

Schlussbericht

Organisationsanalyse der Behörden- und Verwaltungsstrukturen
im Volksschulwesen der Stadt Zürich

23. Dezember 2009



Institut für Erziehungswissenschaft
Universität Zürich

Management Summary

Auftrag und Inhalt

Der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements (VSS) und die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (PK) der Stadt Zürich haben Ende 2008 den Auftrag für eine Organisationsanalyse der Behörden- und Verwaltungsstrukturen der Volksschule in der Stadt Zürich an eine Arbeitsgemeinschaft erteilt, die aus Ernst & Young sowie dem Institut für Erziehungswissenschaft (vormals: Pädagogisches Institut) der Universität Zürich besteht. Der vorliegende Expertenbericht stellt zunächst den Auftrag (Kapitel 1), die Projektorganisation und den Projektablauf (Kapitel 2) sowie die heutige Situation der Behörden- und Verwaltungsstrukturen (Kapitel 3) dar, wie sie 2006 mit der Revision des Zürcher Volksschulgesetzes eingeführt worden war. Auf der Grundlage von Erkenntnissen aus der Organisationstheorie und Schulentwicklung (Kapitel 4), einer mittels Fragebogenbefragung und Interviews durchgeführten Ist-Analyse (Kapitel 5) sowie Erkenntnissen aus einem Städte-Vergleich (Kapitel 6) werden Zielvorstellungen und Kriterien definiert, um alternative Organisationsvarianten zu entwickeln (Kapitel 7). Kapitel 8 stellt einerseits modellunabhängige Optimierungsmöglichkeiten vor, andererseits werden drei mögliche Modelle (zwei dieser Modelle mit jeweils zwei Untervarianten) für eine künftige Behörden- und Verwaltungsstruktur präsentiert: ein Modell, das sich an der Stadt als räumlich-geografische Steuerungsgrösse orientiert (Kapitel 8.3 und 8.4), ein Modell, das auf die Schulkreise ausgerichtet ist (Kapitel 8.5) und ein Modell, das die heute bestehende „Grundarchitektur“ moderat weiterentwickelt (Kapitel 8.6 und 8.7). Im Schlusskapitel des Berichtes (Kapitel 9) werden die Modellvorschläge nach einem definierten Kriterienraster bewertet, und es werden auf der Grundlage einer Nutzwertanalyse Empfehlungen aus Sicht des externen Expertenteams formuliert.

Ausgangslage

Mit dem neuen, auf Schuljahr 2006/2007 in Kraft gesetzten Volksschulgesetz wurden die Organisationsstrukturen im Volksschulwesen des Kantons Zürich verändert (verpflichtende Einführung von Schulleitungen, Neudefinition der Aufgaben der Schulpflegen, Auflösung der Bezirksschulpflegen, Einführung der externen Schulevaluation durch die neu geschaffene kantonale Fachstelle für Schulbeurteilung). Gemäss dem neuen Volksschulgesetzes sollen zudem - allerdings zeitlich verzögert - integrative Schulungsformen (Integration von Kleinklassenschülerinnen und -schüler sowie teilweise Sonderschülerinnen und Sonderschüler in die Regelklassen) flächendeckend eingeführt und die Tagesbetreuung weiter ausgebaut werden. Gleichzeitig mit der Inkraftsetzung des kantonalen Volksschulgesetzes traten im Rahmen der städtischen Schulbehördenreorganisation entsprechende Änderungen in der Gemeindeordnung der Stadt Zürich in Kraft. Die bisherige Zentralschulpflege wurde abgeschafft und an ihrer Stelle die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz als alleinige gesamtstädtische Schulpflege installiert. Mit den Reformen haben die Schulleitungen Aufgaben und Kompetenzen erhalten, die bisher von den Kreisschulpflegen wahrgenommen wurden. Deshalb wurde die Anzahl Mitglieder der Kreisschulpflegen von 45-50 auf 25 (inkl. Präsidium) reduziert.

Erkenntnisse aus der Organisations- theorie und Schulentwicklung

Aus der Organisationstheorie und der Forschung der Schulentwicklung lassen sich Erkenntnisse ableiten, die für die künftige Organisation von Behörden- und Verwaltungsstrukturen der Volksschule der Stadt Zürich von Bedeutung sind: Zum einen erfordert das komplexe System der Volksschule in der Stadt Zürich eine klare und eindeutige Zuteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung. Angesichts der

Grösse der Stadt Zürich ist eine intermediäre Steuerungsebene zwischen der Stadt als ganzes und den einzelnen Schulen unabdingbar. Vor diesem Hintergrund wird im Bericht empfohlen, eindeutiger zu definieren, ob eine gesamtschulische zentrale Schulpolitik oder eine eher dezentrale Schulpolitik in den Kreisen angestrebt wird. Die einzelnen politischen Ebenen sind deutlicher voneinander abzugrenzen, und es ist klarer festzulegen, auf welcher Ebene gesteuert wird und wo welche Entscheide gefällt werden.

Die Schulentwicklung der letzten 20 Jahre hat deutlich gemacht, dass ein grosser Teil der Probleme in den einzelnen Schulen anfallen und auch dort optimalerweise bearbeitet und gelöst werden sollten. Dies ist nur möglich, wenn die Schulen über die entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen verfügen. Die Schuleinheit benötigt weitreichende Handlungsspielräume im Bereich Organisation, Personal, Finanzen und pädagogische Führung. Es gilt die Schulleitungen (als Einzelakteure oder als Kollektiv) als Verantwortungsträger zu stärken. Zusätzlich muss eine genügende Ressourcenausstattung gewährleistet werden, die den Schulen bzw. der Schulleitung ermöglicht, diese Aufgaben sinnvoll wahrzunehmen (insbesondere: Entlastung im administrativen Bereich). Der Bericht empfiehlt deshalb, die Schulen und Schulleitungen in massgeblichen Bereichen zu stärken.

Ist-Analyse

Neben dem Dokumentenstudium wurden mittels strukturierter Interviews (23 Interviews) sowie einer Befragung mit einem elektronischen Fragebogen (212 auswertbare Fragebögen) Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten, Mitglieder der Kreisschulpflegen, die Schulleitungen, eine Auswahl von Lehrpersonen sowie Personen aus dem Schulamt und den Kreisschulsekretariaten befragt. In die Interviews wurden auch wichtige Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Bildungsverwaltung einbezogen. Aufgrund der Ist-Analyse zeigen sich - zusammengefasst dargestellt - folgende Stärken und Schwächen der bestehenden Organisation:

Stärken

- ▶ Die heutige Organisation ist gekennzeichnet durch einen hohen Grad an demokratischer Partizipation: Es werden gesamthaft sieben Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten sowie 168 Mitglieder der Kreisschulpflege in direkter Wahl bestellt. Stadtrat und Gemeinderat sind weitere vom Volk gewählte Akteure, die die Schulführung in der Stadt Zürich wesentlich beeinflussen.
- ▶ Die Vorteile des Milizprinzips, auf Erfahrungen und Kenntnisse aus unterschiedlichen Berufs- und Personengruppen für die Schule zurückgreifen zu können, werden genutzt.
- ▶ Die grosse Organisationsautonomie der Schulkreise erlaubt diesen, individuelle Lösungen für unterschiedliche Bedürfnisse zu treffen. Der Wettbewerb um die besten Lösungen unter den Kreisen fördert Innovationen.
- ▶ Die Organisation der Kreisschulpflegen fördert die Verankerung der Schulen vor Ort.
- ▶ Die heutige Organisationsform fördert die Flexibilität, je nach Problemlage Lösungen auf gesamtschulischer Ebene oder auf Kreisebene zu treffen.

Schwächen

- ▶ Die heutige Organisation des Volksschulwesens der Stadt Zürich ist komplex und für Aussenstehende (z.B. Eltern) schwer verständlich.
- ▶ Es bestehen eine Reihe von parallelen Mitwirkungs- und Führungsstrukturen auf gesamstädtischer Ebene (Gemeinderat, Stadtrat, Vorsteher Schul- und Sportdepartement, Konferenz der Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten (PK), Schulkommissionen) und auf Kreisebene (Schulpräsidien, Kreisschulpflege). Dies macht das Führungssystem komplex und aufwändig und zieht Kompetenz- und Rollenkonflikte nach sich.
- ▶ Insbesondere hat sich der im System angelegte Rollen- und Kompetenzkonflikt zwischen Schul- und Sportdepartement (SSD) / Schulamt (SAM) und der PK bzw. den Kreisschulpflegen – auch im Zuge der grossen Zahl der Reformen – akzentuiert.
- ▶ Die Kreisschulpräsidien verantworten und beaufsichtigen gleichzeitig die Organisation der Schule in den Kreisen und befinden sich damit in einem Rollenkonflikt. Zudem sind sie als Mitglieder der PK der Schule der gesamten Stadt verpflichtet, aber zugleich auch Interessenvertreter ihres Kreises.
- ▶ Die Autonomie der Schulkreise führt zu einer heterogenen Organisation, welche die administrativen Abläufe und Prozesse für das SSD / SAM erschwert.
- ▶ Der Reformumfang und das Reformtempo fördern eine zentralisierte Führung der Volksschule in der Stadt. Die Kreisorganisationen sehen sich dadurch in ihrer Existenzberechtigung gefährdet und üben entsprechend Kritik.
- ▶ Der Anspruch nach Teilautonomie für die Schuleinheiten kollidiert mit dem Autonomieanspruch der Schulkreise. Die Führungskultur der Schulpräsidentinnen und -präsidenten gegenüber den Schulleitungen ist sehr unterschiedlich. Dies erschwert die Umsetzung der Volksschulreformen. Zudem fehlt es den Schuleinheiten an der notwendigen Unterstützung in administrativen Belangen.
- ▶ Die Wahl von 24 Kreisschulpflegemitgliedern mit grundsätzlich gleichen Rechten und Pflichten wird durch eine Selektion nach professionellen Kriterien innerhalb der Behörde unterlaufen. Faktisch nehmen die Mitglieder ihre Funktion – nach Art und Intensität – sehr unterschiedlich wahr.
- ▶ Die Schulkommissionen können ihre Aufsichtsfunktion nur ungenügend wahrnehmen.

Städte-Vergleich

Die Volksschulreformen verschiedener Schweizer Kantone führten auch in anderen Städten zu Anpassungen der Strukturen im Volksschulwesen. In Basel, Luzern, St. Gallen und Winterthur wurden die Strukturen der Schulen bereits angepasst oder die Anpassungen befinden sich in der Umsetzungsphase. Dabei lassen sich einige Tendenzen beobachten, die auch für die Stadt Zürich von Interesse sind. Die Rolle und Bedeutung der vom Volk gewählten Milizbehörden nehmen ab. Die Schulen werden zunehmend, wie andere Verwaltungsbereiche auch, durch angestelltes Verwaltungspersonal gesteuert. Es findet in diesem Sinne eine Professionalisierung der

Alternative Organisationsvarianten

Volksschulorgane statt. Gleichzeitig werden die Mitwirkungsmöglichkeiten der Eltern vor allem auf Ebene der einzelnen Schuleinheiten gestärkt.

Auf der Grundlage der Erkenntnisse aus der Organisations- und Schulentwicklungsforschung, der Ist-Analyse und des Städtevergleichs wurden einerseits allgemeine modellunabhängige Optimierungsvorschläge und andererseits alternative Modelle für die Behörden- und Verwaltungsstrukturen der Volksschule in der Stadt Zürich entwickelt. Sowohl die modellunabhängigen als auch ein Teil der modellspezifischen Optimierungen bedingen Anpassungen der Rechtsgrundlagen der Stadt Zürich; für die Realisierung einzelner Vorschläge sind auch gesetzliche Anpassungen auf kantonaler Ebene zu initiieren.

Aufgrund der Analysen werden im Bericht folgende modellunabhängigen Optimierungen vorgeschlagen:

- ▶ Die Führungsspannen sollen verkleinert werden (Schulpräsidium - Schulleitung; Schulleitung - Schulpersonal).
- ▶ Die Anstellung und die Beurteilung der Lehrpersonen sowie die Unterrichtsbesuche sollen vollumfänglich an die Schulleitung delegiert werden.
- ▶ Die Schulleitungen sollen besser administrativ unterstützt werden.
- ▶ Die Funktionen der drei gesamtstädtischen Schulkommissionen sollen in die Verwaltung und/oder in ein gesamtstädtisches Gremium integriert werden.
- ▶ Die administrativen Abläufe sollen standardisiert und angepasst werden.

Bei der Modellentwicklung war die Bestimmung der vorherrschenden räumlich-geographischen Steuerungsgrösse ein wichtiges Merkmal der Organisationsvarianten. Das Stadt-Modell (mit zwei Varianten) geht davon aus, dass die wesentlichen bildungspolitischen Impulse für die Gestaltung der Volksschule von gesamtstädtischen Gremien ausgehen sollen. Das Kreismodell geht von einer dezentralen Schulorganisation aus, in der die Schulkreise die wesentlichen Gestaltungsgrössen darstellen. Die beiden Modellvarianten „Status quo plus“ stellen in dieser Hinsicht Mischvarianten dar. Die Modelle unterscheiden sich zweitens wesentlich darin, ob die Schulkreisverantwortlichen in einer direkten Führungslinie zum Vorsteher des Schul- und Sportdepartements (VSS) stehen oder weiterhin direktdemokratisch in den Schulkreisen gewählt werden. Im Stadt- und im Kreismodell ist eine direkte Führungslinie vorgesehen, in den beiden Status quo plus Modellvarianten wird die direktdemokratische Wahl beibehalten. Schliesslich unterscheiden sich die Modelle hinsichtlich der Ausgestaltung der Schulbehörde (Art, Kompetenz und Grösse).

	Räumlich- geographische Steuerungsgrösse	Führungslinie	Ausgestaltung Schulpflege
Stadt- Modell: Variante 1	Ebene Stadt	Direkte Führungslinie (VSS) mit hierarchisch unterstellten Schulkreisleitenden	Vom Gemeinderat eingesetzte Schulpflege auf Ebene Stadt (Schulpflege Stadt Zürich) mit Funktion als Rekursgremium mit sieben Mitgliedern
Stadt- Modell: Variante 2	Ebene Stadt	Direkte Führungslinie (VSS) mit hierarchisch unterstellten Schulkreisleitenden	Vom Volk gewählte Schulpflege auf Ebene Stadt (Schulpflege Stadt Zürich) mit Kompetenz für normativ/strategische Entscheide und als Rekursinstanz mit 25 Mitgliedern
Kreis-Modell	Ebene Kreis	Direkte Führungslinie (VSS) mit hierarchisch unterstellten Schulkreisleitenden	Direkt-demokratisch gewählte Schulpflege auf Ebene Kreis mit sieben Mitgliedern
Modell Status quo plus: Variante 1	Ebene Stadt/Kreis	Ohne direkte Führungslinie mit gewählten Schulpräsidien, Stärkung PK durch eigenen Stab	Direkt-demokratisch gewählte Schulpflege auf Ebene Kreis mit 7 Mitgliedern
Modell Status quo plus: Variante 2	Ebene Stadt/Kreis	Ohne direkte Führungslinie mit gewählten Schulpräsidien, Stärkung VSS	Direkt-demokratisch gewählte Schulpflege auf Ebene Kreis mit 7 Mitgliedern

Bewertung der Organisationsvarianten

Auf der Grundlage der Erkenntnisse aus der Organisationstheorie und Schulentwicklung sowie der Ist-Analyse wurden Kriterien für die Beurteilung der entwickelten Modelle und der aktuellen Situation definiert. Mit folgenden Kriterien, die zu fünf Kriteriengruppen aggregiert wurden, wurden die Modelle bewertet. Wir unterscheiden dabei Sachkriterien, die die Modelle aus theoretischer Sicht bewerten, und Umsetzungskriterien, die die praktische Umsetzung der Modelle berücksichtigen.

Sachkriterien	
Effizienz/ Effektivität	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Führbarkeit ▶ Einheitlichkeit von Prozessen/Synergiepotential ▶ Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung ▶ Stringenz/Einfachheit des Modells
Pädagogische Kriterien	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Gleichheit der Bildungsangebote in der ganzen Stadt ▶ Autonomie der Schuleinheit ▶ Innovationsfähigkeit des (Gesamt-) Systems
Politische Kriterien	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mitwirkung der Eltern (und Schüler/innen) ▶ Mitwirkung des Schulpersonals und der Schulleitungen ▶ Sicherstellung einer verwaltungsunabhängigen Aufsicht ▶ Vertretung der Öffentlichkeit/politischen Parteien ▶ Demokratische Legitimation der Schulbehörden (Volkswahl)
Umsetzungskriterien	
Kulturverträglichkeit	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Attraktivität der Funktionen ▶ Verankerung vor Ort
Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kostenfolgen ▶ Verträglichkeit mit kantonalem Recht ▶ Akzeptanz durch Stakeholder und Schulpersonal

In einer Nutzwertanalyse wurden die gesamthaft fünf Organisationsvarianten (drei Hauptvarianten, zwei davon mit Untervarianten) gewichtet bewertet. Auf der Grundlage der Nutzwertanalyse kommt die Expertengruppe zu folgenden Empfehlungen:

Beurteilung und Empfehlung

Aufgrund der *Sachkriterien* (Effizienz/Effektivität, pädagogische Anforderungen und politische Anforderungen) empfehlen wir die beiden Stadt-Varianten, wobei die Variante 1 leicht besser abschneidet, weil wir der Ansicht sind, dass die Ausgestaltung der städtischen Schulpflege als Rekursgremium eine aufgrund der Sachkriterien bessere Lösung darstellt als die Variante 2, die die städtische Schulpflege als Gremium mit Rekursfunktion und normativ-strategischer Entscheidungsfunktion vorsieht. In der Variante 2 des Stadt-Modells dürften sich neue Kompetenzkonflikte zwischen gesamtstädtischer Schulpflege und Gemeinderat bzw. zwischen gesamtstädtischer Schulpflege und VSS/SSD/SAM sowie allenfalls auch zwischen Schulpflege und Stadtrat ergeben.

Das Kreis-Modell ist im Licht der Sachkriterien ein gangbares Organisationsmodell, das Vor- und Nachteile aufweist. Der grösste Vorteil liegt darin, dass es an die Tradition der Schulkreise anschliesst, ihnen aber mehr Autonomie und Kompetenzen zuordnet als bisher. Die Konfliktlinie zwischen einer gesamtstädtischen Schulpolitik und einer auf den einzelnen Schulkreis ausgerichteten Schulpolitik der Schulpräsidien dürfte aber weiter existieren.

Aufgrund der Analysen und der Bewertung werden die Modelle Status quo plus nicht empfohlen, weil wir der Ansicht sind, dass diese Organisationsvarianten grundlegende

Schwächen des Ist-Modells nicht wirklich beseitigen. Diese Modelle bringen unserer Ansicht nach nur kleinere Verbesserungen gegenüber dem Ist-Zustand.

Bei den *Umsetzungskriterien* schneiden hingegen die Modelle Status quo plus zusammen mit dem Kreis-Modell am besten ab. Sie sind mit der bestehenden Kultur gut verträglich, entsprechen weitgehend den geltenden gesetzlichen Grundlagen des Kantons und finden bei den verschiedenen Stakeholdern Akzeptanz. Die beiden Stadt-Modelle, die aufgrund der Sachkriterien zu empfehlen sind, erzielen bei den Umsetzungskriterien die geringsten Werte, wobei Variante 2 besser abschneidet als Variante 1.

Aus Expertensicht empfehlen wir Stadtmodell Variante 1, wobei für uns auch Stadtmodell Variante 2 und das Kreismodell gangbare Varianten darstellen. Umgekehrt raten wir von den Modellen Status quo plus ab, weil dieses keine wesentlichen Verbesserungen zum Ist-Zustand bringen.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	11
1 Auftrag.....	12
2 Ausgangslage und Vorgehen	13
2.1 Ausgangslage.....	13
2.2 Projektablauf	14
2.3 Projektorganisation	15
3 Organisation der Behörden und Verwaltung heute.....	16
3.1 Kanton Zürich	16
3.2 Politische Gremien der Stadt Zürich	16
3.2.1 Gemeinderat	17
3.2.2 Spezialkommission Präsidialdepartement/Schul- und Sportdepartement (PRD/SSD)	18
3.2.3 Stadtrat	18
3.2.4 Vorsteherin bzw. Vorsteher Schul- und Sportdepartement (VSS)	18
3.3 Schulverwaltung der Stadt Zürich	18
3.3.1 Schul- und Sportdepartement (SSD)	18
3.3.2 Schulamt	19
3.3.3 Weitere Dienstabteilungen.....	19
3.4 Schulbehörden	20
3.4.1 Schulkreise	20
3.4.2 Konferenz der Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten (Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz, PK)	21
3.4.3 Kreisschulpflegen	21
3.4.4 Schulpräsidentin bzw. Schulpräsident.....	22
3.4.5 Schulkommissionen (SK)	23
3.5 Schulleiterinnen und Schulleiter.....	23
3.6 Mitwirkungsrechte der Konvente.....	24
3.7 Elternmitsprache	24
4 Erkenntnisse aus Organisationstheorie und Schulentwicklung	25
4.1 Ausgangslage.....	25
4.2 Überlegungen aus der Theorie des „New Public Managements“ (NPM)	26
4.3 Überlegungen aus der Organisationstheorie.....	27
4.4 Überlegungen aus der Schulentwicklung.....	28
4.5 Überlegungen zur Schulaufsicht.....	30
4.6 Zwischenfazit	33
5 Ist-Analyse	34
5.1 Vorgehen	34
5.2 Generelle Beurteilung der Organisation	35
5.3 Aussagen und Feststellungen zu ausgewählten Schnittstellen	36
5.3.1 Schnittstelle S1: Kanton-SSD/SAM.....	37
5.3.2 Schnittstelle S2: SSD/SAM - Schulkommissionen.....	38

5.3.3	Schnittstelle S3: SSD/SAM - PK	38
5.3.4	Schnittstelle S5: SSD/SAM - Sekretariate KSP	40
5.3.5	Schnittstelle S9: Kreisschulpflege - Schulleitungen.....	41
5.4	Aussagen und Feststellungen zu ausgewählten Organisationseinheiten	42
5.4.1	Organisation 2: SSD/SAM.....	42
5.4.2	Organisation 4: Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz	42
5.4.3	Organisation 5: Kreisschulpflegen.....	43
5.4.4	Organisation 7: Schulleitungen	47
5.5	Stärken und Schwächen der heutigen Organisation	48
5.5.1	Stärken.....	48
5.5.2	Schwächen.....	48
6	Organisationsstrukturen ausgewählter Schweizer Städte	50
6.1	Basel-Stadt	50
6.2	Luzern	52
6.3	St. Gallen	53
6.4	Winterthur	54
6.5	Entwicklungstendenzen in den analysierten Städten	55
7	Kriterien für die Modellentwicklung und -bewertung	57
7.1	Sachkriterien.....	57
7.1.1	Effizienz/Effektivität	57
7.1.2	Pädagogische Kriterien	58
7.1.3	Politische Kriterien	58
7.2	Umsetzungskriterien.....	59
7.2.1	Kultur-Verträglichkeit	59
7.2.2	Umsetzung.....	59
8	Modellvorschläge für die Organisation von Behörden und Verwaltung im Volksschulbereich der Stadt Zürich	60
8.1	Modellunabhängige Optimierungen	60
8.1.1	Verkleinerung der Führungsspannen	60
8.1.2	Administrative Unterstützung der Schulleitungen.....	62
8.1.3	Anstellung und Beurteilung der Mitarbeitenden (MAB) als alleinige Kompetenz der Schulleitungen	62
8.1.4	Aufhebung der Schulkommissionen.....	63
8.1.5	Vereinfachung der administrativen Abläufe	64
8.1.6	Weitere Optimierungen auf operativer Ebene.....	64
8.1.7	Überlegungen zu den Kosten	64
8.2	Überblick	66
8.3	Stadt-Modell Variante 1	68
8.3.1	Übersicht	68
8.3.2	Grundidee	68
8.3.3	Modellbeschreibung	68
8.3.4	Hinweise zur Umsetzung	72
8.4	Stadt-Modell Variante 2	73
8.4.1	Übersicht	73
8.4.2	Grundidee	73

8.4.3	Modellbeschrieb	73
8.4.4	Hinweise zur Umsetzung	74
8.5	Kreis-Modell	75
8.5.1	Übersicht	75
8.5.2	Grundidee	75
8.5.3	Modellbeschrieb	75
8.5.4	Hinweise zur Umsetzung	78
8.6	Modell Status quo plus Variante 1	80
8.6.1	Übersicht	80
8.6.2	Grundidee	80
8.6.3	Modellbeschreibung	80
8.6.4	Hinweise zur Umsetzung	84
8.7	Modell Status quo plus Variante 2	85
8.7.1	Übersicht	85
8.7.2	Grundidee	85
8.7.3	Modellbeschreibung	85
8.7.4	Hinweise zur Umsetzung	86
9	Vergleichende Bewertung und Empfehlung	87
9.1	Nutzwertanalyse der fünf beschriebenen Modelle.....	87
9.2	Sachkriterien.....	88
9.2.1	Effizienz/Effektivität	88
9.2.2	Pädagogische Anforderungen.....	90
9.2.3	Politische Anforderungen	91
9.3	Umsetzungskriterien.....	92
9.3.1	Kultur-Verträglichkeit	92
9.3.2	Umsetzung.....	94
9.4	Empfehlung.....	96
9.4.1	Sachkriterien.....	96
9.4.2	Umsetzungskriterien.....	96
9.4.3	Fazit	97
	Literaturverzeichnis	99
	Grafikverzeichnis	102
	Tabellenverzeichnis.....	103
	Anhang: Fragebogen	104

Abkürzungsverzeichnis

AS	Amtliche Sammlung der Stadt Zürich
Abs.	Absatz
GO	Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970
GG	Gesetz über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926
KSP	Kreisschulpflege(n)
LP	Lehrpersonen
LPG	Lehrpersonalgesetz vom 10. Mai 1999
LPVO	Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000
MAB	Mitarbeiterbeurteilung
NPM	New Public Management
PK	Konferenz der Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten
SAM	Schulamt
SK JSZ	Schulkommission Jugendmusikschule
SK PRD/SSD	Spezialkommission Präsidialdepartement / Schul- und Sportdepartement
SK FSV	Schulkommission der Fachschule Viventa
SK SNS	Schulkommission Sonderschulen
SL	Schulleitung
SKL	Schulkreisleitung
SSD	Schul- und Sportdepartement
StRB DGA	Stadtratsbeschluss über die Departementsgliederung und -aufgaben vom 26. März 1997
VSG	Volksschulgesetz des Kantons Zürich vom 7. Februar 2005
VSS	Vorsteherin bzw. Vorsteher des Schul- und Sportdepartements
VSV	Volksschulverordnung des Kantons Zürich vom 28. Juni 2006
VVZ	Verordnung über die Volksschule in der Stadt Zürich vom 28. Januar 2009
WoV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
ZH-Lex	Zürcher Gesetzessammlung
Ziff.	Ziffer

1 Auftrag

Auf Basis eines vom Stadtrat genehmigten Grundkonzepts haben der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements (VSS) und die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (PK) Ende 2008 den Auftrag für eine Organisationsanalyse der Behörden- und Verwaltungsstrukturen der Volksschule in der Stadt Zürich erteilt.

Mittels dieser Organisationsanalyse, welche sämtliche Führungsebenen des Volksschulwesens der Stadt Zürich bis Ebene Schulleitung einbezog, wurde der aktuelle Stand der Organisation dargestellt. Einerseits sollte die reglementarische, andererseits aber auch die „gelebte“ Verteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der verschiedenen Akteure im System analysiert werden. Insbesondere die Schnittstellen zwischen den unterschiedlichen Ebenen von Verwaltung und Behörden waren speziell zu prüfen. Eine Bewertung von Stärken und Schwächen sollte zu Verbesserungsvorschlägen und zur Entwicklung von alternativen Organisationsvarianten führen. Dabei wurden Änderungen des kantonalen Rechts - allenfalls Ausnahmebestimmungen für die Stadt Zürich - genauso überprüft. Der Schlussbericht sollte in Form eines Expertenberichts erscheinen.¹

Im Zentrum der Organisationsanalyse standen folgende Fragen:

- ▶ Wie kann die Struktur der geleiteten Schulen weiter unterstützt und gestärkt werden?
- ▶ Wie haben sich die Regelungen des heutigen Organisationsstatuts bewährt? Wo besteht Anpassungsbedarf?
- ▶ Wie ist die Führungshierarchie oberhalb der Schulleitungen zu gestalten?
- ▶ Wie werden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten kongruent und sinnvoll zwischen den betrieblichen und politischen Führungsebenen verteilt?
- ▶ Wie ist die Organisation zu gestalten, damit die Führungs- und Unterstützungsprozesse den Kernprozess der Schule (Unterricht und Unterrichtsentwicklung) optimal fördern und unterstützen können?
- ▶ Wie sehen, gemessen an den Erfordernissen einer „guten Schule“ und den Anforderungen an eine effektive und effiziente Verwaltungsführung, mögliche Modelle einer neuen Schulbehörden- und Verwaltungsorganisation in der Stadt Zürich aus?

¹ Vgl. Öffentliche Ausschreibung zur Organisationsanalyse Oktober 2008

2 Ausgangslage und Vorgehen

2.1 Ausgangslage

Im Juni 2005 wurde das kantonale Volksschulgesetz in der Volksabstimmung angenommen und auf das Schuljahr 2006/2007 hin in Kraft gesetzt. Mit dem neuen Volksschulgesetz wurden im Kanton Zürich Schulleitungen verpflichtend eingeführt, die Aufgaben der Schulpflegen entsprechend verändert, die Bezirksschulpflegen abgeschafft und die kantonale Fachstelle für Schulbeurteilung mit dem Auftrag der externen Schulevaluation betraut. In einem zweiten Schritt werden die Schülerinnen und Schüler, die bislang in Kleinklassen (separiert) unterrichtet wurden, sowie teilweise die Sonderschülerinnen und Sonderschüler in die Regelklassen integriert und die Tagesstrukturen weiter ausgebaut.

Gleichzeitig mit der Inkraftsetzung des Volksschulgesetzes traten im Rahmen der städtischen Schulbehördenreorganisation entsprechende Änderungen in der Gemeindeordnung der Stadt Zürich in Kraft. Die Führungsstruktur im städtischen Schulwesen veränderte sich dadurch wesentlich. Die bisherige Zentralschulpflege wurde abgeschafft und an ihrer Stelle die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz als alleinige gesamtstädtische Schulpflege installiert.

Mit den Reformen haben die Schulleitungen Aufgaben und Kompetenzen erhalten, die bisher von den Kreisschulpflegen wahrgenommen wurden. Deshalb wurde die Anzahl Mitglieder der Kreisschulpflegen von 45-50 auf 25 (inkl. Präsidium) reduziert. Ebenfalls zur Diskussion stand eine Erhöhung der Anzahl Schulkreise von sieben auf neun. Diese Idee hat sich aufgrund der Vernehmlassung als politisch nicht mehrheitsfähig erwiesen und wurde daher wieder fallen gelassen. Im Zusammenhang mit weiteren Umsetzungsmassnahmen zum Volksschulgesetz ist die Stadt Zürich im Begriff, die Bereiche Sonderschulung und Tagesbetreuung an die kantonalen Vorgaben anzupassen.

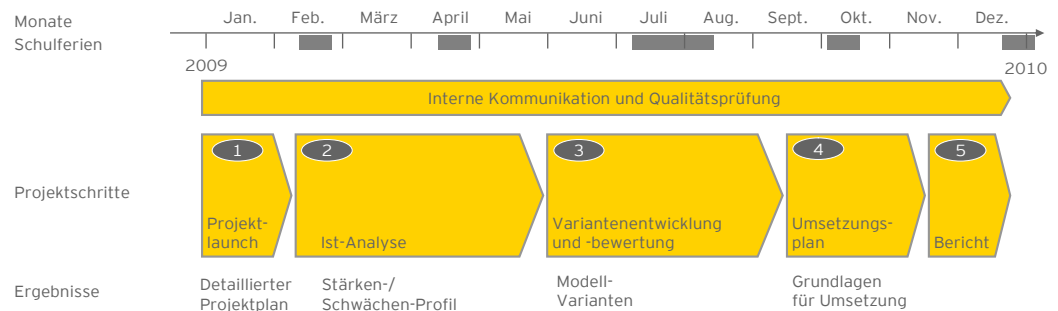
Neben Schulleitung und Kreisschulpflege gestalten eine Vielzahl weiterer Akteure, Gremien sowie Kommissionen in Politik und Verwaltung das Bildungswesen der Stadt Zürich mit. Die verschiedenen Führungsebenen sind eng miteinander verflochten. Die Führung der Volksschule im weiteren Sinne liegt einerseits bei professionellen Akteuren (im Sinne von vollamtlichen und entlöhnten Akteuren: Vorsteher Schul- und Sportdepartement, Schulpräsidentinnen und -präsidenten, Schulleitungen, Schulverwaltung im Schul- und Sportdepartement, Kreisschulsekretariate), andererseits bei nebenamtlichen und entschädigten Milizbehörden (gemeinderätliche Spezialkommission PRD/SSD, Schulkommissionen, Kreisschulpflegen), die mit unterschiedlichen Ressourcen und Kompetenzen ausgestattet sind.

Die heutige Organisation von Schulaufsicht und -verwaltung in der Stadt Zürich ist einerseits der langen Tradition demokratischer Schulaufsicht durch die Schulpflegen als Milizbehörden verpflichtet. Andererseits hat sich die Funktion der Schulpflege durch die Einführung von Schulleitungen massgeblich verändert und die Reformen im Bildungsbereich sowie Bestrebungen zur Effizienzsteigerung haben die Professionalisierung von Behörden und Verwaltung begünstigt.

2.2 Projektablauf

Für die Organisationsanalyse wurde folgendes Vorgehen gewählt: Nach dem Einsetzen der Projektorganisation und dem Initiieren des Projektes (Phase 1) wurden in einem nächsten Schritt Einschätzungen und Beurteilungen zum Funktionieren der bestehenden Organisation eingeholt (Phase 2, Ist-Analyse).

Grafik 1:
Projektablauf



Dabei ging es vor allem darum, die bestehenden Führungs- und Steuerungsstrukturen sowie die Ressourcenverteilung und die Schnittstellen in der städtischen Schulführung und -administration zu überprüfen. Für die Datenerhebung wurden neben der Dokumentenanalyse (Rechtsvorschriften, Organisationsdokumente, interne Berichte, Studien und statistische Daten) zum einen rund 20 Einzel- bzw. Gruppeninterviews, zum anderen eine elektronische Umfrage mit einem strukturierten Fragebogen durchgeführt. Es wurden sowohl Personen aus Behörden und Verwaltung als auch Schulleitungen und Lehrpersonen in die Befragung einbezogen. Während die Umfrage eher auf quantitativ abgestützte Aussagen über die hauptsächlichen Stärken und Schwächen ausgerichtet war, standen in den Interviews eher die Gründe für die Situationseinschätzungen im Vordergrund. Zudem wurden für die Ist-Analyse verarbeitet.

Ausgehend von den Ergebnissen der Ist-Analyse stand anschliessend die Entwicklung und Bewertung von Modellvorschlägen im Zentrum (Phase 3, Variantenentwicklung und -bewertung). Als Grundlage wurden dafür – neben der Ist-Analyse – einerseits Erkenntnisse aus der Organisationstheorie, der Theorie des „New Public Management“ (NPM) sowie der Schulentwicklung beigezogen. Andererseits wurden Organisations- und Führungsmodelle der Volksschule in ausgewählten Schweizer Städten analysiert und entsprechende Entwicklungstendenzen abgeleitet.

Gestützt auf diese Grundlagen wurden fünf Modellvarianten (drei Hauptvarianten mit zwei Untervarianten) für die Organisation von Behörden und Verwaltung im Volksschulbereich der Stadt Zürich ausgearbeitet und anhand eines umfassenden Kriterienkatalogs bewertet. Gleichzeitig wurde der rechtliche Handlungsbedarf für die Umsetzung der einzelnen Modelle untersucht (Phase 4, Umsetzungsplan).

Schliesslich wurden die Ergebnisse der Untersuchung im vorliegenden Schlussbericht verdichtet (Phase 5, Bericht).

2.3 Projektorganisation

Projektauftraggeber waren der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements und die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (PK). Der Steuerungsausschuss bestand aus dem Vorsteher des Schul- und Sportdepartements (Vorsitz), zwei Vertretungen der Schulpräsidentinnen und -präsidenten, dem Direktor des Schulamts (SAM), dem Leiter Rechtsdienst (IUR) und dem Stv. Direktor SAM.

Zudem wurde eine Begleitgruppe eingesetzt, der ausgewählte Vertreterinnen und Vertreter von Schulbehörden angehören, die an der Steuerung und Führung der Schule Zürich mitwirken (Vertretungen der KSP, KSP-Sekretariate, Schulleitungen, Lehrerschaft, Elternkonferenz, SSD und Schulkommissionen). Ausserdem wurde auch die gemeinderätliche Spezialkommission für das Schul- und Sportdepartement (SK PRD/SSD) mehrmals über den Projektstand informiert.

Die operative Projektdurchführung oblag dem Projektteam, bestehend aus dem Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich (IFEUZH), vormals Pädagogisches Institut der Universität Zürich, und Ernst & Young, die sich für das vorliegende Projekt zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossen haben. Die Projektleitung übernahm Christian Sauter von Ernst & Young gemeinsam mit Prof. Dr. Lucien Criblez vom Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich. Am Projekt mitgearbeitet haben zudem Petra Beck (E&Y) und Amanda Nägeli (IFEUZH).

3 Organisation der Behörden und Verwaltung heute

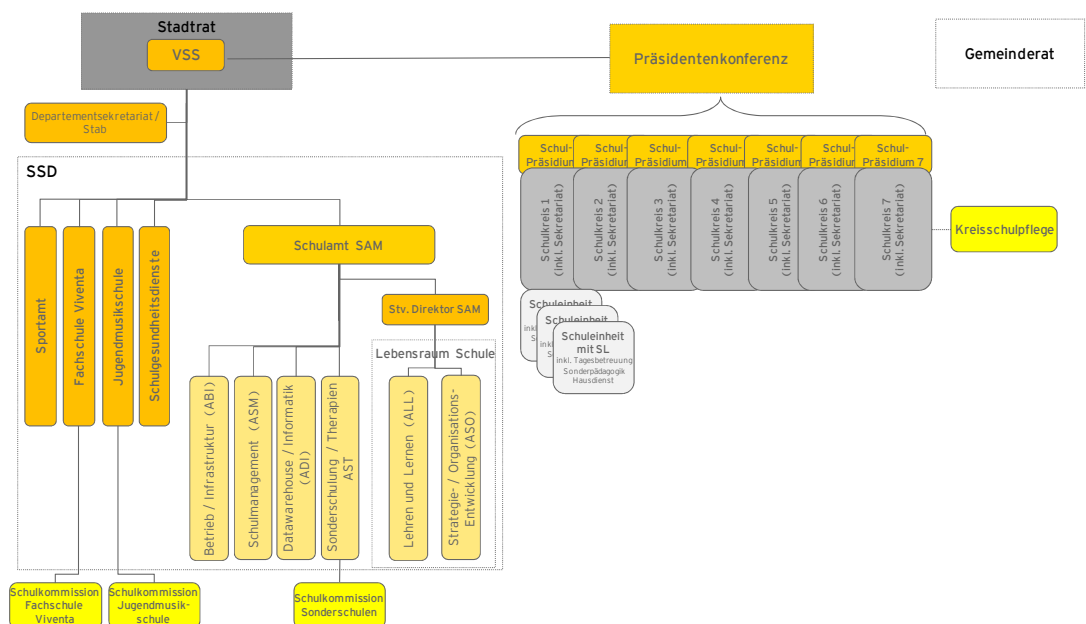
Die folgende knappe Beschreibung der Organisation der Behörden und Verwaltung bezieht sich auf die geltenden Rechtsgrundlagen und die Situation, wie sie sich im Dezember 2009 präsentiert. Die Darstellung folgt den zuständigen Instanzen und Behörden in der Grafik 2 weitgehend von oben nach unten.

3.1 Kanton Zürich

Die Schulhoheit und damit die Kompetenz, Schulen und Behörden sowie deren Auftrag zu definieren, liegen beim Kanton. Dieser legt die wichtigsten Grundsätze im Bildungsgesetz², im Volksschulgesetz³ und der Volksschulverordnung⁴, in der Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen⁵, in der Finanzverordnung zum Volksschulgesetz⁶, im Lehrpersonalgesetz⁷ sowie in der Lehrpersonalverordnung⁸ fest. Die Stadt Zürich ist grundsätzlich an diese Vorgaben gebunden, auch wenn das Volksschulgesetz vorsieht, dass der Regierungsrat für die Städte Zürich und Winterthur von den organisatorischen Bestimmungen dieses Gesetzes abweichende Regelungen⁹ erlassen kann.

