

Zeitschrift: Argovia : Jahresschrift der Historischen Gesellschaft des Kantons Aargau
Herausgeber: Historische Gesellschaft des Kantons Aargau
Band: 110 (1998)

Artikel: Die Bildung des wahren republikanischen Bürgers : der aargauische Erziehungsrat 1798-1998
Autor: Brändli, Sebastian / Landolt, Pius / Werth, Peter
Kapitel: 3: Bürokratie und Professionalität : der Erziehungsrat als demokratischer Garant (1852-1941)
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-14826>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 14.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

3. Bürokratie und Professionalität: Der Erziehungsrat als demokratischer Garant (1852–1941)

Sebastian Brändli

Direktorialsystem und Abschaffung des Schulrates... – Organisation IV

Die Aargauer Verfassung von 1831 sah periodische Revisionen vor. Besonders bedeutend waren die Bestrebungen der Erneuerung, die im Anschluss an die Gründung des Bundesstaates – nach 1848 – erfolgten. Umfang und Inhalt der Verfassungsrevision waren allerdings heftig umstritten. Es brauchte mehrere Anläufe – und insbesondere den beherzten Einsatz von Augustin Keller als Kommissionspräsident –, um nach zweimaligem Scheitern in der Volksabstimmung 1852 endlich einen Revisionserfolg feiern zu können. Für das Bildungswesen allgemein und für den Schulrat im speziellen war der Erneuerungsbedarf auch aufgrund der dritten – massvollen – Vorlage gross. Der allgemeine Reformbedarf des Bildungswesen wurde weniger dadurch ausgedrückt, dass in der Verfassung die «Vervollkommnung der Jugendbildung» als § 24 aufgenommen wurde, als vielmehr durch den Auftrag, «binnen drei Jahren» ein neues Schulgesetz zu schaffen (§ 31). Auch wurden die Bildungsbehörden stark erneuert, dies allerdings im Einklang mit einer generellen Neuorganisation der kantonalen Behörden.

Der an den kantonalen Funktionen und Behörden im Bildungswesen interessierte Leser lenkt sein Augenmerk bei der Verfassungsrevision von 1852 vor allem auf das Verhältnis der Gewalten untereinander (Gewaltenteilung) sowie auf dasjenige zwischen Exekutive und Staatsverwaltung. War bisher der Schulrat eine Kommission im Rahmen der kleinrätlichen Kommissionalverwaltung, wurde nun durch Verfassung und Organisationsgesetz ein radikaler Wechsel eingeleitet, der gemeinhin mit *Departementalisierung* oder Übergang zum Direktorialsystem umschrieben wird.¹⁵⁷ Untersucht man die Vorgänge, die nach 1848 in verschiedenen Kantonen mit diesem Ziel abgelaufen sind, war mit der Departementalisierung aber weit mehr verbunden als einfach die Durchsetzung

¹⁵⁷ Vgl. Berchtold 1989, die den Kanton Aargau aber kaum berücksichtigt; vgl. auch Brändli 1998a. *Departementalisierung* bedeutet die sachlogische Unterteilung und Hierarchisierung der Verwaltung; die im Sinne der Departementalisierung errichteten Direktionen, die von Mitgliedern des Regierungsrates geführt wurden, führten zum Direktorialsystem. – Das entsprechende Begriffspaar: Kommissionalssystem bedeutet die Vorbereitung der Gesetzgebung und deren Vollzug (Verwaltung) im Rahmen von Regierungskommissionen; in der Literatur wird hierfür auch Kollegialsystem verwendet; nicht zu verwechseln damit ist das Kollegialitätsprinzip, das bis heute Bestand hat, indem alle Kantonsverfassungen auch im Direktorialsystem wichtige Kompetenzen dem Regierungsrat als Kollegium vorbehalten.

der *Doppelfunktion* der Regierungsmitglieder: Regierungsmitglieder als Leiter ihres Sachbereichs (Direktion oder Departement) sowie als Teilhaber kollegialer Entscheidungsmacht und Verantwortung. Vielmehr bedeutete Departementalisierung einen Schritt zur grundsätzlichen Modernisierung der Staatlichkeit, die Max Weber später als Entwicklung zur «Bürokratie» oder zur bürokratischen Organisation umschrieben hat.¹⁵⁸

Die gesetzlichen Bestimmungen, die der Kanton Aargau in jenen Jahren erlassen hat, stehen idealtypisch für diese Entwicklung. So erfolgten innert zwei Jahren nach der richtunggebenden Verfassung auch Totalrevisionen des Organisationsgesetzes und des Geschäftsreglementes des Regierungsrates.¹⁵⁹ – Die Verfassung bestimmte: «Die gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt sollen getrennt sein» (§ 3), um dann Unvereinbarkeits- und Wiederwahlbestimmungen sowie das Geschenkannahmeverbot festzuhalten (§§ 5–7). § 8 dekretierte dann, dass in der Verfassung genannte Behörden alle vier Jahre der Wiederwahl unterlagen – welche auch die unterstellten Beamten miteinschloss. § 9 hielt die persönliche Verantwortung von Mandatsträgern fest: «Jeder Beamte ist für seine Amtshandlung persönlich verantwortlich und haftet für den Schaden, den er in amtlichen Verrichtungen durch sein Verschulden Jemandem zufügt. (...) Ebenso ist ein Mitglied des Grossen Rathes für seine Stimmgebung in der Behörde verantwortlich, wenn es zu einer Verfassungsverletzung mitgewirkt hat.»¹⁶⁰ § 10 schliesslich bestimmte Öffentlichkeit der Verhandlungen der Gewalten. – Im Teil über die Behörden legte § 51 fest: «Ein Regierungsrath, bestehend aus sieben Mitgliedern, übt die vollziehende Gewalt aus», um in § 53 die Rechte und Pflichten der Regierungsmitglieder festzuhalten: Neben Gesetzesvorschlagsrecht, Vollzug, Rechenschaftsablage und Vorschlagsrecht für den Voranschlag wurde die Anstellungskompetenz für die Verwaltung festgehalten: «Er wählt die ihm unmittelbar untergeordneten Vollziehungs- und Verwaltungsbeamten», ebenso die entsprechende Verantwortung: «Er führt die Aufsicht über alle ihm untergeordneten Beamten.» – In § 54 folgt dann die verfassungsmässige Formel des Direktorialsystems: «Zur Vorberathung und zur Beförderung der Geschäfte des Regierungsrates wird das Gesetz ihre Vertheilung unter die einzelnen Mitglieder nach Direktionen anordnen, dem Regierungsrathe aber die Befugnis einräumen, denselben, wo es die Verhältnisse erfordern, auch Kommissionen beizuordnen und Sachverständige zuzuziehen», in § 55 das Kollegialitätsprinzip: «Der Regierungsrath in seiner Gesamtheit oder einzeln in seinen

¹⁵⁸ Z.B. Weber 1985: 551 ff., 831ff.

¹⁵⁹ Organisationsgesetz vom 23.12.1852, in: Gesetzes-Sammlung, Band 4 (1857): 52–78; Geschäftsreglement vom 29. 12. 1853, ebd.: 293–313.

¹⁶⁰ Die Parlamentsverantwortung war im Zweiten Verfassungsentwurf von 1851 noch umgekehrt formuliert, indem § 36 bestimmte: «können ... nicht verantwortlich gemacht werden ...».

Gliedern dem Grossen Rathe für die getreue Handhabung der Verfassung und Vollziehung der Gesetze, Dekrete und Beschlüsse, so wie für die öffentliche Verwaltung überhaupt, verantwortlich und kann wegen Zuwiderhandlung durch Beschluss des Grossen Rathes in Anklagezustand versetzt werden.»¹⁶¹

Im Organisationsgesetz hielt der Gesetzgeber zusätzlich fest, dass Regierungsräte «keinen besonderen Beruf und kein Gewerbe» ausüben durften (§ 15), der Regierungsrat «in der Regel wöchentlich drei Sitzungen halten» sollte (§ 16) und alle Mitglieder zur Teilnahme verpflichtet waren (§ 17); ferner waren Quorum, Stimmpflicht, Ausstandspflicht sowie die Beizugsmöglichkeit von Sachverständigen oder Beamten festgehalten (§§ 18–22). – Genaueres über den Dienstweg und Kommunikationsfluss folgte in § 55: «Die Direktoren sollen dem Regierungsrath in der Regel *schriftlich* Bericht erstatten und bestimmte Schlussanträge, respektive Entwürfe vorlegen. In dringenden oder untergeordneten Fällen mag es genügen, wenn nur die Anträge schriftlich vorgelegt werden.» In § 62 war das Weisungsrecht der Direktoren gegenüber ihren Unterbehörden und Beamten festgehalten, § 63 statuierte Ziel und Instrumente einer bürokratischen Organisation: «Die Direktoren sorgen für beförderliche Erledigung der Geschäfte. Über alle anhängigen oder in Voruntersuchung gewiesenen Geschäfte soll bei jeder Direktion ein Verzeichnis geführt werden.»

In Abschnitt IV. wurde unter dem Titel «Besondere Geschäftseintheilung nach Direktionen und deren Verrichtungen» bei der «Direktion des Erziehungswesens» festgehalten: «Der Erziehungsdirektion sind folgende Geschäfte zur Begutachtung und Antragstellung, oder zur Verfügung nach gesetzlicher Vorschrift und nach den Weisungen des Regierungsrathes, übertragen: a) Anordnung und Oberleitung des Unterrichtes in allen öffentlichen Unterrichts-Anstalten des Kantons, b) Errichtung, Trennung oder Vereinigung von Schulgemeinden», c) Lehrmittel, d) Religionsunterricht, e) «Prüfung, Anstellung, Besoldung und Entlassung der Lehrer und Inspektoren für die Unterrichtsanstalten des Staates», f) Staatsbeiträge, g) Stipendien, h) Rabbinerstellen, i) «Verwaltung der Kantonsbibliothek» (§ 84); dann: «Dem Erziehungsdirektor liegt insbesondere zur Erledigung ob: a) Beaufsichtigung der öffentlichen und Privat-Unterrichtsanstalten im Kantone, so wie der Inspektoren und Lehrer an denselben», b) Oberaufsicht über die Handhabung der Schuldisziplin (...), c) Bau Schulhäuser, d) Aufsicht Lehrerpensionsanstalt, e) Beaufsichtigung der Staatsstipendiaten, f) Schulstatistik (§ 85), um schliesslich zu bestimmen: «Die Organisation des Schulwesens wird durch das Gesetz bestimmt.» (§ 86) – Damit trat die Erziehungsdirektion an die Stelle des Schulrates, denn dies waren alles Geschäfte, die bisher der Regierungskommission *Schulrat* vorbehalten waren.

¹⁶¹ Verfassung 1852 in Gesetzes-Sammlung, Band 4, (1857): 1–18.

Nr.	Datum des Aktes oder der Zuweisung		Von welcher Behörde	N ^o des R.Raths Protokolls	Gegenstand	Zuweisungen		
	Monat	Tag				Beamtung	Datum	
							Monat	Tag
1.	Okto.	11.	Reg. Befehlsw. Gefangen.	—	Einfache Anmeldung in die Gefängnisse hies in Ordnung.	Reg. Befehlsw. Gefangen.	Okto.	16.
2.	Jan.	1.	Befehlsw. Reg. Befehlsw.	—	Ein, Anordn. Befehlsw. in d. Befehlsw.	Befehlsw. Reg. Befehlsw.	Jan.	1.
3.			Anordn. Reg. Befehlsw.	—	Gefangen d. Reg. Befehlsw. 185 1/2	Anordn. d. Reg.	Okto.	22.
4.			Befehlsw. Reg. Befehlsw.	—	Gefangen d. Reg. Befehlsw. 185 1/2	Befehlsw.	2.	28.

Abb. 12: Tagebuch nach Formular.

Die 1852 neugeschaffenen Direktionen traten an die Stelle der alten Staatsverwaltung durch Regierungskommissionen. Sie hatten ihre bürokratische Tauglichkeit erst zu beweisen; ein Mittel dazu war die Verpflichtung, ein Tagebuch zu führen: nach Formular. Die Abbildung zeigt nur die linke Hälfte der Tabelle.

Noch mehr ins Detail ging das Geschäftsreglement des Regierungsrates, das 1853 zur Beschlussfassung kam. Darin wurden die Direktionen verpflichtet, ein «Tagebuch *nach Formular*» zu führen: «Dasselbe soll enthalten: die jahrgangsweise fortlaufende Geschäftsnummer der Direktion; das Datum des Eingangs (sowie des Aktes oder der Zuweisung); die Stelle, von der der Akt einkömmt; bei Mittheilungen des Regierungsrathes die Zuweisungs- oder Protokollnummer desselben; den Gegenstand; die allfällige Berichtszuweisung an eine Unterbeamtung mit dem Datum der Zuweisung und der Berichterstattung; das Datum und die Art und Weise der Verfügung; das Datum der Ausfertigung; die Angabe, ob noch ein Bericht zu gewärtigen (mit gegenseitiger Verweisung auf die spätern und frühern Nummern bei wiederholter Verhandlung über dasselbe Geschäft); endlich das Archivzeichen bei erledigten Geschäften. Das Tagebuch mit Register soll stets nachgetragen sein.»¹⁶² – Die Art und Weise, wie hier qua

¹⁶² Das Formular, das heute so in Misskredit geraten ist, wurde im übrigen im aargauischen Schulwesen bereits früher eingeführt. So ist in der Vollziehungsverordnung für die Gemeindeschulen vom 5.10.1836 ein Wust von Formularen im Anhang enthalten zwecks Verwaltung von Schülern und Lehrern durch den Kanton, Gesetzes-Sammlung, Band 2 (1847): 441ff., insbesondere nach 488.

