

Teilautonome Volksschulen im Kanton Zürich

Zusammenfassung der Evaluation: „Zuständigkeiten, Ressourcen und Belastungen in Zürcher Volksschulen mit und ohne Teilautonomie (TaV)“

Durchführung: Kompetenzzentrum für Bildungsevaluation und Leistungsmessung an Universität Zürich & Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, März 2002

Autoren: Heinz Rhyn, Thomas Widmer, Markus Roos, Bruno Nideröst

Vorgehen

Methodisch wurde ein triangulierender, das heisst multimethodischer Ansatz gewählt, welcher verschiedene Akteurgruppen mit unterschiedlichen Erhebungsmethoden einbezog. Eingesetzt wurden dabei die Fragebogenmethode, das Leitfaden-Interview, das Gruppengespräch sowie die Dokumentenanalyse. Insgesamt wurden 459 TaV-Lehrpersonen, 206 Lehrpersonen ohne TaV, 89 TaV-Schulleitungen, 83 Hausvorstände ohne TaV, sowie 394 Schulpflegemitglieder in die Fragebogenerhebung einbezogen.

Die 30 Leitfadeninterviews wurden in 10 verschiedenen Schulen mit Lehrpersonen, Schulleitungen und Schulpflegen durchgeführt, wobei Schulen mit bzw. ohne TaV ausgewogen berücksichtigt wurden. Ausserdem wurden Schulsekretariate sowie Bezirksschulpflegen aus verschiedenen Bezirken in je zwei Gruppen mündlich befragt. Die Datenerhebungen erfolgten im Zeitraum von Mai 2001 bis Januar 2002 und bezogen bei den TaV-Schulen ausschliesslich solche der ersten drei TaV-Generationen mit ein.

Vergleich zwischen Schulen mit und ohne TaV

Der Vergleich zwischen Akteurgruppen mit bzw. ohne TaV zeigt, dass TaV-Schulpflegen deutlich mehr Zuständigkeiten an die Schulleitungen und Lehrpersonen abgegeben haben als Schulpflegen ohne TaV. Schulpflegen ohne TaV haben in den letzten drei Jahren bei keiner einzigen der 72 vorgelegten schulischen Aufgaben ihre Zuständigkeit reduziert, vielmehr haben sie in vielen Bereichen sogar neue Aufgaben übernommen. TaV-Schulpflegen sind mit der neuen Verteilung sehr zufrieden; sie sind bei der Annahme neuer Zuständigkeiten selektiver vorgegangen als die anderen Schulpflegen und haben kaum neue Aufgaben angenommen. TaV-Schulpflegen sind heute nachweisbar entlastet, während Schulpflegen ohne TaV in den letzten Jahren eine markante Mehrbelastung erfahren haben.

TaV-Lehrpersonen, aber vor allem TaV-Schulleitungen, haben in vielen Aufgabenbereichen neue Zuständigkeiten hinzugewonnen. Wohl haben auch Hausvorstände und Lehrpersonen ohne TaV neue Zuständigkeiten erlangt, doch ist diese Erweiterung deutlich geringer ausgefallen, als bei den TaV-Schulleitungen und TaV-Lehrpersonen. Darüber

zeigen sich Hausvorstände und Lehrpersonen ohne TaV entsprechend unzufrieden. Trotzdem stellen die Hausvorstände fest, dass auch für sie eine schleichende Entwicklung in Richtung Schulleitung stattfindet – allerdings ohne entsprechende Weiterbildung und Entlastung.

Schulentwicklung

In Schulen ohne TaV haben Schulpflegen, Hausvorstände und Lehrpersonen im Bereich der Schulentwicklung in den letzten Jahren in einem gleichermassen bescheidenen Ausmass neue Zuständigkeiten gewonnen. Auch unter den Schulen ohne TaV finden sich aber teilweise sehr innovative Schulen. Hier kommen die Anstösse zur Schulentwicklung auffallend häufig von der Schulpflege. Die Umsetzung bleibt hingegen oft die individuelle Angelegenheit einzelner Lehrpersonen; ausserdem beziehen sich diese Entwicklungen weniger auf die Schule als Organisationseinheit als vielmehr auf den Unterricht. In TaV-Schulen haben die Schulleitungen viele Schulentwicklungsaufgaben übernommen – es handelt sich um jenen Bereich, für den sich die TaV-Schulleitungen am stärksten zuständig fühlen. Die TaV-Schulpflegen haben in diesem Bereich kaum neue Zuständigkeiten erlangt, weil sie diese an die TaV-Schulleitungen delegiert haben. Neu ist in den TaV-Schulen die konsequentere, kontinuierlichere und zielorientiertere Schulentwicklung, die unter den neu eingerichteten Schulleitungen angegangen werden kann. Bezogen auf die Schulentwicklung stehen die TaV-Schulpflegen vor dem Dilemma, den einzelnen Schulen ihrer Gemeinde einerseits tatsächlich mehr Teilautonomie zu gewähren, andererseits aber ein zu starkes Divergieren der Schulangebote zu verhindern.

