

Rolle der Schulkommissionen im Wandel

Schulbehörden der Stadt Bern im Spannungsfeld von kantonaler Steuerung und lokaler Umsetzung

Zertifikatsarbeit eingereicht an der Universität Bern
im Rahmen des Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Adrian Ritz**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasserin: **Irene Hänsenberger-Zweifel**
aus Neckertal - St. Peterzell
Schmiedengasse 15
3400 Burgdorf

Bern, 31. Oktober 2013

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Certificate of Advanced Studies in Public Management der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei der Autorin.

Vorwort

Die Idee für die vorliegende Arbeit entstand aufgrund (partei-)politischer Auseinandersetzungen über die richtige Führungsstruktur der Volksschule in der Stadt Bern. Vor drei Jahren wurde im Stadtrat die Debatte über die richtige Führungsstruktur für die Volksschule eröffnet. Während die einen Parteien die Bildung einer gesamstädtischen Schulbehörde verlangten, lagen den anderen die demokratisch breiter abgestützten dezentralen Schulkommissionen und ihre bessere Verankerung im Quartier am Herzen. Von vielen Politikerinnen und Politikern im Stadtrat wurde gefordert, die Schulbehörde müsse autonom sein und unabhängig der politischen Behörden handeln können. Argumentiert wurde mit der Gewaltentrennung. Im Gegensatz dazu beklagten Parlamentarierinnen und Parlamentarier, dass die Politik auf die inhaltlichen Belange der Volksschule kaum Einfluss nehmen könne. Eine vom Stadtrat in Auftrag gegebene Strukturreform scheiterte aber Ende 2012 in der parlamentarischen Debatte. Die Befürwortenden einer Einheitskommission brachten zusammen mit den Gegnerinnen und Gegnern einer Strukturreform den erarbeiteten Kompromiss, der die Schaffung einer Zentralkommission ergänzend zu den sechs Schulkommissionen vorsah, zu Fall. In diese Zeit fielen die Gesamterneuerungswahlen, in der die Bildungsdirektion eine neue Führung bekam. Die neue Direktorin empfand als Nicht-Bildungspolitikern das Bildungssystem ausserordentlich kompliziert. Sie wollte in der für sie fremden Bildungspolitik keine erneute Strukturreform initiieren, sondern mit den bestehenden Schulbehörden einvernehmlich zusammen arbeiten und lösungsorientiert die anstehenden Aufgaben anpacken.

Trotzdem ist es hoffentlich für sie hilfreich, anhand der vorliegenden Arbeit einen Gesamtüberblick über den Gestaltungsspielraum der strategischen Steuerung der Volksschule in der Stadt Bern zu bekommen. Dies als Grundlage für die eigene Meinungsbildung zur Positionierung des bildungspolitischen Rahmens in der Stadt Bern. In diesem Sinn soll die vorliegende Arbeit die Grundlage dafür liefern. Wichtig ist dabei, die Strukturdiskussion nicht nur aus parteipolitischen Haltungen heraus, sondern unter dem Aspekt der guten Führung der Volksschule zu führen. Die Vor- und Nachteile der hier erarbeiteten Gestaltungsoptionen für die Schulführung sollen nicht politisch beurteilt werden. Die Arbeit soll nur die formalen Auswirkungen aufzeigen.

Einen besonderen Dank möchte ich den Interviewpartnerinnen und partnern aussprechen. Die Schulkommissionspräsidentinnen und –präsidenten standen mir mit ihrer Erfahrung und ihrer Meinung Red und Antwort. Dies war für mich nicht zuletzt auch deshalb wichtig, weil ich als Leiterin des Schulamts selber Teil dieser komplexen Führungsstruktur bin. Ein weiterer Dank geht an Prof. Dr. Adrian Ritz, der mir als betreuender Dozent wichtige Hinweise und Anregungen gegeben hat und mir geholfen hat, den Rahmen zu finden, um mich in der Komplexität der eigenen Auseinandersetzung mit dem Thema nicht zu verlieren.

Zusammenfassung

Obschon die Schulkommissionen in der Volksschule offensichtlich zu den stabilsten Institutionen im Bildungswesen gehören, veränderte sich ihre Rolle durch die Einführung von geleiteten Schulen. Die Verschiebung der Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen hin zu den Schulleitungen veränderte ihre Rolle. Im Kanton Bern sind sie unter anderem verantwortlich, die gute Führung der Schulen sicher zu stellen. In der vorliegenden Arbeit werden die Kriterien beschrieben, an welcher die gute Führung der Schule gemessen werden kann. Mit deren Hilfe wird die gute Schulführung im heutigen System bewertet. Die gleichen Kriterien werden angewandt zur Beschreibung von vier möglichen Gestaltungsmodellen für die Organisation der Schulaufsicht in der Stadt Bern. Sie dienen dazu, diese Modelle bezüglich guter Schulführung zu beurteilen und die Auswirkungen in der Praxis auf die Steuerung in der Stadt Bern aufzuzeigen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Schule als komplexes, soziales Mehrebenensystem mit einer differenzierten Aufgabenteilung nicht vergleichbar ist mit Unternehmen der Privatwirtschaft. Die Schule hat einen gesellschaftlich wichtigen Pflichtauftrag mit „Zwangskonsum“ zu erfüllen und die Unberechenbarkeiten des politischen Handelns und widersprüchliche Erwartungen an die Schule sind im System Schule ebenfalls zu berücksichtigen.

Für die Beurteilung der guten Führung der Volksschulen in der Stadt Bern werden folgende sechs Kriterien herbei gezogen:

- Zielorientierung: Die Schulen sollen ihre Entwicklung an längerfristigen Zielen ausrichten, welche in erster Linie vom Kanton mit Lehrplan und Gesetzen vorgegeben sind. Die Gemeinden haben diese Ziele und Inhalte zu konkretisieren. Die Literatur geht dabei von der Vorstellung aus, dass die strategischen Schulbehörden mithilfe von Leistungsvereinbarungen oder -aufträgen steuern.
- Organisation: Im aufgabenteiligen System der Schule ist eine klare Organisation mit eindeutig zugewiesenen Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen notwendig.
- Vertrauens- und Problemlösekultur: Um die vielfältigen Anforderungen unterschiedlicher Anspruchsgruppen an die Schule erfüllen zu können und mit den geteilten Aufgaben und Verantwortungen konstruktiv umgehen zu können, muss die Schule über eine Problemlösekultur verfügen.
- Qualität: In der Literatur wird ein direkter Bezug von der Qualität oder der Güte der Schule zum Bildungserfolg der Schülerinnen und Schüler hergestellt. Die Schule muss also über ein hohes Qualitätsbewusstsein verfügen. Die Akteurinnen und Akteure müssen wissen wollen, wo sie stehen, und daraus Massnahmen ableiten, um sich weiterzuentwickeln.
- Aktives Führungshandeln: Die Führungsverantwortlichen sollen ihre Führungsrolle wahrnehmen und ihren Gestaltungsspielraum ausfüllen. Dies aufgrund der Annahme, dass die Schulleitungen vor Ort und die dezentralen Schulkommissionen als Aufsichtsbehörden am besten auf die lokalen Bedürfnisse eingehen und adäquat auf die zu lösenden Probleme reagieren können.
- Kommunikation und Koordination: Aufgrund des komplexen Systems mit vielen Akteurinnen und Akteuren sowie einer differenzierten Aufgabenteilung ist ihnen in horizontaler

(Schulen und Schulbehörden untereinander) und vertikaler Sicht (Dienstweg) viel Aufmerksamkeit beizumessen.

Das Volksschulwesen ist im Kanton Bern eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden. Der Kanton gibt Ziele, Inhalte und Rahmenbedingungen vor, welche die Gemeinden zu konkretisieren haben. Auf der Ebene der Gemeinde besteht ein arbeitsteiliges System, in dem die Schulkommissionen die politisch-strategische und die Schulleitungen die betrieblich-operative Führung übernehmen. Diese beiden Ebenen überlappen sich in der Praxis oft, weshalb eine Verzahnung der Zuständigkeiten notwendig ist. Ausserdem stehen die Einzelschulen in zwei Führungslinien, der kantonalen Führungslinie (Lehrplan, Gesetze) und der kommunalen Führungslinie, in der sie der Gemeinde verpflichtet sind.

Die Schulkommissionen wurden in der Volksschulgesetzgebung von 1992 als „Edukativen“ konzipiert, das heisst sie bewegten sich als Aufsichtsbehörden ausserhalb des politischen Systems der Gemeinden. Erst 2008 erhielten die Gemeinden eine Organisationsautonomie. Seit dieser Zeit ist es möglich, die Schulkommissionen beizubehalten oder nicht.

In der Stadt Bern sind die Schulkommissionen immer noch als Edukativen organisiert. Ein gemeinsames Verständnis einer einheitlichen Volksschule ist kaum vorhanden. Jede Schulkommission führt die Schuleinheiten in ihrem Zuständigkeitsbereich nach eigenem Ermessen. Als Laienbehörden fühlen sie sich gemäss eigener Einschätzung nur bedingt in der Lage, die strategische Führung wahrzunehmen. Ihre wichtigste Aufgabe ist die Personalführung der Schulleitungen. Die Schulkommissionspräsidien verstehen sich vorab als Vertrauenspersonen der Schulleitungen, welche die Geschäfte der Schulkommissionen vorbereiten und so ihre betrieblich-operative Aufgabe durch die Schulkommissionsentscheide legitimieren.

Vier Modelle sollen den Gestaltungsspielraum für die strategische Führung der Volksschule darstellen. Diese werden anhand der sechs Kriterien einer guten Schulführung beschrieben und beurteilt. Dabei wird deutlich, dass die vier Modelle unterschiedliche Wirkungen auf die Strategie, die Kultur und die Organisation entwickeln.

Das Modell „Stärkung der Schulkommissionen“ betont die dezentrale Steuerung in den sechs Schulkreisen mit je einer Schulkommission. Das Modell „Bildung einer gesamtstädtischen Schulführung“ betont die einheitliche gesamtstädtische Strategie. Das Modell „Zusammenarbeit“ basiert auf der heutigen Organisation und bedingt eine Identifikation der Schulkommissionen und Schulleitungen mit der Stadt Bern und den Willen für eine Kultur der Zusammenarbeit. Das Modell „Stärkung der Bildungsdirektion und Abschaffung der Schulkommissionen“ bedeutet eine Abkehr vom Kommissionensystem und die Integration der Schulleitungen in die Verwaltung.

Fazit dieser Arbeit ist das Bewusstsein, dass die Schulkommissionen trotz langer Tradition nur einen geringen strategischen Spielraum aufweisen, da die kantonale Steuerung sehr differenziert ist. In der Selbstwahrnehmung der Schulkommissionspräsidien können sie diesen als Laienbehörden kaum wahrnehmen. Es gilt also als Gemeinde, diesen Gestaltungsspielraum dafür zu nutzen, die gute Führung der Schule sicher zu stellen. Um dies zu gewährleisten, ist ein Führungsmodell anhand von Kriterien, wie sie in dieser Arbeit beschrieben werden, zu beurteilen und im Hinblick auf eine qualitativ hochstehende, innovationsfähige Schule die Organisation entsprechend festzulegen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Zusammenfassung	II
Inhaltsverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	VII
Anhangverzeichnis	VIII
1 Einleitung.....	2
1.1 Ausgangslage.....	2
1.2 Zielsetzung.....	3
1.3 Vorgehen	4
2 Das Volksschulwesen im Kanton Bern	5
2.1 Aufgaben der Volksschule.....	5
2.2 Steuerung des Volksschulwesens	5
2.3 Die Rolle der Schulkommissionen	6
2.4 Die Rolle der kantonalen Schulaufsicht	8
2.5 Zwischenfazit.....	8
3 Die gute Führung der Schule	8
3.1 Kriterien einer guten Schulführung	11
3.1.1 Zielorientierung	12
3.1.2 Organisation.....	13
3.1.3 Vertrauens- und Problemlösekultur.....	14
3.1.4 Qualitätsbewusstsein	15
3.1.5 Aktives Führungshandeln	16
3.1.6 Kommunikation, Koordination.....	17
3.2 Zwischenfazit.....	17
4 Fallbeispiel Führungsstrukturen in der Stadt Bern	19
4.1 Organisation der Volksschule in der Stadt Bern	19
4.2 Bestrebungen für eine Strukturreform.....	19
4.3 Standortbestimmung der Führungsstrukturen in der Stadt Bern	20
4.4 Beurteilung der heutigen Führungsstrukturen aus der Sicht der Betroffenen	21
4.5 Zwischenfazit.....	22

5	Gestaltungsoptionen von Führungsmodellen	23
5.1	Modell Stärkung der Schulkommissionen.....	23
5.2	Modell Zusammenführung von Schulkommissionen und Bildungsdirektion.....	24
5.3	Zusammenarbeitsmodell.....	25
5.4	Modell Stärkung der Bildungsdirektion und Verzicht auf Schulkommissionen.....	26
5.5	Zwischenfazit.....	28
6	Schlussbetrachtungen	28
	Literaturverzeichnis	VIII
	Anhang.....	X
	Anhang 1: Standortgespräch mit Franziska Teuscher, Direktorin für Bildung, Soziales und Sport der Stadt Bern	X
	Anhang 2: Interview-Leitfaden für Schulkommissionspräsidenten.....	X
	Anhang 3: Interview mit Michaela Korell, Schulkommissionspräsidentin des Schulkreises Breitenrain-Lorraine	XII
	Anhang 4: Interview mit Heinz Marti, Schulkommissionspräsident des Schulkreises Mattenhof-Weissenbühl bis 31. Juli 2013	XIII
	Anhang 5: Interview mit Christian Meier, Schulkommissionspräsident des Schulkreises Bümpliz bis 31. Juli 2013	XIV
	Anhang 6: Interview mit Ruth Bieri, Schulkommissionspräsidentin des Schulkreises Kirchenfeld-Schosshalde	XV
	Anhang 7: Interview mit Marcel Cuttat, Schulkommissionspräsident des Schulkreises Bethlehem.....	XVI
	Anhang 8: Interview mit Cipriano Alvarez, Schulkommissionspräsident des Schulkreises Länggasse-Felsenau.....	XVIII
	Selbständigkeitserklärung.....	XIX
	Über die Autorin.....	XX

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: IOP-Modell nach Thom et al. (2006) S. 9	9
Abbildung 2: St. Galler Schulmodell nach Seitz & Capaul (2005) S. 33.....	10

Abkürzungsverzeichnis

AKVB	Amt für Kindergarten und Volksschule (der Erziehungsdirektion des Kantons Bern)
BSS	Direktion für Bildung, Soziales und Sport
IQES online	Instrumente für die Qualitätsentwicklung und Evaluation in Schulen
KSL	Konferenz der Schulleitungen
LAV	Lehreranstellungsverordnung des Kantons Bern
MAG	Mitarbeitendengespräch
QM	Qualitätsmanagement
REVOS 08	Teilrevision des Volksschulgesetzes des Kantons Bern 2008
SR	Reglement über das Schulwesen (Schulreglement) der Stadt Bern
SRB	Stadtratsbeschluss
VSG	Volksschulgesetz des Kantons Bern
VSV	Volksschulverordnung des Kantons Bern

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Standortgespräch mit Franziska Teuscher, Direktorin für Bildung, Soziales und Sport der Stadt Bern.....	X
Anhang 2: Interview-Leitfaden für Schulkommissionspräsidien	X
Anhang 3: Interview mit Michaela Korell, Schulkommissionspräsidentin des Schulkreises Breitenrain-Lorraine.....	XII
Anhang 4: Interview mit Heinz Marti, Schulkommissionspräsident des Schulkreises Mattenhof-Weissenbühl bis 31. Juli 2013.....	XIII
Anhang 5: Interview mit Christian Meier, Schulkommissionspräsident des Schulkreises Bümpliz bis 31. Juli 2013	XIV
Anhang 6: Interview mit Ruth Bieri, Schulkommissionspräsidentin des Schulkreises Kirchenfeld-Schosshalde	XV
Anhang 7: Interview mit Marcel Cuttat, Schulkommissionspräsident des Schulkreises Bethlehem	XVII
Anhang 8: Interview mit Cipriano Alvarez, Schulkommissionspräsident des Schulkreises Länggasse-Felsennau.....	XVIII

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Schulkommissionen sind in der Schweiz seit nunmehr 200 Jahren die lokalen Aufsichtsbehörden der Volksschulen. Ihre Entstehung geht auf die Helvetik zurück (Strittmatter, 2010, S. 118). In dieser Zeit sollte die Schule der Verantwortung der Kirche entzogen werden, dafür übernahmen von den Kantonen vorgeschlagene und vom Minister für Künste und Wissenschaft eingesetzte Erziehungsräte die Schulaufsicht (Scandola et al. 1992, S. 11). Schulkommissionen sind heutzutage eine weltweit einzigartige Einrichtung, die sich über zwei Jahrhunderte erhalten konnten. An den Schulen entwickelte sich dadurch bis vor rund zwanzig Jahren keine Schulleitungskultur. Die Schulkommissionen nahmen die operative Führungsverantwortung wahr und stellten beispielsweise die Lehrpersonen an oder fällten individuelle Schullaufbahntscheide von Schülerinnen und Schülern (Strittmatter, 2010, S. 118).

In den Neunzigerjahren des zwanzigsten Jahrhunderts wurde die Frage, was eine gute Führung der Schule sei, bedeutsam. In Anlehnung an die Betriebswirtschaftslehre wurden Führungsmodelle für die Schule entwickelt, welche sich an der allgemeinen Unternehmenslehre orientierte. Schulen sollten von Führungspersonen geleitet werden, die für diese Führungsaufgaben ausgebildet und mit Kompetenzen ausgestattet wurden. Das Prinzip der „geleiteten Schule“ mit der Aufgabenteilung von strategischer Führung durch die Schulbehörden und operativer Führung der Einzelschule durch die Schulleitung wurde eingeführt.