Gesetz und Verordnung bürokratische Theoriebildung beschrieben und Fortbildung in Administration betrieben wurde, ist – wie erwähnt – beispielhaft. Dank diesen operativen Vorschriften vereinheitlichte und verrechtlichte sich die aargauische Verwaltungstätigkeit; diese Bürokratisierung war in den Augen ihrer Promotoren notwendig für Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit (Gleichbehandlung) des Staatshandelns. Mittels der Dienste einer als willenlos charakterisierten, politisch geführten Verwaltung sollte der Staat Gutes und Gerechtes schaffen – rational begründet und aktenmässig festgehalten. – Max Weber zählte in seiner Analyse bürokratischer Rationalität neben klaren Zuständigkeitsregeln, hierarchischer Ordnung, Fachschulung, geregelter Arbeitszeit vor allem die Schriftlichkeit und Aktenmässigkeit zu den wichtigsten Merkmalen: «Die moderne Amtsführung beruht auf Schriftstücken (Akten).»¹⁶³ In diesem Zusammenhang ist auch eine Bestimmung des Organisationsgesetzes zu erwähnen, die heute etwas kleinlich wirkt: «Die Direktoren haben sich in der Regel *auf ihren Kanzleien* aufzuhalten und die ihnen obliegenden Geschäfte daselbst zu besorgen. Sie sind verpflichtet, Kanzlei und übrige Unterbeamtete und Angestellte zu überwachen und zu Fleiss und Ordnung anzuhalten, Rügen und Weisungen zu ertheilen und schwerere Fälle dem Regierungsrathe vorzutragen.» Das Büro wurde zum Mittelpunkt von Staat und Verwaltung.¹⁶⁴

Die neue Verfassung von 1852 löste also eine grundsätzliche Erneuerung der Staats- und insbesondere der Bildungsorganisation aus. Insbesondere wurden die Regierungskommissionen «unter Anerkennung ihrer Leistungen» abgeschafft – darunter natürlich auch der Schulrat. Beim Erziehungswesen, das von der Fachdirektion mit «Unterbeamten» unter der Leitung des Erziehungsdirektors geführt und verwaltet werden sollte, geschah der Schritt mit flankierenden Massnahmen: Der Schulrat wurde abgeschafft, «dafür wurden dem Erziehungsdirektor vier Inspektoren beigegeben.»¹⁶⁵

Mit der Hand zu greifen ist der Wechsel vom Kommissional- zum Direktori- alsystem im Staatsarchiv. Bis 1852 lieferte der Kantonsschulrat jährlich ein dickes Protokollbuch, ab 1853 die Erziehungsdirektion deren zwei: Verfügungsbuch und Registerband. Später wuchs der Ausstoss dann auf mehrere Bände pro Jahr an. Das Verfügungsbuch war gemäss Formularverordnung als Ab-

¹⁶³ Weber 1985: 552. Oder auch: «Es gilt das Prinzip der Aktenmässigkeit der Verwaltung.» Weber 1985: 126.

¹⁶⁴ Organisationsgesetz Regierungsrat von 1852 (wie Anm. 159), § 67. Oder nochmals Max Weber: «Das Bureau (ist) Kernpunkt jedes modernen Verwaltungshandelns.» Weber 1985: 126. – Augustin Keller lehnte nach Ansicht seines Sohnes Arnold die Wahl zum Regierungsrat vor allem deshalb viermal ab, weil er «ein mühsames, ausschliesslich auf politische Tätigkeit und *Bureau-leben* gestelltes Amt» nicht gegen seine Seminardirektorenstelle tauschen wollte; bei der fünften Wahl – 1856 – nahm er die Wahl dennoch endlich an (Keller 1922: 320).

¹⁶⁵ Beide Zitate Rechenschaftsbericht 1852: 36.

wicklungsprotokoll in Tabellenform angelegt, indem auf einer Doppelseite je Zeile ein Geschäft – eine Verfügung – eingetragen wurde. Dabei waren alle wesentlichen formalen Eckpunkte eines Traktandums auf einen Blick ersichtlich: vom Eingang des auslösenden Schreibens bis hin zur Verfügung des Erziehungsdirektors (in mehr als zehn Kolonnen). Besonders verkürzt wurde dabei natürlich der Inhalt der Verfügung, der unter den beiden besonders breit gestalteten Kolonnen «Gegenstand» und «Inhalt der Verfügung» zwar mehr Raum beanspruchte als die übrigen Einzeldaten, insgesamt aber eine gewaltige Reduktion notwendig machten. Gegenüber dem bereits sehr formalisierten Protokoll der Geschäftsführung des Kantonsschulrates stellte das «Tagebuch» der Erziehungsdirektion nochmals einen mutigen, dezidierten und vertrauensvollen Schritt hin zur bürokratischen Bewältigung des Lebens – des Bildungswesens – dar. – Ein erstes Urteil über den vollzogenen Wechsel wagte der Regierungsrat bereits im Rechenschaftsbericht über das Jahr 1853, indem er dem neuen Direktorialsystem gegenüber dem Kollegialsystem «entschiedene Vorzüge» attestierte.¹⁶⁶

... und seine Wiedererfindung als Erziehungsrat – Organisation V

Die Abschaffung des Schulrates und seine Ersetzung durch eine bürokratische Organisation hatte nur eine beschränkt nachhaltige Wirkung und führte nach kurzer Zeit zur Wiedereinsetzung eines obersten Schulgremiums – 1863 unter der inzwischen unverdächtig gewordenen helvetischen Bezeichnung *Erziehungsrat*. Dieser Rückgriff auf ein besonders legitimes Laiengremium – zusätzlich zu Regierung und Grosse Rat – ist mindestens teilweise als Kritik an der 1852 unmissverständlich eingeschlagenen Bürokratisierung der Staatlichkeit zu verstehen. – Analog liegt im übrigen der Umstand, dass der Versuch, einen kantonalen Inspektor einzuführen, ebenfalls fehlschlug; wir werden darauf zurückkommen.

Dass es sich bei der Wiedereinrichtung des Erziehungsrates nicht ausschliesslich um eine Vorsichtsmassnahme bei der Bildungspolitik handelte, zeigt der Umstand, dass 1863 mehrere beigeordnete Kommissionen geschaffen wurden. Ein wichtiger aargauischer Bildungspolitiker der zweiten Jahrhunderthälfte, der bereits erwähnte Seminardirektor Jakob Keller, sprach im Rückblick von einem «entschieden aristokratischen und bald arg verrufenen Direktorialsystem» und von «Ministerialismus», der durch das Direktorialsystem entstanden sei, und Staehelin fasst als Historiker die Entwicklung so zusammen: «Dieses System,

¹⁶⁶ Rechenschaftsbericht 1853: 8.

anfangs streng durchgeführt, erregte allerdings einigen Anstoss, da es angeblich den Departementsvorstehern eine zu grosse Macht verschaffte. Deshalb wurden 1863 den Regierungskommissionen stehende Kommissionen mit beratender Funktion beigeordnet, deren Mitglieder vom Regierungsrat «mit ... Rücksicht auf Fachkenntnisse und Vertretung der verschiedenen Landesteile ernannt» werden sollten.»¹⁶⁷ – Mit dieser Einschätzung wird deutlich, dass die Kritik am Direktorialsystem im grösseren Zusammenhang der Kritik an aristokratischen Tendenzen in den regenerierten Kantonen wie auch im Bund gesehen werden muss – Stichworte sind «Bundesbarone» und «System Escher»; diese Kritik artikuliert sich als Demokratische Bewegung und führte allerorten zu Verfassungsrevisionen, insbesondere zur Einführung von demokratischen Instrumenten (Volksrechte).¹⁶⁸

Im Rahmen dieser allgemeinen Veränderungen mit Stossrichtung *Schwächung des Direktorialprinzips* kreierte der Erziehungsbereich in den 1860er Jahren aber mit dem Erziehungsrat eine Spezialität – immerhin hat sich allein hier ein dem Regierungsrat beigeordnetes Gremium bis heute erhalten. Als Aufgabengebiet der neuen Erziehungsbehörde wurde festgehalten: «Ein Erziehungsrath, welchem insbesondere folgende Gegenstände zur Begutachtung zugewiesen werden: a. Vorberathung von Gesetzen, Verordnungen und Reglementen über Einrichtung des öffentlichen Unterrichtswesens. b. Errichtung, Trennung oder Vereinigung von Schulgemeinden. c. Einführung oder Abschaffung von allgemeinen Lehrmitteln in den öffentlichen Schulen. d. Sorge für den Religionsunterricht (...). e. Anstellung, Besoldung und Entlassung der Lehrer und Inspektoren für die Unterrichtsanstalten des Staates.» Die Aufgabenumschreibung zeigt, dass die Departementalisierung von 1852 nicht vollständig rückgängig gemacht wurde. Vielmehr lag das Schwergewicht der Aufgaben auf der «Vorberathung» gesetzlicher Erlasse sowie auf Vollzugshandlungen: Ordnung der Schulgemeinden, Führung des Lehrmittelwesens, Anstellung kantonaler Lehrkräfte. Damit war – trotz Rückgriff auf eine traditionelle Verwaltungskultur – eine Entwicklung eingeleitet, die bis heute anhält: Der Erziehungsrat war fortan eher beratend tätig denn mit eigenen, abschliessenden Kompetenzen ausgestattet. Zwar blieben ihm einige aus heutiger Sicht macht-

¹⁶⁷ Keller 1897: 76; Staehelin 1978: 128. – Beiordnung stehender Kommissionen zu den Regierungskommissionen, Verordnung vom 15. 4. 1863. Gesetzes-Sammlung, Band 5 (1865): 510–512. Weitere Kommissionen waren Aufsichtskommission landw. Schulen (Direktion des Innern), Armenkommission (DI), Strafkammerkommission (Justizdirektion), Gewerbskommission (Polizeidirektion), Sanitätskommission (P), Spitalpflege (P), Baukommission (Baudirektion).

¹⁶⁸ Im Aargau z.B. «Vetorecht» 1863; «reines» Referendum, Volkswahl von Behörden 1869; Staehelin 1978: 129–136. – Die Volkswahl der Exekutive – ebenfalls eine klassische demokratische Forderung – wurde im Aargau dagegen erst 1904 eingeführt. – Zu den Bundesbaronen vgl. Wehrli, Bernhard (1983). Die «Bundesbarone». Zürich: Waisenhausgesellschaft.

volle Zuständigkeiten. Dennoch: die *Pole-position*, die das höchste pädagogische Gremium bis 1852 als formelle Regierungskommission innegehabt hatte, war verloren.

Die wichtigsten Geschäfte, die 1865 für den Erziehungsrat anfielen, wurden in Subkommissionen vorbereitet und vom Plenum behandelt und beschlossen: So präsidierte zum Beispiel Seminardirektor Kettiger einen Dreierausschuss (mit Bezirkslehrer Meienberg und Oberlehrer Heimgartner, also alles «Lehrervertreter») für ein «Prüfungsreglement für die Wahlfähigkeitsprüfungen»; Heimgartner legte namens der «niedergesetzten Commission» den Entwurf für eine «Verordnung über die Schulversäumnisse» vor, welche «artikelweise durchberaten und mit den beschlossenen Änderungen dem Reg.-Rathe zur weiteren Amtshandlung einbegleitet» wurde; Meienberg präsentierte ein von ihm verfasstes «Reglement für Aargauische Fabrikschulen», das man diskutierte und an den Regierungsrat weiterleitete. Die Mitglieder des Erziehungsrates wurden demnach – vor allem im Bereich der Gesetzgebung – unmittelbar für Konzept- und Entwurfsarbeiten eingesetzt. Ebenfalls direkt ins operative Geschäft einbezogen wurden die Mitglieder bei den Maturitätsprüfungen: «Sämtliche Arbeiten über die Mitglieder des Erziehungsrates sind folgenderweise zu verteilen (Pfarrer Müri: Griechisch und Latein, Pfarrer Schröter: Deutsch und Geografie, Meienberg: Mathematik, Physik und Französisch, Heimgartner: Naturgeschichte) und dieselbe zu ersuchen, ihre Referate auf die nächste Sitzung bereitzuhalten.» Die Mitglieder des Erziehungsrates begutachteten demnach selber die einzelnen Maturitätsarbeiten. – Immer wieder waren auch die erlassenen gesetzlichen Bestimmungen aufgrund von Anfragen rechtsgültig zu interpretieren, so etwa die Anfrage von Pfarrer und Inspektor Zschokke in Gontenschwil zu § 50 des neuen Schulgesetzes (1865): ob «jedes Mädchen, nachdem es zwei Jahre die Schule besucht, im dritten Jahr in die Arbeitsschule einzutreten habe, ohne Rücksicht auf die Klasse, in welcher es sich befindet.» Oder es wurden Genehmigungen erteilt, etwa im Fall der Stadt Aarau: Ihr wurde erlaubt, die 3. und 4. Klasse der Bezirksschule als «Progymnasium der Kantonsschule Aarau» zu führen.¹⁶⁹

Wie radikal der Wechsel anfangs der 1850er Jahre gedacht war, zeigt die Formulierung im Rechenschaftsbericht 1853, wo der Regierungsrat erklärte, «dass die Erziehungsdirektion (...) an die Stelle des früheren Kantonsschulrates getreten» sei. Die teilweise Rücknahme durch die Verordnung von 1863 wurde im Rechenschaftsbericht 1864 mit der singulären Bestimmung ergänzt, dass von den neugeschaffenen Kommissionen einzig der Erziehungsrat ein Protokoll zu führen, da er «nach eigenen Erledigungsbefugnissen zu verhandeln» habe; die

¹⁶⁹ Protokoll des Erziehungsrates, 23. 8. 1865, 6. 9. 1865, 2. 10. 1865, 24. 11. 1865.



Abb. 13 und 14: Augustin Keller (1805–1883) und Emil Welti (1825–1899).

