, anspruchsvolle und manchmal einsame Aufgabe erfüllt, sei vielleicht damit sogar zu verbessern.»<sup>34</sup>

Die *Verordnung zum Lehreranstellungsgesetz* beinhaltete eine Klausel, welche besagte, dass die Schulkommission Befugnisse und Aufgaben bezüglich der Lehrerwahl an die Schulleitung delegieren konnte. Diese Regelung ermöglichte es den Schulkommissionen, sich selbst in ihren Kompetenzen einzuschränken. Effektiv übertrugen einige Gemeinden einen grossen Teil ihrer Entscheidungskompetenzen im Bereich der Anstellung von Lehrpersonen an die Schulleitungen der einzelnen Schulen.

Die normativen Regelungen der Gemeinde Köniz hatten sich bereits 1975 dahingehend geändert, dass die Primarschulkommissionen nur noch eine Person für das zu besetzende Amt vorschlugen und dieser Vorschlag nicht mehr als «unverbindlich» eingestuft wurde. Mit dem neuen *Schulreglement von 1993* wurde die Lehrerwahl den Kommissionen übertragen. Während der Arbeit am neuen Schulreglement befragte man die Schulkommissionen und Lehrerkonferenzen, wer für die Wahl der Lehrkräfte zuständig sein solle. Im Protokoll des Parlaments ist zu lesen, dass «[p]raktisch einhellig die Ansicht geäussert [wurde], dass die Wahlen von den zuständigen Schulkommissionen vorgenommen werden sollen».<sup>35</sup> In Abstimmung mit den kantonalen Gesetzen von 2001 wurde in der Gemeinde Köniz vom Schulsekretariat ein *Leitfaden zur Anstellung von Lehrkräften* entwickelt, gemäss dem die Schulleitung und die Schulkommission Neuanstellungen gemeinsam vornehmen sollten. Der Leitfaden hält das folgende Verfahren bei einer befristeten oder unbefristeten Anstellung fest: Zunächst sollte eine Arbeitsgruppe gebildet werden, welche aus einer paritätischen Vertretung der Schulleitung und der Schulkommission bestand. Die Vorbereitungen zur Stellenbesetzung – darunter fallen die terminliche Planung, die Erstellung eines Anforderungsprofils, die Überprüfung der Anstellungsbedingungen und die Ausschreibung der Stelle – oblagen der Schulleitung. Gingen die Bewerbungen ein, hatte die Schulleitung die Vorselektion zu treffen. Aufgrund der Bewerbungsunterlagen sollte sie drei Bewerber oder Bewerberinnen für ein Vorstellungsgespräch vormerken. Im Übrigen war die Schulleitung dafür zuständig, die Referenzen über die jeweilige Person ein-

<sup>34</sup> Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1992, S. 1014.

<sup>35</sup> Bericht und Antrag an den Grossen Gemeinderat, 21. 6. 1993, S. 3.

zuholen. Die Arbeitsgruppe war beim Bewerbungsgespräch anwesend und entschied über die Anstellung.<sup>36</sup>

Die Aufwertung der Schulkommissionen von 1993 war von kurzer Dauer – schon die Lehreranstellungsverordnung von 2001 ging stillschweigend davon aus, dass die Schulkommission oder die Anstellungsbehörden das Anstellungsverfahren mit den Schulleitungen zu regeln hatten. Damit suggerierte man, dass die Schulleitungen bei der Anstellung von Lehrpersonen mitentscheiden würden. Obwohl das Reglement der Gemeinde Köniz von 2006 die Wahl der Lehrpersonen den Schulkommissionen überträgt, sieht das Papier zum Vorgehen bei Neuanstellungen eine deutliche Beteiligung inklusive weigehender Mitentscheidungskompetenzen der Schulleitungen vor. Die Entscheide bei der Lehrerwahl haben sich seit dem Beginn des 21. Jahrhunderts in der Praxis sehr schnell von der Schulkommission zur Schulleitung verschoben.

Die drei Verordnungen, welche die Kompetenzen der Schulkommission immer stärker begrenzten, wurden von der Erziehungsdirektion beantragt und im Regierungsrat beschlossen und unterlagen keinem parlamentarischen Beschluss oder gar einer Entscheidung durch die Stimmberechtigten.<sup>37</sup> Damit stellen die momentan gültigen Regelungen zur Anstellung der Lehrpersonen keinen Nachvollzug bereits gängiger Praxen dar, sondern müssen als normativ implementierte Vorgabe der Verwaltung gesehen werden.

Damit wurden seit den 1990er-Jahren wichtige Weichen gestellt, welche zur Neuausrichtung der Lehreranstellung entlang der Kategorien des Personalmanagements geführt haben. Drei wichtige Kompetenzverschiebungstendenzen wurden 1993 vorbereitet: Erstens wurden die vereinzelt noch üblichen Wahlen durch die Stimmberechtigten abgeschafft. Zweitens wurden die Behörden der Gemeinde, die Schulkommissionen, vorübergehend in ihren Kompetenzen gestärkt. Drittens wurde gleichzeitig die Möglichkeit geschaffen, Aufgaben der Schulkommissionen an die Schulleitungen zu delegieren.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass je nach Zeitpunkt unterschiedliche Gremien die Befugnis zur Lehrerwahl hatten. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts war der Gemeinderat wahlberechtigt. Im Rahmen der demokratischen Bewegung und zum Schutz der Gemeinden wurde die Lehrerwahl 1870 an die Stimmberechtigten abgetreten. Gleichzeitig wurde die unbefristete Anstellung abgeschafft und durch eine sechsjährige Amtsperiode ersetzt.

Seit 1894 war es den Gemeinden während knapp 100 Jahren überlassen, in ihren Reglementen das Wahlgremium für die Lehrerschaft festzulegen.

<sup>36</sup> Vgl. Leitfaden zur Anstellung von Lehrkräften, o. J.

<sup>37</sup> Vgl. Verordnung über die Anstellung der Lehrkräfte von 1994, deren Änderung von 2001 und die Volksschulverordnung 2008.

Während des 19. und 20. Jahrhunderts oblag es der Schulkommission, dem Wahlgremium Kandidaten vorzuschlagen. 1993 wurde die Wahl der Lehrkräfte den Schulkommissionen übertragen. Nach einem schnellen (Selbst-)Entmachtungsprozess wurden den Schulkommissionen die Entscheidungskompetenzen im personellen Bereich grösstenteils wieder entzogen. Gleichzeitig erfolgte die Abschaffung der Lehrerwahl zugunsten einer Anstellung mit dreimonatiger Kündigungsfrist. Damit stehen Lehrerinnen und Lehrer neu in einem hierarchisch geordneten Verhältnis zur Schulleitung und legitimieren sich nicht mehr über die Wahl.

Die seit dem 19. Jahrhundert immer stärker ausgeprägten direktdemokratischen Volksrechte führten zu einem auf Mehrheiten beruhenden Machtprinzip, welches von Linder und Kriesi als schweizerische Konsensdemokratie beschrieben wird.<sup>38</sup> Entsprechend wurden in Bern die Aufsicht und die Kontrolle über die Lehrpersonen konsensorientiert organisiert. Mit der Einführung der Lehrerwahl durch die Stimmberechtigten im 19. Jahrhundert waren die wichtigsten Personalentscheidungen der Schule im politischen, direktdemokratischen Raum angesiedelt. Die Unterrichtenden waren dem Konsenszwang unterworfen, sodass nur diejenigen Lehrpersonen, welche die grundsätzliche Zustimmung der Stimmberechtigten fanden, ihren Beruf ausüben konnten. Welche Lehrkräfte konsensfähig waren, hing von lokalen Kulturen, Überzeugungen und machtpolitischen Allianzen ab.<sup>39</sup> Die Wahl der Lehrpersonen beruhte nicht nur auf pädagogischem Sachwissen, sondern auf einem politischen Aushandlungsprozess, der in eine konsensfähige Mehrheitsfindung münden musste. Die Legitimation der gewählten Lehrpersonen gründete in einer staatlichen Zertifizierung und einer öffentlichen Wahl und damit in der mehrheitlichen Zustimmung der Stimmberechtigten. Die sechsjährige Wahlperiode gewährte den Lehrpersonen eine sechsjährige Sicherheit, den Gemeinden stand nach sechs Jahren das Widerrufsrecht zu.

38 Der Begriff «Konsens» wird hier in Anlehnung an Lindner (2010) und Kriesi (2008) in Bezug auf die Schweizer Konsensdemokratie verwendet. Linder 2010, S. 128, definiert das Konsensprinzip über das System der Schweizer Konkordanz: "Its [the concensus democracy's] main characteristics are the following: First, the executive is composed of a grand coalition with the objective to let participate all important political forces in governmental politics, and to share political responsibilities with all these forces. Secondly, decision-making in a grand coalition implies permanent negotiation and striving for compromise."

39 Brian/Steigmeier 2000, S. 14–18, beschreiben, wie im Kanton Aargau in den ersten Volkswahlen 1885 35 Lehrer und 25 Arbeitslehrerinnen abgewählt wurden. Sechs Jahre später wurden wiederum 13 Lehrer abgewählt. Die Delegiertenversammlung der Lehrerkantonalkonferenz versuchte in den folgenden Jahren gegen ungerechtfertigte Wegwahlen ein Korrektiv zu schaffen. Der Aargauische Lehrerverein beschloss, bei unbegründeten Abwahlen die offene Stelle zu «sperrern», wobei die Lehrerschaft verpflichtet wurde, sich nicht auf «gesperrte» Stellen zu melden.

Dieser Mechanismus hat die Herausbildung einer von den Stimmberechtigten gemeinsam getragenen, lokalen Schulkultur unterstützt. Wie andere Entscheidungen, welche auf Konsensfindung beruhen und in semi- beziehungsweise direktdemokratischen Aushandlungsprozessen getroffen werden, implizierte auch die Lehrerinnen- und Lehrerwahl eine permanente Bereitschaft zu Kompromissen. Das mag Innovationsprozesse verlangsamt haben, dafür wurde die Verantwortung für die Entscheidung von allen Stimmberechtigten wahrgenommen und die Schule als gemeinsame Aufgabe wahrgenommen.<sup>40</sup>

Die Wahl der Lehrerinnen und Lehrer durch die Schulkommission kann als Zwischenmodus betrachtet werden. Noch immer wurden die Lehrpersonen in einem repräsentativdemokratischen Wahlverfahren ernannt und konnten sich im Sinn der *dissatisfaction theory* über das indirekte Mitbestimmungsrecht der Stimmberechtigten legitimieren.

Seit 2006 sind Bestrebungen im Gang, den repräsentativdemokratischen Steuerungsmechanismus durch ein weitgehend professionelles Personalmanagement zu ersetzen. Der politische Entscheidungsprozess konzentriert sich heute auf die indirektdemokratische Wahl der Schulleitung. Das bedeutet, dass heute Personalplanung, -rekrutierung und -management vom administrativen und pädagogischen Fachwissen der Schulleitung abhängig sind.

## 4.2 Zwischen professioneller Selbstständigkeit und hierarchischer Kontrolle: Aufsicht über die Lehrpersonen

Die gesetzlichen Regelungen zur Aufsicht über die Lehrpersonen bewegen sich in einem Kontinuum zwischen Kontrolle und Freiheit. Kontrollierende Funktionen nehmen Akteure sowohl auf der Ebene der Gemeinde als auch des Kantons ein. In der Berufsausübung, in der Gestaltung des Unterrichts und im Umgang mit den Schülerinnen und Schülern wurden den Lehrpersonen in vielen Bereichen grosse Freiräume zugestanden; es wird jedoch noch zu zeigen sein, dass das Ausmass der Selbstständigkeit in der Berufsausübung abhängig vom historischen Zeitpunkt stark variierte. Neben den Schulkommissionen und den Schulinspektoren hatte die Weiterbildung in Synode und Konferenzen eine indirekt kontrollierende Wirkung.

Gegenstand der Aufsicht über die Lehrpersonen waren zum einen formale Pflichten, wie etwa pünktlicher Schulbeginn, die Verfassung des Schulprogramms, das Führen der Schülerverzeichnisse, daneben sollten die Lehrper-

<sup>40</sup> Vgl. für die Schweizer Demokratie Linder 2010, S. 128–157.

sonen bezüglich ihrer sittlich-moralischen Pflichten sowie ihres musterhaften und sittlichen Betragens beaufsichtigt werden.<sup>41</sup>

Bereits 1832 wurde der Instanzenweg für Beschwerden gegen Lehrer festgelegt. Im Beschluss über die Schulbehörden heisst es, dass Klagen der Gemeinde gegen den Lehrer sowie Klagen der Lehrer gegen die Gemeinde – immer wieder mussten Lehrpersonen die ungenügende und verspätete Entlohnung einklagen – zuerst an die Schulkommission gerichtet werden sollten. Konnte diese den Konflikt nicht lösen, wurde der Schulkommissär eingeschaltet. Konnte auch dieser nicht vermitteln, so musste die Klage vor das Erziehungsdepartement gebracht werden.<sup>42</sup> Im Protokoll des Erziehungsdepartements finden sich viele Einträge zu Klagen gegen Lehrer, was zeigt, dass diese Regelung dem zuvor gängigen Usus entsprach. Dabei richteten sich die Gemeinden mit der Bitte an das Departement, die im Ort tätigen Schulmeister oder Lehrer abzusetzen. Das Erziehungsdepartement verlangte in den meisten Fällen vom zuständigen Schulkommissär und von der lokalen Schulkommission ein Gutachten über den betreffenden Lehrer. Oftmals wandten sich auch die Lehrer selbst mit einem Verteidigungsschreiben an die oberste Schulbehörde. Auf der Grundlage der verschiedenen Gutachten und Schreiben versuchte das Erziehungsdepartement zu vermitteln oder – sofern dies nicht mehr möglich war – die richtige Entscheidung zu treffen.<sup>43</sup>

Im Beschluss von 1832 ist auch zu lesen, dass die Schulkommission über die Pflichterfüllung der Lehrer zu beraten hatte.<sup>44</sup> Das Primarschulgesetz von 1835 führt die Aufsichtsfunktion der Schulkommissionen gegenüber den Lehrern weiter aus: Im Rahmen des Gesetzes hatten die Lehrer den Weisungen der Schulkommissionen zu folgen, unter deren «spezieller Aufsicht» sie standen. Die Schulkommissäre hatten sich der Klagen gegen die Lehrer anzunehmen, «welche die Ortsschulcommission nicht hat beseitigen können», «diese wo möglich zu erledigen und dieselben nöthigenfalls dem Erziehungsdepartement nebst seinem Gutachten vorzulegen».<sup>45</sup>

Seither waren die Schulkommissionen dafür zuständig, den Lehrern ein Arbeitszeugnis auszustellen, da sie als Ortsbehörden am meisten Kontakt mit dem Lehrpersonal hatten, womit die Laienkommissionen zu wichtigen Akteuren bei der Beurteilung der Lehrpersonen wurden.<sup>46</sup>

41 Vgl. Primarschulgesetz 1860, § 29.

42 Vgl. Beschluss über die Schulbehörden 1832, § 6.

43 Vgl. Protokoll des Erziehungsdepartements, StAB BB b1.

44 Vgl. Beschluss über die Schulbehörden 1932, § 2.

45 Primarschulgesetz 1835, § 122.

46 Vgl. dazu: ebd., § 69; Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulkommissionen 1924, § 25.

Kam es zu Beschwerden, bei welchen man damit rechnete, dass die Lehrperson möglicherweise abberufen würde, sollte die Klage zuerst von der Schulkommission, dann vom Schulkommissär beziehungsweise ab 1856 vom Schulinspektor behandelt werden. Konnten diese Behörden die Klage nicht beseitigen, so wurde sie an die Erziehungsdirektion weitergereicht.<sup>47</sup> Die Zuständigkeiten der lokalen und kantonalen Behörden veränderten sich in diesem Bereich über Jahrzehnte hinweg wenig. Auch die Gesetze von 1870 und 1894 hielten fest, dass Klagen, welche die Abberufung des Lehrers zur Folge haben könnten, der Erziehungsdirektion übergeben werden sollten. Die endgültige Abberufung oder gar die Amtsentsetzung, womit der Entzug der Lehrerlaubnis gemeint war, geschah durch die Erziehungsdirektion. Die Schulkommission konnte, sofern die Umstände dies rechtfertigten, die Schule aussetzen lassen beziehungsweise den Lehrer provisorisch ersetzen.<sup>48</sup>

Seit 1860 wurden Zwistigkeiten zwischen Lehrern, Gemeinde und Schulkommission, welche nicht beigelegt werden konnten und welche die «gesegnete Wirksamkeit» des Lehrers behindern würden, als Grund zur Abberufung erwähnt.<sup>49</sup> Diese Regelung ermöglichte eine Abberufung der damals noch auf Lebenszeit gewählten Lehrpersonen. 1951 wurde die entsprechende Formulierung in der Gesetzgebung durch einen Artikel zu den möglichen Disziplinar massnahmen gegen Lehrpersonen ersetzt.<sup>50</sup>

Mit der Einführung der Schulinspektoren wurde diesen die fachliche Aufsicht über die Lehrer übertragen. Die Schulinspektoren hatten zu prüfen, ob die Lehrer ihre Pflichten in Bezug auf Disziplin und Unterricht in vollem Umfang erfüllten. Die Schulinspektoren sollten «treue Lehrer» ermuntern und unterstützen, nachlässige hingegen zur Pflichterfüllung anhalten.<sup>51</sup> Bei ihren Schulbesuchen prüften die Inspektoren die Fähigkeiten und die Pflichterfüllung der Lehrer und teilten die Ergebnisse der Erziehungsdirektion mit; anonymisiert wurden sie zudem im Jahresbericht abgedruckt. Die 1883 erstmals durchgeführte individuelle Taxation der Schülerinnen und Schüler, welche veröffentlicht wurde und Rückschlüsse auf Leistungen der Lehrpersonen ermöglichen sollte, wurde von der Lehrerschaft über einige Jahrzehnte hinweg bekämpft. Diese leistungsorientierte Einstufung der Lehrer – heute würden wir von outputorientierter Evaluation der Lehrpersonen sprechen – war während Jahrzehnten das wirkungsmächtigste Instrumentarium der fachlichen Aufsicht durch die Schulinspektoren. Erst 1910 wurden die individuelle Taxation der

47 Vgl. Primarschulgesetz 1835, § 99.

48 Primarschulgesetz 1870, § 53; 1894, §§ 45, 47.

49 Vgl. dazu: Primarschulgesetz 1860, § 37; 1870, § 54; 1894, § 46.

50 Vgl. dazu: Primarschulgesetz 1951, Art. 53; Volksschulgesetz 1992, Art. 39, 40.

51 Vgl. Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden 1857, §§ 5, 18.



Schülerinnen und Schüler und die damit verbundene indirekte Beurteilung der Lehrpersonen abgeschafft. Danach wurde die fachliche Aufsicht nicht mehr mithilfe einer Schulleistungsmessung, sondern aufgrund des subjektiven Eindrucks, den der Inspektor bei seinem Besuch gewann, wahrgenommen. Der von der Lehrerschaft gewünschten Funktion des Schulinspektors als Freund und Berater wurde durch die Abschaffung der individuellen Prüfung eher Rechnung getragen.<sup>52</sup>

Neben den Paragrafen, welche auf die Pflichterfüllung der Lehrer und die Aufsichtsfunktion der Schulkommissionen und Schulkommissäre hinwiesen, wurden bereits im ersten Primarschulgesetz Massnahmen zum Schutz der Lehrer vor öffentlicher Rüge ergriffen. In der Schule und in Gegenwart der Kinder sollte er nicht gerügt werden.<sup>53</sup> Die Schüler sollten nicht erfahren, dass man mit der Pflichterfüllung der Lehrperson nicht zufrieden war, da diese dadurch in ihrer Funktion infrage gestellt würde.

Wie Beschwerden gegen den Lehrer vor die Schulkommission gebracht werden konnten, so durfte der Lehrer selbst vor der Schulkommission klagen. Die Schulkommission hatte die Beschwerde an den Schulinspektor weiterzuleiten, damit dieser sich ihrer annehme, ein Gutachten erstelle und sie gegebenenfalls an die Erziehungsdirektion weiterleite.<sup>54</sup>

Seit 1860 wird in der Gesetzgebung auf die Selbstständigkeit der Lehrpersonen in ihrer Berufsausübung hingewiesen. Die Schulkommission konnte ihnen nur innerhalb der Schranken des Gesetzes Anweisungen geben. «Im Uebrigen sind sie in der Ausübung ihres Berufs selbstständig und unabhängig von Meinungen und Forderungen der Eltern.»<sup>55</sup> Im *Primarschulgesetz von 1894* wird diese Unabhängigkeit in der Berufsausübung nochmals expliziter gefasst. In der Wahl der Lehrmethode waren die Lehrpersonen selbstständig, einzig was im Lehrplan und in den Gesetzen festgehalten war, hatte verbindlichen Charakter.<sup>56</sup> Das Reglement über die Schulinspektoren von 1910 beauftragt die Inspektoren damit, die Pflichterfüllung der Lehrkräfte gegenüber der Schule zu überwachen. Sie sollten bestrebt sein, «für eine fortschrittliche Entwicklung der Schule zu wirken» und dabei den Behörden und den Lehrern mit Anregung und Rat zur Hand zu gehen, allerdings unter Beachtung der Selbstständigkeit der Lehrpersonen.<sup>57</sup> Dieser Vorbehalt beschränkte die

52 Zur Einführung und Abschaffung der individuellen Taxation siehe Kapitel 2.7.

53 Vgl. Primarschulgesetz 1835, § 94.

54 Vgl. dazu: Beschluss über die Schulbehörden 1832, § 6; Primarschulgesetz 1835, § 99; 1894, § 45; 1951, Art. 53; Reglement über das Schulinspektorat 1958, § 11).

55 Primarschulgesetz 1860, § 34.

56 Vgl. Primarschulgesetz 1894, § 43.

57 Reglement über die Schulinspektoren 1910, § 22.

Aufsichtskompetenzen der Inspektoren beträchtlich und wurde im Reglement für die Schulinspektoren von 1958 wiederholt. Ein letztes Mal wurde die Selbstständigkeit der Lehrpersonen 1967 erwähnt: «Im Übrigen ist [die Lehrperson] in den Grenzen des Unterrichtsplans in der Ausübung seines Berufes selbstständig.»<sup>58</sup> Kam es zu Streitigkeiten bezüglich der Art und Weise, wie sie unterrichteten, konnten sich die Lehrkräfte auf ihre Selbstständigkeit in der Berufsausübung berufen.

Die Bestimmung, dass die Lehrkraft keine anderen Verpflichtungen zu erfüllen habe als die gesetzlichen, beabsichtigte deren Schutz vor übersteigerten Erwartungen und Ausbeutung durch die Gemeinde.<sup>59</sup> Die Kreisschreiben des Erziehungsdepartements lassen darauf schliessen, dass den Lehrpersonen beispielsweise das Gemeindeschreiberamt oder andere Arbeiten für die Gemeinde übertragen wurden – oftmals als Voraussetzung für die Wahl in die Gemeindebeamtung –, ohne sie entsprechend zu entlohnen.<sup>60</sup>

Die bescheidene und oftmals nicht ausreichende Besoldung der Lehrpersonen führte dazu, dass diese sich gezwungen sahen, weiteren Beschäftigungen nachzugehen und ein zusätzliches Einkommen zu verdienen. So übten viele Primarlehrer Nebenberufe aus. Gemäss dem ersten Primarschulgesetz von 1835 sollten die Schulkommissionen die Lehrer auch diesbezüglich beaufsichtigen.<sup>61</sup> In einem Kreisschreiben an die Schulkommissäre werden die zusätzlichen Aufgaben, welche Lehrpersonen neben ihrer Arbeit in der Schule übernommen hatten, als wichtigstes Hindernis für den Fortschritt der Schule genannt:

«Unter den Hindernissen, welche dem Gedeihen des Primarschulwesens in unserem Canton im Wege stehen, liegt kein geringes in dem Umstand, dass die Lehrer einerseits durch allerlei ihrem Berufe mehr oder weniger fremde Nebengeschäfte in Anspruch genommen werden.»<sup>62</sup>

Die Schulkommissäre sollten die Lehrer, welche das Gemeindeschreiberamt innehatten, darauf aufmerksam machen, dass die Pflichten dieses Amtes nicht auf Kosten ihrer Schularbeit gehen durften. Dies sollte durch die Kommissäre kontrolliert werden:

«Sie wollen deshalb, Herr Schulcommissair denjenigen Lehrern Ihres Commissariatskreises, welche Gemeindeschreiberstellen bekleiden, verdeuten,

<sup>58</sup> Primarschulreglement 1967, Art. 12.

<sup>59</sup> Vgl. Primarschulgesetz 1835, § 95.

<sup>60</sup> Vgl. Kreisschreiben des Erziehungsdepartements, StAB BB 8.3.5.44. – Die entsprechende Klausel zum Schutz der Lehrperson ist in der Gesetzgebung von 1870, 1894 und 1951 wiederholt. Vgl. Primarschulgesetz 1870, § 41; 1894, § 40; 1951, Art. 47.

<sup>61</sup> Vgl. Primarschulgesetz 1835, § 95.

<sup>62</sup> Kreisschreiben, 25. 9. 1843, StAB BB 8.3.5.44.

dass Wir die Vereinigung dieser Beamtung mit einer Lehrerstelle wegen der beinahe unumgänglich daraus entstehenden Nachtheile für die Schule sehr ungerne sehen, aus diesem Grunde auch von nun an über diejenigen Lehrer, welche im dem besagten Falle sich befinden, strenge Aufsicht ausüben und sobald sie über den Gemeindeschreibergeschäften ihre Lehrerpflichten im mindesten verletzen, nach Anleitung des § 95 des Primarschulgesetzes ihnen die Wahl lassen werden, entweder ihre Gemeindeschreiberstelle aufzugeben oder aber von ihrer Schullehrerstelle abberufen zu werden.»<sup>63</sup>

Ebenso sollte der Schulkommissär darauf achten, dass Verpflichtungen der Lehrer, die Leichengebete in den Häusern zu verrichten, nicht dazu führten, dass die Schule deswegen ausfiel. Im *Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden von 1857* ist lediglich festgehalten, dass die Lehrerpflichten in ihrem vollsten Umfang erfüllt werden mussten.<sup>64</sup> In dieser Formulierung schwingt mit, was schon im ersten Primarschulgesetz festgehalten war, dass nämlich die Nebenbeschäftigungen nie als Entschuldigungsgründe für Versäumnisse in der Schule akzeptiert würden. Die Quellenlage lässt vermuten, dass aufgrund der Nebenbeschäftigungen vieler Lehrpersonen der Unterricht in manchen Gemeinden wiederholt ausfiel oder die Kinder durch Stellvertreter unterrichtet wurden.

Mit dem *Primarschulgesetz von 1870*, aber auch mit den darauffolgenden gesetzlichen Regelungen wurde die Lehrerbesoldung erhöht, womit der finanzielle Druck, sich einer Tätigkeit neben der Schule zu widmen, vorläufig nachliess. Dementsprechend kam es im Grossen Rat während der Lesung des neuen Gesetzes zu Debatten über Vorschriften beziehungsweise das Verbot der Nebenbeschäftigungen für Lehrpersonen. Der Erziehungsdirektor beantragte, es solle möglich sein, den Lehrpersonen Nebenberufe zu untersagen, welche durch die Erziehungsdirektion als schädlich erachtet würden.<sup>65</sup> Auch in der grossrätlichen Kommission drang man darauf, jene Beschäftigungen näher zu bestimmen, welche den Lehrern untersagt werden sollten, damit sie die Lehrtätigkeit nicht vernachlässigen würden. So wurde neben der allgemeinen Bestimmung, dass «jeder Primarlehrer gehalten [ist], soweit es die bestmögliche Erfüllung seiner übernommenen Pflichten erheischt, seine ganze Zeit und Kraft dem Lehramte zu widmen», die Übernahme konkreter Ämter und Berufe verboten.<sup>66</sup> Der Berichterstatter der grossrätlichen Kommission argumentierte bezüglich dieser Angelegenheit:

63 Ebd.

64 Vgl. *Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden von 1857*, § 5.

65 Vgl. Kummer, in: *Tagblatt des Grossen Rates 1870*, S. 460.

66 *Primarschulgesetz 1870*, § 36.

«Da die Stellung des Lehrers durch den Entwurf bedeutend verbessert wird, so muss auf der andern Seite auch dafür gesorgt werden, dass er seine ganze Zeit und Arbeitskraft der Schule widme. [...] Es sind in der Kommission Beispiele angeführt worden, wo der Lehrer durch Gemeindefunktionen oder durch seine Eigenschaft als Zeitungsredaktor der Schule so sehr entzogen wurde, dass der Unterricht oft halbe Tage lang ausgesetzt werden musste. Die Kommission glaubte deshalb, im Gesetze selbst einige Inkompatibilitäten aufstellen zu sollen.»<sup>67</sup>

In der ersten Beratung der Kommission wurden die Stellen des Gemeindepräsidenten, des Gemeindeschreibers, des Säckelmeisters sowie die Arbeit als Redaktor eines politischen Blatts als inkompatibel mit dem Lehrerberuf aufgeführt; ebenso sollten Lehrpersonen keine Wirtshäuser führen. Mit Rücksicht auf die Gemeinden, welche nur mit Mühe Gemeindeschreiber ausserhalb des Lehrerstandes finden würden, einigte sich die Kommission in einer zweiten Sitzung darauf, den Lehrern die Übernahme des Gemeindeschreiber- oder Säckelmeisteramts nicht explizit zu verbieten. Im Grossen Rat wurden daraufhin Stimmen laut, welche auch das Amt des Gemeindepräsidenten dem Lehrer offenhalten wollten: «Es gibt Gemeinden, in denen diese Stelle durchaus nicht eine grosse Last für Denjenigen ist, der sie bekleidet.» Die Erziehungsdirektion sollte in diesem Fall Ausnahmen gewähren können, denn, «[w]enn eine Gemeinde ihren Lehrer zum Gemeindepräsidenten wählt, so geht sie offenbar von der Ansicht aus, er sei im Stande, diese Stelle zu bekleiden, ohne dass die Schule darunter leide».<sup>68</sup> Xavier Kohler machte auf die strukturellen Probleme aufmerksam, die sich ergeben würden, wenn der Lehrer das Gemeindepräsidentenamt übernehmen sollte.<sup>69</sup> «Der Lehrer, der ein Gemeindefunktionär ist, steht unter dem Gemeindepräsidenten, also sind diese beiden Stellen unverträglich.»<sup>70</sup> Die Grossräte einigten sich darauf, den Lehrern das Gemeindepräsidentenamt, die Redaktion eines politischen Blatts oder den Betrieb eines Wirtshauses zu untersagen. Andere Nebenberufe oder Nebenämter sollten nur erlaubt werden, sofern sie der Schule nicht zum Nachteil gereichten. Die letzte Entscheidung über die Zulässigkeit der Nebenberufe der Lehrpersonen lag bei der Erziehungsdirektion.<sup>71</sup> Diese Gesetzgebung kann als Versuch verstanden werden, den politischen Einfluss

67 Tagblatt des Grossen Rates 1870, S. 461.

68 Hügli, in: ebd.

69 *Xavier Kohler* (1823–1891) sass lange Zeit (1866–1890) als Liberaler im Berner Grossen Rat, 1883–1884 war er Mitglied des Verfassungsrats. Dem Radikalismus stand er ablehnend gegenüber, kämpfte aber für die Bewahrung der jurassischen Sonderrechte. Vgl. Noirjean 2008.

70 Tagblatt des Grossen Rates 1870, S. 462.

71 Vgl. Primarschulgesetz 1870, § 36.

der Lehrpersonen innerhalb des Gemeinwesens zu beschränken und ihre sittliche Stellung zu beeinflussen.

Als das Primarschulgesetz 1891 erneut im Grossen Rat diskutiert wurde, stand der Paragraf zur nebenberuflichen Tätigkeit der Lehrpersonen nicht mehr zu Debatte. Die Gesetze vor 1894 hielten aber fest, dass die Lehrer keine staatliche und keine Gemeindebeamtung übernehmen durften, welche «zum Lehrer in einem Überordnungsverhältnis» stand. Auch war es den Lehrenden verboten, einer Nebenbeschäftigung nachzugehen, «welche die Schule oder das Ansehen des Lehrers beeinträchtigen».<sup>72</sup> Die Schulkommission hatte über sämtliche Nebenbeschäftigungen, welchen Lehrer ihrer Gemeinde nachgingen, informiert zu sein. Kam es aufgrund einer Nebenbeschäftigung zu Streitigkeiten zwischen der Schulkommission und einem Lehrer, so musste die Erziehungsdirektion darüber entscheiden, ob die zusätzliche Beschäftigung erlaubt sei.

Das Schulgesetz von 1951 änderte nur wenig an den Aufsichts- und Kontrollfunktionen der einzelnen kantonalen und gemeindlichen Akteure. In den 1950er-Jahren hatte die Schulkommission die unmittelbare Aufsicht über die Lehrkräfte. Bei Beschwerden war sie die erste Instanz und hatte gegebenenfalls den Schulinspektor beizuziehen. Dieser hatte die fachliche Aufsicht inne, wobei er unter anderem dafür zuständig war, dass sich die Schule zeitgemäss entwickelte.<sup>73</sup> Ein Mitglied der Schulkommission hatte die Schule mindestens viermal jährlich zu besuchen. Beschwerden gegen die Art und Weise, wie unterrichtet wurde, sollten vom Schulinspektor unter Wahrung der Selbstständigkeit der Lehrperson behandelt und entschieden werden.

Seit den 1970er-Jahren konnten den Schulleitungen immer wichtigere Aufgaben übertragen werden, was sich in der *Verordnung über die Entschädigung der Schulleiter von 1975* zeigt. So bestand eine Aufgabe der Schulleitungen bereits damals darin, auf die unterrichtliche und pädagogische Zusammenarbeit der Lehrer hinzuwirken.<sup>74</sup> Gegen Ende des 20. Jahrhunderts wurden die Aufgaben der Schulleitungen stark erweitert; seit 2005 haben sie die Aufsicht über die Lehrpersonen innerhalb des Schulhauses inne.

Während in den 1950er- und 60er-Jahren die Selbstständigkeit der Lehrer noch als unüberschreitbare Grenze in Bezug auf mögliche Beschwerden betont wurde, kann der Artikel 13 des *Gesetzes über die Anstellung der Lehrkräfte von 1993* als grosse ideelle Veränderung betrachtet werden. Der Artikel legte die Grundlage für eine gehaltswirksame Leistungsbeurteilung: «Der Regierungsrat kann eine Verordnung über die Leistungsbeurteilung der Lehrkräfte

72 Primarschulgesetz 1894, § 40.

73 Vgl. Reglement über das Schulinspektorat 1958, § 22.

74 Vgl. Verordnung über die Entschädigung der Schulleiter von 1975, Anhang II.

erlassen und Kriterien für deren Gehaltswirksamkeit festlegen.» Bis heute ist dieses Steuerungs- und Kontrollinstrument noch nicht eingeführt worden, doch setzte diese Gesetzesänderung der Selbstständigkeit der Lehrerinnen und Lehrer ein Ende. Geht man davon aus, dass es möglich sei, die pädagogische und didaktische Arbeit einer Lehrerin oder eines Lehrers zu beurteilen, verliert der lange postulierte Wert der pädagogischen Selbstständigkeit seine Relevanz, da diesem die Absage an eine Leistungsbeurteilung inhärent ist. Trotz der verstärkten Personalführung sah die Volksschulverordnung weiterhin die Schulkommissionen zur Behandlung und Weiterleitung der gegen die Lehrkräfte vorgebrachten Beschwerden vor; noch waren es die Schulkommissionen, welche fehlbaren Lehrkräften einen offiziellen Verweis zu erteilen hatten. Das Handbuch für Schulkommissionen der Gemeinde Köniz hält fest, dass die Lehrkräfte der Aufsicht der Schulkommissionen und in pädagogischen Belangen dem zuständigen Schulinspektor unterstehen: «Zur Beurteilung von allgemeinen Vorwürfen über die Amtsführung ist die Schulkommission zuständig. Wird am Unterricht einer Lehrkraft etwas bemängelt, muss das Schulinspektorat angerufen werden.» Probleme und Konflikte sollten möglichst im Gespräch bereinigt werden:

«Lehrkräfte sollten sich darauf verlassen können, dass Schulkommis-sionsmitglieder, Eltern, Elternvertreterinnen und -vertreter, Elterndelegierte, Schülerinnen und Schüler ihre Probleme stets zuerst im direkten Gespräch mit ihnen zu lösen versuchen, bevor sie sich an eine weitere Person wenden.»<sup>75</sup>

Das Vorgehen bei Konflikten war dementsprechend geregelt. Nach einem direkten Gespräch zwischen einer Lehrkraft und einem Schulkommis-sionsmitglied wurde, falls das Problem damit nicht aus der Welt geschafft war, ein weiteres Gespräch zwischen der Schulleitung, der «Personalchefin»,<sup>76</sup> und dem Präsidenten der Schulkommission geführt. Darauf folgte der Versuch, den Konflikt im kleinen Rahmen lösen. Blieben diese Versuche erfolglos, so stand es der Schulkommission offen, Massnahmen zu ergreifen: sie konnte der Lehrkraft einen schriftlichen Verweis erteilen, sie versetzen oder ihr gar kündigen.<sup>77</sup> Zu den neuen Aufgaben, welche die Schulleitungen übernahmen, gehörte die Aufsicht über die Lehrpersonen. Im *Gesetz über die Anstellung der Lehrkräfte von 2005* wurde den Schulleitungen die Verantwortung für die Personalführung und für die pädagogische Leitung der Schule übertragen.<sup>78</sup> Dieser

75 Gemeinde Köniz, Handbuch für Schulkommissionen 1999, S. K22.

76 Ausdruck durch die Autorin des Handbuchs in Anführungszeichen gesetzt.

77 Vgl. Gemeinde Köniz, Handbuch für Schulkommissionen 1999, S. K23.

78 Vgl. Gesetz über die Anstellung der Lehrkräfte 2005, Art. 25.

Aufgabe sollen die Schulleitungen mittels verschiedener «Führungs- und Qualitätsinstrumente» nachkommen. Eines der Instrumente zur Personalführung ist das 2006 eingeführte Mitarbeitergespräch, in welchem die Erfüllung des Lehrauftrags, persönliche Stärken und Schwächen, Zielvereinbarungen und Weiterbildungsmassnahmen besprochen und vereinbart werden. Der Leitfaden sieht unter anderem Fragen nach der fachlichen Kompetenz der Lehrperson, nach dem Umgang mit Vorurteilen und Diskriminierung, nach Strategien zur Prävention von Störungen, nach angemessener Variation von Methoden und Sozialformen oder nach dem Verhalten im Team vor. Das Merkblatt vermittelt den Eindruck, dass mittels der vorgeschlagenen Fragen die fachübergreifenden, empirisch abgesicherten Gütekriterien für den Unterricht angesprochen würden, was die Thematik der pädagogischen Qualitätssicherung nur unterkomplex wiederzugeben scheint.<sup>79</sup>

Zu den Hauptaufgaben der Schulleitung in der Gemeinde Köniz gehören gemäss dieser Stellenbeschreibung von 2006 auch die Bereiche «Pädagogik» und «Personal».<sup>80</sup> Laut dem Funktionendiagramm zur «Aufgabenverteilung Schulführung» von 2009 sind es neu die Schulleitungen, welche für die Verweise und Aufsichtsanzeigen gegen Lehrpersonen verantwortlich sind.<sup>81</sup>

Die Schulinspektorate beaufsichtigen gemäss den Änderungen des Volksschulgesetzes von 1992 und 2008 die Gemeinden und stellen sicher, dass diese die kantonalen Vorschriften bezüglich des Volksschulwesens umsetzen. Beschwerden gegen Lehrkräfte oder Schulkommissionen werden nicht mehr von den Inspektoraten behandelt, wie einem internen Schreiben des Amts für Kindergarten, Volksschule und Beratung entnommen werden kann: «Aufsichtsrechtliche Anzeigen gegen Lehrpersonen, Schulleitungen oder Schulkommissionen werden innerhalb der Gemeinde behandelt.»<sup>82</sup>

Die neuesten Entwicklungen hinsichtlich der inhaltlichen Aufsicht deuten auf eine Verschiebung von reaktiven zu proaktiven Kontrollmechanismen.<sup>83</sup> Die Regelungen des 19. und 20. Jahrhunderts legten die Behörden und Instanzen fest, welche bei Klagen gegen Lehrpersonen zu reagieren hatten. Die lokalen Schulkommissionen, aber auch der Schulinspektor mussten die Selbstständigkeit der Lehrpersonen wahren und konnten erst bei Klagen aktiv werden. Die neuen Kontrollmechanismen sind verstärkt proaktiv konzipiert, indem

79 Vgl. Leitfaden zur Standortbestimmung und Zielvereinbarung im Rahmen eines Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergesprächs für Lehrpersonen 2010, S. 3 f.

80 Vgl. Gemeinde Köniz, Stellenbeschreibung Schulleitung 2006.

81 Vgl. Gemeinde Köniz, Aufgabenverteilung Schulführung 2009, S. 4.

82 Vgl. Internes Schreiben der Erziehungsdirektion 2008b, S. 1.

83 Die hier als Heuristik verwendete Unterscheidung von proaktiven und reaktiven Kontrollmechanismen stammt ursprünglich aus dem Personalmanagement. Vgl. z. B. Klimecki/Gmür 2005.

die Unterrichtsarbeit der Lehrpersonen zum Gegenstand der Personalführung gemacht wird. Die nicht praktizierte leistungsabhängige Entlohnung der Lehrerschaft wäre ein Prototyp proaktiver Kontrolle, mit dem den Problemen voraushandelnd begegnet würde.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Lehrpersonen mehr als 130 Jahre lang durch dieselben Akteure kontrolliert und beaufsichtigt wurden. Die Regelungen zur Aufsicht über die Lehrpersonen pendelten zwischen verstärkter Kontrolle und grossen Freiräumen – Letztere mit dem Terminus «Selbstständigkeit» verankert. Schulkommissionen und Schulinspektoren ergänzten sich in ihrer Aufsichtsfunktion, wobei sich die Zuständigkeitsbereiche nicht scharf trennen lassen: während die Schulkommissionen darüber wachten, dass die Lehrpersonen ihren formalen Pflichten nachkamen, fand die fachliche Aufsicht durch die Inspektoren statt. Die lokale Schulbehörde war erste Anlaufstelle aufgrund ihrer Nähe zu Eltern, Gemeinde und Lehrpersonen. Misslang ihre Vermittlung, wurde der Kommissär oder Inspektor beigezogen; konnte auch dieser keine Einigung herbeiführen, sollte die Erziehungsdirektion respektive der Regierungsrat als letzte Instanz vermitteln oder entscheiden. Die Aufsichtsfunktion der Schulinspektoren legitimierte sich durch deren professionelles Wissen und die vollamtliche Tätigkeit. Die Laienbehörden konnten sich auf ihre demokratische Wahl und die Kenntnis der lokalen Bedingungen berufen.

Mit den steigenden Löhnen der Lehrpersonen und der damit einhergehenden Verberuflichung der Lehrtätigkeit wurde die Ausübung von Nebenbeschäftigungen zunächst ungern gesehen, danach durch normative Regelungen verboten. Während 20 Jahren wurde die sogenannte individuelle Taxation der Schülerinnen und Schüler durchgeführt. Dieses Instrumentarium zur Kontrolle der Leistungen der einzelnen Schülerinnen und Schüler ermöglichte gleichzeitig Aussagen über die Leistungen einer gesamten Schule und der unterrichtenden Lehrpersonen. Diese individuelle Leistungsbeurteilung kann als Outputsteuerung angesehen werden. Diese Form der Kontrolle, als fortschrittliche Neuerung eingeführt, wurde von den Lehrpersonen indes vehement bekämpft.

Die Selbstständigkeit der Lehrpersonen wurde im zweiten Primarschulgesetz verankert und bis Mitte 20. Jahrhundert in den verschiedenen Regelungen wiederholt. Die im Gesetz verankerte Selbstständigkeit bedeutete für die Lehrpersonen eine grosse Freiheit in ihrer Berufsausübung und kann als Ausdruck von Professionalität verstanden werden. Mit der gesetzlich geschaffenen Möglichkeit, eine leistungsabhängige Besoldung für Lehrpersonen einzuführen, wurde das Postulat der Selbstständigkeit in der Berufsausübung jedoch grundlegend infrage gestellt. Diese neuesten Regelungen sowie die Einführung der



pädagogischen und personellen Führung durch die Schulleitungen bedeuten eine Wendung hin zu proaktiven Kontrollmechanismen in der Aufsicht über die Lehrpersonen und die stillschweigende Abschaffung der Selbstständigkeit des Lehrers.

### 4.3 Fortbildung der Lehrerschaft: Von lokaler Selbstinitiative zum staatlichen Angebot

Bereits im *Primarschulgesetz von 1835* ist die Fortbildung der Lehrer erwähnt, indem festgehalten wurde, dass für die angestellten Schullehrer nach Bedürfnis Wiederholungs- und Fortbildungskurse angeboten werden sollten.<sup>84</sup> 1836 wandten sich die Lehrer des Berner Juras mit einem Schreiben an das Erziehungsdepartement, in dem sie sich «unbedingt bereit erklärt[en]», einen Wiederholungskurs zu besuchen, worauf die Schulkommissäre in einem Kreisschreiben darüber informiert wurden, dass ein solcher Kurs geplant sei.<sup>85</sup> Weiter sah das Gesetz vor, dass das Erziehungsdepartement einzelne Lehrer im Interesse der Schule zum Besuch von Fortbildungskursen anhalten konnte; zu diesem Zweck wurden die Schulkommissäre 1836 aufgefordert, diejenigen Primarlehrer zu bezeichnen, welche über eine «mangelhafte Bildung» verfügten:

«Sodann ersuchen Wir Sie, Herr Schulcommissair, ferner, Uns diejenigen Primarlehrer Ihres Commissariats zu bezeichnen, welche zwar nicht von selbst den Wunsch geäussert haben, dem Wiederholungscourse beizuwohnen, welche aber wegen ihrer mangelhaften Bildung nach § 61 des Schulgesetzes zur Theilnahme an demselben angehalten werden sollten.»<sup>86</sup>

Die 1835 durchgeführten Prüfungen aller amtierenden Primarlehrer hatten offengelegt, dass unter den gewählten Lehrpersonen solche waren, die für unfähig befunden wurden, und dass nur wenige dafür gerüstet schienen, auch

<sup>84</sup> Vgl. Primarschulgesetz 1835, § 60.

<sup>85</sup> Mit den folgenden Worten wandte sich das Erziehungsdepartement 1836 an die Schulkommissäre des katholischen Teils des französischen Juras: «Wir haben infolge dessen beschlossen, für den ganzen französischen Jura unter der Leitung des Herrn Professor Thurmann zu Pruntrut einen Wiederholungs-Curs zu veranstalten, in welchem der Unterricht in allen Fächern von catholischen Lehrern ertheilt werden wird. Der Zeitpunkt der Eröffnung dieses Curses konnte einstweilen noch nicht bestimmt werden. Der Tag, an welchem sich die Schullehrer zu Pruntrut einzufinden haben, wird seiner Zeit in einer öffentlichen Bekanntmachung angezeigt werden.» Kreisschreiben, 25. 4. 1836, StAB BB 8.3.5.44.

<sup>86</sup> Ebd.

die im Gesetz als fakultativ aufgelisteten Fächer zu unterrichten.<sup>87</sup> Deswegen wurden in den folgenden Jahren – wie schon 1834 – in allen Teilen des Kantons Wiederholungskurse veranstaltet.<sup>88</sup>

Mit dem Gesetz über die Einrichtung der Normalanstalten von 1837 erhielt das Seminar von Münchenbuchsee den Auftrag, Wiederholungs- und Fortbildungskurse für diejenigen Lehrer anzubieten, welche bereits angestellt waren. 1842, 1848 und 1849 veranstaltete es während jeweils zwölf Wochen den ersten Wiederholungskurs. Dieser sollte die Teilnehmer zur Leitung einer Elementarklasse befähigen.<sup>89</sup> Als der Kurs 1846 aufgrund der politischen Ereignisse ausfiel, versammelten sich an verschiedenen Orten im Kanton Lehrer aus eigener Initiative zur Weiterbildung. Unter der Regierung der Konservativen, zu welchen der Erziehungsdirektor August Moschard gehörte, wurden keine Fortbildungskurse mehr angeboten, da die Meinung vorherrschte, dass man den angehenden Lehrern zu wenig von der «reinen christlichen Auffassung» vermittele, dafür zu viel «nebensächliche Vielwisserei» betreibe.<sup>90</sup> So hielt der Verwaltungsbericht der Erziehungsdirektion von 1851 fest, dass in jenem Jahr kein Fortbildungskurs durchgeführt worden sei, weil der Regierungsrat keinen Bedarf dafür sehe.<sup>91</sup> Mit der Auflösung des Seminars in Münchenbuchsee und der Abberufung des Seminardirektors Heinrich Grunholzer fanden die kantonal organisierten Fortbildungskurse bis 1861 ein vorläufiges Ende.<sup>92</sup> Stattdessen sollten in den Schulkommissariatskreisen Lehrerkonferenzen gebildet werden, in welchen unter der Leitung der Schulkommissäre zweimal jährlich

87 Vgl. Graf 1932, S. 32.

88 Vgl. Fahrer, in: Berner Schulblatt 1935, S. 449. – Otto Fahrer stellte 1935 die Entwicklung der Weiter- und Fortbildung der Lehrerschaft in einem Beitrag für das Berner Schulblatt zusammen. Dazu analysierte er die Verwaltungsberichte der Erziehungsdirektion.

89 Vgl. ebd., S. 449 f.

90 Die politische Lage war mit dem Aargauer Klostersturm, der in den beiden Freischarenzügen von 1844 und 1845 gipfelte, und dem daraufhin gegründeten Sonderbund der katholisch-konservativen Kantone äusserst angespannt. Vgl. dazu: Roca 2012; Münger 2005. – In Bern forderten die Radikalen 1846 eine Verfassungsrevision durch einen vom Volk gewählten Verfassungsrat. Vgl. Junker 1990.

91 Vgl. Verwaltungsbericht 1852, S. 450.

92 Ein Grossteil der Lehrerschaft und der Seminardirektor Heinrich Grunholzer gehörten den Radikalen an und hatten 1851 das Abberufungsbegehren gegen den konservativen Grossen Rat unterzeichnet. In der darauffolgenden Volksabstimmung konnten sich die Konservativen knapp behaupten. Entsprechend unfreundlich war im Mai 1852 die Diskussion im Grossen Rat über das Seminar in Münchenbuchsee und dessen Direktor. Man beschloss, das Seminar, da es das Christliche zu wenig fördere, vorübergehend aufzuheben, den Direktor abzu-berufen und die Diskussion über die Reform des Seminars – diese Debatte dauerte in der Folge bis März 1853 – zu beginnen. Vorerst sollte die Lehrerbildungsanstalt provisorisch weitergeführt werden. 1853 wurde Heinrich Morf zum neuen Direktor des Seminars berufen. Vgl. Junker 1990.

Fragen aus dem Gebiete der Didaktik, der Pädagogik oder Erziehungsfragen administrativer Natur besprochen werden sollten.<sup>93</sup>

Die Gründung von Lehrerkonferenzen wurde bereits im Primarschulgesetz von 1835 als wünschenswerte Einrichtung zur Bildung der Lehrkräfte erwähnt.<sup>94</sup> In einem Kreisschreiben von 1843 wurden die Schulkommissäre dazu ermuntert, die Lehrpersonen ihres Kreises zur Gründung einer Lehrerkonferenz anzuspornen. Diejenigen Lehrpersonen, welche den Konferenzen fernblieben, sollten ermahnt werden. Der Präsident des Erziehungsdepartements, Charles Neuhaus, wandte sich 1843 in einem Kreisschreiben an die Schulkommissäre und forderte diese dazu auf, die Nebenbeschäftigung der Lehrer einzudämmen, damit sich diese mehr der Schule widmen würden, und wünschte die Gründung von Schulkonferenzen:

«Zu den bis jetzt nicht gehörig benutzten Mitteln, welche im Gegensatz zu den berührten Hindernissen die Lehrer zur Fortbildung in ihren wichtigen Berufe anregen sollen, gehören die Lehrerconferenzen. Es existieren zwar ungeachtet des § 62 des Primarschulgesetzes sie nicht obligatorisch macht, in vielen Amtsbezirken solche Lehrerconferenzen, in einzelnen sogar mehrere, allein auch sind sie nicht überall eingeführt und noch werden die eingeführten gerade von denjenigen Lehrern nicht besucht, denen die Theilnahme an denselben am nöthigsten und wohlthätigsten wäre. Wir wünschen demnach, Herr Schulcommissair, falls die Lehrer Ihres Commissariatskreises bis jetzt ihrer Mehrzahl nach der Lehrerconferenz fremd geblieben sind, sich bemühen möchten, durch Auseinandersetzung der Vortheile, welche die Conferenzen sowohl hinsichtlich der Bereicherung ihrer positiven Kenntnisse, als der Verdeutlichung ihrer Aufgaben und der Mittel, sie zu erfüllen, den Lehrern gewähren können dieselben zur Gründung einer Conferenz oder zum Anschlusse an eine schon bestehende der Nachbarschaft anzuspornen. Insbesondere aber wollten Sie Ihre Aufmerksamkeit auf diejenigen Lehrer richten, welche sich aus Trägheit und Gleichgültigkeit von den Conferenzen fern halten, diese eindringlich zum Besuche der selben ermahnen und ihnen zu verdeuten, dass Sie auch in dieser Beziehung sie zu überwachen und Uns Bericht zu erstatten beauftragt seien. Wir sehen auch wirklich Ihrer Mittheilung über die Lehrerconferenzen Ihres Commissariats im Allgemeinen und über die Theilnahme der einzelnen Lehrer an solchen Conferenzen, sei es innerhalb oder ausserhalb Ihres Commissariats, in Ihrem allgemeinen Jahresberichte entgegen.»<sup>95</sup>

93 Vgl. Verwaltungsbericht 1852, S. 450.

94 Vgl. Primarschulgesetz 1835, § 62.

95 Kreisschreiben, 23. 9. 1843, StAB BB 8.3.5.44.

Unter dem konservativen Erziehungsdirektor Moschard wurde in den 1850er-Jahren die Stellung der Lehrerkonferenzen – bedingt durch die Gründung der Schulsynode und das damit einhergehende Obligatorium der Kreissynoden – gestärkt, während die Gelder für Fort- und Weiterbildungskurse eine Kürzung erfuhren.