3.2 Politische Gremien der Stadt Zürich

Grafik 2:
Behörden- und
Verwaltungs-
organisation
Volksschule Stadt
Zürich



² Vgl. Zürcher Gesetzessammlung, Loseblattsammlung (ZH-Lex LS; verfügbar unter http://www.zhlex.zh.ch/internet/zhlex/de/loseblattsammlung0/aktuelle_fassung.html): Bildungsgesetz vom 1. Juli 2002 (ZH-Lex LS 410.1)

³ ZH-Lex, LS: Volksschulgesetz (VSG) vom 7. Februar 2005 (412.100)

⁴ ZH-Lex, LS: Volksschulverordnung (VSV) vom 28. Juni 2006 (412.101)

⁵ ZH-Lex, LS: Verordnung über die Sonderpädagogischen Massnahmen vom 11. Juli 2007 (412.103)

⁶ ZH-Lex, LS: Finanzverordnung zum Volksschulgesetz vom 13. August 2008 (412.105)

⁷ ZH-Lex, LS: Lehrpersonalgesetz vom 10. Mai 1999 (412.31)

⁸ ZH-Lex, LS: Lehrpersonalverordnung (LPVO) (412.311)

⁹ ZH-Lex, LS: VSG (412.100), § 13

Zentral für das Verständnis der heutigen Schulbehördenorganisation im Volksschulbereich der Stadt Zürich in rechtlicher Hinsicht ist, dass aufgrund des im übergeordneten kantonalen Recht (Gemeindegesetz und Volksschulgesetz) verankerten „Schulpflegeprinzips“ die Führung der Volksschule vom Volk gewählten Spezialverwaltungsbehörden übertragen und somit nicht in den hierarchischen Aufbau der städtischen Zentralverwaltung eingegliedert ist.¹⁰ Dabei ist die Schulpflegefunktion in der Stadt Zürich auf zwei verschiedene Ebenen verteilt: Während die aus der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher des Schul- und Sportdepartements und den sieben Schulpräsidien zusammengesetzte Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (PK) vor allem die gesamtstädtische Strategie und Planung festlegt und so die gesamtstädtisch verbindlichen, für alle Schulkreise geltenden Vorgaben¹¹ erlässt, obliegt den Kreisschulpflegen die unmittelbare Führung und Aufsicht¹² über die Schulen ihres Schulkreises. Vor diesem Hintergrund ist auch die besondere, von derjenigen der anderen Departementsvorstehenden abweichende Stellung der Vorsteherin bzw. des Vorstehers des Schul- und Sportdepartements zu sehen, die bzw. der nach dem geltenden Recht nicht die bzw. der Vorgesetzte der Schulpräsidien und Kreisschulpflegen ist.

3.2.1 Gemeinderat

Der Gemeinderat führt die (parlamentarische) Oberaufsicht über die städtische Verwaltung¹³, also auch über das Schul- und Sportdepartement. Er wählt die Mitglieder der Schulkommissionen, legt die Besoldungen der Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten fest und erlässt Verordnungen von allgemeiner Wichtigkeit im Schulwesen. Ihm kommt die Funktion des Schulgemeinde-Gesetzgebers zu. Er beschliesst über Anträge des Stadtrates und der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz oder der Schulkommissionen.¹⁴

Der Gemeinderat bestimmt die gemeindeeigenen Schulen, die von der Stadt geführt werden, erlässt Vorschriften über die Elternmitwirkung, regelt die Entschädigung der Mitglieder der Schulbehörden sowie die Organisation und Aufgaben der Schulleitungen und erlässt Bestimmungen über deren Entschädigung und Entlastung. Er erlässt Rahmenordnungen für die Kreisschulpflegen sowie die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz und regelt Aufgaben und Organisation der Konvente von Lehr-/Betreuungspersonal sowie von Schulleitungen. Er regelt die Anstellung und definiert den Lohn der städtischen Volksschullehrerinnen und Volksschullehrer.¹⁵

Der Gemeinderat der Stadt Zürich hat die wichtigsten Fragen der Schulorganisation, -führung und -verwaltung in der Verordnung über die Volksschule in der Stadt Zürich vom 23. März 1988 sowie in der Verordnung über die geleiteten Volksschulen in den

¹⁰ Siehe insbesondere §§ 112ff. GG und §42 VSG; vgl. auch Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, S. 413f.

¹¹ Vgl. Art 94 GO

¹² Vgl. Art 91 GO

¹³ Vgl. Saile, P./Burgherr, M./Loretan, Th. (2009). Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich. Zürich/St.Gallen: Dike, S. 142ff.

¹⁴ Amtliche Sammlung der Stadt Zürich (AS; verfügbar unter: <http://www.stadt-zuerich.ch/internet/as/home/inhaltsverzeichnis.html>): Gemeindeordnung der Stadt Zürich (GO) vom 26. April 1970 (101.100), Art. 35, 40, 43; vgl. auch Saile/Burgherr/Loretan 2009, S. 425ff.

¹⁵ AS GO (101.100), Art. 80, 89, 113

Schulkreisen der Stadt Zürich (Organisationsstatut) vom 11. Januar 2006 festgelegt.¹⁶

3.2.2 Spezialkommission Präsidialdepartement/Schul- und Sportdepartement (PRD/SSD)

Der Gemeinderat kann im Einvernehmen mit dem Stadtrat Spezialkommissionen einsetzen. Die Geschäftsordnung des Gemeinderates sieht eine gemeinsame Kommission für das Präsidial- und das Schul- und Sportdepartement vor. Die aus 13 Mitgliedern bestehende Spezialkommission kann allgemeine Beratungen zu ihrem Aufgabenbereich durchführen und Vorschläge ausarbeiten. Zudem behandelt sie die ihr zugewiesenen Sachgeschäfte und stellt dem Plenum Antrag.¹⁷

3.2.3 Stadtrat

Der Stadtrat führt und verwaltet die Stadt. Er trägt die politische Gesamtverantwortung für die Verwaltungstätigkeit. Er leitet die Verwaltung und übt die Dienstaufsicht aus. Seine Geschäfte werden von ihm selbst oder von den Stadträtinnen und Stadträten als Departementsvorstehende erledigt. Er beschliesst aufgrund schriftlicher, begründeter Anträge der Departementsvorstehenden, der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz, der Schulkommissionen, der Stadtschreiberin oder des Stadtschreibers und der Rechtskonsultantin oder des Rechtskonsulenten.¹⁸

3.2.4 Vorsteherin bzw. Vorsteher Schul- und Sportdepartement (VSS)

Der Vorsteher bzw. die Vorsteherin des Schul- und Sportdepartements leitet und überwacht das Schul- und Sportdepartement.¹⁹ Er bzw. sie präsidiert von Amtes wegen die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz sowie die Schulkommissionen.²⁰ Zudem vertritt der VSS diese nach aussen, insbesondere gegenüber dem Stadt- und Gemeinderat sowie gegenüber der Bildungsdirektion des Kantons Zürich. Der VSS lässt sich regelmässig über den Geschäftsgang der Schulbehörden informieren. Er bzw. sie kann an den Sitzungen sämtlicher Schulbehörden teilnehmen oder sich vertreten lassen, deren Protokolle einsehen und Berichte anfordern. Der VSS ist befugt, an Stelle der Kreisschulpflegen zu handeln, wenn diese ihre Pflichten zum Vollzug der Gesetze nicht erfüllen.²¹

3.3 Schulverwaltung der Stadt Zürich

3.3.1 Schul- und Sportdepartement (SSD)

Das Schul- und Sportdepartement umfasst gemäss Gemeindeordnung der Stadt Zürich die Führung von Präsidial- und Kanzleigeschäften von gesamtstädtischen

¹⁶ AS 412.100 und 412.103

¹⁷ AS Geschäftsordnung des Gemeinderats vom 17. November 1999 (171.100), Art. 56; vgl. auch Saile/Burgherr/Loretan, 2009, S. 139

¹⁸ AS GO (101.100) Art. 49, 50, 54; AS Geschäftsordnung des Stadtrates vom 10. Dezember 2003 (172.100) Art. 10; Saile/Burgherr/Loretan 2009, S. 205ff.

¹⁹ AS Geschäftsordnung des Stadtrates vom 10. Dezember 2003 (172.100), Art. 27

²⁰ AS GO (101.100), Art. 58

²¹ AS GO (101.100), Art. 82

Schulbehörden, die Betreuung und Förderung des Schulwesens, die Schulärztlichen Dienste und den Schulzahnärztlichen Dienst, die Förderung des Sportes und den Betrieb der Sportanlagen, die Förderung von Bibliotheken für Schule und Öffentlichkeit sowie die Verwaltung von Schul- und Büromaterialien.²²

Das Schul- und Sportdepartement ist gemäss Stadtratsbeschluss über die Departementsgliederung und -aufgaben in ein Departementssekretariat und weitere Stabsdienste sowie 5 Dienstabteilungen unterteilt: das Schulamt, das Sportamt, die Schulgesundheitsdienste, die Jugendmusikschule sowie die Fachschule Viventa.²³

Dem Departementssekretariat obliegen neben der Unterstützung und Beratung des Departementsvorstehers bzw. der Departementsvorsteherin und der Mitarbeit bei der Entwicklung von Strategien und Zielsetzungen und deren Umsetzung u.a. folgende Aufgaben:

- Supportdienste in den Bereichen Finanzen, Personal und Informatik für das Departement;
- Koordination, Management und Controlling von departementalen Projekten;
- Schul- und Büromaterialverwaltung.²⁴

3.3.2 Schulamt

Das Schulamt befasst sich mit der Qualitätssicherung der städtischen Volksschulen und deren Weiterentwicklung. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Koordination der Tätigkeiten über die sieben Schulkreise hinweg sowie die Zusammenarbeit mit den kantonalen Schulbehörden. Zudem liegt auch die Führung der Finanzen des Gesamtsystems der städtischen öffentlichen Schulen in den Händen des Schulamtes der Stadt Zürich.²⁵ Das Schulamt führt die Geschäfte der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (PK) sowie der Schulkommission für die Sonderschulen und weiterer gesamtstädtischer sonderpädagogischer Angebote. Dem Schulamt obliegen gemäss Stadtratsbeschluss über die Departementsgliederung und -aufgaben folgende Aufgaben:²⁶

- Bearbeitung der Geschäfte für die Kindergärten, die Volksschule, die kommunalen Schulen und die Betreuungseinrichtungen;
- Personaladministration des städtischen Schulpersonals;
- Städtische Schulentwicklung;
- Beratung von Behörden und Amtsstellen;
- Schulraumplanung in Zusammenarbeit mit dem Hochbaudepartement.

3.3.3 Weitere Dienstabteilungen

Die Dienstabteilung Brückenangebote und Erwachsenenbildung (Fachschule Viventa) ist für die Leitung und Sicherstellung des Schulbetriebs und der Administration in den Bereichen Brückenangebote, Berufs-, Erwachsenen- und Elternbildung zuständig. Sie

²² AS GO (101.100), Art. 74

²³ AS Stadtratsbeschluss über die Departementsgliederung und -aufgaben vom 26. März 1997 (StRB DGA; 172.110), Art. 59

²⁴ AS StRB DGA (172.110), Art. 60

²⁵ http://www.stadt-zuerich.ch/content/ssd/de/index/departement_schul_sport/organisation/schulamt.html [19.6.2009]

²⁶ AS StRB DGA (172.110), Art. 61

bearbeitet die Personalangelegenheiten, ist für Planung und Bewirtschaftung der Räumlichkeiten zuständig sowie für Rechnungsführung und Controlling und führt die Geschäfte der Schulkommission Viventa.²⁷

Die Leitung der Jugendmusikschule ist für die Leitung des Musikschulbetriebes, für die Sicherstellung von Angebot und Qualität, für die Leitung der Musikschulverwaltung, für die Rechnungsführung und das Controlling, für die Personaladministration, für die Verwaltung von Musikzentren und Unterrichtsräumen sowie für die Geschäftsführung für die Schulkommission Musikschulen zuständig.²⁸

Auf die beiden Dienstabteilungen Sportamt und Schulgesundheitsdienste wird im Folgenden nicht detaillierter eingegangen, da sie nicht im Untersuchungsbereich der Organisationsanalyse lagen.

3.4 Schulbehörden

Schulbehörden in der Stadt Zürich sind die Kreisschulpflegen, die Konferenz der Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten (Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz, PK) sowie die Schulkommissionen. Die Schulbehörden erlassen ihre Geschäftsordnungen. Für die Kreisschulpflegen und die PK erlässt der Gemeinderat eine Rahmenordnung.

3.4.1 Schulkreise

Gemäss Gemeindeordnung²⁹ bestehen für die Volksschule in der Stadt Zürich 7 Schulkreise, die teilweise mit den Kreisen des Stadtgebietes übereinstimmen: Uto (Kreis 2 und Teile Kreis 3), Letzi (Kreis 9), Limmattal (Kreise 4 und 5 sowie Teile Kreis 3), Waidberg (Kreise 6 und 10), Zürichberg (Kreise 1, 7 und 8), Glattal (Kreis 11) sowie Schwamendingen (Kreis 12). Die Schulkreise sind gleichzeitig Wahlkreise für die Kreisschulpflegen sowie die Schulpräsidentinnen bzw. Schulpräsidenten. Im Schuljahr 2008/09 besuchen 20'765 Schülerinnen und Schüler die Volksschule der Stadt Zürich.³⁰

Tabelle 1: Anzahl Schülerinnen und Schüler in den Schulkreisen

Schulkreise	Anzahl Schülerinnen und Schüler
Glattal	4189
Letzi	2621
Limmattal	2508
Schwamendingen	2635
Uto	3340
Waidberg	3147
Zürichberg	2325

²⁷ AS StRB DGA (172.110), Art. 65; vgl. auch Saile/Burgherr/Loretan 2009, S. 411f.

²⁸ AS StRB DGA (172.110), Art. 66; vgl. auch Saile/Burgherr/Loretan 2009, S. 412

²⁹ AS GO (101.100), Art. 5; vgl. auch Saile/Burgherr/Loretan 2009, S. 24

³⁰ <http://www.bista.zh.ch/allg/default.aspx>

3.4.2 Konferenz der Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten (Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz, PK)

Die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (PK) ist die gesamtschulische Schulbehörde. Die Gemeindeordnung ordnet ihre strategische Funktion zu (einheitliche und gerechte Anwendung kantonaler und städtischer Vorschriften; gesamtschulische Schulplanung). Sie setzt sich aus der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher des Schul- und Sportdepartementes (VSS) sowie den Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten zusammen. Sie wird von Amtes wegen von der Vorsteherin bzw. vom Vorsteher des Schul- und Sportdepartementes präsiert. Die Konferenz bestimmt eine Vizepräsidentin bzw. einen Vizepräsidenten. An den PK-Sitzungen nehmen zudem die Präsidien des Stadtkonvents der Lehrpersonen sowie des Stadtkonvents der Schulleitungen mit beratender Stimme teil.³¹

Aufgaben der PK sind insbesondere:

- Koordination der Tätigkeiten der Kreisschulpflegen;
- Erlass von Ausführungs- und Vollzugsbestimmungen über das Volksschul-, Kindergarten- und Betreuungswesen;
- Beschlussfassung über Schulversuche;
- Berichterstattung über Kindergärten und Volksschule zuhanden des Gemeinderates;
- Gesamtschulische Vernehmlassungen und Stellungnahmen zu Schulfragen zuhanden kantonaler Oberbehörden.

Die PK stellt dem Stadtrat (je nach Zuständigkeiten zuhanden des Gemeinderates oder der Volksabstimmung) Antrag u.a. über die Finanzplanung, den Voranschlag und die Jahresrechnung, über neue Stellen, über Berichte, Anträge und Antworten zu Vorstößen im Gemeinderat, über Schulbauten und die gesamtschulische Schulraumplanung sowie über den Erlass von Vorschriften im Zuständigkeitsbereich von Stadt- und Gemeinderat.³²

3.4.3 Kreisschulpflegen

In jedem Schulkreis wird eine Kreisschulpflege per Volkswahl bestimmt. Die Kreisschulpflegen leiten und beaufsichtigen das Schulwesen des Schulkreises. Sie setzen sich aus 24 Mitgliedern und der Schulpräsidentin bzw. dem Schulpräsidenten zusammen. Die Schulpräsidentin bzw. der Schulpräsident führt den Vorsitz.³³

Die Kreisschulpflegen haben sich im Rahmen des Organisationsstatuts je eine Geschäftsordnung gegeben. Die Geschäftsordnungen definieren Zusammensetzung und Organisation der Kreisschulpflege, Geschäftsabläufe und Prozesse und weisen der Gesamtbehörde sowie den einzelnen Gremien entsprechende Aufgaben zu.³⁴

Die Kreisschulpflegen haben sich unterschiedlich organisiert. Als Gremien sind jedoch überall unterscheidbar: die Gesamtbehörde, der Schulpräsident bzw. die Schulpräsi-

³¹ AS GO (101.100), Art. 93f.; vgl. auch Saile/Burgherr/Loretan 2009, S. 414ff.

³² AS GO (101.100), Art. 95; vgl. auch Saile/Burgherr/Loretan 2009, S. 414ff.

³³ AS GO (101.100), Art. 89; vgl. auch Saile/Burgherr/Loretan 2009, S. 417ff.

³⁴ AS Verordnung über die geleiteten Volksschulen in den Schulkreisen der Stadt Zürich (Organisationsstatut) vom 11. Januar 2006 (412.103), Art. 5

dentin, der Vizepräsident bzw. die Vizepräsidentin, die Geschäftsleitung, der Rekursausschuss sowie die Aufsichtskommissionen der einzelnen Schulen.

Die Kreisschulpflegen nehmen folgende Aufgaben wahr:³⁵

- Anstellung und Entlassung der Schulleitungen des Schulkreises;
- Aufsicht über das angestellte Personal sowie dessen Beurteilung;
- Genehmigung von Leitbild und Schulprogramm der Schulen;
- Zuteilung der Schülerinnen und Schüler zu den Schulen;
- Bewilligung der Benützung von Schulräumen und Schulanlagen während der Schulzeiten.

Die Kreisschulpflegen können bei der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (PK) Geschäfte zur Behandlung anregen oder Anträge stellen. Die Schulpräsidentinnen und -präsidenten orientieren die Mitglieder der Kreisschulpflegen über Beschlüsse der PK. Gegen Beschlüsse der Kreisschulpflegen kann beim Bezirksrat Rekurs eingelegt werden.

Den Kreisschulpflegen steht für administrative Belange je ein Sekretariat zur Verfügung. Die Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten organisieren die Sekretariate autonom.

3.4.4 Schulpräsidentin bzw. Schulpräsident

Die Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten präsidieren gemäss Organisationsstatut³⁶ die Kreisschulpflege, vertreten den Schulkreis in der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz und führen das Kreisschulsekretariat und die Schulleitungen. Der Schulpräsidentin bzw. dem Schulpräsident obliegt die oberste Personalführung auf Ebene Schulkreis. Er bzw. sie ist Anstellungsinstanz für Schulleitungen und Lehrpersonen.

Die Schulpräsidentin bzw. der Schulpräsident definiert in Zusammenarbeit mit der Geschäftsleitung der Kreisschulpflege und im Rahmen der strategischen Ziele der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz die Jahresziele für den Schulkreis.

Das Schulpräsidium informiert den Vorsteher bzw. die Vorsteherin des Schul- und Sportdepartements über die wichtigen Ereignisse im Schulkreis und legt einmal jährlich Rechenschaft über die Erreichung der Jahresziele ab.

Der Schulpräsident bzw. die Schulpräsidentin entscheidet u.a. über

- die Anstellung von Lehrpersonen und weiterer Mitarbeitender auf Antrag der Schulleitung;
- die Aufnahme und Zuteilung von Schülerinnen und Schülern in die Schulen;
- den Mitteleinsatz der dem Schulkreis zugeteilten Ressourcen;
- die Zuteilung der Lehrpersonen zu den Schulhäusern.

Die Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten werden durch Volkswahl in den Schulkreisen gewählt.

³⁵ AS GO (101.100), Art. 91; vgl. auch Saile/Burgherr/Loretan 2009, S. 417f.

³⁶ AS Organisationsstatut (412.103), Art. 6

3.4.5 Schulkommissionen (SK)

Gemäss Gemeindeordnung³⁷ bestehen drei Schulkommissionen (SK) mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen: Die SK für die Fachschule Viventa, die SK für die Jugendmusikschule sowie die SK für die Sonderschulen und weitere gesamtstädtische sonderpädagogische Angebote. Die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements präsidiert diese Kommissionen von Amtes wegen. Die je 17 weiteren Mitglieder werden vom Gemeinderat gewählt. In ihren Aufgabenbereich fallen folgende Zuständigkeiten:³⁸

- Aufsicht über die unterstellten Schulen, Förderung von deren Qualität und Sicherung der Zusammenarbeit mit der Volksschule und deren Behörden;
- Erlass der Reglemente, Lehrpläne, Ausbildungskonzepte und weiterer Vorschriften im Rahmen der Bestimmung des Gemeinderates;
- Erstattung des Geschäftsberichtes an den Gemeinderat;
- Anstellung der Rektorin, des Rektors oder der Schulleitungen, deren Stellvertretung und weiterer Lehrpersonen mit Leitungsaufgaben im Rahmen der Bestimmungen des Gemeinderates;
- Beschlüsse über die Durchführung von Schulversuchen, soweit sie die Ausgabenkompetenz der SK nicht übersteigen.

Die Schulkommissionen können Anträge zuhänden des Stadtrates, gegebenenfalls auch zuhänden des Gemeinderats und der Gemeinde (Volksabstimmung) stellen über:³⁹

- Finanzplan, Voranschlag und Jahresrechnung;
- Berichte, Anträge und Antworten zu Initiativen und Vorstössen im Gemeinderat;
- Erlass von allgemeinen Vorschriften, soweit diese in die Zuständigkeit des Gemeinderates oder Stadtrates fallen, insbesondere über die Anstellung und Besoldung der Lehrpersonen und Schulleitungen sowie die Erhebung von Schul- und Kursgeldern;
- Schaffung neuer Stellen für Lehrpersonen;
- Bau, Erwerb und Abtretung von Schulbauten und Schulräumen sowie anderer Gebäude für die Zwecke der Schule;
- andere Beschlüsse, die neue Ausgaben bedingen, welche die Zuständigkeit der Schulkommission übersteigen.

Um die Aufsichtspflicht zu erfüllen, führen die Mitglieder der Schulkommissionen Schulbesuche durch und nehmen an Elternabenden, Besuchstagen und Veranstaltungen der Schulen teil. Mit Ausnahme der Mitglieder der SK Jugendmusikschule fällt auch die periodische Beurteilung der Lehrpersonen in das Pflichtenheft der Kommissionsmitglieder. Für einzelne Kommissionsmitglieder besteht die Möglichkeit, erweiterte Aufgaben zu übernehmen.⁴⁰

3.5 Schulleiterinnen und Schulleiter

Die Kreisschulpflege bestimmt pro Schuleinheit eine Schulleitung.⁴¹ Sie besteht in der Regel aus einer oder zwei Personen. Die Schulleitungen bilden je die

³⁷ AS GO (101.100), Art. 101; vgl. auch Saile/Burgherr/Loretan 2009, S. 418ff.

³⁸ AS GO (101.100), Art. 103; vgl. Saile/Burgherr/Loretan 2009, S. 418ff.

³⁹ AS GO (101.100), Art. 104; vgl. auch Saile/Burgherr/Loretan 2009, S. 418ff.

⁴⁰ Aus den Merkblättern zur Wahl der Schulkommissionen 2006

⁴¹ AS Organisationsstatut (412.103), Art. 11; vgl. auch Saile/Burgherr/Loretan 2009, S. 421ff.

Schulleitungskonferenz des Schulkreises, welche der Schulpräsidentin bzw. dem Schulpräsidenten unterstellt ist.⁴² Die Schulleiterinnen und Schulleiter sind zudem analog zum Stadtkonvent der Lehrpersonen auf gesamtstädtischer Ebene in einem Konvent zusammengeschlossen.

Schulleitungen stehen den obligatorischen Volksschulen mit ihren Betreuungseinrichtungen vor. Die Schulleitung ist für die administrative, personelle und finanzielle sowie zusammen mit der Schulkonferenz für die pädagogische Führung der Schule zuständig. Sie wirkt bei der Einstellung des Schulpersonals mit. Sie führt Mitarbeitergespräche und wirkt bei der Mitarbeiterbeurteilung mit, teilt Schülerinnen und Schüler zu den Klassen zu und leitet die Schulkonferenz. Sie verwaltet den Globalkredit der Schuleinheit und ist für die interne Qualitätssicherung verantwortlich.⁴³

3.6 Mitwirkungsrechte der Konvente

Die Schulleiterinnen und Schulleiter einerseits sowie die Lehrpersonen gemeinsam mit dem Betreuungspersonal andererseits sind in Konventen zusammengeschlossen. Vertretungen der Konvente haben in den Sitzungen der Schulbehörden mit beratender Stimme Einsitzrecht. Die Stadt Zürich unterscheidet folgende Konvente:⁴⁴

- Stadtkonvent;
- Städtischer Konvent der Schulleitungen der Volksschule;
- Kreiskonvent.

Die Konvente begutachten die ihnen von den Schulbehörden unterbreiteten Geschäfte. Sie können die Behandlung weiterer Geschäfte beantragen.

Zudem bestehen zurzeit auch Stufen- und Fachkonferenzen sowohl auf Kreis- als auch auf gesamtstädtischer Ebene.

3.7 Elternmitsprache

Die Elternmitwirkung bezweckt gemäss Elternreglement⁴⁵ die „Kontaktpflege, den regelmässigen Informations- und Meinungsaustausch sowie die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Schule und der Elternschaft“. Jede Schuleinheit ist verpflichtet, ein Elternngremium zu bestellen, das die Interessen und Anliegen der Eltern vertritt. Nach Elternreglement sind unterschiedliche Formen der Elternorganisation möglich.

Den Elternngremien stehen keine Aufsichts- oder Kontrollfunktionen zu, auch sind sie ausgeschlossen von personellen sowie methodisch-didaktischen Entscheidungen.⁴⁶

⁴² AS Organisationsstatut (412.103), Art. 16; Pflichtenheft für die Schulleitungskonferenzen der Schulkreise (412.104)

⁴³ AS Organisationsstatut (412.103), Art. 12; vgl. auch Saile/Burgherr/Loretan 2009, S. 421ff.

⁴⁴ AS Verordnung über die Volksschule in der Stadt Zürich, VVZ (412.100), Art. 47 - 61 (zur Zeit in Revision); vgl. Saile/Burgherr/Loretan 2009, S. 424

⁴⁵ AS Reglement über die allgemeine Elternmitwirkung an den Volksschulen der Stadt Zürich (Elternreglement) vom 17. April 2007 (412.106), Art. 2; vgl. auch Saile/Burgherr/Loretan 2009, S. 425

⁴⁶ AS Organisationsstatut (412.103), Art. 24

4 Erkenntnisse aus Organisationstheorie und Schulentwicklung

Nach der Analyse der rechtlichen Grundlagen, bei der die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Akteuren im Zentrum stand, werden in diesem Kapitel Erkenntnisse aus der Organisationstheorie und der Theorie des „New Public Management“ (NPM) beigezogen sowie Erkenntnisse aus der Schulentwicklung und Aspekte zur Schulaufsicht beleuchtet. Diese theoretischen Erkenntnisse dienen als Ausgangspunkt für die Ist-Analyse sowie als Grundlage, um anschliessend Anforderungen an die Behörden- und Verwaltungsstrukturen im Volksschulwesen abzuleiten.

4.1 Ausgangslage

Das öffentliche Bildungswesen ist in den europäischen Ländern eng mit dem modernen Staatswesen verbunden.⁴⁷ So zeichnen sich föderalistische Länder wie die Schweiz im Bildungsbereich durch regionale Verantwortlichkeiten auf niedriger Staatsebene aus. Im Zentrum neuerer Steuerungsfragen und Reformstrategien im Bildungswesen steht vor allem die Analyse der Handlungskoordination zwischen unterschiedlichen Akteuren in einem Mehrebenensystem.⁴⁸ Sowohl die verschiedenen politischen Entscheidungsebenen (Kanton, Stadt, Schulkreis, Schuleinheit) als auch die Beteiligung verschiedenster Akteure machen das Bildungswesen und seine Behörden- und Verwaltungsstrukturen zu einem komplexen System, in dem mit grossen Effektivitäts- und Effizienzverlusten gerechnet werden muss, wenn die unterschiedlichen Akteure und Handlungsebenen nicht optimal aufeinander abgestimmt sind. Der Frage der sogenannten Handlungskoordination muss deshalb bei der Analyse und der Modellentwicklung für die Führungs- und Organisationsstrukturen der Schule in der Stadt Zürich besondere Aufmerksamkeit zukommen.

Seit den 1990er Jahren wächst zudem der Einfluss des so genannten „New Public Management (NPM)“ bzw. der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) auf Politik und Verwaltung. Ziel von NPM ist die Modernisierung der öffentlichen Verwaltungsführung: Durch den Einbezug unternehmerischer und marktwirtschaftlicher Elemente soll die Kundenorientierung, die Leistungs- und Wirkungsorientierung, die Qualitäts- sowie die Wettbewerbsorientierung der öffentlichen Verwaltung verbessert werden. Das Konzept ist in Teilbereichen auch im Bildungswesen übernommen worden. Outputorientierung, Qualitätsmanagement, Bildungsstandards und Leistungsmessung sind nur einzelne Stichworte, die mittlerweile den bildungspolitischen Diskurs mitbestimmen. Der Handlungsbedarf auch in der Schweizer Bildungspolitik wurde durch die Resultate der PISA-Studien weiter unter Beweis gestellt.

Der Kanton Zürich hat diese Diskussionen aufgenommen und die Konzepte des NPM in der letzten Revision des Volksschulgesetzes zumindest teilweise umgesetzt. Mit dem neuen Volksschulgesetz wurden Schulleitungen eingeführt, die Behördenorganisation umgestaltet, die lohnwirksame Mitarbeiterbeurteilung (MAB) der Lehrpersonen

⁴⁷ Hutmacher, W. (1998)

⁴⁸ Altrichter, H., Brüsemeister, Th., Wissinger, J. (2007)

eingeführt, die Schulen formal in die Teilautonomie entlassen und mit der Errichtung der kantonalen Fachstelle für Schulbeurteilung die flächendeckende externe Schulevaluation eingeführt.

Die Stadt Zürich hat auf die Revision des Volksschulgesetzes mit einer Reorganisation der Behördenstrukturen reagiert. Diese Reorganisation war mit mindestens drei Problemen konfrontiert, die bis heute nicht hinreichend gelöst sind: Erstens waren die Reformen des Kantons eher auf kleine und mittlere Gemeinden ausgerichtet. Für Städte wie Zürich mit demokratisch gewählten Parlamenten und mehreren Schulkreisen mit demokratisch gewählten Behörden ergaben sich spezifische Umsetzungsprobleme. Zweitens zielt nach kantonalem Konzept die Schulaufsicht durch die Schulpflegen immer noch auf Lehrpersonen und Unterricht, nicht auf Schulen bzw. die Leitung dieser Schulen, wie dies in einem NPM-Konzept, das die operative Leitung der Schule den Schulleitungen zuordnet, zu erwarten gewesen wäre. Drittens kommt die Leitung der Schule nicht ausschliesslich der Schulleitung zu, sondern sie teilt sie einerseits (im Bereich von Personal und Organisation) mit der Schulpflege, andererseits (im pädagogischen Bereich) mit dem Kollegium.

Vor diesem Hintergrund sollen aus der Organisationstheorie und NPM-Theorie sowie der Schulentwicklungstheorie einige Grundsätze abgeleitet werden, die nicht einfach schon der faktischen Situation im Kanton Zürich entsprechen, sondern mitunter auch dazu führen können, dass in den Modellvarianten (Kapitel 8) auch Modelle vorgeschlagen werden, die Veränderungen des kantonalen Rechts bedingen.

4.2 Überlegungen aus der Theorie des „New Public Managements“ (NPM)

Mit Blick auf die Führungs- und Organisationsstruktur in der öffentlichen Verwaltung wird seitens des NPM unter anderem gefordert, die Führungsaufgaben in normative, strategische und operative Führungsaufgaben zu unterteilen („funktionale Arbeitsteilung“) und den einzelnen Akteursebenen zuzuordnen. Im Zentrum steht die Arbeitsteilung zwischen bzw. die Klärung der Rollen von Politik und Verwaltung: Gemäss den NPM-Grundsätzen soll die Politik in erster Linie die strategische Führung bzw. politische Steuerung wahrnehmen, während der Verwaltung die operative Führung bzw. administrative Steuerung obliegen soll. Dadurch lässt sich die Steuerungs- und Handlungsfähigkeit einer Organisation wesentlich verbessern.⁴⁹ Bezogen auf das Schulwesen bedeutet dies, dass sich die Politik mit der längerfristigen Ausrichtung der Bildungs- und Schulziele befasst, während die Schulleitungen für die Umsetzung der operativen Aufgaben zuständig sind und auch die entsprechende Verantwortung tragen.⁵⁰

Im Rahmen von NPM wird zudem dafür plädiert, die Entscheidungskompetenzen stärker zu dezentralisieren: Die dezentralen Einheiten sollen mit weitgehender Autonomie (Personal- Finanz, Leistungs- und Organisationsautonomie⁵¹) ausgestattet werden, gleichzeitig ist auch die operative Führungsverantwortung weitgehend an die

⁴⁹ Schedler, K., Proeller, I., 2009, S. 61ff.

⁵⁰ Thom, N., Ritz, A., Steiner, R., 2002, S. 293

⁵¹ In der Schulentwicklungstheorie versteht man unter der Organisationsautonomie vorwiegend die Gestaltungsautonomie der Schulen im Bereich Schulentwicklung, Schulgestaltung und Schulprogrammarbeit.

operativen Einheiten zu delegieren.⁵² Im Kontext des Schulwesens wurde dieser Forderung im Kanton Zürich grundsätzlich mit der Einführung von Schulleitungen bzw. der Einführung von teilautonomen Schulen Rechnung getragen.

Mit dezentralen Strukturen können einerseits ein Abbau von Komplexität bzw. mehr Transparenz, eine bessere Kongruenz von Entscheidung und Verantwortung sowie eine effektivere Leistungserbringung durch dezentrale, angepasste Lösungen erreicht werden.⁵³ Zudem kann eine Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen auch die Innovationsfähigkeit des Gesamtsystems fördern.⁵⁴ Andererseits ist eine Dezentralisierung mit der Gefahr verbunden, dass Steuerungsmöglichkeiten verloren gehen und eine koordinierte Verwaltungsentwicklung erschwert wird. Um dieser Gefahr entgegen zu wirken, müssen gleichzeitig neue Steuerungs- und Koordinationsmechanismen eingeführt werden (z.B. Leistungsvereinbarungen mit Leistungs- und Wirkungszielen, Globalbudget sowie Einrichtung eines modernen Controllings).⁵⁵

Trotz der Forderung nach verstärkter Dezentralisierung drängt es sich aus Effizienzgründen auf, gewisse Querschnittsfunktionen weiterhin einheitlich und somit zentral zu erbringen, wenn dies für die Lenkung der Gesamtorganisation vorteilhaft ist. Dabei kann zwischen Koordinationsaufgaben (z.B. Festlegung von IT-Standards) und Dienstleistungsaufgaben (z.B. Materialbeschaffung) unterschieden werden. Durch eine einheitliche und zentrale Erbringung dieser Aufgaben lassen sich die Kohärenz und Steuerbarkeit der Gesamtverwaltung verbessern und gleichzeitig Synergieeffekte realisieren. Es liegt auf der Hand, dass dies in einem Spannungsverhältnis zur Forderung nach einer stärkeren Dezentralisierung steht. „Letztlich besteht die Herausforderung darin, die richtige Balance zwischen Effizienz durch einheitliche, zentrale Leistungserbringung [...] und Effektivität durch individuell angepasste, dezentrale Lösungen zu finden.“⁵⁶

4.3 Überlegungen aus der Organisationstheorie

Als zentrales Merkmal einer effektiven und effizienten Organisationsstruktur gilt die Führ- bzw. Steuerbarkeit. Bei der Ausgestaltung einer Organisationsstruktur ist darauf zu achten, dass die Gliederungstiefe und -breite der Organisationsstruktur sowie die relevanten Schnittstellen zwischen den einzelnen Teilbereichen die Führ- bzw. Steuerbarkeit der Gesamtorganisation fördern und einen möglichst geringen Koordinationsaufwand bewirken. Dabei ist einerseits die Führungsspanne entscheidend: Damit die Führungskräfte auf den einzelnen Ebenen ihre Führungsaufgaben und -verantwortung vollständig wahrnehmen können, darf deren Führungsspanne (Anzahl direkt Unterstellte) eine gewisse Grösse nicht übersteigen.⁵⁷ Andererseits wird die Führbarkeit einer Organisation durch die Anzahl Hierarchiestufen beeinflusst. Während eine gewisse Hierarchisierung die Führbarkeit eines Systems fördert, führt eine zu grosse Anzahl Hierarchieebenen zu schwerfälligen, komplexen und intransparenten Strukturen.

⁵² Schedler, K., Proeller, I., 2009, S. 90ff.

⁵³ Schedler, K., Proeller, I., 2009, S. 90ff.

⁵⁴ Thom, N., Wenger, A., 2002 S. 87ff.

⁵⁵ Schedler, K., Proeller, I., 2009 S. 94ff.

⁵⁶ Schedler, K., Proeller, I., 2009, S. 113ff.

⁵⁷ Thom, N., Ritz, A., Steiner, R., 2002, S. 296

Eng mit der Führbarkeit ist die Forderung nach einer Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten verbunden. In der Organisationstheorie wird dafür der Begriff des Kongruenzprinzips verwendet: Damit die einzelnen Akteure ihre Aufgaben im Interesse der Gesamtorganisation wahrnehmen (können), müssen sie über die ihren Aufgaben entsprechenden Kompetenzen und Verantwortlichkeiten verfügen. Dazu gehört auch, dass einzelnen Akteuren Weisungsbefugnisse zugeordnet werden, wenn dies für deren Aufgabenerfüllung unabdingbar ist. Stimmen die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der einzelnen Akteure nicht überein, führt dies zu Fehlanreizen im Führungssystem. Wichtig ist zudem eine klare Abgrenzung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zwischen den einzelnen Akteuren innerhalb einer Organisation.⁵⁸

Für das gute Funktionieren einer Organisation ist überdies zentral, dass die Organisationsstruktur und die Abläufe für die internen und externen Stakeholder verständlich und transparent sind. Insbesondere für eine Organisation wie die Volksschule der Stadt Zürich, die mit zahlreichen Stakeholdern auf verschiedenen Ebenen konfrontiert ist, ist dieser Aspekt nicht zu vernachlässigen.

Schliesslich ist auf die Stringenz als grundsätzliches Qualitätsmerkmal einer Organisation hinzuweisen. Stringenz meint, dass die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der einzelnen Akteure schlüssig aufeinander abgestimmt sind und sich nicht widersprechen. Damit ist gewährleistet, dass die Strukturen der Gesamtorganisation in sich stimmig sind.

4.4 Überlegungen aus der Schulentwicklung

In den 1980er Jahren reagierten Wissenschaft und Politik auf die weltweite Krise der Aussensteuerung. Die Konzepte der top-down-Implementation von Schulreformen, wie sie der Bildungsplanung der 1960er und 1970er Jahren zugrunde liegen, galten als gescheitert und es wurde nach neuen Steuerungsmodellen für Schulen und Schulsysteme gesucht.⁵⁹ Aufgrund von Erkenntnissen unterschiedlicher Herkunft (Schulqualitäts-, Schuleffektivitäts- und Implementationsforschung, Demokratiediskussion und des NPM) rückte die Einzelschule/Schuleinheit vermehrt ins Blickfeld. Nicht mehr das Gesamtsystem, sondern die Einzelschule gilt heute als Gestaltungseinheit, als Motor von Reformen, Veränderungen und Innovationen.⁶⁰ Autonomie wird für Innovation und für pädagogische Arbeit in Schulen als konstitutiv erachtet.⁶¹ Zudem zeigten Schulleistungsstudien vor allem im angelsächsischen Sprachraum, dass Schülerinnen und Schüler dann gute Schulleistungen erbringen, wenn sie Schulen besuchen, die über eine ausgeprägte pädagogische Führung, ein pädagogisches Konzept sowie Handlungsspielräume, um dieses Konzept zu realisieren, verfügen. Hohe pädagogische Qualität – so lässt sich daraus schliessen – entsteht in der Einzelschule vor Ort. Die Einzelschule braucht dafür Handlungsspielräume und Führung durch eine Schulleitung.

⁵⁸ Thom, N., Wenger, A., 2002, S. 96

⁵⁹ Kussau, J., Brüsemeister Th., 2007, S. 18 ff.

