

Institut für Sozialmanagement

Evaluation der Umsetzung des Konzepts SIRMa: Stärkung der Integrationskraft der Regelschule durch Ressourcenmanagement

Bericht

zuhanden der Zentralschulpflege Winterthur

vertreten durch

**Departement Schule und Sport der Stadt Winterthur
Bereich Bildung
Pionierstrasse 7
8403 Winterthur**

27. März 2018

Projektleitung: Prof. Dr. Christian Liesen

Pfingstweidstrasse 96, Postfach, 8037 Zürich

Tel. 058 934 86 37, E-Mail christian.liesen@zhaw.ch

Kooperation: lic. phil. Priska Elmiger

Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik HfH, Dienstleistungen

Schaffhauserstrasse 239, Postfach 5850, 8050 Zürich

Tel. 044 317 11 73, E-Mail priska.elmiger@hfh.ch

Inhalt

Zusammenfassung	1
1 Ausgangslage und Auftrag	2
2 Vorgehen	4
3 Kernaussagen	8
SIRMa steht für eine integrative Grundhaltung, die in Winterthur fest verankert ist, und hat vorher Ungeregelteres geregelt.	8
Der Ressourcierungsmechanismus von SIRMa beruht auf einem Überlegungsfehler und kann nicht funktionieren.....	9
SIRMa ist ohne Umsetzungsbegleitung eingeführt worden und wird dementsprechend sehr unterschiedlich verstanden und gelebt.....	14
Die zentrale Rolle der Schulleitungen ist im SIRMa-Konzept nicht erkannt worden.	21
4 Fazit und Empfehlungen	22
4.1 Planungsbudget einführen	22
4.1.1 Grundgedanken	22
4.1.2 Kriterien für einen wirkungsvollen Einsatz der Ressourcen.....	23
4.1.3 Planungsbudget.....	23
4.2 Schulleitungen stärken	30
4.2.1 Beispielgebende Grundprinzipien einer tragfähigen Regelschule	30
4.2.2 AKV – Weg der Verzahnung der verschiedenen Akteursgruppen.....	31
4.2.3 Fokus auf Lernen und auf Bildungs- und Erziehungsziele.....	35
4.2.3.1 Schulleitungen.....	35
4.2.3.2 Zentralschulpflege.....	36
4.2.3.3 Präsidien der Kreisschulpflegen	36
4.2.3.4 Schulpsychologischer Dienst.....	37
4.2.3.5 Abteilung Schulische Integration.....	38
4.2.3.6 Schulsozialarbeit (nicht direkt im Evaluationsfokus).....	40
4.2.3.7 Schulentwicklung (nicht direkt im Evaluationsfokus).....	41
4.2.3.8 Therapien (nicht direkt im Evaluationsfokus).....	41
4.2.3.9 SCHU::COM (nicht direkt im Evaluationsfokus)	42
4.2.3.10 Schulergänzende Betreuung (nicht direkt im Evaluationsfokus)	42
4.2.3.11 Kleingruppenschule (nicht direkt im Evaluationsfokus)	43
4.2.3.12 Sonderschulen (nicht direkt im Evaluationsfokus)	43
5 Limitationen der Evaluation	45
Dank	46
Quellenverzeichnis (chronologisch)	48
Über das Autorenteam	49
5.1 Kurzportraits der Verfassenden.....	49
5.2 Kurzportrait Institut für Sozialmanagement.....	49
5.3 Kurzportrait Hochschule für Heilpädagogik	50

Zusammenfassung

Dem vorliegenden Bericht, der im Auftrag der Zentralschulpflege der Stadt Winterthur (ZSP) erstellt wurde, liegt die folgende Fragestellung zugrunde: Ist der Weg, den die Stadt mit dem Konzept «Stärkung der Integrationskraft der Regelschule durch Ressourcenmanagement» (SIRMa) eingeschlagen hat, der richtige oder braucht es Korrekturen? Es sollte festgestellt werden, weshalb trotz des Konzeptes die Zuweisungen zur Sonderschulung und die Sonderschulkosten von Jahr zu Jahr in besorgniserregendem Umfang ansteigen.

Zu diesem Zweck wurden rund 50 Interviews geführt, die relevanten Dokumente analysiert und Datenbestände herangezogen, die einfach verfügbar waren.

Wir gelangten zu den folgenden vier Kernaussagen:

1. SIRMa steht für eine integrative Grundhaltung, die in Winterthur fest verankert ist, und hat vorher Ungeregeltes geregelt.
2. Der Ressourcierungsmechanismus von SIRMa beruht auf einem Überlegungsfehler und kann nicht funktionieren.
3. SIRMa ist ohne Umsetzungsbegleitung eingeführt worden und wird dementsprechend sehr unterschiedlich verstanden und gelebt.
4. Die zentrale Rolle der Schulleitungen ist im SIRMa-Konzept nicht erkannt worden.

Insgesamt konnte das Konzept die in es gesetzten Erwartungen nicht erfüllen.

Im Laufe der Evaluation wurde allen Beteiligten deutlich, wie wichtig es ist, ins Handeln zu kommen. Die Ausrichtung der Untersuchung wurde deshalb zu einer entwickelnden Evaluation verändert.

Unser Fazit und unsere Empfehlungen lauten:

- Die Schulen in Winterthur (Zentralschulpflege, Kreisschulpflegen, Schulleitungen, DSS) sind sowohl bereit als auch fähig, zentrale Stellschrauben bezüglich SIRMa zu stellen.
- Wir empfehlen als erstes, ein Planungsbudget einzuführen. Auf eine konzeptuelle (nicht monetäre) Grundlage gestellt, schafft dies den erforderlichen Handlungsspielraum für SIRMa. Wir stellen einen Weg vor, wie dies im Einklang mit den kantonalen Rahmenvorgaben erreicht werden kann. Verbunden mit dem Planungsbudget empfehlen wir eine veränderte Systemarchitektur, d.h. einen anderen Ressourcierungsweg und eine andere Ausrichtung der Verantwortlichkeiten auf den verschiedenen Ebenen.
- Unsere zweite Empfehlung lautet, die Schulleitungen ins Zentrum von SIRMa zu stellen. Dafür ist ihnen hohe Autonomie, aber auch hohe Verantwortung zu geben. Weil dafür das ganze System auf Lernen und auf Bildungs- und Erziehungsziele statt auf Massnahmen fokussiert werden muss, schlagen wir einen Weg vor, wie dies erreicht werden kann, nämlich über die Verkettung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (AKV) über die Akteursebenen hinweg. Wir unterbreiten auch Diskussionsvorschläge für SIRMa-orientierte AKV für die relevanten Akteursebenen.

Wichtige Veränderungsprozesse sind in Winterthur bereits angestossen worden und befinden sich in Umsetzung. Zu nennen sind der Umsetzungsauftrag der Zentralschulpflege über Massnahmen zur Überarbeitung von SIRMa sowie die Arbeitsgruppen SIRMa-Controlling und Planungsbudget.

Sofern die Schulentwicklung greift, wird dies innert weniger Jahre die bisherige negative Entwicklung stoppen.

1 Ausgangslage und Auftrag

Am 17. September 2013 verabschiedete die Zentralschulpflege der Stadt Winterthur ein Konzept zur Stärkung der Integrationskraft der Regelschule durch Ressourcenmanagement (SIRMa). Mit diesem Konzept wurde ein Rahmen für die Schulkreise geschaffen hinsichtlich

- einer Kontingentierung für Sonderschulmassnahmen, bezogen auf die Gesamtschülerzahl;
- einem geklärten Zuweisungsverfahren zur Sonderschulung;
- einer standardisierten, zyklischen Förderplanung;
- geklärten Zuständigkeiten von Schulpsychologischem Dienst und der Abteilung Schulische Integration.

Der Anlass für SIRMa war ein ungebremstes Wachstum von Sonderschulzuweisungen in den Vorjahren, resultierend in einer übermässigen Kostenbelastung. Durch SIRMa wurde den Kreisschulpflegern die Verantwortung für die finanziellen Ressourcen für Sonderschulmassnahmen übertragen: Sie erhielten die entsprechenden Frankenbeträge in Form eines Globalbudgets zur grundsätzlich eigenverantwortlichen Verfügung, gleichzeitig wurden Leitplanken für die Abklärung, Förderplanung und Zuweisung zur Sonderschulung gesetzt. Dabei ist das SIRMa-Konzept integrativ ausgerichtet und nicht mit Sparvorgaben oder Budgetkürzungen verbunden.

Die zentrale Annahme lässt sich so formulieren: Wenn Umlagerungen von Ressourcen aus der Sonderschulung in die Verantwortung der Regelschulen erfolgen, so sollte dies dazu führen, dass die Regelschulen dazulernen, tragfähiger werden, ihre Integrationskraft gestärkt wird und es in der Folge zu weniger Sonderschulzuweisungen kommt, wovon schlussendlich alle profitieren.

Per Schuljahr 2014/15 begann die Umsetzung. Zeitgleich erfolgte eine Zusammenlegung der sieben Stadtkreise zu den heutigen vier Schulkreisen: Stadt-Töss, Seen-Mattenbach, Veltheim-Wülflingen und (unverändert) Oberwinterthur. Die Präsidentinnen und Präsidenten der Kreisschulpflegen (KSP) sind gleichzeitig Mitglied der Zentralschulpflege (ZSP). Die ZSP ist in der Gemeindeordnung und in der Geschäftsordnung Volksschule Winterthur als strategisches Organ konzipiert (§ 56 Gemeindeordnung, Art. 5–14 Geschäftsordnung), die KSP als operatives (§§ 57–59 Gemeindeordnung, Art. 15–16 Geschäftsordnung). Die Befugnisse, welche die KSP zur Leitung des Volksschulwesens in ihrem Schulkreis brauchen, sind in der Geschäftsordnung für die Volksschule geregelt.

Die Kosten wurden ab dem Fiskaljahr 2015 den SIRMa-Kostenstellen dieser vier Kreise belastet. In Anerkennung der Unterschiedlichkeit der Kreise wurde davon abgesehen, ihnen im Rahmen des Konzeptes für die Implementation von SIRMa Vorgaben zu machen. Die Kreise bzw. die Kreisschulpflegen sollten selbst erkennen und festlegen, wie sie das Ressourcenmanagement vor Ort am besten umsetzen, also ihren Bedarf an Information, Beratung, Weiterbildung usw. selbst bestimmen. Triagierungs- oder Priorisierungsregeln für den Mitteleinsatz wurden nicht vereinbart. Es wurde auch kein Controlling-Instrument definiert, mit dem der Schulkreis erkennen kann, wie sich seine Mittel im Laufe des Schuljahres entwickeln und wie sich die Festlegung einer Massnahme auf die Mittel im Kreis auswirkt – sondern es entstand ein Monitoring des Ist-Zustandes, das vierteljährlich über Finanzen und Sonderschulquote Auskunft gab. Dieses Reporting entfaltete keine steuernde Wirkung.

In der Folge sind die Erfahrungen mit der Umsetzung des Konzeptes gemischt. Während Veltheim-Wülflingen zum Zeitpunkt der Auftragserteilung der Evaluation, das war im März 2017, eine Kostensenkung erreichte, war in Seen-Mattenbach ein Nachtragskredit in Höhe von 1,5 Mio. Franken

zu sprechen. Der Wechsel der Schlüsselpersonen, die für das SIRMa-Konzept federführend waren, hat die Umsetzung zusätzlich verkompliziert (der Leiter Bildung, Reto Zubler, und die Leiterin Sonderpädagogik, Anita Giger, wechselten 2014 ans Schulamt der Stadt Zürich). Es erfolgte keine Begleitung der Umsetzung. Auf eine zentrale Steuerung mit Projektauftrag und dezentraler Implementierung, wie sonst bei Projekten in der Stadt üblich, wurde verzichtet. Die von der ZSP eingesetzte sogenannte «Reiseleitung SIRMa» blieb ohne konkrete Wirkung; wie das Vierteljahresreporting schuf sie keine verbindlichen Bezüge. Die Umsetzung von SIRMa blieb Auslegungssache der Schulkreise.

Mit der Einführung des SIRMa-Konzepts sanken die Kosten für die Sonderschulung zunächst um knapp 1 Prozent. Dies war ein Artefakt, hervorgerufen durch die verzögerten Zuweisungen zur Sonderschulung aufgrund der neu in Kraft getretenen SIRMa-Regelungen. Ab 2015 erfolgte seither ein jährlicher Anstieg der Sonderschulkosten um gut 10 Prozent; im Mittel der Jahre 2011 bis 2016 liegt die durchschnittliche Veränderung bei 12,5 Prozent pro Jahr. Durch Bevölkerungsdynamiken ist dies nicht zu erklären: Der jährliche Anstieg der Schülerzahlen liegt bei nur rund 2 bis 2,5 Prozent. Die Kostenveränderungen sind vielmehr ein klares Anzeichen für einen Systemeffekt.

In der Stadt erkannte man schon 2015 die Anzeichen und ergriff Gegenmassnahmen. So führte das DSS beispielsweise das Vier-Augen-Prinzip beim Schulpsychologischen Dienst ein und die Anmeldungsmodalitäten für eine Sonderschulung wurden verschärft. Insgesamt konnte der vorherige ungebremsste Anstieg der Sonderschulzuweisungen und damit auch der Sonderschulkosten aber nicht gestoppt werden.

Die Zentralschulpflege hatte schon bei der Verabschiedung von SIRMa beschlossen, die Wirkung und den Nutzen des Konzepts evaluieren zu lassen. Vorgesehen war die Evaluation für das Schuljahr 2016/17, es war aber von vornherein klar, dass dieser Zeitraum aufgrund der geschilderten Entwicklungen nicht allzu eng zu fassen war. Die Evaluation sollte vielmehr gründlich erfolgen und neben einigen Kernaussagen vor allem aufzeigen, was verbessert werden kann. Das Ziel sind substanzvolle und hilfreiche Einsichten und Empfehlungen, die den Winterthurer Schulen effektiv etwas bringen, oder mit anderen Worten: Der Blick nach vorn ist wichtiger als der Blick zurück. Dass die Zuweisungszahlen und in der Folge auch die Kosten aus dem Ruder laufen, ist allseits bekannt und war darum im Rahmen der Evaluation nicht eigens nachzuzeichnen; die Energie sollte vielmehr dorthin fließen, die wichtigsten Gründe für diese Entwicklung aufzuzeigen und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten.

In diesem Sinne wurde der vorliegende Evaluationsbericht verfasst.

Beteiligt an der Konzeptentwicklung SIRMa war seinerzeit der Bereich Dienstleistungen der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik Zürich (HfH) in der Person von Prof. Dr. Peter Lienhard. Die Zentralschulpflege hielt damals fest, dass sie das Konzept auch von der HfH evaluieren lassen möchte (siehe SIRMa-Konzept, S. 20). Um die Unabhängigkeit bei der Evaluation sicherzustellen, fragte die HfH das Institut für Sozialmanagement (ISM) der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) für eine Kooperation an. Der Lead für die Auftragskonzeption und die Durchführung der Evaluation wurde deshalb von der ZHAW übernommen, durch die gemeinsame Durchführung mit der HfH ist gleichzeitig das spezifische heil- und sonderpädagogische Know-how gewährleistet.

Die Zentralschulpflege folgte diesem Vorgehensvorschlag im März 2017 und beauftragte dem ISM in Kooperation mit der HfH die Evaluation des SIRMa-Konzeptes.

2 Vorgehen

Es wäre naheliegend, eine Evaluation der Zuweisungen zur Sonderschulung auf der Fallebene anzusiedeln. Konkret würde dies bedeuten, die Dossiers von Schülerinnen und Schülern und den Zuweisungsprozess zur Sonderschulung stichprobenartig zu analysieren und aus den Beobachtungen und Feststellungen Verbesserungsvorschläge abzuleiten. Dieser Weg wurde jedoch für die vorliegende Evaluation nicht gewählt, weil er nur einen Ausschnitt des Geschehens vermitteln würde statt das ganze Bild.

Sonderschulbedarf ist zwar als Individualbedarf definiert, er ist aber kontextabhängig und wird durch ein ganzes System von Akteuren ermittelt und festgestellt. Für die Evaluation war deshalb weniger der einzelne Fall relevant, sondern vor allem der Umgang mit dem Fall – wie interpretieren und bewerten verschiedene Seiten im Abklärungsprozess ihre Beobachtungen?

Aus diesem Grund war eine System-Evaluation zielführend, die sich vor allem auf die Umsetzung von SIRMa als Aufgabe in der Leitung, der Führung und im Management der Winterthurer Schulen konzentriert. Dadurch sind die Schulleitungen, die Kreisschulpflegen, die Zentralschulpflege, der Bereich Bildung des Departements Schule und Sport (DSS) und dort vor allem der Schulpsychologische Dienst und die Abteilung Schulische Integration deutlich stärker im Fokus als z.B. einzelne Lehrpersonen, pädagogische Teams, einzelne Schülerinnen und Schüler und ihre Eltern und andere Abteilungen innerhalb des DSS.

Die Evaluation erfolgte so, dass systematisch Faktoren überprüft werden, die direkt oder indirekt die erzielte Wirkung und den Nutzen von SIRMa beeinflussen können.

Untersucht wurden dabei vor allem zwei Themenschwerpunkte:

1. Das **Konzeptverständnis**. Zunächst sollte das Verständnis des SIRMa-Konzeptes im Allgemeinen und seiner operativen Umsetzung im Besonderen ermittelt werden. Dabei ging es darum, nachzuvollziehen, welche Konzeptteile an welchem Ort wie verstanden werden: Dies sind die Zielsetzung des Konzeptes, Beweggründe, die kurzfristige und mittelfristige Umsetzungserwartung, Budgetfolgen, Förderplanung und Förderplanungszyklus, Zusammenarbeit mit Fachstellen, Betreuung, Weiterbildung sowie die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen operativen Punkten. Vordringlich sollten die Kreisschulpflegen, die Schulleitungen und der Schulpsychologische Dienst hierzu befragt werden.
2. Das **Umsetzungsverständnis**. Ressourcensteuerung bedeutet, dass pädagogische Führung und finanzielle Führung zusammengebracht werden. Gerade von den Schulleitungen und den Kreisschulpflegen ist darum zu erfahren: Welche Innovationen hat SIRMa bei ihnen ausgelöst? Wie haben sie die Umsetzung vollzogen? Wie begleiten sie die Entwicklung? Gab es Unterstützung und falls ja, durch wen: «von oben» / «von unten»? Falls Unterstützung fehlte, wo hätte sie erfolgen müssen, und durch wen?

Flankierend wurde untersucht, welche Datengrundlagen jeweils vor Ort für die Ressourcensteuerung benutzt werden, wie die Belastungsfaktoren der Schülerschaft eingeschätzt werden und welche Haltungen und Kultur der SIRMa-Umsetzung vor Ort zu erkennen sind. Ein wichtiges Ziel war es, die Organisationssicht der Schulleitungen offenzulegen. Die Schulen und die Schulkreise sind recht unterschiedlich und bewegen sich in widersprüchlichen Grundlogiken (Führen und Leiten – geführt und geleitet werden; Vorgaben umsetzen, Veränderungen entwickeln; gute Schulen – wenig Ressourcen), die im Zuge der Evaluation angemessen nachvollzogen werden mussten.

Vorgesehen war ein dreistufiges Vorgehen:

A – Exploration. Inhaltlich ging es dabei um die Sichtung der Grundlagendokumente (SIRMa-Konzept, weitere wichtige damit verbundene Dokumente), die Auswertung von problemlos verfügbaren Grunddaten und Interviews zu den Punkten SIRMa-Konzeptverständnis, Umsetzungsverständnis, Ressourcensteuerung in der Schule bzw. Schuleinheit, Bedarfslagen der Schülerschaft, Einschätzung der Haltungen und der Kultur gegenüber der schulischen Integration und zur Situation der jeweiligen Schule bzw. Schuleinheit.

B – Vertiefte Analyse. Hier waren eine genauere Datenanalyse und eine vertiefende schriftliche Befragung vor allem der Schulleitungen und des Lehrpersonals vorgesehen. Ergebnisse sollten sich dadurch detaillierte Erkenntnisse zur Umsetzung von SIRMa (Stärken und Schwächen, Unterschiedlichkeiten bei Schulkreisen, Steuerung und Führungsaspekte) über alle Themenschwerpunkte der Evaluation.

C – Verifikation und Empfehlungen. Die Erkenntnisse aus den Phasen A und B sollten mit den verschiedenen Anspruchsgruppen besprochen, verifiziert und in handhabbare, konkrete Empfehlungen überführt werden.

Anpassung im Vorgehen aufgrund der Zwischenergebnisse – Fokus auf entwickelnde Evaluation

Die Explorationsphase wurde wie geplant durchgeführt und dauerte bis Ende Juli 2017. Am Ende der Phase wurde ein erstes Fazit gezogen. Aufgrund der Zwischenergebnisse und in enger Rücksprache mit dem Auftraggeber sowie nach Feedback der Resonanzgruppe SIRMa wurde beschlossen, auf die ursprünglich geplante schriftliche Befragung und auf Teile der Datenanalysen (Phase B) zu verzichten: Die dafür vorgesehenen Ressourcen sollten stattdessen in eine intensive Kommunikation mit den Präsidien der Schulkreise, den Schulleitungen und dem DSS fließen, verbunden mit der Ausarbeitung von Empfehlungen. Das Ziel war es, die Arbeitsfähigkeit und Arbeitsbereitschaft auf den verschiedenen Ebenen zu fördern und aktiv ins Handeln zu kommen. Es herrschte Konsens, dass dies der gebotene und zielführende Weg wäre und den grössten Nutzen versprach.

Die Charakteristik des Vorgehens änderte somit hin zu einer entwickelnden Evaluation und es wurde ein wichtiges Ziel, bereits die ersten Schritte zu machen und herauszufinden, wie die notwendigen weiteren Systemänderungen am besten herbeigeführt werden können.

Eingesetzte Methoden

Für die Evaluation erfolgte zunächst eine Dokumentenanalyse. Zu den gesichteten Dokumenten zählen das SIRMa-Konzept, die Gemeindeordnung der Stadt Winterthur (insbes. Fünfter Teil: Die Schulbehörden), Abstimmungsunterlagen und Vorlagen aus den vergangenen Reorganisationen der Schulbehörden, ausgewählte Beschlüsse und die Legislaturziele der Zentralschulpflege, der Webauftritt und die dort bereitgestellten Informationen des Bereichs Bildung des Departements Schule und Sport sowie relevante kantonale Gesetze, Verordnungen, Verfügungen und Handreichungen, insbesondere das Volksschulgesetz (VSG, LS 412.100), die Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen (VSM, LS 412.103), das Lehrpersonalgesetz (LS 412.31), die Verfügung der Versorgertaxen und die Broschüren bzw. Handreichungen des Kantons zur Integrierten Sonderschulung (IS) und zum Standardisierten Abklärungsverfahren (SAV).

