

David Hauser

Wer leitet die Schulleitungen?

Ansatz für eine weitergehende
Schulverwaltungsreform

*Masterarbeit eingereicht bei der
Universität Bern, Kompetenzzentrum
für Public Management KPM, im
Rahmen des Executive Master of
Public Administration MPA*

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Andreas Lienhard
Prof. Dr. Adrian Ritz
Prof. Dr. Fritz Sager
Prof. Dr. Reto Steiner

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. bei den Autoren.

David Hauser

Wer leitet die Schulleitungen?

**Ansatz für eine weitergehende
Schulverwaltungsreform**

KPM-Verlag
Bern

David Hauser, MA UNIZ und executive MPA Unibe, ist Leiter Bildung (Schulamt) der Stadt Bülach.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Wer leitet die Schulleitungen?

Hauser David
Bern 2011
ISBN 978-3-906798-27-1

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 2011 by KPM-Verlag Bern
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist
unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	IX
VORWORT	XI
MANAGEMENT SUMMARY	XIII
1 EINLEITUNG	1
1.1 Problemstellung, Aufbau und Abgrenzung des Gegenstands	1
1.2 Zielsetzung	4
1.3 Vorgehen	4
2 GRUNDLAGEN EINER ERWEITERTEN SCHULVERWALTUNGSREFORM	9
2.1 Reform der Schulführung in der Schweiz	11
2.2 Die Volksschule im Kanton Zürich	15
2.2.1 Aufbau der Volksschule	15
2.2.2 Volksschulreform	16
2.3 Schulorganisation in der Stadt Zürich	19
2.4 Forderung nach einer erweiterten Schulverwaltungsreform	23
2.5 Anforderungen an ein erweitertes Schulverwaltungsmodell	26
2.5.1 Professionalisierung und Milizsystem	26
2.5.2 Effektive Schulführung	29
2.5.3 Grundlagenmodell der Schulverwaltungsorganisation	31
3 EFFIZIENTE SCHULVERWALTUNGSORGANISATION FÜR DIE STADT ZÜRICH	37
3.1 Struktureller Aufbau	38
3.1.1 Schulkreisleitung.....	39
3.1.2 Stadtrat und Departementsvorsteher oder Departementsvorsteherin.....	40
3.1.3 Schulrat.....	41
3.1.4 Vereinigte Elternmitwirkung	41
3.1.5 Schuleinsprachekommission	42
3.1.6 Schulamt.....	42
3.1.7 Leitung Schulamt	43
3.1.8 Schulkreis	43
3.1.9 Kreisschulverwaltung	43
3.1.10 Schuleinheit	44
3.1.10.1 Rechtsgrundlage	44
3.1.10.2 Eltern- und Schülermitwirkung.....	44
3.1.10.3 Unterstützungsleistungen	44
3.1.10.4 Interne Organisation	45
3.1.10.5 Grösse der Schuleinheit	46
3.1.11 Schulleitung	47

3.2	Strategieentwicklung.....	48
3.3	Kulturentwicklung.....	50
3.4	Prozesse.....	52
3.4.1	Kernprozesse.....	52
3.4.2	Unterstützungsprozesse	53
3.4.3	Führungsprozesse, Personalmanagement	54
3.4.4	Kompetenzzentren.....	57
3.5	Erneuerung und Optimierung	57
3.5.1	Erneuerung (Innovationsmanagement).....	57
3.5.2	Optimierung (Qualitätsmanagement).....	59
4	RECHTLICHE ANPASSUNGEN	61
4.1	Kantonale Anpassungen.....	61
4.1.1	Gemeindegesezt.....	61
4.1.1.1	Art. 113.....	61
4.1.2	Volksschulgesetz	63
4.1.2.1	Art. 41-46, 47-48, 51-53 VSG	63
4.1.2.2	Art. 31-32, 33-40, 74-75 VSG	63
4.2	Kommunale Anpassungen.....	64
4.2.1	Gemeindeordnung (101.100).....	65
4.2.2	Verordnung über die Volksschule der Stadt Zürich (412.100)	66
4.2.3	Verordnung über die geleiteten Schulen (Organisationsstatut) (412.103)	66
4.2.4	Reglement über den Globalkredit in den geleiteten Volksschulen (412.183)	67
5	BEWERTUNG DER NEUEN VERWALTUNGSORGANISATION	69
5.1	Effektivität.....	69
5.1.1	Führbarkeit.....	69
5.1.1.1	Kongruenz	69
5.1.1.2	Leistungsvereinbarungen	70
5.1.1.3	Controlling	71
5.1.1.4	Qualitätsmanagement	71
5.1.1.5	Rechtssicherheit	71
5.1.1.6	Fazit.....	72
5.1.2	Innovationsfähigkeit	72
5.1.3	Mitwirkungsmöglichkeit	73
5.1.4	Personalmanagement.....	74
5.2	Wirtschaftlichkeit.....	75
5.2.1	Professionalisierung und Vereinfachung der Führung	75
5.2.1.1	Schulkreisleitungen	75
5.2.1.2	Abschaffung der Milizbehörden	75
5.2.1.3	Personaldienst.....	76

5.2.2	Integration der Verwaltung.....	77
5.2.3	Fazit.....	77
5.3	Politische Hürden.....	78
5.4	Alternativmodell.....	79
6	SCHLUSBETRACHTUNGEN UND VORGEHENSEMPFEHLUNG	81
7	NACHWORT.....	85
	LITERATURVERZEICHNIS	87
	ABBILDUNGSVERZEICHNIS	95
	ÜBER DEN AUTOR	97

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AS	Amtliche Sammlung (Stadt Zürich)
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
EVP	Evangelische Volkspartei
GG	Gemeindegesezt (Kanton ZH, LS 131.1)
GO	Gemeindeordnung (Stadt ZH, AS 101.100)
GPR	Gesezt über die politischen Rechte (Kanton ZH, LS 161)
IAFP	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan
ICT	Informations- und Kommunikationstechnologie
KLER	Kosten-Leistungs-Erfolgs-Rechnung
KV	Verfassung des Kantons Zürich (Kanton ZH, LS 101)
LB	Der Landbote
LPVO	Lehrerpersonalverordnung (Kanton ZH, LS 412.311)
LS	Loseblatt-Sammlung (Kanton ZH)
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Bund
NPM	New Public Management
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
QEQS	Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung, schulinternes Qualitätsmanagement

QM	Qualitätsmanagement
SP	Sozialdemokratische Partei
SVP	Schweizerische Volkspartei
TA	Tagesanzeiger
VSG	Volksschulgesetz (Kanton ZH, LS 412.100)
VSV	Volksschulverordnung (Kanton ZH, LS 412.101)
VVZ	Verordnung über die Volksschule der Stadt Zürich (Stadt ZH, AS 412.100)
VRG	Verwaltungsrechtspflegegesetz (Kanton ZH, LS 175.2)
WoV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

VORWORT

Die Zürcher Volksschule wird tief greifend reformiert. Bis zum Beginn des Schuljahres 2010/11 haben die Schulen und die Behörden Zeit, die Neuerungen des Volksschulgesetzes einzuführen. Das kantonale Volksschulamt betreibt einen beachtlichen Aufwand, um Schulleitungen, Schulteams und Schulpflegen in ihrem Auftrag zu unterstützen.

Die vorliegende Betrachtung wagt, bereits einen Schritt weiter zu gehen. Heftig geführte politische Diskussionen im Frühling 2007 um notwendige Verbesserungen in der Schulorganisation der Stadt Zürich zeigten auf, dass mit der Bildung teilautonomer Schuleinheiten die Reform der Schulorganisation nicht abgeschlossen sein kann: Wie muss die Schule organisiert sein, damit die Schuleinheit als Ort des Unterrichts funktioniert? Die damaligen Forderungen nach einer effektiveren Organisation können mit der Umsetzung der laufenden Reform nicht erfüllt werden. Ist es vermessen, bereits heute, mitten im „Reformstress“, einen weiteren Schritt vorzuzeichnen? Verstellt die Diskussion um die Organisation nicht den Blick auf die pädagogischen Herausforderungen der modernen Schule? Muss nach Jahren der organisatorischen Reformen nicht endlich der Fokus auf den Kindern, den Bildungsinhalten und besseren Rahmenbedingungen für die Schule liegen? Einen solchen Gegensatz aufzubauen ist falsch. Organisation steht nicht im Widerspruch zu pädagogischem Handeln. Wie jede Organisation ist eine gute Schule ohne die richtigen Steuerungssysteme nicht zu halten: Schulführung und Schulerfolg stehen in engem Zusammenhang. Auf der Grundlage eines neuen, integrierten Schulorganisationsmodells wird am Beispiel der Stadt Zürich eine klare und übersichtliche Aufbauorganisation der Volksschule vorgeschlagen. Es wird aufgezeigt, dass das Einfachere auch das Bessere sein kann. Die neue Organisation soll die Schule führbarer, anpassungsfähiger, demokratischer – besser – machen.

Der Dank des Autors geht an die Stadt Bülach für die grosszügige Unterstützung und an alle Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner vor allem aus dem Schulbereich, die in unzähligen Diskussionen über die „gute Schule“ immer wieder Ideen beigesteuert haben.

David Hauser

MANAGEMENT SUMMARY

Im Frühling 2007 fand in der Stadt Zürich eine heftige Diskussion um die Führung der Volksschule statt. In deren Verlauf schlugen breite Kreise vor, die Präsidien der Kreisschulpflegen dem Stadtrat zu unterstellen. Die Ämter müssten entpolitisiert und an deren Stelle dem Schuldepartement angegliederte Personen mit Führungserfahrung angestellt werden.

Vorliegend wird in einem Modell eine Schulorganisation für die Stadt Zürich dargestellt, welche die damaligen Anliegen aufnimmt und die im Kanton Zürich praktizierte Teilung der Schulorganisation und der politischen Organisation überwindet. Es wird eine Linienorganisation aufgebaut, in welcher die Schulen und Schulleitungen nicht direkt durch vom Volk gewählte Politikerinnen oder Politiker geführt werden, sondern durch angestellte Schulkreisleitungen. Diese sind ihrerseits weisungsgebunden und stehen in der Linienorganisation des Schulamts. Damit soll die Leitung der Schule und die Schule als Organisation insgesamt gestärkt werden: Die Schulleitungen erhalten mehr Kompetenzen, werden aber gleichzeitig stärker als heute in die Führungslinie eingebunden. Auf die Führungsqualität, die Entwicklung der Schule und die Schulqualität kann somit zielgerichtet und direkt eingewirkt werden. Das Organisationsmodell teilt betriebliche und politische Führung konsequent auf, weist Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen klar zu und integriert das Denken in Controllingkreisläufen. Der demokratische Ansatz der Volksschule wird über eine Stärkung der Mitwirkungsstrukturen der Betroffenen neu belebt und höher gewichtet.

Der Vorschlag für eine neue Zürcher Schulorganisation lehnt sich an die aktuellen Theorien des Public Management. Der an der Universität Bern von Thom/Ritz entwickelte IOP-Führungsansatz wird mit dem St. Galler Schulmodell von Dubs/Seitz/Capaul und Erkenntnissen aus der pädagogischen Forschung zu einem integrierten Schulorganisationsmodell verbunden: Ausgehend von den Erkenntnissen der pädagogischen Diskus-

sion um die „gute Schule“ und den modernen Managementansätzen für die öffentliche Verwaltung, werden vier Effektivitätskriterien für eine gute Schulorganisation identifiziert: Führbarkeit, Innovationsfähigkeit, Mitwirkungsmöglichkeit sowie ein optimales Personalmanagement. Die vorgeschlagene neue Schulverwaltungsorganisation für Zürich ist in diesen Kriterien gegenüber der bisherigen klar überlegen. Sie erweist sich überdies im Grundsatz als wirtschaftlicher gegenüber der geltenden.

Für die neue Verwaltungsorganisation muss lediglich ein Artikel des kantonalen Gemeindegesetzes geändert werden. Dennoch ist mit politischem Widerstand zu rechnen. Daher könnte ein Vorgehen in Teilschritten sinnvoll sein. Dem Stadtrat von Zürich wird empfohlen, die Anliegen einer Motion, welche die Reorganisation der Schulverwaltungsorganisation verlangt, entgegen zu nehmen und mit der Direktion der Justiz und des Innern sowie der Bildungsdirektion die nötigen Umsetzungsschritte vorzubereiten.

1 EINLEITUNG

1.1 Problemstellung, Aufbau und Abgrenzung des Gegenstands

Der Kanton Zürich vollzieht derzeit die umfassendste Schulreform seit der Errichtung der Volksschule vor 175 Jahren. Am 5. Juni 2005 hat das Zürcher Volk einem neuen Volksschulgesetz zugestimmt. Damit wird das vom damaligen Regierungsrat Ernst Buschor initiierte Schulversuchsprojekt Teilautonome Volksschulen (TaV) vollendet, indem die erprobten Organisationsprinzipien für alle Schulen verbindlich eingeführt werden. Durch die neue Schulführung verspricht man sich eine effektivere, letztlich erfolgreichere Volksschulbildung.

Im Frühling 2007, mitten im kantonalen Wahlkampf, entbrannte in der Stadt Zürich eine heftige Diskussion um die Führung Volksschule. Die Parteien im Wahlkampf und verschiedene Medien zeichneten das Zerrbild einer Schulorganisation, die zulasse, dass über Jahre Lehrpersonen durch Schülerinnen und Schüler „verheizt“ werden. Der zuständige Schulpräsident (Schul-Exekutive) sei nicht willens oder in der Lage einzuschreiten, wenn eine Schuleinheit führungslos sei. Die Politik schaffe es nicht, auf die Herausforderungen der Zeit adäquat zu reagieren und die Schule als Organisation bzw. die lernwilligen Schülerinnen und Schüler vor permanent störenden oder gewaltbereiten Kindern zu schützen.

Der für das Schul- und Sportdepartement zuständige Stadtrat (politische Exekutive) machte organisatorische Mängel im System verantwortlich. An ihn gerichtete Hilferufe würden ins Leere stossen, da nicht er, sondern die Schulpräsidenten die oberste Führungsverantwortung über die Schulkreise trügen. Die Politik forderte darauf, dass die Schulpräsidien dem Schulvorstand unterstellt werden.

Im Kanton Zürich trägt nicht die politische Exekutive, sondern die Schulbehörde die oberste Führungsverantwortung über die Schule. In der Gemeinde stehen die beiden Exekutiven (Schulpflege und Stadtrat bzw. Gemeinderat) nebeneinander und nicht in einem hierarchischen Unterordnungsverhältnis. Das Präsidium der Schulpflege wird direkt vom Volk gewählt. Das Schulpräsidium kann daher nicht weisungsgebunden dem Vorsteher bzw. der Vorsteherin des Schuldepartements unterstellt werden. Die Forderung des Schulvorstandes bedeutet somit den Ersatz der gewählten Schulpräsidien durch eine weisungsgebundene, neue Verwaltungshierarchieebene (zwischen Schulleitung und politischer Führung) sowie die Überführung der politischen Steuerungsbefugnisse der Schulbehörden über die Schulorganisation in die politische Exekutive (Stadtrat).

Diese Forderung geht über die Inhalte der aktuellen Volksschulreform im Kanton Zürich hinaus. Das neue Volksschulgesetz fokussiert sich in den organisatorischen Aspekten auf die Schaffung von teilautonomen Schuleinheiten und verlagert Kompetenzen von den Schulbehörden zu den Schuleinheiten. Die Behördenstruktur und damit die Frage, wer die Schulleitungen führt, lässt die Volksschulreform unangetastet. Genau hier setzt die Stadt Zürcher Forderung an. Daraus ergibt sich für die vorliegende Untersuchung folgende Hypothese:

Um die Volksschule effektiv und effizient zu organisieren, muss die Volksschulreform auf die Schulverwaltungsorganisation ausgedehnt und um zwei Aspekte erweitert werden: Erstens soll die Führungslinie in der Schulorganisation durch eine weisungsgebundene, verwaltungsinterne, den Schulleitungen vorgesetzte Hierarchieebene ergänzt, die Teilautonomie der Schuleinheit weiter ausgebaut und die Mitwirkung der Betroffenen gestärkt werden. Zweitens soll die politische Steuerung der Schule im Hinblick auf eine Kompetenzerweiterung der politischen Exekutive durch die Übernahme der bisherigen Aufgaben der Schulbehörde neu organisiert werden.

Folgende Fragen sollen beantwortet werden:

- Wie ist der aktuelle Forschungsstand bezüglich der Entwicklung einer effektiven und effizienten Organisation der Volksschule (gemessen an den Erfordernissen einer „guten Schule“)? (Kapitel 2.1)
- Wie ist die Zürcher Volksschulreform konzipiert, wie fügt sie sich in die aktuelle Schulreformdiskussion ein und wie ist deren Stand der Umsetzung (insbesondere in der Stadt Zürich)? In welchem Bezug stehen die Medien- und Politikkampagne vom Frühling 2007 und die Forderung des Vorstehers des Zürcher Schuldepartements zur aktuellen Volksschulreform? (Kap. 2.2-2.4)
- Wie muss eine Schulorganisation konzipiert sein, um den Prinzipien der Volksschulreform, den Forderungen der Stadt Zürcher Politik und den Erkenntnissen aus der modernen Verwaltungsführungstheorie zu entsprechen, und welches sind die Erfolgsfaktoren der Schulorganisation? (Kap. 2.5)
- Wie sieht ein mögliches Modell einer effektiven und effizienten Schulverwaltungsorganisation für die Stadt Zürich aus? Wie werden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zwischen den politischen und betrieblichen Führungsebenen sinnvoll verteilt? (Kap. 3)
- Wie fügt sich das erweiterte Verwaltungsmodell in die Zürcherische Gesetzgebung ein, bzw. welche Änderungen bestehender Rechtsätze sind vorzunehmen? (Kap. 4)
- Mit welchen politischen und ökonomischen Transaktionskosten ist zu rechnen und wo sind Widerstände zu erwarten? Gibt es sinnvolle Alternativen? (Kap. 5)

Der Kanton Zürich lässt verschiedene Grundtypen der Schulorganisation zu (Kap. 2.2). Der hier eingeführte Modellvorschlag bezieht sich auf die Schulorganisation in der Stadt Zürich. Die Stadt Winterthur verfügt über eine ähnliche Grundstruktur. Daher kann das Modell ohne grössere Anpassungen auch für Winterthur übernommen werden. Die angestellten Grundüberlegungen gelten aber für alle grösseren Einheitsgemeinden.

Bei einer Gemeindegrösse von etwa 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern werden (je nach Schulorganisation) etwa drei bis 5 Schuleinheiten gebildet. Ab dieser Grösse ist das Modell mit Anpassungen anwendbar. Allerdings müssten für diese Gemeinden (ausser Winterthur und Zürich) weitere Änderungen an gesetzlichen Grundlagen vorgenommen werden (Kap. 4).

1.2 Zielsetzung

Mit der vorliegenden Betrachtung soll ein notwendiger und möglicher weiterer Schritt in der Volksschulreform aufgezeigt werden. Dieser baut auf dem bisher Erreichten auf, ist also nicht Umkehr, sondern Weiterführung. Die Struktur der teilautonomen Schule sowie die Mitwirkungsmöglichkeiten sollen weiter unterstützt und gestärkt werden, denn diese sind entscheidende Erfolgsfaktoren der Schule. Die Leserin oder der Leser soll anhand eines Modells sowie dessen Herleitung und Überprüfung ein Instrument erhalten, das dazu dient, auf dem Weg zur „guten Schule“ die Schulorganisation effektiver und effizienter zu gestalten.

1.3 Vorgehen

Die hier verwendete theoretische Grundlage für den organisatorischen Zusammenhang der Schule als dynamisches und komplexes soziales System bildet das St. Galler Schulmodell. Dieses ist eine Weiterentwicklung des St. Galler Managementmodells und wurde sowohl von Seitz/Capaul wie auch von Dubs für ihre neuen Handbücher zur Schulführung verwendet (vgl. Seitz/Capaul 2005, S. 17 und Dubs, 2006b, S. 24).

Im Zentrum steht die kommunale Schule (Schulorganisation), bestehend aus einer einzelnen oder verschiedenen je geleiteten Schuleinheiten,

einer Verwaltung sowie einer übergeordneten Führungsstruktur (Schulbehörden). Die Schule als Institution¹ wird dargestellt als mehrdimensionale Funktion von Organisation (Resultat aus Struktur, Strategie und Kultur), Entwicklung (Resultat aus Erneuerung und Optimierung) sowie aus den Prozessen (Führungsprozesse, Kernprozesse, Unterstützungsprozesse). Die unmittelbare Umgebung der Schule bildet das schulische Interaktionssystem. Zu diesem gehören die unmittelbaren Ansprüche (von aussen), die Ressourcen (Finanzen), lokale Behörden (z.B. Gemeinderäte, Rechnungsprüfungskommissionen o.ä.), schulnahe Gruppierungen. Zum mittleren Kreis des Bildungssystems gehören die kantonalen Bildungsbehörden, vor- und nachgelagerte Schulen, die Bildungswissenschaft, oder Schulen auf gleicher Stufe. Im äussersten Kreis befinden sich die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Kräfte, die je für sich Trends definieren und damit auf das Bildungssystem einwirken, wie der Staat, die „abnehmende“ Wirtschaft, Medien, Kirchen, gesellschaftliche Gruppierungen. Die Kreise übergreifend wirken verschiedene Anspruchsgruppen (z.B. Steuerzahlerinnen, Politiker, Eltern) auf die Schule ein (weisse Pfeile)(vgl. Seitz/Capaul 2005, S. 32-35).

¹ zum verwendeten Organisationsbegriff s. Kap. 2.5.3

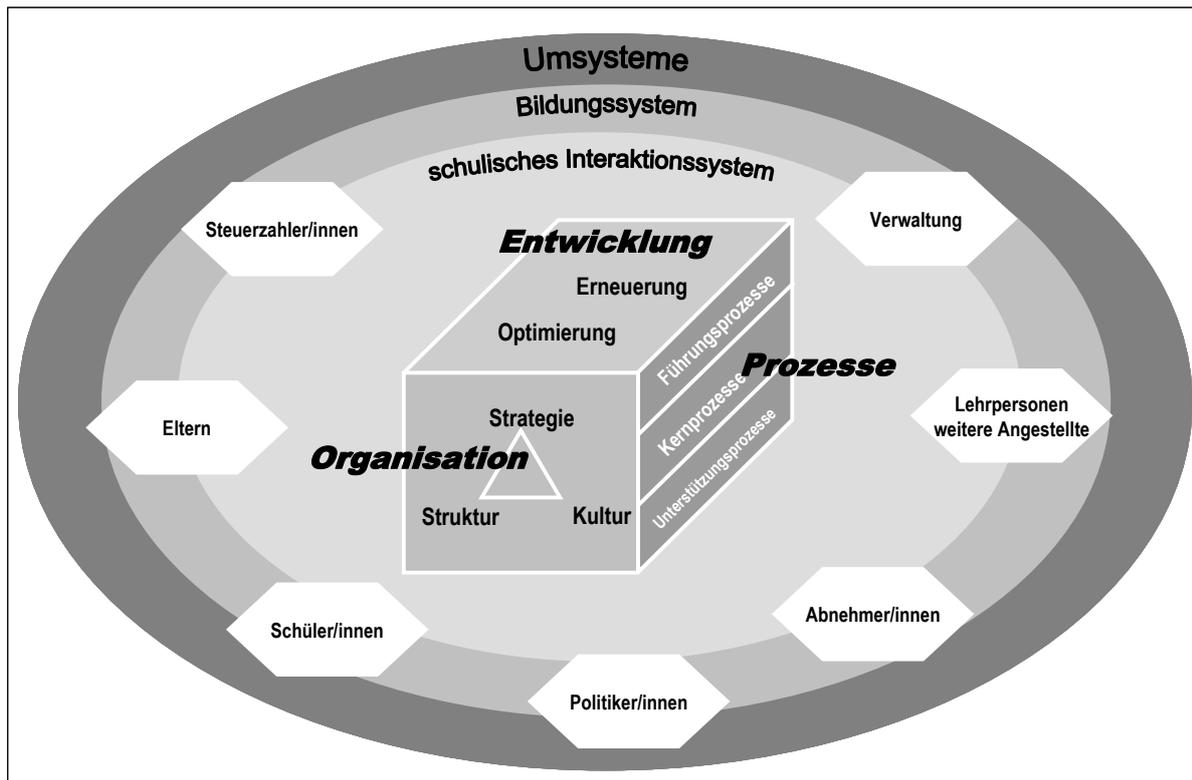


Abbildung 1: St. Galler Schulmodell nach Seitz/Capaul und Dubs

Auf dieser Modellvorstellung der Schule und deren gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und institutionellen Einbindungen wird ein konkretes Schulverwaltungsmodell entwickelt. Dazu werden Einflussfaktoren aus den die Schule umgebenden Sphären identifiziert und anschliessend gebündelt:

- Aus den Umsystemen fließen moderne wissenschaftliche Theorien (systemischer Ansatz Dubs, WoV-Ansatz Schedler/Proeller, IOP-Modell Thom/Ritz) zu effektiver und effizienter Verwaltungsführung im Allgemeinen und zur Schulführung im Besonderen ein. (Kap. 2.5.)
- Aus den Bildungsumsystemen wirken Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Diskussion um die „gute Schule“, sowie die aktuellen Entwicklungsanforderungen aus der Umsetzung des neuen Volksschulgesetzes im Kanton Zürich. (Kap. 2.1 und 2.2)

-
- Im schulischen Interaktionssystem der Stadt Zürich wurden politische Forderungen zur Veränderung der aktuellen Schulorganisation laut. (Kap. 2.4)

Die Bündelung (Aggregierung) dieser Einflussfaktoren in ein konkretes Modell der Schulverwaltungsorganisation erfolgt anschliessend. Dabei werden die Aufbauorganisation dargestellt und die einzelnen Dimensionen Organisation, Prozesse und Entwicklung je ausgeführt. (Kap. 3)

Das so entstandene neue Modell muss wiederum normativ in das schulische Interaktionssystem und ins Bildungssystem eingefügt werden. Dazu sind Anpassungen von gesetzlichen Grundlagen und Regelwerken notwendig. (Kap. 4)

Schliesslich wird das Organisationsmodell bewertet. Dazu werden zum Voraus festgelegte Effektivitätskriterien überprüft. Zudem sollen anhand von Überlegungen, die zu einzelnen Anspruchsgruppen des Systems gemacht werden, Erfolgsaussichten für eine Reform abgeschätzt werden. (Kap. 5)

Das gewählte Vorgehen ist deduktiv: Es werden bestehende Organisations- und Führungsmodelle zu Schule und Public Management sowie Ergebnisse aus der pädagogischen Forschung zu einander in Beziehung gebracht und auf das System Schule übertragen bzw. ein Grundlagenmodell für eine effektive und effiziente Schulorganisation entwickelt. Daraus wird, auf der Basis einer Analyse der Ist-Situation (Literaturanalyse und Auswertung von Zeitungsnachrichten) eine konkrete, dem normativen Umfeld angepasste Schulstruktur (in diesem Fall für die Stadt Zürich) abgeleitet. Die Bewertung erfolgt wiederum anhand abstrakter Kriterien (Effektivität, Wirtschaftlichkeit, politische Machbarkeit). Erst

nach einer allfälligen Einführung könnte eine Evaluation anhand empirischer Methoden durchgeführt werden.