Der Paradigmawechsel zu den geleiteten Schulen mit gestärkten Schulleitungen musste zwingend auch die Rolle und Funktion der übrigen Akteure und Akteurinnen des Volksschulwesens verändern. So veränderte die Verschiebung von Kompetenzen, Aufgaben und Verantwortungen an die Schulleitungen die Rollen der Schulkommissionen und der Schulinspektorate. Beide konnten zumindest im Kanton Bern ihren Platz in der Steuerung der Volksschule behaupten. Ihre Schnittstellen müssen jedoch geklärt werden. In den grösseren Städten ist dies anspruchsvoller, weil hier neben dem Kanton mit der kantonalen Schulaufsicht (regionale Schulinspektorate) mehrere Schulkommissionen für bestimmte geografische Gebiete die strategische Führung innehaben. Dabei verfügen sie nicht über die finanzielle Verantwortung, diese liegt bei der zuständigen politischen Schulbehörde, der Bildungsdirektion mit der dazugehörigen Bildungsverwaltung.

Die Verantwortung für das Volksschulwesen ist im Kanton Bern eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden. Der Kanton steuert das Volksschulwesen mittels Lehrplan, Volksschulgesetz, Lehreranstellungsgesetzgebung und kantonaler Bildungsstrategie. Die kommunalen Schulbehörden haben die Schulaufsicht über die einzelnen Schulen, welche von professionellen Schulleitungen geführt werden. Die Schulleitungen verfügen über Entscheidkompetenzen in der Personalführung, in der pädagogischen und betrieblichen Leitung und haben einen finanziellen Gestaltungsspielraum. Den Schulkommissionen ist die Rolle zugeordnet, die Schulleitungen zu beaufsichtigen und die Anliegen der Schule gegenüber der Gemeinde zu vertreten. Obschon sie betriebswirtschaftlich in der heutigen Struktur nicht mehr notwendig sind, kommt ihnen die Rolle zu, die Schule in der Gemeinde zu verankern. Die Organisations-

autonomie, über welche die Gemeinden im Kanton Bern verfügen, führt vielerorts zu politischen Auseinandersetzungen über die interne Führungsstruktur. So auch in der Stadt Bern. Die einen forderten eine einzige Schulkommission für alle Schuleinheiten, währenddem die anderen die sechs Schulkommissionen mit einer weitgehenden Autonomie beibehalten wollten. Diese Diskussionen sind Auslöser für die Frage, welche Führungsstruktur für die Volksschule der Stadt Bern und ihre gute Führung am geeignetsten sind.

1.2 Zielsetzung

In der vorliegenden Arbeit soll deshalb aufgezeigt werden, wie sich das Prinzip der geleiteten Schulen und die Organisationsautonomie der Gemeinden auf das Rollenverständnis der Schulkommissionen auswirken kann. Je nach Organisationsstruktur in der Stadt Bern verändert sich die Rolle der Schulkommission(en), ihre Beziehung zur städtischen Bildungsdirektion und zum Kanton. Wichtig ist dabei, Klarheit zu schaffen bezüglich des Grads der Autonomie, den die Schulkommissionen innerhalb der Organisation der Stadt erhalten sollen. Je nach Organisationsmodell wirkt sich dies unterschiedlich auf die Aufgaben und Kompetenzen der Schulkommission(en) aus. Die Organisationsform hat aber auch Einfluss auf ihre Identifikation mit der Stadt.

Folgende Hypothese liegt den nachstehenden Ausführungen zugrunde:

Die Ausgestaltung der Führungsstruktur soll dazu dienen, die gute Führung der Volksschule in der Stadt Bern sicher zu stellen. Dazu müssen die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten von Schulbehörden und Schulleitungen geklärt sein. Die Aufgabenteilung von strategischer und operativer Führung ist geklärt. Die Schulbehörden führen die Schulen mittels Zielvorgaben, an denen sich die Schulleitungen zu orientieren haben. Alle an der Schule Beteiligten sind gewillt, die Schule weiterzuentwickeln. Sie pflegen eine Vertrauenskultur und richten ihre Arbeit auf die Problemlösung aus. Dafür müssen sie bereit sein, viel Aufwand in die Kommunikation zu investieren und die Koordination innerhalb der Stadt Bern sicherzustellen.

Daraus ergeben sich folgende Fragen, welche im Rahmen der vorliegenden Arbeit beantwortet werden sollen:

1. Welche Rolle sollen die Schulkommissionen in der Stadt Bern übernehmen und in welcher Beziehung stehen sie zur Bildungsdirektion?
2. Welche organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten gibt es in der Stadt Bern für eine optimale Zusammenarbeit von Schulkommissionen und Bildungsdirektion und welche Vor- und Nachteile haben diese im Hinblick auf die Wirkung, die Qualität und die Innovationsfähigkeit des Volksschulwesens in der Stadt Bern?

Eine Übersicht über vier verschiedene Gestaltungsoptionen der strategischen Führung und ihre Auswirkungen auf die Rolle der Schulbehörden sollen den organisatorischen Gestaltungsspielraum aufzeigen.

1.3 Vorgehen

Es zeichnen sich vier Gestaltungsmodelle für die Steuerung der Volksschule in der Stadt Bern ab. Diese vier Modelle sollen miteinander verglichen und beurteilt werden. Dabei geht es nicht um eine politische Einschätzung, inwiefern die jeweiligen Modelle mehrheitsfähig sind. Sie sollen sachlich beschrieben und mit den Kriterien einer guten Schulführung in Beziehung gesetzt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Volksschulgesetz des Kantons Bern den Schulbehörden die Aufgabe zuweist, die gute Führung der Schule sicher zu stellen (Art. 35, Abs. 1, VSG).

Eine Standortbestimmung bezüglich der heutigen Organisationsstruktur mit ihren Vor- und Nachteilen bildet die Grundlage, um den Handlungsbedarf zu definieren und Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Wichtig dafür sind die Einschätzungen und Sichtweisen der amtierenden Schulkommissionspräsidentinnen und –präsidenten, welche in den vergangenen Jahren die Volksschule in der Stadt Bern mitgestaltet haben.

Folgende Gestaltungsoptionen der strategischen Führung sollen beschrieben werden:

1. Modell Stärkung der sechs Schulkommissionen: Die Schulkommissionen sind verantwortlich für die strategische Führung der ihnen unterstellten Schulen. Die Bildungsdirektion beschränkt sich auf die Bereitstellung von Dienstleistungen an die Schulen und stellt ihnen die notwendigen Finanzen zur Verfügung.
2. Modell Zusammenführung der Bildungsdirektion und der sechs Schulkommissionen zu einer gesamtstädtischen Schulkommission als strategisches Führungsorgan der Stadt Bern.
3. Zusammenarbeitsmodell, in dem die sechs Schulkommissionen im Rahmen der geltenden Rechtsgrundlagen bestehen bleiben. Voraussetzung ist, dass die Bildungsdirektion und die Schulkommissionen gewillt sind, zusammenzuarbeiten und die Schule gemeinsam weiterzuentwickeln.
4. Modell Stärkung der Bildungsdirektion durch Verzicht auf Schulkommissionen und Integration der Schulleitungen in die Linie der Direktion.

Diese vier Gestaltungsmodelle weisen den Schulbehörden unterschiedliche Rollen und Verantwortungen zu, die sich unterschiedlich auf die Führungsstruktur in der Stadt Bern auswirken. Die einen betonen die Vielfalt und die Besonderheiten der Stadtteile und Quartiere und lassen Spielraum für unterschiedliche Entwicklungen und Strategien. Andere legen den Schwerpunkt auf die Bildung einer gesamtstädtischen Identität und die Gestaltung einer einheitlichen Institution mit Betonung der Gemeinsamkeiten. Die vier Gestaltungsmodelle sollen anhand von sechs Kriterien bezüglich guter Führung der Schule überprüft werden.

2 Das Volksschulwesen im Kanton Bern

2.1 Aufgaben der Volksschule

Die Volksschule erfüllt eine wichtige staatliche Aufgabe, welche in Art. 2 VSG folgendermassen formuliert ist:

Aufgabe der Volksschule

¹ Die Volksschule unterstützt die Familie in der Erziehung der Kinder.

² Sie trägt, ausgehend von der christlich-abendländischen und demokratischen Überlieferung, zur harmonischen Entwicklung der Fähigkeiten der jungen Menschen bei.

³ Sie schützt die seelisch-geistige und körperliche Integrität der Schülerinnen und Schüler und sorgt für ein Klima von Achtung und Vertrauen.

⁴ Sie weckt in ihnen den Willen zur Toleranz und zu verantwortungsbewusstem Handeln gegenüber Mitmenschen und Umwelt sowie das Verständnis für andere Sprachen und Kulturen.

⁵ Die Volksschule vermittelt jene Kenntnisse und Fertigkeiten, welche die Grundlage für die berufliche Ausbildung, für den Besuch weiterführender Schulen und für das lebenslange Lernen darstellen.

Das Volksschulwesen im Kanton Bern ist eine gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden (Art. 5 VSG). Um die Chancengleichheit im Kanton gewährleisten zu können, trägt der Kanton die Verantwortung für die Inhalte, Ziele und Rahmenbedingungen des Volksschulwesens und sorgt für ein in allen Gemeinden vergleichbares Angebot (Art. 50 VSG). Die Gemeinden führen und beaufsichtigen die einzelnen Schuleinheiten. Ihr Gestaltungsspielraum ist dabei relativ gering. Sie stellen die Infrastrukturen und die Betriebsmittel, beispielsweise für Lehr- und Lernmaterialien oder Schulanlässe bereit, bestimmen die Schulstandorte und die dort geführten Angebote, setzen die Schulleitungen für die betrieblich-operative Leitung der Schuleinheiten ein und sind verantwortlich für die strategische Führung dieser Schuleinheiten (AKVB, 2008, S. 5- 6).

Neben dem Lehrplan und der Volksschulgesetzgebung sind auch die Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen und Schulleitungen im Lehreranstellungsgesetz für den ganzen Kanton einheitlich geregelt. Schliesslich ist auch die Finanzierung der Volksschule als Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden definiert, an der sich der Kanton einerseits und die Gesamtheit der Gemeinden in einem Lastenausgleichssystem andererseits finanziell beteiligen.

2.2 Steuerung des Volksschulwesens

Im Volksschulwesen sind drei Steuerungsebenen zu unterscheiden:

Kanton	Lehrplan, Volksschulgesetz, Lehreranstellungsgesetz, Bildungsstrategie	→ normative Führung
--------	--	---------------------

Gemeinde	Aufsicht über die Einzelschule, Überprüfung ihrer Aufgabenerfüllung, Führung der Schulleitung, Controlling der Qualitätssicherung der Einzelschule	→ strategische Führung
Einzelschule	Leitbild, Schulprogramm usw.	→ betrieblich-operative Führung

Im Kanton Bern hat sich das Prinzip der geleiteten Schulen und die damit einhergehende Professionalisierung der Schulleitungen seit mehr als einem Jahrzehnt weitgehend durchgesetzt. Damit musste sich auch die Rolle der Schulkommissionen verändern. Ihr obliegt es, sich auf die strategischen Aufgaben zu konzentrieren. Sie haben primär die Schulleitungen zu führen und die Schule in der Gemeinde zu verankern. Der Kanton beaufsichtigt seinerseits die Gemeinden, durch die regionalen Schulinspektorate, welche eine Beratungs- und Aufsichtsfunktion übernehmen. Sie sind auch verantwortlich für das Controlling der Qualitätssicherung in der Gemeinde (Art. 52 und 52a VSG).

2.3 Die Rolle der Schulkommissionen

Während über 150 Jahren nahmen die Schulkommissionen operative Aufgaben im Volksschulbereich wahr. Deshalb entwickelte sich in der Schweiz keine Schulleitungskultur. Angefangen mit der Anstellung der Lehrpersonen bis hin zu Schullaufbahnentscheiden einzelner Schülerinnen und Schüler nahmen die Schulkommissionen die operativen Aufgaben der Schule wahr. Im Kanton Bern hatten sie den Status von eigenständigen, allein der Volksschulbildung verpflichteten Aufsichtsgremien, welche vom Volk oder vom Parlament gewählt wurden. Strittmatter (2010, S. 119) verwendet für sie den Begriff der „Edukativen“. Diese sollten die Volksschulbildung als hohes gesellschaftliches Gut vor der wechselnden (partei-)politischen Auseinandersetzung bewahren und sie als eigenständige, der Bildung verpflichtete Aufsichtsgremien führen.

Im Volksschulgesetz von 1992 wurden die Aufgaben der Schulkommissionen sehr detailliert festgelegt. Faktisch handelten die Schulkommissionen so im Auftrag des Kantons. Dieser Aufgabenkatalog sah gemäss Art. 21 VSV (Fassung von 2005) bis 2008 folgendermassen aus:

Der Schulkommission obliegt im weiteren:

- a der Vollzug der eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Vorschriften;
- b der Erlass von Pflichtenheften sowie Haus- und Pausenordnungen im Rahmen des übergeordneten Rechts; [*Fassung vom 10. 4. 2002*]
- c die Überwachung des Unterhalts und der Benützung der Schulanlagen (vgl. Art. 16);
- d die Festsetzung der jährlichen Unterrichtszeit, wobei die Ferienzeiten grundsätzlich ein Jahr zum voraus öffentlich bekanntzumachen sind;
- e die Genehmigung der Unterrichtsorganisation (Stundenpläne, Blockzeiten, Festlegung der wöchentlichen und täglichen Unterrichtszeit) sowie von Schulreisen, Schulverlegungen und anderen besonderen Schulanlässen;
- f die Kontrolle der Einhaltung der Unterrichtszeit;
- g der Vollzug der ihr durch die Lehreranstellungsgesetzgebung übertragenen Aufgaben und Befugnisse;

- h* die Behandlung bzw. Weiterleitung von Beschwerden gemäss Artikel 27 und 28;
- i* die Erteilung von Verweisen an fehlbare Lehrkräfte;
- k* die Festlegung der an ihren Verhandlungen teilnehmenden Abordnung der Lehrerschaft gemäss Artikel 35 VSG [BSG 432.210] (Grösse, Berücksichtigung mehrerer Schulhäuser und Schulstufen, Geschlechterquote); [Fassung vom 10. 4. 2002]
- l* die Bewilligung des vorzeitigen Schuleintritts und die Rückstellung gemäss Artikel 22 VSG;
- m* die Aufnahme und Zuweisung der Schülerinnen und Schüler an der Sekundarstufe I;
- n* der Beschluss über Laufbahntscheide von Schülerinnen und Schülern;
- o* die Zuweisung von Schülerinnen und Schülern in besondere Klassen und zum Spezialunterricht;
- p* die Zuweisung von Schülerinnen und Schülern zu fakultativen Unterrichtsangeboten;
- q* die Bewilligung zum Besuch des zehnten Schuljahres gemäss Artikel 24 Absatz 2 VSG; [Fassung vom 10. 4. 2002]
- r* die Behandlung von Dispensationsgesuchen von Schülerinnen und Schülern;
- s* die Behandlung von wiederholten oder schweren Disziplinarverstössen von Schülerinnen und Schülern gemäss Artikel 28 VSG; [Fassung vom 10. 4. 2002]
- t* die Einreichung von Strafanzeigen gemäss Artikel 32 Absatz 2 VSG; [Fassung vom 10. 4. 2002]
- u* ... [Aufgehoben am 10. 4. 2002]
- v* ... [Aufgehoben am 29. 10. 1997]
- w* die Aufbewahrung amtlicher Dokumente und anderer wichtiger Schulakten;
- x* der Datenschutz sowie die Datensicherung in der Schule in Zusammenarbeit mit der Aufsichtsstelle der Gemeinde.

Dieser Aufgabenkatalog verdeutlicht das Rollenverständnis der Schulkommissionen im Kanton Bern. Sie hatten als direkte Auftragnehmerinnen des Kantons operative Aufgaben zu erfüllen. Sie wurden so als Exekutivbehörden der Volksschulbildung ausgestaltet (Art. 50, Abs. 4, VSG [Fassung von 1992]) und erhielten damit den Status einer Parallel-Behörde zu den politischen Behörden der Gemeinde (Gemeinderat und Stadtrat).

Anders als in der von Thom et al. (2006, S. 18) beschriebenen Aufgabenkoordination, in welcher die Schulkommissionen idealerweise die Zwischenstufe zwischen den Exekutiven und den einzelnen Schulen darstellen, handelten die Schulkommissionen im Kanton Bern zumindest bis 2008 in direktem Auftrag des Kantons, dessen Vorgaben und Zielsetzungen sie sich verpflichtet fühlten.

Dieses Verständnis wurde in den kommunalen Gesetzgebungen konsequent weiter geführt. So sind die Schulkommissionen in der Organisationsverordnung der Stadt Bern nicht enthalten, da sie nicht Teil der Zentralverwaltung und damit auch nicht den politischen Behörden unterstellt sind. Ebenso wenig sind sie in der Kommissionenverordnung der Stadt Bern enthalten, weil diese nur Kommissionen ohne Weisungsbefugnisse regelt. Folgedessen gehören die Schulkommissionen der Stadt Bern zu den Kommissionen mit Weisungsbefugnissen.

Erst 2008 wurde im Rahmen der Teilrevision des Volksschulgesetzes (REVOS 2008) dieses Rollenverständnis geändert. Die Gemeinden erhielten eine höhere Organisationsautonomie und sind seither frei, „welchem Organ sie die politische Verantwortung für die Schulen und die personelle Führung der Schulleitungen zuweisen. Einzige kantonale Vorgabe ist die Trennung der betrieblich-pädagogischen Führung der Schulbetriebe und der politisch-strategischen Führung des Schulwesens.“ Von kantonaler Seite ist die Führung von Schulkommission nicht mehr zwingend. Betriebswirtschaftlich gesehen sind sie nicht mehr notwendig, hingegen kön-

nen sie nach wie vor eine gewisse Bürgernähe gewährleisten (AKVB, 2008, S. 6-7).