Zum anderen wurden im Zeitraum von Mai bis Dezember 2017 insgesamt 47 Interviews geführt:

- mit den Kreisschulpflegepräsidenten der vier Schulkreise (4 Interviews)
- mit Schulleitungen aus den vier Schulkreisen (21 Interviews), ausgewählt bzw. empfohlen von den Kreisschulpflegepräsidenten mit dem Ziel, die gesamte Bandbreite der Erfahrungen und Wissensstände bezüglich SIRMa im Schulkreis abzudecken:
 - 8 Schulleitungen in Oberwinterthur (aus 5 Schulhäusern)
 - 6 Schulleitungen in Seen-Mattenbach (aus 6 Schulhäusern)
 - 5 Schulleitungen in Stadt-Töss (aus 5 Schulhäusern)
 - 5 Schulleitungen in Veltheim-Wülflingen (aus 5 Schulhäusern)
- mit Funktionsträgerinnen und -trägern im DSS (20 Interviews):
 - Vorsteher Departement Schule und Sport
 - Leitung Bereich Bildung
 - Leitung der Hauptabteilung Pädagogik und Beratung
 - Co-Leitung des Schulpsychologischen Dienstes sowie Schulpsychologinnen
 - Leitung und Mitarbeitende der Abteilung Schulische Integration
 - Leitung der Abteilung Therapien
 - Leitung der Abteilung Schulsozialarbeit
 - Leitung der Abteilung SCHU::COM
 - Leitung der Kleingruppenschule
 - Controller Bereich Bildung
 - Leitung der HPS Michaelschule
 - Leitung der CPS Maurerschule
 - Leitung der Hauptabteilung Familie und Betreuung
 - Leitung Abteilung Schulergängende Betreuung in Oberwinterthur
 - Leitung Bereich Zentrale Dienste
 - Controller DSS
- zum SIRMa-Konzept: Reto Zubler, Bereichsleiter Pädagogik und Anita Giger, Projektleitung «Stärkung der Integrationskraft der Stadtzürcher Schulen» (SIS) beim Schulamt der Stadt Zürich, sowie Peter Lienhard, HfH, ihrerzeit massgeblich für das Konzept SIRMa in Winterthur (2 Interviews).

Mitschriften der Interviews wurden während der Gespräche erstellt. Bei 8 Interviews führten zur Qualitätskontrolle zwei Personen die Mitschrift aus.

Im September und Oktober 2017 fanden ausserdem 8 Workshops, Präsentationen und Feedbackgespräche statt, an denen die wichtigsten Zwischenergebnisse der Evaluation, abgestimmt auf die jeweilige Akteursebene, rückgemeldet wurden. Dabei wurden auch erste Überlegungen präsentiert, bei welchen «Stellschrauben» die Weiterentwicklung ansetzen könnte. Dies betraf die Zentralschulpflege, den Bereich Bildung des DSS, die Resonanzgruppe SIRMa, die vier Kreisschulpflegepräsidien und die Schulleitungskonferenz Winterthur SLKW.

Die Feedbacks und Workshops aus der Evaluation wurden von der Zentralschulpflege und dem Departement Schule und Sport genutzt, um im Anschluss an die besprochenen und diskutierten Zwischenergebnisse Massnahmen zur Überarbeitung von SIRMa zu formulieren. Der entsprechende Projektantrag wurde von der Zentralschulpflege am 5. Dezember 2017 beschlossen und

das Departement Schule und Sport mit der Umsetzung beauftragt. Massnahmen, Projekte und Arbeitsgruppen sind auf den verschiedenen Akteursebenen bereits eingeleitet worden und zum Zeitpunkt der Berichtlegung aktiv. Neben dem Umsetzungsprojekt besonders zu erwähnen ist die Arbeit der Arbeitsgruppe SIRMa-Controlling, die bereits ein detailliertes Controlling-Konzept erarbeitet hat, und der Arbeitsgruppe Planungsbudget, die im Januar 2018 ihre Arbeit aufnahm.

3 Kernaussagen

Wir formulieren im Folgenden vier Kernaussagen als die wesentlichen Ergebnisse unserer Evaluation:

1. SIRMa steht für eine integrative Grundhaltung, die in Winterthur fest verankert ist, und hat vorher Ungeregeltes geregelt.
2. Der Ressourcierungsmechanismus von SIRMa beruht auf einem Überlegungsfehler und kann nicht funktionieren.
3. SIRMa ist ohne Umsetzungsbegleitung eingeführt worden und wird dementsprechend sehr unterschiedlich verstanden und gelebt.
4. Die zentrale Rolle der Schulleitungen ist im SIRMa-Konzept nicht erkannt worden.

Die Kernaussagen werden im Folgenden genauer kommentiert und erläutert.

Kernaussage 1

SIRMa steht für eine integrative Grundhaltung, die in Winterthur fest verankert ist, und hat vorher Ungeregeltes geregelt.

Im Zuge der knapp 50 Interviews, die im Laufe der Evaluation geführt wurden, wurde bald deutlich, dass das SIRMa-Konzept zwar auf allen Ebenen kritisch gesehen wird – von den Präsidien der Kreisschulpflegen, von den Schulleitungen und beim DSS –, dass es als Konzept aber gleichzeitig nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird. Dies erschien uns widersprüchlich und wurde darum, nachdem es sich im ersten Drittel aller durchgeführten Gespräche recht klar abzeichnete, später genauer erfragt.

Der Grund für den scheinbaren Widerspruch lässt sich wie folgt aufklären: Die Einführung und Umsetzung von SIRMa gibt zwar Anlass zu vielen kritischen Bemerkungen (sie reichen von «im Alltag spielt SIRMa in meiner Funktion keine Rolle» bis hin zu «das Konzept hat versagt»), doch der integrative Grundgedanke hinter dem Konzept wird an keiner Stelle in der Stadt in Frage gestellt. Alle befragten Akteursebenen finden das Ziel von SIRMa grundsätzlich gut, nämlich eine integrative Grundhaltung einzunehmen und diese mit einem Ressourcenmanagement zu verbinden, das Gestaltungsspielraum für die einzelne Schule schafft. Der grosse Effort, der mit dem SIRMa-Konzept gemacht wurde, um zu diesem Zweck Prozesse und Abläufe festzulegen und dasjenige transparent(er) und verbindlich(er) zu machen, was vorher stärker durch persönliche Beziehungen und Vorlieben gelebt worden war, wurde von gut vier Fünfteln der befragten Personen deutlich geschätzt und als positive Veränderung bewertet. (Das restliche Fünftel bezog dazu nicht ausdrücklich Stellung.)

Für uns war in den Gesprächen eine integrative Grundhaltung bei allen befragten Personen erkennbar. Das ist ungewöhnlich, denn die Stadt Winterthur hat anspruchsvolle Rahmenbedingungen für den Integrationsauftrag. In Städten kumulieren die Bedarfs- und Problemlagen der Schülerschaft und ihrer Herkunft bzw. Herkunftsfamilien. Eine positive Haltung zur Integration ist in Winterthur gegeben – auch wenn immer noch eine beträchtliche Streubreite damit verbunden ist; sie reicht von Personen, die Integration fast im Alleingang ins System tragen, bis hin zu Personen, die ein nur geringes Grundverständnis von integrativen Massnahmen haben.

Kernaussage 2

Der Ressourcierungsmechanismus von SIRMa beruht auf einem Überlegungsfehler und kann nicht funktionieren.

Das SIRMa-Konzept führt im Abschnitt 3.3 aus, wie die Schulkreise zu Ressourcen kommen, die nicht an ein Kind gebunden sind. Es sind dies

- die Unterschreitung der Budgetvorgaben, d.h. die einem Kreis zugeteilten Sonderschulressourcen werden nicht ausgeschöpft;
- die Aufhebung des Sonderschulstatus eines Kindes durch Überprüfung der Sonderschulbedürftigkeit, Abschluss der Schulzeit oder Wegzug, bzw. die Reduktion des Unterstützungsumfangs im Zuge der Überprüfung der Sonderschulbedürftigkeit.

Die dem Schulkreis zugeteilten Sonderschulressourcen wurden in ihrer Höhe auf dem Stand des damaligen Bedarfs plafoniert. Ressourcen werden somit nur dann frei, wenn eine Sonderschülerin oder ein Sonderschüler zurück ins Regelsystem findet – bei der Einführung des SIRMa-Konzeptes wurde dies in einer PowerPoint-Präsentation visualisiert mit Geldsäcken, die das Kind mitbringt; ein Bild, das insbesondere vielen Schulleitungen geblieben ist.

Hinter diesem Bild steckt ein Überlegungsfehler: Der Sonderschulstatus eines Kindes ist nicht so einfach aufhebbar oder rückführbar. § 33 Abs. 6 VSG definiert Sonderschulung als die Bildung von Kindern, die in Regel- oder Kleinklassen nicht angemessen gefördert werden können. Dass eine Schülerin / ein Schüler eine Sonderschüler/in ist, impliziert also, dass die Mittel, die sie oder er erhält, gar nicht so einfach freizumachen sein dürfen. Es besteht vielmehr ein Individualanspruch der Schülerin oder des Schülers auf die Sonderschulung, die er oder sie benötigt, um angemessene Bildungs- und Erziehungsziele zu erreichen. Diese Mittel sind längerfristig gebunden und sie werden wenn, dann nur sehr langsam frei – es gibt auch keinen Prozess, mit dem sich ein solcher Vorgang steuern oder beschleunigen liesse. Daraus abzuleiten, dass so Ressourcen, die nicht kindgebunden sind, in die Kreise kommen, ist unrealistisch oder dem Zufall überlassen (Wegzug). Die Rückführung von Sonderschulmitteln funktioniert nicht, um Gestaltungsspielraum in die Schulen zu bringen.

Ein zweiter Fehler besteht darin, das Wachstum der Kosten für Sonderschulmassnahmen nicht zu berücksichtigen. Eine Plafonierung auf Frankenbeträge, wie sie das SIRMa-Konzept enthält, steht auf keiner konzeptuellen, sondern einer rein monetären Grundlage. Tatsächlich müsste sich die Höhe der zur Verfügung gestellten Mittel aber aus einer Betrachtung von Bevölkerungs- und Bedarfsdynamiken speisen, oder mit anderen Worten: Was an Bedarf zu erwarten ist, kann vom Franken her nicht bestimmt werden.

Aus diesem Grund wurde in etwa zwei Dritteln aller Gespräche, die wir geführt haben, SIRMa als Sparübung eingestuft, obwohl das Konzept dies ausdrücklich verneint. Der Grund liegt in der besagten Plafonierung: Die Botschaft, dass im Zuge der Einführung des Konzeptes ganz bewusst keine Kürzung der Ressourcen für Sonderschulmassnahmen vorgesehen wurde (SIRMa-Konzept, S. 7), ist angekommen, aber die Folgen wurden keinem Realitätstest unterzogen. Durch das Wachstum der integrativen Massnahmen werden im Rahmen der Budgets der Schulkreise gar keine Mittel frei. Hingegen wurden in den Jahren 2016 und 2017 durch die Kreisschulpräsidenten zusätzliche Mittel für schülerungebundene Massnahmen, wie Zivildienstleistende und Klassenassistenten, von 2,3 Millionen bzw. 2,7 Mio. Franken eingesetzt.

Das SIRMa-Konzept selbst kennt denn auch nur zwei Steuerungsmechanismen, um das beschriebene Ressourcenmanagement umzusetzen:

1. Gemäss Weisung der Zentralschulpflege vom 4. Dezember 2012 müssen «wiederholt» Förderzyklen in einer bestimmten Dokumentationsqualität durchlaufen worden sein, bevor der Schulpsychologische Dienst Abklärungen betreffend Sonderschulmassnahmen vornimmt. Umfangreiche Teile des SIRMa-Konzeptes befassen sich mit den diesbezüglichen Anforderungen an den Förderplanzyklus (die Kapitel 4, 5, Anhang 3a, 3b, 4, 5).
2. Die Schulen sollen selbst festlegen, welchen Weiterbildungsbedarf sie haben, und diesen in Eigenregie einlösen; auf vordefinierte Weiterbildungsmodul wird aufgrund der unterschiedlichen Weiterbildungsbedarfe verzichtet (SIRMa-Konzept, Kap. 10).

Beide Steuerungsmechanismen sind nicht geeignet, um den Anspruch von SIRMa einzulösen. Sonderschulbedarf besteht entweder, oder er besteht nicht. Bei klaren Fällen ist das eindeutig feststellbar – allerdings sind klare Fälle selten und Unsicherheit ist die Regel. Deswegen ist der Abklärungsprozess so wichtig, der sich mit der Unklarheit bzw. Unsicherheit im Fall auseinandersetzt. Die Wiederholung von Förderzyklen diene dazu, an den Schulen eine intensivere Beschäftigung mit dem Fall und möglichen Problemlösungen zu erzwingen, bevor eine Abklärung des Sonderschulbedarfs erfolgt. Da sie jedoch primär ablauforientiert und formalistisch angelegt ist, bot sie keine Handhabung für den Kern der Sache – die eigentliche, vertiefte Auseinandersetzung mit dem Kind, seinem Förderbedarf, angemessenen Bildungszielen und darauf abgestimmtem Setting zur Unterstützung. Sie vermittelt gerade nicht das «Mindset» von SIRMa als Vorstufe vor der Sonderschulabklärung und der Suche nach geeigneten Settings.

Natürlich ist die Absicht, den Förderplanzyklus zu verbessern, richtig, und das SIRMa-Konzept enthält dafür viele gute Vorschläge und Wegleitungen. Das Konzept insgesamt fokussiert die Schulleitungen und die Kreise aber auf Ressourcen statt auf Lern- und Bildungsziele. Die «Philosophie» hinter einem Instrument wie dem Förderplan bzw. dem Förderplanzyklus wird im Konzept nicht vermittelt.

Anders ausgedrückt: Um ein Instrument zu benutzen, muss vermittelt und verstanden werden, was es anzeigt bzw. anzeigen soll. Es entsteht sonst eine Ablauf- und Instrumentengläubigkeit; bildlich gesprochen wird das Fieberthermometer gekühlt statt das Fieber bekämpft. Durch die Art und Weise, wie im SIRMa-Konzept der Förderplanzyklus behandelt wird und dadurch, dass Weiterbildungsbedarf ins Ermessen der einzelnen Schule gestellt ist, wird eine fehlgeleitete Verwendung begünstigt: Abläufe, Prozesse und Rollenzuweisungen verbrauchen praktisch die gesamte Energie und Aufmerksamkeit, statt dass um Lern- und Bildungsziele und gute Settings für die Schülerinnen und Schüler gerungen wird. SIRMa fördert entgegen seiner Intention die Haltung, dass die Massnahme das Ziel ist, und fördert so eben gerade nicht die Umkehrung der Denkrichtung, dass es sich lohnt, als Schule tragfähiger zu werden und Schülerinnen und Schüler gar nicht erst zu Sonderschülerinnen und -schülern werden zu lassen. Dass aus den Hinweisen im Konzept SIRMa etwas Gutes entsteht, ist nicht ausgeschlossen, aber eher dem Zufall in Form der persönlichen Erfahrung und Weitsicht der beteiligten Personen zu verdanken als der Anlage im Konzept.

Auch zwei weitere Überlegungen dazu seien noch angeführt. Sie betreffen den Sozialindex und die Finanzkraft der Stadt Winterthur und sollen die Ausgangslage etwas besser ausleuchten, unter der das SIRMa-Konzept und auch die zukünftige Entwicklung steht.

Sozialindex

Die soziale Belastung einer Gemeinde drückt sich in ihrem Sozialindex aus. Er wird für Schulgemeinden berechnet und berücksichtigt drei Merkmale:

- a. Anteil ausländischer Schülerinnen und Schüler.
- b. Anteil Kinder und Jugendlicher aus Familien, die Sozialhilfe beziehen.
- c. Anteil Einkommensschwacher mit steuerabzugsberechtigten Kindern.

Der Sozialindex nimmt Werte zwischen 100 und 120 an. Tiefere Werte bedeuten eine tiefere, höhere Werte eine höhere soziale Belastung der Schulgemeinde. Das kantonale Mittel liegt bei 106.

Für die Zuweisung der Vollzeiteinheiten (VZE) an die Gemeinden wird das Mittel der Sozialindizes der drei vorangehenden Jahre verwendet. Der Sozialindex korrigiert die VZE in einem gewissen Ausmass, um die soziale Belastung der Gemeinde auszugleichen. In Winterthur hat sich durch die Zusammenlegung der Schulkreise der Sozialindex verändert. Dies ist in Abbildung 1 dargestellt.

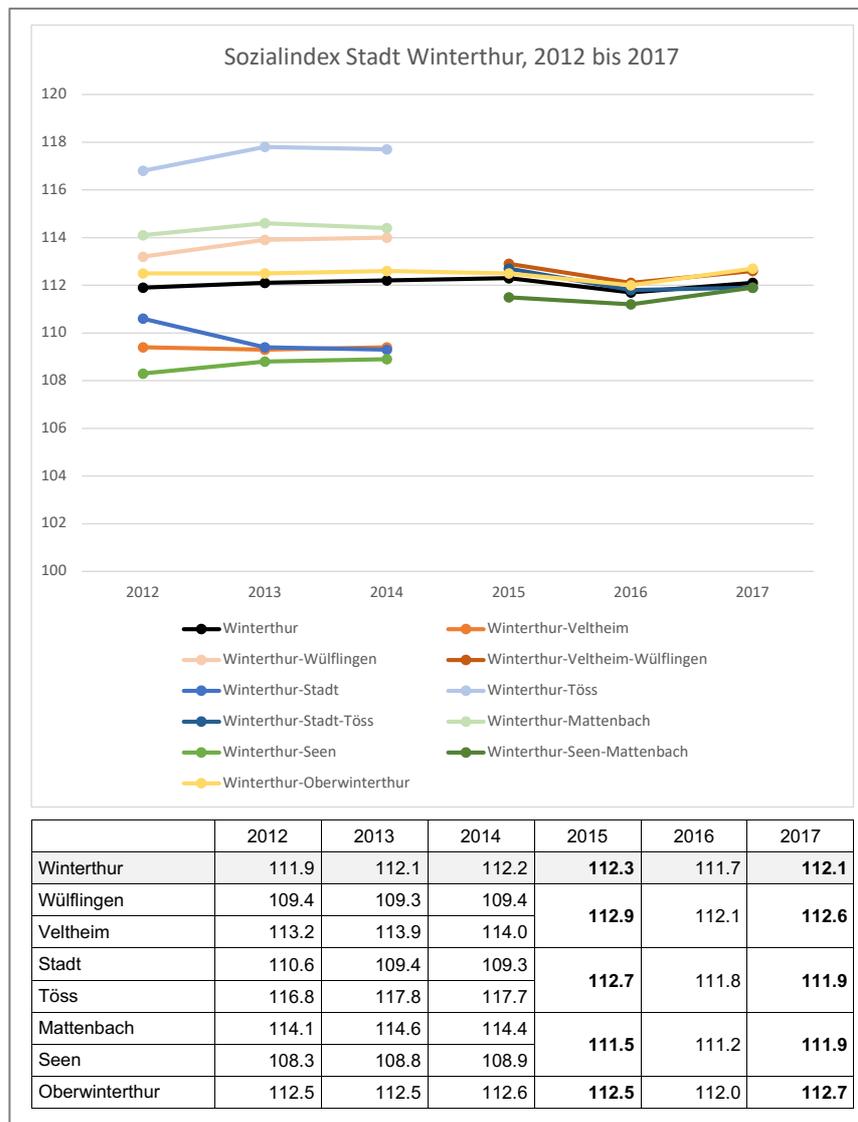


Abb. 1: Entwicklung des Sozialindexes in Winterthur

Es ist gut zu erkennen, dass eine Mittelung stattgefunden hat. Dies stellte die Schulkreise Stadt-Töss, Seen-Mattenbach und Veltheim-Wülflingen vor die zusätzliche Aufgabe, Ressourcen innerhalb des Schulkreises entsprechend zu eichen. Mit SIRMA fand keine Verknüpfung statt.

Finanzkraft Winterthur im Vergleich zur Stadt Zürich und Uster

Im Anschluss an den Sozialindex ist zudem festzuhalten, dass die Stadt Winterthur im Vergleich zu den anderen beiden Städten im Kanton, Zürich und Uster, die vergleichsweise ungünstigste Ausgangslage hat, um ihre Aufgaben zu erfüllen.

Abbildung 2 stellt die Merkmale des Sozialindex in den drei Städten dar im Vergleich der beiden Zeitpunkte 2013 (Einführung SIRMA-Konzept) und 2017.

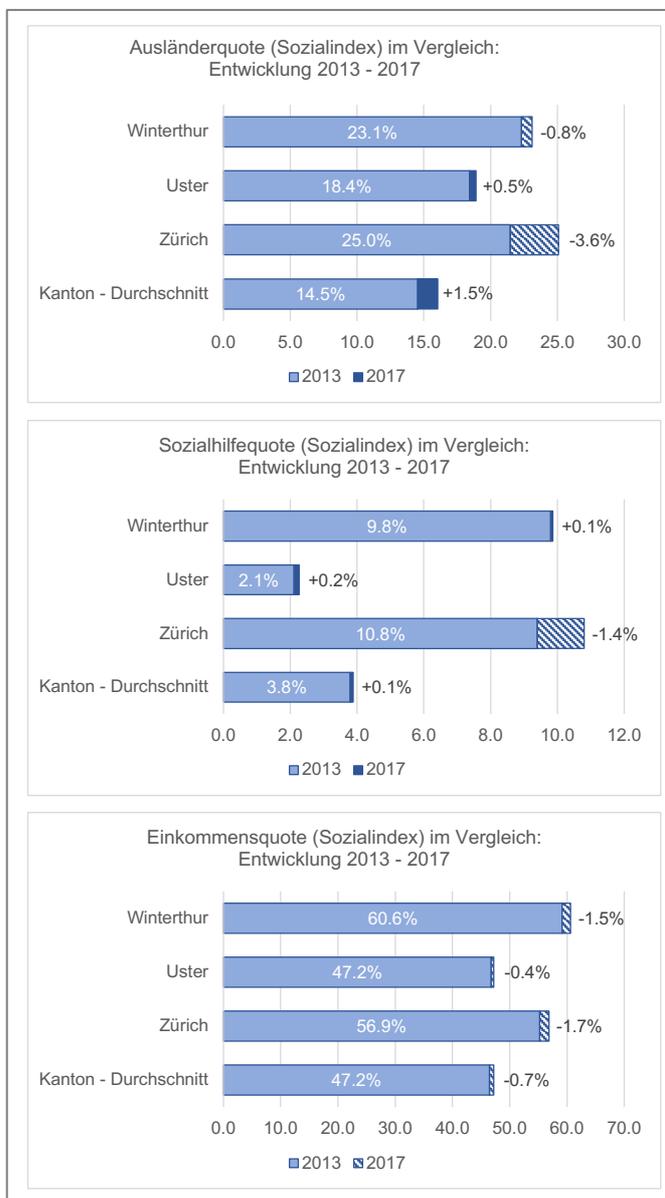


Abb. 2: Vergleich der Merkmale des Sozialindex in Winterthur, Uster und Zürich, 2013 und 2017

Als Mass für das Ressourcenpotenzial einer Gemeinde gilt die berichtigte Steuerkraft nach kantonalem Finanzausgleich. Die berichtigte Steuerkraft ist die Steuerkraft vermehrt um den auf einen Steuerfuss von 100% umgerechneten Ressourcenzuschuss oder vermindert um die Ressourcenabschöpfung. Tabelle 1 führt dies mit dem Sozialindex zusammen.