Müsste man eine Hauptfigur des aargauischen Bildungswesens des 19. Jahrhunderts bezeichnen, so fiel die Wahl unzweifelhaft auf Augustin Keller, der nicht nur als Seminardirektor und Erziehungsdirektor, sondern insbesondere als aktiver Schul- und Erziehungsrat über Jahrzehnte die Bildungspolitik massgeblich beeinflusste. Die erfolgreiche Beschlussfassung über ein neues Schulgesetz war 1865 allerdings nicht ihm, sondern dem «interimistischen» Erziehungsdirektor und nachmaligen Bundesrat Emil Welti vergönnt.

eben genannten Beispiele zeugen auch davon, dass ein Teil der Verwaltungsarbeit tatsächlich zum politischen Laiengremium zurückkehrte.¹⁷⁰ – Das Schulgesetz von 1865 präsentierte den Erziehungsrat scheinbar wieder in alter Frische, gleich in den ersten Paragraphen – vor der Nennung aller übriger an Schule Beteiligten wie Schülerinnen und Schülern, Lehrkräften oder Schulbehörden: § 1: «Die Verwaltung des gesamten Schulwesens ist nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates der Erziehungsdirektion übertragen, welcher ein aus 6 Mitgliedern bestehender Erziehungsrat beigeordnet wird.» Zwar als wichtigste Bestimmung gleich am Anfang, doch in der Sache kräftig beschnitten: Der erste Artikel reetablierte nämlich nicht einfach den Erziehungsrat, sondern setzte weiterhin die *Erziehungsdirektion* an die Spitze der

¹⁷⁰ Rechenschaftsberichte 1852: 38; 1864: 12.

Verwaltung von Bildung und Schule.¹⁷¹ Gewählt wurde auch der neue Erziehungsrat weiterhin vom Regierungsrat, «Vorsitzer» (Präsident) war qua Gesetz der Erziehungsdirektor (§ 2). – Vor allem das Präsidium eines auf eine Amtsdauer von mindestens vier Jahren dem Erziehungswesen zugeordneten Regierungsrates, der zudem als Erziehungsdirektor weitere Kompetenzen und Qualifikationen hatte und als Vorsteher der Erziehungsdirektion über zusätzliche Ressourcen verfügte, änderte die Arbeitsweise und die Gewichtsverteilung im Erziehungsrat nachhaltig.

Der bereits 1863 durch die Verordnung wiedergeschaffene und wiederbesetzte Erziehungsrat erhielt 1865 durch das neue Schulgesetz – anders als die anderen der Regierung in der Verordnung von 1863 beigegebenen Kommissionen – eine formell-gesetzliche Grundlage mit prominenter Position: der Erziehungsrat hatte sich damit unter neuen Bedingungen wieder fest etabliert und konnte getrost in eine bürokratischere Zukunft blicken. Nach Inkrafttreten des Schulgesetzes wurde der Erziehungsrat wiederum eingesetzt und seine Mitglieder gewählt; ab 1866 erschien der Erziehungsrat dann im Rechenschaftsbericht des Regierungsrates regelmässig unter eigenem Namen – zwar unter dem Obertitel V. Erziehungsdirektion, aber doch als eigenständiges Gremium, 1866 mit dem knappen Vermerk: «Der Erziehungsrat behandelte in 14 Sitzungen 173 Geschäfte.» Später wuchs diese Berichterstattung an.¹⁷² – Der Wechsel vom Kantonsschulrat zur Erziehungsdirektion und die anschliessend durch die Wiedereinsetzung eines Erziehungsrates vollzogene Machtteilung dürfte im übrigen auch den wichtigsten Protagonisten – den jeweiligen Erziehungsdirektoren – gelegen gekommen sein. Augustin Keller, der die Erziehungsdirektion 1856 übernahm, gab diese 1862 nach den Worten seines Sohnes Arnold nicht ungern an den jüngeren Emil Welti ab; dieser retournierte dieses Departement nach seiner Wahl zum Bundesrat – ebenfalls nicht ungern – wiederum an Keller.¹⁷³ Es scheint, dass die klare Führungsposition der Erziehungsdirektion die politischen Verantwortlichkeiten in der Öffentlichkeit so deutlich machte, dass sich auch starke Persönlichkeiten mit Charisma gegen den Druck der Strasse – gegen Lehrerschaft und Eltern – nicht einfach durchsetzen konnten, und deshalb bereit waren, die Führungsverantwortung mit einem Erziehungsrat zu teilen.

¹⁷¹ Gleichlautend auch der Eintrag im Erziehungsratsprotokoll vom 2. 10. 1865, der bedeutet, dass alle Entscheide des Erziehungsrates mit dem Siegel der Erziehungsdirektion zu versehen sind, wofür beim Graveur Burger in Burg ein «Timbre» in Auftrag gegeben wird (für die Prüfungsausweise für Gemeindeschullehrer).

¹⁷² Rechenschaftsberichte 1865: 130; 1866: 138.

¹⁷³ Keller 1922: 366, 372.

Bürokratie in Reinkultur: das Schulgesetz von 1865

Mit dem Schulgesetz des Jahres 1865 konnte eine alte Pendenz erledigt werden. Wie erwähnt beinhaltete bereits die neue Verfassung von 1852 den Auftrag, die Bildungsgesetzgebung gesamthaft zu revidieren. Nunmehr ohne Schulrat im Rücken erteilte Erziehungsdirektor Hanauer 1853 dem vormaligen Schulratsmitglied Augustin Keller, der bereits als Grossrat die erfolgreiche Verfassungskommission präsidiert hatte, den Auftrag, einen Entwurf für ein erneuertes Schulgesetz auszuarbeiten. Ein solcher lag bereits 1854 vor. Doch obwohl Fachleute und Kellers Freundeskreis vom «kraftvoll ideal gemeinten Gesetzeswerk» begeistert waren, kam das Geschäft nur schleppend voran. In den Rechenschaftsberichten der 1850er Jahre erscheint das Schulgesetz immer ohne inhaltliche Kommentierung, lediglich mit dem Hinweis, der Abschluss des Geschäftes stehe kurz bevor oder wenigstens in Sichtweite. Doch hinter der terminlichen Schwierigkeit verbargen sich echte inhaltliche Probleme. Die an der Schule beteiligten Gruppen hatten unterschiedliche Interessen, was die Weiterentwicklung des Bildungswesens anging: «Fast unüberwindliche Hindernisse standen (einer Einigung) entgegen. Die Lehrer verlangten mit Recht erheblich grössere Besoldungen, und der Staat musste mit ebenso guter Begründung auch grössere Ansprüche an die Eltern machen, wenn das Volksschulwesen der Erfüllung seiner Ziele näher kommen sollte.» – Augustin Keller, der 1856 als Regierungsrat gewählt wurde – und nach mehreren früheren Absagen die Wahl endlich auch angenommen hatte –, konnte das Geschäft auch als Erziehungsdirektor nicht entscheidend weiterbringen, weshalb erst eine routinemässige neue Verteilung der Direktionen unter die Regierungsmitglieder neue Verwirklichungschancen brachte. Keller machte einem unbelasteten, zwanzig Jahre jüngeren Kollegen, dem Juristen Emil Welti Platz: «Keller sah sicherlich seine Versetzung von der Erziehungsdirektion zur Direktion des Innern persönlich nicht ungerne. Im Erziehungswesen kam es damals namentlich darauf an, die schon längere Zeit auf der Traktandenliste des Grossen Rates stehende Revision des in der Hauptsache aus der Mitte der 1830er Jahre stammenden Schulgesetzes endlich durchzubringen.»¹⁷⁴

Welti rechtfertigte die Erwartungen und schaffte das unmöglich Scheinende. In den Augen mancher «Idealgesinnter» brachte das Gesetz von 1865 zwar zu wenig neue Impulse und war wegen der langen Entstehungszeit dem Entwurf Kellers in Sachen Grosszügigkeit und Stimmigkeit wohl auch unterlegen: «Wer seine (des Gesetzes) Entstehung genauer verfolgt, wundert sich keineswegs, dass es nicht in dem Masse den Eindruck eines einheitlichen, kraftvoll ideal gemeinten Geisteswerk macht, wie das unter Keller entstandene erste Projekt,

¹⁷⁴ Keller 1922: 368.

aber es entspricht den Anschauungen und Anforderungen des neuern, nüchtern, humanen Lebens weit mehr als jenes.»¹⁷⁵ – Doch aus heutiger Sicht darf das Gesetz durchaus als Weiterentwicklung desjenigen von 1835 in verschiedener Hinsicht gelten, wenn auch wie erwähnt gewisse inhaltliche Korrekturen und Rückschläge in Kauf genommen werden mussten – zum Beispiel die teilweise Wiedereinführung von Schulgeldern –, und vor allem: eine weitere Ausdehnung der allgemeinen Schulpflicht unterbleiben musste. Während bei der Kritik am Direktorialsystem Elemente der aufstrebenden Demokratischen Bewegung bereits 1863 sichtbar wurden und erfolgreich eine Änderung bewirkten, blieb eine entsprechende Euphorie bei der Beschlussfassung über das Gesetz von 1865 aus. Das Hauptpostulat der Demokraten – die Ausdehnung der Schulpflicht zwecks besseren Einbezugs der breiten Bevölkerung in den demokratischen Prozess – führte angesichts der nach wie vor schwierigen Finanzlage bei Kanton und Gemeinden zu keiner markanten Erweiterung des Schulangebots. Dies hat möglicherweise auch damit zu tun, dass sich das Bildung grundsätzlich unterstützende politische Lager nunmehr in eine liberale und eine demokratische Gruppe teilte. – Bezüglich der demokratischen Postulate waren sowohl Keller als auch Welti zurückhaltend, betreffend Erweiterung der Volksrechte sogar ablehnend: «Welti war wie Keller ein Gegner des Referendums und einer masslosen Ausdehnung der Volksrechte abhold, allein er hatte immerhin mehr Verständnis für die in der Luft liegenden neuen politischen Strömungen, war er doch 20 Jahre jünger als Keller.»¹⁷⁶

Das Schulgesetz von 1865 war ohne Zweifel das Werk von Politikern, die staatlicher Regelung und zentraler Verwaltung vertrauten. Schon die Reihenfolge der Regelungsgegenstände – beginnend mit der «Erziehungsdirection» und dem Erziehungsrat – zeigt dies an. – Ein Meisterstück in Definition und Beschreibung bürokratischer Verfahren sind die Bestimmungen zum Absenzenwesen (§§ 70–76). Unter dem Titel «Handhabung des Schulbesuches» hielt der Gesetzgeber detailliert fest, wie die Kontrolle über Präsenz und Absenz von schulpflichtigen Kindern handzuhaben war: welche Verzeichnisse angelegt, welche Gremien involviert und welche Sanktionen auszufällen waren. Dabei wurde eine filigrane Organisation im Sinne eines in die Behördenstruktur integrierten Schulgerichtes inklusive eines Schulstrafvollzuges geschaffen, in der neben Kindern und Lehrern eine grosse Zahl von Instanzen beteiligt war und im Gesetz beauftragt wurde (in der Reihenfolge ihrer Nennung): Gemeinderat, Pfarramt, Inspektor, Schulpflege, Eltern, Präsident des Bezirksgerichtes, Gemeindeammann, Bezirksamt, Bezirksschulrat, gesetzlich vorgeschriebene Oberbehörde des Bezirksschulrates (Erziehungsrat), Erziehungsdirektion und

¹⁷⁵ Keller 1897: 87 und Keller 1922: 370.

¹⁷⁶ Keller 1922: 368.

Regierungsrat, wobei zudem noch «bei beharrlicher Vernachlässigung des Schulbesuches» auch der Weg zum ordentlichen Gerichtsverfahren durch Anrufung der «Bestimmungen der §§ 213, 327 und 380 des bürgerlichen Gesetzbuches» offengehalten wurde.¹⁷⁷

Im Rahmen der politischen und Verwaltungsentwicklung kann eine weitere geplante Innovation des Schulgesetzes von 1865 erklärt werden, die aufgrund eines ergriffenen Referendums (Veto) nie in Kraft gesetzt wurde: der Einsatz eines *Kantonalinspektors für Gemeindeschulen*. In seinen Beratungen nahm der Grosse Rat folgende Bestimmung ins Gesetz auf: «Für die Beaufsichtigung des gesamten Gemeindeschulwesens wird ein Kantonalinspektor aufgestellt. Derselbe hat die Bezirksinspektoren zu überwachen und ist zugleich Referent über das Gemeindeschulwesen bei der Erziehungsdirektion. Der Kantonalinspektor muss ein wissenschaftlich und praktisch gebildeter Schulmann sein. Er wird vom Regierungsrat auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt und bezieht eine jährliche Besoldung von dreitausend bis dreitausendfünfhundert Franken. In derselben sind die Reisekosten nicht inbegriffen. Das Reglement wird seine Obliegenheiten und Befugnisse näher bestimmen.» Zusammen mit den Bestimmungen über die Besoldungen und die Pensionen der Lehrkräfte wurden jene über den Kantonalinspektor sehr kritisch aufgenommen. Das lancierte Veto kam zwar nicht zustande, eine nachträglich eingereichte Petition, die von mehr als 5000 Menschen unterschrieben war, tat aber ihre Wirkung und erreichte, dass der Regierungs- und der Grosse Rat die Bestimmungen zurücknahmen: die Besoldungen belass man zwar auf der inzwischen bereits angehobenen Höhe, die Dienstalterszulagen und Pensionen wurden aber stark gesenkt, die zitierten Paragraphen 105 und 106 über den Kantonalinspektor wieder aus dem Gesetz gestrichen.¹⁷⁸

Wie das Direktorialsystem war die Institution eines Kantonalinspektors eine idealtypische Innovation der bürokratischen Organisationsform. Zwar als Schulmann «praktisch gebildet» und erfahren, sollte dieser Bildungsbeamte durch seine wissenschaftliche Ausbildung den neuen Verwaltungsanforderungen gewachsen sein und die kantonalen Funktionen der Systembildung und Systempflege – Gesetzgebung, Aufsichtsfragen und Inspektion – teils vorbereiten, teils selber vollziehen. Auf Amtsdauer gewählt, sollte er seine Aufgaben neutral und objektiv, ohne Beeinflussung durch Dritte ausüben – und selbstverständlich

¹⁷⁷ Vgl. auch Brändli 1998b.

