

Andreas Hoffmann-Ocon

Habilitationsprojekt: Schule zwischen Stadt und Staat. Steuerungskonflikte zwischen städtischen Schulträgern, höheren Schulen und staatlichen Unterrichtsbehörden vor und nach dem politischen Umbruch im Königreich sowie in der späteren preußischen Provinz Hannover

Kurzfassung des Forschungsergebnisses

Wie das Verhältnis von autonomer Vor-Ort-Schulverwaltung und Staat organisiert, gedeutet und bewertet werden soll, ist die zentrale Fragestellung einer Ende des 18. Jahrhunderts entstandenen – und bis heute aktuellen Debatte. Allerdings ist bisher nur wenig darüber bekannt, in welcher Form und von welchen Akteuren die Brechung staatlicher schulpolitischer Absichten durch die Eigenrechte der Städte in einzelnen deutschen Nationalstaaten im Laufe des 19. Jahrhunderts vollzogen wurde. Eine der stärksten schulpolitischen Konfliktlinien zwischen den Städten und der Regierungsseite hing mit der Frage zusammen, ob die staatlichen Schulaufsichtsbehörden beratende oder verfügende Kompetenzen, im Sinne von Lenkungsbefugnissen, gegenüber den Magistraten und den Schulen haben sollten. Eine ähnliche Problematik – freilich unter anderen historischen und politischen Rahmenbedingungen – wurde wieder in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts hinsichtlich der Rolle der Schulaufsicht bei der pädagogischen Entwicklung von Einzelschulen konstatiert, was eine Diskussion in Gang setzte, deren Ende noch nicht abzusehen ist.

Ziel der Habilitationsstudie ist es, den lang anhaltenden schulpolitischen Konflikt um Schulaufsichts- und Steuerungskompetenzen nach der Implementierung einer Schulbehörde zwischen Magistraten, Einzelschulen, Schuladministration sowie Regierung herauszuarbeiten. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich von 1830, dem Jahr der Einrichtung des hannoverschen Oberschulkollegiums als erste staatliche landesweite Schulaufsichtsbehörde, bis in die Zeit, als das preußische Provinzialschulkollegium nach der Annexion des Königreichs Hannover 1866 die Regie über das Schulwesen unter den Amtsperioden der Kultusminister Heinrich von Mühlher und Adalbert Falk führte. Angestrebt wird eine Rekonstruktion der schulpolitischen Kommunikations- und Interaktionsgeschichte zwischen städtischen, weitgehend autonomen Vor-Ort-Schulverwaltungen und dem Staat.

Um den Verhaltensmodi der städtischen Akteure im Konflikt mit der Regierungsseite eine theoretische Rahmung geben zu können, werden in dieser Arbeit vor allem die schulpolitischen Handlungen der Magistratsvertreter, Bürgerrepräsentanten und Direktoren höherer Schulen dreier hannoverscher Städte, die später preußisch wurden, sowie die Handlungen von staatlichen Unterrichtsverwaltungsbeamten in Form von drei Mustern ins Licht gerückt. Diese drei Muster sollen im weiteren Gang der Studie als Reflexionsfläche für eine steuerungs- und systemtheoretische Analyse dienen, die blinde Flecken sowie die innere Widersprüchlichkeit von schulpolischem Handeln und Argumentationsgängen sowohl der städtischen als auch der Regierungsseite transparent werden lässt. Mit der Auswahl der drei Muster ist beabsichtigt, ein Spektrum von Konfliktverläufen zwischen den Schulen, den Schulaufsichtsgremien der Städte und dem hannoverschen bzw. preußischen Staat aufzuzeigen. Es reicht von der Obstruktionspolitik eines gegenüber den staatlichen schulpolitischen Interventionsversuchen

geschlossen agierenden Magistrats bis hin zu diffusem Schulaufsichtshandeln städtischer Gremien, die es lange Zeit nicht vermochten, gemeinsame schulpolitische Vorstellungen zu formulieren.

