

Sitzung vom 22. Januar 2014

78. Anfrage (Kostenwahrheit bei Reformprojekten)

Kantonsrätin Anita Borer, Uster, und Kantonsrat Rochus Burtscher, Dietikon, haben am 28. Oktober 2013 folgende Anfrage eingereicht:

Der Schulbereich war in den letzten Jahren geprägt von diversen Reformen. Reformen führen zu einem enormen administrativen Aufwand und fordern von den Gemeinden, dass sie sich entsprechend flexibel den geforderten Neuerungen anpassen. Für das ganze Schulumfeld wie Lehrer, Eltern und Schüler stellt dies ebenfalls eine zusätzliche Belastung dar. Die entstehenden Kosten haben oftmals die Gemeinden zu tragen. Trotz des ganzen Aufwands bleibt der Erfolg der Reformen meistens aus und in der Bevölkerung fehlt das Verständnis für die ständigen Umstrukturierungen. Die andauernde Umgestaltung des Schulbereichs, ohne dass ein Gesamtkonzept der tatsächlich notwendigen Umstrukturierungen vorliegt, darf nicht weiter forciert werden.

In dem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche Reformprojekte wurden in den vergangenen 20 Jahren im Schulbereich angestossen und umgesetzt?
2. Welches Fazit wurde daraus gezogen? Gerne möchten wir eine Auswertung über die Tauglichkeit und Wirksamkeit der Reformprojekte.
3. Wie hoch waren die Initialkosten bzw. Folgekosten dieser Reformprojekte? Insbesondere interessieren uns diese Kosten zu diversen Schulversuchen, zur Einführung des frühen Fremdsprachenunterrichts sowie zur Einführung von Tagesstrukturen, QUIMS (Qualität in multikulturellen Schulen), usw.
4. Welche Reformprojekte im Schulbereich sind zudem für die nächsten Jahre geplant? Gibt es beabsichtigte Projekte, die noch nicht im Entwicklungsplan der Bildungsdirektion (KEF) aufgeführt sind?
5. Wie hoch werden die diesbezüglich anfallenden Kosten geschätzt und wie sieht der Kostenschlüssel aus?
6. Besteht ein langfristig ausgerichtetes Konzept bezüglich der aktuellen und künftigen Reformprojekte der Schule und deren bestehenden und anzunehmenden Kosten? Wenn nein – wieso nicht? Ist der Regierungsrat bereit, ein solches Konzept zu erstellen und auf dem Internet zugänglich zu machen?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Anita Borer, Uster, und Rochus Burtscher, Dietikon, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Eine umfassende Aufzählung aller Reformen bzw. Veränderungen im Schulbereich während der letzten 20 Jahre würde den Rahmen einer Anfragebeantwortung sprengen. Die folgende Aufzählung beschränkt sich deshalb auf die wichtigsten Reformen und Projekte auf der Volksschulstufe und der Sekundarstufe II.

Im Volksschulbereich waren in den letzten Jahren die im Zusammenhang mit dem Erlass des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VGS, LS 412.100) erfolgten Veränderungen prägend. Zu den im Zuge der Umsetzung des VSG eingeführten Neuerungen gehörten unter anderem die Kantonalisierung des Kindergartens, die Einführung der Schulleitungen, die Ablösung der Bezirksschulpflegen durch die Fachstelle für Schulbeurteilung, die Neuregelung des sonderpädagogischen Angebots, die Einführung der Blockzeiten und der Tagesstrukturen, die Regelung der Elternrechte und -pflichten oder die Regelung des Privatunterrichts. Die Umsetzung des VSG erfolgte schrittweise ab dem Schuljahr 2006/2007 und wurde Ende 2011 abgeschlossen.

Dazu kamen weitere grössere Reformen wie beispielsweise die Einführung von Englisch auf der Primarstufe, das Projekt «Neugestaltung 3. Sek» oder die Einführung des Fachs Religion und Kultur.

Englisch auf der Primarstufe wurde im Rahmen eines Schulversuchs zwischen 1998 und 2002 erprobt. Der Bildungsrat beschloss am 14. März 2003, Englisch als obligatorischen Unterrichtsgegenstand auf der Unterstufe der Primarstufe einzuführen. Die Umsetzung erfolgte schrittweise ab dem Schuljahr 2005/2006. Die Stimmberechtigten des Kantons lehnten am 26. November 2006 eine Volksinitiative ab, mit der verlangt wurde, dass auf der Primarstufe nur eine Fremdsprache obligatorisch unterrichtet werden soll. Das Projekt «Neugestaltung 3. Sek» wurde in enger Zusammenarbeit mit der Schulpraxis entwickelt und erprobt (Pilotprojekt 2005/2006 und 2007/2008). Ab dem Schuljahr 2009/2010 wurde es schrittweise umgesetzt. Am 13. September 2001 traf der Bildungsrat den Grundsatzentscheid, das neue Fach Religion und Kultur an der Sekundarstufe I der Volksschule – anstelle des bisherigen konfessionell-kooperativen Religionsunterrichts (Kokoru) – einzuführen. Im Rahmen des Sanierungsprogrammes San04 wurde für die Primarstufe die Angebotspflicht für die Biblische Geschichte aufgehoben. Vor dem

Hintergrund einer Volksinitiative, welche die Weiterführung dieses Fachs verlangte, beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Gegenvorschlag, der die Einführung des Fachs Religion und Kultur auch auf der Primarstufe umfasste. Diesem Gegenvorschlag stimmte der Kantonsrat am 12. März 2007 – nachdem zuvor der Bildungsrat die Eckwerte für dieses neue Fach beschlossen hatte – zu. Die Einführung erfolgte ab Beginn des Schuljahres 2008/2009. Der Abschluss ist für das Schuljahr 2016/2017 geplant.