Tab. 1: Sozialindex und Finanzkraft von Winterthur, Uster und der Stadt Zürich im Vergleich

	Sozialindex		berichtigte Finanzkraft pro Einwohner/in	
	2013	2017	2013	2016 ¹⁾
Winterthur	112	112	3'318 Fr.	3'414 Fr.
Uster	106	106	3'318 Fr.	3'414 Fr.
Stadt Zürich	112	111	4'163 Fr.	4'449 Fr.

¹⁾ letztes in den Daten verfügbares Jahr

2013 lag die berichtigte Finanzkraft pro Einwohnerin/Einwohner in Winterthur und Uster bei 3'318 Franken und in der Stadt Zürich bei 4'163 Fr. (Vorteil für Zürich +845 Fr. pro Einwohner/in). 2016 sind es Fr. 3'414 in Winterthur und Uster und 4'449 Fr. in der Stadt Zürich (Vorteil für Zürich +1'035 Fr.).

Die Stadt Zürich hat also gemessen an den Merkmalen, die der Sozialindex abbildet, zwar eine ähnliche Belastung wie die Stadt Winterthur, ist aber finanzstärker und hat in den letzten Jahren ihre Finanzkraft pro Einwohner/in stärker gesteigert. Uster hat demgegenüber zwar die rechnerisch exakt gleichen Ressourcen pro Einwohnerin/Einwohner zur Verfügung wie Winterthur, die Belastungsmerkmale liegen aber deutlich tiefer.

Die Stadt Winterthur hat somit von vornherein für die Erfüllung ihrer Aufgaben eine durch den kantonalen Finanzausgleich zwar ausreichende, aber vergleichsweise schlechtere Ausgangslage.

Zusammenfassend konnte also der Ressourcierungsmechanismus im SIRMa-Konzept nicht funktionieren, die vorgesehenen Steuerungsmechanismen waren ungeeignet und die zusätzliche Steuerungsanforderung angesichts der Adjustierung des Sozialindex in Stadt-Töss, Seen-Mattenbach und Veltheim-Wülflingen wurde nicht adressiert. Dazu ist der finanzielle Spielraum in Winterthur geringer als in den Städten Zürich und Uster. Dass angesichts der Einführung des SIRMa-Konzeptes weder eine Einführungspauschale noch ein Investitionsbeitrag an die Schulen ausgerichtet wurde, wurde schon erwähnt.

Kernaussage 3

SIRMa ist ohne Umsetzungsbegleitung eingeführt worden und wird dementsprechend sehr unterschiedlich verstanden und gelebt.

Das SIRMa-Konzept wurde ohne eine Umsetzungsbegleitung eingeführt. Die beiden moderierenden und motivierenden Personen hinter dem Konzept wechselten 2014 vom DSS ans Schulamt der Stadt Zürich. Dadurch kamen die ergänzenden Elemente zu kurz, die zusätzlich zum Ressourcenmanagement in der Einführung und Umsetzung des Konzeptes erforderlich gewesen wären, um dem Ansatz zum Erfolg zu verhelfen (im Sinne der Kernidee): ein nachhaltiges Verankern und Verstehen der Anreizumkehr – statt Schulen mit Ressourcen zu belohnen, wenn sie Schülerinnen und Schüler zu Sonderschülerinnen und -schülern machen, sollten die Ressourcen fließen, wenn gerade dies nicht mehr passiert –, und die Verschärfung und Qualitätssteigerung im Zuweisungsprozess zur Sonderschulung. Diese das Ressourcenmanagement ergänzenden Elemente sind so radikal anders und erfordern im Alltag so viel Kommunikation, Konzentration und Aufmerksamkeit, dass sie ohne weitere Begleitung, Abstützung und Eignerschaft unmöglich von allein wirksam werden konnten. Der personelle Wechsel führte jedoch zu einer Lücke und zu einer Überlastungssituation im DSS, eine Begleitung der Einführung konnte nicht geleistet werden, wie es erforderlich gewesen wäre. In der Folge ist die Kernidee von SIRMa von praktisch niemandem in der Stadt richtig verstanden und in ihren Konsequenzen überblickt worden – dies ging aus so gut wie allen Gesprächen, die wir im Zuge der Evaluation geführt haben, deutlich hervor.

Der Stil, in dem das SIRMa-Konzept sprachlich verfasst und als Text gestaltet ist, tut seinen Teil dazu. Weil das Konzept additiv komponiert ist und Nebenschauplätze die Struktur des Dokuments bestimmen, ist es eher schwer zu lesen und sehr schwer zu verstehen: Es werden umfassend «Meccanos» erörtert, aber kein bis nur sehr wenig Raum darauf verwendet, deren tieferen Sinn und Zweck zu erläutern und das Zusammenspiel von Sinn, Zweck, Ziel und «Meccano» einer Realitätsprüfung zu unterziehen. Der Konzeptentwicklung vorausgegangen war ein dynamischer Prozess in Form des Projektes «Schulen unterwegs», mit zahlreichen Veranstaltungen und späteren Think Tanks, die in die Formulierung von Visionen mündeten. Als Dynamisierung und als Absichts- und Willenserklärung waren diese Prozesse ohne Zweifel sehr wertvoll; in den Gesprächen, die wir geführt haben, wurde von etwa 10 der damals beteiligten Personen aus den Schulleitungen und dem DSS auch im Nachhinein sehr positiv darüber geurteilt. Das SIRMa-Konzept hat es aber versäumt, der Vision auch den Weg folgen zu lassen, auf dem sie erreicht werden kann. So sind übersteigerte Erwartungen und Wunschdenken («Winterthur braucht keine Sonderschulen», Plafonierung von Ausgaben auf mehr oder weniger willkürlich gewünschten Budgethöhen) in das Konzept eingeflossen und dort implizit oder explizit sichtbar.

Die Komplexität, die konzeptionell, systemisch und organisational im Kernanliegen von SIRMa steckt, hatte unserem Urteil nach zu keiner Zeit eine Chance, sich strategisch und operativ tatsächlich wirksam und die Akteure befähigend in einer handhabbaren Form niederzuschlagen.

Behördenreorganisation

Einer der Faktoren, die dabei eine Rolle gespielt haben, war die Behördenreorganisation. Die Schulbehörden in Winterthur haben eine längere Geschichte mit nicht ausreichend geklärten Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (AKV). Sie geht zurück bis auf die beiden Behördenreorganisationen der Schuljahre 2002/03 und 2008/09. So erstellte 2004 nach der ersten Reorgani-

sation – damals wurde der bisherige Schulrat mit seinen Kommissionen durch die Zentralschulpflege und zwei weitere Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen abgelöst – der Zürcher Rechtsanwalt Michael Budliger ein Gutachten über die Kompetenzen und Zuständigkeiten der Schulbehörden. Er attestierte damals gravierende Mängel: Die Kompetenzen wurden nicht oder nur unvollständig der neuen Organisationsform angepasst und die Regelungsdichte sei so hoch, dass das Gegenteil der angestrebten Ziele eingetreten sei. Bei der erneuten Reorganisation ab 2010 wurde dann ein zweistufiges Behördenmodell als Organisationsvariante gewählt, mit einer gesamtstädtischen Schulbehörde und nebengelagerten Kreisschulpflegen. Unter anderem sollte dies die Gefahr der Verpolitisierung der Behörde verringern. Die Zahl der Schulkreise wurde ab 2014 von sieben auf vier und die Zahl der Schulpflegemitglieder stufenweise von ursprünglich rund 120 auf knapp 50 reduziert.

Die Stellungnahmen zur Vernehmlassung der zweiten Reorganisation enthalten wichtige kritisch-konstruktive Einwände zu den ungeklärten Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungsbereichen, die später keinen Niederschlag fanden. Das SIRMa-Konzept hätte hier auf der Ebene der AKV anschliessen können und müssen, wie beispielsweise die Vernehmlassungsantworten der damaligen KSP es nahelegen. Stattdessen bleibt SIRMa aber auf der Ebene des Falles und der Fallführung verhaftet, sodass die Führung der Schule bzw. des Schulkreises nicht als die kritischen Erfolgsfaktoren in der Ressourcensteuerung erkannt und bearbeitbar wurden, die sie sind.

Dementsprechend konnte es später auch der Zentralschulpflege als gesamtstädtischer Schulbehörde nicht gelingen, die Zusammenhänge herzustellen und ihre Steuerungsfunktion wahrzunehmen: Die Reorganisation hatte die Steuerbarkeit geschwächt. In der Folge haben die nebengelagerten Kreisschulpflegen und die Verwaltung ihre Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zu SIRMa so ausgelegt, ausgefüllt und übernommen, wie es ihnen richtig schien. Diese einzelnen Funktionen und Abteilungen waren zu keinem Zeitpunkt auf eine Gesamtsicht ausgerichtet. Doch eine umfassende Führungsverantwortung muss bewusst geleistet werden und kann nicht einfach von jeder Stelle selbst definiert werden.

Unterschiedliche Kulturen in den vier Schulkreisen

Die Kultur in den vier Schulkreisen ist sehr unterschiedlich. Weil die Einführung von SIRMa nicht begleitet worden ist, haben sich entsprechend unterschiedliche Interpretationen und Aneignungen des Konzeptes herausgebildet. Dabei gibt es bei aller Unterschiedlichkeit aber drei Konstanten:

1. Das Kernanliegen von SIRMa ist es, wegzukommen von der Bindung der Ressourcen an ein einzelnes Kind und dadurch Spielräume für schulhaus- oder klassengebundene Ressourcen zu schaffen. Dies erfordert einen Zwischenschritt zwischen der Abklärung eines Kindes und dem Festlegen des Settings. Dieser Schritt ist im Konzept angelegt, aber fast nirgends auch angekommen. Dies liegt wie erwähnt einerseits am Konzeptpapier SIRMa selbst, das unklar formuliert ist, und andererseits an der ebenfalls schon erwähnten damaligen Art der Einführung (PowerPoint-Präsentation mit Geldsäcken).
2. Behördenreorganisation und SIRMa-Konzeptpapier haben so zusammengewirkt, dass die KSP-P Prozessverantwortung auf eine Weise übernehmen, die zwar naheliegend, aber im Sinne von SIRMa nicht zielführend ist: zu nah am einzelnen Fall bzw. am Budget statt an der Schulentwicklung. Ins Zentrum des SIRMa-Prozesses gehören die Schulleitungen; Aufgabe

der Kreisschulpflege ist es sicherzustellen, dass sich die Schule qualitativ entwickelt. Faktisch sind die Schulleitungen heute aus wichtigen Entscheidungen herausgenommen und ein politisches Gremium trifft fachliche Entscheidungen.

3. Schülerinnen und Schüler mit externalisierenden Verhaltensauffälligkeiten und / oder ohne Deutschkenntnisse werden in allen Schulkreisen als besonders problematisch zu versorgende Gruppen benannt. Sie sind im SIRMa-Konzept erwähnt, aber operativ kaum berücksichtigt.

Damit enden die schulkreisübergreifenden Konstanten bereits. Im Zuge der Evaluation haben wir Einblick in die Umsetzungspraxen der vier Schulkreise erhalten und sie als sehr unterschiedlich erlebt – es kann eher von lokalen Systemen gesprochen werden als von Teilen eines Gesamtsystems. Tabelle 2 auf der folgenden Seite bringt unsere Eindrücke in Kurzform zusammen.

Tabelle 2 veranschaulicht, dass – statt einer einzigen Systementscheidung – vierfach Umsetzungsentscheidungen getroffen worden sind. Mit anderen Worten erweist sich die Umsetzung von SIRMa weniger als konzeptgeführt, sondern vor allem als personengeführt. Jeder der vier Kreise steckt viel Engagement und Herzblut in die Ausführung, doch was im Grossen erreicht werden soll, ist in den vier lokalen Teil-Umsetzungen nur eingeschränkt erkennbar.

Die in Tabelle 2 beschriebene Unterschiedlichkeit der Schulkreise ist an sich nicht problematisch und mit ihr ist keine Wertung verbunden. Sie ist nur dann ein Problem, wenn die Erwartung besteht, dass alle das Gleiche auf die gleiche Weise tun sollen. Dies kann und wird nicht funktionieren. Die Schulkreise können auf ihre Weise und zu ihren Bedingungen, wie es ihrer Verschiedenheit entspricht, an die Umsetzung herangehen und dasselbe Ziel auf unterschiedlichen Wegen verfolgen. Dabei ist aber Sorge zu tragen, dass gegenseitig ein Erfahrungsaustausch und damit verbunden ein Erfahrungsaufbau stattfindet, sodass sich ein Blick für das Ganze aufbauen kann.

Tab. 2: Unterschiedliche Umsetzungspraxen in den vier Schulkreisen

	Oberwinterthur	Seen-Mattenbach	Stadt-Töss	Veltheim-Wülflingen
Eckdaten				
Präsident	seit 2002 im Amt, Pensionierung 2018	seit 2002 im Amt, Pensionierung 2018	seit 2006 im Amt	seit 2014 im Amt
Schulstandort	10 Primar- und 3 Sekundarschulen	7 Primar- und 3 Sekundarschulen <i>sowie kantonal: HPS Michaelschule CPS Maurerschule</i>	5 Primar- und 2 Sekundarschulen <i>sowie kantonal: Sprachheilschule Winterthur</i>	5 Primar- und 2 Sekundarschulen
Sonderschul- quote, Bezug Sj. 2016/17 (Quelle: Bista)	6,3% (158 von 2'495 Schüler/innen)	5,5% (176 von 3'193 Schüler/innen)	6,7% (169 von 2'519 Schüler/innen)	4% (101 von 2'562 Schüler/innen)
Eindrücke aus der Evaluation				
Umgang mit Zuweisungen zur Sonder- schulung im Schulkreis	Aufopferung und En- gagement, man ist umeinander besorgt, Gefahr, dabei auszu- brennen. Belastungen meistern, sich um die einzelnen Fälle zu kümmern ist sehr wichtig. Zugleich bleibt kaum Zeit für Reflexion und Tiefen- verständnis. Heroische Grundkon- struktion, die durch- aus erfolgreich das System trägt.	Planvolle Entwick- lung, Steuerung, Con- trolling werden einer Haltung von Vertrauen und das Beste für das Kind wollen unterge- ordnet. Weitgehender Verzicht auf Vorgaben und Begrenzungen. Die eigenen Hand- lungsmöglichkeiten werden als sehr be- grenzt, externe Fakto- ren als primär bestim- mend wahrgenom- men.	Schwierigkeiten in der Kommunikation zwi- schen Präsidium und Schulleitungen. Ver- trauen fehlt. Präsi- dium ist «mit guter technokratischer Qualität» unterwegs, hat aber wenig Ver- ständnis für professi- onelle Schulentwick- lung. Auf Schulebene unterschiedliche Kul- turen, Töss fühlt sich tendenziell benachtei- ligt.	Schulleitungen bilden ein Team, nehmen sich gegenseitig wahr, Austausch von Schul- haus zu Schulhaus, gemeinsamer «Spirit» ist vorhanden. Haben Einfluss, Innovation geschieht «bottom up» und wird vom KSP-P zugelassen. Ideen vorhanden und Courage, sie zusam- men anzupacken.
Umgang mit Ressourcen für die Sonder- schulung	Auf eine gute Informa- tion der Schulen wird viel Wert gelegt. Ver- wendung des Tools aus Stadt-Töss und der Controlling-Liste des DSS, aber die Verbindung gelingt nicht. Ansatzweise Blick fürs Ganze.	Orientierung am Ein- zelfall, kein System- blick. Punktueller Ver- ständnis für Daten und Datengrundlagen. Standpunkt, dass nach wie vor Control- ling-Instrumente feh- len, die im Kreis an- wendbar sind.	Sehr kluges und zu- kunftsgerechtes SIRMa-Controlling durch für Eigenbedarf entwickeltes Tool des KSP-P. Gibt Über- blick und ermöglicht Planung, trotzdem grosse Nähe zum Ein- zelfall vorhanden. Schulleitungen erlan- gen keine bis nur we- nig Prozesskenntnis, in der Folge wenig Verantwortungsüber- nahme im Ressour- cenmanagement.	Es gibt klare Vorstel- lungen zum Ressour- ceneinsatz, gemein- same SIRMa-Tagun- gen und planspielar- tige Auseinandersetz- ungen mit dem Budget. Die Control- ling-Liste des DSS wird als zweckmässig und ausreichend ein- geschätzt. Beschei- denheit bzw. Realis- mus, dass gute Zah- len nicht zuletzt auf Zufall beruhen kön- nen.
Empfehlung, sinnvoller Weg vorwärts	Frage nach dem SIRMa-Management verbinden mit der Frage nach dem Prä- sidiumswechsel, da- bei die Kultur im Schulkreis ins Zent- rum der Bearbeitung rücken.	Einsetzen einer schul- kreisinternen Taskforce SIRMa. Pa- rallel den Präsidiums- wechsel in einem be- gleiteten Prozess an- gehen.	Arbeit an der Schul- entwicklung mit den Schulleitungen, mit externer Begleitung. Kraft von unten und gemeinsamen «Spirit» entwickeln.	Beschrittenen Weg weiter verfolgen, da- bei u.a. Verteilschlüs- sel und Schnittstellen gut anschauen. Teamgeist weiter för- dern und absichern. Weitere Innovationen ermöglichen.

Rolle des Schulpsychologischen Dienstes

Ein weiterer Faktor, der die Chancen verringerte, durch SIRMa zur gewünschten Ressourcensteuerung zu kommen, war die Situation des Schulpsychologischen Dienstes (SPD). Dieser war, wie viele unserer Gesprächspartnerinnen und -partner in den Interviews freimütig einräumten, zum damaligen Zeitpunkt desolat geführt.

Der SPD hat jedoch eine entscheidende und gewichtige Rolle inne im Zuweisungsprozess zur Sonderschulung (vgl. §§ 19, 37–39 VSG, §§ 25, 28 Abs. 2 VSM sowie die kantonale Regelung des Zuweisungsverfahrens zur Sonderschulung einschliesslich Standardisiertem Abklärungsverfahren SAV), die er für eine vernünftige Beurteilung verlässlich ausfüllen muss.

Dies wurde ihm angesichts der Ausgangslage zwar nicht unmöglich, aber deutlich schwerer als nötig gemacht. Schulpsychologische Abklärungen sind Expertinnen- und Expertenurteile und stehen somit ohnehin im Spannungsfeld zwischen den Fachkenntnissen, der Erfahrung und den Grundüberzeugungen der schulpsychologisch abklärenden Person und den pädagogischen Anforderungen auf Seiten des Falls und der Schule. In einer ungeeigneten Führungssituation geht unweigerlich Energie verloren, die in dieses Spannungsverhältnis eingespielen gehört, um zu einer guten Bedarfseinschätzung zu führen.

Erst 2016 wurde mit dem Installieren der aktuellen Leitung (Doppelspitze, Co-Leitung) die Situation des SPD markant verbessert. Trotzdem sind und bleiben im Nachhall Entwicklungsaufgaben für den Dienst bestehen, die weiterhin viel Aufmerksamkeit erfordern (angefangen bei den Anforderungen der «Bürokultur» zwischen Vertraulichkeit einerseits und Erwartungen an häufigen und unkomplizierten gegenseitigen Austausch andererseits, bis hin zu einer gemeinsameren und etwas weniger personenabhängigen Haltung im Abklärungsprozess). Dass der Dienst es gleichzeitig in den vier Schulkreisen mit vier unterschiedlichen Führungs- und Umsetzungskulturen zu tun hat, macht es um so schwieriger, die eigene Fachlichkeit reflektiert im Sinne von SIRMa einzubringen: Auch für den SPD gilt, dass von ihm in erster Linie eine serielle Fallverarbeitung erwartet worden ist, er aber kaum einmal auf die Meta-Ebene gelangen konnte, um sich als Dienst im engeren Sinne des Wortes aufzustellen – als Instanz und nicht als Ansammlung von individuellen Expertinnen und Experten.

Auswirkungen im Spiegel der kantonalen Bildungsstatistik

Die Folgen des Umstands, dass das SIRMa-Konzept keine Steuerungswirksamkeit entfaltet hat, sind bekannt. Sie seien hier aber noch einmal im Lichte der Bildungsstatistik des Kantons Zürich kurz beleuchtet.

Tabelle 3 auf der folgenden Seite gibt zunächst eine Reihe ausgewählter Kennzahlen wieder.