⁶⁰ Dalin, P., Rolff, H.-G., 1990

⁶¹ Rolff, H.-G., 2007, S. 22

Die Erhöhung der Gestaltungsautonomie von Einzelschulen steht jedoch in einem gewissen Gegensatz zu einem einheitlichen Bildungsangebot für alle Beteiligten – also zum Postulat der Chancengerechtigkeit.⁶² Die Stadt Zürich steht in der Pflicht, über alle Schulkreise hinweg und in jeder einzelnen Schule nicht nur hohe, sondern auch gleiche Bildungsqualität zu garantieren. Schulautonomie kann aber die Unterschiede zwischen Schulen erhöhen und zu Steuerungsproblemen auf übergeordneter Ebene führen. Weil hohe Schulqualität nur entstehen kann, wenn Schulen über entsprechende Handlungsspielräume verfügen und dafür auch in die Verantwortung genommen werden können, gleichzeitig Schülerinnen und Schüler aber ein Recht auf gleiche Bildungschancen haben, muss eine bestimmte Gleichförmigkeit des Bildungsangebotes in den Schulen gewährleistet werden.

In der Stadt Zürich gilt es also darauf zu achten, ein optimales Verhältnis zwischen der Autonomie der Einzelschule und einer Gesamtsicht/Gesamtstrategie auf städtischer Ebene zu entwickeln.

Neben den Kreisschulpflegen existieren in der Stadt Zürich drei gewählte Gremien, die für direktdemokratische Legitimation sorgen: Der Gemeinderat als städtische Legislative mit der Spezialkommission PRD/SSD, die vorwiegend geschäftsvorbereitende Funktionen wahrnimmt, der Stadtrat als Exekutivbehörde und die Konferenz der Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten (PK) als gesamtstädtisches Schulbehördengremium. Sie stehen zwischen Kanton und Schulpflegen bzw. Schulen. Kantonale Vorgaben werden gesamtstädtisch, auf Kreisebene und auf Ebene der Einzelschule implementiert. Die Freiräume im Sinne der Teilautonomie, die der Kanton geschaffen hat, werden sowohl auf Stadt- als auch auf Kreisebene als Gestaltungsraum genutzt. Die Handlungsspielräume der Einzelschulen sind einerseits abhängig von der Führungskultur der einzelnen Schulkreise, andererseits von gesamtstädtischen Entscheiden, die für alle Schulen der Stadt verbindlich sind. Die bestehende Organisations- und Personalautonomie kommt im bestehenden Modell eher dem Schulkreis als der einzelnen Schule zu. Es stellt sich deshalb nicht nur die Frage nach einer gesamtstädtischen Schulpolitik und den Handlungsspielräumen der Einzelschule, sondern auch diejenige nach den Autonomiespielräumen der Schulkreise.

Die Stadt Zürich hat bei der Umsetzung der Volksschulreform mit der Unterteilung in sieben relativ autonome Schulkreise eine „intermediäre“ Schulführungsebene beibehalten. Dies ist von der Grösse der Stadt Zürich her sinnvoll, weil die Einzelschulen nicht zentral geführt werden können. Eine dezentrale Organisationsstruktur zwischen Stadt und Einzelschule ist deshalb zwingend notwendig. Hingegen stimmt die geografische Einteilung der Schulkreise nicht überall mit den Lebensräumen der Kinder und Eltern überein. Auch sind die demografischen Unterschiede zwischen aber auch innerhalb der Schulkreise relativ prägnant. Zudem stösst der Schulkreis Glattal durch seine wachsende Bevölkerungszahl an seine Grenzen. Sowohl die Anzahl Schulkreise als auch deren geografische Einteilung müssten in einem weiteren Schritt nochmals überdacht werden.

Der professionelle Ausbau von Bildungs- und Betreuungsstrukturen wie betreuter Mittagstisch, Aufgabenhilfe, integrativer Unterricht sowie Stütz- und Förderangebote macht eine Orientierung am Lebensraum des Kindes unausweichlich. Die Angebote

⁶² Böttcher, W., 2002, S. 127

verlangen eine regionale Verankerung innerhalb der Wohnquartiere und eine Ausrichtung an den Bedürfnissen der Kinder, Eltern und anderer Stakeholder.⁶³ Dies bedarf einer Zusammenarbeit und Koordination in Bereichen, die heute noch nicht überall klar geregelt sind. Eine Schuleinheit sollte genügend personelle Ressourcen zur Verfügung haben, um ihren Schülerinnen und Schülern ein standardgerechtes Bildungs- und Betreuungsangebot bereitstellen zu können. Die Ausrichtung der Schuleinheiten über verschiedene Schulstufen hinweg könnte zudem zum Abbau von Problemen beim Übergang von einer Schulstufe zur anderen beitragen.⁶⁴ Um die verschiedenen Bildungs- und Betreuungsangebote regional zu gewährleisten und diese am Lebensraum des Kindes auszurichten, benötigt es eine Gesamtsicht Schule sowohl auf Schuleinheitsebene als aber auch auf Ebene der Bildungspolitik. Schuleinheiten, die sich am Lebensraum der Kinder orientieren und ein strategisches Gremium auf politischer Ebene, das die Aufsicht über die städtischen Schulen und Angebote führt, können eine Gesamtsicht Schule innerhalb der Stadt Zürich am ehesten gewährleisten. Es gilt für die Lernenden eine optimale fachliche, methodische und soziale Entwicklung zu ermöglichen, worauf die gesamte Schulorganisation auszurichten ist.⁶⁵

4.5 Überlegungen zur Schulaufsicht

Gemäss Volksschulgesetz des Kantons Zürich⁶⁶ leitet und beaufsichtigt eine direktdemokratisch gewählte Schulpflege die Schule, vollzieht die kantonalen Erlasse und Beschlüsse und übernimmt heute die eigentliche Rolle der Schulaufsicht vor Ort. Sie ist in dieser Funktion zuständig für die Beaufsichtigung und die Qualitätssicherung der Schulen sowie die Beurteilung der Lehrpersonen. Die so ausgestaltete öffentliche Schulaufsicht hat lange demokratische Tradition und ist historisch unterschiedlich begründet worden: Mit dem grossen Interesse der Bevölkerung an der Schule, mit der Notwendigkeit einer besonderen demokratischen Legitimation eines besonders kostspieligen Bereichs des „service publique“, mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit eines verwaltungsunabhängigen Aufsichtsgremiums für einen weltanschaulich heiklen Aufgabenbereich des Staates oder mit dem Argument, dass eine öffentliche Kontrolle der Schule notwendig sei, weil das Erziehungsrecht grundsätzlich nicht dem Staat, sondern den Eltern zukomme.

Die Schulpflege teilt den Schulen die finanziellen Mittel zu und übt die Kontrolle über deren Verwendung aus. Zudem übernimmt sie die Aufsicht über die einzelnen Lehrpersonen sowie die Schulleitungen.⁶⁷ Sie ist verpflichtet, jährlich während einer Lektion den Unterricht der Lehrpersonen zu besuchen und im Vierjahresrhythmus diese auch im Rahmen der MAB zu beurteilen.⁶⁸ Im Sinne der Mitwirkung nimmt eine Delegation des Schulpersonals und der Schulleitungen an den Schulpflegesitzungen teil. Diese Mitwirkung des Schulpersonals und der Schulleitung ist als Mitsprache-, nicht als Mitbestimmungsrecht konzipiert. Die Mitwirkung des Schulpersonals und der Schulleitungen ist heute nicht nur auf Ebene Schulpflege, sondern auf allen Ebenen des Schulsystems gewährleistet. Durch die Vertretung von Schulpersonal und Schulleitung

⁶³ Schüpbach, M., Herzog, W., 2009

⁶⁴ Meraner, R., 2004, S. 21

⁶⁵ Thom N., Ritz A., Steiner R., 2002, S. 22

⁶⁶ Bildungsdirektion Kanton Zürich, 2008, S. 43 ff.

⁶⁷ Bildungsdirektion Kanton Zürich, 2008, S. 43 ff.

⁶⁸ Bildungsdirektion Kanton Zürich, 2008, S. 43 ff.

wird zudem die „Innensicht“ der Schule in der Schulbehörde gewährleistet und ein Teil des Fachwissens, auf das die Milizbehörde angewiesen ist, sichergestellt.

Im Rahmen der Volksschulreform ist die Funktion der Schulpflege wie beschrieben neu definiert worden. Mit dem neuen Zürcher Volksschulgesetz ist aber mit der kantonalen Fachstelle für Schulbeurteilung⁶⁹ auch eine neue, unabhängige und professionalisierte Schulaufsichtsfunktion geschaffen worden, welche die bisherigen Bezirksschulpflegen abgelöst hat. Die kantonale Fachstelle für Schulbeurteilung ist für die periodische Überprüfung der Schulqualität zuständig. Die Schulevaluationsberichte sind an die Schulpflege gerichtet; diese ordnet die notwendigen Massnahmen an.⁷⁰

Mit dem neuen Volksschulgesetz wurden im Kanton Zürich zudem Schulleitungen eingeführt und die Aufgaben zwischen Schulleitung und Schulpflege nach Grundsätzen des New Public Managements (vgl. Kapitel 4.2) aufgeteilt. Die Schulleitung ist für die administrative, personelle und finanzielle Führung und zusammen mit der Schulkonferenz für die pädagogische Führung und Entwicklung der Schule verantwortlich.⁷¹ Wie die Schulpflege ist sie verpflichtet, Unterrichtsbesuche durchzuführen. Gemeinsam mit der Schulkonferenz ist die Schulleitung besorgt um die Qualitätsentwicklung und -sicherung der Schule.⁷²

Durch die Einführung von Schulleitungen sind auch die Schulpflegen in den Sog der Reformen geraten. Eigentlich war im Rahmen der Umsetzung des Volksschulgesetzes im Kanton Zürich nur deren Entlastung vorgesehen.⁷³ Durch die Umverteilung der Aufgaben und die vermehrte Übernahme von operativen Aufgaben durch die Schulleitungen ist eine zunehmende Spezialisierung der Behörde in Ressorts zu beobachten. Die Rekrutierung der Kandidatinnen und Kandidaten erfolgt immer mehr aufgrund von Sachkompetenz; die Schulsekretariate werden zur Unterstützung der Behörde ausgebaut oder externe Fachkräfte beigezogen; dies alles mit dem Ziel, die Schulpflege zu spezialisieren und ihre Leistungsfähigkeit zu steigern.⁷⁴ Diese Tendenzen zeigen sich auch in der Stadt Zürich, wenn auch in den Schulkreisen je unterschiedlich. Sichtbar wird dies in unterschiedlichen administrativen Abläufen oder in der unterschiedlichen Ausgestaltung verschiedener Funktionen. In allen Schulkreisen zeigen sich aber Professionalisierungstendenzen. Dies kann als Reaktion auf die Reformen interpretiert werden: Die auf der Grundlage von NPM-Konzepten vorgenommene Aufteilung der Führungsaufgaben zwischen Schulleitung und Schulpflege zielt auf effiziente, wirksame und professionell agierende Behörden, die über hohes fachliches Know-how verfügen müssen. Denn die Aufgaben der Schulpflegen sind anspruchsvoller geworden, nicht zuletzt weil Schulen selbst zu komplexen Organisationen geworden sind, die professionelle Leitung benötigen.

Neben der kantonalen Fachstelle für Schulbeurteilung muss eine unabhängige Aufsicht im Volksschulbereich gewährleistet werden. Die Behörde kann aber unterschiedlich ausgestaltet werden. Soll die Behördenorganisation verändert werden, sollten in

⁶⁹ Bildungsdirektion Kanton Zürich, 2008, S. 46 ff.

⁷⁰ Bildungsdirektion Kanton Zürich, 2008, S. 46 ff.

⁷¹ Bildungsdirektion Kanton Zürich, 2008, S. 43 ff.

⁷² Bildungsdirektion Kanton Zürich, 2008, S. 43 ff.

⁷³ Kussau, J., Oertel, L., 2005, S. 110ff.

⁷⁴ Kussau, J., Oertel, L., 2005, S. 118

folgenden Bereichen der gegenwärtigen Behördenorganisation Klärungen und Verbesserungen angestrebt werden:

Die Schulaufsicht in der Stadt Zürich ist sowohl auf die Schuleinheit und die Schulleitung als auch auf den Unterricht und die Lehrpersonen dieser Schuleinheit ausgerichtet. Das NPM-Konzept der Trennung von strategischer und operativer Ebene ist in dieser Hinsicht nicht konsequent umgesetzt: Bei konsequenter Umsetzung müsste die Schulaufsicht der Schulpflege auf die Schuleinheit und deren Schulleitung ausgerichtet sein, die Personalführung und Personalentwicklung wäre dagegen ein wesentlicher Teil der operativen Führung der Schule durch die Schulleitung. Die Wahl der Lehrpersonen und die Mitarbeiterbeurteilung müssten in einer solchen Perspektive vollumfänglich zum Aufgabenbereich der Schulleitungen gehören. Dies würde zu einer Stärkung der Schulleitung im Bereich der Personalführung und Personalentwicklung führen.

Die Schulbehörden sind als Milizbehörden nicht nur mit steigenden Anforderungen konfrontiert, auf die sie zumindest in Teilbereichen mit Professionalisierung reagieren, sondern auch mit Rekrutierungsproblemen. Die Schulpflegen und Schulkommissionen der Stadt Zürich benötigen heute 226 gewählte Personen (Kreisschulpflegen: 168, PK: 7, Schulkommissionen: 51). Würden die Aufgaben zwischen Schulpflege und Schulleitung neu verteilt, könnte die Schulbehörde verkleinert werden.

Die Mitwirkung der Eltern, die durch ihre schulpflichtigen Kinder direkt Betroffene sind, wird zunehmend institutionalisiert. Führt man die Entlastung der Schulpflege von Alltagsgeschäften und ihre Konzentration auf die strategische Führung der Schule konsequent durch, könnte ein Teil der schulnahen Aufgaben vermehrt in die Hände engagierter Eltern fallen. Elternngremien können die Schulbehörden jedoch nicht ersetzen, da sie als Stakeholder auftreten und nicht als repräsentative Vertretung der Öffentlichkeit.

In der heutigen Behördenstruktur der Volksschule der Stadt Zürich ist eine doppelte Exekutive – durch den Stadtrat/VSS und die Präsidentenkonferenz (PK) – angelegt, beide Exekutiven sind durch Volkswahl legitimiert. In der heutigen Organisations- und Führungsstruktur ist weder der VSS gegenüber den Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten weisungsberechtigt noch sind es diese gegenüber dem VSS. Zwischen den Mitgliedern der Exekutiven bestehen keine Weisungs- und Richtlinienbefugnisse.⁷⁵ Die Mitglieder der PK sind damit für das Controlling über die Schulkreise selber zuständig. Neben der Aufgabe der Strategiedefinition auf städtischer Ebene stehen die sieben Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten der Kreisschulpflege als strategischem Organ auf Kreisebene vor und führen den Schulkreis operativ. Sowohl die Doppelfunktion der strategischen Führung auf Ebene Stadt und Schulkreis also auch die fehlende Trennung zwischen strategischer und operativer Führung im Schulkreis kann zu einem Rollenkonflikt der Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten führen.

⁷⁵ Schedler, K., Proeller, I., 2006, S. 99 f.

4.6 Zwischenfazit

Aus den bisherigen Überlegungen lassen sich folgende Schlüsse für die Ist-Analyse, die Modellentwicklung und -bewertung ziehen:

- ▶ Die Handlungskoordination zwischen den unterschiedlichen Akteuren sollte möglichst klar und transparent geregelt sein. Dies betrifft insbesondere die gesamtstädtische Ebene, hier insbesondere die Akteure VSS, Schulamt und PK.
- ▶ Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen dem SSD, den Schulkreisen/Schulpflegen und den Einzelschulen sollten möglichst klar gegeneinander abgegrenzt und den einzelnen Akteuren klar zugewiesen sein. Dabei ist sicherzustellen, dass die dem einzelnen Akteur zugewiesenen Aufgaben mit dessen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten möglichst übereinstimmen (Kongruenz).
- ▶ Schulkreise als intermediäre Steuerungsebene sind angesichts der Grösse der Stadt Zürich unabdingbar. Für die Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten an die Schulkreise sind allerdings unterschiedliche Modelle denkbar, je nachdem ob in einer bildungspolitischen Gesamtstrategie eher die gesamtstädtische Bildungspolitik in den Vordergrund rückt oder ob den Schulkreisen weit reichende Autonomie zukommen soll.
- ▶ Insgesamt muss die räumlich-geografische Steuerungsgrösse klarer definiert sein. Die einzelnen Ebenen (Stadt, Kreis, Schuleinheit) sind deutlicher voneinander abzugrenzen und es ist klar festzulegen, auf welcher Ebene was gesteuert wird.
- ▶ Die einzelnen Schulen und deren Schulleitungen können den steigenden Anforderungen und Erwartungen nur gerecht werden, wenn sie über entsprechende Handlungsspielräume in den Bereichen Organisation, Personal, Finanzen und pädagogische Führung verfügen.
- ▶ In den Einzelschulen sind die Schulleitungen (als Einzelakteure oder als Kollektiv) als Verantwortungsträger grundsätzlich zu stärken.
- ▶ Die Schulen bzw. Schulleitungen sind für ihre Verantwortungsbereiche rechenschaftspflichtig.
- ▶ Nur eine genügende Ressourcenausstattung für die Schulen bzw. die Schulleitungen (insbesondere: Entlastung im administrativen Bereich) ermöglicht es ihnen, ihre Aufgaben sinnvoll wahrzunehmen.

5 Ist-Analyse

5.1 Vorgehen

Die Ist-Analyse diente dazu, die Stärken und Schwächen der bestehenden Organisation zu erkennen und daraus abgeleitet den Handlungsbedarf bzw. das Verbesserungspotential im Hinblick auf alternative zukünftige Organisationsformen festzustellen. Die Erkenntnisse aus der Organisationstheorie und Schulentwicklung flossen in die Ausarbeitung des Fragebogens sowie des Leitfadens für die Interviews ein und halfen in der Ausformulierung des Stärken-Schwächen-Profiles am Ende dieses Kapitels.

Als Instrumente, um die Ist-Situation zu erfassen, wurden einerseits Interviews nach einem strukturierten Leitfaden geführt, andererseits wurden die Mitglieder der Kreisschulpflegen, die Schulleitungen sowie eine Auswahl von Lehrpersonen mit einem Fragebogen auf elektronischem Weg befragt. Interviews wurden mit jenen Personen geführt, die zum inneren Kreis der Behörden und Verwaltung der Volksschule der Stadt Zürich zählen. Zusätzlich wurden die wichtigsten Vertreter bzw. Institutionen der kantonalen Volksschulverwaltung einbezogen.

Interviewt wurden folgende Personen bzw. Personengruppen (Anzahl Interviews):

- ▶ Vorsteher SSD (1)
- ▶ SSD bzw. Schulamt (SAM) (3)
- ▶ Schulpräsidentinnen und -präsidenten (7)
- ▶ Sekretariate KSP (2)
- ▶ Schulkommissionen FSV, JSZ, SNS (3 Gruppeninterviews)
- ▶ Schulleiterinnen und -leiter (2 Gruppeninterviews)
- ▶ Betreuungspersonal, Hausdienst (2 Gruppeninterviews)
- ▶ Kantonales Volksschulamt (2)
- ▶ Kantonale Fachstelle für Schulbeurteilung (1)

Die Interviews ergaben qualitative Aussagen, während die Umfrage eher einer quantitativen Bewertung der Ist-Situation diente. In die elektronische Umfrage wurden sämtliche 168 Kreisschulpflegemitglieder (ohne Präsidien), sämtliche Schulleiterinnen und -leiter sowie eine Zufallsstichprobe aus der Gesamtheit der Lehrpersonen (125 Personen) einbezogen. Die Befragung ergab den folgenden Rücklauf:

Tabelle 2:
Rücklauf
Fragebogen

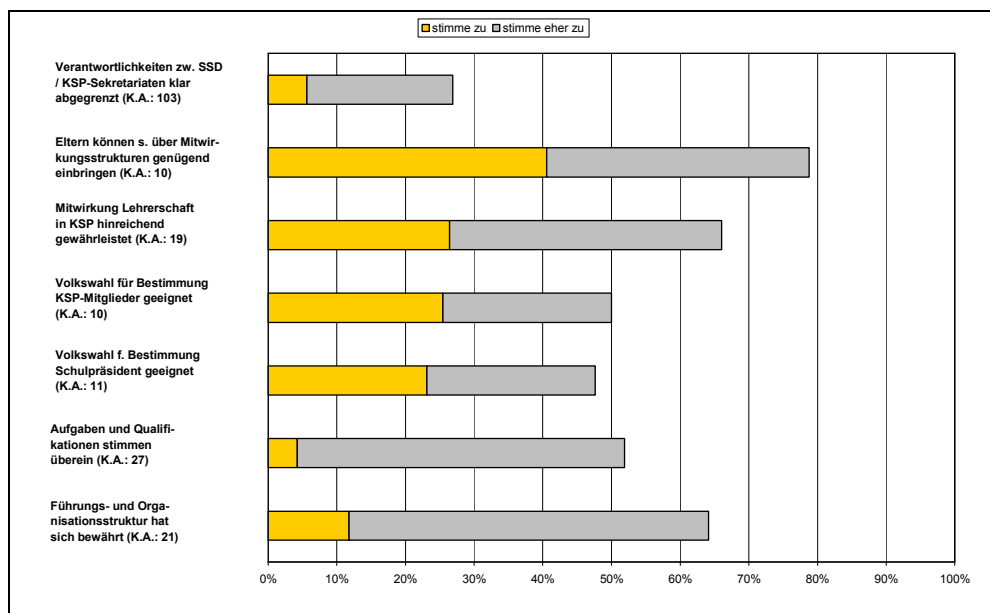
	KSP	SL	LP	Total
Glattal	12	8	10	30
Letzi	11	13	8	32
Limmattal	11	10	6	27
Schwamendingen	15	7	7	29
Uto	10	15	12	37
Waidberg	5	9	13	27
Zürichberg	14	7	8	29
Ohne Angabe	1			1
Total	79 v. 168 (47%)	69 v. 145 (47%)	64 v. 125 (51%)	212 v. 438 (48.4%)

Gesamthaft betrug die Rücklaufquote 48,4%. Sowohl bezüglich der Zielgruppen als auch bezüglich der Kreise erfolgte der Rücklauf gleichmässig. Die Auswertung der Fragebogen ergibt daher statistisch aussagekräftige Resultate.

5.2 Generelle Beurteilung der Organisation

Die folgenden Grafiken geben die generelle Beurteilung der Organisation des Volksschulwesens in der Stadt Zürich durch die in der Umfrage befragten Personen wieder.

Grafik 3: Generelle
Einschätzung
(Gesamtsicht)

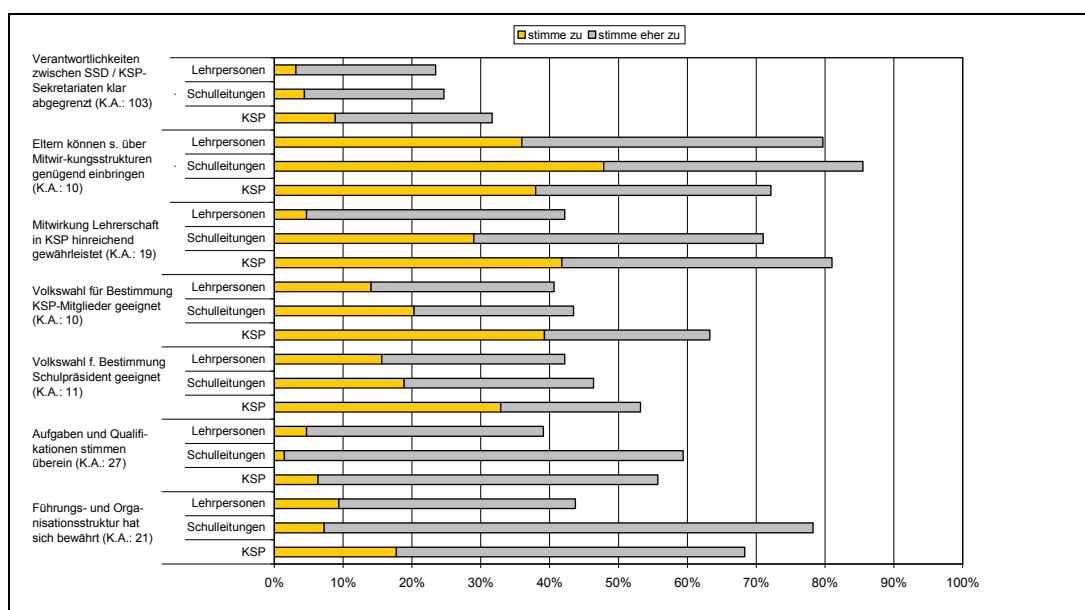


Die Balken geben an, wie viel Prozent derjenigen, die die Frage beantwortet haben, dieser Meinung waren. Die Anzahl der Personen, die die Frage nicht beantwortet haben, befindet sich links bei der Frage.

Die befragten Personen beurteilen die generelle Situation der Organisation der Behörden und Verwaltung im Volksschulwesen der Stadt Zürich differenziert. Sie sind

grösstenteils der Ansicht, dass sich die Eltern genügend einbringen können und auch die Mitwirkung der Lehrerschaft in der Kreisschulpflege hinreichend gewährleistet ist. Die Mehrheit (rund 62%) ist auch der Ansicht, dass sich die heutige Führungs- und Organisationsstruktur bewährt hat. Rund die Hälfte der Befragten unterstützt auch die Volkswahl der KSP-Mitglieder und der Schulpräsidenten. Eine klare Mehrheit hingegen ist der Meinung, dass die Verantwortlichkeiten zwischen SSD und den KSP-Sekretariaten nicht bzw. zu wenig klar abgegrenzt sind.

Grafik 4: Generelle Einschätzung (aus Sicht KSP, Schulleitungen und Lehrpersonen)



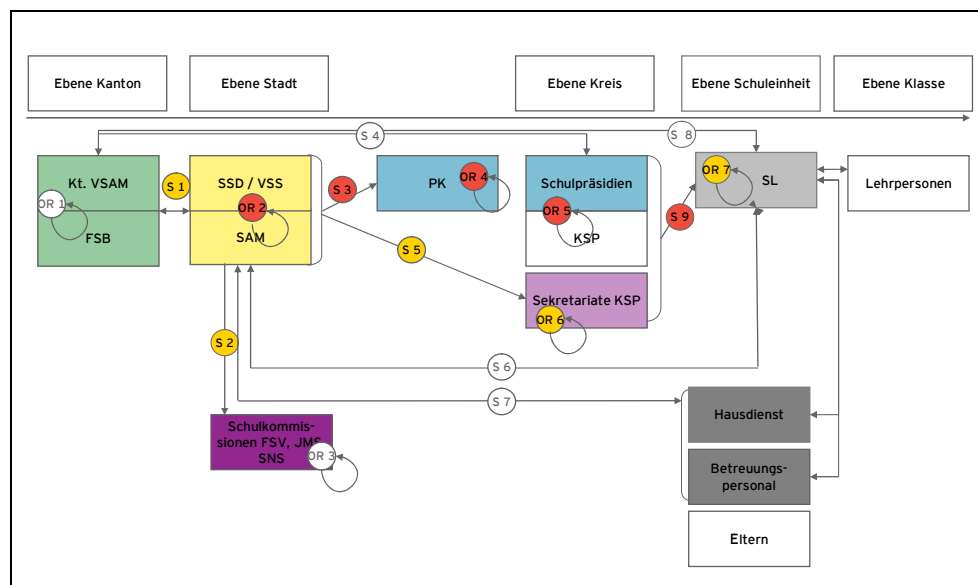
Differenziert man diese Beurteilung nach den einzelnen Zielgruppen, so fällt folgendes auf:

- ▶ Schulleitungen und KSP-Mitglieder beurteilen die bestehende Organisationsstruktur deutlich positiver als die Lehrpersonen.
- ▶ Die Mehrheit der Lehrpersonen ist der Ansicht, dass die Mitwirkung der Lehrerschaft in der KSP nicht bzw. eher nicht gewährleistet ist.
- ▶ Eine knappe Mehrheit der Schulleitungen bzw. der Lehrpersonen hält die Volkswahl zur Bestimmung der KSP-Mitglieder und der Schulpräsidenten für nicht bzw. eher nicht geeignet.
- ▶ Aus Sicht der KSP-Mitglieder ist die Volkswahl ihrer eigenen Behörde geeigneter als die Volkswahl der Schulpräsidenten.

5.3 Aussagen und Feststellungen zu ausgewählten Schnittstellen

Die folgenden Ausführungen fassen die Ergebnisse der Ist-Analyse - der Interviews und der fragenbogengestützten Umfrage - zu den einzelnen Schnittstellen und Organisationseinheiten zusammen. Die Ergebnisse wurden nach folgendem Schema gruppiert. S bezeichnet dabei die Schnittstellen von zwei Organisationseinheiten, OR die einzelnen Organisationseinheiten.

Grafik 5: Übersicht über die Organisationseinheiten und Schnittstellen



Die Ist-Analyse diente dazu, Stärken, Schwächen, Reibungen und Friktionen der heutigen Organisationsform zu identifizieren und in diesem Sinne den Handlungsbedarf für die Entwicklung alternativer Organisationsformen festzustellen. Die Farbgebung in der Grafik veranschaulicht dies. Gelb eingefärbt sind Schnittstellen bzw. Organisationseinheiten, wo vereinzelt Schwachstellen, Reibungen und Friktionen auftreten. Rot eingefärbt sind jene Schnittstellen bzw. Organisationseinheiten, wo oft bzw. deutliche Schwachstellen, Reibungen und Friktionen auftreten.

5.3.1 Schnittstelle S1: Kanton-SSD/SAM

Die Schnittstelle Kanton - SSD/SAM ist gekennzeichnet durch teilweise unterschiedliche Vorstellungen zur Rolle von Kanton und Stadt. Umstritten sind insbesondere die Kompetenzen im Bereich der Schulentwicklung. Diesen Bereich beansprucht das Kantonale Volksschulamt als sein Kompetenzfeld. Gleichzeitig unternimmt das SSD/SAM aber eigene Anstrengungen in diesem Bereich. Ein Beispiel dazu war die Einführung der geleiteten Volksschulen, wo die Stadt das Unterstützungsangebot des Kantons kaum oder nur teilweise in Anspruch genommen hat.

Unterschiedliche Vorstellungen zwischen Volksschulamt und Stadt bestehen auch hinsichtlich der Rolle und Bedeutung der Milizbehörden. Während das Volksschulamt - auch vor dem Hintergrund der vielen kleineren Zürcher Gemeinden - dem Milizprinzip der Schulbehörden grosse Bedeutung zumisst, fördern die städtischen Verantwortlichen eher die Einrichtung von professionalisierten⁷⁶ Stellen.

Die kantonalen Behörden drängen zudem auf eine möglichst einheitliche Behandlung aller Zürcher Gemeinden, während die städtischen Verantwortlichen tendenziell den Sonderfall der Stadt Zürich als weitaus grösste Gemeinde im Kanton und deren spezielle Bedürfnisse hervorheben.

⁷⁶ Der Begriff „professionalisiert“ wird im vorliegenden Kapitel im Sinne von „vollamtlich“ verwendet.

Die Schnittstelle ist gelb eingefärbt, d.h. sie erzeugt einige Reibungen und Diskussionen, ist aber aus unserer Sicht nicht erfolgskritisch.

5.3.2 Schnittstelle S2: SSD/SAM - Schulkommissionen

Die bestehenden drei Schulkommissionen decken drei unterschiedliche Gebiete - Fachschule Viventa, Jugendmusikschule sowie die Sonderschulen und weitere gesamtstädtische sonderpädagogische Angebote - ab. Ein Unterschied besteht auch darin, dass die Viventa und die Jugendmusikschule verwaltungsmässig je eine eigene Dienstabteilung des Schul- und Sportdepartements bilden, während die Sonderschulen mit den weiteren sonderpädagogischen Angeboten verwaltungsmässig dem Schulamt zugeordnet sind.

Die Organisationsform der drei Schulkommissionen trägt den unterschiedlichen Bedürfnissen dieser Bereiche zu wenig Rechnung. Auch bestehen bei den Mitgliedern dieser Schulkommissionen unterschiedliche Ansichten dazu, wie effektiv sie die Aufsicht über ihren Bereich wahrnehmen können. Teilweise werden die Kommissionen als unwirksam und ineffizient bezeichnet.

Durch das Nebeneinander von PK als Gesamtgremium über die Volksschule und den drei Schulkommissionen für Viventa, Jugendmusikschule und die städtischen Sonderschulen fehlt ein Organ, das die Gesamtsicht Schulen der Stadt Zürich sicherstellt und eine gesamtstädtische Strategieentwicklung verfolgt.

Umstritten ist die Rolle des VSS, der gemäss heutiger Regelung allen drei Schulkommissionen vorsteht. Die Mitglieder der Schulkommissionen bringen teilweise vor, der VSS vertrete als Präsident die Interessen des Gremiums zu wenig. Zum Teil sei er zu nah bei den jeweiligen Schulorganisationen und unterstütze die Schulkommissionen zu wenig in ihrer Aufsichtsfunktion.

Die Schnittstelle ist gelb eingefärbt: Es besteht ein Handlungsbedarf in Bezug auf die Entwicklung alternativer Organisationsformen. Allerdings ist diese Schnittstelle nicht erfolgskritisch für das ganze System. Erhöhter Handlungsbedarf besteht im Bereich der Sonderpädagogik infolge der durch das neue Volksschulgesetz vorgegebenen integrativen Ausrichtung des sonderpädagogischen Angebots.

5.3.3 Schnittstelle S3: SSD/SAM - PK

Die heutige Funktionsweise der Volksschulbehörden der Stadt Zürich ist gekennzeichnet durch ein unterschiedliches und entsprechend umstrittenes Rollenverständnis zwischen SSD/SAM und PK. Die folgende Darstellung veranschaulicht dies schematisch und zugespitzt:

Tabelle 3:
Rollenverständnis

	SSD/SAM	PK
Rollenverständnis von SSD/SAM	Steuerungszentrale	Ausführendes Organ
Rollenverständnis der PK	Backoffice	Strategisches Führungsorgan

Im Rollenverständnis des SSD/SAM bildet das SSD/SAM das zentrale Steuerungsorgan, das einheitliche Standards und Leitlinien für die Volksschule in der Stadt Zürich entwickelt. Die PK bzw. die einzelnen Schulpräsidien haben in diesem Verständnis die Aufgabe, die entsprechenden Leitlinien und Standards in ihren Schulkreisen umzusetzen und - wo so vorgesehen - an die schulkreisspezifischen Bedürfnisse anzupassen.

Im Rollenverständnis der Schulpräsidentinnen und -präsidenten bringt die PK die Interessen der verschiedenen Schulkreise zusammen und entwickelt daraus als strategisches Führungsorgan die Leitlinien und Standards der Volksschule der Stadt Zürich. Das SSD/SAM dient in diesem Rollenverständnis der PK als „Backoffice“, indem es die Entscheidungsgrundlagen vorbereitet und die Umsetzung der Entscheide begleitet.

Festzustellen ist, dass das Rollenverständnis der PK eher der rechtlichen Konzeption⁷⁷ entspricht. Das Rollenverständnis des SSD/SAM hat sich in der Praxis herausgebildet - bedingt durch die zahlreichen Reformen und die beim SSD/SAM zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen.

Es versteht sich von selbst, dass die beiden unterschiedlichen Rollenverständnisse sich widersprechen und darum im Alltag zu Friktionen und Kompetenzkonflikten führen. Die Komplexität wird noch dadurch erhöht, dass nebst der PK und dem VSS mit dem Gesamtstadtrat ein weiteres vom Volk gewähltes Exekutiv-Organ mitwirkt.

Neuere Entwicklungen haben dazu geführt, dass die PK die - in ihrem Verständnis zu erfüllende - Funktion des Steuerungsorgans nur noch beschränkt wahrnimmt bzw. wahrnehmen kann. Die zunehmende Geschäftsmenge - auch im Zuge der Volksschulreformen - ist von den Schulpräsidentinnen und -präsidenten nur schwer zu bewältigen; insbesondere auch weil sie über zu wenig personelle Ressourcen verfügen, um ihre gesamtstädtische Funktion wahrzunehmen. Das SSD/SAM hat im Zuge dieser Entwicklung an Einfluss gewonnen. Zudem stecken die Schulpräsidentinnen und -präsidenten grundsätzlich in einem Rollenkonflikt: Einerseits tragen sie als Mitglied des Kollegiums PK Verantwortung für die Volksschule der ganzen Stadt, andererseits sind sie Interessensvertreter ihres Kreises. Um ihre Einflussphäre zu verteidigen, tendieren die Schulpräsidentinnen und -präsidenten dazu, die Unterschiede unter den sieben Kreisen zu betonen. Umgekehrt hat das SSD/SAM ein inhärentes Interesse, einheitliche Lösungen für die ganze Stadt voranzutreiben.

⁷⁷ Vgl. Gemeindeordnung Art. 85, 93, 94 und 95

Die Schnittstelle ist rot eingefärbt: Der Rollen- und Kompetenzkonflikt zwischen SSD/SAM und der PK ist eine erhebliche Schwachstelle der bestehenden Organisation und sollte mit grosser Priorität gelöst werden. Die heutige Situation schwächt die Effizienz und Effektivität der bestehenden Organisation.

5.3.4 Schnittstelle S5: SSD/SAM - Sekretariate KSP

Das SSD/SAM und die Sekretariate der Kreisschulpflege haben bei den administrativen Abläufen eine Vielzahl von Schnittstellen. Ihre Zusammenarbeit wird einerseits durch den oben angesprochenen Rollenkonflikt zwischen SSD/SAM und den Schulpräsidentinnen und -präsidenten erschwert. Andererseits führt auch die grosse Heterogenität der Organisationsstrukturen innerhalb der Kreise zu Friktionen und Abstimmungsproblemen.

Die KSP-Sekretariate beklagen insbesondere auch, dass sie in der personellen Ressourcenausstattung gegenüber dem SSD/SAM deutlich benachteiligt seien. Die Personalressourcen des SAM bzw. der Kreisschulpflegen haben sich seit 2005 wie folgt entwickelt (Angaben in Anzahl Vollzeitstellen):⁷⁸

Tabelle 4:
Entwicklung
Personalressourcen

	SAM			Kreisschulpflegen		
	Erhöhung	Verschiebung	Total	Erhöhung	Verschiebung	Total
2005			43.81			27.41
2006	1.55	3	48.36		5.16	32.57
2007	2.82	18	69.18	1.89		34.46
2008	9.17	6.5	84.85	3.47		37.93
2009	6	15.25	106.10	1.12		39.05
Total	19.54	42.75		6.48	5.16	

Der Zuwachs an Personalressourcen ergibt sich zum einen durch eine tatsächliche Erhöhung des Stellenbestandes (vgl. Spalte Erhöhung), zum anderen durch eine Eingliederung bzw. Verschiebung von Stellen ins Schulamt bzw. die Kreisschulpflegen (vgl. Spalte Verschiebung). Die Verschiebungen ins Schulamt sind vor allem durch die Reorganisation im Bereich Finanzen und IT begründet. Bei den Kreisschulpflegen handelt es sich um die Eingliederung der Fachbereichsleitungen Hort. Bei den Kreisschulpflegen sind jene Stellen nicht in der Statistik eingerechnet, die von Personen besetzt sind, die zwar Verwaltungstätigkeiten erfüllen, aber im Stellenplan als Lehrpersonen geführt werden. Es handelt sich dabei um 15.5 Vollzeitstellen (Stand 2009).

Bezogen auf die einzelnen Schulkreise präsentiert sich die Entwicklung der Stellenprozente wie folgt:

⁷⁸ Gemäss Angaben des Schulamtes Stadt Zürich, Angaben für 2009 entsprechen Budgetwerten

Tabelle 5:
Entwicklung
Stellenprozente

	Uto	Letzi	Limmat- tal	Waid- berg	Zürich- berg	Glattal	Schwa- mendingen
2005	2.98	2.90	5.32	3.57	3.40	6.30	2.83
2006	3.81	3.54	5.92	4.35	3.88	7.92	3.16
2007	3.88	3.70	5.88	4.98	4.44	8.08	3.50
2008	4.34	4.50	6.29	5.22	4.34	8.97	4.27
2009	4.55	4.85	6.50	6.15	4.35	8.75	3.90

Die Schnittstelle ist gelb eingefärbt: In der heutigen Organisationsform entstehen hier Friktionen, die aber in erster Linie auf den Rollenkonflikt an der Schnittstelle SSD/SAM - PK zurückzuführen sind. Zudem gehen die Meinungen auseinander bei der Frage, ob bzw. inwieweit gewisse administrative Prozesse einheitlich ausgestaltet werden sollten.