2 GRUNDLAGEN EINER ERWEITERTEN SCHULVERWALTUNGSREFORM

In diesem Kapitel wird der Stand der Schulverwaltungsreform in der Schweiz (allgemein) und konkret im Kanton Zürich dargestellt. Es wird aufgezeigt, wie als Konsequenz des Reformstands in Kanton und Stadt Zürich der Ruf nach einem weiteren Reformschritt laut wurde. Dieser ist keine Abkehr von bisherigen Errungenschaften der Reform, sondern bringt dort eine positive Erweiterung, wo die Reformziele nicht im gewünschten Ausmass erreicht werden können. Anhand des IOP-Modells von Thom/Ritz werden Anforderungskriterien für eine effektive Schulführung dargestellt und daraus ein Grundlagenmodell für ein erweitertes Schulverwaltungsmodell abgeleitet.

Die aktuellen Reformen gründen in der Diskussion um die „gute Schule“, die ihren Anfang in den achtziger-Jahren genommen hat und seither nie mehr ganz abgerissen ist (vgl. Aurin 1991, Gauger, 2002). Ausgehend von der angelsächsischen Bildungsforschung wurde die Beschaffenheit besonders erfolgreicher Schulen untersucht. Die Erkenntnisse aus der Diskussion um die „gute Schule“ flossen direkt in die Schulreformen in der Schweiz ein.

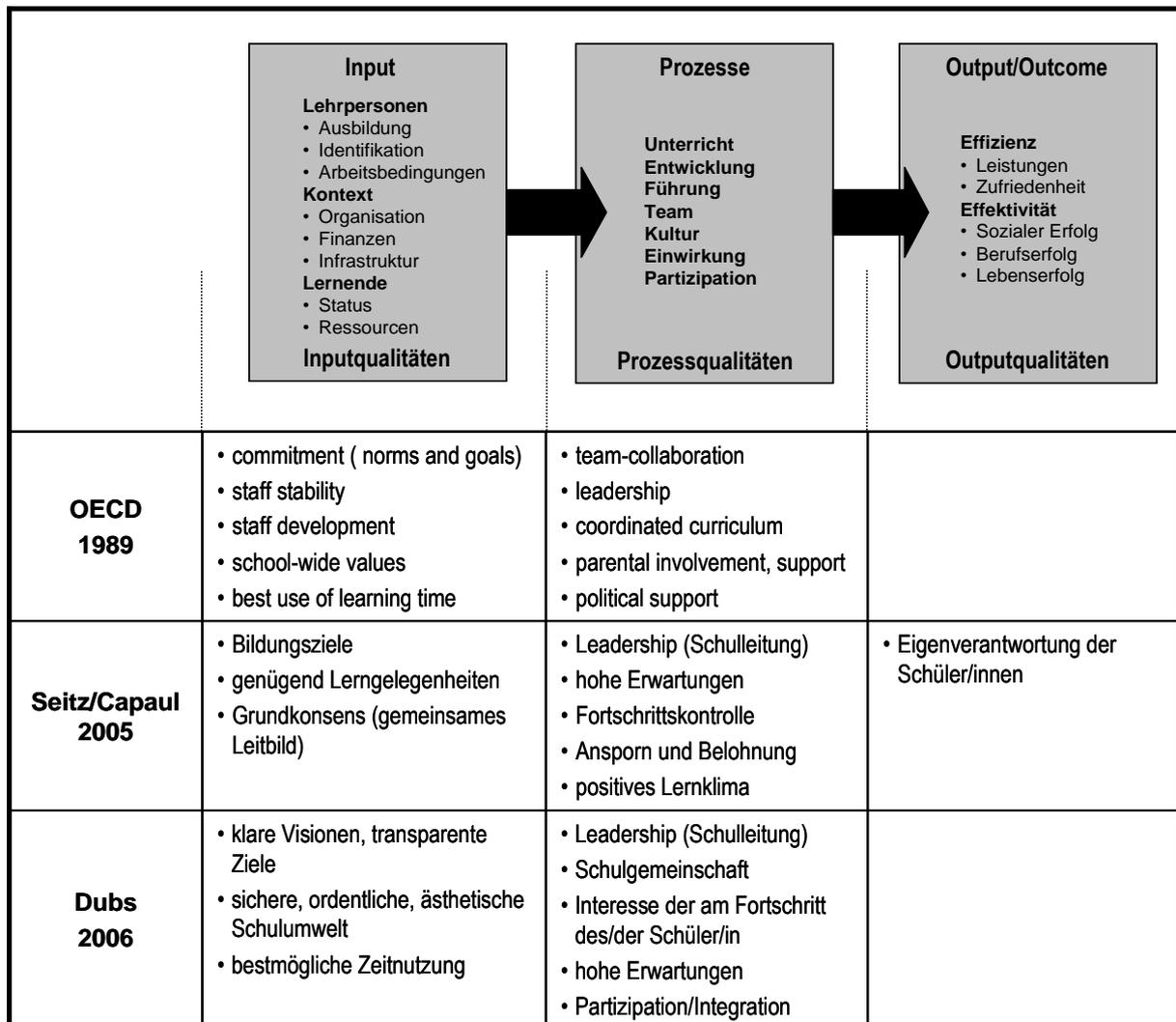


Abbildung 2: Merkmale der „guten Schule“

In Abb. 2 werden die aus der Diskussion über die „gute Schule“ resultierenden Merkmale tabellarisch einzelnen Dimensionen der Schulqualität (Inputqualitäten, Prozessqualitäten und Outputqualitäten, vgl. Dubs 1998, S. 397, Ritz 2006, S. 144-146) zugeordnet. Diese Merkmale halten sich konsequent in der Diskussion um die Schulreform und sind daher eine Grundlage zum unten vorgestellten Grundlagenmodell der Schulverwaltungsorganisation.

2.1 Reform der Schulführung in der Schweiz

Die Reform der Schulführung ist eine der vielen Teilreformen, welche die Volksschule in der Schweiz seit den 90er-Jahren stark prägen. Weitere Reformschritte sind die Flexibilisierung der Einschulung in Formen der Basis- oder Grundstufe, die Verlegung des Fremdsprachenerwerbs auf die Primarstufe, die Neugliederung der Sekundarstufe I oder die Integration von Schülerinnen und Schülern mit besonderen Bedürfnissen anstelle der Separation. Die Schulführungsreform ist stark geprägt von ökonomischen Ansätzen, wobei nicht von einer „Ökonomisierung“ der Schule im landläufigen Sinn gesprochen werden sollte. Vielmehr „lernte“ das Bildungssystem von den Teildisziplinen der Betriebsökonomie, indem deren Methoden für eine effektive Schulführung nutzbringend integriert worden sind (vgl. Thom/Ritz 2006a, S. 4 oder Seitz/Capaul 2005, S. 18-25, Dubs 2006, S. 21, Boldt/Brockmeyer 1996, S. 15-16). Die zentralen Begriffe der effektiven Schulführung bzw. der Schulqualität sind dabei (s. Abb. 3):

- die Einführung von Schulleitungen
- Teilautonomie
- Innovationsmanagement (Schulentwicklung)
- Controlling, Schuleffektivität und Qualitätsmanagement

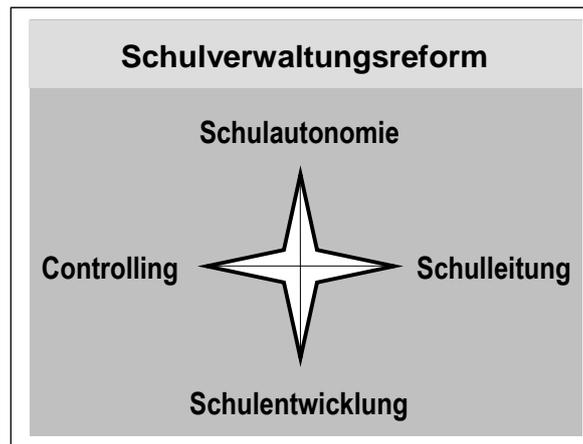


Abbildung 3: Grundausrichtungen der Schulverwaltungsreform

Schulautonomie wird durchgehend als beschränkte Teilautonomie verstanden. Die Schuleinheiten ergreifen Schulentwicklungsmaßnahmen zur Umsetzung des (staatlichen) Lehrplans, sie erstellen (und verwalten) das Schulbudget, betreiben ein internes Qualitätsmanagement und legen Rechenschaft ab über die Zielerreichung (vgl. Dubs 2002, S. 139). Teilautonome Schulen erhalten operativen Handlungsspielraum und gleichzeitig eine erhöhte Verantwortung für die Zielerreichung (vgl. Thom/Ritz 2006a, S. 8). Sie neigen gemäss Dubs eher dazu, sich zu besseren Schulen zu entwickeln: „Schulen, welche sich ein eigenes Profil geben, ein hohes Schulethos aufbauen, ein gutes Kommunikationsklima haben sowie zur Selbstentwicklung und Selbstevaluation fähig sind, weisen üblicherweise eine bessere Qualität aus“ (Dubs 2006a, S. 38). Dennoch werden bei der Einführung von geleiteten Schulen häufig die gleichen Fehler wiederholt (vgl. Dubs 2001, S. 423-425, Dubs 2002, S. 134):

- der Freiraum der Schule wird oft zu wenig klar definiert,
- die Schulbehörden verharren im Wahrnehmen operativer Aufgaben, die Leitungsstrukturen bleiben unklar,
- Teilaspekte der Teilautonomie (zum Beispiel Globalbudgetierung, Qualitätsmanagement, Lehrerbeurteilung) werden unvernetzt eingeführt,

-
- es werden laufend neue Vorgaben gemacht, wodurch die Arbeitsbelastung steigt.

Der einzelnen Schule eine erhöhte Autonomie zu gewähren ist Teil einer Dezentralisierungsstrategie. Diese ersetzt die straffen, bürokratischen Hierarchien oder Durchgriffe der Politik auf untere Ebenen durch eine Stärkung der peripheren, dezentralen Produktionseinheiten (Produktgruppen) (vgl. Schedler/Proeller 2006, S. 90-95). Die Politik trifft vermehrt final programmierte Entscheide, die dezentral mit möglichst hoher Autonomie umgesetzt werden. Konsequenz der Schaffung einer flacheren Organisation ist aber eine Re-Hierarchisierung an der Peripherie: Die Ausgestaltung des unternehmerischen Spielraums bedingt Führungsverantwortung vor Ort. Daher sind teilautonome Schulen immer geleitete Schulen (vgl. Oelkers 2005, S. 12). Dabei treten gute Schulleiter/innen nicht einfach als professionelle Organisator/innen an die Stelle vormaliger Behördenhierarchien, sondern füllen vielmehr ihre Funktion als „transformational leaders“ aus: Sie beeinflussen durch ihr Führungsverhalten die Teamstruktur, das Innovationsklima, die Motivation der Lehrpersonen, die Strategie- und Zielfindungsprozesse positiv (vgl. Seitz/Capaul 2005, S. 25).

Die teilautonome, geleitete Schule ist eine Schule, die sich von innen heraus langfristig entwickelt. Die „gute Schule“ muss in der Lage sein, den Wandel und die Herausforderungen der schulischen Umwelt zu erkennen und in eine positive pädagogische Entwicklung der Schule zu transformieren. Der Entwicklungspfad wird dabei im Schulprogramm festgelegt. Dieses wiederum bildet die Grundlage für die Unterrichtsentwicklung. Dabei ist klar, dass die Möglichkeiten der Schule, auf veränderte Umwelten zu reagieren, immer begrenzt sind. Es ist eine Aufgabe der Schulleitung, Räume für die Entwicklung zu schaffen und gleichzeitig Gefahren und Risiken für die Prozesse zu erkennen und zu minimieren (vgl. Seitz/Capaul 2005, S. 34-40).

Die neben der Einführung effektiver Organisationsprinzipien grundlegendste Neuerung und Entlehnung aus der Ökonomie ist das kybernetische Denken in Kreisläufen. Thom/Ritz bezeichnen Controlling als „Denkhaltung“ (vgl. Thom/Ritz 2006b, S. 172-175). Dieses Denken war bisher den pädagogischen Systemen, die einem linearen Prozess der Akkumulation von Kompetenzen und Fertigkeiten verpflichtet sind, grundsätzlich fremd. Die teilautonome Schule hat die kreislauforientierte Sichtweise des NPM integriert (s. Abb. 4):

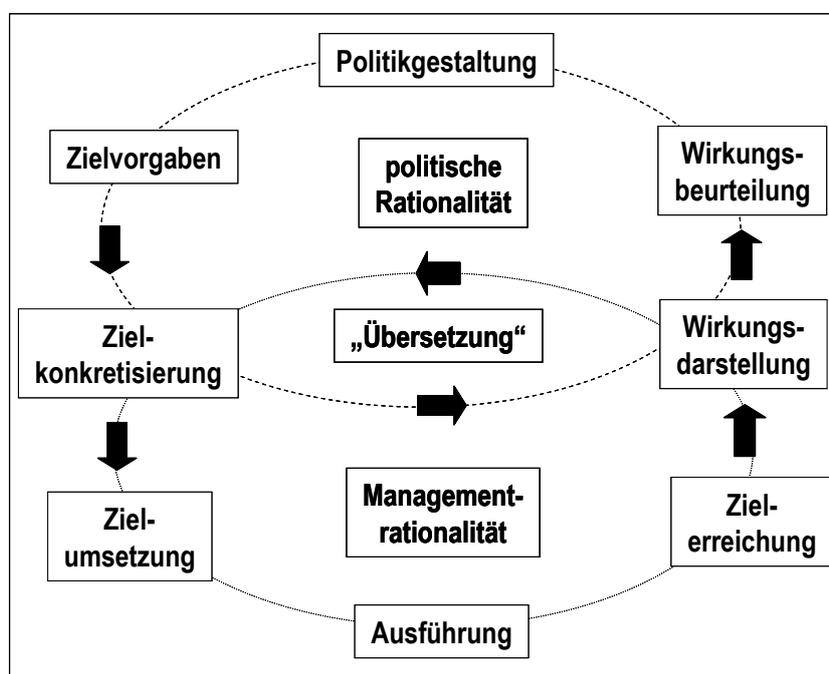


Abbildung 4: Integration der Politik- und Managementkreisläufe
(vgl. Schedler/Proeller 2006, S. 64)

Die Leistungserbringung in der Schuleinheit wird in einen Managementkreislauf gefasst, der implizit auch den Qualitätsmanagementkreislauf und den Globalbudgetierungskreislauf beinhaltet. Auch die politische Steuerung unterliegt einem Controllingkreislauf: von Politikgestaltung, zur Programmierung (Zielvorgaben und –Konkretisierung), zur Darstellung und Beurteilung von Wirkungen wieder hin zur Politikgestaltung. Der schulische Managementzyklus ist mit dem Zyklus der politischen Steue-

rung verbunden. Die Arbeit mit dem Schulprogramm, die Jahresplanung, das Qualitätsmanagement sowie das Finanzmanagement (KLER sowie IAFP) folgen der gleichen Zyklizität. Erst durch die zyklische Verfassung werden die Systeme steuer- und damit in einem modernen Sinn führbar.

2.2 Die Volksschule im Kanton Zürich

2.2.1 Aufbau der Volksschule

Die Schulpflege als leitende Behörde der Volksschule auf Gemeindeebene wurde im Kanton Zürich mit dem Unterrichtsgesetz von 1832 geschaffen. In diesem Jahr wurde, als Folge der liberalen Regeneration, der Besuch der Elementarschule für alle Kinder von sechs bis zwölf Jahren obligatorisch. Die Einführung der Gemeindeschulpflege entsprach der liberalen Forderung nach Freiheit der Schule von kirchlichen und zentralen obrigkeitlichen Einflüssen (vgl. Rothenbühler 2007, S. 4). Somit sind im Kanton Zürich etliche Schulgemeinden älter als die politischen Gemeinden mit ihren entsprechenden Organen. Die Schulgemeinden sowie die Schulpflegen als deren Vorsteherschaft haben sich als Strukturen mit ausserordentlichem Beharrungsvermögen erwiesen. Obwohl auch die Einheitsgemeinde, also die Vereinigung der Schulgemeinde mit der politischen Gemeinde, möglich ist, sind die Schulgemeinden noch immer das übliche Modell. Auch in der Einheitsgemeinde wird das Schulwesen politisch von der Schulpflege (als Kommission mit selbständiger Verwaltungsbefugnis) autonom geleitet.² Die Schulpflege und der Gemeinderat bzw. Stadtrat sind in der Einheitsgemeinde gleichgestellte Exekutiven. Der Gemeinderat (oder Stadtrat) hat lediglich im Budgetierungsprozess die Führerschaft und darüber hinaus das Recht (bzw. die Pflicht), Anträge der Schulpflege an die Legislative (Gemeindeversammlung oder Parlament) mit einem eigenen Antrag versehen weiterzuleiten. Abb. 5 zeigt die Organisation der Volksschulbehörden im Kanton Zürich.

² Art. 83 KV, Art. 81f. und 112-114 GG, Art. 41f. VSG

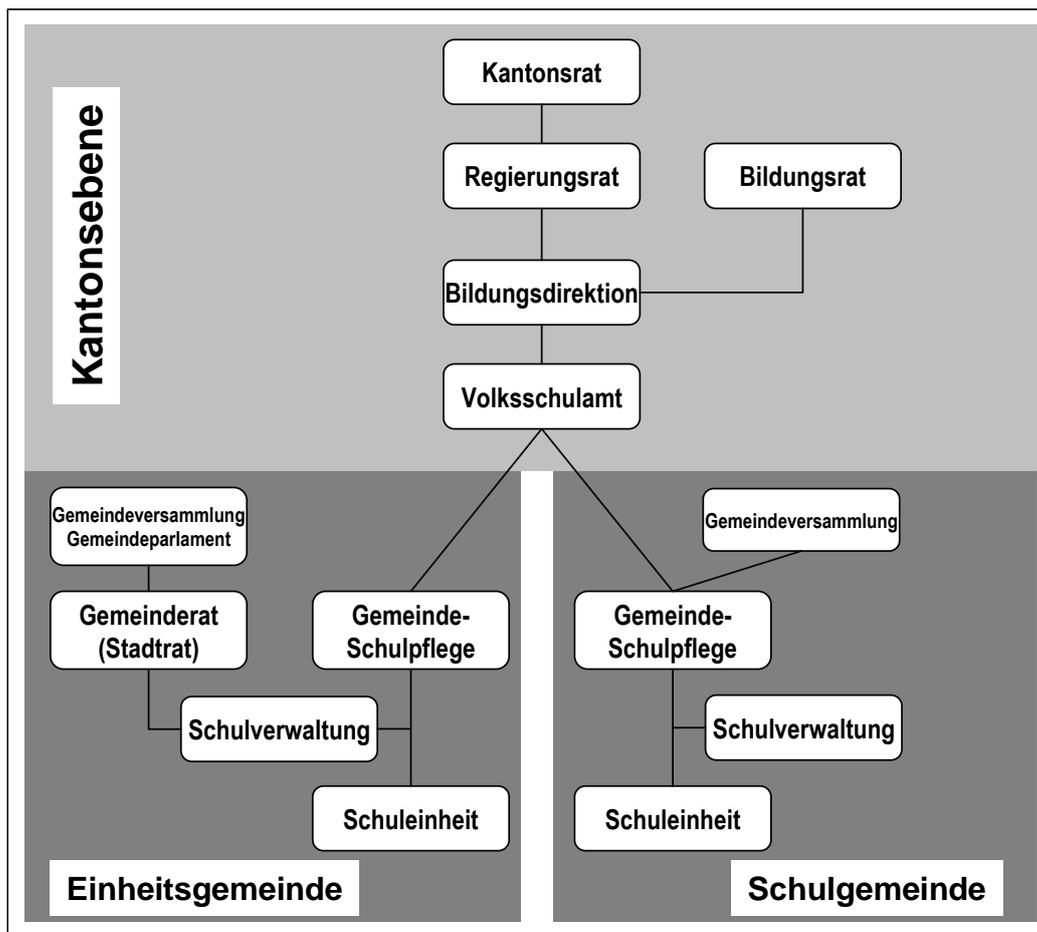


Abbildung 5: Aufbau der Schulorganisation im Kanton Zürich

2.2.2 Volksschulreform

Nach einem gescheiterten ersten Versuch im November 2001 hat das Zürcher Volk im Juni 2005 einem neuen Volksschulgesetz zugestimmt. Das Gesetz bringt einige schulorganisatorische Änderungen wie die Einführung von Blockzeiten an der Kindergarten- und Primarstufe oder die Verpflichtung der Gemeinden zu einem bedarfsorientierten Angebot an familienergänzenden Tagesbetreuungsstrukturen. Die wichtigsten Neuerungen sind:

- die Einführung der Teilautonomie (Einführung von Schulprogrammen und Verpflichtung zur Schulentwicklung, beschränkte finanzielle und organisatorische Autonomie der Schuleinheit, erhöhte Kompetenzen

der Schuleinheit bei Schullaufbahnentscheiden und bei der Zuweisung von sonderpädagogischen Massnahmen, verstärkte Mitwirkung von Eltern sowie Schülerinnen und Schülern),

- die Einführung von Schulleitungen (mit eingeschränkten finanziellen, personellen und organisatorischen sowie weitgehenden administrativen Befugnissen),
- die Einführung einer externen Schulbeurteilung sowie die Verpflichtung zu einem schulinternen Qualitätsmanagement,
- das Primat der Integration vor der Separation von Schülerinnen und Schülern mit besonderen Bedürfnissen.

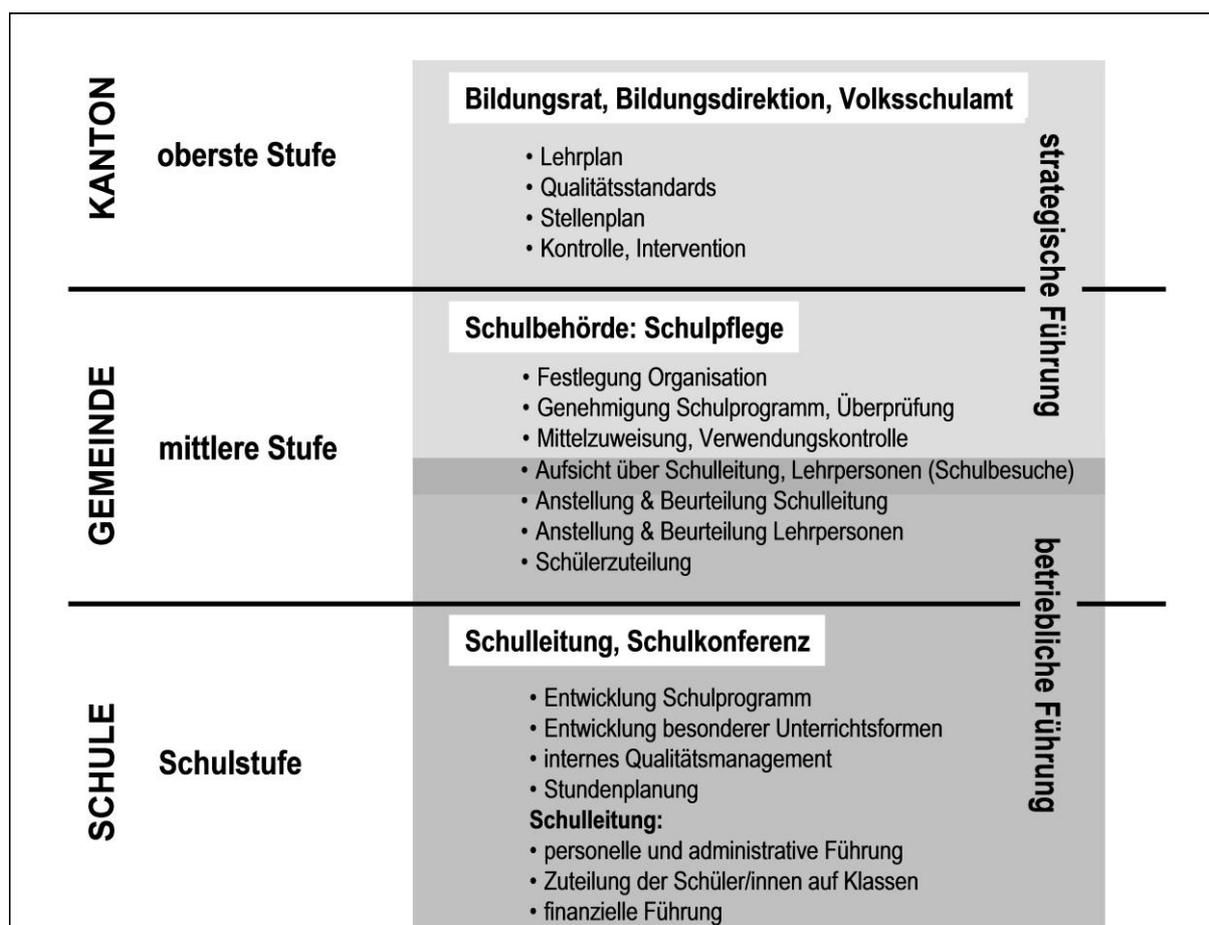


Abbildung 6: Aufgabenteilung der teilautonomen Schulen im Kanton Zürich

Mit dem neuen Volksschulgesetz werden die politische und die betriebliche Führung der Schule teilweise entflochten (s. Abb. 6).³ Auf der obersten Stufe (Kantonebene: Bildungsdirektion, Bildungsrat, Volksschulamt) werden der Lehrplan festgelegt und Qualitätsstandards definiert. Zudem steuert der Gesetzgeber input-orientiert über die Zuteilung von Ressourcen (Stellenplan: Zuteilung sogenannter Vollzeiteinheiten auf die Gemeinden aufgrund eines Schlüssels basierend auf der Schülerzahl, der Richtgrösse der Klassen sowie einem Sozialfaktor, dem sogenannten Zürcher Sozialindex⁴). Auf der kantonalen Ebene ist auch die externe Schulbeurteilung (kantonale Aufsicht) angesiedelt (Fachstelle für Schulbeurteilung). Diese wirkt kontrollierend, beratend aber auch steuernd.⁵

Auf der unteren Ebene, der Schulstufe, wirkt die Teilautonomie der Schuleinheit. Diese wird durch die Schulleitung personell, organisatorisch und administrativ mit (beschränkter) Finanzverantwortung geführt. In wichtigen Belangen wie der Festlegung des Schulprogramms, der Entwicklung besonderer Unterrichtsformen oder dem internen Qualitätsmanagement teilt die Schulleitung die Führung mit der Schulkonferenz (Konferenz der Lehrpersonen einer Schuleinheit ab einem Mindestpensum). Damit ist ein starker Miteinbezug des pädagogisch tätigen Personals gewährleistet. Dies ist wichtig für die pädagogische Programmierung, bedingt aber für eine erfolgreiche Führung ausgeprägte Leadership-Fähigkeiten der Schulleitung.

