

Zeitschrift:	Jahrbuch für Solothurnische Geschichte
Herausgeber:	Historischer Verein des Kantons Solothurn
Band:	93 (2020)
Artikel:	Vom "Primus inter pares" zur Direktorin und zum Direktor : eine historische Untersuchung der Leitungsstrukturen der gymnasialen Mittelschulen des Kantons Solothurn in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts
Autor:	Dillinger, Lisa / Schranz, David / Sprecher, Patrick
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-906326

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: 12.12.2025

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

Vom «Primus inter pares» zur Direktorin und zum Direktor

**Eine historische Untersuchung der Leitungs-
strukturen der gymnasialen Mittelschulen des
Kantons Solothurn in der zweiten Hälfte des
20. Jahrhunderts**

Lisa Dillinger, David Schranz und Patrick Sprecher

1. Einleitung

Im Jahr 2002 ereignete sich ein Novum in der Solothurner Schullandschaft: Die beiden Kantonsschulen schlossen mit dem Departement für Bildung und Kultur (DBK) einen Rahmenkontrakt und erhielten damit die Verantwortung über ein Globalbudget. So verfügten beide Schulen autonom über die ihnen zugewiesenen Ressourcen, verpflichteten sich aber mit dem Rahmenkontrakt, das Geld effektiv und effizient einzusetzen – was über ein Qualitätsmanagement zu gewährleisten war. Diesen Massnahmen in Bezug auf die *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)*¹ ging eine Reform der Leitungsstrukturen voraus, welche dazu führte, dass für jede Kantonsschule eine Direktorin oder ein Direktor eingesetzt wurde, der gegenüber den Rektorinnen und Rektoren nicht mehr als *Primus inter Pares*² bezeichnet werden konnte.

Unter der Prämisse, dass die besagte Reform nur über eine Entwicklung in den vorausgehenden Jahrzehnten zu verstehen ist, wird im Rahmen dieses Artikels der Zeitraum von 1964 bis 2004 nachgezeichnet: Der Kanton Solothurn verfügte bereits seit den 1930er-Jahren neben der Kantonsschule in der Hauptstadt (seit 1833) über eine kantonale Lehranstalt in Olten (seit 1937). Ab den 1960er-Jahren fand in der ganzen Schweiz eine Expansion der gymnasialen Mittelschulen statt: Nicht nur die Zahl der Schülerinnen und Schüler nahm zu, ebenso differenzierte sich das Typengymnasium aus. Um dem quantitativen, aber auch qualitativen Wandel zu begegnen, waren die Kantonsschulen pädagogisch, aber auch organisatorisch und administrativ

¹ WOV bezeichnet die Schweizer Version des New Public Managements, das Anfang des neuen Jahrtausends in vielen Kantonen durch Reformen umgesetzt wurde. Die Hauptänderungen waren Leistungsaufträge zur Kontrolle der Zielvorgaben und ein Globalbudget, das innerhalb der staatlichen Institutionen zur Verfügung stand.

² Primus inter Pares (Erster unter Gleichen) wird von der Autorenschaft als Eigenname und Selbstbezeichnung aus den Quellen übernommen.

gefordert. Dies führte dazu, dass die beiden Institutionen mit einem gleichwertigen Schulangebot aufgestellt wurden, was vergleichbare Leistungsstrukturen mit sich brachte. Im Zeitraum von 1964 bis 2004 ist nicht nur im Rahmen von pädagogischen und politischen Reformen wiederholt thematisiert worden, wie die Leistungsstrukturen der gymnasialen Mittelschulen zu optimieren wären. Das Erziehungsdepartement³ gab diesbezüglich zwei wirtschaftliche Gutachten in Auftrag (1974/1999). Die im Staatsarchiv des Kantons Solothurn erhobenen Quellen zeigen darüber hinaus, wie die Vorschläge in den zuständigen Gremien besprochen und als Entscheide von den beiden Kantonsschulen umgesetzt wurden. Diese Prozesse lassen sich anhand von Protokollen, Korrespondenzen, behördlichen Beschlüssen und Gesetzen nachvollziehen. Mit dieser Art von Quellen lassen sich Entwicklungsprozesse verhältnismässig zuverlässig belegen, allerdings nicht die tatsächliche Umsetzung von Beschlüssen oder Gesetzen.

In diesem Aufsatz wird die These vertreten, dass in Bezug auf die Leistungsstrukturen sowohl eine *Regulierung* als auch eine *Hierarchisierung* stattgefunden hat: Einerseits werden die zugewiesenen Kompetenzen umfassender benannt und eindeutig zugeordnet, was als *Regulierung* bezeichnet wird. Andererseits gingen durch ein Gremium gefällte Entscheide nicht nur mit Friktionen einher, sondern wurden nur eingeschränkt verlässlich umgesetzt, weil mehrere Instanzen dafür verantwortlich waren. Anhand der Quellen lässt sich eine *Hierarchisierung* zeigen, die solche Konflikte vermeiden sollte. Ein Beispiel dafür ist die übergeordnete Stellung der Direktorin oder des Direktors seit 2001, sodass diesbezüglich nicht mehr von einem *Primus inter Pares* gesprochen werden kann. Indem Kompetenzen an bestimmten Positionen gebündelt wurden, erfuhren die Leistungsstrukturen der gymnasialen Mittelschulen des Kantons Solothurn eine *Regulierung* und *Hierarchisierung*.

Zur Prüfung der These wurden zunächst die Quellen durchgesehen und zwei thematischen Gebieten zugeordnet: Die Leistungsstrukturen, die sich gewandelt haben und über den analysierten Zeitraum immer wieder neu thematisiert wurden (Kapitel 2), sowie die Verantwortung über die Ressourcen, welche mittels Krediten und Budgets verschiedenen Instanzen zugeordnet wurden und mit einer Kontrollfunktion einhergingen (Kapitel 3).

³ Das Departement für Bildung und Kultur im Kanton Solothurn (DBK) wurde bis in die 1990er-Jahre als Erziehungsdepartement bezeichnet.

