

Produkt 1

Governance von Reformen in der Volksschule – Gelingensbedingungen und Empfehlungen

Thema	Handlungskoordination und Zusammenarbeit aller Partner bei Reformen im Volksschulbereich im Sinne von Educational Governance
Belastungssituation	Das Schulfeld beklagt, dass es bei der Planung, Konzeption und Implementierung von Reformen zu wenig bzw. nicht einbezogen wird. Die Konsequenzen für das Schulfeld würden entsprechend zu wenig beachtet. Zudem sind die Reformen vielfach unausgegoren. Als weitere Belastungen erwähnt werden das Fehlen einer übergreifenden mittel- und langfristigen Planung, ungenügende inhaltliche und zeitliche Koordination, hohes Tempo und Dichte der Reformen sowie unzureichende personelle und zeitliche Ressourcen für die Umsetzung
Massnahmen <i>kurzfristig (Ende 2011)</i>	regelmässig Erhebungen zur Situation der Lehrpersonen und Schulleitungen prüfen; Liste mit allen aktuellen Begleitkommissionen, Beiräten und Arbeitsgruppen erstellen (Funktion, Mandat, beteiligte Personen und Verbände/Institutionen); Merkblatt für Vereinheitlichung der Arbeit mit und in Begleitkommissionen erstellen
<i>mittelfristig (Ende 2013)</i>	Handlungskoordination und Zusammenarbeit in Kommissionen: Massnahmen für bessere Vernetzung und für eine austarierte Steuerung von Reformen formulieren, die Relevanzkriterien und Handlungsnormen aus Politik <u>und</u> Schulfeld berücksichtigt (Einflussmöglichkeiten des Schulfelds klären); Legislatur- und Jahrespläne berücksichtigen den Faktor „Belastung“; Einbezug Schulfeld in Systembeobachtung; Checkliste „Kriterien für gelingende Reformen“ und Richtlinien für deren Einsatz festlegen; Wissensmanagement zu Projekten und Reformen; Kommunikationsstrategie für Reformprozesse entwickeln; Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen Bildungsdirektion und Verbänden der Schulpräsidien, der Schulleitungen und der Schulverwaltungen; Kenntnisse zur „ <i>Grammatik der Schulpraxis</i> “ aufbereiten
<i>langfristig (Ende 2015)</i>	Unterstützung Strukturaufbau im Verbandsbereich prüfen
Entlastungswirkung	Optimierte Steuerung von Reformen durch verbesserte Handlungskoordination und effektivere Zusammenarbeit aller Partner in Bildungsdirektion und Schulfeld wirken entlastend
Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> • Führungsebene Bildungsdirektion • Bildungsplanung, Volksschulamt • Hochschulen • Verband Zürcher Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten (VZS), Vereinigung Personal Zürcherischer Schulverwaltungen (VPZS), Vereinigung Schulleiterinnen und Schulleiter Kanton Zürich (VSLZH), Lehrpersonenkonferenz Volksschule Kanton Zürich (LKV), Sekundarlehrkräfte Kanton Zürich (SekZH), vpod, Sektion Zürich Lehrberufe, Zürcher Lehrerinnen- und Lehrerverband (ZLV)
<i>Federführung</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bildungsdirektion
Entscheide	Führungsebene Bildungsdirektion, Bildungsplanung, Volksschulamt (Grundsatzentscheide und weiterführende Aufträge)
Mehrkosten	Keine

Inhalt

1	Einleitung.....	2
2	Ausgangslage und Zielsetzung.....	2
3	Steuerung und Handlungskoordination im Bildungssystem	3
4	Kriterien für die Planung und Umsetzung von Reformen im Volksschulbereich.....	7
5	Bestehende Formen der Koordination/Kooperation in Fragen der System- und Schulentwicklung	15
	5.1 Koordination/Kooperation zwischen der Bildungsdirektion und dem Schulfeld.....	15
	5.2 Koordination/Kooperation innerhalb der Bildungsdirektion	21
	5.3 Koordination/Kooperation zwischen der Bildungsdirektion und Hochschulen.....	22
6	Massnahmen und Termine	24
7	Anhang	28

1 Einleitung

Das vorliegende Dokument präsentiert Vorschläge, wie im Hinblick auf Reformen in der Volksschule die Koordinationsleistungen sowie die Zusammenarbeit aller Akteure in Bildungsdirektion und Schulfeld verbessert werden können, um so die Belastungen, die mit der Weiterentwicklung der Volksschule verbunden sind, möglichst tief zu halten. Im Rahmen des Projekts *Belastung – Entlastung im Schulfeld* ist es jedoch nicht möglich, ein detailliertes Konzept für diese Optimierungen auszuarbeiten. Es werden vielmehr wichtige Handlungsfelder benannt sowie mögliche Entwicklungsschritte und Massnahmen skizziert.

Das Grobkonzept fokussiert zunächst auf Fragen der Steuerung und Handlungskoordination im Bildungssystem sowie auf zu beachtende Kriterien für gelingende Reformen im Volksschulbereich. Anschliessend werden bestehende Formen und Gefässe der Kooperation und Koordination zwischen Bildungsdirektion und Schulfeld analysiert, um schliesslich diesbezüglich Verbesserungsmöglichkeiten zu skizzieren. Grundlagen waren Rückmeldungen von Fachleuten und Entscheidungsträgern aus der Bildungsdirektion und aus dem Schulfeld zu diversen Arbeitsaufträgen, wissenschaftliche Literatur sowie Erfahrungen aus den Projekten *Schulen mit Profil* und *Schulen mit Zukunft* im Kanton Luzern.

2 Ausgangslage und Zielsetzung

Die Rückmeldungen an das Projekt *Belastung – Entlastung im Schulfeld* (Hearings, Interviews, Briefkasten Website) haben mit aller Deutlichkeit gezeigt, dass Reformen und die permanente Weiterentwicklung der Volksschule im Schulfeld als starker Belastungsfaktor erlebt werden. Die nachfolgend aufgelisteten Aspekte skizzieren die wichtigsten Problemfelder:

- Es fehlt eine übergreifende mittel- und langfristige Strategie, eine umfassende Planung. Eine generelle Entwicklungsrichtung ist nicht erkennbar, was die Koordination der Reformschritte bzw. eine kohärente Planung erschwert.
- Reformen sind häufig zu wenig gründlich durchdacht, inhaltlich und zeitlich zu wenig koordiniert. Die Entwicklungsschritte erfolgen in zu hoher Dichte/mit zu hohem Tempo.
- Akteure aus dem Schulfeld werden bei der Planung, Konzeption und Implementierung von Reformen und Entwicklungsschritten zu wenig bzw. nicht einbezogen. Konsequenzen für das Schulfeld werden deshalb bei Reformschritten zu wenig bedacht.

- Die personellen und zeitlichen Ressourcen für die Umsetzung/Implementierung sind vielfach zu gering bemessen.
- Die Unterstützungsmassnahmen von Seiten Bildungsdirektion fehlen zum Teil, sind häufig schlecht getimt und/oder entsprechen nicht den Bedürfnissen des Schulfelds.
- Die Steuerung von Seiten Bildungsdirektion durch Vorschriften, Handreichungen etc. wird vielfach als zu engmaschig empfunden. Die Handlungsspielräume für lokal angepasste Lösungen sind zu gering.
- Die Kommunikation der Bildungsdirektion zum Schulfeld ist zu umfangreich, zu wenig koordiniert, nicht selten unklar und zu wenig praxisnah.

Die Ansprüche und Erwartungen an das Bildungssystem sind in den vergangenen Jahrzehnten stetig gewachsen. Sowohl die Schulen als auch die Bildungsdirektion haben mit vielfältigen und grossen Anstrengungen versucht, den tief greifenden und beschleunigten Veränderungen in der Gesellschaft gerecht zu werden. Durch diese Bemühungen um Qualitätsverbesserung im Schulsystem sehen sich jedoch viele Akteure im Schulfeld bis an die Grenzen belastet. In der Annahme, dass der Änderungs- und Reformdruck in Zukunft nicht abnehmen wird, gilt es zu überlegen, wie Reformvorhaben in Zukunft ausgeprägter *zusammen mit den Akteuren im Schulfeld* entwickelt, vorbereitet und umgesetzt werden können, um so Belastungen für das Schulfeld zu reduzieren bzw. möglichst tief zu halten.

3 Steuerung und Handlungskoordination im Bildungssystem

In den Begriffen *Planung – Steuerung – Governance* spiegelt sich ein Wandel im Verständnis hinsichtlich der intentionalen Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse, der sich in den letzten fünf Jahrzehnten vollzogen hat. Die folgende Begriffsklärung geht diesem terminologischen Wandel nach und fragt zum Schluss, welche Folgerungen sich daraus für ein fortgeschrittenes Steuerungsverständnis in einem kantonalen Bildungssystem ergeben.

Geplant wurde in grösseren Unternehmen schon immer, und auch in öffentlichen Verwaltungen haben Finanz- oder Legislaturpläne seit je ihren zentralen Platz. Aber erst in den 1960er Jahren verliess der Begriff seinen innerbetrieblichen Rahmen und etablierte sich – in bewusster Abgrenzung zur verpönten „Planwirtschaft“ im real existierenden Sozialismus – in den verschiedenen Politikfeldern. Im Zeichen der politischen Planung verfolgte der Staat nun auch im Schul- und Hochschulbereich längerfristige und anspruchsvolle Reform- und Ausbauziele: Die Bildungsverwaltungen sollten entlang politisch gesetzter Ziele das Schulsystem von oben herab, durchaus direktiv und zielgenau gestalten. Der „technokratisch motivierte Gestaltungsoptimismus“ [Schimank] war beträchtlich. Um die hohen Erwartungen an die zentrale Planung einzulösen, wurde verwaltungsseitig daran gearbeitet, die Wissensbasis über den Planungsgegenstand zu erweitern und die verschiedenen Planungsbeteiligten stärker zu koordinieren. Diese Konstellation mit dem Staat als aktivem Planungssubjekt auf der einen und dem – in unserem Falle – Bildungssystem als passivem Planungsobjekt auf der anderen Seite erwies sich aber bereits in den siebziger Jahren als illusionäres Konstrukt. Die Implementationsforschung dokumentierte die mitunter deutlichen Differenzen zwischen Steuerungszielen und Ergebnissen und entzauberte so die Planungseuphorie als Planungssillusion. Direktive Planung und Umsetzung top down funktionierte offenkundig nicht.

Angesichts solcher Befunde war seit Anfang der 1980er Jahre immer weniger die Rede von „Planung“, dafür umso mehr von „Steuerung“. In der Wissenschaft gewannen kybernetische und systemtheoretische Ansätze an Bedeutung, in der Politik erhielten marktorientierte Positi-

onen Aufwind. Der damals einsetzende Siegeszug des *New Public Managements* (NPM), der bis heute praktisch alle Bereiche des öffentlichen Sektors nachhaltig prägt, ist dafür eindrücklicher Nachweis. Die aktuell beklagten Schnittstellenprobleme zwischen Staat und gesellschaftlichen Akteuren sind dabei nicht selten das Resultat halbfertiger NPM-Prozesse, weshalb die Suche nach optimaler Handlungskoordination in zunehmendem Masse in den Vordergrund rückt.

In Schulfragen haben internationale Studien (insbesondere PISA) in den letzten Jahren den Druck auf Bildungspolitik und -verwaltung kontinuierlich erhöht, mit rasch wirksamen Reformen auf Defizite im System zu reagieren. Der Reformdiskurs wird dabei zunehmend als Steuerungsdiskurs geführt. Hinterfragt wird nicht bloss die Art und Weise der Reformgestaltung, sondern auch der *Systemsteuerung* insgesamt. Gesucht sind in erste Linie Antworten auf die Frage, wie die Steuerungsstruktur des Schulwesens (die Art und Weise, wie seine Ordnung und seine Leistung zustande kommen und sich weiterentwickeln) rasch und zielgerichtet so verändert werden kann, dass qualitätsvolle Ergebnisse – und bessere Ergebnisse als bisher – ökonomisch erbracht werden können. Angesichts der gescheiterten Planungseuphorie werden die Grenzen direkter Steuerbarkeit heute aber bewusster mitgedacht. Zu einem derart erweiterten Verständnis von Steuerung gehören folgende Merkmale [Altrichter/Maag Merki]:

- *Viele Steuerungsakteure mit vielfältigen Interessen:* Es gibt viele explizite und implizite Steuerungsbeteiligte, die die Entwicklung eines Systems absichtsvoll beeinflussen – und dies nicht bloss an der Spitze der Hierarchie, sondern an vielen Stellen des Systems. Steuerung ist somit das Ergebnis aus allen Gestaltungsbeiträgen dieser Akteure, zu denen der Durchsetzungswille ebenso gehört wie der Widerstand.
- *Akteure und Systeme mit Eigenlogiken und Eigendynamiken:* Weder das „Gestaltungsobjekt“ noch die „Steuerungssubjekte“ halten still, wenn die Reformer zu Werke gehen. Eine Steuerungskonzeption muss von „autonomen Eigendynamiken“ ausgehen, davon, dass Elemente einer Reform sich eigenständig entwickeln nach einer Logik, die nicht mit jener der Reformer übereinstimmen muss.
- *Keine direkte Steuerung, aber indirekte Beeinflussung durch „aktive Übersetzungsvorgänge“:* Soziale Systeme und Akteure reagieren auf ihre Umwelten, indem sie deren Impulse – selektiv und reflexiv – in ihr Handeln integrieren; sie werden nur insofern von aussen beeinflusst, als sie externe Einflüsse selber verarbeiten. Sie „rekontextualisieren“ (Fend) die Umwelteinflüsse, sie reinterpreten und transformieren diese handlungspraktisch.
- *Intentionale Gestaltung mit teilweise transintentionalen Ergebnissen:* Steuerungsakteure handeln absichtsvoll in dem Sinn, dass sie Entwicklungen immer entlang ihrer Interessen und Intentionen zu steuern versuchen. Da es unmöglich ist, das Geschehen insgesamt zu kontrollieren, bleibt die Steuerbarkeit stets beschränkt, was in nicht-beabsichtigten, unerwarteten Nebenfolgen jeglichen Handelns zum Ausdruck kommt.

Diese Merkmale eines erweiterten Steuerungskonzepts stehen für eine nüchterne Steuerungsskepsis, nicht aber für die Folgerung der Nicht-Steuerbarkeit von sozialen Systemen oder für die Forderung nach Steuerungsabstinenz. Steuern heisst, dass intentional – begründet durch eine gewisse (Steuerungs-)Logik, oder transintentional, durch anders motivierte Handlungsbeiträge – die Zufälligkeit oder Beliebigkeit von Folgehandlungen eingeschränkt wird [Altrichter].