Die mittlere Ebene bilden die lokalen Schulbehörden. Ihnen obliegt die unmittelbare politische Steuerung der Schule über die Instrumente der Globalbudgetierung (bzw. Mittelzuweisung und Kontrolle) sowie über die Genehmigung der Schulprogramme (und Überprüfung der Zielerrei-

³ Art. 41-46 VSG sowie Art. 41-46 VSV

⁴ Art. 2 LPVO

⁵ Art. 48 VSG

chung). Auch mit dem neuen Volksschulgesetz und der Schaffung teilautonomer Schulen liegt ein beachtlicher Teil der betrieblichen Führung weiterhin bei der Schulbehörde. Zwar ist die personelle Führungsverantwortung über die Lehrpersonen an die Schulleitungen übergegangen. Dennoch übt die Schulpflege über ihre Kompetenzen bei der Anstellung und der Beurteilung der Lehrpersonen und Schulleitungen sowie über die Pflicht zur „Aufsicht über die Schulleitungen und die Lehrpersonen“ (gemäss § 42 VSG) weiterhin eine starke personelle Führungsrolle aus. Die grundlegenden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen sind somit unter dem Gesichtspunkt der betrieblichen Autonomie der Schule und der Stärkung der Schulleitung nur unvollständig entflochten. Damit ist ein wichtiges Element der Teilautonomie, der Verzicht der politischen Ebene auf den Eingriff in die betriebliche Steuerung, nicht konsequent durchgeführt.

2.3 Schulorganisation in der Stadt Zürich⁶

In der Stadt Zürich bildet die Volksschule zusammen mit der politischen Gemeinde eine Einheitsgemeinde. Im Schuljahr 2006/07 besuchten 25'549 Kinder oder Jugendliche den Kindergarten, die Primarschule oder die Sekundarschule (zum Vergleich: In der kleinsten Schulgemeinde, Adlikon bei Andelfingen, besuchten im gleichen Jahr nur gerade 12 Kinder die Schule).⁷ Diese Kinder besuchten 106 Schuleinheiten und wurden von ca. 3'000 Lehrpersonen betreut. Die Stadt Zürich ist in sieben Schulkreise aufgeteilt. Jedem Schulkreis steht ein vollamtlicher Schulpräsident bzw. eine vollamtliche Schulpräsidentin vor. Diese werden durch das Volk direkt gewählt.

⁶ Die Schulorganisation ist in folgenden Erlassen festgelegt: Art 80-100 GO Stadt Zürich (AS 101.100), Verordnung über die Volksschule in der Stadt Zürich VVZ (AS 412.100), Verordnung über die geleiteten Schulen (Organisationsstatut) (AS 412.103), Reglement über den Globalkredit für die geleiteten Schulen (AS 412.183)

⁷ Quelle: Bildungsstatistik des Kantons Zürich www.bista.zh.ch

Schulkreise Stadt Zürich	
Uto	4160 Schüler/innen
Limmattal	3136 Schüler/innen
Waidberg	4036 Schüler/innen
Zürichberg	2820 Schüler/innen
Glattal	5056 Schüler/innen
Letzi	3356 Schüler/innen
Schwammendingen	3085 Schüler/innen

Abbildung 7: Schulkreise in der Stadt Zürich
(Quelle: Bildungsstatistik des Kantons Zürich)

Oberstes exekutives Führungsorgan der Zürcher Schulen ist die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz. Sie setzt sich aus dem Vorsteher beziehungsweise der Vorsteherin des Departements Schule und Sport (Stadtrat, Mitglied der politischen Exekutive) sowie den Schulpräsidentinnen bzw. Schulpräsidenten (vom Volk gewählte Präsidentinnen bzw. Präsidenten der Kreisschulpflegen) zusammen. Vorsitz hat der Vorsteher beziehungsweise die Vorsteherin des Departements Schule und Sport. Zudem nehmen die Präsidien der Stadtkonvente der Lehrpersonen sowie der Schulleitungen mit beratender Stimme Einsitz (was laut Zürcher Gemeindeordnung ein Antragsrecht beinhaltet⁸). Wichtigste Kompetenzen sind der Erlass von Ausführungs- und Vollzugsbestimmungen über das Schulwesen (wobei die kantonale Regelungsdichte bereits hoch ist), die Berichterstattung im Rahmen des städtischen Geschäftsberichtes. Sie stellt zudem Antrag über Finanzplan, Voranschlag, Jahresrechnung, über wichtige Liegenschaftengeschäfte, Stellenbegehren sowie den Erlass von Vorschriften, die in den Zuständigkeitsbereich der Legislative fallen (insbesondere im Personalwesen). Die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz ist verantwortlich für die Zuweisung der Globalbudgets an die Schuleinheiten.

⁸ Art. 83 GO Stadt Zürich (AS 101.100)

Für die Leitung des Schulwesens in den Schulkreisen sind die Kreisschulpflegen zuständig. Sie bestehen aus 25 gewählten Mitgliedern (inklusive Schulpräsident/in). Die Kreisschulpflegen vollziehen insbesondere die ihnen vom Gesetz her zugewiesenen Aufgaben für die Führung und Aufsicht über die Schule bzw. die Schuleinheiten. Sie stellen Schulleitungen und Lehrpersonen an und beaufsichtigen diese, genehmigen die Schulprogramme, teilen die Schülerinnen und Schüler den Schuleinheiten zu und fällen Rechtsentscheide im Bereich der sonderpädagogischen Massnahmen.

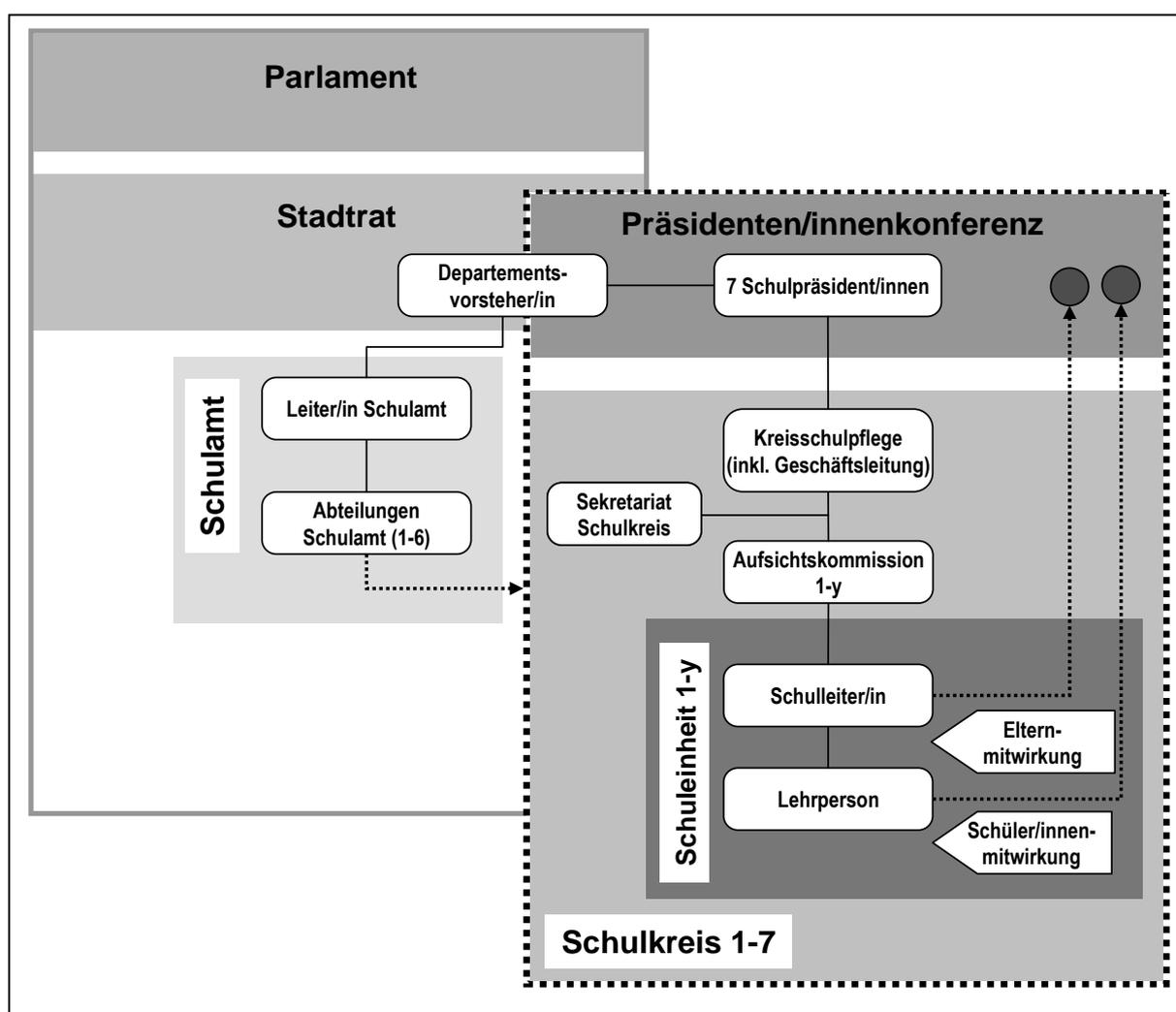


Abbildung 8: Organisation der Volksschule in der Stadt Zürich

Die Aufgaben der Kreisschulpflege sind in Ressorts zusammengefasst. Um die grosse Milizbehörde besser führbar zu machen, hat die Kreisschulpflege eine Geschäftsleitung. Zwischen die Schuleinheiten und die Kreisschulpflege sind überdies Aufsichtskommissionen geschaltet, die im Auftrag der Kreisschulpflege deren Funktionen in der Schuleinheit ausüben.⁹ Die Aufgaben der Schulleitung und der Schulkonferenz sowie die Eltern- und Schülerinnen- und Schülermitwirkung sind in der Schuleinheit gemäss den Vorgaben des Volksschulgesetzes geregelt.

Abbildung 8 macht deutlich, wie stark die Schulorganisation von der übrigen Verwaltungsorganisation getrennt ist. Die Verbindung wird allein über die Person des Vorstehers/der Vorsteherin des Departements Schule und Sport (Stadtrat) hergestellt. Diese hat zwar in der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz den Vorsitz, kann dort jedoch jederzeit überstimmt werden. Über eine personelle Weisungsbefugnis in die Schulorganisation verfügt der Stadtrat nicht. Allein bei Pflichtverletzung im Gesetzesvollzug ist er befugt, anstelle der Kreisschulpflege zu handeln¹⁰. Auch das Schulamt hat keine direkte Verbindung in die Schulverwaltungsorganisation. Es tritt als Dienstleisterin von aussen auf. Die entscheidenden Funktionen sind die sieben Kreisschulpräsidentinnen und Kreisschulpräsidenten. Sie verfügen nach allen Seiten über eine sehr grosse Machtfülle, durch die direkte Volkswahl (und der daraus folgenden Weisungsungebundenheit), durch den Einsitz in die strategisch entscheidenden Gremien, den Vorsitz in der Kreisschulpflege (mit deren Möglichkeit, sehr viele Befugnisse an den Präsidenten/die Präsidentin zu delegieren) und das direkte Eingriffsrecht in die Schuleinheiten (als direkte Vorgesetzte der Schulleitungen).

Das Bild zeigt eine Organisation, die durch fünf politische, teilweise konkurrierende Ebenen gesteuert (übersteuert) wird. Die Schulpräsidien nehmen eine beherrschende Rolle ein. Damit öffnet sich gleichzeitig ein

⁹ Stadt Zürich. Kreisschulpflege Letzi. Organisationshandbuch der Kreisschulpflege Letzi, Zürich 2006.

¹⁰ Art. 82 GO Stadt Zürich (AS 101.100)

Untersteuerungspotential, sobald in der direkten Beziehung zwischen Schulleitung und Schulpräsidium oder an irgendeinem anderen Ort in der sehr grossen Organisation eine Störung auftritt.

2.4 Forderung nach einer erweiterten Schulverwaltungsreform

Am 2. April 2007 meldete der Zürcher „Tagesanzeiger“ Vorfälle in einer Schuleinheit im Schulkreis Uto¹¹. Innerhalb von zweieinhalb Jahren soll eine damals sechste Primarklasse durch undiszipliniertes Verhalten insgesamt sechs Lehrerwechsel provoziert haben. Die Meldung platzte in die Endphase des kantonalen Wahlkampfs. Rasch machten die Vorfälle um die sogenannte „Horrorklasse“ in den Schweizer Medien die Runde, im Wahlkampf war die Politik mit Analysen und Schuldzuweisungen rasch zur Stelle. In der Sonntagspresse vom 8. April 2007 kommentierte sogar Bundesrat Couchepin die Vorfälle (vgl. NZZ vom 10. April 2007).

Im hier interessierenden Blickfeld stehen nicht pädagogische oder gesellschaftliche Erklärungsversuche, sondern Aussagen zum Versagen der Schulorganisation. Immerhin forderten alle grossen Parteien im Kanton Zürich den Rücktritt des Schulpräsidenten (inklusive seine eigene Partei) (vgl. NZZ vom 8. April 2007). Sowohl die Parteien wie auch die Medien kritisierten die in ihren Augen abwartende Haltung des Schulpräsidenten, der viel zu spät reagiert habe und über kein Krisenmanagement verfüge.

Am 4. April 2007, zwei Tage nach Bekanntwerden der Angelegenheit, ortete der Vorsteher des Departements Schule und Sport öffentlich Mängel in der Schulstruktur: Dass die Schulpflegen der Stadt bis auf die vollamtlichen Präsidien ein Milizsystem seien, werde ihren Aufgaben

¹¹ Staubli, René. Erschreckende Gruppendynamik in 6. Klasse. TA vom 2. April 2007.

nicht gerecht. Diesen und andere Aspekte der Struktur im Schulwesen gelte es früher oder später zu überdenken (NZZ vom 4. April 2007). In dieser ersten Bemerkung ging es noch um die Milizaufsicht der Kreisschulpflegen. Einen Tag später schrieb die NZZ: „So oder so dürfte auch die alte Diskussion um die weit reichenden Befugnisse der Stadtzürcher Schulpräsidien wieder aufflammen. Dazu trägt Schulvorsteher Gerold Lauber bei, indem er betont, in Personalfragen auf das Wirken der vom Volk gewählten Schulpflegen kaum Einfluss nehmen zu können.“ (NZZ vom 5. April 2007). Nun wurde der Fokus ausgeweitet auf die Machtfülle der Schulpräsidien, die ohne Führung auf sich selber gestellt agieren könnten (oder eben auch nicht). Der Präsident der CVP erachtete das System der Volkswahl der Schulpräsidien als „nicht mehr zeitgemäss“. Die Schulpräsidien müssten entpolitisiert werden. An deren Stelle sollten Personen mit Führungserfahrung aus dem Schuldepartement treten. Der zuständige Stadtrat meinte dazu, die Führungsstruktur würde übersichtlicher, wenn die Kreisschulpräsidien im Departement integriert wären (NZZ vom 8. April 2007).

Am 3. Mai 2007 forderte die SVP anlässlich einer Medienkonferenz die Stärkung des Stadtrats. Obschon der Stadtrat die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz präsidiere, verfüge er über praktisch keine Macht. Er sei „faktisch Chef über die Immobilien und das Schulmaterial“. Die oberste politische Verantwortung liege bei den Schulpräsidien. Diese müsse an den Stadtrat übergehen (NZZ vom 4. Mai 2007).

Schliesslich wurde das Stadtparlament aktiv. Die CVP und die EVP reichten eine gemeinsame Motion ein. Die Bestimmungen der Gemeindeordnung sollten so geändert werden, dass der für das Schulwesen zuständige Stadtrat Aufsichts- und Weisungsbefugnis über die Schulpräsidien und die Schulkreise erhält.¹²

¹² Gemeinderat Zürich, Geschäft Nr. 2007/233. Motion E. Danner EVP und Jean-Claude Virchaux CVP

Am 15. Mai 2007 liess sich die Bildungsdirektorin des Kantons Zürich, Regierungsrätin Regine Aeppli, verlauten. In einem Interview nahm sie zur Frage der Schulorganisation in der Stadt Zürich bzw. zur Stellung der Schulpräsidien Stellung und bemerkte, es sei nicht richtig, dass der Stadtrat gegenüber den Kreisschulpräsident/innen kein Weisungsrecht habe. Es sei zu prüfen, „ob diese wichtigen Stellen nicht ausschliesslich nach professionellen Kriterien zu besetzen wären“ (vgl. TA vom 15. Mai 2007).

Im Rahmen der politischen Bewältigung der Krise um das Zürcher Schulhaus Borrweg wurden von den Akteuren folgende Forderungen an die Schulverwaltungsorganisation gestellt:

CVP/EVP	<ul style="list-style-type: none"> • Abschaffung der Volkswahl der Kreisschulpräsidien • Unterstellung der Kreisschulpräsidien unter das Departement
SVP	<ul style="list-style-type: none"> • Begrenzung der Macht der Kreisschulpräsidien • Weisungsbefugnis Stadtrat über die Kreisschulpräsidien
Stadtrat	<ul style="list-style-type: none"> • Abschaffung der Milizaufsicht • Integration der Schulkreise ins Schulamt
Regierungsrätin	<ul style="list-style-type: none"> • Weisungsbefugnis über die Kreisschulpräsidien • Auswahl der Kreisschulpräsidien nach professionellen Kriterien

Abbildung 9: Forderungen der Politik an die Schulverwaltungsorganisation

Die politische Diskussion um die organisatorischen Lehren aus dieser Krise befasste sich naturgemäss mit der organisatorischen Einbettung der politischen Ämter. Thema war vor allem die Stellung der Kreisschulpräsidien, bzw. deren Unterstellung unter das Departement. Scheinbar

ging es also um die Frage „**wer führt die Kreisschulpräsidien**“. Dahinter verbirgt sich jedoch die ebenso entscheidende Frage „**wer führt die Schulleitungen**“. Schliesslich war es eine Schuleinheit, in der die Krise – die Unführbarkeit einer Klasse – stattfand. Dass die politische Kritik sogleich auf das Kreisschulpräsidium fokussierte, liegt einerseits in der Natur der Politik (indem das Kreisschulpräsidium politisch bestellt wird). Andererseits stellte sich die Frage nach den Mängeln in der Führung über die Schulleitung, also nach den Verantwortlichkeiten für den Fall, dass vor Ort (in einer Schuleinheit) ein Führungsmangel eingetreten ist. Hierhin zielt der geäusserte Bedarf nach erhöhter Professionalität: Auch die professionelle Schulleitung bedarf einer professionellen Führung. Den Forderungen der Politik ist eines gemeinsam: Auf der organisatorischen Ebene ist die Reform der Volksschule noch nicht abgeschlossen. Damit die Schule im Sinn der von der Politik vorangetriebenen Reformen erfolgreich sein kann, braucht es weitere Schritte zur Veränderung der institutionellen Regeln.

2.5 Anforderungen an ein erweitertes Schulverwaltungsmodell

2.5.1 Professionalisierung und Milizsystem

Die Einführung der geleiteten Schulen bedeutet eine Professionalisierung der Schulführung. Die „alte“ Schule war quasi die Summe aller Klassenverbände („Einzelschulen“), denen eine Lehrperson voran stand, die (als Akt der Personalführung) zweimal jährlich durch ein Schulbehördenmitglied besucht („beaufsichtigt“) wurden. Die Schulbehörde besorgte in Freizeitarbeit auch die Schuladministration. In der „neuen“ Schule werden Schulteams, welche (gemeinsam mit der Schulleitung) die Verantwortung über die Schul- und Unterrichtsentwicklung tragen, von professionellen Schulleitungen geführt. Diese stehen dem Management der Schuleinheit vor. Wie bereits in Kap. 2.2.2 dargelegt, belässt aber das Volksschulgesetz die Milizschulpflegen und stattet sie weiterhin mit betrieblicher Verantwortung aus.

Damit stellt sich die Frage, welchen Auftrag die Milizbehörde, die vormals für die Führung der Lehrpersonen (der „Schule“) und die operative Schulverwaltung zuständig war, in Zukunft noch zu erfüllen hat. In der teilautonomen, geleiteten Schule, verschärft sich das bisher schon vorhandene „principal-agent-Problem“, indem die Laienbehörde gegenüber den Expertinnen und Experten immer stärker ins Hintertreffen gerät (vgl. Enderlin Cavigelli 2006, S. 19 sowie Schreyögg 2003, S. 81). Aus diesem Grund stellt zum Beispiel Dubs den Aufsichtsauftrag der Laienbehörde ganz in Frage und favorisiert eine professionelle Schulaufsicht (vgl. Dubs 2003, S. 17). Eine solche ist im Kanton Zürich neu eingerichtet worden. Der im Volksschulgesetz formulierte Aufsichtsauftrag an die Schulbehörde müsste in diesem Sinne als Auftrag zur politischen Steuerung verstanden werden (s. unten).

Dubs hat auf die latente Gefahr hingewiesen, dass Behördenmitglieder der Trennung von operativen und strategischen (bzw. politischen und betrieblichen) Aufgaben misstrauen und sich im Alltag weiterhin um innerschulische Angelegenheiten kümmern (Dubs 1998, S. 394-395, 403-406 sowie Dubs 2002, S. 422-425). Im Konzept des neuen Volksschulgesetzes „führen Behörden geleitete Schulen“ (vgl. Enderlin Cavigelli 2006, S. 19). Laut Art. 42 VSG „leitet und beaufsichtigt“ die Schulpflege die Schulen. Sie hat die „Aufsicht über die Schulleitung und die Lehrpersonen“ und beurteilt diese. Damit sind auf der betrieblichen Ebene Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen nicht klar zugeteilt, was im Alltag zu Störungen führen kann. So weist auch Dubs darauf hin, dass nur klare Leitungsstrukturen den Erfolg einer teilautonomen Schule sichern können (Dubs 2002, S. 134). In der Stadt Zürich wird die Problematik durch die Tatsache verstärkt, dass das (Kreis-) Schulpräsidium ein Vollamt ist. Dies stärkt zwar die Position dieses Amtes innerhalb der Schulpflege. Dass das Amt aufgrund der Volkswahl weder nach Kriterien der Professionalität besetzt noch in ein System der Linienverantwortung eingebunden ist, verstärkt jedoch die Gefahr einer schwachen Führung.

