

<b>Zeitschrift:</b>	Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera
<b>Herausgeber:</b>	Schweizerische Gesellschaft für Geschichte
<b>Band:</b>	32 (1982)
<b>Heft:</b>	3
<b>Artikel:</b>	Die eidgenössische Bildungspolitik zwischen 1870 und 1903 und die Entstehung der schweizerischen Schulforschung
<b>Autor:</b>	Mattmüller, Hanspeter
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-80886">https://doi.org/10.5169/seals-80886</a>

### 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:** 16.01.2026

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

# DIE EIDGENÖSSISCHE BILDUNGSPOLITIK ZWISCHEN 1870 UND 1903 UND DIE ENTSTEHUNG DER SCHWEIZERISCHEN SCHULFORSCHUNG

Von HANSPETER MATTMÜLLER

## *1. Der Kampf um den «Schulvogt» 1882*

Das Jahr 1882 ist von Zeitgenossen des 19. Jahrhunderts ohne Zweifel als das Entscheidungsjahr der eidgenössischen Schulpolitik erlebt worden.

Der ominöse Konraditag, an dem das Schweizervolk die Vorlage des Bundesrates über den Erziehungssekretär mit einem gewaltigen Stimmenmehr zurückwies, schien für die konservativen und föderalistischen Sieger das Ende jeder eidgenössischen Schulpolitik, die Vertreibung jenes «Schulvogtes», vor dessen Joch sie sich so sehr fürchteten. Professor Josef Beck urteilte noch fünfzig Jahre später, das sei der «schönste Referendumskampf (gewesen), den die Schweiz je gesehen hat»<sup>1</sup>. Er spricht von der «Brutalität» des Schenkschen Programmes, der Zeitgenosse alt Bundesrat General Ochsenbein gar von einem «Produkt einer abnormen Phantasie»<sup>2</sup>.

Die Befürworter des Projektes, die deutschschweizerische Lehrerschaft, die Sozialisten, die Radikalen und ihre Kampfgenossen im Lager der Schulreformer empfanden die Niederlage als Katastrophe, die ihren Bemühungen um eine bessere und einheitlichere Schule ein trauriges Ende setzte.

Unbeteiligte Beurteiler setzten andere Akzente: Numa Droz war der Meinung, die Vorlage habe über Gebühr Gewicht erhalten: «Grâce au zèle inconsidéré des uns, habilement exploité par les autres, on effraya les cantons, les communes et les familles sur les conséquences d'une mesure si simple.»<sup>3</sup>

Auch aus zeitlicher Distanz gab es verschiedene Standpunkte der Beurteilung: «Radikaler Bildungsoptimismus hoffte, der Bund werde den unterschiedlichen Bildungsstand der Kantone ausgleichen, er werde das Schweizervolk moralisch und intellektuell zu einem einheitlichen Ganzen zusam-

1 JOSEF BECK, *Zum Jubiläum des Schulvogtkampfes*. Luzern 1939.

2 ULRICH OCHSENBEIN, *Bundesrat Schenk, sein geheimes Programm und sein Schulgesetz*. Basel 1882. S. 111.

3 NUMA DROZ, *Etudes et portraits politiques*. 1885. S. 76.

menschweissen, weil nur so ein nationaler Gedanke entstehen könne.» So Edgar Bonjour<sup>4</sup>. Und Ernst Gagliardi sprach von einem «wohlgemeinten Versuch geistiger Uniformierung»<sup>5</sup>.

Aus der geschichtlichen Distanz gesehen, bleibt zwar noch immer richtig, dass die Schulvotabstimmung wohl das wichtigste Wegzeichen der eidgenössischen Bildungspolitik zwischen 1870 und 1903 darstellt; aber weder war sie der endgültige Sieg des Schulföderalismus noch das Ende jeglicher Schulverbesserung in der Schweiz.

Es ist wohl einerseits einem Fehler Bundesrat Schenks, andererseits der durch den Kulturkampf erhitzten Stimmung jener Jahre zuzuschreiben, dass diese gar nicht so bedeutende Sachvorlage das Gewicht eines innenpolitischen Hauptereignisses bekam.

Es ging um nicht mehr als darum, dass der Bundesrat die Stelle eines eidgenössischen Schulsekretärs schaffen wollte, der damit beauftragt werden sollte, alle nötigen statistischen Daten über das Schulwesen in der Schweiz zu sammeln und zusammenzustellen. Die Exekutivkompetenz, an die Schenk ursprünglich gedacht hatte, hatte ihm der Bundesrat längst ausgedehnt.

Schenks Missgeschick – sein Biograph Böschenstein (S. 137) spricht von einem «schweren taktischen Fehler» – bestand darin, dass er seine Erwägungen, wie eidgenössische Schulpolitik in späteren Jahren konzipiert sein könnte, zuhanden seiner Partei- und Reformfreunde als internes Papier drucken liess und dass einer von ihnen dieses Programm, das sogenannte «Schenksche Geheimprogramm», einem Konservativen zu lesen gab, der es seinerseits Nationalrat Keel zutrug; dieser las in der Schulsekretärdebatte im Nationalrat einzelne aus dem Zusammenhang gerissene stossende Stellen daraus vor und machte damit dermassen Sensation, dass sich noch in der gleichen Session einer Referendumskomitee gegen die Vorlage bildete.

Ohne Zweifel reagierte die föderalistische Opposition übermäßig; denn Schenks Programm entsprach durchaus nicht der Meinung der Mehrheit des Bundesrates. Dieser hatte Schenk mehrmals zurückgebunden, wenn seine Vorstösse in die Schulhoheit der Kantone eingriffen; und selbst ein der eidgenössischen Schulverbesserung so wohlgesinnter Mann wie Bundesrat Numa Droz hielt den Erlass eines eidgenössischen Volksschulgesetzes nicht für opportun.

Dennoch: die Abstimmung von 1882 zog klare Grenzen: an der eidgenössischen Schuloberaufsicht, die die Verfassung von 1874 statuiert hatte, konnte zwar nicht mehr gerüttelt werden. Niemand konnte im Ernst mehr bezweifeln, dass der Bund sein Votum zur Gestaltung des kantonalen Schulwesens abzugeben hatte. Niemand konnte aber auch daran zweifeln, wie unglaublich unterschiedlich die kantonalen Schulverhältnisse waren;

4 EDGAR BONJOUR, *Geschichte der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert*.

5 ERNST GAGLIARDI, *Geschichte der Schweiz*, Bd. III. Leipzig 1937.

niemand konnte mehr übersehen, wieviel auf dem Feld der Schulreform in vielen Kantonen zu tun blieb; und niemand konnte die an der Schule Interessierten daran hindern, über die Schulzustände in den rückständigen Kantonen zu informieren.

Übrigens konnte der Bund, selbst wenn er den vorgeschlagenen Erziehungssekretär nicht einstellen durfte, mit keinem Mittel daran gehindert werden, Untersuchungen über die kantonalen Schulverhältnisse auf andere Weise anzustellen.

Umgekehrt war allerdings auch eines klar: dass für lange Jahre keine Bundesbehörde es mehr wagen dürfe, an ein eidgenössisches Schulgesetz zu denken, das in irgendeinem Sinne die Schulhoheit der Kantone tangieren könnte. Droz urteilte: «A mon avis, la Suisse n'est pas mûre pour l'état unitaire.»<sup>6</sup>

Wenn 1903 – am Ende unseres Zeitraumes – das Bundesgesetz über die eidgenössische Primarschulsubvention Anklang fand, so nur deshalb, weil es in keiner Weise nach dem Zustand der zu unterstützenden kantonalen Schulwesen fragte und weil es finanzielle Vorteile bot.