Tab. 3: Vergleich ausgewählter Bista-Kennzahlen der Schulkreise (Quelle: Bista)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Veltheim-Wülflingen¹⁾						
SuS in öffentlicher Volksschule	2'318	2'277	2'329	2'379	2'445	2'562
Anteil ausländische SuS	23.4%	23.3%	23.7%	23.3%	24.8%	26.1%
Anteil SuS mit anderer Erstsprache als DE	46.3%	47.6%	48.0%	48.0%	48.8%	49.8%
Anteil SuS in besonderen Klassen	1.5%	1.3%	1.1%	1.1%	0.9%	1.1%
Anteil SuS mit Sonderschulstatus in Regelkl.	1.5%	2.0%	2.0%	1.3%	1.2%	1.5%
SuS mit Sonderschulstatus	117	124	125	97	82	101
davon separativ; öffentl. u. privat	41.0%	39.5%	42.4%	42.3%	39.0%	32.7%
Stadt-Töss¹⁾						
SuS in öffentlicher Volksschule	2'292	2'317	2'373	2'451	2'473	2'519
Anteil ausländische SuS	29.0%	27.8%	27.1%	25.5%	26.4%	26.9%
Anteil SuS mit anderer Erstsprache als DE	53.6%	54.8%	55.0%	54.5%	53.9%	54.0%
Anteil SuS in besonderen Klassen	1.6%	1.3%	1.2%	0.8%	1.3%	1.7%
Anteil SuS mit Sonderschulstatus in Regelkl.	1.9%	2.2%	1.9%	2.2%	2.4%	2.4%
SuS mit Sonderschulstatus	166	165	162	149	169	169
davon separativ; öffentl. u. privat	52.4%	52.1%	54.3%	51.7%	45.0%	38.5%
Seen-Mattenbach¹⁾						
SuS in öffentlicher Volksschule	2'986	3'018	3'020	3'086	3'102	3'193
Anteil ausländische SuS	22.2%	22.0%	22.6%	23.8%	24.3%	26.0%
Anteil SuS mit anderer Erstsprache als DE	47.5%	48.9%	50.0%	50.7%	51.0%	52.0%
Anteil SuS in besonderen Klassen	1.2%	1.1%	1.1%	0.8%	0.6%	0.9%
Anteil SuS mit Sonderschulstatus in Regelkl.	1.0%	0.9%	1.0%	1.9%	2.1%	2.9%
SuS mit Sonderschulstatus	115	114	101	123	128	176
davon separativ; öffentl. u. privat	42.6%	46.5%	39.6%	31.7%	33.6%	31.3%
Oberwinterthur						
SuS in öffentlicher Volksschule	2'143	2'198	2'281	2'341	2'405	2'495
Anteil ausländische SuS	31.4%	31.2%	30.8%	29.9%	29.7%	30.6%
Anteil SuS mit anderer Erstsprache als DE	54.0%	54.6%	55.0%	54.0%	52.8%	53.1%
Anteil SuS in besonderen Klassen	1.3%	2.2%	1.7%	1.8%	1.7%	1.5%
Anteil SuS mit Sonderschulstatus in Regelkl.	1.5%	1.7%	1.8%	1.5%	3.0%	3.0%
SuS mit Sonderschulstatus	106	126	126	124	155	158
davon separativ; öffentl. u. privat	42.5%	31.0%	35.7%	37.1%	26.5%	29.1%

¹⁾ Ehemals getrennte Schulkreise vor 2014 zusammengezählt. SuS = Schülerinnen und Schüler.

Lernende mit ausländischer Nationalität und für **Lernende mit anderer Erstsprache**: Quoten beziehen sich auf Regelklassen der öffentlichen Volksschule (Bista).

Besondere Klassen sind ausserhalb der Regelklassen geführte Einschulungs-, Klein- und Aufnahmeklassen (Bista).

SuS mit Sonderschulstatus: Summe der Bista-Kategorien SuS in besonderen Klassen, SuS mit Sonderschulstatus integriert in Regelklassen, SuS in Sonderschulen (separative Schulung; öffentlich und privat).

SuS in Sonderschulen: Bista macht keinen Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Sonderschulen.

Auf dieser Grundlage aufschlussreich ist der Vergleich zwischen 2013 (Einführung SIRMA-Konzept) und 2016 (letztes verfügbares Jahr in den Daten), aufbereitet zwischen den Schulkreisen und in proportionaler Darstellung, für einige der ausgewählten Merkmale.

Das Ergebnis zeigt Abbildung 3.

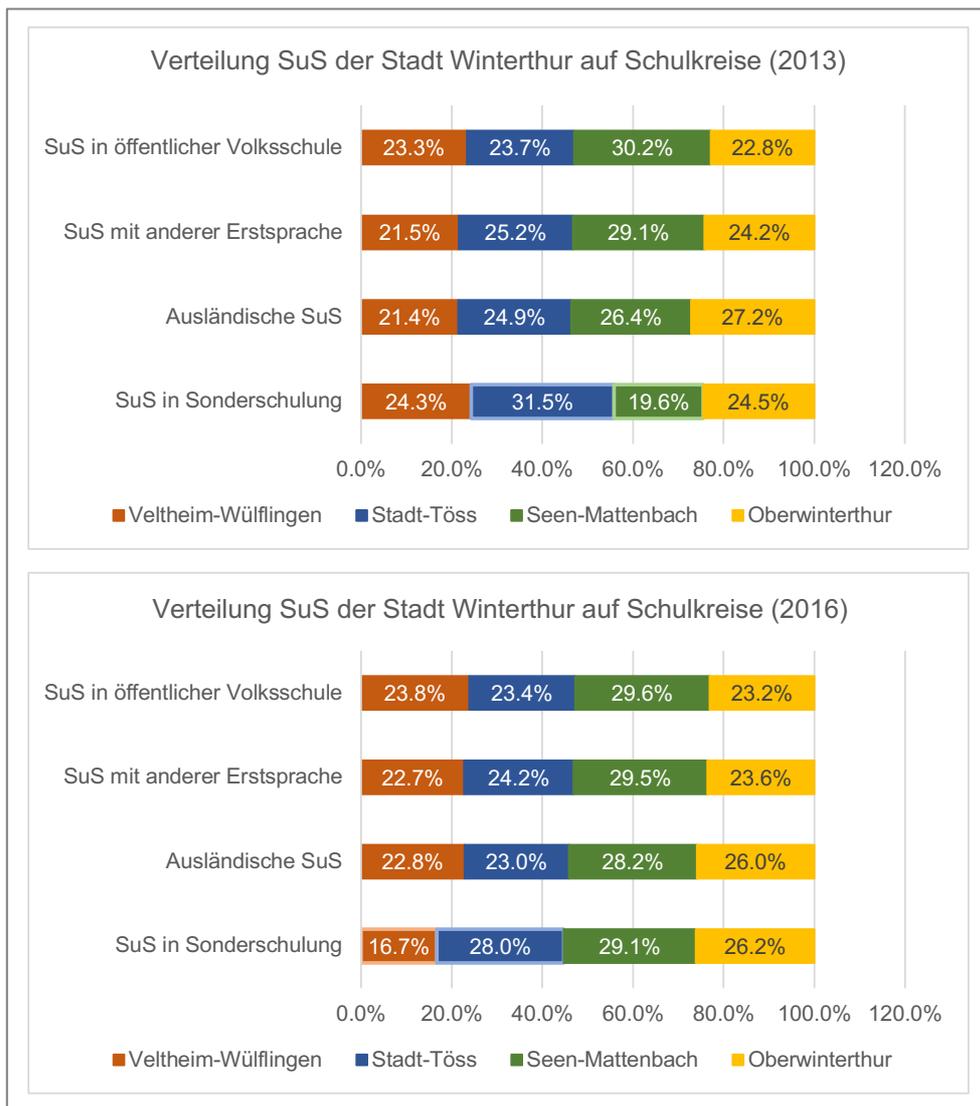


Abb. 3: Verteilung von Schülerinnen und Schülern zwischen den Schulkreisen, 2013 und 2016

Die augenfälligen Veränderungen zeigen sich in der Kategorie «SuS in der Sonderschulung». Die anderen Kategorien – Schülerinnen und Schüler in der öffentlichen Volksschule, mit anderer Erstsprache und ausländische Schülerinnen und Schüler – haben sich in der Verteilung zwischen den Schulkreisen nicht stark bewegt. Dies ist erneut ein Hinweis auf einen Systemeffekt: Zumindest die erwähnten Kategorien hängen in Winterthur nicht wesentlich mit der Sonderschulquote in den Schulkreisen zusammen.

Kernaussage 4

Die zentrale Rolle der Schulleitungen ist im SIRMa-Konzept nicht erkannt worden.

Seit dem Schuljahr 2008/09 sind alle Schulen in Winterthur geleitet. Die neue Funktion wurde in der Stadt begrüsst. So heisst es beispielsweise in der Auswertung der Vernehmlassung zur Reorganisation der Schulbehörden 2010: «Starke Schulleitungen mit klar zugeordneten und weit reichenden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung – auch in der Personalführung – werden eindeutig begrüsst. Die Mehrheit der Parteien, Schulpflegen und Aufsichtskommissionen fordert Schulleitungspensen, die der künftigen Aufgabenfülle angepasst sind, stufengerechte Kompetenzen und die Unterstützung durch Sekretariate» (ebd., S. 3). Gleichzeitig ist die neue Funktion in ihrer Zentralität weder in der Gemeindeordnung noch in der Geschäftsordnung Volksschulen noch im SIRMa-Konzept entsprechend abgebildet. Geregelt ist vor allem, dass die Schulleitungen zu Konventen und Konferenzen zusammentreten (§ 50 Gemeindeordnung, Art. 21–22 Geschäftsordnung Volksschulen). Die Schulleitungen verfügen somit über strategische Organe, das Konzept SIRMa hat es aber versäumt, ihre Rolle und Funktion in der Sonderschulzuweisung zu würdigen.

Der Grund liegt vermutlich darin, dass Aufgaben und Kompetenzen der Schulleitungen sich nach der Volksschulgesetzgebung richten, wie auch § 61 der Gemeindeordnung festhält. Wenn man die Schulleitungen stärken will, genügt es aber nicht, auf ihr kantonal definiertes Aufgaben- und Kompetenzprofil zu verweisen, sondern es muss klar werden, wie sie mit diesem Aufgaben- und Kompetenzprofil im lokalen Kontext wirken und wirksam sein sollen. Diese «Transferleistung» hat insbesondere das SIRMa-Konzept nicht erbracht: Die Schulleitungen sollen dem Konzept zufolge zwar «mehr Freiheiten im Einsatz der Ressourcen erhalten» (ebd., S. 4). Später erscheinen sie aber nur noch in Rollen und Funktionen, die damit nichts oder nur sehr wenig zu tun haben: als vom SPD beizuziehende Akteursgruppe (S. 11), allenfalls an der Lektüre von Förderplänen interessiert (S. 15), als optional fallführende Instanz bei Krisensituationen (S. 16), als eine der beiden Möglichkeiten, über bestimmte niederschwellige Massnahmen zu entscheiden (die andere ist die Kreischulpflege, S. 18), als möglicher Auslöser einer Sonderschulabklärung (Anhang 3b, II.2) und als beizuziehender Akteur bei der jährlichen Überprüfung von Sonderschulungen (Anhang 3b, II.12). Im Flussdiagramm zum designierten Zuweisungsverfahren zur Sonderschulung (Anhang 3a im SIRMa-Konzept) sind sie, neben pädagogischen Fachpersonen, als «Beteiligte» aufgeführt bei der Definition der Bildungsziele und der Empfehlung der Massnahme und Schulform.

Die eigentliche Frage der Ressourcensteuerung, also wie eine Schulleitung Mittel an ihrer Schule einsetzen soll, kann und will – wird weder gestellt noch beantwortet.

Dabei steht SIRMa der Idee nach eigentlich für nicht weniger als eine Verschiebung des Machtgefüges: Gemäss Konzept – wenn wirklich umgesetzt – müsste nämlich viel Deutungshoheit und Gestaltungskraft bei den Schulleitungen liegen. Keine andere Instanz hat alle erforderlichen Informationen im Zuweisungsprozess (individuelle Bedarfslage, individueller Kontext und Klassenkontext, Faktoren bei den Lehrpersonen, Gesamtbild an der Schule) und die Kompetenz, um sie entsprechend zu bewerten und daraus Entscheide abzuleiten.

Statt das Budget einer Schule so einzusetzen, wie es sinnvoll wäre – nämlich um deren Tragfähigkeit zu stärken –, erfolgt in Winterthur aber eine serielle Verarbeitung von Fällen. Das Konzept SIRMa enthält keine Aussagen dazu, wie es möglich wird, über den Horizont des einzelnen Falls hinaus und strategisch nach vorne auf die Bewirtschaftung der Ressourcen zu blicken. In den Interviews äussern die meisten Schulleitungen, dass ihnen die vorhandenen Mittel an ihrer Schule eigentlich ausreichen würden, sie sie aber nicht so einsetzen können, wie es nötig wäre.

4 Fazit und Empfehlungen

Wir sprechen der Stadt Winterthur zwei zentrale Empfehlungen aus: die Einführung eines Planungsbudgets und die Stärkung der Schulleitungen.

Im Folgenden sind wir bemüht, die wegweisenden Punkte zu verdeutlichen. Es sind nicht alle Antworten enthalten, nicht alle wichtigen Fragen identifiziert und nicht alle Lösungen parat, oder mit anderen Worten: Verbesserungen und Präzisierungen notwendig. Doch die Überlegungsrichtung wird zweifelsohne deutlich.

Der Zeithorizont, bis sich die Änderungen spürbar in den Zahlen zeigen, beträgt unserer Erwartung nach drei bis fünf Jahre. Es reicht also eine ZSP-Legislatur aus, um die Effekte zu beobachten.

4.1 Planungsbudget einführen

4.1.1 Grundgedanken

Damit SIRMa wirksam werden kann, müssen schülergebundene Ressourcen in den Schulen systemwirksam eingesetzt werden. Mit anderen Worten: Der Frankenbetrag, den eine Schülerin zum Beispiel für ihre Integrierte Sonderschulung erhält, soll nicht nur die Schülerin, sondern gleichzeitig das Setting stützen und weiterentwickeln. Das SIRMa-Konzept enthält, wie oben beschrieben, einen Überlegungsfehler, indem es davon ausgeht, dass Schülerinnen und Schüler aus der Sonderschulung zurückkommen müssen, ohne dass neue nachrücken, damit Gelder für die Schule frei werden. Der Fehler liegt darin, dass die Mittel nicht zuerst frei werden: Sie sind aus einem bestimmten Grund und mit Individualanspruch an eine Schülerin oder einen Schüler gebunden worden. Bevor die Förderziele erreicht werden, eine Sonderschulung zurückgenommen werden kann und somit auch die gebundenen Ressourcen sinken, vergeht Zeit – zu viel Zeit für die Schulen.

In einer systemwirksamen Verwendung schülergebundener Mittel liegt ein Widerspruch, denn schülergebundene Ressourcen sind individuell zugesprochene Ressourcen (§ 33 VSG) – sie sollen der Schülerin / dem Schüler zugutekommen und nicht der Klasse oder dem System Schule. Trotzdem liegt hier der Schlüssel für eine nachhaltige und steuerbare Entwicklung. Wie also kann das gelingen?

Die Antwort liegt in der Art und Weise, wie drei Systemgrößen miteinander verzahnt werden: Die Planungsressourcen, die Zuweisung zur Sonderschulung und die Schulentwicklung.

Die Aufgabe der Planungsressourcen ist es, die nötigen Finanzmittel vorausschauend zu regeln. Das oberste Ziel ist die angemessene pädagogische und sonderpädagogische Versorgung der Schülerinnen und Schüler. Diesem Anspruch stehen begrenzte wirtschaftliche Ressourcen gegenüber. Die Lösung findet sich in der geschickten Verteilung und im wirkungsvollen Einsatz der verfügbaren Ressourcen.

Der erste und wichtigste Gedanke für ein Planungsbudget ist, dass es dafür eine fachlich rückgebundene, konzeptuelle Grundlage braucht und nicht einfach einen Budgetplan. Anders formuliert: In einem Budget braucht jeder Franken eine Aufgabe, und welche Aufgabe er zu erfüllen hat, muss fachlich und strategisch definiert werden. Je klarer die Aufgabe konzeptionell verstanden worden ist, desto besser kann ein finanzielles Umsetzungssystem erstellt werden.

Der Empfehlung des Planungsbudgets kommt ein besonderes Gewicht bei, da der Druck extrem gross ist und es rasch eine griffige Lösung braucht, damit der Trend von 10 Prozent jährlichem Wachstum möglichst rasch und nachhaltig durchbrochen wird. In der Stadt gibt es bereits diverse Überlegungen und Aktivitäten dazu (u.a. Umsetzungsauftrag der ZSP vom 5. Dezember 2017, Arbeitsgruppe Controlling-Tool, Arbeitsgruppe Planungsbudget) – unsere Empfehlungen ergänzen diese und fallen deshalb differenzierter aus als die Empfehlungen zu anderen Punkten. Dies ist auch deshalb möglich, weil wir auf unseren Kollegen Steff Aellig von der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik Zürich zurückgreifen konnten, der über umfassende und jahrelange Expertise in diesen Fragen verfügt. Wesentliche Grundideen zu den folgenden Ausführungen stammen von ihm, namentlich die beispielgebenden Kriterien im folgenden Abschnitt 4.1.2 und der grundlegende, konzeptuelle «Meccano» in den Punkten 1 bis 5 in Abschnitt 4.1.3.

4.1.2 Kriterien für einen wirkungsvollen Einsatz der Ressourcen

Für einen wirtschaftlich geschickten und pädagogisch sinnvollen Einsatz der Ressourcen gibt es einige zentrale Kriterien. In ihnen drückt sich der Sinn und Zweck des Ressourceneinsatzes aus, sozusagen die «Systemphilosophie». Wir empfehlen, dass die Schulleitungen, die Kreisschulpflegen und die Schulentwicklung gemeinsam solche Eckpunkte festlegen.

Beispielgebend sind dies Kriterien wie die folgenden:

- Die Ressourcen zur pädagogischen und sonderpädagogischen Versorgung des Schulsystems müssen für die Entscheidungsträger innerhalb der Schulgemeinde möglichst steuerbar sein. Das beinhaltet einerseits, dass die Ausgabenentwicklung kontrolliert werden kann und andererseits, dass die zur Verfügung stehenden Mittel möglichst flexibel dort eingesetzt werden können, wo sie die höchste intendierte Wirksamkeit haben.
- In erster Linie sollen dem integrierten Schüler, der integrierten Schülerin die für seine / ihre Förderung und Betreuung notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen.
- Sonderpädagogische Ressourcen sollen im ganzen System wirken, in welchem eine Schüler/in mit Sonderschulungsbedarf eingebunden ist. Dazu gehören die Mitschülerinnen und -schüler und deren Familien, die Lehrpersonen sowie – je nach Situation und Bedarf – weitere Klassen oder die ganze Schule.
- Die Kriterien, nach welchen die zur Verfügung stehenden sonderpädagogischen Ressourcen verteilt und eingesetzt werden, sollen möglichst transparent und nachvollziehbar sein. Dies gilt für alle Verteilebenen: Stadt, Schulkreis, Schuleinheit, Klassen, einzelne Schülerinnen und Schüler oder Schülergruppen.
- Damit die Zusammenarbeit unter den Fachpersonen möglichst gelingt, sollen für eine einzelne Klasse möglichst wenige Bezugspersonen mit einem möglichst hohen Pensumsanteil verantwortlich sein.

4.1.3 Planungsbudget

Es gibt verschiedene Wege, wie Winterthur zu einem Planungsbudget kommt, das auf erwarteten bzw. zu erwartenden Werten basiert. Wir stellen im Folgenden eine Variante vor, mit der wir und verschiedene Fachkolleginnen und -kollegen, mit denen wir zusammenarbeiten, in anderen Gemeinden gute Erfahrungen gemacht haben für eine wirkungsvolle Steuerung der Sonderschulung.

Die beschriebenen Elemente kann Winterthur entsprechend prüfen, anpassen und umsetzen, so dass sie zu den Gegebenheiten vor Ort passen.

1 Als erstes empfehlen wir nachdrücklich, sich in der Stadt auf eine **Richtquote für die Sonderschulung** zu einigen. Die Höhe der Quote ist nur in zweiter Linie ausschlaggebend: Steuerungswirksam ist zunächst einmal die Tatsache, sich überhaupt auf eine Quote zu einigen – und sich damit zur Bewirtschaftung der Zuweisung und der Ressourcen zur Sonderschulung zu bekennen.

Steuerungswirksam ist es dann ausserdem, dass mit der Zusammensetzung der Quote auch die Angebote im Bewusstsein sind, um die es geht:

- ESS: die externe Sonderschulung in Sonderschuleinrichtungen (Tagessonderschulen, Internatssonderschulen, Spitalschulen)
- PRS: die Sonderschulung in Privatschulen
- ISS: Integrierte Sonderschulung in Verantwortung einer Sonderschule
- ISR: Integrierte Sonderschulung in Verantwortung einer Regelschule
- SSE: Sonderschulung als Einzelunterricht.

Alle diese Sonderschulformen müssen gemeinsam bewirtschaftet werden. Nehmen wir beispielgebend eine Richtquote von 4 Prozent Sonderschülerinnen und -schüler an (Legislaturziel der ZSP), dann bedeutet das

$$(ESS + PRS + ISS + ISR + SSE) \div \text{Gesamtschülerzahl} \leq 0.04$$

Mit dieser Vorgehensweise ist auch gleich veranschaulicht, dass diese verschiedenen Arten der Sonderschulung «kommunizierende Gefässe» innerhalb der Richtquote sind.

Die Richtquote ist die erste wichtige Planungsgrösse, die es für ein Planungsbudget braucht. In der Schulrealität wird sie nicht exakt einzuhalten sein und im einen Schuljahr mal über, im anderen unter dem Zielwert liegen: Aber der Trend wird «flach» und das ist das Ziel.

2 Wir empfehlen als zweites festzulegen, wie die verschiedenen Gefässe der Sonderschulung miteinander kommunizieren sollen. Dazu ist derjenige **Anteil der Sonderschulungen zu definieren, der als integrierte Sonderschulung (IS) umgesetzt werden soll**. Dieser «IS-Faktor» wird aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit, Prognosen und Zielwerten festgesetzt und jährlich überprüft.

Zum Beispiel könnte die Festlegung lauten, dass ein Drittel aller Sonderschulplatzierungen integrativ umzusetzen ist.

3 In einem dritten Schritt empfehlen wir, eine **Rechnungsgrösse für die Versorgertaxe (RVT) bei den integrierten Sonderschulungen (IS)** zu definieren. Bei der ISS leistet die Gemeinde einen kantonal festgelegten Beitrag an die Sonderschule, die sog. Versorgertaxe; sie liegt bei 45'000 Franken (125 Fr. pro Tag). Die Sonderschule erhält ausserdem kantonale Beiträge.

Die ISR wird hingegen allein von der Schulgemeinde finanziert. Deshalb muss die Gemeinde zur Planung der Ressourcen festlegen, welcher Anteil der kantonal definierten ISS-Versorgertaxe

kommunal für ISR zur Verfügung stehen soll – als rechnerische Höhe der Versorgertaxe für alle integrierten Sonderschulungen.

Die Erfahrung zeigt, dass die Kosten für die ISR in der Regel tiefer liegen als für die ISS. Die RVT kann deshalb normalerweise weniger als die ISS-Versorgertaxe betragen, z.B. 40'000 Franken.

Über die Festlegung der Richtquote und / oder dieser Grösse entsteht auch der Spielraum im Planungsbudget. Dies ist vielleicht besonders am Anfang, also bei der Einführung des Planungsbudgets, von Bedeutung und sollte gut abgewogen werden.

