

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 |