Eine mögliche Lösung liegt in einer noch konsequenteren Trennung von politischer und betrieblicher Verantwortung (vgl. Schedler 1998, S. 11), wobei die Führungsverantwortung in die betriebliche Verantwortung gehört:

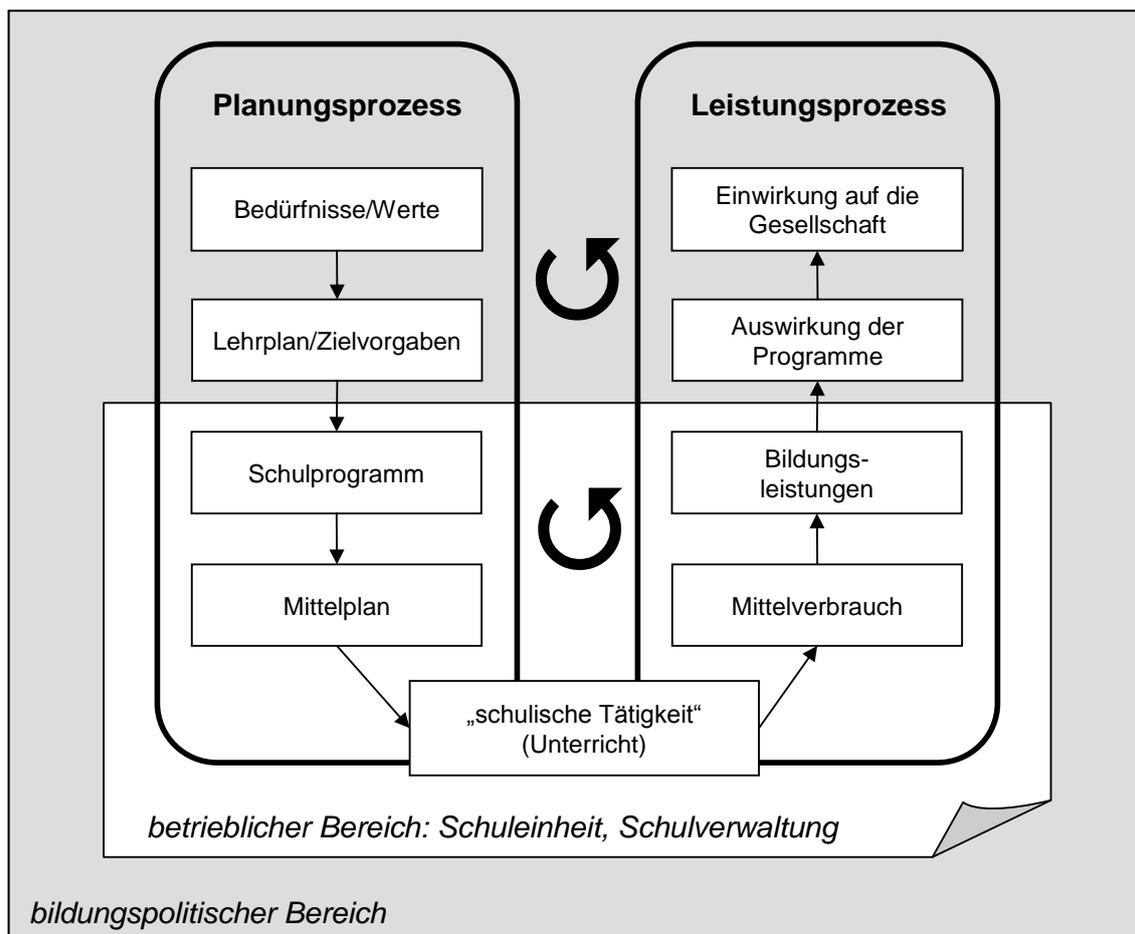


Abbildung 10: Bildungspolitischer Steuerungsprozess mit Controllingzyklen (vgl. Schedler 1998, S. 12)

Die Schulbehörde soll sich (als Milizbehörde) auf den bildungspolitischen Bereich konzentrieren. Dabei steht die politische Programmierung mit der Formulierung von Wirkungszielen im Vordergrund (Planungsprozess). Auf der Leistungsseite geht es um die Messung und Überprüfung der Outcomes. Die runden Pfeile stehen für die Controllingprozesse. Auf der politischen Ebene steht das strategische Controlling, auf der betrieblichen das Leistungscontrolling bzw. die KLER sowie das innerbetriebliche

che Qualitätsmanagement. Der betriebliche Bereich soll von den professionellen Führungskräften der Schule (Schuleinheit, Schulverwaltung) geführt werden. Indem die Schulbehörde die Führung über das strategische Controlling, also über die eigentliche Systemsteuerung (im Sinne von „pilotage“) übernimmt, erhält sie die eigentliche politische Verantwortung (und damit oberste Leitung) über die örtliche Bildungsorganisation. Die Aufsichtstätigkeit wird neu über die Linie wahrgenommen und ergänzt durch die periodische Aussensicht. Diese wird durch die externe Schulbeurteilung (Fachstelle für Schulbeurteilung der Bildungsdirektion) vorgenommen. Daraus ergibt sich folgende Aufgabenteilung zwischen der politischen und der betrieblichen Führungsebene (s. Abb. 11):

Aufgaben der politischen Führung	Aufgaben der betrieblichen Führung
<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung des strukturellen Rahmens • Vorgabe strategischer Entwicklungsziele • Genehmigung des Schulprogramms • Genehmigung der Leistungsvereinbarung • Genehmigung des Globalbudgets • Strategisches Controlling 	<ul style="list-style-type: none"> • Personalmanagement (inkl. Anstellung, Personalführung, Entwicklung, Beurteilung) • Budgetierung • Innovationsförderung • Internes Qualitätsmanagement • Unterstützung der politischen Führung

Abbildung 11: Aufgabenteilung Schulbehörde, Schuleinheit/Schulverwaltung
(vgl. auch Dubs 2002, S. 139 sowie Thom/Ritz 2006a, S. 6-10)

2.5.2 Effektive Schulführung

Verschiedene politische Akteure in der Stadt Zürich haben den Wunsch geäußert, bzw. in Form eines politischen Vorstosses das Ziel formuliert, den organisatorischen Rahmen der Schule weiter zu entwickeln. Das Ziel ist eine effektive und effiziente Schulführung. Das von Thom/Ritz entwickelte IOP-Führungskonzept für den öffentlichen Sektor zeigt auf, wie die Dimensionen der Verwaltung pragmatisch, das heisst situationsgerecht, modernisiert werden können, um das genannte Ziel zu errei-

chen¹³. Hier sollen in Anwendung des IOP-Ansatzes Effektivitätskriterien generiert werden, an denen die Qualität einer neuen, erweiterten Schulverwaltungsorganisation gemessen werden soll. Der IOP-Ansatz wird nachfolgend in Verbindung gebracht mit dem in dieser Arbeit verwendeten und in Abb. 1 dargestellten St. Galler Schulmodell (s. Abb. 12).

Um die Schulorganisation in einem positiven Sinn zu verändern und im Sinn der Zielsetzung effizienter und effektiver zu machen, ist auf folgenden Ebenen einzuwirken:

- **Informations- und Innovationsmanagement** (Veränderung des Innovationsniveaus und der Transparenz)
- **Organisatorische Gestaltung** (Veränderung der Flexibilität der Organisation)
- **Personalmanagement** (Veränderung der Motivation und Qualifikation des Personals)

¹³ Das IOP-Führungskonzept wird ausführlich eingeführt und dargestellt in: Thom/Ritz 2006b (vgl. insbes. Kap. 2, S. 41-115. Es findet zudem Anwendung in: Thom/Ritz 2006a, S. 3-35)

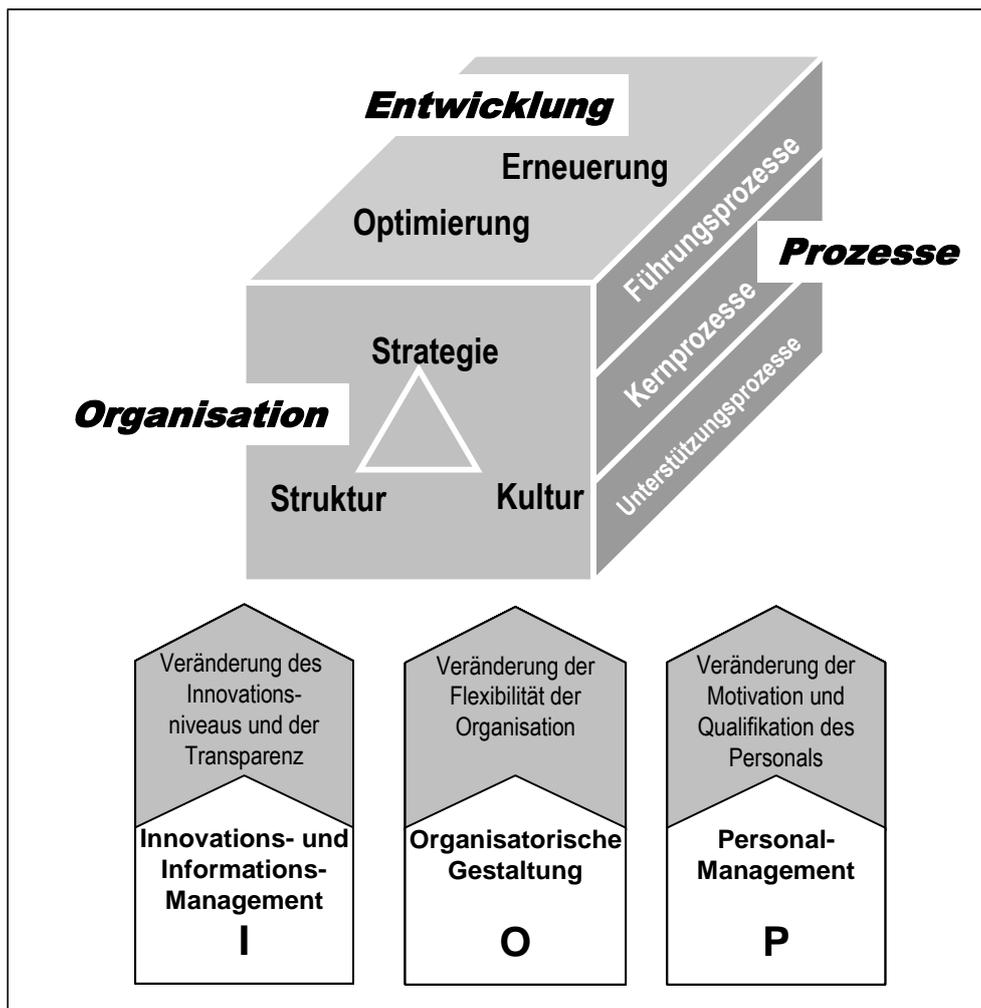


Abbildung 12: IOP-Konzept zur Steigerung der Effektivität der Schulführung

2.5.3 Grundlagenmodell der Schulverwaltungsorganisation

Aus den bislang angestellten Überlegungen für eine „gute Schule“, den organisatorischen (strategischen, strukturellen und kulturellen) Rahmenbedingungen in Kanton und Stadt Zürich, den politischen Forderungen an eine erweiterte Schulverwaltungsorganisation, den Überlegungen zur Professionalisierung bzw. Milizstruktur der Schulbehörden und den Grundlagen aus dem IOP-Führungsmodell lässt sich nun ein Grundlagenmodell als Bezugsrahmen für eine weitergehende Schulverwaltungsreform ableiten.

Dieser Bezugsrahmen integriert modellhaft die Einflussfaktoren auf die Organisation, deren Ausgestaltungsdimensionen und zeigt die Kriterien auf, an denen die Effektivität der Organisation gemessen werden soll (vgl. Thom/Wenger 2002, S. 9-15). Der Erkenntnisprozess funktioniert reziprok: Im Zentrum steht die Schule (Organisation als Institution¹⁴), auf die entwickelnd eingewirkt werden soll. Die Organisation (Institution) ist abhängig von generellen Rahmenbedingungen (Faktoren der globalen Umwelt und der unmittelbaren Aufgabenumwelt, vgl. das systemische Umfeld des St. Galler Schulmodells). Die Schule selbst stellt reale Wirkungen her (Effektivität). Sie „hat eine Organisation“, die effiziente Arbeitsabläufe im Hinblick auf eine höchst mögliche Effektivität garantieren soll. Die qualitative Überprüfung der Effektivitätskriterien lässt Rückschlüsse auf die Qualität der Schulorganisation (Schulverwaltungsorganisation) und damit der Schule als Institution zu.

¹⁴ zum Organisationsbegriff vgl. Osterloh/Frost 2004, S. 5-6

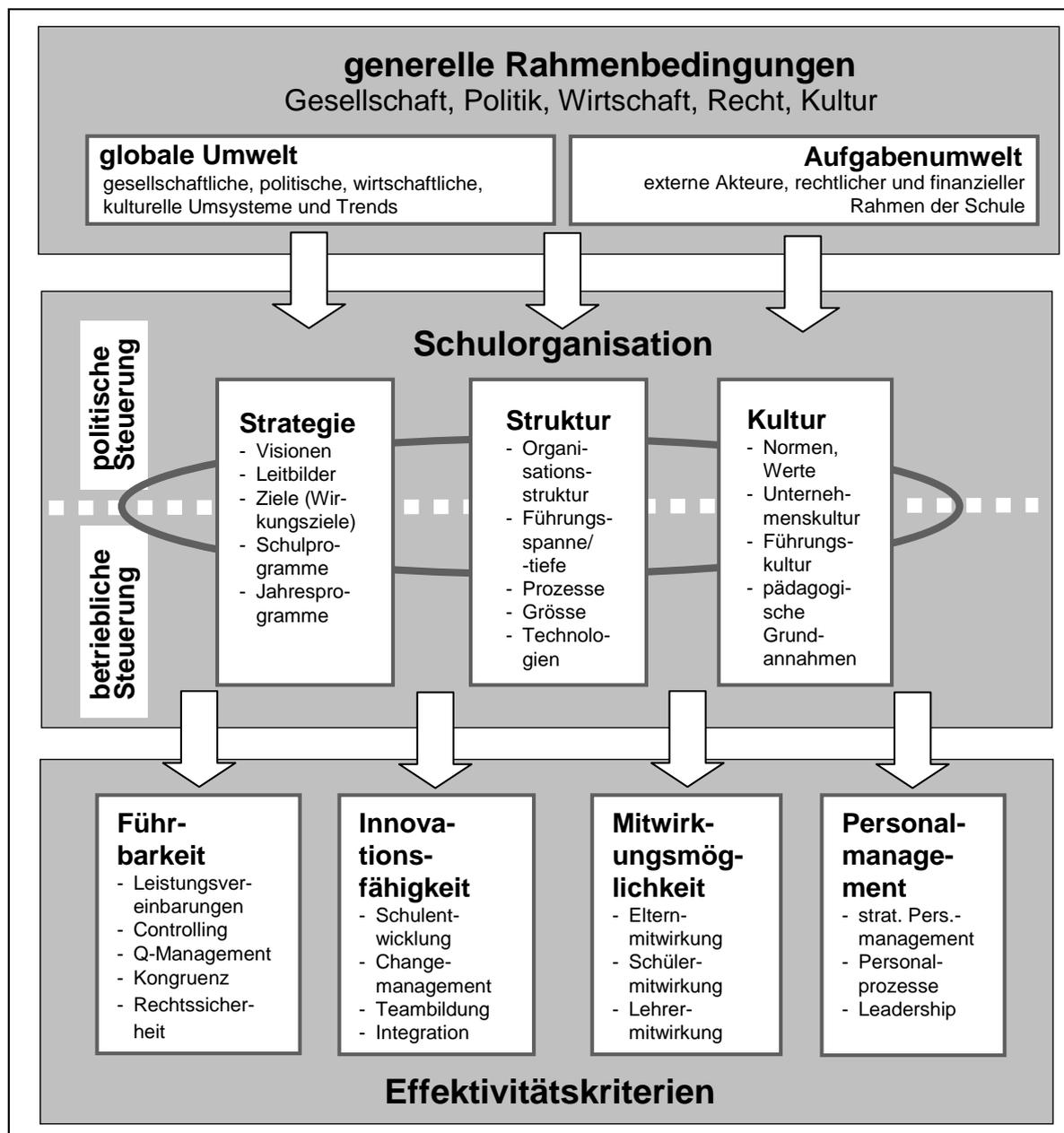


Abbildung 13: Grundlagenmodell Schulverwaltungsorganisation

Auf die globalen Umweltbedingungen der Schule wird hier nicht näher eingegangen. Die Beispiele für Akteure im St. Galler Schulmodell (Kap. 1.3) zeigen die Dimensionen an (zum Beispiel die Akteure der Wirtschaft, die einerseits als „Abnehmer“ ein Interesse an einer möglichst hohen Schulqualität haben, andererseits als Kapitalgeber an einer möglichst tiefen Staatsquote interessiert sind).

Die Schule als öffentliche Institution wird politisch und betrieblich gesteuert. Die neue Schulverwaltungsorganisation schlägt Anpassungen einerseits auf den Ebenen der politischen (Frage der Unterstellung der Schulpräsidien) und der betrieblichen Führung (Frage der Unterstellung der Schulleitungen) vor. Zudem sollen die Aufgaben zwischen politisch gewählten Behördemitgliedern und angestellten Führungskräften effektiver verteilt werden. Die instrumentelle Organisation der Schule wird in den Dimensionen Strategie, Struktur und Kultur dargestellt. Diese sind in einer Ellipse miteinander verbunden, was die Gleichwertigkeit dieser Dimensionen zu einem konfigurativen Ganzen symbolisiert.

Es lassen sich folgende grundlegende Effektivitätskriterien für eine „gute Schulverwaltungsorganisation“ ableiten:

1. Die Schule muss *führbar* sein: Sie benötigt Leistungsvereinbarungen zwischen der politischen und der betrieblichen Ebene, Controllingzyklen auf beiden Steuerungsebenen, ein internes und externes Qualitätsmanagement, Kongruenz in der Verteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen sowie eine hohe Rechtssicherheit.
2. Die Schule muss *innovationsfähig* sein: Die Mitarbeitenden der Schuleinheiten müssen als Team konstituiert sein und wirken können. Die Schule muss Entwicklungsbedarf wahrnehmen und sich pädagogisch von innen her entwickeln können (Schulentwicklung). Dazu braucht die Schule die Struktur und Bereitschaft zur ständigen Erneuerung. Die innovative Schule benötigt einen neuen, umfassenden Begriff der Integration: Sie ist der Ort, in dem sich alle am Schulerfolg der Kinder beteiligten Akteure aktiv vernetzen (= *integrieren*).
3. Die Schule muss *mitwirkungsfähig* sein: Die Schule als Volksschule muss demokratisch verfasst sein und die Ansprüche ihrer Zielgruppen integrieren. Insbesondere müssen die Eltern als Partner/innen anerkannt werden und deren Ansprüche einfließen können. Das gleiche gilt auch für die Schülerinnen und Schüler. Diese sind nicht Objekte

des schulischen Leistungsprozesses (sozusagen Patienten auf dem Operationstisch) sondern aktive Subjekte eines umfassenden Bildungsprozesses. Die Mitwirkungsfähigkeit bezieht sich in besonderem Mass auch auf die Lehrpersonen. Sie sind Expertinnen und Experten der pädagogisch-methodisch-didaktischen Grundlagen des Unterrichtserfolgs. Alle Schulen benötigen Mitwirkungsstrukturen, welche die Lehrpersonen einladen, ihr vertieftes Wissen der Organisation zur Verfügung zu stellen.

4. Die Schule benötigt ein *effektives Personalmanagement*. Die Schulleiter/innen sind „transformational leaders“ ihrer Schuleinheiten. Sie sind durch ihre Vorbildfunktion, Motivationsfähigkeit und Managementkompetenzen in der Lage, den Teambildungs- und Schulentwicklungsprozess zu moderieren und das Schulpersonal zu führen. Personalprozesse sind festgelegt und das Personalmanagement nach strategischen und betrieblichen Kriterien zugeordnet.

3 EFFIZIENTE SCHULVERWALTUNGSORGANISATION FÜR DIE STADT ZÜRICH

Nachdem in Kapitel 2 die rechtlichen, politischen und theoretischen Grundlagen dargestellt worden sind, die zur Entwicklung eines erweiterten Modells der Schulverwaltungsorganisation beigezogen werden, wird nun in Kapitel 3 dieses Modell an einem konkreten Beispiel (für die Stadt Zürich) angewandt und näher beschrieben. Dieses lehnt sich an das neue Schulverwaltungsmodell der Stadt St. Gallen an. Die St. Galler Stimmberechtigten haben unter dem Titel „Schulorganisation 2007“ in einer Volksabstimmung am 26. November 2006 einem Nachtrag zur Gemeindeordnung zugestimmt. Die strategische Grundausrichtung der St.Galler Schulverwaltungsreform sind im ersten Abschnitt der Abstimmungsweisung dargelegt (Stadt St. Gallen 2006, S. 3):

„Die Anforderungen der Gesellschaft an die Schule nehmen ständig zu. Sie lassen sich besser bewältigen, wenn die Organisationsstrukturen schlank und klar sind. Die Schulorganisation 2007 verwirklicht das. Sie überwindet einen wesentlichen Mangel der bisherigen Organisation, welche die Führung der Schule zwischen dem als Behörde auftretenden Schulrat und der Verwaltung aufteilte. Die Folge dieser Aufteilung waren komplizierte Abläufe, Doppelspurigkeiten und grosse Reibungsverluste.“

Der mutigste Schritt der St. Galler-Reform war die Abschaffung des Schulrats (= „Schulpflege“). Diese Massnahme eröffnete die Möglichkeit, die politische Verantwortung klar der politischen Organisation (Stadtrat, Stadtverwaltung) zuzuordnen und eine ebenso transparente wie konsequente Aufteilung der Führungsverantwortung vorzunehmen.

Zunächst wird der strukturelle Aufbau (Organigramm) der gesamten Schulorganisation dargestellt und erklärt (Kap. 3.1). Danach werden, dem St. Galler Schulmodell folgend, die weiteren Dimensionen der

Schulorganisation aufgezeigt, die Strategiefindung (Kap. 3.2), die kulturellen Aspekte (Kap. 3.3), die Prozessorganisation (Kap. 3.4) sowie die Funktionen der Erneuerung und Optimierung (Kap. 3.5). Die Kapitel 3.3 bis 3.5 konzentrieren sich auf die Aufgabenverteilung.

3.1 Struktureller Aufbau

Das hier vorgeschlagene Organisationsmodell setzt die in Abb. 9 dargestellten politischen Forderungen an den strukturellen Aufbau der Schulverwaltungsorganisation um:

1. Die Schulkreise mit ihrer Verwaltung und den Schuleinheiten werden in das Schulamt integriert, d.h. die Schulorganisation wird Teil der übrigen Verwaltungsorganisation.
2. Die Kreisschulpräsidien werden durch öffentlichrechtlich angestellte, weisungsgebundene Schulkreisleiter/innen ersetzt.
3. Die Milizaufsicht wird abgeschafft.

Der strukturelle Aufbau der neuen Schulverwaltungsorganisation ist in Abb. 14 dargestellt:

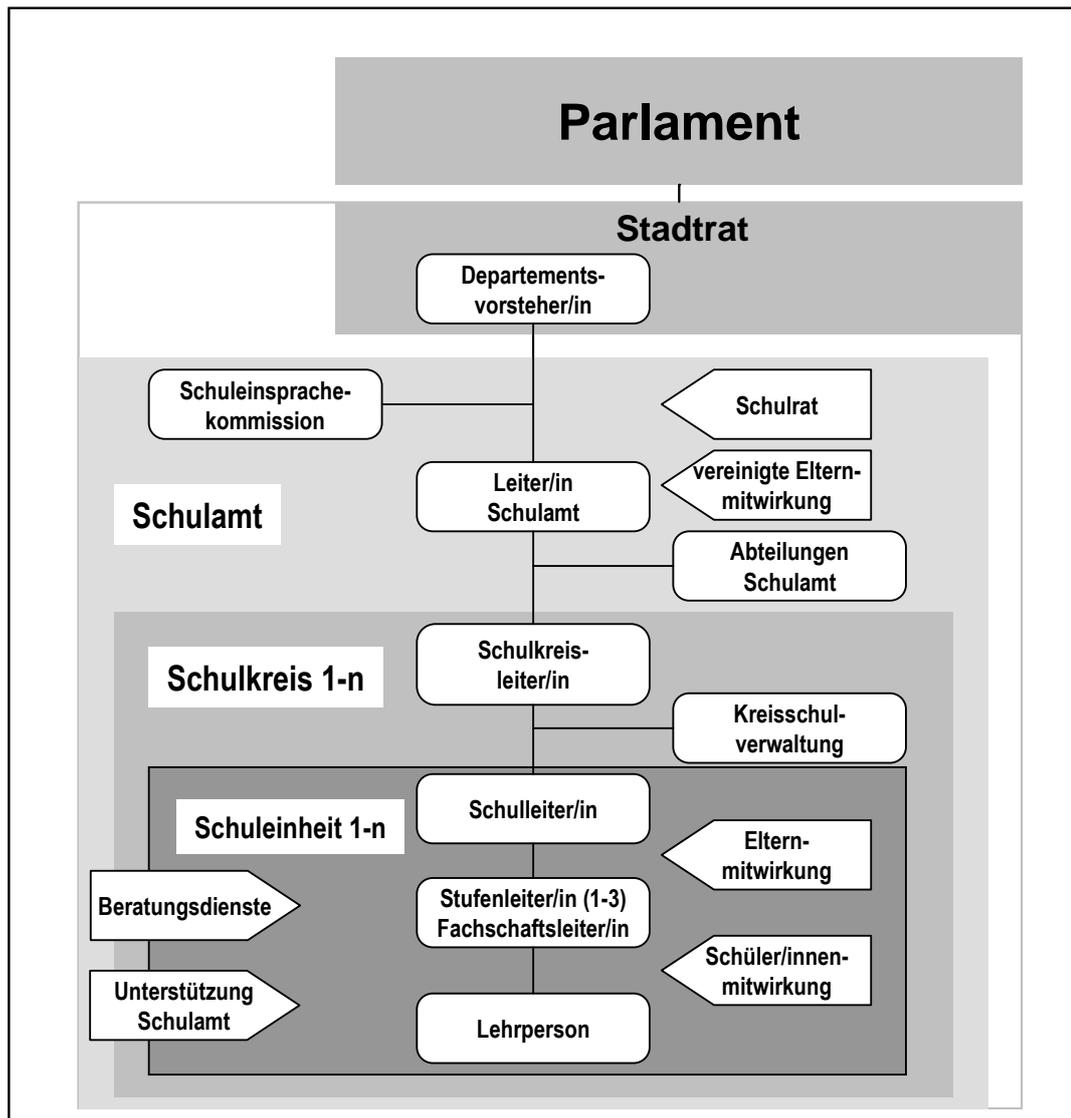


Abbildung 14: Neues Schulverwaltungsmodell für die Stadt Zürich (Aufbauorganisation)

3.1.1 Schulkreisleitung

Die Schulkreisleitung ist die neue Funktion, die mit der erweiterten Schulverwaltungsorganisation geschaffen wird, und steht daher in der Beschreibung der Funktionen für einmal an oberster Stelle. Sie ersetzt das Kreisschulpräsidium. Während dieses ein durch das Volk gewähltes Amt war, ist die Schulkreisleitung eine höhere Kaderfunktion mit verfügbarer (unbefristeter) öffentlichrechtlicher Anstellung. Sie ist in die Liniverantwortung eingebunden, weisungsgebunden und hat ein verbindliches Pflichtenheft. Die Schulkreisleitung ist der internen Unternehmenskultur

ebenso verpflichtet wie den internen Weisungen und Standards. In professionellen Rekrutierungsverfahren können Personen ausgewählt werden, welche die notwendigen Leadership- und Managementkompetenzen aufweisen, um die grossen und komplexen Schulkreise erfolgreich zu führen. Zum Anforderungsprofil an eine Schulkreisleitung gehören zudem Kenntnisse des Schulwesens. Im Gegensatz zu den Schulleitungen, die eine Unterrichtsverpflichtung haben, müssen Schulkreisleiter/innen nicht Pädagog/innen sein. Bei ihnen stehen die betriebswirtschaftlichen Kompetenzen im Vordergrund.