Der Berufsbildungsbereich wurde in den letzten Jahren von den Reformen im Zuge der Umsetzung des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (BBG, SR 412.10) und des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 14. Januar 2008 (EG BBG, LS 413.31) geprägt. Dazu gehörten insbesondere die Schaffung eines kantonalen Berufsbildungsfonds, die Harmonisierung der Berufsvorbereitungsjahre sowie die Neuordnung der Finanzierung der höheren Berufsbildung und der Weiterbildung sowie der überbetrieblichen Kurse (vgl. die Änderung der Verordnung über die Finanzierung von Leistungen der Berufsbildung vom 19. Dezember 2012, ABl 2012-12-28). Dazu kommen ferner zahlreiche Reformen in über 200 Berufen aufgrund von Änderungen der Bildungsverordnungen des Bundes, die Einführung der Grundbildung mit eidgenössischem Berufsattest und der fachkundigen individuellen Begleitung (FiB), eine Reform der Berufsmaturität und des Allgemeinbildenden Unterrichts an den Berufsfachschulen hinzu. Ein bedeutendes Projekt im Bereich der Berufsbildung war zudem die Reorganisation der Berufsbildung im Gesundheitswesen (ReBeGE). In dessen Rahmen wurden die Ausbildungen auf zwei Zentren konzentriert, das ZAG (Zentrum für Ausbildung im Gesundheitswesen Kanton Zürich) und das Careum (Bildungszentrum für Gesundheitsberufe).

Im Mittelschulbereich sind – neben der Umsetzung des Mittelschulgesetzes vom 13. Juni 1999 (LS 413.21) und der entsprechenden Verordnungen – auf kantonaler Ebene insbesondere die Einführung der zweisprachigen Maturität, das selbstorganisierte Lernen SOL sowie die Einführung der Fachmittelschulen und der Fachmaturität sowie des Kunst- und Sportgymnasiums K+S zu erwähnen. Grössere Vorhaben waren ferner die Neuregelung des Aufnahmeverfahrens an die Mittelschulen, die der Regierungsrat am 8. Februar 2012 beschloss (vgl. ABl 2012, 289), und die Einführung der zentralen Aufnahmeprüfung (ZAP). Das Projekt ZAP wurde 2005 eingeleitet und ab 2007 (Langgymnasium) und 2008 (Kurzgymnasium) umgesetzt. Ein grösseres Projekt, das sich noch in Umsetzung befindet, ist die Neuregelung des Hauswirtschafts-

unterrichts an den Gymnasien, die der Kantonsrat am 27. August 2012 beschloss (vgl. Vorlage 4796, Änderung des Mittelschulgesetzes vom 28. August 2012, ABI 2012-08-31).

Zu Frage 2:

Die im Zusammenhang mit dem VSG umgesetzten Reformen haben sich insgesamt bewährt. Zahlreiche der eingeführten Neuerungen, wie z. B. die Kantonalisierung des Kindergartens, die Schulleitungen, die Blockzeiten oder die Tagesstrukturen, sind mittlerweile breit verankert, sodass eine Rückkehr zur früheren Regelung undenkbar erscheint. Zu einzelnen Reformen, z. B. zu den Schulleitungen oder der Fachstelle für Schulbeurteilung, bestehen Evaluationen oder Studien, die deren Wirksamkeit belegen. Die Zwischenbilanz des Projektes «Neugestaltung 3. Sek» erhielt von allen Beteiligten positive Rückmeldungen, sodass auf eine Schlussevaluation verzichtet wurde. In diesem Zusammenhang kann auch auf die jüngsten Ergebnisse der PISA-Studie 2012 verwiesen werden, wo die Schweizer Schülerinnen und Schüler im Fach Mathematik im europäischen Vergleich nach Liechtenstein (FL) das beste Ergebnis erzielt haben. Erfreulich ist auch die Entwicklung bei der Leseleistung, die sich verbessert hat. In dieser Kategorie gehört die Schweiz mittlerweile zu den zwölf besten OECD-Ländern.