Die Schulsynode war nicht nur eine politische Standesvertretung, sondern auch ein Ort der Lehrerfortbildung. Zwischen 1849 und 1894 waren die Lehrer verpflichtet, an den zweimal jährlich stattfindenden Kreissynoden sowie an den viermal im Jahr abgehaltenen Konferenzen teilzunehmen. Durch ihre Teilnahme an den Kreissynoden und Konferenzen sollten die Lehrer zu wissenschaftlicher Fortbildung und gegenseitiger Belehrung angeregt werden. Obwohl der Einfluss der Synode auf die schulpolitischen Entscheidungen als gering eingeschätzt wurde, anerkannte man ihre Aufgabe bezüglich der Fortbildung der Lehrer: «Die gesetzliche Synodalorganisation dient wohl zur Fortbildung der Lehrer, aber im Weiteren ist sie machtlos und sogar meist wirkungslos, da die meisten ihrer Vorschläge unbeachtet geblieben sind.»<sup>96</sup>

Mit der Einführung der Schulinspektoren wurde diesen auch die Aufgabe übertragen, Schulkonferenzen zur Weiterbildung der Lehrerschaft abzuhalten. Bereits 1857 organisierte Primarschulinspektor Egger einen Fortbildungs- und Wiederholungskurs in Aarberg, der von mehr als 100 Lehrern besucht wurde und jeweils am Samstag in den Sommerferien stattfand.<sup>97</sup> Die übrigen Inspektoren boten in den folgenden Jahren ebenfalls Fortbildungskurse an. So schrieb Inspektor Antenen 1858 einen Kurs aus, für den sich mehr als 200 Teilnehmer meldeten. Der dreiwöchige Kurs umfasste die Unterrichtsfächer Zeichnen, Deutsch, Religion, Naturgeschichte und Takttschreiben.<sup>98</sup> Seit 1861 wurden in Münchenbuchsee und Pruntrut sowie in Hindelbank zudem Wiederholungskurse für Lehrerinnen angeboten; die Inspektoren waren allerdings fortan nur noch bezüglich der Turnkurse indirekt beteiligt.<sup>99</sup>

1875 wurde im *Gesetz über die Lehrerbildungsanstalten* festgelegt, dass in den staatlichen Seminarien alle zwei Jahre ein Wiederholungs- oder Fortbildungskurs für Lehrerinnen und Lehrer stattfinden sollte, welche die Erlaubnis der Erziehungsdirektion erhalten hatten oder durch die Direktion dazu angehalten worden waren. Daneben sollten dezentrale Spezialkurse stattfinden. Alle Kurse waren für die Teilnehmer kostenlos.<sup>100</sup> Im Reglement von 1905 ist die Aufgabe der Seminare bezüglich der Fortbildungskurse noch konkreter

96 Berner Schulblatt 1875, S. 164.

97 Vgl. Egger 1898, S. 28.

98 Vgl. Fahrer, in: Berner Schulblatt 1935, S. 450 f.

99 Vgl. dazu: ebd., S. 451; Egger 1898, S. 28.

100 Vgl. Gesetz über die Lehrerbildungsanstalten 1875, § 6.

festgelegt. Die Vorsteher der Seminare hatten diese zu beaufsichtigen oder gar zu leiten, die Lehrerschaft des Seminars beriet über die Kurse, welche abgehalten werden sollten. Grundsätzlich war der Besuch der Kurse frei, doch konnten einzelne Lehrer zur Teilnahme angehalten werden. Den Plan für die Fortbildungs- und Wiederholungskurse begutachtete die Seminarkommission, die Entscheidung über die Durchführung der Kurse lag bei der Direktion des Unterrichtswesens.<sup>101</sup>

Fahrer schreibt über die Fortbildung am Seminar zwischen 1875 und 1885:

«Trotzdem im § 12 des heute noch geltenden Gesetzes über die Lehrerfortbildungsanstalten vom 18. Juli 1875 die Bestimmung steht, dass in der Regel alle zwei Jahre in den Seminarien ein Wiederholungs- und Fortbildungskurs stattfinden soll, wird von diesem Jahre an mehr den Spezialkursen an «geeigneten Orten» der Vorzug gegeben.»<sup>102</sup>

Auch im 20. Jahrhundert habe sich die Lehrerschaft nur noch selten im Seminar zur Fortbildung getroffen; die Fort- und Weiterbildung der Lehrerschaft fand weiterhin innerhalb der Kreiskonferenzen und der Kreissynode statt, es wurden aber auch dezentrale Kurse – vor allem in den Bereichen Handfertigkeitsunterricht, Französisch und Turnen – angeboten und besucht.<sup>103</sup> Gerade der Verein für Handarbeit und Schulreform bot jahrzehntelang Fort- und Weiterbildungskurse im Bereich des Handarbeitsunterrichts an. 1893 fand bereits der sogenannte 8. Bildungskurs für Lehrer des Handfertigkeitsunterrichts statt. Weitere Fortbildungskurse wurden für die «Arbeitslehrerinnen» angeboten. Zur Durchführung einiger Kurse sprach der Regierungsrat Gelder.<sup>104</sup> Auf Initiative und unter der Leitung des Schulinspektors Stucki wurde 1889 ein zweiwöchiger Wiederholungskurs in der Berner Kaserne durchgeführt und diente als Beispiel für weitere Fortbildungsgelegenheiten in anderen Kantons teilen.

1888 galt die obligatorische Frage der Schulsynode zur Thematik der Fort- und Weiterbildung der Überlegung, wie die ideale Fortbildung der Lehrerschaft organisiert werden müsste. Die Synthese aller schriftlichen Antworten der Kreissynoden findet sich in den Thesen zur Fortbildung zusammengetragen. Man

101 Vgl. Reglement über das Lehrerseminar 1905.

102 Fahrer, in: Berner Schulblatt 1935, S. 451.

103 Die Schulnachrichten im Berner Schulblatt geben über die angebotenen Kurse Auskunft. So wurden nicht nur Französisch-, Turn- und Handarbeitskurse angeboten. 1878 wurde für einen Stenografiekurs, einen Kurs in technischem Zeichnen sowie einen Kurs in Freihandzeichnen geworben. Vgl. Berner Schulblatt 1878.

104 Für dezentrale Kurse bot die Erziehungsdirektion finanzielle Unterstützung an. Vgl. Scandola/Rogger/Gerber 1992, S. 221; vgl. dazu: Fahrer, in: Berner Schulblatt 1935, S. 452; StAB BB III b 1933 Lehrerfortbildung: Kurse, Studienreisen.

wünschte sich Fortbildungsmöglichkeiten in Form von Literatur und Bibliotheken, die pädagogische Tagespresse sollte Rezensionen über «Werke jeweilen nur aus der Feder anerkannter Fach- und Schulmänner» enthalten, der Zugang zu genügend reichhaltiger und sorgfältig ausgewählter Literatur sollte durch die Errichtung von korporativen Lehrerbibliotheken möglich werden. Die Gründung von Kreis- oder Konferenzbibliotheken sollten die Kreissynoden übernehmen. Die Mittel für die Einrichtung dieser Bibliotheken würden durch «angemessene Beiträge der Lehrerschaft, durch namhafte Unterstützung der Erziehungsdirektion und allfällige Geschenke» bereitgestellt.<sup>105</sup>

Ein weiteres Mittel zur Fortbildung sah man in gegenseitigen Schulbesuchen, um «die Lehrerschaft vor Einseitigkeit und Missgriffen zu bewahren, ihre methodische Einsicht bis zu voller Freiheit und Selbständigkeit zu fördern [...]». Ebenso modern mutet die Forderung der Schulsynode an, die Kreissynoden oder Konferenzen sollten in vielen Treffen im kleinen Rahmen stattfinden und inhaltlich sowohl praktische als auch theoretische Gegenstände diskutieren. Vom Staat erwartete die Lehrerschaft, dass periodisch Fortbildungskurse angeboten und finanziert würden:

«Die Lehrerschaft verlangt, gestützt auf ihr gesetzliches Recht [...], dass wenigstens alle drei Jahre ein centraler Fortbildungskurs an einer der kantonalen Lehrerbildungsanstalten abgehalten und von der Regierung so weit finanziell unterstützt werde, dass den Beteiligten keine speziellen Kosten aus dem Besuche erwachsen.»<sup>106</sup>

Zudem sprach die Synode den Wunsch aus, dass zusätzlich kleinere, auf die praktische Ausbildung ausgerichtete Fortbildungskurse in den sechs Landesteilen durchgeführt und vom Staat unterstützt würden. Den verschiedenen Zusammenschlüssen von Lehrern – den Kreissynoden, den Konferenzen und der Schulsynode – sollte zudem das Recht zustehen, Gesuche um Fortbildungskurse mit Angaben zur Dauer und zu den Unterrichtsgegenständen an die Vorsteherschaft der Schulsynode zu richten, welche diese mit einem Gutachten an die Erziehungsdirektion weiterleiten sollte.<sup>107</sup>

Lehrerbibliotheken sollten schon gemäss dem ersten Schulgesetz von 1835 zur Lehrerfortbildung beitragen.<sup>108</sup> Zwischenzeitlich scheinen Amts- und Lehrerbibliotheken jedoch wenig populär gewesen zu sein, was zur Abschaffung der Amtslehrerbibliotheken führte. 1921 verwies H. Jäggi in einem Referat über Fortbildung an der Kreissynode Wangen, welches im *Berner Schulblatt* ab-

105 Thesen der Vorsteherschaft der Schulsynode, 17. 9. 1888, StAB BB IIIb 233.

106 Ebd.

107 Vgl. ebd.

108 Vgl. Primarschulgesetz 1835, § 62.

gedruckt wurde, auf die Notwendigkeit, in jeder Schulgemeinde eine bescheidene Lehrerbibliothek einzurichten: «Ich habe seinerzeit auch mitgeholfen, unserer Amtslehrerbibliothek ein seliges Ende zu bereiten; gleichwohl glaube ich keine Inkonsequenz zu begehen, wenn ich jetzt lokalen Lehrerbibliotheken das Wort rede.»<sup>109</sup>

Neben den lokalen Lehrerbibliotheken entstand nach der Weltausstellung in Wien von 1878 das sogenannte Schulmuseum, welches 1935 in *Schulwarte* umbenannt wurde. In Bern richtete der Kantonsschullehrer Emanuel Lüthi die sogenannte Schulausstellung ein. Sie umfasste eine Sammlung von Lehrmitteln, welche für Schulzwecke ausgeliehen werden konnten. Die bernische Regierung überliess dem Trägerverein des Schulmuseums drei Zimmer an der Kramgasse. Da die Sammlung wuchs, musste 1935 aufgrund des Platzproblems ein Neubau eröffnet werden. Die 1935 eröffnete Schulwarte sollte ganz im Dienst der Lehrerfortbildung stehen und die Seminare entlasten:

«In dem heute geltenden Gesetz über die Lehrerbildungsanstalten vom Jahr 1875 ist die Fortbildung des Lehrers den staatlichen Lehrerseminarien zugewiesen. Mit dem Ausbau der Seminarien und bei deren starker Belastung wird ihnen heute diese Aufgabe niemand mehr zumuten dürfen.»<sup>110</sup>

Zudem sollte die Schulwarte eine reichhaltige Bibliothek mit pädagogischen und methodischen Werken enthalten, welche zur persönlichen Weiterbildung dienen sollten.

Die abnehmende Fortbildungstätigkeit der Schulsynode wurde durch die Aktivitäten des Bernischen Lehrervereins und dessen Kursprogramm kompensiert. Im *Berner Schulblatt* von 1909 kündigte der Lehrerverein zwei von ihm organisierte Fortbildungskurse – einen Französisch- und einen Elektrizitätskurs – an, die von der Erziehungsdirektion subventioniert und von einem Seminarlehrer durchgeführt wurden.<sup>111</sup> Ein Jahr später wurden insgesamt vier Kurse für Französisch, Zeichnen, Physiologie und Handfertigkeit angeboten.<sup>112</sup> In seinen regionalen Vereinssektionen veranstaltete der Lehrerverein Ferien- und Fortbildungskurse, wobei die meisten der Weiterbildung in einem bestimmten Fach, wie Zeichnen, Deutsch, Gesang, Religion und Turnen, dienten und in der Regel von der Lehrerschaft selbst organisiert und finanziert wurden. Für die Fortbildung der Lehrerschaft budgetierte der Kanton zu Beginn des 20. Jahrhunderts einen kleinen Betrag, den die Erzie-

109 Jäggi, in: *Berner Schulblatt* 1921, S. 19.

110 *Berner Schulblatt* 1935, S. 616.

111 Vgl. *Berner Schulblatt* 1909, S. 173, 337.

112 Vgl. *Berner Schulblatt* 1910, S. 391.

hungsdirektion aufgrund von Gesuchen verteilte, welcher aber während der Kriegsjahre aus dem Budget gestrichen wurde.<sup>113</sup>

Einen Sonderfall bildeten die Turnkurse, die von der Erziehungsdirektion organisiert und unter anderem von den Schulinspektoren durchgeführt wurden.<sup>114</sup> Als Mittel zur Befriedigung militärischer Interessen wurden sie von Bund und Kanton so hoch subventioniert, dass die Teilnahme unentgeltlich war, die Reisekosten entschädigt wurden und den Teilnehmenden sogar Tagelöhner ausgerichtete werden konnten. Nachdem das neue Besoldungsgesetz von 1920 die finanziellen Sorgen der Lehrerschaft vorerst etwas gemildert und damit die ökonomische Notwendigkeit eines Nebenverdienstes der Lehrpersonen abgenommen hatte, wandten sich viele der Weiterbildung zu. Entsprechend stieg in den 1920er-Jahren die Zahl der angebotenen Fortbildungskurse beträchtlich. Man begann, Neuerungen, wie etwa die Einführung eines neuen Lehrplans, mit Fortbildungskursen zu begleiten.<sup>115</sup> Bereits im Sommer 1920 wandte sich der Bernische Lehrerverein mit dem Begehren an die Erziehungsdirektion, den Kredit für die Lehrerfortbildung zu erhöhen.<sup>116</sup>

1921 beschloss der Grosse Rat, einen Teil der Bundessubventionen für das Fortbildungswesen einzusetzen.<sup>117</sup> 1921 wurden 20'500 Franken für die Durchführung von Lehrerfortbildungskursen gesprochen, ein Jahr später richtete man für die Verteilung der Lehrerfortbildungsgelder eine grossräumliche Kommission ein, die *Kantonale Kommission für Lehrerfortbildung*. Diese sollte über den Mitteleinsatz im Bereich der Lehrerfortbildungskurse wachen und die Lehrerfortbildung koordinieren. Als Erstes bestimmte sie, dass kleinere, lokale Kurse organisiert und unterstützt werden sollten. Diese wurden durch die Organe des Bernischen Lehrervereins oder durch die kantonalen Behörden geplant und durchgeführt, wobei auch Kurse von anderen Gruppen und Vereinen im Rahmen des beschränkten Kredits Unterstützung erhielten.<sup>118</sup> Den Subventionsgesuchen der Lehrervereinssektionen mussten das detaillierte Kursprogramm, ein Kostenvoranschlag und in den ersten Jahren eine Teilnehmerliste beigelegt werden, die Angebote sollten unmittelbar der Schule dienen und allen Mitgliedern der Lehrerschaft offenstehen. Zur Aufsicht und Kontrolle besuchte jeweils ein Mitglied der Kommission einen Kurs, überdies musste zu jedem Kurs ein kurzer Bericht verfasst und

113 Vgl. Akten zur Lehrerfortbildung, StAB BB IIIb 1932.

114 Vgl. Berner Schulblatt 1893, S. 405 ff.

115 Vgl. Jäggi, in: Berner Schulblatt 1921, S. 5.

116 Vgl. Akten zur Lehrerfortbildung, StAB BB IIIb 1932.

117 Vgl. Dekret über die Verwendung der Bundessubventionen für die Primarschule 1921.

118 Vgl. Allgemeine Richtlinien zur Durchführung von Lehrer-Fortbildungskursen 1922, StAB BB IIIb 1932.



zusammen mit der Rechnung an die Erziehungsdirektion gesandt werden. Um eine gewisse Einheitlichkeit der lokalen Kurse zu gewährleisten, sollten die Inspektorenkonferenz, der Bernische Lehrerverein und die Vereinigung für Handarbeit und Schulreform ein alljährliches Verzeichnis ihrer Kurse bei der Erziehungsdirektion einreichen.<sup>119</sup>

In ihren ersten Sitzungen beschloss die kantonale Lehrerfortbildungskommission, alle zehn Jahre einen zentralen Kurs durchzuführen, für den 25'000 Franken budgetiert wurden. Dieser Kurs sollte als Ersatz für die im Gesetz verankerten, aber nicht stattfindenden Fortbildungskurse im Seminar dienen. Die Organisation des ersten zentralen Fortbildungskurses, welcher 1927 stattfand, wurde den beiden pädagogischen Kommissionen des Bernischen Lehrervereins übertragen.<sup>120</sup> In den Räumen der Hochschule führten «hervorragende Vertreter in bedeutsame [...] Probleme pädagogisch-psychologischer und fachwissenschaftlicher Natur» ein. Anstatt der erwarteten 500 Teilnehmer nahmen 1600 Lehrpersonen an diesem zentralen Fortbildungskurs teil.<sup>121</sup> 1937 fand ein weiterer solcher Fortbildungstag statt, welcher allerdings keine Wiederholung mehr fand.

Für den alten und den neuen Kantonsteil wurden in den neuen Statuten des Bernischen Lehrervereins zwei pädagogische Kommissionen geschaffen. Sie sollten sich dem pädagogischen Bereich der Vereinstätigkeit widmen, wobei die Organisation freiwilliger Lehrerfortbildungskurse wichtig war. In den folgenden Jahren waren es vor allem die Sektionen des Bernischen Lehrervereins, welche die Lehrerfortbildung organisierten. Die kantonale Kommission koordinierte und bewertete die Gesuche um Subventionsbeiträge. Die kantonalen Behörden, die Schulinspektoren und die Schulwarte waren ebenfalls ermächtigt, Kurse anzubieten, von denen einzelne von der kantonalen Direktion des Unterrichtswesens für obligatorisch erklärt werden konnten. 1932 beschloss die kantonale Lehrerfortbildungskommission, einen Teil der administrativen Arbeit und vor allem die Inspektion der Fortbildungskurse den Schulinspektoren zu übertragen, um die Kommissionsmitglieder zu entlasten.<sup>122</sup>

119 Vgl. ebd.

120 Vgl. Scandola/Rogger/Gerber 1992, S. 318.

121 Fahrer, in: Berner Schulblatt 1935, S. 452.

122 Die Kantonale Lehrerfortbildungskommission beschloss 1932, der Erziehungsdirektion die folgenden beiden Anträge zu stellen: «1. Die Sektionen des B. L. V. haben in Zukunft ihre Gesuche für Kurse & die Abrechnungen direkt den Schulinspektoren einzusenden. [...] 2. Die Wegleitung [zur Lehrerfortbildung] verpflichtet die Schulinspektoren zum Besuch der Kurse. Sie haben auch an der Organisation mitzuwirken. Bisher haben sie in dieser Beziehung freiwillig & ohne spezielle Entschädigung gearbeitet. Durch die neue Ordnung werden die Besuche der Kommissionsmitglieder stark vermindert.» Schreiben der Kantonalen Lehrerfortbildungskommission, 29. 12. 1932, StAB BB IIIb 1932.

In den 1930er-Jahren nahm die Zahl der Fortbildungskurse stetig zu. 1936 wurden 75 verschiedene Kurse, 32 Vorträge und Vortragsreihen zur Weiter- und Fortbildung erwähnt, daneben wurde auf 23 Ausstellungen und Aufführungen aufmerksam gemacht. 1949 fanden 44 Kurse, 29 Vorträge und 11 Ausstellungen im *Berner Schulblatt* Erwähnung. Angeboten wurden die Kurse durch die Schulinspektorate, den Bernischen Lehrerverein, die Bernische Vereinigung für Handarbeit und Schulreform, den Bernischen Verein abstinenter Lehrer und Lehrerinnen und den kantonalen Verein bernischer Arbeitslehrerinnen.<sup>123</sup> Das Reglement über das Schulinspektorat legte fest, dass die von der Erziehungsdirektion angeordneten Kurse durch die Schulinspektoren durchzuführen seien. Die Inspektoren sollten als verlängerter Arm der kantonalen Direktion die zeitgemässe Entwicklung der Schulen und damit verbunden die Weiterbildung der Lehrerschaft übernehmen. Weiterhin stand das Kurswesen unter der Aufsicht der kantonalen Lehrerfortbildungskommission, welche auch die Staatsbeiträge auf die Kursangebote verteilte.<sup>124</sup>

Oftmals wurden die Kurse vor Ort organisiert und auf die lokalen Bedürfnisse ausgerichtet. Die Lehrpersonen einer Gemeinde, manchmal zusammen mit den Lehrerkollegien der Umgebung, führten ihre Weiterbildungen mithilfe der zuständigen Sektion des Bernischen Lehrervereins oder mithilfe des zuständigen Schulinspektors selbstständig durch. So bot beispielsweise die Sektion Erlenbach des Bernischen Lehrervereins 1952 einen Mal- und einen Botanikkurs sowie ein Abendprogramm mit Klaviervortrag und Referat an. Neben den vom Lehrerverein organisierten Fortbildungskursen gestalteten die Schulinspektorate den Bedürfnissen der Lehrpersonen ihres Kreises entsprechende Kurse.<sup>125</sup>

In den 1960er-Jahren wurde die Weiterbildung zu einer wichtigen standespolitischen Forderung.<sup>126</sup> Als erster Schritt zur Förderung der Weiterbildung sollte eine Informationsstelle eingerichtet werden mit dem Auftrag, mit möglichst kleinem Aufwand über die stattfindenden Veranstaltungen zu orientieren. Da der Kantonalvorstand beabsichtigte, für das Schuljahr

123 Vgl. StAB BB 8.3.5.404.

124 Vgl. Wegleitung zum Erlangen und Ausrichtung von Staatsbeiträgen an Lehrerfortbildung 1945, StAB BB 8.3.5.404.

125 Vgl. StAB BB 8.3.5.404.

126 Vgl. *Berner Schulblatt* 1963, S. 791: «Die Abgeordnetenversammlung [des Bernischen Lehrervereins] vom 24. November 1962 hat die Absicht des Kantonalverbandes gutgeheissen, die allgemeine und berufliche Weiterbildung der Lehrerschaft kräftig zu fördern. Dabei strebt der BLV kein Monopol an; der Kantonalvorstand sieht seine Aufgabe darin, alle initiativen Kräfte zu unterstützen, gute Ideen, woher sie auch stammen mögen, allen Interessierten bekannt zu machen und bei der Organisation von Kursen, Tagungen und Vorträgen behilflich zu sein, wo dies möglich und angezeigt erscheint.»

1963/64 ein Verzeichnis herauszugeben, wurden die Sektionen des Bernischen Lehrervereins gebeten, ihre Kurse und deren Zielpublikum dem Zentralsekretariat zu melden.<sup>127</sup> Im selben Jahre bildete der Berner Lehrerverein eine interne Ad-hoc-Kommission, welche Empfehlungen zur Lehrerfortbildung ausarbeiten sollte; sie hielt dabei an den traditionellen Organisationsstrukturen fest. Die Initiative sollte von der Lehrerschaft ausgehen, die Sektionen und die bisherigen Veranstalter – Schulinspektoren und der Verein für Handarbeit und Schulreform – sollten die Hauptträger der Veranstaltungen sein, ergänzt durch zentrale Kurse.<sup>128</sup> 1966 erliess der Bernische Lehrerverein das *Reglement über die Informationsstelle des BLV für Weiterbildung*. Die Informationsstelle hatte den Auftrag, Wünsche für Weiterbildungsgelegenheiten entgegenzunehmen, Anregungen zu möglichen Veranstaltungen zu sammeln, hilfreiche Kontakte für die Weiterbildung herzustellen und dem Kantonalvorstand Vorschläge für zentrale und regionale Kurse zu unterbreiten. Der Kanton sollten um einen Beitrag zur Informationsstelle ersucht werden.<sup>129</sup> Ein Lehrer aus Langnau, Hans Schmocker, übernahm die nebenamtliche Stelle und gab sie 1968 an Heinrich Riesen ab. Schon zwei Jahre später wurde aus der nebenamtlichen Informationsstelle eine Fortbildungskommission mit einem vollamtlichen Kurssekretär geschaffen. Begründet wurde der Ausbau der Organe des Lehrervereins im Bereich der Lehrerfortbildung mit der zunehmenden Relevanz der Weiterbildung in einer sich schnell wandelnden Gesellschaft. Im ersten Paragraphen des Reglements zur Förderung der Fortbildung auf allen Stufen heisst es:

«In allen Lebensbereichen werden Schulung und Ausbildung immer wichtiger. Infolge des raschen Fortschreitens der Forschung wandeln sich Inhalte und Methoden, die Ansprüche der Gesellschaft an die Schule steigen. Die Lehrerschaft aller Stufen kann ihre Aufgaben, die heranwachsende Generation umfassend zu fördern, nur erfüllen, wenn sie an sich arbeitet und sich regelmässig beruflich und allgemein fortbildet. Sowohl die Standesorganisationen als auch der einzelne müssen sich ihrer Verantwortung hierin bewusst und zu entsprechenden Anstrengungen bereit sein. [...] Aus diesen Gründen baut der BLV seine Organe so aus, dass sie in enger Zusammenarbeit mit den Behörden, den Organisationen der Lehrerschaft sowie andern öffentlichen und privaten Institutionen die Mitglieder bei der Erfüllung ihrer Fortbildungswünsche und -pflichten unterstützen können.»<sup>130</sup>

127 Vgl. ebd.

128 Vgl. Berner Schulblatt 1963, S. 640.

129 Vgl. ebd., 20. 8. 1966, S. 548.

130 Fortbildungsreglement des BLV in: Berner Schulblatt 1970, S. 25.

Der Kurssekretär hatte die Aufgabe, in Zusammenarbeit mit anderen Fortbildungsorganisationen den Bedürfnissen der Lehrerschaft im Bereich der Fortbildung entsprechende Angebote zu realisieren. Ausserdem war er für die Organisation der zentralen und regionalen Kurse zuständig, ebenso für die Führung von Listen zu Referenten, Themen und Lokalen sowie die Zusammenstellung der Kurskataloge. Die Fortbildungskommission sollte den Kantonalvorstand in allen Fragen zur Fortbildung beraten, die Anliegen der Lehrerschaft sammeln und die Arbeit des Kurssekretärs beaufsichtigen.<sup>131</sup> Diese neue Organisation der Lehrerfortbildung durch den Lehrerverein änderte an den Beziehungen zum Staat grundsätzlich nichts; wie bis anhin mussten für Fortbildungskurse Subventionsgesuche an die grossrätlichen Kommissionen für Lehrerfortbildung gestellt werden, welche diese begutachteten und an die Erziehungsdirektion weiterleiteten, die wiederum die Subventionen sprach.<sup>132</sup> Bestrebungen, die Lehrerfortbildung neu zu organisieren, gingen indes nicht nur vom Bernischen Lehrerverein aus. 1966 wurde im Gesetz über die Lehrerausbildung festgehalten, dass die Erziehungsdirektion Weiterbildungskurse für die Lehrkräfte für obligatorisch erklären durfte. Obwohl das Erziehungsdepartement beziehungsweise die Erziehungsdirektion schon mit dem ersten Primarschulgesetz die Möglichkeit hatte, Lehrerinnen und Lehrer zur Teilnahme an Wiederholungskursen anzuhalten, stiess das potenzielle Obligatorium von Fortbildungskursen in den Regelungen von 1966 und 1970 in der Lehrerschaft auf Widerstand. Auf Nachfragen seitens des Lehrervereins versicherte der damalige Erziehungsdirektor, dass nur Kurse zur Einführung neuer Lehrmittel oder neuer Methoden obligatorisch sein würden. Trotzdem befürchtete die Lehrerschaft, das Prinzip der Freiwilligkeit würde durch Zwang abgelöst, was die Lernmotivation verringere.<sup>133</sup>

In den 1970er-Jahren rückte die Lehrerfortbildung vermehrt ins Zentrum des Interesses, die semiprofessionelle Organisation der Fortbildungskurse erschien reformbedürftig. Dies nahm der Präsident der grossrätlichen Kommission für Lehrerfortbildung und Seminardirektor Bühler zum Anlass, sich mit einem Memorandum an den Regierungsrat zu wenden. In seiner Argumentation entwickelte Bühler eine Skizze einer künftigen Lehrerfortbildungszentrale:

«Diese Zentralstelle ist das Verbindungsorgan zu allen möglichen Behörden, Ausbildungsstätten, beruflichen Organisationen etc. Die Zentralstelle für Lehrerfortbildung hat die Aufgabe, die obligatorische[n] und die freiwillige[n] Weiter- und Fortbildungskurse zu koordinieren, Programme aus-

131 Vgl. ebd., S. 26.

132 Vgl. Berner Schulblatt 1970, S. 42.

133 Vgl. ebd.

zuarbeiten, Kurse vorzubereiten, Materialien aller Art bereitzustellen und Dozenten zu gewinnen oder selber zu stellen, die dafür Gewähr bieten, dass die Fortbildungsarbeit qualitativ hochstehenden Anforderungen ohne weiteres zu genügen vermag [...]»<sup>134</sup>

Weiter meinte er, dass die Fortbildungskurse langfristig nicht mehr nur freiwillig besucht werden sollten:

«Es ist für mich aufgrund der Einblicke in benachbarte Kantone und im Ausland selbstverständlich, dass die Lehrerfortbildung auf die Dauer nicht nur mehr auf freiwilliger Basis erfolgen kann, sondern dass der Staat Bern für die Lehrerfortbildung bestimmte Bedingungen aufzustellen hat, die von der Lehrerschaft erfüllt werden müssen.»<sup>135</sup>

Bühler hatte seinen Vorschlag bereits so weit durchdacht, dass er für die vorgeschlagenen Strukturen ein Organigramm beilegen konnte. Die Zentralstelle sollte von einem Akademiker vollamtlich geleitet werden, dem ein vollamtlicher stellvertretender Leiter zur Seite stünde. Weiter sollten eine Primarlehrerin und ein Primarlehrer, ein Gymnasiallehrer und ein Sekundarlehrer zu je 50 Prozent beschäftigt werden. Eine Kommission und deren Ausschuss sollten die Zentralstelle leiten. Bühler hatte genaue Vorstellungen, welche Personen mit welchen Ausbildungen und welchen akademischen Titeln gewählt werden konnten; Inspektoren der Primar- und Sekundarschule, Vertreter der Lehrervereine, ein Direktor eines Seminars und zwei Professoren, einen aus dem Bereich der Naturwissenschaften und einen aus dem Bereich der Geisteswissenschaften.

1970 wurde die Zentralstelle für die Lehrerfortbildung durch das Dekret über die Fortbildung der Lehrerschaft eingerichtet und dem Amt für Unterrichtswesen der Erziehungsdirektion angegliedert. Der erste Leiter war Bühler selbst. Dass vieles nach seinen Vorstellungen und Konzeptionen umgesetzt wurde, zeigt ein Blick in die *Verordnung zur Kommission und zur Zentralstelle für Lehrerfortbildung von 1976*. Die Kommission und die Zentralstelle entstanden fast eins zu eins nach dem Memorandum Bühlers, wenn auch auf eine Vertretung der Professorenschaft innerhalb der Kommission verzichtet wurde. Stattdessen sollte die Erziehungsdirektion vertreten sein. Der Leiter der Zentralstelle hatte sowohl in der Kommission als auch im Arbeitsausschuss Einsitz mit beratender Stimme.

Die Planung und die Organisation der Lehrerfortbildung wurden durch die Arbeit der Zentralstelle vereinheitlicht und Entscheidungen über das Pro-

<sup>134</sup> StAB BB 8.3.5.402.

<sup>135</sup> Ebd.

gramm und die Gestaltung der Fortbildung weniger stark durch die Lehrerschaft gefällt; dafür nahmen die Veranstaltungsvielfalt und damit verbunden die Auswahlmöglichkeiten der Lehrpersonen zu. Die Zuständigkeit für die Bewilligungen zur Teilnahme an freiwilligen Fortbildungskursen wies die Verordnung über die Fortbildung von 1973 der lokalen Schulbehörde zu, welche auch für die Stellvertretungen zuständig war.

So wandelte sich die Lehrerfortbildung in den 1970er-Jahren von lokalen Kursen, die vor allem von den Sektionen des Bernischen Lehrervereins selbst organisiert wurden, zu einem breiten, zentral organisierten kantonalen Veranstaltungsangebot. Die Einrichtung der Zentralstelle führte zu einem sukzessiven Ausbau der Lehrerfortbildung, einer ständigen Erweiterung des Kursangebots sowie zu einer verstärkten Planung und Konzeptionierung des Fortbildungsbereichs. Offen bleibt die Frage, wie stark die Angebote genutzt wurden.

#### **4.4 Organisation und Finanzierung von Stellvertretungen: Lehrpersonen, Gemeinde und Staat**

Die ersten gesetzlichen Regelungen verdeutlichen das Bestreben nach 1830, der Schule einen allgemeinverbindlichen Charakter zu geben, wozu der regelmässig stattfindende Unterricht von essenzieller Bedeutung war. Das Primarschulgesetz von 1835 verpflichtete die Lehrer deshalb dazu, die Schule nicht zu früh zu verlassen und die Schule nicht ohne gute Gründe ausfallen zu lassen. Wenn eine Lehrperson mehrere Tage nicht unterrichten konnte oder wollte, hatte sie beim Präsidenten der Ortsschulkommission eine Bewilligung einzuholen, die Stellvertretung selbst zu organisieren und die Schulkommission über den Vertreter zu verständigen.<sup>136</sup> Unterricht und schulfreie Tage nach Gutdünken des Lehrers oder Situationen, in welchen der Lehrer die Schule zu früh verliess, um beispielsweise bei der Landarbeit mitzuhelfen oder einer anderen Nebenbeschäftigung nachzugehen, sollten mit der Einführung dieses Gesetzes der Vergangenheit angehören.

Über die Entschädigung bei krankheitsbedingten Stellvertretungen schwieg sich das Gesetz aus, «man nahm stillschweigend an, es sei dies Sache des Lehrers».<sup>137</sup> 1818 wurde die «Schulmeisterkasse» zur Linderung der Not betagter Schulmeister gegründet, die immer wieder ausserordentliche Hilfeleistungen, die «Notsteuern», gewährte. Da die Gesuche um die Übernahme

<sup>136</sup> Vgl. Primarschulgesetz 1835, § 86.

<sup>137</sup> Graf 1932, S. 150.

von Stellvertreterkosten oder um Unterstützungen für Lehrerswitwen in grosser Zahl eingingen, mussten die meisten abgelehnt werden.<sup>138</sup> Gemäss dem Primarschulgesetz von 1856 hatten die Lehrerswitwen und -waisen während dreier Monate Anspruch auf das Gehalt des Verstorbenen, ausgerichtet von der Gemeinde. Damit wurde die zuvor gültige Bestimmung, dass mit dem Todestag des Lehrers jeglicher Anspruch der Hinterbliebenen auf dessen Gehalt erlosch, etwas abgemildert. Allerdings musste die Witwe den Stellvertreter entschädigen, was den grössten Teil der dreimonatigen Witwenrente aufzehrt haben dürfte.<sup>139</sup>

Das Schulorganisationsgesetz von 1856 zwang die Lehrpersonen der Lehrerkasse beizutreten, wenn sie ihren Anspruch auf eine Rente nicht verlieren wollten.<sup>140</sup> Gleichzeitig wurde der Kredit für das staatliche Leibgedinge der Lehrer an die Lehrerkasse ausbezahlt. Zudem hielt man fest, dass die Anstellung der Stellvertreter durch die Erziehungsdirektion nach der Anhörung der betreffenden Kommission geschehen sollte, wovon man allerdings ein Jahr später wieder Abstand nahm.<sup>141</sup> Das Reglement von 1857 bestimmte, dass die lokalen Schulkommissionen über Urlaubsgesuche bis zu 14 Tagen entscheiden und sich gleichzeitig um die Stellvertretung für den Beurlaubten kümmern sollten.<sup>142</sup> Die Schulinspektoren hatten Gesuche für Beurlaubungen von mehr als 14 Tagen zu genehmigen und dabei dafür zu sorgen, dass es nicht zu einer Unterbrechung des Unterrichts kam.<sup>143</sup> Bei längeren Stellvertretungen sollten die Schulinspektoren über die Abwesenheit der betreffenden Lehrkräfte unterrichtet sein.

Diese Verteilung der Kompetenzen zwischen der Ortsschulkommission und den staatlichen Schulinspektoren ist für die bernischen Primarschulen charakteristisch. Die Schulkommissionen sollten den Schulbetrieb vor Ort organisieren und mittragen, und es lag in ihrer Kompetenz, kleinere Probleme und Aufgaben selbstständig anzugehen. Sobald allgemeinere Entscheide anfielen, wurde der zuständige Schulinspektor oder die kantonale Verwaltung hinzugezogen. Im Reglement von 1871 heisst es, dass die Inspektoren alle Gesuche, in denen es um mehr als einen Monat Urlaub ging, mit einem Bericht an die Erziehungsdirektion zur Entscheidung weiterleiten mussten.<sup>144</sup>

138 Vgl. Scandola 1993, S. 24 f.

139 Vgl. Schulorganisationsgesetz 1856, § 30.

140 Vgl. ebd., § 31.

141 Vgl. ebd., 1856, § 35.

142 Vgl. Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulbehörden 1857, § 18.

143 Vgl. ebd., § 10.

144 Vgl. Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulbehörden 1871, § 11.

Das Primarschulgesetz von 1894 regelte erstmals die Aufteilung der finanziellen Kosten für Stellvertretungen zwischen der Gemeinde, dem Staat und der Lehrperson.<sup>145</sup> Damit trug die Lehrperson nicht mehr allein das Risiko. Im Grossen Rat wurden die Konsequenzen, die sich aus der bisherigen Handhabung ergaben, als zu negativ eingeschätzt, etwa weil

«[d]er Lehrer, der erkrankte, [...] in den seltenen Fällen einen Stellvertreter [berufe]; die Besoldung sei so gering, dass er ihn nicht zu bezahlen vermöchte. Für den erkrankten Lehrer übernehme einfach ein Kollege die Schule, der so oft während 3–4 Monaten einfach zwei Klassen zu führen habe [...]»<sup>146</sup>

Damit im Krankheitsfall Vikare eingestellt würden, müsse man die Stellvertretungskosten zwischen dem Staat, den Gemeinden und dem Lehrer aufteilen.

An dieser Regelung wurde auch während des Ersten Weltkriegs, als viele Lehrer Aktivdienst leisteten, nichts geändert.<sup>147</sup> Erst nach dem Krieg sollte der Staat die Hälfte der Stellvertretungskosten übernehmen, die Gemeinde und der Lehrer je ein Viertel.<sup>148</sup> Während des Zweiten Weltkriegs übernahm der Kanton den vom Lehrer geschuldeten Viertel der Stellvertretungskosten, sofern sich der Lehrer im Aktivdienst befand.<sup>149</sup> Der Besoldungsansatz für Stellvertreter wurde 1920 pro Schultag auf mindestens 14 Franken festgelegt.<sup>150</sup> Das Reglement über die Schulinspektoren von 1910 entzog den Inspektoren die Kompetenz, Lehrpersonen bis zu einem Monat zu beurlauben, und übergab diese der Direktion für das Unterrichtswesen. Die Inspektoren hatten das Gesuch lediglich entgegenzunehmen und mit einem Gutachten an die Direktion weiterzuleiten. Angeordnet wurde die Stellvertretung darauf von der Schulkommission mit Unterstützung der Inspektoren. Ab 1929 hatte die Schulkommission bei Abwesenheit der Lehrkräfte zudem ein Arzttzeugnis einzufordern. Die Direktion des Unterrichtswesens konnte die Stellvertretungsakten vom Kantonsarzt überprüfen lassen.<sup>151</sup>

Im Zusammenhang mit den Beurlaubungen und Stellvertretungen der Lehrerschaft lässt sich eine Tendenz zu verdichteten Regelungen mit einer gleichzeitig verbesserten Absicherung der Lehrerschaft bei Krankheits- und Todesfällen beobachten. Das Primarschulgesetz der Regeneration kannte

145 Vgl. Primarschulgesetz 1894, § 27.

146 Graf 1932, S. 330 f.

147 Vgl. Gesetz über die Kriegssteuerzulage an die Lehrerschaft, Art. 7.

148 Vgl. Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulkommissionen 1924, § 3.

149 Vgl. Verordnung zur Besoldungsabzüge während des Aktivdienstes 1942, § 13.

150 Vgl. Gesetz zur Besoldung der Lehrerschaft 1920, Art. 25.

151 Vgl. Verordnung betreffend Stellvertretungen 1929, § 1.



lediglich allgemeine Formulierungen und strebte in erster Linie einen geordneten Schulbetrieb an. In den folgenden Jahren wurden die Regelungen immer präziser. 1929 wurde die erste Verordnung erlassen, die einzig das Verfahren der Beurlaubung und die Organisation der Stellvertretungen reglementierte, was die zunehmende Ordnungsdichte für den Bereich der Schule widerspiegelt. Gleichzeitig lassen sich anhand der Regelungen im Bereich der Stellvertretung die zunehmende finanzielle Absicherung und der damit verbundene Wandel hin zu einem höheren sozialen Status und zu grösserer sozialer Sicherheit der Lehrerschaft ablesen. Bis zum Ende des 19. Jahrhunderts hatten die Lehrer die Stellvertretungen selbst zu organisieren und die Kosten dafür zu tragen. Um die schwere finanzielle Belastung, welche die Anstellung eines Vertreters mit sich brachte, für die Lehrer zu entschärfen, wurde zunächst eine Beteiligung von Staat und Gemeinde eingeführt. Bis Mitte 20. Jahrhundert hatten die Lehrkräfte zunächst einen Drittel, danach einen Viertel der Stellvertretungskosten zu tragen. Die Verordnung von 1946 hielt fest, dass die Stellvertretungskosten dann von den Lehrpersonen getragen werden mussten, wenn diese nicht aufgrund von Krankheit oder Militärdienst beurlaubt waren.<sup>152</sup>

Die Schulkommissionen teilten seit 1835 mit dem Inspektor die Aufgabe, den ununterbrochenen Primarschulunterricht zu garantieren. Als Instanz vor Ort konnte die Schulkommission die Lehrpersonen bis zu 14 Tagen beurlauben und war für die Organisation dieser kürzeren Stellvertretungen zuständig. Der Schulinspektor hatte bei Gesuchen um längere Beurlaubungen zu entscheiden oder ein Gutachten für die Direktion zu verfassen. An dieser Aufteilung änderte auch die Verordnung von 1954 nichts. Urlaubsgesuche von bis zu zwei Wochen wurden an die Schulkommission gerichtet und von dieser akzeptiert oder abgelehnt. Gesuche um längere Beurlaubungen leitete sie über den Schulinspektor an die Erziehungsdirektion weiter. Für die Stellvertretung der abwesenden Lehrperson hatte die Schulkommission zu sorgen; sie wurde im Einverständnis mit der beurlaubten Lehrperson und dem Inspektor durch die Schulkommission gewählt.<sup>153</sup>

Wollten Lehrkräfte während der Unterrichtszeit einen freiwilligen Fortbildungskurs besuchen, hatte die Schulkommission dies zu bewilligen. Wenn die Fortbildungskurse obligatorisch waren, musste die Schulkommission die Stellvertretungen organisieren, ohne das entsprechende Gesuch zu bewilligen.<sup>154</sup>

152 Vgl. Verordnung betreffend Stellvertretungen 1846, § 17.

153 Vgl. Verordnung über die Stellvertretungen von Lehrkräften an den Primar- und Mittelschulen 1954, § 19.

154 Vgl. Verordnung über die Fortbildung der Lehrerschaft 1973, Art. 4.

Zu einer neuen Aufgabenteilung in der Organisation der Stellvertretungen kam es erst mit der schrittweisen Übernahme von Kompetenzen durch die Schulleitungen. Gemäss der Verordnung von 1993 haben die Schulleitung und die Schulkommission die Stellvertretungen gemeinsam zu organisieren. Wie diese Zusammenarbeit im Detail aussehen soll, hält die Verordnung nicht fest.<sup>155</sup> In den 1990er-Jahren bestanden noch nicht in allen Volksschulen Schulleitungen, sodass die Aufgabenteilung in Bezug auf die Stellvertretungen von Ort zu Ort verschieden aussah. 2001 wurden die Kompetenzen klar geteilt. Die Stellvertretungen wurden durch die Schulleitung organisiert, längere Anstellungen von den Schulleitungen beantragt, die Anstellung hingegen erfolgte durch die Schulkommission. Mit dem Inkrafttreten dieser Verordnung wurde die Verantwortung für die Organisation von Stellvertretungen von den Schulkommissionen auf die Schulleitungen übertragen.<sup>156</sup> Mit der Verordnung zur Anstellung der Lehrkräfte von 2007 werden die Schulleitungen dazu berechtigt, Lehrkräfte bis zu fünf Tagen ohne Rücksprache mit der Anstellungsbehörde freizustellen. Für längere Urlaube ist bis heute die Erziehungsdirektion zuständig. Seit 2001 liegt die Verantwortung, bei Ausfällen eine Stellvertretung zu organisieren, bei der Schulleitung. Eigenständig kann die Schulleitung über Beurlaubungen von bis zu fünf Tagen entscheiden. Wie in vielen anderen Bereichen hat hier die Schulleitung Aufgaben der Schulkommission übernommen. Laut dem *Funktionendiagramm der Gemeinde Köniz von 2009* ist die Schulleitung dafür zuständig, sämtliche Stellvertretungen zu regeln. In der Schule Mittelhäusern haben die Lehrpersonen in erster Instanz selbst eine geeignete Stellvertretung zu suchen. Können die Lehrpersonen keine Stellvertretung organisieren, so hat die Schulleitung entweder für eine Stellvertretung zu sorgen oder die Eltern und die Kinder über den Schulausfall zu orientieren.<sup>157</sup>

155 Vgl. Volksschulverordnung 1993, Art. 9.

156 Vgl. Verordnung über die Anstellung der Lehrkräfte 2001, Art. 63, 64.

157 Vgl. Regeln – Abmachungen – Verantwortlichkeiten – Konsequenzen, Schule Mittelhäusern, S. 8.



## 5. Aufsicht über die Schülerinnen und Schüler

### 5.1 Öffentliche Examen und Beförderung nach Ermessen

Wie ein Blick in die Landschulordnung von 1720 zeigt, haben öffentliche Prüfungen in der Schule eine lange Tradition. Im 18. Jahrhundert hatten die Examen vor den Prädikanten, welche fachliche Spezialisten und damit für die Richtigkeit der Lerninhalte verantwortlich waren, und den Amtsleuten, welche die lokale Gemeinschaft repräsentierten, stattzufinden:

«Nach Vollendung der Zeit sollen auch die Examina, mit Zuthun der Amtsleuhten/ da es seyn kan Predikanten und Eltesten/ von der Schul gehalten (oder wann es die Gelegenheit gibt/ in der Kirche vor der öffentlichen Gemeind) angestellt werden [...]»<sup>1</sup>

Wo es möglich war, hatte demnach die Gemeinde anwesend zu sein. Diese Regulierung deutet darauf hin, dass bereits vor der Säkularisierung und Verstaatlichung des Unterrichts eine öffentliche Prüfung im Beisein theologischer Fachmänner als Kontrollinstrument für die Schule etabliert war. Am Ende des Schuljahrs sollte mittels der Examen Bilanz über das (Auswendig-)Gelernte gezogen werden, weshalb die Lehrer mit Blick auf die Examen die Kinder repetieren liessen, damit sie möglichst viel auswendig aufsagen konnten. Bereits in der Schule des Ancien Régime erhielten diejenigen Kinder, die am meisten auswendig gelernt hatten, einen Examensbatzen.<sup>2</sup> Diese Tradition, den fleissigen Schülerinnen und Schülern Prämien<sup>3</sup> und Belohnungen in Form von Büchern oder Geld zu überreichen, wurde bis weit ins 20. Jahrhundert

1 Schulordnung für die Stadt Bern Teutsche Landschaft 1720, StAB B III 39.

2 Vgl. Hurni 1986, S. 41.

3 Belohnungen in Form von extra geprägten Münzen. Prämienmedaillen wurden seit dem 16. Jahrhundert in der Schweiz für ausserordentliche schulische Leistungen vergeben. In Bern erhielten alle diejenigen Kinder, welche den pfälzischen oder den Heidelberger Katechismus auswendig hersagen konnten, einen sogenannten Heidelberger Pfennig im Wert von 8 Batzen. In Burgdorf erhielten die Schülerinnen und Schüler einen Psalmenpfennig, wenn sie die 150 Psalmen aus dem Liederbuch von Lobwasser auswendig konnten. Eine weitere Medaille wurde für perfektes Lesen verteilt. Vgl. Meier/Häusler 1991. – Diese Tradition der Belohnung hatte auch nach 1830 Bestand.

fortgeführt. Der Gemeinderat Köniz sprach den Kredit für die Schulprämien meist im Februar. Nach 1888 ersuchte die Zentralschulkommission den Gemeinderat um den Betrag für die Examensprämien. 1860 bewilligte der Gemeinderat 400 Franken, 1898 erhöhte er die Prämien-summe wegen der grossen Schülerzahlen auf 500 Franken.<sup>4</sup> Diese Beträge erscheinen hoch, wenn man bedenkt, dass das Jahresgehalt eines Junglehrers im Jahr 1894 auf 500 Franken festgesetzt war.

In den 1830er-Jahren übernahmen die Schulkommissionen von den Geistlichen und Amtsleuten die Aufgabe, die öffentlichen Schulprüfungen und durchzuführen.<sup>5</sup> Zum einen betrafen diese die Leistungen der Lehrer, zum anderen die Kenntnisse und das Betragen der Kinder. Laut dem Primarschulgesetz von 1835 war die Prüfung öffentlich und wurde im Protokoll der Schulkommission eingetragen.<sup>6</sup>

Ab Mitte 19. Jahrhundert verband sich mit den jährlichen Schlussprüfungen auf der Grundlage des Unterrichtsplans die Promotion der Schüler in die nächsthöhere Klasse. Die beförderten Schüler traten am ersten Tag der Sommerschule in die neue Klasse ein und zwar, wie ausdrücklich festgehalten, mit den nötigen Lehrmitteln ausgestattet. Die Prüfungsdaten wurden von den Schulkommissionen festgesetzt, welche auch die Promotionen beschlossen. Sie «bestimmen für jedes Fach auf Grundlage des obligatorischen Unterrichtsplans und des Jahrespensums den Gegenstand, über welchen der Lehrer examinieren soll», und beschlossen danach über die Promotion jedes einzelnen Kinds.<sup>7</sup> Die Lehrkräfte durften von sich aus keine Promotion anordnen.<sup>8</sup>

Ab dem Ende des 19. Jahrhunderts enthalten die Gesetze keine zwingende Anordnung zur öffentlichen Prüfung mehr. Wenn die lokalen Umstände ein öffentliches Examen aber wünschenswert erscheinen liessen, konnte die Schulkommission eine solche Prüfung ansetzen.<sup>9</sup> Öffentliche Examen waren zu einem Überbleibsel der alten Schule mit identitätsstiftender und kultureller Funktion geworden, und so gehörte das Schulexamen auch in den meisten Schulbezirken der Gemeinde Köniz noch lange zum Schulschluss vor den grossen Sommerferien. Es war eine Prüfung von Lehrpersonen, Schülerinnen und Schülern vor der Öffentlichkeit. Viele Jahrzehnte lang war dieser Tag bestimmt

4 Vgl. Hurni 1986, S. 143, 275.

5 Vgl. Beschluss über die Schulbehörden 1832, § 4.

6 Vgl. Primarschulgesetz 1835, § 30.

7 Vgl. Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden 1871, § 18. – Dieselbe Regelung wurde 1924 beibehalten. Vgl. Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulkommissionen 1924, § 4.

8 Ebd., § 17.

9 Sowohl das Gesetz von 1894 als auch das von 1951 bzw. das Reglement von 1956 übertragen den Schulkommissionen die Kompetenz, allfällige öffentliche Prüfungen festzulegen.

von herausgeputzten Kindern, nervösen Lehrerinnen und Lehrern, einer gespannten Schulkommission und weiteren Besuchern an der hinteren Wand des Schulzimmers. In Teilen der Gemeinde war es Tradition, die Schülerinnen und Schüler eine Examensschrift anfertigen zu lassen, um die Schönschreibschrift zu demonstrieren. In Köniz folgte auf das Examen ein farbenfroher Umzug der bekränzten Mädchen und der mit Flaggen geschmückten Jungen durch das Dorf. Bis in den Abend wurde in der Wirtschaft getanzt.<sup>10</sup>

Es scheint, dass solche Bräuche an vielen Orten einen festen Platz im Gemeindeleben hatten, waren doch die Regelungen zum Alkoholausschank bei Schulfesten noch weit ins 20. Jahrhundert aktuell. Gemäss einem Beschluss von 1924 wurde den Schulkommissionen geraten, an Schulfeiern keinen Alkohol auszuschenken, in den Schulhäusern war es verboten, alkoholische Getränke zu verkaufen, nach sieben Uhr abends sollte der Tanz der Kinder ein Ende nehmen und auf keinen Fall sollte die Examensfeier mit den öffentlichen Tanztagen der Gemeinde zusammenfallen.<sup>11</sup> So wollte man verhindern, dass die Examens- und Schulfeste einen unwürdigen Abschluss des Schuljahrs bilden würden.

Das Primarschulgesetz von 1894 ordnete an, der Lehrer solle seinen Schülern alle drei Monate ein Zeugnis über ihr Betragen, ihren Fortschritt und den Schulbesuch ausstellen. Die Eltern hatten das Zeugnis zur Kenntnis zu nehmen und zu unterschreiben. Für die Lehrkräfte muss diese Vorschrift einen beträchtlichen administrativen Aufwand mit sich gebracht haben, waren die Klassen teilweise doch sehr gross.