¹⁷⁸ Gesetz 1865 (wie Anm. 133), §§ 105f.; Rücknahme durch Abänderungsgesetz vom 21. 2. 1867, in: Gesetzes-Sammlung, Band 6 (1869): 230–237. – Veto gemäss Verfassungsrevision 1862/63 (siehe oben). – Vgl. auch Staehelin 1978: 365, der das erfolgreiche Referendum vor allem auf die Neuregelung der Pensionen zurückführt. Weber 1903: 23, berichtet einen etwas anderen Verlauf, indem das Gesetz bereits in Kraft getreten sei, nachträglich aufgrund einer Petition aber zurückgenommen werden musste: «der Grosse Rat von sich aus erledigte».

als «Referent über das Gemeindeschulwesen» seine Ergebnisse schriftlich festhalten und zu den Akten legen. Eine Illustration des Vorhabens bildet die Diskussion im Erziehungsrat am 23. August 1865, wo im Vertrauen auf Inkraftsetzung des Gesetzes über die Besetzung der Stelle eines Kantonalinspektors verhandelt wurde; dabei wurde vom Erziehungsdirektor Direktionssekretär Hollmann selber – neben einem nicht namentlich genannten Bezirkslehrer – in Vorschlag gebracht. – Die Innovation eines professionellen Kantonalinspektors war im übrigen nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung und Führung der Bezirksinspektoren gedacht; die dezentrale Inspektionsstruktur wurde im Gesetz von 1865 beibehalten, teilweise sogar noch etwas ausgebaut.

Zur grundsätzlichen Revision der gesetzlichen Grundlagen in den 1860er Jahren gehörte auch eine neue Bestimmung im Organisationsgesetz des Regierungsrates, wonach Unvereinbarkeit zwischen dem Erziehungsrat und untergeordneten Schulbehörden statuiert wurde: «Die Mitglieder des Erziehungsrathes können nicht Mitglieder untergeordneter Schulbehörden sein.» Die wachsende und sich differenzierende Behörden- und Verwaltungsstruktur gab sich nach der Unvereinbarkeit der Gewalten auch interne Regeln, die Pflichten- und Loyalitätskonflikte minimieren und Rechtsstaatlichkeit implementieren sollten.¹⁷⁹

Der Alltag der erziehungsrätlichen Arbeit auf der Basis des Schulgesetzes von 1865 ist in den Protokollen und Rechenschaftsberichten gut zu fassen. Selbstverständlich fiel durch die abschliessenden Kompetenzen in den Bereichen Prüfungswesen (vor allem Maturitätsprüfungen) und Wahlfähigkeiten im Rahmen der diesbezüglichen Verfahren ein grosser Teil der Arbeit an. Aber auch andere Alltagsprobleme der Aargauer Schule wurden im Erziehungsrat diskutiert und entschieden. So verfolgte der Rat zum Beispiel über Jahre hinweg die Frage, welches Schultischmodell für die Aargauer Schulen das geeignetste wäre. Nachdem bereits 1874 vom «definitiven Schulbankmodell» die Rede war, wurde die Frage durch technische Neuerungen 1886 wieder aktuell: «Nach Anhörung eines abgegebenen ärztlichen Gutachtens und gestützt auf die gemachten Beobachtungen wurde als Schulbankmodell die verbesserte St. Galler Schulbank adoptirt, wobei grundsätzlich die zweiplätzig und nur ausnahmsweise die vierplätzig zulässig erklärt wird.» 1902 wurde dann der «Aargauer Schultisch» als obligatorisch erklärt.¹⁸⁰ – An der Wende zum 20. Jahrhundert wurde auch dem Thema Gesundheit grössere Aufmerksamkeit zuteil. Bereits 1877 erging – aufgrund der eidgenössischen Gesetzgebung – die Weisung an die Schulpflegen, bei Auftritt von Epidemien unter Schulkindern sofort den zuständigen Bezirksarzt zu verständigen. Nach 1903, als zur «Verordnung über den Ausschluss vom Schulbesuch beim Auftreten ansteckender Kinderkrankhei-

¹⁷⁹ Gesetzes-Sammlung, Band 6 (1869): 224 (Nachtragsgesetz vom 22. 2. 1867).

¹⁸⁰ Rechenschaftsberichte 1886 S. 67; 1902: 319.

ten» Stellung genommen wurde, gelangten dann Themen wie: «Wie bewahren wir uns vor Tuberkulose?» oder die Alkoholfrage zur Diskussion. Bereits 1908 wurde beschlossen: «In Unterstützung der Bestrebungen der aargauischen Abstinenzvereine wird auf ein dahergesuchtes Gesuch den Schulpflegen und Lehrern empfohlen, bei Schulausflügen, Jugendfesten und Kadettenzusammenzügen der Schuljugend nur alkoholfreie Getränke verabreichen zu lassen.» Doch dies nützte offenbar nicht genug, weshalb bereits wenige Jahre später erneut Möglichkeiten einer besseren Alkoholprophylaxe diskutiert wurden: «Der Präsident der aargauischen Abstinenzvereine stellte namens derselben und mit Hinweis auf einen von Professor Bleuler in Zürich gehaltenen Vortrag über den Hygieneunterricht in der Volksschule das Gesuch, es möchte den zukünftigen Lehrern eine eingehende Einführung in die Alkoholfrage gegeben werden.» Der Erziehungsrat diskutierte die Möglichkeiten für «eine systematische Belehrung» oder «kompetente Wanderlehrer». Auch beim Schulhausbau wurden «erhöhte Forderungen in hygienischer, pädagogischer und bautechnischer Beziehung» festgestellt.¹⁸¹

Eine besondere pädagogische Herausforderung erkannte der Erziehungsrat im neuen Unterhaltungsmedium des beginnenden Jahrhunderts: im «Kinematographen». «Bereits (1910) hatte der Erziehungsrat beschlossen, das Verbot des Besuches kinematographischer Vorstellungen für die Schuljugend auszusprechen und mit Kreisschreiben den Organen der Schule zur Kenntnis zu bringen.» An diesem Verbot wurde auch 1934 noch festgehalten: «Der Besuch von Kinematographentheatern ist Schülern der Gemeinde- und Bezirksschulen untersagt.» «Lichtspieltheater» bestanden damals im Aargau in den zwölf Gemeinden Aarau, Baden, Wettingen, Wohlen, Brugg, Reinach, Lenzburg, Rheinfelden, Möhlin, Zofingen, Zurzach und Döttingen.¹⁸² – Ein weiteres immer wieder auftauchendes Geschäft hängt mit der Entwicklung im Promotionswesen zusammen: Die gebräuchliche Notenskala war uneinheitlich, es galt, für alle Schulstufen und interkantonal eine Vereinheitlichung zu erwirken.¹⁸³

«Eine Eingabe der kantonalen Lehrerkonferenz, enthaltend die Forderung, dass in den Schulen des Kantons per Schuljahr 4 vom Vorstand dieser Konferenz bezeichnete Lieder nach Text und Melodie auswendig vorgetragen und vom Inspektorat geprüft werden müssen, wurde vom Erziehungsrath gutgeheissen.»¹⁸⁴

¹⁸¹ Rechenschaftsberichte 1903: 327; 1904: 370; 1908: 212; 1910: 349.

¹⁸² Rechenschaftsberichte 1910: 144; 1934: 314.

¹⁸³ Rechenschaftsbericht 1887: 73.

¹⁸⁴ Rechenschaftsbericht 1889: 83. – Die Institution der «obligatorischen Lieder» wurde erst 1971 abgeschafft: «Nach Einsichtnahme in die Erhebung vom Jahre 1967 über obligatorische Lieder diskutiert der Rat über den Antrag von Herrn Meier, es seien keine obligatorischen Lieder mehr zu verlangen. Auf obligatorische Lieder wird verzichtet. Dagegen ist die Erwartung auszudrücken, dass jeder Lehrer 3 – 4 Lieder mit seiner Klasse auswendig lernt.» Erziehungsrats-Protokoll 1. 7. 1971: 1864.

Jede Diskussion eines Problempunktes führte zur Frage, wie zum Schluss der inhaltlich als gut erachteten Lösung zum Durchbruch verholfen werden könnte. Trotz grosser Bereitschaft des Erziehungsrates, in Reglementen, Kreisschreiben und ähnlichem *die richtige Lösung* nicht nur zu propagieren, sondern zu verordnen, hielt der Rechenschaftsbericht 1910 die weise Grundhaltung fest: «Gewiss ist in unserm Schulwesen noch mancherlei zu verbessern. Von allen Mitteln, die zur Anwendung kommen können, ist die Reglementierung das ungeeignetste, weil sie die Vorwärtsbewegung gerade in der Richtung hemmt, in der wir gehen müssen. (...) Das Endziel liegt nicht darin, dass in hundert Gemeinden die Schulen genau über denselben Leisten geschlagen werden müssen, sondern darin, dass jede einzelne sich, nach Massgabe der natürlichen und lokalen Verhältnisse von allen andern unterscheidet. In der Freiheit wächst die Kraft des Streben- den.» Trotz solcher die Gestaltungskraft vor Ort respektierender Formulierungen sah sich der Erziehungsrat in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts immer als legitimierte Kraft, die kantonale Schulfunktion zu betonen, und damit insbesondere der Gleichbehandlung und Chancengleichheit der Schülerinnen und Schüler in den unzähligen Schulhäusern des Kantons durch *Homogenisierung und Vereinheitlichung* der Schulverhältnisse zum Durchbruch zu verhelfen.¹⁸⁵

Standesfragen: Besoldung, Anstellung und Organisation

Eine offensive Argumentationsfigur zur Begründung von Ärztteeinkommen spricht vom «Honorar als Achillesferse» der ärztlichen Tätigkeit. In der Tat ist der Brotkorb für jede Berufsgruppe ein zentrales Moment, ungelöste Besoldungsfragen gefährden dementsprechend den Auftrag, den eine Profession im Dienste der Gesellschaft übernommen hat. – Die Besoldungsfrage ist ein chronisches Thema der aargauischen Schulgeschichte. Mit dem Kanton wurde sie geboren, und sie ist – vielleicht in etwas abgeschwächter Form – bis heute wirksam. Bereits einer der ersten Erlasse des aargauischen Schulrechtes betraf Besoldungsfragen: die Verordnung «Über die Besoldung der Land-Schullehrer» vom 27. August 1804. Während des ganzen 19. Jahrhundert konnte das Thema nie als erledigt gelten. Und auch im 20. Jahrhundert, als die Frage der Höhe der Lohnansätze einigermassen gelöst schien, blieb die mit der Besoldung verbundene Anstellungsfrage als weiterhin offener Problempunkt virulent.¹⁸⁶ – Die Besoldungs- und Anstellungsfrage ist natürlich verknüpft mit der Frage der Standesbildung, der Professionalisierung und der sozialen Schätzung der Berufsgruppe.

¹⁸⁵ Rechenschaftsbericht 1910: 351.

¹⁸⁶ Zitat Honorar vom Zürcher Medizinhistoriker Erwin Ackerknecht. – Sammlung Gesetze, Band 2 (1809), Aarau (27. 8. 1804): 76f.

In der Verordnung von 1804 kommt die unhaltbare Situation zu Beginn des 19. Jahrhunderts in aller Deutlichkeit zum Ausdruck: «äusserst gering» und der «mühsamen und wichtigen Arbeit keineswegs angemessen» sei die Besoldung vieler Landschullehrer; Pflicht jeder Gemeinde sei es deshalb, «diejenigen, die an der Jugend arbeiten, gehörig zu belohnen und zu entschädigen.» Bereits in diesem ersten Erlass wurde auch der Zusammenhang von Besoldung und Standesbildung betont: «Eine solche billige und gerechte Besoldung (werde) eines der kräftigsten Mittel sein, die Schullehrer in ihrer Thätigkeit und Berufstreue zu ermuntern und zu erhalten.» Anschliessend an diese grundsätzlichen Erwägungen der Präambel legten die Bestimmungen der Verordnung fest, wie hoch die Besoldungen sein sollten, wie – und vor allem auch: wann – die Löhne zur Auszahlung anstanden, und wer bei Nichtzahlung als Verantwortlicher angesprochen werden könne. – Jede Schulgesetzesdiskussion des 19. Jahrhunderts war mit der Besoldungsfrage in irgendeiner Weise liiert (oder belastet). Im Anschluss ans Gesetz von 1822 konnte 1824 durch die Schaffung des Lehrerpensionsvereins wenigstens in einer wichtigen Frage – jener der Altersvorsorge – ein bescheidener Anfang gemacht werden. Die Diskussionen um die Schulgesetze von 1835 und von 1865 waren – wie bereits erwähnt – ebenfalls von der Lohn- und Kostenfrage dominiert. Für die Verfassungsrevision von 1852 gaben die Lehrer eine Petition mit verschiedenen Forderungen ein: das Recht für den aargauischen kantonalen Lehrerverein, «sich als Synode zu konstituieren, sodann das Recht der Vertretung in den Schulbehörden, weiter die Aufstellung fachmännischer Schulinspektoren und auskömmliche Besoldungen».¹⁸⁷ Auch Staehelin räumt der Besoldungsfrage in seinem Kapitel über das Schulwesen grossen Raum ein und meint zur Situation 1865: «Mit dem Schulgesetz von 1865 wollte Erziehungsdirektor E. Welti diesen Übelständen zu Leibe rücken.» Dass gegen das Schulgesetz von 1865 erfolgreiche Petitionen gestartet wurden, hatte – wie erwähnt – mit der Besoldungsfrage zu tun; grosse Teile der Bevölkerung waren nicht bereit, den Lehrern als öffentliche Angestellten ein höheres Einkommen zuzubilligen. Staehelin führt das erfolgreiche Referendum vor allem auf die Neuregelung der Pensionen zurück, indem er Arnold Keller zitiert. Dieser berichtet über eine spezielle Episode im Kampf um eine bessere wirtschaftliche Situation von Lehrkräften und Schulen: Die Regierungsräte Welti und Keller traten gemeinsam an einer Veranstaltung zum Schulgesetz in Seon auf und waren lange Zeit erfreut über die gute Aufnahme des Gesetzes, bis gegen Ende der Veranstaltung ein «altersgraues Mannli» aufstand und sagte, «ihn dünke es, die Schulmeister hätten da kein Vorrecht vor den anderen Leuten. Wenn sie nicht mehr lehren könnten, so werde für sie das Armenhaus auch noch