## *2. Der Bildungsartikel 27 der Bundesverfassung*

Klar war seit 1848 die Befugnis des Bundes, «eine Universität und eine polytechnische Schule zu errichten». Diese zweite war 1851 tatsächlich eröffnet worden. Die eidgenössische Universität hingegen, seit Franz Urs von Balthasars «Patriotischen Träumen» eine Lieblingsidee der Freisinnigen, war nie verwirklicht worden. Und als im letzten Drittel des Jahrhunderts der Gedanke der eidgenössischen Rechtsschule gewissermassen als Überbleibsel an ihre Stelle trat, da fand sie kein öffentliches Interesse, und zudem hatten die Hochschulkantone soviel Kraft in ihre eigenen Hochschulen gesteckt, dass die Zentraluniversität ihrerseits föderalistische Gegner fand.

Der revidierte Verfassungsentwurf, der 1872 vom Volk abgelehnt wurde, enthielt neben der genannten Befugnis neu das Recht des Bundes, «andere höhere Unterrichtsanstalten» zu errichten. Die schliesslich angenommene Verfassung von 1874 fügte noch hinzu, der Bund dürfe eine Hochschule, eine polytechnische Schule und «andere höhere Unterrichtsanstalten» nicht nur führen, sondern auch unterstützen. Dieser Passus des Artikels 27 gab 1888 Anlass zum Vorstoss der Hochschulkantone, den Bund um Hochschulsubventionen anzugehen.

Die Diskussion darüber, was man sich unter «anderen höheren Unterrichtsanstalten» vorzustellen habe, setzte früh ein. Bereits 1848 war der Gedanke an ein eidgenössisches Lehrerseminar in die Verfassungsdiskussion

<sup>6</sup> *Etudes et portraits politiques*. S. 111.

eingebracht worden<sup>7</sup>; in der Revisionsdebatte von 1870/71 waren neben einer Normalschule eine höhere Handelsschule, eine Kunstschule, ein Mittel Lehrerseminar vorgeschlagen worden<sup>8</sup>.

Der Verfassungsentwurf von 1872 ging darin wesentlich über die Verfassung von 1848 hinaus, dass er den Kantonen für ihren Primarunterricht die Verpflichtungen des Obligatoriums und der Unentgeltlichkeit auferlegte. Dieses zweite Alinea wurde 1874 ergänzt: die Kantone erhielten die Auflage, ihren Primarunterricht, der «genügend» sein musste – was immer das auch hiess –, staatlicher Leitung zu unterstellen. Die Unentgeltlichkeit wurde im Sinne präziserer Fassung des Grundsatzes auf die öffentliche Schule eingeschränkt.

Das dritte Alinea des Artikels im Entwurf von 1872, das dem Bund den Erlass von Minimalanforderungen gestattete, fiel 1874. Hingegen erfuhr der noch heute gültige Text von 74 zwei Erweiterungen: die Bestimmungen, dass «die öffentlichen Schulen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit» sollten besucht werden können, und die andere, dass der Bund «die nötigen Verfugungen gegen die Kantone treffen könne, welche diesen Verpflichtungen nicht nachkommen».

Nach dem Artikel 27 besitzen die Kantone also Recht und Verpflichtung, für den Primarunterricht zu sorgen. Hingegen auferlegt ihnen die Bundesverfassung die Normen: Obligatorium, Unentgeltlichkeit, Staatliche Leitung, Genügender Unterricht, Respektierung der Glaubens- und Gewissensfreiheit.

Loretan hält fest, dass «der Anstoss zur Schaffung der Artikel 27 aus dem Volke selbst, vor allem aus liberalen und Lehrerkreisen» gekommen sei. Grund sei «die Besorgnis um den Stand und die Qualität des Primarunterrichtes in verschiedenen Kantonen» gewesen<sup>9</sup>.

Die Frage, die sich dem Bundesrat stellte, war nun, wie die Einhaltung dieser Normen durchgesetzt werden könne. Die Meinungen darüber, ob ein eidgenössisches Schulgesetz rechtlich möglich sei oder nicht, waren seit 1874 geteilt, weniger von der juristischen Seite als von der praktischen Notwendigkeit her, indem alle Verfechter von Schulverbesserungen sich von einem eidgenössischen Gesetz schnellere und gründlichere Erfolge versprachen als von kantonalen Gesetzesrevisionen.

Noch im Winter 1874/75 forderte Nationalrat Desor Auskunft, wie der Bundesrat den Artikel 27 zu vollziehen gedenke. Die Antwort des Bundesrates war jener Bericht des Departementes des Innern von 1878, der aus der Feder von Numa Droz stammte. Er ist das ruhigste, ausgewogenste und präziseste Dokument in der ganzen Diskussion. Droz kommt zum Schluss,

<sup>7</sup> Protokoll der Tagsatzungskommission für die Revision des Bundesvertrages. S. 30ff.

<sup>8</sup> Protokoll Revisionskommission des Ständerates. S. 92.

<sup>9</sup> LORETAN WILLY, *Bund und Schule*. Winterthur 1962. S. 48.

dass der Verfassungsartikel 27 den Erlass eines eidgenössischen Gesetzes zwar nicht ausschliesse, aber auch nicht verlange; politisch hält er ihn jedoch für unklug. Er sieht andere Wege, den Forderungen des Artikels Genüge zu tun: der Bund solle mit periodischen Dokumentationen das Schulwesen der Kantone verfolgen, Minimallehrpläne aufstellen, die Lehrerbildung verbessern, sei es durch Errichtung eines eidgenössischen Lehrerseminars, sei es durch Lehrplanangleichungen der bestehenden Seminarien, durch Ausarbeitung und Erteilung eines eidgenössischen Fähigkeitsausweises für Volksschullehrer. Im übrigen müsse sich der Bund darauf beschränken, die verfassungsmässigen Schulnormen in Rekursfällen und bei Gewährleistungen kantonaler Verfassungen zu schützen.

Sein gründlicher Vergleich der kantonalen Schulverhältnisse beruhte auf zwei departementalen Enquêtes von 1874 und 77 und machte deutlich, dass die Vorschriften von 1874 noch bei weitem nicht überall durchgesetzt waren. Der Bericht Droz wurde den Kantonen in Vernehmlassung gegeben. Die letzten Kantonsantworten liessen gegen zwei Jahre auf sich warten. Die Mehrheit der Kantone betrachtete ein eidgenössisches Schulgesetz als «unnötig, schädlich und inconstitutionell», und der Departementsbericht an den Bundesrat fährt fort: «Selbst unter den Kantonsregierungen, welche grundsätzlich die gesetzliche Normierung für wünschenswert halten, sind mehrere, welche aus Opportunitätsgründen von dem Betreten dieses Weges ausdrücklich abrathen.»<sup>10</sup>

Die ablehnenden Kantone formulierten zum Teil scharf, so Nidwalden: «Es ist nun ganz klar, dass mit einer solchen Gesetzgebung das Recht über die Schule den Kantonen entzogen und somit der Schulunterricht centralisiert wäre.»<sup>11</sup> Uri schrieb: «Diese Berücksichtigung (sc: der Verschiedenheit in den Kantonen) (würde) im Reich der Ideale bleiben und die Ausführung ohne Tyrannei nicht möglich sein, und es wird sich zeigen, dass die Verhältnisse stärker sind als die Menschen und ihre Theorien.»<sup>12</sup>

Wenn man in der von Droz (S. 110) mitgeteilten Statistik der Resultate der Rekrutenprüfungen von 1874 und 1875 die Kantone, die ein eidgenössisches Schulgesetz ablehnten, mit den befürwortenden vergleicht, kommt man zum folgenden Resultat: von den Rekruten der Befürworter-Kantone sind im Schnitt der beiden Jahre ca. 8%, von denen der ablehnenden ca. 17% wegen ungenügenden Schulleistungen dem Ergänzungsunterricht<sup>13</sup> zugewiesen worden, und das, obwohl bei den ablehnenden Basel, Waadt und Schaffhausen mitzählen, die (neben Zürich, Thurgau und Genf, die auf der Befürworterseite stehen) die besten Leistungsnoten der ganzen Schweiz zeigen. Man darf wohl mit allen Reserven den Schluss ziehen, dass

10 *Bericht des Eidgenössischen Departementes des Innern an Bundesrat, 10. 4. 80, BA 23.*

11 Antwort Nidwalden, 3. 7. 79, BA 23.

12 Antwort Uri, ohne Datum, BA 23.

13 Siehe S. 409.

mit Ausnahme von Basel, Schaffhausen und Waadt jene Kantone ein eidgenössisches Schulgesetz ablehnten, die wohl wussten, dass sich ihre Schulen im Rückstand befanden, und dass dieses Motiv neben dem konfessionellen und dem föderalistischen wirksam war.