Zur steuerungstheoretischen Analyse gehört die nähere Bestimmung des Begriffs *schulpolitische Steuerung* im bildungshistorischen Kontext. Es wird nach den Steuerungsmedien gefragt, die auf der einen Seite von der staatlichen Bildungsadministration und auf der anderen Seite von den städtischen Schulaufsichtsgremien genutzt wurden. Dabei werden jeweils die schulpolitische Steuerungen durch Macht, durch Recht, durch Geld und durch Wissen unterschieden. Insbesondere hinsichtlich der schulpolitischen Steuerungen durch Wissen wird u.a. Tiefenschärfe dadurch erreicht, dass das Professionswissen des pädagogischen Establishments von dem Wissen der städtischen Vertreter unterschieden wird, die die schulpolitisch-kommunalen Interessen im Hinblick auf die äußere Schulaufsicht vertraten. Die Erkenntnisse des Analyseteils werden kontinuierlich rückgekoppelt auf die drei Fallrekonstruktionen der schulpolitischen Konflikte zwischen Stadt und Staat sowohl vor als auch nach dem politischen Umbruch von 1866.

Bei der Bewertung aller drei schulpolitischer Konfliktfälle zwischen Stadt und Staat liefert die Analyse insgesamt ein eindrucksvolles Zeugnis davon, wie wenig es der hannoversche Absolutismus trotz vielfacher Steuerungsbemühungen vermocht hatte, nach 1830, also nach der Implementierung einer staatlichen Landesschulbehörde, die Refugien einer städtischen Unterrichtsverwaltung zu zerstören. Im Zuge der Implementierung des Oberschulkollegiums kam es zu einer verstärkten Verflechtung von Steuerung an verschiedenen Orten und auf verschiedenen Ebenen. Diese schulpolitische Verflechtung von Steuerung konnte nur entstehen, weil hannoversche Städte den Zentralisierungstendenzen im höheren Schulwesen durch die staatliche Unterrichtsverwaltung lange Zeit Widerstand boten. Während vor 1829/30 die lokalen Schulaufsichtsgremien, in der Regel repräsentiert durch den Magistrat, durch das Bürgervorsteherkollegium und teilweise durch die Schulkommission, die einzigen Bezugspunkte der jeweiligen städtischen höheren Schule waren, erhoben nach 1829/30 neben den lokalen Instanzen das OSK, zeitweilig die Landdrostei und in einigen Fällen das Ministerium höchstselbst den Anspruch auf schulpolitische Steuerung. Mit einem derartigen Polyzentrismus war die Einfachheit der städtischen Schulaufsicht mit dem Magistrat als alleinige dauerhafte Steuerungsinstanz dahin.

Als zentrale Leistung der Bildungsadministration des Königreichs Hannover müssen zwar die drei großen schulrechtlichen Interventionen (Maturitätsprüfungsgesetz 1829, Patent zur Einrichtung des OSK 1830, Bewilligung des allgemeinen Realunterrichtsfonds 1846) beachtet werden, aber gerade die Wirkung der Einrichtung des OSK fiel hinsichtlich der schulrechtlichen Enteignung der Städte geringer aus als vergleichbare Normierungen und Gründungen von Landesschulbehörden in anderen deutschen Staaten. Allerdings muss, wenn die relative Schwäche der rechtlichen Steuerungsinstrumente des Königreichs Hannover angesprochen wird, eingeräumt werden, dass die staatliche Bildungsadministration in dieser Form auch nicht Gefahr lief, an einer schleichenden Selbstüberlastung der Schulpolitik zu scheitern. Wäre die Regierung des Königreichs Hannover ähnlich rigide vorgegangen wie die kurhessische, hätte sie also in einem Handstreich die Verwaltung der Gymnasien ohne Mitsprachemöglichkeiten der Städte verstaatlicht und zugleich die Finanzierung des höheren Schulwesens gewährleistet, dann hätten bei dem relativ großen höheren Schulsystem (29 Anstalten) die Folgekosten eine nicht kontrollierbare Dynamik für den Staatshaushalt bzw. für den Klosterfond bedeutet.

Der Selbstanspruch des Staates – gemeint sind sowohl das Königreich Hannover als auch partiell Preußen –, die Steuerungshoheit über das höhere Schulwesen durch die sukzessive Enteignung der Städte hinsichtlich ihrer Patronatsrechte zu erlangen, überforderte zunächst das simple Instrumentarium des Interventionsstaates. Da die Regierungen selbst nicht die Absicht hegten oder nicht in der Lage waren, die Finanzierung potentiell zu verstaatlichender städtischer Schulen zu übernehmen, waren sie auf die Leistungen der Magistrate, nämlich höhere Schulbildung als öffentlich interessantes Gut zu organisieren, zu beaufsichtigen und nicht zuletzt zu finanzieren, angewiesen. In einer derartigen schulpolitischen Situation, in die staatliche und städtische Akteure involviert waren, hatten ausschließlich direkte, normative staatliche Steuerungs- und Interventionsversuche in Form von Gesetzen und Erlassen keinen besonderen Erfolg. Nach und nach lernte die staatliche Bildungsadministration, neben normativen Steuerungen auch andere Instrumente zu kontextuellen Interventionen zu entwickeln. Aber auch dieser staatliche Lernprozess war keine geradlinige Erfolgsgeschichte.