5.3.5 Schnittstelle S9: Kreisschulpflege - Schulleitungen

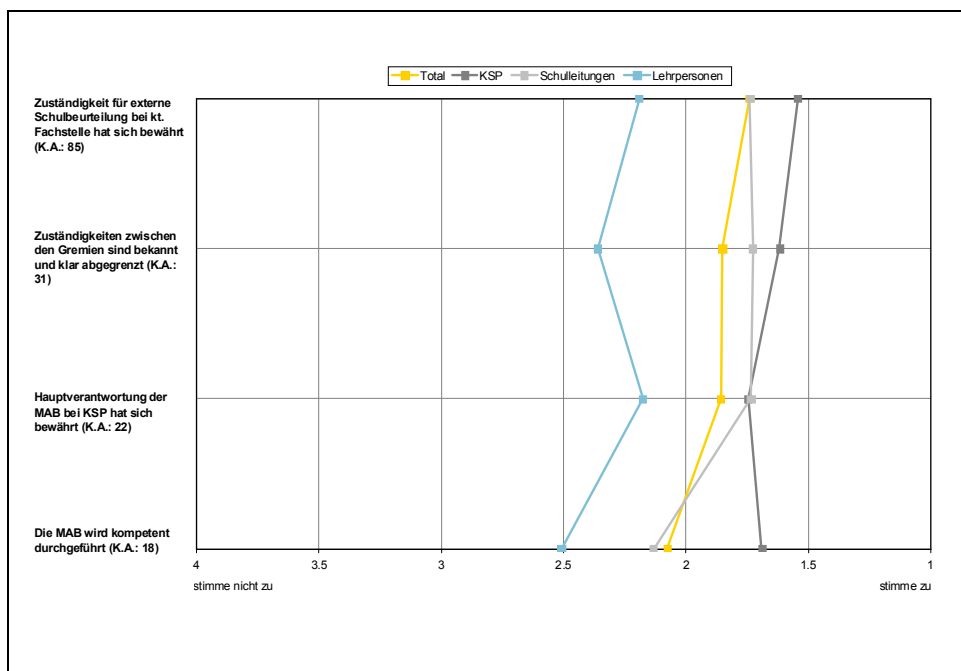
Die Einführung der geleiteten Volksschulen ist auch mit einer Veränderung der Funktionen der Kreisschulpflegen (KSP) verbunden. Die KSP sollten sich nach der neuen Konzeption vermehrt auf strategische Aufgaben konzentrieren, während die Schulleitungen operative Aufgaben übernehmen. Im Alltag stösst diese Aufgabenverschiebung auf Widerstand, da operative Aufgaben (Bsp. Schulbesuche) aus Sicht der Kreisschulpflegemitglieder oft dankbarer sind als relativ abstrakte Aufgaben wie die Verabschiedung eines Betriebskonzeptes oder eines Leitbilds.

Eine zentrale Rolle bei der Führung der Schulleitungen spielen die Schulpräsidentinnen und -präsidenten. Bei rund 15 bis 25 Schulleitungen pro Schulkreis verfügen die Schulpräsidentinnen und -präsidenten über sehr unterschiedliche Führungsspannen; in den grösseren Schulkreisen ist eine direkte Führung kaum möglich. Einzelne Schulkreise haben auf diese Herausforderung reagiert, indem beispielsweise eine neue Funktion - Schulleitungen mit besonderen Schulleitungs-Aufgaben - eingeführt wurde oder indem die Aufsichtskommissionen bestimmte Führungsaufgaben übernehmen.

Wie intensiv und auf welche Art die Führungsfunktion wahrgenommen wird, hängt aber auch stark von der jeweiligen Person der Schulpräsidentin bzw. des Schulpräsidenten ab. Ein einheitliches Führungsverständnis besteht nicht.

Ein wichtiges Thema an dieser Schnittstelle ist die Mitarbeiterbeurteilung (MAB), die gemäss den kantonalen Bestimmungen pro Lehrperson alle vier Jahre einmal stattfindet. In der heutigen Organisation hat die KSP die Hauptverantwortung. Wie Grafik 6 zeigt, sind die Lehrpersonen eher skeptisch gegenüber dieser Regelung.

Grafik 6:
Schulbeurteilung
und MAB



Die Schnittstelle ist rot eingefärbt: Es besteht ein klarer Handlungsbedarf, die Zusammenarbeit und vor allem die Führungskultur zwischen KSP und den Schulleitungen zu klären.

5.4 Aussagen und Feststellungen zu ausgewählten Organisationseinheiten

Das folgende Kapitel befasst sich mit Aussagen und Feststellungen zu einzelnen ausgewählten Organisationseinheiten.

5.4.1 Organisation 2: SSD/SAM

Das Ausmass und vor allem das Tempo der Reformen in der Volksschule der Stadt Zürich haben eine Aufgabenverschiebung zugunsten des SSD/SAM mit sich gebracht. Aufgrund seiner Ressourcenausstattung und der professionellen Verwaltungsorganisation war es am ehesten in der Lage, die entsprechenden Reformen aktiv zu gestalten und Einfluss darauf zu nehmen. Das SSD/SAM hat daraus auch einen Führungsanspruch entwickelt. Dieser kollidiert mit dem Führungsanspruch der PK als gesamtstädtische Schulpflege.

Die Organisationseinheit ist rot eingefärbt: In alternativen Organisationsformen sind Funktion und Rolle des SSD/SAM - in den einzelnen Kompetenzbereichen - zu klären. Insbesondere ist das Verhältnis zur PK zu bereinigen.

5.4.2 Organisation 4: Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz

Die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz, in der sich die sieben Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten sowie der VSS im Wochenrhythmus treffen, ist als eine Art Regierungskollegium für strategische Entscheide der Volksschule der Stadt Zürich konzipiert. Diesen Anspruch kann sie in den letzten Jahren nur erschwert

erfüllen. Die Menge und das Tempo der Reformen überfordern das Gremium in seiner heutigen Form. Weil die PK über wenig eigene Ressourcen für die gesamtschulpolitische Schulpolitik und keine eigene Geschäftsführung verfügt, ist die Abhängigkeit vom SSD/SAM stark angewachsen. Die Schulpräsidentinnen und -präsidenten beklagen, dass sie auf wichtige Entscheide gar nicht rechtzeitig Einfluss nehmen, sondern sie lediglich am Schluss noch „durchwinken“ könnten.

Zudem stehen die Schulpräsidentinnen und -präsidenten in stetem Konflikt zwischen ihrer Rolle als Kreisvertretung und der Rolle als Mitglied der PK als gesamtschulpolitisches Gremium.

Die Organisationseinheit ist rot eingefärbt: In alternativen Organisationsformen sind mit grosser Priorität Rolle und Funktion der PK zu klären.

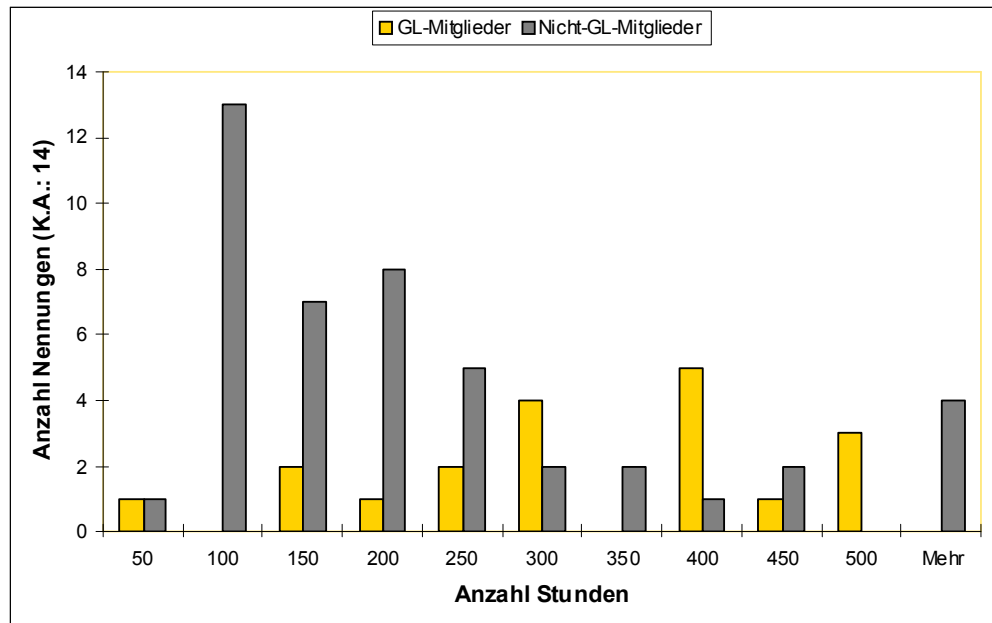
5.4.3 Organisation 5: Kreisschulpflegen

Das Organisationsstatut⁷⁹ gibt den Rahmen vor, wie die Kreisschulpflegen sich zu organisieren haben. Auffallend ist, dass in der Realität die Heterogenität unter den Kreisen gross ist. Jeder Kreis hat sich im Rahmen des Organisationsstatuts eine eigene Organisation gegeben.

Bei den Kreisschulpflegen hat sich generell eine Art „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ herausgebildet, indem insbesondere die Mitglieder der Geschäftsleitung deutlich intensiver in die Geschäfte involviert sind als die übrigen Mitglieder. Dieser Effekt zeigt sich auch in Grafik 7. Sie stellt dar, wie viele Stunden pro Jahr ein Mitglied der Kreisschulpflege für seine Aufgabe einsetzt.

⁷⁹ AS Organisationsstatut (412.103), Art. 7

Grafik 7:
Stundenaufwand
KSP pro Jahr



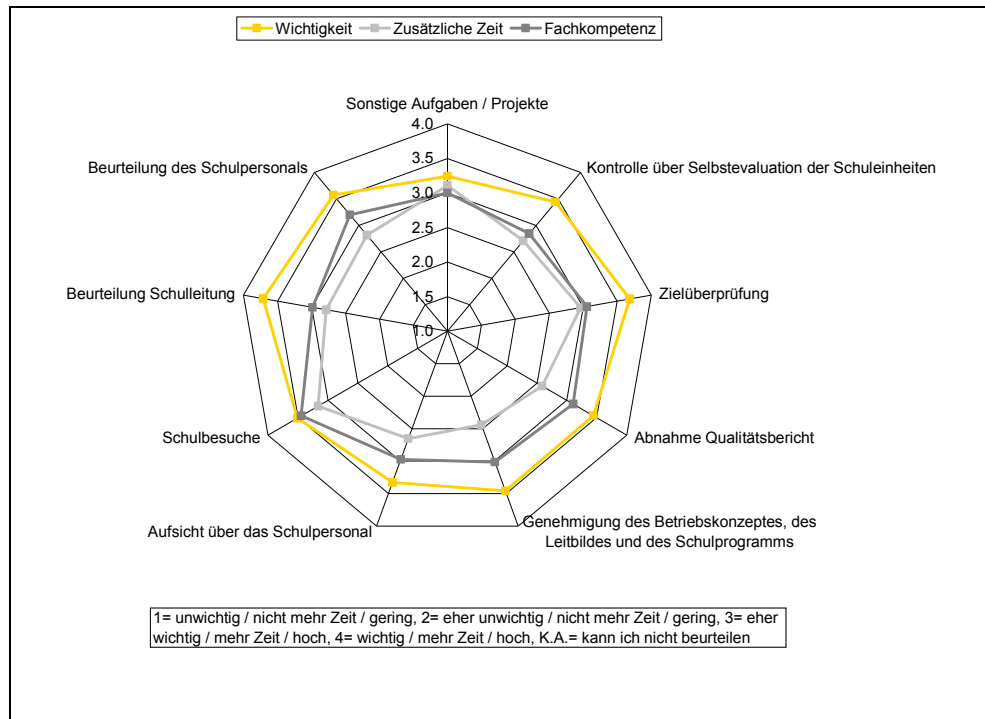
Auffallend ist auch, dass aufgrund der gestiegenen Anforderungen eine Spezialisierung unter den Kreisschulpflegemitgliedern stattfindet. Beispielsweise werden für die Mitarbeiterbeurteilung (MAB) spezifisch Mitglieder ausgewählt, die aufgrund ihrer beruflichen Erfahrung oder einer entsprechenden Ausbildung die notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse mitbringen.⁸⁰ In einem Schulkreis wird dafür sogar auf ehemalige Mitglieder der Kreisschulpflege zurückgegriffen. Im Gegenzug gibt es Mitglieder in den Kreisschulpflegen, die faktisch keine oder eine sehr unbedeutende Funktion übernehmen. Diese Entwicklung steht im Widerspruch zum Prinzip der Volkswahl, die im Grundsatz davon ausgeht, dass die Kreisschulpflegen aus je 24 gleichberechtigten bzw. gleichgestellten Mitgliedern bestehen.

Die Grafik 8 veranschaulicht, dass im Urteil der Mitglieder der Kreisschulpflegen die Wichtigkeit bestimmter Aufgaben und ihre Fachkompetenz zur Erledigung dieser Aufgaben deutlich auseinander gehen. Der Aufgabenkatalog basiert dabei auf den Aufgaben der Kreisschulpflegen, wie ihn Artikel 4 des Organisationsstatuts⁸¹ vorsieht.

⁸⁰ Zusätzlich müssen sämtliche Mitarbeitende, die MAB ausführen, eine spezielle Schulung durchlaufen.

⁸¹ Verordnung über die geleiteten Volksschulen in den Schulkreisen der Stadt Zürich (Organisationsstatut)

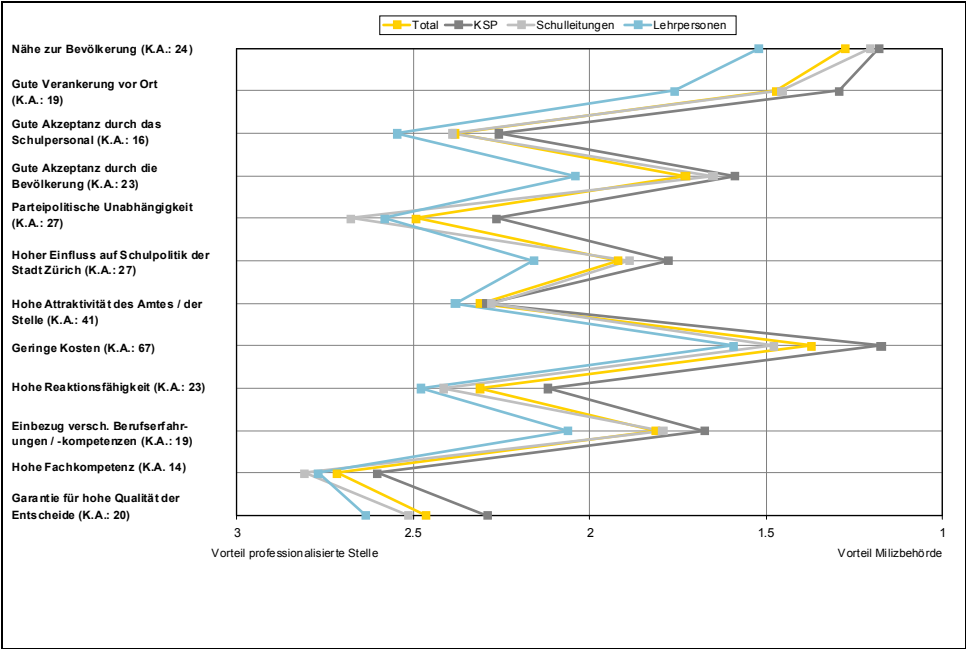
Grafik 8:
Beurteilung KSP-
Tätigkeiten



Die Frage lautete wie folgt: Wie beurteilen Sie die Wichtigkeit folgender KSP-Tätigkeiten? Wo würden Sie falls vorhanden mehr Zeit einsetzen? Wie beurteilen Sie Ihre Fachkompetenz?

Aus Sicht der Befragten (vgl. Grafik 9) sprechen vor allem die Nähe zur Bevölkerung, die geringen Kosten und die gute Verankerung vor Ort für das Milizprinzip. Umgekehrt werden die hohe Fachkompetenz, die parteipolitische Unabhängigkeit und die Garantie für eine hohe Qualität der Entscheide als Vorteile einer professionalisierten Stelle angesehen. Generell sind die Lehrpersonen skeptischer gegenüber dem Milizprinzip eingestellt als die Schulleitungen und die Mitglieder der Kreisschulpflege.

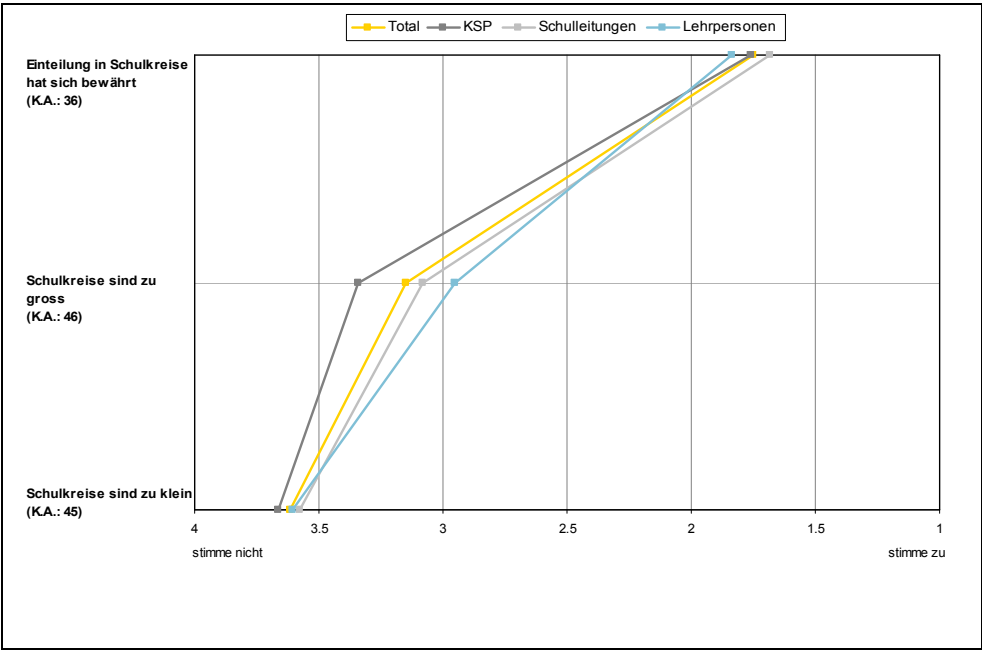
Grafik 9: Vorteile
Milizbehörde vs.
professionalisierte
Stelle



Die politische Ausrichtung der Kreisschulpflegemitglieder spielt nach Aussage der Befragten eine untergeordnete Rolle. Die Parteien dienen in dieser Hinsicht vor allem zur Rekrutierung der Mitglieder und einer entsprechenden Qualitätssicherung. Unterschiedlich beurteilt wird die Frage, inwiefern die verstärkte Elternmitwirkung Rolle und Funktion der Kreisschulpflegen verändert hat.

Im Urteil der Befragten hat sich die Grösse der heutigen sieben Schulkreise bewährt (vgl. Grafik 10).

Grafik 10:
Beurteilung
Grösse
Schulkreise



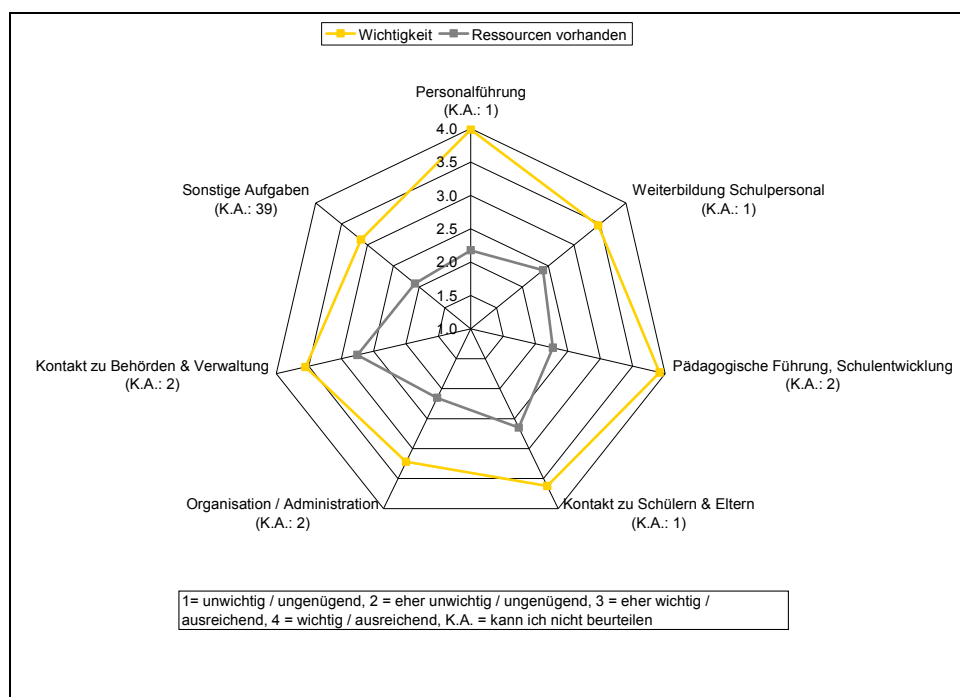
Die Organisationseinheit Kreisschulpflege ist rot eingefärbt: Rolle und Funktion dieses Gremiums sollen überprüft und in alternativen Organisationsformen geklärt werden. Bei der Grösse der Schulkreise besteht aus Sicht der Befragten kein Handlungsbedarf.

5.4.4 Organisation 7: Schulleitungen

Die Organisationseinheit Schulleitungen wird in der Untersuchung insoweit analysiert, als sie Teil des Führungs- und Steuerungssystems der Volksschule der Stadt Zürich ist. Die Volksschulreform hatte zum Ziel, geleitete bzw. teilautonome Schulen einzuführen. Die Schulleitungen sind inzwischen in allen Schuleinheiten der Stadt Zürich installiert. Allerdings führt die Heterogenität der Schulkreise dazu, dass die in Aussicht gestellte Autonomie der Schuleinheiten unterschiedlich gelebt wird. Die Führung der Schulpräsidentinnen und -präsidenten gegenüber ihren Schulleitungen wird unterschiedlich wahrgenommen. Kommt hinzu, dass die Schulpräsidentinnen und -präsidenten aufgrund der teilweise grossen Anzahl Schuleinheiten pro Schulkreis über unterschiedliche und teils sehr grosse Führungsspannen verfügen.

Die Schulleitungen beanstanden einhellig (vgl. Grafik 11), dass ihnen die notwendigen Ressourcen fehlen, um ihre Führungsaufgaben vollumfänglich wirksam wahrzunehmen.

Grafik 11:
Ressourcen und
Wichtigkeit
Tätigkeit
Schulleitungen



Die Frage lautete wie folgt: Beurteilen Sie die Wichtigkeit folgender Schulleitungstätigkeiten / Verfügen Sie über die erforderlichen Ressourcen (Zeit, Finanzen, Personal), um die einzelnen Tätigkeiten wahrzunehmen?

Die Organisationseinheit ist orange eingefärbt: Es stellt sich in alternativen Organisationsvarianten die Frage, wie die Schulleitungen besser in ihren Führungsaufgaben unterstützt werden können. Ziel müsste es namentlich sein, die Schulleitungen von administrativen Aufgaben zu entlasten.

5.5 Stärken und Schwächen der heutigen Organisation

Zusammenfassend dargestellt, weist die heutige Organisationsstruktur der Behörden und Verwaltung der Volksschule der Stadt Zürich folgende Stärken und Schwächen auf:

5.5.1 Stärken

- ▶ Die heutige Organisation ist gekennzeichnet durch einen hohen Grad an demokratischer Partizipation: Es werden gesamthaft sieben Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten sowie 168 Mitglieder der Kreisschulpflege in direkter Wahl bestellt. Stadtrat und Gemeinderat sind weitere vom Volk gewählte Akteure, die die Schulführung in der Stadt Zürich wesentlich beeinflussen.
- ▶ Die Vorteile des Milizprinzips, auf Erfahrungen und Kenntnisse aus unterschiedlichen Berufs- und Personengruppen für die Schule zurückgreifen zu können, werden genutzt.
- ▶ Die grosse Organisationsautonomie der Schulkreise erlaubt diesen, individuelle Lösungen für unterschiedliche Bedürfnisse zu treffen. Der Wettbewerb um die besten Lösungen unter den Kreisen fördert Innovationen.
- ▶ Die Organisation der Kreisschulpflegen fördert die Verankerung der Schulen vor Ort.
- ▶ Die heutige Organisationsform fördert die Flexibilität, je nach Problemlage Lösungen auf gesamtschädtischer Ebene oder auf Kreisebene zu treffen.

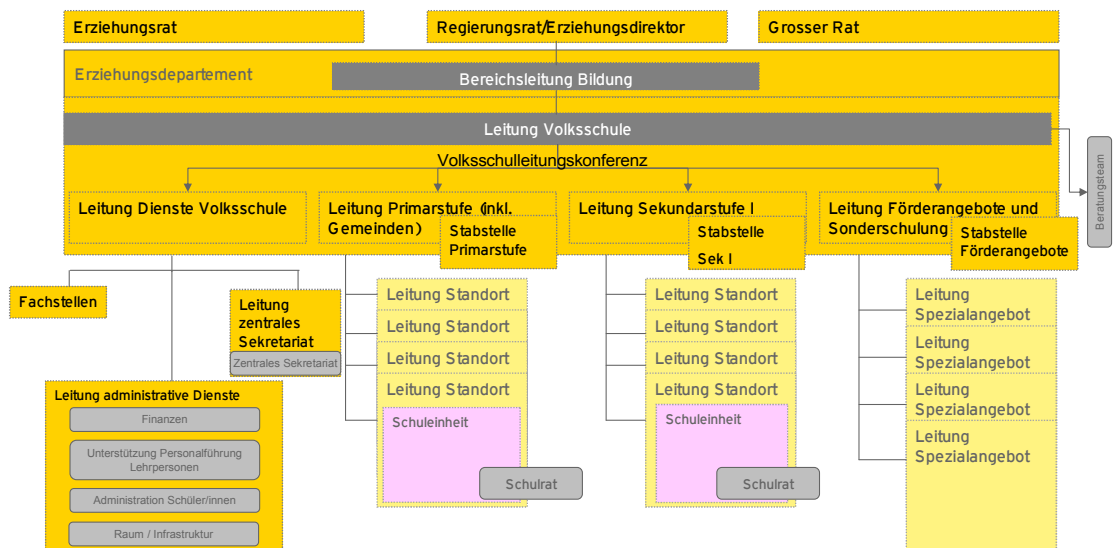
5.5.2 Schwächen

- ▶ Die heutige Organisation des Volksschulwesens der Stadt Zürich ist komplex und für Aussenstehende (z.B. die Eltern) schwierig verständlich.
- ▶ Es besteht eine Reihe von parallelen Mitwirkungs- und Führungsstrukturen auf gesamtschädtischer Ebene (Gemeinderat, Stadtrat, Vorsteher SSD, PK, SK) und auf Kreisebene (Schulpräsidium, Kreisschulpflege). Dies macht das Führungssystem komplex und aufwändig und zieht Kompetenz- und Rollenkonflikte nach sich.
- ▶ Insbesondere hat sich der im System angelegte Rollen- und Kompetenzkonflikt zwischen SSD/SAM und der PK - auch im Zuge der grossen Zahl der Reformen - akzentuiert.
- ▶ Infolge fehlender personeller und funktioneller Trennung der Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten zwischen der Funktion als Präsidentin bzw. Präsident der Kreisschulpflegen, der Aufsichtsfunktion gegenüber der Kreisschulpflege sowie der Funktion als Mitglied der gesamtschädtischen PK können sich Rollenkonflikte ergeben.
- ▶ Die Autonomie der Schulkreise führt zu einer heterogenen Organisation, welche die administrativen Abläufe und Prozesse für das SSD/SAM erschwert.

- ▶ Der Reformumfang und das Reformtempo fördern eine zentralisierte Führung der Volksschule in der Stadt. Die Kreisorganisationen sehen sich dadurch in ihrer Existenzberechtigung gefährdet und üben entsprechend Kritik.
- ▶ Der Anspruch nach Teilautonomie für die Schuleinheiten kollidiert mit dem Autonomieanspruch der Schulkreise. Die Führungskultur der Schulpräsidentinnen und -präsidenten gegenüber den Schulleitungen ist sehr unterschiedlich. Dies erschwert die Umsetzung der Volksschulreformen. Zudem fehlt es den Schuleinheiten an der notwendigen Unterstützung in administrativen Belangen.
- ▶ Die Wahl von 24 Kreisschulpflegemitgliedern mit grundsätzlich gleichen Rechten und Pflichten wird durch eine Selektion nach professionellen Kriterien innerhalb der Behörde unterlaufen. Faktisch nehmen die Mitglieder ihre Funktion – nach Art und Intensität – sehr unterschiedlich wahr.
- ▶ Die Rekrutierung der Mitglieder der Kreisschulpflege erfolgt mit der Volkswahl nach politischen Kriterien. Dies steht im Widerspruch zu den Aufgaben dieses Gremiums, welche weitgehend unpolitischer, nämlich fachlicher bzw. pädagogischer Natur sind.
- ▶ Die vom Gemeinderat gewählten Schulkommissionen können die ihnen zugedachte Aufsichtsfunktion nur teilweise übernehmen.

Grafik 12: Modell Basel-Stadt

6.1 Basel-Stadt



Der Erziehungsdirektor ist der durch das Volk gewählte **Regierungsrat**, der das Erziehungsdepartement unter sich hat. Der Kanton Basel-Stadt stellt insofern einen Spezialfall dar, als er nur aus drei Gemeinden besteht: Stadt Basel, Bettingen, Riehen.

Die Leitung Volksschule trägt die Verantwortung für die gesamte Volksschule. Sie untersteht der Bereichsleitung Bildung im Erziehungsdepartement. Die Leitung Volksschule übernimmt die strategische und operative Leitung der Volksschule im Kanton.

Die **Stufenleitungen** sind für die strategische und operative Leitung einer Stufe sowie für das Controlling verantwortlich. Sie stellen die Schulleitungen sowie die Stabspersonen an und sind verantwortlich für die Personalführung sowie Personalentwicklung.

Die **Volksschulleitungskonferenz** besteht aus den Stufenleitungen, der kommunalen Leitung der Primarstufe der Gemeinden Bettingen und Riehen sowie der Leitung Dienste (11 Personen) und gilt als wichtigstes Führungsorgan der Leitung Volksschule.

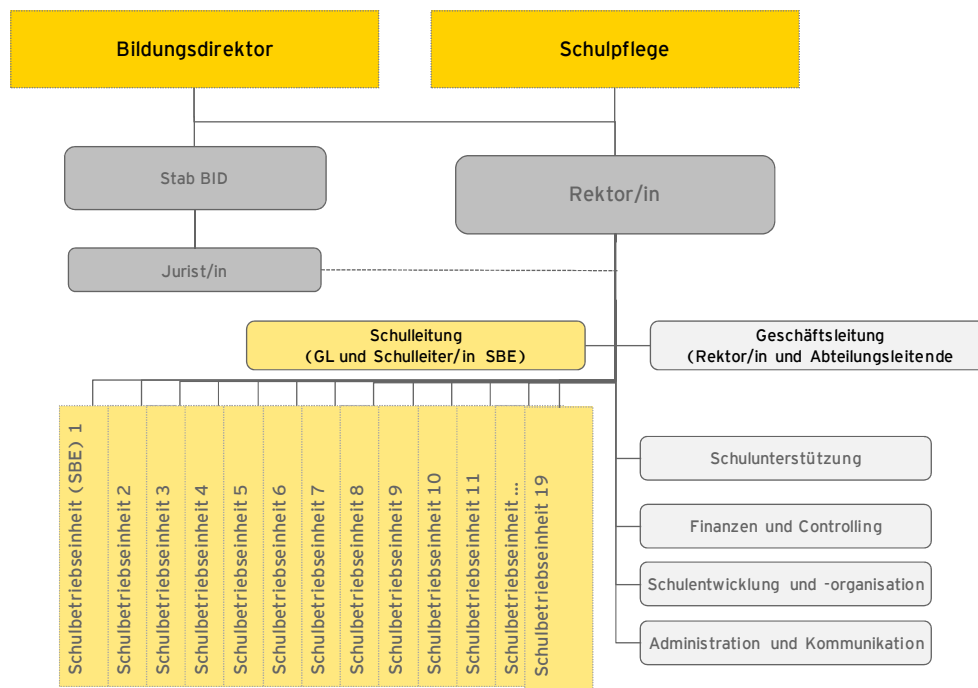
Die **Leitung Standort** ist für die pädagogische, administrative, personelle und finanzielle Führung der Schule verantwortlich und unterrichtet nebenbei. Die Schulleitenden werden durch die Leitung Volksschule angestellt. Jeder Schulleiterstelle ist eine Sekretariatsstelle vor Ort zugeteilt (Minimum 40%). Es bestehen ca. 40 Schuleinheiten.

Der **Schulrat** auf Ebene Schuleinheit besteht aus einer/einem schulexternen, durch den Regierungsrat gewählten Präsidentin/Präsident mit Moderations- und Mediationsfunktion, zwei Elterndelegierten, zwei Personen aus politischen Parteien sowie aus zwei schulinternen Mitgliedern (Schulleitung und Lehrperson) und auf der Oberstufe zusätzlich aus zwei Schülerdelegierten. Der Schulrat hat die Funktion einer Austausch- und Kommunikationsplattform und kann zur Vermittlung bei Problemfällen beigezogen werden. Zusätzlich hat der Schulrat die Befugnis, Schulbesuche durchzuführen, er genehmigt das Schulleitbild und die Hausordnung.

Das Modell des Kantons Basel-Stadt zeichnet sich aus durch eine klare Linienstruktur und eine relativ flache Hierarchie, die vor allem dank der überschaubaren Grösse Basels realisierbar ist. Da der Kanton Basel-Stadt in etwa dem Stadtgebiet Basels entspricht, ist keine städtische Zwischenebene notwendig. Es fehlt eine durch das Volk gewählte Schulaufsicht. Der Schulrat bildet zwar eine Milizbehörde, ist aber nicht mehr direkt vom Volk als solche gewählt. Die Gliederung der Leitung Volksschule in vier Teilbereiche - unterteilt nach Stufen - ermöglicht eine überregionale Zusammenarbeit der verschiedenen Bereiche. Die Leitung Volksschule sorgt für die nötige Gesamtsicht Schule, die den Schulverlauf eines Kindes im Blick hat. Die strategische Aufgabe Schulentwicklung (innerhalb des von der Politik gesetzten Rahmens) liegt primär bei den Schulleitungen.

Grafik 13: Modell
Stadt Luzern

6.2 Luzern



Beschreibung der Funktionen im Modell

Der Bildungsdirektor ist zurzeit der durch das Volk gewählte Stadtpräsident. Dieser führt neben dem Präsidialamt auch die Bildungsdirektion.

Die heutige vom Parlament gewählte Schulpflege (gesamtstädtisch) soll im neuen Führungsmodell (ab 2011) durch die **parlamentarische Bildungskommission** abgelöst werden. Die Schulpflege konzentrierte sich bisher auf den strategischen Schulbetrieb, sie spielt jedoch lediglich eine marginale Rolle. Die neue Bildungskommission ist hingegen politisch ausgerichtet und vertritt in erster Linie die Schulgeschäfte im Parlament, ihr kommt aber keine Aufsichtsfunktion zu. Die Notwendigkeit einer gesamtstädtischen Schulaufsicht erübrigt sich auf Grund der hierarchischen Führungsstruktur.

Der **Rektor** wird von der Schulpflege eingesetzt und ist dem Bildungsdirektor direkt unterstellt. Er ist Vorsitzender der Geschäftsleitung Volksschule und Mitglied der Geschäftsleitung der Bildungsdirektion. Er steht einerseits den Schulleitenden der Schulbetriebseinheiten (SBE) vor, andererseits führt er die Abteilungen Schulunterstützung, Schulentwicklung und Schulorganisation, Finanzen und Controlling sowie Administration und Kommunikation. Diese Abteilungen unterstützen die Schulbetriebseinheiten.

Die Abteilungsleitenden bilden zusammen mit dem Rektor die **Geschäftsleitung Volksschule**.

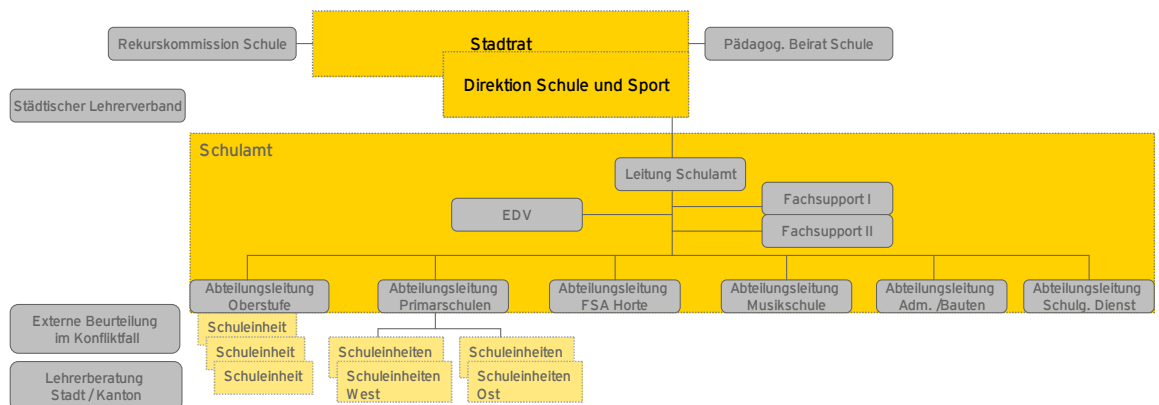
Die **Schulleitenden der Schulbetriebseinheiten (SBE)** stehen den einzelnen Schulbetriebseinheiten (SBE) vor. Sie haben mindestens ein 50% Leitungspensum, es wird keine Unterrichtstätigkeit vorausgesetzt und die entsprechenden Personen müssen nicht zwingend aus dem Lehrberuf stammen. Die Schulleitenden SBE sind weitgehend selbständig für die Personalführung zuständig.

Sie bilden zusammen mit der Geschäftsleitung Volksschule die **Schulleitung**.

Beim Luzerner Modell verfügt die Verwaltung über weitgehende Führungs- und Steuerungskompetenzen, während sich die Rolle der Politik bzw. der Behörden auf die Festlegung von normativ-strategischen Vorgaben beschränkt. Auf Grund der überschaubaren Grösse der Stadt Luzern kann (noch) auf eine Zwischenebene wie beispielsweise eine Schulkreisstruktur verzichtet werden, wodurch die gesamtstädtische Ausrichtung und Koordination der Gesamtorganisation Volksschule erleichtert wird.

6.3 St. Gallen

Grafik 14: Modell Stadt St. Gallen



Beschreibung der Funktionen im Modell

Der **Stadtrat** ist oberstes Leitungs- und Verwaltungsorgan. Er erlässt Leitbild und Qualitätskonzept, er wählt Schulleitungen und Lehrpersonen mit einem Pensum ab 50%. Die Direktorin für Schule und Sport ist ein durch das Volk gewähltes Mitglied des Stadtrates. Sie übernimmt die Gesamtleitung und Oberaufsicht über die Schulen.

Der **Direktion Schule und Sport** obliegt die Gesamtleitung der und die Oberaufsicht über die Schulen, sie bereitet die Geschäfte des Stadtrates vor und vollzieht dessen Beschlüsse.

Der aus sieben Mitgliedern bestehende **pädagogische Beirat** berät und unterstützt die Direktion Schule und Sport in pädagogischen Belangen. Er

wird durch den Stadtrat gewählt und tritt nicht gegen aussen auf. Ihm obliegt die Aufgabe, eine unabhängige Aussensicht auf die städtischen Schulen zu gewährleisten.

Die aus fünf Juristen und Juristinnen bestehende **Rekurskommission** entscheidet auf kommunaler Ebene letztinstanzlich über Rekurse. Sie amtiert anstelle des Stadtrates und wird durch ihn gewählt. Auch die Rekurskommission tritt nicht gegen aussen auf.

Die **Leitung Schulamt** übernimmt neben der operativen Gesamtleitung auch die Aufsicht und Kontrolle über die einzelnen Schulen. Das Schulamt initialisiert die Schulentwicklung, ist verantwortlich für die Evaluation der Schule, stellt die Personaldienste und die gesamte Administration sicher.

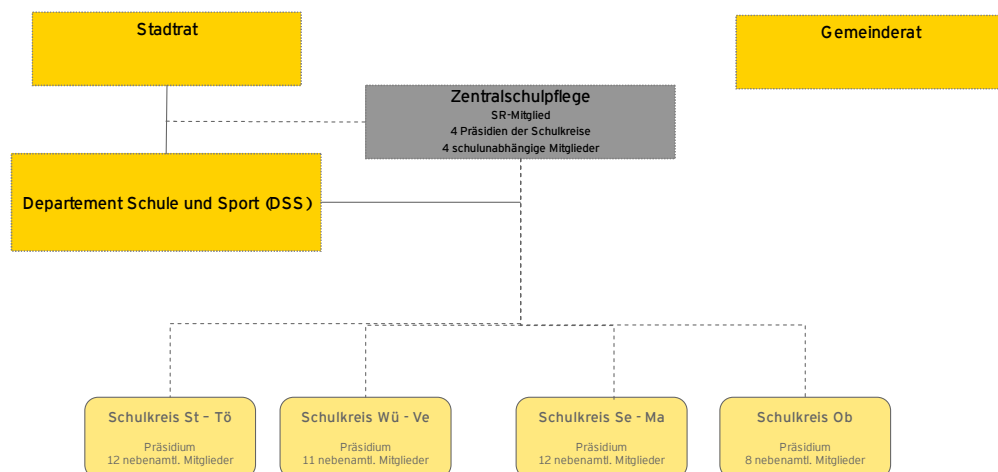
Die **Abteilungsleitungen** führen die ihnen zugeteilten Schulleitungen.

