

Schulreformen: Von der Initiierung bis zur (Re-)Kontextualisierung

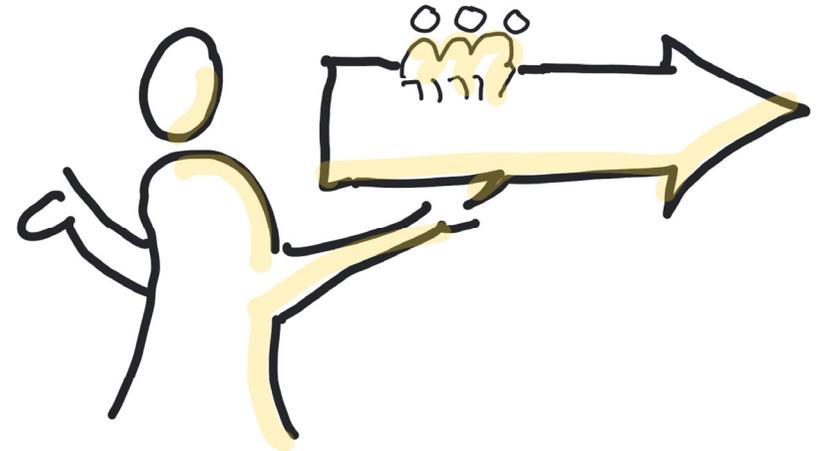
Dr. phil. Stephanie Appius & Dr. phil. Amanda Nägeli

14. Juni 2024

Agenda

Von der Initiierung bis zur Rekontextualisierung

- Verortung
- Analyse
 - Wandel & Persistenz
 - Interdependenzen im Reformprozess
 - Governance im Reformprozess
 - Intendierte und nicht-intendierte Folgen der analysierten Reform
- Diskussion



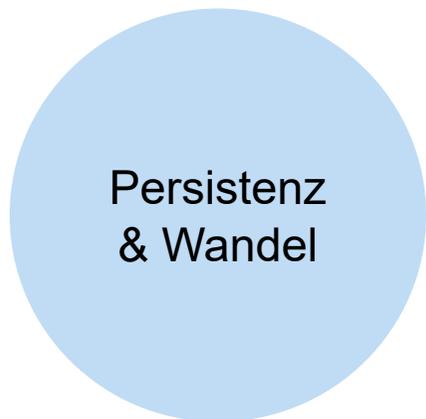
Eine Schulreform...

- ist durch Inhalt charakterisiert.
- ist ein mehrphasiger Prozess.
- bedarf vielseitiger Handlungskoordination in und über die politischen Ebenen hinweg.
- unterliegt massgeblichen Strukturen.
- ist eine intentionale Errichtung, Abschaffung, Veränderung von Prozessen und Strukturen.

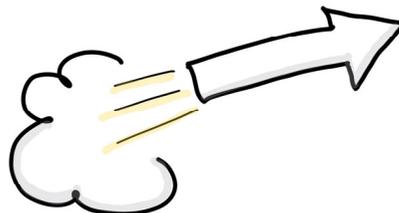
Verortung: Kontext Volksschule

- weitgehende Nicht-Erwähnung in Bundesverfassung
- Kernbereich der Kantone mit Handlungsspielraum für die Gemeinden
- kommunale Schulbehörde (meist im Miliz) / in Städten Stadtregierung, Parlament, Kommissionen

Umfassender Blick auf Reformen



- Inhalt
- Prozess
- Struktur



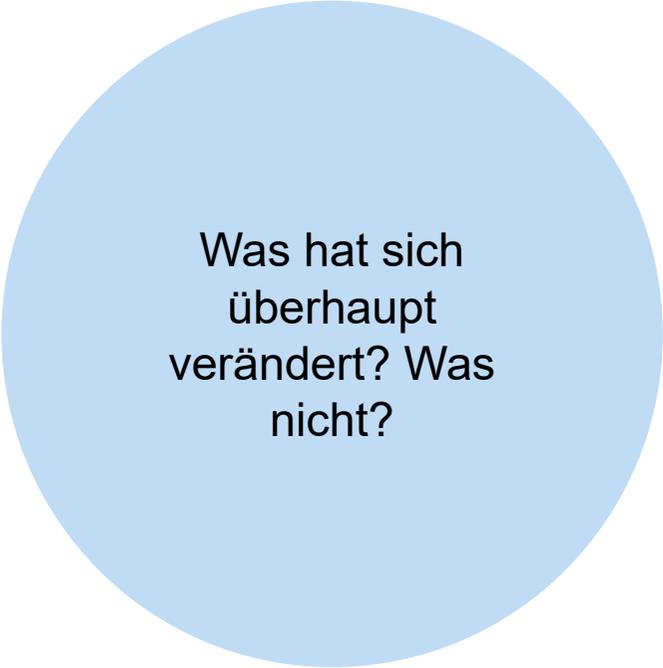
- Kontext
- Problemlagen
- Konstruktion
- Politische Sensibilität