¹⁸⁷ Keller 1897: 72; Keller 1922: 303.

gut genug sein!» Wie erwähnt war das in der Folge erwirkte Volksbegehren auf Abänderung des Gesetzes erfolgreich; es wurden die beanstandeten Punkte zurückgenommen – ausser der erhöhten Besoldung: «Es blieb zwar bei den erhöhten Besoldungen, die Dienstalterszulagen und Pensionen wurden aber stark herabgesetzt.» – Trotz dieses Festhaltens blieb die Honorarfrage auf der Traktandenordnung. Staehelin nochmals: «Auch jetzt noch waren die Gemeindegeschullehrer unterbezahlt.» – Die Verfassung von 1885, die das Problem wieder aufnahm und einen jährlichen Mindestlohn von 1200 Franken zusicherte, wurde als «Schulmeisterverfassung» apostrophiert. In der Folge wurde eine entsprechende Spezialvorlage 1885 abgelehnt: «Das Volk versagte sich der Erhöhung der Mindestgehälter für Volksschullehrer auf 1200 Franken im Jahr.»¹⁸⁸

Das Thema stand deshalb weiterhin auf der Traktandenliste. 1895 zeichnete der freisinnige Grossrat Rahm ein «wenig ermutigendes Bild des aargauischen Staatshaushaltes» und legte den Finger auf den wunden Punkt: «Die Lehrerschaft sehnt sich nach einer endlichen, den an sie gestellten Anforderungen entsprechenden Besserstellung.» Da zahlreiche Versuche, das Steueraufkommen zu erhöhen, scheiterten oder zumindest nicht den definitiven Durchbruch brachten – Stichwort: «Viertelmehrsteuer» –, war zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Lösung der Besoldungsfrage immer noch nicht erreicht, obwohl die negativen Folgen bereits mehr als absehbar waren: «Insbesondere wären die Lehrerbessoldungen zu verbessern gewesen, deren tiefer Stand zu einem auffallenden quantitativen und qualitativen Rückgang der Lehrerschaft geführt hatte.» Paul Schaffner verglich die damaligen Besoldungen: «Bedenkt man, dass die Mindestbesoldung eines Primarlehrers 1200 Franken pro Jahr beträgt, wogegen ein Weichenwärter der SBB 1400 Franken bis 2500 Franken Jahresbesoldung bezieht, so muss man sich über die Abnahme der Zahl der Lehrer nicht mehr wundern.» Nach dem ablehnenden Verdikt des Volkes 1912 machte sich Resignation breit: «Es ist begreiflich, dass nach diesem negativen Ausgang des Sanierungsversuches die Lehrerschaft von einer tiefen Verdrossenheit erfasst wurde», weshalb die Lehrerschaft Boykottmassnahmen androhte. – Die Wende zur dauerhaften Besserung wurde ausgerechnet während des 1. Weltkrieges eingeleitet, der für viele Arbeiter und Angestellte massive Kaufkraftverluste brachte: «Die chronisch ungünstige Finanzlage des Kantons wirkte sich auch auf dem Gebiete des Schulwesens während Jahrzehnten nachteilig aus. 1917 wird eine Vorlage zur Erhöhung der Lehrerbessoldungen und der Staatsbeiträge an die Schulgemeinden angenommen, angesichts der rasanten Teuerung jener Jahre wurde diese Verbesserung innert Jahresfrist wieder zunichte gemacht.» Deshalb wagte man 1919 den entscheidenden Schritt. Die Kantonalkonferenz ver-

¹⁸⁸ Staehelin 1978: 364f.; Keller 1922: 369f. – Staehelin 1978: 366.

trat in einer Eingabe die Meinung, «eine befriedigende Lösung könne nur mittels Übernahme der Lehrerbesoldungen durch den Staat gefunden werden.» Und die Konferenz schritt gleich selber zur Tat: «An der Reform von 1919 war Killer, damals Präsident des Aargauischen Lehrervereins, massgeblich beteiligt. Die von ihm ausgearbeitete Vorlage wurde <durch den Direktionssekretär Louis Kim so zurechtgefeilt, dass sie dem Grossen Rat unterbreitet werden konnte.> Die Verfassungsbestimmung und das Gesetz über die Leistung des Staates an das Volksschulwesens wurde im Dezember 1919 vom Volke mit 30652 Ja gegen 14142 Nein angenommen. Das Wesentliche der Neuerung bestand darin, dass die gesamte Besoldungslast der Lehrkräfte der Volksschule dem Kanton überbunden wurde.» Gautschi geht in seiner Analyse davon aus, dass mit dieser Reform «die ökonomische Not der aargauischen Lehrer weitgehend behoben» wurde.

Seither ist es in der Tat ruhiger geworden um die Besoldungsfrage. Durch die wirtschaftliche Entwicklung im 20. Jahrhundert hat sich auch die notorisch schlechte Finanzlage des Kantons grundsätzlich gebessert, so dass der allein verantwortliche Kanton «seine» Volksschullehrer einigermaßen angemessen bezahlen konnte. Zwar entwickelte sich das Lohnniveau nicht immer parallel zur allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung, und es flackerten Lohnkonflikte bis in die jüngste Vergangenheit auf, doch liegt heute das aargauische Lohnniveau für Volksschullehrkräfte im interkantonalen Vergleich im oberen Mittelfeld. Einzig der Vergleich mit dem östlichen Nachbar Zürich führte in allerjüngster Vergangenheit zu Auseinandersetzungen.¹⁸⁹ – Angesichts der chronisch tiefen Lehrerlöhne bis ins 20. Jahrhundert hinein erstaunt es nicht, dass die Behörden – allen voran der Erziehungsrat – immer wieder durch Anordnungen und Verbote zur Verberuflichung der Lehrertätigkeit beitragen musste, indem insbesondere inkompatible oder rufschädigende Nebenämter und -tätigkeiten verboten wurden. War es in den Anfängen vor allem in katholischen Gebieten noch erwünscht, dass der Lehrer zugleich den Siegristendienst verrichtete, so sah sich der Erziehungsrat um die Jahrhundertwende mehrfach genötigt, zwischen zulässigem und unzulässigem Nebenerwerb zu unterscheiden: das «Handeltreiben mit Schreibmaterialien und Schulartikeln» wurde als zulässig erachtet – mit Hinweis auf die entsprechende Schulgesetzbestimmung, wonach «mit dem öffentlichen Lehramte» unvereinbar «die Beamtungen und Anstellungen des

¹⁸⁹ Zit. nach Gautschi 1978: 132. – 1911/12 war eine erneute Auflage der «Viertelmehrsteuer» beantragt, doch wurde die Vorlage, die direkt mit den Lehrerbesoldungen begründet wurde, vom Volk verworfen. – Gautschi 1978: 132, 134, 142. – Paul Schaffner (1919). Das aargauische Finanzrecht, Zofingen, 187, zit. nach Gautschi 1978: 134. – Killer Karl (1947), Aus meinem Leben, Manuskript, zit. nach Gautschi 1978: 142; zu Killer vgl. Gruner 1966: 660. – Die letzten virulenten lohnpolitischen Auseinandersetzungen Ende der 1980er Jahre führten zur Teilrevision des Lehrerbesoldungsdekretes I vom 20. November 1990.

Staates und der Gemeinden» seien. Eine Klärung brauchte es auch beim Nebenamt Wirt; 1901 wurden die Bezirksschulräte eingeladen, «diejenigen Lehrer namhaft zu machen, welche neben ihrer Schulführung gepachtete oder eigene Wirtschaften selbst betreiben oder durch Angehörige betreiben lassen.»¹⁹⁰

Mit der Besoldungsfrage eng verknüpft ist die *Anstellungsfrage*. Welchen Anstellungsstatus haben eigentlich Volksschullehrer? Sind sie Gemeinde- oder Staatsangestellte? – In den Anfängen war die alleinige Verantwortung der Gemeinden für die Gemeindeschulen klar – und damit auch die Anstellungsfrage. Die Verordnung von 1804 verpflichtete die Gemeinden; der Kanton erliess zwar diese Verordnung, hielt sich im übrigen aber in allen anderen Fragen zurück. Auch finanziell engagierte sich der Kanton nicht bei den Lehrergehältern. Dies blieb im 19. Jahrhundert grundsätzlich unverändert – wenn der Staat auch begann, ärmere Gemeinden für Schulzwecke zu unterstützen. Die kommunale Anstellung der Lehrkräfte wurde aber nicht angetastet, dies in einer Zeit, in der andere Staaten zur staatlichen Anstellung auch der Volksschullehrer schritten. Die französischen und deutschen Lehrer erreichten als europäische Vorbilder ihr Ziel, Staatsbeamte zu werden, in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Das bedeutete nicht nur die Wahl auf Amtsdauer (oder im deutschen Beispiel *lebenslanglich*), sondern insbesondere ein direktes Anstellungsverhältnis mit dem Zentralstaat – sei das nun der französische Staat oder die deutschen Bundesländer.¹⁹¹ – In der föderalen Schweiz mit der starken Gemeindeautonomie lagen die Verhältnisse anders. Im Aargau wurden die Lehrer in den Gemeinden seit 1803 vom Gemeinderat, seit 1865 vom Volk (demokratische Bewegung!) gewählt.

Dennoch wurde die Frage analog zu Frankreich und Deutschland verfolgt und es bestanden – insbesondere auch wegen der unterschiedlichen finanziellen Verhältnissen in den Gemeinden – Ambitionen, Staatsbeamte zu werden. Seit Einführung strengerer Unvereinbarkeitsbestimmungen zwischen Mitgliedschaft im Grossen Rat und Staatsbeamtentum wurde die Frage allerdings auch von Lehrerseite mehr und mehr dilatorisch behandelt. So hat sich bis heute – trotz hundertprozentiger Übernahme der Besoldungen durch den Kanton 1919 – die Konstruktion einer gemischten Anstellungsverantwortung gehalten (Besoldung, Wahlfähigkeit und Disziplinarrecht beim Kanton; individuelle Anstellung und Personalführung durch die Gemeinde). Interessant – und in gewisser Weise paradox zum eben Ausgeführten – sind die Bestimmungen über die Ver-

¹⁹⁰ Rechenschaftsberichte 1900: 130; 1901: 134.

¹⁹¹ Für Deutschland Wunder 1986: 73ff., 81ff.; in Preussen wurden die Volksschullehrer 1894/95 vom Kommunaldienst in den Landesdienst übernommen. Für Frankreich v.a. anlässlich der Volksschulreform 1881/82, vgl. Lutz 1986: 204f.: «Wenige Jahre später wurde diese Reform vollendet durch die Übernahme aller Volksschullehrer in den öffentlichen Dienst.»

eidigung der Lehrkräfte. Das Schulgesetz von 1822 statuierte noch zu Zeiten eindeutig kommunaler Zuständigkeit für die Lehrer eine Eidespflicht (gegenüber dem Staat). Und im Schulgesetz von 1835 wurde diese Tradition fortgesetzt. In der Begründung für die Eidespflicht führte der Kleine Rat aus: «In den Eid der Lehrer § 45 suchten wir die Gewähr zu legen, dass nur solche Männer der Jugend die bürgerlichen Einrichtungen des Vaterlandes erklären, (§ 5) und das heranwachsende Geschlecht zu einer freien und wohlgesinnten Staatsbürgerschaft erziehen, welche dem Vaterland und seiner Verfassung in Treue und Wahrheit ergeben sind.» Später fehlen entsprechende Bestimmungen in Schulgesetzen.¹⁹²

Die übergeordneten Fragestellungen der Standesbildung wurden im 19. Jahrhundert etwa mit der allgemeinen Umschreibung «Hebung des Lehrerstandes» bezeichnet, während man heute eher von Verberuflichung und Professionalisierung spricht. Damit sind neben den wirtschaftlichen Grundlagen einer Berufsgruppe insbesondere auch die Exklusivität des Berufsinhalts, das Erringen eines spezifischen Berufswissens mit zugehöriger Ausbildung sowie die Schaffung einer eigentlichen Standesorganisation mit Standesregeln und einer spezifischen Ethik angesprochen. Die Ziele von Professionalisierungsprozessen dürften je nach Position des Beobachters unterschiedlich definiert werden; aus offizieller Sicht des Berufsstandes steht die bestmögliche Aufgabenerfüllung im Zentrum, das Umfeld beobachtet jedoch stets auch ein Streben nach bestmöglicher gesellschaftlicher Positionierung der Berufsgruppe. Im Gegensatz zu den klassischen akademischen Berufen wie Ärzten und Juristen waren bei den Lehrern wegen des staatlichen Schul- und Lehrerbildungsmonopols der Professionalisierung im 19. Jahrhundert gewisse Grenzen gesetzt, weil insbesondere der Status der selbständig Erwerbenden, der für die «freien Berufe» konstitutiv ist, nicht erreicht werden konnte (und wohl auch nicht angestrebt wurde). Gleichwohl wurde auch im Angestelltenstatus im 19. Jahrhundert eine respektable, wenn auch beschränkte Professionalisierung erreicht.¹⁹³

Dies ist insbesondere augenfällig, wenn man bedenkt, aus welcher Situation der aargauische Lehrerstand zu Verberuflichung und Professionalisierung startete. Ausgangspunkt war in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts nämlich der arme Tauner. Dazu Staehelin: «Es ist ein Irrtum zu glauben, die Schulmeister seien damals durchwegs Respektspersonen gewesen. Im Gegenteil, sie gehörten meist zur Taunerschicht und hatten demzufolge keinen höheren gesellschaftlichen Rang als ein Handwerker oder Kleinbauer. Gewiss vermochte

¹⁹² Schulgesetz 1822 (wie Anm. 125), § 15; Schulgesetz 1835 (wie Anm. 126), § 45; Bericht des Kleinen Rathes vom 13. 11. 1834: 12.