Wir empfehlen, die Richtquote in Winterthur deutlich unter der aktuellen Höhe von 5,5 Prozent Sonderschülerinnen und -schüler festzulegen, weil dadurch die unmissverständliche Botschaft an alle Akteure gesendet wird: «Ich muss mich bewegen.» Gleichzeitig sollte die RVT unseres Erachtens für die Anfangsphase grosszügig definiert werden, vielleicht sogar oberhalb der Höhe der kantonal definierten Versorgertaxe. Denn das Ziel, den Kostenanstieg nachhaltig zu durchbrechen, wird so trotzdem erreicht, gleichzeitig aber der Spielraum für wirksame Veränderungen nicht wieder zu stark eingeeengt, wie es in der Vergangenheit der Fall war. Es braucht am Anfang einen Anschubbetrag, da die meisten Mittel ja gebunden sind.

4 Mit den Festlegungen, die bis hierhin getroffen wurden, **kann nun bereits das Planungsbudget IS für die Stadt Winterthur berechnet werden.** Wir geben im Folgenden eine Beispielrechnung mit den Annahmen: gewünschte Richtquote 4 Prozent, davon ein Drittel integrierte Sonderschulungen, rechnerische Höhe der Versorgertaxe 40'000 Franken (eine zwar nicht kurzfristig, aber mittelfristig sinnvolle Grössenordnung).

Die Stadt Winterthur hat im Schuljahr 2016/17 gemäss der Bildungsstatistik des Kantons Zürich insgesamt 10'789 Schülerinnen und Schüler in der obligatorischen Volksschule. 4 Prozent davon entsprechen rechnerisch 431,6 Sonderschülerinnen und -schülern. Davon wäre ein Drittel, also 142,4 Schülerinnen und Schüler, integrativ zu beschulen. Das Planungsbudget für diese integrativ zu beschulenden Schülerinnen und Schüler betrüge $142,4 \times 40'000 \text{ Fr.} = 5'696'000$ Franken. Diese Summe stünde für die Verteilung auf die Schulkreise und Schulen zur Verfügung.

Tatsächlich erfolgt die Berechnung natürlich mit der zu erwartenden Schülerzahl des nächsten Schuljahres.

Um einen Eindruck davon zu vermitteln, wie sich die Zahlen ändern, wenn entweder die Richtquote oder die RVT verändert werden, seien noch die folgenden beiden Varianten angeführt:

- Richtquote nicht mehr 4, sondern 5 Prozent, alle anderen Annahmen unverändert: Das resultierende Planungsbudget beträgt 7'120'000 Franken. Anders ausgedrückt, jedes Prozent Sonderschülerinnen und -schüler kostet in diesem Szenario 1,424 Mio. Franken.
- RVT nicht mehr 40'000, sondern 45'000 Franken (also rechnerische Versorgertaxe ISR = Versorgertaxe ISS), alle anderen Annahmen unverändert: Das resultierende Planungsbudget beträgt 6'408'000 Franken. Anders ausgedrückt, durch die Anhebung der RVT kostet jedes Prozent Sonderschülerinnen und -schüler in diesem Szenario nicht mehr 1,424 Mio. Franken, sondern 1,6 Mio. Franken.

5 Festzulegen ist als Nächstes der **Verteilschlüssel**, mit dem das Planungsbudget auf die Schulkreise und die Schuleinheiten verteilt wird. Es gibt dafür verschiedene Lösungen. Unsere

Empfehlung lautet, das Planungsbudget direkt an die Schulen bzw. Schuleinheiten zu verteilen und nicht über die Kreise (siehe dazu Abbildung 4 auf der folgenden Seite). Danach beginnt dann der Aushandlungsprozess über den Mitteleinsatz.

Der Verteilschlüssel sollte zum einen aus einem Reservebeitrag von z.B. 20 Prozent bestehen – im Beispiel wären das 1,1 der 5,696 Mio. Franken. Er wird in Absprache mit den Schulleitungen nach zu definierenden Kriterien ganz oder zum Teil zurückbehalten – je nach effektivem Anteil an IS-Schülerinnen und Schülern oder anderen schwankenden Belastungsfaktoren. Für den Reservebeitrag kann eine eigene Hüterschaft bestimmt bzw. von der ZSP delegiert werden, zum Beispiel in Form eines schulkreisübergreifenden Gremiums oder in einer anderen Form.

Der übrige Teil des Planungsbudgets, im Beispiel 4,6 Mio. Franken, wird proportional zur Schülerzahl direkt auf die Schuleinheiten verteilt und steht den Schulleitungen für Förderung, Unterstützung und Entlastung zur Verfügung. Möglich ist auch, eine Art «Schulhaus-Belastungsindex» zu definieren und darüber die Verteilung zu steuern.

Eine andere Variante, die in manchen Gemeinden mit Erfolg praktiziert wird: Das gesamte Budget wird verteilt, also kein Reservebeitrag definiert und zurückbehalten. Stattdessen finden dreimal im Jahr Umverteilungskonferenzen statt, an denen die Ressourcen zwischen den Schuleinheiten abgeglichen werden.

Eine massiv ungleiche Verteilung der ISR-Schülerzahlen auf die einzelnen Schuleinheiten kann ressourcenmässig durch den Reserveanteil ausgeglichen werden. Zusätzlich kann die Kreisschulleitendenkonferenz auch die Schulhauskontingente zwischen den Schuleinheiten im Schulkreis umverteilen.

Aus unserer Sicht müssen nicht alle vier Schulkreise in Winterthur den gleichen Verteilmodus wählen. Unterschiedlich vorzugehen kann durchaus passend und adäquat sein für die Kultur und die Besonderheiten im jeweiligen Schulkreis.

Hier ist als Nebenbemerkung noch ein weiterer Gesichtspunkt anzuführen: Die Stadt kann in ihrer Gesetzgebung eine Grundlage schaffen, um externe Personengruppen an den Schulen anzustellen (z.B. Sozialpädagoginnen und -pädagogen). Dies ist unabhängig vom kantonalen Lehrpersonalgesetz und vom VSG, das in diesem Zusammenhang nicht relevant ist; die Anstellungen dürfen aber nicht anstelle von IF-Lehrpersonen und auf Kosten von VZE eingerichtet werden – nicht die Entlastung von Lehrpersonen, sondern die Integration muss im Fokus stehen (Quelle: Kantonaler Rechtsdienst). Schulentwicklung hat auch hier den Vorrang.

6 Die Bewirtschaftung der Ressourcen mittels Planungsbudget muss sich in jedem Schulkreis und in der Stadt **ganz bewusst einspielen und bewusst mit der Schulentwicklung verzahnt werden**. Dies bedingt sorgfältige Rollenklärungen, eine kluge Definition der AKV auf den verschiedenen Ebenen und jährliche gemeinsame Überprüfungen. Gemeinsamkeit ist dabei ein kritischer Erfolgsfaktor: Zahlen, Grössen und Kennwerte «von oben» zu verordnen ist nicht zielführend, sondern die verschiedenen Ebenen müssen involviert werden und «Eignerschaft» übernehmen für die Bewirtschaftung – eine proaktive Rolle.

Die Aufgabenteilung zwischen der Zentralschulpflege, den Kreisschulpflegern, den Schulleitungen und dem DSS muss definiert werden. Auf die erhebliche Bedeutung der Schulleitungen haben wir schon hingewiesen.

Abbildung 4 zeigt einen Vorschlag für eine solche Systemkonstruktion auf.

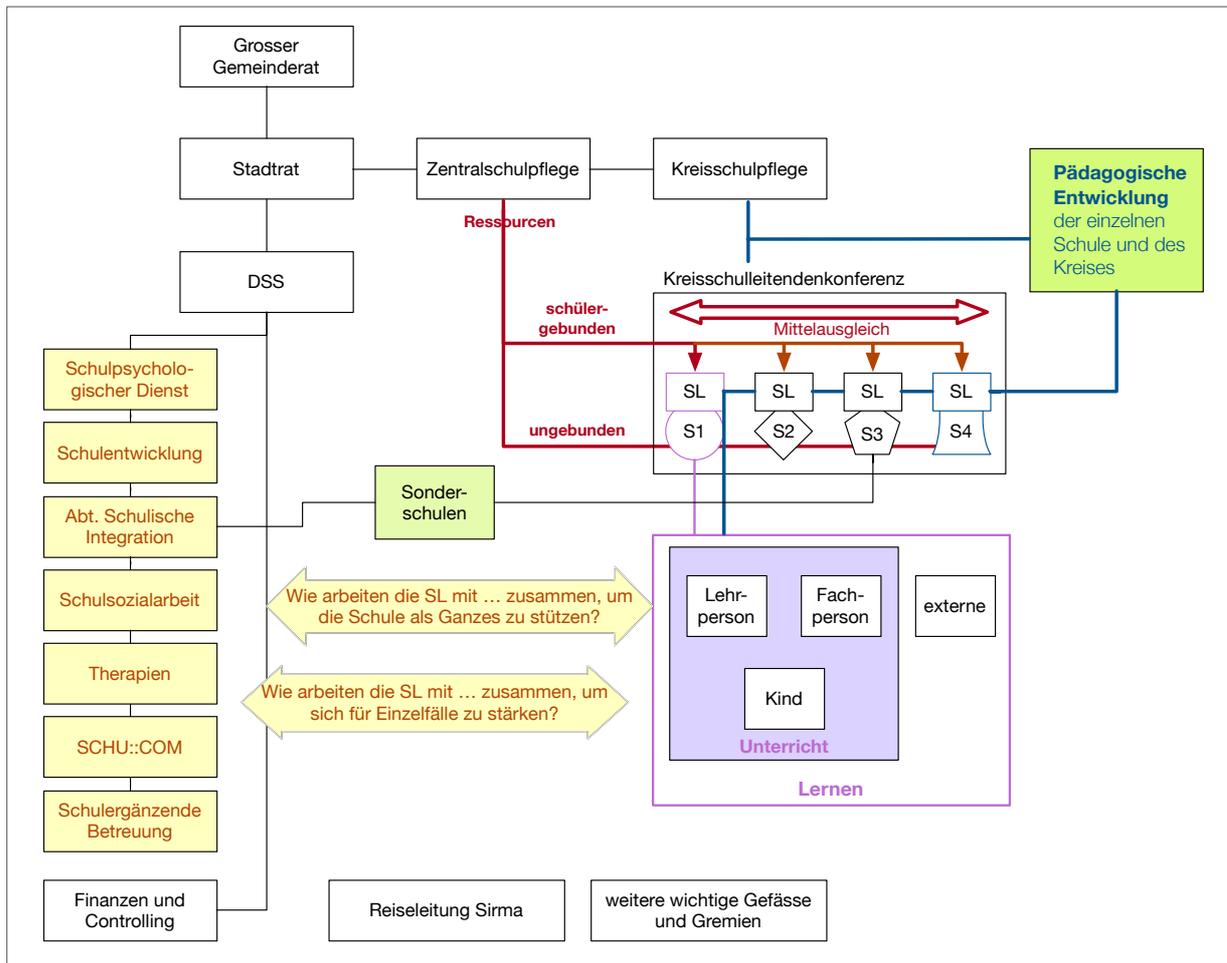


Abb. 4: Vorschlag für eine veränderte Systemarchitektur.

In Abbildung 4 geschieht die Verteilung der Ressourcen wie vorgeschlagen direkt an die Schulen. Das Budget des Kreises baut sich von den Schulen her auf. Der Mittelausgleich erfolgt auf Ebene der Kreisschulleitendenkonferenz im Kreis.

Verfügt werden die Sonderschulungen weiterhin vom Präsidium, das z.B. sein Veto einlegen kann und sich einzelne Fälle genau ansehen muss (siehe nächster Absatz). Die Fallführung sollte aber nicht bei der Schulpflege angesiedelt sein: Denn die Schulpflege muss gerade davon abstrahieren und nicht für das Einzelsetting, sondern für die Gesamtplanung im Kreis besorgt sein. Dafür ist es wie beschrieben besser, wenn die Schulleitungen die Fallführung übernehmen – und zwar so, dass das Führen der Fälle nicht nur die Schülerinnen und Schüler der eigenen Schule betrifft, sondern der Blick für das Ganze, das heisst den Schulkreis gegeben ist. Darin liegt die eigentliche Pointe. Konkret funktionieren kann es folgendermassen: Die Kreisschulleitendenkonferenz stimmt sich ab, plant gemeinsam, findet gute Lösungen und unterbreitet der Kreisschulpflege einen Vorschlag, aus dem klar hervorgeht, dass für den Kreis und nicht nur für die eigene Schule gedacht worden

ist. Dafür müssen u.a. die Fallzuordnungen zu den Schulen klar und auch Übergaben von einer Schule an die andere geregelt sein, einschliesslich der Finanzen. Die Schulpflege kann dann über den Vorschlag entscheiden, ihr obliegt sozusagen das «Portfoliomanagement».

Die Kreisschulpflege muss ausserdem die Qualität der Versorgung sicherstellen: Versorgen die Schulen die Fälle adäquat? Um diese Frage zu beantworten empfehlen wir, dass die KSP mit der Schulleitung und weiteren Fach- und Anspruchspersonen tiefer hineingeht in ausgewählte Einzelfälle. Die Schule braucht dafür einen Settingplan und sie muss zeigen, dass sie die Standards versteht, die im Einzelfall gelten. So wird klar: Was sind die Ziele, was sind die Mittel, mit denen die Schule versucht, die Ziele zu erreichen? Die KSP kann diese Aufgabe auch an eine sonderpädagogische Schulleitung delegieren, die dann in ihrem Auftrag agiert. Die übergeordneten strategischen Erwartungen der KSP an die Schule bzw. den Schulstandort lassen sich konkret in wenigen Grundprinzipien festhalten (vgl. unten Abschnitt 4.2.1: Beispielgebende Grundprinzipien einer tragfähigen Regelschule).

Wir empfehlen für die Anfangsphase eine Umsetzungsbegleitung im Umfang von 6 Nachmittagen im Schuljahr, und zwar mit einer schulkreisübergreifenden Zusammensetzung und Optik. Dies ist ein Erfahrungswert, um die notwendige Kontinuität herzustellen.

Für die Bewirtschaftung der externen Sonderschulzuweisungen (ESS, PRS) empfehlen wir, ein gesamtstädtisches Vorgehen zu überlegen. Ein Gremium, besetzt aus allen vier Schulkreisen und koordiniert vom DSS, könnte diese Zuweisungen termingerecht sammeln, sie koordinieren und gewichten und bei Bedarf Rücksprache mit den Beteiligten nehmen. Es würde sie dann zur Entscheidung in den Kreisen vorlegen. Dies würde der Qualitätssicherung und dem stadtweiten Erfahrungsaufbau dienen. Die Funktion wäre nur auf die Zuweisungen zur externen Sonderschulung bezogen (also wenn integrative Schulung nicht möglich ist) und zur Privatschulung (also wenn kein ausreichendes Angebot an einer städtischen / kantonalen Sonderschule besteht). ISS als integratives Angebot der Sonderschulung und ISR als Angebot der Regelschule wären von ihr ausgenommen.

7 Aufzubauen ist ein funktionierendes **Controlling**. Alle Kernkategorien müssen auf Ebene der Schule abbildbar sein und, anders als bisher, ein Gesamtbild aus Fällen und Franken ergeben. Bereits am 4. Oktober 2016 hat die ZSP den Projektauftrag für die Konzeption eines Controlling-Instrumentes genehmigt und die Arbeitsgruppe hat, wie mehrfach erwähnt, schon einen Vorschlag ausgearbeitet. Unter anderem wird die Schulverwaltungssoftware ergänzt und somit bald eine vollständige Sicht für die Schulleitungen möglich.

8 Zu erwähnen sind abschliessend noch einige **buchhalterische Aspekte**. So sollte das Planungsbudget mehr oder minder dem entsprechen, was im Moment für ISS und ISR ausgegeben wird, oder wie erwähnt sogar um einen Anschubbetrag erhöht werden. In der Gesamtbudgetsicht ist ISS/ISR allerdings nur ein kleiner Teil. Wirklich gespart wird durch das Verhindern von externen Sonderschulungen – was aber die vorausgehende Schulentwicklung erfordert, die eben nur auf dem beschriebenen Weg erreicht werden kann.

Aus Sicht der Schulleitung ist die Höhe der Mittel entscheidend, die ihr zur Verfügung stehen, und nicht ihre Herkunft. Konkret könnten in Winterthur einige Teile des Planungsbudgets aus der Kostenstelle 534 Sonderschulung und andere Teile aus der Kostenstelle 514 Volksschule kommen, oder das ISS/ISR-spezifische Planungsbudget könnte durch nicht an ISS oder ISR gekoppelte,

sprich: klassen- und nicht schülergebundene Anteile ergänzt werden. Die RVT kann also von den Kostenstellen her aus unterschiedlichen Quellen geäufnet und gewissermassen «designt» werden, um bestimmte Absichten auszudrücken und einige Budgetposten auch buchhalterisch zu entlasten.

Hinter einer solchen Konstruktion stehen drei Gedanken:

- 1) Die Schulen sollen Mittel einsetzen können, ohne sofort an Sonderschulung denken zu müssen – also nicht zuerst an einzelne Kinder denken, die im Regelsetting nicht bestehen, sondern an ihre Tragfähigkeit als System und ihre Qualität als Regelschule.
- 2) Klassengebundene Ressourcen sind unabhängig von individuellen Massnahmen und damit besser steuerbar.
- 3) Das Sonderschulbudget würde durch die klassengebundenen Ressourcen entlastet.

Wir empfehlen, einer solchen Konstruktion nicht zu folgen, sondern das Planungsbudget zum allergrössten Teil aus den schülergebundenen Mitteln zu füllen, sprich: aus der Sonderschulung. Denn es besteht die Gefahr, dass nicht-schülergebundene Anteile politisiert und eingespart werden. Dagegen ist die Budgetierung mit schülergebundenen Mitteln VZE-konform, sie wahrt die kommunale Chancengleichheit und «schützt» trotzdem die Planung, da sie auf den erwarteten Individualansprüchen beruht. Uns sind Beispiele bekannt, in denen in Zeiten klammer Kassen die nicht-schülergebundenen Ressourcen gekürzt wurden: Dadurch sank die RVT und die Aufgabenerfüllung durch die Schulleitungen wurde deutlich erschwert. So konnte dem individuellen Förderbedarf schlechter entsprochen werden und externe Sonderschulungen nahmen zu.

Diese Gefahr ist in Winterthur kleiner, da die Zentralschulpflege als produktgruppenverantwortliche Stelle für die Budgets und auch allfällige Budgetkürzungen zuständig ist. Die klassengebundenen Massnahmen können also dazu beitragen, um das Ziel der Sonderschulquote zu erreichen. Aus den genannten Gründen sind wir dennoch zurückhaltend.

Für die Schulleitung sind die buchhalterischen Unterschiede letzten Endes wenig relevant. Sie weiss: «Ich habe soundsoviel Franken aus diesem Kässeli und soundsoviel aus jenem.» Doch es ist der Gesamtbetrag, der für sie zählt. Er muss in einem transparenten Prozess für sie zustandekommen und die Verwendung durch die KSP kontrolliert werden.

4.2 Schulleitungen stärken

Unsere zweite zentrale Empfehlung lautet, den Schulleitungen zur Steuerung des Angebots hohe Autonomie und Flexibilität zu geben, aber auch hohe Verantwortung. Sie gehören ins Zentrum des SIRMa-Konzeptes und müssen mehr Kontrolle als bisher bekommen über die Entscheidungen, die ihre Schule betreffen – aber auch stärker als in der Vergangenheit verantwortlich dafür gemacht werden, was die von ihnen getroffenen Entscheidungen über sie aussagen und wie sie sich auswirken.

Wandel an den Schulen passiert nur über die Schulleitungen, nicht ohne sie. Deshalb gehören sie ins Zentrum.

4.2.1 Beispielgebende Grundprinzipien einer tragfähigen Regelschule

Konkret empfehlen wir, Grundprinzipien einer tragfähigen Regelschule zu formulieren, auf die sich die Schulleitungen verpflichten. Diese Eckpunkte bilden zugleich die strategischen Erwartungen der Kreisschulpflege bezüglich der Entwicklung jedes Schulstandortes hin zu einer möglichst tragfähigen integrativen Schule.

Beispielgebend lassen sich solche strategischen Erwartungen und Vorgaben etwa wie folgt zusammenfassen:

- i. Jede Schülerin und jeder Schüler muss an der Schule seinen / ihren Platz finden.
- ii. Für Lern- und Verhaltensprobleme sind in erster Linie die Klassenlehrpersonen zuständig. Es besteht weder eine grundsätzliche Delegationshaltung («das ist Sache der Spezialisten») noch eine Separationshaltung («das Weg ist das Ziel»).
- iii. Lehrpersonen (Regellehrpersonen wie Schulische Heilpädagog/innen) sind Teil eines handlungsfähigen Teams. Sie sind keine verkappten Einzelkämpfer.
- iv. Jede Schule hat ein pädagogisches Konzept, das alles abdeckt. Sonderpädagogik wird nicht als vom pädagogischen Alltag abgespaltene Domäne erlebt. Sie ist integraler Teil der Antwort auf die Frage: «Wie unterrichten wir?» und «Wohin entwickeln wir uns als Schule und im Unterricht?»
- v. Die Schule ist in der Verantwortung, sich für alle vorgenannten Punkte durch Weiterbildung und Beratung kompetent zu machen. Die Kreisschulpflege ist in der Verantwortung, der Schule dies zu ermöglichen.

Diese fünf Punkte entsprechen dem Kern dessen, was wir in der Stadt Winterthur als integrative Leitfigur ausgemacht haben. Jede Schule wäre verantwortlich, sie zu gewährleisten. Für die Schulen ergäben sich nicht eine, sondern viele Weisen, ihre Sache dabei gut zu machen, und für die Kreisschulpflege die Aufgabe, diesbezüglich die Qualität an den Schulen und die tatsächliche Möglichkeit zur Entwicklung sicherzustellen. Das ganze System, die ganze Schule muss auf einen nachhaltigen Entwicklungsweg gebracht werden. Dafür muss sich an der Schule ein langfristiges strategisches Vorgehen ausbilden – verknüpft mit der immer notwendigen, kurzfristigen und situationsgebundenen Fallbearbeitung.

Selbstverständlich werden weiterhin Schülerinnen und Schüler der Sonderschulung zugewiesen. Doch der Fokus ändert sich: Statt Serien von Fällen zu bearbeiten wird immer auch reflektierend

auf die Meta-Ebene gewechselt: Was sagt es über uns aus, dass wir für dieses Kind eine Sonderschulung beantragen? Was – an der Schule und im Kreis – könnte anders sein? Warum ist das nicht so? Wie machen es andere? und so weiter. Die Schulleitungen sind auf die Idee zu fixieren, dass Schülerinnen und Schüler gar nicht erst an die Sonderschulung gehen. Die einzig dafür relevante Frage ist die nach den Lern- und Bildungszielen für ein Kind.