2. Veränderung der Leitungsstrukturen

Zwischen 1964 bis 2004 wurden in den Leitungsstrukturen der Solothurner Kantonsschulen mehrfach Anpassungen vorgenommen. Angestoßen von externen Ereignissen wie der Bildungsexpansion, des *Maturitätsanerken-nungsreglements (MAR)*⁴ oder der *WOV* ging es bei den Veränderungen zentral darum, Kompetenzen für die Führung der Schulen klarer zu definieren. An den Diskussionen waren jeweils Vertreter der kantonalen Behörden, die Schulleitungen selbst und externe Beratungsunternehmen beteiligt. Festgehalten wurden die Entscheide in Gesetzen, Verordnungen und Pflichtenheften, welche vom Regierungsrat verabschiedet wurden. Im Folgenden werden Anpassungen in den Leitungsstrukturen anhand von drei ereignisreichen Zeitabschnitten aufgezeigt.

2.1 Führung der Kantonsschulen auf lokaler Ebene – Reformen in den 1960er-Jahren

Diskussionen um die Anpassung der Schulleitung wurden prominent in den 1960er-Jahren geführt, als die Zahl der Schülerinnen und Schüler im Zuge der Bildungsexpansion stark anstieg. 1964 sahen sich die Vorsteher der Kantonsschule Solothurn und der kantonalen Lehranstalt Olten dazu gezwungen, dem Regierungsrat eine Schulleitungsreform vorzuschlagen, in der sie eine neue Kompetenzverteilung forderten. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden die einzelnen Abteilungen⁵ der beiden Kantonsschulen von Abteilungsleitern geführt, denen wiederum jeweils ein vom Lehrkörper gewählter Rektor vorstand.⁶

Die Kompetenzen waren durch ein Gesetz aus dem Jahr 1894⁷ geregelt, das den einzelnen Abteilungsleitern geringe Handlungsverantwortung übertrug und die Mehrheit der Aufgaben beim Rektor beliess.⁸ Die fortschreitende Differenzierung der Schulen führte dazu, «dass die Abtei-

4 Das MAR setzte fest, dass es fortan nur eine gleichwertige, bundesweit anerkannte Maturität gab. Statt unterschiedlicher Schulen führte man Schwerpunkts- und Ergänzungsfächer ein. Das hatte zur Folge, dass die Typengymnasien als Abteilungen abgeschafft wurden und zunächst unklar war, was dies für die Rektorinnen und Rektoren bedeuten würde.

5 Die Kantonsschulen waren bis Ende der 1990er-Jahre in Abteilungen gegliedert, im Fall von Solothurn in das Gymnasium, die Oberrealschule, das Wirtschaftsgymnasium (seit 1972) und die Handelsschule.

6 Regierungsrat des Kantons Solothurn, BGS 414.111 - Gesetz über die Kantonsschule Solothurn, 29.08.1909, § 35 Abs. 3.

7 Staatsarchiv Solothurn (StASO), Kantonsschule Solothurn, 1.2.8 Akten Schulleitung: Vorschlag der Rektoratskommission der Kantonsschule Solothurn und der Vorsteher der kantonalen Lehranstalt Olten zu einem Regierungsratsbeschluss über die Neuordnung der Leitungen der Kantonsschulen Solothurn und Olten, 1964.

8 Ebd.

lungsvorsteher immer mehr Verantwortung für ihre Abteilung übernehmen mussten, weil der Überblick über die Gesamtschule von einer [Hervorhebung im Original] Stelle aus nicht mehr möglich war».⁹ Darunter fielen unter anderem die Personalführung und -suche wie auch der Kontakt mit Eltern oder Behörden. Die Forderung der Abteilungsleiter setzte sich daher aus vier Punkten zusammen: Sie wollten eine der Grösse der Schule angepasste Kompetenzverteilung, die Schulleitungsaufgabe als Hauptfunktion der Tätigkeit – statt als Zusatzfunktion zur Lehrtätigkeit –, eine festgelegte Anzahl an zu erbringenden Unterrichtsstunden und eine angemessene finanzielle Entschädigung.¹⁰ Noch im gleichen Jahr kam man dieser Forderung nach und, um eine Gesetzesrevision vorerst zu umgehen, wurden die Abteilungsleiter der Kantonsschule Solothurn zu Rektoren ernannt, für die der Regierungsrat ein Pflichtenheft herausgab.¹¹ Danach war der Rektor «für seine Abteilung [...] in geistiger, pädagogischer und administrativer Hinsicht verantwortlich».¹²

Auf drei Seiten wurden die einzelnen Kompetenzen geklärt. Darunter fiel die Führung der Lehrerschaft, die pädagogische Leitung der Abteilung wie auch die Pflege des Kontaktes zu den Eltern. Der Rektor war darüber hinaus zur Teilnahme an der Rektorenkonferenz sowie den Sitzungen der Aufsichtsbehörden verpflichtet und beriet das Erziehungsdepartement in pädagogischen Fragen.¹³ Fünf Jahre später wurden auch die Abteilungsleiter der Kantonsschule Olten zu Rektoren ernannt.¹⁴ Diese bildeten jeweils eine *lokale Rektorenkonferenz (LRK)*, deren Präsident die Gesamtschule¹⁵ nach aussen und gegenüber dem Erziehungsdepartement vertrat und dafür Sorge trug, dass Beschlüsse in den Abteilungen umgesetzt wurden. Ihnen unterstand die Verwaltung der Gesamtschule und sie achteten auf die Einhaltung des Budgets.¹⁶

Die Veränderungen der Leitungsstrukturen im Verlauf der 1960er-Jahre können als gegenläufige Tendenz zu einer *Hierarchisierung* gesehen

9 Ebd. S. 2.

10 Ebd.

11 StASO, Kantonsschule Solothurn, 1.2.8 Akten Schulleitung: Pflichtenheft für die Rektoren der Kantonsschule Solothurn, 13. 03. 1964

12 Ebd.

13 Ebd.

14 StASO, Kantonsschule Solothurn, 1.2.8 Akten Schulleitung: Entwurf zu einem Regierungsratsbeschluss (RRB): Pflichtenheft für die Kantonale Rektorenkonferenz, 21. 01. 1970.