Wo sich im Einzelnen – aufgrund der Erfahrungen in der Praxis – Handlungsbedarf zeigte, wurden die notwendigen Massnahmen getroffen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Änderungen im Bereich der Sonderpädagogik zu erwähnen, die der Kantonsrat 2013 verabschiedete (vgl. Vorlage 4865, Änderung des Volksschulgesetzes vom 8. April 2013, ABI 2013-04-19), oder die vom Bildungsrat am 9. September 2013 – gestützt auf die Evaluationsstudie vom 4. März 2012 – beschlossenen Massnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität in multikulturellen Schulen (QUIMS). Im Rahmen des Bildungsmonitorings werden in den kommenden Jahren gesamtschweizerisch die Grundkompetenzen der Schülerinnen und Schüler in den Fremdsprachen sowie in den Fächern Deutsch und Mathematik überprüft. Aufgrund der für 2017 vorgesehenen Erhebung für die 6. Primarklasse (Deutsch und Englisch) sind erste Erkenntnisse zum Fremdsprachenerwerb auf der Primarstufe zu erwarten.

Die bei der Beantwortung der Frage 1 aufgeführten Neuerungen im Bereich der Berufsbildung waren weitgehend unbestritten und haben sich bewährt. Im Bereich der Berufsbildung ergaben sich die meisten Änderungen aufgrund von Vorgaben des Bundes, weshalb der Kanton in der Regel keine Evaluation durchführte. Die aufgeführten Neuerungen im Bereich der Mittelschulen wie beispielsweise die Einführung der

Fachmittelschulen oder die zentrale Aufnahmeprüfung ZAP haben sich ebenfalls bewährt. In jüngster Zeit wurde das selbstorganisierte Lernen SOL durch Universität Zürich und die Pädagogische Hochschule Bern evaluiert. Die sich daraus ergebenden Empfehlungen für die Weiterentwicklung sind von den Schulen bis 2016 umzusetzen.

Zu Frage 3:

Alle im Zusammenhang mit dem Volksschulgesetz stehenden Kosten, aufgeschlüsselt nach einmaligen und wiederkehrenden Kosten, werden in der Gesetzesvorlage detailliert ausgewiesen (ABl 2004, 978). Beim Projekt «Neugestaltung 3. Sek» entstanden für den Kanton im Rahmen der Einführung Kosten für die Weiterbildung der Lehrpersonen von rund 0,9 Mio. Franken. Die Einführung von Englisch auf der Primarstufe verursachte dem Kanton Weiterbildungskosten für die Lehrpersonen, einschliesslich Vikariatskosten, von rund 21 Mio. Franken. Für die Einführung des Fachs Religion und Kultur wird mit Kosten von rund 5,8 Mio. Franken für die Weiterbildung der Lehrpersonen in den Jahren 2008–2016 gerechnet.

Die Einführung der zweisprachigen Maturität verursachte für die fünfjährige Aufbauzeit Kosten für die Weiterbildung der Lehrpersonen von rund 4,1 Mio. Franken. Die Weiterbildungskosten für die Einführung des selbstorganisierten Lernens SOL betrugen rund 2,5 Mio. Franken. Die Schaffung des Kunst- und Sportgymnasiums K+S hat Mehrkosten von jährlich rund 0,8 Mio. Franken zur Folge. Aus der Einführung der zentralen Aufnahmeprüfung ZAP und der Fachmaturität ergeben sich keine Mehrkosten. Im Bereich der Berufsbildung hatte die Stärkung der höheren Berufsbildung und Weiterbildung (vgl. Vorlage 4908, Bericht und Antrag zum dringlichen Postulat KR-Nr. 120/2011 betreffend kantonalen Mitfinanzierung der Höheren Berufsbildung: Gleichbehandlung, Transparenz und Bildungsförderung) Mehrkosten von jährlich rund 12 Mio. Franken zur Folge. Aus der Reorganisation der Berufsbildung im Gesundheitswesen (ReBeGE) ergaben sich jährliche Einsparungen von rund 12 Mio. Franken.

Zu Frage 4:

Im Volksschulbereich sowie im Bereich der Sekundarstufe II sind zurzeit – neben den im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2014–2017 aufgeführten Projekten – keine weiteren grösseren Projekte in Planung. Im Volksschulbereich steht in den nächsten Jahren die Erarbeitung und Umsetzung des Lehrplans 21 im Vordergrund. Dieses Vorhaben ist im KEF nicht als Projekt aufgeführt, weil es sich um ein Projekt der Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK) handelt.

Zu Frage 5:

Mit welchen Kostenfolgen die Einführung des Lehrplans 21 verbunden ist, kann zurzeit nicht beziffert werden. Für den Schulversuch «Fokus Starke Lernbeziehungen», der auf Beginn des Schuljahres 2013/14 begonnen hat und bis Ende Schuljahr 2018/2019 dauern wird, entstehen für den Kanton einmalige Kosten von rund 4,8 Mio. Franken.

Zu Frage 6:

Die wichtigsten Projekte im Bildungsbereich werden im KEF aufgeführt. Ein darüber hinausgehendes Konzept des Regierungsrates für alle bestehenden und künftigen Projekte ist weder angezeigt noch sinnvoll. In diesem Zusammenhang ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass zahlreiche Projekte aufgrund von parlamentarischen Vorstössen ausgelöst werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi