



Die Expansion der Bildungsverwaltung in den 1960er- und 1970er- Jahren – am Beispiel der Kantone Zürich und Bern¹

Referat an der Tagung „Verwaltete Schule: Behörden, Reformen und Adressaten“ am 10. September 2010 in Zürich

Lucien Criblez, Universität Zürich

Das öffentliche Reden und Nachdenken über Schule hat sich in den letzten Jahren in der Schweiz massgeblich verändert. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die neuen Bildungsartikel der Bundesverfassung (Grundgesetz) seit 2006 in der Bildungspolitik neue Akteurkonstellationen provoziert haben: Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) als Zusammenschluss aller kantonalen Bildungsdirektoren und -direktorinnen hat einen Verfassungsauftrag, die kantonalen Bildungssysteme hinsichtlich Zielen des Unterrichts und Schulstrukturen zu harmonisieren. Sie hat dadurch ihre Position in der nationalen Bildungspolitik weiter verstärkt, nachdem sie bereits seit den 1990er-Jahren durch eine Reihe von interkantonalen Staatsverträgen an Einfluss gewonnen hatte. Dadurch hat sich jedoch auch der *Zielkonflikt* der EDK zugespitzt: Sie tritt als Garantin des Bildungsföderalismus und damit als Wahrerin der Bildungsautonomie der Kantone auf, gleichzeitig muss sie die Kantone aber zur freiwilligen Harmonisierung ihrer Bildungssysteme motivieren, um dem Verfassungsauftrag gerecht zu werden und so zu verhindern, dass der Bund subsidiär regelnd auftritt (Criblez 2010).

Mit diesen Entwicklungen ist verbunden, dass die Volksschulpolitik, die in der Schweizer Bildungsgeschichte mit ganz wenigen Ausnahmen bislang fast ausschliesslich Gegenstand kantonalen Politik gewesen ist, zum nationalen Politikthema werden konnte und damit auch von den Parteien auf nationaler Ebene bearbeitet wird. Am stärksten hat sich bislang die nationalkonservative SVP (Schweizerische Volkspartei) dem Thema angenommen, indem sie im Herbst 2010 ein umfangreiches Grundlagendokument und einen eigenen Vorschlag für einen Lehrplan für die deutschsprachige Schweiz vorlegte². Grundsätzlich nehmen diese Dokumente eine neokonservative Position in der Bildungspolitik ein³: Die SVP beklagt den Verlust von Disziplin und Leistung, setzt Selektion gegen Integration, fordert die Rückkehr zum

¹ Das Referat ist im Anschluss an die Tagung publiziert worden: Criblez, Lucien (2012): Die Expansion der Bildungsverwaltung in den 1960er und 1970er Jahren – am Beispiel der Kantone Zürich und Bern. In Geiss, Michael/De Vincenti, Andrea (Hrsg.): *Verwaltete Schule. Geschichte und Gegenwart*. Wiesbaden: Springer, 109-129.

² „Der Weg zur leistungsorientierten Volksschule“ (verfügbar unter: http://www.udc.ch/display.cfm/id/101458/disp_type/display/filename/Bildungspapier.pdf) und „Der SVP-Lehrplan“ (verfügbar unter: <http://www.svp.ch/display.cfm/id/101343>); recherchiert: 15. April 2011.

³ Inwiefern eine solche neokonservative Tendenz auch in andern europäischen Staaten feststellbar ist, müsste genauer geprüft werden; vergleichbare Entwicklungen waren in den USA und in England jedenfalls schon in den 1990er-Jahren nachweisbar (Criblez 1998b). In Deutschland zeigten sich ähnliche Tendenzen mit dem grossen öffentlichen Echo auf das „Lob der Disziplin“ von Bernhard Bueb (2006; kritisch: Brumlik 2007). Buebs Schriften dienen der SVP in verschiedener Hinsicht als Vorbild.



Klassenlehrerprinzip und verteidigt den Bildungsföderalismus gegen Harmonisierung und Zentralisierung – um nur einige der wichtigsten Positionen zu benennen. Gleichzeitig werden zwei grundlegende argumentative Wendungen vollzogen: Das bisherige optimistische Verständnis von Schulreformen wird negativ gewendet und die bisherigen Problemlöseagenturen im Bildungsbereich werden zu Problemverursachern umdefiniert.

Die Schulreform hatte seit der Reformpädagogik im ersten Viertel des 20. Jahrhunderts als optimistisches Programm der Lehrerschaft zur Qualitätsverbesserung der Schule gegolten; Ernst Schneider, Reformpädagoge und Berner Seminardirektor, hatte das 20. Jahrhundert sogar zum Jahrhundert der Schulreform erklärt: „Die Schulreform steht am Anfange ihrer Wirksamkeit. Sie bedeutet ein Programm für die kommenden Jahrzehnte, ja das laufende Jahrhundert. Wenn die Lehrerschaft sich in den Dienst der Schulreformbewegung stellt, wird ihr das zur Ehre gereichen“ (Schneider 1916, 73; vgl. auch Crotti/Osterwalder 2008). In den 1970er-Jahren wurde dieses Postulat zur Forderung nach einer *permanenten Schulreform* zugespitzt. Heute werden Reformen nun nicht mehr positiv, sondern negativ beurteilt. Damit ist auch ein neuer Blick auf die Akteure der Schulreform verbunden: Die Lehrerbildung, die Bildungsverwaltung und die Erziehungswissenschaft gelten als Verursacher dieses „Reformwahns“ (Beglinger 2010), mit dem die Schulen von ihrem Kernauftrag abgehalten würden.

Eine wesentliche Spitze der Kritik an den Schulreformen richtet sich gegen die Expansion der Bildungsverwaltung und die Bürokratisierung der Schulen. An dieser Stelle setzt der vorliegende Beitrag an: Dass die Bildungsverwaltung in den letzten 50 Jahren expandierte, ist ein Faktum, das sich in unterschiedlicher Hinsicht und mit verschiedenen Daten nachweisen lässt; dieses Faktum ist in keiner Art und Weise bestritten. Die Kritik an der Expansion der Bildungsverwaltung hat bislang jedoch noch kaum die wirklich interessanten Folgefragen, die sich stellen, beantwortet – ja noch nicht einmal richtig gestellt: Warum wächst die Bildungsverwaltung, wie und an welchen Stellen wächst sie? Hat das Wachstum auch positive und nicht nur negative Seiten – ganz im Sinne Max Webers, der die bürokratische Form der Verwaltung gegenüber den Formen der traditionellen Herrschaft und der charismatischen Herrschaft u.a. wegen ihrer „Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also: Berechenbarkeit“, wegen ihrer „Intensität und Extensität der Leistung“ sowie wegen ihrer „formal universellen Anwendbarkeit auf alle Aufgaben“ als „formal rationalste Form der Herrschaftsausübung“ bezeichnet hatte – ohne damit allerdings eine Qualitätsaussage über den notwendigen Grad der Bürokratisierung zu verbinden (Weber 1921/1976, Bd. 1, 128)?

Mit Bezug auf solche Fragen geht der vorliegende Beitrag einer – scheinbar – einfachen Hypothese nach: Wenn die Bildungsverwaltung gewachsen ist, liegt es nahe zu vermuten, dass dies eine Folge der so genannten „Bildungsexpansion“ (Criblez 2001, Hadjar/Becker 2006) der 1960er- und 1970er-Jahre war: Mehr Schülerinnen und Schüler sowie mehr Schulen und mehr Personal bedingen auch mehr Verwaltungsaufwand. Am Beispiel der Kantone Zürich und Bern wird diese Hypothese für den Zeitraum 1960-1980 auf ihre Evidenz hin ge-



prüft. Dabei wird in einem ersten Schritt auf die Situation der Bildungsverwaltungen in der Schweiz vor der Bildungsexpansionsphase hingewiesen, in einem zweiten Schritt werden ausgewählte Expansionsbereiche beleuchtet.⁴ Im dritten Teil werden darauf bezogen die Modi des Wachstums der Bildungsverwaltung differenzierter analysiert. Im letzten Kapitel werden einige weiterführende Hypothesen zu den Wirkungen der Expansion in der Bildungsverwaltung für die Zeit nach 1980 formuliert.

Zur Situation der Bildungsverwaltungen in der Schweiz vor der Bildungsexpansion

In der Schweiz waren die Kantone bei der Gestaltung ihrer Bildungssysteme bis in die 1960er-Jahre weitestgehend autonom (für einen historischen Überblick vgl. Criblez 2008). In einigen wenigen Bereichen waren dem Bund übergeordnete Regelungskompetenzen zugeschrieben: Seit der Bundesstaatsgründung 1848 verfügte der Bund über die Möglichkeit, eine Universität und ein Polytechnikum, seit 1874 auch andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder zu unterstützen. Das Projekt einer Universität blieb unrealisiert, allerdings wird das 1855 gegründete und vom Bund geführte Polytechnikum in Zürich (heute: Eidgenössische Technische Hochschule) ebenso wie dessen Schwesterinstitution in Lausanne heute der Kategorie der universitären Hochschulen zugeordnet. Die übrigen Universitäten unterstehen jedoch bis heute kantonaler Regelungskompetenz, der Bund wirkt seit der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre subsidiär mit Bundessubventionen (Herren 2008). Aufgrund seiner Kompetenz, die Medizinalberufe eidgenössisch zu regeln, hat der Bund zudem seit 1880 die Zulassung zu den Universitäten über die Maturitäts-Anerkennungsverordnung eidgenössisch geregelt und damit – historisch früh – die Möglichkeit der freien Studienortwahl geschaffen (Barth 1919). Im Berufsbildungsbereich subventionierte der Bund zunächst die lokalen und kantonalen Bestrebungen zum Aufbau des dualen Berufsbildungssystems (Wettstein/Gonon 2009) und regelte die Berufsbildung seit dem ersten Berufsbildungsgesetz von 1930 (Bauder/Osterwalder 2008) auch gesetzlich – allerdings bis 1999 zunächst nur sektoriell⁵. Letztlich konnte der Bund seit der Ergänzung des Bildungsartikels in der Bundesverfassung 1902 die Primarschulen der Kantone finanziell unterstützen (1985 aufgehoben; vgl. Manz 2008). Weil der Verwendungszweck der Bundessubventionen sehr weit definiert war, war mit ihnen allerdings keine Eingriffsmöglichkeit des Bundes in die Regelung der kantonalen Bildungssysteme verbunden. Der Bund hatte zudem seit 1874 mit dem Bildungsartikel der Bundesver-

⁴ Der vorliegende Beitrag hat vorwiegend heuristischen Charakter. Er ist als erster „Werkstattbericht“ aus den Vorbereitungen zu einem grösseren Forschungsvorhaben zur längerfristigen Veränderung der Bildungsverwaltung zu verstehen.

⁵ Der Bund konnte die Berufsbildung in folgenden Sektoren regeln: Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst. Die übrigen Berufsbildungsbereiche verblieben bis zur Verfassungsrevision 1999 in der Regelungskompetenz der Kantone (Späni 2008).



fassung zwar prinzipiell die Möglichkeit, in die kantonale Schulhoheit einzugreifen⁶, da eine Ausführungsgesetzgebung aber nie zustande kam, blieben die Kantone auch unter dieser Verfassungsnorm weitgehend frei in der Gestaltung ihrer Bildungssysteme.

Gegenüber den Gemeinden hatten die Kantone allerdings bereits im 19. Jahrhundert weit reichende normative Kompetenzen durchgesetzt – auch wenn die Gemeinden im Bereich der Volksschule in aller Regel Schulträger blieben und wesentlich an der Finanzierung beteiligt sind. Wenn man Bildungsadministrationen analysieren will, ist man also zunächst auf die kantonalen Verwaltungen verwiesen. Denn auch der Bund war vor 1960 lediglich im Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit mit dem Vollzug der Berufsbildungsgesetzgebung und mit der Subventionierung der Berufsbildung sowie im Eidgenössischen Departement des Innern mit der Maturitätsanerkennung und der Vergabe von Primarschulsubventionen beschäftigt.

Die kantonalen Bildungsadministrationen waren aber bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts keine differenzierten und ausgebauten Verwaltungseinheiten, sondern entsprachen in fast idealer Weise dem, was heute als „lean management“ wieder herbeigewünscht wird. Dies gilt für öffentliche Administrationen ganz allgemein, hat in der Schweiz aber auch mit der Tradition der Laienbehörden zu tun. Auf allen Ebenen des Systems waren Laiengremien tätig, die einerseits wesentliche Aufsichtsfunktionen wahrnahmen, andererseits die Vergabe von Steuergeldern an Schulen als Repräsentanten der Öffentlichkeit und als dieser Öffentlichkeit verpflichtete Behördenmitglieder legitimierten. Solche Behörden wurden in allen Kantonen für die Beaufsichtigung der Schulen vor Ort eingesetzt (in der Regel Schulkommission, Schulpflege oder Schulrat genannt), aber auch die kantonalen Schulen – insbesondere die Gymnasien und die Lehrerbildungsinstitutionen – wurden von solchen Laiengremien beaufsichtigt. Und viele Kantone hatten auf kantonaler Ebene Erziehungsräte (heute auch: Bildungsräte) eingesetzt, die mit ihren Entscheidungskompetenzen im Bildungsbereich dafür sorgen sollten, dass die kantonale Bildungsverwaltung nicht zu mächtig wurde. Insgesamt war ein System von *checks and balances* entwickelt worden, in dem die Laienbehörden eine wichtige Aufsichtsfunktion spielten, die Machtdelegation immer mit entsprechenden Kontrollfunktionen versehen wurde und dadurch ein ausgewogenes System von Verantwortungsdelegation und Rechenschaftspflicht etabliert war (Criblez 1998a).

Die kantonalen Bildungsadministrationen (Bosshard 1955, 169ff.) waren je nach Grösse und Aufgabenfeld unterschiedlich strukturiert und ausgebaut, in kleinen Kantonen bestanden sie nicht selten aus ganz wenigen Personen. Dies kann am Beispiel der kantonalen Schulaufsicht gezeigt werden, die in allen Kantonen eingerichtet war, aber unterschiedliche Formen

⁶ „2 Die Kantone sorgen für genügenden Primarunterricht, welcher ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen soll. Derselbe ist obligatorisch und in den öffentlichen Schulen unentgeltlich.

³ Die öffentlichen Schulen sollen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können.

⁴ Gegen Kantone, welche diesen Verpflichtungen nicht nachkommen, wird der Bund die nötigen Verfügungen treffen“ (Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, Art. 27).



und Grade der Professionalisierung angenommen hatte. Kloss unterschied zu Beginn der 1960er-Jahre vier Gruppen von Kantonen (Kloss 1964, 75ff.):

- In einer ersten Gruppe wurde die kantonale Schulaufsicht von Laienbehörden, also Kollektiven wahrgenommen, die bezirksweise tätig waren (Bezirksschulpflegen); die Mitglieder wurden entweder durch die Bürgerinnen und Bürger oder durch die Erziehungsräte gewählt; zu dieser Gruppe gehörten die Kantone Aargau, St. Gallen und Zürich sowie in gewisser Weise Basel-Stadt, weil hier nicht zwischen Kanton und Gemeinde unterschieden wurde.
- Die kantonale Schulaufsicht wurde in einer zweiten Gruppe von Einzelpersonen ehrenamtlich wahrgenommen. In dieser Gruppe sind ausschliesslich katholische Kantone vertreten (Appenzell-Innerrhoden, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Uri, Wallis), die in der Regel Geistliche mit dieser Aufgabe betraut hatten.
- In einer dritten Gruppe von Kantonen bestand die kantonale Schulaufsicht sowohl aus hauptamtlich als auch aus nebenamtlich tätigen Schulinspektoren. Dieser Gruppe sind die Kantone Luzern, Solothurn, Thurgau und Zug zuzurechnen.
- In der letzten und grössten Gruppe von Kantonen war die kantonale Schulaufsicht durch professionelle und meist hauptamtlich tätige Schulinspektoren gewährleistet (vgl. auch Bähler, 1934 1935; Caratti 1981; Esseiva 1958). Je nach Grösse und Konzeption des Kantons war eine unterschiedliche Anzahl von Inspektoren tätig. Zu dieser Gruppe gehörten (in Klammern: Anzahl Inspektoren zu Beginn der 1960er-Jahre) Appenzell-Ausserrhoden (1), Basel-Landschaft (2), Bern (14), Freiburg (8), Genf (10), Glarus (1), Graubünden (6), Neuenburg (3), Schaffhausen (1), Tessin (6) und Waadt (6).

Letztlich ist darauf hinzuweisen, dass in der Schweiz die Regierungsräte als Vorsteher der Erziehungsdirektionen und damit als Chefs der Bildungsverwaltungen direkt von der stimm- und wahlberechtigten Bevölkerung gewählt werden, sie also über direktdemokratische Legitimation ihres Verwaltungshandelns verfügen.⁷ Trotzdem sind sie den kantonalen Parlamenten zu Rechenschaft verpflichtet, das Parlament führt auch – staatsrechtlich gesehen – die Oberaufsicht über die Verwaltung.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass bis zur Bildungsexpansion, die in der Schweiz in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre einsetzte, Verwaltungsaufgaben im Bildungsbereich vorwiegend in den Kantonen wahrgenommen wurden, diese Bildungsadministrationen aber – im Vergleich zu heutigen Verwaltungen – sehr schlank waren, was wiederum damit zusammenhängt, dass die Aufsichtsfunktionen vor Ort und auf kantonaler Ebene weitgehend von Laien in Behördenstrukturen, seltener von Einzelperson neben- oder meist sogar ehrenamtlich wahrgenommen wurden.⁸

⁷ Zu den direktdemokratischen Rechten und deren Einfluss auf die Bildungspolitik im politischen System der Schweiz vgl. Criblez 2011.

⁸ Diese ehrenamtlichen Ämter und Funktionen waren u.a. attraktiv, weil sie oftmals als Einstieg in ein anderes politisches Amt auf kommunaler, regionaler oder kantonalen Ebene galten.



Es liegt nun nahe zu vermuten, dass sich die Bildungsverwaltungen⁹ im Zuge der Bildungsexpansion veränderten und insbesondere auch gewachsen sind. Dies wird im Folgenden an den Beispielen der Kantone Bern und Zürich für den Zeitraum zwischen 1960 und 1980 näher geprüft. Diese beiden Kantone gehören zu den grössten und bevölkerungsreichsten Schweizer Kantonen, sie hatten bildungspolitisch seit dem 19. Jahrhundert auch in vielerlei Hinsicht immer wieder die Themenführerschaft übernommen. Politisch waren die beiden Erziehungsdirektionen im untersuchten Zeitraum von Erziehungsdirektoren geführt, die im Falle von Zürich dem Landesring der Unabhängigen, also der politischen Mitte, und im Falle von Bern der freisinnig-demokratischen Partei, also dem bürgerlichen Lager mit liberaler Akzentsetzung, angehörten. Die Berufsbildung war in beiden Kantonen nicht der Erziehungsdirektion, sondern der Volkswirtschaftsdirektion unterstellt und wird hier ebenso wenig berücksichtigt wie Fragen des Hochschulbereichs, der aufgrund der Hochschulautonomie immer eine Sonderstellung eingenommen hat.

Bildungsexpansion

Die Bildungsexpansion – verstanden als Phase akzelerierten Wachstums des Bildungssystems, beginnend Ende der 1950er-Jahre und auslaufend in den 1970er-Jahren – ist international, in der Schweiz und natürlich auch in den beiden untersuchten Kantonen ein vielschichtiges und durch vielerlei Faktoren verursachtes Phänomen, das bislang für die Schweiz historisch kaum untersucht worden ist (vgl. Criblez 2001; Rieger 2001). Der am einfachsten zu rekonstruierende Faktor sind die Schülerzahlen. Für den Kanton Zürich (auf die Darstellung für den Kanton Bern wird verzichtet, das Wachstum präsentiert sich etwa ähnlich) zeigt sich die Entwicklung der Schülerzahlen für die Primarschulen (1.-6. Klasse), die Sekundarstufe I (7.-9. Klasse) und die Mittelschulen¹⁰ wie in Tabelle 1:

⁹ Als kantonale Bildungsverwaltung wird bei der Untersuchung der beiden Kantone Bern und Zürich im Folgenden der dem per Volkswahl gewählten Mitglied der Kantonsregierung (Erziehungsdirektor) unterstellte Bereich der kantonalen Verwaltung (damals in beiden Kantonen als Erziehungsdirektion bezeichnet) verstanden, dessen Personal sich haupt- oder nebenamtlich mit Bildungsfragen beschäftigt.

¹⁰ Die Schülerzahlen der Mittelschulen umfassen neben den Schülerinnen und Schülern des Gymnasiums (inklusive Langzeitgymnasium) diejenigen der Handelsschulen und der Diplommittelschulen.

Tabelle 1: Entwicklung der Schülerzahlen im Kanton Zürich 1961-1980, Primarschule, Sekundarstufe I und Mittelschulen¹¹ (Quelle: Geschäftsberichte der Direktion des Erziehungswesens [des Kantons Zürich] 1961-1980)

	1.-6. Klasse	7.-9. Klasse	Mittelschulen ¹²
1961	74'740	21'449	5'167
1962	75'965	24'018	5'324
1963	77'329	24'667	5'364
1964	78'672	25'079	5'530
1965	80'627	25'432	5'737
1966	82'704	25'609	5'719
1967	84'260	26'924	6'058
1968	86'704	28'002	6'335
1969	89'292	29'272	6'242
1970	91'901	30'517	6'548
1971	94'567	31'475	7'018
1972	96'928	32'848	7'538
1973	97'841	33'723	8'003
1974	97'331	34'796	8'326
1975	96'660	3'6498	8'508
1976	93'621	37'720	12'682
1977	89'808	39'183	13'109
1978	86'131	39'911	13'545
1979	82'322	39'825	13'463
1980	78'656	39'077	14'442

Die Tabelle zeigt sehr deutlich die quantitative Zunahme der Schülerzahlen, die auf der Primarstufe und auf der Sekundarstufe I vorwiegend auf steigende Geburtenraten zurückzuführen ist. In der Primarschule wurde der Höhepunkt 1973 erreicht, anschliessend wirkte sich der so genannten „Pillenknicke“ auf die Schülerzahlen aus. Die Wende erfolgt auf der Sekundarstufe I mit entsprechender Verzögerung 1978. Ein anderes Expansionsmuster zeigt sich jedoch bei den Mittelschulen; es folgt nicht einfach den demografischen Veränderungen. Zunächst ist ein allmähliches und kontinuierliches Wachstum festzustellen, das sich um 1970 beschleunigt. 1975/76 ist ein sprunghafter Anstieg der Schülerzahlen zu verzeichnen. Dies kann mit kumulierten Massnahmen zur Förderung neuer Begabungsprofile und zur Öffnung der höheren Bildung erklärt werden, ist also Folge politischer Interventionen. Erstens wurden zu Beginn der 1970er-Jahre im Zuge der Dezentralisierung der Mittelschulen im Kanton Zürich neue Kantonsschulen eröffnet, zweitens wurden 1972 die Maturitätstypen D (moderne Fremdsprachen) und E (Wirtschaftswissenschaft) als eidgenössische Maturität anerkannt, und drittens wurde etwa gleichzeitig die Diplommittelschule als neuer Mittelschultyp geschaffen (Criblez 2001). Die politisch angestrebte Öffnung der höheren Bildung sorgte zudem dafür, dass die Schülerzahlen an den Mittelschulen auch nach 1980 entgegen demografischer Ent-

¹¹ Für die längerfristige Entwicklung der Volksschule im Kanton Zürich vgl. Rychner-Delmore 1982; für die Mittelschulen: Imhof/Delmore/Ottiger 1984.

¹² Ohne Technikum; ab 1971 inkl. Maturitätsschule für Erwachsene; der Entwicklungssprung bei den Mittelschulen 1975/1976 ist einerseits auf verschiedene gleichzeitige Neugründungen in der Stadt Zürich sowie auf die Übernahme der städtischen Töcherschule durch den Kanton zurückzuführen.



wicklung nicht zurückgingen, sondern die Expansion fortgesetzt wurde – wenn auch in vermindertem Tempo.

Neben demografischen Faktoren müssen also auch Veränderungen im Bildungsangebot oder die Öffnung der höheren Bildung als weitere wichtige Faktoren der Bildungsexpansion interpretiert werden. Zur Erweiterung der Bildungsangebote in dieser Zeit zählen insbesondere: die Institutionalisierung des Kindergartens, die Ausdehnung der Unterrichtspflicht auf neun Schuljahre (was sich in den präsentierten Daten am Anfang der 1960er Jahre auf der Sekundarstufe I noch auswirkt), die erwähnten Erweiterungen im Mittelschulbereich und die Neuschaffung verschiedenster höherer Fachschulen in unterschiedlichen Berufsbereichen. Gleichzeitig wurden die Klassen verkleinert, was – neben verschiedenen anderen Faktoren – den Bedarf an Lehrpersonen schnell steigerte (für Bern: Schläppi 1964; für Zürich: Tuggener 1966): Es fehlte Lehrpersonal in bislang nie gekannten Ausmassen: „Der Schwerpunkt der Bemühungen der Erziehungsbehörden aller Stufen lag im Bestreben, für die ständig steigenden Schülerzahlen die notwendigen Lehrkräfte zu gewinnen und die erforderlichen Schulräume bereitzustellen“ (Geschäftsbericht Erziehungsdirektion Zürich 1962, 3). Die Bemühungen um die Verminderung der Klassengrößen kann als Teil der Bemühungen um pädagogische und didaktische Qualitätssteigerung angesehen werden, die unterschiedliche Bereiche umfasste. So wurde in dieser Zeit etwa auch das Lehrmittelangebot auf eine wesentlich breitere Basis gestellt.¹³

In vielen Kantonen wurden die Aufgaben der Bildungsverwaltung während der Bildungsexpansion zudem erweitert, indem Schulen in bislang privater oder kommunaler Trägerschaft in kantonale Trägerschaft überführt wurden: So haben die Kantone sowohl von Privaten (dies insbesondere in der Berufsbildung und im Mittelschulbereich) oder aber von Städten (etwa die höheren Töcherschulen in Winterthur und Zürich) Bildungsangebote übernommen oder solche Schulen neu mit Subventionen unterstützt (etwa private Lehrerseminare in Bern oder das Freie Gymnasium in Bern).

Wie wächst die Bildungsverwaltung?

Alle diese erwähnten Wachstumsfaktoren und Expansionsphänomene verursachten natürlich grösseren administrativen Aufwand, der mit mehr Personal bewältigt werden musste. Wenn im Folgenden induktiv, das heisst ausgehend von den Entwicklungen in den beiden Kantonen Bern und Zürich, nach den Wachstumsmodi der Bildungsverwaltung gefragt wird, kann als *erster Wachstumsmodus* festgehalten werden: Die Bildungsverwaltung wächst, weil deren Aufgaben bei wachsenden Schüler- und Lehrerzahlen wachsen.

¹³ So stiegen etwa die Anzahl Lehrmittel im Sortiment des Zürcher Lehrmittelverlags ebenso rasant an wie dessen Umsatz (Feller et al. 2001, 28). Der Umsatz des Berner Lehrmittelverlags versechsfachte sich im hier untersuchten Zeitraum (BLMV 1996, 64).



Trotzdem wuchs offensichtlich die Bildungsverwaltung nicht annähernd in ähnlichen Dimensionen wie das Bildungssystem selbst. So wurde etwa im Verwaltungsbericht der Berner Erziehungsdirektion festgehalten: „Der Arbeitsaufwand hat für die gesamte Direktion im vergangenen Jahr erneut stark zugenommen; trotzdem wurde die Zahl der Angestellten nicht vermehrt“ (Verwaltungsbericht Erziehungsdirektion Bern 1967, 1). Und auch rund zehn Jahre später wurde Ähnliches berichtet: „Die Personalkontingentierung erlaubte nur eine sehr bescheidene Schaffung von zusätzlichen Stellen zur Bewältigung der steigenden Aufgaben in den einzelnen Dienststellen, Abteilungen und Ämtern“ (Verwaltungsbericht Erziehungsdirektion Bern 1979, 3). Ähnliche Aussagen lassen sich auch für andere Jahre und auch für den Kanton Zürich belegen.

So wurden zum Beispiel die Stellen der Schulinspektoren im Kanton Bern im untersuchten Zeitraum nicht wesentlich erhöht und die so genannte Zentralverwaltung der Erziehungsdirektion (vgl. unten) blieb „schlank“: 1952 umfasste sie einen ersten und einen zweiten Direktionssekretär, einen Adjunkten, eine Fachbeamtin Hauswirtschaft sowie das „notwendige Kanzleipersonal“; Ende der 1960er-Jahre einen ersten und zwei weitere Direktionssekretäre, einen juristischen Sekretär sowie je einen Adjunkten für das Stipendienwesen und für Finanzielles (Dekret Organisation Erz 1952, 1969).

Aus diesen Hinweisen lässt sich zunächst vor allem schliessen, dass die starke Expansion des Bildungssystems zwar auch Bedarf an zusätzlichem Personal in den Bildungsadministrationen schuf, dass dieser Bedarf aber nur sehr zurückhaltend in neue Stellen umgesetzt wurde: Die eigentliche Bildungsverwaltung wuchs zunächst nur langsam. Dies scheint vor allem möglich gewesen zu sein, weil ein Teil der zusätzlich anfallenden Aufgaben von den Laienbehörden übernommen worden ist, die in den kantonalen Bildungssystemen vor allem im Hinblick auf Aufsichts- und Legitimationsfunktionen von grosser Bedeutung waren. Ein *zweiter Wachstumsmodus* scheint also zu sein, dass gar nicht die eigentliche Bildungsverwaltung wächst, sondern die Laienbehörden mit Mehraufwand und neuen Aufgaben konfrontiert waren. Jedenfalls blieb in beiden untersuchten Kantonen der grosse Ausbau der Bildungsverwaltung offensichtlich zunächst aus. Genaue Daten zu entsprechenden Stellen liegen allerdings (vorderhand) nicht vor, weil empirische Untersuchungen dazu fehlen.

Das Wachstum der Bildungsverwaltung scheint also nicht nur traditionellen bürokratischen Mechanismen zu folgen. Es ist deshalb zu vermuten, dass die längerfristige Expansion der Bildungsverwaltung nicht einfach nur mit dem quantitativen Wachstum des Bildungssystems zusammenhängt, sondern mit der Übernahme neuer Aufgaben, die nicht einfach als Bildungsverwaltung im traditionellen Sinne gelten können, sondern die über den Anspruch der Verwaltung hinaus in Richtung inhaltlicher Gestaltung des Bildungswesens zielen. Dies soll im Folgenden an drei Beispielen illustriert werden: (a) an der Restrukturierung der Verwaltung (am Beispiel Bern), (b) an der Lehrerfortbildung in den Kantonen Bern und Zürich sowie (c) am Aufbau einer Informationsfunktion innerhalb der Bildungsverwaltungen dieser beiden Kantone.

a) Die Verwaltungsstruktur der Erziehungsdirektion des Kantons Bern lässt sich aufgrund der Regelungen von 1952, 1969 und 1971 wie folgt schematisch darstellen:

Tabelle 2: Gliederung der Erziehungsdirektion des Kantons Bern 1952, 1969 und 1971 (Quellen: Dekret Organisation Erz 1952, 1969, 1971)

1952	1969	1971
Sekretariat der Zentralverwaltung	Sekretariat	Sekretariat
Inspektorat Lehrmittelverlag	Abteilung Unterrichtswesen	Abteilung Unterrichtswesen
Hochschulverwaltung		
	Abteilung Kulturelles	Abteilung Kulturelles
		Amt für Unterrichtsforschung und -planung
		Amt für „Jugend und Sport“

Die Übersicht zeigt deutlich, dass die offensichtlich wachsenden Aufgabenbereiche und neue Aufgaben der Erziehungsdirektion schrittweise zu neuen Verwaltungsstrukturen führten. Die schnell aufeinander folgenden Reformen 1969 und 1971 weisen zudem darauf hin, dass sich die Aufgaben und Herausforderungen in der Bildungsverwaltung rasch änderten. 1969 wurde neu eine Abteilung Kulturelles geschaffen, 1971 kamen zwei neue Ämter dazu: Das Amt für Unterrichtsforschung und -planung sowie das Amt für Jugend und Sport. Das Wachstum der Bildungsverwaltung führte also zur Differenzierung der Verwaltungsstrukturen. Natürlich wuchs, wie gezeigt, die Bildungsverwaltung auch in den andern Abteilungen (Unterrichtswesen, Hochschulwesen); und natürlich war Kultur schon vor diesen Reorganisationen ein Aufgabenbereich der Erziehungsdirektion, der aber offensichtlich an Bedeutung gewann, was zu einer neuen Verwaltungseinheit führte. Die Expansion der Bildungsverwaltung führte also zur *Funktionsdifferenzierung* innerhalb der Verwaltungsstruktur.