Der Bericht des Departementes des Innern an den Bundesrat über das Ergebnis der Vernehmlassung hält fest, was uns besonders wichtig scheint: Es sei die wichtigste Vorbedingung und unerlässlich, wenn man den Artikel 27 – wie immer – zu vollziehen habe, eine «möglichst genaue Kenntnis der tatsächlichen Verhältnisse» zu besitzen. Denn die bereits eingeforderten kantonalen Gesetzesbestimmungen gäben nicht ohne weiteres den tatsächlichen Zustand wieder. Weil die Kantone auch den Beurteilungen des Berichtes Droz vielfach nicht beistimmten, dränge sich «eine besondere Enquête auf, welche sich zum Zwecke setzt, den wirklichen Stand der Dinge in den Kantonen ... genau und gründlich zu ermitteln, und an diese grundlegende Darstellung wird sich im weiteren eine fortdauernde informatorische, verarbeitende, berichtende Thätigkeit anzuschliessen haben». Für diese Arbeit beantragte das Departement des Innern dem eidgenössischen Statistischen Büro einen Adjunkten beizugeben.

(Eine frühere Fassung des departmentalen Antrags hatte dem Bundesrat das Recht zusprechen wollen, den Kantonen Fristen für die Beseitigung erkannter Übelstände zu setzen. Der Bundesrat strich diesen Artikel.<sup>14)</sup>

An die Stelle eines gesetzlichen Weisungsrechtes trat also nach dem Willen des Bundesrates die Bemühung um eine «gründliche, genaue Kenntnis der tatsächlichen Verhältnisse»<sup>15</sup>.

Nun änderte im Grunde das Projekt nur noch den Namen: aus dem Statistischen Adjunkten wurde der Erziehungssekretär, und aus diesem in der Polemik der «Schulvogt».

Auch die Motion des Ständerates von Tschudi, der zwei Monate vor der Vorlage des Schulsekretärprojektes ein eidgenössisches Schulgesetz nach Leitlinien verlangt hatte, die weit über die sechs Kriterien des Artikels 27 hinausgingen, erledigte sich mit der Schulvogtabstimmung gewissermassen von selbst. Das Bundesstaatsrecht ist bis in die Gegenwart bei der Ablehnung eines eidgenössischen Schulgesetzes geblieben<sup>16</sup>.

### *3. Übrige Bildungsanstrengungen des Bundes*

Was blieb nun dem Bund auf dem Feld der Bildungspolitik zu tun übrig, und was hatte er seit 1874 bereits unternommen?

14 Siehe BA 23/281.

15 Protokoll Bundesrat, 4. 5. 1880, BA 23.

16 Vergleiche FLEINER, BARTH.

Er betrieb seine Polytechnische Schule in Zürich; er unterstützte, was streng verfassungsrechtlich nicht anging, gewisse Schulunternehmungen, so verschiedene kantonale Schulausstellungen, die Herstellung einer Schulwandkarte der Schweiz, später die Herausgabe des «Jahrbuchs des Unterrichtswesens» und verschiedener Schulstatistiken, meist bei Gelegenheit von Landes- und Weltausstellungen.

Daneben führte der Bund, allerdings auf das Militärgesetz, nicht auf den Artikel 27 abgestützt, seit 1874 die Rekrutenprüfungen durch, deren Wert zwar immer wieder bestritten wurde, die aber doch der erste gesamtschweizerische Versuch sind, die Auswirkungen von Schulbildung mit gleichen Massstäben zu messen. Wenn man bedenkt, dass alle späteren Enquêtes sich nur auf die äussere Schulorganisation bezogen, so kommt diesen Prüfungen um so mehr Bedeutung zu. Sie untersuchen vier Disziplinen: Lesen, Aufsatz, schriftliches und Kopfrechnen und Geographie, Geschichte und Verfassung der Schweiz. Die Rekruten, deren Leistung unter einem gewissen Minimum lag, mussten während der Rekrutenschule den Ergänzungsunterricht besuchen<sup>17</sup>.

Verfassungsrechtlich nicht auf den Bildungsartikel 27, sondern auf den Artikel 34 waren die drei wichtigsten Bundesbeschlüsse über Berufsbildung abgestützt. Bereits zwei Jahre nach dem Schulvogtkampf fasste die Bundesverfassung am gleichen Tage die Beschlüsse «betreffend die gewerbliche und industrielle Berufsbildung» und «betreffend die landwirtschaftliche Bildung». Sieben Jahre später folgte der Bundesbeschluss «betreffend die Förderung der kommerziellen Bildung», elf Jahre später der Bundesbeschluss über «die hauswirtschaftliche und berufliche Bildung des weiblichen Geschlechts».

Wenn man bedenkt, dass der Beschluss über die gewerbliche und industrielle Berufsbildung den Kantonen zwar keine Subventionsbedingungen, jedoch eine sehr weitgehende Kontrolle auferlegte, so muss die Bereitschaft, den Bund auf diesem Gebiet eingreifen zu lassen, um so mehr erstaunen, waren die Kantone doch bereit, regelmässige Berichte zu erstatten, Prüfungsresultate mitzuteilen, Prüfungen kontrollieren zu lassen, Materialinventare zur Kontrolle einzusenden, die Einsetzung von eidgenössischen Experten zu gestatten und sich von diesen regelmässig inspizieren zu lassen. Anders als bei der allgemeinen Volksschule erschien es ihnen hier als unbedenklich, die Berufsbildung eidgenössischer Kontrolle zu unterstellen. Das hat ohne Zweifel konfessionelle Gründe, lässt sich aber vielleicht auch so erklären, dass die berufliche Bildung in einem Augenblick unter die eidgenössische Aufsicht gestellt wurde, als sie bei weitem nicht so sehr entwickelt war, wie es die kantonalen Volksschulen 1882 bereits waren.

Ebenfalls nicht auf den Bildungsartikel, sondern auf den Artikel 33 über die Fähigkeitsausweise in den «wissenschaftlichen Berufsarten» berief sich

17 DROZ 78, 68ff.

die Gesetzgebung der späten achtziger Jahre zu den Medizinalprüfungen und zur eidgenössischen Maturität für Studierende der Medizinalberufe.

Eine grössere Anzahl von Beschlüssen, die der eidgenössischen Bildungspolitik zuzuzählen sind, entbehrten einer ausdrücklichen Absicherung in der Verfassung. In diese Reihe gehörten die Massnahmen zur Förderung von Kunst und Wissenschaft, die Errichtung des Landesmuseums, der Landesbibliothek und des Bundesarchivs, die Führung eidgenössischer Stipendienstiftungen.

#### *4. Die Durchführung des Artikels 27 der Bundesverfassung*

Im Bereiche des Bildungsartikels blieb die Tätigkeit des Bundes auf die Behandlung von Rekursen und auf die Gewährleistung kantonaler Verfassungen beschränkt. Es konnte nicht ausbleiben, dass die Überprüfung, ob konkret im Rekursfall oder generell in einer kantonalen Verfassung die Normen des Artikels 27 eingehalten wurden, Anlass zu heftigen Auseinandersetzungen gab. In diesen Diskussionen bildete sich langsam eine Praxis heraus. Am leichtesten war die *Unentgeltlichkeit* des Unterrichtes (nicht aber des Schulmaterials!) in den öffentlichen Schulen zu umschreiben. Die Verfassung hatte für deren Einführung eine Frist von fünf Jahren gesetzt.