Solange die meisten Primarschulen nur eine, zwei oder drei Klassen führten und die Kinder von der unteren in die obere Klasse befördert wurden, gehörte die altersmässige Heterogenität innerhalb einer Klasse zum Schulalltag. Dass sich die Primarschulklassen immer stärker zu Jahrgangsklassen entwickelten, lässt sich anhand der Regelungen zur Promotion von 1924 sehen, wo die Altersklasse erstmals als Konzept vorkommt:

«Bei den Promotionen ist darauf zu achten, dass die Kinder soviel als möglich in die ihrem Alter entsprechenden Klassen kommen. Auf keinen Fall soll ein Schüler mehr als zwei Jahre den Unterricht der gleichen Altersklasse besuchen müssen.»<sup>12</sup>

Obwohl die Schülerinnen und Schüler seit dem 20. Jahrhundert durch die Lehrpersonen beurteilt werden, war es bis vor Kurzem die Schulkommission,

10 Vgl. dazu: Hurni 1986, S. 275 f.; Büssard 1979.

11 Vgl. Beschluss betreffend die Durchführung der Examensfeste 1924.

12 Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulkommissionen 1924, § 4.

welche über die Promotion entschied. Noch in den 1950er-Jahren sah das Primarschulreglement eine nachträgliche Prüfung, beruhend auf dem Stoff des amtlichen Lehrplans, vor, falls die Lehrerschaft und die Schulkommission über die Versetzung eines Schülers oder einer Schülerin uneinig waren. Damit sollte die Einflussnahme der Lehrperson auf das individuelle Schicksal der Kinder durch eine öffentliche Kontrollinstanz eingeschränkt werden. Die Rodelverordnung dieser Jahre zeigt, wie wenig reglementiert das Promotionsverfahren war; sie schweigt sich darüber aus, welche Leistungen für die Versetzung in die folgende Klasse zu erbringen waren. Die einzige Vorgabe war, dass die «Nichtbeförderung in eine höhere Klasse [...] durch die Zeugnisnoten gerechtfertigt sein» musste.<sup>13</sup> Diese vage Ordnung legten die Lehrkräfte und Schulkommissionen nach ihrem Ermessen aus.

Die Leistungen und Absenzen von Schülerinnen und Schülern wurden in den amtlichen Rödeln vermerkt. Die Eltern erhielten ein Zeugnis, welches die Leistung der Schüler mittels Noten und ihr Verhalten in Worten festhielt. Die Rodeleintragungen wurden vom Schulinspektor geprüft. Wenn die Zeugnisnoten nicht mit den Rodeleinträgen übereinstimmten oder die Zeugnisse nicht nach den geltenden Vorschriften ausgefüllt worden waren, lief die Lehrperson Gefahr, eine Rüge einzustecken. Da die Rödel als amtliche Akten galten, mussten sie nach der Kontrolle durch den Schulinspektor von der Schulkommission mindestens zehn Jahre aufbewahrt werden.<sup>14</sup>

Die Verordnung über die Ausstellung von Schulzeugnissen von 1956 enthielt detaillierte Regelungen. Die Einträge sollten mit Tinte auf amtlichem Papier und die Noten in der standardisierten Weise geschrieben sein. Aufgrund welcher Noten und Leistungen ein Kind nicht versetzt werden sollte, hielt die Verordnung indessen nicht fest. Obwohl die Schulinspektorenkonferenz schon in den 1950er-Jahren über genauere Bestimmungen zur Beförderung beziehungsweise zur Nichtbeförderung diskutierte, erliess die Erziehungsdirektion erst in den 1960er-Jahren entsprechende Richtlinien für die Promotion.<sup>15</sup> Die Verordnung von 1977 besagte, dass ein Kind nicht versetzt werden sollte, wenn die Leistungen in den beiden Fächern Rechnen und Sprache als ungenügend, also mit weniger als der Note 4, bewertet wurden.

In den 1980er-Jahren entschied der Schulinspektor, ob ein Kind freiwillig eine Klasse wiederholen durfte. Klassen zu überspringen war damals nicht vorgesehen. Lagen keine besonderen Schwierigkeiten vor, so geschah die Promotion der Schülerinnen und Schüler vor Ort durch die Lehrperson und

<sup>13</sup> Vgl. Rodelverordnung o. J., StAB BB. 8.1.18.

<sup>14</sup> Vgl. ebd.

<sup>15</sup> Vgl. StAB BB. 8.1.134.

die Schulkommission. Die Richtlinien der Erziehungsdirektion übertrugen die Informationspflicht gegenüber den Eltern von Kindern, deren Promotion gefährdet war oder die in eine Spezialklasse eingeschult werden sollten, den Lehrkräften und der Schulkommission. Die Aufgabenteilung war klar: die Lehrpersonen als Pädagogen hatten den Bericht zu schreiben, während die Schulkommission, als öffentliche Vertreterin der Schule, den Eltern diesen «besonderen Bericht» zu übergeben hatte.<sup>16</sup>

Die Volksschulverordnung von 1993 hielt die bestehende Ordnung nochmals explizit fest. Die Lehrer beantragten die Empfehlungen der Schüler und Schülerinnen für die weiterführenden Schulen. Die Laufbahnentscheidungen selbst aber wurden durch die Schulkommission gefällt, ebenso Beschlüsse bezüglich frühzeitiger Schuleintritte oder Wiederholungen.<sup>17</sup>

Dass in der Gemeinde Köniz die Promotion der Schülerinnen und Schüler beziehungsweise die Schülerinnen- und Schülerbeurteilung entsprechend den kantonalen Richtlinien gehandhabt wurde, zeigt ein Blick in das Handbuch für Schulkommissionen. Zum Umgang mit schwierigen Entscheiden hiess es:

«Die Schulkommission lässt sich Anträge der Lehrerkonferenz für Entschiede im Grenzbereich begründen. Sie überprüft, ob allfällige besondere Umstände berücksichtigt worden sind und ob Gespräche mit den Eltern stattgefunden haben (rechtliches Gehör).»<sup>18</sup>

Erstmals wurden Bemühungen um ein einheitliches Übertrittsverfahren in der Teilrevision des Volksschulgesetzes von 1997 festgehalten. Die Erziehungsdirektion erhielt den Auftrag, nähere Bestimmungen zu den Schülerbeurteilungen und den Übertrittsverfahren zu erlassen, um zu garantieren, dass an allen Orten die gleichen Chancen für den Eintritt in die weiterführenden Schulen bestanden.<sup>19</sup> *Die Direktionsverordnung zu den Beurteilungen und den Laufbahnentscheidungen von 2002* hielt klar fest, dass die Schulkommissionen die Beurteilungsberichte auf Antrag der Lehrerschaft zu beschliessen hatten. Sie konnten gemäss der Verordnung von den Vorschriften des Übertrittsverfahrens abweichen, sofern dafür wichtige Gründe vorlagen. Diese Formulierung gab den lokalen Behörden freie Hand, Laufbahn- und Beurteilungsentscheidungen entgegen den kantonalen Vorschriften zu treffen. Die Beurteilung und die Entscheidungen über weiterführende Schulen – Entscheidungen, welche durchaus mit pädagogischen Überlegungen verbunden sein sollten – wurden

16 Vgl. Verordnung über die Ausstellung von Schulzeugnissen und die Promotion an den deutschsprachigen Primarschulen 1988, Art. 15.

17 Vgl. ebd., Art. 14, 21.

18 Handbuch für Schulkommissionen, S. PQ11.

19 Vgl. Volksschulgesetz 1997, Art. 23.



in letzter Instanz durch die lokalen Schulbehörden getroffen. Dem fachlich-pädagogischen Aspekt der Entscheidung wurde durch den Antrag, welchen die Lehrerschaft stellte, Rechnung getragen. Das politische Gremium sollte sicherstellen, dass diese Entscheidungen nicht nur durch ein schulinternes Gremium gefällt wurden. Erschien es sinnvoll, dass ein Kind eine Klasse überspringen sollte, stellten die Eltern der Schulkommission ein Gesuch, während die Erziehungsberatung der lokalen Behörde einen entsprechenden Antrag zu stellen hatte. In diesem Punkt hatte die lokale Behörde die Entscheidungskompetenz über einen Antrag des kantonalen Amts. Die Schulkommissionen genehmigten die Zuweisungen zu Spezialunterricht und die Anträge zu reduzierten individuellen Lernzielen (rILZ). Ausserdem erteilten sie die Erlaubnis, die neunte Klasse als zehntes Schuljahr zu besuchen.

Zwei Jahre später drückte sich der verstärkte Wunsch nach einheitlicher und objektiver Beurteilung in der Forderung einer einheitlichen Praxis innerhalb des Schulhauses aus:

«Die Lehrerinnen- und Lehrerkonferenz legt eine einheitliche Praxis insbesondere in folgenden Bereichen fest: Selbstbeurteilung, Information der Eltern, Organisation der Orientierungsarbeiten und Arbeits-, Lern- und Sozialverhalten.»<sup>20</sup>

Damit sollte innerhalb der einzelnen Schule, die Beurteilung vergleichbar werden, wobei es der Lehrerinnen- und Lehrerkonferenz überlassen wurde, wie sie die einheitliche Beurteilungspraxis organisieren und gestalten wollte.

Da 2002 schon viele Primarschulen über eine Schulleitung verfügten, hielt die Direktionsverordnung fest, dass diesen die Aufgabe zukam, Eltern und Schüler bezüglich der Beurteilungsvereinbarungen zu informieren.

In vielen Bereichen übernahmen die Schulleitungen laufend weitere Kompetenzen, welche traditionellerweise bei den Schulkommissionen lagen. Seit dem Inkrafttreten des Volksschulgesetzes von 2008 werden die Beurteilungsberichte und die Schullaufbahnentscheidungen auf Antrag der Klassenlehrkraft durch die Schulleitungen beschlossen. Das neue Volksschulgesetz und die davon abhängige Direktionsverordnung über die Beurteilung übertrugen den Schulleitungen diese wichtigen Entscheidungskompetenzen. Eine einheitliche Beurteilungspraxis sollte die Schulleitung in Zusammenarbeit mit der Lehrerinnen- und Lehrerkonferenz festlegen. Die Unterlagen zur Gemeinde Köniz zeigen, dass Aufnahme-, Zuweisungs- und Laufbahnentscheide auf Antrag der Lehrerkonferenz von den Schulleitungen beschlossen

<sup>20</sup> Direktionsverordnung über die Beurteilung und Schullaufbahnentscheidungen in der Volksschule 2004, Art. 2.

werden; diese entscheiden auch allein über vorzeitige Schuleintritte und Rückstellungen.<sup>21</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Lehrpersonen bis heute für die Beurteilung der Schüler und Schülerinnen verantwortlich sind. Sie bereiteten die Examen und später die schriftlichen Zeugnisse vor und verantworteten diese aus pädagogischer Sicht. Allerdings wurde die Beurteilung oder Promotion nie abschliessend durch sie vorgenommen oder genehmigt. Im Ancien Régime, als die Schule noch auf die Konfirmation vorbereitetete, nahmen die Pfarrer und Amtsleute die Prüfungen ab. Nach 1830 oblag dies den Volksschulbehörden, Schulkommissären, Schulinspektoren und Schulkommissionen. Im 20. Jahrhundert waren es die Schulkommissionen, welche die Promotion der Schülerinnen und Schüler von einer Klasse in die nächsthöhere auf der Grundlage der Beurteilung durch die Lehrperson genehmigten. Wie viele andere Aufgaben, welche die Schulkommission erledigte, war der Beschluss über die Beurteilungen und die Laufbahnentscheidungen sicherlich in vielen Fällen eine reine Formsache. Trotzdem stellte diese Verlagerung der Beurteilungskompetenz in die politische Gemeindebehörde ein Kontrollmoment dar, denn die Möglichkeit, eine Beurteilung nicht zu akzeptieren, stand den Kommissionsmitgliedern immer offen. Spätestens seit den 1960er-Jahren gehört auch die Zuweisung von Schülerinnen und Schülern in besondere Klassen in die Zuständigkeit der Schulkommission, nachdem jeweils fachliche Experten (Psychologen, Schulinspektoren) sowie die Lehrerschaft die nötigen Berichte vorgelegt haben. Im 21. Jahrhundert haben die Schulkommissionen ihre Kompetenz im Bereich der Beurteilungen an die Schulleitungen abgetreten. Die Beurteilungs- und Laufbahnentscheidungen werden nun innerhalb der Schule und der dort eingeführten Hierarchie getroffen.

Seit dem 19. Jahrhundert wurde das Schuljahr mit dem Examen und dem damit verbundenen Schulfest beschlossen. Die Schulfeste können als Momente der lokalen Identifikation gesehen werden. Die Öffentlichkeit prüfte ihre eigene Schule vor deren Sommerpause, worauf Feierlichkeiten für Jung und Alt folgten. Gleichzeitig stellten die Schulfeste eine säkularisierte Fortführung kirchlicher Traditionen dar, in diesem Fall der Examen vor der Konfirmation und der darauf folgenden Festlichkeiten.

Mit den differenzierteren Vorgaben zur Promotion, welche immer weniger direkt von der Jahresprüfung abhängig war, verloren die Examen ihre unumstössliche Relevanz, bedeuteten aber immer noch den Abschluss des Schuljahrs. Damit hat sich die Funktion der Schlussexamen verändert, wobei das Ziel des Anlasses, der Öffentlichkeit zu demonstrieren, was in der Schule

21 Vgl. Funktionendiagramm der Gemeinde Köniz 2009, S. 2.

gemacht beziehungsweise geleistet wurde, und dies feierlich zu begehen, bestehen blieb und gegenwärtig mit dem Begriff der «Öffentlichkeitsarbeit» umschrieben wird.

In den 1960er-Jahren – vermutlich im Zug der zunehmenden Bedeutung von Bildungsabschlüssen während der sogenannten Bildungsexpansion – kam es zu einer Verrechtlichung der Promotionsbedingungen, wobei die Verordnung der Erziehungsdirektion erst spät erlassen wurde. Lange Zeit gab es – abgesehen vom Lehrplan – keine transparente Promotionspraxis, die für alle Primarschulen als Referenz galt. Die zunehmende gesellschaftliche Mobilität beziehungsweise die zunehmende Wirkung des Mobilitätsarguments liess eine klarere Definition der Promotionsrichtlinien notwendig erscheinen, um dem Argument der Chancengleichheit nachzukommen.

## 5.2 Entlassungsprüfungen und allgemeine Austrittsprüfungen

Während der Lesung des Primarschulgesetzes von 1870 wurde über die Dauer der obligatorischen Schulzeit verhandelt, welche damals zehn Schuljahre betrug.<sup>22</sup> Mit der Aufhebung des 10. Primarschuljahrs wollte man den gewerblichen und industriellen Volkskreisen, die dringend einen früheren Schulaustritt verlangten, entgegenkommen. Der Grosse Rat beschloss mit Rücksicht auf die Bedürfnisse der Landwirtschaft und der Uhrenfabrikation, welche auf die Arbeit von Jugendlichen und Kindern angewiesen waren, die Kürzung der Schulzeit von 10 auf 9 Schuljahre, unabhängig von der Admission zum Abendmahl.<sup>23</sup> Kinder, die in einer Prüfung nachweisen konnten, dass sie den Primarschulstoff beherrschten, konnten vorzeitig aus der Schule entlassen werden.<sup>24</sup> Die Schulinspektoren hatten diese Prüfungen zu leiten, wobei die Prüfung öffentlich war und unter «Beziehung unbetheiligter Schulmänner abgehalten» werden sollte. Nach der Prüfung hatte der Inspektor den Bericht und die Anträge auf Entlassung an die Erziehungsdirektion zu stellen.<sup>25</sup> 1873 wurden von den 68 Kindern, welche zur Prüfung angemeldet wurden, 24 aus der Primarschule entlassen.<sup>26</sup>

1877 erliess die Erziehungsdirektion eine Verordnung, welche die Austrittsprüfung für alle Schülerinnen und Schüler der Primarschule für obligatorisch

22 Vgl. Primarschulgesetz 1870, § 3.

23 Vgl. Graf 1932, S. 206–208.

24 Vgl. Primarschulgesetz 1870, § 3.

25 Vgl. Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulbehörden 1871, § 11.

26 Vgl. Staatsverwaltungsbericht 1873, S. 13.

erklärte.<sup>27</sup> Diese Prüfung sollte den Behörden ein Bild des Zustands der Schulen vermitteln. Im Hintergrund stand die Besorgnis über die Resultate der Berner Rekruten an den Rekrutenprüfungen:

«Bekanntlich ist das Resultat der eidgenössischen Rekrutenprüfungen für den Kanton Bern kein sehr schmeichelhaftes; es wird nun von einer Seite behauptet, die Rekruten weisen deswegen ungenügende Kenntnisse auf, weil sie das in der Schule Gelernte theilweise vergessen haben; von anderer Seite wird gesagt, die Rekruten wissen deswegen wenig, weil sie dasjenige, was sie in der Schule hätten wissen sollen, nie recht gewusst haben. Um sich in dieser Beziehung mehr Klarheit zu verschaffen und gleichzeitig werthvolles Material zur Lösung der Fortbildungsschulfrage zu erhalten, hat der Regierungsrath auf hieseitigen Antrag unter'm 15. Dezember 1877 eine Verordnung über die Prüfung beim Austritt aus der Primarschule erlassen.»<sup>28</sup>

Die Prüfungen wurden im Winterhalbjahr 1877/78 erstmals durchgeführt; man erhoffte sich von ihnen «eine wohltätige Rückwirkung auf die Schüler, Eltern, Lehrer und Schulbehörden».<sup>29</sup> Pro Prüfungskreis wählten die Abgeordneten der Schulkommissionen eine Kommission für die Prüfung. Diese setzte sich aus zwei Lehrpersonen und einer Person zusammen, welche nicht aus dem Lehrerstand stammte. Die Prüfung umfasste ein mündliches Examen im Lesen mit Wiedererzählen des Gelesenen, Kopfrechnen und in Realien. Im schriftlichen Teil sollten das Aufsatzschreiben mit besonderem Augenmerk auf schöner Schrift, das Lösen von Rechnungsaufgaben und einige Fragen zu den Realien geprüft werden. Die Resultate wurden von Seminardirektor Grütter statistisch ausgewertet und in einem Bericht veröffentlicht. Bei schlechten Resultaten sollte der Grund erforscht und in die Resultattabelle eingetragen werden.<sup>30</sup> Die Leistungstabellen dienten der Erziehungsdirektion zur Orientierung bezüglich des Schulsystems. Um eine möglichst grosse Vergleichbarkeit der Resultate zu erzielen, wurde eine Kommission zur Ausarbeitung von vergleichbaren Prüfungsdaten festgesetzt:

«[I]n einer besonderen Instruktion wurden den Prüfungskommissionen die Vorschriften zur Erzielung eines einheitlichen Verfahrens mitgeteilt und auf Begehren erhielten sie die nöthige Anzahl der Prüfungsbogen.»<sup>31</sup>

27 Vgl. Verordnung über die Prüfung beim Austritt aus der Primarschule 1877, § 1.

28 Verwaltungsbericht der Erziehungsdirektion des Kantons Bern 1877, S. 1, in: Staatsverwaltungsbericht 1877.

29 Ebd.

30 Verordnung über die Prüfung beim Austritt aus der Primarschule 1877, §§ 7, 8.

31 Verwaltungsbericht der Erziehungsdirektion des Kantons Bern 1878/79, S. 4, in: Staatsverwaltungsbericht 1878/79.

Dass die Resultate der Austrittsprüfungen nur ansatzweise den Erwartungen entsprachen und kaum in die Steuerung der Primarschulen einfließen, lässt die Tatsache vermuten, dass nach 1880 die Austrittsprüfung versuchsweise nur noch mit den Knaben durchgeführt wurde.<sup>32</sup> Die Verordnung wurde dahingehend abgeändert, dass die Erziehungsdirektion Austrittsprüfungen veranlassen konnte, diese aber nicht mehr für alle obligatorisch waren.<sup>33</sup> Bereits 1881 wurde die Austrittsprüfung nicht mehr durchgeführt:

«Die Austrittsprüfungen wurden dieses Jahr nicht abgehalten; betreffend die vorjährigen verweisen wir auf den Spezialbericht, dem eine ausführliche Darstellung betreffend Schulzeit, Absenzen, Bussen, Rekrutenunterricht etc. beigegeben ward.»<sup>34</sup>

Mit dem Primarschulgesetz von 1894 wurde die Verordnung von 1880 aufgehoben und auf Austrittsprüfungen für alle Schulabgängerinnen und -abgänger verzichtet. Das Gesetz sah weiterhin die Möglichkeit vor, aufgrund einer Austrittsprüfung Jugendliche vorzeitig aus der Primarschulpflicht zu entlassen. Geprüft wurden die obligatorischen Unterrichtsfächer, wobei 1898 das Turnen ausgenommen wurde.<sup>35</sup> Gemäss dem Reglement von 1928 entfielen im Weiteren die Fächer Religion, Gesang, Zeichnen und Handarbeit.<sup>36</sup> Die Prüfungen wurden nach Inspektoratskreisen abgehalten, die Inspektoren empfahlen die Kinder aufgrund der Prüfungsergebnisse zur Schulentlassung. Oftmals wurden, sofern eine Kandidatin, ein Kandidat die Prüfung nicht bestand, familiäre Verhältnisse, die körperliche Entwicklung oder gesundheitliche Bedenken als weitere Entlassungsgründe vorgebracht.<sup>37</sup> 1929 schrieb einer der Inspektoren an die Unterrichtsdirektion:

«Hier das Resultat der Austrittsprüfungen von 1929. Ich hoffe, Sie werden zustimmen. Den fünf bestanden habe ich bereits Mitteilung gemacht, den andern zwei noch nicht. Sabine Mayer<sup>38</sup> müssen wir trotz allem absolut dispensieren. Das Mädchen ist eine zeitlang in Rothrist in die Bezirksschule

32 Vgl. Verwaltungsbericht der Erziehungsdirektion des Kantons Bern 1879/80, S. 7, in: Staatsverwaltungsbericht 1879/80.

33 Vgl. Verordnung über die Prüfungen beim Austritt aus der Primarschule 1880, § 1.

34 Verwaltungsbericht der Erziehungsdirektion des Kantons Bern 1881/82, S. 10, in: Staatsverwaltungsbericht 1881/82.

35 Vgl. Austrittsprüfungen, StAB BB IIIb 2126.

36 Vgl. Verordnung über die Austrittsprüfung 1928.

37 Vielfach wurden bei Mädchen grosse Brüste oder das Einsetzen der ersten Regelblutung als Grund für die frühzeitige Schulentlassung angegeben. Vgl. Austrittsprüfungen, StAB BB IIIb 2126. – Die im Sittlichkeitsdiskurs verortete Argumentation zum Ausschluss körperlich und sexuell entwickelter Mädchen muss an anderer Stelle weiterverfolgt werden.

38 Name aus Datenschutzgründen geändert.

gegangen und zuletzt nun in die Schule Inkwil. Der Vater ist gestorben, und die Mutter führt eine Wirtschaft. Das Mädchen ist überreif; es muss unbedingt Milieu wechseln und will es auch tun. Der Lehrer ist derselben Ansicht; auch die Schulkommission. Ich beantrage Gertrud Schumann «gestützt auf besondere Verhältnisse» vom neunten Schuljahre zu dispensieren. So kann es später wenigstens nicht sagen, es habe die Prüfung bestanden.»<sup>39</sup>

Die 1878 bis 1881 durchgeführten Austrittsprüfungen für alle Schülerinnen und Schüler sollten Steuerungswissen über die effektive Wissensvermittlung in den Berner Schulen bereitstellen. Zudem hoffte man vonseiten der Erziehungsdirektion, die Leistungsfähigkeit des Schulsystems durch eine Leistungsmessung zu verbessern, führte die Prüfungen aber nur während kurzer Zeit durch.

Nach 1881 fanden keine allgemeinen Austrittsprüfungen mehr statt. Nur wer die Schule verlassen wollte, sollte ein Examen über den obligatorischen Schulstoff ablegen. Diese Prüfung war ein Instrument, um Kinder, welche körperlich und sexuell weit entwickelt waren, als Arbeitskräfte gebraucht wurden oder in der Schule unterfordert waren, vom Schulbesuch zu befreien. Damit hatte die Austrittsprüfung keinen reinen Leistungsmessungscharakter mehr, sondern wurde als Instrument des Ausgleichs zwischen dem einzelnen Jugendlichen und dem sozialen beziehungsweise schulischen Umfeld genutzt.

### 5.3 Absenzenkontrolle: Vom Umgang mit der Schulpflicht

Es ist bis auf den heutigen Tag die Pflicht Gemeinden, den Schulbesuch der Kinder zu kontrollieren und bei zu vielen unentschuldigten Absenzen einzuschreiten.

Die bernische Landschulordnung von 1720 enthält bereits eine Formulierung, welche auf ein Schulobligatorium schliessen lässt. Es wurde festgehalten, dass die Eltern ihre Kinder nicht ohne Erlaubnis mehrere Tage oder Wochen von der Schule fernhalten durften. Der Schulmeister sollte deshalb seinem Vorsteher ein Verzeichnis über die An- und Abwesenheit der Schüler vorweisen. Wenn die Kinder zu wenig «fleissig» zur Schule erschienen, wurden die Eltern am Sonntag nach dem Grund befragt und «im Fahl es sich muthwillig geäussert hatte / dasselbe in Gebühr züchtigen [...]». Die «Amtleuhte und Vorsteher» sollten die säumigen Eltern ernstlich ermahnen.<sup>40</sup> Einträge im Chorgerichtsmニュアル der Gemeinde Rüeggisberg zeigen, dass bereits vor dem Erlass der

<sup>39</sup> StAB BB IIIb 2126.

<sup>40</sup> Schulordnung für die Statt Bern Teutsche Landschaft 1720, StAB B III 39.

Landschulordnung Väter vorgeladen wurden, deren Kinder die Schule zu wenig oft besuchten. Mitglieder des Chorgerichts oder Amtsleute ermahnten die Eltern, meist wurden keine Geldstrafen ausgesprochen.<sup>41</sup>

Die Verfassung von 1831 hielt fest, niemand dürfe «die seiner Obhut anvertraute Jugend ohne den Grad von Unterricht lassen, der für die untern Schulen vorgeschrieben ist».<sup>42</sup> Das erste Primarschulgesetz machte es der Ortsschulkommission zur Aufgabe, den «unfleissigen» Schulbesuch zu ahnden und die fehlbaren Eltern dem Polizeirichter zu überweisen. Die Geldstrafen von 1–5 Franken sollten zugunsten der Schule verwendet werden, konnten aber auch im Gemeinwerk abverdient oder im Gefängnis abgesessen werden. Verbesserte sich der Schulbesuch eines Kinds danach nicht, sollte die Strafe verdoppelt werden.<sup>43</sup>

Ab 1857 hatte die Schulkommission die Absenzen und die vorgebrachten Entschuldigungen einmal monatlich zu prüfen. Bei zu vielen Fällen oder ungenügender Entschuldigung sollten die Eltern oder gesetzlichen Vertreter gemahnt oder angezeigt werden.<sup>44</sup> Das Primarschulgesetz von 1860 legte nicht nur die akzeptierbaren Entschuldigungsgründe fest, sondern definierte auch «Schulunfleiss» genauer. Wenn ein Kind mehr als einen Sechstel des Unterrichts verpasste, sollte die Schulkommission die Eltern schriftlich mahnen. Liess das Kind im nächsten Halbjahr während eines Monats wiederum mehr als einen Sechstel des Unterrichts aus, sollte dies dem Regierungsstatthalter angezeigt werden. Unentschuldigte Abwesenheit während mehr als einem Drittel der Unterrichtszeit sollten die Schulkommissionen ohne vorherige Mahnung dem Regierungsstatthalter melden. Als Entschuldigungsgründe galten Krankheit der Kinder, unter Umständen Krankheit der Eltern, Todesfälle, aber auch ungünstige Witterung, wenn das Kind schwächlich war und einen langen Schulweg hatte. Die Eltern sollten den Grund für die Absenz dem Lehrer möglichst sofort mitteilen.<sup>45</sup>

41 Ein Eintrag im Ruggisberger Chorgerichtsmanual zum Schulbesuch lautet wie folgt: «Den 7. Novembris 1675 ist für Chorgericht citiert worden Peter Ulrich. Deme fürgehalten worden, dass er synen Knaben wenig oder gar nüt in die Schuel schicke, der doch weder schryben noch lesen könne, und also in der Uerkanntnuss ufferzogen werde. Hat geantwortet wie er mit der Armuert wol getrukt und beschwärt, dass er sy gar schlecht bekleidet und er also denselbigen nit schicken könne was er schon wollte, heige auch gar einen ungelägemen und bösen wäg ubers Isch zu gehen. Demme wir geantwortet, es sege eben nit den gantzen Winter Ysch oder so böser wäg, solle ihn denzumal by milter witterung flyssig schicken. Hat versprochen, solches zu thuen, und also ohne geltstraff heimgewiesen worden.» Zit. n. Guggisberg 1996, S. 39 ff.

42 Verfassung 1831, Art. 12, in: StAB A I 114.

43 Vgl. Primarschulgesetz 1835, §§ 42–44.

44 Vgl. Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden 1857, § 18.

45 Vgl. Primarschulgesetz 1860, §§ 13, 14.

Im Primarschulgesetz von 1870 heisst es zudem, dass die Anzeige der Schulkommission so lange Gültigkeit habe, bis das Gegenteil bewiesen sei. Damit wird die Schulkommission in ihrer Beweisführung stark entlastet. Die Lehrer hatten die Absenzen im Schulrodel einzutragen, die Schulkommission hatte diesen in den ersten acht Tagen des folgenden Monats zu prüfen.

Die Reglementierungen von 1894 zeigen, dass man nicht mehr gewillt war, Abwesenheiten von mehr als einem Zehntel der Unterrichtszeit zu dulden. Das Gesetz hielt weiter fest, dass diejenigen, deren Kinder zu oft in der Schule fehlten, mit Busse bestraft würden. Bei wiederholtem Vorkommen sollte die Busse verdoppelt werden. Brachte auch dies die Fehlbaren nicht zur Einsicht, drohte ihnen eine Gefängnisstrafe von 48 Stunden bis 20 Tagen. Wurde das Kind danach im selben Jahr wieder dem Unterricht entzogen, sollte die Schulkommission die Anzeige an den Regierungsrat senden, «der gegen den Fehlenden die Versetzung in eine Arbeitsanstalt verfügen kann».<sup>46</sup>

Die Inspektoren sollten darüber wachen, dass die Schulkommissionen ihren Pflichten nachkamen und die Prüfung des Schulbesuchs nicht auf die leichte Schulter nahmen.<sup>47</sup> Erschien eine Schulkommission diesbezüglich zu nachlässig, konnte der Regierungsrat nach zweimaliger Warnung der Gemeinde den Staatsbeitrag entziehen.<sup>48</sup>

Im Primarschulgesetz von 1951 hiess es, dass die Lehrer den Schulbesuch der Kinder im Rodel erfassen und bei entschuldigtem Absenzen die Gründe notieren sollten. Am Ende einer Zensurperiode wurden die Einträge der Abwesenheiten und der Noten im Rodel von der Schulkommission geprüft. Stellte diese fest, dass ein Kind zu oft unentschuldig gefehlt hatte, wurden die Eltern oder die gesetzlichen Vertreter angezeigt.

Auch in der neuesten Regelung hat die Schulkommission bei strafbarer Abwesenheit vom Unterricht die Eltern anzuhören und gegebenenfalls Anzeige zu erstatten.<sup>49</sup> Während die Schulkommissionen also in vielen Bereichen Kompetenzen an die Schulleitungen abgegeben haben, sind sie nach wie vor für die Umsetzung des Schulzwangs zuständig und übernehmen hiermit weiterhin eine operative Tätigkeit.

46 Vgl. Primarschulgesetz 1870, §§ 9, 10, 64, 68.

47 Vgl. Reglement über die Inspektoren 1910, § 9.

48 Vgl. Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulkommissionen 1924, § 11.

49 Vgl. Primarschulgesetz 2008, § 32.



## 5.4 Krisenintervention durch die Schulkommission

Die Schulkommissionen hatten seit der Mitte des 19. Jahrhunderts dafür zu sorgen, dass in den Schulen Zucht und Sitte erhalten und gefördert wurden.<sup>50</sup> Wie sie dieser Forderung nachgehen sollten, legte das Reglement nicht näher fest; die Formulierungen fordern vielmehr eine allgemeine Haltung, welche die Schulkommissionsmitglieder zeigen und vermitteln sollten. Das Reglement von 1871 hält zudem fest, dass die Inspektoren während der Inspektion auf die Disziplin und auf den Geist der Schule zu achten hatten. Auch diese Formulierung ist schwammig und lässt einen weiten interpretativen Spielraum offen. Sowohl im Gesetz von 1894 als auch in demjenigen von 1951 taucht der Disziplinbegriff nicht auf. Trotzdem lässt sich vermuten, dass disziplinarische Probleme auch Ende des 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Lehrpersonen umtrieben, obwohl ihnen keine normative Handhabe gegeben war.

Erst das Gesetz von 1964 enthielt einen Artikel zur Disziplin. Kam es zu «schweren oder wiederholten Verstössen gegen die Disziplin», hatte die Schulkommission einzuschreiten; sie konnte Eltern und Kinder zitieren und dem «Störenfried» einen Verweis erteilen. Wurde der Unterricht immer wieder durch eine bestimmte Schülerin oder einen bestimmten Schüler gestört, war es die Aufgabe der Schulkommission, Hilfe bei der Erziehungsdirektion oder bei der Vormundschaftsbehörde anzufordern, oder, wie es der Gesetzestext beschreibt, diese Angelegenheit an die übergeordneten kantonalen Behörden zu überweisen. Das Gesetz verpflichtete die Lehrpersonen, sich bei massiven disziplinarischen Schwierigkeiten an die Schulkommissionen zu wenden.<sup>51</sup>

Mit dem *Volksschulgesetz von 1992* wurde explizit festgehalten, dass die Lehrpersonen befugt seien Massnahmen zu ergreifen, falls der Unterricht nicht mehr geordnet durchgeführt werden könne. Wie diese Massnahmen aussehen könnten, lässt sich dem Gesetz nicht entnehmen.<sup>52</sup> Ein Jahr später sieht die Volksschulverordnung vor, dass die Lehrerkonferenz Massnahmen «betreffend Schülerinnen und Schüler» diskutiert und der Schulkommission einen Antrag stellt. Diese Regelung widerspiegelt die kurzzeitige Aufwertung der Lehrerkonferenz als Ort der pädagogischen Entscheidungsfindung. In den 1990er-Jahren war die schulinterne Lehrerkonferenz befugt, der Schulbehörde einen Antrag im Hinblick auf disziplinarische Massnahmen zu stellen. Damit wird das Verfahren bei disziplinarischen Schwierigkeiten klarer strukturiert.

50 Vgl. dazu: Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden 1857, § 18; 1871, § 18.

51 Vgl. dazu: Primarschulgesetz 1964, Art. 58; Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden 1967, Art. 22.

52 Vgl. Volksschulgesetz 1992, Art. 27.

Am Konferenztisch der Unterrichtenden wurde beraten, während der Entschluss durch die politische Behörde gefällt wurde.

In der Gemeinde Köniz waren die Schulkommissionen bis vor Kurzem Anlaufstelle bei sich wiederholenden disziplinarischen Schwierigkeiten mit Schülerinnen und Schülern. Der Wegweiser für Disziplinar-massnahmen gegenüber Schülern, wie er im Handbuch für Schulkommissionen zu finden ist, legte das Vorgehen bei Konflikten mit einzelnen Schülerinnen und Schülern fest. Zunächst hatten die Lehrkräfte das Gespräch mit dem Kind und seinen Eltern zu suchen. Halfen bei «schweren Verstössen» weder Beratungen durch Fachstellen noch wiederholte Gespräche, so konnte die Lehrerkonferenz der Schulkommission den Antrag stellen, dem Schüler oder der Schülerin einen schriftlichen Verweis zu erteilen. Ziel des anschliessenden Gesprächs zwischen der Schulkommission, den Eltern und dem Kind war es, Vereinbarungen zu treffen und die Eltern und das Kind anzuhören. Nach einem Monat hatte ein zweites Gespräch, ein Nachgespräch, stattzufinden, um die Zusammenarbeit zu überprüfen. Erwiesen sich diese Gespräche als erfolglos, erteilte die Schulkommission einen schriftlichen Verweis. Führte auch der schriftliche Verweis zu keinen Besserungen, so wurde das zuständige Inspektorat einbezogen.<sup>53</sup>

Die Revision des Volksschulgesetzes von 2008 entthob die Schulkommissionen der Pflicht, bei disziplinarischen Massnahmen aktiv zu werden. Das Gesetz besagt, dass die Lehrerschaft und die Schulleitung gegenüber fehlbaren Schülerinnen und Schülern Massnahmen ergreifen können, das heisst, mit der Einführung der Schulleitungen wurde die Behandlung disziplinarischer Probleme ganz in die Schule verlegt, die lokale Behörde hat damit keinen Einfluss mehr geltend zu machen.

Mit der Stärkung der Schulleitungen haben die Schulkommissionen einen Teil der traditionellen Aufgaben im Bereich der disziplinarischen Massnahmen abgegeben. Laut dem Funktionendiagramm der Gemeinde Köniz von 2009 arbeitet die Lehrerkonferenz bei Disziplinar-massnahmen mit; die letzte Entscheidung trifft die Schulleitung. Soll jedoch ein Kind vom Unterricht ausgeschlossen werden – diese Möglichkeit besteht nach kantonaler Gesetzgebung noch nicht lange –, so hat die Schulleitung dies zusammen mit der Schulkommission zu beraten. An dieser Stelle wird der politischen Behörde eine wichtige disziplinarische Kompetenz zugestanden: der Entscheid über einen Schulausschluss liegt bei den Schulkommissionen.<sup>54</sup> Wurden Massnahmen im Umgang mit disziplinarischen Störungen im pädagogischen Bereich bis zur Volksschulreform von 2008 von den Schulkommissionen getroffen,

<sup>53</sup> Vgl. Handbuch für Schulkommissionen, S. St1 ff.

<sup>54</sup> Vgl. Funktionendiagramm der Gemeinde Köniz 2009, S. 2.

sind die Zuständigkeiten seither vermehrt im Schulhaus angesiedelt und verdeutlichen damit die Vorstellung der Schule als pädagogischer Einheit auch gegenüber der lokalen Öffentlichkeit, womit die Einbindung in die lokale politische Behördenstruktur an Relevanz verliert.

## 6. Von den Grenzen der Unterrichtsfreiheit

### 6.1 Von Lehrplänen und der Möglichkeit, dem Unterricht ein lokales Gepräge zu geben

Das erste Primarschulgesetz von 1835 schrieb fest, dass jede Lehrperson für jedes Schulhalbjahr einen Unterrichtsplan erstellen sollte, in dem sie den Stoff für die drei Schulstufen sowie die Aufteilung der einzelnen Stunden festlegte, wobei das Gesetz die zu unterrichtenden Fächer vorschrieb. Weiter sah das Gesetz vor, dass der zuständige Schulkommissär jeden Unterrichtsplan genehmigte und bei Bedarf Abänderungen vornahm. Auch die Ortsschulkommission sollte den Plan zur Kenntnis nehmen und allfällige Bemerkungen dem Schulkommissär zukommen lassen. Ein direktes Einspruchsrecht wurde der lokalen Kommission nicht zugestanden, hatte sie doch weder eine fachliche noch eine pädagogische Legitimation, in die inhaltlichen Fragen des Unterrichts einzugreifen.<sup>1</sup>

Die Berichte der Schulkommissäre, aber auch die Ergebnisse der ausserordentlichen Schulinspektion zeigten, dass vielfach ohne Plan unterrichtet wurde. Da die Lehrerschaft für jede Schule einen eigenen Plan entwarf, führte dies zu sehr unterschiedlichen Unterrichtsinhalten auf dem Kantonsgebiet. Das Gesetz sah lediglich vor, dass der Lehrer nicht ohne Plan in den Unterricht einsteigen sollte und sich somit vor dem Beginn des Schuljahrs mit dem Stoff und dessen Einteilung befassen sollte. In seiner Geschichte des Primarschulwesens im Kanton Bern schreibt Jakob Egger dazu:

«Das alles war wohl recht gut gemeint, wurde aber nicht ausgeführt und konnte nicht ausgeführt werden, da namentlich die Sommerschule keinen zusammenhängenden Unterricht zuliess und auch der Schulkommissär der Sache selbst [der Erstellung der Unterrichtspläne] in der Regel wenig nachfragte.»<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Primarschulgesetz 1835, §§ 15, 25.

<sup>2</sup> Egger 1879, S. 223.

Ausgehend von den Resultaten der ausserordentlichen Schulinspektion von 1842/43 wurde der Beschluss gefasst, ein Regulativ zur Anleitung der Lehrer zu verfassen.<sup>3</sup> Mit dessen Erarbeitung und damit des ersten Lehrplans für die Primarschulen des Kantons Bern betraute das Erziehungsdepartement Seminardirektor Johann Friedrich Boll, Pfarrer und damaliger Direktor des Seminars Münchenbuchsee.<sup>4</sup> Der erste Entwurf wurde in der *Berner Schulzeitung* gedruckt damit er von der Lehrerschaft diskutiert werden konnte. Diese lehnte den Vorschlag derart vehement ab, dass er 1845 in überarbeiteter Form nur zur Orientierung, nicht aber als obligatorisches Dokument publiziert werden konnte.<sup>5</sup> Dieser erste, fakultative Unterrichtsplan sollte «Leitfaden und Wegweiser sein, weil es dem äusserst verschiedenen Zustand der Schulen wegen nicht wohl möglich gewesen wäre, eine für alle Schulen und Lehrer bindende Vorschrift aufzustellen».<sup>6</sup> Kellerhals geht davon aus, dass dieser Lehrplan «von weiten Teilen der Lehrerschaft überhaupt nicht beachtet, geschweige denn zur Anwendung gebracht worden war [...]».<sup>7</sup> Dies hatte zur Folge, dass man in der Erziehungsdirektion die Anweisungen und Verordnungen änderte. Gegen Ende der 1840er-Jahre wollte man den Lehrplan für obligatorisch erklären und zusätzlich die Lehrmittel festlegen, um der Willkür schulischer Praxis ein Ende zu setzen. So sah das unter Erziehungsdirektor Lehmann vorbereitete *Gesetz über die Organisation des Schulwesens von 1856* vor, dass der Unterricht nach einem obligatorischen Plan erteilt werden sollte.<sup>8</sup> Dieser von der Erziehungsdirektion erlassene Plan sollte der Lehrerschaft eine Orientierungsstütze sein und gleichzeitig die vielfältigen Unterrichtsinhalte etwas vereinheitlichen. 1857 erarbeiteten die Schulinspektoren und die beiden Seminardirektoren Johann Friedrich Boll und Heinrich Morf<sup>9</sup> sowie zwei Pfarrer den ersten durch das Gesetz vorgesehenen Plan und liessen ihn von einer Kommission begutachten. Wiederum reagierte die Lehrerschaft mit Skepsis und Ablehnung auf den neuen Unterrichtsplan; er galt als unzumutbare Bevormundung, wobei vor allem die stoffliche Überladung des Unterrichtsplans beanstandet wurde.

3 Vgl. Staatsverwaltungsbericht 1844, S. 165.

4 *Johann Friedrich Boll* (1801–1869) war 1833 Pfarrer und 1838 Direktor des neu gegründeten Lehrerinnenseminars in Niederbipp. 1839 wurde er Seminardirektor in Hindelbank und 1843 am Seminar in Münchenbuchsee. Vgl. Herren 2002.

5 Vgl. Staatsverwaltungsbericht 1844, S. 169.

6 Egger 1879, S. 223.

7 Kellerhals 2010, S. 94.

8 Vgl. Schulorganisationsgesetz 1856, § 20.

9 Zu Boll vgl. oben, Anm. 4. – *Heinrich Morf* (1818–1899) besuchte das Lehrerseminar in Küsnacht (ZH) bei Ignaz Thomas Scherr, war zwischen 1837 und 1850 Sekundarlehrer in Schwerzenbach, Dürnten und Richterswil und wurde 1852 von der konservativen Berner Regierung als Direktor des wiedereröffneten Lehrerseminars nach Münchenbuchsee berufen, aber bereits 1860 wieder abgewählt. Vgl. Zürcher 2009.

1859 wurde der Plan für obligatorisch erklärt, doch schon zwei Jahre später lag ein neuer Plan vor, welcher die fortgeführte Kritik am ersten aufzunehmen versuchte. Kellerhals geht davon aus, dass die 1856 eingesetzten Schulinspektoren ihr Wissen aus den Inspektorenberichten in die Lehrplanentwicklung einfließen liessen.<sup>10</sup>

Wie wurde der Plan erstellt? Die Ausarbeitung der obligatorischen Lehrmittel wollte die Kommission allmählich angehen: «Eine vollständige Uebereinstimmung und eine dauernde Einführung [der Lehrmittel] dürften wohl ohne grosse Schwierigkeiten zu erzielen sein.»<sup>11</sup> Der Unterrichtsplan von 1861 definierte den Stoff für die reformierten Primarschulen. Ein Jahr später erschien ein vergleichbarer Plan für die katholischen Schulen. Diese konfessionelle Differenzierung der Lehrpläne wurde mit dem Plan von 1863, der für alle Primarschulen des Kantons gültig sein sollte, aufgelöst. Das Organisationsgesetz von 1856 hielt fest, dass die Erziehungsdirektion ihn unter Mitwirkung der verfassungsmässigen Vorberatungsbehörden erlassen sollte, weshalb 1863 die Vorsteherschaft der Schulsynode mit dem Revisionsauftrag betraut wurde.<sup>12</sup>

In diesem Lehrplan sind in einem ersten Teil die Fächer beschrieben und die Anzahl Stunden pro Woche, didaktische Hinweise und Hilfsmittel genannt. Im Anschluss folgen Stundenpläne für gemischte Schulen, für die Elementarstufe, die Mittelklasse und die Oberklasse, je für die Winter- und die Sommerschule. Die Stundenpläne sollten in jedem Schulzimmer aufgehängt werden, damit sich der Unterricht nach diesen richte.<sup>13</sup> Dem Lehrplan war eine Zusammenstellung von Lehr- und Hilfsmitteln beigegeben. Mit 42 Seiten handelt es sich um einen vergleichsweise knappen Plan, der aber die Lehrinhalte für den Religions- und den Sprachunterricht, für das Rechnen und die Raumlehre, für den Gesangs- und den Realunterricht,<sup>14</sup> für das Schönschreiben und das Zeichnen genau umreisst. Der Unterricht war in drei Stufen eingeteilt. Zur 1. Schul-

10 Vgl. Kellerhals 2010, S. 95 ff. – Der Unterrichtsplan von 1856/59 sei in der Beschreibung des Stoffs etwas unbestimmt und «wenigstens theilweise überladen, obschon dieser Mangel den späteren Plänen in noch viel höherem Grade anhaftet». Egger 1879, S. 225.

11 Unterrichtsplan für die reformierten deutschen Primarschulen des Kantons Bern 1861, S. 3, StAB Bibliothek N 13.

12 Vgl. dazu: Schulorganisationsgesetz 1856, § 21; Kellerhals 2010, S. 99. – Auch im Gesetz über die Schulsynode wurden der Schulsynode oder deren Vorsteherschaft das Recht und die Pflicht eingeräumt, über «alle Gesetze und allgemeinen Verordnungen, welche den Unterricht und die innere Einrichtung aller öffentlichen Schulen» betreffen, ein Gutachten zu verfassen. Vgl. Gesetz über die Schulsynode 1848, § 6.

13 «Die nachfolgenden Stundenpläne sind zum Zwecke ihrer leichten Einprägung und Durchführung möglichst einfach eingerichtet. [...] In sämtlichen Schulen ist der Stundenplan im Schulzimmer anzuschlagen.» Unterrichtsplan 1863, S. 38 f., StAB Bibliothek N 13.

14 Der Realunterricht umfasste 1863 Geschichte, Erdkunde und Naturkunde.

stufe gehörten das 1.–3. Schuljahr, zur 2. Stufe gehörte das 4.–6. Schuljahr, die 3. Stufe umfasste das 7.–10. Schuljahr. Während die Unterrichtsinhalte für den Realunterricht pro Schulstufe angegeben waren, berücksichtigten die Angaben zum Sprachunterricht jedes Schuljahr.

Der Stoff wurde pro Unterrichtsstufe prägnant zusammengefasst. Im Naturkundeunterricht der zweiten Unterrichtsstufe während der Sommerschule sollten «einzelne Repräsentanten der wichtigsten einheimischen Pflanzen beschrieben und verglichen» werden. Daneben sollten die wichtigsten Insekten, aber auch der menschliche Körper sowie physikalische Eigenschaften und die Verwendung von Mineralien thematisiert werden.<sup>15</sup>

Die weitreichendste Änderung, welche 1871 mit dem Ersatz des Plans von 1863 einherging, war die Einführung zweier neuer obligatorischer Fächer: *Tur-  
nen* für die Knaben, *weibliche Handarbeiten* für die Mädchen. Der Lehrplan von 1871 sah zudem vor, dass im Fach Schreiben während des 8. und 9. Schuljahrs eine Einführung in Geschäftsaufsätze, Rechenführung und Buchhaltung erfolgen sollte.<sup>16</sup> Das Primarschulgesetz von 1870 brachte eine Reduktion der Unterrichtszeiten. Trotz der verkürzten Unterrichtszeit wurde die Stoffmenge des neuen Unterrichtsplans nicht eingeschränkt, sondern vielmehr erweitert. Zum Optimismus, welcher die Vorbereitungen des neuen Unterrichtsplans trug, schrieb der ehemalige Inspektor Egger:

«Soeben war der deutsch-französische Krieg beendet worden; Handel und Industrie nahmen in Folge der starken Geldzirkulation einen merkwürdig raschen Aufschwung; Aktiengesellschaften aller Art und Eisenbahnen schossen wie Pilze aus dem Boden und so glaubte auch die Schule einen neuen Aufschwung in die Höhe und einen Plan machen zu müssen, der es ermöglichen, jeden Primarschüler ein volles Mass der Bildung aus dem fliessenden Born der Volksschule schöpfen zu lassen. Vergebens warnten die älteren Inspektoren, warnten mit unseren Verhältnissen vertraute und erfahrene Schulmänner, indem sie sagten, es gehe das nicht, man müsse doch mit den Umständen rechnen, die Schulzeit sei in Folge des neuen Gesetzes kürzer: es half Alles nichts, in der allgemeinen Begeisterung – um nicht weniger zu sagen – votierte die Schulsynode und die Lehrerschaft einen Plan, der weit über das Ziel hinausschoss und in der Ueberladung alle früheren Pläne übertraf, so dass in Folge dessen die Schule in wenigen Jahren in den Hauptfächern um ein merkliches zurückkam.»<sup>17</sup>

15 Unterrichtsplan 1863, S. 26, StAB Bibliothek N 13.

16 Vgl. Unterrichtsplan der Primarschulen des Kantons Bern 1871, S. 40 f., StAB Bibliothek N 13.

17 Egger 1879, S. 226.

1877 wurde der nächste Unterrichtsplan vorbereitet. Als Antwort auf den äusserst umfangreichen Plan von 1870, der als zu «überladen» galt, und die gleichzeitige Reduktion der Schulzeiten kann die Zweiteilung in einen Minimal- und in einen Normalplan gesehen werden. Die Einführung des Minimalplans interpretierte Egger als ernüchterte Reaktion auf den gescheiterten Optimismus der 1870er-Jahre:

«Nach einigen Jahren, als Alles wieder zu einer Ernüchterung gelangte und Alles zu krachen anfieng, erkannte man auch, namentlich in Folge der eidg. Rekrutenprüfungen, auf welche unrichtige Bahn dieser unglückliche Plan [von 1871] die Schule geführt hatte [...]. Nun gieng's an die notwendig gewordenen Amputationen, die unter vielen Schmerzen vorgenommen wurden, und nach langem Markten und Hin- und Herzerrereien der Schulsynode und der Kreissynoden gelangte man endlich zu dem Resultat, man wolle einen Minimalplan aufstellen, der von allen Schulen einzuhalten sei, und überdies noch einen Normalplan, der dann nur so als eine Art Wegweiser von denjenigen Schulen zu gebrauchen wäre, die etwas weiter als der Minimalplan gehen zu können glauben [...].»<sup>18</sup>

Der sogenannte Minimalplan wurde für alle Primarschulen obligatorisch, während die Umsetzung des Normalplans fakultativ und für diejenigen Schulen, «die über die Forderung des Minimalplans hinaus können», als Orientierungshilfe vorgesehen war. Diejenigen Schulen, die zwar die Forderungen des Minimalplans übertrafen, die Ansprüche des Normalplans jedoch nicht gänzlich erfüllten, konnten einen Spezialplan verfassen. Der Minimalplan umfasste 23 Seiten, auf welchen klare Ziele und Inhalte festgelegt waren. Im letzten Abschnitt wurden die 15 obligatorischen Lehrmittel aufgelistet. Der Normalplan war ausführlicher formuliert und enthielt eine Liste der «allgemeinen Lehrmittel». <sup>19</sup> Auch die Version von 1878 enthielt zwölf prototypische Stundenpläne für die dreiteilige, die zweiteilige und die gemischte Schule, wobei immer jede Unterrichtsstufe beachtet wurde. Erstmals waren die Stundenpläne für die Sommer- und für die Winterschule konzipiert. Das Schulgesetz von 1894 führte auch zu einem neuen Lehrplan. Die Arbeit am Unterrichtsplan wurde von zwei Seiten aufgegriffen. Zunächst sollte eine Vorberatungskommission der sich neu konstituierenden Schulsynode einen Unterrichtsplan entwerfen, der im Folgenden den Kreissynoden zur Stellungnahme vorgelegt wurde. Die Schulsynode war als Vorberatungsbehörde gesetzlich

<sup>18</sup> Ebd., S. 227 f.

<sup>19</sup> Unterrichtsplan für die Primarschulen des Kantons Bern 1878, S. 2, 24 f., 61, StAB Bibliothek N 13



vorgeschrieben. Im Juni wurde der Entwurf des neuen Unterrichtsplans über die Erziehungsdirektion und die Schulinspektoren an die Lehrerschaft weitergegeben, damit sich diese informieren konnte. An der Plenarversammlung der Schulsynode wurde der Entwurf zum neuen deutschen Unterrichtsplan zurückgewiesen. In der Folge erarbeitete die Inspektorenkonferenz einen Entwurf und sandte ihn, versehen mit einem Kreisschreiben der Erziehungsdirektion, an die Schulkommissionen und die Lehrerschaft. Die Vorsteher-schaft der Schulsynode beauftragte den Schulinspektor Mosimann und zwei Lehrer mit der Bearbeitung dieses Entwurfs. Der Vorschlag der Inspektoren wurde als eine der vielen Eingaben, welche von der Öffentlichkeit erbeten und eingereicht wurden, behandelt. Die Schulsynode hiess die bearbeitete Fassung in der Plenarversammlung gut, worauf sie 1897 von der Erziehungsdirektion erlassen wurde.<sup>20</sup>

Der Unterrichtsplan von 1897 ist mit 24 Seiten äusserst kurz. Die Inhalte sind für die Unterstufe, die Mittelstufe und die Oberstufe nacheinander aufgeführt. Im Gegensatz zu den Unterrichtsplänen von 1870 und 1878 enthält er nur knappe Vorgaben zum Inhalt und zu den Zielen, dafür eine detaillierte Beilage zu den obligatorischen und empfohlenen Lehrmitteln für jedes Fach. In den Bemerkungen ist zu lesen, dass die Pensen nur ganz allgemein umschrieben sind, «damit den Lehrenden und den Ortschulbehörden der wünschbare Spielraum gewahrt bleibe, sich den örtlichen Verhältnissen anzupassen». Die Lehrerschaft eines Schulhauses hatte für sämtliche Fächer einen eigenen Plan mit den Jahreszielen und einer tabellarischen Inhaltsdarstellung zu erarbeiten. Die Schulkommissionen und die Schulinspektoren konnten sich diese Spezialpläne zeigen lassen. Damit wurde die Planung des Unterrichts wieder stärker den lokalen Behörden und vor allem der Lehrerschaft übergeben. Die methodische und inhaltliche Freiheit der Lehrerschaft durfte einzig durch die Ziele und die Inhalte des Lehrplans eingegrenzt werden: «Im Übrigen sind sie in der Ausübung ihres Berufes, namentlich auch in den Grenzen des Unterrichtsplanes in Bezug auf die Lehrmethode, selbständig.»<sup>21</sup> Die kantonalen Vorgaben beschränkten sich auf ein Minimum, worunter etwa die Bestimmung fiel, dass die Erziehungsdirektion sechs bis acht Lieder bestimmen konnte, die alle Schüler auswendig lernen sollten.<sup>22</sup>

1922 hielt der Staatsverwaltungsbericht fest, dass der Lehrplan von 1897 durch einen neuen abgelöst werden sollte. Die Arbeit am neuen Plan sei so weit

20 Vgl. Kellerhals 2010, S. 192–197.

21 Primarschulgesetz 1894, § 43. Diese Lehrfreiheit wurde im Reglement für die Primarschulkommissionen von 1967, Art. 12, bestätigt.