15 Der Begriff Gesamtschule bezeichnet hier die Kantonsschule mit ihren jeweiligen Abteilungen.

16 StASO, Kantonsschule Solothurn, 1.2.8 Akten Schulleitung: Vorschlag der Rektoratskommission der Kantonsschule Solothurn und der Vorsteher der Kantonalen Lehranstalt Olten zu einem Regierungsratsbeschluss über die Neuordnung der Leitungen der Kantonsschulen Solothurn und Olten, 1964.

werden. Die Kompetenzen, die zuvor einem einzigen Rektor übertragen worden waren, wurden nun auf mehrere Personen verteilt, welche in einem Gremium – der *LRK* – die Führung der Gesamtschule übernahmen. Der Präsident der *LRK* wurde aus den Reihen der Rektoren gewählt, war also ein *Primus inter Pares* mit Kompetenzen, die sich vor allem hinsichtlich der Hauptverantwortung für die Verwaltung der Gesamtschule von den anderen unterschieden.

2.2 Führung der Kantonsschulen auf kantonaler Ebene – Diskussionen in den 1970er-Jahren

Neben den Rektoren waren es hauptsächlich die verschiedenen Behörden und Ämter, denen darüber hinaus Kompetenzen in der Führung der Schule zukamen. Auf höchster Ebene hatte der Kantonsrat die Bewilligung der erforderlichen Kredite in der Hand, der Regierungsrat war direkt mit der Aufgabe der Führung der Schulen betraut: Er wählte die Rektoren, formulierte deren Pflichtenhefte und betrieb eine langfristig ausgelegte Schulpolitik. Weiterer Akteur war das Erziehungsdepartement, welches die Mittelschulen koordinierte, Beschlüsse des Regierungsrates ausführte und die Einhaltung des Budgets – zusammen mit dem Finanzdepartement – kontrollierte.¹⁷ Mit Gründung der *kantonalen Rektorenkonferenz (KRK)* im Jahr 1969 kam diese ebenfalls als Trägerin von Kompetenzen ins Spiel: Sie setzte sich aus den Rektoren der einzelnen Abteilungen der beiden Kantonsschulen zusammen. Die *KRK* koordinierte die Planung von Reformen, Aufnahme- und Abschlussprüfungen, kümmerte sich um personale Angelegenheiten und förderte die Fortbildung der Lehrkräfte.¹⁸

Ab 1972 findet sich in den Protokollen der *KRK* eine Diskussion über die Schaffung der Stelle «Leiter Mittelschulen», durch den die Mittelschulen auf kantonaler Ebene geführt werden sollten. Diese Pläne lösten seitens der *KRK* Bedenken aus, man verweigerte sich der Schaffung eines «Super-Rektors».¹⁹ Als Alternative zu dieser geplanten Stelle wurde von der *KRK* ein Gegenvorschlag gemacht, welcher vorsah, dass der Präsident der *KRK* mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet werden sollte. Gegen diesen Vorschlag war es wiederum der Regierungsrat, welcher zu bedenken gab, dass

¹⁷ StASO, Kantonsschule Solothurn, 1.2.8 Akten Schulleitung: Konzeption für die Leitung der Mittelschulen des Kantons Solothurn, 1968.

¹⁸ StASO, Kantonsschule Solothurn, 1.2.8 Akten Schulleitung: Entwurf zu einem RRB: Pflichtenheft für die Kantonale Rektorenkonferenz, 21. 1. 1970.

¹⁹ StASO, Kantonsschule Olten, 1.1.1 Protokolle Kantonale Rektorenkonferenz, 16. 12. 1972.

der Präsident der *KRK* als Rektor «seiner eigenen Abteilung verloren geht».²⁰ Für den Regierungsrat musste ein «gangbarer Weg zwischen wünschbarer und zweckmässiger Organisation der Abteilungen – Selbständigkeit oder Zentralisation»²¹ – gefunden werden. Diskussionen um die geplante Stelle zogen sich weiter, bis 1973 von der Planungskommission der «Einsatz eines Betriebswissenschaftlers für die angeregte Analyse der Schulleitung»²² gefordert wurde. Mit dem Erstellen des Berichts wurde Dr. sc. techn. Hans Hauri aus Zürich beauftragt, entsprechend wurde das Gutachten als *Bericht Hauri* bezeichnet. Der Bericht nannte als Schwachstellen der aktuellen Lage in den Kantonsschulen unter anderem die «zu wenig straffe Führung der Mittelschulen (insbesondere zu wenig wirksame Kontrollen)» und einen «zu grosse[n] administrative[n] Apparat an den Mittelschulen».²³ Der *Bericht Hauri* schloss sich dem Vorschlag der *KRK* an, die Stellung des Präsidiums der *KRK* auszubauen, anstatt die Stelle *Leiter Mittelschulen* zu schaffen.

Im Zuge der Diskussion um die Leitungsstrukturen kam die Frage um die Vergabe von Kompetenzen vorerst nicht gesondert vor. Erst mit der Einführung des Verwalters an der Kantonsschule Olten im Jahr 1978, dem fortan die «möglichst ökonomische und einheitliche Erledigung von administrativen Arbeiten und die Entlastung der Schulleitung hiervon»²⁴ übertragen wurde, änderten sich die Zuständigkeiten. Obwohl auch die Kantonsschule Solothurn bereits seit 1967 einen Verwalter angestellt hatte, war dieser den Rektoren unterstellt. Die Verantwortung über administrative Tätigkeiten blieb gemäss dem Pflichtenheft von 1964 in letzter Instanz bei den Schulleitern. Bei ihnen liess sich eine *Regulierung* sowie Ausdifferenzierung der Aufgabenbereiche feststellen: Die Stellenbeschreibung Rektoren der Kantonsschule Solothurn von 1985²⁵ benutzte die wortgleiche Formulierung wie die Vorgängerversion aus dem Jahr 1964²⁶ bezüglich der geistigen, pädagogischen und administrativen Leitung der Abteilung. Während es keine inhaltlichen Änderungen gab, wurden nun aber alle Kompetenzen detailliert aufgeschlüsselt.

