

Iris Henseler Stierlin

Frischer Wind fürs Schulsystem

Eine organisationsentwicklerische
Fallstudie zur Steuerung einer
Bildungsreform

Mit einem Vorwort von Klaus Scala

2015

Inhalt

Vorbemerkungen	11
Vorwort	13
1 Bildungspolitischer Kontext und Grundfragestellung der vorliegenden Arbeit.....	15
1.1 Methodik, Zielsetzung und Aufbau	19
1.2 Grundfragestellung und Ausgangshypothesen.....	23
1.3 Wissenschaftlicher Bezugsrahmen	26
1.3.1 Bezug zur Organisationsentwicklung (OE).....	26
1.3.2 Bezug zum Projektmanagement als OE-Instrumentarium.....	28
1.3.3 Bezug der OE zu interdisziplinären Steuerungsansätzen aus dem New Public Management (NPM) und der Educational Governance	30
2 Die Ausgangslage des Volksschulsystems im Kanton Zürich.....	35
2.1 Das Bildungssystem der Schweiz.....	37
2.2 Das Bildungssystem im Kanton Zürich.....	39
2.3 Das bisherige und das neue Volksschulgesetz im Kanton Zürich	41
2.4 Die wichtigsten Reformelemente des neuen Volksschulgesetzes.....	42
2.4.1 Geleitete Schulen und Schulleitung.....	44
2.4.2 Blockzeiten	56
2.4.3 Tagesstrukturen.....	58
2.4.4 QUIMS (= Qualität in multikulturellen Schulen).....	60
2.4.5 Förderung von Kindern mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen	61
2.4.6 Elternmitwirkung und SchülerInnenpartizipation	63
2.4.7 Kantonalisierung des Kindergartens	64
2.4.8 Sekundarstufe I	65
2.4.9 Der Bezirksrat.....	69
2.4.10 Die Fachstelle für Schulbeurteilung.....	69
2.4.11 Das Finanzierungssystem.....	71
2.4.12 Pädagogische Schwerpunkte des neuen Volksschulgesetzes	72
3 Das Kontraktmodell zwischen Bildungsverwaltung, PH ZÜRICH und HfH unter dem Einfluss des New Public Managements (NPM) im Kanton Zürich.....	75

3.1	Das institutionelle Beziehungsdreieck VSA – PH ZÜRICH/HfH – Schulen.....	86
3.1.1	Die Projektleitung im VSA.....	96
3.1.2	Die Projektleitung an der HfH.....	97
3.1.3	Die Projektleitung an der PH ZÜRICH	98
3.2	Inhalte und Rahmenbedingungen der Vereinbarungen	100
3.2.1	Die Auftragsziele und Auftragsinhalte	103
3.2.2	Die Aufgabenklärung innerhalb der Steuergruppe UL.....	105
3.2.3	Die Berichterstattung und die Reporting-Prozesse	109
3.2.4	Das Auftragsvolumen und die lokale Schulentwicklung.....	110
3.2.5	Das Spannungsfeld zwischen dem freien Markt und einer Kontraktbindung	112
3.3	Die Etablierung der Zusammenarbeit mit dem VSA und der HfH.....	116
3.3.1	Der Aushandlungsprozess zur Entwicklung und Umsetzung der UL	118
3.3.2	Das Selbstverständnis des DEP BS als auftragnehmende Organisationseinheit	124
3.3.3	Das Selbstverständnis des VSA als Auftraggeberschaft.....	124
3.4	Die Stakeholder im Umsetzungsprozess	127
4	Die Schulstandortentwicklung durch die Leistungserbringung im Schulfeld	137
4.1	Die Grundlagen für eine Passung zwischen den Angeboten der externen Leistungserbringung und dem aktuellen Bedarf in den Volksschulen	141
4.2	Die Steuerung des VSA im Umsetzungsprozess der Schulen mittels Instrumenten und Kommunikationsmitteln.....	150
4.2.1	Regionale Informationsveranstaltungen, die Einführung der elektronischen Tools und die Arbeitsmaterialien für die Gemeinden.....	152
4.2.2	Die Handreichungen und Umsetzungsmaterialien für die Umsetzungsverantwortlichen in den Schulen und Gemeinden	154
4.2.3	Tagung „Das neue Volksschulgesetz: eine Chance für die lokale pädagogische Schulentwicklung“	157
4.2.4	Entscheid der Bildungsdirektion zur Gewährung von Mehrzeit für die Umsetzung des VSG	158
4.2.5	Integrative Förderung und sonderpädagogisches Konzept in den Schulen	159
4.3	Die Leistungserbringung im Schulfeld	160