22 Unterrichtsplan für die deutschen Primarschulen des Kantons Bern 1897, S. 14, StAB Bibliothek N 13

fortgeschritten, dass er im Frühjahr 1923 provisorisch in Kraft gesetzt werden könne. Eine zwischen 1919 und 1923 eigens eingesetzte Lehrplankommission hatte den Entwurf vorbereitet.<sup>23</sup> Die Publikation der Vorarbeiten als Separatdrucke zum *Berner Schulblatt* ermöglichte es der Lehrerschaft mehrmals, Stellung zu beziehen. Änderungswünsche hatten an die Erziehungsdirektion gerichtet zu werden. Die in der dreijährigen Probezeit gemachten Erfahrungen mit dem neuen Lehrplan sollten Eingang in die definitive Fassung finden.<sup>24</sup> Zu diesem Zweck hielt die Lehrplankommission 1926 nochmals sieben Vollsitzungen ab. Den überarbeiteten Plan überreichte sie der Vorsteherschaft der Schulsynode zur Stellungnahme. Diese schrieb dazu: «Der Vorstand der Schulsynode hat in seiner Sitzung vom 21. April 1926 den neuen Unterrichtsplan für die deutschen Primarschulen durchberaten und gutgeheissen.» Zum Geschichtsplan für das 4. Schuljahr bemerkte der Vorstand noch, dass neben den Alemannen die Helvetier nicht vergessen werden sollten.<sup>25</sup>

Der Lehrplan von 1926 war mit 36 Seiten ein schmales und prägnantes Dokument; für jedes Fach hielt er das für alle Stufen geltende Ziel fest, unter den Überschriften «Aufgaben» und «Allgemeine Bestimmungen» oder «Plan» wurden die Inhalte für jedes Schuljahr zusammengefasst.<sup>26</sup> Um den lokalen Verhältnissen jeder einzelnen Schule Rechnung zu tragen, sollte die Lehrerschaft *Spezialpläne* erstellen und diese auf Anfrage den Inspektoren vorlegen. Grössere Schulgemeinden konnten einen *verbindlichen Ortsplan* erlassen.<sup>27</sup> Die Schuldirektion der Gemeinde Bern-Stadt hatte, kurz nachdem die Erziehungsdirektion den alten Lehrplan aufgehoben und die Arbeit an einem neuen angekündigt hatte, einen *stadtbernischen Ortschaftslehrplan* erarbeitet, der verbindlich sein sollte, solange der neue Plan nicht vorlag.<sup>28</sup> Der Schul-

23 Vgl. dazu: Staatsverwaltungsbericht 1922, S. 1; 1923, S. 1; StAB BB IIIb 2125.

24 Vgl. dazu: Staatsverwaltungsbericht 1925, S. 1; 1926, S. 1.

25 Schreiben an die Direktion des Unterrichtswesens Bern, 24. 4. 1926, StAB BB IIIb 2125.

26 Zum Fach Singen wurde das folgende Ziel festgehalten: «Der Gesangsunterricht hat die Aufgabe, Lust und Freude am Singen zu mehren und der Gemüts- und Willensbildung zu dienen [...]» Lehrplan 1926, S. 31, StAB Bibliothek N 13. – Für das Fach Rechnen wurde formuliert: «Der Rechenunterricht lehrt den Schüler die Dinge und Erscheinungen in der Natur und im Alltagsleben des Menschen nach ihren zahlenmässigen Bezeichnungen erfassen und vermittelt ihm die dazu nötige Zahlenanschauung und Rechenfertigkeit. Der Unterricht in der Raumlehre bildet zudem das räumliche Anschauungsvermögen und befähigt den Schüler zur Auffassung der Raumgebilde auch nach Form und Grösse.» Ebd., S. 21. – Eine der sogenannten *Aufgaben* für den Rechenunterricht des 1. Schuljahrs lautete: «Auffassung und Darstellung von Zahlengrössen durch Zählen von Dingen und gegenständlichen Symbolen». Ebd., S. 22. – Der *Plan* für das Fach Singen hielt für die Unterstufe fest: «Wecken des rhythmischen Gefühls durch Klatschen, Zählen, Marschieren, rhythmisches Sprechen.» Ebd., S. 31.

27 Vgl. ebd., 1926, S. 5.

28 Die Vorbemerkung zum Lehrplan für die Primarschulen der Stadt Bern 1924, S. 5, lautet: «Der nachfolgende Stoffplan, der die provisorischen kantonalen Pläne zur Grundlage hat, ist

lehrplan für Bern wurde von einer Kommission aus der städtischen Primarlehrerschaft ausgearbeitet; die Zentralschulkommission der Stadt Bern empfahl ihn zur Anwendung, und der Gemeinderat setzte ihn in Kraft. Während ihrer Arbeit am kantonalen Lehrplan nahm die kantonale Lehrplankommission zum stadtbernischen Schullehrplan Stellung. Zum einen wies sie, nachdem sie einen detaillierten Vergleich der beiden Pläne gemacht hatte, darauf hin, dass sich deren Bestimmungen nicht decken würden. Der kantonale Plan sei aber für alle Primarschulen obligatorisch, damit möglichst viele Erfahrungen damit gemacht werden könnten. Zudem sei der Ortsschullehrplan nicht mit dem Spezialplan, welcher durch den Lehrer selbst zu verfassen sei, zu wechseln. Dieser sollte den Lehrern in ihrer Unterrichtstätigkeit und in der Auswahl des Stoffs Freiheiten gewähren. Deshalb, so schreibt die kantonale Lehrplankommission an die Kantonale Unterrichtsdirektion,

«sind solche [Spezial-]Pläne, wo es möglich ist, durch die Lehrerschaft selber zu vereinbaren. [...] Unseres Erachtens geht nun der Ortplan der Stadt Bern in seinen verbindlichen Forderungen zu sehr in die Einzelheiten». <sup>29</sup>

Dieses Gutachten spiegelt die Auseinandersetzung um die curriculare Definitionsmacht. Dabei wurde die Frage nach der Freiheit der Lehrpersonen in der Auswahl des Unterrichtsinhalts thematisiert, gleichzeitig forderten sowohl die lokalen als die kantonalen Behörden Mitspracherecht.

20 Jahre später, nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, wurde ein neuer Lehrplan erlassen. Wie bereits in den 1920er-Jahren trat an die Stelle des alten Unterrichtsplans zunächst ein provisorischer Plan, der während einer dreijährigen Probezeit in der Praxis getestet werden sollte. «Abänderungsvorschläge» sollten der Erziehungsdirektion mitgeteilt werden. <sup>30</sup> Der überarbeitete Entwurf wurde als Unterrichtsplan von 1951 durch die kantonale Lehrplankommission beantragt und durch die Erziehungsdirektion am 21. Dezember 1951 erlassen. Er ist in zwei Teile gegliedert, wobei der erste Teil den verbindlichen Lehrplan darstellte und der zweite Teil als Orientierung gedacht war. Neben dem verbindlichen Plan sollte der Unterrichtende einen *individuellen Arbeitsplan* für seinen Unterricht erstellen, der die Eigenart der örtlichen Schulverhältnisse und die Unterschiede in der kindlichen Entwicklung berücksichtigte und der Lehrerschaft mehr Freiheit in der Stoffauswahl zugestand. Auch dieser

im Stoffumfang nicht Minimalplan. Er lässt jeder Lehrkraft in der Anordnung freie Hand. Er setzt voraus, dass jede Lehrkraft für ihren Unterricht einen Spezialplan erstellt. Uebergriffe in die Stoffgebiete oberer Stufen sollen nicht vorkommen.»

29 Gutachten der Lehrplankommission an die Unterrichtsdirektion zum Ortsplan der Stadt Bern, StAB BB IIIb 2125.

30 Lehrplan 1947, S. 3, StAB Bibliothek N 13.

Lehrplan sah in den allgemeinen Bestimmungen vor, dass grössere Gemeinden einen Ortsplan erstellen konnten. Diese Ortspläne sollten die Lehrpersonen aber nicht von der Pflicht befreien, persönliche Arbeitspläne zu erstellen. Dem Lehrplan waren im Anhang Beispiele für die Gestaltung von Arbeitsplänen zur Orientierung für die Lehrkräfte beigelegt.<sup>31</sup>

Die Einsicht und die Kontrolle der Arbeits- und Ortspläne gehörte zu den Aufgaben der Schulinspektoren, indem sich diese von der Lehrerschaft bei ihren Schulbesuchen zeigen liessen. Das Reglement hält fest, die Schulinspektoren hätten darauf zu achten dass die «im Lehrplan festgelegten erzieherischen und unterrichtlichen Aufgaben erfüllt» werden.<sup>32</sup>

In den Ausführungen zum Lehrplan von 1966 ist zu lesen, dass dessen Aufgaben und Ziele so weit gefasst seien, damit «die örtlichen Schulverhältnisse berücksichtigt, der Unterricht auf die heimischen Erscheinungen des Lebenskreises gegründet und den Unterschieden der kindlichen Entwicklung Rechnung getragen werden kann».<sup>33</sup> Die Lehrerschaft sollte in einem vorgefertigten Heft ein Stoffverzeichnis erstellen, das eine zusammenhängende Behandlung des Unterrichtsstoffs gewährleisten und Stellvertretungen als Orientierung dienen würde:

«Das Recht, dem Unterricht ein örtliches und persönliches Gepräge zu geben, verpflichtet die Lehrerschaft aber zur Aufstellung eines Stoffverzeichnisses. Dieses vermerkt die Stoffe und Übungen, die für das jeweilige Schuljahr vorgesehen sind. Das Stoffverzeichnis soll dazu beitragen, die zusammenhängende Behandlung des Stoffes zu gewährleisten. Bei Stellvertretungen dient es als Grundlage für die Orientierung des Vertreters durch den Lehrer. Es bleibt bei den Schuljahren, für die es erstellt wurde. Bei Wegzug des Lehrers muss es dem Nachfolger übergeben werden. Es ist in dem von der Erziehungsdirektion vorgeschriebenen Heft zu verwenden und muss dem Rodel beigelegt werden.»<sup>34</sup>

Die Verpflichtung, ein Stoffverzeichnis zu erstellen, hielt die Lehrerschaft dazu an, sich bei ihrer Unterrichtsplanung mit dem Lehrplan auseinanderzusetzen. Gleichzeitig wurde die Grobplanung des Unterrichts einsehbar, konnte eingefordert werden und war damit ein Stück weit transparent.

Die Lehrpläne legten nicht nur die Inhalte und Ziele des Unterrichts fest, sondern auch die Unterrichtszeiten und Stundenverteilungen sowie später die Weisungen zu den Hausaufgaben. Gemäss dem *Unterrichtsplan von 1861*

31 Vgl. Lehrplan 1951, S. 18 f., 450–510, StAB Bibliothek N 13.

32 Reglement über den Schulinspektor 1958, § 16.

33 Lehrplan 1966, S. 12, StAB Bibliothek N 13.

34 Ebd.

durfte von der im Plan fixierten Stundenverteilung nicht abgewichen werden.<sup>35</sup> Auch 1878 verteilte der Unterrichtsplan die gesetzlich vorgeschriebenen Unterrichtszeiten auf die Fächer. In der ersten Unterrichtsstufe sollten im Sommer:

- 2 Stunden Religion,
- 9 Stunden Sprache
- 4 Stunden Rechnen,

im Winter:

- 3 Stunden Religion,
- 15 Stunden Sprache und
- 5 Stunden Mathematik unterrichtet werden.

Die dem Lehrplan angehängten Stundenpläne waren «zu möglichster Berücksichtigung empfohlen».<sup>36</sup> Ende 19. Jahrhundert wurden die kantonalen Weisungen zur Stundenverteilung etwas gelockert. Der Lehrplan von 1897 bestimmte die Stundenverteilung als Orientierungsmassstab, die vorgeschlagene Wochenstundenaufteilung sollte den Gemeinden das Verhältnis der Fächer anzeigen.<sup>37</sup> Auch der Lehrplan von 1926 beschränkte sich auf die Aussage, dass die wöchentliche Stundenverteilung «ungefähr nach dem unten folgenden Verhältnis» erfolgen sollte, und gestand dem normativ verbürgten Recht der Gemeinden, ihren Schulen durch die Festlegung der Stundenpläne verstärkt ein lokales Gepräge zu geben, vermehrt Raum ein.<sup>38</sup>

Der Spielraum der Gemeinden und Lehrpersonen in der Festlegung der Stundenzahl der einzelnen Fächer nahm mit der Einführung der Jahresstundenzahl von 1947 etwas ab. Das *Primarschulgesetz von 1964* verweist auf die durch den Lehrplan bestimmten Unterrichtszeiten.<sup>39</sup> Im Gesetz von 1980 wird zudem festgehalten, dass im Lehrplan der Umfang der Hausaufgaben geregelt werden soll, was wiederum als Verrechtlichung und innerkantonale Standardisierung interpretiert werden kann.

Während die Unterrichtspläne des 19. Jahrhunderts präzise formulierte Ziele für die einzelnen Stufen, Klassen und Fächer enthielten, waren die Lehrpläne von 1951, 1983 und 1995 sehr offen formuliert, sind äusserst grosse Dokumente, welche Leitideen, Richtziele, Grobziele und Inhalte für den Unterricht so offen definieren, dass sich die Zielerreichung kaum überprüfen lässt.<sup>40</sup> Die

35 Vgl. Unterrichtsplan 1861, S. 4, StAB Bibliothek N 13.

36 Vgl. Unterrichtsplan 1878, S. 64, 66, StAB Bibliothek N 13.

37 Vgl. Lehrplan 1897, S. 12, StAB Bibliothek N 13.

38 Vgl. Lehrplan 1926, S. 3, StAB Bibliothek N 13.

39 Vgl. Primarschulgesetz 1964, Art. 56.

40 Der Lehrplan 1983, Muttersprache, 4. Klasse, formuliert als Ziele: «Vertrauen gewinnen in die eigene Fähigkeit, sich hochdeutsch auszudrücken; die schriftsprachlichen Ausdrucksmöglichkeiten an gemeinsam und an selbst erarbeiteten Texten erweitern.» «Mit der vermehrt

Pläne von 1983 und 1995 können als Rahmenlehrpläne gelten, obwohl sie dem Kriterium eines kurzen Dokuments nicht genügen.<sup>41</sup> Die offene Inhaltsdefinition – entsprechend der EDK-Empfehlung von 1970 – gewährte den Lehrenden in der Gestaltung des Unterrichts zusätzliche Freiheiten.<sup>42</sup> Künzli (2006) geht davon aus, dass diese Rahmenlehrpläne dem zunehmenden Kontrollanspruch nicht mehr genügen:

«Allerdings scheinen Rahmenlehrpläne dem zugleich wachsenden Kontroll- und Vergleichsbedürfnis einer liberalisierten Schule nicht zu genügen. In sogenannten ‹Treffpunkten› wird die erwartete Schulleistung in den einzelnen Fächern zu bestimmten Zeiten massgebend fixiert, so zum Beispiel für Mathematik am Ende des 9. Schuljahrs. Ähnliches ist in Vorbereitung auch für die Fremdsprachen mit ihren sogenannten Portfolios, über die der zu erbringende Leistungsstandard schul-, kantons- und länderübergreifend zugleich zertifiziert werden kann.»<sup>43</sup> (S. 67)

Auf eine Phase der offenen Zielsetzungen für den Unterricht folgte also eine Umorientierung hin zu einer Feedback- und Kontrollkultur mit operationalisierbaren Zielkatalogen. Mit dem *Lehrplan 21* und dessen Orientierung an den nationalen Bildungsstandards findet eine Wende zur Kompetenzorientierung und damit ein Wandel von der Inputorientierung zur Outputorientierung statt. Neben der Definition der Inhalte und Themengebiete, die im Unterricht behandelt werden sollen, schreibt der Lehrplan 21 präzise *performance standards* vor. Möglicherweise gewinnt er durch diese operationalisierbaren Zieldefinitionen, verbunden mit einem systematischen Monitoring, an neuer Steuerungswirkung. Neben den inhaltlichen Änderungen, welche sich aus der Arbeit am Lehrplan 21 ergeben, heben die neuesten Entwicklungen den Lehrplan aus dem kantonalen Behördengefüge heraus. Sie führen zu einer interkantonalen Lehrplanpolitik, verbunden mit einer grösseren Öffentlichkeit, welche dazu Stellung nimmt und sich dabei auf teilweise unterschiedliche Schultraditionen beruft. In den unterschiedlichen interkantonalen Kommissionen und Fachgruppen sind die Kantone und Stände vertreten und können lokale Eigenheiten einbringen, obwohl die Anpassung an die regionale Schul-

schriftlichen Äusserung das Bedürfnis empfinden, richtig zu schreiben. Darin zielbewusst unterstützt und gefördert werden, ohne dass dadurch Hemmungen beim Aufschreiben entstehen.»

41 Vgl. Künzli 2006, S. 68. Derselbe Beitrag auf Englisch in Künzli 2002.

42 Zu den Rahmenlehrplänen schreibt Künzli 2006, S. 67: «Rahmenlehrpläne scheinen hier die doppelte Leistung erbringen zu können: curricularen Spielraum der Einzelschule und curriculare Koordination im Schulsystem.»

43 Künzli 2006, S. 67.

tradition wahrscheinlich erst bei der Einführung des Plans in den einzelnen Kantonen geschehen wird.

Der Lehrplan, so kann zusammenfassend festgehalten werden, gilt als traditionelles Bildungssteuerungs- und als Lenkungsinstrument des eigentlichen Unterrichtsgeschehens.<sup>44</sup> Die Annahme, ein einheitlicher Plan, der dem Unterricht zugrunde liege, könne zur Vereinheitlichung der Berner Primarschulen dienen, führte nach der ausserordentlichen Schulinspektion von 1842/43 zur Forderung eines gültigen Regulativs für alle Schulen. Als typische Verwaltungsakten wurden die Berner Lehrpläne seit dem 19. Jahrhundert von der Erziehungsdirektion erlassen und hatten Verordnungscharakter. Dabei wurden und werden für den ganzen Kanton geltende Unterrichtsinhalte und Ziele festgesetzt, sodass die im Gesetz festgelegten Unterrichtsgegenstände spezifiziert werden, womit der Lehrplan als Dokument eine normierende und standardisierende Funktion gegenüber der Vielfalt schulischer Realität aufweist.

Die Erziehungsdirektion ist seit der Erlassung des ersten Unterrichtsplans diejenige Behörde, welche den Lehrplan genehmigt und in Kraft setzt. Erarbeitet wurde dieser allerdings von speziell dafür eingesetzten Kommissionen, in welchen unter anderem Schulinspektoren, Seminar Direktoren und Lehrpersonen einsassen. Die Inhalte der Lehrpläne unterlagen allerdings einer vielseitigen öffentlichen und durch die Profession beeinflussten Diskussion, wobei Widerstand oder Kritik gerade auch vonseiten der Lehrpersonen mehrfach eine Überarbeitung der Unterrichtspläne bewirkte. Der Schulsynode als Vertretung der Lehrerschaft stand das Beratungs- beziehungsweise Begutachtungsrecht zu, was möglicherweise für die Legitimierung der Verordnung hilfreich war. Der Lehrplan kann somit als Instrument zentraler Steuerung des Schulwesens gesehen werden, wobei die Normen und Reglementierungen sich aus konsensorientierten Aushandlungsprozessen zwischen Lehrern, Inspektoren und der Verwaltung ergaben.

Die Lehrerschaft bekämpfte Mitte 19. Jahrhundert die Einführung eines verbindlichen Lehrplans zunächst. Ein Grund dafür mochte die ausserordentliche Schulinspektion sein, die als Auslöser für die Erstellung eines solchen Plans angeführt wurde und welche vor allem die Mängel des Schulsystems hervorhob. Einen weiteren Grund für die ablehnende Haltung bildete die «stoffliche Überladung», die, wie die Lehrerschaft befürchtete, zu hohe Erwartungen an ihre Arbeit hervorrufen könnte.

Das Beratungsrecht der Schulsynode bezüglich der Lehrpläne sicherte der Lehrerschaft ein Mitspracherecht. Bis zum heutigen Tag wird versucht, die

44 Vgl. dazu: ebd., S. 7; Hopmann 1988.

Vertreter der Profession zusammen mit der Verwaltung und der Regierung in die Erarbeitung der Unterrichtspläne einzubeziehen. Im 20. Jahrhundert wurde der Lehrerschaft durch die dreijährige Erprobung provisorischer Lehrpläne und die Möglichkeit, Pläne und Inhalte infrage zu stellen, die direkte Möglichkeit zur Mitsprache im Entstehungsprozess gegeben.

In der inhaltlichen Ausgestaltung des Unterrichts war die Lehrerschaft seit dem Lehrplan von 1877 explizit frei. Den lokalen und klassenspezifischen Unterschieden und den individuellen Interessen der Lehrpersonen sollte durch die Erstellung von *Spezialplänen* und *Ortsplänen* Rechnung getragen werden. Mit dem Lehrplan sollten inhaltliche Minimalstandards errichtet und zeitgleich die Entfaltungsmöglichkeiten der Unterrichtenden gestärkt werden.

Die Auswertung der Lehrpläne erlaubt keine Aussagen darüber, wie komplex deren Erarbeitung und Implementation war oder wie sie sich auf den Unterricht auswirkten. Auch muss an dieser Stelle offenbleiben, in welchem Ausmass die kantonalen Vorschriften dem Unterricht in den einzelnen Gemeinden zugrunde gelegt wurden.<sup>45</sup> Die Analyse der normativen Regelungen zeigt aber, dass die Freiheit der Lehrpersonen in der Berufsausübung einzig durch die gesetzlichen Regelungen und den jeweils gültigen Lehrplan beschränkt wurde. Bis 1992 hielt das Gesetz fest, dass der Schulinspektor in seiner Aufsichtsfunktion die Freiheit der Lehrpersonen innerhalb der Grenzen des Schulgesetzes und des Lehrplans nicht verletzen durfte. Die Entwicklungen seit den 1990er-Jahren weisen darauf hin, dass das Vertrauen in die Lehrautonomie innerhalb der Grenzen des Lehrplans<sup>46</sup> dem Vertrauen in ein systematisches Kontrollsystem gewichen ist. Da die Selbstständigkeit der Lehrpersonen nicht mehr in den normativen Regelungen verankert ist und die Schulleitungen die einzelnen Schulen pädagogisch und personell leiten, verliert der Lehrplan – auch der kompetenzorientierte Lehrplan – seine einstige Funktion als alleinige minimale inhaltliche und pädagogische Orientierungsrichtlinie für die Lehrpersonen.

45 Zu den *curriculum making processes* und zur Effektivität der in Lehrplänen festgelegten Vorgaben, zur Implementierung von Lehrplänen und zu deren Auswirkungen auf der Ebene des Unterrichts vgl.: Rosenmund/Fries/Heller 2002; Criblez/Gautschi/Hirt 2006.

46 Künzli 2006, S. 71, spricht von einer Lizenzierungsfunktion in dem Sinn, dass die Lehrerschaft durch den Lehrplan autorisiert wird, zu lehren, «was sie gemäss den eigenen curricula-ren Normen für erforderlich hält».



## 6.2 Vom Katechismus zur Qual der Wahl: Lehrmittel

Das *Primarschulgesetz von 1835* legte fest, dass Lehrmittel, welche nicht durch das Erziehungsdepartement genehmigt waren, in den Primarschulen nicht verwendet werden sollten. Im katholischen Teil des Kantons oblag es dem Bischof, die Religionsbücher zu genehmigen. Es gehörte zur Pflicht der Eltern, ihren Kindern die nötigen Lehrmittel zu kaufen und in die Schule mitzugeben. Armen Kindern sollte die Gemeinde Schreibmaterialien und Lehrmittel leihweise zur Verfügung stellen. «Eifrige», aber arme Gemeinden sollte das Erziehungsdepartement im Rahmen des staatlichen Kredits bei der Anschaffung von Schulgeräten unterstützen. So verschenkte das Departement in den 1830er-Jahren Lehrmittel an einzelne Gemeinden, um diese zu fördern. Die Schulkommissäre hatten die Aufgabe, Gemeinden und Schulkommissionen bezüglich ihrer Pflicht, Schulmaterial und Lehrmittel zu beschaffen, zu kontrollieren, säumige Schulkreise konnte das Erziehungsdepartement zur Anschaffung der nötigen Lehrmittel anhalten.<sup>47</sup> Die Lehrmittelhoheit des Erziehungsdepartements verhinderte die Weiterbenutzung gebräuchlicher konfessioneller Lehrmittel wie des Neuen Testaments und des Heidelberger Katechismus und führte zu Neuanschaffungen.<sup>48</sup>

Zusammen mit der Einführung des Lehrplans im Gesetz von 1856 wurden erstmals obligatorische Lehrmittel normativ verankert, die dem allgemeingültigen Unterrichtsplan angepasst sein sollten.<sup>49</sup> Ein Jahr später wurde die Lehrmittelkommission eingesetzt, welche für die Erarbeitung neuer Lehrmittel zuständig war: im *Staatsverwaltungsbericht von 1863* ist zu lesen, dass der Unterrichtsplan und die Lehrmittel die Behörden in Anspruch genommen hätten. Im Berichtsjahr wurden die obligatorische Kinderbibel und das Lesebuch für die Mittelschulen in neuer Auflage gedruckt, weiter erschienen das Lesebuch für die erste Schulstufe und eine Sammlung «des religiösen Memorierstoffs» neu. «Von der Lehrmittelkommission vorbereitet werden ein Rechenbüchlein für die zweite und ein Lesebuch für die erste Schulstufe.»<sup>50</sup> Die Lehrmittelkommission erarbeitete auch nach 1856 weitere Lehrmittel und entschied über die Drucklegung und das Obligatorium der bestehenden. 1873 wurde im *Reglement über die Lehrmittelkommission* genau festgelegt, wie sie sich mit der Frage der Lehrmittel zu beschäftigen und ihre Wahrnehmungen und Wünsche bezüglich neuer oder bereits verwendeter Lehrmittel der Erziehungsdirektion vorzubringen hatte; ausserdem begutachtete und bearbeitete

47 Primarschulgesetz 1835, §§ 46–48, 121, 126.

48 Zu den im Ancien Régime gebräuchlichen Lehrmitteln vgl. Wyss 1978.

49 Vgl. Schulorganisationsgesetz 1856, § 20.

50 Staatsverwaltungsbericht 1863, S. 5.

sie die obligatorischen Lehrmittel. Andere Lehrmittel konnten ihr von der Erziehungsdirektion ebenfalls zur Begutachtung vorgelegt werden. Die Entscheidung, ob ein Lehrmittel schliesslich zugelassen oder gar für obligatorisch erklärt wurde, lag bei der Erziehungsdirektion.<sup>51</sup> Doch der Einfluss der Lehrerschaft und der lokalen Behörden auf die Ausstattung der einzelnen Schulen mit Lehrmitteln kann kaum überschätzt werden:

«Mit den Lehrmitteln, sowohl allgemeinen als individuellen, steht's so übel nicht. Die meisten Schulen sind gehörig ausgerüstet. Am meisten fehlt es da, wo sich die Lehrer der Sache nicht annehmen. Dagegen fehlen in vielen Schulen, und das ist eine schon oft wiederholte Klage, immer noch zweckmässige Bilder für den Anschauungsunterricht, gute Zeichnungswerke und gute Lehrmittel und Apparate für Raumlehre und Naturkunde.»<sup>52</sup>

Mit der Revision des Primarschulgesetzes von 1883–1894 stellte sich die Frage nach dem staatlichen Beitrag zur Unentgeltlichkeit der Lehrmittel. Die grossrätliche Kommission schlug vor, jede Gemeinde, welche die Unentgeltlichkeit der Lehrmittel einführe, mit einem Staatsbetrag zu unterstützen. Im Grossen Rat stellte «Grossrat Burkhard [...] den Antrag, der Staat solle einen eigenen Verlag für die Lehrmittel errichten und den Gemeinden die Lehrmittel zur Hälfte der Selbstkosten liefern».<sup>53</sup> So wurde auf der Grundlage des Primarschulgesetzes von 1894 ein staatlicher Lehrmittelverlag für die obligatorischen Lehrmittel ins Leben gerufen, wobei explizit festgehalten war, dass die kantonalen Lehrmittel «auf dem Wege der freien Konkurrenz» hergestellt werden sollten.<sup>54</sup> Der Lehrmittelverlag machte bereits 1898/99 einen Umsatz von 66'392.85 Franken bei einem Absatz von 121'836 unterschiedlichen Lehrmitteln, Rödeln und Zeugnisheften.<sup>55</sup>

Die Gemeinden, welche die Unentgeltlichkeit der Lehrmittel einzuführten, erhielten vom Staat einen Beitrag. Den Kindern bedürftiger Familien hatte die Gemeinde die Lehrmittel auf jeden Fall zur Verfügung zu stellen. Der Staat übernahm die Hälfte der dadurch entstehenden Kosten.<sup>56</sup> Am 2. Februar 1897 beschloss der Grosse Rat, dass der Staat

«bei Einführung der vollständigen Unentgeltlichkeit der Lehrmittel einen Beitrag von 60 Rappen per Schüler leistet, so hat eine ziemlich grosse Anzahl von Gemeinden die Unentgeltlichkeit eingeführt; die bezüglichen Ausgaben

51 Vgl. Reglement über die Lehrmittelkommission 1873, §§ 3, 8.

52 Verwaltungsbericht der Erziehungsdirektion 1883, S. 5.

53 Graf 1932, S. 288.

54 Primarschulgesetz 1894, § 103.

55 Vgl. Verwaltungsbericht der Direktion des Unterrichtswesens 1898/99, S. 5 f.

56 Primarschulgesetz 1894, §§ 17, 29.

des Staates sind daher von Fr. 6752 auf Fr. 19'386.40 angestiegen und werden in nächster Zeit noch mehr zunehmen [...]».<sup>57</sup>

Beiträge an die Beschaffung von Lehrmitteln wurden sowohl aus den Bundessubventionen<sup>58</sup> für die Primarschule als auch aus ausserordentlichen Staatskrediten geschöpft. Die Schulkommissionen hatten dafür zu sorgen, dass Kinder aus ärmeren Familien die Lehrmittel unentgeltlich erhielten und dass dem Kind beim Wegzug aus der Gemeinde die obligatorischen Lehrmittel mitgegeben wurden.<sup>59</sup> Den Schulinspektoren oblag die Kontrolle darüber, dass in den Gemeinden genügend allgemeine und individuelle Lehrmittel vorhanden waren.<sup>60</sup>

Das Gesetz über die Primarschule von 1951 legte fest, dass die Erziehungsdirektion für die obligatorischen Lehrmittel zu sorgen hatte und dass nur Lehrmittel, welche von ihr empfohlen oder gestattet worden waren, im Unterricht verwendet wurden. Sie wurden von der Kantonalen Lehrmittelkommission lanciert und meistens von einzelnen Lehrern konzipiert, von den empfohlenen Lehrmitteln konnte der Regierungsrat einzelne für obligatorisch erklären. Mit dem Gesetz von 1951 wurden alle Lehrmittel für die Schülerinnen und Schüler unentgeltlich und hatten von den Gemeinden angeschafft und verwaltet zu werden. Der Lehrmittelverlag vergab in den 1950er-Jahren ungefähr 30 Aufträge pro Jahr, einschliesslich des Drucks von Schulzahnartzkarten, Zeugnissen für alle Stufen, Rödeln und ähnlichem Schulmaterial. Das Verzeichnis der verbindlichen und der gestatteten Lehrmittel wurde jeweils im Schulblatt publiziert. Ein Blick in dieses Verzeichnis zeigt, dass den Unterrichtenden nur

57 Verwaltungsbericht der Erziehungsdirektion 1897/98, S. 5.

58 Nach 1874 wurde die vermehrte Intervention des Bundes im Bereich der Primarschule diskutiert. Die an den Schweizerischen Lehrertagen geforderte finanzielle Unterstützung der Primarschule durch den Bund führte zu intensiven Aushandlungsprozessen zwischen Vertretern einer stärker zentralistischen Bildungsverwaltung und Befürwortern eines föderalistischen Systems, welche eine Stärkung der Entscheidungsrechte des Bundes zu verhindern suchten. Der Volksentscheid zur neuen Verfassung scheiterte überdeutlich am eidgenössischen «Schulvogt». Trotz der klaren Absage an eine bundesstaatliche Kontrolle der Volksschule legte Bundesrat Schenk 1893 den ersten Entwurf für ein Subventionsgesetz des Bundes für die Primarschulen vor. Der Betrag von 1,2 Millionen Franken sollte für den Bau von Schulhäusern, die Trennung übergrosser Klassen, die unentgeltliche Beschaffung von Lehrmitteln, die kostenlose Schülerspeisung und Schülerkleidung, die Ausbildung der Lehrer, die Aufbesserung der Lehrergehälter und die Errichtung von Turnplätzen genutzt werden. Vgl. dazu: Manz 2008; Grunder 1997, S. 24. – 1902 wurde der Bildungsartikel der Bundesverfassung so erweitert, dass die finanzielle Unterstützung der Kantone durch den Bund möglich wurde, die Organisation, Leitung und Beaufsichtigung der Primarschulen aber Sache der Kantone blieb. 1904 wurden erstmals 2 Millionen Franken an die Kantone ausgeschüttet. Vgl. dazu: Criblez 1999; Badertscher 1997; Manz 2008.

59 Vgl. Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulkommissionen 1924, §§ 5, 16.

60 Vgl. Reglement über die Schulinspektoren 1910, § 6.

eine kleine Auswahl an Lehrmitteln zur Verfügung stand, wobei eine Vielzahl davon für obligatorisch erklärt worden war.<sup>61</sup> So wurde beispielsweise 1953 auf Antrag der Lehrmittelkommission ein Geschichtsbuch für obligatorisch erklärt, da man befürchtete, die Gemeinden würden dieses sonst nicht anschaffen. Jedoch waren in den 1950er-Jahren nicht für alle Fächer obligatorische Lehrmittel vorgesehen. Dies wurde damit begründet, dass es an guten Büchern mangle und die Lehrpersonen teilweise selbst schauen müssten, welches Lehrmittel sie verwenden möchten.<sup>62</sup> Dies deutet darauf hin, dass in der Praxis auch Unterrichtsmaterialien und Lehrmittel zum Zug kamen, welche von der Erziehungsdirektion nicht ausdrücklich gestattet worden waren. Ein Blick in die Inhalte der Lehrerfortbildung zeigt ebenfalls, dass die Lehrer im Kanton Bern immer auch mit Materialien und Büchern arbeiteten, welche vom Regierungsrat nicht explizit zugelassen waren. Trotzdem hält das Volksschulgesetz von 1992 noch fest, dass im Unterricht nur die obligatorischen und die gestatteten Lehrmittel benutzt werden dürfen. Erst 2002 geht der Gesetzestext davon aus, dass die Lehrkräfte auch Lehrmittel einsetzen dürfen, welche nicht explizit für den Unterricht erlaubt sind. Die Erziehungsdirektion, so die neue Regelung, kann Lehrmittel für obligatorisch erklären und ist gleichzeitig dazu berechtigt, Lehrmittel aus bestimmten Gründen zu verbieten.

Vor Ort waren die Schulkommissionen für den Unterhalt der Lehrmittel, welche von den Gemeinden gekauft und durch Staatsbeiträge subventioniert waren, verantwortlich. Sie trafen auch die Entscheidung, welche der empfohlenen oder gestatteten Lehrmittel gekauft werden sollten. Als Kontrollinstanz der Schulkommissionen und der Gemeinden fungierten die Schulinspektoren; diese hatten darüber zu wachen, dass die Lehrmittel in sauberem Zustand vorhanden waren und die obligatorischen Lehrmittel tatsächlich verwendet wurden. Mit der Einrichtung der Schulleitungen übernahmen diese die Verwaltung des schulischen Materials, worunter auch die Lehrmittel fallen. Welchen Einfluss die einzelnen Schulleiterinnen und -leiter auf die Wahl der Lehrmittel haben, ist von deren Führungsanspruch und Persönlichkeit abhängig.<sup>63</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Lehrmittel erstmals Mitte 19. Jahrhundert für obligatorisch erklärt wurden. Sie wurden von den Gemeinden finanziert und von der Lehrmittelkommission, einzelnen Inspektoren und Lehrern konzipiert. Die kantonale Exekutive oder Verwaltung entschied, welche Lehrmittel gestattet, empfohlen oder obligatorisch waren. Bis in die

61 Vgl. StAB BB 8.1.18.

62 Vgl. StAB BB 8.1.130.

63 Verordnung über die Entschädigung der Schulleiter sowie weiterer Träger von Funktionen an Primar- und Sekundarschulen, Anhang II.

1950er-Jahre stand den Lehrpersonen nur eine kleine Anzahl Lehrmittel zur Auswahl.

Erst spät hielt man in den normativen Regelungen fest, dass Lehrmittel, sofern sie nicht verboten sind, frei eingesetzt werden dürfen. Trotzdem scheint in der Praxis eine Vielzahl von Unterrichtsmaterialien verwendet worden zu sein, welche nicht explizit gestattet waren. In diesem Bereich hat die ausdrücklich normierte Freiheit der Lehrperson zugenommen.

### 6.3 Von der Neudefinition der Kontrollmechanismen oder: Qualitätsmanagement als «terminus generalis»

In den normativen Regelungen zur Schule ist der Begriff der Qualitätsentwicklung oder der Qualitätssicherung ein Novum des 21. Jahrhunderts. Im nationalen und internationalen Diskurs zur Schule sind Begriffe wie Qualitätsmanagement oder Qualitätssicherung schon seit einiger Zeit geläufig und stammen aus der Literatur zum Schulmanagement und aus der Schulentwicklungsdebatte.<sup>64</sup>

In der Abteilung Bildungsplanung und Evaluation der Erziehungsdirektion Bern wurde 1999 ein vierjähriges Pilotprojekt zur Qualitätsentwicklung in den Schulen gestartet. Die am Projekt teilnehmenden Schulen konnten sich ein Qualitätsmodell aussuchen, anhand dessen sie ein eigenes Qualitätssicherungs- und Qualitätsentwicklungsinstrument entwickeln sollten. Das wichtigste Resultat dieses kantonalen Pilotprojekts sei – so die Zwischenevaluation von 2001 – darin zu sehen, dass solche Qualitätsentwicklungsprogramme die Qualität der Schulen tatsächlich verbessern, entsprechend müsste den Schulen die Möglichkeit zur Qualitätsentwicklung geboten werden.<sup>65</sup> Trotz einer ausgereiften wissenschaftlichen Debatte um die Qualität von Schulen scheint die Begrifflichkeit schwammig zu sein, sodass auch die Berner Studie den Begriff der schulischen Qualität, des Qualitätsmanagements oder der Qualitätsentwicklung nicht eindeutig definieren kann.

Als Konsequenz der kantonalen Pilotversuche tauchen mit dem Artikel 29 der *Verordnung über die Anstellung der Lehrkräfte von 2005* die Begriffe der Qualitätsentwicklung und der Evaluation als Aufgaben der Schulleitungen in den normativen Texten recht unvermittelt auf. Was darunter verstanden werden sollte, wurde in der revidierten Version der Verordnung von 2006

64 Zur Debatte bezüglich Schulmanagement vgl. z. B.: Dubs 1994; Capaul/Seitz 2007; Röbbken 2006; Buchen/Horster/Rolff 2009. Zur Diskussion bezüglich Schulentwicklung vgl. z. B.: Rutter et al. 1980; Rolff 2013.

65 Vgl. Brunner 2001.

in einem Punkt expliziter: Die Schulleitungen sollen Mitarbeitergespräche führen, welche als Führungs- und Qualitätsentwicklungsinstrument definiert werden.<sup>66</sup>

Mit der Änderung des Volksschulgesetzes von 2008 sind die Vorgaben zur Qualitätssicherung etwas präziser ausgeführt. Wie schon zuvor festgehalten, bleibt die Schulleitung für die Qualitätsentwicklung und -evaluation in der Schule verantwortlich, wozu ihr Instrumente wie zum Beispiel das Mitarbeitergespräch zur Verfügung stehen. Neu werden die Aufgaben der Schulinspektoren allgemeiner formuliert. Sie haben die Gemeinden bezüglich des Vollzugs der Qualitätssicherung zu beraten und übernehmen die kantonale Aufsicht über die Gemeinden.<sup>67</sup> Während die Schulinspektoren bis in die 1980er-Jahre die kantonale Aufsicht über die Lehrkräfte innehatten, nehmen sie nun nur noch eine Kontrollaufgabe gegenüber der Gemeinde wahr, welche als Einheit verstanden wird. Die Gemeinden sind neu dem Kanton gegenüber verpflichtet, über die Qualität ihrer Schulen und die daraus abgeleiteten Massnahmen Bericht zu erstatten. Der Kanton stellt ihnen dafür Instrumente zur Ergebnisprüfung zur Verfügung und legt die Schwerpunkte der Evaluation fest. Die zuständigen Ämter der Erziehungsdirektion bestimmen somit, welche inhaltlichen Fragen im Bericht bearbeitet werden und welche nicht.<sup>68</sup>

Der Kanton – welche Instanz hier gemeint ist, wird im Gesetz nicht näher erläutert – hat nach der veränderten Fassung des Volksschulgesetzes die Berichte zu beurteilen und den Gemeinden Rückmeldungen zukommen zu lassen. Zudem haben die kantonalen Ämter die Möglichkeit, auf die Beurteilung mit Vorschlägen zur Verbesserung der Qualität zu reagieren. Ausserdem sind die kantonalen Ämter befugt, in allen Gemeinden Daten zur Schule zu erheben oder die von den Gemeinden erhobenen Daten einzusehen.

Neben der Beurteilung der Gemeindeberichte kann der Kanton eine kantonale Evaluation durchführen und deren Ergebnisse den Gemeinden kommunizieren. Gleichzeitig kann er Massnahmen zur Verbesserung der schulischen Qualität vorschlagen. Dem Kanton stehen damit zwei neue Instrumente zur Qualitätssicherung und zur Prüfung der Volksschulen zur Verfügung: die sich in zyklischen Abständen wiederholende Berichterstattung durch die Gemeinden und die kantonale Evaluation.<sup>69</sup> Diese Qualitätssicherungsinstrumente widerspiegeln eine neue, zusätzliche Legitimationsgrundlage von schulischer Arbeit. Die einzelnen Schulen haben ihren Auftrag an den kantonalen standardisierten Kriterien auszurichten, um als legitim gelten zu können. Dass sich

66 Vgl. Verordnung über die Anstellung der Lehrkräfte 2006, Art. 36b.

67 Vgl. Erziehungsdirektion 2008a.

68 Vgl. Erziehungsdirektion o. J.

69 Vgl. Volksschulgesetz 2008, Art. 5.

die Schule durch diese neuen Formen der Qualitätskontrolle stärker an kantonalen Vorgaben zu orientieren hat und die kantonale Verwaltung damit mehr Einfluss auf die lokalen Schulen erhält, zeigt die Abbildung zum kantonalen Controlling (vgl. Abb. 5). Schulkommissionen haben sich in kantonalen Programmen weiterzubilden, um an der lokalen Schulgovernance partizipieren zu dürfen. Zur zusätzlichen Verbesserung der schulischen Qualität soll das kantonale Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung für eine angemessene Weiterbildung der Schulkommissionsmitglieder sorgen. Damit erhalten die kantonalen Institute oder die Erziehungsdirektion einen direkten Zugriff auf die lokalen Behörden.

Dies lässt vermuten, dass die traditionelle Vorstellung von schulischer Verwaltung durch Lehrpersonen und die Bürgerinnen und Bürger durch ein verstärktes Vertrauen in standardisiertes und teilweise technisch aufbereitetes Expertenwissen abgelöst wird. Die Qualitätsdebatte macht damit eine gesellschaftliche Umpolung des Vertrauens bezüglich der Steuerungsinstrumente und der Steuerbarkeit der öffentlichen Schulen sichtbar.

Auf Gemeindeebene tauchen die Begriffe *Qualitätssicherung*, *Leistungsvereinbarung* und *Führungsinstrumente* erst mit dem Bildungsreglement von 2006 auf. Neben den kantonalen Massnahmen zur Qualitätssicherung werden die Leistungsvereinbarungen als weiteres Instrument zur Qualitätsentwicklung eingeführt. Die Zentrale Schulkommission schliesst mit den einzelnen Schulkommissionen der Schulbezirke Leistungsvereinbarungen im Sinn von Zielvereinbarungen ab:<sup>70</sup>

«Es gibt damit [mit dieser Leistungsvereinbarung] erstmals ein zentrales Instrument, das festhält, was die Gemeinde in den nächsten 4 Jahren von den Schulen erwartet. Damit wird eine koordinierte Führung angestrebt.»<sup>71</sup>

In den Leistungsvereinbarungen werden sieben «Ziele» ausformuliert. Unter anderem wird festgehalten, dass

- sich die Schulkommissionsmitglieder mindestens 4 Stunden pro Jahr weiterbilden,
- bei Schülerinnen- und Schülerübergaben Informationsgespräche stattfinden müssen,
- der Übergang der Jugendlichen von der Sekundarstufe I zur Sekundarstufe II erleichtert und verbessert werden soll,

<sup>70</sup> Vgl. Bildungsreglement Gemeinde Köniz 2006, Art. 12.

<sup>71</sup> Leistungsvereinbarung zwischen der Zentralen Schulkommission und den Schulkommissionen, S. 2.

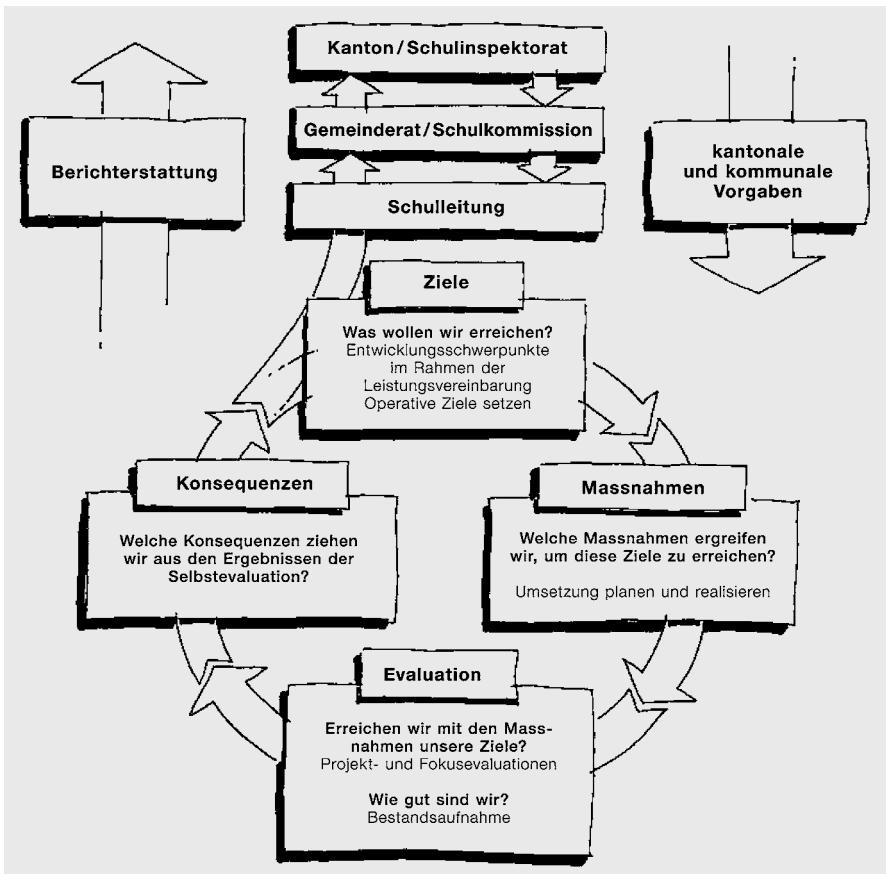


Abb. 5: Kantonaler Controlling-Zyklus. Quelle: Erziehungsdirektion o. J., S. 9. Illustration Bruno Fauser.

- die Schulen ein einheitliches Verbot des Gebrauchs von Handys und elektronischen Geräten während der Schulzeit einführen,
- die Schulsozialarbeit laufend ausgebaut und periodisch evaluiert werden soll,
- die Schulen berichten sollen, wie sie die Möglichkeiten einer Tagesbetreuung umsetzen wollen, welche das Volksschulgesetz seit 2008 vorsieht,
- die «Feedbackkultur» im Rahmen einer Schülerumfrage gefördert werden soll.

Die zur Zielerreichung nötigen Massnahmen treffen Schulleitungen und Schulkommissionen in gegenseitiger Absprache. Zur Kontrolle der Leistungsverein-



barungen dienen die Berichterstattungen der einzelnen Schulen, welche von der Schulkommission zusammengefasst und an die Zentrale Schulkommission weitergeleitet werden. Die Ziele der Zentralen Schulkommission sollen neben den grossen Projekten auf schweizerischer und kantonaler Ebene weitere Akzente innerhalb der Gemeinde setzen.<sup>72</sup>

Die Schulkommissionen ihrerseits entscheiden über das Schulprogramm und das Leitbild der Schule. Erarbeitet werden diese beiden Instrumente zusammen mit den Schulleitungen, dem Elternrat und der Lehrerschaft. Das Jahresprogramm der Schule soll durch den Elternrat und die Lehrerschaft erarbeitet und durch die Schulleitung genehmigt werden.<sup>73</sup> Dass aus dieser Fülle von Instrumenten bisher nicht alle in demselben Mass genutzt wurden, zeigt ein Blick ins Leitbild der Schule Mittelhäusern. Dort ist unter der Rubrik *Strategisches Leitbild zum Bereich Schulentwicklung* festgehalten, dass die Schulkommission die Jahres- und Mehrjahresentwicklungsziele der Schule noch genauer definieren wird. Zu den Leistungsvereinbarungen zwischen den Schulkommissionen und der Zentralen Schulkommission wurde aber gleichzeitig ein *Controlling* etabliert.<sup>74</sup> In Bezug auf die definierten Ziele haben die Schulkommissionen der Zentralen Schulkommission einen zusammenfassenden Bericht zu erstatten, dem die einzelnen Schulen einen allgemeinen Rückblick im Umfang von einer halben Seite beilegen sollen.<sup>75</sup>

Zum Mitarbeitergespräch, welches die Schulleitungen mit den Lehrpersonen seit 2006 aufgrund kantonaler Regelungen zu führen haben, ist im Leitbild der Primarschule Mittelhäusern Folgendes zu lesen:

«Die Lehrkräfte werden von der Schulleitung in einem jährlichen Mitarbeitergespräch nach sozialem, pädagogischem, kommunikativem, administrativem, ethischem Verhalten sowie Teamverhalten und fachlichen Qualifikationen beurteilt.»

Weiter hat die Schulleitung diese Kriterien «in operativ umsetzbare Instrumente zu deren Messung um[zusetzen]». <sup>76</sup>

Seit dem Ende der 1990er-Jahre wird versucht, schulische Qualität mittels vermehrter Zielsetzungen und deren Kontrolle in Form von Berichten und Mitarbeitergesprächen zu steigern. Die neuen Kontrollmechanismen – Berichterstattung der Gemeinden sowie die Möglichkeit des Kantons, den Gemeinden

72 Vgl. ebd., S. 2 f.

73 Vgl. Funktionendiagramm der Gemeinde Köniz 2009, S. 1.

74 Vgl. Leitbild Schule und Kindergarten Mittelhäusern, S. 5.

75 Vgl. Leistungsvereinbarung zwischen der Zentralen Schulkommission und den Schulkommissionen der Gemeinde Köniz 2006–2010.

76 Leitbild Schule und Kindergarten Mittelhäusern, S. 6.

Instrumente zur Ergebnisüberprüfung zur Verfügung zu stellen – erinnern an die Versuche vom Ende des 19. Jahrhunderts, die Primarschulen über Leistungsmessungen wie Inspektorenberichte und individuelle Taxation zu steuern. Die modernen Accountability-Instrumente mögen auf dem Papier als schlüssige Vereinheitlichung der Bestrebungen um Schulqualität erscheinen, werden aber je nach lokalem Kontext und beteiligten Personen ebenso unterschiedlich ausfallen und als ungerecht rezipiert werden wie die Instrumente des 19. Jahrhunderts, da die Messbarkeit von Qualitätsansprüchen im zwischenmenschlichen Bereich keinen technisch unumstrittenen Massstab kennt. Wie bereits Ende 19. Jahrhundert werden die Messresultate sowohl von den Unterrichtenden als auch von den Schülerinnen und Schülern abhängig sein, ohne dass diese Abhängigkeit innerhalb des Qualitätskonzeptes kontrolliert werden könnte.