²⁰ StASO, Kantonsschule Olten, 1.1.1 Protokolle Kantonale Rektorenkonferenz, 09. 01. 1973.

²¹ Ebd.

²² StASO, Kantonsschule Olten, 1.1.1 Protokolle Kantonale Rektorenkonferenz, 07.03.1973.

²³ StASO, Kantonsschule Solothurn, 1.2.14 Bericht zur Organisation und Führung der Mittelschulen, 1974, S. 3.

²⁴ StASO, Kantonsschule Solothurn, 1.2.9 Organisation der Verwaltung: Stellenbeschrieb für Verwalter, 19. 11. 1978.

²⁵ StASO, Kantonsschule Solothurn, 1.2.8 Akten Schulleitung: Stellenbeschreibung Rektoren der solothurnischen Mittelschulen, 07. 02. 1985.

²⁶ StASO, Kantonsschule Solothurn, 1.2.8 Akten Schulleitung: Pflichtenheft für die Rektoren der Kantonsschule Solothurn, 13. 03. 1964.

Dass die Rektoren vollumfänglich für ihre Schulen verantwortlich waren, wie auch Vorgesetzte ihrer Lehrkräfte, klärte schliesslich auch der Entwurf eines neuen Mittelschulgesetzes, der nach langjährigen Diskussionen zwischen Kanton und *KRK* im Jahr 1986 vorlag.²⁷ Er benannte ausserdem den Regierungsrat als obersten Verantwortungsträger der Mittelschulen.²⁸ Weil das Gesetz nicht verabschiedet wurde, blieb die Frage nach der Verteilung der Kompetenzen zunächst ungeklärt, bis schliesslich das 1995 von der *Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)* beschlossene *MAR* sowohl Schulstrukturen als auch Kompetenzbereiche erneut in Frage stellte.

2.3 Neuordnung der Schulleitung Ende der 1990er-Jahre

Um den Anforderungen des *MAR* zu begegnen, wurde, ähnlich wie schon in den 1970er-Jahren, 1998 ein Gutachten durch eine externe Institution – das Wirtschaftsprüfungsunternehmen *PricewaterhouseCoopers (PWC)* – in Auftrag gegeben. Der Bericht zum Projekt «Überprüfung der Leistungsstrukturen der solothurnischen Mittelschulen»²⁹ – von den Akteuren als *PWC-Bericht* betitelt – sollte Stärken und Schwächen des bestehenden Systems und mögliche Alternativen aufzeigen. In der Problemanalyse wurde zunächst bemängelt, dass die Aufgaben der Rektoren sowie deren Konferenzen «exponentiell zugenommen»³⁰ hätten, vor allem die nicht eindeutige Abgrenzungsmöglichkeit der Kompetenzen einzelner Rektoren wurde als problematisch eingestuft. Auch dass es kein schriftlich fixiertes Pflichtenheft für die Stellvertretungen gab und Aufgaben mündlich zugeteilt wurden, widersprach der ursprünglichen Idee einer Entlastung der Rektoren, deren Leitungsaufgaben immer komplexer wurden.³¹ Die Organisation der schulinternen Gesamtleitung betreffend wurde ausserdem die unklare Aufgabenzuordnung als «wichtigste Schwachstelle» benannt.³²

Anhand dieser Fehlerdiagnose empfahlen die Verfassenden des Gutachtens, die Gesamtleitung neu zu regeln und Kompetenzen anders zu verteilen, die Rektoren von administrativen Aufgaben zu entlasten sowie

²⁷ StASO, Kantonsschule Olten, 1.1.1 Protokolle Kantonale Rektorenkonferenz, 1981–1986; StASO, Kantonsschule Solothurn, 1.2.8 Akten Schulleitung: Vernehmlassung *KRK*, 1981.

²⁸ StASO, Kantonsschule Solothurn, 1.2.8 Akten Schulleitung: Entwurf Mittelschulgesetz § 51 Abs. 2, § 54 Abs. 1, 1986.

²⁹ Erziehungsdepartement des Kantons Solothurn – Amt für Mittelschulen, Bericht: Überprüfung der Leistungsstrukturen der solothurnischen Mittelschulen, 1999.

³⁰ Ebd. S. 19.

³¹ Ebd. S. 20.

³² Ebd. S. 43.

«zielorientierte Pflichtenhefte» festzulegen.³³ Im Gutachten wurden zwei Varianten einer Leitungsstruktur vorgeschlagen, wobei die Beratenden der Firma *PWC* und die Beauftragten der Kantonsschulen diesbezüglich unterschiedliche Vorstellungen hatten. Erstere plädierten für eine Direktorin oder einen Direktor «welche(r) über klare Kompetenzen verfügt und nicht gleichzeitig eine Funktion auf einer anderen Führungsebene ausübt».³⁴ Die Beauftragten der Kantonsschulen hingegen wollten, dass «die Gesamtleitung einem Präsidenten der Schulleitungskonferenz (*Primus inter Pares*) mit Entscheidungskompetenzen übertragen wird».³⁵ Für beide Möglichkeiten wurden noch im Gutachten Pflichtenhefte ausgearbeitet. Zu den Aufgabenbereichen gehörten demnach in beiden Varianten sowohl Personalführung als auch Schulplanung und Public Relations.³⁶ Neben einer geringen Lehrverpflichtung stand diese Stelle darüber hinaus der Schulleitungskonferenz vor. Damit würde ein Grossteil der Aufgabenbereiche, die bisher den einzelnen Rektoren zugeteilt waren, auf die Position einer Direktorin oder eines Direktors übertragen. Die Teilbereichsleitungen, wie die Stellen der Rektorinnen und Rektoren fortan genannt wurden, sollten demgegenüber insbesondere für die pädagogische Leitung ihrer Abteilungen verantwortlich sein.³⁷ Um eine eindeutige Aufgabenverteilung sichern zu können, empfahl das Gutachten die Einführung einer Zuständigkeitsmatrix, in der klar ersichtlich wird, bei wem welche Kompetenzen liegen.³⁸