4.3.1	Die Broschüre „Unterstützungs- und Weiterbildungsangebote“	161
4.3.2	Das Zusatzangebot 45 ‚Umgang mit schwierigen SchülerInnen‘/Angebot 46 ‚Unterricht mit heterogenen Gruppen‘	162
4.3.3	Das Zusatzangebot 80 ‚Prozessberatungsgespräch VSG‘	163
4.3.4	Die Zusatzangebote 24 und 48 zur Zusammenarbeit und Kooperation im Schulteam.....	165
4.4	Die Evaluation der erbrachten UL im Schulfeld.....	171
4.4.1	Evaluationsdesign und Phasen der Evaluation	172
4.4.2	Quantitative Zwischenergebnisse der evaluierten UL von September 2007 bis Juli 2008	177
4.4.3	Quantitative Zwischenergebnisse der evaluierten UL von August 2008 bis Juli 2009.....	182
4.4.4	Statistische Schlussauswertung des Gesamtvolumens der erbrachten Leistungen im Schulfeld per Ende 2011.....	187
4.4.5	Die qualitative Befragung im Schulfeld per Sommer 2011 ...	188
4.4.6	Fazits der quantitativen und qualitativen Evaluation für das Projekt unter organisationsentwicklerischen Aspekten ...	192
5	Die internen Organisationsdynamiken an der PH ZÜRICH	199
5.1	Die organisationale Einbindung des Projekts in die departementalen Strukturen	199
5.2	Die Planung des internen Projektdesigns und die relevanten Umwelten des Projekts.....	205
5.2.1	Generelle Überlegungen zu den organisationalen Herausforderungen für das DEP BS	208
5.2.2	Finanzielle Herausforderungen für das Departement.....	212
5.2.3	Administratives und organisatorisches Prozessmanagement des Departements BS	213
5.2.4	Beschwerdemanagement: Umgang mit Rückmeldungen aus dem Schulfeld.....	218
5.2.5	Die Rollendifferenzierung in der Projektorganisation	219
5.2.6	Personelle Herausforderungen für das DEP BS	224
5.2.7	Interne Projekt-Zwischenbilanzen per Ende 2008 und per Ende 2009	227
5.3	Die Steuerung und Realisierung der Angebotsentwicklung an der PH ZÜRICH.....	231
5.3.1	Kommunikation als strukturbildendes Steuerungselement in der Zusammenarbeit mit den Umsetzungspartnern und den Schulen.....	234

5.3.2	Die Vorgaben für die Angebotsentwicklung	238
5.3.3	Die Konstituierung der VSG-Entwicklungsteams	242
5.3.4	Briefings und Checkpoint-Meetings mit den DWAs	246
5.3.5	Resonanzgruppe für die Evaluation	248
5.3.6	Steuerungsfeedbacks mit den VSG-Entwicklungsteams.....	248
6	Zusammenfassende Erkenntnisse und Fazits	251
	Chronologie.....	279
	Abkürzungen	283
	Abbildungen.....	285
	Tabellen.....	289
	Literatur	291

Abbildungen

Abbildung 1: Aufbau und Gliederung der Kapitel	21
Abbildung 2: Forschungsfoki nach Kapiteln.....	23
Abbildung 3: Organisationsentwicklerische Bezüge der Arbeit	27
Abbildung 4: Interdisziplinärer Forschungsrahmen	31
Abbildung 5: Das Bildungssystem der Schweiz mit ISCED-Standard	38
Abbildung 6: Das Bildungssystem im Kanton Zürich (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2007b, S. 3).....	39
Abbildung 7: Struktur und Akteure in Zürcher Volksschulen	40
Abbildung 8: Umsetzungsbereiche Neues Volksschulgesetz (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2006e, S. 4) mit Unterstützungsleistungen der PH Zürich und der HfH.....	42
Abbildung 9: Grundkonzept Volksschule Kanton ZH (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2007a, S. 7).....	44
Abbildung 10: Grundaufgaben der Akteure und Gremien der Geleiteten Schule im Kanton Zürich	46
Abbildung 11: Zusammenspiel der politischen Ebene und der Schulleitungsebene (Enderlin-Cavigelli 2006, S. 20; in Anlehnung an Schedler & Proeller 2006)	47
Abbildung 12: Vorgehensvorschlag für das Anstellungsverfahren von Schulleitungen (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2006c, S. 9)	49
Abbildung 13: Organisationsstatut in der Geleiteten Schule (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2006c, S. 6).....	50
Abbildung 14: Beispiel Entwicklungsziele eines Schulprogramms (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2006c, S. 14).....	52
Abbildung 15: Einflussfaktoren im schulischen Zielfindungsprozess (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2006c, S. 13).....	53
Abbildung 16: Der Qualitätszirkel (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2006c, S. 11).....	54
Abbildung 17: Zusammenhang von Schulprogramm und Jahresplanung (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2006c, S. 11)	55
Abbildung 18: Anforderungsstufen Sekundarstufe (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2006d, S. 5)	66
Abbildung 19: Unterstützungsleistungen zur Neugestaltung 3. Sek	68
Abbildung 20: Organisationale Verortung der Fachstelle für Schulbeurteilung.....	69
Abbildung 21: Fokussierte Bereiche der FSB (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2006f, S. 2)	70