Die sieben Schulkreisleitungen leiten als Vorgesetzte die Schulleitungen. Sie stehen zudem der Kreisschulverwaltung vor. Die Grösse und Anzahl der Schulkreise und der Schuleinheiten ist so zu wählen, dass eine optimale Führungsspanne resultiert. Als den Schulleitungen übergeordnete Funktions- (und „Eskalations-“)Stufe ist die Schulkreisleitung sowohl den Lehrpersonen wie auch den Eltern bekannt.

3.1.2 Stadtrat und Departementsvorsteher oder Departementsvorsteherin

Neu wird die heute von der übrigen politischen Organisation getrennte Volksschule (s. oben Kap. 2.3 Abb. 8) in die ordentliche Aufbauorganisation der Stadt integriert. An deren Spitze steht der Stadtrat als politische Behörde, der in seinem Konstituierungsbeschluss den Leiter bzw. die Leiterin des Schuldepartements (Departement Schule und Sport) bestimmt. Der betreffende Stadtrat bzw. die Stadträtin steht als Chef bzw. Chefin der gesamten Schulorganisation mit Linienverantwortung vor. Damit wird der Gesamtstadtrat als oberste politische Behörde auch oberste Schulbehörde, bzw. die Schulbehörde geht in der Einheitsgemeinde in der politischen Behörde auf. Die bisherige Trennung der Organisationen, die letztlich immer auch in einem Konkurrenzverhältnis (um Ressourcen und Steuerungseinfluss) gestanden sind, wird überwunden. Es ist neu das Departement, das mit den Schuleinheiten

Leistungsvereinbarungen abschliesst (und das Globalbudget zuweist). Auch die Schulprogramme sind durch das Departement zu genehmigen.

3.1.3 Schulrat

Um auf oberster Ebene strategisch relevantes Fachwissen einfliessen zu lassen sowie in Anerkennung der besonderen Stellung der Bildungsorganisation als „Zukunftsressource“ der Gesellschaft, wird neu ein „Schulrat“ eingerichtet. Die Namensgebung betont die allein beratende Funktion dieses Gremiums, das sonst keinerlei politische Steuerungsrechte oder Entscheidungsbefugnisse in Rechtsangelegenheiten hat, dem also keine Verwaltungsbefugnis zukommt (und grenzt sich somit von den Begriffen Kommission oder Ausschuss ab). Der Schulrat wird als Gremium von Expertinnen und Experten vom Stadtrat gewählt. Ihm sollen ausgewiesene Fachleute aus Bildung, Erziehung oder Wissenschaft und Vertreter/innen der Lehrer/innenorganisationen angehören. Der Schulrat kann auch als Pendant des kantonalen Bildungsrats gesehen werden, allerdings ohne eigene Rechtsetzungsbefugnisse. Seine Aufgabe ist die Beratung des Departements bzw. des Schulamts in bildungspolitischen Fragen, damit dieses auch in dieser Hinsicht Top-Down-Steuerungs- und Führungsfunktion wahrnehmen kann (als Gegengewicht zur Programmierung über die Schulprogramme, die den Bottom-up-Ansatz der Schulentwicklung abdeckt).

3.1.4 Vereinigte Elternmitwirkung

Über die Mitwirkung der Eltern soll die demokratische Mitsprache der Betroffenen in einem gegenüber heute unmittelbarerem Ausmass ermöglicht werden. Die Elternmitwirkung ist auf Ebene der Schuleinheit durch das Volksschulgesetz erfordert. Damit diese Sichtweise auch auf der oberen Steuerungsebene einwirken kann, soll mit der vereinigten Elternmitwirkung ein offizielles Anhörungsgremium geschaffen werden.

3.1.5 Schuleinsprachekommission

Mit dem Verzicht auf die Schulbehörde fällt jene Instanz weg, die auf Gemeindeebene rechtsgültige Endentscheide (Verfügungen) fällen kann. Aufgrund von Art. 66 GO würde diese Kompetenz automatisch dem Stadtrat zufallen. Da das Ziel der Reform nicht eine zusätzliche Belastung der städtischen Exekutive mit Rechtsentscheiden ist, soll mit der Schuleinsprachekommission ein entsprechendes Gremium geschaffen werden. Dieses hat zwar die Stellung einer Kommission mit selbständiger Verwaltungsbefugnis und muss daher in der Gemeindeordnung festgelegt sein. Die Schuleinsprachekommission hat aber im Gegensatz zur heutigen Schulpflege keinerlei politische Steuerungsbefugnisse. Das Volksschulgesetz ist bestrebt, schulische Entscheide auf möglichst tiefer Stufe anzusetzen (zum Beispiel das System der „Runden Tische“ in den Schuleinheiten für Schullaufbahnentscheide oder für die Zuweisung von sonderpädagogischen Massnahmen gemäss Art. 32 und 37 VSG). Diese Entscheide sowie Anordnungen der Schulleitungen oder Verfügungen des Schulamtes müssen jedoch gemeindeintern überprüft bzw. mittels Einsprache angefochten werden können (Art. 115a GG, Art. 19-28 VRG, Art. 66 GO Stadt ZH). Die Funktion der Entscheidungsinstanz kommt der Schuleinsprachekommission zu. Analog der Vormundschaftsbehörde müsste auch diese Kommission vom Parlament gewählt werden (Art. 40 GPR).

3.1.6 Schulamt

Das Schulamt ist die Verwaltungseinheit, in welche die gesamte Schulorganisation integriert ist. Es wird durch den oder die Leiterin Schulamt geführt, die oder der direkt dem oder der Vorsteher bzw. Vorsteherin des Departements unterstellt ist. Das Schulamt umfasst zum einen seine bisherigen neun Abteilungen, die den Schulbetrieb unterstützen. Zudem sind die sieben Schulkreise neu Teil des Schulamts. Die Integration der Schulkreise bedeutet, dass auch die administrative Verwaltung der Schulkreise Teil des Schulamts bilden. Dies schafft Potential für eine bessere Vernetzung der Informationen, Nutzung der Ressourcen, Koordination der Prozesse und damit einer effizienteren Aufgabenerfüllung.

3.1.7 Leitung Schulamt

Der Leitung des Schulamts werden zusätzlich zu den Dienstabteilungen die Schulkreisleitungen unterstellt. Da dieser Funktion bereits heute neun Abteilungsleiter/innen direkt unterstehen, muss hier im Rahmen einer Reorganisation des Schulamts eine effektivere Lösung gefunden werden (allenfalls mit einer weiteren Hierarchiestufe, z.B. in Form einer stellvertretenden Leitung). Wichtig ist, dass die Schulkreisleitungen der Linie des Schulamts unterstellt werden und von der Departementsleitung hierarchisch nicht allzu weit entfernt sind (damit die politische Führung den Kontakt zu den Schulkreisen nicht verliert).

3.1.8 Schulkreis

An der heutigen Einteilung der Schulkreise muss sich grundsätzlich nichts ändern. Im Gegensatz zu heute sind die Schulkreise in Zukunft reine Verwaltungseinheiten und keine Wahlkreise mehr. Es stellt sich allerdings die Frage nach der optimalen Grösse der Schulkreise (s. unten). Die Schulkreisleitungen unterstehen der Schulamtsleitung. Um die Führungsspanne nicht zu gross werden zu lassen, sollte die Anzahl der Schulkreise nicht wesentlich erhöht werden.

3.1.9 Kreisschulverwaltung

Da die Kreisschulverwaltungen Teil des Schulamts sind, gibt es zwischen diesen Ebenen keine Konkurrenzen mehr. Dies bedeutet, dass zwischen der zentralen oberen Ebene und den Verwaltungen der Schulkreise eine optimale Aufgabenteilung gefunden werden kann. Grundsätzlich dürften Schulkreisübergreifende administrative oder organisatorische Dienstleitungen, das Management der Investitionen, das Beschaffungswesen sowie das Management der Schuladministrationsprozesse (Standarddefinitionen) eher auf der oberen Ebene des Schulamts angesiedelt sein. Die Prozessanwendung ist Sache der Kreisschulverwaltungen (zum Beispiel in den Bereichen Schüleradministration, Personaladministration, Liegenschaftenadministration).

3.1.10 Schuleinheit

3.1.10.1 Rechtsgrundlage

Die Schulen sind aufgrund des Volksschulgesetzes teilautonome Schuleinheiten. Etliche Schuleinheiten haben erst seit kurzem eine Schulleitung. Das Organisationsstatut, das die interne Organisation der Zürcher Schulen im Rahmen der Gesetzgebung festlegt, wurde auf das Schuljahr 2006/07 in Kraft gesetzt. Auf den Beginn des Schuljahres 2007/08 mussten die Schulprogramme erlassen werden. Eine grundlegende organisatorische Änderung drängt sich heute nicht auf.

3.1.10.2 Eltern- und Schülermitwirkung

Ab dem Schuljahr 2007/08 müssen die Schuleinheiten die Mitwirkung der Eltern und der Schülerinnen und Schüler institutionalisieren. Die Mitwirkung dieser wichtigsten Anspruchs- bzw. Zielgruppen der Schule hat nicht nur zum Ziel, durch eine grössere Nähe des schulischen Umfelds zur Schule die Schulentwicklung positiv zu beeinflussen. Die verstärkte Integration fördert auch den pädagogischen Prozess. Zudem sind diese Mitwirkungsformen auch für das interne Qualitätsmanagement einzusetzen. Gerade dieser Punkt ist eventuell ein Grund, weshalb viele Lehrpersonen der Eltern- wie der Schüler/innenmitwirkung derzeit noch skeptisch gegenüberstehen. Die Mitwirkung der Eltern hat auch einen demokratisierenden Charakter. Dass diese im Volksschulgesetz fest verankert worden ist, stärkt den Gedanken der Schule als Volksschule „von unten“. Starke elterliche Mitwirkungsrechte sind in diesem Sinn durchaus geeignet, Teile der Funktion der Schulbehörden (vor allem die Laienaufsicht) zu ersetzen.

3.1.10.3 Unterstützungsleistungen

Die Schuleinheiten erhalten im neuen Modell von zwei Seiten her Unterstützung. Einerseits können sie die Beratungsdienste (Schulsozialarbeit und schulpsychologischer bzw. schulärztlicher Dienst) in Anspruch nehmen. Im Rahmen des Volksschulgesetzes (sowie der Umsetzungsge-

setzung zur NFA) erhalten diese Dienste eine verstärkte beratende Funktion vor Ort, um die Lehrpersonen im Umgang mit schwierigen Situationen und besonderen Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler besser zu befähigen. Im Weiteren stehen die Dienste des Schulamts den Schuleinheiten direkt zur Verfügung. Diese Dienste sind Unterstützungsleistungen in Organisations- oder Schulentwicklungsprozessen. Zudem soll ein pädagogischer Personaldienst aufgebaut werden. Dieser tritt an die Stelle der bisherigen Schulbesuche durch Behördenmitglieder und kann eingesetzt werden, wenn professionelle Unterstützung von Lehrpersonen nötig ist.

3.1.10.4 Interne Organisation

Es ist Sache jeder Schuleinheit, im Rahmen des Organisationsstatus der Stadt Zürich (Verordnung über die geleiteten Schulen AS 412.103) ihre eigene interne Organisation zu entwickeln. Die gängigen Instrumente zur Abbildung der Aufbauorganisation sind Organigramme, Funktionendiagramme und Funktionsbeschreibungen (vgl. Seitz/Capaul 2005, S. 212-214). Die Schuleinheiten sind in der Ausgestaltung ihrer Aufbauorganisation frei. Sie können ihre internen Aufgaben selber strukturieren und zum Beispiel einer horizontalen Arbeitsgruppenorganisation zuordnen. Da gleichzeitig Querschnittsfunktionen zu besetzen sind, ist unter Umständen eine Matrixorganisation am effizientesten.

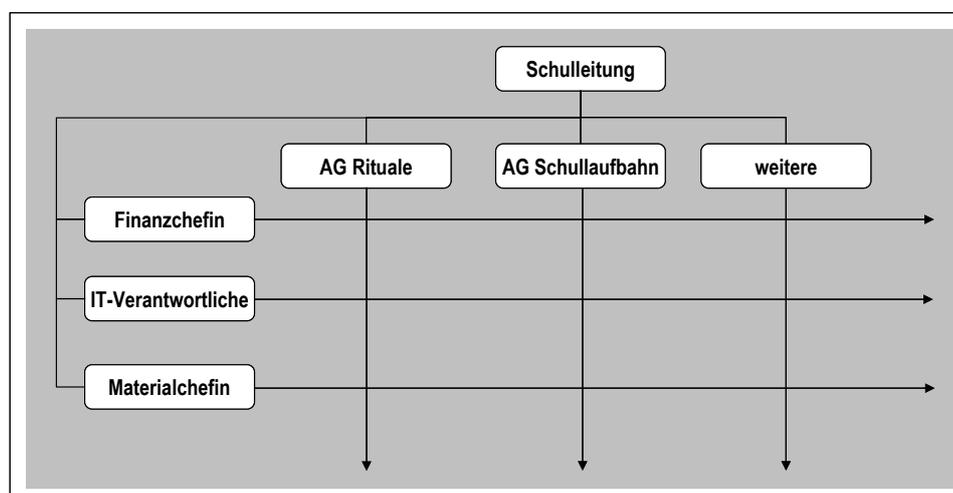


Abbildung 15: Beispiel einer Matrixorganisation in einer Schuleinheit

Eine bekannte Problematik ist die zeitliche Überlastung der Lehrpersonen angesichts der organisatorischen Aufgaben in einer Schuleinheit. Eine Möglichkeit, Frustration zu verhindern, ist die Arbeit mit Projektorganisationen. Ein Projekt ist ein „Unternehmen auf Zeit“ (vgl. Osterloh/Frost 2004, S. 19). Es bietet für die Lehrpersonen den Vorteil, nach Projektabschluss wieder von der Verantwortung befreit zu sein.

Auch die Festlegung der Ablauforganisation (Prozesse) gehört zu den Aufgaben der Schuleinheit. Gerade in diesem Bereich kann die Schulverwaltung grosse Hilfestellung bieten, indem geschulte Prozessdesigner/innen basierend auf Interviews vor Ort Prozesse in Flussdiagrammen festhalten und für die Schuleinheiten IT-unterstützte Prozesshandbücher erstellen. Die Zentralisierung der Schulverwaltung im Schulamt hat überdies den Vorteil, dass allgemein gültige Prozesse vereinheitlicht werden können. Hier liegt in aller Regel ein grosses Potenzial für Effizienzsteigerungen.

3.1.10.5 Grösse der Schuleinheit

Eine Problematik liegt heute in der hohen Anzahl der Schuleinheiten. Bei sieben Schulkreisen und 106 Schuleinheiten (vgl. Kap. 2.3) ergibt dies einen Durchschnitt von über 15 Schuleinheiten pro Schulkreis. Damit wird die Führungsspanne¹⁵ der Schulkreisleitung, denen die Schulleitungen unterstellt sind, zu hoch (zumal viele Schuleinheiten von Doppelschulleitungen geführt werden). Aufgrund der gesetzlichen Zuweisungsschlüssel für die Stellenplanung (Art. 2 LPVO) kann die Stadt Zürich etwa 60 Vollstellen für Schulleitungen einrichten. Da Schulleitungen eine Unterrichtsverpflichtung haben und darum ihre Schulleitungstätigkeit höchstens zu 85 Prozent wahrnehmen können, ergibt dies eine theoretische

¹⁵ zum Begriff der Führungsspanne vgl. Schreyögg 2003, S. 161-165. Schreyögg spricht in diesem Zusammenhang von „Kontrollspanne“.

sche Mindestanzahl von etwa 70. Bei sieben Schulkreisen ergäbe dies eine Führungsspanne im Bereich des Möglichen (wenn auch nicht ideal). Die Anzahl Schuleinheiten sollte daher unbedingt gesenkt (und der Anzahl 70 angenähert) werden¹⁶.

3.1.11 Schulleitung

Die Schulleitungen erhalten zur betrieblichen Führung der Schuleinheiten eine höhere Verantwortung. Insbesondere soll die Anstellung und die Beurteilung der Lehrpersonen Sache der Schulleitungen sein. Um die Professionalität des Anstellungsverfahrens zu garantieren, soll die Personaladministration im Schulamt zu einem Personaldienst (mit Fachstelle für Schulbegleitung) aufgewertet und ausgebaut werden: Er soll bei Problemen der Lehrperson im Unterrichtsalltag beigezogen werden können (s. oben). Die Schulleitungen sind der Schulkreisleitung unterstellt und werden von dieser personell mit Zielvereinbarungen geführt. Die Schulleitungen selber tragen die Verantwortung für die Teambildung in der Schuleinheit und die Organisation der Schulentwicklungsprozesse bzw. des internen Qualitätsmanagements, sowie (wie bereits heute) für das Finanzmanagement. Ihre Führungsverantwortung liegt in der Erreichung der im Rahmen der Leistungsvereinbarung und der Schulprogrammierung festgelegten Ziele. Dass sie wenn nötig die Unterstützungsleistungen des Schulamts in Anspruch nehmen, ist eine Hauptschuld der Schulleitungen.

Bereits heute ist die Führungsspanne ein wichtiges Problem in der Schuleinheit. Oftmals unterstehen einer Schulleitung bis zu fünfzig Lehrpersonen. Damit ist eine wirksame Personalführung auch dann nicht mehr möglich, wenn man davon ausgeht, dass Lehrpersonen zumeist

¹⁶ Unabhängig von einer allfälligen Reform der Schulverwaltung ist die Führungsspanne der Kreisschulpräsidien bei heute 106 Schuleinheiten eindeutig zu hoch und sollte dringend gesenkt werden. Zwar versuchen die Schulkreise diesem Mangel mit der Einrichtung von sogenannten Aufsichtskommissionen zu begegnen (s. Abb. 8). Dies löst allerdings das Problem der Personalführung nicht.

keinen grossen Führungsaufwand erfordern. In diesem Modell wird daher vorgeschlagen, zusätzlich entweder Stufenleitungen (auf der Kindergarten- und Primarstufe) oder Fachschaftsleitungen (auf der Sekundarstufe I) einzurichten. Damit wird die Führungsspanne deutlich verengt. Um allfälligen personellen Problemen vorzubeugen sind die Schuleinheiten zu verpflichten, interne Systeme der kollegialen Hospitation (gegenseitige Schulbesuche mit anschliessendem Feedback) und Interventionsgruppen einzuführen.

3.2 Strategieentwicklung

Ort der Strategieentwicklung ist die Schuleinheit, das Ziel ist die Festlegung des Schulprogramms. Der Strategieprozess ist die „Übersetzungsarbeit“ zwischen der politischen Rationalität und der „Managementrationalität“ der Schuleinheit (s. oben Abb. 4), indem das Schulprogramm (teilweise mit Vorgaben der politischen Führung) durch die Schuleinheit festgelegt und durch die politische Führung (Departement) genehmigt wird.

Zunächst müssen in der Schuleinheit gemeinsame Werthaltungen aggregiert und daraus abgeleitet generelle Zielvorstellungen entwickelt werden (vgl. Seitz/Capaul 2005, S. 117-179 und Dubs, 2006, S. 57-78). Vor Beginn der Programmarbeit sollte ein Leitbild erstellt bzw. das bestehende überprüft werden. Moderator des Strategieprozesses ist die Schulleitung. Bei Bedarf kann die Schulleitung Unterstützung beim Schulamt beziehen, da gerade für Stärken/Schwächenanalysen eine externe Moderation in der Regel sinnvoll ist.

In die Strategie und damit ins Schulprogramm fliessen, neben Vorgaben des Volksschulamts (das solche gerade in der Umsetzungsphase des Volksschulgesetzes in grosser Anzahl gemacht hat) und den Ergebnissen aus dem eigenen Schulentwicklungsprozess, auch Zielsetzungen

des Departements. Diese können Bestandteil der Legislaturziele des Stadtrats sein oder als längerfristige Wirkungsziele über das WoV-Budget des Gemeinderats in die Organisation einfließen. Dass die Schulprogramme rechtzeitig sowie in einer für die Gesamtorganisation operationalisierbaren Form erstellt werden, ist Sache der Linienverantwortung.

Im Rahmen der städtischen WoV-Organisation sollte für jede Schulprogrammperiode eine neue Leistungsvereinbarung zwischen dem Departement und der Schuleinheit abgeschlossen werden. Dadurch wird die Integration der Controllingzyklen (strategisches Controlling über das Schulprogramm, KLER, QM) erreicht. Das Volksschulgesetz sieht vor, dass das Schulprogramm jeweils in ein Jahresprogramm umgesetzt wird. Dieses Jahresprogramm soll auf städtischer Ebene verbunden werden mit dem WoV-Budget bzw. mit dem Globalbudget der Schuleinheit. Zudem fließt das Jahresprogramm in die jährliche Zielvereinbarung zwischen der Schulleitung und der Schulkreisleitung ein.

Parlament	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung und Überprüfung Wirkungsziele (strategisches Controlling, WoV-Budget) • Genehmigung Produktgruppenbudgets
Departementsvorsteher/in	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung Leistungsvereinbarung • Vorgabe strategische Ziele (nach Anhörung Schulrat, Elternmitwirkung) • Genehmigung Schulprogramm • Festlegung und Überprüfung Leistungsziele (KLER, Geschäftsbericht) • Zuweisung Globalkredit
Schulamt	<ul style="list-style-type: none"> • Beratung und Unterstützung Departementsvorsteher/in (Processowner strategisches Controlling, KLER) • Beratung und Unterstützung Schuleinheit (Coaching, Prozessmanagement)
Schulkreisleiter/in	<ul style="list-style-type: none"> • Führung, Beratung und Unterstützung Schulleiter/in, (im Rahmen Linienverantwortung) • betriebliches Controlling Schulkreis
Schulleiter/in (Schuleinheit)	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung Leitbild • Festlegung Schulprogramm • Festlegung Jahresprogramm • Betriebliches Controlling Schuleinheit

Abbildung 16: Aufgabenteilung Strategieentwicklung

3.3 Kulturentwicklung

Die Delegation der „Kulturentwicklung“ in die Schuleinheit gehört zu den Erfolgsfaktoren der Teilautonomie (s. Kap. 2, Abb. 2). Die kulturelle Autonomie sollte daher gestärkt und gelebt werden. Zum einen besteht eine starke Wechselwirkung zwischen Schulkultur und Strategie wie beispielhaft folgende mögliche kulturelle Leitbildaussage zeigt:

„Wir denken und handeln integrativ“.

Die Haltung gegenüber der Integration ist ein Element der Schulkultur und wirkt strategisch (über Inhalte des Schulprogramms). Kultur sind un-

geschriebene, gemeinsame Werte und Handlungsprinzipien, die ordnungsstiftend wirken (vgl. Seitz/Capaul 205, S. 231). Sie kann somit nicht „verordnet“ sondern nur gefördert, über organisatorische Prinzipien, Massnahmen oder Gestaltungsrahmen entwickelt werden. So gehört zur Kultur die Teamarbeit, die nur möglich ist über eine aktive Feedbackkultur. Das Schulklima ist eine Funktion aus der Integration des Teams, der Führung, der Mitwirkung der Schülerinnen und Schüler, der Eltern. Gestaltungsräume sind die interne und externe Kommunikation, Mitwirkungsstrukturen, das physische Umfeld (Qualität der Schulanlagen), gesetzte Normen, Unterrichtsqualität (in der Klasse und Klassen übergreifend), Arbeitsplatzqualität, die Leadershipqualität der Schulleitung (vgl. Dubs 2006, S. 111, 118-121). Es ist Aufgabe der Schulleitung, den Kulturentwicklungsprozess zu strukturieren, zu moderieren und aktiv voranzubringen. Ebenso ist es Aufgabe der Schulleitung, dazu notwendige Ressourcen von oben einzufordern.

Die Schulkreisleitung unterstützt die Schulleitung in diesem Prozess. Ihr obliegt überdies die Adaptierung und Entwicklung der Unternehmenskultur auf Schulkreisebene. Ein wichtiger Bestandteil dabei ist die Kundinnen- und Kundenorientierung der Schulkreisverwaltung (nach aussen und nach innen).