Die **Schulleitung** ist für die Organisation und Leitung gemäss Leitbild, Qualitätskonzept und strategischen Zielen für den Schulbetrieb verantwortlich, verfügt jedoch über kein Globalbudget. Jede Schulleiterstelle wird durch eine **Sekretariatsstelle** vor Ort sowie den zentralen Support unterstützt.

Das Modell der Stadt St. Gallen zeigt eine flache und einfache Führungsstruktur. Die Mitsprache der Milizbehörden befindet sich in dieser Schulorganisation auf der Stadtebene des Systems; sie werden nicht durch das Volk direkt, sondern durch den Stadtrat gewählt. Die zweigeteilte Gliederung der Schulen innerhalb des Schulamtes in Oberstufe und Primarschule ermöglicht eine praktikable und übersichtliche Führung.

6.4 Winterthur

Grafik 15: Modell Stadt Winterthur



Beschreibung der Funktionen im Modell

Die **Zentralschulpflege** ist neben den strategischen Geschäften auch für die zentralen operativen Geschäfte zuständig. Sie setzt sich aus den vier Kreisschulpräsidien, vier kreisunabhängigen nebenamtlichen Mitgliedern sowie dem zuständigen Mitglied des Stadtrates (Präsidium Zentralschulpflege) zusammen.

Das **Schulpräsidium** wird im Hauptamt (ab 2014) ausgeführt. Die vier Kreisschulpräsidentinnen und Kreisschulpräsidenten werden in den Schulkreisen gewählt und stehen der Kreisschulpflege vor. Zudem sind sie als Vorsitzende der Kreisschulpflege Mitglied der Zentralschulpflege.

Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip übernehmen die **Kreisschulpflegen** diejenigen operativen Aufgaben, die nicht von den Schulleitungen wahrgenommen werden. Die nebenamtlichen Kreisschulpflegemitglieder nehmen die Aufsichtsfunktion im Kreis wahr, sie machen Unterrichtsbesuche und führen das MAB durch. Die Kreisschulpflegen setzen sich aus dem Präsidium und acht bis zwölf nebenamtlichen Kreisschulpflegemitgliedern zusammen. Die Kreisschulpflegen stellen die Schulleitungen an.

Das **Departement Schule und Sport (DSS)** sieht sich als Dienstleistungsstelle gegenüber Schulen und Behörden der Volksschule Winterthur. Das Departement übernimmt aber auch Beratungsfunktionen. Die Schulverwaltung übernimmt die Aufgaben eines Zentralsekretariats.

Die Reorganisation der Winterthurer Schulbehörden erfolgt in zwei Etappen. In der Legislaturperiode 2010 - 2014 werden neben der Zentralschulpflege weiterhin sieben Kreisschulpflegen mit neu noch 75 Mitgliedern geführt. Ab 2014 werden die Kreisschulpflegen auf 47 Mitgliedern in vier Schulkreisen reduziert. Neu werden ab diesem Zeitpunkt die Kreispräsidien im Vollamt geführt. Das Modell der Stadt Winterthur baut auf einer zweistufigen Behördenstruktur auf. Diese Zweistufigkeit erlaubt keine klare Linienführung. Die Zentralschulpflege verfügt über kein Weisungsrecht gegenüber den Kreisschulpflegen. Die demokratische Wahl der Behörde auf Kreisebene ermöglicht eine Nähe zu den Schulen und zur Bevölkerung. Durch die Zuständigkeit der Zentralschulpflege für die Volksschule sowie neu für alle städtischen Sonderschulen kann eine stärkere Gesamtsicht Schule gewährleistet werden.

6.5 Entwicklungstendenzen in den analysierten Städten

Die Einführung geleiteter Schulen hat die Führungsstrukturen der Volksschulen in verschiedenen Städten und Kantonen der Schweiz verändert. Die Situation in den Städten zeigt sich deutlich komplexer als jene in den kleinen und mittleren Gemeinden. Die analysierten Städte Luzern, St. Gallen und Winterthur resp. der Kanton Basel-Stadt haben ihre Strukturen der Spezialisierung der Schulen bereits angepasst oder befinden sich in der Umsetzungsphase von Reformen. Folgende Entwicklungstendenzen sind dabei zu beobachten:

- ▶ Straffung des Prinzips direktdemokratischer Legitimation:
 - Konzentration der Mitwirkung von Eltern, Schülerinnen und Schüler und Stakeholder auf Schulebene
 - Konzentration der Mitwirkung durch die Öffentlichkeit auf eine Ebene im System
- ▶ Relativierung des Milizprinzips:
 - Professionalisierung der Schulaufsicht
- ▶ Stärkung der Gesamtsicht Schule:
 - Integration Sonderschulung in Volksschule
 - Ausrichtung von Gremien auf Gesamtsystem
- ▶ Klare Verantwortungszuweisung an Gremium und Personen:
 - Vereinfachung der Handlungskoordination zwischen den verschiedenen Akteuren im Mehrebenensystem
 - effiziente und effektive Schulführung durch eine klare Linienführung
 - Stärkung der Autonomie der Schulen
 - klarere Umsetzung der NPM-Forderungen

7 Kriterien für die Modellentwicklung und -bewertung

Ausgehend von den Erkenntnissen aus der NPM- und Schulentwicklungsdiskussion sowie der Organisationstheorie, den Ergebnissen der Ist-Analyse sowie den beobachteten Entwicklungstendenzen in ausgewählten Schweizer Städten werden im nächsten Schritt Kriterien definiert, die der Modellbewertung dienen.⁸² Dabei wird zwischen zwei Arten von Kriterien unterschieden: Zum einen Sachkriterien, welche die fachlichen Anforderungen an Behörden- und Verwaltungsstrukturen im Volksschulbereich widerspiegeln; zum anderen Umsetzungskriterien, mit denen die Modelle auf ihre Akzeptanz durch die Betroffenen sowie auf Rechts- und Kostenfolgen hin beurteilt werden können.

7.1 Sachkriterien

7.1.1 Effizienz/Effektivität

- ▶ **Führbarkeit** (vgl. 4.2, 4.3, 5.5.2, 6.5)
 - Klare Entscheidungshierarchie, geringer Koordinationsaufwand
 - Klare Definition der räumlich-geografischen Steuerungsgrösse und der entsprechenden Führungsstrukturen
- ▶ **Einheitlichkeit von Prozessen / Synergiepotential** (vgl. 4.2, 5.5.2)
 - Gesamtstädtisch einheitliche Definition von Abläufen und Prozessen
 - Balance zwischen zentral und dezentral erbrachten Leistungen
- ▶ **Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (Kongruenzprinzip)** (vgl. 4.3, 5.5.2, 6.5)
 - Klare Abgrenzung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten unterschiedlicher Akteure
 - Klare Zuweisung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten an die einzelnen Akteure
 - Übereinstimmung (Kongruenz) von Aufgaben mit Kompetenzen und Verantwortlichkeiten bei den einzelnen Akteuren
- ▶ **Stringenz / Einfachheit des Modells** (vgl. 4.3, 5.5.2)
 - Transparenz und Verständlichkeit des Modells
 - Widerspruchsfreier Modellaufbau

⁸² Bei den einzelnen Kriterien wird in Klammern jeweils auf die relevanten Kapitel / Abschnitte verwiesen, auf die sich die einzelnen Kriterien stützen.

7.1.2 Pädagogische Kriterien

- ▶ **Gleichheit der Bildungsangebote in der ganzen Stadt** (vgl. 4.4)
 - Chancengerechtigkeit für alle Schülerinnen und Schüler der Stadt Zürich
 - Gesamtstädtische (Minimal-) Standards und verbindliche Richtlinien für die Schulen und Betreuungsstrukturen
 - Qualitätssicherung durch zentrales Controlling
- ▶ **Autonomie der Schuleinheit** (vgl. 4.2, 4.4, 5.5.2, 6.5)
 - Personalautonomie (Anstellung, Entlassung, MAB)
 - Gestaltungsautonomie
 - Finanzautonomie
- ▶ **Innovationsfähigkeit des (Gesamt-) Systems** (vgl. 4.2, 4.4, 5.5.1)
 - Ausgewogenheit der Gestaltungsspielräume auf den unterschiedlichen Ebenen des Systems
 - Mitwirkungsmöglichkeiten für verschiedene Stakeholder

7.1.3 Politische Kriterien

- ▶ **Mitwirkung der Eltern (und Schüler)** (vgl. 4.4, 6.5)
 - Institutionalisierte Möglichkeit der Mitwirkung für Eltern (und Schüler) in den Schuleinheiten
- ▶ **Mitwirkung des Schulpersonals und der Schulleitungen** (vgl. 4.4)
 - Institutionalisierte Möglichkeit der Mitwirkung des Schulpersonals und der Schulleitungen auf Ebene Schulkreis
 - Institutionalisierte Möglichkeit der Mitwirkung des Schulpersonals und der Schulleitungen auf gesamstädtischer Ebene
- ▶ **Sicherstellung einer verwaltungsunabhängigen Aufsicht** (vgl. 4.4, 5.5.2, 6.5)
 - Existenz eines verwaltungsunabhängigen Aufsichtsgremiums
 - Sicherstellen der Fachkompetenz im Aufsichtsgremium
 - Klare Zuordnung der Aufsichtsfunktion zu einem Gremium
- ▶ **Vertretung der Öffentlichkeit / politischen Parteien** (vgl. 4.4, 5.5.1, 6.5)
 - Institutionalisierte Möglichkeit der Mitwirkung der Öffentlichkeit bzw. der politischen Parteien auf Ebene Stadt
 - Institutionalisierte Möglichkeit der Mitwirkung der Öffentlichkeit bzw. der politischen Parteien auf Ebene Schulkreis
- ▶ **Demokratische Legitimation der Schulbehörden (Volkswahl)** (vgl. 4.4, 5.5.1, 6.5)
 - Legitimation durch Volkswahl der Behörden auf Ebene Schulkreis
 - Legitimation durch Volkswahl der Behörden auf gesamstädtischer Ebene

7.2 Umsetzungskriterien

Bei den folgenden Kriterien handelt es sich um Faktoren, die - unabhängig von den sachlichen Anforderungen - erfahrungsgemäss für die Akzeptanz eines Modells bei den Betroffenen und damit für eine erfolgreiche Umsetzung von wichtiger Bedeutung sind.

7.2.1 Kultur-Verträglichkeit

- ▶ **Attraktivität der Funktionen**
 - VSS
 - Schulkreisleiter/Schulpräsidien
 - Schulpflegemitglied
 - Schulleiter
- ▶ **Verankerung vor Ort**
 - Mitwirkungsmöglichkeiten und Einflussnahme der Bevölkerung vor Ort

7.2.2 Umsetzung

- ▶ **Kostenfolgen**
 - Auswirkungen auf die Kosten und den Ressourcenbedarf der Stadt
- ▶ **Verträglichkeit mit kantonalem Recht**
 - Anpassungsbedarf beim kantonalen Recht, insbesondere Gemeindegesetz und Volksschulgesetz
- ▶ **Akzeptanz Stakeholder (Schulpflegen, Schulpräsidien, etc.)**
 - Akzeptanz der Organisationsvarianten bei den direkt Beteiligten, insbesondere bei den Schulpflegen und Schulpräsidien
- ▶ **Akzeptanz Schulpersonal**
 - Akzeptanz der Organisationsvarianten beim Schulpersonal: Lehrpersonen, Betreuung, Hausdienst, etc.

8 Modellvorschläge für die Organisation von Behörden und Verwaltung im Volksschulbereich der Stadt Zürich

8.1 Modellunabhängige Optimierungen

Es hat sich gezeigt, dass sich verschiedene Massnahmen zur Optimierung des heutigen Systems unabhängig von der Modellwahl aufdrängen. Diese Massnahmen sollen, da sie grundsätzlich auf sämtliche Modelle übertragbar sind, vorgängig erläutert werden. Gleichzeitig wird auf den rechtlichen Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene sowie auf die Kostenfolgen im Falle einer Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen hingewiesen.⁸³

8.1.1 Verkleinerung der Führungsspannen

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht wird grundsätzlich von einer Führungsspanne von - je nach Komplexität - sieben bis maximal zehn Personen ausgegangen. In der Diskussion um die Organisation der Schulleitungen geht man im Allgemeinen davon aus, dass die Führungsspanne von maximal 20 Personen nicht überschritten werden sollte. Vor diesem Hintergrund erweisen sich die heutigen Führungsspannen der Schulpräsidien gegenüber den ihnen unterstellten Schulleitungen sowie die Führungsspanne der Schulleitungen gegenüber dem Schulpersonal als zu gross.

Schulpräsidien - Schulleitungen

Die einzelnen Schulpräsidien verfügen heute über sehr unterschiedlich grosse Führungsspannen: Bei gesamthaft 98 Schuleinheiten⁸⁴ sind je nach Schulkreis zwischen 15 bis 25 Schulleitungen direkt unterstellt. Dabei ist zu beachten, dass gewisse Schulleitungen aus mehr als einer Person (Co-Leitungen) bestehen, wodurch die Führungsspanne zusätzlich vergrössert wird. Dies führt dazu, dass den Schulpräsidien in den meisten Schulkreisen eine direkte und regelmässige Führung der Schulleitungen kaum möglich ist.

Diesem Problem kann einerseits über einen Zusammenschluss der heutigen Schuleinheiten zu grösseren Einheiten entgegengewirkt werden. Aus pädagogischer Sicht wäre es dabei sinnvoll, die Neugliederung der Schuleinheiten auf die Laufbahn der Schülerinnen und Schüler auszurichten: Die Kinder sollen ihre Schullaufbahn innerhalb derselben Schuleinheit durchlaufen können. Folglich müsste eine Schuleinheit eine Oberstufe sowie die dazugehörenden Primarschulen sowie Kindergärten umfassen. Mit den resultierenden grösseren Schuleinheiten würde die Anzahl Schulleitungen pro Kreis abnehmen, wodurch sich die Führungsspanne der Schulpräsidien bzw. der Schulkreisleitung verkleinern und die Führbarkeit des Systems wesentlich verbessern

⁸³ Die Hinweise zur Umsetzung beschränken sich auf den rechtlichen Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene, da auf kommunaler Ebene für die Umsetzung sämtlicher Modelle grundlegende gesetzliche Anpassungen notwendig wären. Nicht explizit erwähnt werden zudem formelle Anpassungen (Begriffliche Änderungen, Verweise in anderen Gesetzen auf ursprüngliche Behörden).

⁸⁴ <http://www.stadt-zuerich.ch/ssd/de/index/volksschule/schulsystem.html> [23.12.2009]

liesse. Es ist jedoch zu beachten, dass dadurch gleichzeitig die - bereits heute sehr grosse - Führungsspanne der Schulleitungen ausgeweitet würde.

Als Alternative wäre die Einführung einer Zwischenstufe zwischen Schulpräsidien bzw. Schulkreisleitungen sowie den Schulleitungen zu prüfen. In Anlehnung an das ursprüngliche Modell des Schulkreises Letzi könnten beispielsweise unterhalb der Schulpräsidien bzw. Schulkreisleitungen eine Art „Schulleitung der Schulen“ eingesetzt werden, die im Auftrag der Schulpräsidien bzw. der Schulkreisleitungen je für eine bestimmte Anzahl Schulleitungen zuständig wären.

Hinweise zur Umsetzung

Zur Umsetzung dieses Vorschlags (Einführung einer Zwischenstufe in Form von „Schulleitung der Schulen“) ist eine Änderung der gesetzlichen Regelungen des Kantons notwendig:

Für eine Kompetenzdelegation der Schulpräsidien an die „Schulleitung der Schulen“ müsste § 44 Abs. 2 VSV, der es den Gemeinden untersagt, die in § 42 Abs. 3 VSG genannten Kompetenzen der Schulpflege an ein anderes Organ zu delegieren, entsprechend angepasst werden. Eventuell liesse sich eine entsprechende Sonderregelung für die Stadt Zürich über § 13 VSG realisieren.

Andererseits ist die Anzahl bzw. Grösse der einzelnen Schulkreise zu überprüfen. Insbesondere der Schulkreis Glattal hat mit 23 Schulleitenden mit mehr als 500 Lehrpersonen und über 5000 Schülerinnen und Schülern in 17 Schulhäusern und 59 Kindergartenlokalen eine kritische Grösse erreicht, wodurch die Führung erschwert wird. Es stellt sich die Frage einer generellen Neugliederung der Schulkreise.

Schulleitungen - Lehrpersonen

Eines der Hauptprobleme der Schulleitungen stellt die grosse Führungsspanne dar, die sich auf bis zu 50 direkt unterstellte Personen erstreckt. Dieses Problem könnte insbesondere mit Massnahmen auf organisatorischer Ebene entschärft werden, indem innerhalb der Schuleinheiten einzelne Abteilungen oder Fachgruppen gebildet werden und die Schulleiterinnen und -leiter nur die jeweiligen Abteilungsleiter führen.⁸⁵ Die Delegation der Handlungsverantwortung kann z.B. hinsichtlich der MAB auf spezialisierte Co-Leitungen, die aus Fachpersonen aus der Sonderpädagogik, dem Hausdienst und der Schulpädagogik bestehen, sinnvoll sein. Die Führungsverantwortung sollte jedoch bei einer einzigen Person bleiben.⁸⁶ Einer solchen Lösung stehen heute die gesetzlichen Vorgaben des Kantons bzw. die verfügbaren finanziellen Mittel zur Entschädigung der Führungsfunktionen entgegen. Aufgrund des gesetzlichen Zuweisungsschlüssels für die Stellenplanung kann die Stadt Zürich heute etwa 60 Vollzeitstellen für Schulleitungen einrichten. Da Schulleitungen eine Unterrichtsverpflichtung haben und darum ihre Schulleitungstätigkeit höchstens zu

⁸⁵ In der vorliegenden Analyse standen die übergeordneten Behörden- und Verwaltungsstrukturen im Zentrum. Mit Blick auf die Schulleitungen wurde daher nur deren Rolle im Zusammenspiel mit anderen Akteuren, nicht jedoch deren interne Organisation untersucht.

⁸⁶ Dubs, R. (2005); Die Führung einer Schule: Leadership und Management, Zürich: Verlag SKV

85% wahrnehmen können, ergibt dies eine theoretische Zahl von etwa 70 Leitungspersonen.⁸⁷

Hinweise zur Umsetzung

Zur Umsetzung dieses Vorschlags ist eine Änderung der Vorschriften des Kantons notwendig:

- Gemäss § 45 Abs. 1 VSV können die in § 44 Abs. 2 VSG an die Schulleitung zugewiesenen Kompetenzen an kein anderes Organ delegiert werden. In einem von der KSP Letzi eingeholten Rechtsgutachten⁸⁸ wird demgegenüber argumentiert, dass dieses Delegationsverbot im Widerspruch zur Delegationskompetenz des Gemeindegesetzes (§ 57 GG) stehe und ein unzulässiger Eingriff in die Gemeindeautonomie sei (S. 8).
- Evtl. Anpassung von § 21 LPG.
- In § 2c der kantonalen Lehrpersonalverordnung (LPVO) wäre die Anzahl zusätzlicher Vollzeiteinheiten, die den Gemeinden für die Schulleitung zugeteilt werden, entsprechend zu erhöhen.

8.1.2 Administrative Unterstützung der Schulleitungen

Wie die Ist-Analyse zeigte, sind die Schulleitungen heute teilweise stark mit administrativen Aufgaben belastet und als Folge in ihren personellen und pädagogischen Führungsaufgaben eingeschränkt. Ziel sollte es daher in allen Modellen sein, die Schulleitungen im administrativen Bereich stärker zu unterstützen. Dafür ist je nach Modell denkbar, dass die einzelnen Schuleinheiten ressourcenmässig verstärkt werden (Sekretariat) oder dass sie gewisse administrative Dienstleistungen von der Zentralverwaltung beziehen können.

8.1.3 Anstellung und Beurteilung der Mitarbeitenden (MAB) als alleinige Kompetenz der Schulleitungen

Die Anstellung und Entlassung sowie die Beurteilung der Mitarbeitenden (MAB) stellen zentrale Elemente der Personalführung dar. Heute entscheiden die Schulpräsidien auf Antrag der Schulleitungen über die Anstellung der Lehrpersonen und weiterer Mitarbeitender der Schule, die Kündigung obliegt ebenfalls der Schulpflege. Beurteilt werden die Lehrpersonen heute gemeinsam von der Schulleitung und der Kreisschulpflege (KSP), wobei die Hauptverantwortung für die MAB bei der KSP liegt, neu jedoch auch der Schulleitung zukommen kann. Mit Blick auf das Know-How, die zeitliche Verfügbarkeit und die Nähe zum Schulbetrieb, die für die Mitarbeiterbeurteilung erforderlich sind, sollte die Anstellungskompetenz sowie die Verantwortung und Durchführung der MAB vollständig an die Schulleitungen delegiert werden. Auch die Schulleitung der Fachschule Viventa sowie der gesamtstädtischen Sonderschulen übernehmen das MAB sowie die Anstellungskompetenz von den

⁸⁷ Hauser, D. (2007), Wer leitet die Schulleitungen? Ansatz für eine weitergehende Schulverwaltungsreform, S. 31, Masterarbeit der Universität Bern, Betreuender Dozent: Dr. Adrian Ritz, Kompetenzzentrum für Public Management

⁸⁸ Keller, G. (Dezember 2006)

wegfallenden Schulkommissionen. Mit dieser Kompetenzverschiebung kann gleichzeitig die Autonomie der Schulleitungen im personellen Bereich gestärkt werden.

Zu beachten ist, dass sich mit der vollständigen Übertragung der MAB sowie zweckmässigerweise auch der Schulbesuche an die Schulleitungen insgesamt aufwändige Aufgaben der (Kreis-) Schulpflege entfallen. Dies hat entsprechende Folgen für die notwendige Grösse der Schulpflegen, die dank dieser Massnahmen deutlich verkleinert werden können (vgl. folgende Modellvorschläge). Wir gehen in der Folge von einer Grösse von sieben Personen für Schulpflegen auf Kreisebene aus.

Hinweise zur Umsetzung

Zur Umsetzung dieses Vorschlags ist eine Änderung der gesetzlichen Regelungen des Kantons notwendig:

- § 42 Abs. 2 VSG, wonach die Schulpflege regelmässig Schulbesuche durchführt, ist zu streichen.
- Die Kompetenzen zur Anstellung und Entlassung sowie zur Aufsicht und Beurteilung der Lehrpersonen und der übrigen Mitarbeitenden, die gemäss § 42 Abs. 3 Ziff. 4 und 5 VSG der Schulpflege zukommen, sind aus dem Aufgabenkatalog der Schulpflege zu streichen.
- Gleichzeitig sind diese Kompetenzen im Aufgabenkatalog der Schulleitungen (§ 44 Abs. 2 lit. a VSG) zu verankern bzw. sind die dortigen Bestimmungen entsprechend anzupassen. Ebenso sind § 7 Abs. 1, § 8 Abs. 1 und § 21 Abs. 1 des kantonalen Lehrpersonalgesetzes (LPG), wonach die Schulpflege für die Anstellung und Kündigung der Lehrpersonen zuständig ist, anzupassen.
- § 23 Abs. 1 und 3 LPVO sowie § 24 Abs. 4 LPVO sind ebenfalls entsprechend anzupassen.
- Soweit es um Abweichungen vom Volksschulgesetz geht, liessen sich diese als Sonderregelung für die Stadt Zürich allenfalls über § 13 VSG realisieren.

8.1.4 Aufhebung der Schulkommissionen

Aus der Ist-Analyse hat sich ergeben, dass die Funktion und der Nutzen der drei Schulkommissionen (Sonderschulen, Jugendmusikschule und Viventa) umstritten sind und dass kein Organ existiert, das die Gesamtsicht Schulen der Stadt Zürich sicherstellt und eine gesamtstädtische Strategieentwicklung verfolgt. Bei den entsprechenden Kommissionsmitgliedern besteht eine mehr oder weniger grosse Unzufriedenheit über die Einflussmöglichkeiten und die Wirkung dieser Kommissionen. Generell sind wir der Ansicht, dass der Nutzen dieser Kommissionen den Aufwand nicht mehr rechtfertigt. Zudem ist neu das sonderpädagogische Angebot der Schulen in der Stadt Zürich integrativ ausgerichtet. Es werden Schülerinnen und Schüler aus den ehemaligen Kleinklassen sowie Sonderschülerinnen und Sonderschüler in die Regelklasse integriert. Dabei werden die Sonderschülerinnen und Sonderschüler administrativ einer der drei städtischen Sonderschulen zugeteilt. Im Sinne der Vereinfachung der Schulorganisation schlagen wir deshalb vor, diese Kommissionen und die entsprechenden Funktionen - je nach Modell - in die Volksschulbehörden zu integrieren und/oder deren Aufgaben der städtischen Schulverwaltung zu übertragen.

8.1.5 Vereinfachung der administrativen Abläufe

Die administrativen Abläufe und Prozesse zwischen den Kreisschulpflegesekretariaten sowie dem SAM und dem Kanton sind teilweise mit einem hohen Aufwand auf beiden Seiten verbunden. Als besonders kompliziert und administrativ aufwändig hat sich das heutige Anstellungs- und Entlohnungssystem erwiesen. Insbesondere die Tatsache, dass die Lehrpersonen grundsätzlich gemäss kantonalem Recht, jedoch, wenn sie ein gewisses Mindestpensum nicht erreichen, gemäss städtischem Recht beschäftigt werden, macht das System aufwändig und komplex. Die Anstellung und Besoldung für das gesamte Lehrpersonal der Stadt Zürich sollte auf einer einheitlichen Grundlage geregelt werden.

Hinweise zur Umsetzung

Um dies zu ermöglichen, müsste allerdings die entsprechende gesetzliche Regelung des Kantons geändert werden.

Für die Unterstellung aller Lehrpersonen der Volksschule unter das Lehrpersonalgesetz müssten § 1 LPG sowie § 8 Abs. 1 LPVO, die die Mindestpensen für nach kantonalem Recht angestellte Lehrpersonen regeln, entsprechend angepasst werden.

8.1.6 Weitere Optimierungen auf operativer Ebene

Nebst den erwähnten Massnahmen besteht auch auf operativer Ebene in zahlreichen Bereichen Optimierungsbedarf. Dies ist insbesondere in den Bereichen Schülermutationen oder externe Vermietung von Schulräumen der Fall, in denen die Zuständigkeiten heute teilweise unklar geregelt sind und sich die administrativen Prozesse zwischen dem SSD/SAM und den Schulkreisen als kompliziert erweisen, was unter anderem auf die uneinheitliche Umsetzung bzw. Handhabung in den einzelnen Schulkreisen zurückzuführen ist. Im Rahmen dieser Organisationsanalyse kann jedoch nicht detailliert auf diese operativen Verbesserungsmöglichkeiten eingegangen werden, da der Fokus des Auftrages primär auf die Strukturen der Behörden- und Verwaltungsorganisation ausgerichtet war.

8.1.7 Überlegungen zu den Kosten

Die Abschätzung der Kostenfolgen ist mit Unsicherheiten behaftet, da diese stark von der konkreten Ausgestaltung der Massnahmen abhängen. Daher werden die Tendenzen der Kostenfolgen angegeben, eine genaue Bezifferung ist hingegen im jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Als Vergleichsbasis wird vom heutigen Modell ausgegangen.

Tabelle 6:
Kostenfolgen
modellunabhängige
Optimierungen

Massnahmen	Kostenfolgen
Verkleinerung der Führungsspannen – Schulpräsidien - Schulleitungen – Schulleitungen - Lehrpersonen	↑↑ ↑↑
Administrative Unterstützung der Schulleitungen	↑↑
Beurteilung der Mitarbeitenden (MAB) und Unterrichtsbesuche als alleinige Kompetenz der Schulleitungen	=
Integration der Aufgaben Schulkommissionen	↓
Vereinfachung der administrativen Abläufe	↓

Eine Verkleinerung der Führungsspanne zwischen Schulpräsidien und Schulleitungen über die Einführung einer Zwischenstufe oder über eine Neugliederung der Schulkreise erfordert zusätzliche Personalressourcen auf Ebene Schulkreis. Eine Verkleinerung der Führungsspanne über die Vergrösserung der Schuleinheiten wäre hingegen auf Kreisebene mit keinen Zusatzkosten verbunden; möglicherweise könnten dadurch sogar Einsparungen realisiert werden. Auf Ebene Schuleinheit (bzw. Schulleitung) würden dadurch jedoch zusätzliche Schulleitungsressourcen notwendig. Insgesamt ist bei dieser Massnahme von einer spürbaren Kostensteigerung auszugehen.

Zur Verkleinerung der Führungsspanne zwischen Schulleitungen und Lehrpersonen wären die Anzahl Vollzeitstellen für Schulleitungen, die der Stadt Zürich durch den Kanton zugewiesen werden, zu erhöhen.

Für eine administrative Unterstützung der Schulleitungen wird je nach Modell eine ressourcenmässige Stärkung vor Ort oder ein Outsourcing gewisser Dienstleistungen an die städtische Verwaltung vorgeschlagen. Beide Massnahmen wären mit wesentlichen Zusatzkosten verbunden.

Wird den Schulleitungen die alleinige Kompetenz zur Anstellung und Beurteilung der Mitarbeitenden (MAB) übertragen, bedeutet dies für die Schulleitungen einen nicht zu unterschätzenden zeitlichen Mehraufwand. Es ist jedoch zu beachten, dass die Schulleitungen bereits heute eng in die Anstellung und Beurteilung der Mitarbeitenden (MAB) involviert sind und in diesem Zusammenhang - sowie in ihrer Funktion als Schulleiterin bzw. Schulleiter - bereits Schulbesuche durchführen. Gleichzeitig würden die Kreisschulpflegen durch diese Massnahme wesentlich entlastet, was entsprechende Kosteneinsparungen zur Folge hätte. Insgesamt ist von Kostenneutralität auszugehen.

Über eine Integration der drei Schulkommissionen (Sonderschulen, Jugendmusikschule und Viventa) in die Volksschulbehörden und/oder städtische Schulverwaltung könnten Synergien mit den bestehenden Behörden genutzt und gewisse Kosteneinsparungen erzielt werden.

Durch eine Straffung und Vereinheitlichung administrativer Abläufe können Zeit und damit verbunden auch Personalressourcen eingespart werden.

8.2 Überblick

Gestützt auf die im Kapitel 4, 5 und 6 dargelegten Überlegungen wurden ursprünglich sieben Organisationsvarianten entwickelt. Diese wurden aufgrund einer ersten Bewertung in Diskussion mit der Steuerungsgruppe schliesslich auf drei (sowie zwei Untervarianten) reduziert. Die folgende Tabelle veranschaulicht die Logik bei der Herleitung der Varianten:

Tabelle 7:
Modellvarianten

	Räumlich- geographische Steuerungsgrösse	Führungslinie	Ausgestaltung Schulpflege
Stadt-Modell: Variante 1	Ebene Stadt	Direkte Führungslinie (VSS) mit hierarchisch unterstellten Schulkreisleitern	Vom Stadtrat eingesetzte Schulpflege auf Ebene Stadt (Schulpflege Stadt Zürich) mit Funktion als Rekursgremium mit sieben Mitgliedern
Stadt-Modell: Variante 2	Ebene Stadt	Direkte Führungslinie (VSS) mit hierarchisch unterstellten Schulkreisleitern	Vom Volk gewählte Schulpflege auf Ebene Stadt (Schulpflege Stadt Zürich) mit Kompetenz für normativ-strategische Entscheide und als Rekursinstanz mit 25 Mitgliedern
Kreis-Modell	Ebene Kreis	Direkte Führungslinie (VSS) mit hierarchisch unterstellten Schulkreisleitern	Direkt-demokratisch gewählte Schulpflege auf Ebene Kreis mit sieben Mitgliedern
Modell Status quo plus: Variante 1	Ebene Stadt/Kreis	Ohne direkte Führungslinie mit gewählten Schulpräsidenten, Stärkung PK durch eigenen Stab	Direkt-demokratisch gewählte Schulpflege auf Ebene Kreis mit sieben Mitgliedern
Modell Status quo plus: Variante 2	Ebene Stadt/Kreis	Ohne direkte Führungslinie mit gewählten Schulpräsidenten, Stärkung VSS	Direkt-demokratisch gewählte Schulpflege auf Ebene Kreis mit sieben Mitgliedern

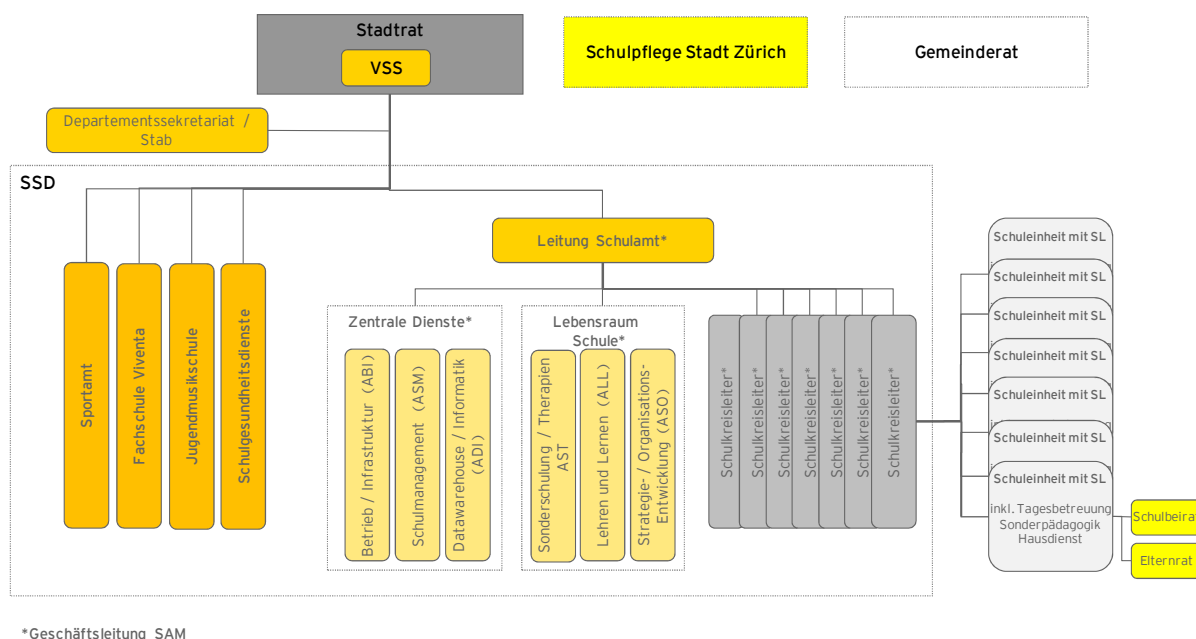
Wie erläutert ist die Bestimmung der vorherrschenden räumlich-geographischen Steuerungsgrösse ein wichtiges Merkmal der Organisationsvarianten. Zwei der fünf entwickelten Modelle gehen von der Stadt als ganzes und eines von den Kreisen aus. Die Modelle „Status quo plus“ sind Mischvarianten. Als weiteres Unterscheidungsmerkmal wurde das Kriterium gewählt, ob zwischen der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher Schul- und Sportdepartement (VSS) und den

Kreisverantwortlichen eine hierarchische Führungslinie besteht. In drei der fünf entwickelten Varianten ist dies der Fall. Schliesslich unterscheidet die Ausgestaltung der Schulpflege in Art, Kompetenz und Grösse die fünf dargestellten Varianten.

8.3 Stadt-Modell Variante 1

8.3.1 Übersicht

Grafik 16: Stadt-Modell Variante 1



8.3.2 Grundidee

Wie es der Name besagt, ist diese Organisationsvariante auf die Stadt als Steuerungsgrösse ausgerichtet. Gleichzeitig wird das hierarchische Führungsprinzip, wie es in anderen Verwaltungsbereichen zur Anwendung kommt, konsequent umgesetzt. Es besteht ein eindeutiges Unterordnungsverhältnis vom VSS, der Leitung Schulamt, den Schulkreisleitenden zu den Schulleiterinnen und -leitern. Eine vom Stadtrat gewählte siebenköpfige Schulpflege auf Stadtebene, amtiert als Rekursinstanz und beaufsichtigt in diesem Sinne die Volksschule der Stadt Zürich. Politik, Eltern und Schulpersonal wirken via Schulbeiräte resp. auch via Elternbeiräte auf Schuleinheitsebene mit. Die einzelnen Schuleinheiten können aufgrund einer sinnvollen und logischen Zuteilung auf die einzelnen Schulkreisleiterinnen bzw. Schulkreisleiter verteilt werden. Die Führungsspanne der Schulkreisleitung ist dadurch flexibilisiert. Die modellunabhängigen Optimierungen aus Kapitel 8.1 gelten auch für dieses Modell.

8.3.3 Modellbeschreibung

Funktion

Die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements (VSS)

Der VSS ist direkt-demokratisch gewählt und wird vom Gesamtstadtrat als

Vorsteher des Schul- und Sportdepartements delegiert. Sie bzw. er steht dem Schulamt und damit mittelbar den Schulkreisleitungen vor. Nebst seinem Stab und dem Departementssekretariat führt sie bzw. er zudem die Dienstabteilungen Fachschule Viventa, Jugendmusikschule, Schulgesundheitsdienste und Sportamt.

Der VSS ist für die strategische Führung der Volksschule zuständig und trägt zusammen mit dem Gesamtstadtrat die politische Verantwortung für die Volksschulen der Stadt Zürich. Aufgrund der hierarchischen Führungsstruktur obliegt es dem VSS, die Umsetzung innerhalb der vom Gemeinderat festgelegten Kompetenz- und Aufgabenteilung auf operativer Ebene und damit die Kompetenzverteilung zwischen gesamtstädtischer Ebene und Kreisebene zu regeln. Ebenso legt der VSS die Grundsätze für die Ressourcenzuteilung an die einzelnen Schulverwaltungseinheiten fest.

Gemeinderat

Der Gemeinderat regelt wie bisher in einem Organisationsstatut und in weiteren Erlassen die Grundzüge der Organisation der Volksschule der Stadt Zürich. Wie bisher kann die aus 13 Gemeinderätinnen und -räten bestehende Spezialkommission PRD/SSD allgemeine Beratungen zu ihrem Aufgabenbereich durchführen und bereitet Geschäfte und Anträge zuhanden des Plenums vor.

Leitung Schulamt (SAM)

Die Leiterin bzw. der Leiter SAM führt das Schulamt sowie die Schulkreisleitenden. Dem Schulamt wird zusätzlich zu den heutigen Aufgaben auch ein Teil derjenigen Aufgaben übertragen, welche heute die Kreisschulpflegen und die Präsidentenkonferenz (PK) wahrnehmen.

Der Leitung SAM bildet zusammen mit den sieben Schulkreisleitungen sowie je einer Vertreterin bzw. einem Vertreter der Bereiche Zentrale Dienste und Lebensraum Schule die **Geschäftsleitung SAM**.

Schulamt (SAM)

Das Schulamt umfasst folgende Bereiche bzw. Abteilungen: **Bereich Lebensraum Schule:** Die Leiterin bzw. der Leiter Schulamt führt den Bereich Lebensraum Schule mit den Abteilungen Strategie-/Organisationsentwicklung (ASO), Sonderschulung/Therapien (AST) sowie Lehren und Lernen (ALL). Diese Abteilungen sind für die Schulentwicklung und Schulorganisation zuständig, soweit diese auf gesamtstädtischer Ebene erfolgt und die entsprechenden Aufgaben nicht vom Kanton wahrgenommen werden.

Bereich Zentrale Dienste: Die Leiterin bzw. der Leiter Schulamt steht dem Bereich Zentrale Dienste⁸⁹ mit den Abteilungen Schulmanagement (ASM),

⁸⁹ Die Frage, wie die zentralen Dienste für das SSD insgesamt ideal auszugestalten wären, war nicht Teil der vorliegenden Studie.