## 7. Lokale Administration und zentrale Vorgaben

### 7.1 Schulkreise, Klasseneinteilungen, Stundenpläne, Ferien

Das Primarschulgesetz von 1835 führte im Kanton Bern die Sommerschule ein. Zuvor fand die Schule von Martini (November) bis Mariä Verkündigung (März) statt, während die Repetitionsstunden an den Samstagen des Sommers abgehalten wurden.<sup>1</sup> Die grosse Landschulkommission sah 8–16 Wochen Ferien im Sommer vor, welche den lokalen Verhältnissen entsprechend von den Schulkommissionen festgelegt werden sollten. Dagegen sah das erste Primarschulgesetz nur noch 8 Wochen Ferien für alle Schulen vor und brachte eine beachtliche Erweiterung des Schulobligatoriums mit sich. Gegen diese neue Regelung wurde im Grossen Rat Opposition laut. Insbesondere Vertretern der ländlichen Bevölkerung ging die Einführung der Sommerschule zu weit und tangierte die agrarische Organisation zu stark, da sie den Einsatz der älteren Schülerinnen und Schüler als Hilfskräfte in der Landwirtschaft erschwerte. Man einigte sich im Grossen Rat auf eine Ausnahmeregelung, nach welcher es der Ortsschulkommission zustand, bei der Erziehungsdirektion eine Verlängerung der Ferienzeit zu beantragen.<sup>2</sup> Die gesetzlich geforderten Schulzeiten wurden nur schleppend umgesetzt, was dazu führte, dass der neue Gesetzesentwurf zu den Primarschulen, der zwischen 1848 und 1850 unter Regierungsrat Imobersteg ausgearbeitet wurde, eine Reduktion der Schulzeit beinhaltete. Otto Graf schreibt zum Gesetzesentwurf von Imobersteg:

«Der Entwurf wollte einem Krebsübel der bernischen Volksschule, dem Schlendrian im Schulbesuch, ein Ende bereiten, indem er weit schärfere Bestimmungen über die unentschuldigten Absenzen aufstellte, als das Schulgesetz von 1835 es gewagt hatte. [...] Als Äquivalent für diese Verschärfung wollte Imobersteg eine Reduktion der Schulzeit eintreten lassen, die namentlich im Sommer für die dritte Stufe recht wirksam werden sollte.»<sup>3</sup>

1 Vgl. dazu: Schibler 1982; Montandon 2006.

2 Vgl. Primarschulgesetz 1835, § 31.

3 Graf 1931, S. 93.

Die Ferien hätten zwar weiterhin auf 10–12 Wochen beschränkt bleiben sollen, im Sommer hätte die Stundenzahl für die ältesten Schüler aber auf 9 Stunden, für die mittlere Schulstufe auf 15 Stunden und für die jüngsten Schüler auf 18 Stunden pro Woche beschränkt werden sollen.<sup>4</sup> Da der Gesetzesentwurf zunächst an der Opposition und dann am politischen Umbruch scheiterte, wurde unter der Legislatur von Erziehungsdirektor Lehmann (1854–1862) wieder versucht, die Ferien- und Schulzeiten besser in die jahreszeitlichen Arbeitsabläufe einzupassen.<sup>5</sup>

Gemäss den Regelungen von 1857 und 1860 sollten die Schulkommissionen die Ferien auf geeignete Zeiten festlegen, den Anfang des Schulhalbjahrs bestimmen und die Zahl der wöchentlichen Unterrichtsstunden festlegen.<sup>6</sup> Erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden die kantonalen Bestimmungen zu den Ferienzeiten expliziter. 1951 wurde erstmals angeordnet, dass über Weihnachten und am Schulschluss im Frühjahr Ferien anzusetzen waren. Das Gesetz von 1972 sah über Weihnachten, Ostern und im Herbst Ferien vor.

In Köniz legte bis Mitte 20. Jahrhundert die Bezirksschulkommission, mit der Schulordnung von 1975 und dem Bildungsreglement von 2006 die Koordinationskommission beziehungsweise die Zentralen Schulkommission die Ferienzeiten fest. Seit 2008 ist dies Aufgabe der Erziehungsdirektion.<sup>7</sup>

Neben der Bestimmung der Ferienzeiten hatte die Schulkommission die Stundenpläne zu genehmigen.<sup>8</sup> Im 20. Jahrhundert nahmen auch in diesem Bereich die kantonalen Vorgaben zu. 1951 und 1972 wurde auf die Regelung der täglichen Unterrichtszeit im Lehrplan verwiesen. Innerhalb der Schranken der kantonalen Vorschriften waren die Schulkommissionen in der Festlegung der Unterrichtszeit aber frei. In Köniz erstellten die Schulvorsteher bereits in den 1970er-Jahren die Stundenpläne:

«Er [der Schulvorsteher] erstellt im Einvernehmen mit der Lehrerschaft den Gesamtstundenplan und übermittelt diesen den Mitgliedern der Schulkom-

4 Graf 1931, S. 93.

5 Der Gesetzesentwurf von Imobersteg stiess auf Opposition aus dem Volk, dazu kam, dass die Regierung Stämpfli nach dem Wahlsieg der Konservativen abdanken musste und die Erziehungsdirektion ging an August Moschard übergang. Vgl. dazu: Graf 1931; Scandola/Rogger/Gerber 1992.

6 Vgl. dazu: Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden 1857, § 18; Primarschulgesetz 1860, §§ 10–11.

7 Vgl. dazu: Organisations- und Verwaltungsreglement der Einwohnergemeinde Köniz 1919, Art. 83; Schulordnung der Gemeinde Köniz 1975, Art. 10; Bildungsreglement der Gemeinde Köniz 2006, Art. 12; Volksschulgesetz 2008, Art. 9.

8 Vgl. Reglement über die Obliegenheiten der Primarschulbehörden 1857, § 18.

mission, dem Schulinspektor, dem Schulsekretär, dem Schularzt, dem Schulzahnarzt und weiteren Instanzen.»<sup>9</sup>

Trotz der Vorschrift von 1972 enthielt das Handbuch für die Schulkommissionen bis 1999 detaillierte Angaben zum Vorgehen bei der Erstellung und Genehmigung der Stundenpläne, welche von den Schulleitungen in Zusammenarbeit mit der Lehrerschaft vorbereitet wurden. Da die Schulkommission für die Anstellung der Lehrerschaft zuständig war, hatte diese im Frühjahr über allfällige Kündigungen, aber auch über Schülerzahlen und Klassengrössen informiert zu werden. Abweichungen von der Lektionentafel oder von der maximalen täglichen Unterrichtszeit mussten vom kantonalen Schulinspektorat genehmigt werden, beim abteilungsweisen Unterricht, bei der Zuteilung der Fächer und Klassen an die einzelnen Lehrpersonen und bei der Bewilligung des Gesamtstundenplans hatten die Schulkommissionen das letzte Wort.<sup>10</sup> Mitte 20. Jahrhundert lag auch die Genehmigung der Schulreisen und die Klasseneinteilung in ihrer Hand. Die Volksschulverordnung von 1993 zeigt, dass die von der Schulkommission erlassenen Beschlüsse in zunehmendem Mass von der Lehrerkonferenz oder einer administrativen Schulleitung vorbereitet wurden. Besondere Schultage wie Schulverlegungen, Schulreisen, Lehrausflüge, Maibummel und Tage der offenen Tür musste die Lehrerkonferenz bei der Schulkommission beantragen und von dieser bewilligen lassen. Nach 2009 werden besondere Anlässe und Schulausflüge von den Schulleitungen bewilligt.<sup>11</sup>

Das Primarschulgesetz von 1835 legte die Schulpflicht nach Wohnort fest, weshalb die lokalen Behörden und Verwaltungsgremien für die Verteilung der Kinder auf die Schulhäuser zuständig waren. In Köniz war dies zunächst der Gemeinderat und später das Parlament, mit dem Bildungsreglement von 2006 ging dieser Aufgabenbereich an die Zentrale Schulkommission über.

## 7.2 Schulhausbau in ausgeprägt subsidiären Strukturen

In die Reglementierung, Planung, Beaufsichtigung und Ausführung von Schulhausbauten waren Akteure auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene involviert. Entscheidungsbefugnisse hatten das Eidgenössische Militärdepartement, die kantonale Erziehungsdirektion, das kantonale Baudepartement, Schulinspektoren, Turninspektoren, Ärzte, Architekten, Gemeindebehörden

<sup>9</sup> Vorschriften über die Schulvorsteher der Gemeinde Köniz 1972, Art. 8.

<sup>10</sup> Vgl. Handbuch für Schulkommissionen 1999, S. N8.

<sup>11</sup> Vgl. dazu: ebd., S. O39 ff.; Funktionendiagramm der Gemeinde Köniz 2009, S. 4.

und die Schulkommissionen. In diesem Kapitel wird versucht, die Entwicklung der Entscheidungskompetenzen der verschiedenen Akteure zu verfolgen, zunächst der kantonalen Verwaltung und Inspektoren, dann der Gemeindebehörden.

Die grundsätzliche Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Gemeinden und dem Kanton bezüglich des Baus und der Finanzierung der Schulhäuser ist seit der Einrichtung der modernen Primar- oder Volksschule gleich geblieben. Bereits zu Beginn des 18. Jahrhunderts wurde der Bau von Schulhäusern von Bern empfohlen oder angeordnet, in den Gemeinden geplant, ausgeführt und finanziert. Die Gemeinden hatten für genügend und den Vorschriften entsprechende Schulhäuser zu sorgen und trugen den Grossteil der finanziellen Lasten; die kantonalen Akteure nahmen aufgrund des Gesetzes, kantonaler Vorschriften und finanzieller Unterstützung Einfluss auf die Planung. Als 1835 das erste moderne Primarschulgesetz erlassen wurde, standen in der Gemeinde Köniz bereits fünf Schulhäuser: in Köniz, Niederscherli, Oberwangen, Wabern und Oberscherli.<sup>12</sup> Das Primarschulgesetz regelte die räumlichen Bedingungen der Schule ziemlich ausführlich. Das gesellschaftliche, politische und soziale Gewicht, welches der Schule mit der liberalen Verfassung zugemessen wurde, fand im Schulhausbau Ausdruck: zwischen 1831 und 1856 wurden im Kanton Bern über 500 Schulhäuser errichtet.<sup>13</sup>

Das Gesetz von 1835 schrieb vor, dass für jede Schule ein eigenes, zweckmässiges Lokal bestimmt werden musste. Das Schulhaus sollte über genügend Schulräume und über eine Wohnung für den Lehrer verfügen. Musste eine Gemeinde wegen steigender Schülerzahlen oder mangels Räumlichkeiten eine neue Schule bauen, hatte sie die Bestimmungen des Erziehungsdepartements einzuhalten. Dieses konnte gestützt auf den Bericht des zuständigen Schulkommissärs einen Schulkreis dazu verpflichten, «ein neues, zweckmässig eingerichtetes Schulhaus zu erbauen».<sup>14</sup> Dagegen konnten die Schulgemeinden beim Regierungsrat Rekurs einlegen.

12 In der Umfrage von 1806 hiess es zum Schulhaus in Köniz: «Gut genug – aber bei Zunahme der Schüler zu klein.» Zu Niederscherli hiess es: «Ziemlich alt – doch brauchbar», zu Oberwangen: «Zimmlich wohl repariert – und eine grosse Schulstube.» Das Schulhaus Wabern war «neu repariert, etwas zu klein» und auch Oberscherli war «gut genug – aber bei der Zunahme der Schüler zu klein». Zit. n. Hurni 1986, S. 299 f.

13 Vgl. Egger 1879, S. 184. – Hier lässt sich die These formulieren, dass die Schule den Ort der Kirche in der Gesellschaft einnimmt. Die Schule symbolisiert damit den Tempel der aufklärerischen, aber auch liberalen Werte. Das Programm der Einweihungsfeier des Madiswiler Schulhauses mit Reden des Lehrers, des Pfarrers und der Schulbehörden, musikalisch umrahmt vom Schüler-, Männer- und Kirchenchor (vgl. Kuert 2002, S. 200) wies liturgische Züge auf. Dem Schulhaus wurde eine besondere Stellung innerhalb des Orts als auch im Gemeinwesen zugeordnet.

14 Primarschulgesetz 1835, §§ 52–54.

Die Bewilligung für den Bau einer neuen Schule oder für umfangreiche Renovationen mussten über den Schulkommissär beim Erziehungsdepartement eingeholt werden. Vor dem Bau mussten die Gemeinden die Pläne, den Kostenvoranschlag und den Standort des Schulhauses genehmigen lassen. Der Schulhausneubau wurde, sofern die Mittel dazu vorhanden waren, vom Erziehungsdepartement mit Beiträgen unterstützt. Die Protokolle des Erziehungsdepartements zeigen, dass die einzelnen Gemeinden ihre Bitten um Unterstützung im Schulhausbau bereits vor 1835 an das Departement richteten und meist von diesem dazu aufgefordert wurden, die nötigen Unterlagen nachzusenden.<sup>15</sup> Diese Praxis wurde mit dem neuen Gesetz verrechtlicht, wobei ein Verweis auf die durch den Regierungsrat zu erlassenden Bestimmungen zum Schulhausbau neu in den Gesetzestext aufgenommen wurde. Zuvor waren den Gemeinden stattdessen Musterpläne zur Verfügung gestellt worden, zu denen sich Inspektor Jakob Egger ziemlich kritisch äusserte:

«Betrachtet man übrigens die Schulhauspläne, welche das frühere Erziehungsdepartement den Schulkommissären zustellen liess und nach denen glücklicherweise nur wenige Gebäude in damaliger Zeit ausgeführt wurden, so merkt man auf den ersten Blick das Unpraktische der ganzen Bauart, wo der Abtritt mit seinen Gerüchen in das Innere des Gebäudes verlegt wurde und grosse Vestibülen in der Regel einen bedeutenden Teil des innern Raumes wegnahmen, so dass die Häuser wohl gross wurden und doch im Verhältnis wenig Lokalität darboten.»<sup>16</sup>

Den Schulkommissären waren fünf unterschiedliche Musterpläne mit den dazugehörigen Kostenvoranschlagsformularen zugesandt worden, damit sie denjenigen Gemeinden zur Verfügung standen, die ein neues Schulhaus bauen wollten, wie der Präsident des Erziehungsdepartements in einem Kreisschreiben den Regierungsstatthaltern mitteilte:

«Da häufig durch die Abfassung und Einsendung unzweckmässiger Pläne und Devisen für Schulhausbauten nicht nur unnötige Kosten den Gemeinden verursacht werden, sondern auch durch die diesfälligen Unterhandlungen die Bauten eine grosse und nachtheilige Verzögerung erleiden, so haben Wir schon vor längerer Zeit das Bau-Departement um Anfertigung verschiedener Musterpläne für Schulhausbauten nebst zugehöriger Devisenformulare ersucht. Es sind in Folge dessen fünf verschiedene Musterpläne, unter denen jeweilen der nach den Lokalitäten passendste ausgewählt werden kann, angefertigt und jedem derselben das zugehörige Devisenformular beigelegt worden. Da in

<sup>15</sup> Vgl. StAB BB IIIb 173.

<sup>16</sup> Vgl. Egger 1879, S. 185.



diesem Devis die Messungen, wie sie für jeden Plan erfordert werden, ausgesetzt sind, so können die Gesamtpreise leicht berechnet werden, sobald für die betreffende Lokalität der Preis des Materials bekannt ist [...].»<sup>17</sup>

1870 stellte der Berner Kantonsbaumeister Friedrich Salvisberg eine Sammlung von Musterplänen samt einem ausführlichen Begleittext zusammen. Diese *Normalien für Schulgebäude* sollten die ärmeren Landgemeinden beim Bau zweckmässiger Schulhäuser unterstützen, allerdings wurden diese Pläne noch ohne Beizug von Hygienikern angefertigt, sodass sie bereits 1880 als überholt galten, obwohl sie bis Ende 19. Jahrhundert als Inspirationsquelle für den Bau von Schulhäusern dienten.<sup>18</sup> Die Berner Schulausstellung setzte 1881 eine Kommission zur Herausgabe neuer Normalien für den Schulhausbau ein, bestehend aus einem Arzt und drei Baufachleuten; Pädagogen hingegen scheinen im Diskurs um Schulhygiene und Bautechnik wenig Mitspracherecht gehabt zu haben. Neben den Normalien von 1881 zeitigten Vorgaben anderer Kantone grosse Auswirkungen auf den Berner Schulhausbau.<sup>19</sup>

Doch nicht nur Direktiven für den Schulhausbau brachten für die einzelnen Gemeinden Änderungen an ihren Schulhäusern mit sich; ebenso grosse Auswirkungen hatten die gesetzlich erlaubten Schülerzahlen pro Klasse. Durfte 1856 eine einklassige Schule noch 100 Kinder pro Lehrer fassen, so wurde die Anzahl Kinder in einer einklassigen Schule 1894 auf 70 beschränkt.<sup>20</sup> Kleinere Klassen bedeuteten zwar mehr Platz in den einzelnen Schulräumen, führten aber während des 19. Jahrhunderts immer wieder dazu, dass pro Schulstandort mehrere Klassenzimmer errichtet werden mussten, damit die Klassen getrennt werden konnten. Die Gemeinden mussten ihre Schulhäuser fortwährend vergrössern, da die Klassen verkleinert wurden, die Kinderzahl aber tendenziell zunahm.

17 Kreisschreiben, 24. 11. 1836, StAB KS 22. – Die Musterpläne für die Schulhäuser sind im Staatsarchiv einsehbar. Vgl. StAB KS 22.181.

18 Vgl. Schneeberger 2005, S. 18, 32 f.

19 Vgl. ebd., S. 34 f. – Die Überarbeitung der Schulhausbaunormalien kann auch vor dem Hintergrund der für 1883 geplanten Landesausstellung in Zürich gesehen werden. Im Ausstellungsteil zum Unterrichtswesen wurde von vielen Kantonen Material zur Hygiene und zum Schulhausbau eingeschickt. Vgl. dazu: Helfenberger 2012, S. 175; Kreis 2010. – Helfenberger beschreibt in ihrer Dissertation, wie die Regulative und Normen für den Schulhausbau eher allgemeinen Modernisierungs- und Professionalisierungsprozessen folgten, wobei die Hygienebewegung, aber auch die Professionalisierung des Architektenberufs eine zentrale Rolle spielten. «[D]er Schulraum [wurde] in erster Linie durch gesellschaftliche Faktoren und durch professionelle oder volkerzieherische Interessen der inner- und ausserschulischen Akteure beeinflusst [...] und nicht durch elaborierte systematische pädagogische Theorien und Konzepte.» Helfenberger 2012, S. 267.

20 Vgl. dazu: Gesetz über die Organisation der Primarschule 1856, § 6; Primarschulgesetz 1894, § 21.

Gemäss dem *Primarschulgesetz von 1894* konnte die Erziehungsdirektion Um- und Neubauten veranlassen, sofern die bestehenden Schullokalitäten den Unterricht beeinträchtigten oder die Gesundheit der Kinder gefährdeten. Sie musste die Pläne für Neu- oder Umbauten von Schulhäusern auch dann genehmigen, wenn die Gemeinde keinen Kostenzuschuss vom Kanton beziehen wollte. Wurden die Pläne und Kostenvoranschläge für Neubauten, Umbauten und Turnplätze bewilligt, so erhielten die Gemeinden vom Staat einen Beitrag von 5–10 Prozent der Baukosten, je nach ökonomischer Situation der Gemeinde. Der staatliche Beitrag war klein und kann eher als Anreiz gesehen werden, die Pläne der Erziehungsdirektion vorzulegen.<sup>21</sup> Ein kleiner Teil der Bundessubventionen für die Primarschule konnte für den Schulhausbau in «besonders belasteten» Gemeinden eingesetzt werden.<sup>22</sup> Während grössere Beträge für die Versicherung der Lehrerschaft oder für die Speisung und Kleidung armer Kinder verwendet wurden, dienten circa 10 Prozent der Bundessubventionen zur Unterstützung des Schulhausbaus. Wie das Gesetz über die Besoldung der Lehrerschaft von 1920 festhielt, wurde vom Staat ein ausserordentlicher Betrag von 100'000 Franken unter anderem zur Unterstützung von schulhausbaulichen Massnahmen in den Gemeinden budgetiert. Die Staatsverwaltungsberichte aus den 1920er-Jahren zeigen, dass meistens weit weniger als 100'000 Franken für Schulhausbauten ausgegeben wurden.<sup>23</sup> Sehr ausführlich wird der Schulhausbau im Reglement von 1920 geregelt. Die Normalien schrieben vor, dass das Schulhaus an einem trockenen Ort, freistehend und in solider Bauweise gebaut werden sollte. Den Treppenaufgängen

21 Vgl. ebd., §§ 12, 13, 26.

22 Dekret betreffend die Verwendung der Bundessubventionen für die Primarschule 1910, § 2. Zu den Bundessubventionen siehe Anm. 134. Ein wichtiger Zweck der Bundessubventionen für die Primarschule sollte der Schulhausbau sein. Um die Kosten der Kantone für die Planung von Schulhäusern zu senken, sollte die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) eine Sammlung von Schulhausbauplänen zusammenstellen; dieses Projekt blieb allerdings in der Planungsphase stecken und wurde niemals realisiert. Vgl. Schneeberger 2005. – In den 1920er-Jahren wurden im Kanton Bern jeweils ungefähr 10% der Bundessubventionen für den Schulhausbau eingesetzt. 1953 wurden von den gut 600'000 Schweizer Franken Bundessubventionen nur noch 30'000 Schweizer Franken für den Schulhausbau verwendet. 1985 wurden die Bundessubventionen für die Kantone vollständig gestrichen, nachdem festgestellt worden war, dass dieser Beitrag kaum mehr ins Gewicht fiel. Vgl. dazu: Staatsverwaltungsbericht des Kantons Bern 1921–1928; Staatsverwaltungsbericht 1953, S. 83; Manz 2008.

23 1920 wurden 42'080 Franken zur Unterstützung des Schulhausbaus gesprochen, während 62'688 Franken für Lehrmittel ausgegeben wurden und je 100'000 Franken für die Lehrerschaft und die Speisung und Kleidung armer Kinder zur Verfügung standen. 1921 wurden 14'168 Franken für bauliche Massnahmen bei Schulhäusern gesprochen, 1922 dagegen 75'234 Franken. Vgl. dazu: Staatsverwaltungsbericht 1920, 1921, 1922. – Die Gemeinden erhielten höchstens 10% der Gesamtkosten vom Kanton, mussten die grosse Last eines Schulhausbaus weitestgehend selbst tragen.

war ein eigenes Kapitel gewidmet. Diese sollten hell sein, und das Schulhaus sollte über genügend Eingänge verfügen. Ein Schulzimmer für 40–50 Kinder sollte 6,5 Meter breit und 9–10 Meter lang und genügend beleuchtet sein. Weiter war reglementiert, wie bei neuen Schulhäusern die künstliche Beleuchtung, die Heizung, die Aborte, die Schulbäder, die Turnplätze, die Lehrerwohnungen und, je nach Gemeinde, die im Schulhaus befindlichen Amtslöke für die Gemeindeganzlei oder das Gemeindegarchiv geplant und realisiert werden mussten.<sup>24</sup> Dieses Reglement wurde 1952 durch ein neues Reglement über den Bau von Schulhäusern abgelöst, welches wiederum ausführlich die einzelnen Bereiche des Schulhausbaus normierte. Die Reglemente der 1960er-Jahre enthalten weiterhin Vorgaben zum Gelände, zur Orientierung des Baus, zur Höhe und Grösse der Räume, zur Beleuchtung und zu den sanitären Anlagen.

Demgegenüber sind die Vorschriften zum Schulhausbau aus dem Jahr 2008 minimal. Dies kann mit der zunehmenden Reglementierung öffentlichen Bauens, mit der Professionalisierung der lokalen und kantonalen Bauverwaltung und der Standardisierung der Bauprofession erklärt werden.

Der Staatsbeitrag an Schulhausbauten und Schullökalitäten finanziell schwacher Gemeinden wurde 1951 drastisch erhöht und konnte bis zu 75 Prozent der Schulhausbaukosten decken.<sup>25</sup> Mitte des 20. Jahrhunderts nahm damit die finanzielle Beteiligung des Staats an Schulhausbauten stark zu. Im Jahr 1970 gab der Kanton Bern 8 Millionen Franken in Form ordentlicher Staatsbeiträge für Schulhausbauten aus, 1980 waren es mehr als 11 Millionen Franken.<sup>26</sup>

Vor Ort vertraten die Schulkommissäre und -inspektoren die kantonalen Behörden. Nach 1835 sollten die Pläne für den Bau neuer Schulhäuser zwecks Bewilligung des Staatsbeitrags über den Schulkommissär an das Bau- und an das Erziehungsdepartement eingereicht werden. Frieda Hurni beschreibt, wie der zuständige Schulkommissär mit dem Bau eines Schulhauses für den Mengstorfer Weiler äusserst zufrieden war, während der Adjunkt des Baudepartements die Raumhöhe, die Feuerstelle und das Dach des Hauses bemängelte. Als 1851 die Raumverhältnisse in Niederscherli derart bedrückend wurden, dass der neu gewählte Unterlehrer seinen Rücktritt mit dem Raummangel begründete, benachrichtigte der Schulkommissär die Erziehungsdirektion. Diese wandte sich an die Gemeinde, worauf die Einwohnerversammlung Verbesserungen des Schulhauses Niederscherli beschloss.<sup>27</sup> Anlässlich der

24 Vgl. Reglement über den Schulhausbau 1920.

25 Vgl. dazu: Primarschulgesetz 1951, Art. 12; Dekret betreffend Ausrichtung von Schulhausbausubventionen 1952.

26 Vgl. dazu: Staatsverwaltungsbericht 1970, S. 154; 1980, S. 250.

27 Vgl. Hurni 1986, S. 133, 158.

Niederlegung seines Amtes verfasste der für Köniz zuständige Schulkommissär Allemann einen Bericht, in dem es zu den Schulhäusern hiess: «[D]ie meisten entsprechen leidlich dem Bedürfnis, ausgenommen das von *Oberscherli* und das Local der Unterschule *Oberwangen*».<sup>28</sup>

Ab 1856 hatten die Schulinspektoren darüber zu wachen, dass die Schulklokale den Vorschriften entsprachen und zweckdienlich waren.<sup>29</sup> Als Mittler zwischen lokalen und kantonalen Behörden informierten sie die Erziehungsdirektion beziehungsweise die Baudirektion über bauliche Mängel. Wo die Zahl der Schülerinnen und Schüler zu gross oder die Räume zu wenig hoch waren, setzte sich der Inspektor für die nötigen Neubauten und Erweiterungen ein. So drohte beispielsweise der Schulinspektor der Gemeinde Madiswil, ihr die staatliche Unterstützung für die Schule zu entziehen, sofern nicht ein neues Schulhaus gebaut würde. Die Räume seien zu dunkel, und die hygienischen Einrichtungen entsprächen nicht mehr den Vorschriften.<sup>30</sup>

Das Reglement von 1910 verpflichtete die Schulinspektoren, bei ihren Besuchen auf die Sauberkeit und den guten Zustand der Schulklokale zu achten. Insbesondere sollten sie prüfen, ob diese den hygienischen und den pädagogischen Anforderungen entsprachen. Fehlte es in einer Gemeinde an Turnplätzen, so konnten die Inspektoren die Errichtung eines solchen veranlassen. Ab 1910 redete der Turninspektor bei der Planung und beim Bau der Turnräume und Turnplätze mit.<sup>31</sup>

Mit der Verordnung von 1982 blieb der Inspektor die erste Anlaufstelle bei baulichen Veränderungen der Schulanlagen. Im Artikel 6 heisst es: «Sobald ein Schulproblem durch bauliche Massnahmen gelöst werden muss, ist der zuständige Schulinspektor zu benachrichtigen.» Während der Bauvorbereitungsphase hatte der Inspektor die Arbeit der Amtsstellen, Beamten und Fachinspektoren zu koordinieren. Sollte eine neue Schule gebaut werden, war der Inspektor bei der Standortbestimmung beizuziehen. Er wurde in schulischen Bauprojekten zum Vermittler zwischen Gemeinde und Kanton und konnte kleinere kantonale Kredite für bauliche Massnahmen bis Mitte 20. Jahrhundert genehmigen. Mit dem neuen Volksschulgesetz von 2008 hat sich vor allem die Rolle des Schulinspektors geändert: er steht den Gemeinden nur noch beratend zur Verfügung.

28 B. Allemann, 10. I. 1855, zit. in: Hurni 1986, S. 162.

29 Vgl. Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden 1857, §§ 5, 6.

30 Vgl. Kuert 2002, S. 193.

31 Vgl. Reglement über die Obliegenheiten der Schulinspektoren 1910, § 4. Das Reglement sah seit 1910 vor, dass diejenigen Gemeinden, welche noch keine geeigneten Plätze und Räume für den Turnunterricht bereitgestellt hatten, durch die Inspektoren dazu angehalten werden konnten.

Da der Bau eines Schulhauses eine wichtige lokalpolitische Angelegenheit war, wurde die Planung oftmals einer eigens dafür gewählten Baukommission übertragen, die sich aus Vertretern des Gemeinderats, dem Gemeindeschreiber und Mitgliedern der Schulkommissionen zusammensetzte.

«Dementsprechend stellen die ausgeführten Gebäude das Resultat nicht nur eines Kompromisses zwischen den finanziellen und personellen Ressourcen einer Gemeinde und den Anforderungen der Schulhygiene, sondern auch eines politischen Kompromisses dar.»<sup>32</sup>

So konnte beispielsweise die Wahl des Bauplatzes zum politischen Zankapfel werden, da die Vorgaben der kantonalen Erziehungsdirektion auf Unverständnis stiessen oder dem Wissen lokaler Experten widersprachen.<sup>33</sup> Viele Gemeindeordnungen sahen vor, dass die Baukosten von der Gemeindeversammlung bewilligt werden mussten, sodass die Vorbereitungen der Baukommission und der Erziehungsdirektion an der direkten Demokratie scheitern konnten.<sup>34</sup> Kuert berichtet vom Schulhausbau in Madiswil Ende 19. Jahrhundert, welcher über sechs Jahre hinweg immer wieder neu geplant wurde. Eine Kommission erhielt den Auftrag, die Planung anzugehen und zuhanden der Gemeindeversammlung einen Vorschlag zu erarbeiten. Als der Kommissionspräsident den Vorschlag zwei Jahre später der Gemeindeversammlung unterbreitete, wurden Stimmen laut, welche die günstige Lage des Bauplatzes in Zweifel zogen. Der Gemeindepräsident und der Pfarrer schlugen andere Bauplätze vor, weshalb der Entscheid für den einen Bauplatz zwei Jahre später rückgängig gemacht wurde. Der Gemeindeversammlung lagen zwei Bauprojekte von zwei unterschiedlichen Architekten und Baumeistern zur Diskussion vor. Das erste hatte der Baumeister Jakob Wolf aus Lotzwil ausgearbeitet, das zweite stammte vom Berner Architektenbüro Bracher und Wiedmer. Da

32 Schneeberger 2005, S. 55.

33 Die Schulhausbaukommission der Gemeinde St. Stephan bat die Erziehungsdirektion, dass das Schulhaus von jemandem geprüft werde, der die klimatischen Bedingungen des Tales kenne, da der Bau diesen angepasst sei und damit den Vorschriften nicht gänzlich entspreche. Vgl. Schneeberger 2005, S. 53.

34 In Aarberg entschied sich die Gemeindeversammlung entgegen dem Vorschlag der Baukommission, welcher der gesamte Gemeinderat angehörte, dass ein aus schulhygienischen Gründen ungeeigneter Bauplatz für das neue Schulhaus gewählt werden sollte. Zudem entschied die Gemeindeversammlung, die Bausumme zu kürzen. Dieser Entscheid der Gemeindeversammlung bewog den Gemeinderat dazu, zu demissionieren. Der neu gewählte Gemeinderat reichte ein neues, den Wünschen der Gemeindeversammlung entsprechendes Schulhausprojekt bei der Erziehungsdirektion ein. Vgl. Schneeberger 2005, S. 55. – Als in der Gemeinde Köniz 1835 ein Schulhaus für die Mengenstorfer beschlossen wurde, erwirkte die Einwohnergemeindeversammlung wahrscheinlich einen weniger teuren Bau und erzwang damit, dass die erste Planung angepasst wurde. Vgl. Hurni 1986, S. 132.

das Projekt des lokalen Baumeisters zunächst preisgünstiger erschien, wählte man in einem ersten Schritt dieses. Als die Berner davon erfuhren, optimierten sie ihren Vorschlag. Weil das kantonale Gutachten zu dessen Gunsten ausfiel, entschied sich die Gemeindeversammlung schliesslich für dieses Projekt.<sup>35</sup> Oftmals waren die Entscheidungen in den Gemeinden konsensorientiert, vermittelnd zwischen verschiedenen Parteien und damit langwierig.

Wie bereits im 18. Jahrhundert war die lokale Bevölkerung – Bauern, Handwerker, Unternehmer, Tauner<sup>36</sup> – bis weit ins 19. Jahrhundert am Bau der Dorfschulhäuser beteiligt, um die beträchtlichen Kosten für ein neues Schulhaus zu senken. 1835 beschloss man in der Gemeinde Köniz, ein neues Schulhaus für den Schulbezirk Mengenstorf zu bauen. Die Gemeinde kaufte das Bauland, und «der Gemeinderat [erbat] Bauholz von den Einwohnern der ganzen Gemeinde und setzte das Datum der Holzfuhrlage fest» und suchte Fuhrleute, um die Steine für den Schulhausbau zu transportieren.<sup>37</sup> Wer den Plan für dieses Schulhaus gezeichnet hatte, ist nicht klar. Die Bauplanung wurde jedoch in der Gemeinde vor Ort vorgenommen. Für das Schulhaus in Oberscherli, welches 1859 fertiggestellt wurde, erhielt die Gemeinde Köniz 880.04 Franken vom Kanton. Insgesamt kostete der Bau 9306.75 Franken. Zwei Drittel davon wurden durch das Kirchengut gedeckt, was auf die nicht gänzlich abgeschlossene Trennung zwischen Kirche, Staat und Schule hindeutet. Zudem zog die Einwohnergemeinde eine *Telle*<sup>38</sup> von allen steuerpflichtigen Bürgern ein. Als 1859 das Schulhaus Oberwangen abgerissen und grosszügiger neu gebaut wurde, beschloss die Einwohnergemeinde, eine weitere *Extra-Telle* von 1 Franken pro 1000 Franken an Liegenschafts- und beweglichem Vermögen von den in der Gemeinde wohnenden Bürgern zu erheben. Man griff also nicht nur auf das Kirchengut zurück, sondern erhob überdies ausserordentliche Steuern. Trotz des drohenden Verlusts der Subventionen reichten die Könizer die Pläne nur selten gemäss den Vorgaben ein. Immer wieder wurden die Subventionsgesuche erst eingereicht, als die Schulhäuser bereits fertiggebaut waren oder der Bau so weit fortgeschritten war, dass die Verbesserungsvorschläge des Kantons nicht mehr berücksichtigt werden konnten.<sup>39</sup>

35 Vgl. Kuert 2002, S. 192–199.

36 Nach 1720 habe man im Landgericht Sternenbergr für den Bau eines Schulhauses «ein Stück Allmend eingeschlagen». Aus den Wäldern führten die Bauern das Holz, aus den Kiesgruben die Steine herbei. Handwerker und Tauner waren mit Bauen beschäftigt, so dass das Gebäude nicht teuer zu stehen kam». Hurni 1986, S. 55.

37 Hurni 1986, S. 132.

38 Steuer.

39 Vgl. Hurni 1986, S. 136.

Für den Schulhausbau bestellte die Gemeinde Köniz meist spezielle Kommissionen, die sich mit dem Bauplatz, der Wasserzuleitung und der Berechnung der Baukosten beschäftigten und dem Gemeinderat und der Einwohnergemeindeversammlung Vorschläge unterbreiteten. So setzte der Gemeinderat 1843 eine Kommission mit dem Auftrag ein, sich mit dem Problem der überfüllten Schulen in den Bezirken Niederscherli und Mengenstorf auseinanderzusetzen. Diese schlug der Einwohnergemeindeversammlung vom 29. April 1843 den Bau einer neuen Schule in Mittelhäusern vor.<sup>40</sup>

Gemäss dem *Organisationsreglement der Gemeinde Köniz* von 1919 war die Zentralschulkommission befugt, Reparaturen an den Schulhäusern von bis zu 1000 Franken zu genehmigen. Ab der Mitte des 20. Jahrhunderts holte die Gebäudeverwaltung beziehungsweise die Hochbauabteilung der Gemeinde die notwendige Genehmigung für den Schulhausbau ein und arbeitete Pläne und Kostenvorschläge zuhanden des Kantons aus, was die Professionalisierung der lokalen Verwaltung widerspiegelt.

In der Gemeinde Köniz war nach 1949 der Schulsekretär der Gemeinde für die administrativen Angelegenheiten im Schulwesen zuständig und übernahm auch Aufgaben rund um den Unterhalt der Schulgebäude. Auch die Schulordnung von 1975 übertrug ihm einen Grossteil der administrativen Aufgaben im Bereich der Schulanlagen. Er hatte alle Entscheidungen bezüglich der Benutzung ausserhalb der Unterrichtszeiten zu treffen und war für die Pflege der Anlagen zuständig; ausserdem hatte er die Schulleitungen über die nichtschulische Nutzung der Anlagen ins Bild zu setzen. Kleinere Reparaturen konnten durch die Schulvorsteher veranlasst werden.<sup>41</sup> Mit der Expansion der Gemeindeverwaltung und der Einrichtung von Schulvorstehern zur administrativen Entlastung wurde die Kommissionalverwaltung in diesem Bereich überflüssig.

Mit dem Bildungsreglement von 2006 unterstehen die Hauswarte nun nicht nur betrieblich, sondern auch fachlich und administrativ den Schulleitungen. Im Gegensatz dazu spricht die kantonale Volksschulverordnung von 2008 das Hausrecht über die Schulanlagen den Schulkommissionen zu.<sup>42</sup> Allerdings unterscheidet sich die *Umsetzungshilfe für Gemeinden* in diesem Punkt von der Verordnung. Gemäss der Umsetzungshilfe sind künftig nicht mehr die Schulkommissionen für den Bau, die Nutzung und den Unterhalt der Schulanlagen zuständig, sondern der hauptamtliche Schulleiter. Mit dieser Aufgabenteilung will die Umsetzungshilfe der analytischen Einteilung in politisch-strategische

40 Vgl. ebd., S. 138.

41 Vgl. dazu: Schulordnung der Gemeinde Köniz 1975, Art. 33; Vorschriften über die Schulvorsteher der Gemeinde Köniz 1971, Art. 9.

42 Vgl. Volksschulverordnung 2008, Art. 8.

und operative Aufgabenbereiche folgen, wobei gerade beim Schulhausbau die Grenze zwischen operativem Baugeschäft und strategischen Überlegungen fließend sind.





## 8. Abschied vom liberal-demokratischen Erbe? Oder: Wie sich der Wandel interpretieren lässt

Seit 1830 standen die Schulführung und -verwaltung im Zeichen der sich etablierenden liberal-demokratischen Ordnung, deren Grundpfeiler in der Freiheit des Individuums, der Teilung der Gewalten und der zunehmenden Souveränität des Volks mit dem sich entwickelnden Öffentlichkeitsprinzip bestand.<sup>1</sup> Aus dem Ideal, die Rechte des Individuums sowie des Volks institutionell zu verankern, entwickelte sich die spezifisch schweizerische Milizstruktur. Gerade im Bereich der Schule lässt sich der Einfluss der liberal-demokratischen Strömungen während des 19. Jahrhunderts deutlich nachzeichnen.<sup>2</sup> Die Geschichte der Steuerung, Kontrolle und Verwaltung der Primarschule verdeutlicht die enorme Tragfähigkeit dieser liberal-demokratischen Institutionen und deren grosse Kontinuität.

Betrachtet man die institutionellen Strukturen als Ausdruck von *checks and balances*, deren Zweck es ist, die Einflussnahme einzelner Akteure zu beschränken, so lassen sich in der Geschichte der Schulgovernance Momente feststellen, in welchen diese neu verhandelt wurden und zu Anpassungen und Wandel führten. Bis in die Nachkriegszeit blieben viele Zuständigkeiten auf Kantons- und Gemeindeebene stabil, die Entwicklungen der letzten 20 Jahre deuten dagegen auf grundlegende Veränderungen. Auffallend erscheinen dabei vorerst der Bedeutungsverlust der Laienverwaltung, die neue inner-schulische Hierarchie verbunden mit dem Rückgang der normativ verbürgten Selbstständigkeit der Lehrpersonen und der Etablierung von kantonalen Mechanismen der Rechenschaftslegung. Dabei stellt sich die Frage, ob ein Rückgang des liberal-demokratischen Gedankenguts festzustellen ist, und allgemeiner, wie sich der Wandel der institutionellen Strukturen interpretieren lässt.

<sup>1</sup> Vgl. dazu: Bouquet 2008; Gruner 1969.

<sup>2</sup> Gruner 1969, S. 74–78, beschreibt den Liberalismus, den Radikalismus und den Demokratismus als drei Ausprägungen des schweizerischen Freisinns. Während das liberale Gedankengut die Rechte des Individuums betonte, gewann in den 1840er-Jahren die egalitäre Idee, die Volksrechte zu erweitern, an Bedeutung. Die demokratische Bewegung der 1860er-Jahre setzte die Forderung nach vermehrten Volksrechten fort und stärkte gleichzeitig das Gemeinschaftsideal einer sozialen Demokratie. Diese drei liberal-demokratischen Varianten haben ihre Spuren in der Governancestruktur der Primarschule hinterlassen.

Dieser Frage geht das vorliegende Kapitel nach und versucht die Veränderungen anhand von demokratiethoretischen Überlegungen, Professionalisierungskonzepten und (quasi)ökonomischen Verwaltungs- und Managementmodellen zu analysieren – ohne den Anspruch, die als Heuristiken und Interpretationsraster eingeführten Konzepte in ihrer ganzen metatheoretischen Dimension zu ergründen. Vielmehr sollen sie dazu dienen, Kontinuitäten und Wandel, gerade auch aus zeitnaher Perspektive, möglichst präzise und aussagekräftig zu fassen.

## 8.1 Verfasste Öffentlichkeit, Bürgerkonzept und Milizsystem: Ende einer langen Tradition?

Das Verhältnis von Demokratie, Öffentlichkeit und Schule wurde vielfach diskutiert, dennoch ist eine simple Verhältnisbestimmung bereits dadurch erschwert, dass die Begriffe *Öffentlichkeit*, *Demokratie* und *Schule* vielseitig sind und der Demokratiebegriff sowohl präskriptiv als auch deskriptiv verwendet wird. Wer staatliche, aber auch schulische Strukturen als demokratischer beziehungsweise weniger demokratisch beurteilt, begibt sich in ein argumentatives Minenfeld, da *Demokratie* für einen normativ anzustrebenden gesellschaftlichen Grundwert steht.<sup>3</sup> Um begriffliche Transparenz zu schaffen, werden im Folgenden zwei politische Konzepte zum Verhältnis von öffentlicher Schule und demokratischer Herrschaft angeführt. Beide Konzepte betonen die wechselseitige Abhängigkeit von demokratischer Kontrolle über die Schule und Schule als gleichzeitiger Garantin der Reproduktion einer demokratischen Gesellschaftsordnung.

Osterwalder bestimmt in Anlehnung an Condorcets *Cinq mémoires sur l'instruction publique*<sup>4</sup> öffentliche Schule und demokratische Herrschaft als sich wechselseitig bedingend.

<sup>3</sup> «Der Ausdruck «Demokratie» hat also nicht nur eine beschreibende oder bezeichnende, sondern auch eine normative und motivierende Funktion.» Sartori 2006, S. 17. Im Folgenden wird die deskriptive Begriffsdeutung verwendet, obwohl eine normative Ausrichtung der Argumentation nicht geleugnet werden kann.

<sup>4</sup> Der Philosoph, Mathematiker und Enzyklopädist *Marie Jean Antoine Nicolas de Caritat Marquis de Condorcet* wurde 1743 geboren und mit 26 Jahren Mitglied der *Académie royale des sciences*. 1792/93 verfasste Condorcet einen Entwurf für die erste demokratische Verfassung, welche das allgemeine Stimm- und Wahlrecht vorsah. Ebenso enthielt der Entwurf das Initiativ- und Referendumsrecht auf Verfassungs- und Gesetzesebene. Nach 1830 und 1874 auf Bundesebene wurde in den liberalen Kantonen der Verfassungsentwurf Condorcets rezipiert. In den *Cinq mémoires sur l'instruction publique* legt Condorcet dar, dass das Funktionieren einer Demokratie ein Mindestmass an Bildung voraussetzt. Damit der freie Bürger

Die Garantie, dass in einer Demokratie vernünftig regiert wird, geben die öffentlich kontrollierten Schulen. Doch öffentlicher Unterricht kennt zunächst keine inhaltliche, sondern eine formale Referenznorm; Lehrinhalte und wissenschaftliche Anforderungen an Bildungsprozesse müssen in öffentlichen Aushandlungsprozessen definiert und geprüft werden. Durch die konsensualen öffentlichen Verfahrensformen entwickelt die Öffentlichkeit Referenznormen für guten beziehungsweise schlechten Unterricht. Die Qualität des Bildungswesens und die Definition des Lehrinhalts lassen sich nur im demokratischen Verfahren bestimmen, womit sich die Gestaltung des öffentlichen Unterrichts an der Norm eines deliberativen öffentlichen Verfahrens zur Steuerung orientiert.<sup>5</sup> Den öffentlichen Bildungsinstitutionen kommt zum einen die Aufgabe zu, rationales Wissen zu erzeugen und zu vermitteln, damit öffentliche demokratische Herrschaft funktionieren kann. Zum andern soll die Schule öffentlich-demokratisch kontrolliert werden, damit der Öffentlichkeit die Möglichkeit der rationalen Selbstregulierung gegeben ist.<sup>6</sup>

Die amerikanische Politikwissenschaftlerin Amy Gutmann<sup>7</sup> beschreibt das Verhältnis von Schule und Demokratie als entscheidend für die Reproduktion der demokratischen Gesellschaftsordnung.<sup>8</sup> Gemäss der liberalen Demokratin gilt es, die individuelle Freiheit zu gewährleisten und gleichzeitig diese Freiheit vor antiliberalen Gruppierungen und deren antiliberalen Handlungszielen zu schützen. Das Ziel, die moderne Demokratie durch die Schule zu reproduzieren, soll auch durch die Anordnung der Aufsichtskompetenzen über die Erziehungsprozesse angestrebt werden.

“A democratic state is therefore committed to allocating educational authority in such a way as to provide its members with an education adequate to participating in democratic politics, to choosing among (a limited range of) good lives, and to sharing in the several subcommunities, such as families, that impart identity to the lives of its citizens.”<sup>9</sup>

politische Rechte und Ämter wahrnehmen kann, muss ein allen frei zugängliches Bildungswesen bestehen. Vgl. dazu: Académie française o. J.; Kölz 1998.

<sup>5</sup> Vgl. Osterwalder 1997.

<sup>6</sup> Vgl. Osterwalder 1998, S. 247.

<sup>7</sup> Amy Gutmann ist Professorin für Politikwissenschaft und Präsidentin der University of Pennsylvania. Sie hat zu Deliberation und Demokratie, zu Bildung, Ethik und *public health care* gearbeitet und publiziert. Vgl. University of Pennsylvania o. J.

<sup>8</sup> Zur Frage, warum Erziehung und Demokratie miteinander in Verbindung gebracht werden, schreibt Gutmann 1999, S. 14: “A democratic theory of education recognizes the importance of empowering citizens to make educational policy and also of constraining their choices among policies in accordance with those principles – of nonrepression and nondiscrimination – that preserve the intellectual and social foundations of democratic deliberations.”

<sup>9</sup> Ebd., S. 42.

Die demokratische Kontrolle über die Schule soll innerhalb des föderalen Systems zwischen nationaler und lokaler Ebene aufgeteilt werden. Eine einzige zentrale, auf nationaler Ebene stattfindende Kontrolle, aber auch eine einzige dezentrale Aufsicht durch die *local educational authorities* werden als zu radikal verworfen:

“At one extreme, delegating to local school boards full control over public schooling would reduce the United States to a collection of democratic city-states, totally neglecting our collective interest in a common education. At the other extreme, centralizing all control at the national level would eliminate any effective democratic control over schools, leaving bureaucrats, administrators, and teachers in de facto control.”<sup>10</sup>

Durch nationale Standards lasse sich eine gemeinsame Kultur, basierend auf den grundlegenden demokratischen Werten, etablieren. Daneben sollen die lokalen *school boards* möglichst stark in die effektive Kontrolle ihrer Schule involviert werden: “So constructed, local implementation of both centrally and locally determined educational standards makes diversity of a democratic society.”<sup>11</sup>

Sowohl Osterwalder, in Anlehnung an Condorcet, als auch Gutmann beschreiben eine wechselseitige Abhängigkeit von öffentlicher Schule und Demokratie. Öffentliche Kontrolle der Schule und eine im öffentlichen Unterricht geschaffene rationale Grundlage für öffentliche Entscheide sind für sie grundlegende Bedingungen einer demokratischen Ordnung. Diese gegenseitige Abhängigkeit von demokratischer Regierungsform und öffentlicher Schule lässt sich in der institutionellen Ausgestaltung der Berner Primarschule seit 1832 teilweise und mit den vermehrten Volksrechten ab 1870 zunehmend wiederfinden. Die Primarschule garantiert die Vermittlung des für die gesellschaftliche und politische Reproduktion notwendigen Grundwissens und wird durch (direkt) demokratische Prozesse kontrolliert. Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, können die gewählten Milizbehörden und die Abstimmungen der Stimmberechtigten als institutionalisierte Formen der öffentlichen Deliberation beziehungsweise der Öffentlichkeit innerhalb der demokratischen Ordnung betrachtet werden.

In der nach 1830 etablierten liberal-demokratischen Gesellschaftsordnung wurden öffentliche Schule und demokratische Ordnung institutionell eng miteinander verbunden.<sup>12</sup> Die politische Bürger- beziehungsweise Einwoh-

<sup>10</sup> Ebd., S. 73.

<sup>11</sup> Ebd., S. 75.

<sup>12</sup> Die Zeit der Regeneration (1830–1848) war in der Schweiz stark vom Liberalismus geprägt. In zwölf Kantonen wurde das Männerwahlrecht, die Öffentlichkeit der Ratsverhandlungen, die

nergemeinde hatte in schulischen Belangen Pflichten zu erfüllen, es standen ihr aber auch bedeutende Rechte zu. Die finanzielle (Mit-)Trägerschaft der Schule gehörte zu den Pflichten, zu den Rechten zählten die Mitsprache beim Schulhausbau und bei der Lehrerwahl oder die Wahl der Schulkommissionsmitglieder.

Die von direktdemokratischen Verfahren abhängigen Entscheidungen über die Schule unterliegen damit dem Mehrheitsprinzip als Verfahrenskonsens und der Konsensfindung in den einzelnen konkreten Fragen.<sup>13</sup> Das bedeutet eine Einigung darauf, dass die Mehrheit bestimmen sollte, wobei eine konsensfähige Problemlösung angestrebt wurde.

Die 1892 im Grossen Rat geführte Debatte zur stillschweigenden Wiederwahl der Lehrpersonen zeigte, dass diese direktdemokratischen Wahlverfahren als mühselig und zeitaufwendig betrachtet wurden. Konsensfindung wurde bereits im 19. Jahrhundert als langwieriger Prozess betrachtet, welchen man gerade vonseiten der kantonalen Verwaltung effizienter gestalten wollte, da die Verfahrenskosten als zu hoch eingestuft wurden.

Bei direktdemokratischen Entscheidungen stellt sich die Frage, ob die Stimmberechtigten über genügend Wissen verfügen, um die entsprechende Sachfrage zu beurteilen. Demokratietheoretisch wird die Annahme vertreten, die direkte Demokratie scheitere an der Inkompetenz der Stimmberechtigten.<sup>14</sup> Demgegenüber konnte Kriesi 2005 zeigen, dass die Schweizer Stimmberechtigten ihre Entscheidungen mehrheitlich aufgrund einer systematischen Deliberation der Argumente treffen.<sup>15</sup> In der Schweiz werden auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene viele Entscheidungen direkt durch die Stimmberechtigten getroffen, ohne dass es bisher aufgrund der überkomplexen Entscheidungsstruktur und der damit verbundenen Inkompetenz der Stimmberechtigten zu einem Systemzusammenbruch gekommen ist.<sup>16</sup>

Als mit dem Primarschulgesetz von 1870 die Lehrerwahl durch die Stimmberechtigten eingeführt wurde, gab die Lehrerschaft zu bedenken, dass sie nicht zum Spielball der Parteien werden wolle. Trotzdem wurde die Volkswahl von der Schulsynode angenommen, was zeigt, dass man letztlich nicht an der fachlichen Fähigkeit der Stimmbürger zweifelte, eine geeignete Lehrperson zu wählen.

Versammlungs-, Presse-, Handels- und Gewerbefreiheit etabliert. Zu den zentralen liberalen Grundwerten zählen die individuelle Glaubens- und Gewissensfreiheit. Vgl. Bouquet 2008.

13 Vgl. Sartori 2006, S. 98–101.

14 Vgl. Sartori 1987, zit. n. Linder 2010, S. 121.

15 Vgl. Kriesi 2005, zit. ebd.

16 Vgl. Linder 2010, S. 124.

Trotz der langen Tradition der direktdemokratischen Instrumente werden immer weniger Entscheidungen zur Schule durch direktdemokratische Verfahren getroffen. Diese Entwicklung ist nur teilweise mit der Komplexitätszunahme der einzelnen Entscheidungen zu erklären und muss auch als Folge eines zivilgesellschaftlichen Wandels und der darauf sich stützenden momentanen Verwaltungsreformen betrachtet werden.

Obwohl direktdemokratische Entscheidungsprozesse innerhalb der Schulgovernance seltener geworden sind, werden grundsätzliche Weichenstellungen immer noch durch das Parlament, den Grossen Rat oder mittels direktdemokratischer Abstimmungen beschlossen. Damit liegen die generellen Entscheide zur Ausrichtung der Schule weiterhin in der politischen Sphäre und werden durch einen demokratischen Entscheidungsprozess legitimiert. Allerdings wurden die neuesten Reformen im Primarschulbereich durch Pilotprojekte (*Globalbudget, NPM im Bildungsbereich*) oder über den Verordnungsweg eingeführt (Einführung der geleiteten Primarschulen seit 1975), sodass die Gesetzesänderung in entscheidenden Veränderungen einen Nachvollzug der bereits etablierten Praxis bedeutete. Damit nahm die kantonale Verwaltung inhaltliche Entscheidungen vorweg. Mögliche Erklärungen für diese Entwicklung sind die zunehmende Komplexität der Sachgeschäfte, der stärkere Gestaltungswille der Verwaltung und das gleichzeitig auftretende wachsende Vertrauen in Expertenwissen.