Alle Kantone hielten sie ein. In vielen hatte diese Anpassung Revisionen der Schulgesetze nötig gemacht. In Bezug auf die Vorschrift des *Schulobligatoriums* herrschte grössere Vielfalt, fragte es sich doch, welchen Umfang die obligatorische Verpflichtung annahm. Sie umfasste in den meisten Kantonen ein Primarobligatorium und das Obligatorium einer ergänzenden Schulstufe mit wesentlich geringeren Wochenstundenzahlen. Die Grundstufe umfasste zwischen sechs und neun Jahren, die ergänzende Fortbildungsschule kam in einzelnen Kantonen gar nicht vor, ging in anderen bis zum vollendeten 18. Lebensjahr. In gewissen Kantonen kamen also Kinder mit 12, in andern mit 18 Jahren aus der Schule. Noch vielfältiger war die jährliche Schuldauer geregelt. Sie variierte zwischen etwa 48 und 26 Wochen. Darüberhinaus gab es Kantone, in denen die tägliche Stundenzahl auf 2–3 festgelegt war, andere, in denen sie bei 6 lag<sup>18</sup>. Man kann verstehen, dass die Schulleute anfingen, das obligatorische Stundenangebot in Totalzahlen auszudrücken, die so errechnet wurden:

Wochenstundenzahl mal jährliche Schulwochen mal obligatorische Schuljahre.

Rechnet man so, so kann man nach dem Inspektionsbericht des Ständedes von Tschudi für Innerrhoden im schlimmsten Fall mit etwa 2400 Schulstunden rechnen. An den Schulmännerkonferenzen, die Schenk im 18 DROZ 78, Enquête 77.

Mai 1882 veranstaltete, gaben die Fachleute Zahlen zwischen 5000 und 9000 für die deutsche Schweiz an, während Neuenburg gegen 12 000 und Waadt gegen 13 000 Schulstunden anboten. Selbst wenn man die Schwierigkeiten einer solchen vergleichenden Berechnung erkennt, so muss man zum Schlusse kommen, dass gewisse Kantone im Vergleich zu anderen ihren Schülern das Drei- bis Vierfache an Lehrstunden zukommen liessen<sup>19</sup>. Schenks radikale Schulexperten forderten ein Minimum von 7000 Stunden<sup>20</sup>.

Das Bild wird noch düsterer, wenn man erfährt, dass es vielen Kantonen kaum gelang, die gesetzliche Schulpflicht durchzusetzen. Besonders in den landwirtschaftlichen Gebieten war bei den Schulbehörden der Wille dazu wenig vorhanden. Die Statistik reagierte auf diese Tatsache damit, dass sie sich Angaben über entschuldigte und nicht entschuldigte Absenzen zu verschaffen suchte. Ob der *Unterricht*, wie die Verfassung vorschrieb, «genügend» sei, war im Grunde kaum nachzuweisen. Immerhin versuchte es die departementale Umfrage von 1877 zu erfahren, indem sie nach den Lehrfächern und Lehrbüchern, der Stundenverpflichtung der Lehrer und den maximalen Schülerzahlen fragte. Während die Lehrerstundenzahl kaum irgendwo über 35 hinausgeht, finden sich verschiedentlich maximale Schülerzahlen von über 100 pro Schuleinheit (das waren zum Teil auch mehrklassige Gesamtschulen alter Nomenklatur). Jedenfalls forderten Schenks Schulexperten, die gewiss fortschrittlich waren, für die deutsche Schweiz 70, für die welsche 60 Schüler pro Klasse als obere Grenze<sup>21</sup>.

Die Enquête von 77, auf der Droz' Bericht basiert, gibt in Bezug auf die Vorschrift der *staatlichen Leitung* des Schulwesens ein ebenso uneinheitliches Bild, indem noch in vielen Kantonen entweder der Ortspfarrer ex officio die Schulaufsicht ausübte oder einzelne Mitglieder der kantonalen Schulräte Geistliche sein *mussten* oder die Genehmigung von Lehrmitteln kirchlichen Behörden zugeteilt war. Davon war die Frage nicht berührt, ob die Welt- oder Ordensgeistlichen in staatlichen Schulen unterrichten durften. Die Diskussionen über die Verfassungsrevision 72 und 74 hatten ja nicht mit einem Verbot geistlicher Lehrer geendet, auch nicht mit einem solchen von Ordensgeistlichen, wenn man vom Jesuitenverbot absieht, das im Artikel 51, nicht im Schularikel 27 festgelegt war.

Friedrich von Tschudis Inspektionsbericht über Appenzell-Innerrhoden<sup>22</sup> macht in dieser Frage einen wichtigen Unterschied zwischen den unterrichtenden Ordensfrauen und den geistlichen Schwestern der eigentli-

19 DROZ 78, 84ff., Protokoll Schulmännerkonferenz 25.

20 Projektpostulate der Fachmännerkonferenz vom 15.–20. Mai, 26. und 27. Juni 1882 (Ausführung des Artikels 27 der Bundesverfassung).

21 Ebenda.

22 Innerrhoder Geschichtsfreund, 6. Heft, 1958/59, Appenzell. S. 24ff.: HERMANN GROSSER, *Friedrich von Tschudis Inspektionsbericht über die Schulen von Appenzell Innerrhoden in den Jahren 1877/78.*

chen Lehrorden, den Menzinger und Ingenbohler Lehrschwestern also, indem er den Unterricht der letzten gegenüber dem anderer Ordensfrauen als beträchtlich besser qualifiziert. Diese Beurteilung war von grossem Gewicht, wenn man bedenkt, dass zwar 1873 von den 5789 *Lehrern* 5688 weltlichen Standes waren, von den 2630 *Lehrerinnen* aber nur 1530, d. h. etwas mehr als die Hälfte<sup>23</sup>.

Immerhin war es den Kantonen unbenommen, Geistliche vom Schuldienst an der öffentlichen Schule auszuschliessen, was Basel 1884, Thurgau 1875 und Neuenburg 1879 auch taten<sup>24</sup>. Jedenfalls konnte man nicht sagen, dass die Qualität des Unterrichtes davon abhing, dass die Lehrerschaft weltlichen Standes sei.

Schenks Geheimprogramm von 1882 hielt die staatliche Leitung der kantonalen Schulen noch lange nicht für hergestellt. Gleicher Meinung waren seine «Schulmänner».

Nach all dem Gesagten ist es selbstverständlich, dass sich die Überprüfung der Verfassungsnormen bei *Rekursen und Gewährleistungen* nur auf das formalrechtliche Minimum beschränken konnte. Bei drei Rekursen, die die Hinlänglichkeit des Unterrichtes in von Lehrschwestern geführten Schulen betrafen, griff der Bundesrat zu ungewöhnlichen Massnahmen: er beauftragte Ständerat Birmann<sup>25</sup> mit der Untersuchung der Luzerner, Ständerat von Tschudi mit der Untersuchung der Innerrhoder Schulen. In Bezug auf die Rekursmaterie selbst stellten die Bundesinspektoren keine Rechtsverletzung fest. Immerhin gibt der Inspektionsbericht von Tschudis eine lebendige und sorgfältige, mit grosser Sachkenntnis verfasste Darstellung der zum Teil erschreckenden Schulzustände in Appenzell-Innerrhoden. Das sind die einzigen Inspektionen kantonaler Volksschulen, die die Eidgenossenschaft jemals an Ort und Stelle hat durchführen lassen. (Leider ist der Bericht Birmanns im Bundesarchiv nicht mehr aufzufinden. Hingegen ist derjenige von Tschudis publiziert.)

Rekurse in Bezug auf die Unentgeltlichkeit des Unterrichtes wurden geschützt, eine ganze Reihe aber, die die Aufhebung konfessionell getrennter staatlicher Schulen zum Gegenstand hatte, wurde abgewiesen<sup>26</sup>.