Betrieb/Infrastruktur (ABI) sowie Datawarehouse/Informatik (ADI) vor. Die zentralen Dienste dienen primär als Support-Abteilung für die Schulkreisleitungen und sorgen dafür, dass die administrativen Prozesse möglichst einheitlich und effizient ablaufen. Darunter fallen folgende Aufgabenbereiche:

- Supportdienste in den Bereichen Finanzen, Personal und Informatik für die Schulkreise, Schulraumplanung und -verwaltung
- Führung der Finanzen

Schulkreisleitung

Anstelle der Schulpräsidentinnen bzw. Schulpräsidenten sind neu sieben Schulkreisleitende für die entsprechenden Kreise verantwortlich. Jede Schulkreisleitung steht den Schulleitungen seines Schulkreises vor. Folgende Aufgaben fallen in den Bereich der Schulkreisleitung:

- Anstellung und Entlassung sowie Aufsicht und Beurteilung der Schulleitungen⁹⁰
- Genehmigung von Leitbild und Schulprogramm der Schulen, Schülerzuteilung
- Überprüfung, ob die Empfehlungen der Kantonalen Fachstelle für Schulbeurteilung von den Schulleitungen umgesetzt werden

Zur administrativen Unterstützung verfügen die Schulkreisleitenden je über ein Sekretariat, das jedoch wesentlich kleiner ist als die heutigen Kreisschulpflegesekretariate, da gegenüber dem heutigen Zustand Aufgaben vermehrt zentral für die ganze Stadt vorgenommen werden.

Dienstabteilungen SSD

Analog zu heute bilden die Jugendmusikschule, die Fachschule Viventa, das Sportamt und die Schulgesundheitsdienste je eine eigene Dienstabteilung. Wie in Kapitel 8.1.4 vorgeschlagen, werden die Aufgaben der Schulkommissionen in die Verwaltung integriert.

Schulleitungen

Die Schulleitungen sind einem der sieben Schulkreisleitenden und damit indirekt dem VSS unterstellt. Sie sind für die administrative, personelle und finanzielle Führung und gemeinsam mit der Schulkonferenz für die pädagogische Führung und Entwicklung der Schule (inkl. Tagesbetreuung, Sonderpädagogik und Hausdienst) verantwortlich.

Über die heutigen Aufgaben und Zuständigkeiten hinaus ist die Schulleitung zudem in alleiniger Kompetenz für die Personalführung in ihrer Schuleinheit zuständig. Dies umfasst insbesondere die Anstellung und Entlassung sowie

⁹⁰ Die Kompetenz zur Anstellung und Entlassung sowie zur Aufsicht und Beurteilung (MAB) des Schulpersonals, die heute teilweise den Schulbehörden obliegt, soll hingegen vollständig an die Schulleitungen übertragen werden.

die Aufsicht und Beurteilung (MAB) der Lehrpersonen sowie der übrigen Mitarbeitenden.

Schulpflege

a) Schulpflege Stadt Zürich

Es wird eine Schulpflege auf gesamstädtischer Ebene - die Schulpflege Stadt - Zürich eingesetzt. Die Mitglieder der Schulpflege werden vom Stadtrat bestellt. Die Mitglieder bestimmen, wer den Vorsitz übernimmt. Die Schulpflege besteht aus sieben Mitgliedern (inkl. Vorsitz).

Anstelle der wegfallenden Kreisschulpflege soll die neu auf Stadtebene konzipierte Schulpflege als gemeindeinterne „Rekursbehörde“ rekurrable Entscheide der Schulleitungen sowie, soweit solche anfallen, auch der Schulkreisleitung überprüfen. Damit wird vermieden, dass der Stadtrat mit strittigen Schulangelegenheiten überlastet wird. Anfechtbare Verfügungen werden vor allem in strittigen Schüler/innen-Angelegenheiten (Schulzuteilungen, Schullaufbahnentscheide, Zuweisungen zur Sonderschulung, Disziplinar massnahmen, Dispensationen) erlassen. Zudem sollen auch die Personalentscheide, welche die Schulleitungen aufgrund ihrer neuen personalrechtlichen Kompetenzen treffen, stadintern durch eine Behörde überprüft werden, bevor sie mit kantonalrechtlichem Rekurs weitergezogen werden können.⁹¹

Die Fachschule Viventa und die Jugendmusikschule sind dem VSS unterstellt und verfügen über keine eigenen Kommissionen mehr.

b) Schulbeirat

Pro Schuleinheit besteht ein Schulbeirat, der sich aus Delegierten aus Politik, Elternschaft und Schulpersonal zusammensetzt. Der Schulbeirat äussert sich zu allgemeinen Fragestellungen der Schule in der jeweiligen Einheit, verfügt jedoch über keine eigentlichen Entscheidungsbefugnisse. Der Schulbeirat repräsentiert dank diesem Modell die verschiedenen Stakeholder in einem Gremium. Die politische Öffentlichkeit ist - analog den heutigen Kreisschulpflegen - ebenso wie das Schulpersonal und die Elternschaft vertreten. Die unmittelbare Nähe zur Schuleinheit vergrössert unserer Ansicht nach die Attraktivität und auch die Einflussmöglichkeiten dieses Gremiums im Vergleich zur heutigen Ausgestaltung der Kreisschulpflegen. Der Schulbeirat hat die Funktion einer Austausch- und Kommunikationsplattform und kann zur Vermittlung bei Problemfällen beigezogen werden. Zusätzlich hat der Schulbeirat die Befugnis, Schulbesuche durchzuführen.

Elternrat

Pro Schuleinheit ist ein Elternrat vorgesehen, der sich aus Elternvertretern

⁹¹ Rekurse bezüglich Mitarbeiterbeurteilung sollen von der Schulpflege Stadt Zürich behandelt werden, unabhängig davon, ob sich das entsprechende Anstellungsverhältnis auf kantonales oder städtisches Recht stützt.

zusammensetzt. Der Elternrat äussert sich zu allgemeinen Fragestellungen der Schule in der jeweiligen Einheit, verfügt jedoch über keine eigentlichen Entscheidungsbefugnisse. Der Elternrat gilt als Rekrutierungsinstanz für die Elternvertretung im Schulbeirat.

8.3.4 Hinweise zur Umsetzung

Zur Umsetzung dieses Modells sind die gesetzlichen Regelungen des Kantons wie folgt zu revidieren:

► Schulpflege

Gemäss geltendem Gemeindegesetz ist die Führung der Volksschule der vom Volk gewählten Schulpflege übertragen und somit nicht in den hierarchischen Aufbau der städtischen Zentralverwaltung eingegliedert (§§ 12-14 GG). Sollen – wie in diesem Modell vorgeschlagen – die Aufgaben der Schulbehörden grundsätzlich an die politischen Behörde und deren Verwaltung gehen, müssten somit diese Paragraphen des Gemeindegesetzes geändert werden. Denkbar wäre dabei, im Gemeindegesetz eine Sonderlösung für die Stadt Zürich und allenfalls weitere Städte zu verankern, die festlegen würde, dass die Gemeindeordnung bestimmt, ob für das Schulwesen eine Schulpflege (im herkömmlichen Sinn) eingesetzt wird oder der Stadtrat zuständig ist.

Da die einzelnen Kompetenzen der Schulpflege insbesondere in §§ 41-43 VSG festgeschrieben sind, erfordert die neue Aufgabenverteilung gemäss Stadtmodell an sich auch eine Änderung der entsprechenden Bestimmungen des Volksschulgesetzes. Zu prüfen ist allerdings, ob die erforderlichen Abweichungen vom VSG nicht über dessen § 13 VSG realisiert werden können, gemäss welchem die Städte Zürich und Winterthur mit Genehmigung des Regierungsrats von den organisatorischen Bestimmungen des Volksschulgesetzes abweichen können.⁹²

► Modellunabhängige Optimierungen

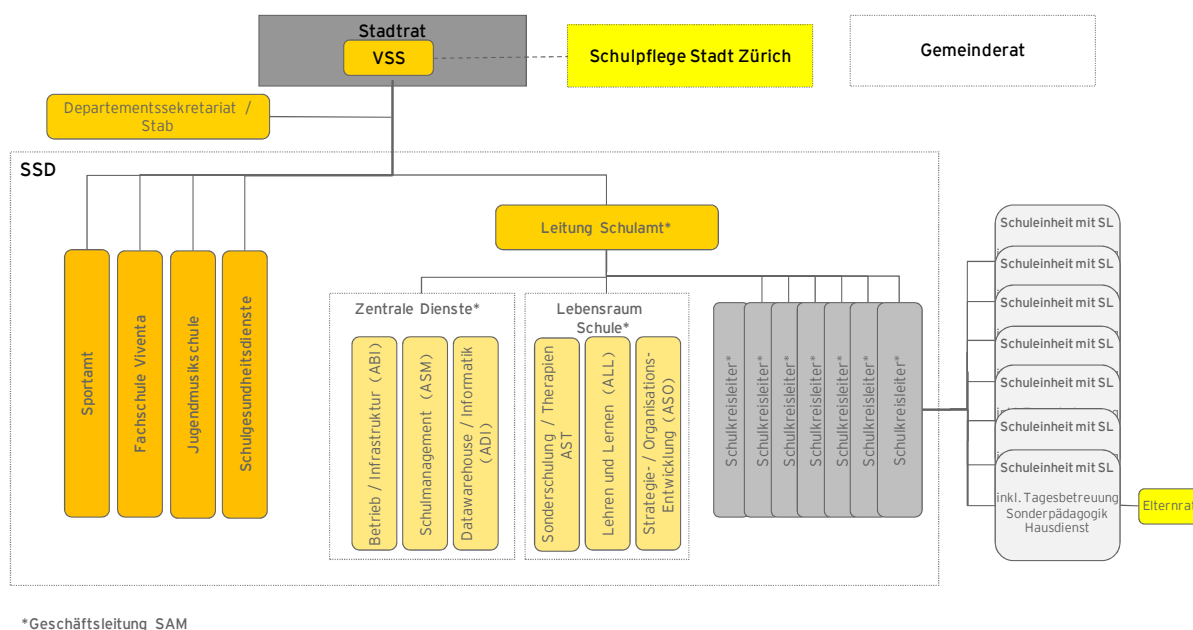
Gleichzeitig ist zu beachten, dass der rechtliche Anpassungsbedarf für die modellunabhängigen Optimierungen auch für dieses Modell gilt (vgl. Hinweise unter 8.1).

⁹² Hauser, D., 2007, S. 42

8.4 Stadt-Modell Variante 2

8.4.1 Übersicht

Grafik 17: Stadt-Modell Variante 2



8.4.2 Grundidee

Die Variante 2 deckt sich weitgehend mit dem Stadt-Modell Variante 1. Im Unterschied zu ihr ist die Schulpflege auf Stadtebene nicht nur Rekursinstanz, sondern sie fällt auch normativ-strategische Entscheide. Die 24 Mitglieder der Schulpflege werden direkt-demokratisch gewählt. Der Vorsitzende dieser Schulpflege ist der VSS. Auf Ebene Schuleinheit besteht ein Elternrat. Die einzelnen Schuleinheiten können aufgrund einer sinnvollen und logischen Zuteilung auf die einzelnen Schulkreisleiterinnen bzw. Schulkreisleiter verteilt werden. Die Führungsspanne der Schulkreisleitung ist dadurch flexibilisiert.

8.4.3 Modellbeschreibung

Das Stadt-Modell Variante 2 weicht in folgenden Punkten von der Hauptvariante ab:

Schulpflege Stadt Zürich

Der gesamtstädtischen Schulpflege kommen neben der Funktion als Rekursinstanz auch strategisch-normative Kompetenzen zu. Sie ist im Rahmen des übergeordneten Rechts insbesondere für den Erlass von gesamtstädtischen Vorgaben zuständig. Die Schulpflege legt die organisatorischen und inhaltlichen Rahmenbedingungen für die Volksschule der Stadt Zürich fest. Sie regelt unter anderem die Wahl von Schulmodellen und Varianten, regelt die Vorgaben zur Bildung von Schulen, bewilligt Schulversuche, verteilt die finanziellen Mittel auf die Kreise, die

Vollzeiteinheiten und allfällige weitere vom Kanton zugeteilte Mittel. Diese Vorgaben sind für die Schulkreise verbindlich.

Die Schulpflege setzt sich aus der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher des Schul- und Sportdepartementes (VSS) sowie 24 weiteren direkt-demokratisch gewählten Mitgliedern zusammen (insgesamt 25 Mitglieder). Da die Schulkreise in diesem Modellvorschlag keine erhebliche Rolle mehr spielen, sondern den Verhältnissen relativ flexibel angepasst werden können, werden als Wahlkreise die politischen Wahlkreise und nicht wie bisher die Schulkreise empfohlen. Als Variante könnte auf eine Unterteilung der Stadt auf Kreise verzichtet werden. Die Schulpflege wird von Amtes wegen vom VSS präsiert. Der Schulpflege gehören auch eine Vertretung des Schulpersonals und der Schulleitungen an (mit beratender Stimme).

Schulbeirat

Im Vergleich zur Hauptvariante entfällt in diesem Modell der Schulbeirat auf Schuleinheitsebene.

8.4.4 Hinweise zur Umsetzung

Zur Umsetzung dieses Modells sind die gesetzlichen Regelungen des Kantons wie folgt zu revidieren:

► Schulpflege

Die Schulpflege wird zwar in diesem Modell vom Volk gewählt und hat einen weiteren Aufgabenkreis als im Stadtmodell Variante 1, doch ist letztlich auch hier die Führung der Volksschule der politischen Behörde und deren Verwaltung übertragen. Für die dadurch erforderlichen Gesetzesänderungen auf kantonaler Ebene kann daher auf die Hinweise zur Umsetzung beim Stadtmodell Variante 1 verwiesen werden, die sinngemäss auch für die Variante 2 gelten.

► Modellunabhängige Optimierungen

Gleichzeitig ist zu beachten, dass der rechtliche Anpassungsbedarf für die modellunabhängigen Optimierungen auch für dieses Modell gilt (vgl. Hinweise unter 8.1).

Grafik 18: Kreis-Modell

```

graph TD
    Stadtrat[Stadtrat] --> VSS[VSS*]
    VSS --> DepSek[Departementssekretariat]
    VSS --> GSE[Gesamtstätt. Strategie & Org. Entwicklung]
    
    GSE -.-> Gemeinderat[Gemeinderat]
    
    GSE --> SSD[SSD]
    
    SSD --> Sportamt[Sportamt]
    SSD --> Fachschule[Fachschule Viventia]
    SSD --> Jugendmusik[Jugendmusikschule]
    SSD --> Schulgesund[Schulgesundheitsdienste]
    SSD --> Sonderschulen[Gesamtschulische Sonderschulen und Therapien]
    SSD --> LeituZD[*Leitung Zentrale Dienste]
    SSD --> SchKreiss1[*Schulkreis1]
    SSD --> SchKreiss2[*Schulkreis2]
    SSD --> SchKreiss3[*Schulkreis3]
    SSD --> SchKreiss4[*Schulkreis4]
    SSD --> SchKreiss5[*Schulkreis5]
    SSD --> SchKreiss6[*Schulkreis6]
    SSD --> SchKreiss7[*Schulkreisleiter 7]
    
    LeituZD --> ASM[Schulmanagement (ASM)]
    LeituZD --> ABI[Betrieb / Infrastruktur (ABI)]
    LeituZD --> ADI[Datawarehouse / Informatik (ADI)]
    
    SchKreiss1 --> LehrStrat1[• Lehren und • Strategie-Organisation  
• Sonderp. • Tagesbetrie • Hausdie]
    SchKreiss2 --> LehrStrat2[• Lehren und • Strategie-Organisation  
• Sonderp. • Tagesbetrie • Hausdie]
    SchKreiss3 --> LehrStrat3[• Lehren und • Strategie-Organisation  
• Sonderp. • Tagesbetrie • Hausdie]
    SchKreiss4 --> LehrStrat4[• Lehren und • Strategie-Organisation  
• Sonderp. • Tagesbetrie • Hausdie]
    SchKreiss5 --> LehrStrat5[• Lehren und • Strategie-Organisation  
• Sonderp. • Tagesbetrie • Hausdie]
    SchKreiss6 --> LehrStrat6[• Lehren und • Strategie-Organisation  
• Sonderp. • Tagesbetrie • Hausdie]
    SchKreiss7 --> LehrLern7[• Lehren und Lernen • Strategie- und Organisationsentw.  
• Sonderpäd. • Tagesbetreuung • Hausdienst]
    
    SchKreiss1 --> SL1[Schuleinheit mit SL]
    SchKreiss2 --> SL2[Schuleinheit mit SL]
    SchKreiss3 --> SL3[Schuleinheit mit SL]
    SchKreiss4 --> EL[Elternrat]
    
    SchKreiss7 --> Kreisschulpflege[Kreisschulpflege]

```

8.5.2 Grundidee

Neben den folgenden Änderungen gelten wiederum auch die modellunabhängigen Optimierungen in Kapitel 8.1.

Funktion

Der VSS ist direkt-demokratisch gewählt und wird vom Gesamtstadtrat als Vorsteherin bzw. Vorsteher des Schul- und Sportdepartements delegiert. Der VSS leitet das Schul- und Sportdepartement mit den sieben Schulkreisleitenden, die vom VSS eingesetzt werden und denen der VSS direkt vorsteht. Sie bzw. er führt die Schulkreisleitungen mit Leistungsauftrag und Globalbudget. Der VSS führt zudem die Dienststellen Sonderschulen und Therapien, Fachschule Viventa, Jugendmusikschule, Schulgesundheitsdienste und Sportamt sowie die Zentralen Dienste.

Der VSS wird einerseits vom Departementsekretariat, andererseits von der Stabstelle Gesamtstädtische Strategie- und Organisationsentwicklung unterstützt.

Gesamtstädtische Strategie und Organisationsentwicklung

Die Gesamtstädtische Strategie und Organisationsentwicklung ist als Stabstelle des VSS einerseits für die Entwicklung der gesamtstädtischen Schulstrategie, andererseits für das Controlling der Leistungsaufträge an die Schulkreisleitung zuständig. Sie arbeitet mit den Kreisschulpflegen zusammen, die gegenüber dem VSS rapportieren.

Gemeinderat

Der Gemeinderat regelt wie bisher in einem Organisationsstatut und in weiteren Erlassen die Grundzüge der Organisation der Volksschule der Stadt Zürich. Wie bisher kann die aus 13 Gemeinderatsmitgliedern bestehende Spezialkommission PRD/SSD allgemeine Beratungen zu ihrem Aufgabenbereich durchführen und Anträge zuhanden des Plenums stellen.

Schulkreisleitung

Die Schulkreisleitungen sind hierarchisch dem VSS unterstellt und werden von diesem angestellt. Die Schulkreise werden mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt.

Die Schulkreisleitungen sind je für einen Schulkreis verantwortlich und stehen den dortigen Schulleitungen vor. Sie verfügen in ihrem Schulkreis über weitreichende Kompetenzen: Sie sind sowohl für den Bereich Lebensraum Schule (Strategie- und Organisationsentwicklung, Lehren und Lernen) als auch für die Sonderpädagogik, Tagesbetreuung und den Hausdienst zuständig.

Ihr Kompetenzbereich umfasst insbesondere:

- Schulentwicklung auf Kreisebene;
- Führung der Finanzen (auf Ebene Schulkreis);
- Anstellung und Entlassung sowie Aufsicht und Beurteilung der Schulleitungen;⁹³
- Genehmigung von Leitbild und Schulprogramm der Schulen, Schülerzuteilung;
- Überprüfung, ob Empfehlungen der Kantonalen Fachstelle für Schulbeurteilung von den Schulleitungen umgesetzt werden.

Die Schulkreisleitungen werden durch ein entsprechend dotiertes Sekretariat unterstützt. Aufgrund des Aufgabenzuwachses sind diese Sekretariate in der Tendenz grösser als die heutigen Sekretariate der Kreisschulpflegen.

⁹³ Die Kompetenz zur Anstellung und Entlassung sowie zur Aufsicht und Beurteilung (MAB) des Schulpersonals, die heute teilweise den Schulbehörden obliegt, soll hingegen vollständig an die Schulleitungen übertragen werden.

Geschäftsleitung Schulen Stadt Zürich

Der VSS, die sieben Schulkreisleitenden, die Leitung Zentrale Dienste sowie die Stabstelle Gesamtstädtische Strategie und Organisationsentwicklung bilden zusammen die Geschäftsleitung der Volksschule der Stadt Zürich. Der VSS steht der Geschäftsleitung vor.

Die Geschäftsleitung entscheidet im Rahmen des Organisationsstatuts, welche Bereiche gesamtstädtisch geregelt und welche den einzelnen Schulkreisen bzw. der Schulkreisleitung überlassen werden sollen. Für die gesamtstädtisch geregelten Bereiche definiert der VSS inhaltliche Vorgaben. Der Geschäftsleitung obliegt es zudem, die Grundsätze für die Ressourcenzuteilung an die einzelnen Schulkreise festzulegen.

Zentrale Dienste

Die wichtigsten administrativen Funktionen, die sinnvollerweise gesamtstädtisch wahrgenommen werden, sind über die Zentralen Dienste ins SSD integriert (Schulmanagement ASM, Betrieb/Infrastruktur ABI, Datawarehouse/Informatik ADI).

Die Zentralen Dienste sind insbesondere für folgende Aufgaben zuständig:

- Supportdienste in den Bereichen Finanzen, Personal und Informatik für die Schulkreise, Schulraumplanung und -verwaltung;
- Führung der Finanzen (auf Ebene Gesamtsystem).

Weitere Dienstabteilungen

Analog zu heute bilden die Jugendmusikschule, die Fachschule Viventa, das Sportamt, die Schulgesundheitsdienste und neu zusätzlich die gesamtstädtischen Sonderschulen und Therapien je eine eigene Dienstabteilung.

Schulleitungen

Die Schulleitungen unterstehen der Schulkreisleitung des jeweiligen Schulkreises und damit indirekt dem VSS. Sie werden durch die Schulkreisleiterin bzw. den Schulkreisleiter eingesetzt.

Die Schulleitungen sind für die administrative, personelle und finanzielle Führung und gemeinsam mit der Schulkonferenz für die pädagogische Führung und Entwicklung der Schule (inkl. Tagesbetreuung, Sonderpädagogik und Hausdienst) verantwortlich.

Über die heutigen Aufgaben und Zuständigkeiten hinaus ist die Schulleitung zudem in alleiniger Kompetenz für die Personalführung in ihrer Schuleinheit zuständig. Dies umfasst insbesondere die Anstellung und Entlassung sowie die Aufsicht und Beurteilung (MAB) der Lehrpersonen sowie der übrigen Mitarbeitenden.

Schulpflege

a) Kreisschulpflege

Pro Schulkreis besteht eine direkt-demokratisch gewählte Schulpflege (Kreisschulpflege). Die Mitglieder bestimmen, wer den Vorsitz übernimmt. Die Anzahl der Schulpflegemitglieder wird auf Grund des veränderten Aufgabenprofils im Vergleich zu heute auf je 7 Mitglieder (inkl. Vorsitz) verkleinert. Der Kreisschulpflege gehören auch eine Vertretung des Schulpersonals und eine Vertretung der Schulleitungen mit beratender Stimme an.

Die Kreisschulpflege übt die Aufsicht über den jeweiligen Schulkreis aus. Der Fokus der Aufsicht liegt nicht auf dem operativen Schulbetrieb, sondern auf der Führungstätigkeit der Schulkreisleitung und der Schnittstelle zwischen der Schulkreisleitung und den Schulleitungen.

Die Schulkreisleitenden sind auch gegenüber der Kreisschulpflege rechenschaftspflichtig, was zu einer Doppelunterstellung der Schulkreisleitenden unter den VSS bzw. die Kreisschulpflege führt. Die Kreisschulpflege rapportiert ihre Erkenntnisse dem Stadtrat (VSS) und erstellt jährlich einen Rechenschaftsbericht. Die Kreisschulpflege hat nach dieser Konzeption den Charakter einer „Geschäftsprüfungskommission“, die die Geschäfte und Vorgänge im jeweiligen Schulkreis überwacht und beim Auftreten von Problemen die übergeordneten Behörden (vor allem den VSS bzw. die Stabstelle Gesamtstädtische Strategie und Organisationsentwicklung) benachrichtigt und Massnahmen vorschlägt.

b) Elternrat

Pro Schuleinheit besteht ein Elternrat, der sich aus Elternvertretern zusammensetzt. Der Elternrat äussert sich zu allgemeinen Fragestellungen der Schule in der jeweiligen Einheit, verfügt jedoch über keine eigentlichen Entscheidungsbefugnisse. Die Eltern bilden entsprechende Vertretungsgremien auf Kreisebene wie auch auf städtischer Ebene.

8.5.4 Hinweise zur Umsetzung

Zur Umsetzung dieses Modells sind die gesetzlichen Regelungen des Kantons wie folgt zu revidieren:

► Schulpflege

Da auch im Kreissmodell die Führung der Volksschule auf die politische Behörde und deren Verwaltung übergeht, während die Funktion der verbleibenden Kreisschulpflegen eingeschränkt wird, lässt sich auch dieses Modell mit dem Schulpflegeprinzip gemäss geltendem Gemeinde- und Volksschulgesetz nicht vereinbaren. Es kann daher analog auf die vorstehenden Hinweise zur Umsetzung bei den Stadtmodellen verwiesen werden.

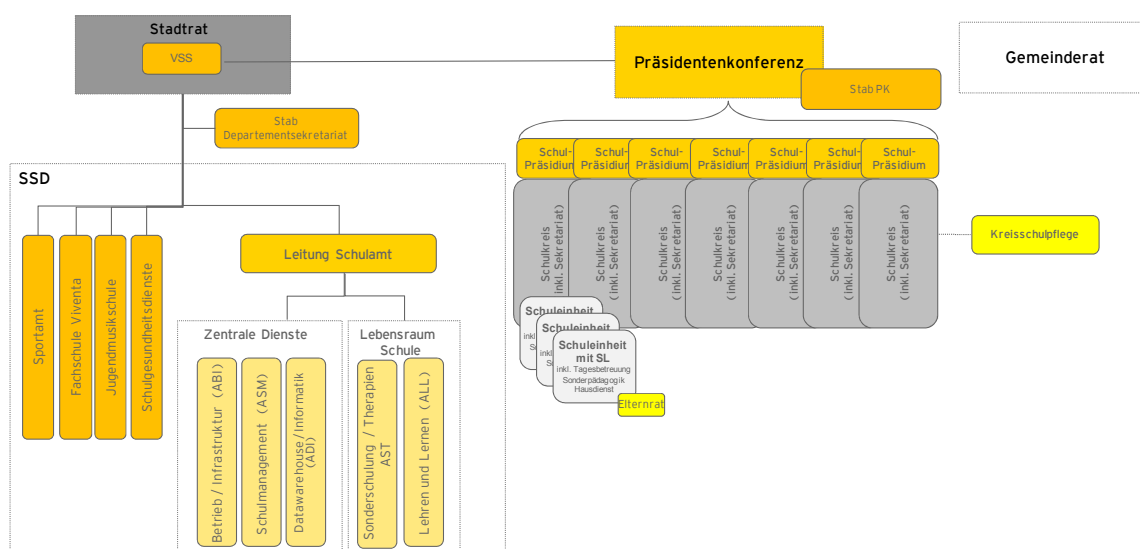
► **Modellunabhängige Optimierungen**

Gleichzeitig ist zu beachten, dass der rechtliche Anpassungsbedarf für die modellunabhängigen Optimierungen auch für dieses Modell gilt (vgl. Hinweise unter 8.1).

8.6 Modell Status quo plus Variante 1

8.6.1 Übersicht

Grafik 19: Modell Status quo plus Variante 1



8.6.2 Grundidee

Dieses Modell basiert auf der bestehenden Organisationsform. Um das Duopol zwischen VSS/SSD/SAM und der PK/KSP aufzulösen, wird die PK als Institution gestärkt. Ihr wird ein Stab PK zugeordnet, der zum einen die Geschäftsführung der PK übernimmt, zum anderen aber auch Kompetenzzentrum für Schulentwicklung und -strategie ist. In jedem Kreis gibt es eine Schulpflege bestehend aus der Schulpräsidentin bzw. -präsidenten und sechs weiteren direkt-demokratisch gewählten Mitgliedern. Die Schulkreise werden mit Globalbudget und Leistungsauftrag geführt. Neben den folgenden Änderungen gelten wiederum auch die modellunabhängigen Optimierungen in Kapitel 8.1

8.6.3 Modellbeschreibung

Funktion

Vorsteherin bzw. Vorsteher des Schul- und Sportdepartements (VSS)

Der VSS ist direkt-demokratisch gewählt und wird vom Gesamtstadtrat als Vorsteherin bzw. Vorsteher des Schul- und Sportdepartements delegiert. Sie bzw. er leitet das Schul- und Sportdepartement und führt die Dienstabteilungen Sportamt, Fachschule Viventa, Jugendmusikschule und Schulgesundheitsdienste sowie das Schulamt. Der VSS wird von seinem Stab sowie dem Departementsekretariat unterstützt.

Zudem steht der VSS von Amtes wegen der Präsidentenkonferenz (PK) vor.

Sie bzw. er erlässt die Leistungsaufträge an die Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten im Rahmen der Vorgaben des Stadtrates sowie der PK (Grundsätze der PK für Leistungsaufträge und Kriterien der PK für Ressourcenvergabe).

Gemeinderat

Der Gemeinderat regelt wie bisher in einem Organisationsstatut und in weiteren Erlassen die Grundzüge der Organisation der Volksschule der Stadt Zürich. Wie bisher kann die aus 13 Gemeinderätinnen und -räten bestehende Spezialkommission PRD/SSD allgemeine Beratungen zu ihrem Aufgabenbereich durchführen sowie Geschäfte und Anträge zuhanden des Plenums vorbereiten.

Schulamt

Die Leiterin bzw. der Leiter Schulamt untersteht direkt dem VSS.

Der Zuständigkeitsbereich des Schulamtes beinhaltet insbesondere folgende Aufgaben:

- Supportdienste in den Bereichen Finanzen, Personal und Informatik für die Schulkreise, Schulraumplanung und -verwaltung
- Führung der Finanzen (auf Ebene Gesamtsystem)
- Führen des Bereichs Lebensraum Schule

Zentrale Dienste

Die Leiterin bzw. der Leiter Schulamt steht dem Bereich Zentrale Dienste⁹⁴ mit den Abteilungen Schulmanagement (ASM), Betrieb/Infrastruktur (ABI) sowie Datawarehouse/Informatik (ADI) vor. Die zentralen Dienste dienen primär als Support-Abteilung für die Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten und sorgen dafür, dass die administrativen Prozesse möglichst einheitlich und effizient ablaufen.

Bereich Lebensraum Schule

Die Leiterin bzw. der Leiter Schulamt führt den Bereich Lebensraum Schule mit den Abteilungen Sonderschulung/Therapien (AST) sowie Lehren und Lernen (ALL). Die Abteilung ALL unterstützt die Schulkreise bei der Umsetzung im Bereich Schulentwicklung und Schulorganisation gemäss den Vorgaben der PK.

Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (PK)

Die Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten sowie die bzw. der VSS bilden die Präsidentenkonferenz, der Vorsitz kommt der bzw. dem VSS zu. Die PK nimmt als gesamtstädtische Schulbehörde primär strategische Führungsaufgaben wahr, ihr stehen dafür entsprechende Ressourcen zur

⁹⁴ Die Frage, wie die zentralen Dienste für das SSD insgesamt ideal auszugestalten wären, war nicht Teil der vorliegenden Studie.

Verfügung. Die Zuständigkeitsbereiche des SSD/SAM und der PK werden in der Gemeindeordnung bzw. dem Organisationsstatut voneinander abgegrenzt. Dabei gilt der Grundsatz, dass die PK für die gesamstädtische strategische Steuerung im Hinblick auf Schulentwicklung und Schulorganisation der Volksschule zuständig ist und dem SSD/SAM in erster Linie operative bzw. Support-Aufgaben zukommen.

Die PK erlässt Grundsätze für die Erteilung von Leistungsaufträgen an die Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten und definiert Kriterien für die Ressourcenzuteilung im Rahmen des Globalbudgets.

Zudem gibt sich die PK neu eine Geschäftsordnung, die die entsprechenden Vorgaben des Organisationsstatuts bzw. der Gemeindeordnung weiter ausführt.

Stab PK

Der Stab PK ist der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz unterstellt, der VSS steht - als Vorsitzende bzw. Vorsitzender der PK - dem Stab vor.

Der Stab PK ist zuständig für die Schulentwicklung und -organisation, soweit diese auf gesamstädtischer Ebene erfolgt und die entsprechenden Aufgaben nicht vom Kanton wahrgenommen werden. Er unterbreitet der PK entsprechende Vorschläge zur gesamstädtischen Schulentwicklung und -organisation. Der Stab PK übernimmt damit diejenigen Funktionen, für die heute die Abteilung Strategie-/Organisationsentwicklung (ASO) des Schulamtes zuständig ist.

Zudem ist der Stab zuständig für die Geschäftsführung der PK und bereitet deren Sitzungen vor. Dem Stab obliegt zuhanden der bzw. des VSS das Controlling der Einhaltung des Leistungsauftrages zwischen VSS und Schulkreis sowie zuhanden der PK das Controlling der Umsetzung der PK-Beschlüsse in den einzelnen Kreisen.

Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten

Die Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten werden wie bisher direkt durch die Bevölkerung im jeweiligen Schulkreis gewählt. Sie führen den jeweiligen Schulkreis, präsidieren die Kreisschulpflege und setzen die von der PK für die gesamte Stadt Zürich festgelegten Strategien und Massnahmen im Schulkreis um. Die Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten führen die Schulleitungen ihres Schulkreises. Neu besteht pro Schulkreis ein Leistungsauftrag mit Globalbudget, der dem Schulkreis von der VSS bzw. vom VSS als Stadträtin bzw. Stadtrat und Präsidentin bzw. Präsident der PK erteilt wird. Die Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten führen den Schulkreis im Rahmen von Leistungsauftrag und Globalbudget und sind gegenüber dem VSS für die Zielerreichung rechenschaftspflichtig.

Schulleitungen

Die Schulleitungen unterstehen der Schulpräsidentin bzw. dem

Schulpräsidenten des jeweiligen Schulkreises.

Sie sind für die administrative, personelle und finanzielle Führung und gemeinsam mit der Schulkonferenz für die pädagogische Führung und Entwicklung der Schule verantwortlich.

Über die heutigen Aufgaben hinaus ist die Schulleitung zudem in alleiniger Kompetenz für die Personalführung in ihrer Schuleinheit zuständig. Dies umfasst insbesondere die Anstellung und Entlassung sowie die Aufsicht und Beurteilung (MAB) der Lehrpersonen sowie der übrigen Mitarbeitenden.

Schulpflege

a) Kreisschulpflege

Pro Schulkreis besteht eine direkt-demokratisch gewählte Schulpflege (Kreisschulpflege). Die Anzahl der Schulpflegemitglieder wird auf Grund des veränderten Aufgabenprofils im Vergleich zu heute auf je 7 Mitglieder (inklusive Präsidentin bzw. Präsident) verkleinert. Die Schulpräsidentin bzw. der Schulpräsident führt die Kreisschulpflege. Der Kreisschulpflege gehören eine Vertretung des Schulpersonals und der Schulleitungen an (mit beratender Stimme).

Aufgaben der Kreisschulpflege sind insbesondere:

- Anstellung und Entlassung sowie Beaufsichtigung und Beurteilung der Schulleitungen
- Genehmigung von Leitbild und Schulprogramm der Schulen, Schülerzuteilung

Die Kreisschulpflege übt die Aufsicht über den jeweiligen Schulkreis (Kreisverwaltung) aus durch Beaufsichtigung der Schulleitungen und der Schuleinheiten insgesamt, nicht aber durch Beaufsichtigung der Lehrpersonen und des Unterrichts. Der Fokus der Aufsichtstätigkeit der Kreisschulpflege liegt nicht auf dem operativen Schulbetrieb, sondern auf der Führungstätigkeit der Schulleitungen. Die Kreisschulpflege rapportiert der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (PK) und erstellt jährlich einen Rechenschaftsbericht. Der Kreisschulpflege ist weiterhin ein Kreisschulsekretariat mit entsprechenden Ressourcen zugeordnet.

b) Elternrat

Pro Schuleinheit besteht ein Elternrat, der sich aus Elternvertretern zusammensetzt. Der Elternrat äussert sich zu allgemeinen Fragestellungen der Schule in der jeweiligen Einheit und kann in wichtigen Angelegenheiten, die die Schulführung betreffen, an die Schulpflege gelangen. Er verfügt jedoch über keine eigentlichen Entscheidungsbefugnisse. Die Eltern bilden entsprechende Vertretungsgremien auf Kreis- wie auch auf städtischer Ebene.

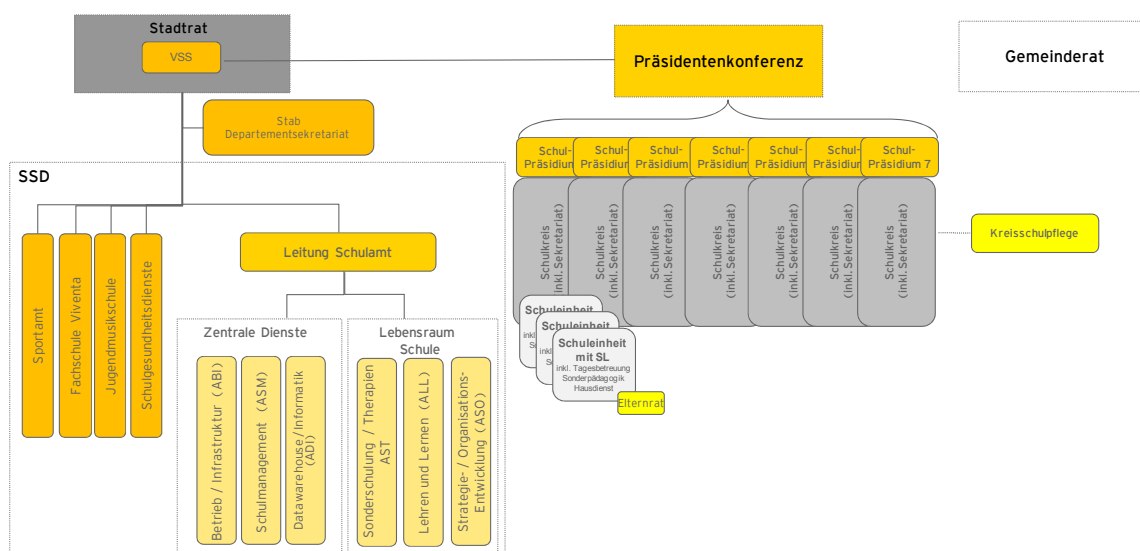
8.6.4 Hinweise zur Umsetzung

Das Modell Status Quo plus Variante 1 lässt sich als Modell so umsetzen, dass es keiner Änderung der kantonalen Rechtsgrundlagen bedarf. Dies jedoch unter dem Vorbehalt, dass der rechtliche Anpassungsbedarf für die **modellunabhängigen Optimierungen** auch für dieses Modell gilt (vgl. Hinweise unter 8.1).

8.7 Modell Status quo plus Variante 2

8.7.1 Übersicht

Grafik 20: Modell Status quo plus Variante 2



8.7.2 Grundidee

Dieses Modell basiert auf der bestehenden Organisationsform. Um das Duopol zwischen VSS/SSD/SAM und der PK/KSP aufzulösen, wird die Kompetenz des VSS (in seiner Funktion als Präsidentin bzw. Präsident der PK) gestärkt, indem ihn über den heutigen Art. 82 Abs. 2 GO hinaus Weisungs- und Aufsichts-befugnisse zwar nicht gegenüber der PK als solchen, wohl aber gegenüber den Kreisschulpflegen und deren Präsidien eingeräumt werden. In jedem Kreis gibt es eine Schulpflege bestehend aus der Schulpräsidentin bzw. -präsidenten und sechs weiteren direkt-demokratisch gewählten Mitgliedern. Die Schulkreise werden mit Globalbudget und Leistungsauftrag geführt.

8.7.3 Modellbeschreibung

Das Modell Status quo plus Variante 2 weicht von der Variante 1 insbesondere in zwei Punkten ab:

Funktion

Vorsteherin bzw. Vorsteher des Schul- und Sportdepartements (VSS)

Der VSS ist direkt-demokratisch gewählt und wird vom Gesamtstadtrat als Vorsteherin bzw. Vorsteher des Schul- und Sportdepartements delegiert. Sie bzw. er leitet das Schul- und Sportdepartement und führt die Dienstabteilungen Sportamt, Fachschule Viventa, Jugendmusikschule und Schulgesundheitsdienste sowie das Schulamt. Der VSS wird von einem Stab, der im Vergleich zu Variante 1 wesentlich grösser ist, sowie dem Departementsekretariat unterstützt.

Zudem steht der VSS von Amtes wegen der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (PK) vor. Sie bzw. er erlässt die Leistungsaufträge an die Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten im Rahmen der Vorgaben des Stadtrates und der PK (Grundsätze der PK für Leistungsaufträge und Kriterien der PK für Ressourcenvergabe). Der VSS erhält die Aufsichtskompetenz über die Amtsführung der einzelnen Schulpräsidien/Kreisschulpflegen in den Schulkreisen.

Stab SSD

Der Stab des VSS ist direkt dem VSS unterstellt. Der Stab SSD ist für die Geschäftsführung der PK, das Leistungsauftragscontrolling sowie das Umsetzungscontrolling der PK-Beschlüsse zuständig.