Auch die Departementsleitung trägt eine kulturelle Verantwortung. Die Volksschule macht eine Kultur der „offenen Türe“ und des regelmässigen Gesprächs zwischen politischer Führung und Schulkreisleitungen notwendig.

Departementsvorsteher/in	<ul style="list-style-type: none"> • Unternehmenskultur Schuldepartement • offene und rasche Kommunikation • „offene Türe“
Schulkreisleiter/in	<ul style="list-style-type: none"> • Führung, Beratung und Unterstützung der Schulleitung (Linienverantwortung) • Unternehmenskultur Schulkreis • Schulverwaltungskultur Schulkreis
Schulleiter/in	<ul style="list-style-type: none"> • Kulturentwicklung Schuleinheit („norming“) • Teamentwicklung, Feedbackkultur • Schulklima • Führungskultur, Leadership

Abbildung 17: Aufgabenteilung Kulturentwicklung

3.4 Prozesse

Während in den Kapiteln 3.1 – 3.3 die Schulorganisation in Form von Kompetenzzuweisungen, als Aufbauorganisation beschrieben worden ist, liegt in diesem Kapitel der Fokus auf den Prozessen, der Ablauforganisation (vgl. Thom/Ritz 2006a, S. 21, Thom/Ritz 2006b, S. 285, Seitz/Capaul 2005, S. 37, Dubs 2006b, S. 29-31, Osterloh/Frost 2004, S. 23).

3.4.1 Kernprozesse

Die Kernprozesse der Schule sind der Unterricht und die Unterrichtsentwicklung. Sie werden in der Schuleinheit erbracht. Heute ist der Unterricht in einem erweiterten Sinn zu verstehen und beschränkt sich nicht mehr auf Klassenunterricht. Zum Unterricht gehören Klassenübergreifende Sequenzen, Unterricht ausserhalb der Schule, Unterricht in Projekten, schulinterne Rituale und Festivitäten, Integrationsmassnahmen der Schuleinheit oder die Betreuungs- und Erziehungsfunktion der Schule. Der (erweiterte) Unterricht wie auch dessen Vorbereitung ist Sache der Lehrpersonen. Wenn vom Unterricht als „Kerngeschäft der Lehrperson“ gesprochen wird, darf nicht vergessen werden, dass gerade die Vorbereitungsarbeit zu erweiterten Unterrichtsformen sehr häufig im

Team erfolgt. Insofern gehört auch diese Teamarbeit zum „Kerngeschäft“. Dies gilt in besonderem Mass auch für den ganzen Bereich der Unterrichtsentwicklung. Darunter fällt zum einen die langfristige Programmierung (Leitbildprozess, Entwicklung des Schulprogramms, Schulentwicklung) aber auch die Jahresplanung. Zur Unterrichtsentwicklung im weiteren Sinn können auch kollegiale Hospitationssysteme (Unterrichtsfeedback) gezählt werden.

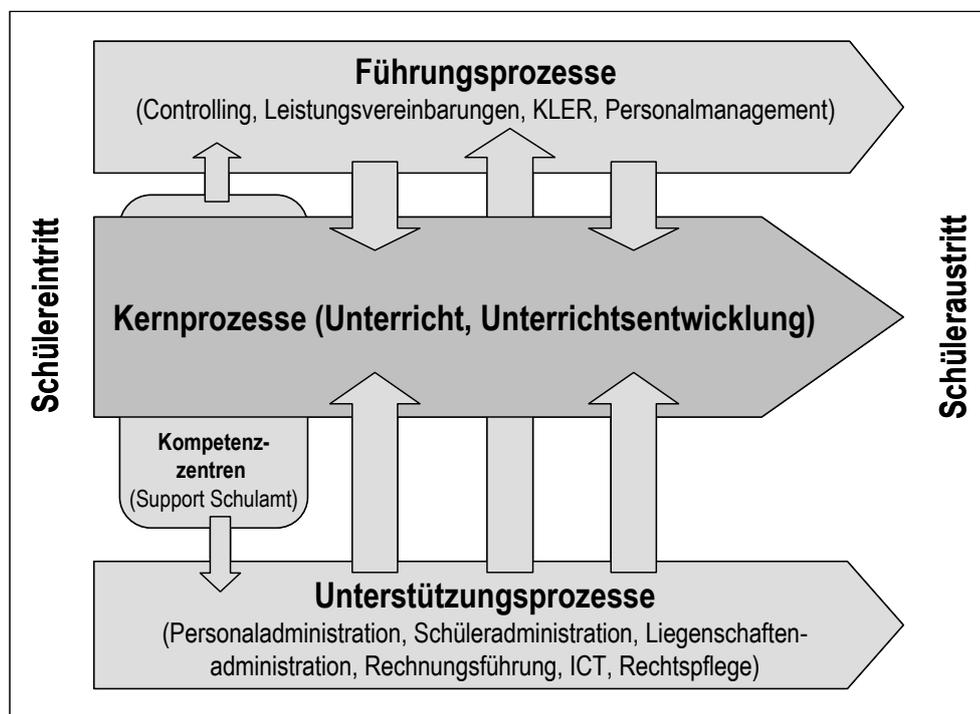


Abbildung 18: Prozessorganisation Schule
(vgl. auch Osterloh/Frost 2004, S. 23 oder Thom/Ritz 2006a, S. 27)

3.4.2 Unterstützungsprozesse

Die Unterstützungsprozesse sind die klassischen Bereiche der Schulverwaltung. Dazu gehören die Personaladministration, Schüleradministration, Rechtspflege, Facilitymanagement, ICT oder die Rechnungsführung. Unterstützt werden sowohl Kernprozesse als auch Führungsprozesse. Insofern sind zum Beispiel die Controllerdienste, welche die Führung mit Kennzahlen beliefern, den Unterstützungsprozessen zuzuordnen. Diese Prozesse werden in der Aufbauorganisation nach Effizi-

enz- und Effektivitätskriterien der Ebene Schulamt oder Schulkreis zugeteilt. Der Begriff Schul-„Pfleger“ deutet stark auf diese Verwaltungs- und Unterstützungsfunktion hin. Dass die Unterstützungsprozesse nach professionellen Grundsätzen geführt werden müssen und die politischen Behörden in der Administration heute keine Funktion mehr haben, versteht sich von selbst.

3.4.3 Führungsprozesse, Personalmanagement

Entscheidende Führungsprozesse und deren Zuordnung (process-ownership) wurden bereits in den Kapiteln 3.1 und 3.2 ausführlich dargestellt (Teambildung und Führung, Leadership, Leistung von Strategiebildungs-, Kultur- und Schulentwicklungsprozessen, Controlling). In diesem Kapitel wird daher der Personalmanagementprozess beschrieben.

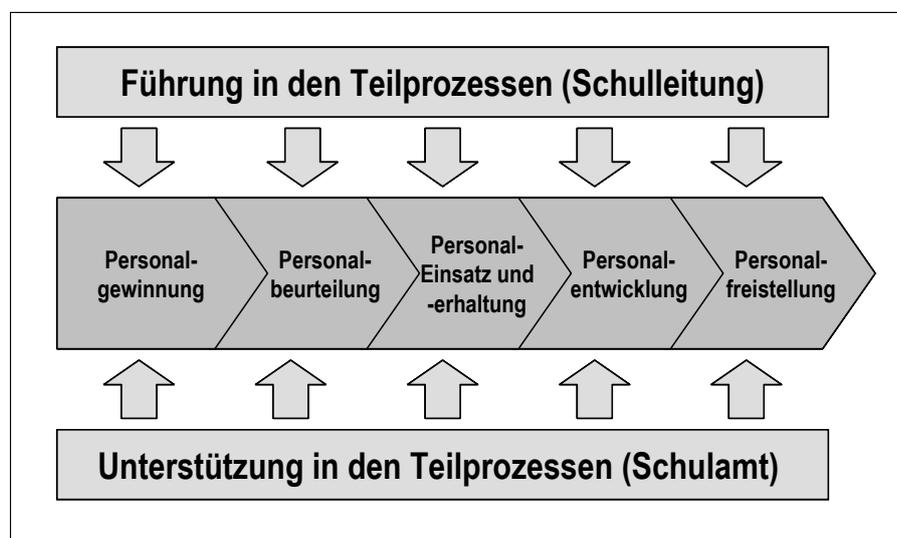


Abbildung 19: Personalmanagementprozess
(vgl. auch Thom/Ritz 2006a, S. 27)

Es wurde schon darauf hingewiesen, dass die Rolle der Schulleitungen im Personalmanagement ausgeweitet werden muss. In der Aufteilung betrieblicher Führungsaufgaben zwischen Schulkreisleitung und Schulleitung geht die Führerschaft in Personalmanagementfragen, insbeson-

dere der Anstellungen, an die Schulleitung. Die Schulleitung ist den Lehrpersonen weisungsberechtigt vorgesetzt. Die Schulleitung trägt die Verantwortung über die schulinternen Programmierungs-, Schulentwicklungs- und Kulturentwicklungsprozesse. Es sollte daher nicht sein, dass jemand anders als diejenige Person, welche die Schule mit Personal- und Ergebnisverantwortung führt, die Lehrpersonen anstellt. So ist der Personalmanagementprozess ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Kernprozesse der Schule.

Da mit jeder neuen Lehrperson, die von der Schulleitung angestellt wird, auch neue Werte in ein Schulteam kommen, die für die Schulkultur (und damit für die Schulentwicklung) bedeutend sind, besteht die Gefahr von sich selbst verstärkenden von der Gesamtorganisation ungewollten Effekten. Hier steuernd zu wirken liegt in der Linienverantwortung der Schulkreisleitung. Diese muss daher einerseits die Schulkultur in der Schuleinheit aber auch das durch die Schulleitung festgelegte Anforderungsprofil der zu besetzenden Stelle kennen. Insgesamt nimmt die Schulkreisleitung im Rahmen ihrer Führungsverantwortung auch die Oberverantwortung über die Personalmanagementtätigkeit der Schulleitungen wahr und ist für die Lehrpersonen die erste Anlauf- („Eskalations“-)Stufe über der Schulleitung. Die Schulkreisleitung trägt zudem die Verantwortung über die Personaladministration und ist (neben dem oder der zuständigen Personalsachbearbeiter bzw. -Sachbearbeiterin) alleinige Ansprechperson des Volksschulamts.

Das Schulamt richtet einen Personaldienst ein, der die Schulleitung in ihrer Personalmanagementfunktion unterstützt. Diesem Personaldienst ist auch ein Beratungsteam für Lehrpersonen angegliedert („Fachstelle für Schulberatung“). Hat eine Lehrperson Probleme in der Unterrichtsführung oder andere mit der Berufsausübung verbundene Schwierigkeiten, kann die Beratungsstelle aufgesucht werden, oder professionelle Beraterinnen oder Berater leisten vor Ort Unterstützung. Die Schulbesuche der Fachleute treten an die Stelle der Laienschulbesuche der Schulbehörde.

In bestimmten Fragen muss die Schulleitung das Schulamt bzw. die Kreisschulverwaltung zwingend beiziehen. Zum einen sind die auf gesamtstädtischer Ebene festgelegten Prozessabläufe und die dazu gehörenden Unterlagen zu verwenden. Zudem sind die Stellenpläne top-down festgelegt (da sie aufgrund gesetzlicher Schlüssel vom Volksschulamt zugewiesen werden). In der Personalbeurteilung sind die kantonalen und auf Ebene Schulamt festgelegten Methoden und Abläufe zu verwenden. Insbesondere in der Personalerhaltung sollen die Schulleitungen (auf dem Weg der Globalbudgetierung) mehr Möglichkeiten und Mittel erhalten. Die Personalentwicklung ist generell-abstrakt auf Ebene Schulamt zu regeln. Die individuelle Anwendung ist Führungsaufgabe der Schulleitung. Im Prozess der Personalfreistellung müssen die Personaldienste des Schulamts immer eingeschaltet sein.

Schulamt	Unterstützung Personalmanagement: <ul style="list-style-type: none"> • Zentrales Prozessmanagement • Ressourcenmanagement (Stellenplan Schulkreise) • Personaldienste (Beratung) • Personalrecht (Normierung, Rechtsanwendung)
Schulkreisleitung	Unterstützung Personalmanagement: <ul style="list-style-type: none"> • Personaladministration • Ressourcenmanagement (Stellenplan Schuleinheiten) • Beratung Schulleitung (im Rahmen Liniverantwortung)
Schulleitung	Leitung Personalmanagement: <ul style="list-style-type: none"> • Anstellung Lehrpersonen • Personaleinsatz • Erhaltung • Beurteilung, Entwicklung

Abbildung 20: Aufgabenteilung im Personalmanagement

3.4.4 Kompetenzzentren

Die Abteilungen des Schulamts treten als Kompetenzzentren für die Schulkreise auf und unterstützen diese in bestimmten Fragen. Zwingend ist der Beizug in Fragen wie der ICT, der Investitionsplanung (insbesondere Liegenschaften), der Statistik oder der Rechtspflege.

3.5 Erneuerung und Optimierung

3.5.1 Erneuerung (Innovationsmanagement)

Wichtigste Erneuerungsfunktion in der Schulorganisation ist der pädagogische Schulentwicklungsprozess. Dabei lassen sich Innovationen nicht einfach generieren oder gar befehlen. Um erfolgreich zu sein, müssen geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden, die den Prozess der Ideenfindung, -akzeptierung und -realisierung fördern (vgl. Thom/Ritz 2006a, S. 10). Die Schule tut sich grundsätzlich schwer mit Innovationen von aussen¹⁷. Neuerungen müssen mit dem praktischen Erfahrungshintergrund der Lehrpersonen in Einklang gebracht werden können, damit sie erfolgreich sein können, das heisst, sie müssen mit dem schulischen Umfeld abgestimmt sein (dazu gehören auch Eltern und Schülerinnen und Schüler)(vgl. Oelkers 2005, S. 2). Innovationen dürften daher dann am ehesten erfolgreich sein, wenn sie „von unten“ kommen (oder mindestens als von unten her kommend perzipiert werden). Thom/Ritz schlagen daher die Einrichtung von schulinternen „Innovationsgruppen“ vor. Aber auch externe Innovationsinstrumente können Ideenlieferanten sein (zum Beispiel Befragungen, themenbezogene Elterngespräche, Elternforen etc.)(vgl. Thom/Ritz 2006a, S. 16). Innovationen können im pädagogischen (Lehrplan-)Bereich, in der methodisch-didaktischen Unterrichtsgestaltung, in der Weiterentwicklung schulinterner Prozesse oder auch im sozialen/kulturellen Bereich des innerschulischen Zusammenwirkens durchgeführt werden. Eventuell eignet sich zur Umsetzung einzelner Massnahmen eine Projektorganisation. Es ist Sache der Schulleitung, in der Schuleinheit geeignete Inno-

¹⁷ „Schulen sind aus guten Gründen eher konservative Institutionen, die nicht jeder pädagogischen Mode nachjagen, sondern die vom Bewährten ausgehen.“ (aus: Oelkers 2005, S. 2)

vationsrahmen zu schaffen. Gleichzeitig muss das Schulamt bzw. das Departement die Schuleinheit mit den für einen fruchtbaren Innovationsrahmen notwendigen Ressourcen ausstatten.

Die Schwierigkeit, Innovationen wirklich erfolgreich zu etablieren, bedeutet nicht, dass keine Verpflichtung zur Innovationsbereitschaft durchsetzbar wäre. Jede Innovation benötigt ein Changemanagement. Die Schulleitung muss sowohl die Promotoren erkennen und aktivieren, als auch mit Widerständen umgehen können. Das Changemanagement gehört in den Planungsprozess zur Umsetzung von Innovationen. Wird die Einführung einer Innovation einer Projektorganisation übergeben, muss die Schulleitung das Changemanagement mit der Projektleitung zusammen tragen.

Schulamt	Unterstützung Innovationsmanagement: <ul style="list-style-type: none"> • Beratungs- und Coachingdienste • Globalbudgetierung im Auftrag der Departementsleitung
Schulkreisleitung	Unterstützung Innovationsmanagement : <ul style="list-style-type: none"> • Beratung Schulleitung (im Rahmen Linienverantwortung)
Schulleitung	Leitung Innovationsmanagement : <ul style="list-style-type: none"> • Aktivierung und Moderierung Schulentwicklungsprozess • Schaffung von Innovationsräumen • Changemanagement • Ressourcenmanagement

Abbildung 21: Aufgabenteilung im Innovationsmanagement

3.5.2 Optimierung (Qualitätsmanagement)

Die Optimierung ist Gegenstand des Qualitätsmanagements. Das Volksschulgesetz verpflichtet die Schuleinheiten zur Einrichtung eines internen Qualitätsmanagements. Das Qualitätsmanagement ist ein ins System integrierter Managementkreislauf mit dem Ziel, die Qualität des Systems (Schuleinheit, Schulkreis, Volksschule Zürich) zu steigern. Das Schulamt hat unter dem Label „QEQS“ ein System für die Schuleinheiten entwickelt. Es ist Aufgabe der Schulleitungen, den Aufbau und Betrieb eines internen, auf Selbstevaluation basierenden Qualitätsmanagements zu steuern. Die Schulkreisleitung vereinbart ihrerseits mit den Schulleitungen Ziele. Die Evaluation fliesst in die Berichterstattung zu Händen der Departementsleitung sowie des Parlaments ein. Die Schulkreisleitung führt überdies ein eigenes Qualitätsmanagement für den Schulkreis. Die Aufgaben des Schulamts sind primär unterstützend. Es betreibt ein zentrales Prozessmanagement und stellt den Schuleinheiten geeignete Systeme zur Verfügung.

Schulamt	Unterstützung Qualitätsmanagement : <ul style="list-style-type: none"> • zentrales Prozessmanagement • Indikatorenforschung • Berichterstattung an Departementsleitung und Parlament
Schulkreisleitung	Leitung Qualitätsmanagement Schulkreis Unterstützung Qualitätsmanagement Schuleinheit: <ul style="list-style-type: none"> • Zielvereinbarung mit der Schulleitung • Beratung Schulleitung (im Rahmen Linienverantwortung)
Schulleitung	Leitung Qualitätsmanagement : <ul style="list-style-type: none"> • Aktivierung und Betrieb Qualitätsmanagementprozess • Definition von Bereichen des Qualitätsmanagements im Rahmen der Jahresplanung • Ressourcenmanagement

Abbildung 22: Aufgabenteilung Qualitätsmanagement

4 RECHTLICHE ANPASSUNGEN

In Kapitel 3 wurde ein Modell für eine neue Schulverwaltungsorganisation der Stadt Zürich detailliert dargestellt. Im folgenden Kapitel wird der Frage nachgegangen, welche rechtlichen Anpassungen auf kantonaler und kommunaler Ebene vollzogen werden müssen, damit das Modell eingeführt werden kann. Dabei geht es vor allem um die Integration der politischen Aufgaben der Schulbehörde in die ordentliche Gemeindeexekutive, die Einbindung der Funktion der Schulpräsidien in die weisungsgebundene Linienverantwortung sowie die Eingliederung der Schulorganisation in die übrige Verwaltungsorganisation.

4.1 Kantonale Anpassungen

Das Modell der erweiterten Schulverwaltungsorganisation widerspricht in verschiedenen Punkten geltendem kantonalen Recht, was Gesetzesänderungen auf kantonaler Ebene notwendig macht.

4.1.1 Gemeindegesetz

Zu beachten ist, dass die Stadt Zürich eine Gemeinde mit sogenannt ausserordentlicher Gemeindeorganisation und Grossem Gemeinderat laut Gemeindegesetz ist. Es gelten daher Art. 88 – 115 GG.

4.1.1.1 Art. 113

Art. 113 GG:

„Die Schulpflege leitet und beaufsichtigt das Schulwesen. Sie besorgt den Verkehr mit den Oberbehörden. ...“

Auch Gemeinden mit aussordentlicher Gemeindeorganisation und Grossem Gemeinderat sind verpflichtet, für das Volksschulwesen eine Schul-

behörde (Schulpflege) zu bestellen. Es ist nicht möglich, deren Befugnisse an den Stadtrat (oder an die Verwaltung) zu delegieren. (vgl. Thalmann 2000, N1 zu § 113 GG). Laut Thalmann gehört auch die „Sorge für die materiellen Voraussetzungen, insbesondere für geeignete Unterrichtsräume und die nötigen Nebenanlagen“ (inklusive Projektierung und Bau von Schulanlagen) zu den unübertragbaren Aufgaben. Unter Sorge für die materiellen Voraussetzungen kann wohl auch die Globalbudgetierung verstanden werden. Insofern ist die Schulbehörde auch berechtigt, dem Parlament einen vom Stadtrat abweichenden Budgetantrag zu stellen. Die Schulbehörde kann demnach als dem Stadtrat ebenbürtiges Exekutivorgan betrachtet werden beziehungsweise ist diesem sicher nicht untergeordnet. Daher fällt auch ausser Betracht, dass das Kreisschulpflegepräsidium Weisungen eines Mitglieds des Stadtrats entgegennimmt¹⁸.

Sollen, wie vorgeschlagen, die Aufgaben der Schulbehörden generell an die politischen Behörden gehen, müssten (für Parlamentsgemeinden), die Artikel 112-114 gestrichen werden. Denkbar wäre eine Lösung für die Städte Zürich und Winterthur (Städte mit Schulkreisen) und/oder für weitere Einheitsgemeinden (nach deren Wunsch). In diesem Fall müsste zum Beispiel in Art. 112 GG festgelegt sein, dass die Gemeindeordnung bestimmt, ob für das Schulwesen eine Schulpflege eingesetzt wird (oder der Stadtrat zuständig ist).¹⁹ Dabei stellt sich die Frage, ob allenfalls die Kantonsverfassung zwingend eine Schulpflege vorsieht. Dem ist nicht so: Art. 83 KV sieht lediglich vor, dass (alternativ zur Einheitsgemeinde) das Schulwesen auch von Schulgemeinden wahrgenommen werden kann. Zur behördlichen Organisation des Schulwesens äussert sich die Verfassung nicht.

¹⁸ Laut Haefelin/Müller/Uhlmann (2006) können innerdienstliche Anordnungen (Weisungen) durch die vorgesetzte Behörde einer ihr unterstellten Behörde erteilt werden. (vgl. Haefelin/Müller/Uhlmann 2006. S. 151.)

¹⁹ Für den Fall, dass der Gesetzgeber zwingend an der Schulpflege festhalten möchte, wird in Kap. 5.4 eine mögliche Alternative aufgezeigt.

4.1.2 Volksschulgesetz

4.1.2.1 Art. 41-46, 47-48, 51-53 VSG

Die in Kap. 2.2 beschriebene Aufgabenteilung in der Volksschulorganisation ist im Wesentlichen in Art. 41-46 VSG (Organisation und Organe), Art. 47-48 (Qualitätssicherung) und Art. 51-53 (Kindesschutz, Disziplinarmaßnahmen, erzieherische Fremdplatzierung) festgelegt.

Die Städte Zürich und Winterthur können aber gestützt auf Art. 13 VSG und mit Genehmigung des Regierungsrats von den Bestimmungen des Gesetzes abweichen („sofern die besonderen Verhältnisse der Städte dies erfordern“). Damit können die grossen Städte eine konsequentere Entflechtung von betrieblicher und politischer Aufgabenerfüllung erreichen. Einerseits müsste (gemäss dem Organisationsmodell) die Stellung der Schulleitung in Personalfragen gestärkt werden. Die in Art. 41-46, 47-48, 51-53 festgelegten Kompetenzen der Schulpflege müssten gemäss Organisationsmodell auf den Stadtrat, das Schulamt und die Schulkreisleitung aufgeteilt werden.

4.1.2.2 Art. 31-32, 33-40, 74-75 VSG

Die Schulpflege hat als Kommission mit selbständiger Verwaltungsbefugnis die Funktion, namens der Gemeinde Verfügungen zu erlassen, die mit Rekurs an die Oberbehörde angefochten werden können. Sie entscheidet in strittigen Schullaufbahnfragen (Art. 31-32), in strittigen Zuteilungsverfahren zu sonderpädagogischen Massnahmen (Art. 33-39) und ist allgemein die Einspracheinstanz für Anordnungen der Schulleitungen sowie Verfügungen der Ressorts und Verwaltungsstellen (Art. 74 VSG, Art. 22 VRG, Art. 115a GG).

Diese Befugnisse der Schulpflege als Instanz für rechtliche Endentscheide auf kommunaler Ebene gehen an die neu geschaffene Schuleinsprachekommission. Auch dies kann im Rahmen einer Sonderregelung für die Stadt Zürich gestützt auf Art. 13 VSG festgelegt werden.

Sollten weitere Einheitsgemeinden eine Verwaltungsorganisation im Sinne des Vorschlags anstreben, müsste Art. 13 VSG entsprechend angepasst werden. Sicher ist aber, dass die Schulpflege auch in Zürich und Winterthur allein gestützt auf Art. 13 VSG nicht abgeschafft werden kann, da mit Regierungsratsbeschluss Art. 113 GG nicht ausser Kraft gesetzt werden kann. Dazu ist die erwähnte Anpassung von Art. 112 GG notwendig.

4.2 Kommunale Anpassungen

Die wichtigsten kommunalen Erlasse, in denen die Kompetenzen der Schulbehörden (sowie deren Präsidien) bzw. die Volksschulorganisation geregelt sind, sind die

- Gemeindeordnung (GO, AS 100.101)
- Verordnung über die Volksschule der Stadt Zürich (VVZ, AS 412.100)
- Verordnung über die geleiteten Schulen (AS 412.103)
- Reglement über den Globalkredit für die geleiteten Schulen (AS 412.183)²⁰

Zu beachten gilt, dass mit der Integration der Schulbehörden in die übrige Behördenstruktur nicht nur die Kreisschulpflegen (und deren Präsi-

²⁰ Es wird verzichtet, diese umfangreichen Rechtserlasse im Wortlaut im Anhang aufzuführen. Sie sind online jederzeit greifbar unter den entsprechenden Erlassnummern auf: <http://www.stadt-zuerich.ch/internet/as/home/inhaltsverzeichnis/4/412.html>

dien) sondern auch die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten (die gesetzlichen Aufgaben der Gemeindeschulpflege sind in der Stadt Zürich auf diese Organe bzw. Funktionen aufgeteilt, s. Kap. 2.3)²¹ aufgehoben werden.