Unterricht

Im Unterricht werden durch TaV nur geringfügige Veränderungen der Zuständigkeiten eingeleitet: Die TaV-Schulleitungen übernehmen im Unterrichtsbereich einzelne Aufgaben von den Schulpflegen und von den TaV-Lehrpersonen. Dieser Mehraufwand der TaV-Schulleitungen erklärt sich u.a. durch die Ausarbeitung und Durchsetzung von Konventionen, die sich auf den Unterricht beziehen (beispielsweise Vereinheitlichung der Notengebung) sowie durch die Bewilligung von Lagern

und Exkursionen. Ausserdem führen einige TaV-Schulleitungen auch Unterrichtsbesuche durch und nehmen damit eine Aufgabe wahr, die von den Hausvorständen in der Regel nicht übernommen wird. In Schulen ohne TaV sind die Zuständigkeitsveränderungen im Bereich "Unterricht" in den letzten drei Jahren gering ausgefallen. Hausvorstände haben in den letzten drei Jahren bezüglich des Unterrichts Zuständigkeiten abgeben müssen, obwohl sie eigentlich – wie die TaV-Schulleitungen – mehr Zuständigkeiten erlangen möchten. Die TaV-Lehrpersonen haben wunschgemäss einige Zuständigkeiten im Unterricht abgeben können; Lehrpersonen ohne TaV wünschen dies ebenfalls, sind hier aber noch nicht so weit. Auch für TaV-Lehrpersonen handelt es sich beim Unterricht nach wie vor um jenen Bereich, für den sie sich als am stärksten zuständig bezeichnen. Während sich TaV-Schulpflegen kaum mit dem Unterricht befassen, erhoffen sich Schulpflegen ohne TaV in diesem Bereich noch mehr Zuständigkeiten. Beide Gruppen sind damit subjektiv auf dem ihrer Meinung nach richtigen Weg, aber sie streben in entgegengesetzte Richtungen.

Finanzen

Die grössten Budgetposten der Schulen (Gehälter und Bauten) entziehen sich - bedingt durch kantonale Regelungen - weitgehend dem Handlungsspielraum der Akteure vor Ort. So beschränkt sich deren Einfluss v.a. auf die Bereiche "spezielle Fördermassnahmen", "Mobiliar", "Schulmaterial" und "Schulaktivitäten". Für die Definition des Budgetrahmens der einzelnen Schulen bezeichnet sich allerdings keine der befragten Akteurgruppen so richtig zuständig. In TaV-Schulen lässt sich ein Trend in Richtung "Mini-Globalbudget" beobachten (Budgets, die nicht mehr so genau definiert sind und einen gewissen Handlungsspielraum offen lassen). Weil aber unausgeschöpfte Budgetposten nicht auf das Folgejahr übertragen werden können, wird dadurch der Anreiz vermittelt, die budgetierten Mittel tatsächlich auszugeben. Im Finanzbereich sind im Rahmen von TaV arbeitsintensive Aufgaben und Tätigkeiten, die mit vielen Einflussmöglichkeiten verbunden sind, auffallend unterschiedlich verteilt worden. Die TaV-Schulpflegen beispielsweise haben arbeitsintensive Tätigkeiten an die TaV-Schulleitungen delegiert (z.B. Rechnungsführung für das Schulhaus), ohne in gleichem Ausmass auch die Einflussmöglichkeiten abzugeben. TaV-Schulpflegen finden, sie hätten im Finanzbereich eher zu viele Zuständigkeiten delegiert. Lehrpersonen können im Finanzbereich aus eigener Perspektive noch viel zu wenig mitreden, besonders Lehrpersonen ohne TaV. Etwas mehr Mitbestimmung im Finanzbereich haben

TaV-Lehrpersonen mit hohem Dienstalter und langer Tätigkeitsdauer im Schulhaus. In Schulen ohne TaV berichten Lehrpersonen, Schulpflegen und Hausvorstände nur von einem sehr geringen Zuwachs der Zuständigkeiten im Finanzbereich.