¹⁹³ Zur Professionalisierung allgemein vgl. Rüschemeyer 1980 und Brändli 1990, zur jener der Lehrpersonen Skopp 1980 und Criblez 1994.

sich da und dort eine starke Lehrerpersönlichkeit eine geachtete Stellung zu verschaffen; «nur zu viele» Lehrer aber, stellte die Regierung 1837 fest, «fürchteten sich allzusehr vor Schulpflegen, Gemeinderäten und selbst Eltern». Warum man den Schulmeister besser entlönnen sollte als einen Viehknecht oder Flickschuster, wollte vielen Landleuten nicht in den Kopf; in seiner vielen Freizeit konnte er doch sein Einkommen mit Schreifarbeiten, Siegristendiensten oder Tagelöhneri aufbessern!»¹⁹⁴ – Ein wichtiges Element der Professionalisierung ist im übrigen die Aus- und Fortbildung, im Falle der Lehrer also die Lehrerbildung und Lehrerfortbildung. In diesem Punkt war die Ausgangslage im Aargau, wie bereits erwähnt, günstig, indem bereits 1822 ein permanentes Lehrerbildungsinstitut geschaffen wurde, das eine breite Wirkung für das aargauische Schulsystem entwickelte.¹⁹⁵ – Von besonderer Bedeutung für die Standesbildung eines kantonal geregelten Berufes ist seit der erhöhten Mobilität im 19. Jahrhundert auch der formelle sowie der faktische Grad an Freizügigkeit. Anders als bei den Ärzten, die bereits 1865 ein Konkordat, ab 1874 die geltende eidgenössische Freizügigkeitsregelung durchsetzten, gelang es den Lehrern bis heute nicht, einen nationalen pädagogischen Arbeitsmarkt zu verwirklichen. Der schweizerische Lehrerverein unternahm 1908 einen Vorstoss, zur «Verwirklichung der Freizügigkeit der Lehrer» ein Konkordat «innerhalb des deutschen Sprachgebiets» zu schaffen; im Erziehungsrat wurde dieser Vorstoss wie auch andere mit ähnlicher Stossrichtung intensiv diskutiert, aber abgelehnt. Dabei waren die Argumente meistens die selben: Die realen Unterschiede von Schulsystemen und Lehrerbildung der Kantone liessen die kantonal Verantwortlichen befürchten, durch ein Konkordat die eigene Entwicklung zu hemmen oder erreichte Standards einzubüssen.¹⁹⁶

Zentral für die «Hebung des Lehrerstandes» war die Organisationsfrage. Anders als bei den freien Berufen war die Lehrerschaft mit ihrem Arbeitgeber – der öffentlichen Hand, dem Staat – seit je eng verbunden, weshalb Standesorganisationen zuerst mit Hilfe oder gar unter der Führung des Staates versucht wurden. Die Gründung des aargauischen Lehrerpensionsvereins 1824 war so ein Markstein für die Entwicklung des aargauischen Lehrerstandes, und zwar in doppelter Hinsicht: Zum einen organisierten die Lehrkräfte in diesem Verein wie erwähnt einen wichtigen wirtschaftlichen Aspekt der Berufsgruppe – die Altersvorsorge –, zum andern gaben die jährlichen Generalversammlungen die Möglichkeit, sich als Lehrerschaft regelmässig zu treffen, und dabei auch andere Standesthemen zu diskutieren – der Lehrerpensionsverein war der Nukleus einer Standesgesellschaft.

¹⁹⁴ Staehlin 1978: 362.

¹⁹⁵ Vgl. Kapitel «Nachhaltige Innovationen: Schulgesetz von 1835 und Lehrerbildung».

¹⁹⁶ Rechenschaftsberichte 1908: 215; 1912: 148; 1915: 204.

Während in den Schulgesetzen von 1805 und von 1822 (mit Ausnahme des Lehrerspensionsvereins) keine standesorganisatorischen Elemente enthalten waren, wurden im Schulgesetz von 1835 dann erstmals «Lehrvereine» statuiert, die insbesondere zum Zwecke der Fortbildung eingerichtet wurden, aber natürlich auch zur Standesbildung beitrugen: «Zum Behufe der Vervollkommnung der Lehrer und um die nöthige Übereinstimmung in ihrem Wirken zu fördern, werden Lehrervereine unter der Aufsicht der Bezirksschulrätthe in den Bezirken errichtet, an deren Versammlungen und Verhandlungen jeder Gemeindegemeinschullehrer Theil zu nehmen verpflichtet ist.»¹⁹⁷ Eine kantonale Lehrerversammlung wurde durch das Gesetz von 1835 nicht eingeführt – im Gegensatz zum diesbezüglichen Pionier, dem Kanton Zürich, wo Melchior Hirzel, Regierungs- und Erziehungsrat, sein ganzes Gewicht dafür einsetzte, dass für die Lehrerschaft eine staatlich geschützte Selbstorganisation geschaffen wurde: die Synode. – Dass im aargauischen Gesetz von 1835 eine kantonale Lehrerversammlung fehlte, ist wohl mit Vorsicht gegenüber allzugrossen Mitbestimmungserwartungen zu begründen, die in einer staatlich legitimierten Standesversammlung hätten entstehen können. Die bereits erwähnte Eingabe der Lehrer für die Verfassung von 1852, die neben höheren Besoldungen eben das Recht für den Lehrerverein verlangte, «sich als Synode zu konstituieren», setzte die Gesetzgebung trotz Augustin Kellers Widerrede in Bewegung. Keller unterstützte nämlich ausdrücklich «die Erhöhung des Einkommens der Volksschullehrer, nicht aber eine Synode, die nach seiner Überzeugung nur geeignet sein könnte, jenen verderblichen Kasten- und Zunftgeist zu pflanzen, den er bisher bei jeder Gelegenheit bekämpft hatte, und der nur zu fortwährendem Krieg gegen Staat und Kirche führen musste.» Anschauungsmaterial für diese Überzeugung hatte Keller in den 1830er Jahren im Nachbarkanton Zürich holen können, als die gesetzlich fundierte Zürcher Lehrersynode in Kompetenz- und Rangstreitigkeiten mit den kantonalen Schulbehörden trat und vom Grossen Rat in seine Schranken gewiesen werden musste.¹⁹⁸ – Möglicherweise stellte sich Keller auch aus anderen Gründen gegen eine allzu selbständige Standesorganisation: so sprach er sich generell gegen eine Hierarchisierung im Bildungsbereich aus, die natürlich in einer ständischen Körperschaft nahegelegen hätte: «Schon früher, anlässlich des Schulgesetzesentwurfes, tat Keller im Erziehungsrate den Ausspruch: «Jede Hierarchie ist verderblich, als die verderblichste aber würde ich eine Lehrerhierarchie betrachten.»»¹⁹⁹

Die Forderung der Lehrerschaft nach der Schaffung einer «Synode» wurde trotz der Skepsis Kellers anfangs der 1860er Jahre wiederholt – und hatte Er-

¹⁹⁷ Schulgesetz 1835 (wie Anm. 126), § 49. Vgl. auch Lüscher 1915: 3.

¹⁹⁸ Keller 1897: 72f.; Keller 1922: 303f.; Hunziker 1948 und Brändli 1998a.

¹⁹⁹ Keller 1922: 304.

folg. Der regierungsrätliche Antrag fürs Schulgesetz von 1865, der 1864 dem Parlament zugeleitet wurde, enthielt entsprechende Bestimmungen, das heisst die Schaffung einer kantonalen Lehrerversammlung mit dem Recht auf ein eigenes Reglement. Der Grosse Rat liess «die ausdrücklich zugestandene Selbstorganisation (aber) fallen», wie Lüscher in seiner Geschichte der Kantonalkonferenz bedauert.²⁰⁰ Immerhin blieb das Recht auf eine Kantonalkonferenz, die sämtliche Lehrer und Inspektoren der öffentlichen Schulen vereinigte, im Gesetz (§ 24); dies war der Auftakt zu einer teilweise sehr erfolgreichen Standesorganisation. – Dieser Erfolg stellte sich allerdings wie erwähnt vor allem bei der Besoldungsfrage nicht innert nützlicher Frist ein, weshalb bereits Ende des 19. Jahrhunderts eine dauerhafte, freiwillige, gewerkschaftlich orientierte Standesorganisation ins Leben gerufen wurde: Der Aargauische Lehrerinnen- und Lehrerverein – alv –, der bis heute existiert.²⁰¹

Progression durch Wettbewerb: Die pädagogischen Rekrutenprüfungen

Die Geschichte der pädagogischen Rekrutenprüfungen führt – obwohl als Prüfung angehender Wehrmänner hauptsächlich zu Zwecken des schweizerischen Militärs eingeführt – direkt zu kantonalen Bildungssystemen und Bildungspolitikern. Der Historiograph dieser militärisch-pädagogischen Landesinstitution, Werner Lustenberger, stellt fest, dass bereits vor 1874 viele Kantone ihre Rekruten auf Wissen und Bildungsstand prüften. Zwischen 1874 und 1914 examinierte dann der Bund seine Rekruten und stellte die Ergebnisse jährlich zusammen. Die Veröffentlichung der Resultate durch das eidgenössische Statistische Bureau – teils in Form von Ranglisten der Kantone – setzte bereits 1875 ein und entfachte einen teilweise intensiven pädagogischen Wettstreit unter den föderalen Bundesgenossen. Lustenberger geht sogar soweit, dass er die pädagogischen Rekrutenprüfungen als Mittel des Bundes interpretiert, Art. 27 der Bundesverfassung von 1874 umzusetzen: «Die Kantone sorgen für genügenden Primarunterricht.» Mit dieser Interpretation knüpft Lustenberger an zeitgenössische Argumentationen an; er zitiert zum Beispiel die Aussage des Statistischen Bureau, wonach die Prüfung «die einzige Gelegenheit ist, sich in direkter Weise davon zu überzeugen, ob die Kantone für genügenden Primarunterricht sorgen.» Eine solche Funktion dürften die Prüfungen insbesondere nach der ab-

²⁰⁰ Lüscher 1915: 6.

²⁰¹ Killer 1924.

lehnenen Referendumsabstimmung 1882 betreffend Einführung eines eidgenössischen Schulsekretärs («Schulvogt-Referendum») erfüllt haben.²⁰²

Der Aargau war einer der Kantone, die schon vor 1874 in eigener Regie kantonale Rekrutenprüfungen durchführten. Da Solothurn als erster Kanton voranging (ab 1839), darf vermutet werden, dass die Aargauer die Verhältnisse im Nachbarkanton kopierten. Als besonderer Förderer der Institution trat Erziehungsdirektor Augustin Keller auf, der bereits 1858 urteilte: «Die Rekrutenprüfungen sind ein gutes Mittel, die Schule und die Zeit nach derselben zu kontrollieren, und können dazu dienen, die Leute anzuhalten, die dargebotenen Hülfen der Schulbildung zu gebrauchen.» – In den Rechenschaftsberichten ab 1860 sind die diesbezüglichen kantonalen Anstrengungen jeweils erwähnt. Als dann das Instrument aber auf Bundesebene eingeführt wurde und zu Rangkämpfen unter Kantonen führte, reagierte wiederum Keller prompt und liess das eidgenössische Reglement umgehend publizieren; im Begleitbrief sprach er davon, dass «gute Kenntnisse nicht nur im Interesse der Wehrmänner» lägen, es ginge vielmehr «auch um die Ehre des Kantons». – Im Rechenschaftsbericht des Regierungsrates erscheint das Thema erneut 1878, um dann – quasi als Berichterstattung eines Rennens – periodisch wieder zu erscheinen. In den Jahresstatistiken 1875–1882 belegte der Aargau im Durchschnitt Rang 10, oszillierend zwischen dem 6. und dem 17. Rang. Im Rechenschaftsbericht 1889 ist eine intensive Auseinandersetzung in Erziehungs- und Regierungsrat vermerkt über die Frage, wie aus den Resultaten zu lernen sei: «Eine Veröffentlichung der Rekrutenprüfungsergebnisse halte man nicht für angezeigt, weil a) bei der gegenwärtigen Fluktuation unter den jungen Leuten eine derartige Statistik kaum ein richtiges Bild von ihrem Wissensstand und der denselben beeinflussenden Faktoren biete; b) aus einer bezüglichen Statistik, selbst wenn sie den tatsächlichen Verhältnissen entspräche, von nicht Sachkundigen sehr oft unrichtige Schlussfolgerungen gezogen und c) dadurch der Eifer für Hebung des Schulwesens bei Lehrern, Schulpflegern und Gemeinden abgeschwächt werden könnte. Einem andern Wunsche desselben Schulrathes, dass die Rekrutenprüfungen Lehrern und Inspektoren zugänglich gemacht werden sollten, soll durch Vorkehrung entsprechender Schritte nachgekommen werden.» Also keine Veröffentlichung kantonsintern differenzierter Resultate – die eidgenössischen Statistiken, die die Kantone rangierten, waren ja nicht in der kantonalen Kompetenz, waren auch erschienen und konnten mit diesem Beschluss nicht verhindert werden –, aber interne Information und Aufforderung an die lokal und in den Bezirken verantwortlichen Stellen. Dabei ging man teilweise sehr individuell vor; 1904 beschloss

²⁰² Lustenberger 1996: 50, 113. – Zur Schulsekretär-Abstimmung vgl. Widmer 1992: 283ff. und die dortige Literatur sowie Lustenberger 1996: 51ff.

der Rat: «Behufs möglicher Herabminderung des künftigen Prozentsatzes der Noten über schlechte Leistungen wurden den Bezirksschulräten zu Handen der Gemeindeschulinspektoren die Namen der betreffenden Rekruten, deren Beruf und die von ihnen zuletzt besuchten Primarschulen in Begleit der Prüfungsnoten mitgeteilt.»²⁰³