2.4 Die Rolle der kantonalen Schulaufsicht

Im Rahmen der Neuorganisation der strategischen Steuerung des Volksschulwesens musste auch die Rolle der regionalen Schulinspektorate neu gestaltet werden. Seit 2008 haben sie die Verantwortung für die Beratung und Aufsicht der Gemeinden. Sie sollen in allen Gemeinden des Kantons ein vergleichbares schulisches Angebot gewährleisten (Art. 50 VSG). Sie stehen den Gemeinden beratend zur Seite und sind für die kantonale Evaluation des Volksschulwesens verantwortlich (Art. 52 und 52a VSG). Obschon mit REVOS 08 die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der beiden Aufsichtsbehörden (Schulkommission und regionales Schulinspektorat) neu voneinander abgegrenzt und auf die geleitete Schule abgestimmt sind (AKVB, 2008, S. 5), gibt es doch im Schulalltag von grossen Gemeinden mit mehreren Schulkommissionen, einer Vielzahl von Schuleinheiten und einer Bildungsdirektion Schnittstellenprobleme. Da das regionale Schulinspektorat eine Aufsichts- und Beratungsaufgabe gegenüber der Gemeinde – und nicht einer bestimmten Schulbehörde – hat, müssen die Gemeinden in eigenen Erlassen bestimmen, wer welche Zuständigkeiten, Aufgaben und Verantwortungen zu übernehmen hat (Art. 34, Abs. 3 VSG).

2.5 Zwischenfazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Kanton Bern die rechtlichen Grundlagen für das Prinzip der geleiteten Schulen umgesetzt hat. Er hat dabei auch die Rollen der Schulbehörden und der Schulaufsicht neu definiert. Das System des Volksschulwesens ist dezentral ausgestaltet. Die Gemeinden haben die Verantwortung, die gute Führung der Schule zu gewährleisten. Die Schulleitungen der einzelnen Schuleinheiten haben grössere Entscheidungskompetenzen. Damit sind im Kanton Bern die Voraussetzungen geschaffen, dass das dezentral ausgestaltete Schulsystem zu den von der pädagogischen Forschung erwarteten qualitativ besseren Schulen führt (Dubs, 2005, S. 455).

3 Die gute Führung der Schule

Auf der Suche nach der guten Schulführung soll nachfolgend beschrieben werden, welche Führungsmodelle in der Theorie entwickelt wurden, nachdem die gute Führung der Schule in den Neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts in den Fokus des Interesses geriet. Dies weil die Finanzen der öffentlichen Hand knapper wurden und das staatliche Tun stärker auf seine Wirksamkeit überprüft wurde. Die Forderung wurde laut, dass die Effektivität und die Effizienz der Schule überprüft und falls nötig verbessert werden sollen. Dabei galt es zu berücksichtigen, dass die Schule ein dynamisches soziales System ist, das in vielfältigen Beziehungen zur Aussenwelt steht (Seitz & Capaul, 2005, S. 19), deren Anspruchsgruppen „eine ‚gute‘ Schule oder eine Schule mit ‚hoher Qualität‘“ wünschen. Dies nicht nur in Bezug auf die

Lernwirksamkeit, sondern auch im Hinblick auf den optimalen Einsatz der finanziellen Mittel“ (Dubs, 2005, S. 201).

Die Frage, was eine gute Schule ist, erfordert die Auseinandersetzung mit ihrer Wirksamkeit. Welche Leistungen und welche Wirkung hat sie zu erfüllen? Was sollen Schülerinnen und Schüler am Ende ihrer Schulzeit können? In der Theorie wurde ein direkter Bezug von der Qualität oder der Güte der Schule zum Bildungserfolg der Schülerinnen und Schüler hergestellt. Deshalb musste geklärt werden, welche Rahmenbedingungen, welche Anforderungen erfüllt sein müssen, damit die Schule die gewünschte Wirksamkeit entfalten kann.

Die Betriebswirtschaftslehre entwickelte Modellvorstellungen guter Schulführung. So wurde von Thom et al. (2006, S. 6-9) das IOP-Modell entwickelt. Dieses basiert auf den drei Managementbereichen Innovations-, Organisations- und Personalmanagement. Das Modell geht von einem integrativen Führungsansatz aus, in dem die Schule als gesamtes, soziales System erfasst wird. Das aktive und gestaltende Führungshandeln in der Schule soll das ganze Schulsystem befähigen, die hohen Ansprüche an die heutige Schule zu erfüllen.

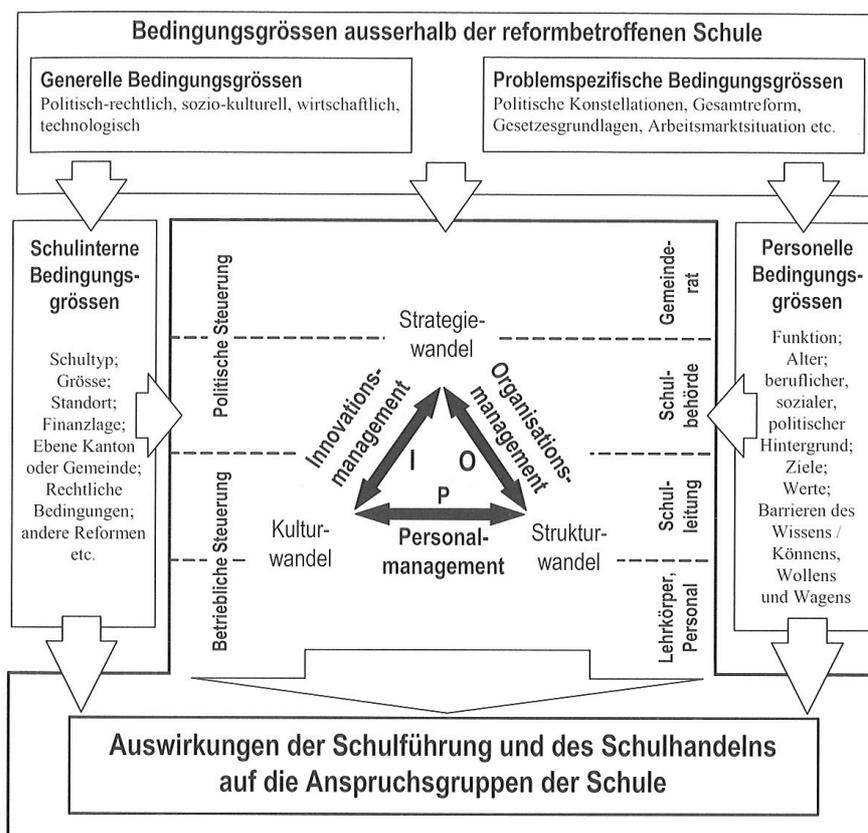


Abbildung 1: IOP-Modell nach Thom et al. (2006) S. 9

Das Modell unterscheidet innerhalb der Gemeinde zwei Steuerungsebenen: Die politische Steuerungsebene der Schulbehörden und die betriebliche Steuerungsebene der einzelnen Schule. Dem Modell zufolge haben die Schulbehördenmitglieder dafür zu sorgen, „dass eine gute und auf gemeinsame Ziele abgestimmte Zusammenarbeit mit den politischen Behörden (z.B. Gemeinderat) gewährleistet wird.“ Das IOP-Modell geht von der Vorstellung aus, dass ergänzend zur pädagogischen Steuerung durch den Kanton (Lehrplan, kantonale Bildungsstrategie, Volksschulgesetz usw.) die politische Exekutive einer Gemeinde für die Infrastrukturen

der Volksschule, das Schulangebot und die Leistungsvereinbarung mit der Schule zuständig ist.

Seitz und Capaul (2005, S. 31-37) haben aus Modellvorstellungen und Strukturierungsansätzen aus dem Unternehmensbereich das St. Galler Schulmodell entwickelt. Auch sie definieren „die Schule als dynamisches soziales System, das in vielfältigen Beziehungen zu ihrer Aussenwelt steht.“ Die Führungstätigkeit hat sich dabei an dem Ziel zu orientieren, die Qualität der Schule weiterzuentwickeln.

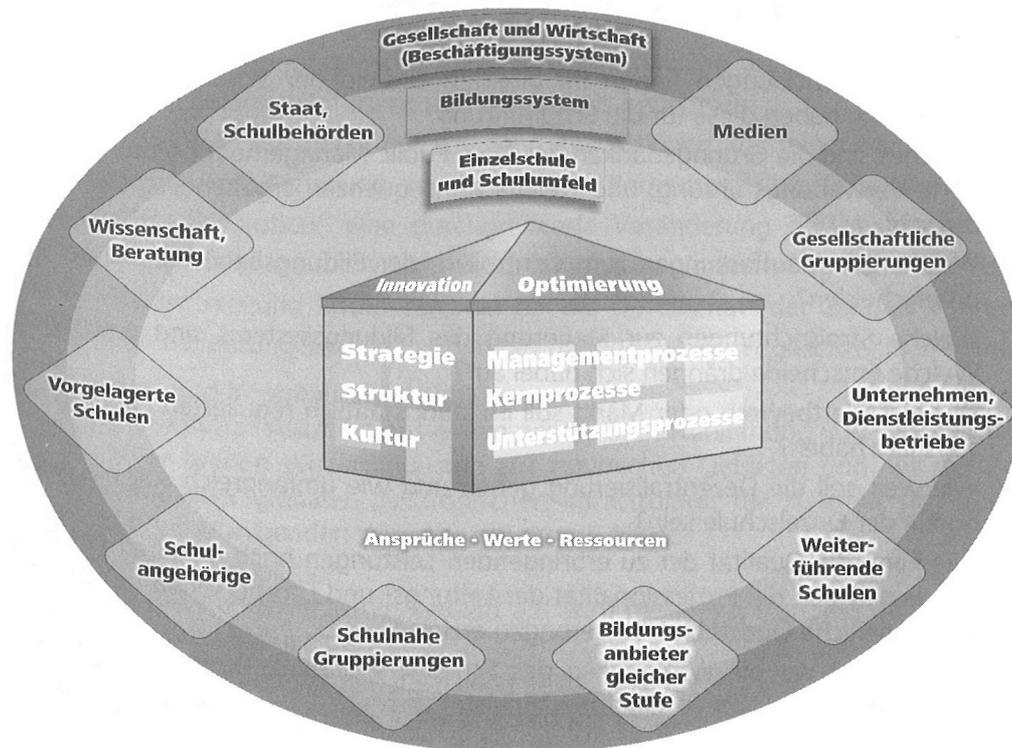


Abbildung 2: St. Galler Schulmodell nach Seitz & Capaul (2005) S. 33

Gemäss diesem Modell bildet die Einzelschule den Innenbereich. Die Schulkommissionen gehören in den innersten von drei Kreisen der Umwelt und sind dem direkten Umfeld der Schule zugeordnet. Die Bildungsverwaltung und die Bildungsbehörden gehören dem mittleren Kreis des Umfelds der Schule an. Den äussersten Kreis bilden die verschiedenen Anspruchsgruppen der Gesellschaft und der Wirtschaft.

Das eigentliche Führungshandeln mit den Ordnungselementen Strategie, Kultur und Struktur ist in diesem Modell Aufgabe der Schulleitung in der einzelnen Schule.

Auch das St. Galler Schulmodell geht von einer integrierten Managementbetrachtung aus, in der arbeitsteilige Zuständigkeitsverteilungen auf die verschiedenen Akteurinnen und Akteure nur bedingt Sinn machen. Vielmehr vertreten Seitz und Capaul (2005, S. 40) die Auffassung, dass die Schulbehörden, die Schulaufsicht, die Schulleitung und die Lehrpersonen nicht ausschliesslich einer Zuständigkeitsebene zugeordnet werden können. So sind die Schnittstellen zwischen den verschiedenen Ebenen von grosser Bedeutung und müssen im Rahmen einer ganzheitlichen Problemlösungsstrategie gut beachtet werden.

Strittmatter (2010, S. 10-11) hingegen weist darauf hin, dass die Schulen im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen unter besonderen Auflagen arbeiten. Er fordert deshalb

bezüglich der Führung von Schulen, dass die Besonderheit der „Firma Schule“ beachtet wird. Folgende Besonderheiten sind aus seiner Sicht typisch für die Schule:

- Fehlende, allgemein anerkannte fachliche Kompetenzen und Begriffe;
- höchstens fachlich gleich qualifizierte Schulleitungen wie Lehrpersonen;
- spezielle Führungssituation durch fachliche Autonomie der Lehrpersonen mit zum Teil diffusen, überlappenden Verantwortlichkeiten;
- Mitarbeitende (Lehrpersonen), welche in ihrem Alltag selber Führung ausüben;
- gesellschaftlich wichtige Pflichten der Schule, also Zwangskonsum, das heisst kein unternehmerisches Handeln;
- Unberechenbarkeiten des politischen Handelns, welchem die Schule ausgeliefert ist;
- widersprüchliche Erwartungen an die Schule.

Aus diesen Überlegungen heraus postuliert er eine Führungsphilosophie, die er „Führen als Vertrag“ bezeichnet.

3.1 Kriterien einer guten Schulführung

Im Hinblick auf die Analyse der guten Führung der Schule in der Stadt Bern gilt es vorerst zu klären, anhand welcher Kriterien sich eine solche beurteilen lässt. Dabei geht es in erster Linie darum, diese Kriterien auf der Ebene der Schulbehörden anzuwenden und zu analysieren, inwiefern sie die gute Führung der Schulen in ihrem Zuständigkeitsbereich gewährleisten können.

Folgende Kriterien sollen Grundlage für diese Beurteilung sein:

1. **Zielorientierung:** Die Schule braucht eine Auftragsklarheit aufgrund einer anerkannten, politisch vorgegebenen Strategie mit einem gemeinsam akzeptierten Auftragsverständnis. Dafür braucht es Zielvorgaben. Diese müssen überprüft werden und Grundlage für Optimierungen sein.
2. **Organisation:** Die Arbeits- und Organisationsstrukturen definieren die Zuständigkeiten und Prozesse der Schulbehörden, Schulleitungen und der Bildungsverwaltung innerhalb des Volksschulsystems.
3. **Kultur:** Das Volksschulsystem soll auf einer Vertrauens- und Problemlösekultur zur Bewältigung der anstehenden und zukünftigen Probleme und Fragestellungen basieren.
4. **Qualitätsbewusstsein:** Die Volksschule braucht ein hohes Qualitätsbewusstsein als Grundlage für die Weiterentwicklung der Schule. Dies bedingt Reflexion über das eigene Handeln, hohe Transparenz und die Bereitschaft, hinzuschauen und falls nötig, Verbesserungen einzuleiten.
5. **Aktives Führungshandeln:** Die Schulleitungen brauchen für die Führung ihrer Schuleinheit einen Gestaltungsspielraum für adäquates Handeln vor Ort. So kann den unterschiedlichen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen (Heterogenität innerhalb bestimmter Grenzen) Rechnung getragen werden.
6. **Kommunikation, Koordination:** Die Vielschichtigkeit und die Komplexität des Volksschulsystems bedingen die Bereitschaft der Schulbehörden, der Bildungsverwal-

tung und der Schulleitungen zur Pflege einer kontinuierlichen Kommunikation und der Koordination ihrer Aufgabenerfüllung. Dabei geht es einerseits um die interne Kommunikation und Koordination, und zwar sowohl vertikal, wie auch horizontal. Es geht aber auch um die externe Kommunikation mit den verschiedenen Anspruchsgruppen im Umfeld der Schule.

Nachfolgend sollen diese sechs Kriterien beschrieben werden. In ihrer Gesamtheit bilden sie die Grundlage guter Schulführung.

3.1.1 Zielorientierung

Bei der Zielorientierung geht es um die Frage, was die Schule erreichen soll. Dafür braucht sie Visionen und Vorstellungen, wohin sie sich entwickeln und wie sie ihren Bildungsauftrag wahrnehmen soll (Dubs, 2005, S. 59). Als Verantwortliche für die strategische Führung einer Schule gibt die Schulkommission den Schuleinheiten in ihrem Zuständigkeitsbereich den Orientierungsrahmen vor. Sie ist für die strategische Zielbildung und Planung zuständig. In der Schulpraxis ist davon auszugehen, dass die operativ tätigen Schulleitungen der Schulkommission Anregungen geben, welche in deren strategische Planung einfließen, so dass sich politische Planung und Steuerung und operative Verwaltungstätigkeit verzahnen. Die Schulkommission gibt Ziele vor zur Lösung anstehender und zukünftiger Probleme, legt die erwartete Wirkung fest, plant Massnahmen (Output), um die gewünschte Wirkung zu erreichen und überwacht die Umsetzung der Zielvorgaben (Thom et al., 2006, S. 7). Nach Dubs (2005, S. 27) bedarf es einer grundlegenden Strategie für das Schulsystem eines Hoheitsgebiets, vorgegeben von den zuständigen politischen Behörden. Darauf aufbauend soll jede einzelne Schule ihre eigene Strategie entwickeln können, „deren Bedeutung umso grösser ist, über je mehr Teilautonomie jede einzelne Schule verfügt“. Diesen Überlegungen zur strategischen Führung liegt die Idee zugrunde, dass die Schulkommission mittels Leistungsauftrag resp. Leistungsvereinbarung der Einzelschule Ziele vorgibt (Seitz & Capaul, 2005, S. 124 – 125, Dubs, 2005, S. 459).

Im Kanton Bern weist die kantonale Volksschulgesetzgebung den Schulkommissionen die strategische Führung der Schulen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu, wobei die Gemeinden frei sind, diese Aufgaben auch einem anderen Organ innerhalb der Gemeinde zu übertragen. Währenddem der Kanton die Inhalte, Ziele und Rahmenbedingungen der Volksschule festlegt, hat die Gemeinde die Aufgabe, diese Inhalte und Ziele zu konkretisieren und ist verantwortlich für die Umsetzung, überprüft die Ergebnisse und trifft die erforderlichen Massnahmen (VSG, Art. 50, Abs. 2 Bst. a – d).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass im Kanton Bern das Volksschulwesen zielorientiert ausgerichtet ist und die Schulkommissionen per Gesetz die Verantwortung für die Führung der Schule innehaben.