Der mit der Jahrhundertwende auch in der Bildungsforschung zunehmend geläufige Begriff der „Governance“ ist kein Ersatz für Planen, Steuern, Koordinieren oder Regieren, sondern

eher ein „Oberbegriff für sämtliche Formen gesellschaftlicher Interdependenzbewältigung“ [Schimank]. Wie in der Planungs- und Steuerungsperspektive zeigt sich auch hier das Interesse am intentionalen Gestalten gesellschaftlicher Verhältnisse, ohne dabei in Steuerungs-optimismus oder -defätismus zu verfallen. Das Governance-Konzept ist eine Art „fortentwickelte Steuerungstheorie“, setzt jedoch anders als diese den Akzent weniger auf das mehr oder minder rational geplante Steuerungshandeln einzelner Steuerungssubjekte im jeweiligen System. *Steuerungs- und Umstrukturierungsfragen* werden vielmehr als Probleme der *Handlungskoordination zwischen Akteurskonstellationen in einem komplexen Mehrebenensystem* beschrieben und analysiert [Altrichter/Brüsemeister/Wissinger]:

- *Handlungskoordination*: In komplexen Verbundsystemen wie der Volksschulbildung geht es um eine optimale Ausrichtung und Abstimmung der Handlungen aller beteiligten Akteure. Wie können die unterschiedlichen Handlungslogiken und Relevanzkriterien der Beteiligten koordiniert werden, sodass als gemeinsam wahrgenommene Ziele – z.B. gute Schul- und Unterrichtspraxis – tatsächlich erreicht werden? Welche Koordinationsformen – Hierarchie, Markt, professionelle Gemeinschaften, Netzwerke – eignen sich für welche Handlungen am besten?
- *Akteurkonstellationen*: Nicht einzelne machtvolle Akteure, sondern das handelnde Zusammenwirken aller, auch scheinbar marginaler Akteure, steht im Zentrum des Interesses.
- *Mehrebenensystem*: Mehrebenensysteme entstehen, wenn zwar die Zuständigkeiten und Ressourcen nach Ebenen aufgeteilt sind, die Aufgaben sich aber ebenenübergreifend stellen bzw. erledigt werden und Entscheidungen entsprechend zwischen den Ebenen koordiniert werden müssen. Diese Optik erlaubt, Steuerung sowie Praxis und Wirksamkeit der Volksschulbildung auf der schweizerischen, regionalen, kantonalen und lokalen Ebene zu erfassen und zu analysieren.

Der Governance-Begriff wird vielfältig verwendet. Während *Corporate Governance* die Bemühungen um Ethik und Rollenklärung im obersten Management grosser Privatunternehmen bezeichnet, geht es bei der *Political oder Public Governance* (*Educational Governance* ist eine Variante davon) darum, im von unterschiedlichsten Akteuren bevölkerten öffentlichen Raum nicht nur regel- und zielorientiert zu steuern, sondern über Verwaltung und Betriebsführung hinaus die Entwicklung des Umfelds und des gesamten Regelungssystems im Blick zu behalten – und zwar hinsichtlich seiner Wirksamkeit. Dieser Governance-Begriff ist hier angesprochen. Er fokussiert auf das Handeln der Akteure sowie die gegenseitigen Abhängigkeiten im Mehrebenensystem und macht dabei bestimmte Koordinationsdefizite oder -leistungen sichtbar. Governance bedeutet Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel kollektiven) Akteuren. Steuerung und Koordination beruhen dabei auf institutionalisierten Regelsystemen, welche das Handeln der Akteure lenken sollen, wobei in der Regel Kombinationen aus unterschiedlichen Regelsystemen (Markt, Hierarchie, Mehrheitsregel, Verhandlungsregeln) vorliegen.

Eine Erkenntnis der Governance-Perspektive für ein fortgeschrittenes Steuerungskonzept lautet: Man muss nicht alle Hoffnungen auf intentionale Gestaltung von Reformen fallen lassen, aber diese wird mehr einem „Ringen um eine Lösung“ ähneln als der „Umsetzung eines Plans“. Für viele Steuerungs- und Reformverantwortliche setzt diese Einsicht noch immer einen schmerzhaften Lernprozess voraus. Für die *Innovations- und Reformarbeit* lassen sich folgende *Folgerungen* ableiten:

- **Innovationen in Gesamtstrategie einbetten:** Reformen sind als Teil einer Gesamtstrategie zu konzipieren und zu kommunizieren. Einzelne Reformelemente müssen für die Akteure im Schulfeld immer wieder als Teile eines „grösseren Ganzen“ (wieder-)erkennbar gemacht werden. So kann Kontinuität und Ausdauer in dem, was sich verändert, deutlich werden.
- **Reformaufgaben bildhaft und prägnant vermitteln:** Veränderungsarbeit rührt an Emotionen. Es ist nicht zwingend, dass Reformkritiker sich darauf besser verstehen als Reformverantwortliche. Reformarbeit braucht eine Sprache, die im Schulfeld verstanden wird, die nicht nur „technokratisch“ appelliert, sondern auch emotional abholt und motiviert. Die Kommunikation muss einfach verständlich, plausibel und attraktiv sein: Das bedeutet nicht platte PR- und Marketingarbeit (das wäre kontraproduktiv), sondern der Versuch, Veränderungsaufgaben stets mit Verweis auf ein über Jahre gleichbleibendes Set strategischer Reformanliegen zu kommunizieren.
- **In Kooperation und Kommunikation investieren:** Es ist angezeigt, offensiv *Foren für die Transaktionen relevanter Akteure* zu konzipieren, in denen sie ihre Sichtweisen einbringen und aktiv mitgestalten können. Innovationen streben neue Handlungskoordinationen an, und da die blosser Beobachtung bzw. Beeinflussung – als mögliche Formen der Handlungskoordination – zu schwach bzw. zu aufwändig sind, sollte von vornherein die Möglichkeit von Verhandlungsbeziehungen mit den relevanten Akteuren ins Auge gefasst werden. Das allerdings setzt voraus, dass sich politische Gestaltungsakteure mehr *Empathie* mit denjenigen aneignen, deren Handlungskontexte sie gestalten wollen [Schimank].
- **Reformprozesse etappieren und bei Bedarf anpassen:** Es ist sinnvoll, Innovationen bzw. Reformen als *Prozesse* in verschiedenen Stufen und Meilensteinen zu konzipieren, an denen evaluative Einschätzung, Präzisierung des Konzepts und eventuell „Umsteuerungen“ geschehen, die nicht selten eine gewisse Neudefinition und qualitative Veränderung der ursprünglichen Innovationsidee mit sich bringen.
- **Ko-Innovatoren gewinnen:** Sowohl bei Top-down- als auch bei Bottom-up-Innovationen ist es wichtig, *die jeweils andere, d.h. operative bzw. strategische, Akteursebene in die Vorgehensplanung einzubeziehen*. Top-down-Innovationen beispielsweise starten oft mit einem Konzept, das schon gewisse Normen und Ressourcen für veränderte Arbeit enthält. Um im System aufgegriffen und denkend weiterentwickelt zu werden, brauchen sie aber Akteure auf den operativen Ebenen des Schulsystems, die bereit sind, sich mit dem neuen Strukturangebot zu befassen und als ‚Träger‘ dieser Innovation sichtbar zu werden. Aus diesem Grund besteht eine erfolgskritische Fähigkeit von Innovatoren darin, Ko-Innovatoren zu gewinnen.
- **Vorgaben und Support koordinieren:** Innovationsprozesse erfordern die *zeitliche Koordinierung verschiedener stützender und fordernder Strukturelemente*, das „Alignment“ von Reglementen, Gesetzen, Unterstützungsmaterialien, Fortbildungsangeboten, Ressourcenangeboten usw. Diese Koordinierung ist wohl auch deshalb oft schwierig, weil sie durch verschiedene Akteure realisiert werden muss, die „Verwalter“ oder „Wächter“ unterschiedlicher Strukturelemente sind und oft nach unterschiedlichen Zeitrhythmen und Logiken agieren.
- **Gestaltungsräume eröffnen und nutzen:** Gelingende Steuerung braucht überzeugende Antworten für die *Koppelung der Entwicklung von Einzelschulen (Selbststeuerung) mit der Entwicklung des Gesamtsystems (Systemsteuerung)* [Rolff]. Die Lösung dieses Problems ist gleichermassen zentral wie kompliziert, weil die zentralen Instanzen zwar entscheiden können, in welchem Bereich, in welcher Form und zu welchem Zweck sie intervenieren, die Schulen aber ziemlich unabhängig davon befinden, wie sie mit diesen Interventionen umgehen. Hier ist der Spielraum weit: von der vorgaben-

gerechten Umsetzung über die innere Kündigung bis zur mehr oder weniger subversiven Gegenwehr. Für die – wie längst bekannt: lose – Koppelung dieser Hauptebenen des Schulsystems lassen sich fünf modellhafte, heute teils kombiniert praktizierte Lösungsmöglichkeiten erkennen: (1.) Steuerung durch Gesetze und Erlasse, (2.) Steuerung durch Tests und Benchmarks, (3.) Vorsteuerung durch Programmvorgaben oder Entwicklungsaufgaben, (4.) Steuerung durch externe in Verbindung mit interner Evaluation, (5.) Nachsteuerung durch Gewährung von Handlungsspielräumen bzw. Ermunterung, sie zu nutzen. Dabei sollte nicht übersehen werden, dass die für pädagogische Prozesse entscheidende Gestaltungsebene die Einzelschule ist. Ob diese ihre Gestaltungsspielräume nutzt oder nicht, hängt wesentlich von der Führung der Schule ab, vom Schulleiter bzw. der Schulleiterin und den weiteren Führungskräften.

[Für dieses Kapitel wurde folgende Literatur verarbeitet: *Altrichter, Herbert* (2009): Schulreform als Handlungskoordination, in: DDS – Die Deutsche Schule, Waxmann, Heft 3, S. 240-252. *Altrichter, Herbert / Brüsemeister, Thomas / Wissinger, Jochen, Hrsg.* (2007): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. *Altrichter, Herbert / Maag Merki, Katharina, Hrsg.* (2010): Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. *Benz, Arthur, Hrsg.* (2004a): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. *Benz, Arthur* (2004b): Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: Benz (2004a), S. 125-146. *Mayntz, Renate* (2009): Governance-Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: *dies.:* Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung. Frankfurt/Main 2009, S.41-52 (Aufsatz von 2005). *Rolff, Hans-Günter* (2009): Führung als Gestaltung und ihre Bedeutung für die Schulreform, in: DDS – Die Deutsche Schule, Waxmann, Heft 3, S. 253-265. *Schimank, Uwe* (2009): Planung – Steuerung – Governance: Metamorphosen politischer Gesellschaftsgestaltung, in: DDS – Die Deutsche Schule, Waxmann, Heft 3, S. 231-239.]

4 Kriterien für die Planung und Umsetzung von Reformen im Volksschulbereich

Der stete Wandel der Gesellschaft macht auch im Bildungswesen eine fortwährende Überprüfung und Anpassung notwendig. Die Verantwortung für diese Weiterentwicklung des Bildungssystems liegt beim Kanton bzw. bei der Bildungsdirektion, wobei alle Bemühungen hinsichtlich Qualitätsverbesserung auf die Zusammenarbeit und das Wissen der Akteure im Schulfeld angewiesen sind. Mit dem Begriff *Reform* sind nachfolgend alle Formen von erneuernden Impulsen (von der gesetzlichen Vorgabe bis hin zur Idee eines möglichen thematischen Vorhabens) gemeint, die von kantonaler Seite an die Gemeinden und Schulen adressiert werden. Diese können auch auf der internationalen, nationalen oder sprachregionalen Ebene ausgelöst und vom Kanton bloss vermittelt sein. Einzelne Reformen sollten dabei als Teil einer Gesamtstrategie konzipiert und kommuniziert werden, um sie für die Akteure im Schulfeld als Element eines „grösseren Ganzen“ (wieder-)erkennbar zu machen. Mit *Schulentwicklung* werden Veränderungen bezeichnet, die auf kommunaler bzw. schulischer Ebene entweder als Fortsetzung und Ausgestaltung kantonaler Impulse im Rahmen von Schul- und Unterrichtsentwicklung erscheinen oder als eigenes Vorhaben der einzelnen Schule.

Reformen durchlaufen in der Regel nach einer „Vorphase“ die Hauptphasen *Planung, Umsetzung, Evaluation* und *Anpassung*, wobei die Akteure der verschiedenen Ebenen des Schulsystems in jeder Phase jeweils unterschiedliche Aufgaben haben. Entlang dieser Phasen werden in diesem Kapitel *Kriterien einer Good Practice für verlässliche, koordinierte und zu bewältigende Reformen der Volksschule* formuliert. Grundlage dafür sind zum einen Elemente

aus der *Educational Governance*-Diskussion, zum andern Überlegungen und Erfahrungen aus verschiedenen aktuellen Projekten der Bildungsdirektion [siehe Dokument 1 im Anhang].

Vorfeld von Reformen: Systembeobachtung

- Die Legitimation staatlicher Einflussnahme beruht auf Wissen aus verschiedenen Quellen der *Systembeobachtung*. Diese Informationen müssen an zentraler Stelle zusammenlaufen, aufbereitet, interpretiert und zu einer kohärenten *Zustandsbeschreibung des Bildungssystems* zusammengefügt werden.
- Konkrete Massnahmen können nur selten direkt aus der Systembeobachtung abgeleitet werden. Eine gemeinsame Vorstellung bezüglich Problem, Handlungsbedarf und Lösungsansätzen muss in der Regel erst erarbeitet werden. Dafür braucht es *Dialog, Handlungskoordination und Zusammenarbeit* zwischen Bildungspolitik, Verwaltung, Schulpraxis, Verbänden und Wissenschaft.

Das Bildungssystem wird institutionell seit einigen Jahren umgebaut, auch im Kanton Zürich. Das Volksschulgesetz des Jahres 2005 zielt dabei im Kern auf die Verringerung der staatlichen Detailsteuerung zugunsten von erweiterten Autonomieräumen für die Schulen vor Ort. Die Legitimation für staatliche Einflussnahme beruht in einem solchen Modell nicht zuletzt auf *Wissen*, das aus verschiedenen Quellen der *Systembeobachtung und -prüfung* gewonnen, aufbereitet und interpretiert wird. Dementsprechend sammelt und bereitet die Bildungsdirektion für den Kanton Zürich unterschiedlichste *Informationen* zum Stand des (Zürcher) Bildungswesens auf (Bildungsmonitoring), um Ansatzpunkte für eine gezielte Weiterentwicklung des Bildungswesens zu bekommen. Diese Informationen stammen zur Hauptsache aus folgenden Quellen: bildungsstatistische Erhebungen, Lernstandserhebungen, Begleitevaluierungen (von Projekten, Programmen, Massnahmen), (erziehungs-) wissenschaftliche Studien, Beobachtung von anderen Bildungssystemen, Berichte der Fachstelle für Schulbeurteilung. Systembeobachtung wird aber nicht nur durch die kantonale Bildungsverwaltung betrieben, auch Akteure des Schulfelds und deren Verbände sowie Hochschulen machen Beobachtungen und sammeln Informationen. Diese dezentral gesammelten Informationen müssen an zentraler Stelle zusammenlaufen, aufbereitet, interpretiert und zu einer kohärenten *Zustandsbeschreibung des Bildungssystems* zusammengefügt werden. Diese Koordinationsaufgabe gehört in den Tätigkeitsbereich der kantonalen Behörden. Aus den gewonnenen Informationen können jedoch nur selten direkt konkrete Massnahmen abgeleitet werden. Die Legitimation von Reformen hängt mitunter auch davon ab, dass der geortete Reformbedarf von den beteiligten/interessierten Akteuren im Schulfeld ebenso als relevant, sinnvoll und prioritär beurteilt wird. Einschätzungen aus dem Schulfeld sollen deshalb systematisch in die Interpretation der erhobenen Daten und Erkenntnisse einbezogen werden.