Mit der Verfassung von 1831 entwickelte sich ein System lokaler (Selbst-)Verwaltung, welches durch den Milizcharakter der Behörden bestimmt war. Das Milizsystem<sup>17</sup> bezeichnet ein in der Schweiz verbreitetes Organisationsprinzip, das auf der republikanischen Vorstellung beruht, dass jeder dazu befähigte Bürger als Laie neben- oder ehrenamtlich öffentliche Aufgaben zu übernehmen hat. Die verschiedenen Institutionen der Milizverwaltung sind sowohl strategisch als auch operativ tätig. Wichtige Staatsstellen wurden und werden nicht von fest angestellten Beamten, sondern von gewählten Bürgerinnen und Bürgern, die in einem politischen Verfahren als Abgeordnete gewählt werden, für eine Amtsperiode übernommen; sie erfüllen in vielen Kommissionen Verwaltungs-, Aufsichts- und Ordnungsaufgaben.<sup>18</sup> Diese Kommissionen sind auf verschiedenen Ebenen – Bund, Kantone und Gemeinden – angesiedelt und für die schweizerische Verwaltung derart selbstverständlich, dass sie von aussen oftmals kaum wahrgenommen werden.<sup>19</sup> Auf Gemeindeebene wurde

17 «Milizparlament», «Milizregierung» und «Milizdemokratie» sind neuere Begriffe, welche nach dem Zweiten Weltkrieg auftauchten und im Ausland kaum verstanden werden. Vgl. Riklin 1982, S. 42.

18 Vgl. dazu: Kley 2009; Riklin 1982.

19 Vgl. Germann 1981, S. 24 ff.

die lokale Schulverwaltung durch Laienkommissionen bestimmt, kantonale Kommissionen nahmen ebenso Aufsichts- und Steuerungsaufgaben wahr. Diese Form der Verwaltung der öffentlichen Schule im Milizsystem beruht auf der Grundannahme, dass Bürger und Bürgerinnen über die Angelegenheiten innerhalb des Gemeinwesens mitentscheiden sollen und dementsprechend für öffentliche Aufgaben mitverantwortlich sind. Die Milizverwaltung legitimiert sich durch ihre Repräsentativität, welche durch die grösstmöglichen Beteiligungsmöglichkeiten und durch die öffentliche Wahl der Repräsentanten sichergestellt ist.

Für die amerikanischen *school boards* wurde die *dissatisfaction theory* entwickelt. Diese kann die schwache Partizipation an demokratischen Entscheidungsprozessen erklären, ohne dabei Entscheidungen zur Schulgovernance im politischen Raum grundsätzlich infrage zu stellen. Die geringe Beteiligung wird damit begründet, dass die amerikanischen Stimmberechtigten oftmals an den Entscheidungen desinteressiert seien, da sie mit dem Handeln der *school board members* mehr oder weniger zufrieden sind. Erst wenn die Bürgerinnen und Bürger in hohem Mass unzufrieden seien, würden sie von ihrer Möglichkeit zu partizipieren Gebrauch machen: "The Dissatisfaction Theory of American Democracy says simply that when the citizens of our democracy become dissatisfied enough with 'things', they go to the polls and vote to change 'things'."<sup>20</sup>

Folgt man der Argumentation für die amerikanischen *school boards*, kann man davon ausgehen, dass auch im Kanton Bern politische Entscheidungen zur Schule dem Phänomen langfristiger Akzeptanz unter der Bedingung demokratischer Veränderungsmöglichkeiten unterliegen. Viele Stimmberechtigte nutzen ihr Mitbestimmungsrecht erst dann, wenn sie mit dem Gang der Dinge in hohem Mass unzufrieden sind und entsprechende Änderungen wünschen.

Die Geschichte der Verwaltung, Steuerung und Aufsicht der Schule im Kanton Bern zeigt, dass viele Entscheidungen von Milizbehörden getroffen wurden; administrative und organisatorische, aber auch personelle Entscheidungen über die Schule lagen bei einer Laienkommission, welche ihre Entscheidungshoheit mit ihrer Repräsentativität infolge eines Wahlprozesses legitimierte. 1992 wurde die Schulkommission ein letztes Mal als Milizbehörde in ihren Kompetenzen gestärkt, als ihr die Lehrer- und Lehrerinnenwahl durch Gesetz zugesprochen wurde. Seither haben die Milizbehörden vor allem in den sogenannten operativen Bereichen Entscheidungskompetenzen eingebüsst und nehmen eine weitaus undefinierte strategische Rolle ein, welche gerade durch die für das Schweizer Milizsystem charakteristische Eigenschaft einer Verbindung von

<sup>20</sup> Lutz/Iannaccone 2008, S. 3.



operativen und strategischen, von verwaltenden und politischen Aufgaben im Kommissionswesen ihre Aufgaben neu festlegen muss.

In den 1970er-Jahren wurden in der Gemeinde Köniz neben den Schulkommissionen acht ständige Kommissionen mit spezifischen Aufgaben innerhalb der Schulgovernance einberufen. Die zunehmende Komplexität im Schulbereich steigerte den Verwaltungsbedarf, was man mit zusätzlichen Kommissionen lösen wollte. Dies bedeutete eine Ausweitung der Milizverwaltung, verbunden mit einem grösseren zeitlichen Aufwand, was zu einer «erheblichen Anspannung des Milizwesens bis hin zur Belastungsgrenze» führte.<sup>21</sup>

Mit dem Schulreglement der Gemeinde Köniz von 1993 fallen die meisten dieser ständigen Kommissionen weg, was mit dem geringen Nutzen und der aufwendigen Rekrutierung und Einsetzung der Kommissionsmitglieder begründet wurde. Solange der sogenannte Amtszwang bestand, welcher in den Gemeindeordnungen und -reglementen von 1878, 1906, 1919 und 1933 festgehalten war, war die Rekrutierung von ehrenamtlichen Amtsträgern und Kommissionsmitgliedern etwas leichter. Noch 1933 heisst es in der Könizer Gemeindeordnung:

«Jeder in Gemeindeangelegenheiten Stimmberechtigte, der in eine Gemeindebehörde oder zu einem Gemeindeamt gewählt wird, ist verpflichtet, die Stelle zwei Jahre lang zu bekleiden, es sei denn, dass er einen der nachfolgenden Ablehnungsgründe anzuführen habe. Der Amtszwang findet nicht Anwendung auf Wahlen zu ständigen Gemeindebeamtungen. Ablehnungsgründe sind: a. Die Bekleidung einer ständigen Richterstelle oder die Stelle eines Staatsanwaltes; b. das zurückgelegte 60. Altersjahr; c. Gesundheitszustände oder Verhältnisse, die den Gewählten tatsächlich verhindern, die Geschäfte der Stelle, an die er gewählt worden ist oder gewählt werden soll, zu besorgen.»<sup>22</sup>

Riklin beschreibt das schwindende Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger, zur Übernahme öffentlicher Ämter verpflichtet zu sein, als einen gesellschaftlichen Wandel:

21 Riklin 1982, S. 54. – In Analogie dazu sei auf die Bundesebene verwiesen: Auch das ehemals politische Milizwesen auf der Bundesebene hat sich zu einem Halbberufsparlament entwickelt. Vgl. ebd., S. 53.

22 Gemeindeordnung 1933, Art. 8. Wobei die Formulierung praktisch seit dem Verwaltungsreglement der Einwohnergemeinde Köniz von 1878, § 19, identisch ist: «Ein jeder an der Einwohnergemeindeversammlung persönlich stimmberechtigte Einwohner der Gemeinde, der in eine Gemeindebehörde oder zu irgend einer andern Gemeindebeamtung gewählt wird, ist verpflichtet die Stelle zwei Jahre lang zu bekleiden, es sei denn, dass er einen Entschuldigungsgrund habe [...]»

«Der Amtszwang steht zwar noch in einzelnen Verfassungen, wird aber kaum mehr praktiziert. Wichtiger ist aber das Desinteresse fähiger Bürger zur freiwilligen Übernahme politischer Milizfunktionen. [...] Die Symptome deuten darauf hin, dass ein gesellschaftlicher Wandel im Gange ist, der das Gleichgewicht zwischen politischen Rechten und politischen Pflichten auf Kosten der Pflichten verschiebt.»<sup>23</sup>

Neben der Schwierigkeit, trotz veränderter politischer Wertvorstellungen immer mehr Menschen für politische Ämter zu rekrutieren, wurde die Milizverwaltung beziehungsweise die Kommissionsarbeit aufgrund der mangelnden Professionalität und Ineffizienz in zunehmendem Mass als Bremsfaktor innerhalb der Schulverwaltung wahrgenommen.

Deshalb richtete man mit dem Schulreglement von 1993 die lokale Schulgovernance neu aus. Viele der Aufgaben wurden an Konferenzen und Ausschüsse oder an das Schulsekretariat delegiert, wobei Letzteres bezeichnenderweise Mitte der 1980er-Jahre um eine zusätzliche Stelle ausgebaut werden musste, womit die zentrale lokale Verwaltung um einen besoldeten Angestellten wuchs, während die Milizverwaltung kleiner wurde. Mit der Einführung der Schulleitungen wurden etliche Aufgabenfelder der ehemaligen ständigen Kommissionen an die Schulleitungen übertragen. Alle sechs schulbezogenen Kommissionen, begründet mit der Könizer Gemeindeordnung von 1975, wurden mit dem Schulreglement von 1993 durch Ausschüsse und Verwaltungseinheiten ersetzt. Der hier beschriebene Rückgang der Milizverwaltung ist Ausdruck eines gesamtschweizerischen Erosionsprozesses der Milizdemokratie.<sup>24</sup>

Gemäss dem neuen Schulgesetz soll die Schulkommission keine operativen Aufgaben mehr übernehmen. Sie ist damit im Kanton Bern ihrer konkreten Aufgabe entledigt und kann gemäss der jüngsten Gesetzgebung durch die Gemeinden aufgehoben werden. Damit kommt die Tradition der Verschmelzung von Politik und Verwaltung, wie sie gerade für lokale Laienkommissionen innerhalb eines subsidiären Milizsystems charakteristisch war, zu einem Ende. Argumente der «Repräsentativität» oder der «grösstmöglichen öffentlichen Beteiligung» können im schriftlich überlieferten Diskurs zum Schulreglement von 1993 nicht ausgemacht werden. Die Zeit der Kommissionen und damit ein Teil der ausgeprägten Milizverwaltung endeten aufgrund pragmatischer, nutzenorientierter Überlegungen. Anstelle des Kommissionswesens innerhalb der Milizverwaltung wurden Managementkonzepte mit klaren Leitungsfunktionen etabliert. Konkrete Entscheidungen zur Schule werden nunmehr seltener im direktpolitischen Raum getroffen und haben sich in einen politisch

23 Riklin 1982, S. 51 f.

24 Vgl. ebd.

indirekt gesteuerten Verwaltungsbereich verschoben. Zu den Vorteilen dieser Verschiebung können die geringeren Verfahrenskosten, gesteigerte Effizienz und die verstärkte Integration von professionellem Sachwissen gezählt werden. Gleichzeitig kommt es zu einer Abnahme der demokratischen Deliberation. Der zunehmende Rückgang der Milizverwaltung legt die Vermutung nahe, die Rolle des Bürgers beziehungsweise des *citizen* habe in den Vorstellungen und Konzepten von Schulgovernance an Bedeutung verloren und sei durch eine professionalisierte Verwaltung und (quasi)marktorientierte Kontrollmechanismen ersetzt worden. Innerhalb des Diskurses zu den neuen Schulmanagementstrukturen wird jedoch kaum beachtet, dass sich demokratische Entscheidungsfindungsprozesse von Marktentscheidungen von Käufern und Verkäufern unterscheiden. Während der Markt auf die *individuellen Bedürfnisse* reagiert und durch Angebot und Nachfrage gesteuert wird, werden demokratische Entscheidungen von allen zur Deliberation Berechtigten im Hinblick auf das *gemeinsame Wohl* im Konsensverfahren getroffen.<sup>25</sup>

## 8.2 Im Namen der Subsidiarität: Neue Form der lokalen Schulgovernance

Seit den 1990er-Jahren wurde international die finanzielle, personelle und administrative Entscheidungsautonomie auf der Ebene der Einzelschule als Voraussetzung zur erfolgreichen Schulentwicklung betrachtet. Für die unterschiedlichen nationalen Bildungssysteme wurden Konzepte wie *site-based-management*, *self-governing schools* oder *autonome Einzelschule* erarbeitet. Von einer Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen erhoffte man sich dynamischere, wirkungsvollere Schulen, von der weiter reichenden Autonomie eine Verbesserung der Schülerinnen- und Schülerleistung, da die Mittelallokation gemäss den lokalen Verhältnissen und der lokalen Qualitätssicherung geschehen könne.<sup>26</sup> In der Auswertung der PISA-Ergebnisse ist zu lesen, dass in Ländern mit guten PISA-Leistungen die Schulen meist über eine vergleichsweise grosse inhaltliche und/oder finanzielle Autonomie verfügen.<sup>27</sup>

25 Vgl. dazu: Deem/Brehony/Heath 1995, S. 46; Osterwalder 1998, S. 247.

26 Vgl. z. B.: Dubs 1996; Dubs 1999; Atkinson 1997.

27 Vgl. z. B. OECD 2007, S. 252 f. In OECD 2004, S. 20 ist zu lesen: "Since the early 1980s, countries have been increasing autonomy for schools over a wide range of institutional operations, aiming to raise performance levels by devolving responsibility to the front line and encouraging responsiveness to local needs. In most of the countries that performed well in PISA 2000, local authorities and schools now have substantial freedom to adapt and implement educational content and/or to allocate and manage resources."

Diese schulspezifische Reformrhetorik ist auch im Zusammenhang mit den politischen Debatten zum *Subsidiaritätsprinzip* zu sehen. Der Begriff der *Subsidiarität* wurde innerhalb der Europäischen Union seit dem Maastrichter Vertrag von 1992 zum Schlagwort und zum politischen Programm.<sup>28</sup> Subsidiarität beschreibt einen Grundsatz, wonach die zentralen Behörden nur diejenigen Aufgaben übernehmen, welche nicht näher beim betroffenen Individuum, also auf einer möglichst lokalen Ebene angegangen werden können. Anders als in vielen europäischen Kontexten galt das Prinzip subsidiärer Aufgabenverteilung als Grundsatz des Schweizer Föderalismus lange vor dessen Verankerung als Leitlinie europäischer Politik.<sup>29</sup> Das Milizsystem mit dem stark ausgeprägten lokalen Kommissionenwesen führte zu einer subsidiären Behördenstruktur innerhalb der Schulgovernance.

Obwohl in den meisten Schweizer Kantonen Schulpflegen und Schulkommissionen Entscheidungen bereits vor Ort und im Hinblick auf lokale Verhältnisse trafen, wurde mit der teilautonomen Einzelschule und der Implementierung von Schulleitungen eine neue Form lokaler Verwaltung eingerichtet, welche zu einer weitgehenden Neuordnung der lokalpolitischen Schulgovernance führte. Während in der traditionellen subsidiären politischen Struktur immer weniger Entscheidungen getroffen werden, hat sich die Einzelschule als kleinste lokale Organisationseinheit etabliert. Mit den zunehmenden einzelschulischen Verwaltungskompetenzen rückten die Schulkommissionen in einen lokalstrategischen Verwaltungsbereich, der jedoch durch die kantonalen und gesamtschweizerischen Harmonisierungsbestrebungen sowie durch die Internationalisierung der Bildungspolitik stark vorbestimmt ist und nur wenige Momente effektiver Selbstbestimmung kennt, während die Schulleitungen im Gegensatz dazu zunehmende Selbstbestimmungsrechte erhielten. Die neue Definition der subsidiären Schulstrukturen führen möglicherweise dazu, dass Entscheidungen auf Kenntnissen der schulhausinternen Abläufe und Kulturen basieren und schneller getroffen werden können.

Anders als der Reformdiskurs dies suggerierte, könnte die Verschiebung der lokalen Entscheidungskompetenzen von den lokalpolitischen Schulkommissionen zu den operativen einzelschulischen Leitungen zu einem stärkeren kantonalen Zugriff auf die lokale Schule führen. Analysen aus England und den USA argumentieren in diese Richtung. Conley beschreibt, wie in den USA in den 1980er-Jahren Reformen durchgeführt wurden mit dem Ziel, den Schulen mehr Eigenverantwortung zu übertragen. Im Lauf der 1990er-Jahre entwickelten sich diese Bestrebungen um eine möglichst grosse einzelschuli-

28 Vgl. dazu: Jakob 2000; Walkenhorst 1997; Schmid/Pirolt 2004.

29 Vgl. Linder 2010, S. 56.

sche Eigenständigkeit im Gegensatz zur ursprünglichen Zielsetzung zu äusserst wirkungsmächtigen staatlichen Zielen: “Decentralization of authority to schools has the countability of a strategy that paradoxically may yield greater control over schools by state and more alignment of local education practice with state goals.”<sup>30</sup>

Ähnlich führten die Governancereformen in England zur einer Umverteilung der Kompetenzen von den lokalen Schulbehörden (*local education authorities*) zur autonomen Einzelschule. Gleichzeitig wurden die zentralen Behörden einflussreicher, weil sie Standards und Ziele festlegten.<sup>31</sup>

Möglicherweise führen die jüngsten Entwicklungen im Kanton Bern, bedingt durch die nationalen Standards (HarmoS und Lehrplan 21) und das kantonale Controlling, zu einer *direkten Linie* zwischen den kantonalen Behörden und den Schulen. Seit der Definition der einzelnen Schule als operative Verwaltungseinheit bestehen für die kantonalen Behörden auf dieser Ebene klare Ansprechpartner. Mit der Einführung von Schulleitungen ist eine direktere Einflussnahme der kantonalen Behörden auf die Schulen möglich, da Entscheidungen weniger stark von öffentlichen Aushandlungsprozessen und langwieriger Konsensfindung abhängig sind. Ob die Entwicklungen in Bern mit denjenigen in den USA und England vergleichbar sind und zu einer Einflusszunahme der kantonalen Verwaltung und zu einem verschleierte Zentralisierungsprozess führen, wäre zu diskutieren

### 8.3 Wachstum der Verwaltungsstrukturen

1905 setzte sich die Erziehungsdirektion aus dem Sekretär und drei weiteren Kanzlisten zusammen, 1924 bestand sie aus sieben Personen, 1952 waren 15–18 Personen in der gesamten Direktion angestellt, doch trotz des wachsenden Personalbestands vergrösserten sich die Kostenaufwendungen für die Erziehungsdirektion im Vergleich zu den Ausgaben für die Primarschule bis 1950 nicht.

Erst seit den 1950er-Jahren wuchs die kantonale Verwaltung rapide an. Eine genaue Rekonstruktion dieses Wachstumsprozesses machen die verschiedenen, schnell aufeinanderfolgenden Umstrukturierungen der kantonalen Verwaltung allerdings beinahe unmöglich. Fest steht, dass 1987 73 Personen in der Abteilung Unterricht, der für die Primarschule zuständigen Verwaltungsstelle, beschäftigt waren, das zentrale Sekretariat nicht eingerechnet. 1995 umfasste

<sup>30</sup> Conley 2003, S. 50.

<sup>31</sup> Vgl. dazu: Arnott/Raab 2000; Hoyle/Wallace 2005; OECD 2004, S. 20 f.

das Direktionssekretariat 15,25 Vollzeitstellen, das Amt für Kindergarten, Volks- und Mittelschule 133,6 Vollzeitstellen und das Amt für Bildungsforschung 12,1 Vollzeitstellen. Wie lässt sich das kantonale Verwaltungswachstum im Bildungsbereich seit 1950 deuten oder gar erklären?

Die Literatur zur Verwaltungsgeschichte versteht Verwaltungswachstum als Funktion des demografischen Wachstums, ökonomischer, ideologischer oder politischer Entwicklungen sowie zunehmender staatlicher Interventionen.<sup>32</sup> In der Tat zeigen die demografischen Entwicklungen der Stadt Bern, dass die zunehmende Verwaltungstätigkeit teilweise durch die demografische Entwicklung zu erklären ist.<sup>33</sup> Wirtschaftlich hat sich seit der Nachkriegszeit ein Wandel von produzierender Tätigkeit zu «Wissensarbeit» abgezeichnet, wissenschaftlich fundierte Expertise erhielt im politischen Prozess zunehmend Bedeutung, wobei von einer Vervierfachung der «Wissensarbeit» im Vergleich zur «Nicht-Wissensarbeit» ausgegangen wird.<sup>34</sup> Für den Kanton Bern weisen die Zahlen auf eine Verdreifachung der Beschäftigten im dritten Sektor zwischen 1950 und 1990.<sup>35</sup> Rose kam zum Schluss, dass seit 1951 nur durch Regierungs- und Verwaltungstätigkeit zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden konnten: "Government has been exclusively responsible for the creation of additional jobs since 1951 in nearly every major European country."<sup>36</sup> Sollte diese Feststellung auch für die Schweiz beziehungsweise für den Kanton Bern gelten, so muss die Expansion der kantonalen Verwaltung im Bildungsbereich vor dem gleichen Hintergrund gesehen werden.

Andererseits wird das Verwaltungswachstum seit dem 19. Jahrhundert mit der Erweiterung staatlicher Funktionen und der damit einhergehenden Komplexität erklärt. Im Bereich der Primarschulen hat sich das staatliche Engagement im Kanton Bern in den Bereichen Lehrerentlohnung, Lehrerfortbildung oder Sonderbeschulung intensiviert. Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der Nachkriegszeit und das Auftreten internationaler Experten führten zu neuen Herausforderungen für die kantonalen Bildungssysteme.<sup>37</sup> Zudem sind seit den 1990er-Jahren im Bereich der schulischen Strukturen grosse Reformen zu verzeichnen, welche ebenfalls zu mehr Verwaltungshandeln geführt haben, wie dies am Beispiel der unterschiedlichen Pilotprojekte der Erziehungsdirektion veranschaulicht werden kann. Hier bleibt die Frage nach Ursache

32 Vgl. Raadschelders 1998, S. 144.

33 Vgl. Tögel 2004. – Zwischen 1850 und 1990 verdoppelte sich die Bevölkerung im Kanton Bern von 458'301 auf 958'192 Einwohnerinnen und Einwohner. Vgl. Junker/Dubler 2011.

34 Vgl. dazu: Metzler 2005; Stehr/Grundmann 2010, S. 25.

35 1965 waren 122'431 Personen im dritten Sektor beschäftigt, 1990 waren es 325'992. Vgl. Junker/Dubler 2011.

36 Rose 1987, S. 47, zit. n. Raadschelders 1998, S. 147.

37 Vgl. Osterwalder/Weber 2004.

und Wirkung offen: Bereitete das Verwaltungshandeln politische Reformen vor oder wurde ausgehend von politischen Vorstössen und durch schulische Problemfelder die Verwaltungstätigkeit intensiviert? Die Pilotprojekte des Amts für Unterrichtsforschung wurden zu einem grossen Teil innerhalb der Verwaltung angegangen und konfrontierten sowohl die Politik als auch das professionelle Umfeld mit neuen Ideen und Konzepten. Nichtsdestotrotz wurde diese Verwaltungseinheit 1970 aufgrund politischen Drucks zur Bearbeitung wissenschaftlicher Literatur und zur Behandlung der «anstehenden Probleme» schulpolitischer Art initiiert und war damit parlamentarisch legitimiert. Mit der Einrichtung der Abteilung für Schulpolitik beziehungsweise Bildungsforschung wurde einigen Verwaltungsgeschäften eine (quasi)wissenschaftliche Ausrichtung verliehen. Erstmals waren wissenschaftliche Mitarbeitende zur Prüfung politischer Geschäfte in die kantonale Verwaltung integriert, was die im europäischen Kontext festgestellte Entwicklung für die Schweiz bestätigt: «After the Second World War local government kept growing in terms of both tasks as well as number of employees. Specialists were now employed formally within the civil services, whereas hitherto they only have been consulted.»<sup>38</sup>

Begründet wurde diese Neuorientierung der Verwaltung mit der zunehmenden Komplexität des Bildungswesens und sie war Ausdruck eines immer wirkungsmächtiger werdenden Glaubens, dieser Komplexität informiert begegnen zu müssen. Die Motion von Erwin Schneider, welche die Schaffung einer Stelle zur Vorbereitung und Bearbeitung schulpolitischer Fragen verlangte, gründete auf der Annahme, dass die «alte» Politik, die auf Routinen, «Verwaltung» der Schule, institutionellen Formen und Teilveränderungen beruhe, [...] mit den komplexeren Anforderungen nicht mehr fertig» werde. Die Etablierung einer fachlichen Stelle, später des Amts für Unterrichtsforschung, war ein Versuch vonseiten der Politik (Motion im Grossen Rat), die politischen Prozesse durch Informationsbeschaffung und Erarbeitung von Lösungsprogrammen zu versachlichen und damit der Logik der öffentlichen Auseinandersetzung und des Mehrheitsentscheids eine rationale Logik hinzuzufügen.<sup>39</sup>

Offen bleibt, ob das Wachstum der Verwaltung seit den 1970er-Jahren als Folge der Komplexitätssteigerung moderner Gesellschaften oder als Selbstschöpfung der Expertise im schulischen Feld verstanden werden muss. Stehr und Grundmann vertreten die These

«dass die Nachfrage nach Expertenwissen aus der Produktion dieses Wissens entsteht und Resultat der erfolgreichen Umgestaltung sozialer Handlungs-

<sup>38</sup> Raadschelders 1998, S. 95.

<sup>39</sup> Kussau/Oertel 2001, S. 144; vgl. ebd., S. 147.

bedingungen durch Wissen ist. Dass in einer zunehmend wissenschaftlich-technisch geprägten Gesellschaft vermehrt Experten konsultiert werden, könnte man demnach als Prozess der Selbstschöpfung sehen: Lösungen sind das Resultat einer immer grösser werdenden Zahl von Folgeproblemen, die wiederum auf den Einsatz von Wissenschaft und Technik folgen.»<sup>40</sup>

Dieser Erklärungsansatz geht von der zunehmenden Verfügbarkeit administrativer Verwaltungsfachleute und Experten aus, welche durch ihr Angebot an spezifischem Wissen zur Etablierung grosser Verwaltungseinheiten geführt hätten.

Die gesteigerte Komplexität moderner Gesellschaften kann als Folge von zunehmender Expertise verstanden werden, welche durch erneute Expertise verbessert werden will, wenn sie nicht gänzlich erfolgreich ist, und so in einer komplexen Endlosschleife endet.<sup>41</sup>

Die Einführung der geleiteten Primarschule verdankt sich unterschiedlichen, teilweise widersprüchlichen Zielen, Erwartungen und Problemwahrnehmungen, muss aber als Einführung einer neuen Verwaltungseinheit gesehen werden. Zum einen muss sie vor dem Hintergrund der schweizweiten Verwaltungsreformen seit 1996 gesehen werden. Diese Reformen sollten die «staatliche Vollzugsapparatur» durch staatliche Dienstleistungsunternehmen ersetzen, wofür die Implementierung einer neuen, autonomeren Verwaltungsform als Voraussetzung gesehen wurde.<sup>42</sup> Gleichzeitig wurde ein internationaler Diskurs zur Schulautonomie und zu den damit verbundenen positiven Implikationen auf die Schulqualität geführt. Schulleitungen sollten einerseits eingerichtet werden, um eine neue, an marktwirtschaftlichen Paradigmen orientierte Verwaltung einzuführen, andererseits, um die schulische Qualität zu steigern. Trotz der erklärten Absicht, anstelle staatlicher Vollzugsapparaturen output-, kunden- und dienstleistungsorientierte Verwaltungsmechanismen zu etablieren, wurde mit den Schulleitungen eine neue Verwaltungseinheit auf der lokalen Ebene geschaffen.

Obwohl Max Webers Bürokratiekonzept als Negativfolie schulischer Verwaltung diente und durch Konzepte der neuen Steuerung ersetzt werden sollte,<sup>43</sup> scheint die neue Schulverwaltung im Kanton Bern Merkmale klassischer bürokratischer Verwaltung aufzuweisen, sodass Webers Bürokratiekonzept im Folgenden als Heuristik dient. Die idealtypische Bürokratie beruht auf dem Prinzip der Amtshierarchie und des Instanzenzugs; von der Wahl der Beamten wird abgesehen, da deren politische Abhängigkeit den bürokratisch rationalen

40 Stehr/Grundmann 2010, S. 92.

41 Vgl. ebd., S. 109.

42 Dubs 2002, S. 38 f., vgl. ebd., S. 61.

43 Vgl. Wenzel 2008, S. 27.



Mechanismus gefährdet. Der bürokratische Beamte ist fachlich geschult, setzt die gesamte Arbeitskraft für sein Amt ein, die Tätigkeit erfolgt nach festen Regeln, in unpersönlichem, sachlichem Stil.<sup>44</sup>

Die Stärkung der Schulleitungen hat zu einer Hierarchisierung innerhalb der Schule geführt. Lehrpersonen, welche zuvor als Kollegium keiner schulhaus-internen Amtshierarchie unterworfen waren, finden sich neu in einem Mitarbeiterverhältnis. Werden Schulleitungen als Experten betrachtet, welche ihre ganze Arbeitskraft zur Steuerung und administrativen Verwaltung einer einzelnen Schule aufwenden und zudem eine spezialisierte Ausbildung absolviert haben, so kann die Einführung der Schulleitungen im Kanton Bern als Tendenz zur Bürokratisierung im Weber'schen Sinn interpretiert werden.

Nach Weber ist die bürokratische Verwaltung anderen Formen aufgrund ihres rationalen, unpersönlichen Funktionierens überlegen.

«Präzision, Schnelligkeit, Eindeutigkeit, Aktenkundigkeit, Kontinuierlichkeit, Diskretion, Einheitlichkeit, straffe Unterordnung, Ersparnisse an Reibungen, sachlichen und persönlichen Kosten sind bei streng bürokratischer, speziell monokratischer Verwaltung durch geschulte Einzelbeamte gegenüber allen kollegialen oder ehrenamtlichen Formen auf das Optimum gesteigert.»<sup>45</sup>

Doch in der Schulverwaltung gilt, was auch für andere bürokratisch organisierte Verwaltungen gilt: Die bürokratische Rationalität ist gegen persönliche Einflüsse, Allianzen und Präferenzen der Beamten nicht immun. Gegen die Argumentation erhöhter Rationalität und technischer Überlegenheit bürokratisch aufgebauter Verwaltungsapparate führte Selznick die informalen Zielmodifikationen und die trotz der bürokratischen Entpersonalisierungsabsicht persönlichen Einflüsse der einzelnen Beamten an:

“But what Weber seems to have only partly understood is that the dynamics of the administrative apparatus itself created new personal influences [...]. [I]n the real world of living organizations there is always the possibility of counter-pressure, of devising techniques for blocking the bureaucratic drift.”<sup>46</sup>

Rationalität und Effizienz können nicht durch die Governancessstruktur gewährleistet werden. Der akteurszentrierte Institutionalismus legt die Verschränkung von institutionellen Regelungen und Akteuren nahe, womit die institutionellen Regelungen nie genügend ausgeklügelt sein können, um

44 Vgl. Weber 1964, S. 703–708.

45 Ebd., S. 716.

46 Selznick 1943, S. 50, 54.

den individuellen Umgang mit Letzteren gänzlich zu kontrollieren oder zu steuern. Innerhalb der neuen Verwaltungsstruktur können Schulleitung und Verwaltung sowohl rational als auch irrational handeln.

Neben den Aufgaben im Bereich der Finanzen, Kommunikation, Administration und Organisation hat die Schulleitung die Lehrkräfte in ihrer pädagogischen Arbeit zu unterstützen. Damit werden innerhalb der neu eingeführten Verwaltungshierarchie von der Schulleitung Kompetenzen im Bereich der Personalführung und der pädagogischen Schulentwicklung erwartet. Die schulische Personalführung ist mit einem neuen Verständnis des Lehrberufs verbunden.

Das St. Galler Schulmodell zählt vier Aufgaben des schulischen Personalmanagements auf: die Personalrekrutierung, die Personalbeurteilung, die Personalentwicklung und die Personalfreistellung.<sup>47</sup> Die Beurteilung des pädagogischen Personals gestaltet sich aufgrund der unklaren Definition von sozialer Kompetenz oder Schulqualität als schwierig. Die Personalführung soll gemäss der einschlägigen Ratgeberliteratur stets auf gegenseitigem Vertrauen, Wertschätzung, Unterstützung und Förderung basieren, nichtsdestotrotz führt die Hierarchie zwischen Leitung und Lehrperson zu einer einseitigen Mitsprache-, Beurteilungs- und Sanktionskompetenz, was die Vertrauensbasis in vielen Fällen nachhaltig untergraben muss.<sup>48</sup>

Mit der Einrichtung des Konzepts «geleitete Schule» haben erstmals in der Geschichte der Könizer Volksschulen Einzelpersonen die Kompetenz, die Schule zu führen. Dies kann sowohl Positives wie auch Negatives mit sich bringen. So können neu Entscheidungen, welche in Lehrerkonferenzen oder Schulkommissionssitzungen getroffen werden, schneller umgesetzt werden. Dadurch, dass sie tagtäglich in der Schule ein- und ausgeht, kennt die Schulleitung den Schulalltag und kann in mancher Hinsicht adäquater als eine Behörde reagieren. Voraussetzung dafür ist aber, dass die Person, welche die Schulleitung innehat, für ihre Arbeit qualifiziert und persönlich geeignet ist. Die Schwerfälligkeit, welche einer Laienkommission in der Entscheidungsfindung anhaften konnte, fällt bei einer Vielzahl von Geschäften

47 Vgl. Capaul/Seitz 2007, S. 338.

48 Für die Aargauer Schulleitung ist der weiche Parameter in der Beurteilung personeller und pädagogischer Arbeit ersichtlich: «Die Personalarbeit basiert grundsätzlich auf einer Kultur des gegenseitigen Vertrauens und einer wertschätzenden, wohlwollenden Grundhaltung Menschen gegenüber.» Kanton Aargau, BKS 2012, S. 6. – Eikenbusch wiederum formuliert als Ziele der Gespräche «Anregung, Förderung, Unterstützung, Reflexion und Begleitung der Arbeits- und Entwicklungsprozesse der Organisation Schule und des einzelnen Mitarbeiters». Eikenbusch 1995, S. 123, zit. n. Kempfert 2009, S. 560. – Dessen ungeachtet hat die Schulleitung die einseitige Kompetenz, Lehrpersonen aufgrund ihrer Einschätzung formal zu beurteilen.

weg. Gleichzeitig wird der Einfluss der Schulleitung nur wenig begrenzt und kontrolliert. Damit werden Schulen in noch konzentrierterer Form personenabhängig. Ein guter Schulleiter, eine gute Schulleiterin hat eine positive Wirkung, während inkompetente Schulleitungen das Leben und die Arbeit in der Schule erschweren. Wird man sich noch stärker an ökonomischen Managementverfahrensweisen orientieren, so ist es durchaus möglich, dass Schulleitungen, ähnlich wie Betriebsleitungen, häufigen personellen Wechseln unterliegen. Denkbar ist allerdings auch, dass sich Schulleitungspositionen zu autonomen und kaum zu korrigierenden Stabsstellen entwickeln.

Obwohl Stimmen aus der Schulforschung behaupten, Professionswissen für Schulleitungen sei abgeklärt und ausformuliert, fehlten doch, bedingt durch die junge Geschichte des neuen Berufs, ein über Jahre gewachsenes Berufsbild sowie spezifisches Erfahrungswissen.<sup>49</sup> Das Handlungswissen, welches Buchen und Rolff zur «Profession der Schulleitungen» zählen, ist häufig unerprobt und an wirtschaftlichen Mustern orientiert. Wie es sich bewähren wird, muss sich erst noch zeigen. Abhängig von der Entstehung des neuen Berufs stellt sich die Frage, welche Personen sich zur Wahl als Schulleiterin oder Schulleiter bereit erklären, welche Ausbildungen und Qualifikation sie durchlaufen, wie gut sie schliesslich für ihre Arbeit vorbereitet sind und wie sie sich in der Schule, im Kollegium und in der Öffentlichkeit etablieren können.

Das Wachstum der kantonalen wie der lokalen Verwaltungseinheiten hat zu einer vermeintlich stärker wissensorientierten Governancestruktur geführt, wobei sich die professionellen Akteure weniger auf Aushandlungsprozesse und deren Ergebnisse, sondern auf vermeintlich abgeklärte wissenschaftliche Rationalitäten stützen. Damit hat sich das Kräfteverhältnis zwischen (lokaler) Politik und Lehrerschaft zugunsten einer vermeintlich wissenschaftsbasierten Verwaltung verschoben.

## 8.4 Professionalisierung der Lehrerschaft?

Zur Beschreibung der pädagogischen Professionalisierung wurden historische Prozesse analysiert, soziologische Merkmalkataloge aufgestellt und allgemeinpädagogische Forderung an pädagogisches Handeln formuliert.<sup>50</sup> Der Begriff der Professionalisierung der Lehrerinnen und Lehrer entwickelte sich in der Diskussion um die Ausbildung der Lehrpersonen zur Forderung für die neu

49 Ziemlich prägnant halten Buchen/Rolff 2009, S. 9, fest, dass das Professionswissen für Schulleitung «abgeklärt und ausformuliert» sei.

50 Vgl. Combe/Helsper 1997.

sich formierende tertiäre Ausbildung der Lehrpersonen.<sup>51</sup> Die Diskussionen über den Professionsbegriff wie auch über die Professionalisierung pädagogischer Berufe können hier nicht umfassend dargestellt werden, doch soll das Bedeutungsfeld des Begriffs umrissen werden, um dessen analytische Schärfe zu kontextualisieren. Professionalisierung beschreibt Prozesse und Eigenschaften bestimmter Berufsgruppen, wobei die Begrifflichkeit vor allem durch die soziologische Forschung geprägt wurde. Nach Talcott Parsons ist die Entstehung von Professionen Ausdruck der gesellschaftlichen Differenzierung und insbesondere der Rationalisierung im Hinblick auf das soziale Zusammenleben. Als Charakteristikum akademischer beziehungsweise professionalisierter Berufe gelten eine langjährige akademische Ausbildung, autonome Kontrolle innerhalb des Berufsverbands sowie gesellschaftliche Anerkennung.<sup>52</sup> In Anlehnung an den englischen Begriff der *professionalization* können Tätigkeiten, welche zum Beruf geworden sind (Verberuflichung/Berufswerdung), als professionalisiert beschrieben werden.<sup>53</sup> Unter Anwendung und Einbezug der soziologischen Konzepte wurden historische Analysen zur Deskription der Entwicklung bestimmter Berufstypen herangezogen, wobei vor allem die Geschichte des Bildungsbürgertums und die Frage der Machtpolitik der Professionen beziehungsweise der akademischen Berufe aufgearbeitet wurden.<sup>54</sup> Für die Deskription des Lehrerinnen- und Lehrerstandes wurde die Kategorie der Profession beziehungsweise der Professionalisierung bereits in den 1980er-Jahren eingeführt und in letzter Zeit auch schweizerischen Bildungsgeschichten als Analysekatgorie zugrunde gelegt.<sup>55</sup> Bezogen auf die Analyse der schulischen Governancestrukturen stellt sich die Frage, inwiefern Professionalisierungsprozesse von den Governancestrukturen abhängig sind beziehungsweise schulische Governance und Professionalisierungsprozesse sich wechselseitig beeinflussen.

Entscheidendes Kriterium der Professionalisierung ist die *Verberuflichung*, wie sie die historische Entwicklung der sozialen Stellung der Lehrerinnen und Lehrer nahelegt, insofern diese immer besser von der Gemeinde- und Staatsbesoldung leben konnten und damit zu einem selbstständigen Berufsstand wurden. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs zählte sich die Lehrerschaft zum Mittelstand, was ihr soziales Prestige und die Anerkennung des Berufsstands endgültig konsolidierte und damit als Ziel des langjährigen Verberuf-

51 Vgl. z. B. Messmer et al. 2009.

52 Vgl. Parsons 1964.

53 Collins 1990; Ortenburger 2010.

54 Vgl. dazu: Conze 1985; Bloch Pfister 2007; Tanner 1995.

55 Vgl. dazu: Tenorth 1981; Bloch Pfister 2007; Crotti 2005.

lichungsprozesses interpretiert werden kann.<sup>56</sup> Während der Schulmeister im Ancien Régime seine Ausbildung individuell erhielt und allein um seine Besoldung zu kämpfen hatte, focht die Lehrerschaft nach 1835 immer stärker als Kollektiv, unterstützt von schulfreundlichen politischen Stimmen, für eine Verbesserung ihrer finanziellen und sozialen Lage sowie für eine adäquate Standesvertretung.

Die seminaristische Ausbildung förderte zudem die Entstehung eines ausgeprägteren Zusammengehörigkeitsgefühls der Lehrerschaft. Die Etablierung und Formierung des Lehrerberufsstands verbesserte aber nicht nur die Bedingungen der Lehrerschaft, sondern verstärkte gleichzeitig den staatlichen Zugriff auf die Schule und die Lehrerschaft, indem durch die institutionell verankerte Ausbildung Standards für die pädagogische Arbeit festgelegt wurden. Mit dem Examen zur Aufnahme in den Lehrerstand und der frühen Eröffnung der Lehrer- und Lehrerinnenseminare wurde das staatliche Patent zum entscheidenden Berufszulassungskriterium.

Seit 2001 erhalten angehende Lehrerinnen und Lehrer im Kanton Bern ihre Ausbildung nicht mehr an staatlichen Seminaren, sondern an Hochschulen: zunächst an der Universität Bern, seit 2005 an der Pädagogischen Hochschule Bern.<sup>57</sup> Lehrpersonen, welche ihr Studium an einer dieser beiden Institutionen absolviert haben, erfüllen mit ihrem akademischen Abschluss ein zentrales Kriterium eines den Professionen zugehörigen Berufs. Gemäss den Professionalisierungsmodellen ist damit ein höherer sozialer Status gegeben. Bezogen auf den gesellschaftlichen Berufsstatus kann argumentiert werden, dass aufgrund der allgemeinen Bildungsexpansion, welche sich in einer Ausweitung der Ausbildungszeiten und einer Zunahme tertiärer Abschlüsse unter Berufung auf eine bessere Ausschöpfung der Begabungsreserven äussert, die tertiäre Ausbildung nur zu einem relativen Statuszuwachs der Lehrpersonen geführt hat.<sup>58</sup> Unter Berücksichtigung der Zunahme tertiärer Bildungsabschlüsse bedeutet die Tertiärisierung der Lehrerbildung zumindest einen Statuserhalt.

Die Schulsynode wurde 1848 mit dem Ziel ins Leben gerufen, die Lehrerschaft zum Gedeihen der Republik zu einen, damit sie Fragen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Schulwesen gemeinsam angehen könne. Zudem sollten die Fortbildungen in den Kreissynoden stattfinden. Damit nahm die Schulsynode insofern die Funktion eines autonomen Berufsverbands wahr, als die Mitglieder ihr Arbeitsfeld bis zu einem gewissen Grad selbstständig regulieren konnten. Mit dem Gesetz von 1894 wurde das aktive Stimmrecht

<sup>56</sup> Vgl. Brian/Steigmeier 2000.

<sup>57</sup> Zum Übergang von der seminaristischen Ausbildung zur tertiären Lehrerbildung vgl.: Meyer o. J.; Crotti/Oelkers 2002; Criblez/Hofstetter 2000; für den Kanton Aargau Metz 2000.

<sup>58</sup> Zur Bildungsexpansion vgl. z. B.: Dahrendorf 1968; Picht 1964; Criblez 2003.

ausgeweitet und das Obligatorium für die Kreissynoden aufgehoben. Die Schulsynode entwickelte sich dadurch von einer Standesvertretung zu einem Extraparlament zur Beratung von Schulfragen. Dies und die immer stärker institutionalisierte und staatlich initiierte Fortbildung der Lehrerschaft durch Kreissynoden und Konferenzen sowie die Entstehung der Schulpresse führten zu einer Konsolidierung des Lehrerberufs als eigenen Berufsstands (*professionalization*). 1937 wurde die Schulsynode abgeschafft, und gleichzeitig übernahm der Lehrerverein die Funktion des Berufsverbands, sodass kein grundsätzlicher Wegfall eines professionscharakteristischen Merkmals festgestellt werden kann. Allerdings hat die Lehrerschaft seit 1937 gegenüber der kantonalen Verwaltung und Politik keine Standesvertretung mehr, was eine Abnahme des professionellen Einflusses auf die öffentlichen Diskurse und deren administrative Umsetzung im Schulbereich bedeutete. Statt der kantonalen Standesvertretungen wurden in den 1990er-Jahren die Rechte und Pflichten der Lehrerkonferenzen als schulhausinterner Vertretung der Lehrerschaft erstmals normativ festgehalten. Sie sollten zuhause der Schulkommissionen Anträge zu unterschiedlichen Bereichen stellen und viele Entscheidungen der Schulkommissionen vorbereiten. Damit war die Lehrerkonferenz das pädagogisch-fachliche Gremium für Planung, Koordination und Innovationen der einzelnen Schule. Die normativen Regelungen der letzten zehn Jahre verpflichten die Lehrerkonferenz indes kaum noch, Anträge zu spezifischen Entscheidungen vorzubereiten. Auch wenn die gemeinsamen Sitzungen der Lehrerschaft de facto nicht abgeschafft sind – die veränderte Hierarchie im Schulhaus hat die Arbeitsform und die Aufgabe der Lehrerkonferenz in wichtigen Aspekten verändert, nicht zuletzt hat der Freiraum der Lehrpersonen, die eigene Arbeit zu gestalten, abgenommen.

Lehrerinnen und Lehrer sind in ihrer Berufsausübung von den schulinternen Strukturen abhängig, welche die pädagogische Arbeit erleichtern oder erschweren können. In den letzten Jahren ist eine zunehmende Hierarchisierung der Schule feststellbar, welche als Ausdruck des abnehmenden Vertrauens in das Professionshandeln der Lehrpersonen interpretiert werden kann. In der lokalen Schulgovernance werden insbesondere die Kontroll- und Führungsmechanismen verstärkt. Schulleitungen haben den Auftrag, die Lehrkräfte auch im pädagogischen Bereich zu leiten und deren Leistung zu beurteilen. Eine der Strömungen der neueren Schulforschung besagt, dass Schulen, welche geführt werden, bessere Leistungen erzielen würden oder einfach gute Schulen seien:

«Die Anregungen aus Gutachten und Kommissionen verschiedener Bundesländer zur Reform des Schulwesens haben nachdrücklich auf den Zu-

sammenhang von erfolgreicher pädagogischer Reform und professioneller Schulleitung hingewiesen [...]»<sup>59</sup>

Diese Annahmen haben auf die Reglementierung der Schulgovernance eingewirkt, sodass durch die normativen Regelungen den Führenden grösseres Vertrauen entgegengebracht wird, während der Vertrauensvorschuss in das Professionshandeln der Lehrpersonen zurückgegangen ist. Überhaupt ist bemerkenswert, dass der Begriff «Führen» in der pädagogischen Fachliteratur verwendet wird. Anders als «Leitung» wird «Führung» mit autoritären Sozialformen und unmittelbarer Beeinflussung assoziiert.<sup>60</sup> Die nicht problematisierte Verwendung des Begriffs lässt sich als Indiz dafür sehen, wie gross das Vertrauen in autoritative Formen der Lenkung im Schulbereich ist.

Die Veränderungen der letzten Jahre deuten aber nicht nur auf ein erhöhtes Vertrauen in die Schulführung, sondern sind von verstärkter Rechenschaftsablegung begleitet. Zum Zusammenhang von einzelschulischer Autonomie und Rechenschaftsablegung schreibt Wolfgang Böttcher: «Die ‹Schwester der Freiheit› ist die Verantwortung der Schulen, nunmehr zu belegen, dass sie ihren staatlichen Auftrag erfüllen.»<sup>61</sup> Hinter solchen Ausführungen steht die Prämisse, dass Kontrolle in gewissen Bereichen besser sei als Vertrauen, was wiederum ein Vertrauen in die Möglichkeit und Machbarkeit adäquater Kontrollen voraussetzt.

Diese neue Entwicklung steht im Widerspruch zu der für die Professionalität einer Berufsgruppe unabdingbaren Autonomie, findet aber seine Legitimation unter anderem im Konzept des schulischen Personalmanagements. Gutes Personalmanagement, so hoffte und hofft man, bedinge und ermögliche qualitativ hochstehende Schulen:

«Personalmanagement wird bedeutsam, wenn man bedenkt, dass motivierte und qualifizierte Lehrpersonen der Schlüssel zur Qualitätsentwicklung von Schule und Unterricht sind. Personalmanagement ist die dazugehörige Strategie; denn das Anheben des methodisch-didaktischen Niveaus ist ebenso wie der Ausbau der fachlichen und sozialen Kompetenzen nur realisierbar durch Personen, die an der Schule arbeiten.»<sup>62</sup>

Diese allgemeine Beschreibung geht davon aus, dass gute Führung und Beurteilung die Lehrpersonen motiviere und ihre Arbeit im Klassenzimmer verbessere, wofür die autonomiebegrenzende Hierarchisierung der Strukturen in Kauf genommen werde.

59 Buchen/Rolff 2009, S. 9.

60 Vgl. Tippelt/Tenorth 2007, S. 265.

61 Böttcher et al. 2006, S. 39.

62 Buhren/Rolff 2002, S. 13.

Diese hierarchische Verteilung von Rechten und Pflichten ist in der Schule ein neues Phänomen und steht im Gegensatz zur langjährigen Tradition einer in der Amtsführung autonomen Lehrerverberufung. Das wird augenfällig, wenn man sich in Erinnerung ruft, dass die Gesetzgebung des Kantons Bern bis in die 1990er-Jahre die Selbstständigkeit der Lehrpersonen innerhalb der Grenzen des Lehrplans ausdrücklich festhielt. Bis zur Einführung der geleiteten Schulen gestalteten die Lehrenden ihren Unterricht und ihr Engagement in Eigenregie und Eigenverantwortung.

Die Personalmanagementinstrumente und der Ruf nach Verantwortlichkeiten kennen das für die Autonomie notwendige Vertrauen in den Lehrerberuf nicht mehr. Tatsächlich bedeutet der Wegfall der autonomen Entscheidungsräume der Lehrenden eine Tendenz hin zur Deprofessionalisierung. Im Hinblick auf die neuesten Tendenzen in der englischen Schulgovernance fordern Hoyle und Wallace im Sinn eines angepassten Schulmanagements, das mit Risiken verbundene Vertrauen in die Lehrpersonen (in die Profession) auf sich zu nehmen. Auch Accountability habe seine Grenzen, weshalb das Vertrauen in das Verantwortungsbewusstsein der Profession unabdingbar sei.<sup>63</sup>

Wie ausgeprägt der Autonomieverlust ist, hängt von den involvierten Personen und den lokalen Gegebenheiten ab. Heikel ist zweifellos das Moment der Qualifikation durch eine oftmals nahestehende und doch vorgesetzte Person, soll sich ein Mitarbeitergespräch nicht in pauschalen Leerformeln erschöpfen oder entmutigende Wirkung zeitigen.

In der Literatur zur neuen Funktion von Schulleitungen ist der Begriff der Profession beziehungsweise der Professionalisierung sehr präsent. Buchen und Rolff haben 2006 das Handbuch *Professionswissen Schulleitung* herausgegeben. Bereits 1997 wurde im OECD-Regionalseminar der Qualifikations- und Professionalisierungsbedarf der Schulleitungen und der Schulaufsicht festgestellt.<sup>64</sup> Unterschiedliche wissenschaftliche Studien widmen sich der Professionalisierung von Schulleitungen.<sup>65</sup> Dabei werden die Merkmale eines professionalisierten Berufsstands auf den neuen Beruf der Schulleitung bezogen. Im Sinn einer Professionalisierung sollen eine akademische Ausbildung, eine zunehmende autonome Kontrolle innerhalb des Berufsverbands, die Entwicklung eines Berufsethos und die entsprechende gesellschaftliche Anerkennung für Schulleitende angestrebt werden. Die Professionalität von Schulleitungen besteht dabei sowohl in administrativen wie auch in übergeordneten pädagogischen Tätigkeiten. Der Beruf der Schulleitung betrifft

63 Hoyle/Wallace 2005, S. 192 f.

64 Vgl. Radnitzky 1998, S. 11 ff.

65 Vgl. dazu: Huber 2003; DIPF o. J.



das pädagogische Kerngeschäft, die Lehr- und Unterrichtstätigkeit, nur indirekt. Damit ist die Professionalität der Schulleitung nur indirekt eine pädagogische und beschränkt in ihrem eigenen Anspruch die Professionalität der Lehrerschaft.

In den letzten 20 Jahren wurde die Professionalisierung zum Schlagwort der Lehrerbildung; deren Tertiärisierung sollte die dringend geforderte Professionalität der Lehrerschaft fördern, wenn nicht garantieren. Gleichzeitig wurde ein Diskurs zur Leitung der Schule geführt, welcher die politische Forderung beinhaltete, in den Primarschulen Schulleitungen einzuführen. Die Forderungen dieser beiden teilweise zeitgleich geführten Diskursstränge schliessen sich insofern aus, als eine professionalisierte Lehrerschaft *per definitionem* über ein hohes Mass an Autonomie verfügen sollte, die Primarschullehrerschaft mit der Einrichtung der Schulleitungen ihre Selbstständigkeit in der Berufsausübung strukturell aber eingebüsst hat; diese Tendenz ist durch die Implementierung von Instrumenten zur Rechenschaftsablegung beziehungsweise zur Kontrolle der einzelschulischen Autonomie noch verstärkt worden.

Obwohl die seit 2001 ausgebildeten Primarschullehrerinnen und Lehrer über einen höheren Bildungsabschluss verfügen, hat die etwa zeitgleich stattfindende Zwischenschaltung einer pädagogisch, finanziell, administrativ und personell übergeordneten Schulleitung ihre Selbstständigkeit und pädagogische Verantwortung empfindlich eingeschränkt. Damit hat die Lehrerschaft bezüglich ihrer Ausbildung zwar einen Professionalisierungsschub erhalten, gleichzeitig aber ein Stück ihrer Berufsautonomie und ihres Berufsethos verloren. Die neuen Governancestrukturen entkräften somit eines der Charakteristiken pädagogischer Professionalität, während die Tertiärisierung der Lehrerbildung diesem Beruf ein anderes Professionalitätsmerkmal hinzufügt.

Aus den obigen Ausführungen lässt sich schliessen, dass die Steuerungs- und Kontrollmodelle der letzten 20 Jahre in einem Spannungsverhältnis zu den Professionalisierungsansprüchen der Lehrerschaft stehen. Eine stärker professionalisierte Lehrerschaft, welche ein hohes akademisches Bildungsniveau hat, in ihrer Berufsreglementierung autonom wäre und gesellschaftlich über eine ähnliche Anerkennung wie die Ärzteschaft verfügte, wäre ein äusserst starker Akteur innerhalb der Schulgovernance, welche womöglich kaum noch lokalpolitisch zu kontrollieren wäre.