Abbildung 22: Qualitätsbereiche im Fokus der FSB (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2006f, S. 5).....	71
Abbildung 23: Zieldimensionen der Verwaltung im Projekt wif! (Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich 2003b, S. 7).....	77
Abbildung 24: Steuerungssystem und -prozesse in den Gemeinden im Projekt wif! (Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich 2003a, S. 11)	78
Abbildung 25: Der Gewährleistungsstaat als Grundlage des NPM.....	79
Abbildung 26: Die Legitimationsquellen des NPM nach Mastronardi und Schedler (Schedler & Proeller 2006, S. 33).....	80
Abbildung 27: Gewährleistungsmodelle im NPM.....	82
Abbildung 28: Öffentliche Leistungserbringung von beauftragten Organisationen (Contracting Out).....	83
Abbildung 29: Das Kontraktmodell im NPM.....	84
Abbildung 30: Die Wirkungsbereiche des Kontraktmodells übertragen auf das VSG-Projekt.....	85
Abbildung 31: Umsetzungskonzept zur Umsetzung des VSG und gewähltes Kontraktmodell.....	85
Abbildung 32: Beziehungsdreieck Contracting.....	86
Abbildung 33: Auftragssituation zwischen VSA, PH ZÜRICH und HfH....	91
Abbildung 34: Steuergruppen in der überinstitutionellen Projektorganisation.....	92
Abbildung 35: Steuergruppen zum Veränderungsprojekt ‚Unterstützungsleistungen Umsetzung VSG‘	93
Abbildung 36: Gesamtprojektverantwortung in der Linienorganisation des VSA	96
Abbildung 37: Projektverantwortung in der Linienorganisation der HfH	98
Abbildung 38: Projektverantwortung in der Matrixorganisation der PH ZÜRICH.....	99
Abbildung 39: Geplante Unterstützungsleistungen für die Schulen (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2006e, S. 15).....	104
Abbildung 40: Kontraktverhältnis VSA – PH ZÜRICH – HfH im Projekt ‚Umsetzung VSG‘.....	122
Abbildung 41: Wahrnehmung des Steuerungsanspruchs von VSA und PH ZÜRICH.....	126
Abbildung 42: Vier Wirkungsfelder der Schulentwicklung im Kanton Zürich (Stadelmann 2007, S. 64).....	142
Abbildung 43: Drei-Wege-Modell für Schulentwicklung (Kempfert & Rolff 1999, S. 19).....	144

Abbildung 44: Exemplarische Einbindung der UL in die lokalen Schulentwicklungsprozesse	146
Abbildung 45: Umsetzungsphasen der UL auf Gemeinde- und Schulebene (Bildungsdirektion des Kantons Zürich 2005).....	147
Abbildung 46: Umsetzungsplanung auf Gemeindeebene (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2006e, S. 11).....	149
Abbildung 47: Überblick über die wichtigsten Kommunikationsanlässe des VSA.....	151
Abbildung 48: Übersicht über die Unterstützungsleistungen der PH ZÜRICH für die Regionalveranstaltungen	154
Abbildung 49: Exemplarische Umsetzungsorganisation für die Gemeinden (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2006e, S. 6).....	156
Abbildung 50: Broschüre 'Unterstützungs- und Weiterbildungsangebote'	162
Abbildung 51: Angebot 80 ‚Prozessberatungsgespräch für Schulen‘	164
Abbildung 52: Angebote zur Zusammenarbeit und Kooperation im Schulteam.....	167
Abbildung 53: Theoretisches Wirkungsmodell zur Evaluation der Unterstützungsleistungen.....	175
Abbildung 54: Grafische Übersicht über die durchgeführten VSG-Angebote in den Jahren 2006–2009.....	182
Abbildung 55: Beurteilung der Unterstützungsleistung.....	184
Abbildung 56: Beurteilung des Wissensstandes	185
Abbildung 57: Persönliche Einstellungen.....	185
Abbildung 58: Grafische Übersicht über die durchgeführten VSG-Angebote in den Jahren 2006–2011	188
Abbildung 59: Leistungsbereiche des Supportsystems im Departement Beratung und Schulentwicklung.....	201
Abbildung 60: Projektarchitektur ‚Umsetzung VSG‘	203
Abbildung 61: Umwelten des Projekts Umsetzung VSG	207
Abbildung 62: Personelle Projektressourcen aus der regulären Organisationsstruktur des DEP BS	209
Abbildung 63: Steuerungsbeziehungen in der Projektorganisation für die UL Umsetzung VSG	212
Abbildung 64: Auftragsdatenbank (in FileMaker) für das Auftragsmanagement im DEP BS	215
Abbildung 65: Prozesscluster des Auftragsmanagements im DEP BS.....	216
Abbildung 66: Flussdiagramm des Auftragsmanagements im Prozesscluster 1	217
Abbildung 67: Angebotsnachfragen in den Phasen 3 und 4	228