Eine von den Akteuren aus Schulfeld, Politik und Verwaltung geteilte Sicht der Dinge ist aber trotz Kennzahlen, bildungsstatistischen Daten und Studienergebnissen nicht immer automatisch gegeben. Eine gemeinsame Vorstellung bezüglich Problem, Handlungsbedarf und Lösungsansätzen muss in den meisten Fällen erst erarbeitet werden. Dafür braucht es einen konstruktiven Dialog zwischen Bildungspolitik, Verwaltung, Schulpraxis, Verbänden und Wissenschaft, der geprägt ist von Lernbereitschaft und gegenseitiger Wertschätzung. Die kantonalen Behörden haben dabei (allenfalls in Zusammenarbeit mit der Leitungsebene der Verbände aus dem Schulfeld) die Federführung. Zur dafür erforderlichen *Kommunikationsstrategie* gehören neben der Medienarbeit geeignete Informations- und Kommunikationsinstrumente für den direkten Kontakt mit den Akteuren im Schulfeld. Die Kommunikation mit dem Schulfeld läuft aber auch über das Führungspersonal der beteiligten Verbände. Aufgabe der Ver-

bände ist es, diese zu organisieren und sicherzustellen. Die Verbände legen überdies die Mittel und Wege für die interne Meinungsbildung fest, damit ihre Vertreter mit breit abgestützten und verbindlichen Positionen in Koordinations- und Kooperationsgremien mitarbeiten können.

Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden-Schulen im Vorfeld von Reformen:

Kanton: Beteiligte und Aufgaben	Gemeinde/Schule: Beteiligte und Aufgaben	Weitere Akteure: Aufgaben
Bildungsdirektion (GS, VSA, BP): - (Koordination der) Systembeobachtung(en) - Anstossen Kommunizieren von Reformen - Begleitung von Reformen - Rahmenbedingungen von Reformen definieren - Auswertung von und Lernen aus beendeten Reformen/Projekten - Kommunikation mit Schulfeld - Politischer Entscheidungsprozess (Bildungsrat, Bildungsdirektion, Kantonsrat, Stimmberechtigte)	Gemeinde/Schulen: - Systembeobachtung - Rückmeldungen zu Reformbedarf - Anstossen von Reformen	Hochschulen/Wissenschaft: - Forschung, Entwicklung, Dienstleistungen, Aus-/Weiterbildung, Beratung - Systembeobachtung Verbände und Politik: - Anstossen von Reformen - Kommunikation mit Mitgliedern der Verbände - Systembeobachtung

Grundlage für die Vorbereitung, Planung und Umsetzung von Reformen ist des Weiteren ein *systematisches Wissensmanagement* innerhalb der kantonalen Verwaltung. Dazu gehören einerseits Informationen und systematisch ausgewertete Erfahrungen aus abgeschlossenen Projekten und Reformschritten, andererseits Wissen zu Koordination, Information und Kommunikation. Zudem sind Kenntnisse zur „*Grammatik der Schulpraxis*“ aufzubereiten:

- Welches sind die handlungsleitenden Normen und Relevanzkriterien im Schulfeld?
- Welche Elemente prägen das Professionsverständnis der Akteure vor Ort?
- Welche Informationsbedürfnisse haben sie, welche Zeithorizonte prägen ihr Handeln?
- Welche Ressourcen, Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten sind dort vorhanden bzw. erforderlich?
- Wie werden Impulse der Systemebene von Akteuren auf der Schulebene rezipiert, verarbeitet und umgesetzt?

Zentral ist dabei die Frage, wie der Impuls (sprachlich) gestaltet werden muss, damit er verstanden und die Schulen vor Ort in ihrer Selbstgestaltung aktiv werden können und auch wollen. Dieses Wissen ist einerseits Gegenstand der einschlägigen Forschung, entsteht andererseits aber auch im direkten Kontakt mit den Akteuren im Schulfeld.

Zur Verankerung eines Reformschritts im Schulfeld und in der Gesellschaft braucht es überdies Kenntnisse über das so genannten *Public learning*, die in Verbindung mit Reformprozessen allzu oft ignoriert werden, was das Entstehen und Verfestigen von Widerstandspotenzialen begünstigt:

- Wie reagiert die Öffentlichkeit auf neue Entwicklungen und Erkenntnisse?
- Wo müssen die Akteure des Schulfelds bzw. wo muss die Öffentlichkeit „abgeholt“ werden, damit die anvisierten Neuerungen verstanden bzw. integriert werden können?
- Wie kann Innovationsbereitschaft hergestellt, unterstützt, erhalten werden?

Phase 1: Planung/Konzeption

- Reformen und deren Planung erfordern ein hohes Mass an Koordination und Austausch mit dem Schulfeld (über Ziele, Rahmenbedingungen für die Umsetzung, Gestaltungsspielräume für Akteure vor Ort). Eine optimierte Handlungskoordination im Sinne von Educational Governance und eine vertiefte Zusammenarbeit aller Akteure aus Bildungsdirektion und Schulfeld sind keine „Konkurrenz“ zum politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess, sondern eine notwendige Ergänzung, um die unterschiedlichen Normen, Relevanzkriterien und Zeithorizonte der Akteure zu kennen und für austarierte Problemlösungen zu nutzen. Ebenso wenig werden dadurch gesetzlich verankerte Zuständigkeiten und Kompetenzen „ausgehebelt“.
- Reformen und deren Planung berücksichtigen „*Grammatik der Schulpraxis*“. Zentral ist dabei die Frage, wie der Impuls (sprachlich) gestaltet werden muss, damit er verstanden und die Schulen vor Ort in ihrer Selbstgestaltung aktiv werden können und wollen.
- Eine Reform muss im System gedacht und umgesetzt werden. Sie muss für das Schulfeld als Teil eines „grösseren Ganzen“ kommuniziert und erkennbar sein. Deren Sinn und Kohärenz müssen auf allen Ebenen des Systems diskutiert und verstanden werden können.
- Die Ziele, Zeit- und Überprüfpläne, Ressourcenbedarf und Unterstützungsangebote sowie Hinweise auf belastende Phasen sind von der Bildungsdirektion klar und offen zu kommunizieren.
- Die Planung und Konzeption hat ein spezielles Augenmerk auf die für die Umsetzung erforderlichen Ressourcen (finanziell, personell, zeitlich, Instrumente) zu richten. Zudem müssen Bedarf und Funktion von Unterstützungsleistungen sorgfältig geklärt werden.
- Reformen brauchen Zeit und Beständigkeit. Dies gilt insbesondere dort, wo neue Haltungen erforderlich sind und Funktion und Rolle der Professionen tangiert sind. Die Relevanzkriterien, Handlungsnormen und Zeithorizonte der Beteiligten aus dem Schulfeld müssen bei der Konzeption und Planung von Reformen berücksichtigt und mit jenen des Politsystems abgeglichen werden.
- Pilotprojekte, bei denen das Schulfeld eng in die Erarbeitung der Projektgrundlagen einbezogen ist, erhöhen die Akzeptanz bezüglich eines Entwicklungsschritts. Pilotschulen bzw. deren Schulleitungen und Lehrpersonen können bei einer allfälligen flächendeckenden Einführung als „Multiplikatoren“ Wirkung entfalten.

Die „Produktion“ des öffentlichen Gutes *Bildung* ist das Resultat von Beiträgen unterschiedlicher Akteure auf der kantonalen (Politik, Bildungsverwaltung, externe Schulevaluation) und der lokalen Ebene (Schulpflege, Schulverwaltung, Schulleitungen, Lehrpersonen), die ihr Handeln jeweils an unterschiedlichen Normen, Relevanzkriterien und Zeithorizonten orientieren. Sie haben unterschiedliche Informationsbedürfnisse und verfügen über unterschiedliche Beteiligungs- und Einflusschancen, Ressourcen und Kompetenzen. In einem derart komplexen System, in dem das Handeln der einzelnen Akteure stark voneinander abhängt, sind für Reformen sowie für deren Planung und Vorbereitung ein hohes Mass an Koordination und Kommunikation erforderlich. Dies zeigen in exemplarischer Weise die Erfahrungen aus dem Projekt *Schulen mit Profil* im Kanton Luzern. In den Leitgedanken „Entwicklung von kommunikativen Strukturen statt Einwirkung auf einzelne Kommunikationspartner“ und „Orientierung an der Umsetzung statt an der Durchsetzung bzw. Konfrontation“ spiegelt sich die Erkenntnis aus Managementlehre, Organisationsentwicklung und Politik, dass die Lösung von komplexen Problemen nicht einfach zentral erarbeitet und mit Macht und Recht durchgesetzt werden kann. Erforderlich ist vielmehr „Vertrauen auf den Nutzen von Kooperation anstelle der Fortsetzung von eingeübten Misstrauensritualen, auch bei offenkundigen Interessensunterschieden“ [siehe dazu: *Beat Bucher, Peter Imgrüth (Hrsg), Lesebuch Schulen mit Profil, Luzern 2005*]. Kommunikation ist somit ein eminent wichtiges Steuerungsinstrument für Reformen. Gerade mit Blick auf tief greifende Veränderungen ist der direkte Austausch mit den Betroffenen bzw. den Beteiligten im Schulfeld von grosser Bedeutung. Lokale Schulbehörden, Schul-

leitungen, Lehrpersonen – und Schüler/innen und ihre Eltern – tragen letztlich die Verantwortung für den täglichen Lehr- und Lernprozesse und deren Weiterentwicklung. Reformen sind deshalb in allen Phasen zusammen mit dem Praxisfeld zu entwickeln und auszugestalten. Dies gilt für die Ziele wie für die (erforderlichen Rahmenbedingungen für die) Umsetzung. Eine optimierte Handlungskoordination im Sinne von Educational Governance sowie eine vertiefte Zusammenarbeit aller Akteure aus Bildungsdirektion und Schulfeld sind dabei keine „Konkurrenz“ zum politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess, sondern eine notwendige Ergänzung mit dem Ziel, die unterschiedlichen Normen, Relevanzkriterien und Zeithorizonte zu kennen und für austarierte Problemlösungen und Vorgehensweisen zu nutzen.

Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden-Schulen in der Phase Planung/Konzeption:

Kanton: Beteiligte und Aufgaben	Gemeinde/Schule: Beteiligte und Aufgaben	Weitere Akteure: Aufgaben
Bildungsrat, Bildungsdirektion (GS, VSA, BP): <ul style="list-style-type: none"> - Zielvorgaben - Umsetzung planen, Rahmenbedingungen, Unterstützungsangebot (Bedarfsabklärung, Planung) - Evaluationsplanung - Information Schulfeld - Kommunikation mit Schulfeld (Begleitkommission, andere Gefässe) - Berechnung und Offerten von Ressourcen 	Gemeinde/Schulen: <ul style="list-style-type: none"> - Beteiligung an Dialog mit Bildungsdirektion (Entschädigung und Rahmenbedingungen für Mitarbeit) - Information aller an Schule beteiligten Anspruchsgruppen 	Hochschulen, „freie“ Berater: <ul style="list-style-type: none"> - Bereitstellen von Angeboten - Produktion Unterstützungsangebot - Ausbildung, Weiterbildungsangebot, Dienstleistungen, Beratungen, Forschung und Entwicklung - Beteiligung an Dialog mit Bildungsdirektion (Entschädigung und Rahmenbedingungen für Mitarbeit) Verbände: <ul style="list-style-type: none"> - Beteiligung an Dialog mit Bildungsdirektion (Entschädigung und Rahmenbedingungen für Mitarbeit) - Kommunikation mit Mitgliedern der Verbände

Die Planungs- und Umsetzungsverantwortlichen der Bildungsdirektion legen für die Konzept- und Planungsarbeit fest, wo Akteure aus dem Schulfeld (aus den Verbänden und/oder direkt aus den Schulhäusern) einzubeziehen sind. Geklärt werden muss, welche Entscheidungsträger und Fachleute benötigt werden, welche Rolle die Beteiligten ausfüllen, welche Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sie haben, wie die Mechanismen der Beschlussfassung aussehen. Zudem sind Verfahren für den Umgang mit Konflikten und Vertraulichkeit zu erarbeiten. Damit eine Reform nicht Stückwerk bleibt, sondern im System Volksschule gedacht und umgesetzt wird, müssen die verschiedenen Abteilungen und Reformvorhaben innerhalb der Bildungsdirektion vernetzt sein. Die Auswirkungen von Reformen müssen im System Schule auf Kantons-, Gemeinde- und Schulebene bedacht werden.

- In welchen Bereichen und von welchen Personen müssen Entwicklungen vollzogen werden?
- In welchem Zusammenhang steht das anvisierte Reformelement mit der Gesamtentwicklung der Volksschule im Kanton?
- Welche weiteren Vorhaben müssen damit koordiniert werden?

Die Planung und Konzeption von Umsetzungsvorschlägen hat dabei ein spezielles Augenmerk auf die erforderlichen Ressourcen (finanziell, personell, zeitlich) und Instrumente zu richten. Erfahrungen aus früheren Projekten und Evaluationen sowie die Wissensbestände zur „Grammatik der Schulpraxis“ sind als wichtige Grundlagen in die Planung einzubeziehen.

Die Bildungsdirektion formuliert für die Versuchs- und/oder Implementationsphase realistische (Zwischen)Ziele, die mit einer Begleitevaluation überprüft werden. Dazu gehört auch die Frage nach der Verkraftbarkeit (Leistbarkeit, Machbarkeit) des Reformschritts für das Schulfeld.