Rechtliches

Rechtliche Fragen bleiben für die Schulen so lange unproblematisch wie nicht Schullaufbahnentscheide angefochten werden bzw. rechtliche Schritte angedroht oder finanzielle Forderungen erhoben werden. Zu juristischen Schwierigkeiten kann es in Schulgemeinden kommen, die neben TaV-Schulen auch Schulen ohne TaV führen. Dadurch gelten in den verschiedenen Schulen solcher Schulgemeinden unterschiedliche Regelungen (z.B. "Jokertage", das sind individuell einsetzbare Freitage für Schülerinnen und Schüler). Übereinstimmend stellen die Befragten fest, dass der rechtliche Bereich in den letzten Jahren komplexer wurde und dass häufiger Rechtsmittel ergriffen werden. TaV-Schulleitungen haben sich im Vergleich zu den Hausvorständen deutlich mehr mit rechtlichen Aufgaben zu befassen und sind mit dieser Situation sehr zufrieden. Wie in vielen anderen Aufgabenbereichen auch, haben TaV-Schulpflegen bei rechtlichen Fragen einige Zuständigkeiten delegiert, während Schulpflegen ohne TaV neue Zuständigkeiten aufgebaut haben.

Infrastruktur

Insgesamt fallen die Veränderungen bezüglich der Infrastruktur bescheiden aus; es fällt aber auf, dass TaV-Schulleitungen auch hier neue Zuständigkeiten erworben haben, während Hausvorstände fast keine Veränderungen erlebten. Die Zuständigkeit für die Schulinfrastruktur entfällt vielerorts auf eine enge Kooperation zwischen politischer Gemeinde und Schulgemeinde. Zahlreiche operative Aufgaben im Infrastrukturbereich werden ausserdem von den Hauswarten übernommen, einzelne Aufgaben haben die Hauswarte aber auch an die TaV-Schulleitungen abgetreten. TaV-Schulpflegen haben wunschgemäss zahlreiche Infrastrukturaufgaben delegiert, während Schulpflegen ohne TaV ebenfalls wunschgemäss neue Zuständigkeiten hinzugewonnen haben. Den grössten Einfluss haben TaV-Schulpflegen in diesem Bereich bei der Bewilligung von Neubauten.

Personelles

TaV-Schulpflegen fühlen sich am stärksten für den Personalbereich zuständig; sie teilen hier viele Aufgaben mit den TaV-Schulleitungen, die im Personalwesen einen auffallend hohen Zuwachs verzeichnen. Mit zunehmender Verweildauer im Projekt TaV steigt die Zuständigkeit der Schullei-

tungen für das Personalwesen sogar noch an. In vielen Gemeinden verfügt die TaV-Schulleitung über die Kompetenz, Lehrpersonen und Lernende für kürzere Zeit vom Unterricht zu dispensieren. Die TaV-Schulleitung stellt häufig auch Stellvertretungen ein, spielt bei der Wahl neuer Lehrpersonen eine zentrale Rolle, koordiniert die Weiterbildung der Lehrpersonen und die Durchführung von gegenseitigen Hospitationen. Die Stellung mancher TaV-Schulleitung ist jedoch noch zu wenig gefestigt, um gegenüber von Lehrpersonen auch negative Beurteilungen auszusprechen und geeignete Massnahmen durchzusetzen. Auch in TaV-Schulen ist deshalb nach wie vor primär die Schulpflege für die Beurteilung der Lehrpersonen zuständig. Hausvorstände haben in Personalfragen bisher nur äusserst punktuell neue Aufgaben übernommen; sie möchten dies ändern. Dieser Unterschied zeigt sich auch zwischen Lehrpersonen mit bzw. ohne TaV: TaV-Lehrpersonen sind deutlich stärker für Personalfragen zuständig geworden als Lehrpersonen ohne TaV.

Planung und Organisation

In der Organisation von Schulanlässen und -projekten lässt sich in TaV-Schulen eine Tendenz zu einem professionelleren Projektmanagement feststellen (Zieldefinitionen, Qualitätsindikatoren, Meilensteine, Evaluationen). Bei der Planung und Organisation geben TaV-Schulpflegen viele einflussreiche Aufgaben an die TaV-Schulleitungen ab und sie beabsichtigen weitere Aufgaben zu delegieren. Die TaV-Schulleitungen sind bereit, diese neuen planerischen Aufgaben zu übernehmen. Der Stellenwert solcher Aufgaben im Planungsbereich ist stark abhängig von der Grösse der Schulgemeinde, der Grösse der Einzelschule, dem Gemeindewachstum und der Fluktuation im Lehrkörper. In grösseren Gemeinden konzentriert sich die Schulpflege auf die schulhausübergreifenden Planungsaspekte, während die TaV-Schulleitung eher die Organisation der Einzelschule übernimmt. Der zunehmende Anfall von Planungs- und Organisationsaufgaben bei den TaV-Schulleitungen führt mancherorts zum Ruf nach einem schulhauseigenen Sekretariat.