Bei den Verfassungsgewährleistungen war die staatliche Leitung des Schulwesens das einzige umstrittene Thema. Eine Reihe von Kantonen musste sich bei der eidgenössischen Gewährleistung ihrer neuen Verfassungen Vorbehalte gefallen lassen, die die von diesen statuierte Freiheit des Unterrichtes in privaten Schulen ausdrücklich von der staatlichen Oberaufsicht abhängig machten oder darauf hinwiesen, dass die Mitwirkung geistlicher Instanzen bei der Wahl der staatlichen Schulbehörden unstatthaft sei.

23 Protokoll Bundesrevision 73/74, Nationalrat 8. 11. 1873.

24 BARTH, S. 40.

25 Zu Birmann siehe: JULIA GAUSS, S. 240f.

26 Siehe SALIS, Bd. 5, S. 558ff.; DROZ 78, S. 72ff.

Einen interessanten *Versuch eidgenössischer Koordinationspolitik* auf dem Wege des Konkordates hat Franz Xaver Hard in seiner vorzüglichen Arbeit über den Schulsekretär untersucht: das von Glarus ausgehende Konkordat über «gemeinsame Prüfung und Freizügigkeit der Primarlehrer» von 1881/82.

Dieser Kantonsvertrag wurde zwar formuliert, aber nur Baselstadt trat ihm bedingungslos bei. Die übrigen sieben Kantone, inklusive der Initiant Glarus, lehnten den Beitritt zum Teil wegen der Verschiedenheit ihrer Schul- und Lehrerbildungssysteme, zum Teil aus finanziellen Gründen und wegen ihrer Furcht vor einem Lehrerüberangebot ab.

### *5. Die Subventionierung der kantonalen Hochschulen*

Dieser Kette der Misserfolge eidgenössischer Bildungspolitik ist ein weiteres Glied anzufügen: der Vorstoss der kantonalen Universitäten zur Gewährung von Bundesbeiträgen.

Wie oben erwähnt, war es seit der Verfassungsrevision von 1874 möglich, dass der Bund höhere Unterrichtsanstalten der Kantone unterstützen konnte. Im April 1888 gelangten die Erziehungsdirektionen der Hochschulkantone Basel, Bern, Genf, Waadt, Neuenburg und Zürich an den Bundesrat mit dem Ersuchen, ihnen eine Subvention von gesamthaft 400 000 Franken auszurichten. Sie beriefen sich dabei sicher zu Recht auf die in Beratung stehende und kurz darauf verabschiedete Subventionierung der gewerblich-industriellen und der landwirtschaftlichen Berufsbildung. Die Anregung zu diesem Vorstoss war vom Grossen Rat des Kantons Baselstadt ausgegangen. Ihr Hauptmotiv war die Belastung der kantonalen Hochschulen durch ausserkantonale Studierende: Wenn man von den Ausländern absieht, so waren 1888 in Basel und Genf mehr als die Hälfte, in Bern und Zürich nicht ganz die Hälfte ausserkantonale Studenten eingeschrieben.

Bundesrat Schenk ging auf die Petition ein, indem er seine Konferenz mit den betroffenen Erziehungsdirektoren mit einem ausführlichen Fragenschema vorbereitete. Neben den Problemen des Subventionierungsmodus stellte er die Frage nach der Verfassungsmässigkeit und wollte noch einmal die Problematik einer eidgenössischen Universität oder eventueller anderer eidgenössischen höheren Unterrichtsanstalten (Kunstschule, Tierarzneischule, Rechtsschule, Hygieneschule) prüfen<sup>27</sup>. Die Konferenz im Juni desselben Jahres zeigte sich der Idee eidgenössischer Zentralanstalten wenig gewogen und beauftragte den Basler Erziehungsdirektor Richard Zutt, eine Denkschrift zuhanden des Bundesrates zu verfassen. Zutt geht

27 SCHENK BA 23, Dossier 2.

davon aus, dass es seinerzeit der Zustand der kantonalen Universitäten habe als wünschbar erscheinen lassen, eine eidgenössische Hochschule als Trägerin des Einheitsgedankens zu schaffen. Der derzeitige Aufschwung der kantonalen Institute lege es nahe, auf eine Zentralschule zu verzichten. In diesem Augenblicke sei die Idee einer eidgenössischen Universität nicht «getragen und gehoben ... von dem Willen und der Begeisterung des ganzen Volkes»<sup>28</sup>.

Der Chirurg Billroth wird als Kronzeuge für die Vorzüge kleinerer Universitäten angerufen. Nur sie ermöglichen den notwendigen Kontakt zwischen Dozenten und Studenten. Die Subventionen sollten sowohl nach den finanziellen Leistungen der Trägerkantone als nach den Studentenzahlen errechnet werden. Man wolle sie für eine bessere Ausstattung der naturwissenschaftlichen und medizinischen Institute, für die Schaffung neuer Lehrstühle (schweizerische Geschichte und Literatur, Bundesrecht und Verwaltungswissenschaft, Nationalökonomie, Hygiene), für Stipendien und für die Errichtung von Dozenten-Pensionskassen verwenden. Subventionsbedingungen waren nicht vorgesehen, aber eine genaue Aufsicht über deren Verwendung. Eine Expertenkommission, die Schenk im Herbst zusammenrief, beschloss – im Gegensatz zu den Vertretern der Universitätskantone – dass eine eidgenössische Universität nach wie vor wünschbar, nur «dermal nicht ausführbar» sei.

Sie riet dem Bundesrat zur Errichtung der genannten vier Zentralstellen, übernahm aber daneben im wesentlichen die Subventionspostulate der Denkschrift Zutt<sup>29</sup>. Im Mai 1890 erteilte der Bundesrat den sechs Kantonen aus finanziellen Gründen einen abschlägigen Bescheid.

## *6. Die Primarschulsubvention*

Es war Bundesrat Schenk nicht vergönnt, dasjenige Bildungsgeschäft zu Ende zu bringen, das als einziges Erfolg hatte: die Primarschulsubvention. Bereits in jener denkwürdigen Debatte im November 1871, als der Nationalrat mit dem Stichentscheid des Präsidenten beschloss, die oben besprochenen Anforderungen für die Volksschule in die Verfassung aufzunehmen, hatte Bundesrat Schenk beantragt, dass der Bund die Primarschulen solle unterstützen dürfen, war aber in der Minderheit geblieben, weil nicht einmal alle seine Parteifreunde seinen Vorstoss unterstützten. In seinem «Geheimprogramm» tönt er die Möglichkeit von Volksschulsubventionen nur leise an<sup>30</sup>.