Trotz der politischen Systemkrise, die sich u.a. in einer militärischen Niederlage des Königreichs Hannover manifestierte, entwickelten sich tendenziell nach 1866 die schulpolitischen Beziehungen zwischen den Städten und dem Staat zunächst ohne einen vollkommenen Bruch weiter. Mitentscheidend für diese sich scheinbar nicht weiter zuspitzende Entwicklung im Verhältnis zwischen den Städten der Provinz Hannover und dem Staat war die Politik des Übergangs unter der Amtszeit des preußischen Kultusministers Heinrich v. Mühler, die durch eine Rücksichtnahme auf schulpolitische Traditionsbestände aus der Zeit des Ancien Regime gekennzeichnet war. Allerdings stellte nach 1866 der im Schulbereich besonders normsetzende preußische Staat den Konflikt in einen grundsätzlicheren Zusammenhang. Durch die steuernde Institution des Normal-etats wurde faktisch die Frage nach einer städtisch-lokal oder staatlich-zentral orientierten höheren Schule vorentschieden. Die Verstaatlichungsstrategie des Staates wirkte deshalb überzeugend, da sie Zwang und Tolerierung miteinander kombinierte. Sie zwang die Städte, die Vorgaben des Normal-Etats zu beachten, sie tolerierte scheinbar, wenn Städte über eigene starke ökonomische Ressourcen verfügten, die eine Einhaltung der Standards auch unter städtischem Patronat wahrscheinlich machten. In der Praxis waren allerdings die wenigsten Städte in der Lage, die Bedingungen des Normal-etats mit einer ausschließlichen Finanzierung aus der Kämmereikasse zu erfüllen. Gab ein Magistrat sein Interesse an Mitsprache hinsichtlich seiner höheren Bürgerschule nicht aufgab, tolerierte der Staat formal ein städtisches Patronat, das aber gleichzeitig durch ein staatliches Kompatronat unterminiert wurde, welches sich für die Stadt aus der Annahme von öffentlichen Mitteln begründete. Solche Kompatronate wurden von Kompatronatskommissaren überwacht, die in staatlich-städtischen Schulkommissionen den Vorsitz innehatten. Die Konflikte zwischen dem Magistrat und der preußischen Unterrichtsverwaltung nahmen ab 1872 in der Amtszeit des politisch liberalen Kultusministers Adalbert Falk zu. Falk beendete die Rücksichtnahme auf hannoversche Traditionsbestände in der Unterrichtsverwaltung seines Amtsvorgängers und leitete eine Borussifizierung des PSK in der Provinz Hannover ein. Bereits 1874 waren die meisten Gymnasien in der Provinz Hannover königlichen Patronats. In der Retrospektive lassen sich die Kompatronate als Schlüssel zum Erfolg einer Verstaatlichung des höheren Schulwesens bewerten.

Im Kontext dieses Projekts bisher entstandene Veröffentlichungen:

- 2005: Steuerungskonflikte zwischen Stadt und Staat um das Primat der Schulaufsicht im Königreich Hannover und in Preußen, in: Hoffmann-Ocon, Andreas / Koch, Katja / Schmidtke, Adrian (Hrsg.): Dimensionen der Bildung und Erziehung. Festschrift für Margret Kraul, Göttingen, 63-80
- 2005: „Schulaufsicht von oben und von unten“ im Königreich Hannover, in: Hoffmann-Ocon, Andreas / Koch, Katja / Ricker, Kirsten (Hrsg.): „Und sie bewegt sich doch...“ - Schulentwicklung aus Forscherinnen- und Forschersicht, Göttingen, 5-26
- 2004: Über Schulkommissionen im Königreich Hannover - Annäherung an ein umstrittenes Instrument schulpolitischer Steuerung, in: Pädagogische Rundschau, 58. Jg., Heft 6, 711-727
- 2004: Die Implementierung der oberen Landesschulbehörde im Königreich Hannover - Eine Erfolgsgeschichte schulpolitischer Steuerung?, in: Liedtke, Max / Matthes, Eva / Miller-Kipp, Gisela (Hrsg.): Erfolg oder Misserfolg? Urteile und Bilanzen in der Historiographie der Erziehung, Bad Heilbrunn, 51-71