8.7.4 Hinweise zur Umsetzung

Zur Umsetzung dieses Modells sind die gesetzlichen Regelungen des Kantons wie folgt zu revidieren:

► VSS

Art. 82 Abs. 2 Gemeindeordnung räumt bereits heute dem VSS eine besondere Rechtsstellung gegenüber den Kreisschulpflegen ein, indem sie sie bzw. ihn ermächtigt, anstelle der Kreisschulpflege zu handeln, wenn diese ihre Pflichten zum Vollzug der Gesetze nicht erfüllen. Der Regierungsrat hat diesen in der Schulbehördenreorganisation von 2005 in dieser Weise ergänzten Artikel genehmigt, in der Erwägung, dass der bzw. dem VSS diese Kompetenz in ihrer bzw. seiner Eigenschaft als Präsidentin bzw. Präsident der gesamtstädtischen Schulpflege, der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz, übertragen werde. Es ist allerdings vor dem Hintergrund des Schulpflegeprinzips fraglich, ob diese für den Ausnahmefall gedachte Eingriffsbefugnis des VSS ohne Änderung des kantonalen Rechts zu einem allgemeinen Weisungs- und Aufsichtsrecht ausgebaut werden kann.⁹⁵

► Modellunabhängige Optimierungen

Gleichzeitig ist zu beachten, dass der rechtliche Anpassungsbedarf für die modellunabhängigen Optimierungen auch für dieses Modell gilt (vgl. Hinweise unter 8.1).

⁹⁵ Verneint in Saile/Burgherr/Loretan; 2009, S. 417f.

9 Vergleichende Bewertung und Empfehlung

9.1 Nutzwertanalyse der fünf beschriebenen Modelle

Wir haben im Folgenden die Modelle nach den im Kapitel 7 beschriebenen Kriterien in einer Nutzwertanalyse bewertet. In der ersten Tabelle ist die Bewertung im Detail für die beschriebenen Kriterien aufgeführt. Die zweite Tabelle aggregiert die Bewertung in den Kriteriengruppen. Die Skala der Bewertung geht von 1 bis 10. Je höher der Wert ausfällt, umso besser ist das Kriterium erfüllt. Es handelt sich um eine relationale Skala. Die bestehende Organisation (Ist) haben wir nur nach den Sachkriterien bewertet, da die Umsetzung ja bereits in diesem Sinne erfolgt ist.

Grafik 21:
Nutzwert-Analyse

		Stadt-Modell Variante 1		Stadt-Modell Variante 2		Kreis-Modell		Modell Status Quo plus Variante 1		Modell Status Quo plus Variante 2		Ist	
	Gewicht in Prozent	Erfüllung 1 bis 10	Bewer- tung	Erfüllung 1 bis 10	Bewer- tung	Erfüllung 1 bis 10	Bewer- tung	Erfüllung 1 bis 10	Bewer- tung	Erfüllung 1 bis 10	Bewer- tung	Erfüllung 1 bis 10	Bewer- tung
Detailbewertung													
Effizienz / Effektivität													
Führbarkeit (Koordinationsaufwand)	40%	9	3.6	7	2.8	6	2.4	3	1.2	2	0.8	1	0.4
Einheitlichkeit von Prozessen/Synergiepo	15%	9	1.35	9	1.35	6	0.9	3	0.45	3	0.45	2	0.3
Kongruenz AKV	15%	9	1.35	9	1.35	6	0.9	4	0.6	4	0.6	3	0.45
Stringenz / Einfachheit des Modells	30%	10	3	8	2.4	6	1.8	4	1.2	5	1.5	5	1.5
			9.3		7.9		6		3.45		3.35		2.65
Pädagogische Anforderungen													
Gleichheit der Bildungsangebote in der ganzen Stadt	30%	10	3	10	3	7	2.1	5	1.5	5	1.5	4	1.2
Autonomie der Schuleinheit (Personalautonomie, Organisationsautonomie, Finanzautonomie)	50%	8	4	8	4	6	3	4	2	4	2	3	1.5
Innovationsfähigkeit des Gesamtsystems	20%	5	1	5	1	5	1	5	1	5	1	5	1
			8		8		6.1		4.5		4.5		3.7
Politische Anforderungen													
Mitwirkung der Eltern	15%	9	1.35	7	1.05	7	1.05	7	1.05	7	1.05	7	1.05
Mitwirkung der Lehrer und Schulleitungen	15%	4	0.6	6	0.9	7	1.05	8	1.2	8	1.2	8	1.2
Sicherstellung einer verwaltungsunabhängigen Aufsicht	20%	5	1	7	1.4	9	1.8	9	1.8	9	1.8	9	1.8
Vertretung der Öffentlichkeit / Politischen Parteien	30%	3	0.9	5	1.5	7	2.1	9	2.7	9	2.7	9	2.7
Demokratische Legitimation der Schulbehörden	20%	2	0.4	5	1	6	1.2	9	1.8	9	1.8	9	1.8
			4.25		5.85		7.2		8.55		8.55		8.55
Kultur-Verträglichkeit													
Attraktivität der Funktion: VSS	10%	9	0.9	9	0.9	6	0.6	2	0.2	4	0.4		
Attraktivität der Funktion: Schulkreisleiter bzw. Schulpräsident	10%	7	0.7	7	0.7	8	0.8	9	0.9	5	0.5		
Attraktivität der Funktion: Schulpflegemitglied	30%	5	1.5	3	0.9	7	2.1	5	1.5	5	1.5		
Attraktivität der Funktion: Schulleiter	25%	8	2	8	2	6	1.5	4	1	4	1		
Verankerung der Schule vor Ort	25%	7	1.75	4	1	6	1.5	8	2	8	2		
			6.85		5.5		6.5		5.6		5.4		
Umsetzbarkeit													
Kostenfolgen	20%	7	1.4	6	1.2	6	1.2	5	1	5	1		
Verträglichkeit mit kantonalem Recht	40%	2	0.8	4	1.6	4	1.6	8	3.2	8	3.2		
Akzeptanz Stakeholder (Schulpflegen, Schulpräsidenten, etc.)	20%	2	0.4	3	0.6	5	1	8	1.6	8	1.6		
Akzeptanz Schulpersonal	20%	5	1	5	1	5	1	4	0.8	4	0.8		
			3.6		4.4		4.8		6.6		6.6		

Grafik 22:
Aggregation
Kriterien

		Stadt-Modell Variante 1		Stadt-Modell Variante 2		Kreis-Modell		Modell Status Quo plus Variante 1		Modell Status Quo plus Variante 2		Ist	
	Gewicht in Prozent	Erfüllung 1 bis 10	Bewertung	Erfüllung 1 bis 10	Bewertung	Erfüllung 1 bis 10	Bewertung	Erfüllung 1 bis 10	Bewertung	Erfüllung 1 bis 10	Bewertung	Erfüllung 1 bis 10	Bewertung
Aggregation													
Sachkriterien													
Effizienz / Effektivität	40%	9.3	3.72	7.9	3.16	6	2.4	3.45	1.38	3.35	1.34	2.65	1.06
Pädagogische Anforderungen	40%	8	3.2	8	3.2	6.1	2.44	4.5	1.8	4.5	1.8	3.7	1.48
Politische Anforderungen	20%	4.25	0.85	5.85	1.17	7.2	1.44	8.55	1.71	8.55	1.71	8.55	1.71
Total			7.77		7.53		6.28		4.89		4.85		4.25
Umsetzbarkeitskriterien													
Kultur-Verträglichkeit	40%	6.85	2.74	5.5	2.2	6.5	2.6	5.6	2.24	5.4	2.16		
Umsetzbarkeit	60%	3.6	2.16	4.4	2.64	4.8	2.88	6.6	3.96	6.6	3.96		
			4.9		4.84		5.48		6.2		6.12		

9.2 Sachkriterien

9.2.1 Effizienz/Effektivität

a) Führbarkeit (Koordinationsaufwand)

Die Durchsetzung des hierarchischen Leitungsprinzips in den Stadt-Modellen Variante 1 und Variante 2 klärt die Weisungsbefugnisse, vermindert den Koordinationsaufwand und erhöht so gesamthaft die Führbarkeit. Im Unterschied zur Variante 1 führt in Variante 2 die Einführung einer Schulpflege mit der Kompetenz, normativ-strategische Entscheide zu fällen, unserer Ansicht nach dazu, dass Kompetenzkonflikte zwischen der Schulpflege und dem VSS/SSD/SAM zum einen und der Schulpflege und dem Gemeinderat/Spezialkommission PRD/SSD zum anderen entstehen könnten, was die Führbarkeit einschränkt.

Im Kreis-Modell kommt das hierarchische Leitungsprinzip im Verhältnis zwischen dem VSS und den Schulkreisleitenden zur Anwendung und erhöht auch dort die Führbarkeit. Nicht in dieses Hierarchieprinzip eingebunden ist in diesem Modell die vom Volk gewählte siebenköpfige Kreisschulpflege, was zu einer Form von Doppelunterstellung der Schulkreisleitenden führt und die Führbarkeit vermindert. In den beiden Varianten des Modells Status quo plus bleibt das Duopol (VSS/SD/SAM - PK/KSP) grundsätzlich bestehen. In Variante 1 wird die PK durch die Einrichtung eines Stabes zulasten SSD/SAM gestärkt. In Variante 2 werden die Kompetenzen des VSS/SSD/SAM ausgebaut, indem der VSS bzw. sein Stab erweiterte Kompetenzen erhalten, um die Durchsetzung der Beschlüsse der PK zu gewährleisten. Wir erwarten allerdings, dass in dieser Variante der sich im System angelegte Konflikt zwischen VSS/SSD/SAM und der PK/KSP weiter verschärft. Die Führbarkeit in den beiden Varianten des Modells Status quo plus bleibt unserer Ansicht nach eingeschränkt. Am schlechtesten bezüglich Führbarkeit schneidet die bestehende Organisation ab, weil sie durch das bestehende Duopol von VSS/SSD/SAM und PK geschwächt und gelähmt wird.

Bezüglich der Ausgestaltung der Führungsspannen unterscheiden sich die Modelle grundsätzlich nicht. Die Führungsspannen sind vielmehr abhängig von den vom Kanton zugeteilten Ressourcen und von der Anzahl der Schulkreise sowie den gewählten Organisationsformen innerhalb der Kreisorganisation und innerhalb der Schuleinheiten. (vgl. dazu modellunabhängige Optimierungsvorschläge in Kap. 8.1).

b) Einheitlichkeit von Prozessen/Synergiepotential

Das hierarchische Leitungsprinzip mit den entsprechenden Durchgriffsmöglichkeiten der Vorgesetzten sichert unserer Ansicht nach die Einheitlichkeit der Prozesse in den Stadt-Modellen Variante 1 und Variante 2 am besten. Im Kreis-Modell ist diese Einheitlichkeit auch weitgehend gewährleistet, einschränkend wirkt sich hier die Einflussnahme der sieben Kreisschulpflegen aus. Im den Modellen Status quo plus und in der Ist-Organisation, die auf den sieben gewählten Schulpräsidentinnen und -präsidenten und ihren Kreisschulpflegen aufbaut, ist die Einheitlichkeit am wenigsten gewährleistet, auch wenn sich die Stärkung der Kompetenzen der PK im Modell Status quo plus Variante 1 bzw. die Stärkung der Kompetenzen des VSS in Variante 2 gegenüber dem heutigen Zustand vorteilhaft auswirken dürfte. Die Bewertung, ob das Modell dazu beiträgt, dass Synergien im System - vor allem unter den Schulkreisen - genutzt werden, hängt eng mit der Einheitlichkeit der Prozesse zusammen.

c) Kongruenz von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung (AKV)

Das hierarchische Führungsprinzip und die Verschlankung der Führungsstrukturen führen dazu, dass in den Stadt-Modellen die Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung am besten gewährleistet werden kann. Im Kreis-Modell führt die Doppelunterstellung der Kreisschulleitenden unter den VSS und die Kreisschulpflegen zu einer gewissen Vermischung von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung. Die Modelle Status quo plus führen durch die - anzustrebende - Auflösung des Duopols zwischen VSS/SSD/SAM und PK zu einer gewissen Klärung der Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung. Am schlechtesten in dieser Hinsicht schneidet das bestehende Modell ab.

d) Stringenz/Einfachheit des Modells

Stringenz und Einfachheit sind wichtige Bewertungskriterien, weil es für das Funktionieren der Schulorganisation im Alltag entscheidend ist, ob Aussenstehende (in erster Linie die Eltern) die Organisation verstehen und sich darin zurechtfinden. Aus unserer Sicht erfüllt das Stadt-Modell Variante 1 dieses Kriterium am besten, weil eine klare Linienorganisation, die in den meisten anderen Bereichen der städtischen Verwaltung auch zur Anwendung kommt, geschaffen wird. Im Stadt-Modell Variante 2 leidet die Stringenz unter der Schaffung der Schulpflege mit normativ-strategischen Funktionen. Kreis-Modell und - noch deutlicher - die Modelle Status quo plus vereinfachen die bestehende - sehr komplexe - Organisation der Volksschule in der Stadt Zürich kaum. In den beiden Varianten des Modells Status quo plus wird sogar mit dem Stab PK ein weiteres Organ geschaffen, das die Organisation weiter verkompliziert.

Gewichtung der Kriterien

Aufgrund der Schwächen der bestehenden Organisation haben wir die Bewertungskriterien Führbarkeit und Stringenz/Einfachheit hoch gewichtet.

9.2.2 Pädagogische Anforderungen

a) Gleichheit der Bildungsangebote in der ganzen Stadt

Die zunehmende Mobilität und Durchmischung der Bevölkerung hat den Anspruch verstärkt, dass das Bildungsangebot in der ganzen Stadt möglichst einheitlich und damit unabhängig vom jeweiligen Quartier bzw. Schulkreis ist. Wie oben erläutert, gewährleisten die Stadt-Modelle mit dem hierarchischen Leitungsprinzip diese Gleichheit am besten. Auch im Kreis-Modell kann der VSS dank seinem Durchgriffsrecht auf die Schulkreisleiterinnen und Schulkreisleiter die Gleichheit mehr oder weniger sicherstellen. Ungleichheiten sind am ehesten in den Modellen Status quo plus und in der bestehenden Organisation zu erwarten, wo die je Kreis gewählten Schulpräsidentinnen und -präsidenten sowie die Kreisschulpflegen den - gewollten - Handlungsspielraum ausnützen und kreisspezifische Lösungen treffen werden. Inwieweit es dem Stab bzw. dem VSS (Status quo Variante 1 und Variante 2) gelingt, mit einem Umsetzungscontrolling die Einheitlichkeit sicherzustellen, ist unserer Ansicht nach offen.

b) Autonomie der Schuleinheit (Personal-, Gestaltungs- und Finanzautonomie)

Die Autonomie der Schuleinheiten zu stärken war eine der Hauptstossrichtungen der Volksschulreform. Die beabsichtigten Organisationsveränderungen müssen daher dazu dienen, diese Autonomie weiter zu stärken und zu vervollständigen. Aus unserer Sicht schränken die vergleichsweise starken und ausgebauten Organisationsstrukturen auf der Kreisschulebene - Kreisschulpräsidien und Kreisschulpflegen - die Autonomie der Schuleinheiten tendenziell ein. Die Autonomie, die nach den Regelungen des Kantons und der Stadt verbleibt, wird in dem Sinne zwischen Schulkreis und Schuleinheit aufgeteilt. Je mehr Regelungskompetenz deshalb ein Schulkreis hat, je eingeschränkter ist in der Tendenz die Autonomie der Schuleinheiten. Effektiv nehmen die Schulkreise im heutigen System ihre Regelungskompetenzen unterschiedlich wahr. Dementsprechend unterschiedlich ist auch die Autonomie der betroffenen Schuleinheiten. Die Stadt-Modelle, die auf Kreisebene eine schlanke Organisation - Schulkreisleitende mit eingeschränktem Sekretariat - vorsehen, begünstigen aufgrund dieser Überlegungen die Autonomie der Schuleinheiten am stärksten. Das Kreis-Modell und die Modelle Status quo plus bringen gegenüber dem heutigen Zustand keine wesentliche Verbesserung, weil alle drei Modelle immer noch starke und ausgebauten Kreisorganisationen mit den entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen vorsehen. Allerdings bringt das Kreis-Modell eine Klärung der Kompetenzen der Kreis-Organisation, was sich positiv auf die Autonomie der Schuleinheiten auswirken dürfte. Es ist möglich, dass die Modelle Status quo plus durch die - anzustrebende - Auflösung des Duopols zwischen VSS/SSD/SAM und PK/KSP eine Klärung und Beruhigung der Situation bringen und so - als indirekte Folge - auch eine Stärkung der Autonomie der Schuleinheiten zur Folge haben.

Modellunabhängige Massnahmen wie die Verkleinerung der Führungsspannen zwischen Schulleitenden und Schulpersonal, die administrative Unterstützung der Schulleitungen sowie die Übernahme der Mitarbeiterbeurteilungen (MAB) verstärken die Autonomie der Schuleinheiten weiter.

c) Innovationsfähigkeit des Gesamtsystems

Die Innovationsfähigkeit des Gesamtsystems hängt von einer Vielzahl von Faktoren und ist unserer Ansicht nach unabhängig von der Modellwahl. Sämtliche Modelle wurden daher einheitlich und durchschnittlich bewertet.

Gewichtung der Kriterien

Weil - wie erwähnt - die Autonomie der Schuleinheiten eine anerkannte und breit abgestützte Zielsetzung ist, haben wir das entsprechende Kriterium hoch gewertet und die beiden anderen Kriterien entsprechend tiefer.

9.2.3 Politische Anforderungen

a) Mitwirkung der Eltern

Die Verstärkung der Mitwirkung der Eltern ist ein weiteres Grundanliegen der Volksschulreform, dem auch in der Auswahl des Organisationsmodells der Volksschule der Stadt Zürich Rechnung zu tragen ist. Sämtliche Modelle sehen eine Vertretung der Eltern auf Ebene Schuleinheit, Kreis und Stadt vor. Beim Stadt-Modell Variante 1 schlagen wir zudem, einen Beirat vor, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern aus der Politik, der Eltern, des Schulpersonals und allenfalls der Schülerschaft zusammensetzt.

b) Mitwirkung des Lehrpersonals und der Schulleitungen

Die bisherige Organisation der Volksschule in der Stadt Zürich ist stark partizipativ (Einbezug des Schulpersonals und der Schulleitungen) ausgerichtet. Dies soll, wenn möglich, auch im zukünftigen Organisationsmodell beibehalten werden. Allerdings stossen die beiden Stadt-Modelle hier an Grenzen. Das hierarchische Führungsprinzip lässt die Mitwirkung des Schulpersonals und der Schulleitungen in den übergeordneten Gremien nur teilweise zu. Immerhin können das Schulpersonal und die Schulleitungen im Stadt-Modell Variante 1 und Variante 2 noch mit beratender Stimme in der Schulpflege mitwirken. Im Kreis-Modell und noch ausgeprägter in den Modellen Status quo plus sowie in der bestehenden Organisation sind die Mitwirkungsmöglichkeiten für das Schulpersonal und die Schulleitungen deutlich grösser.

c) Sicherstellung einer verwaltungsunabhängigen Aufsicht

Aus politischer Sicht wird gefordert, die Schule nicht ausschliesslich dem Schulpersonal, der Schulleitung und der Schulverwaltung in die Hände zu geben, sondern quasi als Korrektiv eine verwaltungsunabhängige Aufsicht einzurichten. Das Kreis-Modell, die Modelle Status quo plus sowie die Ist-Organisation mit den vom Volk gewählten Kreisschulpflegern erfüllen diese Anforderung am besten. Das Stadt-Modell Variante 2 trägt dieser Forderung durch die Einsetzung einer Schulpflege mit normativ-strategischen Entscheidungsfunktionen auf andere Art und Weise Rechnung. Im Stadt-Modell Variante 1 ist diese Aufsichtsfunktion auf die Schulpflege als Rekursinstanz beschränkt.

d) Vertretung der Öffentlichkeit bzw. politischen Parteien

Die Politik legt – auch im Vergleich zu anderen Verwaltungsbereichen – einen hohen Wert auf den Einbezug der Öffentlichkeit und der politischen Parteien in die Steuerung des Schulbetriebs. Die Modelle Status quo plus als Weiterentwicklung der bisherigen Organisation und der Ist-Zustand selbst können diese Forderung am besten erfüllen, indem pro Kreis sechs Mitglieder der Schulpflege und eine Kreisschulpräsidentin bzw. ein -präsident gewählt werden. Auch im Kreis-Modell mit den vom Volk gewählten Kreisschulpflegern wird diesem Kriterium in beschränkter Masse Rechnung getragen. Das Stadt-Modell Variante 2 sieht immerhin noch eine Wahl von 24 Mitgliedern der Schulpflege vor. In der Variante 1 hingegen werden die – nur – sieben Mitglieder der Schulpflege vom Stadtrat bestimmt. Die Vertretung der Öffentlichkeit bzw. der politischen Parteien ist in diesem Modell entsprechend eingeschränkt.

e) Demokratische Legitimation der Schulbehörden

Dieses Bewertungskriterium bezieht sich auf das Auswahlverfahren der Schulbehörden. Werden diese per Volkswahl bestimmt, ist entsprechend die demokratische Legitimation gegeben. Diese Legitimation ist am grössten in den Modell Status quo plus sowie im Ist-Zustand, wo sowohl die sieben Kreisschulpräsidentinnen bzw. -präsidenten als auch die sieben Kreisschulpflegern per Volkswahl bestimmt werden. Im Kreis-Modell entfällt dagegen die Volkswahl der Kreisschulpräsidentin bzw. -präsidenten. Im Stadt-Modell Variante 2 sind – neben dem VSS – einzig die 24 Mitglieder der Schulpflege auf Stadtebene demokratisch legitimiert. Im Stadt-Modell Variante 1 sind die sieben Mitglieder der Schulpflege nur indirekt – durch Bestimmung durch den vom Volk gewählten – Stadtrat demokratisch legitimiert.

Gewichtung der Kriterien

Aus politischer Sicht hat das Kriterium der Vertretung der Öffentlichkeit bzw. der politischen Parteien das höchste Gewicht. Es folgen die Kriterien der Sicherstellung einer verwaltungsunabhängigen Aufsicht und der demokratischen Legitimation der Schulbehörden. Die Vertretungen der Eltern bzw. des Schulpersonals und der Schulleitungen stellen demgegenüber eher partikuläre Interessen dar.

9.3 Umsetzungskriterien

9.3.1 Kultur-Verträglichkeit

Die Kriterien der Kultur-Verträglichkeit bewerten, wie gut die Modell-Varianten zur bestehenden Führungs- und Organisationskultur der Volksschule der Stadt Zürich passen. Insbesondere wird analysiert, wie sich die Attraktivität der Funktionen aus der Sicht der bestehenden Funktionsträger verändert.

a) Attraktivität der Funktion: VSS

In den Stadt-Modellen und im Grundsatz auch im Kreis-Modell wird die Funktion des VSS gegenüber dem heutigen Zustand wesentlich gestärkt. Das Duopol mit der PK bzw. den gewählten Kreisschulpräsidenten entfällt, und der VSS steht klar an der Spitze der

entsprechenden Verwaltungsorganisation und kann seine Entscheide aufgrund der hierarchischen Führungsstruktur gegen unten auch durchsetzen. In den Modellen Status quo plus bleibt hingegen das Duopol bzw. der Kompetenzkonflikt zwischen PK und VSS bestehen. Die Variante 1 verschlechtert die Situation des VSS weiter, indem in dieser Variante die PK gestärkt wird und die Kompetenzen des VSS vermindert werden.

b) Attraktivität der Funktion: Schulkreisleitende bzw. Schulpräsidien

Das Modell Status quo plus Variante 1 stärkt die Funktion der PK bzw. der Schulpräsidentinnen und -präsidenten und ist daher für diese am attraktivsten. Die Variante 2 hingegen führt dazu, dass der VSS mit seinem Stab die Umsetzung der Beschlüsse der PK in den Kreisen überwacht und so stärker in die Hoheit der Schulpräsidentinnen und -präsidenten eingreift.

In den Stadt-Modellen sowie im Kreis-Modell bestehen keine Schulpräsidien in der bisherigen Form mehr. Die Attraktivität des Modells kann darum nur bezüglich der Funktion der Schulkreisleiterinnen und -leiter beurteilt werden. Das Kreis-Modell gibt diesen den grössten Kompetenz- und Handlungsspielraum und ist dementsprechend für sie am attraktivsten. Auch in den Stadt-Modellen erfüllen die Kreisschulleiterinnen und -leiter eine wichtige Funktion, werden aber stärker durch den VSS geführt.

c) Attraktivität der Funktion: Schulleiterinnen und -leiter

Die Attraktivität der Funktion der Schulleiterinnen und -leiter korreliert mit dem Grad der Autonomie der Schuleinheiten. Wir haben dementsprechend die dortige Bewertung übernommen und verweisen auf die entsprechenden Ausführungen.

d) Verankerung der Schule vor Ort

Die Modelle Status quo plus mit den gewählten Kreisschulpflegern und der Elternvertretung auf allen drei Ebenen (Schuleinheit, Kreis und Stadt) stellen die Verankerung der Schule vor Ort am besten sicher. Unserer Ansicht nach trägt auch das Stadt-Modell Variante 1 mit den vorgesehenen Schulbeiräten diesem Kriterium gut Rechnung. Schlechter schneiden das Kreisschulmodell mit einer reduzierten Anzahl von gewählten Kreisschulpflegerinnen und -pfleger sowie das Stadt-Modell Variante 2 mit der Schulpflege auf Stadtebene ab.

Gewichtung der Kriterien

Aufgrund der grossen Anzahl der Schulpflegerinnen und -pfleger und ihrer Bedeutung in der bestehenden Organisation haben wir das Kriterium der Attraktivität ihrer Funktion am stärksten gewichtet. Es folgten die Attraktivität der Funktion der Schulleiterinnen und -leiter sowie die Verankerung vor Ort, zwei Kriterien, die im Alltag der Schule eine grosse Rolle spielen.

9.3.2 Umsetzung

a) Kostenfolgen

Die Auswirkungen der Modellwahl auf die Kosten beurteilen wir als eher gering. Die modellunabhängigen Massnahmen (vgl. Kap. 8.1.7) haben in dieser Hinsicht weitaus grössere Auswirkungen.

Schulamt (Budget 2010, gemäss Entwurf des Stadtrates vom 16. September 2009)

Konto		Total	Städtische Verwaltung*	Schulpräsidien	KSP-Sekretariate	Kreisschulpflegen	Schulkommissionen
3000 0000	Löhne der Behörden	1'224'800		1'224'800			
3001 0000	Vergütungen an Behörden und Kommissionen	3'159'400				2'919'400	140'000
3010 0000	Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals	121'567'900	115'933'300		5'634'600		
	Weitere Posten	508'110'500					
	Total	634'062'600					

*inkl. Hausdienst, Hort, Verwaltung Sonderpädagogische Massnahmen

Das SAM verfügt über ein Gesamtbudget von CHF 634 Mio. CHF. Davon fallen 2,9 Mio auf die Entschädigung der Mitglieder der Kreisschulpflege sowie 0,14 Mio. auf die Schulkommissionen. Fallen diese wie vorgeschlagen ganz bzw. je nach Modell teilweise weg, resultieren entsprechende Einsparungen. Allerdings ist zu beachten, dass MAB und andere Tätigkeiten in der Folge durch professionelles Personal übernommen werden, was tendenziell teurer ist. Der Wegfall der Löhne der Schulpräsidien wird in etwa mit der Entschädigung für die Schulkreisleitenden kompensiert.

Wichtiger als dieser Umlagerungseffekt von Miliz auf professionelle Behörden sind die Überlegungen zur Effizienzsteigerung. Kann, wie die Stadt-Modelle und auch das Kreis-Modell es vorsehen, die Effizienz und Effektivität gesteigert werden, resultieren Einsparungen im Verwaltungsbereich.

Generell kommen wir bezüglich der Modellwahl zu folgenden Einschätzungen. Die Stadt-Modelle und - in weniger starken Ausmass - auch das Kreismodell, die die Effizienz und Effektivität erhöhen, haben positive Auswirkungen auf den Ressourcenverbrauch. Negativ in dieser Hinsicht wirkt sich das Wegfallen der Milizbehörden bzw. die Reduktion der Milizbehörden, die ihre Aufgaben zu einer geringeren Entschädigung ausführen als angestelltes Verwaltungspersonal. Summa summarum erwarten wir, dass die Effizienzvorteile den „Milizeffekt“ übertreffen. Eine exaktere Beurteilung der Kostenfolgen ist erst mit einer detaillierten Ausgestaltung der Modelle und der Schätzung des Ressourcenbestandes möglich.

b) Verträglichkeit zum kantonalen Recht

Die Stadt-Modelle und das Kreis-Modell benötigen grundsätzliche Veränderungen in der kantonalen Rechtssetzung. Am grössten ist der Veränderungsbedarf im Stadt-Modell Variante 1, wo die Schulpflege nicht mehr direkt-demokratisch gewählt wird, sondern vom Stadtrat bestimmt wird. Die Modelle Status quo plus sind grundsätzlich konform mit den kantonalen Regelungen. Nicht mit dem kantonalen Recht vereinbar ist die bei allen Modellen die vorgesehene Delegation der MAB an die Schulleitungen. Allerdings scheint hier die kantonale Flexibilität auch hinsichtlich einer Revision grösser zu sein, als bezüglich der ersten erwähnten Bestimmung.

Grafik 23:
Budget SAM
2010

c) Akzeptanz Stakeholder

Unter den Stakeholdern verstehen wir für die folgende Bewertung in erster Linie die im bestehenden System involvierten Akteure, die Schulpräsidentinnen und -präsidenten sowie Mitglieder der Kreisschulpflegen. Die Akzeptanz der Stadt-Modelle bei diesen Stakeholdern wird klein sein, weil ihre bisherige Funktion wegfällt. Variante 2 hat eine leicht grössere Akzeptanz als Variante 1, weil in Variante 2 die Schulpflege mit ihrer normativ-strategischen Entscheidungsfunktion eine gewisse Ähnlichkeit hat zu den bestehenden Kreisschulpflegen. Das Kreismodell, das die bisherigen Kreisschulpflegen in reduzierter Form belässt, wird auf grössere Akzeptanz bei den genannten Stakeholdern stossen. Am besten in dieser Hinsicht schneiden die Status quo plus Modelle ab.

d) Akzeptanz: Schulpersonal

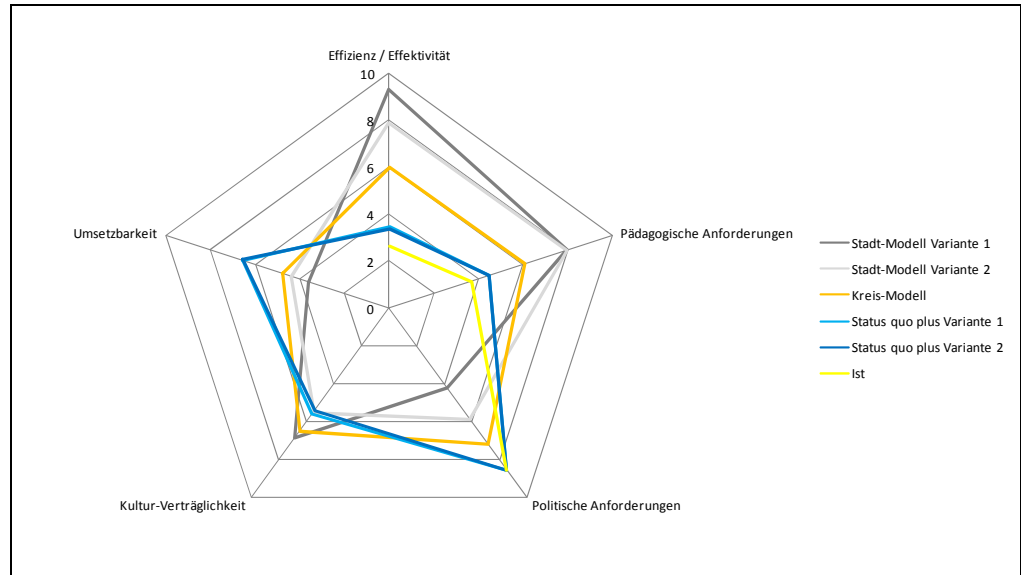
Aus der Ist-Analyse haben wir den Eindruck gewonnen, dass die Ausgestaltung der Behörden und Verwaltungsorganisation der Volksschule der Stadt Zürich nicht das vordringlichste Anliegen der Lehrpersonen ist. Sie beschäftigt vielmehr der unmittelbare Schulalltag. Dementsprechend erwarten wir von Seiten der Lehrerschaft weder eine akzentuierte Zustimmung, noch Ablehnung der vorgeschlagenen Modelle. Unserer Einschätzung nach werden die Modelle, die die Autonomie der Schuleinheiten in der Tendenz stärken (Stadt-Modelle und Kreis-Modell (vgl. Kap. 9.1.3), bei den Lehrpersonen auf grössere Unterstützung stossen als die Modelle Status quo plus. Negativ auf die Akzeptanz könnten sich allerdings die eingeschränkten Mitwirkungsmöglichkeiten der Schulleitungen und des Schulpersonals (vg. Kap. 5.2, Grafik 4) auswirken. Mit der Übertragung der MAB an die Schulleitungen wird in allen Modellen einem Anliegen der Lehrpersonen Rechnung getragen.

Gewichtung der Kriterien

Vor allem für den Zeitpunkt der Umsetzung, aber auch für die Umsetzungschancen an sich spielt das Kriterium der Verträglichkeit mit dem kantonalen Recht eine grosse Rolle. Es erhält damit in der Bewertung das grösste Gewicht. Die übrigen drei Kriterien wurden gleich gewichtet.

Grafik 24:
Empfehlung nach
Kriterien

9.4 Empfehlung



9.4.1 Sachkriterien

Aufgrund der Sachkriterien (Effizienz/Effektivität, pädagogische Anforderungen und politische Anforderungen) bevorzugen wir die beiden Stadt-Varianten, wobei die Variante 1 leicht besser abschneidet, weil wir der Ansicht sind, dass die Ausgestaltung der städtischen Schulpflege als Rekursgremium eine aufgrund der Sachkriterien bessere Lösung darstellt als die Variante 2, die die städtische Schulpflege als Gremium mit Rekursfunktion und normativ-strategischer Entscheidungsfunktion ausgestalten will. Insbesondere befürchten wir in dieser Variante, dass sich neue Kompetenzkonflikte zwischen der Schulpflege und dem Gemeinderat bzw. der Schulpflege und dem VSS/SSD/SAM sowie allenfalls auch zwischen Schulpflege und Stadtrat ergeben.

Das Kreis-Modell ist im Licht der Sachkriterien ein gangbares Organisationsmodell, das Vor- und Nachteile aufweist. Aufgrund unserer Bewertung können wir die Modelle Status quo plus nicht empfehlen, weil wir der Ansicht sind, dass diese Organisationsvarianten grundlegende Schwächen des Ist-Modells nicht wirklich lösen. Diese Modelle bringen unserer Ansicht nach nur kleinere Verbesserungen gegenüber dem Ist-Zustand.

9.4.2 Umsetzungskriterien

Bei den Umsetzungskriterien schneiden hingegen die Modelle Status quo plus zusammen mit dem Kreis-Modell am besten ab. Sie sind mit der bestehenden Kultur gut verträglich, entsprechen - mit den erwähnten Einschränkungen - den geltenden gesetzlichen Grundlagen des Kantons und geniessen bei den verschiedenen Stakeholdern Akzeptanz. Die beiden Stadt-Modelle, die aufgrund der Sachkriterien zu

empfehlen sind, erhielten bei der Bewertung der Umsetzungskriterien die tiefsten Punktzahlen, wobei die Variante 2 besser abschneidet als Variante 1.

9.4.3 Fazit

Aus Expertensicht empfehlen wir Stadt-Modell Variante 1, wobei für uns auch Stadtmodell Variante 2 und das Kreismodell gangbare Varianten darstellen. Umgekehrt raten wir von den Modellen Status quo plus ab, weil dieses keine wesentlichen Verbesserungen zum Ist-Zustand bringen.

Für das Stadt-Modell Variante 1 sprechen insbesondere folgende Gründe:

- ▶ Die konsequente Ausrichtung auf die Stadt als räumlich-geografische Steuerungsgrösse und das Wegfallen der direkt-demokratischen gewählten Kreisorgane führt zur Klärung der Kompetenzen und einer Verschlankung der Organisation.
- ▶ Die konsequente Durchsetzung des Hierarchieprinzips erhöht die Führbarkeit des Systems und garantiert einheitliche Prozesse mit den entsprechenden Synergiegewinnen.
- ▶ Das Modell stellt die Gleichheit des Bildungsangebots auf dem ganzen Stadtgebiet sicher.
- ▶ Es begünstigt die Autonomie der Schuleinheiten und führt in diesem Sinne die begonnenen Volksschulreformen konsequent weiter.
- ▶ Die Einsetzung einer Schulpflege als Rekursinstanz stellt eine verwaltungsunabhängige Aufsicht sicher und führt nicht zu allfälligen Kompetenzkonflikten mit dem Stadtrat, dem VSS und dem Gemeinderat.

Autoren des Berichtes

Christian Sauter

Ernst & Young

Prof. Dr. Lucien Criblez

Institut für Erziehungswissenschaft Universität Zürich

Petra Beck

Ernst & Young

Amanda Nägeli

Institut für Erziehungswissenschaft Universität Zürich

Literaturverzeichnis

Altrichter H., Brüsemeister Th., Wissinger J. [Hrsg.] (2007); Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften

Bildungsdirektion Kanton Zürich (2008); Umsetzung Volksschulgesetz, Erläuterungen zum neuen Volksschulgesetz und zur neuen Volksschulverordnung, Zürich: Bildungsdirektion Kanton Zürich

Böttcher, W. (2002); Kann eine ökonomische Schule auch eine pädagogische sein? Schulentwicklung zwischen Neuer Steuerung, Organisation, Leistungsevaluation und Bildung. Weinheim und München: Juventa

Dalin, P., Rolff, H.-G. (1990); Institutionelles Schulentwicklungs-Programm. Soest

Dubs, R. (2005); Die Führung einer Schule: Leadership und Management. Zürich: Verlag SKV

Hauser, D. (2007); Wer leitet die Schulleitungen? Ansatz für eine weitergehende Schulverwaltungsreform. Masterarbeit der Universität Bern, Betreuender Dozent: Dr. Adrian Ritz, Kompetenzzentrum für Public Management

Hutmacher, W. (1998); Strategien der Systemsteuerung. Von der Systemexpansion zum Systemumbau. In: Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten, Österreich [Hrsg.]. Schulleitung und Schulaufsicht. Neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Innsbruck: Studien Verlag.