Später ging man dann doch noch einen Schritt weiter. So heisst es im Bericht über das Jahr 1911: «In der Erziehungsratssitzung vom 8. November 1911 wird auf die Veröffentlichung des eidgenössischen statistischen Bureau aufmerksam gemacht, wonach der Kanton Aargau mit seinem Ergebnis bei den Rekrutenprüfungen im Herbst 1910 wieder an 17. Stelle rangiert, beziehungsweise in seinen Leistungen wieder so zurückgekommen ist, dass die Schulbehörden zum Aufsehen ermahnt werden müssen», um dann weiterzufahren: «Unter allen Umständen müsse im Interesse des Ansehens der aargauischen Schule eine Enquete zur Eruierung der Ursachen für den unbefriedigenden Stand pro 1910 unternommen werden. Der seinerzeit zu gleichem Zwecke veranstalteten gemeindeweisen Zusammenstellung der Rekrutenprüfungs-Resultate und deren Veröffentlichung kann noch heute eine sichtlich gute Wirkung nicht abgesprochen werden. Es wird daher beschlossen: Anhand des statistischen Materials über die Rekrutenprüfungen sind die Ergebnisse pro 1910 gemeindeweise zusammenzustellen und analog der frühern Enquete zu veröffentlichen.» – Im Rechenschaftsbericht 1912 wurde das ganze kantonsinterne Verfahren der Optimierung und Verbesserung des Schulwesens anhand der Ergebnisse der Rekrutenprüfung nochmals dargestellt: «Diese Ergebnisse und die für unsern Kanton damit geschaffene Rangstellung haben lebhaften Erörterungen gerufen. Wenn auch die Rekrutenprüfungsergebnisse nicht unbedingt und uneingeschränkt als absolutes Vergleichsmass für die Vortrefflichkeit oder Mangelhaftigkeit der Schulen verschiedener Kantone gelten dürfen, so mussten die wiederholt ungünstigen aargauischen Resultate den Eindruck erwecken, die aargauische Schule leiste nicht, was man von ihr verlangen könne und müsse und was die Volksschule anderer Kantone mit dem Aargau ähnlichen Verhältnissen bietet. Von dem Bestreben geleitet, den Ursachen der unerfreulichen Resultate nachzuforschen und sie festzustellen, hat der Erziehungsrat, ähnlich wie in den Jahren 1891 bis 1894, eine Statistik der aargauischen Prüfungsergebnisse von 1910 und 1911 ausarbeiten lassen. Darin werden die Ergebnisse mit aller Einlässlichkeit zur Darstellung gebracht, um so Mängel und Lücken in der aargauischen Volksschulbildung nach Möglichkeit hervorzuheben. Aus der Zu-

²⁰³ Augustin Keller zit. nach Lustenberger 1996: 19, 46; Rechenschaftsbericht 1889: 83f. – Der Vorsteher des eidgenössischen Militärdepartementes war bei Einführung der Rekrutenprüfungen 1875 übrigens der ehemalige Aargauer Erziehungsdirektor, Bundesrat Emil Welti. – Rechenschaftsbericht 1905: 406.

sammenstellung wurden vom Erziehungsrat eine Reihe von Schlussfolgerungen gezogen und Massnahmen und Weisungen zur Hebung der aargauischen Gemeinde- und Bürgerschule abgeleitet. Diese Schlussfolgerungen und Weisungen bilden zum Teil den Inhalt eines erläuternden Vorberichtes zur Statistik, zum Teil haben sie in einem besonderen Kreisschreiben Aufnahme gefunden. Durch Schlussnahme des Regierungsrates wurde die Erziehungsdirektion ermächtigt, die Statistik mit Vorbericht und Kreisschreiben zu drucken und den Schulbehörden und der Lehrerschaft der Gemeinde- und Bezirksschulen zuzustellen.»²⁰⁴

Die gerade im Bericht 1912 geäusserte Skepsis gegenüber der Aussagekraft der Tabellen führte relativ häufig zu methodischen Auseinandersetzungen, die im Erziehungsrat natürlich auch politischen Charakter annahmen. So hatte der Rat 1900 Stellung zu nehmen zum vom schweizerischen Militärdepartement zur Diskussion gestellten Antrag eines Kantons, «bei der Zusammenstellung der Rekrutenprüfungsergebnisse ein besonderes, nach Kantonen geordnetes Tableau (zu) erstellen, auf welchem ausschliesslich nur die Leistungen der Primar- oder eigentlichen Volksschule zur Darstellung gelangen, indem das bisherige Verfahren zur Ausmittlung der Resultate der Rekrutenprüfungen kein getreues Bild der Leistungen der Primar- oder Volksschule (Art. 27 der Bundesverfassung) liefere, weil dabei auch die Leistungen derjenigen Rekruten, die eine höhere Lehrstufe als die Primarschule besucht haben, mit in Berechnung gezogen werden.» Diesem Antrag wollte man keine Folge leisten – und auch der Bund entschied ablehnend.²⁰⁵ – Auch die politische Diskussion der Rekrutenprüfungsergebnisse im Grossen Rat förderte methodische Fragestellungen an den Tag: «In der Sitzung des Grossen Rates vom 27. November 1913 wurde von einem Mitglied dieser Behörde darauf hingewiesen, dass die Statistik Fehler und Unrichtigkeiten enthalte, (...) die Rangordnung der Bezirke daher unrichtig sei. (...) Die Erziehungsdirektion bedauert, dass Fehler unterlaufen sind. In einer Statistik sollte jede Zahl einwandfrei sein. Daneben ist aber auch zu betonen, dass die Fehler den Wert der Publikation nicht in dem Masse beeinträchtigen, wie angenommen werden wollte.» Im folgenden Rechenschaftsbericht wurde nachgedoppelt: «In ihrem Kreisschreiben vom 10. März 1913, mit dem sie die Publikation der Ergebnisse von 1910 und 1911 begleitete, hat die Erziehungsdirektion ihre Auffassung über die Bedeutung der Rekrutenprüfungen als Wertmesser für die Leistungsfähigkeit der Schule niedergelegt. Ohne auf die seither viel erörterte Frage über den Wert oder Unwert der Prüfungen und der Veröffentlichung der Ergebnisse neuerdings einzutreten, wird wenigstens die eine

²⁰⁴ Rechenschaftsberichte 1911: 361; 1912: 145f.

²⁰⁵ Rechenschaftsbericht 1900: 126.

gute Wirkung dieser Einrichtung hervorgehoben, dass sie den Stand der Schulkenntnisse bei der Jungmannschaft fortwährend beleuchtet, schon häufig den Anstoss zur Fortentwicklung der Schule gegeben hat und die auf die Befestigung der Schulkenntnisse in den Zwischenjahren gerichteten Bestrebungen nicht erlahmen lässt.»²⁰⁶

1914 – bei Kriegsausbruch – wurde die pädagogische Rekrutenprüfung in ihrer klassischen Form abgeschafft; erst 1929 wurde sie – unter gewandelten Verhältnissen und mit anderen Zielen – in moderner Form wieder eingeführt. Die Institution der pädagogischen Rekrutenprüfung war in den Jahren 1874–1914 in zweierlei Hinsicht bedeutsam: Auf der einen Seite hatte der Bund – trotz Ablehnung der Schulsekretär-Vorlage – mit der pädagogischen Rekrutenprüfung ein Instrument, das (mit beschränkter Aussagekraft) die Kontrolle der in Artikel 27 der Bundesverfassung statuierten Pflicht der Kantone, «für genügenden Primarschulunterricht» zu sorgen, wahrzunehmen erlaubte. Auf der anderen Seite half die Bundeskontrolle den zuständigen Behörden der Kantone, nach innen zu wirken. Mit Verweis auf konkurrierende Kantone sowie auf andere Gemeinden im Kanton konnten die Schulträger und Schulverantwortlichen zu besseren Leistungen motiviert, gezwungen und verpflichtet werden. Der Erziehungsrat nahm diese Herausforderung auf und reussierte auf jeden Fall insofern, als dass er in Wahrnehmung dieser Aufgaben in seiner kantonalen Aufsichts- und Führungsfunktion bestätigt und bestärkt wurde. Die Rekrutenprüfungen und ihre Interpretation sowie die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen und die dazugehörige Auftragserteilung an die lokalen und Bezirksverantwortlichen: Das war ein ausgesprochen dankbares Feld für eine kantonale Behörde, die der Regierung als Kommission bloss beigeordnet war. Die Umsetzung der Ergebnisse der Rekrutenprüfungen erlaubte es dem Erziehungsrat, eigenständig zu handeln, Programme und Massnahmen in eigener Regie zu entwickeln und durchzusetzen.

Verfassungsrevision: Doch ein Erziehungsrat des Parlaments? – Organisation VI

Ein interessantes Intermezzo betreffend Organisation und Funktion des Erziehungsrates boten die Verfassungsdiskussionen der Jahre 1884/1885. Im Bereich der Sozial- und Staatsziele hielt der definitive Text an der Tradition fest, wonach Bildung zu fördern sei, die staatlich geförderte Bildung in der Verfassung blieb aber doch auf die Kernaufgabe der Volksschule beschränkt, und die Verfassung hielt nach längerer Auseinandersetzung lapidar fest: «Der Staat för-

²⁰⁶ Rechenschaftsberichte 1913: 332; 1914: 122.



Abb. 15 und 16: Jakob Müri (1823–1901) und Karl Schröter (1826–1886).

Nachdem zu Beginn des Jahrhunderts der kirchliche Einfluss auf die Schule noch gross war, wurde er mit der Neuorganisation der 1830er Jahre beschränkt. Im Schulrat waren seither zwei von sieben Mitgliedern geistlich. Nach der Wiedereinsetzung des Erziehungsrates 1863 nahmen Jakob Müri als protestantischer, Karl Schröter als katholischer Pfarrer im Rat Einsitz, den sie gemeinsam 1885 verliessen. Seither ist der Erziehungsrat ausschliesslich weltlich zusammengesetzt.

dert nach Kräften die allgemeine Volksbildung», um dann die seit 1803 geltende grundsätzliche Aufgabenteilung in dieser Sache zu bestätigen und gleichzeitig doch etwas zu verschieben: «Die allgemeine Sorge für den Schulunterricht ist Sache des Staates und der Gemeinden. Die Gemeinden haben die erforderlichen Volksschulen einzurichten.»²⁰⁷ Mit dieser knappen Formulierung setzte der Aargau inhaltlich sein bisheriges Konzept zwar fort; der Kanton wurde durch die Und-Formulierung aber stärker als bisher in die Verantwortung genommen. In bezug auf das Vorgehen wiederholte sich, was sich bereits in früheren Verfassungsdiskussionen entwickelt hatte: Eine Ausweitung der Staatsziele und öffentlichen Aufgaben im Schul- und Bildungswesen wurde zwar diskutiert, war jedoch auf Verfassungsebene nicht mehrheitsfähig.

²⁰⁷ Verfassung 1885, in: Gesetzessammlung, Band 1 (1960): 1–28 (hier 17 f.), Art. 63 Abs. 1 und 2.

Auch beim Erziehungsrat, der im Schulgesetz von 1865 so prominent Terrain zurückgewonnen hatte, wollte sich der Verfassungsgeber nicht zu einer Innovation durchringen: Der Antrag, das höchste pädagogische Gremium in der Verfassung zu nennen, unterlag. Den Antrag gestellt hatte die vorberatende Kommission; ihr Vorschlag lautete: «Die Organisation eines der Erziehungsdirektion beigeordneten Erziehungsrathes bleibt dem Gesetze vorbehalten.»²⁰⁸ – Im Plenum des Verfassungsrates vertrat der offizielle Kommissionssprecher den Antrag nur lau. Ein Gegenantrag rief dann aber Verfassungsrat J.J. Spühler von Rekingen auf den Plan. Spühler war hauptberuflich Direktionssekretär der Erziehungsdirektion in Aarau, also direkt in die Sache involviert.²⁰⁹ Spühler vertrat nochmals den Kommissionsantrag, ging aber noch einen Schritt weiter. Bereits in den Verhandlungen der Kommission, dann auch im Plenum bezog sich Spühler auf die «Verfassung des Kantons Zürich», die eine ihm sinnvoll erscheinende Regelung beinhaltete: Die Wahl des dortigen Erziehungsrates erfolge zu zwei Dritteln durch das Parlament, zu einem Drittel durch die kantonale Lehrerversammlung. Spühler führte aus, der aargauische Erziehungsrat werde «bestellt im Sinne eines Schulgesetzes, das noch mit beiden Beinen in der Repräsentativzeit steht. Das Gesetz schreibt die Wahl dem Regierungsrath zu, aber die Bestellung selber beruht auf Traditionen; es sollen in demselben ein Vertreter der katholischen Priesterschaft sein, ebenso ein Vertreter der reformierten Geistlichkeit, der Kantonsschule, des Seminars, der Bezirksschule und der Gemeindeschule.» Deshalb wollte er die Wahl von Lehrervertretungen im Erziehungsrat durch die Lehrerschaft in der Verfassung fixieren und stellte deshalb einen erweiterten Antrag: «Die Organisation eines der Erziehungsdirektion beigeordneten Erziehungsrates, in welchen die kantonale Lehrerschaft eine Vertretung zu wählen hat, bleibt dem Gesetze vorbehalten.»²¹⁰ – Gegen ein solches Ansinnen wandte sich im Plenum Johann Haberstick, Fürsprech von Aarau, und er stellte den Streichungsantrag. Er führte aus, für die Schaffung eines Erziehungsrates bräuchte es keines Vorbehaltes in der Verfassung; er aber könne sich auch vorstellen, zu sagen: «Es bedarf eines Erziehungsrathes nicht», weil

²⁰⁸ Verfassungsentwurf vom 24. 9. 1884, Art. 66 lemma 2: 16.