4.2.2 AKV – Weg der Verzahnung der verschiedenen Akteursgruppen

Wie kommt man dazu, sich strategisch auszurichten? Eine einfache Aufgabe ist das nicht, sie erfordert viel Aufmerksamkeit. Denn der Alltag ist geprägt von der Orientierung am Fall, am individuellen Bedarf, dem nächsten Traktandum, dem nächsten Geschäft – sie allesamt wiederum als Teil einer langfristigen Entwicklung einzuordnen, geschieht nicht von allein.

Wir sehen in Winterthur die Möglichkeit gegeben, über die AKV in eine solche Entwicklung zu kommen. Die Idee dahinter ist, dass in einem ersten Schritt jede Stelle ihre Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung selbst aufschreibt – nur so passiert die notwendige Involvierung und nur so ist sichergestellt, dass keine wichtigen fachlichen und sachlichen Gesichtspunkte übersehen werden. Die vorformulierten AKV werden dann in einem nächsten Schritt mit den AKV der über- und nebengeordneten Stellen abgeglichen und verkettet. Es ist dann zum Beispiel die Aufgabe (A) einer übergeordneten Stelle, zu prüfen, wie eine untergeordnete Stelle ihrer Verantwortung (V) gerecht wird. Oder es liegt in der Kompetenz (K) einer nebengeordneten Stelle, der anderen nebengeordneten Stelle eine Einschätzung zur Stimmigkeit ihrer AKV zu geben. Die Formulierungen werden angepasst, bis das Zusammenspiel stimmt. Nur durch diese Verkettung ist sichergestellt, dass jede Stelle auch den «Blick von aussen» einnimmt und mit der Zeit dazulernen wird. Grundprinzipien wie die oben in 4.2.1 beispielgebend formulierten helfen bei dieser Aufgabe.

Die Skizze in Abbildung 5 visualisiert den Vorschlag.

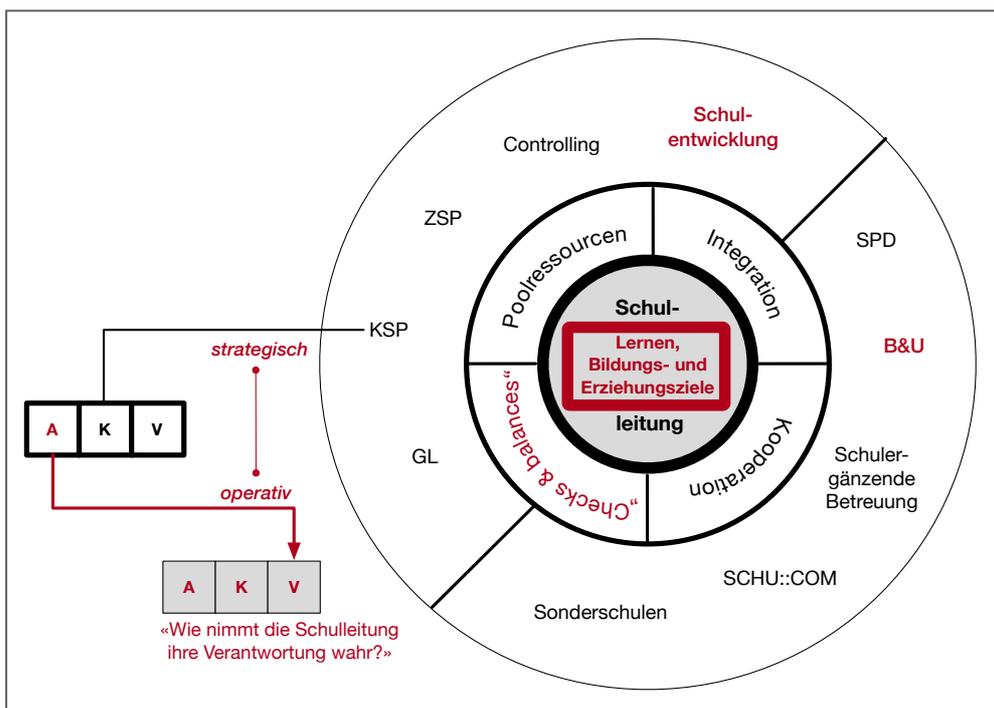


Abb. 5: Veranschaulichung des Prinzips der AKV-Verkettung

Im Zentrum stehen das Lernen und die Bildungs- und Erziehungsziele. Hauptakteure sind die Schulleitungen, verantwortlich u.a. für das Setting und das Fachteam. Wie das Gesamtsystem sind sie auf das Lernen und die Bildungs- und Erziehungsziele für die Schülerinnen und Schüler fokussiert. Dieser Fokus wird getragen und umrahmt von Grundprinzipien, welche den Systemrahmen und die grundlegenden Mittel zur Zielerreichung deutlich machen: im Beispiel sind das Integration (im Sinne der Verpflichtung auf dieses Ziel), Poolressourcen (als entscheidender Ressourcierungsmechanismus), Kooperation (als Arbeitsprinzip, Delegation ist ausgeschlossen) und «Checks & balances» (die miteinander verketteten und sich gegenseitig in Waage bringenden AKV). Ein Beispiel für «Checks & balances» ist in der Abbildung dargestellt: Es ist die Kompetenz der Kreisschulpflege, strategische Entscheidungen für den Schulkreis zu treffen. Zu ihren Aufgaben gehört dann zu überprüfen, wie die Schulleitungen ihre Verantwortung wahrnehmen. Die anderen abgebildeten Stellen und Elemente haben auf gleiche Weise alle jeweils ihre Aufgabe und Verkettung mit den AKV der Schulleitungen.

Im Anschluss an die Illustration sollen im Folgenden vier wichtige Facetten dieser Idee etwas stärker ausgeleuchtet werden.

AKV-Facette 1: Zusammenspiel der Hierarchieebenen

Das Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen der Hierarchie kann man sich etwa wie folgt vorstellen:

- Die AKV der Kreisschulpflege muss sich auf die Schule und ihren Entwicklungsweg beziehen, nicht auf den Fall.
- Zentralschulpflege und Kreisschulpflege bilden eine strategische Ebene. Zielfrage: «Wie schaffen wir es, dass Erziehung und Bildung im Zentrum stehen und nicht Frankenbeträge, Massnahmen usw. und wir trotzdem die Kosten im Griff haben?»
- Die Kreisschulpflegen und die Schulleitungen bilden eine operative Ebene, in der sie das Tagesgeschäft mit dem strategischen Bezugsrahmen verknüpfen. Zielfrage: «Wie bauen wir im Laufe der Zeit mehr Kompetenz, Erfahrung und die Fähigkeit auf, um die SIRMa-Ziele zu erreichen?»
- Die Geschäftsleitung (Kreisschulpflege und Schulleitungen im Kreis) managt die Bewirtschaftung der Ressourcen. Zielfrage: «Nach welchen Kriterien verteilen wir bei uns im Schulkreis die sonderpädagogischen Ressourcen?» Die Kriterien müssen möglichst transparent und nachvollziehbar sein.

Getragen wird dieses Zusammenspiel von der Orientierung an strategischen, langfristigen Zielen und den operativen, alltäglichen Aufgaben in den Kreisschulpflegen. Dadurch entsteht der notwendige Bewegungsspielraum: Die Kreisschulpflegen werden in diesem Sinne unabhängiger von den Schulleitungen und die Schulleitungen unabhängiger von den Kreisschulpflegen. Trotzdem stimmt aber die Entwicklungsrichtung im Schulkreis. Genau dies zeigt sich dann in den abgeglichenen und verketteten AKV.

AKV-Facette 2: Schulleitungen können nicht nach Gutdünken Schalten und Walten

Da jedes System (jede Schule) unterschiedlich ist, müssen die AKV zur Gestaltung integrativer Settings bei den Schulleitungen sein. Sie setzen die Mittel ein mit der Zielfrage: «Welche Aufgabe

braucht jeder Franken in meiner Verantwortung, damit er möglichst wirkungsvoll ist?» Dies beinhaltet dann aber insbesondere auch die Budgetverantwortung, welche nicht mehr einfach an andere Stellen delegiert werden kann: Stimmt der Ressourceneinsatz nicht, kann nicht mehr mit dem Finger auf externe Faktoren gezeigt werden. Die Schulleitungen erhalten also einerseits Gestaltungsfreiheit. Sie werden andererseits aber auch in die Verantwortung genommen.

Die Schulleitungen tragen mit anderen Worten Verantwortung dafür, als Führungsperson zu wachsen und besser zu werden.

Aus Sicht einer Schulleitung formuliert heisst das zum Beispiel:

- Ich muss rauskommen aus der seriellen Fallverarbeitung und rein in die Schulentwicklung.
- Ich muss aktiv meine Ressourcen bewirtschaften statt reaktiv Fällen hinterherzulaufen. Die Massnahme ist nicht das Ziel – *lange vor* einer Sonderschulabklärung muss bei uns im Schulhaus ganz viel passieren, was uns als Schule stärkt – und wir müssen verstehen, wo wir damit gerade stehen und was das über uns aussagt.
- Bei mir laufen die Fäden zusammen für: Welche Expertise muss ich an den Tisch holen, um das Ziel zu erreichen? Ich kann nicht machen, was ich will.
- Ich muss verstehen und einsehen, wo ich Hilfe brauche, und sie mir holen.
- Beratung ist obligatorisch. Es wird festzulegen sein, welche Fachpersonen zu welchem Zeitpunkt beigezogen werden sollen / müssen.
- Wir brauchen im Schulhaus Interesse am Regelfall, nicht nur am Sonderfall, und müssen motiviert sein fürs Lernen, nicht nur für den Unterricht. Die Regelfälle sollen zunehmen, die Sonderfälle abnehmen.
- Kooperation ist unerlässlich. Delegation ist ausgeschlossen.
- Ich muss mir bewusst sein: Jeder Massnahmenentscheid, den ich treffe, wird «von oben» (KSP) und «von der Seite» (Kreisschulleitendenkonferenz, DSS) hinterfragt («checks & balances»). Inwiefern leistet meine Entscheidung einen Beitrag dazu, wo ich in zwei, drei Jahren mit meiner Schule sein möchte? Inwiefern hilft sie, die Integration bei mir im Schulhaus zu verbessern?
- Im Kreis müssen wir als Schulleitendenkonferenz gut zusammen funktionieren. Wir müssen sehr bewusst miteinander den Weg gehen – nicht jeder für sich.

AKV-Facette 3: Umgang mit Bedenken und offenen Fragen

Im Zuge der Auseinandersetzung zeigen sich schnell Bedenken und offene Fragen, die im Aushandlungsprozess miteinander angegangen und befriedigend gelöst werden müssen. «Befriedigend gelöst» meint nicht, eine exakte Lösung zu haben, sondern einen Weg, von dem man darauf vertraut, dass er zu einer guten Lösung führt.

Eine Liste mit ausgewählten Punkten, die uns während der Evaluation begegnen sind, umfasst:

- Viele Schulen brauchen situativ bedienbare «Ventile» (z.B. Lerninsel, schulhausinternes Förderzentrum, Time-In). Diese müssen ebenfalls Teil der AKV sein und Teil der Konzeptverantwortung. Wie regelt man das am besten?

- Schulleitungen müssen langfristig da sein. SIRMa ist mit einer hohen Fluktuationsrate nicht verträglich: Eine Schulleitung muss über Jahre ihre Schule entwickeln, das heisst die Konzepte und Strukturen überblicken, auswerten, überprüfen und steuern. Gibt es Möglichkeiten, die Kontinuität zu fördern?
- Schulleitungen haben viele Themen, nicht nur SIRMa (z.B. Lehrplan 21, ...). Wie schafft man es, dass SIRMa genug Aufmerksamkeit und Zeit erhält?
- Schulleitungen müssen interdisziplinär denken können. Nicht nur Unterricht, sondern Lernen; nicht nur Pädagogik, sondern auch Förderung, Betreuung, Schulsozialarbeit, Sozialpädagogik. Wie kann inter- und multidisziplinäres Denken erlernt werden?
- Wie kann sichergestellt werden, dass einzelne Schulen in Zukunft nicht einzelne Schülerinnen und Schüler mit separativen Massnahmen versehen, um den Finanztopf im Schulhaus aus weniger ISR verteilen zu können?
- Eine Schulleitung könnte Opfer des eigenen Erfolgs werden, wenn sie weniger Sonderschülerinnen und -schüler produziert, dann aber bei der nächsten Ressourcenverteilung weniger Mittel erhält. Demgegenüber sind andere Schulleitungen vielleicht geschickte «Ressourcenhämter». Wie verhindert man das?

Diese Liste zeugt bereits von einer qualitativ hochstehenden Auseinandersetzung mit der vorgeschlagenen Entwicklung. Sie steht beispielgebend für den Weg, mit dem schrittweise Verantwortung übernommen wird im SIRMa-Prozess.

AKV-Facette 4: Zu hohe Regelungsdichte vermeiden

Das SIRMa-Konzept kann als symptomatisch gelesen werden für Neuerungen, die dazu führen, dass die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung für die einzelnen Akteure in hohem Masse unklar sind. Versucht man dann, diese Klarheit herzustellen, besteht die folgende Gefahr: Man weiss, dass die bestehende Organisationsform geändert werden muss, und beschliesst einen markanten Wechsel. Aus Angst davor, was das Neue auslösen könnte, wird zugleich überreguliert und versucht, alles genau zu regeln und zu kontrollieren. Damit wird allerdings gleich wieder jede Möglichkeit zur Gestaltung und Selbststeuerung genommen, also zum Management im eigentlichen Sinne. Sind dann noch die AKV unklar, kann daraus keine gute Entwicklung folgen.

SIRMa formulierte eine mutige, ja radikale Idee, um die Schulentwicklung auf die nächste Stufe zu heben. Durch den nicht an der Basis verankerten Sololauf, die mangelnde Umsetzung und Regulierungsunklarheiten hat sich die geschilderte Entwicklung ergeben. In eine nicht unähnliche Richtung gingen seinerzeit die Feststellungen im erwähnten Rechtsgutachten Budliger, der auf genau jene Mischung aus zu hoher Regelungsdichte einerseits und unregelmässigen AKV andererseits hingewiesen hat, was für grosse Probleme sorgte. Es gilt für die Weiterentwicklung von SIRMa darum bewusst die richtige Mischung zu suchen von eher pragmatischen, naheliegenden Lösungen, dem adäquaten und notwendigen Detaillierungsgrad der operativen Dokumente und der Zurückhaltung, alles genau regeln zu wollen.

4.2.3 Fokus auf Lernen und auf Bildungs- und Erziehungsziele

Damit die Schulleitungen ihre anspruchsvolle Aufgabe erfüllen können, benötigen sie neben ausreichenden Ressourcen und ausreichenden Kompetenzen die Unterstützung durch viele weitere Stellen in der Stadt, sodass sie gute Entscheidungen treffen können. Diese anderen Stellen sind «sachverständige und aktive Wegweiser» für die Schulleitungen, denn letztere werden, wie in Abschnitt 4.2.2 schon dargestellt, keineswegs nach Gutdünken Schalten und Walten können.

Der Fokus wird auf Lernen und auf Bildungs- und Erziehungsziele gelegt – alles andere arbeitet diesem Fokus zu.

Dass wir empfehlen, jede Stelle in einem ersten Schritt ihre AKV selbst formulieren zu lassen und sie dann in einem zweiten Schritt mit den über- und nebengeordneten Stellen zu verketteten und mit den wichtigsten Anspruchsgruppen abzustimmen, wurde im Abschnitt 4.2.2 schon ausgeführt. Wir beschränken uns darum im Folgenden darauf, die wichtigsten Stellen aufzuführen, unsere wichtigsten Eindrücke aus der Evaluation festzuhalten und Vorschläge für die AKV zu unterbreiten mit dem Fokus auf die Unterstützung der Schulleitungen.

Dies ist im Sinne einer Skizze oder Charakterisierung zu verstehen, die als Diskussionsgrundlage für die weitere Ausarbeitung dienen kann. Der Erarbeitungs- und Abstimmungsprozess der AKV muss später klar geleitet sein mit dem Ziel, realitätsgerechte Regelungen und Formulierungen zu finden, welche die gemeinsame «Umsetzungintelligenz» in Winterthur erhöhen.

4.2.3.1 Schulleitungen

Die Schulleitungen erfüllen in der oben beschriebenen Ausrichtung auf das Lernen und die Bildungs- und Erziehungsziele der Schülerinnen und Schüler eine höchst anspruchsvolle und an viel Verantwortung rückgebundene Aufgabe, zu deren Erfüllung verschiedenes Know-how nötig ist. Sie müssen in der Lage sein, zu erkennen, welches Wissen und welche Fähigkeiten sie benötigen, um diese Verantwortung auch effektiv wahrzunehmen (vgl. Abschnitt 4.2.2, insbes. AKV-Facetten 2). Keine Schulleitung wird umhinkommen, sich rollenadäquates Wissen und Können in der Schulentwicklung, rund um sonderpädagogische Massnahmen und in der fachlichen wie auch personellen Führung anzueignen – und diesbezügliche Lücken, zum Beispiel nach Dringlichkeit, planvoll zu schliessen.

Der Gewinn liegt in einer höheren Autonomie und Gestaltungskraft im Schulhaus.

Ein kritischer Erfolgsfaktor für diesen Wissensaufbau ist die Kooperation mit den in den nachfolgenden Abschnitten beschriebenen Ebenen und Akteuren. Es wird nicht möglich sein, die herausforderungsreiche Aufgabe unter den gegebenen Rahmenbedingungen im Alleingang zu bewältigen. Nebst Führungs- und Vernetzungsqualitäten ist die Fähigkeit zur Teamarbeit gefragt. Es gibt im Moment noch Schulleitungen in der Stadt, die keine Fachteams aufgebaut haben, die das Leistungsspektrum der Fachpersonen an ihrer eigenen Schule kaum einschätzen können, die den Zeitpunkt nicht kennen, zu dem sinnvollerweise der SPD beizuziehen ist und die keine B&U in Anspruch nehmen oder viel zu spät. Als Hauptakteure im Zentrum von SIRMa wird den Schulleitungen dies so nicht mehr möglich sein. Vielmehr sollen sie den unterstützenden Stellen in der Stadt ein offenes und ansprechbares Gegenüber sein – ganz so wie umgekehrt auch.

Es ist nicht zu erwarten, dass diese Auseinandersetzung spannungsfrei abläuft. Aber spannungsreiche Kooperationen mit dazu gehörenden Klärungsprozessen sollen zu besseren Lösungen für

die Schülerinnen und Schüler führen als früher, und daran wird sich letztlich der Erfolg der Kooperation bemessen.

Zur Formulierung der AKV für die Schulleitungen unterbreiten wir den folgenden Diskussionsvorschlag im Hinblick auf die Weiterentwicklung von SIRMa:

Aufgabe der Schulleitungen ist es, die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel an der Schule so einzusetzen, dass die Schule auf einen aktiven und nachhaltigen Entwicklungsweg gebracht wird, sodass Qualität und Tragfähigkeit des Regelangebotes zunehmen. Ihre **Kompetenzen** liegen in entsprechenden strategischen und langfristigen Planungen und der Wahl geeigneter Massnahmen für ihre Schule, eingeschlossen Massnahmen, die sich an Lehr- und Fachpersonen richten. **Verantwortung** übernehmen sie dafür, mit den entsprechenden Stellen in der Stadt zu kooperieren, sodass Sachverstand und Fachwissen massgeblich mitgestaltend in ihre Entscheidungen und Erprobungen einfließen.

4.2.3.2 Zentralschulpflege

Die Zentralschulpflege ist als strategisches Organ konzipiert und muss ihre Führungsverantwortung wahrnehmen. Unter anderem regelt sie gemäss Art. 6 Abs. 2 lit. g der Geschäftsordnung Volksschule Winterthur die sonderpädagogischen Angebote (mit Ausnahme der Sonderschulen). Bezüglich SIRMa ist es die wichtigste Funktion des Gremiums, sicherzustellen, dass sich die Sonderschulung in einem strategischen Gesamtrahmen bewegt, mit gesamtstädtischer Perspektive, angelegt auf die langfristige Entwicklung und den Lern- und Kompetenzzuwachs an den Schulen (unabhängig vom Schulkreis). Angesichts der Zusammensetzung der ZSP ist dies sehr anspruchsvoll: Ihre Mitglieder müssen als Teile für das Ganze denken.

Zur Formulierung der AKV für die Zentralschulpflege unterbreiten wir den folgenden Diskussionsvorschlag im Hinblick auf die Weiterentwicklung von SIRMa:

Aufgabe der Zentralschulpflege ist es, den Schulen der Stadt eine strategische Gesamtsicht für ihre nachhaltige Entwicklung zu mehr Tragfähigkeit zu geben, deren Elemente einem Realitätstest standhalten. Ihre **Kompetenzen** liegen in entsprechenden strategischen und langfristigen Planungen und in der Wahl der geeigneten Mittel, eingeschlossen die allfällige Delegation oder Teildelegation von Aufgaben, die Projektorganisation und den nötigen Wissenstransfer bzw. -aufbau, um die Aufgaben erfüllen zu können. **Verantwortung** übernimmt sie dafür, dass zu SIRMa Führungsentscheide bestehen, an denen sich die Schulen, die Kreise und die relevanten Abteilungen des DSS ausrichten. Die Führungsentscheide richten sich an Grundprinzipien mit gesamtstädtischer Geltung aus.

4.2.3.3 Präsidien der Kreisschulpflegen

Die Präsidien der Kreisschulpflegen sind gewählt und bekleiden ein politisches Amt. Ihnen gegenüber gibt es keine Weisungsbefugnis, dafür ist ihre Aufgabe äusserst anspruchsvoll. Aufgrund der Ausgangslage in Winterthur empfehlen wir, dass sie in den Kreis hinein sehr bewusst strategisch tätig werden, quasi «unternehmerisch», und die Schulen führen – aber nicht Fälle. Zwar bleibt die Kompetenz bei ihnen, Verfügungen zu unterzeichnen. Sie müssen in der Verfügung aber pädagogische Anforderungen mit Frankenbeträgen verbinden können und das heisst: dabei einen Blick haben für die Schulentwicklung, für das System Schule in ihrem Kreis und für dessen Entwicklung.

Dafür benötigen sie Instrumente, nicht zuletzt ein funktionierendes Controlling, und eine gemeinsam getragene, strategische Verständigung. Den Schulleitungen sollen sie Gestaltungsspielraum ermöglichen und Verantwortung geben, jedoch auch operativ die Kontroll- und Steuerungsfunktionen ihnen gegenüber wahrnehmen.