Hausvorstände in Schulen ohne TaV unterscheiden sich von den TaV-Schulleitungen dadurch, dass sie keine bedeutsamen planerischen Entscheidungen treffen, sondern diese nur vorbereiten können. Planungs- und Arbeitsgruppen unterstehen in diesen Schulen ohne TaV direkt der Schulpflege, die damit stärker in organisatorisch-administrative Details involviert ist.

Information und Zusammenarbeit

Auch bezüglich der Information und Zusammenarbeit haben die TaV-Schulleitungen einen markanten Zuwachs an Zuständigkeiten erfahren. Dies liegt daran, dass der externe und insbesondere der interne Kommunikationsbedarf in TaV-Schulen wächst. Für die externe Kommunikation werden Lokal- und Schulzeitungen, Elternbriefe und Internetauftritte genutzt. Elternabende werden in TaV-Schulen vermehrt nicht mehr nur auf Klassen- sondern auch auf Schulebene durchgeführt. Auch der interne Kommunikationsbedarf steigt mit den neu geschaffenen TaV-Strukturen (Ressorts, Qualitätsgruppen usw.) an und führt bei der Schulleitung zu entsprechender Mehrarbeit. Dabei zeigt sich, dass mündliche Kommunikation fehleranfällig ist und schriftliche Informationen im Übermass kaum mehr wahrgenommen werden. TaV-Schulpflegen haben zahlreiche Informationsaufgaben delegiert und sind mit der aktuellen Situation sehr zufrieden; Schulpflegen ohne TaV hingegen haben in diesem Bereich neue Aufgaben angenommen und beabsichtigen noch mehr Aufgaben zu übernehmen.

Ressourcen

Einige Hinweise aus der Untersuchung deuten darauf hin, dass TaV-Schulen finanziell besser ausgestattet sind als andere Schulen. Für die Lektionsentlastung der Lehrpersonen lässt sich ein Unterschied zwischen TaV-Schulen und anderen Schulen hingegen nicht belegen. Weiterbildungskosten werden den Schulen in sehr unterschiedlichem Mass abgegolten. Vor allem TaV-Schulleitungen bekommen deutlich grosszügigere finanzielle Rahmenbedingungen für die Weiterbildung als Hausvorstände. In ressourcenstarken TaV-Schulen bezeichnen sich die Schulleitungen für zahlreiche Aspekte als stärker zuständig.

Belastung

In der zeitlichen Belastung ergeben sich gemäss Selbstdeklaration zwischen Akteurgruppen mit bzw. ohne TaV keinerlei Unterschiede. Den TaV-Lehrpersonen bringt dieses Projekt im Vergleich zu ihren Kolleginnen und Kollegen ohne TaV jedoch eine etwas grössere emotionale Entlastung. Im Vergleich zu den Hausvorständen fühlen sich TaV-Schulleitungen durch das Hin und Her zwischen Schulleitungstätigkeit und Unterricht stärker belastet; daneben ist auch der grosse Zeitaufwand und der hohe Administrationsaufwand für die Schulleitungen belastend. Je stärker ein TaV-Schulleitungsmitglied belastet ist, desto weniger fühlt es sich tendenziell für die einzelnen Schulbereiche zuständig. Nicht zuletzt hat die Belastung in den letzten Jahren auch für die Schulsekretariate zugenommen. Zusätzliche Schulangebote, Teilpen-

sen, grössere Ansprüche der Eltern und die Zunahme von Rekursen haben hier den Aufwand erhöht.

Als Entlastung werden von nahezu allen Akteuren die Kommunikations- und Entscheidungswege bezeichnet, die durch TaV deutlich abgekürzt werden konnten. Auch die gemeinsame Arbeit im Team sowie die Unterstützung durch die Schulleitung in Problemsituationen wird von einigen TaV-Lehrpersonen als Entlastung erlebt. Eine besonders grosse Entlastung ergibt sich für die TaV-Schulpflegen, die viele ihrer operativen Tätigkeiten an die TaV-Schulleitungen übertragen konnten. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass insbesondere zu Beginn des TaV-Projektes von allen Beteiligten ein Mehraufwand zu bewältigen ist.