- Reformargumentation



- Hierarchie
- Verhandlung
- Netzwerk
- Wettbewerb



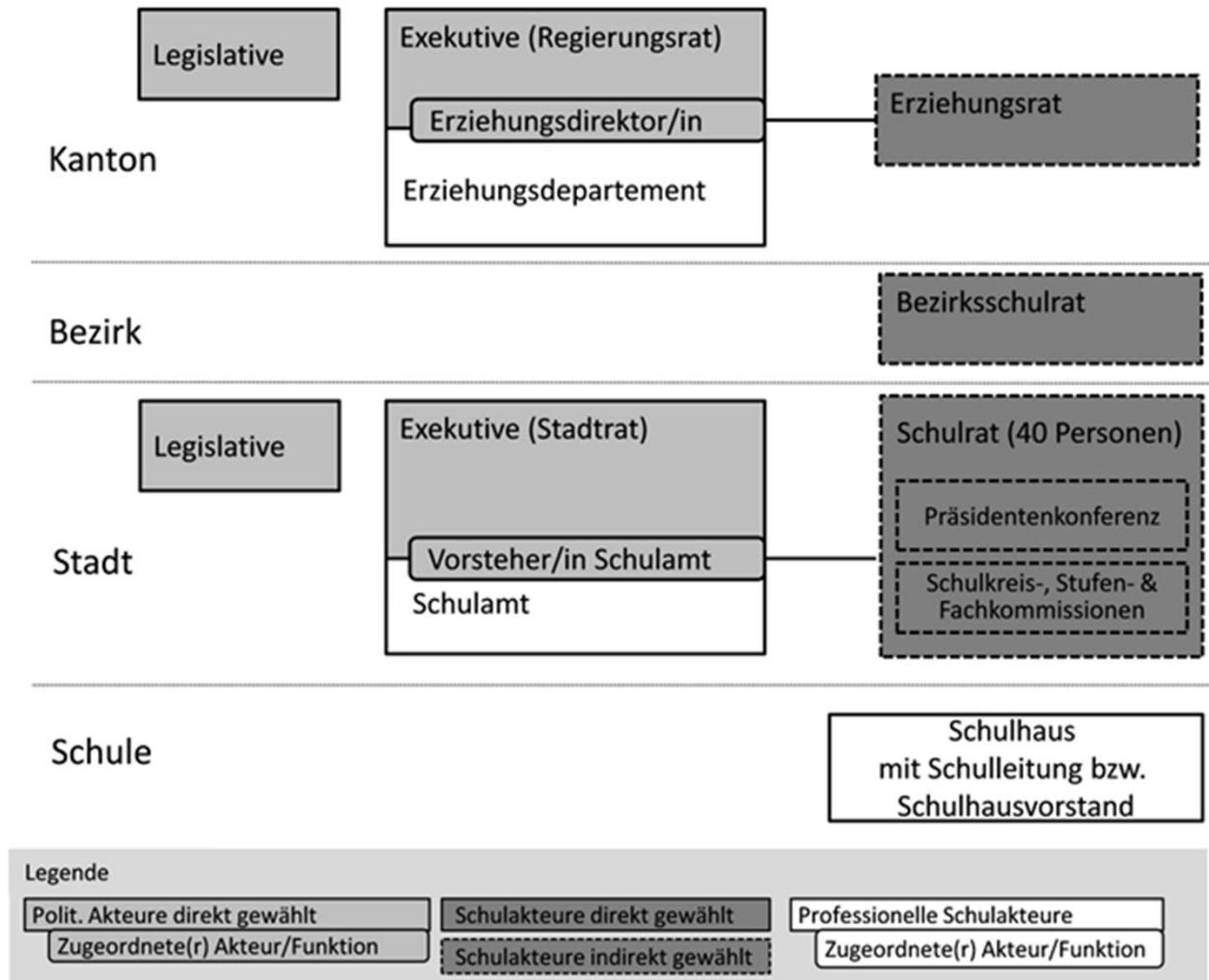
Was hat sich
überhaupt
verändert? Was
nicht?

→ Ausgangspunkt: Blick auf den Inhalt

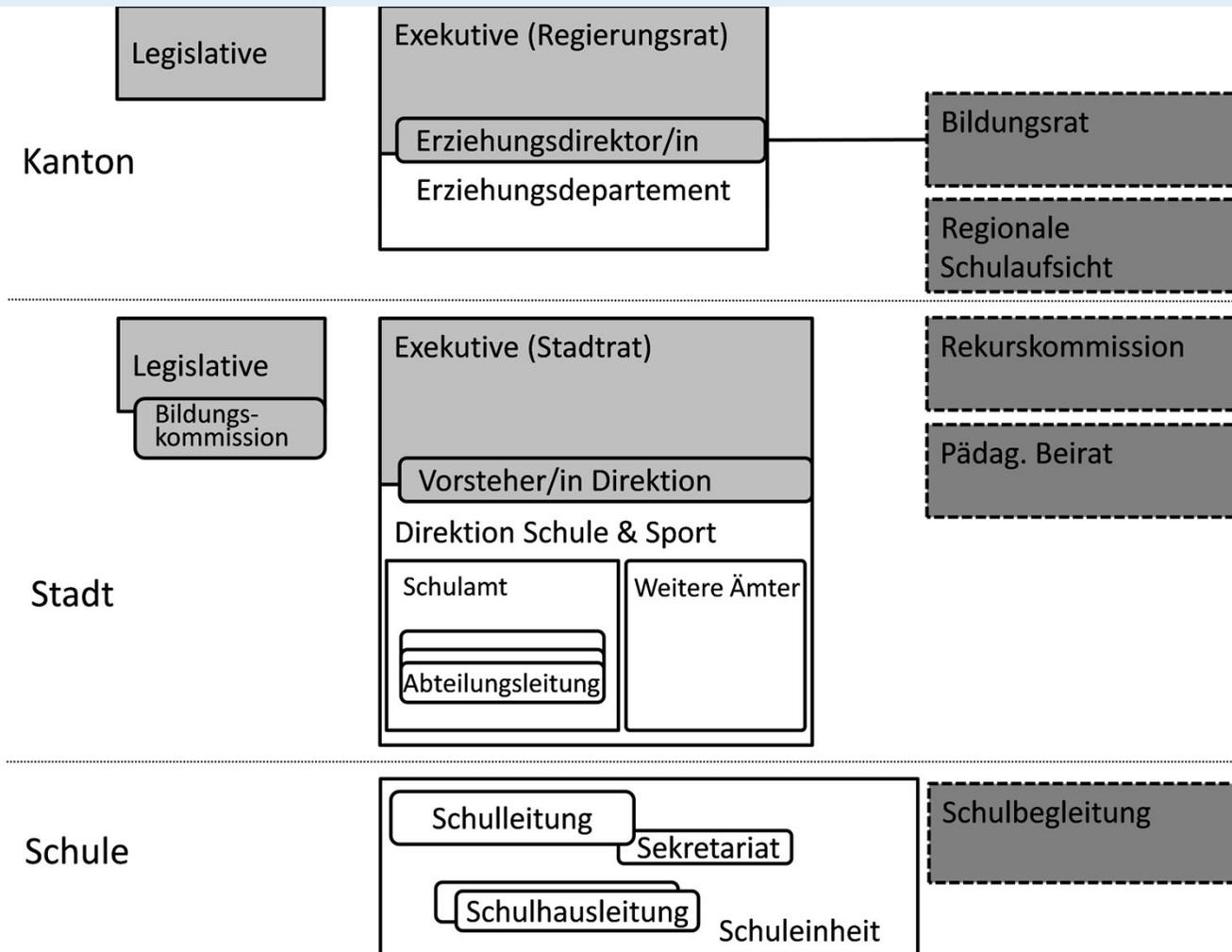
Fallbeispiel: Volksschulreform der 1990 – 2000 Jahre in Deutschschweizer Kantonen

- Revision Volksschulgesetz
- Neues Lehrpersonalgesetz
- (Total-)Revision Kantonsverfassung
- Revision Gemeindegesetz
- Schulprojekte (Schule mit Profil, TaV, Schulqualität, neue Schulaufsicht etc.)
- Verwaltungsreformen (New Public Management, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung etc.)