3.1.2 Organisation

Da die Institution Schule ein komplexes, mehrdimensionales, soziales System mit zahlreichen Anspruchsgruppen und verschiedenen Akteurinnen und Akteuren ist, welche dieses System mitgestalten, braucht sie eine klare Organisation, welche die Zuständigkeiten, Aufgaben und Verantwortungen klärt. Die Organisation soll dazu dienen, dass die an der Schule Beteiligten die Dinge richtig tun und sinnvoll zusammenarbeiten können. Gemäss Thom et al. (2006, S. 296 -298) muss die Organisationsstruktur zwingend alle Einflüsse des äusseren Umfelds (politisch-rechtliche, ökonomische, soziokulturelle und soziodemografische Umwelt) und des inneren Systems (institutionelle und personelle Bedingungen, organisationsunterstützende Massnahmen) berücksichtigen. Durch das differenzierte arbeitsteilige System ist es wichtig, dass die Aufgaben gezielt und stufengerecht auf die Schulbehörden, die Schulleitung, die Lehrpersonenkonferenz, die Lehrpersonen und die Bildungsverwaltung aufgeteilt sind.

Die wichtigsten Akteurinnen und Akteure sind:

- Die kantonalen Bildungsbehörden (Erziehungsdirektion mit dem Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung und dem regionalen Schulinspektorat als Schulaufsichtsbehörde),
- die kommunalen Schulkommissionen und die Bildungsdirektion mit der Bildungsverwaltung,
- die lokalen Schulleitungen mit ihrem Schulteam.

Die Organisation dient dazu, dass die Schule ihre Aufgaben und Ziele möglichst effizient und wirkungsvoll erreichen kann. Es ist zu gewährleisten, dass das Kongruenzprinzip von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung berücksichtigt wird.

Tatsächlich ist aber im Volksschulwesen festzustellen, dass dieses sehr komplex ist, sich Kompetenzen und Aufgaben überlappen und strategische und operative Führung im politischen System nicht klar getrennt werden können. Deshalb ist es von Bedeutung, dass einerseits die Akteurinnen und Akteure eine Problemlösekultur pflegen und andererseits eine hohe Bereitschaft zur Zusammenarbeit und Koordination besteht. Siehe dazu auch die Abschnitte 3.1.3 und 3.1.6.

Thom et al. (2006, S. 18 – 19) skizzieren eine Aufgabenkoordination mit einer zentralen Koordinationsachse der politischen Steuerung von der Legislative zur Exekutive, zur Schulkommission bis hin zur Einzelschule. In einer solchen Organisation legt die Legislative die Rahmenbedingungen einer längerfristigen politischen Planung fest. Die Exekutive konkretisiert die darin enthaltenen Grob- und Wirkungsziele in Leistungsziele. Idealerweise ist die ressortverantwortliche Person in der Exekutive (Bildungsdirektorin oder Bildungsdirektor) in der Schulkommission vertreten und kann so die politischen Anliegen einbringen. Die Schulkommission hat in dieser Aufgabenkoordination drei zentrale Aufgaben. Sie stellt die Zwischenstufe zwischen der Exekutive und der Einzelschule dar und beaufsichtigt die Einzelschu-

le und deren Steuerungsinstrumente. Im Weiteren hat sie eine Informationsaufgabe gegenüber der Bevölkerung und den Eltern oder Erziehungsberechtigten. Schliesslich pflegt sie den Kontakt zu den kantonalen Stellen der Bildungsverwaltung.

Auf den Kanton Bern bezogen besteht für die Gemeinden seit der Teilrevision des Volksschulgesetzes (REVOS 08) ein Gestaltungsspielraum, ihre Organisation nach der oben beschriebenen Aufgabenkoordination auszurichten. Dafür sind gemeindeeigene Erlasse notwendig, die in einem politischen Prozess erarbeitet werden.

3.1.3 Vertrauens- und Problemlösekultur

Die Komplexität der Schule mit den zahlreichen Anspruchsgruppen einerseits und den verschiedenen Akteurinnen und Akteure respektive Ebenen andererseits bedingen eine gute Zusammenarbeit. Für diese Bereitschaft zur Zusammenarbeit müssen die entsprechenden Haltungen und Einstellungen entwickelt werden. Nach Strittmatter (2010, S. 66 – 67) müssen in einer professionellen Arbeitsgemeinschaft vertragliche Beziehungen gelten, die gewährleisten, dass eine Vertragskultur entwickelt wird, in der sich alle am gleichen Auftrag orientieren. Die an einer Schule Beteiligten sollen sich dem gleichen Auftrag und gemeinsamen Regeln der Zusammenarbeit verpflichten. Dafür müssen die geltenden Normen und Werte allen bekannt sein und akzeptiert werden. Die Schule muss fähig sein, ständig Probleme zu lösen und veränderte Aufträge auszuführen oder angemessen auf Veränderungen des Umfelds reagieren zu können. Wichtig ist dabei, diese Probleme wahrzunehmen und richtig zu deuten. Dafür braucht es eine Problemlösekultur, in der Probleme als normal gelten, die Schritte hin zu einer neuen Lösung unterstützt und Fortschritte in die richtige Richtung würdigt. Die Schule muss über Problemlösungsfähigkeiten verfügen und bereit sein, sich ständig weiterzuentwickeln. Sie muss vorausschauend Probleme erkennen und frühzeitig adäquate Lösungen entwickeln wollen. Als Grundlage für diese Problemlösungskultur orientieren sich die Akteurinnen und Akteure der Schule an Werten wie gegenseitigem Respekt und Vertrauen. Sie brauchen im Gegenzug dafür die Sicherheit einer gemeinsam akzeptierten Zielorientierung. Sie sollen das Recht haben, in Entscheidungsprozesse eingebunden zu sein und über Mitwirkungsrechte zu verfügen. Auf diese Weise können sie ein Zusammengehörigkeitsgefühl entwickeln und sich mit ihrer Institution respektive der Gemeinde identifizieren (Dubs S. 108 – 111).

Diese Anforderungen an die Kultur beziehen sich grundsätzlich auf die Ebene der Einzelschule. In der Regel wird die Kultur einer Schule im Leitbild ausgedrückt. Damit werden ihre Normen und Werte zum Ausdruck gebracht. Das Leitbild wird von der Einzelschule erarbeitet und von der Schulkommission genehmigt.

Im Rahmen dieser Arbeit soll aber auch der Frage nachgegangen werden, ob nicht auch Werte und Normen im Rahmen eines gesamtstädtischen Leitbilds entwickelt werden müssten. Damit könnte die Identifikation mit der Stadt gefördert werden mit dem Ziel, eine auf gleiche Werte und Normen ausgerichtete Volksschule zu bilden. Darin würden sich die Schulbehörden und die Schulleitungen einer Problemlösekultur und gemeinsamen Regeln der Zusammenarbeit innerhalb der gesamten Stadt verpflichten.

3.1.4 Qualitätsbewusstsein

Verschiedene Forschungen kamen übereinstimmend zur Erkenntnis, dass gute Schulen viel Wert darauf legen, sich an Zielen und Normen zu orientieren. Solche Schulen pflegen offenbar eine Kultur der Selbstevaluation, sind bereit die eigene Arbeit zu reflektieren und die eigene Wirksamkeit zu überprüfen (Rutter, Fend, Sizer usw. zit. n. Thom et al., 2006, S. 92). Die gute Schule soll deshalb über ein evaluationsgestütztes Qualitätswissen in verschiedenen Bereichen verfügen. Solche Bereiche sind beispielsweise ihre Lernergebnisse, die Gestaltung des Unterrichts, die sozialen Beziehungen, ihre Struktur und Ressourcen. Idealerweise herrscht in der Schule eine „Haltung des Wissenwollens“, in dem sich die Beteiligten konstruktiv mit konkreten Situationen, ihren Deutungen und dem Willen nach Optimierung auseinandersetzen. Entscheidend ist dabei, dass die Ergebnisse dieser Selbstevaluation in Massnahmen umgesetzt werden und so der Qualitätsentwicklung dienen. Solches Steuerungswissen ist nötig, um sich weiterentwickeln zu können. Gleichzeitig ist sie rechenschaftspflichtig gegenüber den Schulbehörden und muss selber ein Interesse haben, zur Vertrauensbildung dieses Steuerungswissen transparent zu machen. Dafür dienen Daten der Selbstevaluation und die transparente Offenlegung derselben (Thom et al., 2006, S. 92 - 105). Nach Dubs (2005, S. 470-471) trägt die einzelne Schule die Hauptverantwortung für das Qualitätsmanagement und ergreift allfällige daraus abzuleitende Massnahmen zur Weiterentwicklung (internes Qualitätsmanagement). Die Erfahrung zeigt aber, dass das interne Qualitätsmanagement (Selbstevaluation) überwacht werden muss durch eine Metaevaluation der Schulbehörde oder der Schulaufsicht. Dabei überprüfen diese, ob die Selbstevaluation korrekt durchgeführt wird und im Fall von Mängeln geeignete Schulentwicklungsmassnahmen ergriffen werden.

Der Kanton Bern weist den Schulleitungen im Rahmen ihres Berufsauftrags die Verantwortung für die Qualitätsentwicklung und -evaluation zu (Art. 89 LAV). Als Anstellungsbehörden der Lehrpersonen sind sie auch verantwortlich für die Personalentwicklung. Die pädagogische Führungsaufgabe verpflichtet sie im Weiteren, in ihrem Verantwortungsbereich Schul- und Unterrichtsentwicklungsprozesse durchzuführen. Damit verfügen sie über den Gestaltungsspielraum, unbürokratisch und schnell auf Probleme zu reagieren und wirksame Lösungen zu entwickeln. Brägger et al. (o.J. S. 2) beschreiben dies als neues Steuerungsparadigma, in dem erwartet wird, dass das schulinterne Qualitätsmanagement die schulische Arbeit eher verbessert als die bisherige vom Kanton regelgesteuerte. Die grössere Autonomie der Einzelschulen verpflichtet sie aber im Gegenzug dazu, Rechenschaft gegenüber der Schulaufsicht über die Zielerreichung und die Qualität der Arbeit abzulegen. Die Schulkommissionen sollen sich dabei an der Frage orientieren, ob die den Schulen gewährte Autonomie zielgerichtet und effektiv genutzt wird. Damit wird die Aufgabe der Schulbehörden anspruchsvoller. Sie bedingt Vertrauen in die selbständige Arbeit der Einzelschulen. Diese gewinnen sie, indem ihnen die Schulen ihre Ergebnisse der Selbstevaluation präsentieren.

Die Schulkommissionen im Kanton Bern sind zuständig, die Ergebnisse von internen Evaluationen zur Kenntnis zu nehmen, die Entwicklungsschwerpunkte des Schulprogramms der Einzelschulen zu genehmigen und die Controllingfunktion zum Schulprogramm auszuüben. Ergänzend dazu hat der Kanton ein kantonales Controlling über die Aufgabenerfüllung durch

die Gemeinden aufgebaut und diese Aufgabe dem Schulinspektorat zugewiesen. Dieses führt das Controlling in der heutigen Praxis mit den Einzelschulen durch. Faktisch sind damit die Schulleitungen als Verantwortliche für die Qualitätssicherung zur Rechenschaftslegung gegenüber dem Kanton verpflichtet. Die Schulkommission soll vorgängig die Ergebnisse zur Kenntnis nehmen.

3.1.5 Aktives Führungshandeln

Mit der Einführung von geleiteten Schulen, einhergehend mit der Professionalisierung der Schulleitungen, wurden Aufgaben und Kompetenzen von den Schulkommissionen an die Schulleitungen verschoben. Diese Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen hatte Veränderungen für alle Betroffenen zur Folge. Dubs (2005, S. 473) hält dazu fest, dass der Übergang zu teilautonomen Schulen nur gelingen könne, wenn „alle an der Schule Beteiligten zu einem Umdenken und zu einer Anpassung ihrer Rollen und Aufgaben bereit sind“. Die Schulkommissionen haben sich neu auf die strategische Führung zu fokussieren, indem sie den Schulen klare Ziele vorgeben, sowie deren Erreichen überprüfen und allenfalls korrektive Massnahmen veranlassen. Die Lehrpersonen, die sich ebenfalls einem neuen Führungsverständnis unterzuordnen haben, müssen bereit sein, sich mit ihrer Schule und dem miteinander entwickelten Profil zu identifizieren.

Seitz und Capaul (2005, S. 267 - 291) leiten daraus ab, dass die „normativ-strategische Ausrichtung des Führungshandelns eine wichtige Rolle spielt“. Gemeinsames Ziel müsse es sein, einen Konsens über Normen und Werte zu erreichen und Entwicklungsziele gemeinsam festzulegen. Die Führungsfunktion sei dabei darauf auszurichten, mit allen Beteiligten, das heisst mit den Schulbehörden, den Lehrpersonen, den Schülerinnen und Schülern und ihren Eltern sinnvolle Handlungsmöglichkeiten zu entwickeln und nach gemeinsamen Visionen zur Schulentwicklung zu suchen.

Auch hier ist wieder das komplexe Mehrebenensystem der Schule zu berücksichtigen. Strittmatter (2010, S. 88-89) weist darauf hin, dass Lehrpersonen und Schulleitungspersonen in zwei Führungslinien stehen. In der kantonalen Führungslinie im Bezug auf den Grundauftrag der Schule, verankert im Lehrplan und in den Gesetzen. Daneben stehen sie in der kommunalen Führungslinie, in der die Schulleitungen und Lehrpersonen den Gemeindeorganen, d.h. der Bildungsdirektion, verpflichtet sind. Diese ist ihrerseits Vollzugsorgan der politischen Gemeindebehörden (Stadtrat, Gemeinderat). Dieser Linie gehören auch die Schulkommissionen an. Strittmatter bezeichnet sie als „fachlich-pädagogischen Gegenpol zur politischen Führung auf Direktions- bzw. Gemeinderatsebene.“ Obschon es nicht einfach sei, in mehreren berechtigten Führungslinien zu arbeiten, sei dies aber für die öffentliche Schule richtig und müsse produktiv gestaltet werden. Das verpflichte aber dazu, klare Regelungen mit möglichst wenigen Überlappungen zu erstellen. Da aber in diesem System Konflikte nicht zu vermeiden seien, müssten diese konstruktiv ausgetragen und gelöst werden.

Im Kanton Bern sind die rechtlichen Grundlagen so ausgestaltet, dass die Schulleitungen und die Schulkommissionen innerhalb der Gemeinde die betrieblich-operative und die strategisch-politische Führung wahrnehmen können. Es braucht dafür einen politischen Entscheid in ei-

nem gemeindeeigenen Erlass, welche Rolle die Schulkommissionen einnehmen sollen. Sollen sie im Sinn von Strittmatter (2005, S. 89) einen fachlich-pädagogischen Gegenpol zu den politischen Behörden darstellen oder sollen sie im Sinn von Thom et al. (2006, S. 19) eine Zwischenstufe zwischen der Exekutive und der Einzelschule einnehmen?

3.1.6 Kommunikation, Koordination

Aufgrund der oben dargestellten differenzierten Arbeitsteilung erfordern die Rollenteilungen und inhaltlichen Zerfächerungen eine gute Koordination, und zwar in zwei Richtungen: In vertikaler Linie von den Schulkommissionen über die Schulleitungen zu den Lehrpersonen (Dienstweg). In grösseren Städten ist die Koordination aber auch auf horizontaler Ebene wichtig, das heisst auf der Ebene der Einzelschulen miteinander und auf der Ebene der Schulbehörden die Schulkommissionen und die Bildungsdirektion. Thom et al. (2006, S. 7) weisen der politischen Steuerungsebene (Schulbehörde) unter anderem die Führungsaufgabe der Information, der Koordination und der Konsensschaffung zu.

Da das öffentliche Interesse an der Schule gross ist, ist die Kommunikation wichtig. So wächst beispielsweise der Druck auf die Schule, die Qualität der Lehr- und Lernprozesse zu rechtfertigen (Accountability). Eine gute Kommunikationspolitik ist deshalb wichtig (Seitz & Capaul, 2005, S. 484-485). Die Schulkommissionen können hier eine Vermittlungsfunktion zwischen Schule und Öffentlichkeit wahrnehmen. Sie können dazu beitragen, die Schule gut im Bewusstsein der Steuern zahlenden Bürgerinnen und Bürger zu verankern. Sie unterstützt die Information der Schule über ihre Leistungen und Bedürfnisse gegenüber der Öffentlichkeit (Strittmatter, 2010, S. 121). Der Kanton Bern hat unter anderem deshalb in der Teilrevision des Volksschulgesetzes 2008 die Schulkommissionen als Organisationselement beibehalten. Sie sollen die wichtige Aufgabe wahrnehmen, die Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern zu gewährleisten. Dabei geht der Kanton von der Annahme aus, dass die Identifikation der Bevölkerung mit der Politik und der Verwaltung ohne Schulkommissionen abnehme. Die Schulkommissionen haben deshalb den gesetzlichen Auftrag, die Schule in der Gemeinde zu verankern (Art. 35, Abs. 2, Bst. b, VSG).