28 ZUTT, S. 7.

29 KUMMER, S. 379ff.

30 SCHENK, «Geheimprogramm». S. 19.

Nach der Niederlage der Schulsekretärvorlage hatte er nicht mehr den Mut, das Thema aufzugreifen. Zwar monierte seit 1861 die deutschschweizerische Lehrerschaft immer wieder die Unterstützung des kantonalen Primarschulwesens<sup>31</sup>, weil die Kantone nur deshalb wenig zur Verbesserung der Schulen täten, da es ihnen an Geld fehle. Aber erst der parlamentarische Vorstoss des Sozialpolitikers Theodor Curti 1892/93 gab Schenk wieder die Möglichkeit zu handeln. Dieser verlangte Prüfung von Primarschulsubventionen an die Kantone und die Unentgeltlichkeit des Schulmaterials. Der Nationalrat strich zwar das zweite Postulat, überwies aber die Motion mit grossem Mehr. Schenk legte darauf ein Projekt vor, das Schulhausbauten, Klassenverkleinerungen, Beschaffung von Lehr- und Anschauungsmaterialien, Schulfürsorge, Lehrerausbildung und Verbesserung der Lehrerlöhne als hauptsächliche unterstützungswürdige Massnahmen bezeichnete. Die Kantone wurden nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit in Gruppen verschiedener Subventionsansätze eingeteilt. Schenks Vorlage, vom Bundesrat etwas modifiziert, wurde erst lange nach seinem Tode weiterbehandelt, weil der Bundesrat das Gesetz über die Kranken- und Unfallversicherung nicht gefährden wollte. Schenks Nachfolger Lachenal liess 1898 die Verfassungsmässigkeit der Vorlage prüfen und erhielt vom Gutachter Carl Hilty und vom Justiz- und Polizeidepartement eine positive Antwort. Inzwischen erfolgten mehrere Interventionen von Lehrerorganisationen, und die Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren formierte sich genau zu dem Zwecke, die katholisch-konservativen Regierungsräte in ihrer Mitte für die Subventionen zu gewinnen und ihr Misstrauen in Bezug auf die Zentralisierung des Schulwesens zu zerstreuen. «Wir können unsere konfessionelle Schule auch nicht um Geld verkaufen», formuliert Dekan Johannes Moesch den Tenor des Widerstandes<sup>32</sup>. Es bedurfte weiterer Vorstösse von Nationalrat Gobat im Juni und Dezember 1900, bis die Frage endlich vor die Räte kam. Dort entzündete sich der Streit am Problem der Vefassungsmässigkeit noch einmal, und erst ein sozialdemokratischer Vermittlungsvorschlag Scherrer – Füllemann, der Bundesrat solle einen Verfassungszusatz ausarbeiten, konnte dem Vorschlag zum Sieg verhelfen. Dieser Zusatz (Artikel 27bis) enthielt den Abschnitt, der die Wogen zu glätten vermochte: «Die Organisation, Leitung und Beaufsichtigung des Primarschulwesens bleibt Sache der Kantone.» Am 25. Juni 1903 trat das Gesetz in Wirksamkeit. Irgendwelche Bedingungen waren an die Subventionsgewährung nicht geknüpft.

31 LORETAN, a. a. O. S. 64.

32 JOHANNES MOESCH, *Der Schulvogt*. Olten 1962. S. 199.

## *7. Die Entstehung der schweizerischen Schulforschung*

Der Anschein, als ob die eidgenössische Bildungspolitik dieses Zeitraumes ein Misserfolg gewesen sei, trügt. Zwar war weder ein eidgenössisches Schulgesetz zustandegekommen, noch hatte der Bund einen Beamten mit der Erhebung der Schulzustände beauftragen dürfen. Der Schulsekretär war ja seinerseits bereits ein Rudiment eines eidgenössischen Eingriffs gewesen. Heute scheint es aber klar, dass die ausserhalb der Bundesverwaltung entstehende empirische Schulforschung genau jene Wirkung ausübte, die Schenk in seiner Botschaft zum Schulsekretär voraussah: «Ganz abgesehen von diesem weiteren Vorgehen (scilicet: dem Erlass eines Gesetzes), das sich später als nothwendig herausstellten mag, legen wir auf die gedachte Ermittlung und vergleichende Darstellung der Schulverhältnisse der Kantone an und für sich schon den grössten Werth. Wir sehen in ihr ein wesentliches und erfolgreiches, unter den gegenwärtigen Verhältnissen auch das wichtigste Mittel, diejenigen Ziele anzustreben, welche die Bundesversammlung durch den Artikel 27 in Aussicht genommen hat.»<sup>33</sup> Mit dem Hinweis auf die Rekrutenprüfungen fährt Schenk fort, es habe nur die Veröffentlichung der jährlichen Prüfungsergebnisse gebraucht, «um in den Kantonen sofort ernstliche Erwägungen und intensive Bestrebungen zur Verbesserung ihrer Schulerfolge zu veranlassen. Es war keine Intervention des Bundes nothwendig»<sup>34</sup>.

In einem gewissen Sinne war Schenk der Zufall zu Hilfe gekommen und hatte bereits in Anfängen verwirklicht, was er zu leisten suchte: Bereits 1871 hatte der Basler Statistiker und Rektor der Oberen Realschule Professor Hermann Kinkelin zur Weltausstellung in Wien 1873 eine schweizerische Bildungsstatistik geschaffen, die sich als Pioniertat erweisen sollte. Sein siebenbändiges Werk umfasste eine sehr detaillierte Schulstatistik, die sich auf alle Typen und Stufen bezog, teilte alle in Kraft stehenden Gesetze und Ordnungen dieses Verwaltungszweiges mit und bezog auch das Zeitungswesen und die Vereine für Bildungszwecke in die Untersuchung mit ein. Offensichtlich hat Kinkelins Gründungsleistung Schenk, der in seiner Zeit als Berner Regierungsrat ebenfalls auf der Basis einer Fragebogenenquête die Zustände im Armenwesen erhoben und in einem vielbeachteten Werk dargestellt hatte, so sehr beeindruckt, dass er diese Methode zu institutionalisieren gedachte. Da ihm dies nun misslungen, begrüsste er den privaten Anstoss des Zürcher Erziehungssekretärs Kaspar Grob, Kinkelins Untersuchung für das Jahr 1881 im Blicke auf die Zürcher Landesausstellung zu wiederholen.

Es lässt sich nachweisen, dass Grob, wenngleich er die Zahl von Kinkelins Untersuchungskriterien etwas verminderte, bemüht war, für sein Stich-

33 Bundesblatt 1880, Botschaft zum Schulsekretär, 30. 6. 1880.

34 Ebenda.

jahr 1881 mit 1871 vergleichbare Zahlen zur Verfügung zu stellen. Wenn man dann sieht, dass Grob ab 1883 daraufhin tendierte, die periodische Publikation schulstatistischer Daten zu erreichen und dass ihm das im «Jahrbuch (später Archiv) des Schweizerischen Unterrichtswesens» dann tatsächlich gelang, so muss man daraus schliessen, dass die Lücke, die Schenks Schulsekretär nicht hatte schliessen dürfen, von Kinkelin als Pionier und Grundleger, von Grob und seinem Nachfolger Albert Huber als seinen Fortsetzern geschlossen worden ist.

Grob hatte bereits 1878 in der Zeitschrift für Schweizerische Statistik – sehr lückenhaft – versucht, aus den Berichten der Erziehungsdirektoren Daten zu Schulstatistik und Schulforschung zusammenzustellen<sup>35</sup>.

Diese empirische Schulforschung, die sich nach Kinkelin in erstaunlicher Dichte entwickelte, war durch folgende Merkmale gekennzeichnet: sie bezog sich *hauptsächlich*, d. h. mit den meisten Daten, aber nicht *nur*, auf die Volksschule. Sie beruhte auf den amtlichen Auskünften der kantonalen Erziehungsdirektion und umfasste demnach die sämtlichen Schulen, Fachschulen und Hochschulen der gesamten Schweiz. Sie erhob nicht nur Zahlen, sondern sammelte auch Gesetze, Ordnungen und Reglemente und beschrieb verbal die jeweils erhobenen Zustände. Der Zeitrhythmus dieser Erhebungen war 1871 (Kinkelin), 1881 (Grob), 1894/95 und 1912 (Huber). Die Eidgenossenschaft, die nach 1882 unmöglich selber Schulforschung treiben konnte, zog sich aus der Affäre, indem sie die auf Landesausschlüsse hin ausgearbeiteten Werke subventionierte und die als private Projekte angelegten übrigen Arbeiten Grobs und Hubers durch eine Abnahmegarantie unterstützte. Neben dieser gewissermassen offiziösen Schulforschung trieb allerdings das Departement des Innern im beschränkten Rahmen auch eine eigene: 1874 veranstaltete es eine allgemeine Umfrage darüber, wie die kantonalen Schulgesetze sich zum neuen Artikel 27 verhielten. Sie war mehr juristischer Natur und enthielt keine Zahlen. Eine weitere Umfrage von 1877 – sie bildete den Stoff zu Droz' Bericht über die Ausführung des Artikels 27 – erhob neben Schülerzahlen einige Angaben über Schuldauer und Absenzenwesen und die verfassungsmässigen Kriterien Glaubensfreiheit des Unterrichtes, Ausmass und Qualität des Unterrichtes in Bezug auf Fächer und Schulbücher sowie die staatliche Leitung des Schulwesens.