Die Schaffung des Amtes für Jugend und Sport weist jedenfalls auf einen *dritten Modus der Verwaltungsexpansion* hin: die Erweiterung staatlicher Leistungsangebote. Hier können empirisch zwei Fälle unterschieden werden: Entweder wird ein neuer Bereich staatlicher Leistungserbringung durch einen politischen Auftrag (aus Volksabstimmungen, aus dem Parlament, aus der Regierung) geschaffen oder indem Bundesvorgaben kantonal vollzogen werden müssen. Das Amt für Jugend und Sport wurde geschaffen, nachdem auf Bundesebene die Sportförderung von Jugendlichen auf der Grundlage des neuen Verfassungsartikels 27quiquies neu organisiert worden war, entspricht also dem zweiten Fall. Die Bundesverfassung schreibt seit der Volksabstimmung vom 27. September 1970 vor: „Der Bund ist befugt, Vorschriften über Turnen und Sport der Jugend zu erlassen. Er kann durch Gesetz den



Turn- und Sportunterricht an Schulen obligatorisch erklären. *Der Vollzug der Bundesvorschriften in den Schulen ist Sache der Kantone. [...]*¹⁴

b) Das Amt für Jugend und Sport wurde aber nicht nur für die Administration der Jugend und Sport-Kurse zuständig, sondern es bot von Anfang an in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Turn- und Sportschule Magglingen auch die Aus- und Weiterbildungskurse für die Leiterinnen und Leiter von Jugend und Sport-Kursen an – übernahm also nicht nur administrative, sondern auch inhaltlich-gestaltende Aufgaben. Hier zeigt sich ein folgenreicher *vierter Modus der Bildungsverwaltungsexpansion*: Die Verwaltung erweitert ihre Aufgaben über den eigentlichen Verwaltungsbereich hinaus und übernimmt zunehmend auch Aufgaben der inhaltlichen Gestaltung von Bildungsbereichen. Eine solche Entwicklung zeigt sich zum Beispiel auch in der Lehrerfortbildung. Die Kantone Zürich und Bern engagierten sich in diesem neuen Aufgabenbereich allerdings auf sehr unterschiedliche Art und Weise: der Kanton Zürich im traditionellen Verwaltungsmodus, die Erziehungsdirektion im Kanton Bern dagegen übernahm die operative Durchführung und Gestaltung der Lehrerfortbildung selbst und schuf eine Zentralstelle für Lehrerfortbildung *innerhalb* der Bildungsverwaltung.

Die Diskussion um die Neugestaltung der Lehrerfortbildung hatte in der deutschsprachigen Schweiz ungefähr Mitte der 1960er-Jahre begonnen¹⁵, und zwar vor dem Hintergrund zweier Entwicklungen, die beide als Teil der Bildungsexpansion interpretiert werden müssen. Einerseits war die Weiterbildung als quartärer Bildungsbereich im Rahmen der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Veränderungsprozesse erstmals zu einem wichtigen Thema der Bildungspolitik geworden (Bottani et al. 1975). Zweitens – und dies war bildungspolitisch in der Schweiz wohl entscheidend – konnten die Kantone den Lehrermangel, der seit Mitte der 1950er-Jahre herrschte, nicht beheben. Die Schaffung von Möglichkeiten der Weiterbildung wurde allgemein als Teil der Attraktivitätssteigerung für den Lehrberuf und damit als Mittel gegen den Lehrermangel interpretiert. Gottfried Weilenmann, einer der Promotoren der Erwachsenenbildung in der deutschsprachigen Schweiz, hatte jedenfalls mit seinem Artikel im „Tages-Anzeiger“ vom 27. Januar 1964 mit dem programmatischen Titel „Schafft Aufstiegsmöglichkeiten für die Lehrer!“ eine rege Diskussion über die Möglichkeit der Attraktivitätssteigerung des Lehrberufs durch Weiterbildung ausgelöst.

Zu Beginn der 1970er-Jahre fand ein fundamentaler Wandel in der Trägerschaft und der Finanzierung der Lehrerfortbildung¹⁶ statt, den man allgemein als Institutionalisierungs- und

¹⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874; Art. 27quinquies, Abs. 1, angenommen in der Volksabstimmung vom 26./27. September 1970; Hervorhebung LC.

¹⁵ Vgl. etwa die beiden diskussionsbestimmenden Beiträge von Willi Vogt in der Schweizerischen Lehrerzeitung (Vogt 1964, 1965).

¹⁶ 1970 erschien Lothar Kaisers „Die Fortbildung der Volksschullehrer in der Schweiz“ als erste systematische Situationsanalyse. Er unterschied zwischen Fort- und Weiterbildung (Kaiser 1970, 1f.), wobei die Fortbildung mit Anliegen des Qualifikationserhalts und der Qualifikationserweiterung für den angestammten Lehrberuf verbunden wurde, die Weiterbildung dagegen mit der Qualifikationserweiterung im Hinblick auf neue Unterrichtsberechtigungen (andere Schulstufen, zusätzliche Fächer). Einige Jahre später wurde diese Unterscheidung im Expertenbericht „Lehrerbildung von morgen“ (Müller et al. 1975) übernommen und konzeptionell bestätigt. Die Unterscheidung war für die Bildungsverwaltung



Verstaatlichungsprozess umschreiben kann (vgl. Criblez 2000): Die Kantone wurden Hauptträger, ja teilweise sogar Monopolträger der Lehrerfortbildung und engagierten sich stark in deren Finanzierung. In vielen Kantonen wurden zu Beginn der 1970er-Jahre staatliche Fortbildungsinstitutionen geschaffen, die innerhalb kurzer Zeit ihre Angebote explosionsartig vermehrten, obwohl nichtstaatliche Institutionen, insbesondere die Lehrerverbände und der Schweizerische Verein für Schule und Fortbildung (heute: Schule und Weiterbildung Schweiz, swch), weiterhin Lehrerfortbildung anboten.

Zürich und Bern sind gute Beispiele für die je unterschiedliche Politik der Kantone in der Lehrerfortbildung – mit entsprechenden Folgen für die Bildungsadministrationen: In Zürich trat der Kanton lediglich subsidiär und fördernd auf. Er unterstützte insbesondere das Pestalozzianum, die Institution, die bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts im Dokumentations- und Weiterbildungsbereich für Lehrerschaft und Schulen tätig war (vgl. Wymann 1987), und die zur Koordination der Fortbildungsaktivitäten gegründete Zürcher Arbeitsgemeinschaft für Lehrerfortbildung (Kielholz 1975; Tuggener 1972) mit wesentlich höheren Beiträgen. Der rasche Ausbau der Fortbildungsbemühungen zeigt sich beim Kanton Zürich in diesem Sinne vor allem in den dafür bereitgestellten Finanzen: 1960 wendete der Kanton für Lehrerfortbildung noch CHF 57'900 auf, zehn Jahre später hatte sich dieser Beitrag mehr als verzehnfacht (1971: CHF 630'500) und bis 1978 stieg er auf CHF 4'219'200. Insgesamt sind die Ausgaben des Kantons Zürich für die Lehrerfortbildung innerhalb von knapp 20 Jahren um mehr als das 70fache gestiegen.¹⁷