3.2 Zwischenfazit

Bis Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts stellte niemand die guten Leistungen der Schule in Frage. Dieses Vertrauen wurde jedoch spätestens mit den PISA-Ergebnissen erschüttert. Es wurde die Frage gestellt, was eine gute Schulführung sei und welche Wirkung die Schule mit ihren Leistungen erzielen müsse. Die Forschung konnte dabei nachweisen, dass eine Korrelation besteht zwischen der Gestaltungsfreiheit der Einzelschulen und ihrer Effektivität. So wurde das Prinzip der geleiteten Schulen eingeführt und die Schulleitungen wurden professionalisiert. Die Kompetenzverschiebung zu den Schulleitungen musste sich auch auf die übrigen Akteurinnen und Akteure des Volksschulwesens auswirken. Die Schule, ein komplexes, mehrdimensionales soziales System, braucht eine klare Ordnung mit definierten Aufgaben,

Verantwortungen und Kompetenzen. Aus der Betriebswirtschaftslehre heraus wurden Schulmodelle entwickelt, welche die gute Führung der Schule gewährleisten sollen. Dabei sind einige Besonderheiten des Schulsystems in Abgrenzung zu Unternehmen zu berücksichtigen. So kann eine Schule nicht unternehmerisch handeln, da sie einen gesellschaftlich wichtigen Pflichtenaufrag zu erfüllen hat (Strittmatter, 2005, S. 11). Im Schulsystem lassen sich ausserdem Überlappungen von Kompetenzen nicht ausschliessen. Eine gute Schule muss damit konstruktiv umgehen können. Anhand von sechs Kriterien wird die gute Schulführung aus der Perspektive der Schulkommissionen beschrieben. Für die strategische Ausrichtung der Schule in einer längerfristigen Optik braucht es die Orientierung an Zielvorgaben. Die Klärung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten hilft zur Festlegung klarer Strukturen und dient dazu, dass die Schule ihre Aufgaben wirkungsvoll und effizient erfüllen kann. Die an der Schule Beteiligten müssen eine Haltung und Einstellung entwickeln, die anstehenden Probleme gemeinsam lösen zu wollen. Die so entstehenden Normen und Werte drücken sich in einer Kultur des Vertrauens und der Problemlösungsfähigkeit aus. Das Qualitätsbewusstsein zeigt sich im Bestreben der Schule, sich weiterzuentwickeln. Dazu braucht es auch konsequentes Führungshandeln, vorab von den Schulleitungen, aber auch von den strategischen Behörden. Dieses komplexe soziale System bedingt eine gute Kommunikation und Koordination – und zwar sowohl in vertikaler Richtung (Dienstweg) wie auch horizontaler Richtung zwischen den Schulkommissionen und Schulleitungen. Letztlich ist auch die externe Kommunikation zu den Anspruchsgruppen entscheidend, da die Ansprüche und Erwartungen an die Schule sehr hoch sind.

4 Fallbeispiel Führungsstrukturen in der Stadt Bern

4.1 Organisation der Volksschule in der Stadt Bern

In der Stadt Bern besteht die Volksschule aus 24 geleiteten Schuleinheiten, die von sechs dezentralen Schulkommissionen geführt werden. Die Bildungsdirektion ist für die Sicherstellung der Infrastrukturen und der Ressourcen der Schule verantwortlich. Sie hat gegenüber den Schuleinheiten keine Weisungsbefugnisse. Sie beschafft die finanziellen Mittel für die Volksschule im Rahmen des Budgetprozesses. Sie ist gemäss städtischem Schulreglement von 2006 zuständig für Fragen, „die für alle Schulen der Stadt Bern einheitlich geregelt werden müssen und nicht in den Zuständigkeitsbereich der Volksschulkonferenz fallen“ (Art. 54, Abs. 1 SR). Das Schulreglement geht vom Rollenverständnis der Schulkommissionen als Edukativen aus. Diese werden vom Parlament gewählt, haben Entscheidbefugnisse und sind nicht Teil der Zentralverwaltung der Stadt Bern. Damit bewegen sie sich ausserhalb der Einflussnahme von Legislative und Exekutive der Stadt Bern. Trotzdem gibt es eine vom Gemeinderat genehmigte und von der Bildungsdirektion erarbeitete städtische Bildungsstrategie. Dabei stellt sich jedoch aufgrund der Führungsstruktur die Frage, welche Verbindlichkeit diese für Schulkommissionen und Schulleitungen hat.

Auf der Ebene der Schulbehörden gibt es für die Koordination und den Informationsaustausch die Volksschulkonferenz. Sie soll primär dazu dienen, bildungspolitische Fragestellungen von gesamtstädtischer Bedeutung zu diskutieren und Empfehlungen an die einzelnen Schulkommissionen zu deren Umsetzung zu geben. Die Direktorin der Bildungsdirektion nimmt an den Sitzungen mit Mitsprache- und Antragsrecht teil.

Die Schulkommissionen führen und beaufsichtigen gemäss Art. 34, Abs. 2 Bst. SR die Schulleitungen in ihrem Zuständigkeitsbereich. Weitere strategische Aufgaben sind ebenfalls im gleichen Artikel aufgelistet. Dazu gehören unter anderem die Genehmigung eines Leitbilds und eines Schulprogramms.

Die 24 Schuleinheiten werden von je einer Schulleitung nach dem Prinzip der geleiteten Schulen geführt. Sie verfügen im Bereich der Sachaufwands über eine gewisse Finanzautonomie. Ein jährlich neu ausgehandelter Kontrakt zwischen dem Schulamt und der Konferenz der Schulleitung (= Koordinationskonferenz) regelt die Grundlagen für die Verteilung der finanziellen Ressourcen.

4.2 Bestrebungen für eine Strukturreform

2008 beauftragte der Stadtrat den Gemeinderat, die Schulstrukturen zu reformieren und die Volksschulen in der Stadt Bern einer einzigen Schulkommission zu unterstellen (Art. 70a und 72, SR). Er verlangte mit der Revision des Schulreglements, den Gremien klare Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zuzuweisen, namentlich die Aufgabenteilung und Schnittstellen zwischen der Volksschule und dem Schulamt (als Bestandteil der Bildungsdirektion) zu klären.

Für die Vorbereitung dieser Strukturreform wurde Ende 2010 eine umfangreiche Online-Befragung bei den Schulkommissionen, Elternräten, Schulleitungen und Stadtratsmitgliedern durchgeführt. Auf der Grundlage dieser Standortbestimmung wurden verschiedene Führungsmodelle erarbeitet. Die Ergebnisse einer Vernehmlassung verdeutlichten, dass ein Führungsmodell mit einer Zentralschulkommission und sechs Schulkreiskommissionen vor allem bei den Schulkommissionen wie auch bei den Schulleitungen am meisten Akzeptanz erhielt. Sie argumentierten, dass der Status quo mit gewissen Optimierungen aus ihrer Sicht die beste Lösung wäre (Vortrag an den Stadtrat, S. 21 – 22). Bei den Parteien verlangten vor allem die SVP, FDP und GLP mehr zentrale Steuerung mit nur einer Schulkommission für alle 24 Schuleinheiten, währenddem GFL, SP und Grüne die sechs Schulkommissionen beibehalten wollten und eine gesamtstädtische Koordination mit einer übergeordneten zentralen Schulkommission als richtig erachteten.

In der Stadtratssitzung vom 15. November 2012 wurde mit 34 Ja zu 33 Nein Nichteintreten auf die Stadtratsvorlage beschlossen (SRB Nr. 567 vom 15.11.2012). Somit blieb das geltende Schulreglement mit der darin festgelegten Organisation der Schulführung (sechs dezentrale Schulkommissionen für 24 Schuleinheiten) bestehen.

4.3 Standortbestimmung der Führungsstrukturen in der Stadt Bern

Die Ende 2010 durchgeführte Online-Befragung (Kämpfer, 2010, S. 8-14) über die Führungsstrukturen der Volksschule in der Stadt Bern ergab im Kontext guter Schulführung folgende Ergebnisse:

Organisation: Die Führungs- und Organisationsstruktur mit sechs Schulkreisen wurde von einer Mehrheit als zweckmässig beurteilt. Vor allem die Führungsstruktur innerhalb eines Schulkreises mit Schulkommission und geleiteten Schuleinheiten wurde kaum in Frage gestellt. Verbesserungspotential wurde bei den Schulkommissionen in der Erhöhung ihres Wissens gesehen, bei den Schulleitungen in der Erhöhung ihrer Arbeitskapazitäten wie auch in der Erweiterung ihrer Kompetenzen. Optimierungsmöglichkeiten wurden auf der gesamtstädtischen Ebene festgestellt, indem die Zuständigkeiten von Bildungsdirektion, Schulamt, Volksschulkonferenz und Konferenz der Schulleitungen klarer geregelt werden sollten. Bezüglich der eigenen Entscheidkompetenzen äussern sich die Schulkommissionen differenziert. Bezüglich Personalführungs-Kompetenzen gegenüber den Schulleitungen und Entscheidkompetenzen in inhaltlichen Schulfragen zeigten sich die Schulkommissionen zufrieden. Sie wünschten sich jedoch mehr Kompetenzen in Finanz- und Infrastrukturfragen. Dies im Gegensatz zu den Schulleitungen, welche die Meinung vertraten, dass die Kompetenzen und Verantwortungen der Schulkommissionen angemessen seien. Zusammenfassend wurde generell der Wunsch nach einer Vereinfachung der städtischen Schulorganisation mit klareren Zuständigkeiten und nachvollziehbareren Entscheidprozessen geäussert.

Gestaltungsspielraum: Der Gestaltungsspielraum wurde grundsätzlich als angemessen beurteilt. Der Grad der Autonomie wurde sowohl von den Schulkommissionen, wie auch von den Schulleitungen als sinnvoll beurteilt.

Koordination: Die Koordination auf der Ebene der Schulleitungen wurde generell positiv beurteilt. Auf der Ebene der Schulbehörden wurde die Koordinationsaufgabe der Bildungsdirektion ebenfalls gut beurteilt. Um unklarsten wurde die Koordination der Volksschulkonferenz wahrgenommen, deren Aufgabe und Aktivitäten zu einem erheblichen Teil gar nicht wahrgenommen wurde.

Zusammenarbeit, Vertrauens- und Problemlösekultur: Die Stärkung des gegenseitigen Vertrauens wurde als Verbesserungsvorschlag eingebracht. Da die Volksschulkonferenz offenbar kaum wahrgenommen wird, konnte auch die Zusammenarbeit zwischen der Volksschulkonferenz und der Bildungsdirektion nicht beurteilt werden. Diejenige zwischen der Bildungsdirektion und den einzelnen Schulkommissionen wurde von einer Mehrheit als verbesserungsbedürftig angesehen.

Kommunikation: Die Kommunikation wurde vor allem zwischen der gesamtstädtischen Ebene und der Schulkreisebene als verbesserungswürdig beurteilt.

4.4 Beurteilung der heutigen Führungsstrukturen aus der Sicht der Betroffenen

In sechs Interviews wurden die Schulkommissionspräsidentinnen und –präsidenten anhand der sechs Kriterien über ihre Einschätzung der guten Schulführung befragt. Selbstkritisch waren sie sich mit einer Ausnahme einig, dass die Schulkommissionen als Laienbehörden eigentlich nicht in der Lage sind, die vom Gesetz vorgesehene strategische Führung der Schulen wahrnehmen zu können. Einerseits liege dies am fehlenden Wissen und Engagement, zum andern auch an den stetigen personellen Wechseln.

Zielorientierung: Die Bildungsstrategie der Stadt Bern ist für die Arbeit in den Schulkommissionen nur bedingt von Bedeutung. Sie wird nur am Rand beachtet. Die Schulkommissionen arbeiten generell nur teilweise mit Zielvorgaben. Ihre wichtigste Führungsaufgabe ist die Personalführung der Schulleitungen. Im Rahmen der MAG geben sie Ziele vor. Die Schulleitungen selber arbeiten auch nur zum Teil mit Schulprogrammen. Erst im Rahmen des vom Kanton eingeführten Controllingprozesses machte dieser Zielvorgaben, welche die Schulleitungen mit einem Massnahmenplan konkretisierten. Die Schulkommissionen haben diese Massnahmenpläne jeweils genehmigt. Sie dienen der Berichterstattung gegenüber dem Kanton. Die fehlende Finanzkompetenz ist für die meisten Schulkommissionspräsidien kein Problem. Im Gegenteil fühlten sie sich überfordert, diese Verantwortung wahrnehmen zu müssen.

Organisation: Die Organisation innerhalb des Schulkreises ist für alle klar und gut. Die Aufgabenteilung zwischen Schulkommission und Schulleitungen funktioniert in der Regel gut. Zum Teil haben Schulkommissionsmitglieder die Tendenz, sich in operative Fragen einzumischen. Den Schulleitungen fällt es zum Teil schwer zu akzeptieren, wenn die Schulkommission ihren Antrag nicht einfach nur genehmigen, sondern eigene Vorstellungen und Ideen einbringen und Entscheide anders fällen, als von den Schulleitungen vorgeschlagen wurde.

Vertrauens- und Problemlösekultur: Die Schulkommissionen sind bestrebt, eine Vertrauenskultur zwischen sich und den Schulleitungen aufzubauen. Das ist über die Jahre hinweg überall ziemlich gut gelungen. Die Schulleitungen beziehen die Schulkommission ein, wenn sie Probleme haben. Diese Vertrauenskultur ist nicht überall gleich stabil. Es setzt eine hohe

Präsenz der Schulkommissionspräsidentinnen und –präsidenten voraus, was wiederum in einem Ehrenamt schwierig ist.

Qualitätsbewusstsein: In der Einschätzung der Schulkommissionspräsidien ist zwar ein Qualitätsbewusstsein der Schulleitungen vorhanden. Es gibt jedoch kaum vereinbarte Standards oder Konzepte für die Qualitätssicherung. Mit der Einführung des Instrumentariums von IQES online werden vermehrt Befragungen durchgeführt. Vereinzelt wurden die Schulleitungen von den Schulkommissionen gezwungen, Befragungen zu bestimmten Themen durchzuführen. Diese sollen Hinweise geben, wo Handlungsbedarf besteht. Den Schulen in sozial belasteten Quartieren ist das Ansehen ihrer Schule sehr wichtig. Sie wollen trotz der schwierigeren Rahmenbedingungen eine gute Schule sein.

Aktives, gestaltendes Führungshandeln: In der Stadt Bern verfügen die Schulleitungen schon seit längerer Zeit über die Personalverantwortung. Dies ist für aktives Führungshandeln wichtig. Trotzdem nehmen nicht alle Schulleitungen diese Rolle gleich gut wahr. Generell wird von den Interviewten festgestellt, dass die Führungsrolle stark mit der Persönlichkeit der Schulleitungen korreliert. Die Schulkommissionspräsidien selber sind die Führungsverantwortlichen der Schulleitungen. Sie führen regelmässig MAG durch. Die strategische Führung ist für die Schulkommissionen als Laienbehörde nicht einfach. Zum Teil müssen sie auch immer wieder um Akzeptanz als Führungsorgan bei den Schulleitungen ringen.

Kommunikation und Koordination: Die Kommunikation und die Koordination innerhalb der Schulkreise wird von allen Interviewten als gut wahrgenommen. Über die Schulkreisgrenzen hinweg ist der Austausch nicht existent und es gibt kaum eine Koordination. Verschiedene Schulkommissionspräsidien wünschten sich eine bessere und offensivere Kommunikation der Schulen gegenüber den Eltern. Sie vermissen ein Dienstleistungsverständnis von Seiten der Schulleitungen. Wenn von den Interviewten Probleme bei der Kommunikation oder der Koordination wahrgenommen werden, betrifft dies in erster Linie die operative Ebene der Schulleitungen und der Verwaltung. Die Zusammenarbeit der Schulkommissionen mit der BSS wird sonst als gut eingeschätzt.

4.5 Zwischenfazit

Die Schulkommissionen und die Schulleitungen fokussieren ihre Arbeit in erster Linie auf die Schulstandorte und auf den Schulkreis. Die städtische Bildungsstrategie ist für ihre Arbeit kaum relevant. Eine Identifikation mit der Stadt ist kaum vorhanden und in der täglichen Arbeit nicht von Bedeutung. Die Schulkommissionen fühlen sich als Laienbehörden überfordert, die strategische Führung wahrzunehmen. Dies stärkt die Macht der Schulleitungen. Eine Auseinandersetzung über die gute Führung der Schule hat weder in den Schulkommissionen noch gesamtstädtisch stattgefunden. Es gibt kein einheitliches Bild in der Stadt Bern, welche Aspekte guter Schulführung in den Schulkreisen auf welche Art und Weise umgesetzt sind. Die Ausgestaltung der strategischen Führung ist sehr unterschiedlich. Ein Austausch unter den Schulkommissionen über die strategische Ausrichtung findet nicht statt und Synergien werden nicht genutzt, obschon dies mehrere Schulkommissionspräsidien wünschten. Dass sie einen solchen Austausch nicht selber initiieren, hängt mit der Zusammensetzung der VSK zusam-

men. Die Einsitznahme von Vertretungen von Lehrpersonen, Elternräten und Schulleitungen verhindert solche Diskussionen.

5 Gestaltungsoptionen von Führungsmodellen

Die Standortbestimmung im vorhergehenden Kapitel zeigt, dass Verbesserungspotential in Bezug auf die gute Führung der Schule in der Stadt Bern besteht. Da nach REVOS 08 die Organisation der Schulführung nicht neu definiert wurde, blieb die Rolle der Schulkommissionen als „Edukativen“ bestehen.

Ihre Aufgaben konzentrieren sich auf die folgenden drei Punkte:

- Verankerung der Schule in der Gemeinde;
- Führung der Schulleitung;
- Sicherstellung der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung durch die Schule.

Nachfolgend werden nun vier verschiedene Modelle der Schulführung für die Stadt Bern beschrieben und nach den in Kap. 3.1 dargestellten sechs Kriterien guter Schulführung beurteilt.

5.1 Modell Stärkung der Schulkommissionen

In diesem Modell wird die Rolle der sechs Schulkommissionen verstärkt. Sie sind verantwortlich für die strategisch-politische Führung der ihnen unterstellten Schuleinheiten. Die Bildungsdirektion versteht sich als Dienstleistungsbetrieb für die Schulkommissionen und die Schuleinheiten und nimmt keine strategischen Aufgaben wahr.