Parallel zur Zeit- und Ressourcenplanung muss das Unterstützungsangebot konzipiert werden. Zentral ist dabei die Frage, wie das Unterstützungsangebot gestaltet werden muss, damit die Schulen vor Ort in ihrer Selbstgestaltung aktiv werden können und auch wollen. Sorgfältig geklärt werden muss, wer welche Unterstützungsleistung braucht, wer sie aufgrund welcher Qualitätskriterien bereitstellt (Rollenklärung zwischen Bildungsdirektion, Hochschulen und „freien“ Beratern) und wer sie finanziert. Zudem ist festzulegen, welche Angebote verbindlich sind und welche nicht. Das gute Zusammenspiel des ganzen Unterstützungssystems setzt voraus, dass es von einer Stelle aus koordiniert wird. Die Unterstützungsleistungen, Weiterbildungen und Umsetzungskonzepte müssen soweit wie möglich in Absprache mit Akteuren im Schulfeld erarbeitet, erprobt und aufgrund der Rückmeldungen allenfalls angepasst werden.

Reformen brauchen Zeit und Beständigkeit. Kurze und oberflächliche Inputs, Aktionismus und wiederholte rasche Kurswechsel verschleudern Energien, ohne Resultate zu erbringen. Der Zeitbedarf für Planung, für den Einbezug der Betroffenen sowie für die Umsetzung darf nicht unterschätzt werden. Dies gilt insbesondere dort, wo neue Kulturen und Haltungen erforderlich sind und das Rollenverständnis der betroffenen Professionen tangiert wird. Auch wenn der Legitimationsdruck aus Gesellschaft und Wirtschaft auf Bildungspolitik und Schule gross ist, Veränderungen im schulischen Alltag haben einen anderen Zeithorizont als das politische System. Wird dies im Zusammenhang mit der Konzeption und Planung von Reformmassnahmen nicht mitberücksichtigt und stattdessen Relevanzkriterien, Handlungsnormen und Zeithorizonte des Politsystems absolut gesetzt, dann kann dies für das Schulfeld Belastungen auslösen (weil zum eingeforderten Umsetzungszeitpunkt beispielsweise die benötigten Unterrichtsmaterialien und Lehrmittel nicht verfügbar sind oder die notwendige Weiterbildung der Lehrpersonen nicht abgeschlossen ist).

Die Möglichkeit, in einem ersten Schritt ein Pilotprojekt zu lancieren, bei dem das Schulfeld und die „Schulpraxis“ eng in die Erarbeitung der Projektgrundlagen einbezogen werden, kann massgeblich zur Akzeptanz bezüglich eines Entwicklungsschritts beitragen. Pilotprojekte müssen wie andere Reformmassnahmen sorgfältig geplant, eingeführt und evaluiert werden. Dabei ist auf eine möglichst „repräsentative Auswahl“ der Pilotschulen zu achten (nicht nur „Pionierschulen“ mit besonders günstigen Rahmenbedingungen), deren Schulleitungen und Lehrpersonen bei einer allfälligen flächendeckenden Einführung als „Botschafter“ und „Multiplikatoren“ Wirkung entfalten.

Einzelne Reformelemente müssen für die beteiligten Akteure im Schulfeld als Teil eines „grösseren Ganzen“, als Element einer Gesamtstrategie kommuniziert und erkennbar sein. Der Sinn und die Kohärenz des Gesamten wie auch der Einzelmassnahme müssen von den Akteuren auf allen Ebenen des Systems diskutiert und verstanden werden können. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Akteure die Übersicht verlieren, am Sinn zu zweifeln beginnen und sich überfordert fühlen. Die Akteure im Schulfeld sollten dabei nicht nur „technokratisch“ angesprochen werden (z. B. „es gilt einen gesetzlichen Auftrag umzusetzen“), sondern

auch emotional. Dabei ist eine Sprache zu verwenden, die nahe am Vokabular derjenigen ist, die den Entwicklungsschritt massgeblich gestalten und tragen. Die Entwicklungsschritte sind von der Bildungsdirektion klar und offen zu kommunizieren, insbesondere gegenüber den Partnern im Schulfeld. Aussagen werden gemacht zu: Zielsetzung, Zwischenziele und Meilensteine, Verbindung mit anderen Entwicklungen, Zeit- und Überprüfplanung, Informationen zu erforderlichen Ressourcen und Unterstützungsangeboten, Hinweise auf besonders belastende Phasen. Medienarbeit und schriftliche Information sind hierfür nicht ausreichend. Einzuplanen sind Gefässe für direkten Austausch (Schulhausgespräche, Tagungen für Gemeinderäte, Schulpflegen und Schulleitungen, interaktive Elemente im Internet etc.). Der Einsatz der Informations- und Kommunikationsmittel muss zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten koordiniert werden und einheitlich verlaufen.

Phase 2: Durchführung/Umsetzung

- Schulbehörden, Schulleitungen und Lehrpersonen sind für die konkrete Umsetzung bzw. für die Gestaltung der Reformen (und damit für deren Wirkung) verantwortlich. Dafür benötigen sie von der Bildungsdirektion klare (Ziel-)Vorgaben und Rahmenbedingungen sowie Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum.
- Es muss sichergestellt sein, dass die Umsetzung von Reformschritten erst dann erfolgt, wenn die erforderlichen Rahmenbedingungen geschaffen sind bzw. die Unterstützungsangebote zur Verfügung stehen.
- Schulen können in ihrer Gestaltungs- und Entwicklungsarbeit erheblich entlastet werden, wenn sie von Arbeiten, Modellen, Prozessen etc. profitieren können, die andere Schulen entwickelt und umgesetzt haben. Zu diesem Zweck sollten sie bei Bedarf auf Netzwerke zugreifen können.

Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Volksschule formulieren Bildungspolitik und -verwaltung die Vorgaben (Ziele, Rahmenbedingungen für Umsetzung), während die Schulbehörden, Schulleitungen und Lehrpersonen als Experten vor Ort für die konkrete Umsetzung verantwortlich sind. Dafür benötigen sie Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum.

Schulen sind mit ihrem alltäglichen Kerngeschäft stark ausgelastet, mit Reformvorhaben nimmt die Belastung zu. Zur Unterstützung und Entlastung können Angebote an Know-how, Zeit und Geld dienen. Sorgfältig geklärt werden muss in der Planungsphase, wer welche Unterstützungsleistung braucht, wer sie aufgrund welcher Qualitätskriterien bereitstellt (Rollenklärung zwischen Bildungsdirektion, Hochschulen und „freien“ Beratern) und wer sie finanziert. Zudem ist festzulegen, welche Angebote verbindlich sind und welche nicht.

Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden-Schulen in der Phase Durchführung/Umsetzung:

Kanton: Beteiligte und Aufgaben	Gemeinde/Schule: Beteiligte und Aufgaben	Weitere Akteure: Aufgaben
Bildungsdirektion: - bei Bedarf Unterstützung leisten	Gemeinde/Schule: - Gestaltungsräume für konkrete Umsetzung nutzen - Schulprogramm - Netzwerkarbeit	Hochschulen: - Ausbildung, Weiterbildung, Dienstleistungen, Beratungsangebote, Forschung und Entwicklung - Evaluation - Coaching - Didaktische Settings, Lehrmittel - Netzwerkarbeit

In der Umsetzungsplanung muss sichergestellt sein, dass die Reformschritte und das Schaffen der erforderlichen Rahmenbedingungen und Unterstützungsangebote gut aufeinander abgestimmt sind. Dies gilt namentlich für die benötigten Lehrmittel, für (Beurteilungs-) Instrumente sowie für die Weiterbildung der Lehrpersonen. Die Umsetzungskonzepte und Zeitpläne sind soweit wie möglich in Absprache mit den Akteuren im Schulfeld zu erarbeiten.

Schulen können in ihrer Gestaltungs- und Entwicklungsarbeit erheblich entlastet werden, wenn sie von Arbeiten, Modellen, Prozessen etc. profitieren können, die andere Schulen entwickelt und umgesetzt haben. Zu diesem Zweck sollten sie bei Bedarf auf Netzwerke zugreifen können, die sich als Instrument der Schul- und Unterrichtsentwicklung für den horizontalen Austausch zwischen Schulen und die für die Entwicklung von Good Practice vielfach bewährt haben.

Vor Ort sind Schulleitung und Schulkonferenz die zentralen Stellen für Entscheidungen und Kontrolle. Eine koordinierende zusätzliche Rolle („Beauftragte“, „Experte“), die von kantonaler Seite mit Zeit und Qualifikation versehen wird, kann in einem Reformvorhaben sowohl für die Schulleitung wie auch für das Kollegium unterstützend und entlastend wirken.

Phasen 3 und 4: (Begleit-)Evaluation und (allfällige) Anpassung

- Für die Versuchs- und/oder Implementierungsphase werden (Zwischen-)Ziele formuliert, um zu überprüfen, ob die angestrebten Wirkungen erreicht wurden. Die Akteure des Schulfelds sind bei der Interpretation der Evaluationsergebnisse einzubeziehen.
- Zur Stärkung der Selbstorganisation der Systembeteiligten vor Ort braucht es ein Evaluationssystem, das auch auf lokaler Ebene Steuerungswissen zugänglich macht.

Die Projektplanung der Bildungsdirektion formuliert für die Versuchs- und/oder Implementationsphase realistische (Zwischen-)Ziele. Konkrete Reformen und Massnahmen sind anhand von vorgegebenen Indikatoren darauf hin zu überprüfen, ob sie die angestrebten Wirkungen erzielen. Dies ist die Grundlage, um gegebenenfalls Korrekturen am eingeschlagenen Weg vorzunehmen. Dazu gehört auch die Frage nach der Verkraftbarkeit (Leistungsfähigkeit, Machbarkeit) des Reformschritts im Schulfeld.

Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden-Schulen in den Phasen Evaluation und Anpassung:

Kanton: Beteiligte und Aufgaben	Gemeinde/Schule: Beteiligte und Aufgaben	Weitere Akteure: Aufgaben
<i>Phase (Begleit-)Evaluation</i>		
Bildungsdirektion: - Auftrag Evaluationen - Interpretation Evaluationsergebnisse, Vorschläge für allfällige Anpassungen (in Begleitkommission) - Information Schulfeld	Gemeinde/Schule: - Ergebnisse und allfällige Anpassungsvorschläge in Begleitkommission diskutieren - Information aller an Schule beteiligten Anspruchsgruppen	Externe Fachleute, Hochschulen: - Vorbereitung und Durchführung Evaluation, Diskussion der Ergebnisse - Entwicklung Instrumente - Kommunikation Verbände: - Ergebnisse in Begleitkommission diskutieren - Kommunikation mit Mitgliedern der Verbände

Phase Anpassung		
Bildungsrat, Bildungsdirektion (GS, VSA, BP): - Anpassungsleistungen festlegen - Umsetzung planen	Gemeinde/Schule: - konkrete Umsetzung	

Evaluationen werden durch unabhängige Fachpersonen bzw. Institutionen durchgeführt, die nicht unmittelbar in die Planung und Umsetzung der betreffenden Reform involviert waren. In Analogie zur Planungs- und Konzeptionsphase sind die Akteure des Schulfelds bei der Interpretation der Evaluationsergebnisse und den daraus allenfalls abzuleitenden Anpassungsleistungen einzubeziehen.

Die Akzentuierung der Selbstorganisation der Systembeteiligten vor Ort bedingt ein Evaluationssystem, das die Autonomiebereiche von Schulen und Gemeinden respektiert, auch auf lokaler Ebene Selbststeuerungswissen zugänglich macht und so der Fortentwicklung der Schul- und Systemqualität gleichermaßen dient.

Ab 2015 stehen Verfahren und Instrumenten zu Verfügung, die die schulinterne Qualitätssicherung auf eine pädagogische und performanzbezogene Basis stellen: Der „Lehrplan 21 Kanton Zürich“, angepasste Instrumente zur individuellen Standortbestimmung in den Fachbereichen Schulsprache, Mathematik und Fremdsprachen und Naturwissenschaften und angepasste Lehrmittel. Bei Reformen, die sich auf die Verbesserung schulischer Leistungen beziehen, können diese Instrumente dazu beitragen, dass Schulen und Lehrpersonen die Wirkung selber überprüfen können.

5 Bestehende Formen der Koordination/Kooperation in Fragen der System- und Schulentwicklung

5.1 Koordination/Kooperation zwischen der Bildungsdirektion und dem Schulfeld

Die rechtlichen Grundlagen für den Austausch zwischen der Bildungsdirektion bzw. dem Volksschulamt und dem Schulfeld finden sich im Bildungsgesetz (BiG) vom 1. Juli 2002 (LS 410.1) sowie im Volksschulgesetz (VSG) vom 7. Februar 2005 (LS 412.100). Die nachfolgende Auflistung der bestehenden Gremien und Gefässe für Handlungskoordination und Zusammenarbeit bzw. Mitwirkung dokumentiert zum einen die aktuelle Situation, zum andern allfälliges Optimierungspotenzial. Die Verbesserungsvorschläge orientieren sich am Ziel, Reformvorhaben *zusammen mit den Akteuren aus dem Schulfeld* zu entwickeln, vorzubereiten und umzusetzen und dadurch eine noch *ausgeprägtere Koordinationswirkung* zu erreichen.

Bildungsrat

Die Aufgaben und die Zusammensetzung des Bildungsrates sind in den §§ 21 und 22 des Bildungsgesetzes (BiG) vom 1. Juli 2002 geregelt. Der Bildungsrat beschäftigt sich primär mit pädagogischen Fragen aus den Bereichen Volksschule, Mittelschule und Berufsschule, indem er die Lehrpläne und Reglemente erlässt. Er nimmt zu wesentlichen bildungspolitischen Fragen Stellung, sorgt für eine umfassende Information der Öffentlichkeit und erstattet über seine Tätigkeit Bericht.

Der Bildungsrat besteht aus folgenden neun Mitgliedern: Von Amtes wegen das für die Bildung zuständige Mitglied des Regierungsrates, durch den Kantonsrat auf Antrag des Regie-

rungsrates gewählte Persönlichkeiten aus den Bereichen Bildung, Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft und Sozialwesen, davon je eine Vertretung aus der Lehrerschaft der Volksschule, der Mittelschulen und der Berufsschulen. Die Beratungen im Bildungsrat sind vertraulich. Den Vorsitz führt die Bildungsdirektorin. Zu den Sitzungen können Vertretungen von Institutionen und Organisationen des Bildungswesens mit beratender Stimme beigezogen werden. Die Zusammenarbeit zwischen der Bildungsdirektion bzw. dem Volksschulamt und dem Bildungsrat ist in § 22 Abs. 4 (BiG) geregelt. Die Anträge werden den Mitgliedern des Bildungsrates in schriftlicher Form zugestellt. Oft, bei wichtigen Geschäften regelmässig, werden die Dossierverantwortlichen und/oder der Amtschef zusätzlich an die entsprechende Bildungsratssitzung eingeladen, um ihr Geschäft mündlich zu vertreten.