Der Kanton Bern schuf mit dem „Dekret über die Fortbildung der Lehrerschaft des Kantons Bern“ vom 16. September 1970 eine Rechtsgrundlage für die Lehrerfortbildung mit der folgenden Zielsetzung: „Der Staat fördert und unterstützt die obligatorische und freiwillige Fortbildung der Lehrer aller Stufen, indem er *Kurse durchführt* und Beiträge ausrichtet“ (Dekret Fortbildung, 1970, Art. 2, Abs. 1; Hervorhebung LC). Durch den Artikel 7 wurde zudem eine staatliche Zentralstelle für die Lehrerfortbildung eingerichtet, welche der Erziehungsdirektion unterstellt wurde (vgl. Rüegg 2002). Das Dekret und die entsprechende Verordnung vom 20. Dezember 1973 legten einen grosszügigen Finanzierungsmodus fest. Davon ausgeschlossen blieb lediglich die Weiterbildung, die zur Höherqualifikation führte und Lohnfolgen zeitigte. Im Gegensatz zum Kanton Zürich trat der Kanton Bern also nicht nur subsidiär auf und unterstützte die Lehrerfortbildungsangebote verschiedener Anbieter, sondern organisierte fortan einen wesentlichen Teil der Lehrerfortbildung in einer eigens dafür geschaffenen Verwaltungsabteilung selbst. An diesem Beispiel zeigt sich noch einmal mit aller Deutlichkeit, dass die Verwaltung im Bildungsbereich operativ und inhaltlich gestaltend tätig wurde.

von zentraler Bedeutung, weil die Lehrerfortbildung staatlich, die Lehrerweiterbildung von den Nachfragenden, also individuell, finanziert werden musste. Sie wurde erst mit den Reformen in den späten 1990er-Jahren aufgegeben.

¹⁷ Quelle: Geschäftsberichte der Direktion des Erziehungswesens [des Kantons Zürich], 1960ff.

c) Ein weiterer Modus des Wachstums der Bildungsverwaltung zeigt sich in der Schaffung von Bildungsplanungsstellen, pädagogischen Abteilungen oder, später so genannt, Pädagogischen Arbeitsstellen (Bain et al. 2001): „Da sich zeigte, dass die Möglichkeiten der Erziehungsdirektion, Probleme der Bildung und des Unterrichts in Angriff zu nehmen, oft nicht mehr ausreichten, wurde 1971 vom Regierungsrat innerhalb der Erziehungsdirektion die Pädagogische Abteilung eingerichtet“ (Pädagogische Abteilung 1974, 523). Diese Abteilung war aus einer bereits Ende der 1960er-Jahre tätigen Arbeitsgruppe für Bildungsplanung und Bildungsstatistik der Erziehungsdirektion hervorgegangen. In der Erziehungsdirektion des Kantons Bern wurde mit der Umstrukturierung 1971 (vgl. oben) das Amt für Unterrichtsforschung und -planung geschaffen. Diese neuen Verwaltungseinheiten sollten im weitesten Sinne eine „rationale Bildungspolitik“ (Widmaier 1966) unterstützen. Um dies zu verdeutlichen, zeigt Tabelle 3 die Aufgabenbereiche des Berner Amtes und der Zürcher Abteilung im Vergleich.

Tabelle 3: Aufgabenbereiche des Amtes für Unterrichtsforschung und -planung des Kantons Bern sowie der Pädagogischen Abteilung der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich (Quellen: Dekret Organisation Erz 1971, Art. 15; Pädagogische Abteilung 1974, 526)

Amt für Unterrichtsforschung und -planung des Kantons Bern	Pädagogische Abteilung der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich
Beratung der Direktion in erziehungs- und bildungswissenschaftlichen Fragen	Bearbeitung von pädagogischen Problemen innerhalb der Verwaltung
Sammlung wissenschaftlicher Erkenntnisse, deren Auswertung sowie Weitervermittlung	Dokumentations- und Informationsverarbeitung
Verbindung zu wissenschaftlichen Institutionen und zur Schulpraxis	Koordination
Anregung von Untersuchungen und Versuchen, deren Durchführung und Überwachung; Kontrolle und Auswertung dieser Vorhaben	Erarbeiten von Planungsgrundlagen in einzelnen Bereichen des Bildungswesens, spezielle Untersuchungen und Erhebungen
Mitarbeit in allen Fragen der Aus-, Fort- und Weiterbildung	
	Bildungsstatistik

Vergleicht man diese formalen Aufgabenzuordnungen mit den von den beiden Arbeitsstellen publizierten Ergebnissen ihrer Arbeiten¹⁸ zeigen sich drei Schwerpunkte: Bildungsstatistik, Bildungsdokumentation und -planung sowie konzeptionelle Studien. Die Erziehungsdirektionen integrierten damit eine wissenschaftsnahe Funktion, die innerhalb der Erziehungsdirektion jedoch einen permanent hybriden Status zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik einnahm (Kussau/Oertel 2001).

Der Einbau einer wissenschaftlichen Funktion in die Bildungsverwaltung entspricht zunächst dem Wachstumsmodus 4 (Übergang von einer bürokratisch-überwachenden zu einer inhaltlich-gestaltenden Verwaltung). Dem entspricht, dass sich die Funktion der Pädagogi-

¹⁸ Vgl. etwa die von der Erziehungsdirektion/Arbeitsgruppe für Bildungsplanung und Bildungsstatistik bzw. der Pädagogischen Abteilung zwischen 1969 und 1980 publizierten Studien, fortgesetzt von den „Berichten aus der Pädagogischen Abteilung“, oder die Schriftenreihe der Erziehungsdirektion des Kantons Bern, die seit 1968 erschien.



schen Arbeitsstellen in den 1980er-Jahren rasch änderten und sie wesentliche Aufgaben zunächst in der Lehrplanentwicklung, anschliessend in der Schulentwicklung übernahmen. Die Schaffung von Wissenschaftsfunktionen (die notwendig doch immer auch politische Funktionen bleiben, solange sie nicht in unabhängigen Institutionen angesiedelt sind) innerhalb der Bildungsverwaltung soll aber auch als eigenständiger Wachstumsmodus interpretiert werden, weil die Verwaltung sich so Instrumente für die Beobachtung des Bildungssystems verschaffte; aber nicht nur das: Mit dem Anliegen, das Verwaltungshandeln nicht nur rational zu planen, sondern auch dessen Wirkung zu überprüfen, wurde die Bildungsverwaltung selbstreflexiv.

Ausblick auf die Zeit nach 1980

In einem induktiven Vorgehen sind am Beispiel der Kantone Bern und Zürich fünf unterschiedliche Modi der Expansion der Bildungsverwaltung deutlich geworden: Im ersten Wachstumsmodus wächst die Bildungsverwaltung, weil das Bildungssystem quantitativ wächst. Das Leitmotiv dieses Wachstums ist: mehr desselben, um die rein quantitativen Veränderungen bewältigen zu können. Aber das quantitative Wachstum verstärkt die Notwendigkeit zur funktionalen Differenzierung innerhalb der Verwaltung. Ob und allenfalls wie durch funktionale Differenzierungsprozesse (Neuschaffung von Abteilungen und Ämtern) innerhalb der Bildungsadministrationen per se – also ohne erkennbares Aufgabenwachstum – quasi selbstreferenzielle Expansionsprozesse verbunden sind, müsste in Detailstudien geklärt werden.

Der zweite Wachstumsmodus ist aus Sicht der Bildungsadministration nicht eigentlich ein Wachstumsmodus, sondern ein Modus der Verlagerung bzw. Auslagerung von Wachstum: Ein Teil des administrativen Aufgabenwachstums, das durch die Expansion der Bildungssysteme entsteht, wird nicht von der Bildungsverwaltung selbst aufgefangen, sondern von den Laienbehörden und erzeugt in der professionalisierten Bildungsadministration kein Wachstum. Einiges weist allerdings darauf hin, dass diesem Expansionsmodus eine Tendenz zur Selbstaflösung inhärent ist: Je grösser die Belastung der Laienbehörden wird, desto eher werden deren Aufgaben in professionalisierte Verwaltungseinheiten verschoben.