Im Dezember 2001 wurde schliesslich die Mittelschulverordnung³⁹ verabschiedet, welche die Einführung einer Direktion offiziell machte, am ehesten aber einen Kompromiss der beiden im *PWC-Bericht* vorgeschlagenen Lösungen darstellte: Die Direktorin oder der Direktor bildete gemeinsam mit den Rektorinnen und Rektoren die Schulleitung – das änderte zwar die Verteilung der Kompetenzen, aber die Strukturen wurden damit weitestgehend beibehalten. Die Verordnung klärte darüber hinaus die Aufgabenbereiche der einzelnen Schulleitungsorgane und hielt damit auf gesetzlicher Ebene fest, was bisher über den Regierungsrat geklärt wurde. Die Gesamtverantwortung und die damit einhergehenden Entscheidungskompetenzen über die Kantonsschulen, die bisher beim Regierungsrat lagen, waren nun

33 Ebd. S. 22.

34 Ebd. S. 45.

35 Ebd.

36 Ebd. S. 46 f.

37 Ebd. S. 51.

38 Ebd.

39 Regierungsrat des Kantons Solothurn, BGS 414.113 – Mittelschulverordnung, 10. 12. 2001.

bei der jeweiligen Direktion angesiedelt. Dadurch wurde die Schule zu einer unabhängigen Verwaltungseinheit. Es blieb dennoch Aufgabe der Schulleitung, als Gremium die Schule in «pädagogischer, personeller, organisatorischer, administrativer und finanzieller Hinsicht»⁴⁰ zu führen, was für eine Relativierung der von PWC vorgeschlagenen straffen Hierarchie spricht. So wurden der Schulleitung all jene Aufgaben übertragen, die im *PWC-Bericht* für die Direktion vorgeschlagen worden waren. Obwohl der Direktion damit die Gesamtverantwortung zukam, blieben die Kompetenzbereiche der einzelnen Rektoren sowie der Schulleitung als Gremium weitestgehend unverändert. Die Rektoren standen weiterhin ihren Abteilungen vor und trugen die Verantwortung für diese. Dennoch wurde die Gesamtverantwortung auch über Erfüllung des Leistungsauftrags und Einhaltung des Globalbudgets nun nicht länger geteilt, sondern war im Rahmen der Direktion einer Einzelperson zugeordnet.⁴¹ Um auch alle weiteren Kompetenzen klar zuzuordnen, führten die Kantonsschulen die von PWC vorgeschlagene Zuständigkeitsmatrix ein. Diese klare Verteilung von Kompetenzen, die sich nicht länger «mündlich und ad hoc»⁴² vollzog, lässt sich als *Regulierung* und *Hierarchisierung* interner Abläufe lesen.

3. Veränderung im Bereich Ressourcen

Nicht nur die Leistungsstrukturen veränderten sich, sondern auch die Führungslogik, bei der es nun auch um Ressourcen ging. Ab den 60er- bis in die 1990er-Jahre kam es wiederholt zu Sparmassnahmen, sodass die Knappheit der Gelder zu Friktionen zwischen den gymnasialen Mittelschulen und Erziehungs- sowie Finanzdepartement führte. Um diesbezüglich Kompetenzen zu regeln sowie Ressourcen effizient und effektiv zu nutzen, setzte der Kanton Solothurn Ende der 1990er-Jahre die *WOVum*: Die gymnasialen Mittelschulen wurden dadurch zu autonomen Verwaltungseinheiten, wobei ein Rahmenkontrakt einzuhalten war.⁴³ Ein Teil der Führung der Kantonsschule wurde dadurch über die Ressourcen umgesetzt. Im Folgenden wird gezeigt, wie einerseits der Schulverwaltung eine Schlüsselrolle zukam und sich andererseits die Zielsetzung als Leitbegriff etablierte.

⁴⁰ Ebd.

⁴¹ Ebd.

⁴² Erziehungsdepartement des Kantons Solothurn – Amt für Mittelschulen, Bericht: Überprüfung der Leistungsstrukturen der solothurnischen Mittelschulen, 1999, S. 20.

⁴³ StASO, Kantonsschule Olten, 1.1.3 Protokolle Lokale Rektorenkonferenz: Kontrakt für die Kantonsschule Olten – Rahmenkontrakt 2002–2004, 2002.

3.1 Modalitäten des Budgets

Als in den 1960er-Jahren die Leitung der Kantonsschule Solothurn neu geordnet wurde⁴⁴ (vgl. Kap. 2.1), erhielt das Präsidium der Rektorenkonferenz die Aufgabe, sich um die Belange der Gesamtschule zu kümmern. So wurde ihm das Sekretariat unterstellt, ebenfalls war es für das Budget und für den Kontakt zu den Behörden zuständig. Die kantonale Lehranstalt in Olten verfügte damals noch über keine solche Rektorenkonferenz. Als sich aufgrund der Bildungsexpansion zeigte, dass die Leitungsstrukturen der gymnasialen Mittelschulen anzupassen waren⁴⁵ (vgl. Kap. 2.2), wurden Solothurn und Olten als einander gleichwertige Kantonsschulen vorgeschlagen: Die *LRK* stellte das Budget auf, überwachte dessen Einhaltung und teilte die zur Verfügung stehenden Kredite den einzelnen Abteilungen zu⁴⁶ – im Pflichtenheft der Rektoren selbst war das Budget nicht erwähnt.⁴⁷ Über die damals neu geschaffene *KRK* wurden Belange des Mittelschulwesens koordiniert und der Kontakt zu den Behörden gewährleistet, die Finanzen blieben dort unerwähnt.⁴⁸ Dass sich allerdings jede dieser Ebenen mit dem Budget zu beschäftigen hatte, zeigt sich im *Bericht Hauri*, in welchem die Prozesse wie folgt dargestellt wurden: Demnach wurde der Bedarf an Ressourcen in den einzelnen Fachschaften erhoben, über die Abteilungen gebündelt und durch die *LRK* sowie die *KRK* bereinigt.⁴⁹ Jede Kantonsschule reichte beim Erziehungsdepartement ein Budget ein, welches zusammen mit dem Finanzdepartement kontrolliert wurde. Dass verschiedene Instanzen mit dem Budget beschäftigt waren, widersprach den im *Bericht Hauri* erwähnten Führungsgrundsätzen nicht. Diesbezüglich wurde darauf hingewiesen, dass Ressourcen optimal einzusetzen seien, wofür «rationelle Abläufe für standardisierte Aufgaben» verlangt wurden.⁵⁰ Der Bericht führte jedoch nicht aus, wie dies von den einzelnen Instanzen umgesetzt werden sollte. Ebenso wurden die Kontrollen mittels Betriebsrechnungen erwähnt, die in Bezug auf das vom Präsidium der *KRK* zu verantwortenden Budget

44 Regierungsrat des Kantons Solothurn, BGS 414.211 Regierungsratsbeschluss: Neuordnung der Kantschulen in Solothurn und Olten, 1963, S. 3.