Kriterium	Beurteilung
Zielorientierung	Die Schulkommissionen haben je die strategische Führungsverantwortung für die Schuleinheiten ihrer Schulkreise. Folglich wird es sechs unterschiedliche Strategien geben. Eine städtische Bildungsstrategie, welche vom Gemeinderat verabschiedet wird, hat in diesem System keine Bedeutung, da die Schulkommissionen im Sinn von Edukativen parallel zu den politischen Behörden agieren.
Organisation	Die Organisation wird insofern geklärt, als es keine überlappenden Zuständigkeiten zwischen Schulkommissionen und Bildungsdirektion gibt. Konsequenterweise müssen die Schulkommissionen auch eine Finanzautonomie erhalten. Die Bildungsdirektion als Teil der Zentralverwaltung sorgt bei den politischen Behörden im Sinn einer Dienstleistung für die entsprechenden Finanzen.
Kultur	Die bereits im heutigen System hohe Identifikation innerhalb der Schulkreisstruktur wird in diesem Modell gestärkt, womit die Voraussetzungen für eine gute Vertrauens- und Problemlösekultur innerhalb des Zuständigkeitsbereiches einer Schulkommission ge-

Qualitätsbewusstsein, hohes Schulethos	schaffen sind. Die Selbstevaluation geschieht in den Schuleinheiten. Die Schulkommissionen überprüfen, ob diese korrekt durchgeführt wird und ob geeignete Schulentwicklungsmaßnahmen ergriffen werden. Das Qualitätsmanagement ist dadurch von Schulkreis zu Schulkreis unterschiedlich.
Aktives Führungshandeln	Das Prinzip der geleiteten Schulen gilt unabhängig vom gewählten Modell. Der Handlungsspielraum für die einzelnen Schuleinheiten wird damit nicht tangiert. In diesem Modell ist es besonders wichtig, dass die Schulkommissionen als Aufsichtsbehörde ihre Führungsaufgabe gegenüber den Schulleitungen wahrnehmen.
Kommunikation, Koordination	Die Wege der internen Kommunikation zwischen den Schulkommissionen und den Schulleitungen sind innerhalb des Schulkreises kurz und einfach. Dies gilt auch für Kommunikation zwischen der Bildungsdirektion und den einzelnen Schulkommissionen. Dieses Modell fördert die Verankerung der Schulen in den Quartieren. Die sechs Schulkommissionen können eine gewisse Bürgernähe gewährleisten.
Gesamtbeurteilung	Das Modell stärkt die Autonomie der Schulkommissionen und der Schulkreise und schwächt die Identifikation mit der Stadt. Es besteht die Gefahr, dass sechs unterschiedlich geführte Schulkreise mit verschiedenen Strategien entstehen. Der gesamtstädtische Zusammenhalt wird damit tendenziell geschwächt. Damit in diesem Modell die gute Führung der Schule gewährleistet werden kann, muss die Konstanz in den Schulkommissionen gewährleistet werden. Dafür braucht es z.B. bessere finanzielle Entschädigungen oder andere Anreize für eine Mitarbeit in der Schulkommission.

5.2 Modell Zusammenführung von Schulkommissionen und Bildungsdirektion

Die sechs Schulkommissionen werden aufgelöst. Es wird eine gesamtstädtische Schulkommission gebildet, die von der Bildungsdirektorin geleitet wird. Dieses Gremium übernimmt die strategisch-politische Führung aller 24 Schuleinheiten in der Stadt Bern.

Kriterium	Beurteilung
Zielorientierung	Dieses Modell ermöglicht die Erarbeitung einer gesamtstädtischen Bildungsstrategie durch die Schulkommission als Orientierung für alle 24 Schuleinheiten. Diese dient als Grundlage für ein in der ganzen Stadt vergleichbares schulisches Angebot.
Organisation	Die Organisation mit einer Schulkommission für die ganze Stadt wird vereinfacht. Dadurch, dass die Bildungsdirektion die Leitung der Schulkommission übernimmt, wird die strategische Verantwort-

Kultur	<p>tung mit der Budgetverantwortung gekoppelt. Für die Führbarkeit der 24 Schuleinheiten müssen Hauptschulleitungen eingeführt werden.</p>
Qualitätsbewusstsein, hohes Schulethos	<p>Die Distanz der Schulkommission zu den 24 Schuleinheiten vergrössert sich. Für die Schulkommission ist es eine grosse Herausforderung, eine Vertrauenskultur zu den Schuleinheiten aufzubauen und der Heterogenität der 24 Schuleinheiten gerecht zu werden.</p>
Aktives Führungshandeln	<p>Die Schulkommission kann ein gesamtstädtisches QM-Konzept erarbeiten und dafür sorgen, dass das Qualitätsbewusstsein bei allen Schuleinheiten gefördert wird. Sie kann die Selbstevaluation aller Schuleinheiten überprüfen und beurteilen, ob geeignete Massnahmen ergriffen werden. Die städtische Strategie schafft die Grundlage, dass sich die Schulleitungen vergleichbaren Qualitätsstandards verpflichten.</p>
Kommunikation, Koordination	<p>Das Prinzip der geleiteten Schulen gilt unabhängig vom gewählten Modell. Der Handlungsspielraum wird durch die Einführung von Hauptschulleitungen tangiert. Die Distanz von Schuleinheit und Schulkommission wird grösser.</p>
Gesamtbeurteilung	<p>Die interne Kommunikation und Koordination ist durch eine einzige Schulkommission sichergestellt. Die Kommunikationswege von der Schulkommission zu den Hauptschulleitungen sind einfach. Diejenige zu den 24 Schuleinheiten wird durch die zusätzliche Hierarchiestufe erschwert. Eine zentrale Schulkommission wird es schwieriger haben, die Bürgernähe herzustellen. Die Verankerung in den Quartieren wird schwieriger. Die Koordination wird voraussichtlich auf der Ebene der Hauptschulleitungen und Schulleitungen anspruchsvoller.</p> <p>Einfaches, klares, transparentes System mit einer gesamtstädtischen Bildungsstrategie und einheitlichen Qualitätsstandards. Das Modell erhöht die Identifikation der Schulkommission mit der Stadt. Die Distanz der zentralen Schulkommission zu den einzelnen Schulleitungen wird grösser. Die Verankerung der Volksschule im Quartier kann durch die Schulkommission weniger gut wahrgenommen werden.</p>

5.3 Zusammenarbeitsmodell

Dieses Modell geht von der heutigen Organisationsstruktur aus. Die Veränderung konzentriert sich auf einen Kulturveränderungsprozess, in dem die Schulkommissionen und die Bildungsdirektion eine hohe Bereitschaft zur Zusammenarbeit entwickeln.

Kriterium	Beurteilung
Zielorientierung	Eine städtische Bildungsstrategie kann im Konsens erarbeitet werden, vorausgesetzt die sechs Schulkommissionen und die Bildungsdirektion sind bereit zusammenzuarbeiten.
Organisation	Die geltende Struktur, welche als kompliziert und z. T. unklar beurteilt wird, bleibt bestehen.
Kultur	Das Modell ist erfolgreich, wenn alle an der Schule Beteiligten bereit sind, sich für den Aufbau einer Vertrauens- und Problemlösekultur zu engagieren.
Qualitätsbewusstsein, hohes Schulethos	Das Qualitätsmanagement ist primär Aufgabe der einzelnen Schuleinheiten. Eine gewisse Standardisierung und die Orientierung an vergleichbaren Qualitätskriterien kann angestrebt werden, falls die Bereitschaft der Beteiligten zur Entwicklung eines einheitlichen Qualitätsmanagements da ist.
Aktives Führungshandeln	Das Prinzip der geleiteten Schulen gilt. Der Handlungsspielraum für die einzelnen Schuleinheiten bleibt weitgehend erhalten. Allerdings bedingt dieses Modell auch eine Kooperationsbereitschaft der Schulleitungen und die Identifikation mit der Stadt.
Kommunikation, Koordination	Der Kommunikation und Koordination kommt in diesem Modell eine besonders wichtige Funktion zu. Transparenz ist hier vor allem intern sehr wichtig und muss sowohl vertikal in der Führungslinie, aber auch horizontal zwischen den Schulkreisen gewährleistet werden. Sie ist die Grundlage für das notwendige Vertrauen, das in diesem Modell für den Erfolg entscheidend ist. Die Schulkommissionen können weiterhin die Verankerung der Schulen in ihrem Zuständigkeitsbereich gewährleisten.
Gesamtbeurteilung	Dieses Modell dürfte bei den Schulkommissionen und der Bildungsdirektion die höchste Akzeptanz haben, ist aber gleichzeitig sehr anspruchsvoll. Es bringt nur bedingt eine Klärung der Zuständigkeiten, indem die Akteurinnen und Akteure die Zusammenarbeit miteinander festlegen. Die Strukturen bleiben unverändert. Wichtigste Gelingensbedingung ist, dass alle Akteurinnen und Akteure die Schule in der Stadt Bern gemeinsam mitgestalten und weiterentwickeln wollen. Dafür braucht es ein hohes Qualitäts- und Verantwortungsbewusstsein.

5.4 Modell Stärkung der Bildungsdirektion und Verzicht auf Schulkommissionen

In diesem Modell wird die Organisation grundlegend geändert. Die Schulkommissionen werden aufgelöst, wie dies das kantonale Volksschulgesetz nach REVOS 08 ermöglicht. Die

Schulleitungen werden als Teil des Kaders in die Zentralverwaltung integriert. Sie stehen in der Linie der Bildungsdirektion.

Kriterium	Beurteilung
Zielorientierung	Die vom Gemeinderat verabschiedete und vom Stadtrat zur Kenntnis genommene Bildungsstrategie wird von der Bildungsdirektion umgesetzt. Konkret sind die Schulleitungen operativ dafür verantwortlich.
Organisation	Die Schulleitungen sind Teil der Zentralverwaltung. Die Aufsicht der Schulen wird von der Bildungsdirektion wahrgenommen. Zur Führbarkeit der 24 Schuleinheiten sind Hauptschulleitungen als zusätzliche Hierarchiestufe notwendig. Diese sind Vorgesetzte der Schulleitungen der Schuleinheiten. Die Finanzen werden von der Bildungsdirektion für die Volksschule zur Verfügung gestellt.
Kultur	Der Aufbau einer Vertrauens- und Problemlösekultur geschieht auf der Ebene der Verwaltung (Schulamt und Schulleitungen). Als Teil der Zentralverwaltung ist zu erwarten, dass sich die Schulleitungen stärker mit der Stadt identifizieren und stärker an gemeinsam erarbeiteten Lösungen interessiert sind.
Qualitätsbewusstsein, hohes Schulethos	Auf der Basis der Vertrauens- und Problemlösekultur können die Hauptschulleitungen ein Qualitätsmanagement aufbauen. Die Selbstevaluation auf der Ebene der Schuleinheit bleibt bestehen. Die Überprüfung der Selbstevaluation und die Beurteilung, ob geeignete Massnahmen ergriffen werden, wird von den Hauptschulleitungen wahrgenommen.
Aktives Führungshandeln	Das Prinzip der geleiteten Schulen bleibt erhalten. Neu ist die zusätzliche Hierarchiestufe mit Hauptschulleitungen, welche eine Führungsverantwortung gegenüber den übrigen Schulleitungen wahrnehmen. Die Schulleitungen haben einen Gestaltungsspielraum im Rahmen der städtischen Bildungsstrategie. Sie konkretisieren diese und sind verantwortlich für die Umsetzung der Massnahmen.
Kommunikation, Koordination	Die interne Kommunikation verläuft entlang der Linie (Dienstweg) und orientiert sich am Kommunikationskonzept der Stadt Bern, das für die Schulen in diesem Modell ebenfalls gilt. Die externe Kommunikation mit den verschiedenen Anspruchsgruppen wird von den Hauptschulleitungen, den Schulleitungen und der Bildungsverwaltung wahrgenommen. Politische Stellungnahmen werden von der Bildungsdirektion abgegeben.
Gesamtbeurteilung	Dieses Modell stellt den grössten Paradigmawechsel dar, indem die Schulleitungen in die Zentralverwaltung integriert werden. Die Verankerung der Schulen in der Gemeinde resp. in den Quartieren muss von der Bildungsdirektion wie auch von den Schulleitungen beider

Hierarchiestufen wahrgenommen werden. Die Bürgernähe wird in diesem Modell unter Umständen geschwächt respektive es müssen besondere Anstrengungen unternommen werden, die Nähe zu den Bewohnerinnen und Bewohnern in den Quartieren zu pflegen.

5.5 Zwischenfazit

Die vier Gestaltungsoptionen von Führungsmodellen wirken sich unterschiedlich auf die Rolle der Schulkommissionen wie auch auf ihre Identifikation mit der Stadt aus. Je grösser die Autonomie der einzelnen Schulkommission ist, desto stärker ist die Identifikation mit dem eigenen Schulkreis und desto geringer die Identifikation mit der Stadt. Faktisch führt dies zur Bildung von sechs unterschiedlichen „Schulgemeinden“ mit je einer eigenen Strategie. Umgekehrt haben zentralere Führungsmodelle eine Verstärkung der gesamtstädtischen Optik zur Folge. Die Verantwortung für die gute Schulführung liegt entweder bei den einzelnen Schulkommissionen oder bei der BSS. Die Professionalität und Konstanz der Schulbehörde(n) ist letztlich entscheidend, wie gut die Schulen geführt werden. Am grössten wäre der Paradigmawechsel bei der Abschaffung der Schulkommissionen, wie dies das kantonale Recht grundsätzlich ermöglicht. Da die Schulkommissionen für die Steuerung des Volksschulwesens nicht mehr notwendig sind, gilt es bei der Ausgestaltung eines Führungsmodells abzuwägen, ob die Abschaffung der Schulkommissionen tatsächlich den erwarteten Verlust der Bürgernähe zur Folge hätte und falls ja, ob sich dies auf die Steuerung der einzelnen Schulen nachteilig auswirken würde.

6 Schlussbetrachtungen

Das Prinzip der geleiteten Schulen ist im Kanton Bern bereits seit mehreren Jahren etabliert. Die Schulleitungen sind dafür ausgebildet und mit Kompetenzen ausgestattet, so dass sie die Führungsrolle auf der operativ-betrieblichen Ebene wahrnehmen können. Damit hat sich auch die Rolle der Schulkommissionen verändert. Die Betriebswirtschaftslehre beschäftigte sich jedoch bis anhin wenig mit ihrer veränderten Rolle. Das Verständnis, dass die Schulkommissionen als Zwischenstufe zwischen den politischen Gemeindebehörden und den einzelnen Schulen stehen, stimmt zumindest im Kanton Bern nur bedingt. Als so genannte Edukativen bewegen sie sich unabhängig von der politischen Steuerung der Gemeinden. Aus diesem Grund werden die Ergebnisse von zwei laufenden Studien der Erziehungswissenschaften von Interesse sein. Quesel (2011 – 2014), Professor der Fachhochschule Nordwestschweiz, beschäftigt sich in seinem Projekt mit dem „Wandel der Laienpartizipation im Kontext der Professionalisierung der Führungsstrukturen in der schweizerischen Volksschule“. Osterwalder, emeritierter Professor der Universität Bern, setzt sich in einem Nationalfonds-Projekt damit auseinander, wie die Schulkommissionen als Laienbehörden „durch die aktuelle Diskussion von Politik und Erziehungswissenschaft über die Ausgestaltung der Schulautonomie und der Harmonisierung der Bildungsleistungen in Frage gestellt werden. Das Projekt soll eine realis-

tische Einordnung der Institution Schulkommission in das Gefüge von Leitungs- und Steuerungsorgane der Schule ermöglichen.“

Im Kanton Bern wurde die Rolle der Schulkommissionen im Volksschulgesetz 2008 neu definiert. Sie haben die Verantwortung für die strategische Führung der Schulen und üben die Aufsicht über sie aus. Betriebswirtschaftlich braucht es zwar nach Aussagen des Kantons die Schulkommissionen nicht mehr. Deshalb haben die Gemeinden seit 2008 eine Organisationsautonomie, die es ihnen erlaubt, auf Schulkommissionen zu verzichten. Das bedingt, dass die Gemeinden ihre Schulorganisation und die Steuerung der Volksschule neu definieren. Das Ziel sollte sein, die gute Führung der Schulen zu gewährleisten. Jedoch hat seit 2008 im Kanton Bern kaum eine öffentliche Diskussion darüber stattgefunden, wie die gute Führung der Schule zu definieren ist und welche Kriterien dafür zu erfüllen sind. Strukturdiskussionen wurden bis anhin eher unter dem Aspekt der Machtverteilung geführt. Auch in der Stadt Bern wurde seit 2010 eine intensive Strukturdebatte geführt. Allerdings ging es auch hier nicht um die gute Schulführung, sondern um die Frage, wer die Schulaufsicht wahrnehmen und wie zentral oder dezentral diese Führung organisiert werden soll.

Im voran gehenden Kapitel wurde deutlich, dass nicht alle Modelle gleich geeignet sind, die gute Schulführung zu gewährleisten. Die Ist-Analyse der heutigen Schulführung hat anhand der Interviews der Schulkommissionspräsidenten die Grenzen der Laienbehörden für die gute Schulführung aufgezeigt. Stichworte dafür sind Professionalität der Schulkommission(en) und Konstanz als Führungsgremium. Auch die Trennung von strategischer Führung und finanzieller Verantwortung wirft immer wieder Fragen auf. Ist sie getrennt, fehlt die Verbindlichkeit des strategischen Führungshandelns und die Zielorientierung stimmt nicht unbedingt mit dem finanziellen Spielraum überein.

Unabhängig des gewählten Modells muss die Arbeit mit Zielvorgaben und Leistungsvereinbarungen verbessert werden, um mehr Verbindlichkeit zu schaffen. Eine Vertrauens- und Problemlösekultur muss von der Schulbehörde und den Schulleitungen durch eine konstante und verlässliche Zusammenarbeit aufgebaut werden. Idealerweise beschränkt sich diese nicht nur auf die Ebene des Schulkreises, sondern wird als gesamtstädtische Kultur entwickelt. Dasselbe gilt auch für die Qualitätsentwicklung, wobei hier unabhängig vom Gestaltungsmodell wünschenswert ist, gesamtstädtisch ein einheitliches Verständnis von Qualität zu erarbeiten. Selbstverständlich muss den Schulleitungen für ihre Massnahmenplanung zur Umsetzung der Standards ein Gestaltungsspielraum belassen werden. Eine gute Schulführung mit geleiteten Schulen setzt Schulleitungen voraus, welche ihre Führungsrolle aktiv wahrnehmen und ihren Gestaltungsspielraum für die Weiterentwicklung ihrer Schule nutzen. Ergänzend dazu hat auch die Schulbehörde eine aktive Führungsrolle, die sie im Rahmen ihrer Personalführungsverantwortung gegenüber den Schulleitungen wahrzunehmen hat. Wichtig ist, dass beide Ebenen bereit sind, genau hinzuschauen und gewillt sind, die Schule weiterzuentwickeln.