Im dritten Modus der Verwaltungsexpansion übernimmt die Bildungsadministration neue Aufgaben, bearbeitet sie aber nach gewohnter Verwaltungslogik, heisst: Die Verwaltung selbst verändert ihre angestammten Handlungsweisen und Bearbeitungsmodi nicht, überträgt sie aber auf neue Aufgaben. Erst im vierten Wachstumsmodus findet eine solche Veränderung statt: Die Bildungsverwaltung bearbeitet Aufgaben nicht mehr in ihrer Verwaltungslogik in Kategorien von Aufsicht und Kontrolle, überwacht und kontrolliert die staatliche Leistungserbringung nicht mehr einfach, sondern wird selbst zum Leistungserbringer und gestaltet die Leistungsangebote massgeblich mit. Die Bildungsadministration entwickelt sich zur



gestaltenden Verwaltung. Im fünften Expansionsmodus verschafft sich die Bildungsverwaltung die Möglichkeit, das Bildungssystem zu beobachten und damit die Wirkungen des eigenen Handelns potentiell zu kontrollieren. Allerdings wird dieses Potenzial im hier bearbeiteten Zeitraum kaum genutzt, weil die Bildungsplanungsstellen bzw. Pädagogischen Arbeitsstellen zunächst zu stark mit der Bearbeitung rein quantitativer Expansionsprobleme beschäftigt sind und erst anschliessend vermehrt Gestaltungsaufgaben (Lehrplanentwicklung, Schulentwicklung) übernehmen.

Die Existenz dieser fünf induktiv gewonnenen Wachstumsmodi von Bildungsverwaltungen kann vorderhand nicht als gesichert gelten, sondern muss an andern Kantonen oder andern geografischen Räumen ausserhalb der Schweiz validiert werden. Lassen sich über das hier induktiv gewonnene Set hinaus weitere Modi des Wachstums von Bildungsadministrationen feststellen – insbesondere in von den beiden Kantonen sich unterscheidenden politischen Kontexten? Und wie ist der Beitrag der einzelnen Modi zur gesamten Expansion der Bildungsverwaltung bzw. zur Bewältigung der Expansion im Bildungssystem einzuschätzen? Auch dazu sind weitere und systematischere Studien notwendig.

Wie aber wächst die Bildungsverwaltung über den hier bearbeiteten Zeitraum hinaus weiter? Und wie verändern sich allenfalls die Wachstumsmodi? Um der heuristischen Funktion des vorliegenden Beitrages gerecht zu werden, seien dazu abschliessend einige wenige Hypothesen formuliert, die allesamt einer empirischen Überprüfung unterzogen werden müssen:

Der erste Wachstumsmodus ist nicht ausschliesslich, aber wesentlich abhängig von demografischen Entwicklungen. Beobachtungen über die engere Bildungsexpansionsphase hinaus deuten allerdings darauf hin, dass er nicht einfach reziprok funktioniert, dass also die Bildungswaltung nicht schrumpft, wenn die Schülerzahlen sinken. Der zweite Wachstumsmodus, die Auslagerung von Aufgaben an Laienbehörden, ist mit den Schulreformen seit den 1990er-Jahren offensichtlich an seine Grenzen gestossen. Wie erwähnt tendiert der Modus dazu, sich selbst aufzulösen: Bei zu grosser Belastung und Überforderung der Laienbehörden werden sie professionalisiert – und damit Teil der Bildungsadministration. Allerdings zeigt sich dieser zweite Modus unter dem Diktat von New Public Management seit den 1990er-Jahren in neuer Ausprägung: Die Bildungsadministration lagert Aufgaben im Auftragsverhältnis an Hochschulen, an private Bildungsbüros und an Berater aus. Dadurch wächst zwar die Bildungsverwaltung nicht personell weiter – deren Finanzbedarf aber schon.

Der dritte Wachstumsmodus ist weitgehend abhängig von bildungspolitischen Innovationen. Er verändert sich nach 1980 nicht grundsätzlich, aber inhaltlich-thematisch: Das Wachstum der Bildungsverwaltung findet seit den 1990er-Jahren u.a. in neuen politischen Aufmerksamkeitszonen wie etwa der Begabungsförderung, der Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, der Sonderpädagogik, der Schulsozialarbeit, der Tagesbetreuung usw. statt, aber auch in neu geschaffenen Bildungsbereichen wie der Berufsmaturität und den Fachhochschulen. Die Entwicklung hinsichtlich des vierten Wachstumsmodus



scheint ambivalent: Einerseits zieht sich die Bildungsverwaltung aus der inhaltlichen Gestaltung von Bildungsbereichen tendenziell eher wieder zurück (sichtbar etwa in der Autonomisierung der Pädagogischen Hochschulen, der Delegation der Lehrerweiterbildung an die Pädagogischen Hochschulen, der Neudefinition der Schulinspektorate), andererseits haben die Ansprüche im Bereich Schulentwicklung und Qualitätssicherung stark zugenommen – ein „ideales“ Einfallstor für die Erweiterung des Gestaltungswillens der Bildungsverwaltung. Der fünfte Wachstumsmodus hat insbesondere wegen der stärkeren Orientierung der Bildungspolitik an den Resultaten an Bedeutung gewonnen und seit den PISA-Studien haben die Ansprüche, Bildungssysteme über Kennziffern zu steuern, wesentlich zugenommen.

Das Wachstum der Bildungsverwaltung vollzog sich in den 1960er- und 1970er-Jahren in weitgehend traditionellen Verwaltungsstrukturen. Die Akteure und Akteurkonstellationen im Bildungssystem blieben weitgehend konstant und die Formen von Aufsicht und Kontrolle haben sich nur marginal verändert. Dies änderte sich seit den 1990er-Jahren zumindest in zwei Bereichen wesentlich: Mit der Einführung von Schulleitungen trat ein neuer Akteur auf, der die Akteurkonstellation wesentlich veränderte. Zudem wurden mit der Einführung der externen Schulevaluation die traditionellen Formen der Rechenschaftslegung massgeblich erweitert. Das Einsetzen neuer Akteure in der Bildungsverwaltung und die Einführung neuer Formen der Rechenschaftslegung können durchaus als weitere Wachstumsmodi der Bildungsverwaltung interpretiert werden.

Letztlich lässt sich feststellen, dass das Wachstum der Bildungsverwaltungen nicht mehr vorwiegend auf die Kantone beschränkt bleibt, sondern durch verschiedene Entwicklungen – die Internationalisierung der Bildungspolitik, die zunehmende horizontale und vertikale Verflechtung der Bildungspolitik zwischen Bund und Kantonen, die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie die (Teil-)Autonomisierung der Schulen – neue Wachstumszonen der Bildungsverwaltung entstanden sind: Sie wächst nicht mehr einfach in den Kantonen, sondern auch in den Schulen, in den Schulgemeinden, auf interkantonaler Ebene und auf Bundesebene.

Alle hier nur kurz erwähnten Entwicklungen bedürften genauerer Analysen. Dabei müsste insbesondere auch das Verhältnis zwischen Bildungsverwaltung und Bildungspolitik in den Blick genommen werden, denn die meisten Reformprojekte sind zunächst politik- und nicht verwaltungsinduziert – und der Politik kommt immer noch die Oberaufsicht über die Verwaltung zu.