Kussau, J., Oertel, L. (2005); Die Schulpflege im Umbruch. Von der politischen zur administrativ-fachlichen Aufsicht. In: Sigrist M., Wehner T., Legler A. [Hrsg.]. Schule als Arbeitsplatz, Mitarbeiterbeurteilung zwischen Absicht, Leistungsfähigkeit und Akzeptanz. Zürich: Verlag Pestalozzianum

Meraner, R. [Hrsg.] (2004); Eigenständige Schule. Erfahrungen, Reflexionen, Ergebnisse - am Beispiel der Schulen im Südtirol. München: Luchterhand

Rolff H.-G. (2007); Studien zu einer Theorie der Schulentwicklung, Weinheim und Basel: Beltz Verlag

Saile, P., Burgherr, M., Loretan, Th. (2009); Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich. Zürich/St.Gallen: Dike Verlag

Schedler K., Proeller I. (2009); New Public Management. 4. Auflage. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt

Schüpbach, M., Herzog, W. [Hrsg.] (2009); Pädagogische Ansprüche an Tagesschulen. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt

Thom N., Ritz A., Steiner R. (2002); Effektive Schulführung. Chancen und Risiken des Public Managements im Bildungswesen. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt-Verlag

Thom, N., Wenger, A. (2002); Bewertung und Auswahl effizienter Organisationsformen. Die effiziente Organisationsstruktur als Kernkompetenz. Glattbrugg: Verlag Schweizerische Gesellschaft für Organisation und Management SGO

Rechtsgrundlagen

Amtliche Sammlung der Stadt Zürich (AS)

verfügbar unter:

<http://www.stadt-zuerich.ch/internet/as/home/inhaltsverzeichnis.html>

- Gemeindeordnung der Stadt Zürich (GO) vom 26. April 1970 (101.100); AS
- Geschäftsordnung des Gemeinderats vom 17. November 1999 (171.100); AS
- Geschäftsordnung des Stadtrates vom 10. Dezember 2003 (172.100); AS
- Organisationsstatut (412.103); AS
- Pflichtenheft für die Schulleitungskonferenzen der Schulkreise (412.104)
- Reglement über die allgemeine Elternmitwirkung an den Volksschulen der Stadt Zürich (Elternreglement) vom 17. April 2007 (412.106); AS
- Stadtratsbeschluss über die Departementsgliederung und -aufgaben vom 26. März 1997 (StRB DGA; 172.110); AS
- Verordnung über die geleiteten Volksschulen in den Schulkreisen der Stadt Zürich (Organisationsstatut) vom 11. Januar 2006 (412.103); AS
- Verordnung über die Volksschule in der Stadt Zürich (VVZ) vom 28.1.2009 (412.100); AS

Zürcher Gesetzessammlung, Loseblattsammlung (ZH-Lex LS)

verfügbar unter:

http://www.zhlex.zh.ch/internet/zhlex/de/loseblattsammlung0/aktuelle_fassung.html

- Bildungsgesetz vom 1. Juli 2002 (410.1); ZH-Lex, LS
- Finanzverordnung zum Volksschulgesetz vom 13. August 2008 (412.105); ZH-Lex, LS
- Gesetz über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926 (131.1); ZH-Lex, LS
- Lehrpersonalgesetz vom 10. Mai 1999 (412.31); ZH-Lex, LS
- Lehrpersonalverordnung (LPVO) vom 19. Juli 2000 (412.311); ZH-Lex, LS
- Verordnung über die Sonderpädagogischen Massnahmen vom 11. Juli 2007 (412.103); ZH-Lex, LS
- Volksschulgesetz (VSG) vom 7. Februar 2005 (412.100); ZH-Lex, LS:
- Volksschulverordnung (VSV) vom 28. Juni 2006 (412.101); ZH-Lex, LS

Internet-Quellen

- http://www.stadt-zuerich.ch/content/ssd/de/index/departement_schul_sport/organisation/schulamt.html [19.6.2009]
- <http://www.stadt-zuerich.ch/ssd/de/index/volksschule/schulsystem.html> [23.12.2009]
- <http://www.bista.zh.ch/allg/default.aspx> [23.12.2009]

Rechtsgutachten

- Keller, G. (Dezember 2006); Die Führungs- und Organisationsstruktur in den Geleiteten Schulen im stadtzürcherischen Schulkreis Letzi. Kompatibilität mit der kantonalzürcherischen Schulgesetzgebung. Rechtsgutachten

Grafikverzeichnis

Grafik 1: Projektablauf	14
Grafik 2: Behörden- und Verwaltungs-organisation Volksschule Stadt Zürich	16
Grafik 3: Generelle Einschätzung (Gesamtsicht)	35
Grafik 4: Generelle Einschätzung (aus Sicht KSP, Schulleitungen und Lehrpersonen)	36
Grafik 5: Übersicht über die Organisationseinheiten und Schnittstellen.....	37
Grafik 6: Schulbeurteilung und MAB	42
Grafik 7: Stundenaufwand KSP pro Jahr	44
Grafik 8: Beurteilung KSP-Tätigkeiten	45
Grafik 9: Vorteile Milizbehörde vs. professionalisierte Stelle	46
Grafik 10: Beurteilung Grösse Schulkreise.....	46
Grafik 11: Ressourcen und Wichtigkeit Tätigkeit Schulleitungen.....	47
Grafik 12: Modell Basel-Stadt	50
Grafik 13: Modell Stadt Luzern	52
Grafik 14: Modell Stadt St. Gallen	53
Grafik 15: Modell Stadt Winterthur	54
Grafik 16: Stadt-Modell Variante 1	68
Grafik 17: Stadt-Modell Variante 2	73
Grafik 18: Kreis-Modell	75
Grafik 19: Modell Status quo plus Variante 1	80
Grafik 20: Modell Status quo plus Variante 2	85
Grafik 21: Nutzwert-Analyse	87
Grafik 22: Aggregation Kriterien	88
Grafik 23: Budget SAM 2010	94
Grafik 24: Empfehlung nach Kriterien	96

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anzahl Schülerinnen und Schüler in den Schulkreisen	20
Tabelle 2: Rücklauf Fragebogen	35
Tabelle 3: Rollenverständnis	39
Tabelle 4: Entwicklung Personalressourcen	40
Tabelle 5: Entwicklung Stellenprozente	41
Tabelle 6: Kostenfolgen modellunabhängige Optimierungen	65
Tabelle 7: Modellvarianten	66

Anhang: Fragebogen

Organisationsanalyse Volksschule Stadt Zürich

Fragebogen für die Mitglieder der Kreisschulpflege

Der Fragebogen ist in drei Teile gegliedert: Der erste Teil besteht aus allgemeinen Fragen und ist für alle drei Adressaten (Kreisschulpflege, Schulleitungen, Lehrerschaft) identisch. Der zweite Teil besteht aus funktionsspezifischen Fragen, die sich je nach Adressat unterscheiden. Der dritte Teil stellt Fragen zu Ihrer Person.

- Bitte geben Sie hier Ihr Kennwort an, das Sie mit dem beiliegenden Brief erhalten haben:

Teil 1: Allgemeiner Teil

Organisation

- Beurteilen Sie folgende Aussagen über die Organisation der Volksschule der Stadt Zürich. (1= stimme zu, 2= stimme eher zu, 3= stimme eher nicht zu, 4= stimme nicht zu). Falls Sie eine Aussage nicht beurteilen können, weil Ihnen die entsprechenden Erfahrungen oder die Kenntnisse fehlen, kreuzen Sie bitte die letzte Spalte an (N/A= kann ich nicht beurteilen).

	1	2	3	4	N/A
Die bestehende Führungs- und Organisationsstruktur der Stadt Zürcher Schulen hat sich bewährt.					
Die Einteilung der Stadt Zürich in 7 Schulkreise hat sich bewährt.					
Die bestehenden Schulkreise sind zu gross.					
Die bestehenden Schulkreise sind zu klein.					
Die zugewiesenen Tätigkeiten / Aufgaben stimmen mit den Qualifikationen der ausführenden Personen überein.					
Das Schul- und Sportedepartement (SSD) / Schulamt nimmt seine Aufsichts- und Führungsfunktion kompetent und effizient wahr.					
Die Präsidentenkonferenz nimmt ihre Aufsichts- und Führungsfunktion kompetent und effizient wahr.					
Die Volkswahl ist das geeignete Verfahren, um die Schulpräsidenten / Schulpräsidentinnen zu bestimmen.					
Die Schulpräsidenten / Schulpräsidentinnen nehmen ihre Aufsichts- und Führungsfunktion kompetent und effizient wahr.					
Die Schulpräsidenten / Schulpräsidentinnen verfügen über genügend Ressourcen (Personal, Finanzen, etc.).					
Die Volkswahl ist das geeignete Verfahren, um die Mitglieder der Kreisschulpflegen zu bestimmen.					
Die Kreisschulpflegen nehmen ihre Aufsichts- und Führungsfunktion kompetent					

und effizient wahr.					
Die Sekretariate der Kreisschulpflegen nehmen ihre Aufgaben kompetent und effizient wahr.					
Die Sekretariate der Kreisschulpflegen verfügen über genügend Ressourcen (Personal, Finanzen etc.).					
Die Schulleitungen nehmen ihre Führungsfunktion kompetent und effizient wahr.					
Die Schulleitungen verfügen über genügend Ressourcen (Personal, Finanzen, etc.).					
Die Mitwirkung der Lehrerschaft in den Kreisschulpflegen ist hinreichend gewährleistet.					
Die Eltern können sich über die bestehenden Mitwirkungsstrukturen (Elternräte auf Ebene Schule) genügend einbringen.					

Mitarbeiterbeurteilung (MAB) und Schulbeurteilung

3. Beurteilen Sie folgende Aussagen über die Mitarbeiterbeurteilung (MAB) sowie die Schulbeurteilung. (1= stimme zu, 2= stimme eher zu, 3= stimme eher nicht zu, 4= stimme nicht zu, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Die MAB wird kompetent durchgeführt.					
Es hat sich bewährt, dass die Hauptverantwortung für die MAB bei den Kreisschulpflegen liegt.					
Die Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Gremien, die für die Schulbeurteilung zuständig sind (Fachstelle, Kreisschulpflege, Schulleitung), sind bekannt und klar abgegrenzt.					
Es hat sich bewährt, dass die Zuständigkeit für die externe Schulbeurteilung bei der kantonalen Fachstelle für Schulbeurteilung liegt.					

Verantwortlichkeiten

4. Beurteilen Sie folgende Aussagen über die Verantwortlichkeiten innerhalb der Volksschule in der Stadt Zürich. (1= stimme zu, 2= stimme eher zu, 3= stimme eher nicht zu, 4= stimme nicht zu, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements (VSS) nimmt seine politische Verantwortung gegenüber den Schulen der Stadt Zürich wahr.					
Der VSS verfügt über die notwendigen Kompetenzen und Instrumente, um seine politische Verantwortung gegenüber den Schulen der Stadt Zürich wahrzunehmen.					
Die Präsidentenkonferenz nimmt ihre politische Verantwortung gegenüber den Schulen der Stadt Zürich wahr.					

Die Schulpräsidenten / Schulpräsidentinnen nehmen ihre politische Verantwortung gegenüber ihren Schulkreisen wahr.					
Die Schulpräsidenten / Schulpräsidentinnen verfügen über die notwendigen Kompetenzen und Instrumente, um ihre politische Verantwortung gegenüber ihren Schulkreisen wahrzunehmen.					
Die Kreisschulpflegen (KSP) nehmen ihre politische Verantwortung gegenüber ihren Schulkreisen wahr.					
Die Verantwortlichkeiten zwischen SSD/Schulamt und den KSP-Sekretariaten sind klar abgegrenzt.					

Kreisschulpflege: Vergleich zwischen Milizbehörde und professionalisierter Stelle

5. Erachten Sie unter folgenden Gesichtspunkten eher eine Milizbehörde oder eine professionalisierte Stelle / Amt als vorteilhaft, um die Aufgaben der Kreisschulpflege wahrzunehmen? (1= Vorteil Milizbehörde, 2= kein Unterschied zwischen Milizbehörde und professionalisierter Stelle, 3= Vorteil professionalisierte Stelle, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	N/A
Garantie für eine hohe Qualität der Entscheide				
Hoher Einfluss auf die Schulpolitik der Stadt Zürich				
Parteilpolitische Unabhängigkeit				
Gute Akzeptanz durch die Bevölkerung				
Gute Akzeptanz durch das Schulpersonal				
Nähe zur Bevölkerung				
Hohe Attraktivität des Amtes / der Stelle				
Gute Verankerung vor Ort				
Geringe Kosten				
Hohe Reaktionsfähigkeit				
Hohe Fachkompetenz				
Einbezug verschiedener beruflicher Erfahrungen und Kompetenzen				

B) Spezifischer Teil

Tätigkeiten

6. Wie beurteilen Sie die Wichtigkeit folgender Tätigkeiten der Kreisschulpflege (vgl. Organisationsstatut). (1= wichtig, 2= eher wichtig, 3= eher unwichtig, 4= unwichtig, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Kontrolle über Selbstevaluation der Schuleinheiten					
Zielüberprüfung					
Abnahme Qualitätsbericht					
Genehmigung des Betriebskonzeptes, des Leitbildes und des Schulprogramms					
Aufsicht über das Schulpersonal					
Schulbesuche					
Beurteilung der Schulleitung					
Beurteilung des Schulpersonals					
Sonstige Aufgaben / Projekte					

7. Wieviele Stunden investieren Sie durchschnittlich pro Jahr für das Amt der Kreisschulpflege? (Absoluter Zahlenwert)

8. Falls Sie mehr Zeit für Ihre Tätigkeit in der Kreisschulpflege zur Verfügung hätten, für welche Tätigkeiten würden Sie diese einsetzen? (1= würde mehr Zeit einsetzen, 2= würde eher mehr Zeit einsetzen, 3= würde eher nicht mehr Zeit einsetzen, 4= würde nicht mehr Zeit einsetzen, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Kontrolle über Selbstevaluation der Schuleinheiten					
Zielüberprüfung					
Abnahme Qualitätsbericht					
Genehmigung des Betriebskonzeptes, des Leitbildes und des Schulprogramms					
Aufsicht über das Schulpersonal					
Schulbesuche					
Beurteilung Schulleitung					
Beurteilung des Schulpersonals					
Sonstige Aufgaben / Projekte					

9. Wie schätzen Sie Ihre Fachkompetenz ein, um die einzelnen Tätigkeiten wahrzunehmen? (1= hoch, 2= eher hoch, 3= eher gering, 4= gering, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Kontrolle über Selbstevaluation der Schuleinheiten					
Zielüberprüfung					
Abnahme Qualitätsbericht					
Genehmigung des Betriebskonzeptes, des Leitbildes und des Schulprogramms					
Aufsicht über das Schulpersonal					
Schulbesuche					
Beurteilung Schulleitung					

Beurteilung des Schulpersonals					
Sonstige Aufgaben / Projekte					

Zusammenarbeit

10. Wie beurteilen Sie die Intensität der Zusammenarbeit zwischen folgenden Akteuren?
(1= hoch, 2= eher hoch, 3= eher gering, 4= gering, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Kreisschulpflege und Präsidentenkonferenz					
Kreisschulpflege und Präsident / Präsidentin Ihres Schulkreises					
Kreisschulpflege und Schulleitungen Ihres Schulkreises					
Kreisschulpflege und Schulpersonal Ihres Schulkreises					
Kreisschulpflege und Schulamt / SSD					
Präsidentenkonferenz und Gemeinderat					

11. Wie beurteilen Sie die Qualität der Zusammenarbeit zwischen folgenden Akteuren? (1= gut, 2= eher gut, 3= eher ungenügend, 4= ungenügend, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Kreisschulpflege und Präsidentenkonferenz					
Kreisschulpflege und Präsident / Präsidentin Ihres Schulkreises					
Kreisschulpflege und Schulleitungen Ihres Schulkreises					
Kreisschulpflege und Schulpersonal Ihres Schulkreises					
Kreisschulpflege und Schulamt / SSD					
Präsidentenkonferenz und Gemeinderat					

Information

12. Wie beurteilen Sie den Informationsfluss zwischen folgenden Stellen? (1= gut, 2= eher gut, 3= eher ungenügend, 4= ungenügend, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Kreisschulpflege und Präsidentenkonferenz					
Kreisschulpflege und Präsident / Präsidentin Ihres Schulkreises					
Kreisschulpflege und Schulleitung Ihres Schulkreises					
Kreisschulpflege und Schulpersonal Ihres Schulkreises					
Kreisschulpflege und Schulamt / SSD					
Präsidentenkonferenz und Gemeinderat					

Akzeptanz

13. Wie beurteilen Sie die Akzeptanz Ihrer Funktion als Mitglied der Kreisschulpflege durch folgende Akteure? (1= gut, 2= eher gut, 3= eher ungenügend, 4= ungenügend, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
durch den Schulpräsidenten / die Schulpräsidentin Ihres Kreises					
durch die Präsidentenkonferenz					
durch die Schulleitungen ihres Kreises					
durch das Schulpersonal ihres Kreises					

Attraktivität des Amtes

14. Beurteilen Sie folgende Thesen: (1= stimme zu, 2= stimme eher zu, 3= stimme eher nicht zu, 4= stimme nicht zu, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Als Mitglied der Kreisschulpflege leiste ich einen Beitrag zu einer qualitativ guten Schulausbildung.					
Als Mitglied der Kreisschulpflege nehme ich auf wichtige Entscheidungen im Volksschulwesen der Stadt Zürich Einfluss.					
Als Mitglied der Kreisschulpflege kann ich einen gesellschaftlich wichtigen Beitrag leisten.					
Als Mitglied der Kreisschulpflege kann ich meine Kompetenzen und Kenntnisse einbringen und erweitern.					
Durch die Revision des Volksschulgesetzes wurde das Amt als Mitglied der Kreisschulpflege attraktiver.					

Politische Aspekte

15. Beurteilen Sie folgende Thesen: (1= stimme zu, 2= stimme eher zu, 3= stimme eher nicht zu, 4= stimme nicht zu, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Durch die Volkswahl der Kreisschulpflege fühlen ich mich gegenüber der Bevölkerung zur Rechenschaft verpflichtet.					
Der Druck, mich nach vier Jahren einer Wiederwahl zu stellen, beeinflusst meine Tätigkeit als Kreisschulpflege.					
Die Parteizugehörigkeit beeinflusst meine Tätigkeit als Kreisschulpflege.					
Die Volkswahl der Kreisschulpflege erhöht unsere Akzeptanz bei Schulleitung und Schulpersonal.					

C) Angaben zu Ihrer Person

16. In welchem Schulkreis sind Sie tätig?

- ☐ Glattal
- ☐ Letzi
- ☐ Limmattal
- ☐ Schwamendingen
- ☐ Uto
- ☐ Waidberg
- ☐ Zürichberg

17. Welcher Partei gehören Sie an?

- ☐ CVP
- ☐ EVP
- ☐ FDP
- ☐ Grüne
- ☐ SP
- ☐ SVP
- ☐ andere
- ☐ parteilos

18. Wie lange sind Sie schon in Ihrer Funktion als Kreisschulpfleger / Kreisschulpflegerin tätig?

- ☐ weniger als 1 Jahr
- ☐ 1 - 5 Jahre
- ☐ 5 - 10 Jahre
- ☐ mehr als 10 Jahre

19. Gehören Sie in der Kreisschulpflege der Geschäftsleitung an?

- ☐ Ja
- ☐ Nein

20. Falls es zusätzliche Aspekte gibt, die im Fragebogen vergessen worden sind oder falls Sie gerne noch Ergänzungen machen wollen, nutzen Sie die folgenden Zeilen:

Der Fragebogen ist nun fertig ausgefüllt. Vielen herzlichen Dank für Ihre Teilnahme an dieser Umfrage.

Organisationsanalyse Volksschule Stadt Zürich

Fragebogen für die Schulleiter/innen

Der Fragebogen ist in drei Teile gegliedert: Der erste Teil besteht aus allgemeinen Fragen und ist für alle drei Adressaten (Kreisschulpflege, Schulleitungen, Lehrerschaft) identisch. Der zweite Teil besteht aus funktionsspezifischen Fragen, die sich je nach Adressat unterscheiden. Der dritte Teil stellt Fragen zu Ihrer Person.

1. Bitte geben Sie hier Ihr Kennwort an, das Sie mit dem beiliegenden Brief erhalten haben:

Teil 1: Allgemeiner Teil

Organisation

2. Beurteilen Sie folgende Aussagen über die Organisation der Volksschule der Stadt Zürich. (1= stimme zu, 2= stimme eher zu, 3= stimme eher nicht zu, 4= stimme nicht zu). Falls Sie eine Aussage nicht beurteilen können, weil Ihnen die entsprechenden Erfahrungen oder die Kenntnisse fehlen, kreuzen Sie bitte die letzte Spalte an (N/A= kann ich nicht beurteilen).

	1	2	3	4	N/A
Die bestehende Führungs- und Organisationsstruktur der Stadt Zürcher Schulen hat sich bewährt.					
Die Einteilung der Stadt Zürich in 7 Schulkreise hat sich bewährt.					
Die bestehenden Schulkreise sind zu gross.					
Die bestehenden Schulkreise sind zu klein.					
Die zugewiesenen Tätigkeiten / Aufgaben stimmen mit den Qualifikationen der ausführenden Personen überein.					
Das Schul- und Sportedepartement (SSD) / Schulamt nimmt seine Aufsichts- und Führungsfunktion kompetent und effizient wahr.					
Die Präsidentenkonferenz nimmt ihre Aufsichts- und Führungsfunktion kompetent und effizient wahr.					
Die Volkswahl ist das geeignete Verfahren, um die Schulpräsidenten / Schulpräsidentinnen zu bestimmen.					
Die Schulpräsidenten / Schulpräsidentinnen nehmen ihre Aufsichts- und Führungsfunktion kompetent und effizient wahr.					
Die Schulpräsidenten / Schulpräsidentinnen verfügen über genügend Ressourcen (Personal, Finanzen, etc.).					
Die Volkswahl ist das geeignete Verfahren, um die Mitglieder der Kreisschulpflegen zu bestimmen.					
Die Kreisschulpflegen nehmen ihre Aufsichts- und Führungsfunktion kompetent					

und effizient wahr.					
Die Sekretariate der Kreisschulpflegen nehmen ihre Aufgaben kompetent und effizient wahr.					
Die Sekretariate der Kreisschulpflegen verfügen über genügend Ressourcen (Personal, Finanzen etc.).					
Die Schulleitungen nehmen ihre Führungsfunktion kompetent und effizient wahr.					
Die Schulleitungen verfügen über genügend Ressourcen (Personal, Finanzen, etc.).					
Die Mitwirkung der Lehrerschaft in den Kreisschulpflegen ist hinreichend gewährleistet.					
Die Eltern können sich über die bestehenden Mitwirkungsstrukturen (Elternräte auf Ebene Schule) genügend einbringen.					

Mitarbeiterbeurteilung (MAB) und Schulbeurteilung

3. Beurteilen Sie folgende Aussagen über die Mitarbeiterbeurteilung (MAB) sowie die Schulbeurteilung. (1= stimme zu, 2= stimme eher zu, 3= stimme eher nicht zu, 4= stimme nicht zu, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Die MAB wird kompetent durchgeführt.					
Es hat sich bewährt, dass die Hauptverantwortung für die MAB bei den Kreisschulpflegen liegt.					
Die Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Gremien, die für die Schulbeurteilung zuständig sind (Fachstelle, Kreisschulpflege, Schulleitung), sind bekannt und klar abgegrenzt.					
Es hat sich bewährt, dass die Zuständigkeit für die externe Schulbeurteilung bei der kantonalen Fachstelle für Schulbeurteilung liegt.					

Verantwortlichkeiten

4. Beurteilen Sie folgende Aussagen über die Verantwortlichkeiten innerhalb der Volksschule in der Stadt Zürich. (1= stimme zu, 2= stimme eher zu, 3= stimme eher nicht zu, 4= stimme nicht zu, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements (VSS) nimmt seine politische Verantwortung gegenüber den Schulen der Stadt Zürich wahr.					
Der VSS verfügt über die notwendigen Kompetenzen und Instrumente, um seine politische Verantwortung gegenüber den Schulen der Stadt Zürich wahrzunehmen.					
Die Präsidentenkonferenz nimmt ihre politische Verantwortung gegenüber den Schulen der Stadt Zürich wahr.					

Die Schulpräsidenten / Schulpräsidentinnen nehmen ihre politische Verantwortung gegenüber ihren Schulkreisen wahr.					
Die Schulpräsidenten / Schulpräsidentinnen verfügen über die notwendigen Kompetenzen und Instrumente, um ihre politische Verantwortung gegenüber ihren Schulkreisen wahrzunehmen.					
Die Kreisschulpflegen (KSP) nehmen ihre politische Verantwortung gegenüber ihren Schulkreisen wahr.					
Die Verantwortlichkeiten zwischen SSD/Schulamt und den KSP-Sekretariaten sind klar abgegrenzt.					

Kreisschulpflege: Vergleich zwischen Milizbehörde und professionalisierter Stelle

5. Erachten Sie unter folgenden Gesichtspunkten eher eine Milizbehörde oder eine professionalisierte Stelle / Amt als vorteilhaft, um die Aufgaben der Kreisschulpflege wahrzunehmen? (1= Vorteil Milizbehörde, 2= kein Unterschied zwischen Milizbehörde und professionalisierter Stelle, 3= Vorteil professionalisierte Stelle, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	N/A
Garantie für eine hohe Qualität der Entscheide				
Hoher Einfluss auf die Schulpolitik der Stadt Zürich				
Parteilpolitische Unabhängigkeit				
Gute Akzeptanz durch die Bevölkerung				
Gute Akzeptanz durch das Schulpersonal				
Nähe zur Bevölkerung				
Hohe Attraktivität des Amtes / der Stelle				
Gute Verankerung vor Ort				
Geringe Kosten				
Hohe Reaktionsfähigkeit				
Hohe Fachkompetenz				
Einbezug verschiedener beruflicher Erfahrungen und Kompetenzen				

B) Spezifischer Teil

6. Beurteilen Sie die Wichtigkeit folgender Schulleitungstätigkeiten. (1= wichtig, 2= eher wichtig, 3= eher unwichtig, 4= unwichtig, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Personalführung					
Weiterbildung des Schulpersonals					
Pädagogische Führung, Schulentwicklung					
Kontakt zu Schülerinnen, Schülern und Eltern					
Organisation / Administration					
Kontakt zu Behörden und Verwaltung					
Sonstige Aufgaben					

7. Wieviele Stunden setzen Sie pro Jahr tatsächlich für Ihre Tätigkeit als Schulleiter, Schulleiterin ein? (absoluter Zahlenwert)

8. Verfügen Sie über die erforderlichen Ressourcen (Zeit, Finanzen, Personal), um die einzelnen Tätigkeiten wahrzunehmen? (1= ausreichend, 2= eher ausreichend, 3= eher ungenügend, 4= ungenügend, NA/= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Personalführung					
Weiterbildung des Schulpersonals					
Pädagogische Führung, Schulentwicklung					
Kontakt zu Schülerinnen, Schülern und Eltern					
Organisation / Administration					
Kontakt zu Behörden und Verwaltung					
Sonstige Aufgaben					

9. Wie nehmen die folgenden Stellen ihre Führungstätigkeit gegenüber den Schulleitungen wahr? (1= gut, 2= eher gut, 3= eher ungenügend, 4= ungenügend, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Führungstätigkeit der Kreisschulpflege					
Führungstätigkeit des Schulpräsidenten, der Schulpräsidentin					
Führungstätigkeit des Schulamtes / SSD					
Führungstätigkeit des Vorstehers des Schul- und Sportdepartements					
Führungstätigkeit der kantonalen Bildungsdirektion					

10. Wie beurteilen Sie die Unterstützung durch die folgenden Stellen? (1= gut, 2= eher gut, 3= eher ungenügend, 4= ungenügend, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Unterstützung durch die Kreisschulpflege					
Unterstützung durch den Schulpräsidenten, die Schulpräsidentin					
Unterstützung durch das Schulamt / SSD					
Unterstützung durch den Vorsteher des Schul- und Sportdepartements					
Unterstützung durch kt. Bildungsdirektion					

11. Wie beurteilen Sie die Intensität der Zusammenarbeit zwischen den folgenden Akteuren? (1= hoch, 2= eher hoch, 3= eher gering, 4= gering, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Zuständiger Schulpräsident, zuständige Schulpräsidentin und Schulleitung					
Zuständige Kreisschulpflege und Schulleitung					
Schulamt / SSD und Schulleitung					
Schulleitung und Team (Lehrerschaft, Betreuungspersonal, Hausdienst)					
Schulleitung und kantonale Evaluationsstelle					
Schulleitung und andere städtische Behörden / Institutionen					

12. Wie beurteilen Sie die Qualität der Zusammenarbeit zwischen folgenden Akteuren? (1= gut, 2= eher gut, 3= eher ungenügend, 4= ungenügend, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Zuständiger Schulpräsident, zuständige Schulpräsidentin und Schulleitung					
Zuständige Kreisschulpflege und Schulleitung					
Schulamt / SSD und Schulleitung					
Schulleitung und Team (Lehrerschaft, Betreuungspersonal, Hausdienst)					
Schulleitung und kantonale Evaluationsstelle					
Schulleitung und andere städtische Behörden / Institutionen					

13. Wie beurteilen Sie den Informationsfluss zwischen folgenden Stellen? (1= gut, 2= eher gut, 3= eher ungenügend, 4= ungenügend, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Zuständiger Schulpräsident, zuständige Schulpräsidentin und Schulleitung					
Zuständige Kreisschulpflege und Schulleitung					
Schulamt / SSD und Schulleitung					
Schulleitung und Team (Lehrpersonen, Betreuungspersonal, Hausdienst)					
Schulleitung und kantonale Evaluationsstelle					

14. Beurteilen Sie folgende Thesen: (1= stimme zu, 2= stimme eher zu, 3= stimme eher nicht zu, 4= stimme nicht zu, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Durch die Volkswahl der Kreisschulpflege fühlen sich deren Mitglieder gegenüber der Bevölkerung zur Rechenschaft verpflichtet.					
Der Druck, sich nach vier Jahren einer Wiederwahl zu stellen, beeinflusst die Tätigkeit der Kreisschulpflege.					

Die Parteizugehörigkeit beeinflusst die Tätigkeit der Kreisschulpflege.					
Die Volkswahl der Kreisschulpflege erhöht deren Akzeptanz bei Schulleitung und Schulpersonal.					

C) Angaben zu Ihrer Person

15. Wie lange sind Sie schon in Ihrer Funktion als Schulleiter, Schulleiterin tätig?

- ☐ weniger als 1 Jahr
- ☐ 1 - 5 Jahre
- ☐ 5 - 10 Jahre
- ☐ mehr als 10 Jahre

16. In welchem Schulkreis sind Sie tätig?

- ☐ Glattal
- ☐ Letzi
- ☐ Limmattal
- ☐ Schwamendingen
- ☐ Uto
- ☐ Waidberg
- ☐ Zürichberg

17. Zu wieviel Prozent sind Sie in Ihrer Funktion als Schulleiterin, Schulleiter angestellt?

18. Führen Sie die Schulleitung alleine aus oder sind Sie Teil ein Co-Leitung?

- ☐ Alleinige Leitung
- ☐ Co-Leitung

19. Falls es zusätzliche Aspekte gibt, die im Fragebogen vergessen worden sind oder falls Sie gerne noch Ergänzungen machen wollen, nutzen Sie die folgenden Zeilen:

Der Fragebogen ist nun fertig ausgefüllt. Vielen herzlichen Dank für Ihre Teilnahme an dieser Umfrage.

Organisationsanalyse Volksschule Stadt Zürich

Fragebogen für die Lehrer/innen

Der Fragebogen ist in drei Teile gegliedert: Der erste Teil besteht aus allgemeinen Fragen und ist für alle drei Adressaten (Kreisschulpflege, Schulleitungen, Lehrerschaft) identisch. Der zweite Teil besteht aus funktionsspezifischen Fragen, die sich je nach Adressat unterscheiden. Der dritte Teil stellt Fragen zu Ihrer Person.

- Bitte geben Sie hier Ihr Kennwort an, das Sie mit dem beiliegenden Brief erhalten haben:

Teil 1: Allgemeiner Teil

Organisation

- Beurteilen Sie folgende Aussagen über die Organisation der Volksschule der Stadt Zürich. (1= stimme zu, 2= stimme eher zu, 3= stimme eher nicht zu, 4= stimme nicht zu). Falls Sie eine Aussage nicht beurteilen können, weil Ihnen die entsprechenden Erfahrungen oder die Kenntnisse fehlen, kreuzen Sie bitte die letzte Spalte an (N/A= kann ich nicht beurteilen).

	1	2	3	4	N/A
Die bestehende Führungs- und Organisationsstruktur der Stadt Zürcher Schulen hat sich bewährt.					
Die Einteilung der Stadt Zürich in 7 Schulkreise hat sich bewährt.					
Die bestehenden Schulkreise sind zu gross.					
Die bestehenden Schulkreise sind zu klein.					
Die zugewiesenen Tätigkeiten / Aufgaben stimmen mit den Qualifikationen der ausführenden Personen überein.					
Das Schul- und Sportedepartement (SSD) / Schulamt nimmt seine Aufsichts- und Führungsfunktion kompetent und effizient wahr.					
Die Präsidentenkonferenz nimmt ihre Aufsichts- und Führungsfunktion kompetent und effizient wahr.					
Die Volkswahl ist das geeignete Verfahren, um die Schulpräsidenten / Schulpräsidentinnen zu bestimmen.					
Die Schulpräsidenten / Schulpräsidentinnen nehmen ihre Aufsichts- und Führungsfunktion kompetent und effizient wahr.					
Die Schulpräsidenten / Schulpräsidentinnen verfügen über genügend Ressourcen (Personal, Finanzen, etc.).					
Die Volkswahl ist das geeignete Verfahren, um die Mitglieder der Kreisschulpflegen zu bestimmen.					
Die Kreisschulpflegen nehmen ihre Aufsichts- und Führungsfunktion kompetent					

und effizient wahr.					
Die Sekretariate der Kreisschulpflegen nehmen ihre Aufgaben kompetent und effizient wahr.					
Die Sekretariate der Kreisschulpflegen verfügen über genügend Ressourcen (Personal, Finanzen etc.).					
Die Schulleitungen nehmen ihre Führungsfunktion kompetent und effizient wahr.					
Die Schulleitungen verfügen über genügend Ressourcen (Personal, Finanzen, etc.).					
Die Mitwirkung der Lehrerschaft in den Kreisschulpflegen ist hinreichend gewährleistet.					
Die Eltern können sich über die bestehenden Mitwirkungsstrukturen (Elternräte auf Ebene Schule) genügend einbringen.					

Mitarbeiterbeurteilung (MAB) und Schulbeurteilung

3. Beurteilen Sie folgende Aussagen über die Mitarbeiterbeurteilung (MAB) sowie die Schulbeurteilung. (1= stimme zu, 2= stimme eher zu, 3= stimme eher nicht zu, 4= stimme nicht zu, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Die MAB wird kompetent durchgeführt.					
Es hat sich bewährt, dass die Hauptverantwortung für die MAB bei den Kreisschulpflegen liegt.					
Die Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Gremien, die für die Schulbeurteilung zuständig sind (Fachstelle, Kreisschulpflege, Schulleitung), sind bekannt und klar abgegrenzt.					
Es hat sich bewährt, dass die Zuständigkeit für die externe Schulbeurteilung bei der kantonalen Fachstelle für Schulbeurteilung liegt.					

Verantwortlichkeiten

4. Beurteilen Sie folgende Aussagen über die Verantwortlichkeiten innerhalb der Volksschule in der Stadt Zürich. (1= stimme zu, 2= stimme eher zu, 3= stimme eher nicht zu, 4= stimme nicht zu, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements (VSS) nimmt seine politische Verantwortung gegenüber den Schulen der Stadt Zürich wahr.					
Der VSS verfügt über die notwendigen Kompetenzen und Instrumente, um seine politische Verantwortung gegenüber den Schulen der Stadt Zürich wahrzunehmen.					
Die Präsidentenkonferenz nimmt ihre politische Verantwortung gegenüber den Schulen der Stadt Zürich wahr.					

Die Schulpräsidenten / Schulpräsidentinnen nehmen ihre politische Verantwortung gegenüber ihren Schulkreisen wahr.					
Die Schulpräsidenten / Schulpräsidentinnen verfügen über die notwendigen Kompetenzen und Instrumente, um ihre politische Verantwortung gegenüber ihren Schulkreisen wahrzunehmen.					
Die Kreisschulpflegen (KSP) nehmen ihre politische Verantwortung gegenüber ihren Schulkreisen wahr.					
Die Verantwortlichkeiten zwischen dem Vorsteher des Schul- und Sportdepartements, der Präsidentenkonferenz und der Kreisschulpflege sind klar abgegrenzt.					
Die Verantwortlichkeiten zwischen SSD/Schulamt und den KSP-Sekretariaten sind klar abgegrenzt.					
Die Verantwortlichkeiten zwischen Kreisschulpflege, Schulleitungen und Lehrpersonen sind klar abgegrenzt.					

Kreisschulpflege: Vergleich zwischen Milizbehörde und professionalisierter Stelle

5. Erachten Sie unter folgenden Gesichtspunkten eher eine Milizbehörde oder eine professionalisierte Stelle / Amt als vorteilhaft, um die Aufgaben der Kreisschulpflege wahrzunehmen? (1= Vorteil Milizbehörde, 2= kein Unterschied zwischen Milizbehörde und professionalisierter Stelle, 3= Vorteil professionalisierte Stelle, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	N/A
Garantie für eine hohe Qualität der Entscheide				
Hoher Einfluss auf die Schulpolitik der Stadt Zürich				
Parteilpolitische Unabhängigkeit				
Gute Akzeptanz durch die Bevölkerung				
Gute Akzeptanz durch das Schulpersonal				
Gute Verankerung vor Ort				
Hohe Attraktivität des Amtes / der Stelle				
Nähe zur Bevölkerung				
Geringe Kosten				
Hohe Fachkompetenz				
Einbezug verschiedener beruflicher Erfahrungen und Kompetenzen				
Hohe Reaktionsfähigkeit				

B) Spezifischer Teil

6. Ist es für Sie klar, in welchen Situationen Sie sich an welche Stellen wenden können?
Sind deren Zuständigkeiten und Kompetenzen für Sie klar kommuniziert? (1= klar, 2= eher klar, 3= eher unklar, 4= unklar, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Mir ist klar, welche Zuständigkeiten bei der Schulleitung liegen.					
Mir ist klar, welche Zuständigkeiten bei der Kreisschulpflege liegen.					
Mir ist klar, welche Zuständigkeiten beim Schulpräsidenten, der Schulpräsidentin liegen.					
Mir ist klar, welche Zuständigkeiten beim Schulamt / SSD liegen.					
Mir ist klar, welche Zuständigkeiten beim Vorsteher des Schul- und Sportdepartements liegen.					
Mir ist klar, welche Zuständigkeiten bei der kantonalen Bildungsdirektion liegen.					

7. Wie nehmen die folgenden Stellen ihre Führungstätigkeiten gegenüber der Lehrerschaft wahr? (1=gut, 2= eher gut, 3= eher ungenügend, 4=ungenügend, N/A, kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Führungstätigkeit der Schulleitung					
Führungstätigkeit der Kreisschulpflege					
Führungstätigkeit des Schulpräsidenten, der Schulpräsidentin					
Führungstätigkeit des Schulamtes / SSD					
Führungstätigkeit der kantonalen Bildungsdirektion					

8. Wie beurteilen Sie die Unterstützung der Lehrerschaft durch die folgenden Stellen? (1= gut, 2= eher gut, 3= eher ungenügend, 4= ungenügend, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Unterstützung durch die Schulleitung					
Unterstützung durch die Kreisschulpflege					
Unterstützung durch den Schulpräsidenten, die Schulpräsidentin					
Unterstützung durch das Schulamt / SSD					
Unterstützung durch die kantonale Bildungsdirektion					

9. Wie beurteilen Sie die Intensität der Zusammenarbeit zwischen folgenden Akteuren?
(1= hoch, 2= eher hoch, 3= eher gering, 4= gering, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Zusammenarbeit zwischen zuständigem Schulpräsidium und der Lehrerschaft					
Zusammenarbeit zwischen zuständiger Kreisschulpflege und der Lehrerschaft					
Zusammenarbeit zwischen Schulleitung und Lehrerschaft					

10. Wie beurteilen Sie die Qualität der Zusammenarbeit zwischen folgenden Akteuren? (1= gut, 2= eher gut, 3= eher ungenügend, 4= ungenügend, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Zusammenarbeit zwischen zuständigem Schulpräsidium und der Lehrerschaft					
Zusammenarbeit zwischen zuständiger Kreisschulpflege und Lehrerschaft					
Zusammenarbeit zwischen Schulleitung und Lehrerschaft					

11. Wie beurteilen Sie den Informationsfluss zwischen den folgenden Stellen? (1= gut, 2= eher gut, 3= eher ungenügend, 4= ungenügend, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Informationsfluss zwischen zuständigem Schulpräsidium und der Lehrerschaft					
Informationsfluss zwischen zuständiger Kreisschulpflege und der Lehrerschaft					
Informationsfluss zwischen Schulleitung und Lehrerschaft					

12. Welche Bedeutung ordnen Sie der Mitwirkung der Lehrpersonen in der Kreisschulpflege zu?

- ☐ Wichtig
- ☐ Eher wichtig
- ☐ Eher unwichtig
- ☐ Unwichtig
- ☐ Kann ich nicht beurteilen

13. Erachten Sie die heutigen Mitwirkungsmöglichkeiten der Lehrpersonen in der Kreisschulpflege als ausreichend?

- ☐ Ausreichend
- ☐ Eher ausreichend
- ☐ Eher ungenügend
- ☐ Ungenügend
- ☐ Kann ich nicht beurteilen

14. Beurteilen Sie folgende Thesen: (1= stimme zu, 2= stimme eher zu, 3= stimme eher nicht zu, 4= stimme nicht zu, N/A= kann ich nicht beurteilen)

	1	2	3	4	N/A
Durch die Volkswahl der Kreisschulpflege fühlen sich deren Mitglieder gegenüber der Bevölkerung zur Rechenschaft verpflichtet.					
Der Druck, sich nach vier Jahren einer Wiederwahl zu stellen, beeinflusst die Tätigkeit der Kreisschulpflege.					
Die Parteizugehörigkeit beeinflusst die Tätigkeit der Kreisschulpflege.					
Die Volkswahl der Kreisschulpflege erhöht deren Akzeptanz bei Schulleitung und Schulpersonal.					

C) Angaben zu Ihrer Person

15. In welchem Schulkreis sind Sie tätig?

- ☐ Glattal
- ☐ Letzi
- ☐ Limmattal
- ☐ Schwamendingen
- ☐ Uto
- ☐ Waidberg
- ☐ Zürichberg

16. Auf welcher Stufe unterrichten Sie?

- ☐ Unterstufe
- ☐ Mittelstufe
- ☐ Oberstufe
- ☐ andere

17. Falls es zusätzliche Aspekte gibt, die im Fragebogen vergessen worden sind oder falls Sie gerne noch Ergänzungen machen wollen, nutzen Sie die folgenden Zeilen:

Der Fragebogen ist nun fertig ausgefüllt. Vielen herzlichen Dank für Ihre Teilnahme an dieser Umfrage.