Fallbeispiel: Akteurkonstellation Kanton St.Gallen 1990



Fallbeispiel: Akteurkonstellation Kanton St.Gallen 2010



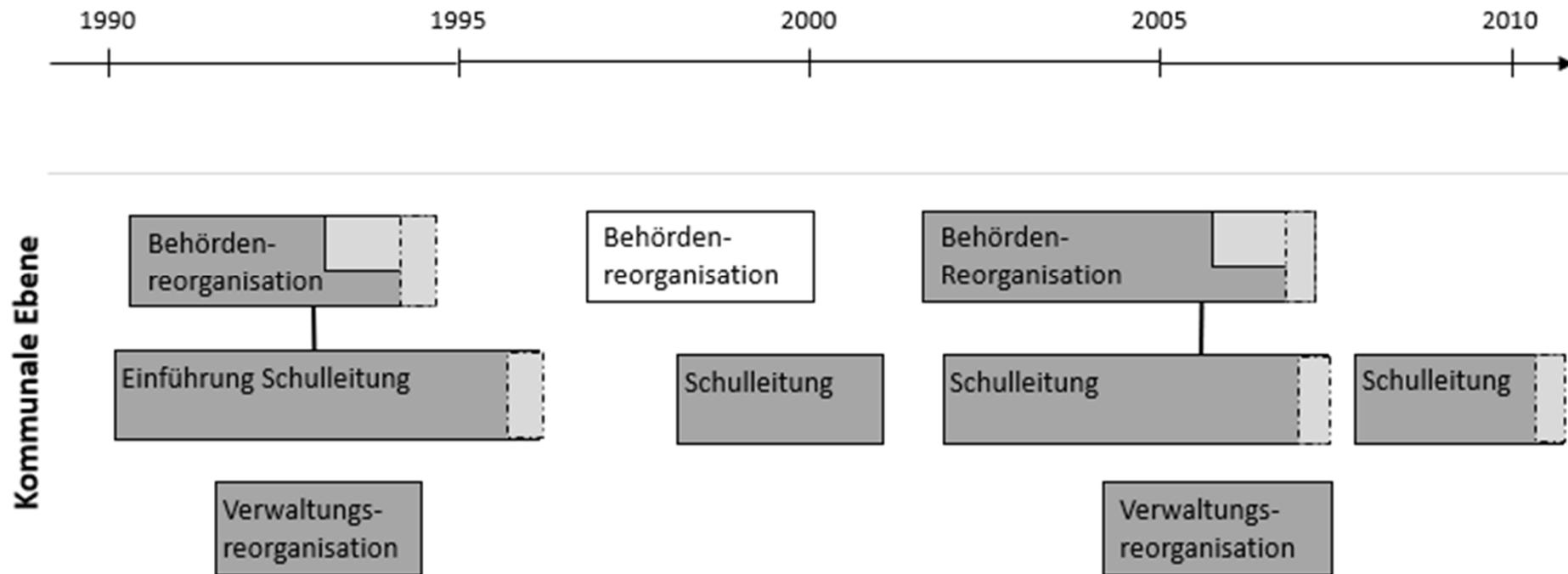
Analyse: Interdependenzen im Reformprozess

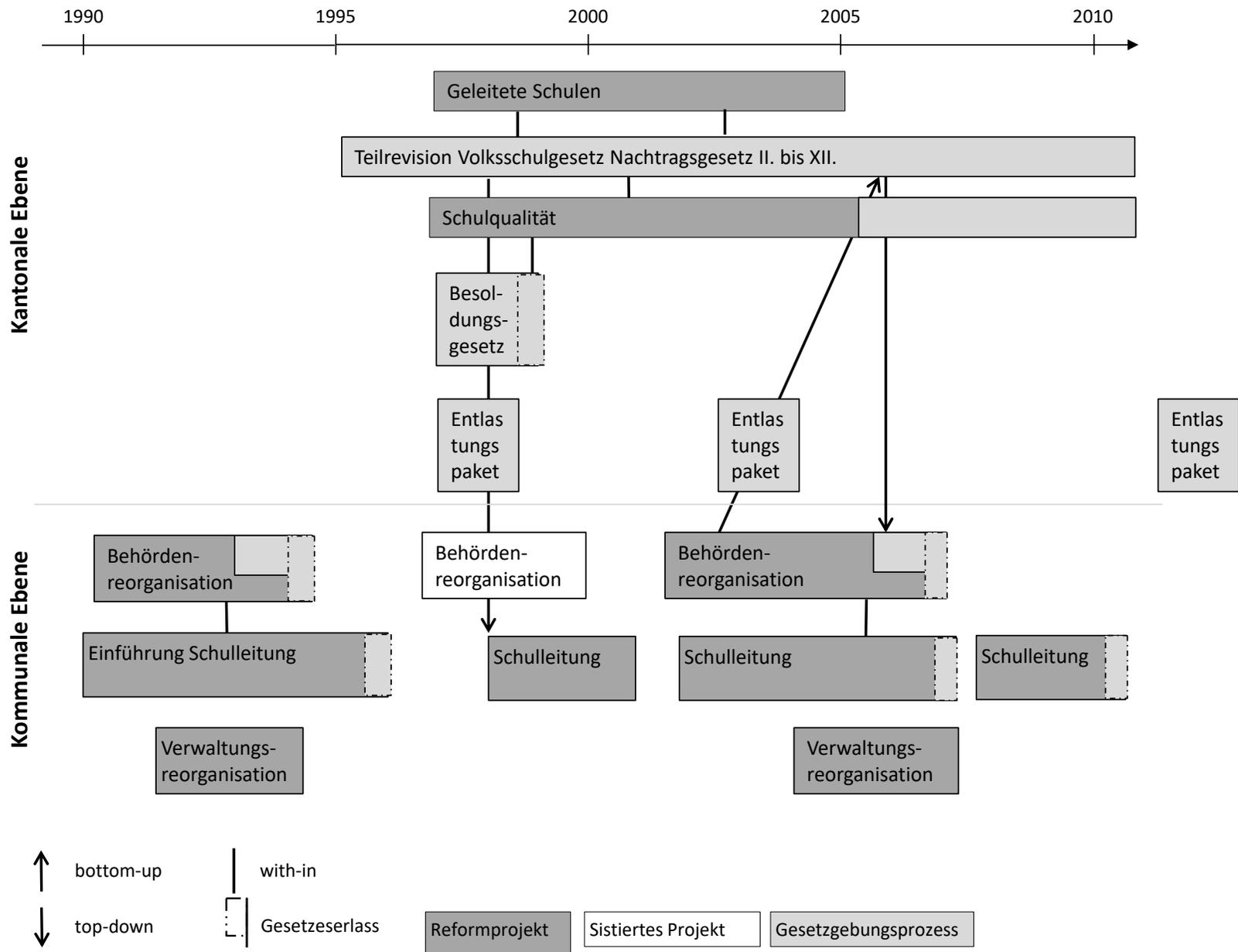


Wie funktioniert eine
Reform innerhalb
der politischen
Ordnung?