²⁰⁹ Johann Jakob Spühler von Rekingen, * 1838, wurde im Wahlbezirk Aarau in den Verfassungsrat gewählt.

²¹⁰ Verfassungs-Revision (1883–1885, Verhandlungen des Verfassungsrathes): 354. – Der Zürcher Erziehungsrat erscheint in der Verfassung von 1869 in Art. 62, Abs. 6: «Die Organisation eines der Erziehungsdirektion beigegebenen Erziehungsrates und einer Schulsynode bleibt dem Gesetze vorbehalten.» (Die Schulsynode entspricht der kant. Lehrerversammlung.) Die von Spühler ebenfalls angeführte Wahlregelung findet sich im Schulgesetz von 1859. – Auch bezüglich Synode, die in der Zürcher Verfassung erwähnt ist, wurde in der Kommission ein Vorschlag eingebracht: es sei «die Lehrerkonferenz in einen organischen Zusammenhang mit den staatlichen Behörden zu bringen» und deshalb in der Verfassung zu verankern. Verfassungs-Revision (Kommission für Vorberathung): 110.



Abb. 17 und 18: Edmund Schaufelbühl (1831–1902) und Viktor Hürbin (1831–1915).

Als 1885 die von der Bundesverfassung verlangte Laizisierung der Schulaufsicht auch auf die Zusammensetzung des Erziehungsrates wirkte, wurden die beiden geistlichen Vertreter durch weltliche Direktoren ersetzt: Edmund Schaufelbühl war Direktor der Anstalt Königsfelden, Viktor Hürbin Direktor der Strafanstalt Lenzburg. Hürbin blieb der einzige Strafanstaltsdirektor im Rat; der «Königsfelder-Sitz» konnte Tradition für sich beanspruchen, indem früher bereits Spitalarzt Urech, später Direktor Peter Mohr im Rat Einsitz nahmen.

er glaube, «der Erziehungsrath habe diejenigen Erwartungen nicht erfüllt, welche mit dessen Einführung im Schulgesetze verbunden» waren. Und mehr noch: «Wenn Sie den ganzen Schulapparat sich vorstellen: Regierungsrath, als oberste Schulbehörde, Erziehungsrath, Erziehungsdirektion, Bezirksschulräthe, Inspektoren und Gemeindeschulräthe, und wenn Sie einmal fragen: Worin bestehen die Kompetenzen des einen oder andern Organs? so muss ich Ihnen sagen: Ich bin nicht im Stande, aus dem Gesetze herauszunehmen, wo die Kompetenzen liegen.» – Schon in der Kommission hatten Mitglieder Kritik am Vorschlag geübt, insbesondere Nationalrat Emil Isler von Wohlen sowie Regierungsrat Gottlieb Käppeli von Lenzburg. Sie wandten sich gegen einen in der Verfassung

genannten Erziehungsrat und wollten insbesondere keine «der Regierung gleichgestellte» Behörde schaffen.²¹¹

Ob sich Spühler bewusst war, dass er mit seinem Postulat der Erziehungsratswahl durch das Parlament inhaltlich an Troxlers Vorschlag von 1831 anknüpfte? Es ist nicht anzunehmen, denn der Sekretär der Erziehungsdirektion machte seinen Vorschlag unter gewandelten Verhältnissen – der Erziehungsrat war seit 1863 eine der Regierung beigeordnete Behörde. Zudem nannte Spühler sein Vorbild mit Namen: die Verhältnisse im Kanton Zürich. Der Nachbarkanton hatte die Wahl durchs Parlament, kombiniert mit der Wahl der Lehrervertreter durch die Synode, seit 1849 eingeführt – noch zu Zeiten (und wohl auch zur Mässigung) des bekanntesten Zürcher Erziehungsdirektors des 19. Jahrhunderts: Alfred Escher. Und endlich: der Vorschlag, die Rechte und Organisationsformen des Zürcher Lehrerstandes für den Aargau zu übernehmen, war nicht neu. Bereits in der Vorbereitungsphase des Schulgesetzes von 1865 war im Entwurf von 1864 des Regierungsrates auf Druck des Lehrervereins die gesetzliche Schaffung einer Kantonalkonferenz nach Zürcher Muster – mit Ernennungsrecht für einen Teil des Erziehungsrates – vorgeschlagen worden: «Sämtliche Lehrer und Inspektoren der öffentlichen Schulen des Kantons bilden die Kantonal-Konferenz. Dieselbe erlässt ein eigenes Reglement über ihre innere Einrichtung. Sie hat die Befugnis, zwei Mitglieder in den Erziehungsrat zu wählen. Ihre Aufgabe ist die Förderung der wissenschaftlichen Tätigkeit des Lehrerstandes (...).» In seiner Festschrift zur 50. Tagung der Kantonal-Lehrerkonferenz bedauert Alfred Lüscher, dass «schon die grossrätliche Kommission das Recht auf die Wahl von zwei Erziehungsratsmitgliedern (...) fallen» liess.²¹²

Mit der Beibehaltung der alten Ordnung von 1865 war es 1885 aber nicht getan. Denn im gleichen Jahr änderte der Regierungsrat als Wahlorgan eine langgeübte Praxis, indem die gleichzeitig zurücktretenden geistlichen Mitglieder – Pfarrer Jakob Müri von Schinznach und Pfarrer Karl Schröter von Rheinfelden – durch weltliche Männer ersetzt wurden. Das über Jahre beachtete Gleichgewicht im Dreieck Politik – Bildung – Kirche wurde damit aufgegeben und zugunsten der Politik sowie der Bildungsfachleute und Lehrkräfte verschoben. Spühler hatte ja schon in der Verfassungsdiskussion bemerkt, dass die Zusam-

²¹¹ Johann Haberstich, Fürsprech von und in Aarau, 1824–1891, wurde ebenfalls in Aarau als Mitglied des Verfassungsrates gewählt; er war gemäss Gruner einer der «durchschlagensten Sprecher» in kantonalen und eidgenössischen Gremien (1966: 651). – Das Argument einer «der Regierung gleichgestellter Behörde» bezieht sich nicht auf die Nennung des Erziehungsrates, sondern auf die Wahl durch den Grossen Rat, welcher letzterer gemäss Verfassung 1885 eben auch den Regierungsrat selber wählte; die Volkswahl des Regierungsrates war zwar ebenfalls ein Postulat während der Verfassungsverhandlungen, wurde aber abgelehnt und erst 1904 eingeführt. – Verfassungs-Revision (wie Anm. 211), Vorberatung: 110, lemma 6; Verhandlungen: 452.

²¹² Zit. nach Lüscher 1915: 5.

mensetzung des Erziehungsrates «auf Traditionen» beruhe und seit langem zwei Vertreter der Geistlichkeit sowie vier Vertreter der Schulstufen umfasse.

Nach dem Ausscheiden der Geistlichkeit versammelte der Erziehungsrat Ende des 19. Jahrhunderts eine zwar weltliche, nichtsdesto trotz aber weiterhin honorige Gesellschaft. Als politischen Vertreter – konfessionelle Parität war seit 1865 nicht mehr formell vorgeschrieben – wählte der Regierungsrat den Fürsprecher und Nationalrat Isler von Wohlen, der nach Erich Gruner «das Ansehen eines über den Parteien stehenden Rechtsgelehrten, Politikers und Wirtschaftsführers» genoss. Neben Isler traten auch der Direktor der Anstalt Königsfelden, Edmund Schaufelbühl, und der Direktor der Strafanstalt Lenzburg, Viktor Hürbin, 1885 in den Rat ein, womit mit dem Seminardirektor drei Direktoren öffentlicher Anstalten engagiert waren. In jener Zeit wurde auch stets ein Jurist als Mitglied gesucht, der meistens gleichzeitig Politiker war; ab 1889 war dies Fürsprecher Fidel Villiger, Stadtmann von Lenzburg. – Es macht so den Anschein, dass der Erziehungsrat am Ende des 19. Jahrhunderts mit seinem anti-bürokratischen Einschlag nicht auf ein der demokratischen Idee verpflichtetes Laienprinzip zur eigenen Legitimation setzte, sondern ganz der Vorstellung einer traditionellen Honoratiorenverwaltung verpflichtet war.²¹³

Die in der Verfassungsdiskussion geforderte, aber abgelehnte gesetzlich verankerte Lehrervertretung wurde in der Praxis weitergeführt, indem immer Vertreter der Kantonsschule, der Bezirksschulen sowie der Gemeindeschulen im Rat Einsitz nahmen. Nach der Jahrhundertwende, insbesondere in den 1920er und 1930er Jahren, begann sich der Rat bezüglich seiner sozialen Zusammensetzung nach der Öffnung gegenüber der katholisch-konservativen Partei in den 1880er Jahren nochmals zu erweitern, indem die besonders der Honoratiorenverwaltung zuzurechnenden Anstaltsdirektoren mehr und mehr durch amtlich nicht gebundene interessierte Bürger ersetzt wurden; auch der seit 1831 eingerichtete Sitz des Seminardirektors im Erziehungsrat wurde – nicht zuletzt aufgrund verschärfter Unvereinbarkeitsvorstellungen – 1923 aufgegeben und anderweitig vergeben. Im Rahmen dieser Entwicklung ist auch der Einzug sozialdemokratisch und katholisch-konservativ gesinnter Mitglieder zu beobachten. Aufgrund der Parteienstärke war die Öffnung mehr als berechtigt. Dank dem neu eingeführten Proporzwahlverfahren stellten die Sozialdemokraten sowohl für den National- als auch für den Grossen Rat anfangs der 1920er

²¹³ Zitat Isler in Gruner 1966: 654. – In Max Webers Typologie ist die traditionale Herrschaft (die in vielen Punkten Honoratiorenverwaltung sein kann) als Gegenprinzip zur bürokratischen (und zur charismatischen) zu verstehen. Wie erwähnt, kann das Laienelement bereits durch seinen demokratischen Aspekt legitimiert werden; Systembildung und Aufsicht im Bildungswesen – das die bürgerliche Familie grundsätzlich konkurrenziert – ist zudem besonders legitimationsbedürftig, was den Einsatz von Honoratioren im Rahmen des Laienprinzips zusätzlich begünstigt. (Weber 1985: 547, 562, 618).



Abb. 19 und 20: Jakob Keller (1843–1900) und August Tuschmid (1855–1939).

Die Schulleiter der höheren kantonalen Bildungsanstalten fungierten über Jahrzehnte als regierungsrätliche Berater, indem sie im Erziehungsrat Einsitz nahmen. Erziehungsrat Keller war hintereinander Bezirkslehrer, Direktor des Seminars Aarau und des Seminars Wettingen; Erziehungsrat Tuschmid war über die Jahrhundertwende Rektor der Kantonsschule in Aarau.

Jahre die grösste Abordnung, und auch die katholisch-konservative Partei war endlich gemäss ihrer realen Verankerung in den Räten vertreten. Als erster Sozialdemokrat dürfte der Bezirkslehrer Rudolf Siegrist bezeichnet werden, der 1925 in den Erziehungsrat gewählt wurde und 1932 als erster Sozialdemokrat im Regierungsrat Einsitz nahm; prominenter Vertreter der katholisch-konservativen Partei war der bereits 1909 in den Erziehungsrat gewählte Nationalrat Alfred Wyrsh.²¹⁴

Eine für die Arbeit im Erziehungsrat und auch für das Zusammenwirken von Erziehungsrat mit den anderen kantonalen Behörden wichtige Änderung war im übrigen bereits anfangs Jahrhundert eingeführt worden. Die bereits seit

²¹⁴ In der Folge der Grossratswahlen von 1921 wurde der Regierungsrat von der katholischen sowie der sozialdemokratischen Partei aufgefordert, die in seiner Kompetenz stehenden Kommissionen nach den neuen Kräfteverhältnissen zusammenzusetzen, vgl. Gautschi 1978: 86. – Zu Wyrsh, 1872–1924, Gründer der kantonalen Katholisch-konservativen Volkpartei (1906), vgl. Gruner 1966: 685.



Abb. 21 und 22: Alfred Wyrsh (1872–1924) und Rudolf Siegrist (1886–1965).

Als erster Vertreter des politischen Katholizismus wurde der Begründer der katholisch-konservativen Kantonalpartei, Nationalrat Alfred Wyrsh, als erster Sozialdemokrat der Bezirkslehrer Rudolf Siegrist in den Erziehungsrat gewählt. Siegrist begann seine Karriere als Links-Freisinniger, wechselte dann aber zur Sozialdemokratie; 1932 wurde er als erster Sozialdemokrat in die aargauische Regierung gewählt.

den 1860er Jahren geforderte Volkswahl des Regierungsrates wurde mit einer Verfassungsänderung 1904 eingeführt, was insgesamt zu einer generellen Stärkung der Exekutive, und im speziellen zu einer Stärkung der Stellung des Erziehungsdirektors als Präsident des Erziehungsrates führte.²¹⁵ – Die Erziehungsdirektoren blieben seit der Volkswahl im 20. Jahrhundert verschieden lang im Amt, und prägten damit auch die Ratstätigkeit unterschiedlich. Hans Müri, Lehrer und Dr. iur. (FDP) bekleidete acht, Arnold Ringier, Dr. von Zofingen (FDP) zehn, Albert Studler von Seengen (SVP) ebenfalls zehn, Fritz Zaugg von Aarau (SVP) zwanzig, Kurt Kim, Dr. iur, Aarau (FDP) vier, Ernst Schwarz, dipl. ing. agr. von Rüfenach (SVP) zwölf, Arthur Schmid, Dr. iur. von Oberentfelden (SP) 28 Jahre die Doppelfunktion als Erziehungsdirektor und Präsident des Erziehungsrates; Peter Wertli, lic. iur. von Aarau, derzeit amtierender Präsident des Erziehungsrates, wurde 1993 als erster CVP-Regierungsrat Erziehungsdirektor.

²¹⁵ Verfassungsänderung von 1904, erste Volkswahl der Regierung 1905; vgl. Gautschi 1978: 49ff.