Schliesslich soll der Kommunikation sowohl nach innen wie nach aussen genügend Aufmerksamkeit beigemessen werden. Die Akteurinnen und Akteure müssen informiert sein, was in ihrer Schule geschieht. Nur so können sie sich mit ihrer Schule identifizieren, und zwar sowohl lokal vor Ort, wie auch mit der Institution „Volksschule der Stadt Bern“. Genau so wichtig ist die Kommunikation der Schule gegenüber den Anspruchsgruppen, vorab den El-

tern, aber auch gegenüber den zuliefernden und abnehmenden Institutionen. Im Weiteren ist der Koordination innerhalb der Stadt Bern Beachtung zu schenken, und zwar innerhalb der Schulkreise, wie auch über diese hinweg in einer gesamtstädtischen Optik.

Welches Modell auch immer für die strategische Führung gewählt wird, entscheidend wird sein, dieses Modell daran zu messen, wie die gute Schulführung am besten gewährleistet werden kann. Dafür braucht es eine Einigung, woran gute Schulführung zu erkennen ist. Die im Rahmen dieser Arbeit aufgeführten Kriterien können dafür eine Grundlage sein. Mit ihrer Hilfe können gesamtstädtisch einheitliche Vorgaben festgelegt und je nach Modell in den Schulkreisen und Schulstandorten konkretisiert und umgesetzt werden. Ohne die Autonomie der Schuleinheiten in Frage zu stellen, machen für die gute Schulführung eine gesamtstädtische Bildungsstrategie, ein gemeinsames Verständnis einer Vertrauens- und Problemlösekultur, ein einheitliches Verständnis von Qualität und eine gute Kommunikation und der Wille zur Koordination Sinn. Organisatorisch wird es nötig sein, das Verhältnis der Schulaufsicht zur politischen Führung der Stadt zu klären.

Ziel muss sein, Strategie, Kultur und Organisation der Volksschule der Stadt Bern so festzulegen, dass sie innovationsfähig und von hoher Qualität ist. Selbstredend braucht sie dafür auch die entsprechenden finanziellen Ressourcen.

Literaturverzeichnis

- Altrichter, H. & Maag Merki, K. (Hrsg.) (2010). *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem, Educational Governance* (Bd. 7, 1. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung der Erziehungsdirektion des Kantons Bern (2008). *REVOS 08, Organisation und Schulführung, Umsetzungshilfe für Gemeinden*. Bern. URL: http://www.erz.be.ch/erz/de/index/kindergarten_volksschule/kindergarten_volksschule/schulkommissionenundgemeinden/schulkommissionen/dokumente.html. 29.07.2013.
- Brägger, G., Kramis, J. & Teuteberg, H. (o.J.). *Reform der Schulaufsicht und Aufbau der Externen Schulevaluation in der Schweiz. Am Beispiel der Kantone Luzern und Thurgau*. Readerbeitrag für Wolfgang Böttcher, Hansgeorg Kotthoff (Hrsg.). Schulinspektion: Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung – vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen. URL: http://www.argev.ch/files/Downloads_08/Readerbeitrag_Braegger_Kramis_Teuteberg.pdf. 21.07.2013.
- Dubs, R. (2005). *Die Führung einer Schule, Leadership und Management*. Zürich: SKV.
- Kämpfer, A. (2010). *Strukturreform Volksschule Stadt Bern, Externer Auswertungsbericht zur Online-Befragung vom November 2010 im Auftrag der Direktion für Bildung Soziales und Sport der Stadt Bern*. URL: http://www.bern.ch/mediencenter/aktuell_ptk_sta/2011-02-onlinebefragung/downloads/07strukturreform_auswertungsbericht_onlinebefragung.pdf/view?searchterm=strukturreform, 25.08.2013.
- LAV, *Lehreranstellungsverordnung des Kantons Bern vom 28. 05. 2007*. BSG 430.251.0.
- Osterwalder, F. & Heinzer, M. *Die lokale Schulkommission in ihrer Funktion als öffentliches Leitungs- und Aufsichtsorgan der Schule*. Nationalfondsprojekt (SNF Nr. 126423).
- Quesel, C. (2011-2014). *School Governance und Laienpartizipation in der Schweiz*. Forschungsprojekt der Fachhochschule Nordwestschweiz in Partnerschaft mit der Universität Zürich, Zentrum für Demokratie. URL: <http://www.fhnw.ch/ppt/content/prj/T999-0230>, 28. 08.2013.
- Scandola, P., Rogger, F. & Gerber, J. (1992). *Lehrerinnen und Lehrer zwischen Schule, Stand und Staat*. Festschrift des Bernischen Lehrervereins BLV. Bern.
- Seitz, H. & Capaul, R. (2005). *Schulführung und Schulentwicklung, Theoretische Grundlagen und Empfehlungen für die Praxis*. Bern: Haupt.
- SR, *Reglement für das Schulwesen der Stadt Bern (Schulreglement) vom 30. März 2006*. SSSB 430.101.

- Stadt Bern. *Stadtratsbeschluss vom 15.11.2012 betreffend Reglement vom 30. März 2006 über das Schulwesen (Schulreglement, SR)*; Teilrevision. URL:
http://www.ris.bern.ch/Geschaefit.aspx?obj_guid=613d2f33bbea443b8dd9c5cd4a8ab213.
25.08.2013.
- Stadt Bern, Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat, Reglement vom 30. März 2006 über das Schulwesen (Schulreglement, SR; SSSB 430.101); Teilrevision. URL:
http://www.ris.bern.ch/Geschaefit.aspx?obj_guid=613d2f33bbea443b8dd9c5cd4a8ab213.
25.08.2013.
- Strittmatter, A. (2006). *Führen als Vertrag*. Bern: Schulverlag.
- Thom, N., Ritz, A. & Steiner, R. (2006). *Effektive Schulführung, Chancen und Gefahren des Public Managements im Bildungswesens* (2. Aufl.). Bern: Haupt.
- VSG, *Volksschulgesetz des Kantons Bern vom 19. März 1992*. BSG 432.210.
- VSV, *Volksschulverordnung des Kantons Bern, Fassungen vom 1.8.2005 und vom 28.5.2008*. BSG 432.211.1.

Anhang

Anhang 1: Standortgespräch mit Franziska Teuscher, Direktorin für Bildung, Soziales und Sport der Stadt Bern

Im Rahmen einer Standortbestimmung nach einem halben Jahr im Amt nahm die Direktorin am 18. Juni 2013 Stellung zu ihrem Rollenverständnis und ihren Vorstellungen zur Zusammenarbeit von Direktion und Schulkommissionen. Für sie ist klar, dass die Struktur mit den sechs Schulkommissionen beibehalten werden soll. Eine erneute Reform der Schulstrukturen mit einer Änderung der Rechtsgrundlagen kommt für sie nicht in Frage. Sie stellt aber fest, dass die Schulstrukturen sehr komplex und für jemanden, der von aussen kommt, sehr schwer durchschaubar sind. Sie ist sich nicht sicher, ob sie diese nach einem halben Jahr wirklich schon verstanden hat. Sie möchte mit den Schulkommissionen zusammen unter den heute geltenden Rechtsgrundlagen die Volksschule in der Stadt Bern weiterentwickeln. Sie stellt sich vor, eine städtische Bildungsstrategie gemeinsam mit den Schulkommissionen und den Schulleitungen zu erarbeiten. Für sie sind die Zusammenarbeit und die gemeinsame Erarbeitung von Konsenslösungen mit den Schulkommissionen eine Form der Zusammenarbeit, die ihren Vorstellungen von Führung entspricht. Sie ist bereit, ihren Beitrag zu einer Kultur des Vertrauens und zur Lösung von Problemen beizusteuern. Für sie ist wichtig, nicht gegen den Willen der Schulkommissionen und der Schulleitungen Ideen und Lösungsvorschläge durchzusetzen. Obschon die BSS die alleinige Verantwortung für die Finanzen hat, will sie für die Schulleitungen und die Schulkommissionen Mitwirkungsformen suchen, um sie in den Budgetprozess aktiv einzubeziehen. Die VSK will sie nutzen, um mit den Schulkommissionspräsidenten relevante bildungspolitische Fragestellungen zu diskutieren. Diese Konferenzen können für die Kommunikation und die Koordination genutzt werden.

Anhang 2: Interview-Leitfaden für Schulkommissionspräsidenten

1. Zielorientierung, Zielvorgaben

Es gibt in der Stadt Bern eine Bildungsstrategie mit Zielen und Massnahmen.

Kennen Sie die Inhalte dieser Bildungsstrategie?

Ist sie für Ihre Führungsarbeit relevant?

Gibt es eine Verbindung zu Ihren eigenen strategischen Vorgaben?

2. Strategische Verantwortung und Finanzkompetenzen

Welches sind Ihre wichtigsten strategischen Aufgaben?

Verfügen Sie über die notwendigen Instrumente, um die strategische Führung wahrnehmen zu können?

Finden Sie es richtig, dass die strategische Verantwortung und die Finanzverantwortung getrennt sind?

Welche Verbesserungen wüssten Sie sich?

3. Organisation: Zuständigkeiten, klare Ordnung der Arbeitsteilung

Wo sehen Sie die wichtigsten Mängel in der Organisation der Stadt Bern?

Wie würden Sie die Zusammenarbeit von Schulkommission und BSS, von Schulkommission und VSK beschreiben?

Wo sehen Sie Zuständigkeitskonflikte und wie würden Sie diese lösen?

4. Kultur: Vertrauenskultur, Problemlöse- und Entwicklungskultur, Bereitschaft zur Zusammenarbeit, Verankerung in der Gemeinde

Wie würden sie die Zusammenbeitskultur innerhalb der Stadt Bern beschreiben? (Skala von 1 bis 10)?

Wie beurteilen sie den Willen der Akteur/innen zu einer guten Zusammenarbeit in der Stadt Bern:

- Schulleitungen und Schulkommissionen?
- VSK und BSS?
- BSS und Schulkommissionen?

5. Qualitätsbewusstsein, hohes Schulethos

Wie beurteilen Sie das Qualitätsbewusstsein der Schulen in Ihrem Zuständigkeitsbereich?

Wie beurteilen Sie das Qualitätsbewusstsein Ihrer Schulkommission?

Was können Sie unternehmen, wenn Sie mit der Qualität der Schulen nicht zufrieden sind?

Wie wichtig beurteilen Sie das Qualitätsbewusstsein auf der gesamtstädtischen Ebene?

Ist dies überhaupt relevant?

Welchen Handlungsbedarf sehen Sie?

6. aktives und gestaltendes Führungshandeln, Handlungsspielraum

Wie führen Sie die Schulleitungen?

Wie empfinden Sie als Laienbehörde die Beziehung zwischen Ihnen als Führende und den Schulleitungen als Geführte?

Verfügen Sie über die notwendigen Instrumente, um Ihre Führungsverantwortung wahrnehmen zu können?

Was wüssten Sie sich zusätzlich?

7. Kommunikation, Koordination

Wie beurteilen Sie die Koordination in der VSK bezüglich der Strategie, der Qualitätssicherung, der Nutzung von Synergien, best practice?

Wie beurteilen Sie die Kommunikation zwischen der BSS und der VSK resp. zwischen der BSS und den Schulkommissionen?

Welchen Handlungsbedarf sehen Sie?

Anhang 3: Interview mit Michaela Korell, Schulkommissionspräsidentin des Schulkreises Breitenrain-Lorraine

Die Schulkommission Breitenrain-Lorraine ist für die drei Schuleinheiten Lorraine, Breitfeld-Wankdorf und Spitalacker-Breitenrain zuständig.

Korell findet es sinnvoll, eine gesamtstädtische Bildungsstrategie zu haben und die Arbeiten in den sechs Schulkreisen an solchen städtischen Vorgaben auszurichten. Die geltende Bildungsstrategie dient ihr persönlich als argumentative Grundlage zur Durchsetzung eigener Ideen und Vorstellungen gegenüber den Schulleitungen und der Schulkommission. Der Fokus der Schulkommission ist stark auf den eigenen Schulkreis ausgerichtet und die städtische Ebene ist kaum relevant. Die Schulkommission kann ihrer Meinung nach nicht einen fachlich-pädagogischen Gegenpol zu den politischen Behörden darstellen. Als Laienbehörde hat die Schulkommission wenig Konstanz, häufige personelle Wechsel sind die Regel. Dies erschwert eine mittelfristige Ausrichtung auf strategische Ziele.

Müsste die Schulkommission ergänzend zur strategischen Führung auch die finanzielle Verantwortung übernehmen, müsste die Schulkommission professionalisiert werden. Als Laienbehörde fehlen ihr die Kompetenzen und die zeitlichen Ressourcen für die Übernahme der finanziellen Verantwortung. Allerdings würde dies aus ihrer Sicht der Entwicklung einer lösungsorientierten Kultur dienen.

Organisatorisch sieht Korell keine Zuständigkeitsprobleme. Sie wünschte sich für die Meinungsbildungsprozesse auf gesamtstädtischer Ebene verbindlichere Zusammenarbeitsformen und Mitwirkungsmöglichkeiten der Schulkommissionen in gesamtstädtischen Fragen. Aus ihrer Sicht werden zwischen den Schulkommissionen der Erfahrungsaustausch und Diskussionen zu good practice zu wenig genutzt. Die grösste Herausforderung sieht sie in der klaren Trennung von strategischen Aufgaben der Schulkommission und den operativen Tätigkeiten der Schulleitungen. Die Kommunikation zwischen den beiden Ebenen ist deshalb sehr wichtig, da eine klare Trennung nicht möglich ist.

Ihrer Meinung nach fehlt eine Vertrauens- und Problemlösekultur weitgehend. Beginnend bei den Lehrpersonen sind bei allen Akteurinnen und Akteuren starke Abgrenzungsbestrebungen spürbar. Dabei ist den einzelnen Personen oder Funktionen die Betonung des eigenen Fachwissens zentral. Sie wollen Einmischungen verhindern, verunmöglichen aber auch Bestrebungen nach sinnvollen Lösungen.

In ihrem Schulkreis gibt es kein Qualitätsentwicklungskonzept. Die Schulkommission hat bereits mehrmals das Bedürfnis geäussert, qualitative Standards zu formulieren. Es übersteigt aber ihre Kapazitäten, solche Standards zu erarbeiten. Die Qualität der Schulen wird vor allem über die Personalführung sicher gestellt. Das Qualitätsbewusstsein ist bei den einzelnen Schulleitungen sehr unterschiedlich. Ein einheitliches Verständnis für Qualität gibt es daher nicht.

Als Laienbehörde die Schulaufsicht wahrzunehmen, ist für die Schulkommission sehr anspruchsvoll. Ihr fehlt die nötige Professionalität und zum Teil mangelt es auch an der Bereitschaft der einzelnen Mitglieder, sich genügend zu engagieren.

Korell wünscht sich eine verbesserte Kommunikation und Koordination innerhalb der gesamten Stadt zur Schaffung einer breiteren Basis für inhaltliche Grundsatzdiskussionen. Dazu wäre eine Kulturveränderung notwendig.

Das Interview fand am 7. August 2013 statt.

Anhang 4: Interview mit Heinz Marti, Schulkommissionspräsident des Schulkreises Mattenhof-Weissenbühl bis 31. Juli 2013

Die Schulkommission Mattenhof-Weissenbühl ist für die Schuleinheiten Pestalozzi, Brunnmatt, Munzinger und Marzili/Sulgenbach zuständig.

Im Schulkreis Mattenhof-Weissenbühl hat die städtische Bildungsstrategie des Gemeinderats kaum Bedeutung. Die Arbeit der Schulkommission ist vor allem auf den Schulkreis ausgerichtet, die gesamtstädtische Ebene ist kaum relevant. Der Schulkommissionspräsident bezieht die Inhalte der Bildungsstrategie zur eigenen Meinungsbildung resp. zur Überprüfung der eigenen Haltung zu bildungspolitischen Fragen bei.

Er arbeitet mit Zielvorgaben im Rahmen der MAG mit den Schulleitungen. Er vereinbart jährliche Ziele, welche er ein Jahr später überprüft. Die Schulkommission als Laienbehörde fokussiert ihre Arbeit primär auf die Aufsicht über ihre vier Schulstandorte. Weder die Schulleitungen noch die Schulkommissionen beschäftigen sich mit gesamtstädtischen Themen.

Die Führungsaufgabe des Schulkommissionspräsidenten konzentriert sich vor allem auf die Führung der Schulleitungen. Er überprüft ihr Handeln primär auf die Konformität der gesetzlichen Grundlagen und auf die Schulentwicklung. Er hat den Eindruck, dass die übrigen Mitglieder der Schulkommission zum Teil wenig Interesse an der Entwicklung der Schule haben, sich ihrer Verantwortung nicht bewusst sind und die bildungspolitischen Zusammenhänge wenig kennen.

Zwei der vier Schuleinheiten im Schulkreis verfügen über ein Schulprogramm, das von der Schulkommission genehmigt wurde. Die Leitbilder der Schuleinheiten sind zum Teil veraltet und müssten aktualisiert werden. Diese Arbeit ist pendent, jedoch in Anbetracht anderer dringender Probleme nicht prioritär. Da die Schulkommission nur einen sehr geringen strategischen Gestaltungsspielraum hat, ist für die Schulkommission die fehlende Finanzkompetenz kein Problem. Faktisch würde die Schulkommission diese Aufgabe ohnehin von den Schulleitungen erarbeiten lassen müssen. Bezüglich Organisation sind für den Schulkommissionspräsidenten Aufgaben und Zuständigkeiten geklärt. Zum Teil halten sich einzelne Akteurinnen oder Akteure nicht daran. Er nennt die zurück getretene Direktorin der BSS oder die KSL.

Die Vertrauenskultur zwischen dem Schulkommissionspräsidium und den Schulleitungen ist sehr gut. Diese wurde durch eine systematische Zusammenarbeit über Jahre aufgebaut, indem der Schulkommissionspräsident und seine Vizepräsidentin den Schulleitungen primär den Rücken stärkten, sofern deren Vorbereitungsarbeit für das Präsidium überzeugend war. Die Schulleitungen haben unterschiedliche Problemlösungsvorstellungen. Gesamtstädtisch ist aus der Sicht von Marti keine gemeinsame Problemlösekultur feststellbar. Einzelne Schulleitungen nehmen die Verpflichtung zur Zusammenarbeit innerhalb des Schulkreises als Autonomieverlust wahr, was zu Konflikten im Schulleitungsteam führte. Das Schulkommissionspräsidium hatte die Aufgabe die Leitung zur Konfliktlösung zu übernehmen.