Literatur

- Bähler, Emma Lucia (1934): Aufsicht und Verwaltung im schweizerischen Volksschulwesen. I. Volks- und untere Mittelschulen. In: Archiv für das schweizerische Unterrichtswesen 20, 3-152.
- Bähler, Emma Lucia (1935): Aufsicht und Verwaltung im schweizerischen Volksschulwesen. II. Höhere Mittelschulen, Berufs- und Fachschulen, Hochschulen. In: Archiv für das schweizerische Unterrichtswesen 21, 4-138.
- Bain, Daniel et al. (Hrsg.) (2001): L'épopée des centres de recherche en éducation en Suisse 1960-2000 – Die Geschichte der Bildungsforschungsstellen in der Schweiz 1960-2000. Neuchâtel: IRDP.
- Barth, Albert (1919): Die Reform der höhern Schulen in der Schweiz. Basel: Kober.
- Bauder, Tibor/Osterwalder, Fritz (Hrsg.) (2008): 75 Jahre eidgenössisches Berufsbildungsgesetz. Politische, pädagogische und ökonomische Perspektiven. Bern: hep.
- Beglinger, Martin (2010): In der Falle. Wie die Schule von Reformwahn und Bildungsbürokratie erdrückt wird. In: Das Magazin (19) vom 21. Mai 2010, 20-29.
- BLMV [Berner Lehrmittel- und Medienverlag] (1996): Schule und Lehrmittel im Wandel. 100 Jahre Berner Lehrmittel- und Medienverlag, 1896-1996. Bern: BLMV.
- Bosshard, Hans (1955): Die Rechtsordnung der schweizerischen Volksschule. Geschichte, Soziologische Grundlagen, Recht. Affoltern a.A.: Weiss.
- Bottani, Norberto et al. (1975): Rekurrente Bildung in der Schweiz. Bern: Schweiz. Wissenschaftsrat (=Wissenschaftspolitik, Beiheft 8).
- Brumlik, Micha (Hrsg.) (2007): Vom Missbrauch der Disziplin. Antworten der Wissenschaft auf Bernhard Bueb. Weinheim: Beltz.
- Bueb, Bernhard (2006): Vom Lob der Disziplin. Berlin: List.
- Caratti, Sergio (1981): L'inspection de l'enseignement primaire dans les cantons suisses. Thèse [...] pour obtenir le grade de docteur es sciences de l'éducation mention pédagogie à l'Université de Genève. Genève: s.n.
- Criblez, Lucien (1998a): Anforderungen an eine demokratische Bildungsorganisation. In: Zeitschrift für Pädagogik 44 (38. Beiheft), 191-208.
- Criblez, Lucien (1998b): Die Reform der Lehrerbildung in England und Amerika. In: Zeitschrift für Pädagogik 44, 41-60.
- Criblez, Lucien (2000): Zwischen Selbst- und Verwaltungssteuerung – Institutionalisierung und Desinstitutionalisierung der Lehrerfortbildung. In: GdWZ – Grundlagen der Weiterbildung 11 (3), 149-152.
- Criblez, Lucien (2001): Bildungsexpansion durch Systemdifferenzierung – am Beispiel der Sekundarstufe II in den 1960er- und 1970er-Jahren. In: Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften 23 (1), 95-118.
- Criblez, Lucien (Hrsg.) (2008): Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen. Bern: Haupt.
- Criblez, Lucien (2010): Harmonisierung im Bildungswesen – Bildungspolitik zwischen nationalen Reformaspirationen und föderalistischen Autonomieansprüchen. In: Auer, Andreas (Hg.): Herausforderung HarmoS. Zürich: Schulthess, 1-21.
- Criblez, Lucien (2011): Vox populi – Zur Herausforderung der Bildungspolitik durch die halbdirekte Demokratie. In: Zeitschrift für Pädagogik 57 (4), 471-483.
- Crotti, Claudia/Osterwalder, Fritz (Hrsg.) (2008): Das Jahrhundert der Schulreformen. Internationale und nationale Perspektiven, 1900-1950. Bern: Haupt.
- Dekret Fortbildung (1970): Dekret über die Fortbildung der Lehrerschaft vom 16. September 1970. In: Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern. Bern: s.n., 252-256.



- Dekret Organisation Erz (1952): Dekret über die Organisation der Erziehungsdirektion vom 12. November 1952. In: Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern. Bern: s.n., 258-260.
- Dekret Organisation Erz (1969): Dekret über die Organisation der Erziehungsdirektion vom 12. Februar 1969. In: Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern. Bern: s.n., 19-24.
- Dekret Organisation Erz (1971): Dekret über die Organisation der Erziehungsdirektion vom 22. September 1971. In: Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern. Bern: s.n., 302-310.
- Esseiva, Paul (1958): L'inspection des écoles dans les cantons. In: Archiv für das schweizerische Unterrichtswesen 44, 56-90.
- Feller, Peter/Länzlinger, Stefan/Ziegler, Peter (2001): 150 Jahre Lehrmittelverlag des Kantons Zürich, 1851-2001. Zürich: Lehrmittelverlag.
- Hadjar, Andreas/Becker, Rolf (Hrsg.) (2006): Die Bildungsexpansion. Erwartete und unerwartete Folgen. Wiesbaden: VS.
- Herren, Marc (2008): Die nationale Hochschul- und Forschungspolitik in den 1960er- und 1970er-Jahren. In: Criblez, Lucien (Hrsg.): Bildungsraum Schweiz. Bern: Haupt, 219-250.
- Imhof, Beat/Delmore, Sandra/Ottiger, Markus (1984): Die Zürcher Mittelschulen, 1833-1983. 150 Jahre Schulentwicklung im Spiegel der Schülerzahlen, Schulen und Schultypen. Zürich: Erziehungsdirektion.
- Kaiser, Lothar (1970). Die Fortbildung der Volksschullehrer in der Schweiz. Weinheim: Beltz.
- Kielholz, Jürg (1975): Die Zürcher Arbeitsgemeinschaft für Lehrerfortbildung (ZAL) in Zahlen. In: Schulblatt des Kantons Zürich 90, 738-749.
- Kloss, Heinz (1964): Formen der Schulverwaltung in der Schweiz. Zürich: Polygraphischer Verlag.
- Kussau, Jürgen/Oertel, Lutz (2001): Bildungsexpansion, Reform der Sekundarstufe I und Pädagogische Arbeitsstellen. In: Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften 23 (1), 137-163.
- Manz, Karin (2008): Die Bundessubvention für die Primarschule: Analyse einer politischen Debatte um 1900. In: Criblez, Lucien (Hrsg.): Bildungsraum Schweiz. Bern: Haupt, 155-181.
- Müller, Fritz et al. (1975): Lehrerbildung von morgen. Hitzkirch: Comenius.
- Pädagogische Abteilung (1974): Die Pädagogische Abteilung der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich. In: Schulblatt des Kantons Zürich 89, 523-535.
- Rieger, Andreas (2001): Bildungsexpansion und ungleiche Bildungspartizipation am Beispiel der Mittelschulen im Kanton Zürich, 1830 bis 1980. In: Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften 23 (1), 41-72.
- Rüegg, Susanne (2002): Institutionalisierung der Lehrerfortbildung in den 1960er und 1970er Jahren im Kanton Bern. In: Crotti, Claudia/Oelkers, Jürgen (Hrsg.): Ein langer Weg. Die Ausbildung der bernischen Lehrkräfte von 1798 bis 2002. Bern: Berner Lehrmittel- und Medienverlag, 521-544.
- Rychner-Delmore, Sandra (1982): Die Zürcher Volksschule, 1832-1982. 150 Jahre Schulentwicklung im Spiegel der Schüler- und Lehrerzahlen. Zürich: Erziehungsdirektion.
- Schläppi, Ernst (1964): Der Lehrermangel in den Primarschulen des Kantons Bern. Bern: Erziehungsdirektion.
- Schneider, Ernst (1916): Zur Schulreform. Bern: Suter.
- Späni, Martina (2008): Der Bund und die Berufsbildung – von der „verfassungswidrigen Praxis“ zum kooperativen Monopol. In: Criblez, Lucien (Hrsg.): Bildungsraum Schweiz. Bern: Haupt, 183-217.
- Tuggener, Heinrich (1966): Lehrerstand und Lehrermangel. Untersuchungen zum Strukturwandel der Volksschullehrerschaft im Kanton Zürich. Zürich: Lehrmittelverlag.
- Tuggener, Heinrich (1972): Lehrerfortbildung gestern und heute. In: Schulblatt des Kantons Zürich 87, 170-191.
- Vogt, Willi (1964): Weiterbildung des Lehrers. In: Schweizerische Lehrerzeitung 109, 651-654.
- Vogt, Willi (1965): Die Notwendigkeit der Weiterbildung des Lehrers. In: Schweizerische Lehrerzeitung 110, 1033-1036.



- Weber, Max (1921/1976): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5., revidierte Auflage; 3 Bde; herausgegeben von Johannes Winckelmann. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Wettstein, Emil/Gonon, Philipp (2009). *Berufsbildung in der Schweiz*. Bern: hep.
- Widmaier, Hans Peter (1966): *Bildungsplanung. Ansätze zu einer rationalen Bildungspolitik*. Stuttgart: Klett.
- Wymann, Hans (1987): *Das Pestalozzianum Zürich und sein pädagogischer Auftrag, 1955-1986*. Zürich: Pestalozzianum.