Zur Formulierung der AKV für die Kreisschulpflegen unterbreiten wir den folgenden Diskussionsvorschlag im Hinblick auf die Weiterentwicklung von SIRMa:

Aufgabe der KSP ist es, sicherzustellen, dass die Mittel an den Schulen so eingesetzt werden, dass sie im Laufe der Zeit mehr Kompetenz, Erfahrung und die Fähigkeit aufbauen, um die SIRMa-Ziele zu erreichen. Ihre **Kompetenzen** liegen in entsprechender strategischer Ausrichtung im Kreis sowie in der Aufsicht, Kontrolle und Steuerung (z.B. Fokus auf Lernen, Unterricht, Personal, Personalentwicklung). **Verantwortung** übernehmen sie dafür, dass im Kreis die strategischen Grundprinzipien und die Entwicklungsrichtung klar sind.

4.2.3.4 Schulpsychologischer Dienst

Die grosse Bedeutung des Schulpsychologischen Dienstes im Zuweisungsverfahren wurde oben schon hervorgehoben (vgl. Seite 18). In der Evaluation stechen vor allem vier Dinge heraus:

- Zum einen werden die Empfehlungen des SPD meistens als Deutungshoheit interpretiert, das heisst Art und Umfang der empfohlenen Massnahmen gelten als verbindlich. Dies findet sich zum Teil wieder in den Aussagen von Schulpsychologinnen selbst, die in den Gesprächen zum Beispiel sagen «wir stellen den Sonderschulstatus fest» oder «wir sagen der Schule, ob das eine Sonderschülerin ist», obschon schulpsychologische Abklärungen darüber nicht abschliessend befinden können. Sie beantworten eher die Frage «wie lernt das Kind» oder auch «welche Bedingungen, psychologisch gesehen, beeinflussen das Lernen des Kindes massgeblich», aber der Sonderschulbedarf wird ja gerade nicht von einer einzigen Stelle in Expertenfunktion festgestellt sondern im Abklärungsverfahren in enger Zusammenarbeit und im Austausch mit weiteren Akteuren ermittelt (z.B. Lehrpersonen, Therapeut/innen, Eltern). Auch ist es nicht die Aufgabe des SPD, pädagogische Zielsetzungen zu bestimmen.
- Zum anderen wird der SPD als zu stark personenabhängig beschrieben, d.h. je nachdem, welche Schulpsycholog/in eine Schule betreut, zeigt sich dies in einem sehr unterschiedlichen Vorgehen, unterschiedlichen Empfehlungen und anderen Entscheidungen.
- Der SPD arbeitet mit der enormen Anzahl von abzuklärenden Fällen an seiner Kapazitätsgrenze. Eine verbesserte Tragfähigkeit der Schulen käme dem SPD somit direkt zugute: Sinkende Abklärungszahlen sind ein Indikator dafür, dass die Entwicklung in die gewünschte Richtung geht, und der Dienst kann seine Leistungen wieder dort erbringen, wo sie wirklich gebraucht werden – sowohl bei der Abklärung und Unterstützung der Schülerinnen und Schüler als auch in der Schule als System.
- Der Dienst hat turbulente Zeiten hinter sich. Er hat trotz widriger Umstände schon in früheren Jahren Veränderungen eingeleitet und sie mit entsprechender Kraft- und Willensanstrengung auch umgesetzt. Dies dürfte ihm in Zukunft weiterhin gelingen, es sind ihm aber bessere Rahmenbedingungen zu wünschen. Langfristig angelegte Systemklarheit ist Voraussetzung dafür, dass der Dienst seine Fähigkeiten in der Stadt besser einsetzen kann.

Zur Formulierung der AKV für den Schulpsychologischen Dienst unterbreiten wir den folgenden Diskussionsvorschlag im Hinblick auf die Weiterentwicklung von SIRMA:

Aufgabe des SPD ist es, das Kind im Setting zu beurteilen. Seine **Kompetenzen** liegen in der entsprechenden Abklärung und gemäss Gesetz in der Empfehlung von Art und Umfang der erforderlichen Massnahmen. Sie liegen ausserdem darin, der Schule und der Kreisschulpflege eine Rückmeldung darüber zu geben, was die erforderliche Abklärung und die ins Auge gefassten Lösungsvorschläge über die Tragfähigkeit, Qualität und Entwicklungsmöglichkeiten der Schule aussagen. **Verantwortung** übernimmt er dafür, dass das Kind im Setting beurteilt wird – besonders bei Abklärungen, die unter dem SAV-Zugang «Aktivitäten» oder unter dem Zugang «Partizipation» erfolgen (also bei Lern- und Verhaltensproblemen).

Darüber hinaus orten wir einen Bedarf an bewusster Führungsunterstützung und Arbeit an der Leitungskultur im SPD. Die Rahmenbedingungen, unter denen der Dienst seine schwierige und anspruchsvolle Aufgabe erfüllen muss, sind in der derzeitigen Form nicht angemessen, insofern die Erwartung besteht, dass er in Eigenregie an seiner Identität und seiner Ausführungskultur arbeitet. Der SPD muss sich, damit Entwicklung gelingt, als Element im grösseren Gefüge verstehen lernen und nicht als Einzelkämpfer. Weil wir dies als zentral für die Weiterentwicklung von SIRMA und die Sonderschulzuweisungen erachten, empfehlen wir, dem SPD eine gezielte Führungsentwicklung und Leitungsunterstützung zu ermöglichen und dem Dienst zudem ausreichend Raum für eine fachkundig begleitete Teamentwicklung zur Verfügung zu stellen. Er muss an seiner Identität als Dienst arbeiten und zum Teamplayer werden – und dafür auch die wirksamen Möglichkeiten erhalten. Nicht zuletzt gehört dazu ein aufgeschlossenes Gegenüber aufseiten der Schulleitungen, sodass sich die Player in einem ausreichend klaren Gesamtsystem miteinander vernetzen und verzahnen können. Aus fachlicher Sicht ist der Dienst gut aufgestellt.

4.2.3.5 *Abteilung Schulische Integration*

Die Abteilung Schulische Integration hat eine Doppelrolle inne. Zum einen nimmt sie für die Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen in der ISS die Rolle der Schulleitung wahr, d.h. sie rekrutiert und führt dieses Personal; zum anderen übernimmt sie Beratung und Unterstützung in der ISR. Beide Rollen interferieren. B&U ist die zentrale und in Zukunft auszubauende, essenzielle Funktion für die Schulen und Schulleitungen, um insgesamt tragfähiger zu werden. Die ISS ist dagegen der Sonderschulung verpflichtet. Die Personalrekrutierung und damit der gesamte Planungsprozess der ISS wird dadurch erschwert, dass er rechtlich erst nach der Aufnahme der Sonderschülerinnen und -schüler erfolgen kann, also im April. Die beiden massgeblichen Sonderschulen CPS Maurerschule und HPS Michaelschule stellen und verantworten dafür die Plätze. Im Organigramm sind sie direkt dem Bereich Bildung des DSS unterstellt, die Abteilung Schulische Integration hingegen der Gesamtleitung Pädagogik und Beratung (und diese dann dem Bereich Bildung).

Für die Abteilung selbst, aber auch für die Schulleitungen ist diese Konstellation herausfordernd. Die Doppelrolle macht die Rollenklärung schwierig und vielen Schulleitenden scheinen die Funktion und Ausstattung der Abteilung nicht klar zu sein: Sie wird von allen Schulkreisen als zu träge und langsam beschrieben. Die Abteilung Schulische Integration ist mit 3,2 Stellen unterbesetzt, Wartezeiten von mindestens vier Wochen bis zum Beginn einer Beratung sind unter anderem der aufwändigen Koordination mit vielen Personen geschuldet. Die Aussagen machen ferner deutlich, dass ihre Arbeit im derzeitigen Kontext zu wenig Wirksamkeit entfalten kann, denn nur in drei der

21 Gespräche mit den Schulleitungen beschrieben diese die Arbeit der Abteilung als umfänglich hilfreich. In den übrigen Gesprächen konnte entweder ihre Funktion nicht richtig beschrieben werden oder die Arbeit wurde als umständlich, zu sonderschullastig oder sogar ideologisch wahrgenommen – nicht alle Schulleitungen hören es gern, wenn der Integrationsauftrag ihnen gegenüber auch bei sehr schwierigen Fällen eindeutig vertreten wird. Die Mitglieder der Abteilung selbst berichten hingegen von einer grossen Zufriedenheit mit ihrer Arbeit bei den Schulleitungen.

Die Aussagen der Schulleitungen zeigen gesamthaft, dass es der Abteilung zurzeit nicht gelingt, jene fachkundige Begleitung und Stütze für die Schulen zu sein, die sie selbst gerne sein möchte. In Bezug auf ISS, dem Verhältnis zu den Sonderschulen und der Führung der SHP scheint weiterer Klärungsbedarf zu bestehen, vgl. dazu unten Abschnitt 4.2.3.12 zu den Sonderschulen.

In der Funktion B&U, aber auch in der Erschliessung des Potenzials gut geführter SHP für die Stadt erachten wir die Funktion und das Fachwissen der Abteilung Schulische Integration als zentral für die Weiterentwicklung von SIRMa. Wir empfehlen darum eine Reorganisation: Unserer Ansicht nach ist es überlegenswert, die Abteilung Schulische Integration konsequent auf B&U auszurichten und sie der Schulentwicklung zuzuordnen. Sie würde dort eine wichtige, prominent herausgehobene Funktion einnehmen, die sich aber ausdrücklich nicht nur mit heil- und sonderpädagogischem Fachwissen befasst, sondern dieses mit Schulentwicklung verbindet und es dort nutzbar macht. Gleichzeitig sollte die Schulleitungsfunktion für die SHP anders organisiert werden; sie kann entweder an die Sonderschulen zurückgehen, verbunden mit einem Projekt, das den Wissenstransfer von dort in Gang bringt, oder aber an die Schulleitungen der Regelschulen, was ebenfalls sehr sorgfältig zu planen und umzusetzen wäre. Es wäre naheliegend, dies als Teil der Schulentwicklung über die Abteilung Schulische Integration laufen zu lassen und ihr Know-how dafür zu nutzen, sodass es stärker systemtragend wirken kann als bisher. Wir greifen diese Überlegung unten in Abschnitt 4.2.3.12 zu den Sonderschulen nochmals auf.

Zur Formulierung der AKV für die Abteilung Schulische Integration unterbreiten wir den folgenden Diskussionsvorschlag im Hinblick auf die Weiterentwicklung von SIRMa:

Aufgabe der Abteilung Schulische Integration ist es, Beratung und Unterstützung für die Schulleitungen und die Schulen anzubieten bzw. zu koordinieren und zu organisieren. Sie unterstützt zudem die Kreisschulleitendenkonferenzen bei der Planung und Einrichtung der Settings im Schulkreis. Ihre **Kompetenzen** liegen in der Auswahl und Ausgestaltung der dafür erforderlichen Vorgehensweisen. **Verantwortung** übernimmt sie dafür, dass ihre Leistungen bestimmten Prozessstandards entsprechen (z.B. Reaktionsgeschwindigkeit, transparentes Leitbild, klare Beschreibung von Aufgabe und Angebot für die Schulen) und dass ihre B&U einen ausweisbaren Unterschied macht für die Entscheidungen, die die Schulleitungen fällen.

Im Zuge der SIRMa-Evaluation rückten auch weitere Funktionen und Aufgaben ins Blickfeld, die nicht primärer Fokus der Evaluation waren. Die folgenden Ausführungen dazu sind mit entsprechender Vorsicht zu lesen. Trotzdem möchten wir im Sinne eines Gesamtbildes von SIRMa unsere Eindrücke an dieser Stelle wiedergeben, da sie für Weiterentwicklung nutzbringend sein können.

4.2.3.6 Schulsozialarbeit (nicht direkt im Evaluationenfokus)

Die Schulsozialarbeit ist in Winterthur eine Funktion mit Konfliktpotenzial. Im Kern liegt dies offenbar daran, dass sich die meisten Schulleitungen von den Schulsozialarbeitenden funktionelle Angebote wünschen, also eine Unterstützung in Lernen, Unterricht und Schulbetrieb im engeren Sinne – während die Fachlichkeit der Schulsozialarbeitenden ihre Aufgabe primär beim Kind, bei der Familie und der Arbeit mit dem System definiert. Diese Abgrenzung zur Schule hält das Konzept Schulsozialarbeit ausdrücklich fest (zu finden insbes. in Abschnitt 4.1). Die mit einer solchen Abgrenzung verbundenen Kommunikations- und Entwicklungsaufgaben sind – das Konzept ist immerhin 10 Jahre alt – offenbar nur zum Teil gelöst worden: Die Schulsozialarbeit wurde uns in der SIRMa-Evaluation von den Schulleitungen verschiedener Schulkreise als an ihrem Standort personenabhängig und ohne konzeptionelles Fundament geschildert – dabei ist das besagte Konzept klar formuliert und die gleichmässige Qualität an allen Standorten ist ein bewusstes und etabliertes Wirkungsziel der Abteilung Schulsozialarbeit. An anderen Orten wurde die Zusammenarbeit als weitgehend problemlos beschrieben. Die Schwierigkeit liegt offenbar darin, dass in dem Moment, in dem eine Schulleitung das Konzept Schulsozialarbeit nicht versteht oder nicht akzeptiert, keine effektiven Lösungsmöglichkeiten bestehen, um an der Passung der Erwartungen zu arbeiten. Hier liegen sicher Hindernisse vor in der gemeinsamen Klärung, Verständigung und Kommunikation, was eigentlich erreicht werden soll. Somit ist in dieser Situation der Aneignungsprozess an der Schule erschwert.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Ressourcen der Schulsozialarbeit beschränkt sind und in der Folge nicht das geleistet werden kann, was von Seiten der Schule wie auch der Schulsozialarbeitenden selbst als notwendig erachtet wird. Dies führt bei einigen Schulleitungen immer wieder zu Fragen und Diskussionen mit der Abteilung, da sie andere Vorstellungen über die Rahmenbedingungen haben oder auch unzufrieden sind mit den derzeitigen Ressourcen für die Schulsozialarbeit. Die Evaluation der Schulsozialarbeit, die zeitgleich stattfindet, wird sicherlich einen vertiefteren Einblick in das Spannungsfeld ermöglichen.

Zur Formulierung der AKV für die Schulsozialarbeit unterbreiten wir den folgenden Diskussionsvorschlag im Hinblick auf die Weiterentwicklung von SIRMa:

Aufgabe der Schulsozialarbeit ist es, den Schülerinnen und Schülern an der Schule und innerhalb des Schullebens ein vom Unterricht klar unterschiedenes, freiwilliges und aufsuchendes Angebot zu machen, die Rolle der Schulsozialarbeit an der Schule zu klären und die Schulleitung bezüglich beider Punkte zu beraten. Fakultativ und wo sinnvoll kann sie unter dieser Prämisse auch direkte Unterstützung im Schulsystem anbieten, z.B. bei Time-In-Strukturen. Ihre **Kompetenzen** liegen in der Auswahl und der Ausgestaltung der dafür richtigen Angebote. **Verantwortung** übernimmt sie dafür, als eigene Akteursgruppe im Zusammenspiel mit der Schulleitung aktiv ein Teil der integrativen Schulentwicklung zu sein.

4.2.3.7 Schulentwicklung (nicht direkt im Evaluationsfokus)

Wie die Schulsozialarbeit stand auch die Schulentwicklung nicht direkt im Fokus der SIRMa-Evaluation. Dass sie angesichts der Rahmenbedingungen in der Stadt Winterthur und den anstehenden Entwicklungsaufgaben von zentraler Bedeutung ist, bedarf keiner grosser Ausführung. Wir verweisen hier nochmals darauf, dass wir vorschlagen zu prüfen, ob die Abteilung Schulische Integration nicht der Schulentwicklung zugeordnet werden sollte (vgl. Abschnitt 4.2.3.5).

Zur Formulierung der AKV für die Schulentwicklung unterbreiten wir den folgenden Diskussionsvorschlag im Hinblick auf die Weiterentwicklung von SIRMa:

Aufgabe der Schulentwicklung ist es, die Schulleitungen dabei zu unterstützen, ein strategisches und längerfristiges Verständnis für die Entwicklung ihrer Schule aufzubauen. Ihre **Kompetenzen** liegen in der Auswahl und der Ausgestaltung der dafür richtigen Angebote. **Verantwortung** übernimmt sie dafür, dass ihre Angebote von den Schulleitungen als befähigend bzw. nutzenstiftend im Sinne einer bestmöglichen Aufgabenerfüllung erlebt und entsprechend genutzt werden.

4.2.3.8 Therapien (nicht direkt im Evaluationsfokus)

Im Zusammenhang mit SIRMa spielten die Therapien vor allem in zweierlei Hinsicht bei der Evaluation eine Rolle. Zum einen zeigte sich, dass sie von einem komplizierten und undurchsichtigen Ressourcierungsmechanismus betroffen waren, in dem Ressourcen für IF aus rund 20 Prozent der Therapieressourcen gespeist wurden, die dann über zusätzliche Therapieressourcen bei ISR wieder zurückgespiessen wurden. Dieser Mechanismus ist ganz sicher durch einen transparenteren und rechtssicheren Ressourcierungsweg zu ersetzen, der im Zusammenspiel mit der übrigen SIRMa-Entwicklung Sinn ergibt; die wichtigsten Schritte dafür sind auf Initiative der Leitung der Abteilung Therapien bereits vor der SIRMa-Evaluation eingeleitet worden. Zum anderen steht die Frage im Raum, in welchem Verhältnis die Therapieressourcen zum vorgeschlagenen Planungsbudget stehen.

Wie andere Abteilungen auch werden die Therapien davon profitieren, wenn die übergeordneten Stellen in der Stadt ihre Steuerungsverantwortung wahrnehmen. In den Schulleitungen brauchen sie ein aufgeschlossenes und offenes Gegenüber: Denn die Abteilung Therapien muss einerseits ein von der ZSP (und dem Kanton) reguliertes Angebot und andererseits «auf Abruf» Therapien für integrative Sonderschulungen zur Verfügung stellen. In den Schulen ist das Bewusstsein für die Unterschiedlichkeit dieser beiden Aufgaben mässig ausgeprägt – es sind beide Male Therapien. Dass die Abteilung Therapien an regulative Ziel- und Zweckbestimmungen gebunden ist, wird gerne übersehen.

Zur Formulierung der AKV für die Therapien unterbreiten wir den folgenden Diskussionsvorschlag im Hinblick auf die Weiterentwicklung von SIRMa:

Aufgabe der Abteilung Therapien ist es, sowohl bei den Schulleitungen als auch bei den Therapeutinnen und Therapeuten das Verständnis für die Therapien als Teil der integrierten Sonderschulung zu fördern, insbesondere im Zusammenspiel mit Schulischer Heilpädagogik und im Hinblick auf die Konstruktion wirkungsvoller Settings mittels Planungsbudget. Ihre **Kompetenzen** liegen in der Planung und transparenten Verteilung der Therapieeinheiten auf die Regelschulen, wobei die niederschweligen und verstärkten (Therapie-) Massnahmen angemessen berücksichtigt werden müssen, und in der Wahl und Ausgestaltung der dafür geeigneten Organisationsform. **Verantwortung** übernimmt sie dafür, dass Therapieeinheiten planerisch aktiv bewirtschaftet statt

reaktiv gesprochen werden, ausserdem dafür, dass sie nicht zweckentfremdet werden. Der festgestellte und verfügte individuelle Anspruch auf eine Therapie ist zeitnah einzulösen.

4.2.3.9 SCHU::COM (nicht direkt im Evaluationsfokus)

Die SCHU::COM hatte bis jetzt im Zusammenhang mit SIRMa keine aktive Rolle inne. Sie kann aber im Zusammenhang mit Medien und Computern und Lernsoftware künftig eine solche übernehmen und die Entwicklung flankierend unterstützen. Als ein Beispiel könnte die SCHU::COM die Schulen beraten (oder entsprechende Beratung für die Schulen koordinieren) bezüglich Software und Medien im Bereich soziales Lernen oder spezifischer Lernprobleme, vor allem für Schülerinnen und Schüler mit Verhaltensauffälligkeiten. Auch didaktische Vernetzungstools für Lehrpersonen sind ein denkbare Angebot. Diese Lösungen müssen nicht teuer sein, neben proprietären Angeboten am Markt gibt es auch zahlreiche gute Open Source- oder Gratißlösungen. An den Schulen darf man keine Wunder erwarten von diesen Tools – doch Medien und Software können Lernen, Verhalten, Selbstwirksamkeitserleben und Motivation von Schülerinnen und Schülern mit besonderen Bildungserfordernissen fördern und unterstützen. Für die SCHU::COM ist der Erwerb von Kenntnissen sowie die Einarbeitung in das Thema besonderer Förderbedarf sinnvoll und notwendig, um dies leisten zu können.

Zur Formulierung der AKV für die SCHU::COM unterbreiten wir den folgenden Diskussionsvorschlag im Hinblick auf die Weiterentwicklung von SIRMa:

Aufgabe der SCHU::COM ist es, die Schulleitung dabei zu unterstützen, präventive und involvierende Medienlösungen an ihrer Schule einzusetzen für definierte, ausreichend grosse Zielgruppen. Ihre **Kompetenzen** liegen in der Auswahl und Ausgestaltung der dafür erforderlichen Angebote, Produkte und Konzepte. **Verantwortung** übernimmt sie dafür, dass sie die erforderlichen Kompetenzen aufbaut oder koordiniert, um an den Schulen Beratungsleistungen mit Blick auf die definierten Zielgruppen anzubieten, und für eine gute Zufriedenheit der Schulen mit dem Beratungsangebot.

4.2.3.10 Schulergänzende Betreuung (nicht direkt im Evaluationsfokus)

Die Schulergänzende Betreuung in Winterthur betreut mit rund 340 Personen etwa 3'000 Schülerinnen und Schüler. Bisher, so zeigten unsere Evaluationsgespräche, wird die SchuBe nicht als pädagogische Ressource systematisch berücksichtigt, sondern nur punktuell an Gesprächen und Planungen beteiligt und kaum in das System Schule und Förderung eingebunden. Dabei liesse sich vorhandenes Wissen der SchuBe gezielt nutzen, v.a. wenn es um Schülerinnen und Schüler mit Verhaltensauffälligkeiten geht oder um den Aufbau von entsprechenden Kompetenzen an den Schulen. Die SchuBe liesse sich auch verbindlich bei der Förderplanung einbeziehen, wenn im sozialen Bereich Ziele angezeigt sind und gesetzt werden. Hier liegt Potenzial brach. Um es zu nutzen, ist nicht zuletzt seitens der Schulleitungen ein Interesse an der Fachlichkeit der SchuBe vonnöten, wodurch dann neuartige Ideen erkennbar und gemeinsam umsetzbar werden.