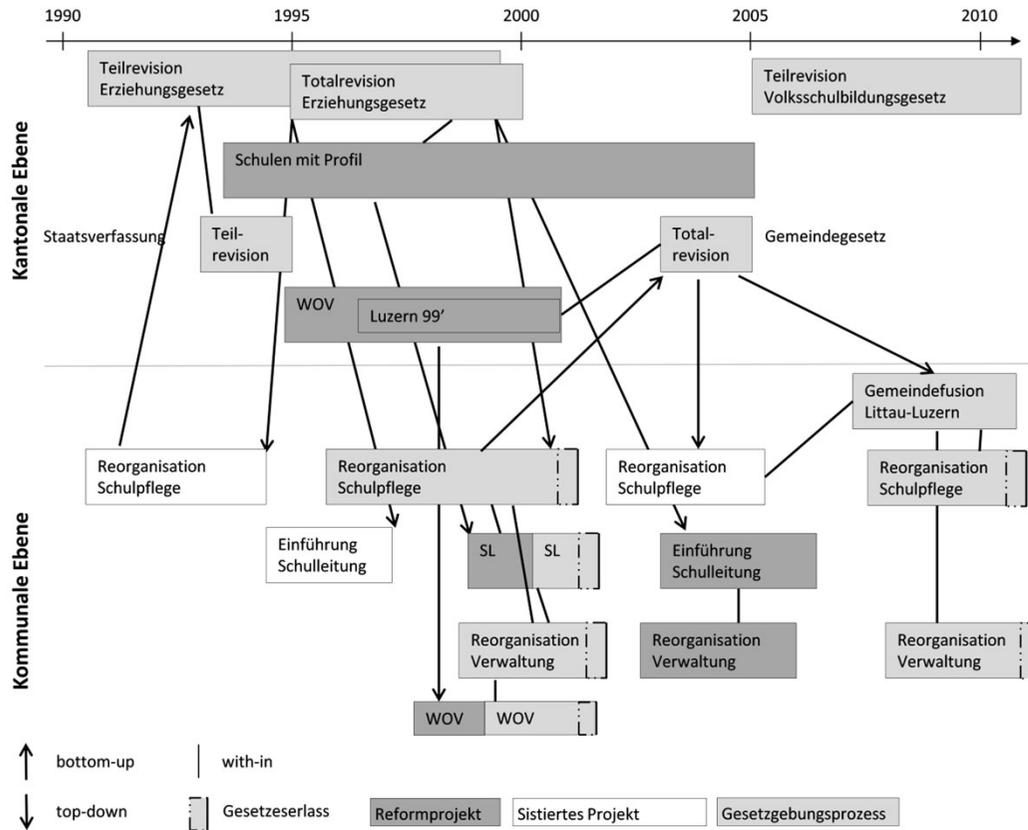
→ Blick auf Prozesse (Schubert & Bandelow 2003)

Analyse: Kaskaden im Reformprozess





Analyse: Interdependenzen im Mehrebenensystem



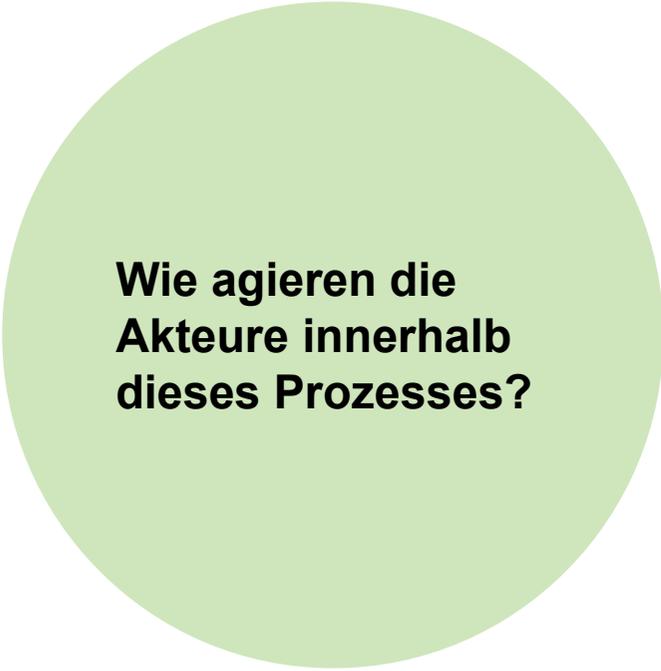
Vertikale Interdependenz

- Top down
- Bottom up

Horizontale Interdependenz

- With-in

Analyse: Governance im Reformprozess



**Wie agieren die
Akteure innerhalb
dieses Prozesses?**

→ Blick auf Strukturen (Benz 2009)

Formen der Handlungskoordination





Hierarchie

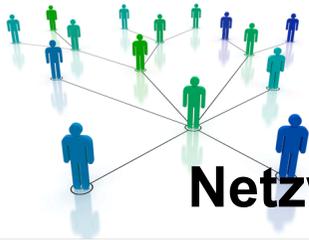
- Recht
- Finanzen
- Verhaltensangebote
- Überzeugung / Information

Verhandlung

- Wechselseitige Interaktion gleichberechtigter Partner
- Top-down und bottom-up
- Gesetzliche Mitbestimmung
- Demokratische Instrumente
- Schulversuche



Analyse: Handlungskoordination



Netzwerk

- Gemeinsame Kooperation
- Handlung auf gemeinsames Ziel ausrichten



Wettbewerb

- Horizontale Koordination auf übergreifendes Ziel
- Gegenseitige Beobachtung (möglich ohne Kommunikation)
- Konkurrenzsituation
- Vergleich kann als Legitimation dienen



Quasi-Hierarchie

- Zeitlich und inhaltlich rasches Anpassen ohne Verpflichtung
- Handlungen der übergeordneten Ebene wirken auf untergeordnete Ebene
- Exemplarische Vorlagen

Analyse: Wirkungsfaktoren von Persistenz und Wandel

Die im politischen System angelegten Strukturen definieren den Handlungsrahmen von Reformakteuren.