4.2.1 Gemeindeordnung (101.100)

- In den Haupttitel „Der Stadtrat, die Departemente sowie die Fürsorgebehörde, die Vormundschaftsbehörde und die Schuleinsprachekommission“ und darunter in den Titel IV. (Fürsorgebehörde, Vormundschaftsbehörde und Schuleinsprachekommission) wird neu die Schuleinsprachekommission aufgenommen. In Art. 51 wird die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz gestrichen. In Art. 58 wird festgehalten, dass der Vorsteher bzw. die Vorsteherin des Schul- und Sportdepartements den Vorsitz in der Schuleinsprachekommission führt. In Art. 60 wird die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz gestrichen. In Art. 74 wird festgelegt, dass die Führung des Schulwesens Aufgabe des Departements Schule und Sport ist (Streichung von Art. 74 lit. a) und b)): *Art. 74 lit. a) neu: Führung der Volksschule und der weiteren öffentlichen Schulen.* Die Schuleinsprachekommission kann in einem neu eingefügten Art. 79bis geregelt werden.
- Aus dem Haupttitel „Schule und Schulbehörden“ werden die Schulbehörden gestrichen. Die Titel I und II werden gestrichen. Im allgemeinen Teil werden nur noch die Mitwirkung der Lehrpersonen (Konvente) sowie die Kompetenz für die Schaffung gemeindeeigener Schulen und Angebote (auf Volksschulstufe) festgelegt.

²¹ Hier werden nur die wichtigsten Änderungen der wichtigsten Erlasse erwähnt. Würde das Modell im vorgeschlagenen Sinn umgesetzt, müssten in einem Umsetzungserlass in sämtlichen kommunalen Rechtsverordnungen Anpassungen vorgenommen werden, wo heute Kompetenzen den Schulbehörden zugewiesen sind. Zudem haben die Schulbehörden in der Stadt Zürich auch Kompetenzen in der Aufsicht städtischer Schulen, die nicht dem Volksschulgesetz unterstehen. Bei einer Neuorganisation der Behördenstruktur ist dies zu berücksichtigen. Die hier angestellten Betrachtungen betreffen allein das Volksschulwesen.

4.2.2 Verordnung über die Volksschule der Stadt Zürich (412.100)

- In Titel A (Führung und Organisation der Volksschule) ist Art. 1 (Zentralschulpflege) zu streichen.
- In Titel B (Zusammensetzung, Aufgaben und Geschäftsordnung der Schulanlagen) sind der Titel neu zu formulieren, die Artikel über die Schulbehörden zu streichen, deren Kompetenzen neu zuzuweisen und die Bestimmungen über die Konvente bzw. Lehrpersonenkonferenzen zu belassen.
- In Titel C (Nutzung der Schulanlagen) sind die Schulpräsidenten durch die Schulkreisleitungen sowie die Zentralschulpflege durch das Schulamt zu ersetzen.

4.2.3 Verordnung über die geleiteten Schulen (Organisationsstatut) (412.103)

Die Verordnung ist vollständig zu überarbeiten. Die Schulbehörden sowie die Kreisschulpräsidien sind zu ersetzen. Neu aufzunehmen sind (neben den bestehenden Funktionen in der Schuleinheit) die Organe und Funktionen gemäss dem neuen Verwaltungsorganisationsmodell (Kap. 3):

- Vorsteher/in Departement Schule und Sport
- Schuleinsprachekommission
- Schulrat
- vereinigte Elternmitwirkung

- Schulamt
- Schulkreisleitung

Die Kompetenzen sind gemäss dem neuen Verwaltungsorganisationsmodell aufzuteilen.

4.2.4 Reglement über den Globalkredit in den geleiteten Volksschulen (412.183)

In diesem Reglement sind nur wenige Anpassungen vorzunehmen. Die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz als steuerndes Organ in Artikel 3 ist zu streichen. Artikel 3 muss dahingehend präzisiert werden, dass die Mittelzuweisung (mittels Globalkredit) auf Antrag des Schulamts durch die Departementsleitung erfolgt. Zudem soll festgelegt werden, dass das Departement mit den Schuleinheiten Leistungsvereinbarungen abschliesst. Das Finanzcontrolling auf den Ebenen Schulamt, Schulkreis und Schuleinheit soll ebenfalls in Art. 3 verankert werden. In Art. 6 ist das Departement durch das Schulamt zu ersetzen. In Art. 16 ist die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz durch das Schulamt zu ersetzen.

5 BEWERTUNG DER NEUEN VERWALTUNGSORGANISATION

Nachdem in Kapitel 4 die rechtlichen Anpassungen dargelegt worden sind, die zur Einführung der neuen Schulorganisation notwendig werden, wird eine Bewertung des vorgeschlagenen Modells vorgenommen. Dazu werden die Kriterien beigezogen, die in Kapitel 2 als Effektivitätskriterien für eine gute Schulverwaltungsorganisation hergeleitet worden sind (Kap. 2.5.3): Führbarkeit, Innovationsfähigkeit, Mitwirkungsfähigkeit, Anwendung eines effektiven Personalmanagements. Im Weiteren soll eine Aussage zur Wirtschaftlichkeit des Modells gemacht werden. Zudem werden mögliche politische Scheiterungsrisiken dargelegt und eine subjektive Einschätzung der politischen Umsetzbarkeit vorgenommen. Zuletzt wird eine mögliche Gestaltungsalternative kurz eingeführt.

5.1 Effektivität

5.1.1 Führbarkeit

Die Führbarkeit der Schule wird anhand folgender Aspekte überprüft:

- Kongruenz in der Verteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen
- Leistungsvereinbarungen zwischen der politischen und der betrieblichen Ebene
- Controllingzyklen auf beiden Steuerungsebenen
- internes und externes Qualitätsmanagement
- hohe Rechtssicherheit

5.1.1.1 Kongruenz

Das neue Modell erhöht gegenüber heute klar die Kongruenz. Es verteilt die Aufgaben zwischen betrieblicher und politischer Führung und weist Kompetenzen und Verantwortungen eindeutig zu. Die Verantwortlich-

keiten auf der politischen Ebene werden geklärt: Es gibt nur noch eine verantwortliche Exekutive (Stadtrat). Die latente Konkurrenzsituation zwischen den beiden Exekutiven fällt weg. Ebenso wird die politische Verantwortung in der Person des zuständigen Stadtrats klar festgelegt. Damit ist für das Parlament wie für die Bürgerinnen und Bürger transparent und überprüfbar, ob die politische Verantwortung in deren Sinn wahrgenommen wird oder nicht. Die betrieblichen Führungsaufgaben der gewählten Schulpräsidien gehen an die Verwaltung und somit von den politisch Verantwortlichen an die Linie. Damit wird möglich, dass qualifizierte Führungspersonen mit der Schulkreisleitung betraut und diese, im Fall des Misserfolgs, auch wieder abgelöst werden.²² Auch die Schulleitungen (und Schuleinheiten) werden deutlich gestärkt, indem sie die Kompetenz zur Anstellung der Lehrpersonen erhalten. Damit wird auch jenen Argumenten begegnet, die allenfalls kritisieren möchten, bei der Organisationsreform handle es sich allein um eine Stärkung der Verwaltung. Einerseits wird die Schulorganisation als Ganzes besser, andererseits wird die Teilautonomie der Schuleinheiten vergrößert.

5.1.1.2 Leistungsvereinbarungen

Zwischen der Schuleinheit und der politisch verantwortlichen Steuerungsebene werden basierend auf dem Schulprogramm Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Damit wird auf transparenten Grundlagen ein „Management by objectifs“ eingeführt, das die politische und betriebliche Steuerung über einen planbaren, längeren Zeitraum ermöglicht. Die betriebliche Ebene erhält somit den notwendigen Spielraum für die Erfüllung der vereinbarten Ziele. Gleichzeitig können die Probleme identifiziert und Massnahmen ergriffen werden, sobald ein Prozess ins Stocken gerät.

²² Natürlich ist auch mit dem besten neuen Modell ein Systemversagen nicht ausgeschlossen. Ebenso ist auch im heutigen System nicht ausgeschlossen, dass auf politischem Weg die Besten ins Amt gewählt werden! Das Modell schafft lediglich Potential für eine verbesserte Führung. Ob dieses auch erschlossen wird, hängt vom Willen der politisch und innerbetrieblich Verantwortlichen ab.

5.1.1.3 Controlling

Das Modell schafft die Voraussetzung für die Etablierung von Controllingzyklen auf allen Ebenen (politisch und betrieblich). Jede Ebene hat einen ihr klar zugewiesenen Steuerungsbereich. Die innerbetriebliche Professionalisierung in Form der Schaffung von Linienverantwortung erleichtert die „Übersetzungsarbeit“ zwischen den Ebenen (s. Abb. 4). Diese Übersetzungsarbeit zwischen politischer Rationalität und Managementrationalität geschieht häufig nicht ohne kommunikative Störungen. Der Abbau der Anzahl (miliz-)politischer-innerbetrieblicher Schnittstellen senkt dieses Störungspotential und steigert damit die Effizienz.

5.1.1.4 Qualitätsmanagement

Die bisher gültigen Modelle des Qualitätsmanagements (QEQS und externe Schulbeurteilung) benötigen keine Änderung gegenüber heute. Im neuen Modell wird jedoch die Verbindlichkeit erhöht (durch die effektivere personelle Führung der Schulleitungen). Zudem kann durch die Eingliederung der Schulkreisverwaltungen ins Schulamt das verwaltungsinterne Qualitätsmanagement vereinheitlicht bzw. allgemein verbindlich erklärt werden.

5.1.1.5 Rechtssicherheit

Durch die Einführung der Schuleinsprachekommission ist die Rechtssicherheit gewährleistet. Zudem werden Endentscheide auf kommunaler Ebene nur noch von einer einzigen Instanz gefällt (heute entscheiden die Miliz-Kreisschulpflegen), was zu einer Vereinheitlichung und Professionalisierung der Rechtsanwendung und damit zu einer gegenüber heute besseren Rechtssicherheit bzw. höheren Qualität der Rechtsentscheide führt.

5.1.1.6 Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass bezüglich Führbarkeit das Modell der erweiterten Schulverwaltungsorganisation in allen relevanten Punkten gegenüber der heutigen Situation überlegen ist.

5.1.2 Innovationsfähigkeit

Kriterien der Innovationsfähigkeit in der Schule sind:

- Konstituierung der Mitarbeitenden einer Schuleinheit als Team
- Offenheit in der Wahrnehmung von Entwicklungsbedarf
- Bereitschaft zur pädagogischen Entwicklung
- vorhandene Struktur und innere Bereitschaft zur ständigen Erneuerung

Die teilautonomen Schuleinheiten haben bereits heute die rechtliche Verpflichtung zur Selbstprogrammierung und Schulentwicklung. Das Volksschulgesetz und die städtischen Verordnungen geben den Schuleinheiten und den Schulleitungen eine grosse Freiheit, sich intern so zu organisieren, dass Schulentwicklung stattfinden kann. Die neue Struktur wirkt jedoch, indem Schulleitungen einerseits die Dienste des Schulamts in Anspruch nehmen können, andererseits durch ihre eigenen Linienvorgesetzten verstärkt unterstützt werden.²³

Ein wesentlicher Punkt ist die Bereitstellung von Ressourcen, um „Innovationsräume“ zu schaffen. Die neue Struktur lässt über den Weg der Globalbudgetierung eine zielgerichtete Lenkung der Mittel zur Förde-

²³ Aufgrund der verbreitet sehr hohen intrinsischen Motivation der Schulleitungen ist das Wahrnehmen der Führungsverantwortung in Fragen der Schulentwicklung heute in aller Regel unproblematisch. Gerade in Krisensituationen treten aber Führungsmängel an den Tag.

rung des Wandels vor Ort zu. Im Schulamt kann eine zentrale Übersicht über laufende Projekte geschaffen werden. Gleichzeitig werden auch von hier aus die Mittel gesteuert.

Ein wichtiges neues Gremium, das die Innovationsfähigkeit der gesamten Organisation steigert, ist der neue Schulrat. Durch seine Beratungstätigkeit kann er wichtige Impulse zur Entwicklung und qualitativen Steigerung der Volksschulbildung geben.

5.1.3 Mitwirkungsmöglichkeit

Mitwirkungsmöglichkeit in der Schule bedeutet:

- Die Volksschule ist demokratisch verfasst.
- Die Ansprüche der Zielgruppen werden integriert.
- Eltern sowie Schülerinnen und Schüler werden als Partnerinnen und Partner anerkannt.
- Die Lehrpersonen wirken bei Richtungsentscheiden in der Schuleinheit mit.

Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Lehrpersonen werden mit dem neuen Modell nicht beschnitten. Allerdings fallen mit der Abschaffung einer Vielzahl von Gremien auch nominal Einsitze weg. In denjenigen Gremien, die Entscheide fällen (Schulkonferenz, Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz), ist die Mitwirkung jedoch gewährleistet.

Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Eltern und Schülerinnen und Schüler sind im Volksschulgesetz festgehalten. Die klare Führungsstruktur erhöht eher die Verbindlichkeit, dass diese Mitwirkungsmöglichkeiten auch wirklich eingeräumt werden. Die Elternmitwirkung ist ein effektives Instru-

ment der demokratischen Verfassung der Volksschule. Daher soll sie nicht nur auf der Ebene der Schuleinheit, sondern in Form einer vereinigten Elternmitwirkung auch auf der übergreifenden Ebene der Volksschule der Stadt Zürich (Ebene Departement/Schulamt) ihren Einfluss ausüben können. Damit wird gegenüber heute das demokratische Element der Volksschule eher gesteigert. Die demokratische Legitimation des Stadtrats ist nicht geringer als die der Kreisschulpräsidien oder der Kreisschulpflegen. Dass die Betroffenen gegenüber heute aber klar gefasste Rechte erhalten, stärkt den Gedanken der Schule „von unten“.

5.1.4 Personalmanagement

Effektives Personalmanagement bedeutet:

- Die Schulleiter/innen sind „transformational leaders“ ihrer Schuleinheiten.
- Schulleiter/innen werden in ihrer Führungsarbeit durch einen Personaldienst unterstützt.
- Personalprozesse sind festgelegt.
- Das Personalmanagement ist nach strategischen und betrieblichen Kriterien zugeordnet.

Das neue System verbessert das Personalmanagement: Die Schulleitungen übernehmen umfassendere Führungsverantwortung und stellen auch ihr Personal ein. Sie erhalten durch den Personaldienst des Schulamts die für die Wahrnehmung der Personalführung nötige Unterstützung. Bei Problemen im Unterrichtsalltag können professionelle Schulberaterinnen oder Schulberater beigezogen werden. Die Führungsspanne in der Schuleinheit wird durch die Einführung von Stufen- oder Fachschaftsleitungen verkleinert, was zu einer Entlastung der Schulleitungen führt.

5.2 Wirtschaftlichkeit

Das Modell bringt strukturelle Veränderungen auf zwei Ebenen:

- Professionalisierung und Vereinfachung der Führung
- Integration der Verwaltung

5.2.1 Professionalisierung und Vereinfachung der Führung

Die Professionalisierung der Führung geschieht über zwei Massnahmen. Einerseits werden die heutigen, vom Volk gewählten Schulpflegepräsidien durch Schulkreisleitungen ersetzt. Zudem werden die Milizbehörden abgeschafft. Neu werden ein Schulrat, eine vereinigte Elternmitwirkung und eine Schuleinsprachekommission geschaffen. Als weitere neue Struktur wird im Schulamt ein Personaldienst mit professionellen Schulberaterinnen und Schulberatern geschaffen. Wie oben dargelegt, ist davon insgesamt eine Effektivitätssteigerung der Führung zu erwarten. Nachfolgend werden die durch die Professionalisierung zu erwartenden Kostenveränderungen abgeschätzt.²⁴

5.2.1.1 Schulkreisleitungen

Die Schulpräsidien verursachen heute reine Lohnkosten von etwa Fr. 170'000 pro Person. Dies dürfte auch der (maximale) Lohn sein, der für eine professionelle Schulkreisleitung eingesetzt werden muss. Der Ersatz der Kreisschulpräsidien durch Schulkreisleitungen wird daher sicher nicht zu Mehrkosten (aber auch nicht zu Einsparungen) führen.

5.2.1.2 Abschaffung der Milizbehörden

Die Milizbehörden (Kreisschulpflegen mit ihren Gremien, behördliche Kommissionen) erhalten heute Vergütungen von 3.2 Millionen Franken.

²⁴ Die Kosten basieren auf dem Budget 2007 der Stadt Zürich.

Diese werden durch das neue System zu einem grossen Teil eingespart (weiterhin gäbe es die Aufsichtskommissionen für städtische Schulen der Sekundarstufe II).

Kosten verursacht die Schuleinsprachekommission (der auch ein juristisches und administratives Sekretariat zu Seite stehen soll). Das Sekretariat dürfte keine Mehrkosten verursachen, ist doch bereits heute das Sekretariat der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz im Schulamt angesiedelt (Abteilung Behörden und Kommunikation, die neu das Sekretariat der Schuleinsprachekommission übernimmt). Ausgehend von sieben Mitgliedern und geschätzten Zahl von höchstens vierzig vierstündigen Sitzungen im Jahr (1 Sitzung/Schulwoche) dürften die Kosten für die Schuleinsprachekommission Fr. 100'000/Jahr nicht übersteigen. Noch günstiger wird der Schulrat sein. Bei sieben Mitgliedern und einer geschätzten Zahl von zehn vierstündigen Sitzungen/Jahr liegen hier die Kosten bei höchstens Fr. 20'000/Jahr.²⁵

5.2.1.3 Personaldienst

Die heutige Abteilung für Schulpersonal wird zu einem Personaldienst ausgebaut, der nach Bedarf die Schulleitungen unterstützt und einen Beratungsdienst für Lehrpersonen anbietet. Bei durchschnittlichen Arbeitgeberbruttokosten von Fr. 150'000/Jahr verursacht eine Aufstockung um 18 Mitarbeitende (2/Schulkreis + 4 Administration) zusätzliche Kosten von 2.7 Millionen Franken. Zusätzliche Sachkosten müssen hier nicht in Rechnung gestellt werden, da die Sachkosten der Kreisschulpflege wegfallen.

²⁵ Die Kosten basieren auf dem Reglement betreffend Sitzungsgelder und weitere Entschädigungen an die Mitglieder der vom Stadtrat bestellten Kommissionen vom 21. November 2001 (AS 177.310). Die Schätzung der Geschäftslast basiert auf Erfahrungen aus dem Bülacher Schulamt.

5.2.2 Integration der Verwaltung

Neu werden die Verwaltungen der Schulkreise ins Schulamt eingegliedert. Dies führt nicht zu Mehrkosten. Durch eine effiziente Neuverteilung der Aufgaben und durch die Einführung eines Prozessmanagements dürften sogar Einsparungen erzielt werden. Mit einiger Sicherheit können Effizienzgewinne bei den Lohn- und Sachkosten der Kreisschulverwaltungen in der Höhe von 10% oder Fr. 600'000 realisiert werden

5.2.3 Fazit

Mit der neuen Organisation werden Minderausgaben erzielt und Mehrkosten generiert:

Minderausgaben

Kreisschulpflegen	Fr.	3'000'000
Kreisschulverwaltungen	Fr.	600'000
Total Minderausgaben	Fr	3'600'000

Mehrausgaben

Schuleinsprachekommission	Fr.	100'000
Schulrat	Fr.	20'000
Personaldienst	Fr.	2'700'000
Total Mehrausgaben	Fr.	2'820'000

Total Einsparung gegenüber heute	Fr.	780'000
---	------------	----------------

Einem Total an Minderausgaben von 3.6 Millionen Franken steht ein Total von Mehrausgaben von 2.82 Millionen Franken gegenüber. Dies ergibt gegenüber heute eine jährliche Einsparung von Fr. 780'000.

5.3 Politische Hürden

Die erweiterte Schulverwaltungsorganisation setzt eine Reihe von politischen Forderungen um, die von wesentlichen politischen Akteuren aller politischen Schattierungen aufgestellt worden sind. Auf kantonaler Ebene sind nur wenige rechtliche Anpassungen vorzunehmen. Es konnte aufgezeigt werden, dass gegenüber heute wesentliche Effizienzsteigerungen erreicht werden können. Schliesslich hat sich das Modell auch als wirtschaftlich erwiesen. Dennoch ist keineswegs sicher, ob die Reform letztlich eine politische Mehrheit finden würde. Anbei einige Indizien:

- Nach den Kantonsratswahlen im Kanton Zürich war auch der Polit- und Medienhype um „Skandalschulen“ im von einem politisch links stehenden Schulpräsidenten geführten Schulkreis beendet. Es besteht die Gefahr, dass die Bekenntnisse der Politikerinnen und Politiker zu einer Reform rasch in Vergessenheit geraten.
- Von der Abschaffung der Milizbehörden wären in Zürich etwa 175 Behördenmitglieder betroffen. Es ist nicht anzunehmen, dass diese die Abschaffung ihres Amtes, das im behördlichen Alltag durchaus spannend und sinnstiftend ist, kampflos hinnehmen werden. Die Schulpflegerinnen und Schulpfleger sind in ihren Quartieren meist gut integriert und vernetzt. Das dürfte deren Lobbyarbeit für ein Beibehalten der bisherigen Struktur stark erleichtern.
- Der Chef des kantonalen Volksschulamts hat im Oktober 2007 ein Bekenntnis zum Milizsystem abgegeben. Er sprach sich, angesichts der vielen Reformen, für eine Entlastung der Schulpflegen vom Tagesgeschäft aus, lobte aber das geltende System: „Die enge Verbin-

„dung der Milizbehörde zu Familie und Wirtschaft sei eines der Erfolgsrezepte unseres Systems und verhindere, dass die Schule zum Selbstläufer werde“ (Der Landbote 8. Oktober 2007, S. 9).

Eine ähnliche Form des hier vorgeschlagenen Modells wurde in St. Gallen auf den Beginn des Schuljahres 2007/08 eingeführt. Für die politische Umsetzbarkeit in der Stadt Zürich dürfte es vorteilhaft sein, wenn die St. Galler Organisation zunächst beobachtet und evaluiert würde.

5.4 Alternativmodell

Angesichts der politischen Hürden, die das neue Modell gefährden und der Einschätzung, dass sich das System der Milizschulpflege in den 175 Jahren seit seiner Einführung als sehr beharrlich erwiesen hat, wird hier in aller Kürze ein Alternativmodell vorgestellt:

In dieser Variante wird die Schulpflege (neu „Schulkommission“) als Schulbehörde beibehalten (daher der Verzicht auf eine Schuleinsprachekommission), allerdings in einem Unterordnungsverhältnis zum Stadtrat. Die Kreisschulpflegen würden abgeschafft, die Schulkreise ins Schulamt integriert und das Amt des Kreisschulpflegepräsidenten bzw. der Kreisschulpflegepräsidentin würde ersetzt durch die Linienfunktion der Schulkreisleitung. Die Aufgabe der Schulkommission wäre, neben der Funktion als Rechtsprechungsorgan, die der obersten Leitung des Schulwesens. Dies könnte sich auf das strategische Controlling, die Zuweisung der Globalbudgets, die Genehmigung der Schulprogramme sowie der Leistungsvereinbarungen beschränken. Der Nachteil liegt in der weiterhin unklaren Verantwortung des Departementsvorstehers.