## 8.5 Managerialismus und wiederkehrendes Misstrauen – vom richtigen Mass staatlicher Aufsicht

Die Frage der staatlichen Schulaufsicht wurde bereits bei der Erarbeitung des ersten Primarschulgesetzes von 1835 kontrovers diskutiert. Während die grosse Landschulkommission die Schaffung von Amtskommissionen vorschlug, sah das Erziehungsdepartement die staatliche Schulaufsicht durch einzelne Personen besser vertreten. Das Gesetz betraute denn auch die Schulkommissäre mit der staatlichen Schulaufsicht, womit Einzelpersonen, wenn auch im Nebenamte, dieser Aufgabe nachgehen sollten. Mit der ausserordentlichen Schulinspektion 1842/43 setzte das Departement vorläufige Inspektoren ein, welche den Weg zur Einführung der Primarschulinspektoren und damit zur staatlichen Überwachung der Primarschule ebneten.

Die Memoranden der Inspektoren zeigen ihre gesellschaftlich schwierige Situation, immer wieder wurden sie als kostspielige Kontrolleure oder Schulvögte verschrien. Die Hauptkritik an den Schulinspektoren betraf den undemokratischen Charakter der Aufsicht und damit den Mangel an Selbstbestimmung und Freiheit der einzelnen Schulgemeinden.<sup>66</sup> Gerade die Kontroll- und Steuerungsinstrumente der Inspektoren wurden sowohl von der Lehrerschaft als auch auf der politischen Bühne kritisiert. Bei Gesetzesänderungen waren die Abschaffung des Inspektorats und die Einführung einer demokratischen Behörde an deren Stelle mehrfach Diskussionsgegenstand. Die demokratische Bewegung der 1860er-Jahre stellte die zentrale Kontrolle der Primarschulen durch Inspektoren als zu undemokratisch hin. Während die Schulkommissionen als Laien- und demokratisch gewählte Behörden bis in die 1990er-Jahre wenig kritisiert wurden und ihre Funktionen über 160 Jahre hinweg konstant wahrnehmen konnten, war das Schulinspektorat Gegenstand vielfältiger Auseinandersetzungen. Alfred Kölz betrachtet das institutionalisierte Misstrauen gegenüber jeglicher Art von Macht als staatsrechtliches Vermächtnis der Französischen Revolution, welches im 19. Jahrhundert in der Schweiz zur Einführung einer «unübersehbaren Zahl von neuen Instrumenten zum Zwecke der Machtkontrolle» geführt habe, worunter auch die Einführung des Kollegialprinzips fällt.<sup>67</sup> Die Gegner des Schulinspektorats beriefen sich auf das Kollegialprinzip, ohne dabei einen abschliessenden Erfolg erzielen zu können, die lang andauernde Kritik und das immer wieder thematisierte Misstrauen verhinderten aber einen Machtzuwachs der kantonalen Inspektoren. Gleichzeitig lassen sich aber wiederkehrende Tendenzen einer «übergriffigen»

<sup>66</sup> Vgl. Egger 1879.

<sup>67</sup> Kölz 1998, S. 32 f.

staatlichen Kontrolle feststellen. 1881 wurden die Schulinspektoren von der Erziehungsdirektion beauftragt, einen für alle Schulen identischen Prüfungsmodus für die Schulinspektion zu erarbeiten. Die frühere Inspektionsweise sollte durch eine individuelle Prüfung sämtlicher Schülerinnen und Schüler ersetzt werden. In den folgenden Jahren versuchten die Schulinspektoren, die Leistungen von über 100'000 Schülerinnen und Schülern mit den Kategorien «genügend» und «ungenügend» zu «taxieren». Durch die Taxation erhoffte man sich, allen Kindern – auch denjenigen, welche eine weniger gut situierte Schule besuchten – eine gute schulische Ausbildung zu ermöglichen. Heute würde dieses Ziel unter den Begriffen der Chancengleichheit beziehungsweise Chancengerechtigkeit zusammengefasst.

Doch wie genau sollte dieses Ziel erreicht werden? Wie sollte der Steuerungsmechanismus funktionieren? Wie beschrieben, sollte diese Taxation auf der Grundlage einer öffentlichen Rangliste einen Konkurrenzkampf zwischen den Gemeinden des Kantons Bern initiieren. Auf die Gemeinden sollte damit ein zweifacher Druck ausgeübt werden. Zum einen entstand ein Anreizsystem, mehr Mittel für die Schule, insbesondere für die Besoldung der Lehrkraft aufzuwenden. Die Gemeinden konnten im 19. Jahrhundert die Entlohnung der Lehrpersonen im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften noch frei festlegen. Je höher sie in einer Gemeinde angesetzt war, desto grösser und meist auch besser war die Auswahl der Kandidaten, die sich um eine Stelle bewarben. Zum anderen war es den Gemeinden möglich, Lehrpersonen nicht mehr im Amt zu bestätigen, sofern deren Klassen bei der Taxation schlecht abschnitten. Damit nahm der Druck auf die Lehrpersonen zu, gute Arbeit zu leisten und vor allem gute Testergebnisse anzustreben. Der Konkurrenzkampf sollte damit als Stimulus für die Gemeindebehörden wie für die Lehrpersonen dienen, gute Taxationsergebnisse zu erzielen. Der interkantonale Vergleich und Wettbewerb, welcher durch die Rekrutenprüfungen bereits etabliert war, wurde so auf die lokale Ebene ausgedehnt und sollte qualitätsfördernde Mechanismen auslösen. An der individuellen Taxation wurde immer wieder kritisiert, dass sie die Grenzen dessen, was von der Arbeit an einer Schule gemessen werden kann, nicht mit berücksichtige. So würde für die Prüfung zu wenig Zeit zur Verfügung stehen; nur absolutes Wissen könne erhoben werden, und die lokalen Verhältnisse würden nicht einbezogen. Die Taxation in «genügend» und «ungenügend» falle zudem zu ungenau, zu pauschal aus. Das Resultat der individuellen Prüfung spiegle nicht das Ergebnis des Unterrichts, sondern sei stark von weiteren Faktoren abhängig. Die Lehrerschaft kam teilweise zum Schluss, dass die Ergebnisse – bedingt durch die Messschwierigkeiten – ungerecht seien und die Arbeit in der Schule nicht fördern, sondern behindern würden, da die Daten vor allem zur öffentlichen Kritik an der Schularbeit verwendet würden.

Die Schwierigkeiten, schulische Leistung zu messen, begleitet die Schulforschung bis heute.

Weiter wurde angeführt, dass die Taxation für Kinder, welche nur schwach begabt seien, wenig förderlich sei. Eine zusätzliche Betonung der Defizite einzelner Schülerinnen und Schüler wollte die Lehrerschaft schon damals verhindern. Sie fürchtete zudem, dass die allgemein erziehenden oder «geistbildenden» Momente des Unterrichts einer Drillmethode weichen würden, da die Ergebnisse der Taxation Rückwirkungen auf den Unterricht hätten. Heute wird diese Problematik unter dem Schlagwort *teaching to the test* thematisiert. Anstatt einer Prüfung wünschte sich die Lehrerschaft von den Inspektoren Unterstützung, Gespräche und Kurse.

Gegen die Taxation wurden auch (zeit)ökonomische Argumente vorgebracht. Immer wieder waren die Schulinspektoren in ihrer Rolle als staatliche Aufsichtsorgane infrage gestellt. Die individuelle Prüfung bedeutete einen riesigen zeitlichen Aufwand, der unter anderem dazu führte, dass die Zahl der Inspektoren zunahm. Anstatt eines Besuchs zur Taxation der Schülerinnen und Schüler wünschte sich die Lehrerschaft den Inspektor als freundlichen Berater, aber auch als Anbieter von Weiterbildungskursen. Die knappe Zeit der Inspektoren sollte zur direkten Förderung durch Weiterbildung statt zur Erhebung von Daten genutzt werden.

Hinter den Diskussionen für und wider die individuelle Taxation durch die Inspektoren stand die grundsätzliche Frage, inwiefern Leistungsmessung als Steuerungsinstrument legitim und für die Entwicklung der Schule nützlich sein könnte. Die Kritik der Lehrerschaft an der Taxation verweist auf Akzeptanzprobleme, welche auch heute in der Forschung und Diskussion zur Wirkung von Evaluationen präsent sind.<sup>68</sup> Eine staatliche Kontrolle durch die Inspektoren lehnten die Unterrichtenden keineswegs pauschal ab, doch die von diesen erhobenen Daten konnten und wollten sie nicht als ausschlaggebenden Indikator schulischer Arbeit akzeptieren. Dazu schien ihnen die Aussagekraft der Daten zu unzuverlässig. Die Einteilung der Schülerinnen und Schüler in «genügende» und «ungenügende» erschien den Lehrern illegitim. Die Lehrervereinigungen wiesen auf die Komplexität der Unterrichtssituation und die Schwierigkeit, die Resultate dieser Situation durch Leistungsprüfungen zu erfassen, hin. Die Zweifel, ob und wie sich schulische Leistung messen lasse, führte zu einer andauernden Skepsis gegenüber dem erzeugten Steuerungswissen.

Auf der Seite der Erziehungsdirektion galt die Taxation als Mittel zur Verbesserung der Schulen. Allerdings wurde der Wirkungsmechanismus nicht fest-

68 Vgl. Altrichter/Heinrich 2006, S. 58.

gelegt. Mit heutigen Begriffen würden wir sagen, dass der Wirkmechanismus in der Black Box eingeschlossen blieb. Offen bleibt damit, wie das gewonnene Wissen steuerungswirksam eingesetzt werden sollte. Das Steuerungsmodell erschöpfte sich in der Datenerhebung und der Erwartung, dass durch neues Wissen und Konkurrenz die Schule verbessert werden könne. Damit blieb diese Erhebung ein Kontrollinstrument und erhielt keine Funktion in der Förderung des lokalen Unterrichts.<sup>69</sup>

In der jüngsten Diskussion haben Hoyle und Wallace die Unterscheidung zwischen Management und Managerialismus geprägt. Dabei steht Managerialismus für eine Führung, eine Kontrolle und eine Verwaltung, welche sich über die unterstützende Rolle hinaus entwickelt haben:

“Effective leadership and management ‘take the strain’ by creating structures and processes which allow teachers to engage as fully as possible in their key task. Managerialism, on the other hand, is leadership and management to excess. It transcends the support role of leadership and management and in its extreme manifestation becomes an end in itself. Underpinning the hyperactivity of managerialism, the constant creation of new tools for organizing work is an ideology which holds that not only can all aspects of organizational life be controlled but that they should be controlled.”<sup>70</sup>

Bezieht man diese zeitgemässe Unterscheidung auf die historische Auseinandersetzung um Inspektion im 19. Jahrhundert mit ein, stellt man fest, dass die Lehrerschaft die individuelle Taxation als ein Steuerungsinstrument wahrnahm, welches die unterstützende Wirkung verloren hatte und zu einem Ressourcen verschlingenden Selbstzweck zu werden drohte. Die Tatsache, dass die individuelle Taxation mit dem Gesetz von 1894 wieder abgeschafft wurde, zeigt, dass man durchaus auf das erhobene Steuerungskwissen verzichten konnte. Stattdessen wurden die Inspektoren wieder verstärkt in die Weiterbildungsangebote für die Lehrpersonen eingespannt. Die kurze Episode der individuellen Taxation in der Geschichte der Berner Primarschule kann demnach als Phase der Übersteuerung, des schulischen Managerialismus, betrachtet werden.

Das revidierte Volksschulgesetz von 2008 verankerte Instrumente wie das kantonale Controlling, die interne Evaluation auf der Gemeindeebene oder die Personalführung durch die Schulleitungen zur Qualitätsentwicklung auch gesetzlich. Dabei fasst der Begriff der Qualität eine Fülle von Erwartungen, Wünschen und Forderungen an die Schule. Die Ausgestaltung des schulischen

69 Heute werden Kontrolle und Förderung als zwei Pole schulischer Evaluationsbestrebungen gesehen. Vgl. z. B. Kotthoff 2003, S. 344 ff.

70 Hoyle/Wallace 2005, S. 68.

Qualitätsmanagements bleibt im Kanton Bern trotz Umsetzungshilfen und gesetzlicher Normen diffus. Grund dafür ist die bis heute – auch wissenschaftlich – umstrittene Begriffsbestimmung. Obwohl der Begriff kaum zu fassen ist, entfaltet er in den pädagogischen Reformdiskursen eine grosse Wirkmacht. Röbbken geht davon aus, dass die diffuse Definition des Qualitätsbegriffs für den Erfolg der Konzepte nicht unerheblich sei. Die Mehrdeutigkeiten und unpräzisen Beschreibungen von Qualitätsmanagementkonzepten könnten als Bestandteil der neuen Managementmodi gesehen werden:

«Trotz der zentralen Rolle des Begriffes der Qualität von Bildungseinrichtungen ist seine begriffliche und inhaltliche Präzisierung bislang nicht gelungen – ja eigentlich kaum in Angriff genommen. Dies sollte jedoch nicht verwundern. Manche Begriffe entfalten ihre Überzeugungskraft und soziale Dynamik, gerade weil sie inhaltlich nicht wirklich präzisiert [...] sind.»<sup>71</sup>

Es ist im Moment offen, ob sich die neuen Managementinstrumente in ihrer Funktion zur stetigen Qualitätssicherung und -entwicklung bewähren. Die kommenden Jahre werden zeigen, ob sie zu einer Entlastung der Lehrpersonen führen, die Professionalität des Lehrkörpers fördern und die Unterrichtenden in ihrem Kerngeschäft unterstützen oder ob sie einen administrativen Mehraufwand bedeuten, durch die ständigen Forderungen nach Verantwortlichkeit das Vertrauen in die pädagogische Fähigkeit der Lehrpersonen unterminieren, die lokalen Bestrebungen zu wenig honorieren und damit das lokale Engagement für die Schule vermindern.

Sollte es sich zeigen, dass mit den neuen Instrumenten lediglich Ressourcen gebunden werden, ohne dass nachweislich Vorteile erzielt werden können, müsste dies als neue Form des Managerialismus kritisiert werden.<sup>72</sup>

## 8.6 Verstärkte Partizipation der Betroffenen?

In England und in den USA fand die Idee Anklang, die *school boards* für Eltern zu öffnen, da dies die Schule demokratisieren sollte. Man erhoffte sich, dass die Schulen dadurch «more accountable und responsible to local service» würden.<sup>73</sup> Auch in Köniz versuchte man, mit der Elternmitwirkung und der Schülerinnen- und Schülermitsprache die Betroffenen in die Schulgovernance einzubeziehen.

71 Helmke/Hornstein/Terhart 2000, S. 10, zit. in: Röbbken 2006, S. 266.

72 Vgl. Hoyle/Wallace 2005.

73 Bacon 1978, S. 120.

Nach einer kurzen Phase, in welcher die Elternmitwirkung in die Schulkommission integriert wurde, trennte man diese beiden Akteure wieder. Warum sich die Elternmitwirkung nicht längerfristig als Teil der Schulkommission etablieren konnte, scheint auf den ersten Blick nicht nachvollziehbar. Wissenschaftliche Arbeiten zur Elternmitwirkung verweisen auf die klaren Aufgaben- und Rollendefinitionen, welche Grundlage einer geglückten Implementierung von Elternmitwirkung seien.<sup>74</sup> Dass Eltern die Grenzen überschreiten und das Tagesgeschäft der Lehrperson zu stark mitbestimmen wollen, wird von Larcher als Gefahr geschildert und scheint ein Grund für die Strukturreform der Elternmitwirkung in Köniz gewesen zu sein.

Dennoch irritiert der rasche institutionelle Rückbau der Elternmitwirkungsrechte. Mit den abnehmenden Rechten und Pflichten der Schulkommissionen im operativen Bereich hätten die Elterndelegierten automatisch schon viele Rechte und Pflichten innerhalb der Schulgovernance abgegeben. In der Folge seien die Konflikte zwischen der Aufsichts- und der Beratungsrolle der Elterndelegierten, welche man vermeiden wollte, ohnehin schwächer geworden. Warum man die Sitzungstische der Elternmitwirkung und der Schulkommissionen (trotz der geringeren Entscheidungskompetenzen der Schulkommissionen) zusätzlich trennte, bleibt zunächst unerklärlich. Durch die Restrukturierung ist die Schulkommission wieder zu einer rein politischen Behörde geworden, während für die Elternmitwirkung ein neues, weit weniger einflussreiches Gefäss entstand.

Möglicherweise wurde die Mitsprache der Eltern institutionell wieder geschwächt, weil sich elterliche Freiheitsrechte grundsätzlich nicht institutionalisieren lassen. Schule wird von den Betroffenen sehr unterschiedlich, sehr individuell wahrgenommen. Während Bürger und Bürgerinnen Schule als gesellschaftliche Aufgabe betrachten, nehmen Betroffene Schule als individuelles Geschick wahr. Zwei unterschiedliche Perspektiven – zum einen der Blick auf das allgemeine Wohl, zum anderen die individuellen Interessen – greifen in einem solchen Setting unkontrolliert ineinander.

Darüber hinaus lässt sich die Loslösung der Elternmitwirkung von der Schulkommission und die damit verbundene strukturelle Schwächung der institutionalisierten elterlichen Mitspracherechte mit der grundsätzlich zunehmenden Skepsis gegenüber Aufsichtsfunktionen und Entscheidungskompetenzen von Laien erklären. Denn die Einführung der Elternmitsprache tritt als neues Phänomen innerhalb der bernischen Schulgovernance zur selben Zeit auf wie die Einführung der Schulleitungen. Im Gegensatz zur Einführung der

74 Vgl. Larcher 2003.

Schulleitungen konnte sich die Elternmitwirkung aber weder durch Qualitätsmanagement noch durch professionell auftretende Akteure legitimieren. Im Handbuch über die Elternmitwirkung sind die folgenden Ziele formuliert, welche über die Schülerinnen- und Schülermitsprache erreicht werden sollen:

- «Die Schülerinnen und Schüler sollen lernen, sich mit demokratischen Mitteln für die Lösung von Aufgaben und Problemen einzusetzen.
- Sie sollen tragfähige Formen zwischenmenschlichen Verhaltens in der Gemeinschaft üben können.
- Sie sollen Mitverantwortung in der Gemeinschaft übernehmen lernen.
- Sie erhalten die Möglichkeit, Anliegen, die eine Klasse oder die ganze Schule betreffen, selber in der Elterngesprächsgruppe, im Elternrat, in der Lehrerinnen-/Lehrerkonferenz und in der Schulkommission einzubringen.»<sup>75</sup>

Diese Ziele decken sich mit den Erwartungen, welche in der pädagogischen Forschung durch eine institutionalisierte Form von Kinderpartizipation als erstrebenswert erschienen. Publikationen aus den letzten Jahren begründen den Einbezug der Kinder und Jugendlichen – mit Bezug auf Konzepte wie Summerhill und Just Community sowie auf Vordenker wie Célestin Freinet oder Janusz Korczak – über zwei unterschiedliche Argumentationsstränge. Zum einen müssten Schülerinnen und Schüler mitreden und mitentscheiden können, da sie ebenso zur Gesellschaft gehörten. Kindheit solle nicht mehr als etwas «Separiertes» und aus dem politischen Prozess Exkludiertes betrachtet werden. Zum anderen würden Kinder und Jugendliche durch aktive Mitwirkung zur Demokratiefähigkeit erzogen.<sup>76</sup>

Bedenkt man, dass die Schülerinnen und Schüler durch ihre Mitsprache in der Gemeinde Köniz keine Entscheidungen allein treffen, sondern lediglich Anträge stellen können, erscheinen die Bestimmungsrechte der Kinder und Jugendlichen gering. Die Schülerinnen und Schüler haben zwar die Möglichkeit, ihre Anliegen einzubringen, wie es in den Zielen formuliert ist, sind aber in keiner Weise dazu berechtigt, als Mitglieder einer Gesellschaft mitzubestimmen. Folglich muss die Schülerinnen- und Schülerpartizipation eher als Teil eines demokratischen Lernprozesses denn als Element der lokalen Schulgovernance gesehen werden.

Daraus ergibt sich die Folgerung, dass sich die Rechte der Betroffenen – der Schülerinnen und Schüler sowie der Eltern oder Erziehungsberechtigten – im institutionellen Setting der Schulgovernance nicht etablieren konnten. Demokratische Kontrolle durch Bürgerinnen und Bürger und in jüngster Zeit

75 Handbuch für Elternmitwirkung, S. 51.

76 Vgl. dazu: Friedrichs 2009; Kiper 1997; Prengel 2003.



professionelle Managementstrukturen wurden einer Selbstorganisation der Betroffenen vorgezogen. Damit behält die Schule als Institution ihre gesellschaftliche Ausrichtung unabhängig von individuellen Schicksalen, Überzeugungen und Vorlieben.

## 8.7 Ökonomische Modelle ohne Sparwirkung

Aufgrund des allgemeinen Spardrucks und der damit verbundenen Etablierung der *Wirkungsorientierten Verwaltungsführung* in der Berner Kantonsverwaltung geriet auch die Erziehungsdirektion unter Druck, das Konzept des *New Public Management* umzusetzen, da man sich davon eine Reduktion der öffentlichen Ausgaben und eine Effizienzsteigerung für Verwaltung und Bildung erhoffte. Im schulischen Kontext bediente sich der schweizerische Diskurs zur Einführung der Verwaltungsreformen sowohl des ökonomischen Arguments der Kosteneinsparungen als auch des erziehungswissenschaftlichen Arguments schulischer Qualitätssteigerung.

Der 2002 in Bern erschienene Sammelband *Effektive Schulführung* will die Frage beantworten, wie Schulen, «im heutigen gesellschaftlichen und bildungspolitischen Umfeld ihrer schwierigen Aufgabe nach gleichzeitig pädagogisch wirkungsvoller *und* wirtschaftlicher Leistungserbringung nachkommen» können.<sup>77</sup> Ernst Buschor hat für Zürich ein Schulverwaltungsmodell konzipiert, welches mehr Effizienz, Effektivität (mit anderen Worten: besseren schulischen Output und Outcome) *und* grössere Wirtschaftlichkeit der Schule sicherstellen soll.<sup>78</sup> Auch das St. Galler Schulmanagementmodell schliesst an den Schulentwicklungsdiskurs an und verknüpft diesen mit ökonomischen Argumenten. Das Globalbudget sollte den Ressourceneinsatz optimieren und gleichzeitig der geleiteten Schule die Möglichkeit geben, sich ein pädagogisches Profil zu erarbeiten. Von der Etablierung pädagogischer Leadership wurde die qualitative Verbesserung der pädagogischen Arbeit erwartet, gleichzeitig sollte eine kostensparende Outputorientierung stattfinden.<sup>79</sup>

Die Pilotprojekte *New Public Management im Bildungsbereich* und *Globalsteuerung im Volksschulbereich* legitimierten sich zum einen über vermeintliche Einsparungen im Bildungsbereich, zum anderen durch die angestrebte bessere Schulqualität.<sup>80</sup> Auch die Frage der Bildungsgutscheine oder der freien

77 Thom/Ritz/Steiner 2002, Buchdeckel (Hervorhebung C. R.).

78 Vgl. Buschor 1993, zit. n. Dubs 1996, S. 332 f.

79 Vgl. Capaul/Seitz 2011.

80 Vgl. Tätigkeitsbericht des Amtes für Bildungsforschung der Erziehungsdirektion Bern 1997/98, S. 13 ff.

Schulwahl stützte sich auf ökonomische Argumente und zugleich auf den Schulqualitätsdiskurs.

1998 erhielt Jürgen Oelkers, Professor für Pädagogik, damals tätig an der Universität Bern, den Auftrag, eine Studie zur Forschung und Diskussion bezüglich der Bildungsfinanzierung durch Vouchers oder Bildungsgutscheine zu erarbeiten.<sup>81</sup> Die Studie kam zum Schluss, dass die flächendeckende Einführung von Bildungsgutscheinen die Kosten steigern und die soziale Segregation verstärken würde und dass die liberal-ökonomischen Mechanismen nicht greifen würden, weil die durch Bildungsgutscheine eröffneten Möglichkeiten kaum genutzt würden.<sup>82</sup> Im Tätigkeitsbericht des Amts für Bildungsplanung von 1999/2000 ist dazu zu lesen:

«Die Studie fiel bezogen auf die Effekte im pädagogischen Bereich eher kritisch aus. Insbesondere wurden neue Benachteiligungen moniert, die externen Kosten relativ hoch eingeschätzt und die Versorgungssicherheit infrage gestellt.»<sup>83</sup>

Damit nicht nur pädagogische Argumente zur Sprache kämen, wurde bei Stefan Wolter, Titularprofessor für Bildungsökonomie, eine zweite Studie in Auftrag gegeben. Aber auch diese kam zum Schluss, dass weder eine «kategoriale Ablehnung von Marktelementen» noch eine weitgreifende Reform angebracht sei.<sup>84</sup> 2007 wurde eine ergänzende Expertise zu Bildungsgutscheinen und freier Schulwahl bei Jürgen Oelkers in Auftrag gegeben. Auch diese hält fest, dass der erhöhte Wettbewerb, welcher durch die freie Schulwahl möglich würde, die «Qualität der öffentlichen Schulen und damit die Leistungen der Schülerinnen und Schüler» nicht pauschal erhöhen würde.<sup>85</sup> Die Einführung von Bildungsgutscheinen ist bislang politisch nicht gangbar. Es ist bei der Prüfung der Konzepte durch die Verwaltung und Experten geblieben, zeigt aber, dass ökonomische Argumente mit pädagogischen Konzepten in Symbiose gedacht wurden.

Die Tatsache, dass Expertisen das Steuerungssystem durch Bildungsgutscheine und freie Schulwahl verwarfen, die Einführung der Schulleitungen sich aber ebenfalls auf ökonomische Argumente berief, deutet darauf hin, dass diese bei Reformprojekten zur Schulgovernance nur insofern wirksam sind, als sie in Kombination mit Argumenten zur Schulqualität auftauchen. Die Verbindung von ökonomischen Argumenten mit solchen zur Verbesserung schulischer

81 Genaueres zur Expertise von 2008 bei Mangold/Oelkers/Rhyn 1998.

82 Vgl. Oelkers 2007, S. 1.

83 Tätigkeitsbericht des Amts für Bildungsplanung 1999/2000, S. 19.

84 Ebd., S. 19 f.

85 Oelkers 2007, S. 5.

Qualität lassen das Reformvorhaben sowohl für rechte als auch für linke politische Positionen als erstrebenswert und gangbar erscheinen.<sup>86</sup> Die Einführung von Bildungsgutscheinen und damit verbunden die eindeutige Liberalisierung der staatlichen Bildungshoheit durch die Einführung eines Bildungsmarktes hätten vermutlich aufgrund der befürchteten negativen Folgen für die Chancengleichheit den politischen Widerstand des linken Lagers geweckt.

Die Einführung der Schulleitungen und der Globalbudgets für die Volksschulen entspricht einer Anpassung der Verwaltungsstrukturen an privatwirtschaftliche Managementmodelle. Die Tatsache, dass die Einführung der Schulleitungen aber eine weitere lokale Verwaltungs- und Managementebene etablierte, lässt vermuten, dass die personellen Verwaltungskosten für den Betrieb der Primarschulen grösser wurden und damit keinerlei Sparwirkung erzeugt werden konnte. Das wiederum stützt die These, dass ökonomische Prinzipien für Verwaltungsreformen in der Schule nur von sekundärer beziehungsweise legitimierender Funktion waren. Dies würde bedeuten, dass der kantonale Spardruck als Argument für Reformvorhaben im Bildungsbereich genutzt wurde, die Implementierung der Reform aber keine effektiven Kosteneinsparungen brachte.

Es könnte auch dahingehend argumentiert werden, dass nur diejenigen ökonomischen Modelle umgesetzt werden, welche in einem genügend hohen Mass an die schulische Verwaltungstradition anschlussfähig sind. Die Reform zur Einführung der einzelschulischen Teilautonomie konnte an das Subsidiaritätsprinzip anknüpfen, welches durch die dezentrale und lokale Schulgovernance der Schulkommissionen in der öffentlichen Wahrnehmung fest verankert war.<sup>87</sup> Die Einführung der Schulleitungen auf Primarschulstufe bedeutete eine Angleichung der Schulgovernance zwischen Mittelschulen und Primarschulen.

Abschliessend lässt sich festhalten, dass eine absolute Liberalisierung der Bildungsverwaltung über die Einführung von Marktmechanismen nicht wirklich ins Auge gefasst wurde. Ökonomische Argumente und Konzepte konnten bislang nur eine begrenzte Wirkung ausüben, da der staatliche Schulzwang die Etablierung eines realen Bildungsmarktes verhinderte. Sofern nicht ein Modell freier Schulwahl eingeführt ist, vermischen sich ökonomische Verstehensmuster mit traditionellen Verwaltungskulturen. Ökonomische Konzepte mutieren dabei zu quasiökonomischen Argumenten und entfalten dadurch zusehends die Wirkungen unzutreffender Kategorien.

86 Für die amerikanische *left-right-strategy* vgl. Ravitch 2010.

87 Vgl. dazu Heinzer 2012.

## 8.8 Von (lokal)politischer Schulverwaltung zu professionellem Management?

Die Akteure, Instrumente und Institutionen zur Verwaltung, Aufsicht und Steuerung der Primarschule sind vor dem Hintergrund gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen, insbesondere der historischen Entstehung und Weiterentwicklung des politischen Systems und der damit verbundenen Verwaltung, zu sehen. Die historische Analyse verdeutlicht die Abhängigkeit schulischer Governance von den politischen Entwicklungen im 19. Jahrhundert und von den Verwaltungsreformen seit den 1990er-Jahren.

Seit dem Inkrafttreten der ersten liberal-demokratischen Verfassung im Kanton Bern im Jahr 1831 waren die Verwaltung und die Aufsicht der Primarschule in den zunächst repräsentativ-demokratischen Strukturen verankert.<sup>88</sup> Die lokale Aufsicht erfolgte durch die Schulkommissionen, die Gesetzgebung zur Schule wurde im Parlament beschlossen, die fachliche Aufsicht wurde durch die staatliche Exekutive (das Erziehungsdepartement) ernannt, wobei in den ersten 20 Jahren vor allem noch Geistliche diese im Nebenamt innehatten. Die Verfassung von 1846 erweiterte die allgemeinen Volksrechte insofern, als der Zensus abgeschafft und das Stimmrechtsalter gesenkt wurde. Die in der neuen Verfassung verankerte Schulsynode als politische Standesvertretung ist Ausdruck der stärkeren Bemühungen um demokratische Mitwirkung im Primarschulwesen.

Im Rahmen der demokratischen Bewegung der 1860er-Jahre, welche die politische Kontrolle von Regierung, Parlament, Justiz und Verwaltung sowie die stärkere Beteiligung des Volks an politischen Entscheidungsprozessen forderte und damit Demokratie als Eigenwert wahrnahm, wurden die Mitbestimmungsentscheidungen auch auf die Schule ausgedehnt.<sup>89</sup> Die Aufhebung der lebenslänglichen Amtszeit der Lehrpersonen und deren periodische Wiederwahl durch die Stimmberechtigten der Gemeinde sind Ausdruck solcher erweiterter demokratischer Rechte.

In den Primarschulgesetzen von 1870 und 1894, welche den politischen Strömungen des Liberalismus, Radikalismus und der weiterführenden demokratischen Bewegung entsprangen, wurde eine Vielzahl von Instrumenten zur «Bändigung der politischen Macht» implementiert.<sup>90</sup> Die Machtkontrolle

88 Kölz 1998, S. 20, beschreibt den Schweizer Liberalismus als Erbe der Französischen Revolution, welche bei den Menschen- und Bürgerrechten von 1789 beginnt: «Sie [die liberale Lehre] basiert auf «Freiheit und Eigentum», der Gewaltenteilung und dem strengen Repräsentativprinzip, das zur Parliamentsherrschaft führt.»

89 Vgl. dazu: Bürgi 2012; Kölz 1998, S. 42; Kley 2008, S. 237 ff.

90 Sartori 2006, S. 419–423.

geschah durch die Etablierung lokaler und kantonaler Akteure mit sich gegenseitig einschränkenden, institutionell verankerten Entscheidungskompetenzen.

Auf lokalpolitischer Ebene waren die Stimmberechtigten direkt oder, durch die Wahl der Schulkommissionen, indirekt in die Aufsicht und Verwaltung der Schule einbezogen. Die kantonale Verwaltung konnte ihren Einfluss über den Einsatz von Inspektoren und Regierungsstatthaltern geltend machen. Die vorparlamentarischen Verfahren waren mit der Einrichtung der Schulsynode als Ständevertretung und dem beispielsweise 1893 eingesetzten Instrument der Volksbefragung als Momente der Mitbestimmung bei legislativen Entscheidungsprozessen von nicht zu vernachlässigendem Einfluss. Alle legislativen Beschlüsse unterlagen im parlamentarischen Prozess oder bei Volksabstimmungen dem Mehrheitsprinzip.

Das *Primat der demokratischen Politik*, welches sich im Lauf des 19. Jahrhunderts im Kanton Bern auf die Schulgovernance ausweitete, verlangsamte die Entscheidungsfindung und schränkte den Aktionsbereich durch die gegenseitige Kontrolle ein.<sup>91</sup>

Während der 1930er-Jahre bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs kam es zu Einschränkungen der Presse- und Meinungsfreiheit und zur Beschneidung der öffentlichen Aushandlungsprozesse. Die Abschaffung der Schulsynode 1937 kann als Symptom jener Demokratieskepsis gesehen werden.<sup>92</sup> Abgesehen von der zwischenzeitlich aufgelösten Synode replizierte jedoch das Primarschulgesetz von 1951 die Schulgovernance in der gegenseitigen Machtneutralisierung von Gemeinde- und Kantonspolitik sowie lokaler und kantonaler Verwaltung.

Das zunehmende staatliche Engagement der Nachkriegsjahre, welches sich beispielsweise im Ausbau der Lehrerfortbildung, der Hilfs- und Sonderklassen und im Bereich der Kindergärten äusserte, führte zu neuen Verwaltungsaufgaben. Am Beispiel der Gemeinde Köniz ist gezeigt worden, dass in den 1970er-Jahren eine Vielzahl von Kommissionen eingerichtet wurde. Dies bedeutete eine zusätzliche Belastung des lokalpolitischen Milizsystems, was sich in der Folgezeit in Rekrutierungsschwierigkeiten für derartige Ämter bemerkbar machte. Auch im kantonalen Parlament wurde die Überforderung

91 Sartori 2006, S. 422, schreibt zur demokratischen Lösung des Machtproblems: «Wenn man die Macht zähmen will, muss man dafür eben einen Preis bezahlen und gewisse Schwächen in Kauf nehmen. Der Preis ist eine gewisse verzögerte Trägheit, oft ein Mangel an Entschlusskraft und, was mehr ist, eine erhebliche Verschwendung von Aufwand. Verlangt man daher von der Demokratie einen beschleunigten und umfassenden Wandel, so verlangt man von ihr zuviel.»

92 Vgl. Kley 2008, S. 275–280.

mit Schul- und Bildungsfragen formuliert. Den zunehmenden Aufgaben und der wahrgenommenen thematischen Komplexitätssteigerung begegnete man auf der Gemeindeebene mit dem Ausbau der lokalen Verwaltung und der Bildung von Ausschüssen. Auf der kantonalen Ebene wurden wissenschaftliche Mitarbeitende und Spezialisten in die Verwaltung integriert. Damit stiess das demokratische System an seine systemimmanenten Grenzen:

«Ein demokratisches System setzt keine Sachkenntnis voraus und verlangt keine. Wäre es der Fall, wie könnte man dann die politische Gleichheit rechtfertigen, das heisst, das gleiche Recht und Gewicht jeder Wählerstimme?»<sup>93</sup>

Seit den 1970er-Jahren wird die Regierung und Verwaltung durch Nichtfachleute problematisiert. Demokratische Inkompetenz beziehungsweise Laienhaftigkeit wird auch im Bildungsbereich technokratischer Kompetenz gegenübergestellt. Mit den geleiteten Primarschulen und der Einführung neuer Managementinstrumente hat die direktdemokratische Mitbestimmung abgenommen, wodurch das institutionalisierte Misstrauen beziehungsweise die «Bändigung der politischen Macht» abgeschwächt worden ist.

Die neuesten Entwicklungen hin zu grossen Bildungsverwaltungen, Evaluationen und Evidenz als Steuerungsmittel zeugen von einem grossen Vertrauen in den Staat und einem «Machbarkeitsglauben im öffentlichen Sektor», verbunden mit einem Optimismus bezüglich der Steuerung durch Indikatoren.<sup>94</sup> Im Hinblick auf das Konzept der geleiteten Schule lässt sich stark zugespitzt festhalten: Die Annahme, dass einzelne Schulen geführt und auf der Grundlage von Evidenz weiterentwickelt werden können, beruht entweder auf der Hoffnung, eine unpersönliche, rein wissenschaftliche Herrschaft errichten zu können oder auf dem grossen Vertrauen in das Fachwissen, die Integrität und die strategischen Fähigkeiten der Führenden.

Dabei muss ebenso festgehalten werden, dass es nicht nur das Vertrauen in Management und effektive Schulführung ist, welches die neueste Entwick-

93 Sartori 2006, S. 422.

94 Knoepfel in: Buschor/Graber/Knoepfel/Steiner 2005, S. 18. – Knoepfel stellt eine «Indikatokratie», die gigantische Überschätzung von Indikatoren, fest. Ebd., S. 18. – Zur Steuerung durch Messwissen bekennt er: «Ich muss da sagen: ‹mea culpa›, denn wir als Politanalytiker haben schon in den 1970er Jahren gesagt, wir müssten versuchen zu messen. Ich glaube, es ist ein Irrglaube, dass alles messbar ist, und es führt dazu, dass wir zur ‹Messlüge› erzogen werden. Wir überschätzen heute in Verwaltungen die Möglichkeit, über Inhalte zu steuern, gewaltig. Man kann nicht jedes Problem über Inhalte steuern, sondern man braucht die Steuerung über Prozeduren und Strukturen. Das ist die Steuerungsdimension, die man dem Parlament genommen hat. Durch die Autonomisierung wurde diese Steuerungsdimension aus dem demokratischen Umfeld herausgelöst, und daraus resultiert ein Demokratiedefizit.» Ebd., S. 21.

lung beeinflusst – die bernische Schulgovernance sieht sich auch mit einer Internationalisierung konfrontiert und muss auf diese reagieren.<sup>95</sup> Linder stellt fest, dass der internationale Einfluss zu kurzfristigeren und tiefer greifenden Innovationen führt, was mit einer Einschränkung der herkömmlichen Veto-rechte bestimmter Akteure einhergeht.<sup>96</sup> Die Schulgovernance, in den letzten 20 Jahren neu ausgerichtet, bewegt sich von den im 19. Jahrhundert etablierten Mechanismen zur Neutralisierung von Macht fort.

Fraglich ist, ob es mit der Etablierung von Managementkonzepten zu einer Zentralisierung gekommen ist. Mit der Trennung der strategischen und der operativen Ebene beziehungsweise von Politik und Verwaltung wurden die operativen Aufgaben der traditionellen Milizverwaltung professionalisiert, während die lokalstrategischen Aufgaben von geringer Relevanz sind. Die zunehmende Eigenständigkeit der operativen Leitungen führt zu einer direkteren Verbindung zur kantonalen Verwaltung,<sup>97</sup> was als Zentralisierungstendenz interpretiert werden kann.

Die Grundidee der neuen Verwaltungskonzepte, öffentliche Gelder und Ressourcen seien knapp und müssten entsprechend optimal eingesetzt werden, ist bestechend. Obwohl die unterschiedlichen Formen von *New Public Management* als Sparmassnahmen eingeführt wurden, ist kein Bürokratieabbau innerhalb der Schulverwaltung erkennbar. Peter Knoepfel, Ordinarius am Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) in Lausanne, behauptete in einem Streitgespräch, dass der hohe Bürokratieaufwand in vielen Verwaltungen auf die neuen Führungsmodelle zurückzuführen sei: «[D]er Nettoumsatz, der für den Bürger noch zur Verfügung steht, ist kleiner geworden [...]»<sup>98</sup> Ob sich bei erstmals vollständig eingeführten Wettbewerbsstrukturen und abgeschlossenen Verwaltungsreformen am Ende Kosteneinsparungen ergeben, kann vorläufig nicht beurteilt werden.

Die neuesten Verwaltungsreformen im Bereich der Primarschule sind indessen nicht so weit ausgereift, dass sich definitive Aussagen zu deren Auswirkungen machen lassen. Noch lässt sich nicht beurteilen, welche neuen Steuerungsinstrumente sich als wirkungsvoll und bezüglich ihrer Wirkung als gewünscht erweisen und auf welche man wieder verzichten wird. Es bleibt offen, ob sich im momentan stattfindenden Implementierungsprozess ideelle oder praktische Korrekturen an den managementorientierten Konzepten ergeben, welche

95 Vgl. Osterwalder/Weber 2004.

96 Vgl. Linder 2010, S. 149.

97 Bei einer Befragung in Basel-Land, Solothurn, Thurgau und Zürich Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) stellen 83% der Parlamentarier fest, dass eine Stärkung von Verwaltung und Regierung stattgefunden hat. Vgl. Ritz 2005, S. 56–61.

98 Knoepfel in: Buschor/Graber/Knoepfel/Steiner 2005, S. 20.

zu Umorientierungen hin zu einer wieder stärker lokalpolitisch bestimmten Governance führen. Offen bleibt ebenfalls, wie sich das neue Machtverhältnis zwischen Verwaltung und politischer Entscheidungsfindung in Bezug auf die Primarschule ausgestalten wird, welcher Mittel sich die Verwaltung in ihrem Handeln bedient und welche Möglichkeiten sich für eine stärker im politischen Feld verortete Schulverwaltung ergeben.





## 9. Ausblick

Die Geschichte der Verwaltung, Aufsicht und Steuerung der Berner Primarschule macht zum einen auf das langjährige Gleichgewicht zwischen der Lehrerschaft, lokalpolitischen Selbstverwaltungsstrukturen und kantonalen Vorgaben, verbunden mit minimalen Kontrollmechanismen, aufmerksam. Die immer wieder angestossenen Aushandlungsprozesse innerhalb dieser Trias können als Voraussetzung für die lange Kontinuität der Akteurskonstellationen interpretiert werden. Alle drei Akteursgruppen genossen grosse Freiheiten und waren in hohem Mass selbstverantwortlich, was auch dazu führen konnte, dass vielen Missständen nur langsam und indirekt begegnet wurde. Diese Form der Schulgovernance beinhaltet eine Absage an alles umfassende Lösungsstrategien im Sinn einer *best practise* und rechnet mit der Existenz von zeitweiligem Missbrauch institutioneller Macht, von Nachlässigkeit in der Pflichterfüllung oder von gut gemeintem Aktivismus, was sich zum Nachteil der Sache auswirkt. Um diese negativen Einflüsse zu kontrollieren, war nicht ein übergeordnetes Aufsichtssystem vorgesehen, welches wiederum anfällig für negative Einflüsse wäre, sondern eine gegenseitige Kontrolle. Die hier dargelegte Sichtweise auf die historischen Aushandlungsprozesse zwischen Lehrerschaft, lokaler und kantonaler Verwaltung vermittelt ein Verständnis für die institutionelle Verschränktheit, welche bis weit ins 20. Jahrhundert stabilisierend und kontrollierend wirkte.

Die Gestaltungsmöglichkeiten der lokalen und kantonalen Akteure haben seither auch bedingt durch die zunehmende Bedeutung nationaler und internationaler Akteure abgenommen.

Neben einer langen Tradition eines Systems von *checks and balances* legt die Geschichte die Vermutung nahe, dass in den letzten 20 Jahren das Gleichgewicht zwischen kantonalen, lokalen und professionellen Akteuren an Stabilität eingebüsst hat. Charakteristisch für die Neuordnung sind der Rückgang der Selbstverwaltung innerhalb des Milizsystems, die Zunahme staatlicher beziehungsweise kantonaler Anstrengungen zur Rechenschaftslegung verbunden mit vermehrter Verwaltungstätigkeit aufseiten des Kantons sowie das Abstandnehmen von der verbrieften Selbstständigkeit der Lehrpersonen. Die eindeutige Feststellung eines Wandels ist aufgrund der zeitnahen Entwicklung

nicht abschliessend möglich, allerdings müsste der vermutete Wandel das Nachdenken über die gegenwärtigen politischen und administrativen Prozesse nachhaltig beeinflussen.

Das methodische Design, welches sich auf eine Beschreibung der Strukturen in ihrer Genese und Entwicklung konzentriert, lässt eine Vielzahl von Fragen offen, welche für das Verständnis der langjährigen Kontinuität von grosser Bedeutung sind. Hilfreich und interessant wäre es zu wissen, wie die Schulkommissionen sowie die Schulinspektoren ihren Auftrag erfüllten, welche Praktiken und Kommunikationsweisen dabei wichtig waren, welche Personen für die Ämter rekrutiert wurden und welches Prestige diese hatten.

Von einer Implementationsanalyse der Reformen seit 1990 auf lokaler Ebene wären wichtige Ergebnisse zum Spannungsfeld zwischen Reformintention und Reformfolge zu erwarten. Wie haben sich die Prozesse um die Einführung von Reformideen gestaltet? Welche praktischen Konsequenzen lassen sich bereits beobachten? In dieser Arbeit wird die Erziehungsdirektion als *eine* Akteurin behandelt. Eine differenzierte Betrachtung verwaltungsinterner Abläufe sowie eine sorgfältige Untersuchung von Definitionsmacht und Aushandlungsprozessen innerhalb der Verwaltung wären bei der heutigen Grösse und dem vermuteten Einfluss der kantonalen Verwaltung von besonderem Interesse. Welche Akteure sind in der Verwaltung tätig, und auf welches Wissen greifen sie zurück?

Aus den erziehungswissenschaftlichen, historischen oder politikwissenschaftlichen Ergebnissen drängen sich gesellschaftliche und damit normative Fragen auf, welche nicht rein wissenschaftlich zu beantworten sind. Die strukturellen Rahmenbedingungen lassen sich durch eine Analyse der normativen Regelungen erschliessen, sind aber in jedem Zeitpunkt von den finanziellen Möglichkeiten, den gesellschaftlichen Wertvorstellungen und der Ausgestaltung durch Personengruppen oder einzelne Personen abhängig. Dabei stellt sich die Frage, inwiefern normative Regelungen einen Rahmen schaffen, in welchem die finanziellen Anstrengungen der Sache dienlich sind – sofern man nicht einfach davon ausgeht, dass der grösstmögliche Mitteleinsatz zu bestmöglichen Ergebnissen führt. Das hier vorgestellte Narrativ lässt einen schleichenden Abschied vom liberaldemokratischen Erbe in der institutionellen Ausprägung der Schulgovernance seit den letzten Jahrzehnten vermuten und wirft eine Vielzahl weiterführender Fragen auf.

Ist die Tendenz, das auf Rechten und Pflichten beruhende Bürgerkonzept durch einen Leistungsstaat zu ersetzen, aufhaltbar? Ist es richtig, Bürgerinnen und Bürger im Bereich der Schule als Kundinnen und Kunden zu betrachten, oder soll die Selbstverwaltung lokaler Aufgaben, verbunden mit politischen Pflichten der Bürgerinnen und Bürger, aufrechterhalten bleiben? Finden sich noch Bürgerinnen und Bürger, welche sich für die vielen Ämter und Aufgaben

zur Verfügung stellen? Inwieweit ist es ökonomisch effizienter, die auf Bürgerkonzepten aufbauenden und im Milizsystem verankerten Schulgovernancestrukturen durch professionelle Management- und Verwaltungsstrukturen zu ersetzen? Kann der Staat die zunehmende Verpflichtung im Sinn eines Leistungsstaats wahrnehmen, und sind die Bürgerinnen und Bürger bereit dafür hohe Steuersummen aufzuwerfen?

Am Beispiel der Könizer Primarschule lässt sich zeigen, dass die politische Kultur der Selbstverwaltung gerade auch mit den kürzlich erfolgten Reformen zurückgegangen ist und das Bewusstsein politischer Pflichten eher einer Kundenhaltung Platz gemacht hat, wobei der durch die Bürgerpflicht legitimierte Amtszwang für schulische Ämter kaum mehr vorstellbar ist. Die damit verbundenen Fragen lassen sich vermutlich nicht allein für die Schulpolitik beantworten, vielmehr scheint die Frage der gewünschten Ausformung der staatlichen Aufgabenbereiche und der Gestaltung staatlicher Pflichten die Schule als eines von vielen gesellschaftlichen Aufgabengebieten zu betreffen. So könnten sich am Beispiel der Schulführung, -verwaltung und -kontrolle klärende Impulse in der Auseinandersetzung um das Ausmass und die Ausformung staatlicher Aufgaben und die institutionellen Strukturen zur Erfüllung dieser ergeben.

Neben gesamtgesellschaftlichen ergeben sich Fragen, welche die Schulpolitik im Besonderen betreffen und in einer schulpolitischen Öffentlichkeit diskutiert und ausgehandelt werden müssten.

Vor dem Hintergrund einer über Jahrzehnte stabilen *grammar of schooling* ist fraglich, ob die Verwaltung der Primarschulen als ein derart vielschichtiges Aufgabengebiet zu sehen ist, das sich dem Wissen und Können politischer Gremien immer mehr entzieht, oder ob die angenommene Komplexität ein Stück weit inszeniert ist, um öffentliche Gelder für die Verwaltung und die Aufsicht zu legitimieren.<sup>1</sup> Die Geschichte der Berner Schulführung, -aufsicht und -kontrolle zeigt eine zunehmende Zahl von Professionellen, welche sich innerhalb der Verwaltung um die Erzeugung einschlägigen Wissens bemühen. Wie wissenschaftliche Evidenzen oder gar evidenzbasierte Politik zu kontrollieren sind, bleibt als Frage hier offen.

Die Berner Institutionen zur Verwaltung und Aufsicht über die Primarschule wurden seit Anfang 19. Jahrhundert mit denjenigen anderer Schweizer Kantone verglichen, weiterentwickelt und angepasst. Dabei fanden auch interkantonale und internationale Ideen Eingang in die Reformen. Vor dem

1 Als *grammar of schooling* bezeichnen Tyac/Tobin 1994 institutionelle Strukturen und Regeln, welche den Schulalltag ermöglichen. Im Hinblick auf verschiedene Innovationsprozesse, welche meist von kurzer Dauer waren, stellen die Autoren eine stabile *grammar of school* fest.

Hintergrund der bildungspolitisch wirkungsmächtigen internationalen Organisationen gilt es zu erwägen, inwiefern sich die lokalen Strukturen mit ihren eigenen Traditionen an Normvorstellungen zu orientieren hatten, welche überstaatliche Expertengremien sehr allgemein definierten, und inwiefern eine spezifische, den örtlichen Bedingungen und Praxen angepasste Entwicklung angestrebt werden sollte.

Zu erwähnen bleibt noch die ebenfalls normativ zu lösende Frage, welcher Freiraum der Lehrerschaft in der Ausübung ihres Berufs zuzugestehen sei. Die pädagogische Literatur hat in den letzten Jahren die Vorteile einer guten Leitung der Lehrerschaft für die Schulqualität hervorgehoben. Gleichzeitig zeigt die historische Analyse keine lineare Professionalisierung des Berufsstands, sondern eine Ambivalenz zwischen neuen Ausbildungs- und Governancereformen.

Von welchen Akteuren ist die Lehrerschaft abhängig? Welche Freiräume müssen ihr gewährt werden, damit sie ihren Berufsauftrag bestmöglich erfüllen kann? Welche Verantwortung sollen die Lehrpersonen zukünftig übernehmen? Und davon abhängig gilt es zu erwägen, welche Personen sich für diese Berufswahl begeistern.

Neben den gesamtgesellschaftlichen Implikationen definieren die neu eingerichteten Governancestrukturen die zukünftigen Rahmenbedingungen für die pädagogische Kernaufgabe, den Unterricht, und bestimmen damit das Arbeitsfeld der Lehrpersonen stark mit. Da der Unterricht von vielen lokalen Gegebenheiten, aber auch von der Persönlichkeit der Lehrperson abhängt, scheint es sinnvoll zu sein, das Moment der Selbstständigkeit der Lehrpersonen innerhalb der Leitungsstrukturen nicht gänzlich zu marginalisieren.<sup>2</sup> Die Definition von Kontrolle und Freiräumen ist für das Berufsbild der Lehrperson entscheidend und prägt die Rekrutierung zukünftiger Lehrerinnen und Lehrer massgeblich mit. Werden die Lehrpersonen in ihren Aufgaben klar geführt, so ist anzunehmen, dass sich eher orientierungsbedürftige junge Menschen für diesen Beruf entscheiden, während grosse Freiheiten eher starke und eigenständige Persönlichkeiten herausfordern.

Ein Blick zurück auf die Entwicklung der institutionellen Strukturen dient der Orientierung bei aktuellen bildungspolitischen Fragestellungen. Auch wenn die historischen Konsenslösungen trotz langer Aushandlungsphasen oftmals nicht telquel umgesetzt werden konnten und die Erzählung nur auf eine begrenzte Umsetzbarkeit schliessen lässt, scheint es innerhalb einer demokratischen Gesellschaftsordnung von grosser Bedeutung, die Auseinandersetzung um die aufgeworfenen Fragen ernsthaft zu führen, um die bedeutenden Weichenstellungen öffentlich legitimiert zu wissen.

<sup>2</sup> Vgl. Hoyle/Wallace 2005, S. 185–198.

## 10. Bibliografie

### 10.1 Quellen

#### Bestände aus dem Staatsarchiv des Kantons Bern (StAB)

- StAB B III 39: *Miscellanea academica et scolastica*: Sammlung von Schriften des Schulrates (1600–1746). Daraus: Schulordnung für die Statt Bern Teutsche Landschaft 1720.
- StAB B III 209: 1780 – Pfarrberichte Bern Capitel 1780 (Säkularisierung).
- StAB B III 179: Akten der Kommission über den Verfall der Religion, Band 1.
- StAB B III 180: Akten der Kommission über den Verfall der Religion, Band 2.
- StAB B III 181: Akten der Kommission über den Verfall der Religion, Band 3.
- StAB A I 114: Verfassungen des modernen bernischen Volksstaates.
- StAB BB IIIb 1: Sitzungsprotokolle des Erziehungsdepartements der Republik Bern, Band 1, 19. 11. 1831–20. 1. 1832.
- StAB BB IIIb 173: Korrespondenzenbuch des Sekretariats des Erziehungsdepartements, Band 1, 24. 6. 1832–24. 8. 1836.
- StAB BB IIIb 1989: Kleine Landschulkommission, Protokolle: 7. Mai 1832–11. September 1833.
- StAB BB IIIb 2117: Berichte der Schulkommissariate über Entlassung der Kinder aus der Schule (1833).
- StAB BB 8.3.5.44: Schreiben: Kreisschreiben an die Schulkommissäre (1836).
- StAB KS 22: Kreisschreiben vom 24. November 1836.
- StAB KS 22.181: Pläne für Schulhausbau (24. 11. 1836).
- StAB LS XIII 3: Verhandlungen des Verfassungsrates der Republik Bern, 1846.
- StAB BB IIIb 1996: Kreisschreiben vom 8./10. September 1846 betr. Wünsche und Vorschläge zu Vereinbarungen im Primarschulwesen (1846–1847).
- StAB BB IIIb 2109: Schulaufsicht, Inspektorat; Allgemeines und Diverses (s. d.) (1831–1935).
- StAB BB IIIb 226: Protokolle der Verhandlungen der Vorsteherschaft der Schulsynode, Protokolle 1B (1848–1869).
- StAB BB IIIb 228: Protokolle der Verhandlungen der Vorsteherschaft der Schulsynode (1877–1884).
- StAB BB IIIb 229: Protokolle der Verhandlungen der Vorsteherschaft der Schulsynode (1884–1894).