Zur Formulierung der AKV für die Schulergänzende Betreuung unterbreiten wir den folgenden Diskussionsvorschlag im Hinblick auf die Weiterentwicklung von SIRMa:

Aufgabe der Schulergänzenden Betreuung ist es, gemeinsam mit der Schulleitung ihre Rolle in Schule und Förderung auszuarbeiten. Die Tagesschule als Leitgedanke erhält besondere Aufmerksamkeit vor allem an sozial stark belasteten Standorten. Ihre **Kompetenzen** liegen in der

Auswahl und der Ausgestaltung der dafür richtigen Angebote. **Verantwortung** übernimmt sie dafür, als aktives Element der Schulentwicklung zur Verfügung zu stehen und mitzuwirken.

4.2.3.11 Kleingruppenschule (nicht direkt im Evaluationsfokus)

Die Kleingruppenschule ist bislang über den Geldfluss mit SIRMa verbunden. Sie hat die Einführung von SIRMa deutlich in der Zusammensetzung ihrer Schülerschaft gespürt: Zuweisungen aus den Winterthurer Schulkreisen nahmen ab (zugunsten von kostengünstigeren Privatschulungen und zum Teil ISR), sodass sich die bis dahin bestehende Warteliste leerte. Heute kommt die Hälfte der in der KGS beschulten Kinder nicht aus Winterthur. Im Zuge der kantonalen Versorgungsplanung wird das Platzangebot der KGS derzeit stufenweise ausgebaut von 21 auf 42 Plätze (die 21 neuen Plätze werden auf Primarstufe geschaffen für die Region Winterthur-Andelfingen). Die KGS nutzt dies nicht einfach als Erweiterung der Kapazität, sondern als Innovationsprozess, in dem fachlich relevante und wegweisende Angebote und Förderansätze entstehen sollen. Besonderes Augenmerk verdienen die Schnittstellen zur Sozialpädagogik, zur multidisziplinären Zusammenarbeit und zum ausserschulischen Lernen. Hier entstehen sehr wahrscheinlich Einsichten und Ideen, die nicht isoliert auf die KGS bezogen bleiben sollten.

Zur Formulierung der AKV für die Kleingruppenschule unterbreiten wir den folgenden Diskussionsvorschlag im Hinblick auf die Weiterentwicklung von SIRMa:

Aufgabe der Kleingruppenschule ist es, ihren Innovationsprozess nicht nur nach innen, sondern auch nach aussen zu tragen, beispielsweise über die SLKW. Ihre **Kompetenzen** liegen in der Auswahl und Ausgestaltung der für den Prozess geeigneten Mittel. **Verantwortung** übernimmt sie dafür, dass Platzierungen aus den Winterthurer Schulkreisen qualitativ eingeschätzt und rückgemeldet werden gegenüber den Platzierungen von ausserhalb Winterthurs, beispielsweise in der Form von jährlich fortgeschriebenen Kurzworkshops mit Schulleitungen oder Fachteams.

4.2.3.12 Sonderschulen (nicht direkt im Evaluationsfokus)

Die Stadt Winterthur ist Standort von drei Sonderschulen: der HPS Michaelschule, der CPS Mauerschule und der Sprachheilschule Winterthur. Durch SIRMa bekam die Sonderschulung einen negativen Anstrich – «sie ist teuer und braucht viel Geld». Keine der drei Sonderschulen wurde seinerzeit beim Projekt «Schulen unterwegs», in den Think Tanks oder bei SIRMa einbezogen oder mitbedacht. Die drei Schulen erbringen auch keine Beratungsleistungen in der Integration in Winterthur, obwohl die Schulischen Heilpädagog/innen in der ISS bei ihnen angestellt sind und die Sonderschulen die Möglichkeiten zwischen ISS und externer Sonderschulung in der Regel sehr gut einschätzen können. Die Sonderschulen erkennen durchaus auch die Entwicklungsmöglichkeiten einer Regelschule bzw. für ein Integrationssetting und bieten vertieftes Know-how gerade dort, wo allein ein Mehr an Personal (Klassenassistenten, Zivildienstleistende, auch SHP) keinen Qualitätszuwachs erbringt. Schulen ausserhalb Winterthurs fragen Beratungsleistungen bei allen drei Sonderschulen nach und erhalten sie auch, in der Stadt liegt B&U bei der Abteilung Schulische Integration. Insgesamt sind die Sonderschulen im SIRMa Konzept also nur am Rande mitgedacht worden und nicht als Teil des Systems: Es wurden keine Anstrengungen unternommen, um die drei Standort-Sonderschulen über SIRMa mit dem Regelschulsystem zu verzahnen und zu vernetzen.

Das Zusammenspiel der Sonderschulen mit der Abteilung Schulische Integration ist uns unklar geblieben – auch wenn sowohl die CPS und die HPS als auch die Abteilung selbst es positiv beurteilen. Wir halten es für keine nachhaltige Lösung, dass die Abteilung Schulische Integration in ihrer Doppelrolle die (Schul-) Leitungsfunktionen für die SHP in der ISS übernimmt, während ihre primäre Aufgabe in der B&U liegen sollte. Wir empfehlen, die Personalverantwortung zu ändern – sie kann entweder zurück an die beiden Sonderschulen zu geben, verbunden mit Vereinbarungen darüber, wie das Wissen aus den Sonderschulen ins Regelsystem fließt, oder an die Schulleitungen der Regelschulen, wobei auch dann sehr sorgfältige Abklärungen zu treffen sind. Eine solche Änderung würde aus unserer Sicht eine weitere zu nutzende Gelegenheit für die aktive Schulentwicklung bieten. Die Abteilung Schulische Integration könnte hier eine Katalysator-Funktion haben und ihr Know-how nutzen, um das Wissen der Sonderschulung und der SHP im Rahmen von B&U verfügbar zu machen. Mit der Sprachheilschule hatte die Abteilung, aufgrund der nicht städtischen Trägerschaft, bisher noch keine Berührungspunkte. Aus unserer Sicht wäre es sicher sinnvoll, auch sie mit ins Boot zu holen.

Wir vermuten in der ISS insgesamt Klärungsbedarf und vielleicht auch verpasste Chancen in der Führung der SHP in der Stadt. Beim Transfer von Fachwissen wäre systemisch wahrscheinlich viel mehr möglich. Dies setzt aber ein Überdenken der Systemarchitektur voraus.

Zur Formulierung der AKV für die Sonderschulen in der Stadt Winterthur unterbreiten wir den folgenden Diskussionsvorschlag im Hinblick auf die Weiterentwicklung von SIRMa:

Aufgabe der Winterthurer Sonderschulen ist es, ein Partner für die Stärkung der Regelschulen zu sein. Ihre **Kompetenzen** liegen im Know-how und im Transfer von Know-how an der Grenze zwischen externer und integrierter Sonderschulung, einschliesslich des Wahrens der Integrationschancen für Schülerinnen und Schüler in der Regelschule. **Verantwortung** übernehmen sie dafür, sich transparent, innovativ und initiativ mit Fragen der Angemessenheit und Effizienz ihrer Angebote auseinanderzusetzen, sodass auch kostengünstigere eigene oder fremde Angebote und Lösungen berücksichtigt werden, insbesondere in der Integration.

5 Limitationen der Evaluation

Abschliessend seien die wichtigsten Limitationen der durchgeführten Evaluation festgehalten.

Als erster Punkt zu nennen ist die veränderte Charakteristik der Evaluation von einer Wirkungsanalyse hin zu einer entwickelnden Evaluation. Diese Änderung ist wie erwähnt zurückzuführen auf die Zwischenergebnisse am Ende der ersten Phase und führte dazu, dass das Interesse an Details zurücktrat gegenüber dem Interesse am Gesamtbild bzw. Systemverständnis. Es ist möglich, dass wichtige Details und Zusammenhänge dadurch in der Evaluation keinen Niederschlag gefunden haben.

Auch die folgenden Punkte hängen damit zusammen.

So betrifft ein zweiter und wichtiger Punkt die Tatsache, dass die Winterthurer Lehrpersonen und Fachpersonen an den Schulen nicht befragt worden sind. Der Grund liegt wie beschrieben darin, dass im Anschluss an die Zwischenergebnisse aus der ersten Phase der Evaluation klar war, dass Fragen an das System Vorrang vor Fragen an den Unterricht erhalten mussten. Es war mit anderen Worten klar geworden, dass sich Lernen, Förderung und Unterricht innerhalb eines «falsch konfigurierten» Systems abspielen und dass auf Systemebene der vordringliche Ansatzpunkt liegt. Die für die Evaluation zur Verfügung stehenden Ressourcen wurden deshalb nicht wie zuerst geplant für eine Lehrpersonenbefragung aufgewendet. Es ist jedoch klar, dass die Sichtweisen und Erfahrungen der Lehr- und Fachpersonen im Zuge der weiteren Systementwicklung in der Stadt Winterthur einfließen müssen. Kindergarten und Frühbereich sind in diesem Zusammenhang vielleicht besonders zu nennen, denn während der Evaluation wurde von verschiedener Seite darauf hingewiesen, dass dort Belastungen bestehen.

Ein dritter Punkt betrifft die Datenanalyse, die weit weniger ausgeprägt durchgeführt wurde als vorgesehen. Anhand der Zwischenergebnisse war bald klar, dass bei einer vertieften Datenanalyse kaum Erkenntnisse zu erwarten waren, die über das schon Bekannte hinausgehen, sodass der dafür zu betreibende Aufwand auch hier als nicht gerechtfertigt erschien. Der Blick nach vorn erwies sich wie bereits erwähnt als wichtiger als der Blick zurück. Es ist möglich, dass bestimmte Zusammenhänge besser und klarer beschreibbar gewesen wären im Licht von vertieften Daten.

Der vierte und letzte Punkt betrifft die Involvierung der Schulkreise für die nächsten Schritte. Sie ist nur zum Teil gelungen. Es war ein wichtiges Teilziel der entwickelnden Evaluation, für jeden der vier Schulkreise zu bestimmen, welche Vorgehensweisen am besten geeignet sind, um dort die nächsten Schritte zu machen. Mit den vier Kreisschulpflegepräsidenten wurden entsprechende Schritte vereinbart und deren Umsetzung ins Auge gefasst – dies ist Sache der Schulkreise und nicht Gegenstand des Evaluationsberichtes. In Oberwinterthur und in Veltheim-Wülflingen kam es indessen auch zur Umsetzung. In Seen-Mattenbach erfolgte eine weitere Sondierung, in Stadt-Töss gab es hingegen bis zum Abschluss dieses Berichts noch keine Follow-up-Aktivitäten. Die offenen Punkte werden aber nach den Präsidiumswahlen sicherlich als Thema in den Kreisen aufgenommen und weiter verfolgt.

Dank

Diese Evaluation wäre nicht möglich gewesen ohne die Unterstützung vieler Personen.

Insbesondere möchten wir uns bei den Kreisschulpflegepräsidenten und bei den Schulleitungen aus den vier Schulkreisen für die Offenheit bedanken, mit der sie uns Einblick in ihren Kreis, ihre Schule, ihre Konzepte, ihre Daten und ihre Einsichten ermöglicht haben. Dieser Dank geht namentlich an Ruedi Ehram, Felix Müller, Toni Patscheider und René Schürmann sowie an Kristin Ljungberg, Susanne Trost und Monika Beerli, die in Funktion und Auftrag der Schulpflege an den Gesprächen auf Präsidiumsebene teilnahmen. Die befragten Schulleitungen können wir aus Vertraulichkeitsgründen nicht namentlich erwähnen, ihnen gilt aber unser besonderer Dank für die geduldige und umsichtige Schilderung ihrer Erfahrungen mit SIRMa.

Ebenfalls gilt unser Dank den verschiedenen Funktionsträgerinnen und -trägern im Bereich Bildung des Departements Schule und Sport, insbesondere vom Schulpsychologischen Dienst, der Abteilung Schulische Integration, der Schulsozialarbeit, der SCHU::COM, den Therapien, der Schulgänzenden Betreuung und der Kleingruppenschule. Gleichfalls danken wir den Schulleitungen der HPS Michaelschule und der CPS Maurerschule sowie für die unkomplizierten informellen Auskünfte der Sprachheilschule Winterthur.

Die Begleitung durch das DSS gab uns wertvolle Hinweise bei den Besprechungen während der Auftragsdurchführung. Dies hat uns geholfen, uns besser auf die Bedürfnisse der Auftraggeber zu fokussieren. Unser Dank geht ganz besonders an Regula Weniger, die als unsere sach- und fachkundige Kontaktperson während der Auftragsausführung einen herausragenden Job gemacht hat, und an David Hauser, Werner Bächtold und Michael Kölliker für ungefilterte Einblicke und das immer offene Ohr. Instrukтив und hilfreich war zudem der Einblick, den der Bereich Zentrale Dienste uns in seine Überlegungen gewährt hat: Urs Borer und Armin Schaller gilt dafür ein besonderer Dank. Wir danken zudem den Mitgliedern der Resonanzgruppe SIRMa für ihr differenziertes Feedback zu unseren Zwischenergebnissen: Ruedi Ehram, Christine Erlach, Thomas Peter, Heidi Wegmüller und, in dieser Funktion, nochmals Michael Kölliker und Regula Weniger. Sehr zu schätzen wussten wir auch die Offenheit der beiden Departementsvorsteher, Stefan Fritschi (FDP) und seit Juli 2017 Jürg Altwegg (Grüne).

Für die Schulleitungskonferenz Winterthur SLKW übernahmen Anna Graf und Markus Seger wichtige Abstimmungen und Rücksprachen mit uns, sodass Präsentation und Workshop dort auch wirklich Gehör fanden. In diesem Zusammenhang möchten wir auch Roman Arnold für seine Unterstützung danken, auch schon im Vorfeld bei der Durchführung der Interviews.

Steff Aellig von der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik Zürich beantwortete geduldig unsere Fragen zur Umsetzung der Ressourcensteuerung in der Sonderschulung in kleineren Gemeinden und zu Klärungen mit dem Volksschulamt und teilte grosszügig auch bislang private Überlegungen und interne Unterlagen mit uns. Seine Erfahrungen waren elementar für uns, um Lösungsansätze zu finden.

Reto Zubler, Anita Giger und Peter Lienhard liessen uns eintauchen in die Entstehungsphase von SIRMa. Sie beantworteten offen und reflektiert auch alle unangenehmen Fragen, die wir ihnen stellten. Ihnen gilt ein besonderer Dank.

Herzlich danken möchten wir auch Philippe Dietiker und Anneliese Schnoz vom Volksschulamt des Kantons Zürich. Ihr Feedback und die Rückversicherungen mit dem Rechtsdienst halfen uns, realistische Optionen für die Stadt Winterthur in die Evaluation einzubringen.

Diese Arbeit wäre ohne die Mithilfe bei den Interviews und die Backofficearbeiten von wissenschaftlichen Mitarbeitenden des ISM nicht möglich gewesen. Dank geht darum an Angela Wyder und Fiona Gisler vom Institut für Sozialmanagement der ZHAW, die uns bei verschiedenen Teilstücken der Arbeit tatkräftig unterstützt haben.

Schlussendlich bedanken wir uns auch bei den Auftraggebern, die uns neben der Zentralschulpflege vor allem in der Person von David Hauser, Werner Bächtold und Regula Weniger gegenüberstanden. Nicht nur ein Dank dafür, dass wir diese Arbeit leisten durften, sondern auch für die gute Kooperation und die Möglichkeiten, den Auftrag den Gegebenheiten entsprechend flexibel zu handhaben.

Quellenverzeichnis (chronologisch)

Stadt Winterthur: Konzept Schulsozialarbeit Winterthur. Version vom 6. März 2007.

Stadtrat der Stadt Winterthur: Bericht Auswertung Vernehmlassung Schulbehördenreorganisation vom 9. Juni 2008.

Stadt Winterthur: Abstimmungsunterlagen zur Abstimmung vom 27. September 2009, Vorlage 1: Reorganisation der Schulbehörden, publiziert im Juli 2009.

Stadt Winterthur: Geschäftsordnung Volksschule Winterthur vom 3. Mai 2010.

Zentralschulpflege der Stadt Winterthur / Departement Schule und Sport der Stadt Winterthur: Konzept «Stärkung der Integrationskraft der Regelschule durch Ressourcenmanagement» (SIRMa), von der Zentralschulpflege am 17. September 2013 beschlossen.

Bildungsdirektion Kanton Zürich, Volksschulamt: Integrierte Sonderschulung im Kanton Zürich. Grundlagen, Regelungen und Finanzierung der integrierten Sonderschulung in der Verantwortung der Sonderschule ISS und der Regelschule ISR. Broschüre, Juni 2014.

Bildungsdirektion Kanton Zürich, Volksschulamt: Indikationsbereiche zur Klärung der Indikationen für sonderschulische Massnahmen durch die Schulpsychologie im Kontext des Standardisierten Abklärungsverfahrens (SAV). Broschüre, September 2014.

Abteilung Finanz- und Rechnungswesen der Zentralen Dienste des Departements Schule und Sport der Stadt Winterthur: Analyse Situation Produktgruppe Sonderschulung Stadt Winterthur. Interner Bericht, Stand April 2017.

Über das Autorenteam

5.1 Kurzportraits der Verfassenden

Christian Liesen, Projektleitung

Experte für Zielperspektiven und Planungsgrundlagen im Bildungs- und Sozialbereich



Christian Liesen, Prof. ZFH, Dr. phil., war bis vor Kurzem an der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik als Schwerpunktleiter für systemische und institutionelle Fragen im Bereich Forschung und Entwicklung tätig. Seit 2017 arbeitet er an der ZHAW im Departement Soziale Arbeit im Institut für Sozialmanagement und verantwortet dort u.a. die Forschungstätigkeiten. In den vergangenen Jahren hat er Projekte durchgeführt für Kantone, Gemeinden und Bundesbehörden zu Fragen von Bedarfen, Qualität, Kosten und Wirkungen.

Priska Elmiger, Kooperationspartnerin im Projekt

Expertin für die fachliche Evaluation von Bildungsangeboten



Priska Elmiger lic.phil. I / Sonderpädagogin, leitet den Bereich Dienstleistungen der HfH und verfügt über breite Erfahrung in der Evaluation verschiedener Bildungsangebote (u.a. Integrative Sonderschulung, Bildungs- und Betreuungsangebote im Kinder-, Jugend- und Erwachsenenbereich) in verschiedenen Kantonen. Zudem langjährige Beratungstätigkeit bei Konzeptentwicklungen, Qualitäts- und Führungsfragen. Berufserfahrung als Lehrerin, Logopädin und Leiterin von Sonderschulen.

5.2 Kurzportrait Institut für Sozialmanagement

Das Institut für Sozialmanagement (ISM) ist fokussiert auf Organisationen, die sich mit sozialen Herausforderungen beschäftigen. Es befasst sich mit professionellen Handlungen und Interaktionen von Führungskräften, Mitarbeitenden, Aufsichtsgremien und externen Stakeholdern. Sozialmanagement ist die Gestaltung der Organisation im Hinblick auf den von den beteiligten Akteuren gemeinsam zu erfüllenden Auftrag. Dazu gehört auch, dass die Auftragserfüllung kontinuierlich optimiert wird, dass Innovationen gefördert und Arbeitsprozesse reflektiert und weiterentwickelt werden. Das Institut vertritt insbesondere die drei Themen «Führung und Organisationsgestaltung», «Innovation und Qualitätsentwicklung» sowie «Supervision, Coaching und Mediation».

Derzeit wird der Leistungsbereich Forschung & Entwicklung neu aufgebaut – ein Anliegen, für das sich das Institut neben Prof. Dr. Christian Liesen mit den Projektmitarbeitenden Dr. Konstantin Kehl, Dr. Larissa M. Sundermann und Dr. Miriam Wolf zu Beginn des Jahres 2017 kompetent verstärkt hat. Fragen der Wirkung und des unternehmerischen Handelns von Organisationen stehen dabei im Zentrum.

Das ISM ist Teil des Departements Soziale Arbeit der ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. Mit seinen vier Instituten «Sozialmanagement», «Kindheit, Jugend und Familie»,

«Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe» sowie «Delinquenz und Kriminalprävention» und dem Zentrum Lehre gehört das Departement zu den führenden Schweizer Bildungs- und Forschungsinstitutionen in sozialer Arbeit und adressiert die Kernthemen von Stiftungen, Sozialunternehmen und gemeinnützigen Organisationen.

Wir arbeiten anwendungsorientiert und wissenschaftlich in Lehre, Forschung, Weiterbildung, Dienstleistung und Beratung. Die Verknüpfung von fachlicher und prozessorientierter Expertise liegt uns dabei ebenso am Herzen wie der inter- und transdisziplinäre Austausch im Dienste einer nachhaltigen Organisationsentwicklung.

Weiterführende Informationen zu den Angeboten und Mitarbeitenden des Instituts für Sozialmanagement finden sich unter www.zhaw.ch/ism.

5.3 Kurzportrait Hochschule für Heilpädagogik

Die Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik (HfH) ist eine Pädagogische Hochschule und wird von 13 Kantonen der Deutschschweiz sowie vom Fürstentum Liechtenstein getragen. Die HfH mit Sitz in Zürich ging im Zuge der Bologna-Reform im Jahr 2001 aus dem 1926 gegründeten Heilpädagogischen Seminar (HPS) hervor. Die HfH ist mit ihrer breiten Angebotspalette das grösste heilpädagogische Kompetenzzentrum für Fragen rund um Entwicklung und Bildung von Menschen mit einer Behinderung sowie von Menschen, die von einer Behinderung bedroht sind. Sie ist innerhalb der Schweiz mit gut 1'000 Studierenden die grösste Studienstätte ihrer Art und versorgt mehr als die Hälfte der deutschschweizerischen Gebiete mit Fachkräften im sonderpädagogischen Bereich. Sie ist mit zahlreichen Fachinstitutionen und Fachverbänden sowohl national als auch international breit vernetzt. Jährlich erwerben rund 320 Studierende EDK-erkannte Master- und Bachelor-Abschlüsse und rund 3'000 Personen nutzen die Weiterbildungsangebote. Die HfH-Bereiche Forschung & Entwicklung sowie Dienstleistungen unterstützen das heilpädagogische Berufsfeld. Die HfH zählt 150 Mitarbeitende.

Im Rahmen ihrer Dienstleistungen bietet die HfH Fachberatung und Konzeptentwicklung, Evaluationen und Fachaudits, Unterstützung bei der Personalentwicklung und -qualifikation, Referate und Moderationen für Kantone der Deutschschweiz an. Das Kernteam der Dienstleistungen besteht aus 5 Personen; weitere 30 Fachpersonen der HfH führen bei Bedarf ebenfalls Aufträge aus.

Weiterführende Informationen zu den Angeboten und Mitarbeitenden der Dienstleistungen finden sich auf www.hfh.ch/dienstleistungen.

Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften

Departement Soziale Arbeit

Institut für Sozialmanagement

Pfingstweidstrasse 96

Postfach

CH-8037 Zürich

Telefon +41 58 934 89 22

ism.sozialarbeit@zhaw.ch

www.zhaw.ch/sozialarbeit