Stellenwert und koordinative Wirkung: Obwohl im Bildungsrat Persönlichkeiten aus den gesellschaftlichen Bereichen Bildung, Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft und Sozialwesen sowie Repräsentanten aus der Lehrerschaft vertreten sind, ist die koordinative Wirkung des Bildungsrats mit Blick auf die Akteure des Schulfelds eher gering. Dies ist jedoch auch nicht seine primäre Aufgabe. Zudem verfügt er für diesen Zweck über die Möglichkeit, bei Bedarf Bildungsrätliche Kommissionen einzusetzen.

Optimierungspotenzial: In Ergänzung zum Instrument der Bildungsrätlichen Kommissionen erbringt Bildungsdirektion gegenüber dem Bildungsrat künftig bei jedem Geschäft einen Nachweis betr. Handlungskoordination und Kooperation mit dem Schulfeld. Dazu gehört beispielsweise auch die Möglichkeit, „Vertretungen von Institutionen und Organisationen des Bildungswesens mit beratender Stimme“ zu den Sitzungen des Bildungsrates einzuladen (§ 22 des Bildungsgesetzes (BiG) vom 1. Juli 2002; LS 410.1)

Bildungsrätliche Kommissionen

In Bildungsrätlichen Begleitkommission kommen die Anliegen der verschiedensten Interessenvertretungen zur Sprache. Die Mitglieder sind per Bildungsratsbeschluss ad personam ernannt. Bildungsrätliche Begleitkommissionen fungieren als „Resonanzkörper“ bezüglich Mehrheitsfähigkeit der vorgeschlagenen Reformschritte und Massnahmen. Mit Blick auf die Beschlussfassung im Bildungsrat haben die Anträge und Empfehlungen aus den Bildungsrätlichen Kommissionen hohes Gewicht.

Stellenwert und koordinative Wirkung: Ein stabiler Personenkreis ist wichtig für die Vertrauensbildung. Trotz mitunter schwieriger Konsensfindung ist die Koordinationswirkung hoch.

Optimierungspotenzial: Keine Massnahmen.

Begleitkommissionen, Begleitgruppe für einzelne Themen bzw. Projekte

Begleitkommissionen werden in der Regel für eine bestimmte Zeitdauer gebildet, befassen sich inhaltlich mit einem spezifischen Reformvorhaben und versammeln alle wichtigen Anspruchsgruppen. In den Gremien besteht die Möglichkeit zu gegenseitigem Austausch, die mitunter stark divergierenden Bedürfnisse und Positionen können eingebracht und diskutiert werden. Die Bildungsdirektion kann in diesem Rahmen alle Prozessschritte und wichtigen Zwischenprodukte und Ergebnisse vorstellen, diskutieren und Rückmeldungen zum weiteren Vorgehen einholen. In diesem Rahmen kann zielgerichtet nach gemeinsam getragenen Lösungen gesucht werden. Die Mitglieder der Begleitkommission fungieren als Fachleute, sie bringen ihr Wissen und ihre Erfahrungen ein und können als „Türöffner“ den Zugang ins schulische Feld erleichtern.

Stellenwert und koordinative Wirkung: Die Begleitkommissionen haben sich im Rahmen von Projekten mit ihrer beratenden Funktion und als Resonanzgruppe bewährt und stellen eine breite Abstützung des Prozesses und der Meinungsbildung sicher. Sie bewirken gerade im Verlauf von längeren Projekten Kontinuität und Stabilität, sind eine gute Form, um Fachpersonen aus Schulfeld und Wissenschaft einzubeziehen. Die koordinative Wirkung wird aber eingeschränkt durch die grosse Anzahl an Begleitkommissionen, Beiräten und Arbeitsgruppen.

Optimierungspotenzial: Die Zusammenarbeit der Bildungsdirektion/des Volksschulamtes mit dem Schulfeld geschieht auf verschiedensten Ebenen und in einer Vielzahl von Gremien. Dieses Bemühen um optimale Kooperation und Koordination mit dem Schulfeld ist wichtig, läuft aber Gefahr, sich in einer unübersichtlichen Vielfalt zu verlieren. Es droht eine „Atomisierung“ der Problemsicht und ihrer Bearbeitung. Es stellt sich die Frage, an welchen Orten, bei welchen Personen die Informationen und Ergebnisse dieser vielgliedrigen Kooperation zusammenkommen und in einer umfassenden Perspektive verarbeitet werden. Dieses Problem stellt sich für die Bildungsdirektion und die Verbände im Schulfeld gleichermassen. Auf diesem Hintergrund ist eine detaillierte Überprüfung der aktuell existierenden Gremien, Begleitkommissionen und Beiräte entlang der folgenden Fragen angezeigt:

- Welche Aufgaben erfüllen diese Gremien?
- Welche Personen und Verbände/Institutionen sind involviert?
- Welche Rolle und Handlungsmöglichkeiten haben die Beteiligten?
- Welchen Beitrag leisten die Gremien mit Blick auf die Steuerung von Reformen?

Davon ausgehend ist zu prüfen, wie Zusammenarbeit und Handlungskoordination zwischen Bildungsdirektion und Schulfeld verbessert bzw. effizienter gestaltet werden können:

- Kann die Anzahl der Gremien verkleinert werden?
- Ist es angezeigt, bestimmte Gremien zusammenzulegen?
- Braucht es zur Optimierung der Governance ein neues Gremium, in dem die Führungsebene aus Bildungsdirektion, Verbänden des Schulfelds und Hochschulen vertreten ist, das nicht auf ein einzelnes Geschäft fokussiert, sondern in einer umfassenden Optik Geschäfte und Reformen im Auge behält, das neue Geschäfte mit anderen verknüpft, auf der Zeitachse ansiedelt, auf die Verkraftbarkeit für das Schulfeld hin überprüft und zuhanden der politischen Entscheidungsfindung „begutachtet“ (zuhanden Bildungsdirektorin, zuhanden Bildungsrat)?
- Die Verbände des Schulfelds leisten mit Bezug auf den Kontakt zwischen Schulfeld und Bildungsdirektion wichtige Übersetzungsarbeit. Dafür brauchen sie Strukturen. Auf diesem Hintergrund ist zu prüfen, in welcher Weise die Verbände des Schulfelds für ihren Beitrag zur kooperativen Steuerung von Reformen entschädigt bzw. im Aufbau von entsprechenden Strukturen unterstützt werden können.

Die Meinungsbildung und Abstützung der Positionsbezüge innerhalb der Verbände gehört in den Kompetenzbereich der Verbände. Dies gilt ebenso für das Auswahlprozedere und das (fachliche) Anforderungsprofil für die Personen, die in Begleitkommissionen delegiert werden, und für die Art, wie innerhalb der Verbände über die Arbeit in den Kommissionen informiert wird. Diese Themen gehören somit nicht in den Aufgabenbereich des Projekts *Belastung – Entlastung im Schulfeld*.

Vernehmlassungen

Ständige Vernehmlassungspartner in Volksschulangelegenheiten sind die Schulpflegen, der Verband Zürcherischer Schulpräsidien (VZS), die Bezirksräte, der Gemeindepräsidentenver-

band des Kantons Zürich (GPV), die Vereinigung des Personals Zürcherischer Schulverwaltungen (VZPS), der Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter des Kantons Zürich (VSLZH), die Lehrpersonenkonferenz der Volksschule (LKVZH), der Zürcher Lehrerinnen- und Lehrerverband (ZLV), der Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD), der Verein Sekundarlehrkräfte des Kantons Zürich (SekZH), der Verband Kindergärtnerinnen Zürich (VKZ), die Pädagogische Hochschule Zürich (PH Zürich), die Hochschule für Heilpädagogik (HFH), der Verband Zürcher Privatschulen, die Vereinigung der Elternorganisationen des Kantons Zürich, die politischen Parteien, die Vereinigung Zürcherischer Arbeitgeberorganisationen (VZA) sowie der Kantonale Gewerbeverband Zürich (KGV). Je nach Thematik werden weitere Organisationen zur Vernehmlassung eingeladen. Es ist zu unterscheiden zwischen formellen Vernehmlassungen, die einen offiziell festgelegten Adressatenkreis berücksichtigen, und Konsultationen, zu denen bei Bedarf ausgewählte Anspruchsgruppen und Personen zur Stellungnahme eingeladen werden.

Stellenwert und koordinative Wirkung: Mit Vernehmlassungen kann ein breites Publikum erreicht werden, zumal bei der Auswertung der Stellungnahmen auch Rückmeldungen von Organisationen oder Einzelpersonen zur Kenntnis genommen werden, die nicht offiziell zur Vernehmlassung eingeladen werden. Die Auswertung der oft recht zahlreichen Eingaben ist zeitaufwändig, ermöglicht jedoch Rückschlüsse hinsichtlich der Akzeptanz einer beabsichtigten Neuerung. Die zunehmende Komplexität der Vorlagen kann allerdings zur Überforderung und damit zu Abstinenz der Vernehmlassungspartner führen. Zudem ist es bisweilen schwierig, das Ausmass an Repräsentativität der Eingaben abzuschätzen.

Optimierungspotenzial: Keine Massnahmen.

Mitwirkung Lehrpersonen

Die *öffentlichrechtliche Mitwirkung* der Lehrerschaft ist in den §§ 23 und 24 BiG und §§ 58 und 59 VSG geregelt. Die Zusammenarbeit mit den privaten Organisationen ist in § 59 Abs.1 VSG festgeschrieben. Die Mitwirkung der Volksschullehrerschaft erfolgt in den meisten Fällen über eine Begutachtung, die zu einem Beratungsgegenstand gemäss § 59 VSG eingereicht wird. Das Verfahren ist basisdemokratisch, aber langwierig und zäh. Erfahrungsgemäss vermag das Begutachtungsergebnis nur zum Teil der Vielfalt der Meinungen in der Lehrerschaft gerecht zu werden. Die Lehrerschaft nimmt zu wichtigen schulischen Fragen Stellung, insbesondere zu Änderungen wesentlicher gesetzlicher Grundlagen, zu neuen Schulkonzepten, zur Änderung des Lehrplans, zur Einführung und Änderung von obligatorischen Lehrmitteln.

Die erweiterte Amtsleitung des Volksschulamts (VSA) trifft den Vorstand der Lehrpersonenkonferenz der Volksschule (LKV) mindestens dreimal jährlich zu einem informellen Austausch. Im Beisein der Bildungsdirektorin sind ein oder zwei jährliche Treffen vorgesehen. Eine Vertretung des Volksschulamts nimmt in der Regel an den Kapitelpräsidentenkonferenzen und den Referentenkonferenzen teil.

Zusammenarbeit mit den privatrechtlichen Lehrerorganisationen: Wichtige Ansprechpartner für das Volksschulamt sind der Zürcher Lehrerinnen- und Lehrerverband (ZLV), die Sekundarlehrkräfte des Kantons Zürich (SekZH) und der VPOD, Sektion Lehrberufe. Diese Organisationen vertreten alle Stufen der Volksschule. Die erweiterte Geschäftsleitung des VSA trifft sich mit Vorstandsdelegationen zweimal jährlich zum Gedankenaustausch. Einmal jährlich findet ein Treffen mit der Bildungsdirektorin statt. Die Mitglieder- bzw. Delegiertenversammlungen dieser und weiterer Organisationen werden regelmässig besucht.

Stellenwert und koordinative Wirkung: Die öffentlichrechtliche Mitwirkung der Lehrerschaft und die Zusammenarbeit mit den Verbänden der Lehrpersonen sind wichtige Instrumente, um die Anliegen der Lehrerschaft kennen zu lernen und in die Geschäfte und Reformen einzubeziehen. In verschiedenen Projekten, Kommissionen, Arbeitsgruppen legt der Projektauftrag, die Verfügung oder der Beschluss entsprechend fest, dass Lehrerorganisationen durch die Nomination von Mitgliedern in die Entwicklungsarbeiten oder in die Kommissionsarbeiten einzubeziehen sind. Mitunter schwierig einzuschätzen ist jedoch die Repräsentativität der jeweils eingebrachten Vorschläge und Meinungen.

Optimierungspotenzial: Die öffentlich-rechtliche Lehrermittwirkung ist im Moment im Umbruch. Unbestritten ist, dass sie weiterbestehen soll. Die heutige Form wird aber kaum mehr durchführbar sein, wenn die Versammlungen weiterhin in der unterrichtsfreien Zeit stattfinden. Eine neue Form mit Delegierten, die von Schuleinheiten gewählt würden, wäre schlanker und könnte Vorteile in Sachen Informationswege bringen. Die Kapitelversammlungen werden entscheiden, wie sich die Lehrpersonen die Mitsprache in Zukunft vorstellen. Dieses Thema gehört somit nicht zu den Aufgaben des Projekts *Belastung – Entlastung im Schulfeld*.

Ziel des Projekts *Lehrmittelpolitik des Kantons Zürich* ist es, die Zusammenarbeit und Kommunikation mit dem schulischen Feld mit Blick auf Mitwirkung und Mitsprache der Lehrerschaft bei der Planung, Beschaffung, Entwicklung und Einführung von Lehrmitteln zu verbessern. Dieses Thema gehört somit nicht in den Aufgabenbereich des Projekts *Belastung – Entlastung im Schulfeld*.

Die Verbände des Schulfelds leisten mit Bezug auf den Kontakt zwischen Schulfeld und Bildungsdirektion wichtige Übersetzungsarbeit. Dafür brauchen sie Strukturen. Auf diesem Hintergrund ist zu prüfen, in welcher Weise die Verbände des Schulfelds für ihren Beitrag zur Governance von Reformen entschädigt bzw. im Aufbau von entsprechenden Strukturen unterstützt werden können.

Zusammenarbeit mit Verband Zürcherischer Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten VZS

Der Chef des Volksschulamts nimmt regelmässig mit beratender Stimme an den Vorstandssitzungen des VZS teil.

Stellenwert und koordinative Wirkung: Die Zusammenarbeit ist sehr gut. Der Informationsaustausch erfolgt zu einem frühen Zeitpunkt und es besteht die Möglichkeit, rechtzeitig zu reagieren. Optimale Zusammenarbeit, hohe koordinative Wirkung.

Optimierungspotenzial: Die Kontakte zwischen der Bildungsdirektion und dem Verband der Schulpräsidien sind wichtig und sollen mit Blick auf eine verbesserte Koordination ausgebaut bzw. vertieft werden. Die Zusammenarbeit sollte in Analogie zu VSG § 60 bei den Lehrpersonen gesetzlich verankert werden.

Die Verbände des Schulfelds leisten mit Bezug auf den Kontakt zwischen Schulfeld und Bildungsdirektion wichtige Übersetzungsarbeit. Dafür brauchen sie Strukturen. Auf diesem Hintergrund ist im Zusammenhang mit der gesetzlichen Verankerung der Zusammenarbeit zu prüfen, in welcher Weise die Verbände des Schulfelds für ihren Beitrag zur Governance von Reformen entschädigt bzw. im Aufbau von entsprechenden Strukturen unterstützt werden können.