45 StASO, Kantonsschule Solothurn, 1.2.8 Akten Schulleitung: Konzeption für die Leitung der Mittelschulen des Kantons Solothurn, 1968, S. 3.

46 Ebd., S. 11.

47 Ebd., S. 12.

48 StASO, Kantonsschule Solothurn, 1.2.8 Akten Schulleitung: Pflichtenheft für die Kantonale Rektorenkonferenz, 1970, S. 1.

49 StASO, Kantonsschule Solothurn, 1.2.14 Bericht zur Organisation und Führung der Mittelschulen, 1974, S. 32.

50 Ebd., Beilage 3, S. 1.

wahrzunehmen waren.⁵¹ Weil bei ihm sowohl die Rapporte der Inspektoren als auch der Rektoren zusammenliefen, liess sich der Einsatz von Ressourcen durch diese Instanz über die beiden Kantonsschulen hinweg vergleichen und überprüfen. Ebenso waren auch die Rektoren mit der Kontrolle beauftragt: Dem Präsidium der *LRK* war die Verwaltung unterstellt,⁵² die sich mit den Finanzen der Gesamtschule beschäftigte.⁵³ Dagegen hatten die Schulleiter in der eigenen Abteilung dafür zu sorgen, dass das Budget eingehalten wurde.⁵⁴ Weil Gelder von verschiedenen Behörden gesprochen wurden, kontrollierten abschliessend sowohl das Erziehungs- als auch das Finanzdepartement die Betriebsrechnungen.⁵⁵ Im *Bericht Hauri* wurde bezüglich des Budgets beziehungsweise dessen Kontrolle kein Handlungsbedarf aufgezeigt, jedoch dazu aufgefordert, die Prozesse zu formalisieren,⁵⁶ sowie vorgeschlagen, dass der Kostenstellenplan zu verfeinern sei, um die Ausgaben transparenter zu machen.⁵⁷

3.2 Schlüsselrolle Schulverwaltung

Wie dem *Bericht Hauri* zu entnehmen ist, bestand in den Schulen damals der Wunsch, das Budget nicht aufgrund des Vorjahres zu berechnen, sondern nach Bedarf einzurichten und Kredite ohne Abzug ins Folgejahr zu übertragen.⁵⁸ Die einzuhaltenen Vorgaben liessen kaum Flexibilität zu, sodass sich aus den Finanzen das Potential für Konflikte ergab: So wurde bemängelt, dass seitens der kantonalen Verwaltung im Rahmen von Sparmassnahmen ganze Posten gestrichen wurden.⁵⁹ Jede Instanz, die mit dem Aufstellen und Überprüfen des Budgets betraut war, verfolgte eigene Interessen. Die dafür notwendigen betriebswirtschaftlichen Kenntnisse nahmen durch Sparmassnahmen an Bedeutung zu. In der Stellenbeschreibung des Verwalters zeigt sich, dass dem Rechnungswesen im Rahmen der administrativ-organisatorischen Aufgaben eine wesentliche Rolle zukam.⁶⁰ Darüber hinaus war der Verwalter sowohl in der *LRK* als auch der *KRK* tätig und hielt den Kontakt zu den Behörden. Deshalb ist davon auszugehen, dass sich die

⁵¹ Ebd., Beilage 6, S. 4.

⁵² Ebd., Beilage 7, S. 1.

⁵³ Ebd., Beilage 14.

⁵⁴ Ebd., Beilage 10, S. 3.

⁵⁵ Ebd., S. 28.

⁵⁶ Ebd., S. 37.

⁵⁷ Ebd., S. 33.

⁵⁸ Ebd., S. 32.

⁵⁹ StASO, Kantonsschule Olten, 1.1.1 Protokolle Kantonale Rektorenkonferenz, 11.5.1978.

⁶⁰ StASO, Kantonsschule Solothurn, 1.2.9 Organisation der Verwaltung: Stellenbeschreibung für Verwalter, 19. 11. 1978.

Rektoren bei der Kontrolle des Budgets auf die Verwaltung zu verlassen hatten – zumal für den Lehrberuf keine betriebswirtschaftlichen Kenntnisse notwendig waren. So lässt sich nachvollziehen, weshalb das Budget nach wie vor nicht im Pflichtenheft der Rektoren erwähnt wurde.⁶¹ Bereits der *Bericht Hauri* ging davon aus, dass der Verwaltung eine Schlüsselrolle zukam, und schlug als Variante vor, die Kantonsschule durch sie führen zu lassen.⁶² Dass sich beim Budget sowie dessen Kontrolle trotzdem nichts veränderte, lässt sich auf Routine zurückführen: Einerseits hatten sich die Prozesse bewährt und wurden in jährlicher Wiederholung verfestigt; die sich dabei ergebenden Friktionen, von denen berichtet wurde,⁶³ dürften als notwendiges Übel anerkannt gewesen sein. Andererseits zeigt sich, wie viele Instanzen letztlich in das Budget sowie dessen Kontrolle involviert waren⁶⁴ – etwas diesbezüglich anzupassen, hätte nicht nur zu aufwendigen administrativen und organisatorischen Veränderungen geführt, sondern auch einen politischen Konsens erfordert.