Die Umfrage von 1879 bezog sich allein auf die Durchführung der bis zu diesem Jahre zu vollziehenden Unentgeltlichkeit des Unterrichtes.

Eine weitere departementale Enquête von 1882 lieferte über die gewissermassen klassischen Verfassungskriterien hinaus genauere Angaben über das Absenzenwesen, über die Schulräumlichkeiten, die Lehrerbildung sowie über die Schülerbewegungen. Es war in der Zwischenzeit bewusst ge-

35 Zeitschrift für Schweizerische Statistik, 16. Jahrgang. Bern 1883.

worden, dass der Fortschritt des Unterrichtes seinen Widerstand vor allem bei den Eltern fand, die ihre Kinder bei der Arbeit nicht vermissen konnten oder wollten; dass ferner die Qualität der Lehrer nicht vor allem von ihrem Stand, sondern von ihrer Ausbildung abhing. Dass die eidgenössischen Enquêteen von 1883 über das gewerbliche und industrielle Unterrichtswesen und von 1890 über das kaufmännische Unterrichtswesen nicht quantifizierten und mit ganz anderen Fragebogen und anderen Kriterien arbeiteten, versteht sich von selbst. Während also die amtlichen Enquêteen sich naturgemäß auf die Volksschule und auf die von der Verfassung postulierten Punkte beschränkten und dabei besonderen Wert auf den konfessionellen Gesichtspunkt legten, indem sie nach dem Stande der Lehrer und der Organisation der Leitung des Schulwesens besonders eindringlich fragten, waren die oben erwähnten offiziösen Umfragen viel breiter angelegt und suchten die Frage, ob in einer Schule der Unterricht genügend sein, anhand von mehr und verschiedenartigen Kriterien zu beantworten.

Das Muster schuf Kinkel: er erhob die tägliche, jährliche und auf das gesamte Obligatorium bezogene Unterrichtsdauer, Zahl, Geschlecht, Konfession und Absenzen der Schüler, eine grosse Zahl von Daten über das Lehrpersonal, nämlich Geschlecht, Alter, Stand, Zivilstand, Vorbildung, Anstellungsdauer, Bar- und Naturalienwert der Besoldung, mit vier Daten die Qualität der Schulräume, mit 16 Daten die ökonomischen Verhältnisse der betreffende Schule. Grob veränderte diesen Raster nur wenig; er vernachlässigte die Konfession der Schüler (um der Kulturkampfdiskussion die Basis zu entziehen?), verminderte die Zahl der erhobenen ökonomischen Daten, fragte dagegen ausführlicher nach der Länge des Schulweges, nach Wochenstundenzahlen der Schüler und Lehrer und, als erster Forscher auf eidgenössischer Ebene, nach den wegen Schwachsinn und anderen Gebrechen ausgeschulten Kindern. Klassengrössen liessen sich aus seinen Angaben ebenso wie aus denen Kinkelins leicht errechnen, ebenso die Struktur der Klassen, d. h. die Frage, ob es sich um einstufige oder mehrstufige handelte. Erst in Hubers Schulstatistik von 1912 erscheint das Problem der Selektion und der Überalterung, d. h. der schulischen «Verspätung» der removierten Kinder.

Die in Grobs und Hubers Jahrbuch festgehaltenen Daten waren beträchtlich weniger zahlreich und umfassend. Der Kreis der Hauptprobleme des Schulwesens ist an den Hauptstichwörtern der Schulforschung abzulesen: der Unterricht litt vor allem darunter, dass die Schüler nicht regelmässig zur Schule kamen, dass ihre Unterrichtszeit zu gering bemessen war, dass zuviele in einer Klasse oder einer Mehrklassenschule sassan, dass die Schulräume schlecht ausgestattet, die Schulgemeinde zu arm, die Lehrer zu wenig gut ausgebildet und besoldet waren. Dabei fällt auf, dass erst am Rande unseres Zeitraumes die Frage nach den Realienfächern auftaucht, dass nach Lehrbüchern nur selten und nach Methoden überhaupt nicht ge-

fragt wird und dass niemand einen Versuch wagt, die vom Schüler erreichte Leistung irgendwie zu quantifizieren. Darin macht nur die Einrichtung von Rekrutenprüfungen eine immerhin bedeutsame Ausnahme, und diese war nicht durch den Schulartikel, sondern durch Militärorganisation rechtlich abgesichert.

Zwischen 1870 und 1903 wird über das schweizerische Unterrichtswesen ein Netz von gesamthaft mehr als einem Dutzend Schulforschungsumfragen ausgespannt, die periodischen nicht mitgezählt. Es scheint aber zu Unrecht so, als ob die schweizerische Schulforschung aus dem Nichts aufgetaucht wäre. Der grosse Vorläufer war Stapfers Schulenquête von 1799; daneben existierten einzelne kantonale Untersuchungen, wie z. B. Hottingers Bericht über die Zürcherischen Landschulen von 1829. Stapfer erfragt, wenn auch mit viel weniger Einzelfragen, die gleichen Sachgebiete wie 70 Jahre später Kinkelin und fragt zusätzlich nach dem vorherigen Berufe des Lehrers und nach seinen ausserhalb der Schule liegenden Aktivitäten, da die meisten Lehrer aus anderen Berufen stammten und diese neben der Schule weiter ausübten. Bei den kantonalen Berichten sind die Stadtschulen, die als gesichert gelten, von der Betrachtung ausgestossen. Hottinger setzt sich, allerdings ohne zu quantifizieren, ausführlich mit Fächern, Lehrbüchern und Methoden auseinander. Gezählt werden nur Schüler, Lehrer, Schulräume, Einnahmen und Ausgaben.

Nach Stapfer ist erst wieder 1849 eine Umfrage zu nennen, die sich auf die gesamte Schweiz bezieht. Sie stammt aus dem Departement des Innern, betrifft aber im Gegensatz zu derjenigen Stapfers nur das höhere Unterrichtswesen, d. h. obere Mittelschulen und Hochschulen. Stefano Franscini behandelt in seiner «Neuen Statistik der Schweiz» 1851 die Schule nur auf wenigen Seiten, und ein Versuch von Martin Birmann, in Max Wirths «Allgemeiner Beschreibung und Statistik der Schweiz» zum Jahre 1870<sup>36</sup>, zeigt gerade jene Schwierigkeit, die Kinkelin im folgenden Jahre überwunden hat: Birmann gelingt es nicht, vergleichbare Zahlen aus allen Kantonen zu erhalten. So bleibt es, gerade *wenn* man seine Vorläufer kennt, dabei, dass mit Kinkelin ein neues Kapitel der Schulforschung beginnt, das erste, in dem umfassend und vergleichbar gezählt und gesammelt wird. Denn darin liegt eine zweite Qualität Kinkelins: dass er darüber im Klaren war, dass eine Statistik nur einen Teil der Gegebenheiten einfangen kann, die die Schule bestimmen, dass er also auch Texte sammelte und Organisationszustände schilderte. Mit *seinem* Aufsatz: «Das Unterrichtswesen im Kanton Basel-Stadt» erschien die erste Nummer der Zeitschrift für schweizerische Statistik 1865, der eine Reihe von Kantonsdarstellungen von verschiedener Hand eröffnet, die bis an jene Jahre heranführt, da Grobs «Archiv für das schweizerische Unterrichtswesen» zu erscheinen beginnt.

Mit Kinkelin, Grob und Huber konnte private Forschungsarbeit mit bescheidener öffentlicher Unterstützung jenes Vakuum ausfüllen, das die eidgenössische Schulpolitik dieser Jahre eben noch darstellte. Die Aktivität dieser neuen Forschungsrichtung liegt nicht im Intervenieren und Vorschreiben, sondern im Darstellen und Vergleichen, einer Wirksamkeit, die über den Empfang der eidgenössischen Subventionen hinaus jedem Kanton die dauernde Anstrengung nahelegte, sein Schulwesen fortlaufend und nach den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten zu verändern und zu verbessern.