Zufriedenheit

TaV-Akteurgruppen sind bezüglich zahlreicher Belange zufriedener als Akteurgruppen ohne TaV. Einzig in Bezug auf die Unterrichtsqualität zeigen sich die Lehrpersonen ohne TaV mit den Entwicklungen in den letzten Jahren mehr zufrieden. Diese Einschätzung wird von den TaV-Schulpflegen allerdings nicht geteilt – sie finden ganz im Gegenteil, in ihren Schulen habe sich der Unterricht stärker verbessert. Bei TaV-Akteuren hat sich ausserdem der Gestaltungsfreiraum der Schule, die Erweiterung des persönlichen Handlungsspielraums sowie die Klärung der pädagogischen Ausrichtung der eigenen Schule deutlicher verstärkt, was zu entsprechend höherer Zufriedenheit führen dürfte. Je belasteter TaV-Schulleitungen hingegen sind, desto weniger zeigen sie sich mit der gegenwärtigen Aufgabenteilung zufrieden.

Gemeindetypen

In städtischen Gebieten sind TaV-Schulleitungen weniger mit den Bereichen "Infrastruktur", "Personelles" sowie "Planung und Organisation" betraut als auf dem Land. Sie kümmern sich in der Stadt vor allem um die Schulentwicklung sowie um die Information und Zusammenarbeit – dafür sind sie stark vom Unterricht entlastet, insbesondere in sozial belasteten Städten. Auf dem Land und in vorstädtischem Gebiet sind TaV-Schulleitungen etwa gleichermassen für den Unterricht zuständig wie die Lehrpersonen. In finanzstarken Gemeinden bezeichnen sich die Lehrpersonen in allen Bereichen (ausser im Unterricht) als besonders stark zuständig. Sowohl TaV-Lehrpersonen als auch TaV-Schulleitungen gewichten in reichen Gemeinden die Schulentwicklung besonders stark. TaV-Schulleitungen in Oberstufenschulgemeinden haben verglichen mit Primarschulgemeinden und vereinten Schulgemeinden eher etwas mehr Zu-

ständigkeiten, vornehmlich in den Bereichen Disziplinarmassnahmen, Lohnwesen, Definition von Schulangebot, Unterrichtszeiten und Schuleinstellungen.

Erreichung eigener Ziele

Die wesentliche Verschiebung der Zuständigkeiten erfolgte von den TaV-Schulpflegen zu den TaV-Schulleitungen. Mit Ausnahme der TaV-Schulpflegen fühlen sich alle Akteure mit bzw. ohne TaV für mehr schulische Aufgaben zuständig als vor drei Jahren. Gleichzeitig ist aber darauf hinzuweisen, dass ebenfalls mit Ausnahme der TaV-Schulpflegen sämtliche Akteure noch mehr Zuständigkeiten wünschen. TaV-Schulpflegen haben damit bezüglich der Zuständigkeitsverteilung ihre eigenen Ziele am besten erreicht. Werden die Veränderungen der Zuständigkeiten zwischen früher und heute mit dem gewünschten Optimum verglichen, dann zeigt sich, dass die Akteure innerhalb von TaV ihre Ziele besser erreicht haben als die Personen in Schulen ohne TaV. Dies lässt auf eine grössere Zufriedenheit der TaV-Akteure mit der aktuellen Zuständigkeitsverteilung schliessen.

Teilautonomie und Chancengleichheit

Mit der unterschiedlichen Ressourcenausstattung von Schulen wächst die Gefahr, dass die Schulangebote divergieren. Während einige Schulen mehr Unabhängigkeit fordern, entdecken andere, dass eine echte Konkurrenzsituation zur Nachbarschule gar nicht erwünscht ist. Werden die qualitativen Unterschiede zwischen den Schulen durch transparente Schulprofile sichtbarer, so wird es immer schwieriger zu legitimieren, weshalb die Schule von den Eltern nicht frei gewählt werden darf. Schon innerhalb einer einzelnen TaV-Schulgemeinde müssen die Schulpflegen gemäss Aussagen in den Interviews sorgfältig darauf achten, ein einheitliches Angebot bereit zu stellen. Diese Absicht läuft einzelnen Schulen zuwider, weil sie unter Berufung auf ihre Teilautonomie ein eigenes Profil entwickeln wollen. Es stellt sich damit die Frage, wie weit Teilautonomie bzw. Wettbewerb zwischen den Schulen im Einzelnen gehen soll und darf und wie mit der zu erwartenden Forderung nach freier Schulwahl umgegangen würde.