Zusammenarbeit mit den Schulleitungen

Mit dem Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter des Kantons Zürich (VSLZH) finden Quartalsgespräche statt. Die Generalversammlungen werden besucht.

Stellenwert und koordinative Wirkung: Die Treffen sind wichtig und schaffen gegenseitig Vertrauen.

Optimierungspotenzial: Da die Schulleitungen vor Ort die Führungsverantwortung innehaben, ist es unabdingbar, diese bei Konsultationen zu Reformüberlegungen und -projekten einzubeziehen. Analog zur institutionalisierten Mitwirkung der Lehrpersonen müsste auch für Schulleitungen gelten, dass ihre Mitwirkung bei Verfügungen, Verordnungen, Beschlüssen sichergestellt ist. Es braucht dafür aber keine öffentlich-rechtliche Organisation. Sie ist schwerfällig, teuer und die Qualität der Arbeit mitunter auch von Zufällen und Stimmungen abhängig. Im modernen Berufsumfeld, gerade bei Schulleitenden, ist eine getrennte Behandlung von Sachfragen und Fragen der Arbeitsbedingungen unsinnig und hinderlich für die Arbeit der Schulleitenden. Anstelle einer öffentlich-rechtlichen Organisation kann der VSLZH die Interessen der Schulleitenden vertreten. Wie andere Verbände hat sich der VSLZH professionalisiert und ist in der Lage, effizient mit kantonalen Stellen zusammenzuarbeiten, die einzelnen Schulleiter und die ganze Profession zu stützen und zur Gestaltung der modernen Schule beizutragen. Auch die Organisation einer „Vollversammlung“ und/oder von „Regionalkonferenzen“ der Schulleitenden im Kanton Zürich, bei der die Bildungsdirektion alle ihre Schulleitenden ansprechen könnte, ist möglich. Die Geschäftsleitung des VSLZH ist gut vernetzt und hat eine hervorragende Kenntnis der Problemfelder des Berufsstands. Die Kontakte zur Bildungsdirektion sind wichtig und sollen mit Blick auf eine verbesserte Koordination ausgebaut bzw. vertieft werden. Die Zusammenarbeit (Vernehmlassungen, regelmässiger Austausch mit Amts-/ Abteilungsleitungen etc.) sollte in Analogie zu VSG § 60 bei den Lehrpersonen gesetzlich verankert werden.

Die Verbände des Schulfelds leisten mit Bezug auf den Kontakt zwischen Schulfeld und Bildungsdirektion wichtige Übersetzungsarbeit. Dafür brauchen sie Strukturen. Auf diesem Hintergrund ist im Zusammenhang mit der gesetzlichen Verankerung der Zusammenarbeit zu prüfen, in welcher Weise die Verbände des Schulfelds für ihren Beitrag zur Governance von Reformen entschädigt bzw. im Aufbau von entsprechenden Strukturen unterstützt werden können.

Zusammenarbeit mit den Schulverwaltungen

Die Vereinigung des Personals Zürcherischer Schulverwaltungen (VPZS) ist der Dachverband der zürcherischen Schulverwaltungen. Der Kontakt erfolgt in erster Linie durch die Leitungsverantwortlichen der Abteilung Lehrpersonal. Die Weiterbildung der Mitglieder geschieht sehr oft auf Anregung bzw. unter Beteiligung des Volksschulamts.

Stellenwert und koordinative Wirkung: Die Treffen sind wichtig und schaffen gegenseitig Vertrauen.

Optimierungspotenzial: Als integrierender Teil des Bildungswesens ist die VPZS wichtiges Bindeglied zwischen Schulbetrieb, Behörden und Verwaltung. Die Kontakte zur Bildungsdirektion sind wertvoll und sollen mit Blick auf eine verbesserte Koordination ausgebaut bzw. vertieft werden. Die Zusammenarbeit (Vernehmlassungen, regelmässiger Austausch mit Amts-/ Abteilungsleitungen etc.) sollte in Analogie zu VSG § 60 bei den Lehrpersonen gesetzlich verankert werden.

Die Verbände des Schulfelds leisten mit Bezug auf den Kontakt zwischen Schulfeld und Bildungsdirektion wichtige Übersetzungsarbeit. Dafür brauchen sie Strukturen. Auf diesem Hintergrund ist im Zusammenhang mit der gesetzlichen Verankerung der Zusammenarbeit zu prüfen, in welcher Weise die Verbände des Schulfelds für ihren Beitrag zur Governance von Reformen entschädigt bzw. im Aufbau von entsprechenden Strukturen unterstützt werden können.

Informations- und Diskussionsveranstaltungen der Bildungsdirektion: Projekt *Chance Sek*

Grundsätzliches Vorgehen im Projekt *Chance Sek*: breit angelegte Diskussion mit allen Anspruchsgruppen (Schulbehörden, Schulleitungen, Lehrpersonen, Eltern, weiterführende Schulen, Ausbildung, Schuldienste, Schülerinnen und Schüler, Berufsbildung und Arbeitswelt) zu Problemen und Weiterentwicklungsmöglichkeiten. Resultate aller Veranstaltungen wurden immer in einem Arbeitsprodukt festgehalten. Von Beginn an, bereits vor offiziellem Projektstart, enge Zusammenarbeit der Bildungsdirektion mit einer breit zusammengesetzten kantonalen Begleitkommission aus Vertretenden aller Anspruchsgruppen (Abstimmung der Prozessschritte und Arbeitsprodukte des Projekts mit der Begleitkommission). Laufendes Bemühen, in konfliktiven Fragen möglichst konsensuale Definition von Problemen und Lösungen zu finden.

Stellenwert und koordinative Wirkung: Der breit angelegte Diskussions- und Meinungsbildungsprozess *Chance Sek* mit der Durchführung von regionalen Foren und Hearings in Schulen wurde vom Schulfeld sehr positiv bewertet und hat ein gutes Echo ausgelöst. Insgesamt war der Aufwand für das ganze Projekt sehr gross (Forumsveranstaltungen, Webseite, Protokollführung der Veranstaltungen, Arbeit in der Begleitkommission).

Optimierungspotenzial: Keine Massnahmen.

Andere Formen der Kooperation/Koordination

- Der Einbezug des Schulfeldes könnte auch darin bestehen, dass in der Bildungsdirektion ehemalige/noch tätige Lehrpersonen und/oder Schulleiterinnen bzw. Schulleiter gezielt für die Erarbeitung und Implementation von Reformen beigezogen werden (z. B. in Projekt- und Steuergruppen, als Projektberater, als Rückmelder im Erfahrungsaustausch zu Fragen der Umsetzbarkeit von Reformen bzw. einzelner Massnahmen, etc.)
- Schulversuche, Pilotprojekte.
- Netzwerke als Instrument der Schul- und Unterrichtsentwicklung sowie der Wissensgenerierung und Entwicklung von Good Practice

Optimierungspotenzial: siehe Produkt P.5 *Elemente für ein „Steuerungskonzept (Governance) Volksschule Kanton Zürich“*, Kap. 3.6 und 3.7

- Regelmässige (elektronische) Befragung aller/ausgewählter Lehrpersonen zu spezifischen Problemen und Lösungsansätzen, durchgeführt im Auftrag der Bildungsdirektion, ausgewertet durch eine neutrale Stelle.

5.2 Koordination/Kooperation innerhalb der Bildungsdirektion

Akteure aus dem Schulfeld wie auch Mitarbeitende der Bildungsdirektion beklagen das Fehlen einer übergreifenden mittel- und langfristigen Planung/Strategie auf Seiten der Bildungsdirektion. Moniert wird zudem eine ungenügende inhaltliche und zeitliche Koordination innerhalb der Bildungsdirektion. Als weitere belastende Elemente erwähnt werden hohes Tempo und Dichte der Reformen.

Die Federführung und Koordination für den Volksschulbereich liegt in operativen Belangen beim Volksschulamt, in politischen Fragen bei der Bildungsdirektorin und beim Generalsekretär. Für alle Geschäfte in anderen Ämtern, die einen Bezug zur Volksschule haben, besteht eine Bringschuld gegenüber dem Volksschulamt. Das Volksschulamt bereitet die Vorlagen

zuhanden des Generalsekretariats bzw. der Bildungsdirektorin materiell vor. Dazu gehört auch der Einbezug von Positionen und Bedürfnissen aus dem Schulfeld, die über Kommissionen, direkte Gespräche und/oder Vernehmlassungen etc. eingeholt werden. Die abschliessende Koordination/Integration und Kommunikation erfolgt im Kontext von Führungsentscheidungen der Bildungsdirektorin. Die Koordination der Geschäfte erfolgt in folgenden Gremien:

- Geschäftsleitung Bildungsdirektion (Informations- und Meinungs austausch auf Ebene Bildungsdirektorin, Generalsekretär, Leitungen Ämter und Hauptabteilungen)
- „Monatsgespräche“ Bildungsdirektorin/Generalsekretär mit Leitungen der Ämter und Hauptabteilungen
- Gemeinsame Projektarbeit in thematischen Bereichen (z. B. Volksschulamt und Bildungsplanung im Projekt *Chance Sek. Oder Steuergruppe* mit Bildungsplanung, Volksschulamt, Lehrmittelverlag, Generalsekretariat und Kantonale Lehrmittelkommission im Projekt *Lehrmittelpolitik Kanton Zürich*)

Die Planung und Koordination innerhalb der Bildungsdirektion (Generalsekretariat, Volksschulamt, Bildungsplanung) basiert auf folgenden Instrumenten:

- Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan KEF (festgelegt vom Regierungsrat)
- Legislatur- und daraus abgeleitete Jahresplanung

Optimierungspotenzial: In der Legislatur- und der Jahresplanung ist das Kriterium der Belastung bzw. der Verkraftbarkeit für das Schulfeld stärker einzubeziehen. Die Auswirkungen neuer Geschäfte und Reformvorhaben sind im System Schule auf Kantons-, Gemeinde- und Schulebene zu denken. Es stellen sich folgende Fragen:

- In welchen Bereichen und von welchen Personen müssen Entwicklungen auf den verschiedenen Ebenen (Schule, Gemeinde, Kanton) vollzogen werden?
- In welchem Zusammenhang steht dieses Reformelement mit der Gesamtentwicklung der Volksschule im Kanton?
- Wer übernimmt welche Aufgaben?
- Welche weiteren Vorhaben müssen damit koordiniert und welche Akteure ausser den Schulgemeinden und Schulen sind in die Überlegungen einzubeziehen?
- Gibt es für das Reformvorhaben aktuell Kapazitäten oder muss es auf der Zeitachse nach hinten geschoben werden?

Gerade bei dieser letzten Frage ist das Bewusstsein dafür wichtig, dass die Politik und das Bildungssystem mitunter nach unterschiedlichen Gesetzmässigkeiten funktionieren und die jeweiligen Akteure für ihre Entscheidungen andere Relevanzkriterien und Zeithorizonte haben.

Diese Koordinationsleistungen sind auch für die Kommunikation mit dem Schulfeld und der Öffentlichkeit von Bedeutung. Das Vermitteln von vier bis fünf Arbeitsschwerpunkten ist einfacher, verständlicher und wirkt möglicherweise weniger belastend als das kontextlose Informieren über zahlreiche Einzelmassnahmen und -projekte [siehe dazu Produkt P.2: *Agenda „Bildungsvorhaben im Volksschulbereich“*].

5.3 Koordination/Kooperation zwischen der Bildungsdirektion und Hochschulen

Die neuen Akteure im Bildungssystem sind die Fachhochschulen, die ihre Positionen in Abstimmung untereinander und mit den vorhandenen Akteuren sowie innerhalb der Rahmenbedingungen des Gesetzgebers finden und definieren müssen. In einem System, zu dem neue Akteure hinzustossen, verändern sich aber auch die Positionen und Aufgaben der bisherigen

Akteure. Diese Neuordnung des Systems verursacht auf allen Ebenen Verschiebungen und Koordinationsprozesse, die gelegentlich nicht unerwartet zu belastenden Spannungen führen. Das Fachhochschulgesetz (FaHG, 410.14, vom 2. April 2007), das Gesetz über die Pädagogische Hochschule Zürich (PHG, 414.41, vom 25. Oktober 1999) sowie die Hochschulordnung der Pädagogischen Hochschule Zürich (414.410, vom 7. April 2008) bilden die kantonalen gesetzlichen Rahmenbedingungen der PH Zürich. Sie hat demnach namentlich den Auftrag, in Verbindung von Wissenschaft und Praxis für die Aus-, Weiterbildung und Berufseinführung der Volksschullehrkräfte zu sorgen sowie Aus- und Weiterbildungen für die Lehrkräfte der Mittelschule und der Berufsschule anzubieten (PHG §3 und §14). Sie betreibt unter Beachtung der Freiheit von Lehre und Forschung anwendungsorientierte Forschung (FaHG § 4 I). Die Studienfächer der Ausbildung der PH Zürich sowie und die Regelung betreffend die obligatorische Weiterbildung an der PH Zürich werden vom Bildungsrat festgelegt (PHG §15-18 und §21). Der Fachhochschulrat ist für die strategische und insbesondere finanzielle Steuerung der PH Zürich zuständig. Ihm unterbreitet die PH Entwicklungspläne und Budget.

Die Zusammenarbeit zwischen der Bildungsdirektion und der PH Zürich (Institut Unterstrass) bzw. der Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik HfH ist innerhalb der gesetzlichen Regelungen gebunden an...

- Leistungsauftrag (Hochschulamt – PH Zürich): Es geht um Leistungserbringung (Finanzen) des Hochschulamts an die PH Zürich für Diplomausbildung, Weiterbildung, anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung.
- Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan KEF, Leistungsblatt 9740 (festgelegt vom Regierungsrat).
- Kontrakt Volksschulamt – PH Zürich mit den detaillierten Leistungsaufträgen, insbesondere zu Lehrmittelentwicklung und Weiterbildung Lehrpersonen (wird jährlich erneuert).
- (Teil-)Aufträge an die PH Zürich bezüglich Evaluationen (z.B. Zürcher Lernstandserhebungen), Expertisen (z.B. NaTech: Förderung Naturwissenschaft und Technik).
- Gesetzliche Grundlagen HfH (Konkordat).

Situativ, themen- und geschäftsbezogen finden zwischen der PH Zürich und dem Volksschulamt bzw. der Bildungsplanung Austauschtreffen statt (z. B. halbjährliche bzw. jährliche Treffen auf der Leitungsebene PH Zürich – Volksschulamt, regelmässig zwischen Leitung Weiterbildung PH Zürich und Projektleitung Umsetzung VSG, Treffen im Zusammenhang mit Umsetzung Kontrakt PH Zürich – Volksschulamt und einzelnen Leistungsvereinbarungen). Zudem ist die PH Zürich einbezogen in diverse Begleitkommissionen.