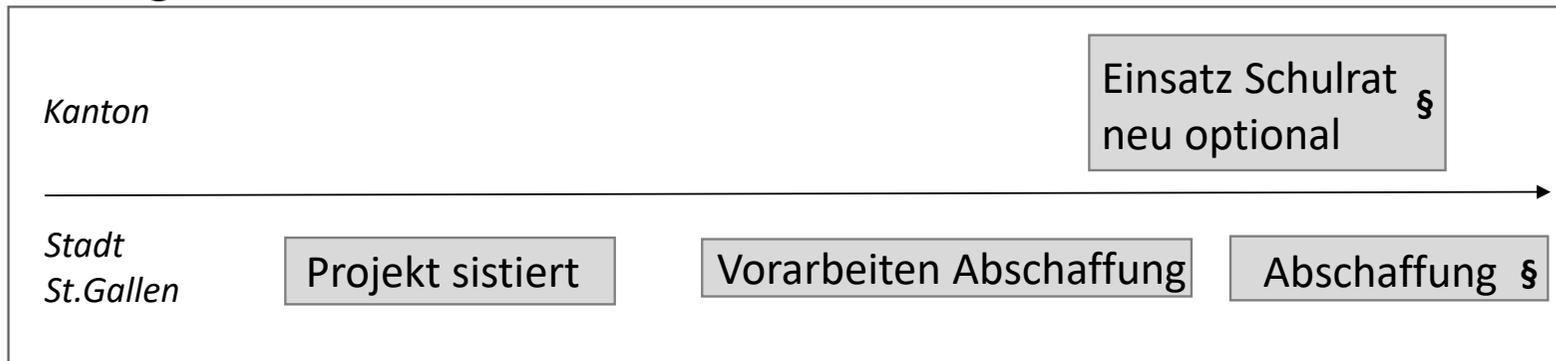


Wer oder was kann diesen Handlungsspielraum nutzen?

→ Blick auf Strukturen (Zahariadis 2003)

Analyse: Wirkungsfaktoren von Persistenz und Wandel

Reorganisation Schulbehörde



1. Kontext und situative Bedingungen
2. Konkrete Problemlagen
3. Inhaltliche und organisationale Konstruktion von Reformkonzepten
4. Politische Sensibilität

Kontext & situative Bedingungen

- 1990er-Jahre geprägt von Aufbruchstimmung
- Gleichzeitigkeit anderer Reformen
- Neuorientierung New Public Management
- Forderung nach lokaler Entwicklung der Schule
- Verbesserung Finanzlage
- Interesse Bildungspolitik



Konkrete Problemlagen

- Anknüpfung an Missstände
- Problemlagen in den Schulen
- Distanz zum Schulalltag



Konstruktion von Reformkonzepten

- Inhaltliche Ausrichtung Reformkonzept
- Konzeption der Implementation von Reformen
- Information und Kommunikation



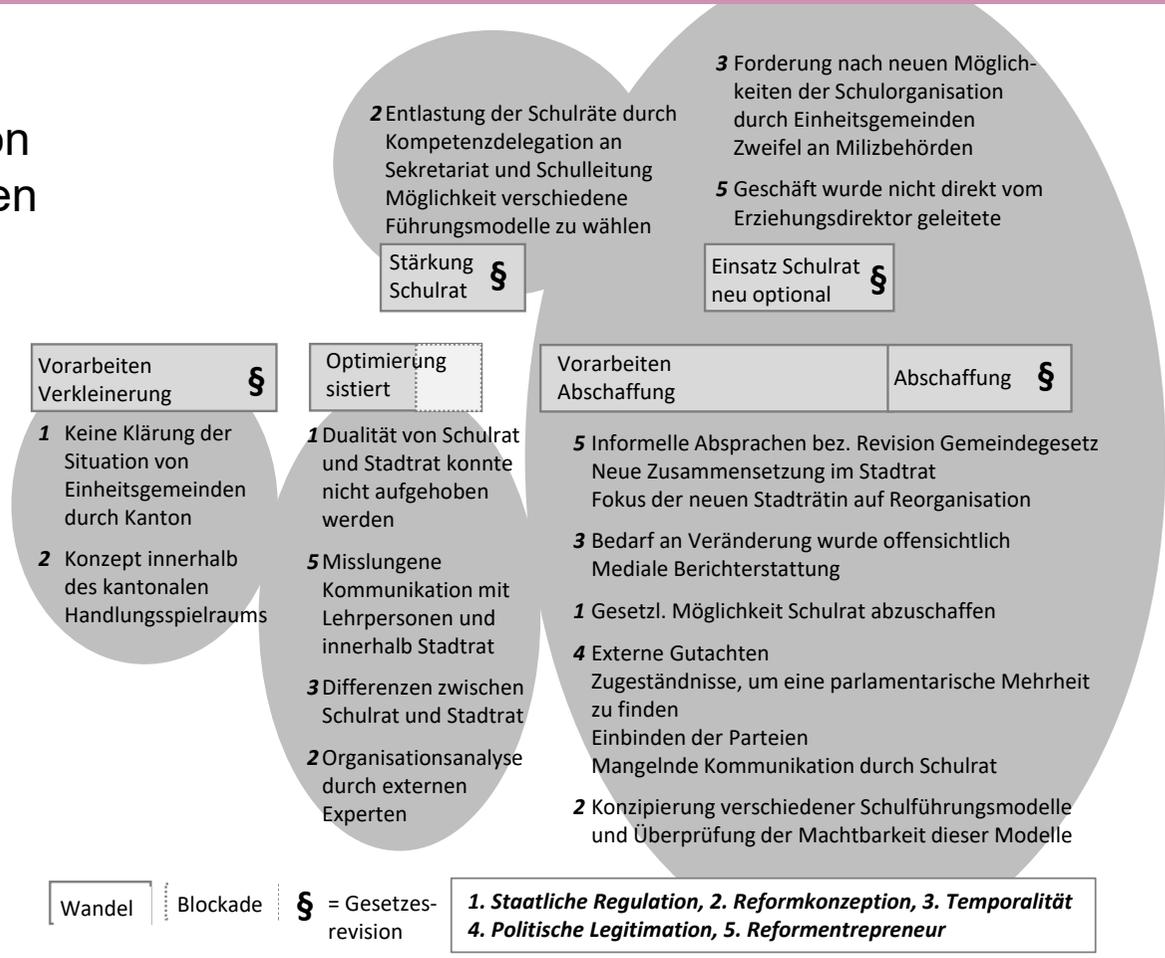
Politische Sensibilität von Reformentrepreneuren