Abbildung 68: Spannungsfelder für die Leistungserbringung im Schulfeld.....	233
Abbildung 69: Kommunikation DEP BS im Projekt Umsetzung VSG.....	237
Abbildung 70: Fachinhalte und Prozessdynamiken für die Umsetzung VSG (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2006b, S. 11) ...	240
Abbildung 71: Umsetzungsphasen im Bereich Schul- und Organisationsentwicklung (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2007a, S. 6)	241
Abbildung 72: Suborganisation für die Angebotsentwicklung , Umsetzung VSG‘	242
Abbildung 73: Entwicklungsteams in der Projektorganisation mit inhaltlichen Schwerpunkten Phasen 1–3	243
Abbildung 74: Entwicklungsteams in der Projektorganisation mit Inhaltlichen Schwerpunkten Phase 4	244
Abbildung 75: Steuerungsstruktur im Projekt Umsetzung VSG.....	257
Abbildung 76: Drei Ebenen des Oltner Modells des integrierten Kommunikationsmanagements	260

Tabellen

Tabelle 1: Zentrale Aspekte der klassischen Organisationsentwicklung (KOE), von Change-Management (CM) und systemischer OE (SOE) (in Anlehnung an Prammer 2009, S. 29)	29
Tabelle 2: Angebotsgestaltung im Rahmen der kommunalen Tagesstrukturen (vgl. Bildungsdirektion Kanton Zürich 2007c, S. 9 f.)	59
Tabelle 3: Offene vs. gebundene Ganztagesschulformen (Höhmann & Holtappels 2006, S. 85).....	60
Tabelle 4: Finanzierungsmodell Volksschule Kanton Zürich (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2008, S. 5).....	72
Tabelle 5: Erwartungen zwischen VSA, PH ZÜRICH und HfH.....	88
Tabelle 6: Aufteilung der thematischen Zuständigkeiten unter der Co-Projektleitung des VSA.....	107
Tabelle 7: Stakeholder-Analyse Umsetzung VSG.....	132
Tabelle 8: Kategorisierung von Stakeholdern.....	133
Tabelle 9: Abgrenzung der beratenerischen und weiterbildnerischen Leistungen in Phase 1	143
Tabelle 10: Informationsveranstaltungen und Beratungen des VSA für die Gemeinden (Bildungsdirektion Kanton Zürich 2006e, S. 14).....	153
Tabelle 11: Eckdaten zur Erstellung der Unterstützungsmaterialien des VSA für die Umsetzung VSG (Volksschulamt des Kantons Zürich, 2006, S. 9).....	155
Tabelle 12: KooperationsgefäÙe in den Volksschulen des Kantons Zürich (Maag Merki et al. 2010, S. 29).....	169
Tabelle 13: Evaluationsdesign der quantitativen und qualitativen Erhebungen	172
Tabelle 14: Effekte und Messbarkeiten der UL	174
Tabelle 15: Beurteilung der Unterstützungsleistung (Zala-Mezö & Strauss 2012, S. 17).....	178
Tabelle 16: Beurteilung des Wissensstandes (Zala-Mezö & Strauss 2012, S. 18).....	179
Tabelle 17: Persönliche Überzeugung (Zala-Mezö & Strauss 2012, S. 19).....	180
Tabelle 18: Beurteilung der verschiedenen Elemente des neuen VSG (Zala-Mezö & Strauss 2012, S. 19 f.)	181
Tabelle 19: Auftragsvolumen 2006–2009.....	182
Tabelle 20: Gesamtes Auftragsvolumen und erreichte TeilnehmerInnen von 2006–2011	188

Tabelle 21: Phasen der qualitativen Evaluation der UL	189
Tabelle 22: Themenbereiche der qualitativen Befragung.....	190
Tabelle 23: Auswahlkriterien der Schulen für die qualitative Befragung ...	191
Tabelle 24: Zusammenfassung der Interviewaussagen aus den fünf befragten Schulen (Zala-Mezö & Strauss 2012, S. 54 f.)	194
Tabelle 25: Spannungspotenzial der Reformelemente im Schulkontext.....	232
Tabelle 26: Kommunikationsanlässe für das VSG im DEP BS der PH ZÜRICH	238
Tabelle 27: Exemplarischer Ablauf der Checkpoint-Meetings	247
Tabelle 28: Ausgangshypothesen.....	254
Tabelle 29: Interessen von Subsystemen im Bildungskontext (in Anlehnung an: Pfefferkorn 2009, S. 10).....	277