Optimierungspotenzial: Als Hochschule mit Aus- und Weiterbildungsauftrag von Professionellen nehmen die PH Zürich und die HfH eine spezifische Perspektive auf das Feld ein und formulieren aus dieser Logik heraus entsprechende Entwicklungen, Produkte und Projekte. Die Position zwischen Wettbewerb und Service Public provozieren für die Hochschulen eine Doppelorientierung: Zum einen sind sie frei, in bestimmten Bereichen der Aus-, Weiterbildung sowie der Dienstleistungen Produkte (Wettbewerb) zu lancieren; zum andern nehmen sie in denselben thematischen Feldern Vorgaben und Aufträge der Bildungsdirektion entgegen (Service Public). Die daraus resultierenden Fragen und die Rollenklärung (Kooperation, Beratung und Mitgestaltung einerseits und Auftragsverhältnis andererseits) sind Gegenstand von Gesprächen auf der Führungsebene der involvierten Akteure und werden im Projekt *Belastung – Entlastung im Schulfeld* nicht weiter bearbeitet. Zu optimieren sind die Transparenz und die Koordination der Anfragen der Bildungsdirektion an die Hochschulen.

6 Massnahmen und Termine

Reformen im Volksschulbereich sollen ausgeprägter *zusammen mit den Akteuren im Schulfeld* entwickelt, vorbereitet und umgesetzt werden. Wirksame und von gegenseitigem Vertrauen getragene Zusammenarbeit ist ein wichtiges Element für das Gelingen von Entwicklungsschritten im Volksschulbereich. Nachfolgend werden wichtige Handlungsfelder benannt sowie mögliche Entwicklungsschritte und Massnahmen skizziert, um die Belastungen, die mit der Weiterentwicklung der Volksschule verbundenen sind, für die Akteure im Schulfeld künftig möglichst tief zu halten.

Handlungsfeld: Systembeobachtung, Einbezug Schulfeld

Die Bildungsdirektion sammelt Informationen, um Ansatzpunkte für eine gezielte Weiterentwicklung des Bildungswesens zu erhalten. Diese Informationen müssen zu einer kohärenten und breit akzeptierten Zustandsbeschreibung des Bildungssystems zusammengefügt werden.

Massnahmen	beteiligte Akteure	umgesetzt frühestens
In Zusammenarbeit mit Hochschulen regelmässig Erhebungen zur Situation der Lehrpersonen und Schulleitungen prüfen (analog Arbeitszeitstudie LCH, Informationen in Agenda „Bildungsvorhaben Volksschule“ P.2 einarbeiten). Dabei sind die Rollen der Bildungsdirektion und der Hochschulen zu klären (z. B. bei der Berichterstattung). Alternativ oder als Ergänzung: Einbezug Kriterium „Belastung“ als Bestandteil der externen Schulevaluation prüfen (siehe analoge Massnahme in Produkt P.18)	Volksschulamt, Bildungsplanung, Hochschulen; ev. Fachstelle für Schulbeurteilung	Ende 2011
Möglichkeiten prüfen, wie Einschätzungen aus dem Schulfeld in die Systembeobachtung einbezogen werden können (z. B. durch den Aufbau eines Netzes von unterschiedlichen Schulen aus städtischen und ländlichen Gebieten). Funktion: systematischer Austausch von Informationen in Sachen Reformbedarf, Belastungen etc., Diskussion von Daten und Wissensbeständen aus dem Bereich Systembeobachtung und allenfalls daraus resultierendem Handlungsbedarf, erster „Praxischeck“ für Konzeptentwürfe. Auswahl der Schulen zusammen mit Verbänden und dem Volksschulamt.	Volksschulamt, Bildungsplanung, VZS, VSLZH, LKVZH, SekZH, vpod, ZLV	Ende 2013

Handlungsfeld: Kenntnisse zu „Grammatik der Schulpraxis“ systematisch sammeln und zuhänden des Steuerungshandelns aufbereiten

Die „Produktion“ des Gutes *Bildung* ist das Resultat von Beiträgen unterschiedlicher Akteure auf der kantonalen und der lokalen Ebene, die ihr Handeln jeweils an unterschiedlichen Normen, Relevanzkriterien und Zeithorizonten orientieren. Zentral ist auf diesem Hintergrund die Frage, wie der Impuls auf der kantonalen Ebene gestaltet und kommuniziert werden muss, damit die Schulen vor Ort in ihrer Selbstgestaltung aktiv werden können und auch wollen.

Massnahmen	beteiligte Akteure	umgesetzt frühestens
Kenntnisse zur „Grammatik der Schulpraxis“ für Steuerungshandeln aufbereiten	Volksschulamt, Bildungsplanung, Hochschulen	Ende 2013

Handlungsfeld: Wissensmanagement zu Projekten und Reformschritten

Erfahrungen aus abgeschlossenen Projekten werden als Grundlagen für die Vorbereitung, Planung und Umsetzung von künftigen Reformen systematisch ausgewertet und aufbereitet.

Massnahmen	beteiligte Akteure	umgesetzt frühestens
Erfahrungen aus abgeschlossenen Projekten systematisch auswerten. Dabei ist zu überlegen, wie dieses Wissen für die Vorbereitung, Planung und Umsetzung künftiger Reformen und Projekte allgemein zugänglich gemacht werden kann.	Volksschulamt, Bildungsplanung	Ende 2013

Handlungsfeld: Kommunikationsstrategie für Reformprozesse

Eine von den Akteuren aus Schulfeld, Politik und Verwaltung geteilte Sicht der Dinge, eine gemeinsame Vorstellung bezüglich Problem, Handlungsbedarf und Lösungsansätzen muss erst erarbeitet werden. Dabei gilt es die „Grammatik des Schulfelds“ zu berücksichtigen.

Massnahmen	beteiligte Akteure	umgesetzt frühestens
Kommunikationsstrategie für Reformprozesse entwickeln (Medienarbeit, geeignete Informations- und Kommunikationsinstrumente für direkten Kontakt mit dem Schulfeld). Dabei kann auf Erfahrungen aus dem Projekt <i>Chance Sek</i> aufgebaut werden.	Volksschulamt, Bildungsplanung, Generalsekretariat BI	Ende 2013
Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Bildungsdirektion und Verbänden in Sachen Kontakt zum Schulfeld prüfen (z. B. das Modell „Schulhausgespräche“ aus Projekt <i>Schulen mit Profil</i>)	Volksschulamt, Bildungsplanung, Generalsekretariat BI, VZS, VSLZH, LKVZH, SekZH, vpod, ZLV	Ende 2013
Volksschulamt: Das Pflichtenheft der „Stabsstelle Kommunikation“ ist betreffend „Kommunikation in Reformprozessen“ auszubauen. Schnittstellen zum Generalsekretariat und zur Bildungsplanung sind zu berücksichtigen und deren Einbezug sicherzustellen. (siehe dazu Produkt P.3: <i>Kommunikationskonzept Bildungsdirektion für die Volksschule</i>)	Volksschulamt	Ende 2013

Handlungsfeld: Kriterien für gelingende Reformen

Im Projekt *Belastung – Entlastung im Schulfeld* sind Elemente einer Good Practice erarbeitet worden, die im Vorfeld künftiger Reformen beachtet werden sollen.

Massnahmen	beteiligte Akteure	umgesetzt frühestens
Ausgehend von den Grundlagen in Sachen Vorbereitung, Planung und Implementierung von Reformen (siehe Kap. 4 und Dokument 1 im Anhang) Checkliste erarbeiten. Einbezogen werden: Literatur, Fachleute aus Hochschulen und Forschung.	Volksschulamt, Bildungsplanung, Hochschulen	Ende 2013
Richtlinien für den Einsatz der Checkliste als BI-internes Planungsinstrument erarbeiten. Verknüpfen mit den Richtlinien zum Einsatz der Agenda „Bildungsvorhaben Volksschule“ (P.2).	Volksschulamt, Bildungsplanung, Generalsekretariat BI	Ende 2013

Handlungsfeld: Legislatur- und Jahresplanung

In der Legislatur- und der Jahresplanung ist das Kriterium der Belastung bzw. der Verkraftbarkeit für das Schulfeld stärker einzubeziehen. Dabei ist das Bewusstsein wichtig, dass Politik und Bildungssystem nach unterschiedlichen Relevanzkriterien funktionieren.

Massnahmen	beteiligte Akteure	umgesetzt frühestens
Faktor Belastung im Schulfeld beim Erstellen von Legislatur- und Jahresplänen berücksichtigen. Als Grundlage dafür dient die Agenda „Bildungsvorhaben Volksschulbereich“ (siehe dazu Produkt P.2).	Volksschulamt, Bildungsplanung, Generalsekretariat BI	Ende 2013

Handlungsfeld: Bildungsrat, Stärkung der koordinativen Wirkung

Im Bildungsrat sind verschiedene gesellschaftliche Bereiche vertreten. Dennoch ist die koordinative Wirkung mit Blick auf die Akteure des Schulfelds eher gering.

Massnahmen	beteiligte Akteure	umgesetzt frühestens
Bildungsdirektion erbringt gegenüber dem Bildungsrat bei jedem Geschäft den Nachweis betr. Handlungskoordination und Kooperation mit dem Schulfeld. Dazu gehört beispielsweise die Möglichkeit, „Vertretungen von Institutionen und Organisationen des Bildungswesens mit beratender Stimme“ zu den Sitzungen des Bildungsrates einzuladen (§ 22 des Bildungsgesetzes (BiG) vom 1. Juli 2002; LS 410.1)	Volksschulamt, Bildungsplanung, Generalsekretariat BI	laufend ab 2011

Handlungsfeld: Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Bildungsdirektion und privatrechtlichen Verbänden des Schulfelds

Die Kontakte zwischen der Bildungsdirektion und den privatrechtlichen Verbänden der Schulpräsidien, der Schulleitungen und der Schulverwaltungen sollen ausgebaut werden.

Massnahmen	beteiligte Akteure	umgesetzt frühestens
Die Zusammenarbeit mit den Verbänden der Schulpräsidien, der Schulleitungen und der Schulverwaltungen in Analogie zu VSG § 60 bei den Lehrpersonen gesetzlich verankern: Anliegen prüfen.	Volksschulamt, Generalsekretariat BI, VZS, VSLZH, VPZS	Ende 2011
Die Verbände des Schulfelds leisten mit Bezug auf den Kontakt zwischen Schulfeld und Bildungsdirektion wichtige Übersetzungsarbeit. Dafür brauchen sie Strukturen. Auf diesem Hintergrund ist im Zusammenhang mit der gesetzlichen Verankerung der Zusammenarbeit zu prüfen, in welcher Weise die Verbände des Schulfelds für ihren Beitrag zur Governance von Reformen entschädigt bzw. im Aufbau von entsprechenden Strukturen unterstützt werden können.	Volksschulamt, Bildungsplanung, Generalsekretariat BI, VZS, VSLZH, VPZS, SekZH, vpod, ZLV	Ende 2015

Handlungsfeld: Kooperation und Koordination in Bildungsrätlichen Kommissionen und in Begleitkommissionen zu einzelnen Projekten

Reformvorhaben im Volksschulbereich sollen in Zukunft ausgeprägter *zusammen mit den Akteuren im Schulfeld* entwickelt, vorbereitet und umgesetzt werden. Ein wichtiger Teil dieser Arbeit erfolgt in Begleitkommissionen. Deren Funktion, Zusammensetzung und Anzahl ist unter zu überprüfen.

Massnahmen	beteiligte Akteure	umgesetzt frühestens
Liste mit allen aktuellen (bildungsrätlichen) Begleitkommissionen, Beiräten und Arbeitsgruppen zusammenstellen: Aufgabe/Funktion, Mandat, Beteiligte Personen und Verbände/Institutionen	Volksschulamt, Bildungsplanung	Ende 2011
Merkblatt für Vereinheitlichung der Arbeit mit und in Begleitkommissionen erstellen. Geklärt werden muss: Typologie (eher politisches oder eher fachliches Gremium), Mandat und Zuordnung, Kriterien für Auswahl der zu beteiligenden Amtsstellen, Verbände und Institutionen, Rolle und Handlungsmöglichkeiten der Beteiligten (Mitwirkung, Mitbestimmung?), Mechanismen der Beschlussfassung, Verfahren für den Umgang mit Konflikten, „Spielregeln“ für Kommunikation und Vertraulichkeit, Rahmenbedingungen für die Mitarbeit der beteiligten Amtsstellen, Verbände und Institutionen	Volksschulamt, Bildungsplanung	Ende 2011
Aufgrund der Liste mit den aktuellen (bildungsrätlichen) Begleitkommissionen, Beiräten und Arbeitsgruppen: weiteres Vorgehen festlegen (z. B. Reduktion der Anzahl Kommissionen durch Zusammenlegung. Zu prüfen ist auch die Variante einer besseren Vernetzung durch ein koordinierendes Gremium, in dem die Führungsebene von Bildungsdirektion, Verbänden und Hochschulen vertreten ist. In diesem Gremium könnten bildungspolitische Themen und neue Reformschritte in einer übergeordneten Perspektive diskutiert und für Führungsent-scheide auf oberster Ebene vorbereitet werden. Neue Projekte könnten hier inhaltlich und zeitlich mit bereits laufenden Geschäften abgestimmt werden, um Überlastungen im Schulfeld zu vermeiden. Diese Vorarbeiten wären die Grundlage für die Projektarbeit in der Bildungsdirektion und in allenfalls notwendigen Fachkommissionen zu einzelnen Geschäften).	Volksschulamt, Bildungsplanung, Generalsekretariat BI	Ende 2013

Handlungsfeld: Unterstützungsangebot von Bildungsdirektion bzw. Volksschulamt sowie Netzwerke

Siehe dazu P.5 *Elemente für ein „Steuerungskonzept (Governance) Volksschule Kanton Zürich“*, Kap. 3.6 und 3.7.

7 Anhang

Dokument 1: Gelingensbedingungen Reformen

Ausgangslage und Ziel

Die Akteure aus dem Schulfeld beklagen, dass sie bei der Planung, Konzeption und Implementierung von Reformen und Entwicklungsschritten zu wenig bzw. nicht einbezogen werden. Die Konsequenzen für das Schulfeld würden zu wenig bedacht. Moniert wird zudem das Fehlen einer übergreifenden mittel- und langfristigen Planung/Strategie. Als weitere belastende Elemente erwähnt werden ungenügende (inhaltliche und zeitliche) Koordination, hohes Tempo und Dichte der Reformen und Entwicklungsschritte, fehlende oder schlecht getimte Unterstützungsmassnahmen sowie fehlende oder unzureichende personelle und zeitliche Ressourcen für die Umsetzung/Implementierung. Ausgehend von den Rückmeldungen aus den Projekten *Chance Sek*, *Lehrmittelpolitik*, *Neue 3. Sek*, *QUIMS* und *Umsetzung Neues Volksschulgesetz* werden nachfolgend Elemente einer Good Practice für verlässliche, koordinierte und zu bewältigende Reformen der Volksschule aufgelistet und erläutert.