## *Bibliographie*

### *I. Akten:*

#### a) Bundesarchiv (BA):

Bestand E 8 (B)

Schule und Erziehung 1848–1929

Schachtel 69, Schweizerische Schulstatistik

Schachtel 136, Schweizerische Schulstatistik

Schachtel 137, Schweizerische Schulstatistik

Schachtel 61, Konferenz Kantonale Erziehungsdirektoren

Schachtel 59, Schweizerische Lehrertage / Jahrbuch Unterrichtswesen

Schachtel 52–57, Permanente Schulausstellungen

Schachtel 49, Rekrutenprüfungen

Schachtel 43–47, 133, 134, Petitionen Lehrschwestern und Lehrschwesternrekurse

Schachtel 26a, Ausführung Artikel 27 der Bundesverfassung

Schachtel 23, Ausführung Artikel 27 der Bundesverfassung

Schachtel 24, Untersuchung der Schulverhältnisse in den Kantonen 1882 – Referendum Schulsekretär

Schachtel 25, Schulmännerkonferenzen

Schachtel 26, Hochschlusubventionen

Schachtel 26a, Eidgenössische Rechtsschule

Schachtel 26b, Eidgenössische Tierarzneischule

#### b) Staatsarchiv Basel:

KINKELIN HERMANN, Nachlass. Entwürfe der Schulenquête 1882 im Auftrage des Eidgenössischen Departementes des Innern

### *II. Gedruckte Aktenstücke:*

Aktensammlung Helvetik.

Band XVI Edition ALFRED RUFER, Freiburg 1966.

Vorgeschichte und Fragebogen von STAPFERS Schulenquête.

Bundesrevisionen 1832–48 (diverse Aktenstücke).

Tagsatzungskommission für die Revision des Bundesvertrages 1847 (Protokolle).

Bulletin der Revisionsverhandlungen 1870ff. im Nationalrat und Ständerat.

Bundesverfassungsrevisionen 1870–74: Protokolle der Revisionskommissionen.

Protokolle der Bundesrevision 1873/74.

## Literatur

- AMMANN JOSEPH, *Theodor Curti*. Dissertation, Zürich 1930.
- Aktenstücke betreffend den Schularikel der Bundesverfassung, Herisau 1882.
- BARTH HANS, *Die Unterrichtsfreiheit in der Schweiz im 19. Jahrhundert*. Dissertation, Universität Zürich 1928.
- BECK JOSEPH, *Zum Jubiläum des Schulvogtkampfes*. Luzern 1933.
- BICK JACOB, *Beiträge zur Geschichte und Statistik des Primarschulwesens*. Dissertation, Freiburg 1913.
- BIRMAN MARTIN, *Die katholischen Lehrschwestern und die schweizerischen Volksschulen*. Volksblatt für die reformierte Kirche der Schweiz, 13. Jahrgang 1881, Nr. 1 und 2. Bern.
- BÖSCHENSTEIN HERMANN, *Bundesrat Carl Schenk*. Bern 1946.
- BURCKHARDT WALTER, *Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung*. Bern 1931.
- CHARLES H., *Bundesrevision und Volksschule*. Bern 1872.
- DROZ NUMA, (Bericht an den Bundesrat:) *Der Artikel 27 der Bundesverfassung und der Primarunterricht in der Schweiz*. Bern 1878. – *Der eidgenössische Schularikel*. Zürich 1882. – *Der bürgerliche Unterricht*. Lausanne 1885. – *Etudes et portraits politiques*. Genf/Paris 1895.
- DÄLLENBACH HEINZ, *Kanton, Bund und Fabrikgesetzgebung*. Zürich 1961.
- FUETER EDUARD, *Die Schweiz seit 1848*. Zürich/Leipzig 1928.
- FLEINER FRITZ, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. Tübingen 1923.
- GAGLIARDI ERNST, *Geschichte der Schweiz*. Bd. III. Zürich/Leipzig 1937.
- GAUSS JULIA, *Martin Birmann. Erfahrungen und Bemühungen aus der Zeit des Kulturmampfes*. Basler Zeitschrift für Geschichte und Altkunde 1979, 79. Bd. S. 225ff.
- GEISER KARL, *Die Bestrebungen zur Gründung einer eidgenössischen Universität 1758–1894*. Bern 1890.
- GIACOMETTI ZACCARIA, *Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft*. Zürich<sup>2</sup> 1938.
- GREYERZ HANS VON, *Der Bundesstaat seit 1848*, in: *Handbuch der Schweizergeschichte*, Bd. II. Zürich 1977.
- GROB KASPAR, *Das Unterrichtswesen in der Schweiz*. Zürich 1883.
- GROSSER HERMANN, *Friedrich von Tschudis Inspektionsberichte über die Schulen von Appenzell-Innerrhoden in den Jahren 1877/78*, in: *Innerrhodener Geschichtsfreund*, Jahrgang 1958/59, Heft 6. Appenzell.
- HARD FRANZ XAVER, *Der eidgenössische Erziehungssekretär*. Zürich 1874.
- HOLENSTEIN THOMAS, *Die konfessionellen Artikel und der Schularikel der Bundesverfassung*. Olten 1931.
- HOTTINGER JOHANN JAKOB, *Bericht über den Zustand des Landeschulwesens im Canton Zürich*. Zürich 1830.
- HUBER ALBERT, *Die Unentgeltlichkeit der individuellen Lehrmittel und Schulmaterialien*, in: *Jahrbuch des Schweizerischen Unterrichtswesens*. Zürich 1893. – *Die ökonomische Stellung der Primarlehrer*, in: *Jahrbuch des Schweizerischen Unterrichtswesens*. Zürich 1899. – *Schweizerische Schulstatistik*. Zürich 1894/95. – *Schweizerische Schulstatistik*. Bern 1915. – *Die Konferenz der Erziehungsdirektoren der schweizerischen Kantone 1897–1912*. Zürich 1912.
- HUNZIKER OTTO, *Geschichte der schweizerischen Volksschule*. Zürich 1881/82. – *Das Schweizerische Schulwesen*. Zürich 1893. *Jahrbuch des schweizerischen Unterrichtswesens*. Edition: Kaspar Grob, später: Albert Huber, Zürich, ab 1887.
- KINKELIN HERMANN, *Statistik des Unterrichtswesens*. Basel/Genf/Lyon 1873f.
- KLOETI EMIL, *Der Kampf um die eidgenössische Schulsubvention*, in: *Jahrbuch des schweizerischen Unterrichtswesens*. 1901.
- KUMMER J. J., *Bundesrat Schenk. Sein Leben und Wirken*. Bern 1908.
- LAMPERT ULRICH, *Zur bundesrechtlichen Stellung der Schule*. Olten 1918.

- LORETAN WILLY, *Bund und Schule*. Winterthur 1962.
- LUETHY EMMANUEL, *Bundesrevision und Volksschule*. Bern 1872.
- LUGINBÜHL RUDOLF, *Ph. A. Stapfer*. Basel 1887.
- MANUEL LUDWIG, *Bundesrevision und Volksschule*. Bern 1871.
- MARTIG EMANUEL, *Geschichte der Erziehung*. Bern 1901.
- MARTIN WILLIAM, *La liberté d'enseignement en Suisse*. Dissertation, Genf 1910.
- MOESCH JOHANNES, *Der Schulvogt*. Olten 1962.
- MOOS P. VON, *Die Stellung des Bundes zur Volksschule*. 1913.
- OCHSENBEIN ULRICH, *Bundesrath Schenk, sein geheimes Programm und sein Schulgesetz*. Basel 1882.
- RAPPARD WILLIAM E., *Die Bundesverfassung*. Zürich 1948.
- SALIS L. R. VON, *Schweizerisches Bundesrecht*. Bern 1903ff.
- SCHENK CARL, *Die Entwicklung der Armenverhältnisse des Kantons Bern*. Bern 1856.
- ZUTT RICHARD, *Die Unterstützung der kantonalen Hochschulen durch den Bund*. Basel 1888.