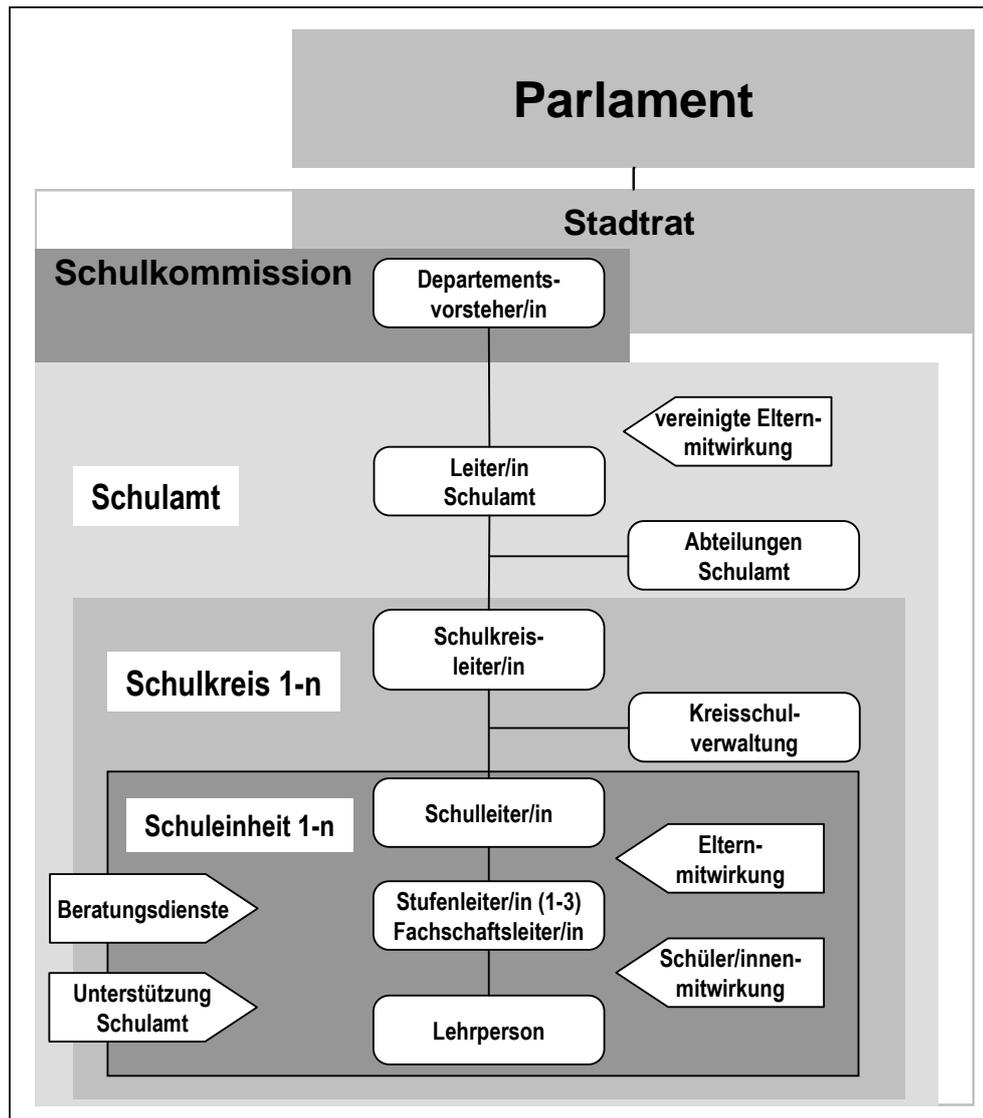


Abbildung 23: Variante Teilreform Schulorganisation

6 SCHLUSSBETRACHTUNGEN UND VORGEHENSEMPFEHLUNG

Eine weitergehende Reform der Schulorganisation in Zürich ist erwünscht, nötig und machbar. Die aktuelle Reform des Schulwesens, die sich auf die Entwicklung der teilautonomen, geleiteten Schulen konzentriert, darf nicht der letzte Reformschritt gewesen sein. Mit einem beherzten Vorgehen für eine weitergehende Reform der betrieblichen und der politischen Schulführung können weitere, wesentliche Verbesserungen für eine „gute Schule“ erreicht werden. Die grösseren Einheitsgemeinden im Kanton Zürich – und in einem weiteren Schritt auch die übrigen – könnten von einer solchen Reform ebenfalls profitieren.

Die Schulorganisationslehre hat in den letzten Jahren die Postulate und Erkenntnisse einer modernen, effektiven und effizienten Führung der öffentlichen Verwaltungen adaptiert und umgesetzt. Wo in der Schweiz in den letzten Jahren Schulreformen durchgeführt worden sind, geschah dies immer unter diesen Prämissen. Die Schulen wurden mit Teilautonomie ausgestattet und erhielten Schulleitungen. Die neu geschaffenen teilautonomen Schuleinheiten wurden verpflichtet, Schulentwicklung selber zu betreiben und Leitbilder sowie Schulprogramme zu erstellen. Gleichzeitig wurde eine neue, betriebswirtschaftliche zyklische Denkweise – die Anwendung von Controlling-, Qualitätsmanagement- und Globalbudgetierungskreisläufen – etabliert. Im Kanton Zürich baut das neue Volksschulgesetz auf eben diesen Prinzipien auf. Im Prozess der Umsetzung zeigen sich aber auch Schwächen der neuen gesetzlichen Organisation. Für grössere und grosse Gemeinden sowie Städte erlaubt sie zur Führung komplexer Systeme zuwenig Professionalität. Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen sind zwischen der politischen und der betrieblichen Steuerungsebene also zwischen Schulbehörden und professioneller Schulverwaltung bzw. Schulleitung nicht optimal aufgeteilt.

In der Stadt Zürich führte diese organisatorische Schwäche im Verlauf einer Krisensituation im Frühling 2007 zur Forderung einer weitergehenden Schulverwaltungsreform. Diese hatte vor allem eine Professionalisierung der Führung (Ersatz der gewählten Kreisschulpräsidien durch angestellte Leitungsfunktionen, Abschaffung der Milizbehörde) zum Ziel. Davon ausgehend sowie von den Erkenntnissen aus der Forschung über die „gute Schule“ und den Postulaten der modernen Public Management-Theorie ist hier ein neues, erweitertes Schulverwaltungsmodell für die Stadt Zürich entwickelt worden. Dieses Modell, das sich an die Schulorganisation der Stadt St. Gallen anlehnt, ersetzt die bisherigen Kreisschulpräsidien durch Schulkreisleitungen. Es verlagert die politischen Aufgaben der Schulbehörden hin zur politischen Exekutive (Stadtrat). Damit wird die Problematik der konkurrierenden Exekutiven sowie der untergeordneten Verantwortung des zuständigen Departementschefs gelöst. Das Modell integriert zudem die bislang in sich geschlossene Schulorganisation in die übrige Verwaltungsorganisation und kann somit Effizienz- und Effektivitätssteigerungen realisieren. Damit entsteht eine Führungslinie von den Schulleitungen bis zum zuständigen Stadtrat. Die Schulleitungen unterstehen nicht mehr direkt vom Volk gewählten Politikerinnen oder Politikern. Sie werden durch die Schulkreisleitungen geführt, die ihrerseits selber weisungsgebunden in der Linienverantwortung stehen. Damit wird die gesamte Führungsarbeit in der Schulorganisation professionalisiert. Politische und betriebliche Führungsverantwortung werden konsequent aufgeteilt, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen in der Organisation klar und eindeutig zugewiesen.

Für eine gute, moderne Schulverwaltung wurden folgende Effektivitätskriterien identifiziert: Führbarkeit, Innovationsfähigkeit, Mitwirkungsmöglichkeit sowie ein optimales Personalmanagement. Es hat sich gezeigt, dass in allen diesen Kriterien und auch bezüglich der Wirtschaftlichkeit das neue Modell dem bisherigen überlegen ist.

Das neue Modell ist prinzipiell anwendbar für alle grösseren Einheitsgemeinden im Kanton Zürich.²⁶ Für die Einführung muss nur ein Artikel des Gemeindegesetzes geändert werden. Das Volksschulgesetz lässt für die Städte Zürich und Winterthur eine spezielle Organisation zu. Für eine Einführung in der Stadt Zürich ist der Rechtsetzungsaufwand auf kantonaler Ebene somit gering. Dennoch dürfte mit politischem Widerstand zu rechnen sein: Die Schulpflegen geniessen im Kanton Zürich eine starke traditionelle Verankerung. Ein Vorgehen in Teilschritten könnte daher sinnvoll sein: Zunächst würde die Schulbehördenstruktur unter Verzicht auf die Kreisschulpflegen auf ein kleines, allein politisch strategisches Gremium unter dem Vorsitz des Leiters bzw. der Leiterin des Departement Schule und Sport reduziert. Dieses greift nicht mehr in den schulischen Alltag ein. Auch in dieser Variante werden die gewählten Kreisschulpräsidien durch angestellte Schulkreisleitungen ersetzt und die Schulorganisation in die städtische Verwaltungsstruktur integriert. Es entstünde somit ebenfalls eine professionelle Führungslinie von den Schulleitungen bis zum Stadtrat. Erst in einem nächsten Schritt könnte ein gänzlicher Verzicht geprüft werden.

Aufgrund der vorliegenden Untersuchung wird dem Stadtrat empfohlen, den gemeinderätlichen Vorstoss, der die Weisungsbefugnis für das Schulwesen zuständigen Stadtrats über die Schulpräsidien fordert (Motion Danner/Virchaux, GR 2007/233) entgegen zu nehmen und das hier vorgeschlagene Schulverwaltungsmodell (Integration der Schulorganisation, Einführung von Schulkreisleitungen anstelle der Kreisschulpräsidien, Verzicht auf Schulbehörden oder Variante Verzicht auf Kreisschulpflegen) zu übernehmen. Mit der Direktion der Justiz und des Innern sowie mit der Bildungsdirektion soll Kontakt aufgenommen werden betreffend eine Ergänzung von Art. 112 GG (Möglichkeit zum Verzicht

²⁶ Gemeinden mit etwa 10'000 Einwohner haben in der Regel 3-5 Schuleinheiten. Ab dieser Grösse ist das vorgeschlagene Modell idealerweise einsetzbar. Wenn sich ausser den Städten Zürich und Winterthur weitere Gemeinden der Reform anschliessen möchten, wäre eine Ergänzung von Art. 13 VSG notwendig.

auf die Schulpflege) sowie betreffend die Ausarbeitung einer Spezialorganisation für die Stadt Zürich gestützt auf Art. 13 VSG.

Der Bildungsdirektion wird empfohlen, Versuche mit der neuen Schulorganisation zu initiieren und Bestrebungen von Gemeinden, ihre Organisation im vorgeschlagenen Sinne zu reformieren aktiv zu unterstützen. Auch wenn die geltende, 175jährige Organisationsform ein grosses Beharrungsvermögen aufweist, sie ist kein Zukunftsmodell.

7 NACHWORT

Die vorliegende Schrift wurde im Oktober 2007 als Masterarbeit der Universität Bern eingereicht. Inzwischen hat der Zürcher Stadtrat im November 2007 kundgetan, er wolle die Motion Danner/Virchaux als Postulat entgegen nehmen. Derzeit wird eine entsprechende Organisationsreform vorbereitet. Auch die Stadt Winterthur hat eine Reform der Behördenstruktur ausgearbeitet, die im Frühling 2009 vom Gemeindeparlament behandelt wird. Der Stadtrat hat aufgrund einer externen Analyse vorgeschlagen, auf Kreisschulpflegen zu verzichten. Die Reformvorschläge wurden einem aufwändigen, zweistufigen Vernehmlassungsverfahren unterzogen. Schliesslich beschränkte sich die Reform auf die Reduktion der Anzahl Schulkreise, behielt jedoch die Kreisschulpflegen bei. Zu gross war der Widerstand der Parteien, die – unter starkem Einfluss ihrer eigenen Schulbehördenmitglieder – am überlieferten System festhielten. Somit wird die Einschätzung des hohen Beharrungsvermögens der geltenden Strukturen bestätigt. Womöglich müssen zuerst die Schulleitungen fest etabliert sein und Erfahrungen mit dem neuen St. Galler-System evaluiert werden, bevor im Kanton Zürich die Bereitschaft wächst, das geltende Milizsystem sowie das Auswahlverfahren der Schulpräsidien zu professionalisieren und diese in die Führungslinie einzubinden. Ein zügiges Voranschreiten in der Stadt Zürich ist sicher geeignet, diesen Prozess zu beschleunigen.

Winterthur, April 2009

LITERATURVERZEICHNIS

- ALTRICHTER, HERBERT/RADNITZKI, EDWIN/SPECHT, WERNER (1994). Innenansichten guter Schulen. Portraits von Schulen in Entwicklung. Bundesministerium für Unterricht und Kunst, Wien 1994.
- ATTIGER, STEFAN/KÜNZEL, MANFRED/SCHENKEL, MARKUS (2002). Volksschulen und ihr Markt im New Public Management, Management Weiterbildung Universität Zürich, Heft 27, Bern, Stuttgart, Wien 2002.
- AURIN, KURT (1991). Gute Schulen – worauf beruht ihre Wirksamkeit? 2. Auflage, Bad Heilbrunn, 1991.
- BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.) (1996). Innovative Schulsysteme im internationalen Vergleich, Gütersloh 1996.
- BOLDT, HELGA/BROCKMEYER, RAINER (1996). Sonderpreis „Innovative Schulen“. Zielsetzung, Methodik und Ergebnisse. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) Schule neu gestalten. Dokumentation zum Sonderpreis „Innovative Schulen“. Gütersloh 1996, S. 11-24.
- DUBS, ROLF (1998). Recht und New Public Management im Schulwesen. In: Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Yvo Hangartner, Ehrenzeller, Bernhard et al. (Hrsg.), St. Gallen 1998, S. 389-413.
- DUBS, ROLF (2001). New Public Management im Schulwesen. Eine kritische Erfahrungsanalyse. In: Thom, Norbert, Zaugg, Robert J. (Hrsg.), Excellence durch Personal und Organisationskompetenz, Bern, Stuttgart, Wien 2001, S. 419-440.
- DUBS, ROLF (2002). Staatliche Rahmenbedingungen für die Schulentwicklung an teilautonomen Schulen. In: Komplexe Methoden – Neue Medien. Festschrift Wilfried Schneider anlässlich seines 65. Geburtstages, Wien 2002, S. 133-147.

- DUBS, ROLF (2003). Eine neue Form der Schulaufsicht. Im Spannungsfeld zwischen Beratung und Kontrolle. In: Schulleitung und Schulentwicklung. Nachschlagewerk Raabe, Stuttgart 2003, Kapitel H 2.3.
- DUBS, ROLF (2006a). Finanzautonomie, Globalhaushalt und Globalbudget an Schulen. Ziel, Probleme und Erfolgsvoraussetzungen. In: Thom, Norbert, Ritz, Adrian, Steiner, Reto, (Hrsg.), Effektive Schulführung, Chancen und Gefahren des Public Managements im Bildungswesen, 2. Auflage, Bern, Stuttgart, Wien 2006, S. 37-63.
- DUBS, ROLF (2006b). Die Führung einer Schule. Leadership und Management, 2. Auflage, Zürich 2006.
- ENDERLIN CAVIGELLI, REGULA (2006). Behörden führen geleitete Schulen. In: Schulblatt des Kantons Zürich 3-2006, Zürich 2006, S. 19-21.
- GAUGER, JÖRG-DIETER (2001). Die Inhaltsdebatte als Zentrum der Debatte um die „gute Schule“ – Beobachtungen zum Verhältnis von Bildungspolitik, Bildungsforschung und Erziehungswissenschaft. In: Hansel, Toni (Hrsg.), Schulprofil und Schulqualität. Perspektiven der aktuellen Schulreformdebatte, Herbolzheim 2001, S. 41-69.
- HANSEL, TONI (Hrsg.) (2001). Schulprofil und Schulqualität. Perspektiven der aktuellen Schulreformdebatte, Herbolzheim 2001, S. 41-69.
- HÄFELIN, ULRICH/MÜLLER, GEORG/UHLMANN, FELIX (2000). Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 5., überarbeitete Auflage, Zürich 2006.
- KNAUSS, GEORG (1998). Thesen zur Gestaltung innovativer Schulsysteme. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Innovative Schulsysteme im Vergleich. Carl Bertelsmann-Preis 1996, Band 2, Gütersloh 1998, S. 125-129.
- MEYER-DOHM, PETER (1998). Der Stellenwert der Bildung in unserer Gesellschaft – Notwendigkeit einer Reform. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) Innovative Schulsysteme im Vergleich. Carl Bertelsmann-Preis 1996, Band 2, Gütersloh 1998, S. 15-22.

-
- MIER, HARALD (2002). Schulleitung in grossen Schulen. Formen und Aufgaben von erweiterten Schulleitungen. In: Rolff, Hans-Günter, Schmidt, Hans-Joachim (Hrsg.) Brennpunkt Schulleitung und Schulaufsicht. Konzepte und Anregungen für die Praxis. Neuwied/Kriftel 2002, S. 283-298.
- OELKERS, JÜRGEN (2006). Qualität, Schulentwicklung, Standards - Erfahrungen aus der Schweiz. Vortrag an der Universität Konstanz am 1. Februar 2006, Konstanz 2006.
- PRÖHL, MARGA (1996). Schulmanagement als gesellschaftspolitische Aufgabe. Eine pädagogische Interpretation der Management-Aufgabe. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Schule neu gestalten. Dokumentation zum Sonderpreis „Innovative Schulen“, Gütersloh 1996, S. 25-28.
- PRÖHL, MARGA (1998). Zielsetzung des Carl-Bertelsmann-Preises 1996 – Leitfragen des Symposiums. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) Innovative Schulsysteme im Vergleich. Carl Bertelsmann-Preis 1996, Band 2, Gütersloh 1998, S. 33-36.
- OSTERLOH, MARGIT/FROST, JETTA (2004). Organisation: Grundlagen der organisatorischen Koordination. Vorlesungsskript, Zürich 2004.
- OSTERLOH, MARGIT/FROST, JETTA (2006). Prozessmanagement als Kernkompetenz. Wie Sie Business Reengineering strategisch nutzen können, 5. Auflage, Wiesbaden 2006.
- RITZ, ADRIAN (2006). Qualitätsentwicklung: Konzeptionelle Überlegungen am Beispiel der Elternbefragung der Primarschule Aarberg. In: Thom, Norbert, Ritz, Adrian, Steiner, Reto, (Hrsg.), Effektive Schulführung, Chancen und Gefahren des Public Managements im Bildungswesen, 2. Auflage, Bern, Stuttgart, Wien 2006, S. 135-173.
- ROLFF, HANS-GÜNTHER/SCHMIDT, HANS-JOACHIM (2002). Brennpunkt Schulleitung und Schulaufsicht: Konzepte und Anregungen für die Praxis, Neuwied/Kriftel 2002.

- ROTHENBÜHLER, VERENA (2007). Ein grässlicher und höchst unanständiger Tumult. Aufsatz zum 175jährigen Jubiläum der Zürcher Volksschule. In: Schulblatt des Kantons Zürich 2-2007, Zürich 2007, S. 4-7.
- SCHEDLER, KUNO (1998). Kostenrechnungsmodell für Bildungsinstitutionen. Expertenbericht zuhanden der CORECHED, Dossier 51A der Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz, Bern 1998.
- SCHEDLER, KUNO/PROELLER, ISABELLA (2006). New Public Management. 3. Auflage, Bern, Stuttgart, Wien 2006.
- SCHREYÖGG, GEORG (2003). Organisation, Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 4. Auflage, Wiesbaden 2003.
- SEITZ, HANS/CAPPAUL, ROMAN (2005). Schulführung und Schulentwicklung. Theoretische Grundlagen und Empfehlungen für die Praxis, Bern, Stuttgart, Wien 2005.
- STANDAERT, ROGER (2002). Die Schulaufsicht im Spannungsfeld zwischen lokalen und zentralen Einflüssen. Ein Trendbericht für Europa. In: Rolff, Hans-Günther, Schmidt, Hans-Joachim (Hrsg.) Brennpunkt Schulleitung und Schulaufsicht: Konzepte und Anregungen für die Praxis, Neuwied/Kriftel 2002, S 351-379.
- THALMANN, HANS RUDOLF (2000). Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Verein zürcherischer Gemeindeschreiber und Verwaltungsbeamter (Hrsg.), 3., überarbeitete Auflage, Zürich 2000.
- THOM, NORBERT/WENGER, ANDREAS P. (2002). Die effiziente Organisation. Bewertung und Auswahl von Organisationsformen. Organisationswissen Nr. 9, Glattbrugg 2002.
- THOM, NORBERT/RITZ, ADRIAN/STEINER, RETO (Hrsg.) (2006). Effektive Schulführung, Chancen und Gefahren des Public Managements im Bildungswesen, 2. Auflage, Bern, Stuttgart, Wien 2006.
- THOM, NORBERT/RITZ, ADRIAN (2006a). Innovation, Organisation und Personal als Merkmale einer effektiven Schulführung. In: Thom,

Norbert, Ritz, Adrian, Steiner, Reto, (Hrsg.), Effektive Schulführung, Chancen und Gefahren des Public Managements im Bildungswesen, 2. Auflage, Bern, Stuttgart, Wien 2006, S. 3-35.

THOM, NORBERT/RITZ, ADRIAN (2006b). Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 3. Auflage, Wiesbaden 2006.

Gesetze, Verordnungen, Reglemente, Weisungen und politische Vorstösse

Kanton Zürich www.zhlex.zh.ch/internet/zhlex/de/loseblattsammlung0/aktuelle_fassung.html

- GG Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 (LS 131.1)
- GPR Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (LS 161)
- LPVO Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 (LS 412.311)
- Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101)
- VSG Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (LS 412.100)
- VSV Volksschulverordnung vom 26. Juni 2006 (LS 412.101)
- VRG Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (LS 175.2)

Stadt Zürich www.stadt-zuerich/internet/as/home/html

- GO Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (AS 101.100)
- Reglement über den Globalkredit für die geleiteten Schulen in den Schulkreisen der Stadt Zürich vom 7. Februar 2006 (AS 412.183)

- Reglement Sitzungsgelder und weitere Entschädigungen an die Mitglieder der vom Stadtrat bestellten Kommissionen vom 21. November 2001 (AS 177.310)
- VVZ Verordnung über die Volksschule der Stadt Zürich vom 23. März 1988 (AS 412.100)
- Verordnung über die geleiteten Schulen der Stadt Zürich (Organisationsstatut) vom 11. Januar 2006 (AS 412.103)

Weisungen und Vorstösse:

- Gemeinderat. Motion Danner, Ernst (EVP und Virchaux, Jean.Claude (CVP) vom 9.5.2007, GR Nr. 2007/233
- Stadtrat. Budget 2007. Entwurf des Stadtrates vom 20. September 2006

Stadt St. Gallen

Weisungen und Vorstösse:

- Stadtrat. Schulorganisation 2007, Nachtrag 1 zur Gemeindeordnung. Weisung zur Volksabstimmung vom 26. November 2006. St. Gallen 2006.

Zeitungsartikel

Der Landbote (Winterthur):

- LB, 8. Oktober 2007, Die Mehrarbeit setzt den Schulpflegern zu

Neue Zürcher Zeitung (Zürich):

- NZZ, 4. April 2007, Eine problematische Primarklasse sorgt für Schlagzeilen
- NZZ, 5. April 2007, Das Schulhaus Borrweg wird zum politischen Brennpunkt
- NZZ, 5. April 2007, Kritik an Lauber, an Rüegg, am System
- NZZ, 7. April 2007, Viel Getöse um eine schwierige Zürcher Schulklasse
- NZZ, 8. April 2007, Auch CVP fordert jetzt den Kopf des Schulpräsidenten
- NZZ, 8. April 2007, Einblicke in die berüchtigte Schulklasse von Zürich
- NZZ, 20. April 2007, Schulen im Sturm
- NZZ, 4. Mai 2007, SVP will Autorität des Schulvorstehers stärken

Tages-Anzeiger (Zürich):

- TA, 2. April 2007, Erschreckende Gruppendynamik in 6. Klasse
- TA, 11. April 2007 «Es ist normal, dass sich die Kritik auf mich fokussiert»
- TA, 15. Mai 2007, Aeppli schlägt vor Kreisschulpräsidenten zu ernennen

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	St. Galler Schulmodell nach Seitz/Capaul und Dubs	6
Abbildung 2:	Merkmale der „guten Schule“	10
Abbildung 3:	Grundausrichtungen der Schulverwaltungsreform	12
Abbildung 4:	Integration der Politik- und Managementkreisläufe (vgl. Schedler/Proeller 2006, S. 64)	14
Abbildung 5:	Aufbau der Schulorganisation im Kanton Zürich	16
Abbildung 6:	Aufgabenteilung der teilautonomen Schulen im Kanton Zürich	17
Abbildung 7:	Schulkreise in der Stadt Zürich (Quelle: Bildungsstatistik des Kantons Zürich).....	20
Abbildung 8:	Organisation der Volksschule in der Stadt Zürich	21
Abbildung 9:	Forderungen der Politik an die Schulverwaltungsorganisation	25
Abbildung 10:	Bildungspolitischer Steuerungsprozess mit Controllingzyklen (vgl. Schedler 1998, S. 12)	28
Abbildung 11:	Aufgabenteilung Schulbehörde, Schuleinheit/Schulverwaltung (vgl. auch Dubs 2002, S. 139 sowie Thom/Ritz 2006a, S. 6-10)	29
Abbildung 12:	IOP-Konzept zur Steigerung der Effektivität der Schulführung	31
Abbildung 13:	Grundlagenmodell Schulverwaltungsorganisation	33
Abbildung 14:	Neues Schulverwaltungsmodell für die Stadt Zürich (Aufbauorganisation)	39

Abbildung 15:	Beispiel einer Matrixorganisation in einer Schuleinheit.....	45
Abbildung 16:	Aufgabenteilung Strategieentwicklung.....	50
Abbildung 17:	Aufgabenteilung Kulturentwicklung.....	52
Abbildung 18:	Prozessorganisation Schule (vgl. auch Osterloh/Frost 2004, S. 23 oder Thom/Ritz 2006a, S. 27).....	53
Abbildung 19:	Personalmanagementprozess (vgl. auch Thom/Ritz 2006a, S. 27).....	54
Abbildung 20:	Aufgabenteilung im Personalmanagement.....	56
Abbildung 21:	Aufgabenteilung im Innovationsmanagement.....	58
Abbildung 22:	Aufgabenteilung Qualitätsmanagement.....	59
Abbildung 23:	Variante Teilreform Schulorganisation.....	80

ÜBER DEN AUTOR



David Hauser, MA UNIZ und executive MPA Unibe

Jahrgang 1965. Wohnt mit seiner Familie in Winterthur. Hobbies: Segeln, Wandern, Kochen für Gäste. Schulen in Kleinandelfingen ZH, Andelfingen ZH und Winterthur ZH, abgeschlossen 1985 mit Matura. Studium der allgemeinen Geschichte, Geografie und deutschen Sprachwissenschaft an der Universität Zürich. Abschluss 1994 als lic. phil. I. (MA UNIZ). 2005-2007 Studium am Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern, Abschluss als executive Master of Public Administration. 1992-1994 Lehrbeauftragter für Geschichte und Staatskunde. 1994-2000 Zentralsekretär des Verbands des Personals öffentlicher Dienste, zuständig für die Lehrberufsorganisation des Verbands sowie für Wirtschaftspolitik. Seit 2001 Leiter des Schulamts der Stadt Bülach. 1994-2010 Mitglied des Grossen Gemeinderats von Winterthur (Schwerpunkte Stadtentwicklung und öffentliche Finanzen), dabei von 1998-2005 Mitglied der Finanzkommission.