Die (beteiligten/interessierten) Akteure müssen ein Reformvorhaben und dessen Zielsetzung als relevant, sinnvoll und dringlich/prioritär beurteilen

- Die Akteure aus Schulfeld, Politik und Verwaltung müssen in der Einschätzung des Handlungsbedarfs (weitgehend) übereinstimmen, die Beweggründe für dringlich halten und eine Perspektive sehen, die Sinn macht und die sie befürworten.
- Eine von allen Interessierten geteilte Sicht der Dinge ist nicht immer gegeben. Eine gemeinsame Vorstellung bezüglich Problem, Handlungsbedarf und Lösungsansätzen muss womöglich erst erarbeitet werden. Dies erfordert von allen Beteiligten die Bereitschaft, sich auf Lernprozesse einzulassen.
- Sinn, Nutzen und Machbarkeit von Reformen können durch Praktiker/innen aus dem Feld glaubhaft vermittelt werden. In die Planungs- und Kommunikationsprozesse von Seiten der Bildungsdirektion sind deshalb erfahrene Akteure aus dem Schulfeld als Know-how-Träger und Multiplikatoren einzubeziehen.

Reformen müssen umsichtig geplant und gut in die Gesamtentwicklung des Bildungssystems eingebettet werden. Die verschiedenen Reformelemente müssen zusammenspielen und deren Auswirkungen auf allen Ebenen mitgedacht werden

- Die Auswirkungen von Reformen müssen im System Schule auf Kantons-, Gemeinde- und Schulebene bedacht werden. In welchen Bereichen und von welchen Personen müssen Entwicklungen auf den verschiedenen Ebenen (Schule, Gemeinde, Kanton) vollzogen werden? In welchem Zusammenhang steht/stehen dieses Reformelement/diese Reformelemente mit der Gesamtentwicklung der Volksschule im Kanton? Welche weiteren Vorhaben müssen damit koordiniert und welche Akteure neben den Schulgemeinden und Schulen in die Überlegungen müssen mit welchen Instrumenten einbezogen werden? Die Auswirkungen der Reform auf allen Ebenen des Bereichs Schule sind in die Planung einzubeziehen und müssen in der Umsetzung fortlaufend beobachtet werden.
- Damit eine Reform nicht Stückwerk bleibt, sondern im System Volksschule gedacht und umgesetzt wird, müssen innerhalb der Bildungsdirektion Strukturen existieren, die die verschiedenen Abteilungen und Reformvorhaben miteinander vernetzen. Zudem braucht es für den Austausch mit den verschiedenen Verbänden und den Hochschulen geeignete Gefässe.
- Einzelne Reformelemente müssen für die beteiligten bzw. betroffenen Akteure im Schulfeld als Teil eines „grösseren Ganzen“ kommuniziert und erkennbar sein. Der Sinn und die Kohärenz des Gesamten wie auch der Einzelmassnahme müssen von den Akteuren auf allen Ebenen des Systems

diskutiert und verstanden werden können. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Akteure die Übersicht verlieren, am Sinn zu zweifeln beginnen und sich überfordert fühlen.

- Die Planungs- und Umsetzungsverantwortlichen müssen sich überlegen, wo es bei der Konzept- und Planungsarbeit Sinn macht, Akteure aus dem Schulfeld einzubeziehen. Dabei ist im Zusammenhang mit der Projektanlage, den Massnahmenvorschlägen etc ein spezielles Augenmerk auf die notwendigen Ressourcen (finanziell, personell, zeitlich) und Instrumente zu richten.
- Bei der Zusammensetzung des federführenden Projektteams sollte darauf geachtet werden, dass nach Möglichkeit ein reicher Erfahrungsschatz als Lehrperson, Schulleitung und Behördenmitglied vorhanden ist.
- Erfahrungen aus früheren Projekten und Evaluationen von bereits erprobten Elementen sind als wichtige Grundlage in die Planung einzubeziehen.
- Reformen müssen dort ansetzen, wo der Handlungsbedarf vordringlich ist, oft auch dort, wo die Probleme gross und schwer lösbar sind. In diesen Fällen ist die „Lösung“ das anzustrebende hohe Leitziel. Reformen können aber nur einen Lösungsweg vorschlagen, realistische Zwischenziele setzen und überprüfen sowie auf diese Grundlage gegebenenfalls Korrekturen am eingeschlagenen Weg vornehmen. Die Bildungsdirektion formuliert mit Blick auf die Zwischenziele der Versuchs- und/oder Implementationsphase operative Ziele.

Reformen und deren Vorbereitung brauchen Koordination und Kommunikation. Für diese Prozesse braucht es Raum, Zeit und die Bereitschaft aller Beteiligten

- Der Dialog zwischen Praxis, Verwaltung, Wissenschaft und Bildungspolitik ist ein wichtiger Teil eines Reformprojekts. Wertschätzung und Kooperation sind die Basis für das gegenseitige Vertrauen und eine gemeinsam getragene Entwicklung.
- Schule entwickelt sich weiter, wenn die Akteure in den Schulen ein Vorhaben mittragen. Lokale Schulbehörden, Schulleitungen, Lehrpersonen – und Schüler/innen und ihre Eltern – tragen die Verantwortung für den täglichen Lehr- und Lernprozesse und deren Weiterentwicklung. Reformen sind deshalb mit dem Praxisfeld zusammen zu entwickeln. Die Bildungspolitik macht dabei die Vorgaben (Ziele, Rahmenbedingungen für Umsetzung), Schulleitungen und Lehrpersonen sind die Experten vor Ort, sie müssen einen grossen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum haben.
- Koordiniert werden müssen divergierende Ansprüche, Wahrnehmungen und Ziele von verschiedenen Akteuren auf verschiedenen Ebenen. Damit die Koordination gelingt, muss die Bereitschaft vorhanden sein, sich gegenseitig die Gärten zu öffnen, damit gemeinsam gesät, gepflegt und geerntet werden kann. Dafür muss eine Sprache gefunden werden, die von allen verstanden wird.
- Die Rollen zwischen den einzelnen Akteuren und Institutionen müssen klar geregelt und aufeinander abgestimmt sein. Was ist die Rolle des VSA, der Hochschulen, der Bildungsplanung, der Fachstelle für Schulbeurteilung, des Lehrmittelverlags, der Gemeinden und Schulen?
- Koordination und Kommunikation zwischen der Bildungsdirektion und den Verbänden der Anspruchsgruppen im Schulfeld in Begleitkommissionen: alle Prozessschritte und wichtigen Zwischenprodukte und Ergebnisse werden vorgestellt, diskutiert und für das weitere Vorgehen verarbeitet. Mitglieder der Begleitkommission fungieren als Expertinnen und Experten sowie als „Türöffner“ ins schulische Feld. Genutzt wird deren Wissen und Erfahrungen.
- Koordination und Kommunikation zwischen der Bildungsdirektion und Schulfeld via Befragungen, Studien, Schulversuche (z. B. Suche nach geteilter Problemdefinition bzw. nach breit abgestützten Lösungsansätzen). Die Möglichkeit, vorerst ein Pilotprojekt zu lancieren, bei dem das Schulfeld und die „Schulpraxis“ eng in die Erarbeitung der Projektgrundlagen einbezogen werden, kann massgeblich zur Akzeptanz beitragen. „Wissenstransfer unter den Schulen durch Praxisnähe ermöglichen“: Erfahrungen der Pilotschulen können für die Implementierung nutzbar gemacht werden: Schulleitungen, Lehrpersonen der Pilotschulen in der Rolle als „Botschafter“.

- Information und Diskussion zwischen der Bildungsdirektion und Schulfeld in Tagungen, Veranstaltungen in Schulhäusern, in gruppenspezifischen Workshops. Einbezogen werden alle Anspruchsgruppen. Ein derartiges Vorgehen ist sehr aufwändig, braucht Ressourcen, Zeit und Raum. Überdies gilt es, Vertrauensarbeit zu leisten, Positionen ernst zu nehmen, zuzuhören, offen und geradlinig zu kommunizieren und gemeinsam nach Lösungen zu suchen.
- Information der Akteure aus dem Schulfeld über Medienarbeit, Internet (Dokumentation des Prozesses, Information via Newsletter, Möglichkeit für den Einsatz interaktiver Instrumente).
- Information der Akteure aus dem Schulfeld über Mails, mit Briefen und Artikeln im Schulblatt. Form und Inhalt von Informationen für das Schulfeld müssen den (zum Teil unterschiedlichen) Bedürfnissen der Empfänger/innen angepasst sein (adressatengerecht). Die Informationen müssen auf der Gemeindeebene bei den jeweiligen Verantwortungsträger/innen ankommen. Und: Die Kommunikation zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten der Bildungsdirektion und dem Schulfeld muss koordiniert und einheitlich verlaufen.
- Kommunikation von und in Reformprozessen: Es muss von Beginn an auf eine offene und transparente Kommunikation geachtet werden. Auch Stolpersteine müssen benannt, Schwierigkeiten und Belastungen aufgezeigt werden, ohne einen positiven Grundtenor in der Kommunikation zu verlieren. Ebenfalls zum Grundtenor gehört eine Wertschätzung der Arbeit (des Mehraufwands) der Betroffenen. Die Informationen müssen verlässlich sein.
- Reformen und die Verwaltung brauchen „ein Gesicht“ (z. B. bekannte Persönlichkeiten als Botschafter/innen). Auf diesem Hintergrund lohnt sich für die Bildungsverwaltung die Investition in Personen, die dem Schulfeld begegnen können. Diese Form der Kommunikation ist wirkungsvoller als schriftliche Kommunikation und Austausch über virtuelle Kanäle.

Nachhaltige Entwicklung und Reformen brauchen Beständigkeit, Ausdauer und Geduld

- Die kantonale Volksschule kann mit einem grossen Schiff auf voller Fahrt verglichen werden. Spürbare Kurswechsel im laufenden System brauchen Zeit und Beständigkeit. Kurze und oberflächliche Inputs, Aktionismus, ein Hin und Her und wiederholte rasche Kurswechsel verschleudern Energien, ohne Resultate zu erbringen.
- Der Zeitfaktor spielt eine wesentliche Rolle. Der Zeitbedarf auf den verschiedenen Umsetzungsebenen für die Planung des Vorhabens, den Einbezug der Betroffenen, für die Umsetzung der Entwicklungsvorhaben, das Einführen einer neuen Kultur, Haltungsänderungen der Betroffenen etc. darf nicht unterschätzt werden. Änderungen auf struktureller Ebene lassen sich mit gewissen Zeitvorgaben durchführen, Änderungen kultureller Aspekte und von Haltungen der Betroffenen können kaum oder nicht durch Zeitvorgaben „erzwungen“ werden.
- Die Belastung durch die Vielzahl der politisch vorgegebenen Reformen bleibt gross. Wenn sie in den Schulen zu gross wird, bleibt als Entlastung, das Tempo und die Grösse der einzelnen Umsetzungsschritte zurückzunehmen.

Ein Reformvorhaben erhöht seine Umsetzungschancen, wenn die Schulen auf ein ausgebautes und zusammenhängendes Unterstützungssystem zählen können

- Schulen sind mit ihrem alltäglichen Kerngeschäft stark ausgelastet, mit Reformvorhaben nimmt die Belastung zu. Zur Unterstützung und Entlastung dienen Angebote an Know-how, Zeit und Geld. Ein ausgebautes Unterstützungssystem beachtet alle drei Ressourcen. Sorgfältig geklärt werden muss, wer welche Unterstützungsleistung braucht, wer sie bereitstellt und wer sie finanziert. Unterstützungsleistungen sollten zudem erprobt und aufgrund der Rückmeldungen aus dem Schulfeld angepasst werden.
- Die Unterstützungsleistungen, Weiterbildungen und Umsetzungskonzepte müssen soweit wie möglich in Koproduktion von den verschiedenen Akteuren im Feld erarbeitet werden. Das Angebot muss den gemeinde- und schulspezifischen Bedürfnissen angepasst sein.

- Voraussetzung für das gute Zusammenspiel des ganzen Unterstützungssystems ist, dass es von einer Stelle aus koordiniert und inhaltlich gesteuert wird. Wichtig ist auch, den Wissenstransfer aktiv zu gestalten.
- Ein Entwicklungsvorhaben sollte so organisiert sein, dass es in der Praxis der Lehrpersonen rasch spürbar und wirksam wird. Es braucht dazu eine Projektorganisation in den Schulen, für deren Aufbau der Aufwand begrenzt bleiben muss. Aufgaben und Rollen sind zu klären. Wenn immer möglich sind bestehende Rollen, Strukturen und Arbeitsgefäße zu nutzen – und nicht additiv parallele neue Strukturen aufzubauen. Schulleitung und Schulkonferenz sind auch für Reformvorhaben die zentralen Stellen für die Entscheidungsvorbereitung, die Entscheide und die Kontrolle der Umsetzung. Eine koordinierende zusätzliche Rolle („Beauftragte“, „Experte“), die mit Zeit und Qualifikation versehen wird, kann in einem Reformvorhaben sowohl für Schulleitung wie auch für das Kollegium unterstützend und entlastend wirken.
- Als entlastend erweist sich, das Planungs- und Berichtswesen in den Schulen durch relativ einfache Muster-Vorlagen vorzustrukturieren, damit zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Für die Umsetzung von Reformen müssen pädagogische und andere Wissensbestände (z. B. bezüglich Schul- und Unterrichtsentwicklung) aktualisiert bzw. neu entwickelt und für die Anwendung in der Praxis aufbereitet werden

- Erweiterung und Anpassung des Know-hows der Lehrpersonen ist ein zentrales Thema jeder Reform. Wissenschaftliche Erkenntnisse müssen dabei ebenso beigezogen werden wie innovative Beispiele aus der Schulpraxis.
- Nach dem Sammeln von relevantem, praxistauglichem und Wirkung versprechendem Wissen ist die Frage entscheidend, wie dieses vermittelt und zur Anwendung gebracht werden kann. Gängige Formen dafür sind Broschüren und/oder ein Angebot auf der Website der Bildungsdirektion. Evaluationen zeigen aber, dass der persönliche Austausch an Treffen und die schulinterne Weiterbildungen als nutzbringender beurteilt werden als viele Informationen auf dem Internet und auf Papier. Diese Form des Transfers trägt der Tatsache, dass die Beurteilung von Wissen betr. Praxistauglichkeit und Wirksamkeit nicht automatisch von allen geteilt wird, offenkundig besser Rechnung.