3.3 Leitbegriff Zielsetzung

Dass im Rahmen des Budgets sowie dessen Kontrolle darauf geachtet wurde, Gelder zweckmäßig einzusetzen, versteht sich von selbst – gerade die Vielzahl der involvierten Instanzen zeigt, dass besonders darauf zu achten war. Trotz des sorgfältigen Umgangs mit Ressourcen liessen sich Sparmassnahmen nicht verhindern.⁶⁵ Es musste gerechtfertigt werden, wie und weshalb Gelder eingesetzt wurden; darüber hinaus ergab sich in Bezug auf das Budget sowie dessen Kontrolle ein zunehmender Bedarf an Information und Kommunikation,⁶⁶ wie dies auch für andere Bereiche aufgezeigt wurde.⁶⁷ Auf eine solche Transparenz zielte auch der Kanton mit der Einführung der *WOV*, welche die gymnasialen Mittelschulen fortan als eigenständige Verwaltungseinheiten definierte, gleichzeitig von ihnen aber eine Strategie verlangte. Im *PWC-Bericht* wurde deshalb darauf hingewiesen, dass die Kan-

⁶¹ StASO, Kantonsschule Solothurn, 1.2.8 Akten Schulleitung: Pflichtenheft für die Rektoren der Kantonsschule Solothurn, 1984.

⁶² StASO, Kantonsschule Solothurn, 1.2.14 Bericht zur Organisation und Führung der Mittelschulen, 1974, S. 12.

⁶³ StASO, Kantonsschule Olten, 1.1.1 Protokolle Kantonale Rektorenkonferenz, 11. 5 1978.

⁶⁴ StASO, Kantonsschule Solothurn, 1.2.14 Bericht zur Organisation und Führung der Mittelschulen, 1974.

⁶⁵ StASO, Kantonsschule Olten, 1.3.1 Jahresberichte: Schulchronik der Kantonsschule Olten 1975–1977, 1977, S. 44.

⁶⁶ StASO, Kantonsschule Solothurn, 1.2.14 Bericht zur Organisation und Führung der Mittelschulen, 1974, S. 33.

⁶⁷ Erziehungsdepartement des Kantons Solothurn – Amt für Mittelschulen, Bericht: Überprüfung der Leistungsstrukturen der solothurnischen Mittelschulen, 1999, S. 15.

tonsschulen für sich eine solche Strategie festzulegen hatten.⁶⁸ Die in einem Budget beantragten Gelder sollten nicht mehr gesprochen werden, ohne an Zielsetzungen gebunden zu sein.⁶⁹ Die Kontrolle wäre somit gegeben, weil sich die Ergebnisse messen oder berechnen liessen.⁷⁰ Mit der Umsetzung dieser Vorschläge wurde ein Teil der Schulführung über das Budget sowie dessen Kontrolle wahrgenommen.

3.4 Autonomie und Globalbudget

Der *PWC-Bericht* machte auf weitere Mängel an den Kantonsschulen aufmerksam, welche zu beheben waren: So wurde nicht klar zwischen planenden und ausführenden Funktionen unterschieden,⁷¹ das administrative Personal war im «Verhältnis von Mehrfachunterstellungen»⁷² organisiert und in administrativen Belangen kamen «Doppelspurigkeiten»⁷³ vor. Der sich daraus ergebende Handlungsbedarf drängte sich insbesondere im Hinblick auf das Globalbudget auf,⁷⁴ welches die gymnasialen Mittelschulen im Rahmen der vom Kanton umgesetzten *WOV* zugesprochen bekamen. Weil die Kantonsschulen dadurch autonom über die vereinbarten Ressourcen verfügen konnten, mussten die Strukturen so hierarchisiert und die Prozesse so reguliert werden, dass sich die Gelder kontrolliert einsetzen liessen: So wurde durch die Reform der Leitungsstrukturen eine Direktion eingesetzt, die sich gemäss der vereinbarten Strategie um die Belange der Gesamtschule⁷⁵ kümmerte. Ebenfalls wurden die Ausgaben und die Einnahmen der Kantonsschulen so zu Kennwerten zusammengefasst, dass deren Messung und Berechnung möglich wurden.⁷⁶ Darüber hinaus gewährleistete ein damit verbundenes Qualitätsmanagement die Einhaltung der gesetzten Ziele,⁷⁷ was sich auf die Ressourcen bezogen als *Regulierung* bezeichnen lässt. Wie sich daran zeigt, kam der Schulverwaltung im Rahmen des Globalbudgets wiederum eine Schlüsselrolle zu (vgl. Kap. 3.2), was so auch im *PWC-Bericht* festgehalten wurde: Diesbezüglich sollte eine Kostenrechnung eingeführt

⁶⁸ Ebd., S. 13.

⁶⁹ StASO, Kantonsschule Olten, 1.1.3 Protokolle Lokale Rektorenkonferenz: Kontrakt für die Kantonsschule Olten - Rahmenkontrakt 2002–2004, 2002, S. 1.

⁷⁰ Ebd.

⁷¹ Ebd., S. 29.

⁷² Ebd., S. 23.

⁷³ Ebd., S. 29.

⁷⁴ Ebd.

⁷⁵ Regierungsrat des Kantons Solothurn, BGS 414.113 – Mittelschulverordnung, 10. 12. 2001, § 2.

⁷⁶ StASO, Kantonsschule Olten, 1.1.3 Protokolle Lokale Rektorenkonferenz: Kontrakt für die Kantonsschule Olten - Rahmenkontrakt 2002–2004, 2002, S. 1.

⁷⁷ Ebd., S. 4

und die Verwaltung ‹professionalisiert› werden,⁷⁸ sämtliches Verwaltungspersonal dem Verwalter unterstellt und dieser ein gleichberechtigtes Mitglied der Schulleitung werden⁷⁹ – was sich als *Hierarchisierung* deuten lässt.