Die Schulleitungen verfügen über ein Qualitätsbewusstsein für ihre Schule, obschon weder pro Schuleinheit noch für den gesamten Schulkreis ein Qualitätsmanagementkonzept besteht. Drei Schuleinheiten haben eine Feedbackkultur aufgebaut. Weitere Instrumente sind nicht vorhanden. Es fehlt ein gemeinsames Verständnis, was Qualität bedeutet. Diesbezüglich wären gesamtstädtische Standards von Vorteil.

Die Schulleitungen nehmen ihre Führungsverantwortung bewusst wahr. Die Schulkommission nimmt die Aufsicht der Schulen mittels der Personalführungsrolle des Präsidenten wahr. Einzelnen Schulkommissionsmitgliedern fällt es manchmal schwer, sich auf die strategische Führungsrolle zu konzentrieren. Zu recht akzeptieren die Schulleitungen diese Einmischung in die fachliche Arbeit nicht.

Die Koordination und Kommunikation innerhalb des Schulkreises wird gepflegt. Darüber hinaus sind sie bedeutungslos. Da die VSK praktisch keine Entscheidungskompetenzen hat, ist die Mitarbeit in diesem Gremium nicht befriedigend. Durch die Mitwirkung der Schulleitungen und der Lehrpersonenvertretungen sind Austauschmöglichkeiten über Themen wie best practice oder die Nutzung von Synergien in strategischen Fragen nicht möglich.

Das Gespräch fand am 12. August 2013 statt.

Anhang 5: Interview mit Christian Meier, Schulkommissionspräsident des Schulkreises Bümpliz bis 31. Juli 2013

Die Schulkommission Bümpliz ist für die Schuleinheiten Bümpliz/Höhe, Kleefeld, Stapfenacker und Oberbottigen zuständig.

Die Schulkommission Bümpliz hat in der Vergangenheit nicht mit Zielvorgaben gearbeitet. Im Zusammenhang mit dem kantonalen Controlling wurden erstmals von den Schulleitungen Ziele und Massnahmen formuliert, welche von der Schulkommission genehmigt wurden. Die im Rahmen der MAG formulierten Ziele für die Schulleitungen bezogen sich vor allem auf persönliche Ziele. Die städtische Bildungsstrategie hat für die Kommissionsarbeit keine Bedeutung. Die Schulkommission konzentriert ihre Arbeit auf den Schulkreis und die Schuleinheiten ihres Zuständigkeitsbereichs. Die Schulkommission ist als Laienbehörde in wichtigen Strategiefragen überfordert.

Die Schuleinheiten verfügen über Schulprogramme und Leitbilder, welche von der Schulkommission genehmigt wurden.

Strategische Entscheide betreffen beispielsweise die Zusammenarbeitsmodelle auf der Sekundarstufe I, die Lobbyarbeit im Zusammenhang mit Ressourcen für die Integration und die Lösung von Problemfällen von Schülerinnen und Schülern. Als Laiengremium hat die Schulkommission die Tendenz, den Anträgen und Argumenten der Schulleitungen zu folgen. Meier ist nur ein Beispiel bekannt, wo die Schulkommission nicht dem Antrag der Schulleitungen folgte. Die Schulleitungen hatten entsprechend Mühe, dies zu akzeptieren. Im Weiteren geschieht es immer wieder, dass sich die Schulkommission auf Detailfragen stürzt, da diese vertrauter sind als weitsichtige, übergeordnete Fragestellungen.

Die Organisation im Schulkreis betrachtet Meier als klar mit eindeutigen Zuständigkeiten. Für ihn fehlt bei den Schulleitungen eine Hauptschulleitung, welche die übrigen Schulleitungen führt.

Die Optik für gesamtstädtische Zusammenarbeit fehlt gänzlich. Meier beurteilt dies als ineffizient. Fehlende Einheitlichkeit und fehlender Austausch unter den Schulkommissionspräsidenten empfindet er als unzeitgemäss.

Er erlebte im Schulkreis grundsätzlich eine Vertrauens- und Problemlösekultur. Ziel der Schulkommission soll sein, die Schulleitungen zu unterstützen. Dadurch kann ein Vertrauensverhältnis zwischen den Schulleitungen und dem Schulkommissionspräsidium aufgebaut werden. Die Schulleitungen suchen sich wenn nötig Hilfe bei diesem. Meier wünschte sich einen stärkeren Informations- und Erfahrungsaustausch unter den Schulkommissionspräsidenten. Dies hätte ihm die Arbeit erleichtert und gewisse Probleme hätten effizienter gelöst werden können. Dafür wäre aber ein Gremium nötig, in dem weder Schulleitungen, noch Lehrpersonenvertretungen anwesend wären. In der VSK ist dies nicht der Fall. Nicht zuletzt deswegen waren die VSK-Sitzungen vor allem eine Pflichtaufgabe mit wenig Nutzen.

Das Qualitätsbewusstsein ist in den vier Schuleinheiten unterschiedlich und hängt wiederum mit den Persönlichkeiten der Schulleitungen zusammen. Das Bestreben, die eigene Schule weiterzuentwickeln ist unterschiedlich ausgeprägt. Gerade da, wo die Schulleitung die eigene Arbeit wenig reflektiert, ist die Qualitätsentwicklung kaum spürbar. Entsprechend unterschiedlich ist auch ihr Führungsverhalten. Einzelne Schulleitungen verstehen sich eher als Kollegen denn als Führungspersonen.

Meier hat sich sehr bemüht, für die Schulleitungen gut verfügbar zu sein. Dadurch pflegten die Schulleitungen mit ihm eine regelmässige und intensive Kommunikation. Die vier Schuleinheiten hatten den Auftrag, sich innerhalb des Schulkreises zu koordinieren und sich abzusprechen.

Auf gesamtstädtischer Ebene ist für Meier die Kommunikation und Koordination zwischen den Schulkommissionen inexistent. Die Zusammenarbeit mit der Direktion für Bildung empfand er als gut, sie basierte auf gegenseitigem Respekt. Meier fühlte sich von der Direktorin und der Schulamtsleiterin verstanden und ernst genommen.

Das Interview fand am 14. August 2013 statt.

Anhang 6: Interview mit Ruth Bieri, Schulkommissionspräsidentin des Schulkreises Kirchenfeld-Schosshalde

Die Schulkommission Kirchenfeld-Schosshalde ist für die Schuleinheiten Altstadt / Schosshalde, Laubegg, Manuel und Kirchenfeld zuständig.

Die Schulkommission macht den Schulen keine eigenen Zielvorgaben. Sie orientiert sich an den Zielvorgaben der Erziehungsdirektion des Controllingprozesses durch das Schulinspektorat und den Zielvorgaben der BSS. Daraus wurde eine Matrix mit Zielsetzungen und Massnahmen erstellt, welche von den Schulleitungen erarbeitet und von der Schulkommission genehmigt wurde. Diese gilt für alle vier Schuleinheiten.

Die städtische Bildungsstrategie ist nur im Hintergrund von Bedeutung. Die darin enthaltenen Leitsätze gelten für den Schulkreis als Leitbild. Die konkreten Entscheide der Schulkommission werden auf Kompatibilität mit der Bildungsstrategie überprüft. Durch die fehlende Finanzverantwortung fehlt die Verbindlichkeit. Die Schulkommission formuliert deshalb Forderungen an die finanzkompetenten politischen Organe, ohne Verantwortung übernehmen zu

müssen. Nach Ansicht von Bieri sollten Kompetenzen und Verantwortung nicht getrennt werden.

Die Organisation scheint ihr im Schulkreis klar. Es hängt aber sehr viel am Schulkommissionspräsidium. Als weitgehend ehrenamtliche Aufgabe ist dies eigentlich eine Überforderung. Als Vorgesetzte der Schulleitungen übernimmt sie eine wichtige Funktion in Konflikten. Sie will primär den Schulleitungen den Rücken stärken, indem sie die Interessen des Schulkreises gegen aussen vertritt.

Für Bieri gibt es mit der VSK, der KSL und den Elternräten zu viele Gremien, welche auf die Schulen einwirken. Sie fände eine kleine dreiköpfige Schulaufsicht sinnvoll. Die fehlende Konstanz innerhalb der Schulkommission mit den ständigen Wechseln ist ein weiteres Problem, unter dem vor allem auch die Schulleitungen zu leiden haben. Dies hindert auch den Aufbau einer Vertrauenskultur zwischen der Schulkommission und den Schulleitungen. Sie wünscht sich eine Streitkultur zwischen den beiden Ebenen. Dafür braucht es aber Zeit, Vertrauen und gegenseitigen Respekt. Sie ist daran, eine solche Vertrauenskultur zwischen sich und den Schulleitungen aufzubauen.

Bezüglich Qualitätsbewusstsein stellt sie Unterschiede zwischen den Schuleinheiten fest. Abhängig von den Schulleitungen werden unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt und Gewichtungen vorgenommen. Sie vertreten grundsätzlich die Haltung, dass sie als Schule gut sind. In der Schulkommission stellt sie ebenfalls kein einheitliches Verständnis für Qualität fest. Die Mitglieder lassen sich primär von persönlichen Erfahrungen und persönlich geprägten Zielen leiten. Eine gesamtstädtische Diskussion über die Frage, was eine gute Qualität ist, wäre aus ihrer Sicht notwendig.

Die Schulleitungen nehmen ihre Führungsrolle sehr gut wahr. Sie übernehmen eine aktive Rolle in der Personalführung. Bieri wünscht sich, dass sich die Schulleitungen vermehrt selber in Managementthemen weiterbilden. Im Schulkreis wurde vor kurzem das Führungsfeedback eingeführt.

Ihre eigene Führungsarbeit erachtet sie als herausfordernd. Sie muss immer wieder ausloten, wie viel Führung die Schulleitungen akzeptieren.

Bieri wünscht sich, dass die Schulen nach aussen besser kommunizieren. Ihr fehlt ein Dienstleistungsverständnis bei den Schulleitungen. Die interne Kommunikation innerhalb des Schulkreises beurteilt sie als gut. Gesamtstädtisch wird aus ihrer Sicht kaum kommuniziert. Die Zusammenarbeit in der VSK erachtet sie als blosser Pflichtübung ohne Nutzen. Sie findet auch den Zugang zu den anderen Schulkommissionspräsidien nur ganz vereinzelt. Entsprechend fehlen ihr der fachliche Austausch und das Nutzen von Synergien.

Das Interview fand am 21. August 2013 statt.

Anhang 7: Interview mit Marcel Cuttat, Schulkommissionspräsident des Schulkreises Bethlehem

Die Schulkommission Bethlehem ist zuständig für die Schuleinheiten Bethlehemacker, Schwabgut und Tscharnergut zuständig

Die Schulkommission hat die Personalverantwortung über die drei Standortsschulleitungen auf drei Schulkommissionsmitglieder aufgeteilt. Persönliche Zielvorgaben werden im Rahmen

der MAG formuliert. Die Schulleitungen sind verpflichtet, der Schulkommission Jahresprogramme mit Zielen vorzulegen. Diese werden von der Schulkommission verabschiedet und die Zielerreichung im Rahmen der MAG überprüft. Die Bildungsstrategie der Stadt ist nur implizit im Bewusstsein. Die Schulkommission geht davon aus, dass die Schulleitungen ihre Jahresplanung an der städtischen Bildungsstrategie ausrichten. Die wichtigsten strategischen Aufgaben der Schulkommission bestehen in der Personalführung der Schulleitungen, der Entwicklung einer Schulkultur und der Schulorganisation im Schulkreis. Die fehlende Finanzkompetenz ist für Cuttat nicht problematisch. Die Schulkommission ist sich bewusst, dass strategische Entscheide mit finanziellen Konsequenzen nur in Absprache mit der BSS gefällt werden können.

Die Organisation im Schulkreis ist klar. Die dezentrale Struktur ist für Cuttat wichtig, damit die Schule im Quartier verankert ist. Er ist im Lauf seiner Arbeit zur Überzeugung gekommen, dass Laienbehörden für die Führung der Schulen überfordert sind. Entweder müssten die Mitglieder sich weiterbilden oder eine fachliche Bildungskommission, losgelöst von politischen Bindungen, müsste die Schulaufsicht übernehmen. Ausserdem stärkt die dezentrale Führungsstruktur in der Stadt mit Laienbehörden die Schulleitungen.

Die Schulkommission arbeitet engagiert und motiviert. Dadurch konnte eine Vertrauenskultur zu den Schulleitungen aufgebaut werden. Die Schulleitungen arbeiten gerne mit der Schulkommission zusammen. Probleme werden angesprochen mit dem Ziel, optimale Lösungen zu finden. Die Zusammenarbeit im Schulleitungsteam ist ebenfalls gut, musste aber bewusst aufgebaut werden. Die Problemlösekultur in den einzelnen Schuleinheiten ist wie das Qualitätsbewusstsein stark von den Persönlichkeiten der Schulleitungen geprägt. Gesamtstädtisch wäre mit der VSK eine Struktur für die Entwicklung einer Problemlösekultur vorhanden. Die jetzige Führungsperson verhindert dies. Ausserdem dürften die Personalverbände und die Lehrpersonen in diesem Gremium nicht vertreten sein. Die Schulleitungen sollten nur themenbezogen eingebunden werden.

Die Schulen in Bethlehem befinden sich in einem stark belasteten Umfeld. Dies stärkt sie, weil sie den ausgeprägten Wunsch haben, eine gute Schule zu sein. Die systematische Rechenschaftslegung musste aber von der Schulkommission verordnet werden (IQES online). Die Schulkommission geht grundsätzlich davon aus, dass die Schulen in ihrem Zuständigkeitsbereich gut sind. Cuttat wünschte sich bezüglich Qualität einen Erfahrungs- und Informationsaustausch unter den Schulkommissionen. Die VSK könnte dafür ein gutes Gefäss sein und müsste dafür vermehrt genutzt werden.

Die Schulleitungen nehmen seiner Meinung nach ihre Führungsverantwortung aktiv wahr. Dass sie die Verantwortung für die Personalführung haben, ist dafür sehr wichtig. Die Schulleitungen selber akzeptieren die Führungsverantwortung der Schulkommission. Wichtigstes Führungsinstrument für die Schulkommission ist das MAG. Die Schulkommission ist aber auf juristischen Support angewiesen.

Für Cuttat sind die Kommunikation und die Koordination im Schulkreis gut. Er legt Wert auf Transparenz. Von den Schulleitungen würde er ein ausgeprägteres Dienstleistungsverständnis gegenüber den Eltern wünschen. Für eine Verbesserung der Kommunikation und Koordination auf gesamtstädtischer Ebene müsste die Organisation geändert werden. Eine solche hat für ihn aber keine Priorität

Das Interview fand am 26. August 2013 statt.

Anhang 8: Interview mit Cipriano Alvarez, Schulkommissionspräsident des Schulkreises Länggasse-Felsenau

Die Schulkommission Länggasse-Felsenau ist für die Schuleinheiten Hochfeld 1, Hochfeld 2, Länggasse und Rossfeld zuständig.

Nach Alvarez arbeiten in der Schulkommission Länggasse-Felsenau ausgewiesene Fachleute mit einem hohen Engagement mit, deren Fachwissen für die Führung sehr wichtig ist. Es gibt wenig personelle Wechsel.

Zielvorgaben macht die Schulkommission den Schulleitungen im Rahmen der MAG. Diese betreffen die Schulkreisebene, die Standortebene und die persönliche Ebene der Schulleitungen. Der Schulkreis verfügt über ein Leitbild. Die Schulleitungen haben die Pflicht, dieses umzusetzen. Die städtische Bildungsstrategie ist für die Schulkommission von Bedeutung. Sie wird in die eigene strategische Führung einbezogen. Wichtigste strategische Aufgabe der Schulkommission ist die Führung der Schulleitungen. Auch die Berichterstattung gegenüber dem Kanton wird von der Schulkommission überwacht. Alvarez wünschte sich Finanzkompetenzen. Für ihn ist die Organisation sowohl im Schulkreis wie gesamtstädtisch klar. Er erachtet es vor allem als Problem, dass diese Organisation von den Akteurinnen und Akteuren nicht gelebt wird. Die Schnittstelle zwischen KSL und Schulamt ist für ihn unklar. Er sieht das Problem vor allem auf der operativen Ebene zwischen Schulleitungen und der Verwaltung.

Für den Aufbau einer Vertrauenskultur ist die Kommunikation sehr wichtig. Hier sähe er bei den Schulleitungen Verbesserungspotential, indem diese die Schulkommission offener und direkter informieren. Die Schulkommission hat ein ausgeprägtes Qualitätsbewusstsein. Deshalb erarbeitet sie nun ein Konzept. Darin werden den Schulleitungen Qualitätsvorgaben gemacht. Diese erhoben Widerstand gegen dieses Vorgehen. Sie waren gewohnt, die Verantwortung für die Qualitätsentwicklung zu tragen und diese von der Schulkommission genehmigen zu lassen. Die Schulleitungen verfügen über ein unterschiedlich ausgeprägtes Dienstleistungsverständnis. Wie die übrigen Führungsaufgaben ist auch die Kommunikation stark von den Persönlichkeiten der Schulleitungen abhängig.

Die Zusammenarbeit in der VSK ist für ihn gut. Die Koordination und der Austausch untereinander könnten verbessert werden. Als Präsident der VSK möchte er vermehrt über die Arbeit der VSK nach aussen kommunizieren.

Das Interview fand am 26. August 2013 statt.

Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Burgdorf, 31. Oktober 2013

Irene Hänsenberger

Über die Autorin



**Frau
Irene Hänsenberger-Zweifel
Schmiedengasse 15
3400 Burgdorf**

geboren am 28. März 1956

Primarlehrerin und Historikerin (lic.phil.hist.)

**Heutige berufliche Tätigkeit: Leiterin des Schulamts der
Stadt Bern**