

Markus Heinzer

Schulsteuerung in der Gemeinde

Wie politische Kommissionen Schule führen

Verlag Julius Klinkhardt
Bad Heilbrunn • 2017



Inhaltsverzeichnis

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

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

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

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

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

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

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