- strategische Kalkül
- kommunikative Geschick
- Timing

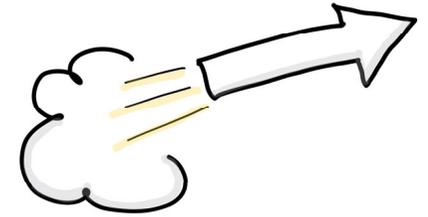


Analyse: Wirkungsfaktoren von Persistenz und Wandel

- Konstellation von Wirkungsfaktoren



Umfassender Blick auf Reformen



Persistenz
& Wandel

- Inhalt
- Prozess
- Struktur

Wirkungs-
faktoren

- Kontext
- Problemlagen
- Konstruktion
- Politische Sensibilität

Wirkungs-
strukturen

- Hierarchie
- Verhandlung
- Netzwerk
- Wettbewerb

Die Folgen der analysierten Reform

Einführung der Schulleitung - Teil eines umfassenden Reformpaketes



Folgen der analysierten Reform Reformpaket und dessen Umsetzung

	Kt. SG			
	N	V	T	S
Stärkung der Schulautonomie				
Einführung und Professionalisierung d. Schulleitung		■		
Schulprofile und lokale Schulentwicklung		■		
Fokus auf Schule als Einheit (und nicht mehr Fokus auf Klasse)		■		
Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Eltern			■	
Globalbudget		■		
Anreize für Privatanbieter (etwa Teilfinanzierung v. Privatschulen durch d. Staat)	■			
Freie Schulwahl	■			
Stärkung der Rechenschaftspflicht				
Kantonaler Lehrplan (basierend auf dem nationalen Lehrplan 21)		■		
Festlegung v. Lernstandards pro Stufe & Fach				■
Festlegung von „Stufen“ (HarmoS)		■		
Periodische, standardisierte Leistungsmessung		■		
Veröffentlichung der Testresultate nach Schulhaus	■			
Periodische Akkreditierung aller Schulen	■			
Sanktionen für nicht-erfolgreiche Schule	■			
Professionelle (Fremd-) Evaluation				■
Besoldungswirksame Lehrpersonenbeurteilung				■

N= Nicht implementiert/abgelehnt (rot)

V= Voll implementiert (grün)

T= Teilweise implementiert, Kein Entscheid auf kantonaler Ebene, aber in manchen Gemeinden (blau)

S= Implementiert und dann suspendiert (gelb)

Intendierte und nicht-intendierte Folgen der analysierten Reform PH^{SG}

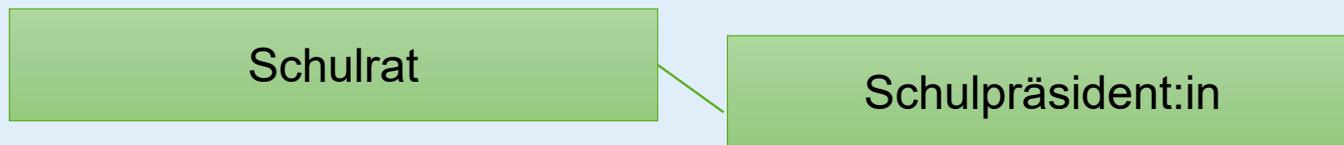
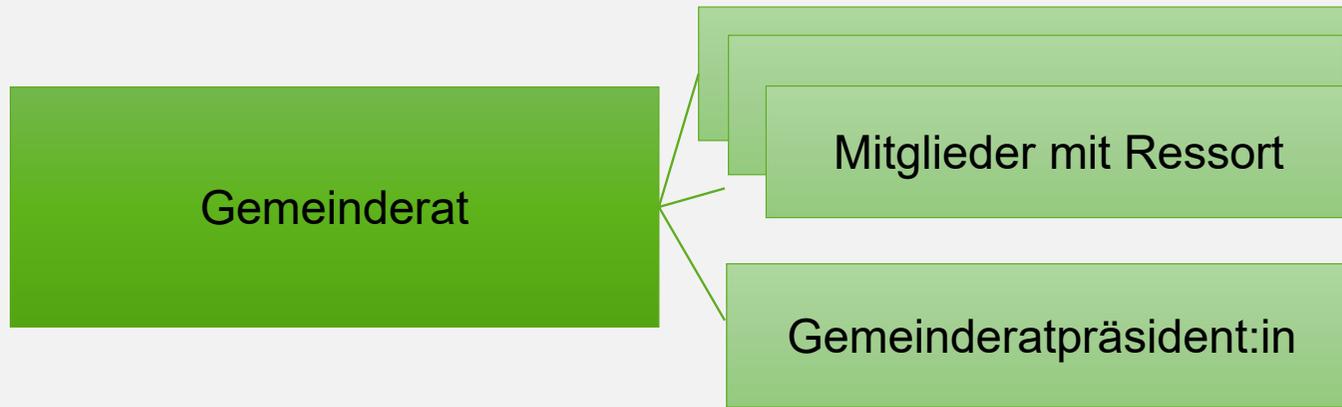
Folge der Einführung geleiteter Schulen im Kanton St.Gallen

- Umfassender Wandel der Schulführung
 - Etablieren der Schulleitung und konsequente Professionalisierung
 - Anforderungen an die Volksschule: Wachsende Komplexität & Rekrutierung Miliz-Behörde