4. Fazit

Wie gezeigt werden konnte, haben steigende Schülerinnen- und Schülerzahlen und die fortschreitende Ausdifferenzierung der gymnasialen Mittelschule deren Leitungsstrukturen in den 1960er-Jahren zum ersten Mal seit 70 Jahren auf den Prüfstand gestellt. Die damaligen Abteilungsleiter sahen sich mit ihren wachsenden Anforderungen überlastet und unterbezahlt, wenn sie zeitgleich auch noch ihrer vollen Lehrtätigkeit nachgehen sollten. Kurzerhand ernannte man sie daher zu Rektoren ihrer Abteilungen, was ihre Kompetenzen ausdehnte und sie bezüglich der Lehrtätigkeit entlastete. So lässt sich hinsichtlich der Leitungsstrukturen nach der Expansion zunächst eine gegenläufige Tendenz zur *Hierarchisierung* feststellen. Fortan stand nicht mehr eine Einzelperson der Gesamtschule als Rektor vor, sondern die Verantwortung teilte sich in einem Gremium auf. Weil dadurch aber die Kommunikation mit den Behörden erschwert wurde, wünschten diese sich in den folgenden Jahren eine Stelle, die sämtliche Mittelschulen koordinieren sollte. Dieser Vorschlag traf auf viel Gegenwind aus den beiden Kantonsschulen. Zur Schlichtung zog man erstmals einen wirtschaftlich orientierten Akteur hinzu, der die bestehenden Strukturen beurteilen sollte. Der Bericht erkannte Schwierigkeiten hauptsächlich in der aufwendigen Administration und der schwachen Stellung der Schulleitungen. Er schlug daher vor, innerhalb der Schulen eine Verwaltungsstelle zu schaffen, die den Rektoren die administrativen Arbeiten abnehmen sollte, sowie das Präsidium der *KRK* zu stärken, damit dieses weiterhin als *Primus inter Pares* die Funktion eines *Leiters Mittelschulen* übernehmen könnte. So konnte gezeigt werden, dass sich in den umgesetzten Vorschlägen des Berichts Tendenzen der *Hierarchisierung* durch Ausbau der Stellung des Präsidiums und der *Regulierung* durch die klarere Verteilung von Kompetenzen an einen Verwalter darstellen lassen. Das zeigte sich auch an der Empfehlung, die Verantwortung über das Budget ebenfalls dem Präsidium zu übertragen, weil sich so eine bessere Kontrolle sicherstellen liesse. 1995 gerieten die geschaffenen Strukturen mit *MAR* und der vom Kanton geplan-

⁷⁸ Erziehungsdepartement des Kantons Solothurn – Amt für Mittelschulen, Bericht: Überprüfung der Leitungsstrukturen der solothurnischen Mittelschulen, 1999, S. 24.

⁷⁹ Ebd., S. 54.

ten WOV wieder ins Wanken. Man beschloss ein weiteres Mal ein externes Gutachten anfertigen zu lassen, und wandte sich an ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen, welches seine Expertise nun auch auf eine schulische Institution anwenden sollte. Aus dem entsprechenden Bericht wurde ersichtlich, dass die Aufgabenfelder der Rektoren weiter zugenommen hatten und eine unübersichtliche Aufgabenverteilung dazu führte, dass einzelne Entscheidungen nur verzögert oder gar nicht in den Abteilungen umgesetzt wurden. Auch in der Administration liess sich diese Tendenz feststellen, und es wurde vorgeschlagen, die Leitungsstrukturen anzupassen, um die anstehende Einführung des Globalbudgets gelingend zu gestalten. Aus der Mittelschulverordnung des Jahres 2001 wird schliesslich ersichtlich, welche Vorschläge umgesetzt wurden.

Als *Hierarchisierung* lässt sich die Einführung der Direktion auffassen, bei welcher die Gesamtverantwortung zusammenläuft. Sie wurde mit deutlich mehr Kompetenzen ausgestattet als das Präsidium der LRK zuvor. Durch die Verantwortung über das Globalbudget der Schule war ihm eine wichtige Kontrollfunktion zugefallen. Dennoch hielt man an einer Schulleitung fest, die als Gremium aus allen Rektorinnen und Rektoren der Abteilungen bestand. So zeigte sich, dass die Schulleitenden weiterhin nicht nur auf ihre Abteilungen Einfluss behielten, sondern auch auf die Gesamtschule. Daher kann die These hinsichtlich der *Hierarchisierung* zwar bestätigt werden, aber auch die Beibehaltung der gremialen Strukturen über viele Reformen und Gutachten hinweg soll an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben. Weitauß deutlicher konnte gezeigt werden, dass die Leitungsstrukturen der gymnasialen Mittelschule im Kanton Solothurn von 1964 bis 2004 eine starke *Regulierung* hinsichtlich der Verteilung von Aufgaben und der Kontrolle der Ressourcen erfahren haben. Wo bereits seit Mitte der 1970er-Jahre wiederholt darauf hingewiesen wurde, dass Kompetenzen nicht klar verteilt seien und einzelne Instanzen ein zu komplexes Aufgabenfeld zu verantworten hätten, wurden über die Jahre Stellen geschaffen, um Aufgaben eindeutiger zuzuordnen oder delegieren zu können. Das zeigt sich beispielsweise bezogen auf die Stelle der Verwalterin oder des Verwalters. Die zu Beginn der 2000er-Jahre eingeführte Zuständigkeitsmatrix kann ebenso als Instrument der *Regulierung* interner Prozesse gedeutet werden. Auch hinsichtlich der Ressourcen wurde das schwer überschaubare Zuständigkeitsgemenge in den 60er- und 70er-Jahren ersetzt durch ein Globalbudget, das darüber hinaus die Kontrolle vereinfachte. Wo Kompetenzen also zuvor offen und unübersichtlich geregelt waren, findet sich zu Beginn des neuen

Jahrtausends eine Situation, in der diese klar festgelegt waren. Über den gesamten analysierten Zeitraum zeigten sich immer wieder Tendenzen zu *Regulierung* und *Hierarchisierung* der Leitungsstrukturen der gymnasialen Mittelschulen im Kanton Solothurn, jedoch wurden diese erst mit den kantonal durchgeführten Reformen der *WOV* institutionell verbindlich. Auch die vorausgegangenen Gutachten deuten auf eine Perspektivenverschiebung in der Bildungspolitik hin, die sich stärker an wirtschaftlich geprägten Prinzipien orientiert.

Literatur:

S. Heinzer, D. Labhart (Hrsg.): Pädagogische Profession, Pädagogische Professionalität und professionelles Handeln. Ergebnisse aus dem Forschungsseminar HS18/FS19, oo-oo.