- StAB BB IIIb 230: Akten betreffend die Schulsynode (1846–1854).
- StAB BB IIIb 233: Akten betreffend Schulsynode (1876–1905).
- StAB BB IIIb 1932: Lehrerfortbildung: Allgemeines und Varia. Studienreisen (1915–1925).
- StAB BB IIIb 2125: Primarschule Allgemeines, Lehrpläne 1918/29.
- StAB BB IIIb 2126: Austrittsprüfungen Kanton Bern (1926–1935).
- StAB BB IIIb 212: Nachkredite. Sparmassnahmen und Vereinfachung der Staatsverwaltung (1917–1935).
- StAB BB 8.1.18: Unerledigte, nicht abgerechnete Schulhausbauten (1937–1947).
- StAB BB 8.1.130: Allgemeines, Prüfungen, Lehrmittel, Lehrmittelverlag, Inspektoren (1953).
- StAB BB 8.1.134: Allgemeines, Motion Geissbühler (Abteilungsweiser Unterricht), Altersgrenze, Prüfungen, Lehrmittel und Verlag, Inspektoren (1954).
- StAB BB 05.1.90: SA 67 Erziehungsdirektion – Reorganisation: Abänderung des Dekrets über die Organisation der Erziehungsdirektion vom 12. November 1952 (1960–1961).
- StAB BB 8.3.5.402: Lehrerfortbildung bis 1971/72.
- StAB BB 8.3.5.404: Lehrerfortbildung. Kurs 2 (s. d.).
- StAB BB 8.1.544: Schulärztlicher Dienst (1942–1961); Schülerversicherung (1932–1960); Neubau Bahnhof Bern (1955–1956).
- StAB BB 2.1.761: Gesundheits- und Fürsorgedirektion: Schulärztlicher Dienst: Band 1 (1971–1975).
- StAB BB 2.1.762: Gesundheits- und Fürsorgedirektion: Schulärztlicher Dienst: Band 2 (1972–1977).
- StAB Bibliothek N 13: Unterrichtspläne/Lehrpläne für die deutschen Primarschulen (1861–1966).
- StAB N Hurni 13: Nachlass Frieda Hurni.

## Gesetzessammlung Kanton Bern

- Gesetze, Dekrete Verordnungen des Kantons Bern (1830–1993). Bern: Stämpfli. Verfügbar im Staatsarchiv Bern oder online unter <http://retro.seals.ch> (6. 7. 2013).
- Bernische amtliche Gesetzessammlung (1994–2008). Bern: Staatskanzlei. Verfügbar im Staatsarchiv Bern oder online bis 2004 unter <http://retro.seals.ch> (6. 7. 2013).
- Gesetzessammlung des Kantons Bern (aktueller Stand). Verfügbar unter <http://www.sta.be.ch> (6. 7. 2013).

## Quellen zur Gemeinde Köniz

- Gemeinde Köniz (1835). Reglement über die Einwohnergemeinde Köniz (Abschrift).
- Gemeinde Köniz (1853). Verwaltungsreglement für die Einwohnergemeinde Köniz, Amtsbezirk Bern (Abschrift).
- Gemeinde Köniz (1867). Veraltungsreglement für die Einwohnergemeinde Köniz, Amtsbezirk Bern. Bern: Buchdruckerei von Rieder & Simmen.
- Gemeinde Köniz (1878). Verwaltungsreglement der Einwohnergemeinde Köniz, Amtsbezirk Bern.
- Gemeinde Köniz (1887). Reglement über die Organisation der Schulbehörden der Gemeinde Köniz. Bestandteil des Nachlasses Hurni (StAB N Hurni 13).
- Gemeinde Köniz (1898). Regulativ für die Vornahme der Promotion aus den Primarschulklassen der Gemeinde Köniz in die erweiterten Oberschulen dieser Gemeinde. Bestandteil des Nachlasses Hurni (StAB N Hurni 13).
- Gemeinde Köniz (1906). Organisations- und Verwaltungsreglement für die Einwohnergemeinde Köniz. Bern: Buchdruckerei Buehler & Co.
- Gemeinde Köniz (1919). Organisations- und Verwaltungsreglement der Einwohnergemeinde Köniz. Köniz: Buchdruckerei Kissling.
- Gemeinde Köniz (1933). Organisations- und Verwaltungsreglement der Einwohnergemeinde Köniz. Köniz: Buchdruckerei G. Rhyn.
- Gemeinde Köniz (1934). Vollzugsvorschriften zum Organisations- und Verwaltungsreglement der Einwohnergemeinde Köniz (O. V. R.) vom 29. September 1934 (V. V. zum O. V. R.).
- Gemeinde Köniz (1961). Gemeindeordnung vom 2. Juli 1961.
- Gemeinde Köniz (1971). Vorschriften über die Pflichten und Befugnisse der Vorsteher, der Vorsteher-Stellvertreter, der Schulleiter, der Lehrerkonferenzen und der Lehrerschaft an Primarschulen (prov. Ausführungsbestimmungen zur Lehrerordnung gemäss Art. 81, Ziff. 1 GO).
- Gemeinde Köniz (1975). Reglement über die Organisation des Schulwesens vom 26. September 1975.
- Gemeinde Köniz (1993a). Reglement über die Organisation des Schulwesens in der Gemeinde.
- Gemeinde Köniz (1993b). Bericht und Antrag des Gemeinderates an den Grossen Gemeinderat betreffend des Schulreglements, 21. Juni 1993.
- Gemeinde Köniz (1999). Handbuch für Schulkommissionen. Bern: Soziothek.
- Gemeinde Köniz (2004). Gemeindeverordnung.
- Gemeinde Köniz (2006a). Bildungsreglement.
- Gemeinde Köniz (2006b). Schulreglement 1993 / Bildungsreglement 2005 im Vergleich.
- Gemeinde Köniz (2006c). Bericht und Antrag des Gemeinderates an das Parlament betreffend Bildungsreglement der Gemeinde.
- Gemeinde Köniz (2006d). Anstellung und Kündigung von Lehrkräften per 1. August 2006.



- Gemeinde Köniz (2006e). Stellenbeschreibung Schulleitung.
- Gemeinde Köniz (2007a). Leistungsvereinbarung zwischen der Zentralen Schulkommission und den Schulkommissionen der Gemeinde Köniz 2006–2010. 15. Mai 2007.
- Gemeinde Köniz (2007b). Abteilung Bildung und Sport, Powerpoint-Präsentation zu den Schülerzahlen.
- Gemeinde Köniz (2008a). Organigramme, Stand 1. 1. 2008 / Statistiken usw., Stand 31. 12. 2007.
- Gemeinde Köniz (2008b). Gemeindeordnung 2004 mit Änderungen vom 30. November 2008. <http://www.koeniz.ch> (19. 7. 2012).
- Gemeinde Köniz (2008c). Kommunikationskonzept obere Gemeinde.
- Gemeinde Köniz (2009b). Funktionendiagramm.
- Gemeinde Köniz (2009c). Aufgabenverteilung Schulführung.
- Gemeinde Köniz (2010). Internetauftritt der Gemeinde Köniz. <http://www.koeniz.ch> (19. 7. 2011).
- Gemeinde Köniz (1998). Reglement über die Spezialfinanzierung «Globalsteuerung Volksschule».
- Gemeinde Köniz (2002). Handbuch für Elternmitwirkung. Bern: Soziothek.
- Gemeinde Köniz (o. J.). Leitbild Schule und Kindergarten Mittelhäusern.
- Gemeinde Köniz (2006). Leitfaden zur Anstellung von Lehrkräften.
- Gemeinde Köniz (o. J.). Regeln – Abmachungen – Verantwortlichkeiten – Konsequenzen Schule Mittelhäusern.

### **Amtliche Periodika (verfügbar im Staatsarchiv des Kantons Bern)**

- Bericht des Regierungsrathes der Republik Bern an den Grossen Rath über die Staatsverwaltung 1831/32 (1833)–1873 (1874).
- Bericht über die Staatsverwaltung des Kantons Bern 1877 (1878)–1992 (1993). Verfügbar im Staatsarchiv des Kantons Bern.
- Staatsverwaltungsberichte des Kantons Bern 1874 (1875)–1876 (1877).
- Staatsrechnung des Kantons Bern (1863–1949).
- Tagblatt des Grossen Rates (1835–2007).

### **Zeitschriften und Zeitungen**

- Berner Schulblatt. Organ des Bernischen Lehrervereins (1868–1986). Bern: Sekretariat des BLV 1868–1986.
- Berner Zeitung. Tagblatt der Stadt Bern, 17. 6. 1887.
- Der Bund. Unabhängige liberale Tageszeitung, 12. 6. 1887.

## Gedruckte Quellen

- Erziehungsdepartement (1836). Kreisschreiben an die Schulkommissäre, 14. 4. 1836.
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (1951). Unterrichtsplan für die Deutschen Primarschulen des Kantons Bern. Bern: Staatlicher Lehrmittelverlag.
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (1966). Lehrplan für die Primarschule des Kantons Bern. Bern: Staatlicher Lehrmittelverlag.
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (1983). Lehrplan für die Primar- und Sekundarschulen des Kantons Bern. Bern: Staatlicher Lehrmittelverlag.
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (1995). Lehrplan Volksschule. Primarstufe und Sekundarstufe I. Bern: Staatlicher Lehrmittelverlag.
- Grossratsbeschluss (1837). Betreffs Staatszulagen an Primarlehrer-Besoldung, 28. 2. 1837.
- Schulgesetze der Schweiz seit 1848. Verfügbar in Forschungsbibliothek Pestalozzianum, Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH).
- Statistik des Unterrichtswesens im Kanton Bern (1907). Bern: Komm. A. Francke.

## Onlinequellen

- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (o. J.). Berichterstattung der Gemeinden und Controlling durch die regionalen Schulinspektorate – Umsetzungshilfe für die Gemeinden und Schulleitungen. <http://www.erz.be.ch> (15. 6. 2013).
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (1998–2006). Tätigkeitsberichte 1997/98–2005/06 des Amtes für Bildungsforschung und Evaluation. <http://www.erz.be.ch> (6. 6. 2013).
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (2008a). REVOS 08. Organisation und Schulführung. Umsetzungshilfe für Gemeinden. <http://www.erz.be.ch> (23. 6. 2010).
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (2008b). Aufsichtsrechtliche Anzeige. Auszug aus einem internen Schreiben der ERZ/AKVB vom 10. 7. 2008. <http://www.erz.be.ch> (19. 7. 2010).
- Erziehungsdirektion, Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung (2009). Liste der Schulärztinnen und Schulärzte, die gemäss Art. 11 Abs. 4 BMV zusätzlich als Abklärungsstellen bezeichnet worden sind. <http://www.erz.be.ch> (23. 6. 2010).
- Erziehungsdirektion, Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung (2010). Leitfaden zur Standortbestimmung und Zielvereinbarung im Rahmen eines Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergesprächs (MAG) für Lehrpersonen. <http://www.erz.be.ch> (23. 5. 2011).
- Kanton Aargau, Gesetzessammlung (1981). Schulgesetz, Stand 1. 8. 2010. <https://gesetzessammlungen.ag.ch/> (15. 6. 2013).

- Kanton Appenzell Ausserrhoden (2000). Gesetz über Schule und Bildung, Stand 1. 8. 2009. <http://bgs.ar.ch> (15. 6. 2013).
- Kanton Appenzell Innerrhoden (2005). Schultypen und Schulorganisation. <http://www.ai.ch> (2. 3. 2013).
- Kanton Basel-Landschaft (o. J.). Bildungsgesetz. <https://www.baselland.ch> (15. 6. 2013).
- Kanton Basel-Stadt (1929). Gesetzessammlung. Schulgesetz, Stand 14. 8. 2011. <http://www.gesetzessammlung.bs.ch> (15. 6. 2013).
- Kanton Freiburg (1985). Gesetz vom 23. Mai 1985 über den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule, Stand 16. 11. 2009. <http://bdlf.fr.ch> (15. 6. 2013).
- Kanton Graubünden, Amt für Volksschule und Sport (2012). Schulleitung. <http://www.gr.ch> (2. 3. 2013).
- Kanton Luzern (1999). Gesetz über die Volksschulbildung, Stand 10. 12. 2012. <http://srl.lu.ch> (15. 6. 2013).
- Kanton Nidwalden (2002). Nidwaldner Gesetzessammlung. Gesetz über die Volksschule, Stand 1. 1. 2008. <http://www.navigator.ch> (16. 6. 2013).
- Kanton Obwalden (2006). Bildungsgesetz 2006, Stand 1. 1. 2013. <http://gdb.ow.ch> (16. 6. 2013).
- Kanton Schaffhausen (1981). Schulgesetz, Stand 1. 1. 2008. <http://www.lexfind.ch> (16. 6. 2013).
- Kanton Solothurn (1969). Volksschulgesetz, Stand 1. 1. 2009. <http://bgs.so.ch> (16. 6. 2013).
- Kanton St. Gallen (1983). Systematische Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen. Volksschulgesetz, Stand 19. 11. 2013. <http://www.gallex.ch> (15. 6. 2013).
- Kanton Thurgau (2007). Gesetz über die Volksschule, Stand 12. 9. 2012. <http://www.rechtsbuch.tg.ch> (16. 6. 2013).
- Kanton Uri (1997). Gesetz über Schule und Bildung, Stand 1. 1. 2008. <http://ur.lexspider.com> (16. 6. 2013).
- Kanton Zürich (2005). Volksschulgesetz. <http://www.zh.ch> (16. 6. 2013).
- Kanton Zug (1990). Schulgesetz, Stand 1. 10. 2013. <http://zg.clex.ch> (16. 6. 2013).
- Lehrplan 21 (o. J.). Grobstruktur Lehrplan 21. <http://www.lehrplan21.ch> (6. 5. 2013).
- Lehrplan 21 (o. J.). Kompetenzaufbau. <http://www.lehrplan21.ch> (6. 5. 2013).
- Lehrplan 21 (o. J.). Projektmandat. <http://www.lehrplan21.ch> (6. 5. 2013).
- Mayer, Beat (2002). Das Amt für Bildungsforschung: 30 Jahre Schulentwicklung und Evaluation für den Kanton Bern. In: Amt für Bildungsforschung der Erziehungsdirektion des Kantons Bern. Tätigkeitsbericht 2001/02. <http://www.erz.be.ch> (6. 6. 2013).
- Schweizer Radio und Fernsehen (SRF) (2013). Freiburg will professionell geführte Schulen. <http://www.srf.ch> (2. 3. 2013).

## Zeitgenössische Darstellungen

- Egger, Jakob (1879). Geschichte des Primarschulwesens im Kanton Bern mit besonderer Berücksichtigung der letzten zwei und zwanzig Jahre. Bern: Wyss.
- Egger, Jakob (1898). Kurzer Abriss des Jakob Egger, gewesener Schulinspektor von Aarwangen und Aarberg. Bern: Dürrenmatt-Egger.
- Gohl, Wilhelm Friedrich (1832). Darstellung einiger Hindernisse, welche sich der Volksbildung durch die Schulen entgegenstellen, und einiger wichtiger Gebrechen, mit denen das Landschulwesen behaftet ist mit besonderer Rücksicht auf einen Theil des Cantons Bern. Bern: Jenni.
- Graf, Otto (1932). Die Entwicklung der Schulgesetzgebung im Kanton Bern seit 1831. Bern: Bernischer Lehrerverein.
- Kummer, Johann Jacob (1874). Geschichte des Schulwesens im Kanton Bern. Bern: Wyss.
- Martig, Emanuel (1901). Geschichte der Erziehung in ihren Grundzügen mit besonderer Berücksichtigung der Volksschule, nebst einem Anhang über die Entwicklung des Volksschulwesens in der Schweiz. Bern: Schmid & Franke.
- Schneider, Ernst (1905). Die bernische Landschule am Ende des XVIII. Jahrhunderts. Bern: Gustav Grunau.

## 10.2 Sekundärliteratur

- Académie française (o. J.). Jean-Antoine-Nicolas de CARITAT, marquis de CONDORCET. <http://www.academie-francaise.fr> (15. 6. 2013).
- Altrichter, Herbert; Brüsemeister, Thomas; Heinrich, Martin (2005). Merkmale und Fragen einer Governance-Reform am Beispiel des österreichischen Schulwesens. In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 30 (4), S. 6–28.
- Altrichter, Herbert; Brüsemeister, Thomas; Wissinger, Jochen (2005). Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS Verlag.
- Altrichter, Herbert; Heinrich, Martin (2006). Evaluation als Steuerungsmodell im Rahmen eines «neuen Steuerungsmodells» im Schulwesen. In: Wolfgang Böttcher, Heinz Günter Holtappels, Michaela Brohm (Hg.). Evaluation im Bildungswesen. Eine Einführung in Grundlagen und Praxisbeispiele. Weinheim: Juventa.
- Altrichter, Herbert; Maag Merki, Katharina (2010). Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. Wiesbaden: VS Verlag.
- Arnott, Margaret A.; Raab, Charles D. (2000). The Governance of Schooling. Comparative Studies of Devolved Management. London: Routledge/Falmer.
- Arnott, Margaret A. (2000). Restructuring the Governance of Schools. The Impact of «Managerialism» on Schools in Scotland and England. In: Margaret A. Arnott,

- Charles D. Raab (Hg.). *The Governance of Schooling. Comparative Studies of Devolved Management*. London: Routledge/Falmer.
- Atkinson, Dick (1997). *Towards Self-governing Schools*. London: Institute of Economic Affairs Education and Training Unit.
- Bacon, William (1978). *Public Accountability and the Schooling System. A Sociology of School Board Democracy*. London: Harper and Row Publishers.
- Badertscher, Hans (1997). *Die Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997. Entstehung, Geschichte, Wirkung*. Bern: Haupt.
- Bellmann, Johannes; Müller, Thomas (2011). *Wissen, was wirkt. Kritik evidenzbasierter Pädagogik*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Berkemeyer, Nils (2010). *Die Steuerung des Schulsystems. Theoretische und praktische Explorationen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Berner, Esther (2010). *Im Zeichen von Vernunft und Christentum. Die Zürcher Landschulreform im ausgehenden 18. Jahrhundert*. Köln: Böhlau.
- Biewer, Werner (1993). *Steuerung und Kontrolle öffentlicher Schulen*. Berlin: Luchterhand.
- Bloch, Marc (2008). *Apologie der Geschichtswissenschaft oder der Beruf des Historikers*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Bloch Pfister, Alexandra (2007). *Priester der Volksbildung. Der Professionalisierungsprozess der Zürcher Volksschullehrkräfte zwischen 1770 und 1914*.
- Blocher, Georg Alfred (1920). *Die Entstehung des ersten Bernischen Primarschulgesetzes*. Zürich: Leeman.
- Böning, Holger (1998). *Der Traum von Freiheit und Gleichheit. Helvetische Revolution und Republik (1798–1803). Die Schweiz auf dem Weg zur bürgerlichen Demokratie*. Zürich: Orell Füssli.
- Böttcher, Wolfgang; Holtappels, Heinz Günter; Brohm, Michaela (2006). *Evaluation im Bildungswesen. Eine Einführung in Grundlagen und Praxisbeispiele*. Weinheim: Juventa, S. 7–21.
- Bouquet, Jean-Jacques (2008). *Liberalismus*. In: *Historisches Lexikon der Schweiz*. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17459.php> (13. 7. 2013).
- Braudel, Fernand (1992). *Schriften zur Geschichte, Bd. 1: Gesellschaft und Zeitstrukturen*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Brian, Sarah; Steigmeier, Andreas (2000). «Der Lehrer sei arm, aber brav». *Eine kleine Geschichte der aargauischen Lehrerschaft am Beispiel ihrer Kantonalkonferenz*. Baden: hier + jetzt.
- Brockmeyer, Rainer (1995). *Idee und Praxis der Regionalseminare der Länder Deutschland – Österreich – Schweiz 1977–1993*. In: *Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten (Hg.). Innovationen im Bildungswesen als übergeordnete Aufgabe*. Bonn-Buschdorf: Köllen Verlag, S. 11–22.
- Brunner, Joe (2001). *Pilotprojekt Qualitätsentwicklung in Schulen. Ergebnisse der kantonalen Zwischenevaluation 2001*. Bern: Amt für Bildungsforschung, Erziehungsdirektion des Kantons Bern.

- Buchen, Herbert; Horster, Leonhard; Rolff, Hans-Günter (2009). Schulleitung und Schulentwicklung. Führen – Managen – Steuern. 3. Auflage. Stuttgart: Raabe Verlag.
- Buchen, Herbert; Rolff, Hans-Günter (2009). Professionswissen Schulleitung. Weinheim: Beltz.
- Bürgi, Markus (2012). Demokratische Bewegung. In: Historisches Lexikon der Schweiz. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17382.php> (26. 6. 2013).
- Bürgi, Regula (2010). The OECD als Akteurin nationalstaatlicher Bildungspolitik. Die Hintergründe des OECD-Examens der schweizerischen Bildungspolitik im Jahr 1989. Lizentiatsarbeit: Universität Zürich.
- Bürgi, Regula (2012). Bypassing Federal Education Policies. The OECD and the Case of Switzerland. In: IJHE Bildungsgeschichte, 1 (2), S. 24–35.
- Büssard, Otto (1979). Köniz. Bilder aus der Vergangenheit. Köniz.
- Bütikofer, Anna (2006). Staat und Wissen. Ursprünge des modernen schweizerischen Bildungssystems im Diskurs der Helvetischen Republik. Bern: Haupt.
- Buhren, Claus G.; Rolff, Hans-Günter (2002). Personalmanagement für die Schule. Ein Handbuch für Schulleitung und Kollegium. 2. überarbeitete Auflage. Weinheim: Beltz.
- Buschor, Ernst; Graber, Ernst; Knoepfel, Peter; Steiner, Reto (2005). Streitgespräch: 10 Jahre NPM – Wo stehen wir heute? In: Andreas Lienhard, Adrian Ritz, Reto Steiner, Andreas Ladner (Hg.). 10 Jahre New Public Management. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Bern: Haupt, S. 17–22.
- Capaul, Roman; Seitz, Hans (2007). Schulführung und Schulentwicklung. Theoretische Grundlagen und Empfehlungen für die Praxis. Bern: Haupt.
- Criblez, Lucien (1999). Eine Schule für die Demokratie. Zur Entwicklung der Volksschule in der Schweiz im 19. Jahrhundert. Bern: Lang.
- Criblez, Lucien; Hofstetter, Rita (2000). Die Ausbildung von PrimarlehrerInnen – Geschichte und aktuelle Reformen. Bern: Peter Lang.
- Criblez, Lucien (2003). Reform durch Expansion – zum Wandel des Gymnasiums und seines Verhältnisses zur Universität seit 1960. VSH-Bulletin 4, S. 30–37.
- Criblez, Lucien (2012). Die Expansion der Bildungsverwaltung in den 1960er und 1970er Jahren – am Beispiel der Kantone Zürich und Bern. In: Michael Geiss; Andrea De Vincenti (Hg.). Verwaltete Schule. Geschichte und Gegenwart. Wiesbaden: VS Verlag.
- Collins, Randall (1990). Changing Conceptions in the Sociology of the Professions. In: Rolf Torstendahl, Michael Burrage (Hg.). The Formation of Professions. London: Sage Publications, S. 11–23.
- Combe, Arno; Helsper, Werner (1997). Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Conley, David T. (2003). Who Governs Our Schools? Changing Roles and Responsibilities. New York: Teachers College, Columbia University.

- Conze, Werner (1985). *Bildungssystem und Professionalisierung in internationalen Vergleichen*. In: Werner Conze, Jürgen Kocka: *Bildungsbürgertum im 19. Jahrhundert*, Teil 1. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Crotti, Claudia (2005). *Lehrerinnen – frühe Professionalisierung. Professionsgeschichte der Volksschullehrerinnen in der Schweiz im 19. Jahrhundert*. Bern: Peter Lang.
- Crotti, Claudia; Oelkers, Jürgen (2002). *Ein langer Weg. Die Ausbildung der bernischen Lehrkräfte von 1798 bis 2002*. Bern: Berner Lehrmittel- und Medienverlag.
- Dahrendorf, Ralf (1968). *Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik*. Hamburg: Wegner.
- Deem, Rosemary; Brehony, Kevin; Heath, Sue (1995). *Active Citizenship and the Governing of Schools*. Buckingham: Open University Press.
- Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) (o. J.). *Professionalisierung von Schulleiterinnen und Schulleitern (2008–2011)*. <http://www.dipf.de> (20. 5. 2013).
- Dubs, Rolf (1994). *Die Führung einer Schule. Leadership und Management*. Zürich: Verlag des Schweizerischen Kaufmännischen Verbandes.
- Dubs, Rolf (1996). *Schule und New Public Management*. In: *Beiträge zur Lehrerbildung* 14 (3), S. 330–337.
- Dubs, Rolf (1999). *Teilautonomie der Schulen: Annahmen, Begriffe, Probleme, Perspektiven*. In: *Paderborner Universitätsreden* 7.
- Dubs, Rolf (2002). *Finanzautonomie, Globalhaushalt und Globalbudget an Schulen*. In: Norbert Thom, Adrian Ritz, Reto Steiner (Hg.). *Effektive Schulführung. Chancen und Risiken des Public Managements im Bildungswesen*. Bern: Haupt, S. 37–63.
- Dülmen, Richard van (2000). *Historische Anthropologie. Entwicklung, Probleme, Aufgaben*. Köln: Böhlau.
- Epstein, Noel (2006). *Who's in Charge Here? The Tangled Web of School Governance and Policy*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Fankhauser, Andreas (2011). *Helvetische Republik*. In: *Historisches Lexikon der Schweiz*. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9797.php> (15. 5. 2013).
- Flückiger, Daniel; Steffen, Benjamin; Pfister, Christian (2006). *Repräsentanten der Obrigkeit – Volksnahe Vermittler. 200 Jahre Regierungsstatthalter im Kanton Bern*. In: *Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde* 68 (1), S. 1–62.
- Foucault, Michel (1987). *Sexualität und Wahrheit I: Der Wille zum Wissen*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Friedrichs, Birte (2009). *Praxisbuch Klassenrat. Gemeinschaft fördern, Konflikte lösen*. Weinheim: Beltz.
- Galtung, Johan (1989). *Macrohistory and Macrohistorians. A Theoretical Framework*. In: Johan Galtung, Sohail Inayatullah (Hg.). *Macrohistory and Macrohistorians. Perspectives on Individual, Social, and Civilizational Change*. Westport: Praeger.

- Gebauer, Susann; Ruoss, Thomas (2012). Chronik der Schulstrukturen des Kantons Bern. [http://www.bildungsgeschichte.uzh.ch/static/bg\\_files/biz/BE\\_KX2.pdf](http://www.bildungsgeschichte.uzh.ch/static/bg_files/biz/BE_KX2.pdf) (6. 6. 2013).
- Gees, Thomas (2006). Die Schweiz im Europäisierungsprozess. Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzeptionen am Beispiel der Arbeitsmigrations-, Agrar- und Wissenschaftspolitik, 1947–1974. Zürich: Chronos.
- Geiss, Michael; Da Vincenti, Andrea (2012). *Verwaltete Schule. Geschichte und Gegenwart*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Germann, Raimund E. (1981). *Ausserparlamentarische Kommissionen: Die Milizverwaltung des Bundes*, Bern: Haupt.
- Geser, Hans (2002). Die Gemeinden in der Schweiz. In: Ulrich Klöti et al.: *Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse*. 3., überarbeitete Auflage. Zürich: NZZ, S. 421–467.
- Gobat, Jean-Philippe (2009). Moschard, Auguste. In: *Historisches Lexikon der Schweiz*. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4616.php> (23. 6. 2013).
- Goldhammer, Keith (1964). *The School Board*. New York: Center for Applied Research in Education.
- Gränicher, Marius (2006). Liberale Bildungsideale und ihre Implementierung in den Berner Landschulen im 19. Jahrhundert. Der Weg der Reformideen vom Kopf in die Schulstube am Beispiel der Schulen der Kirchgemeinde Worb. Lizentiatsarbeit: Universität Bern. [http://www.stapferenquete.ch/files/files/Gr%C3%A4nicherM\\_Bildungsideale.pdf](http://www.stapferenquete.ch/files/files/Gr%C3%A4nicherM_Bildungsideale.pdf) (17. 9. 2014).
- Grossi, Paolo (2010). *Das Recht in der europäischen Geschichte*. München: C. H. Beck.
- Grünig, Christian (2010). Zwischen staatlicher Bevormundung und erwachendem Berufsbewusstsein: Vertretungswirklichkeit und Diskussionsinhalte in der Berner Schulsynode 1946–1894. Lizentiatsarbeit: Universität Bern.
- Grunder, Hans-Ulrich (1997). Vom Wunsch nach Koordination zur Gründung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) 1897. In: Hans Badertscher (Hg.). *Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997. Entstehung, Geschichte, Wirkung*. Bern: Haupt, S. 11–29.
- Grunder, Hans-Ulrich (2012). Schulwesen. In: *Historisches Lexikon der Schweiz*. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10396.php> (5. 6. 2013).
- Gruner, Erich (1969). *Die Parteien in der Schweiz. Geschichte – neue Forschungsergebnisse – aktuelle Probleme*. 2., neu bearb. und erw. Auflage. Bern: Franke.
- Guggisberg, Fritz (1996). *Das Chorgericht der Gemeinde Rüeggisberg von 1631–1836. Aufgabe, Bedeutung, Wirken*. Rüeggisberg.
- Guggisberg, Kurt (1968). *Bernische Kirchenkunde*. Bern: Haupt.
- Gutmann, Amy (1999). *Democratic Education. With a New Preface and Epilogue*. Princeton: University Press.



- Heimgartner, Martin; Dietrich, Andreas (2008). Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Schweizer Kantonen. Gegenwärtiger Stand. Eidgenössisches Finanzdepartement EFD. Programm FLAG, 18. 12. 2008.  
<http://www.flag.admin.ch> (3. 5. 2013).
- Heinrich, Martin (2007). Governance in der Schulentwicklung. Von der Autonomie zur evaluationsbasierten Steuerung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Heinzer, Markus (2012). Steuerung der Schule vor Ort. School Governance durch Schulkommissionen in historischer Perspektive. Dissertation: Universität Bern.
- Helfenberger, Marianne (2002). Aspekte der Vorgeschichte der institutionalisierten Lehrerbildung im Kanton Bern 1798–1830. In: Claudia Crotti, Jürgen Oelkers (Hg.). Ein langer Weg. Die Ausbildung der bernischen Lehrkräfte von 1798 bis 2002. Bern: Berner Lehrmittel- und Medienverlag.
- Helfenberger, Marianne (2012). Das Schulhaus als geheimer Miterzieher. Normative Debatten in der Schweiz 1830–1930. Unveröffentlichte Dissertation: Universität Bern.
- Herren, Peter (2002). Boll, Johann Friedrich. In: Historisches Lexikon der Schweiz. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D28143.php> (18. 7. 2013).
- Hoffmann-Ocon, Andreas (2009). Schule zwischen Stadt und Staat. Steuerungskonflikte zwischen städtischen Schulträgern, höheren Schulen und staatlichen Unterrichtsbehörden im 19. Jahrhundert. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Hoffmann-Ocon, Andreas (2012). Steuerungsversuche staatlicher und kommunaler Schulaufsichtsbehörden zwischen Konflikt und Kooperation in deutschen Bildungsräumen des 19. Jahrhunderts. In: Michael Geiss, Andrea De Vincenti (Hg.). Verwaltete Schule. Geschichte und Gegenwart. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hofmann Michèle (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.
- Hopmann, Stefan (1988). Lehrplanarbeit als Verwaltungshandeln. Kiel: Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften.
- Hoyle, Eric; Wallace, Mike (2005). Educational Leadership. Ambiguity, Professionals and Management. London: Sage Publications.
- Howell, Martha; Prevenier, Walter (2004). Werkstatt des Historikers. Eine Einführung in die historischen Methoden. Köln: Böhlau.
- Huber, Stephan Gerhard (2003). Qualifizierung von Schulleiterinnen und Schulleitern im internationalen Vergleich. Eine Untersuchung in 15 Ländern zur Professionalisierung von pädagogischen Führungskräften für Schulen. Kronach: Link.
- Hubler, Lucienne (2008). Kapitel. In: Historisches Lexikon der Schweiz. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D11737.php> (3. 4. 2010).
- Hubler, Lucienne (2011). Regierungsstatthalter. In: Historisches Lexikon der Schweiz. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10357.php> (20. 7. 2013).

- Hurni, Frieda (1986). Von Schulen in den Dörfferen. Die Entwicklung der bernischen Landschulen von den Anfängen bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts. Dargestellt am Beispiel der Gemeinde Köniz. Bern: Stämpfli.
- Jakob Eric (2000). Europa und der sozial-philosophische Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips. Bern: Stämpfli.
- Junker, Beat (1982). Geschichte des Kantons Bern seit 1798. Band 1: Helvetik, Mediation, Restauration: 1798–1830. Bern: Historischer Verein des Kantons Bern.
- Junker, Beat (1990). Geschichte des Kantons Bern seit 1798. Band 2: Die Entstehung des demokratischen Volksstaates: 1831–1880. Bern: Historischer Verein des Kantons Bern. Verfügbar unter <http://www.hvbe.ch/gkb> (13. 7. 2013).
- Junker, Beat (1996). Geschichte des Kantons Bern seit 1798. Band 3: Tradition und Aufbruch: 1881–1995. Bern: Historischer Verein des Kantons Bern.
- Junker, Beat; Dubler, Anne-Marie (2011). Bern (Kanton). In: Historisches Lexikon der Schweiz. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7383.php> (7. 7. 2013).
- Kanton Bern, Medienmitteilung (1998). Zum Rücktritt von Regierungsrat Peter Schmid, 15. 5. 1998. <http://www.be.ch> (23. 3. 2013).
- 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.
- Kempfert, Guy (2009). Personalentwicklung in selbstständigen Schulen. In: Herbert Buchen, Hans-Günter Rolff (Hg.). Professionswissen Schulleitung. 2. überarbeitete Auflage. Weinheim: Beltz, S. 545–582.
- Kiper, Hanna (1997). Selbst- und Mitbestimmung in der Schule. Das Beispiel Klassenrat. Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren.
- Kley, Andreas (2008). Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Grossbritannien, die USA, Frankreich, Deutschland und die Schweiz. 2. Auflage. Bern: Stämpfli.
- Kley, Andreas (2009). Milizsystem. In: Historisches Lexikon der Schweiz. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D43694.php> (15. 4. 2012).
- Klimecki, Rüdiger G.; Gmür, Markus (2005). Personalmanagement. Strategien, Erfolgsbeiträge, Entwicklungsstrategien. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Kölz, Alfred (1998). Der Weg der Schweiz zum modernen Bundesstaat. Historische Abhandlungen. Chur: Rüegger.
- Kotthoff, Hans-Georg (2003). Bessere Schulen durch Evaluation? Internationale Erfahrungen. Münster: Waxmann.
- Kreis, Georg (2010). Landesausstellungen. In: Historisches Lexikon der Schweiz. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13796.php> (18. 7. 2013).
- Kriesi, Hanspeter (2008). The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy. Cambridge: University Press.
- Künzli, Rudolf; Hopmann, Stefan (1998). Lehrpläne: Wie sie entwickelt werden und was von ihnen erwartet wird. Forschungsstand, Zugänge und Ergebnisse aus der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland. Chur: Rüegger.

- Künzli, Rudolf (1998). Lehrplanforschung als Wirksamkeitsforschung. In: Rudolf Künzli, Stefan Hopmann (Hg.). Lehrpläne: Wie sie entwickelt werden und was von ihnen erwartet wird. Forschungsstand, Zugänge und Ergebnisse aus der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland. Chur: Rüegger.
- Künzli, Rudolf (2002). Curriculum Policy in Switzerland. In: Moritz Rosenmund, Anna-Verena Fries, Werner Heller (Hg.). Comparing Curriculum-Making Processes. Bern: Peter Lang, S. 213–229.
- Künzli, Rudolf (2006). Kantonale Lehrplanpolitik in der Schweiz. In: Lucien Criblez, Peter Gautschi, Pia Hirt Monico, Helmut Messner (Hg.). Lehrpläne und Bildungsstandards. Was Schülerinnen und Schüler lernen sollen. Bern: hep.
- Kuert, Simon (2002). Demokratie im Dorf – Entstehungsgeschichte des alten Madiswiler Dorfschulhauses 1893–1900 und der Weg seiner Umwandlung zum Dorfzentrum 1985–1999. In: Jahrbuch des Oberaargaus 2002. Langenthal: Merkur Druck, S. 191–214.
- Kussau, Jürgen; Oertel, Lutz (2001). Bildungsexpansion, Reform der Sekundarstufe I, und Pädagogische Arbeitsstellen. In: Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaft 23, S. 137–163.
- Kussau, Jürgen (2007). Die Schulbehörde zwischen Staat und Gesellschaft. In: Jürgen Kussau, Thomas Brüsemeister (Hg.). Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation. Wiesbaden: VS Verlag. S. 262–286.
- Kussau, Jürgen; Brüsemeister, Thomas (2007). Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation. Wiesbaden: VS Verlag.
- Larcher, Susanna (2003). Organisationsentwicklung in der Schule. Einführung der institutionalisierten Elternmitwirkung. Zürich: Hochschule für Angewandte Psychologie.
- Lienhard, Andreas; Ritz, Adrian; Steiner, Reto; Ladner, Andreas (2005). 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf (2010). Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies. Third Edition, Revised and Updated. New York: palgrav macmillan.
- Loos, Fritz; Schreiber, Hans Ludwig (1984). Recht, Gerechtigkeit. In: Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck (Hg.). Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Lorenz, Chris (1997). Konstruktion der Vergangenheit. Eine Einführung in die Geschichtsphilosophie. Köln: Böhlau.
- Lüdtke, Alf (2007). Alltagsgeschichte, Mirko-Historie, historische Anthropologie. In: Hans-Jürgen Goertz (Hg.). Geschichte. Ein Grundkurs. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Lutz, Frank W.; Iannaccone, Laurance (2008). The Dissatisfaction Theory of American Democracy. In: Thomas L. Alsbury (Hg.). The Future of School Board Governance. Relevancy and Revelation. Lanham: Rowman and Littlefield Education, S. 3–24.

- Mangold, Max; Oelkers, Jürgen; Rhyn, Heinz (1998). Die Finanzierung des Bildungswesens durch Bildungsgutscheine. Modelle und Erfahrungen. Eine Studie im Auftrag der Erziehungsdirektion des Kantons Bern. Bern: Erziehungsdirektion, Amt für Bildungsforschung.
- Manz, Karin (2008). Die Bundessubvention für die Primarschule. Analyse einer bildungspolitischen Debatte um 1900. In: Lucien Criblez (Hg.). Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen. Bern: Haupt, S. 155–181.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995). Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a. M.: Campus.
- Meier, Albert; Häusler, Gottfried (1991). Die Schulprämien der Schweiz. Hünibach: Jost Druck AG.
- Metz, Peter (2000). Bildungspolitik und Lehrerbildung. Historische Problemlagen und ihre Lösungen im Aargau. In: Jahresschrift der Historischen Gesellschaft des Kantons Aargau 113, S. 121–171.
- Metzler, Gabriele (2005). Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft. Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Meyer, Rudolf (o. J.). Lehrerbilder und Lehrerinnenbildung in Hofwil. Die Geschichte Hofwils von Dr. Rudolf Meyer. Verfügbar unter <http://www.gymhofwil.ch> (30. 4. 2013).
- Mohrmann, Susan Albers; Wohlstetter, Priscilla (1994). School-based Management. Organizing for High Performance. San Francisco: Jossey-Bass.
- Montandon, Jens (2006). Gemeinde und Schule. Determinanten lokaler Schulkonflikte zu Beginn des 19. Jahrhunderts anhand der bernischen Landschulumsfrage von 1806. Unveröffentlichte Lizentiatarbeit: Universität Bern.
- Münger, Kurt (2005). Freischarenzüge. In: Historisches Lexikon der Schweiz. <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D8682.php> (31. 3. 2012).
- Noirjean, François (2008). Kohler, Xavier. In: Historisches Lexikon der Schweiz. <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13240.php> (17. 5. 2012).
- Nuspliger, Kurt (2000). Die Kantonsregierungen – Strukturen, Prozesse, Reformen. In: Peter Knoepfel, Wolf Linder (Hg.). Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann. Basel: Helbing & Lichtenhahn. S. 79–97.
- OECD (CERI) (1973). Case Studies of Educational Innovation. Paris: OECD.
- OECD (1995). Decision-making in 14 OECD Education Systems. Paris: OECD.
- OECD (2004). What Makes School Systems Perform? Seeing School Systems through the Prism of PISA. Paris: OECD.
- OECD (2007). PISA 2006. Science Competencies for Tomorrow's World, vol. 1: Analysis. Paris: OECD.
- Oelkers, Jürgen (2007). Expertise. Bildungsgutscheine und Freie Schulwahl. (Zusammenfassung). Bericht zuhanden der Erziehungsdirektion des Kantons Bern. <http://www.erz.be.ch> (3. 5. 2013).

- Oggenfuss, Felix (2000). Schweiz: Zentrale Steuerung im föderalistischen System. In: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren et al. (Hg.). Vielfalt orchestrieren. Steuerungsaufgaben der zentralen Instanz bei grösserer Selbständigkeit der Einzelschulen. Beiträge des OECD/CERI-Regionalseminars für deutschsprachige Länder in Rheinfelden (Schweiz) vom 18.–22. Oktober 1999. Innsbruck: StudienVerlag, S. 80–92.
- Ortenburger, Andreas (2010). Professionalisierung und Lehrerbildung. Zur Bedeutung professionsbezogener Einstellungsmuster für Studienwahl und Studienverläufe von Lehramtsstudierenden. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Osterwalder, Fritz (1989). Die pädagogischen Vorstellungen in der Helvetischen Gesellschaft und die Französische Revolution. In: Zeitschrift für Pädagogik, 24. Beiheft, S. 255–272.
- Osterwalder, Fritz (1998). Profilbildung und Öffentlichkeit als Problem schulischen Managements. In: Heike Ackermann, Jochen Wissinger (Hg.). Schulqualität managen. Neuwied: Luchterhand, S. 239–250.
- Osterwalder, Fritz (1997). Gute Schule, schlechte Schule – Qualitätskriterien und Systemsteuerung im Bildungswesen. In: Silvia Grossenbacher, Walter Herzog: Schule und Soziale Arbeit in gefährdeter Gesellschaft. Bern: Haupt, S. 237–278.
- Osterwalder, Fritz; Weber, Karl (2004). Die Internationalisierung der föderalistischen Bildungspolitik. In: Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften 26, S. 11–31.
- Osterwalder, Fritz (2012). Bildungsprogramme, Bildungsreformen und die longue durée in der pädagogischen Geschichtsschreibung. In: IJHE Bildungsgeschichte 2 (2), S. 206–220.
- Parsons, Talcott (1964). Die akademischen Berufe und die Sozialstruktur. In: Dietrich Rüschemeyer (Hg.). Beiträge zur soziologischen Theorie. Neuwied: Luchterhand, S. 160–179.
- Peter, Matthias; Schröder, Hans-Jürgen (1994). Einführung in das Studium der Zeitgeschichte. Paderborn: Schöningh.
- Picht, Georg (1964). Die deutsche Bildungskatastrophe: Analyse und Dokumentation. Olten: Walter.
- Prenzel, Annedore (2003). Im Interesse von Kindern? Forschungs- und Handlungsperspektiven in Pädagogik und Kinderpolitik. Weinheim: Juventa.
- Raadschelaers, Jos C. N. (1998). Handbook of Administrative History. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Radnitzky, Edwin (1998). Konturen: 8 Thesen zur Schulentwicklung. In: Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten et al.: Schulleitung und Schulaufsicht. Neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Innsbruck: StudienVerlag.
- Ravitch, Diane (o. J.). curriculum vitae. In: <http://dianeravitch.com> (25. 7. 2013).
- Ravitch, Diane (2010). The Death and Life of the Great American School System. How Testing and Choice Are Undermining Education. New York: Basic Books.

- Rhyn, Heinz (1998). Schulaufsicht und Schulleitung in der deutschsprachigen Schweiz. Länderbericht für das OECD/CERI-Seminar in Innsbruck.  
In: Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten et al.: Schulleitung und Schulaufsicht. Neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Innsbruck: StudienVerlag, S. 163–187.
- Riklin, Alois (1982). Milizdemokratie. In: Georg Müller, René A. Rhinow, Gerhard Schmid, Luzius Wildhaber: Staatsorganisation und Staatsfunktion im Wandel. Basel: Helbing & Lichtenhahn, S. 41–57.
- Ritz, Adrian; Hurni, Rahel (2002). Wirkungsorientierte Führungsstrukturen zur Umsetzung von New Public Management an Schulen. In: Norbert Thom, Adrian Ritz, Reto Steiner (Hg.). Effektive Schulführung. Chancen und Risiken des Public Managements im Bildungswesen. Bern: Haupt, S. 291–316.
- Ritz, Adrian (2005). 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen. In: Andreas Lienhard, Adrian Ritz, Reto Steiner, Andreas Ladner (Hg.). 10 Jahre New Public Management. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Bern: Haupt, S. 47–67.
- Roca, René (2012). Sonderbund. In: Historisches Lexikon der Schweiz.  
<http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17241.php> (31. 3. 2012).
- Röbken, Heinke (2006). Managementkonzepte in der Schulentwicklung. Eine Modeerscheinung? In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 2, S. 255–271.
- Rolff, Hans-Günter (1995). Schule als lernende Organisation. OECD/CERI-Seminar 1993. In: Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten (Hg.). Innovationen im Bildungswesen als übergeordnete Aufgabe. Bonn-Buschdorf: Köllen Verlag, S. 163–183.
- Rolff, Hans-Günter (2013). Schulentwicklung kompakt. Modelle, Instrumente, Perspektiven. Weinheim: Beltz.
- Rosenmund, Moritz; Fries, Anna-Verena; Heller, Werner (2002). Comparing Curriculum-Making Processes. Bern: Peter Lang
- Rothen, Christina (2012). Im Zeichen von Zentralisierung und Professionalisierung. Veränderung der lokalen Schulgovernance im Kanton Bern (Schweiz). In: IJHE Bildungsgeschichte 2 (2), S. 193–205.
- Rutter, Michael; Maughan, Barbara; Mortimer, Peter; Ouston, Janet (1980). Fünfzehntausend Stunden. Schulen und ihre Wirkung auf die Kinder. Weinheim: Beltz.
- Sartori, Giovanni (2006). Demokratietheorie. 3. Auflage. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Scandola, Pietro (1993). Von der Schulmeisterkasse zur modernen Pensionskasse: 175 Jahre Bernische Lehrerversicherungskasse 1818–1993. Bern: Bernischer Lehrerinnen- und Lehrerverein.
- Scandola, Pietro; Rogger, Franziska; Gerber, Jürg (1992). Lehrerinnen und Lehrer zwischen Schule, Stand und Staat. Die Geschichte des Bernischen Lehrerinnen- und Lehrervereins (BLV). Bern: Bernischer Lehrerinnen- und Lehrerverein.

- Scharpf, Fritz W. (2000). Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske & Budich.
- Schibler, Peter (1982). Schulalltag im alten Bern. In: Berner Jahrbuch 1982, Bern: Benteli.
- Schmid, Kurt; Pirolt, Richard (2004). Österreichs Schulgovernance im internationalen Vergleich. Stand und Reformpotentiale. In: *ibw-Reihe Bildung & Wirtschaft* 32. <http://www.ibw.at> (20. 5. 2013).
- Schmidt, Heinrich Richard; Messerli, Alfred; Osterwalder, Fritz; Tröhler, Daniel (o. J.). Edition der helvetischen Schulumfrage von 1799, Bern 2015. <http://www.stapferenquete.ch> (15. 10. 2015).
- Schmidt, Heinrich Richard (2011). Die Volksschule im Kanton Bern. In: Peter Martig et al. (Hg.). *Berns moderne Zeit. Das 19. und 20. Jahrhundert neu entdeckt*. Bern: Stämpfli, S. 432–443.
- Schmidt, Heinrich Richard (2008). *Niedere Schulen*. In: André Holenstein et al. (Hg.). *Berns goldene Zeit. Das 18. Jahrhundert neu entdeckt*. Bern: Stämpfli.
- Schmidt, Heinrich Richard (2005). «Teutsche Schulen» – von der Frühen Neuzeit bis ins 19. Jahrhundert. In: Heinrich Richard Schmidt (Hg.). *Geschichte der Gemeinde Worb*. Bern: Stämpfli, S. 450–468.
- Schmidt, Heinrich Richard (2005a). *Worber Geschichte*. Bern: Stämpfli.
- Schneeberger, Elisabeth (2005). *Schulhäuser für Stadt und Land. Der Volksschulhausbau im Kanton Bern am Ende des 19. Jahrhunderts*. Bern: Historischer Verein des Kantons Bern.
- Schulz, Gerhard (1992). *Einführung in die Zeitgeschichte*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Schulze, Winfried (1998). Mikrohistorie versus Makrohistorie? Anmerkungen zu einem aktuellen Thema. In: Christian Meier, Jörn Rüsen (Hg.). *Historische Methode*. München: dtv, S. 319–341.
- Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) (1998). *Schulleitung und Schulaufsicht – Neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft*. OECD/CERI-Seminar 1997, Innsbruck. Innsbruck: StudienVerlag.
- Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) (2000). *Die Vielfalt orchestrieren – Steuerungsaufgaben der zentralen Instanz bei grösserer Selbständigkeit der Einzelschulen*. OECD/CERI-Regionalseminar, Rheinfelden 1999. Innsbruck: StudienVerlag.
- Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) (2008). *Bildungsmonitoring, Vergleichsstudien und Innovationen: Von evidenzbasierter Steuerung zur Praxis*. OECD/CERI-Regionalseminar für die deutschsprachigen Länder in Potsdam (Deutschland) vom 25. bis 28. September 2007. Berlin: Wissenschafts-Verlag.
- Selznick, Philip (1943). An Approach to a Theory of Bureaucracy. In: *American Sociological Review* 8 (1), S. 47–54.

- Stehr, Nico; Grundmann, Reiner (2010). Expertenwissen. Die Kultur und die Macht von Experten, Beratern und Ratgebern. Göttingen: Velbrück Wissenschaft.
- Stettler, Peter (2007). Imobersteg, Jakob. In: Historisches Lexikon der Schweiz. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4540.php> (27. 3. 2012).
- Stettler, Peter (2012). Gobat, Albert. In: Historisches Lexikon der Schweiz. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4505.php> (30. 3. 2013).
- Tanner, Albert (1995). Arbeitsame Patrioten – wohlstandige Damen. Bürgertum und Bürgerlichkeit in der Schweiz 1830–1914. Zürich: Orell Füssli.
- Tenorth, Heinz-Elmar (1981). Professionen und Professionalisierung. Ein Bezugsrahmen zur historischen Analyse des «Lehrers und seiner Organisation». In: Manfred Heinemann (Hg.). Der Lehrer und seine Organisation. Stuttgart: Klett, S. 457–475.
- Thom, Norbert; Ritz, Adrian; Steiner, Reto (2002). Effektive Schulführung. Chancen und Risiken des Public Managements im Bildungswesen. Bern: Haupt.
- Tilly, Charles (1984). Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons. New York: Russell Sage Foundation.
- Tilly, Charles (2008). Explaining Social Processes. London: Paradigm Publishers.
- Tippelt, Rudolf; Tenorth, Heinz-Elmar (2007). Lexikon für Pädagogik. Weinheim: Beltz.
- Tögel, Bettina (2004). Die Stadtverwaltung Berns. Der Wandel ihrer Organisation und Aufgaben von 1832 bis zum Beginn der 1920er Jahre. Zürich: Chronos.
- Tyack, David; Tobin, William (1994). The «Grammar» of Schooling: Why Has It Been So Hard to Change? In: American Educational Research Journal 31 (3), S. 453–479.
- University of Pennsylvania (o. J.). Office of the President. Biography Dr. Amy Gutman. <http://www.upenn.edu> (25. 7. 2013).
- Walkenhorst, Heiko (1997). Zwischen Harmonisierung und Subsidiarität. Der Kompetenzstreit um die EG-Bildungspolitik. Frankfurt a. M.: Böhlau.
- Weber, Max (1964). Wirtschaft und Gesellschaft (1921/22). Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Wenzel, Hartmut (2008). Vom Antagonismus zur Harmonie? Lehrerprofessionalität im Spiegel schulbezogener Organisationstheorien und neuerer Lehrerforschung. In: Werner Helsper, Suanne Busse, Merle Hummrich, Rolf Thorsten Kramer (Hg.). Pädagogische Professionalität in Organisationen. Neue Verhältnisbestimmungen am Beispiel der Schule. Wiesbaden: VS Verlag, S. 26–38.
- Wyss, Beat (1978). Die Ablösung des Katechismus. Eine Untersuchung zu den Bildungsmedien der Berner Elementarschulen vom Ancien Régime bis zur Regeneration. Bern.
- Wyss, Regula (2007). Pfarrer als Vermittler ökonomischen Wissens? Die Rolle der Pfarrer in der ökonomischen Gesellschaft Bern im 18. Jahrhundert. Nordhausen: Bautz.
- Zoss, Albert (circa 1980). Kleine Schulgeschichte, 1. 1. 1950–31. 12. 1978. Staatsarchiv des Kantons Bern, BC 81/9.



- Zürcher, Christoph (2004). Egger, Jakob. In: Historisches Lexikon der Schweiz.  
<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D42497.php> (10. 3. 2012).
- Zürcher, Christoph (2009). Morf, Heinrich. In: Historisches Lexikon der Schweiz.  
<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13261.php> (18. 7. 2013).
- Zürcher, Christoph (2010). Schneider, Johann. In: Historisches Lexikon der Schweiz.  
<http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4691.php> (27. 3. 2012).