Weiterentwicklung der
Schulführungsstrukturen auf
kommunaler Ebene



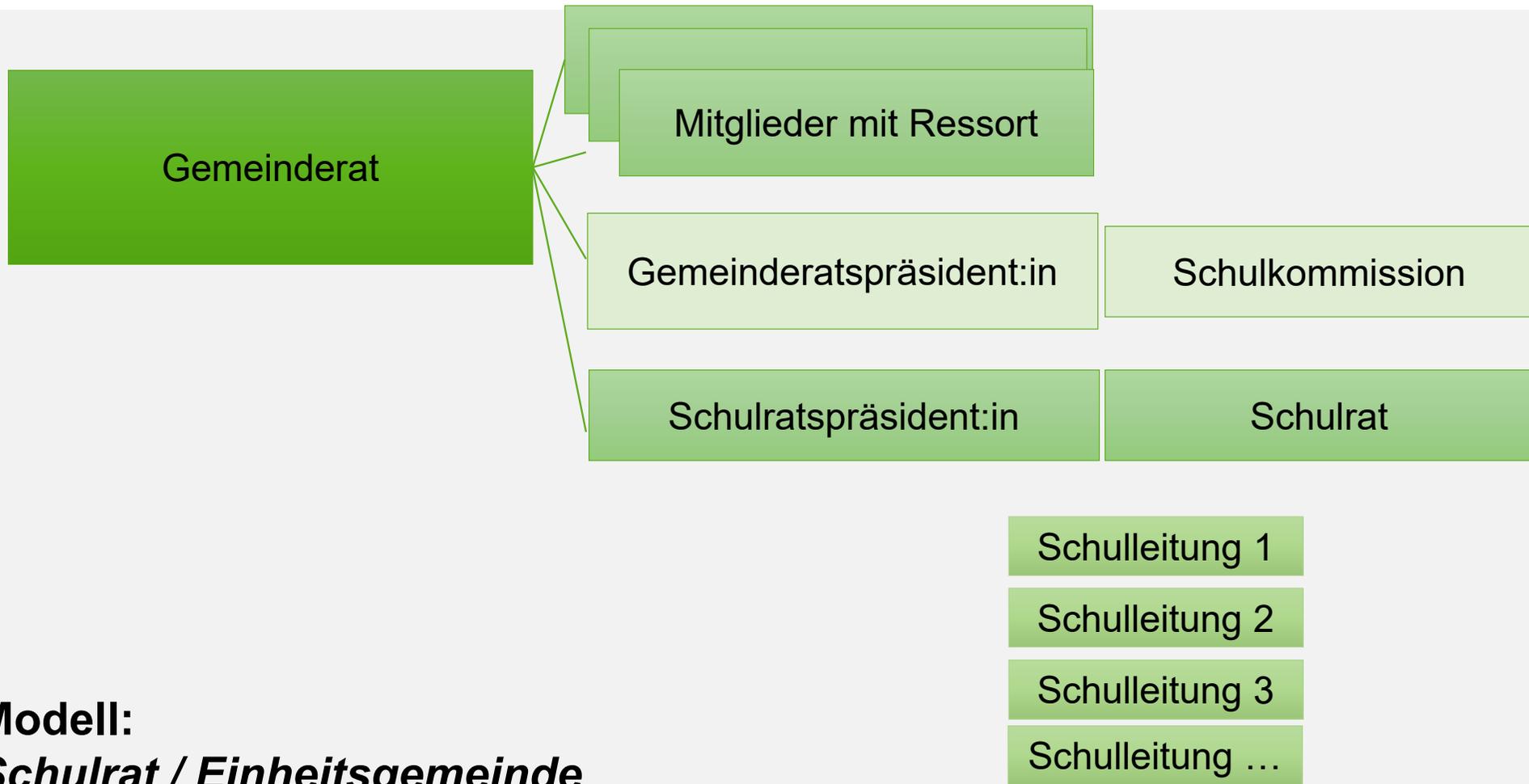
Intendierte und nicht-intendierte Folgen der analysierten Reform Weiterentwicklung der Schulführungsstrukturen



- Schulleitung 1
- Schulleitung 2
- Schulleitung 3
- Schulleitung ...

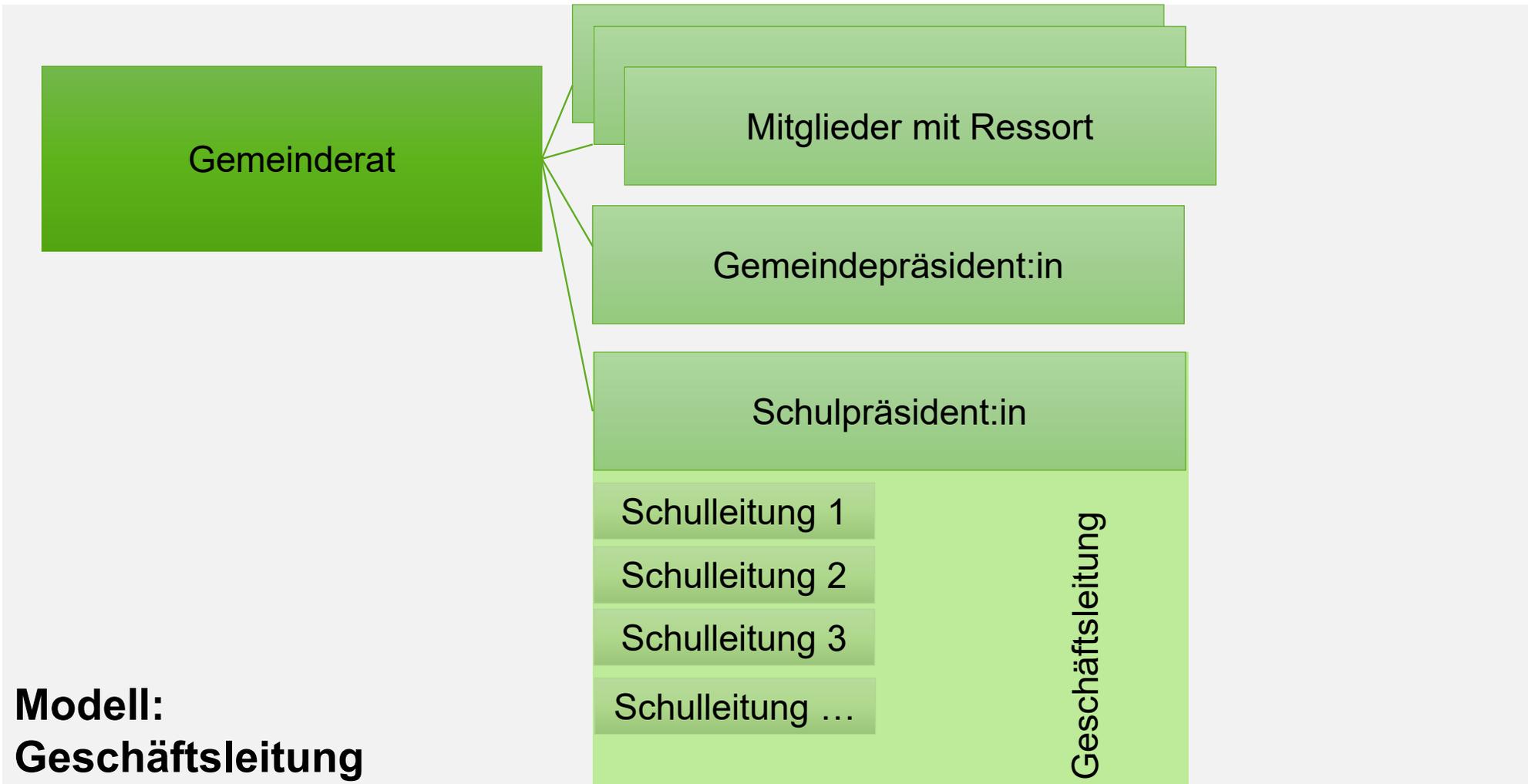
Modell:
Schulrat / Schulgemeinde

Intendierte und nicht-intendierte Folgen der analysierten Reform Weiterentwicklung der Schulführungsstrukturen

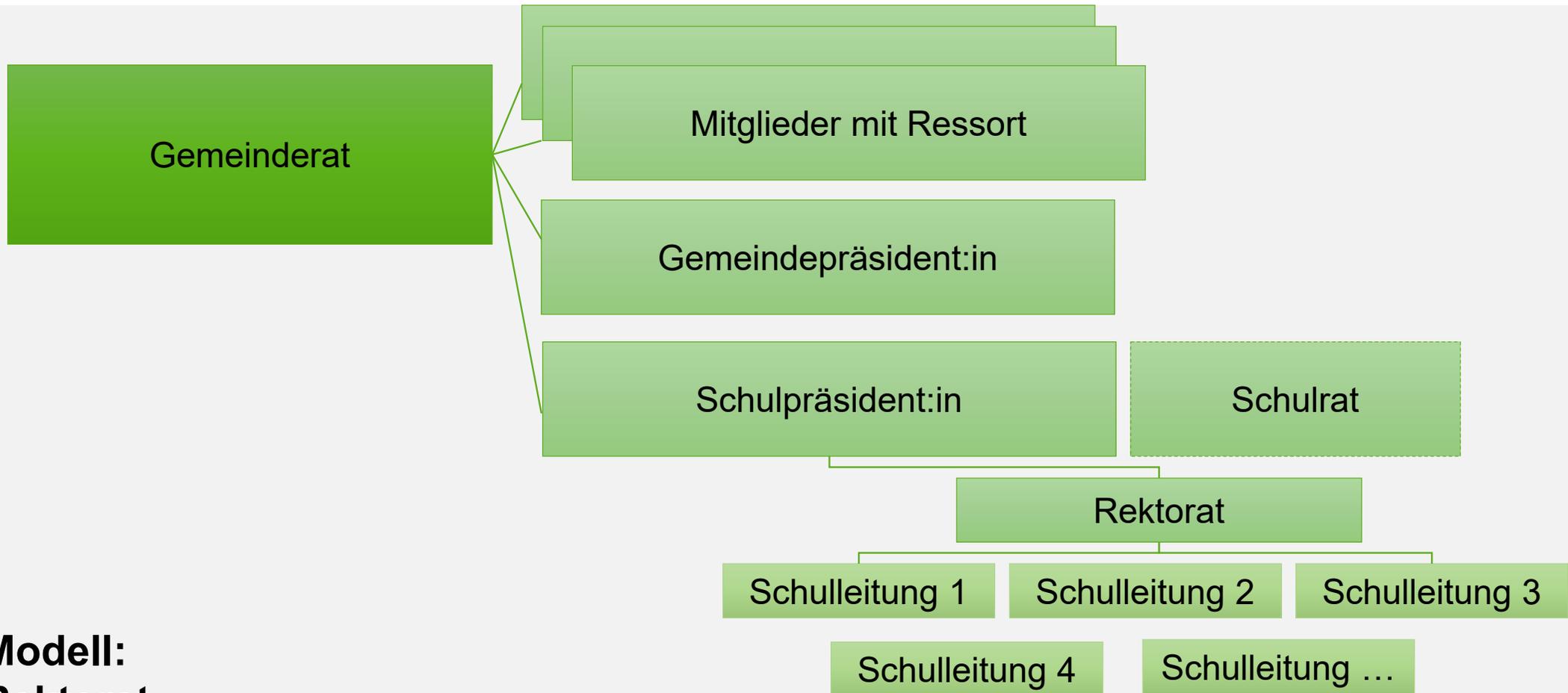


Modell:
Schulrat / Einheitsgemeinde

Intendierte und nicht-intendierte Folgen der analysierten Reform Weiterentwicklung der Schulführungsstrukturen



Intendierte und nicht-intendierte Folgen der analysierten Reform Weiterentwicklung der Schulführungsstrukturen



**Modell:
Rektorat**

Reformidee zur Umsetzung in der Praxis



- **Fazit zu den Schulreformen in St.Gallen**
 - Einschätzung zu den Veränderungen bis 2010 (Diss-Projekt)
 - eher Schulgemeinde- anstatt Schulautonomie; trotz Schulleitung
 - Stärkung der Accountability
 - Einschätzung 2024 (Fallstudie)
 - Stärkung Schulautonomie, Schwächung der Accountability
 - Schweizerisches Phänomen?
- **Ausblick: Und wie sieht es bei anderen Reformen aus?**
 - Digitale Transformation von Schule und Unterricht
 - Alle Formen der Handlungskoordination kommen zum Tragen



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Dr. phil. Stephanie Appius
Institut Schule und Profession



Dr. phil Amanda Nägeli
Leitung
Institut Schule und Profession



Verortung: Quellen und Theorien

- **Quellen:** Dokumente aus Politik und Verwaltung
 - parlamentarische Geschäfte wie Initiativen, Motionen, Stellungnahmen der Exekutive, usw. sowie Protokolle der Parlamentssitzungen (teils Wort-, teils Beschlussprotokolle)
 - Unterlagen zur Gesetzesrevision von Seiten der Exekutive, z.B. Berichte, Vernehmlassungsunterlagen, usw.
 - Reglemente, Weisungen und Erlasse aus der Hand der Regierung und der Verwaltung, u.a. Pflichtenhefte einzelner Akteure
 - Gesetze, Verordnungen
- **Methodik:** Dokumentenanalyse und Experteninterviews mit Stadtrat, Schulverwaltung und Mitglieder Schulbehörde
- **Theorie:** Reformtheorie, Steuerungstheorien, sozial- und politikwissenschaftliche Theoriebasis, Educational Governance



Literatur

- Altrichter, H. (2015). Governance – Steuerung und Handlungskoordination bei der Transformation von Bildungssystemen. In H. Abs, T. Brüsemeister, M. Schemmann & J. Wissinger (Hrsg.), *Governance im Bildungswesen. Analysen zur Mehrebenenperspektive, Steuerung und Koordination* (S. 21-64). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Appius, S., & Nägeli, A. (2017). *Schulreformen im Mehrebenensystem – Eine mehrdimensionale Analyse von Bildungspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, A. (2009). *Politik in Mehrebenensystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Braun, D. & Giraud, O. (2003). Steuerungsinstrumente. In K. Schubert & N. C. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 147-172). München: Oldenbourg.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little & Brown.
- Kingdon, J. W. & Thurber, J. A. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies* (2. Aufl.). Longman classics in political science. Boston: Longman.
- Maag Merki, K., Langer, R., Altrichter, H. (2014). *Educational Governance als Forschungsperspektive: Strategien. Methoden. Ansätze*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Rüb, F. W. (2009). Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik. In K. Schubert & N. C. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0* (2. Aufl.) (S. 348-376). München: Oldenbourg.
- Scharpf, F. W. (2000). *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske & Budrich.
- Schützeichel, R. & Jordan, S. (Hrsg.) (2015). *Prozesse: Formen, Dynamiken, Erklärungen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Verger, A., C. Fontdevila, and L. Parcerisa (2019). Reforming Governance through Policy Instruments: How and to What Extent Standards, Tests and Accountability in Education Spread Worldwide. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 40, no. 2, 248-270.