Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 255/2016

Sitzung vom 26. Oktober 2016

1003. Anfrage (Lü16: Einheitliches Finanzierungsmodell mit Lernendenpauschalen [Leistungsgruppe 7306])

Die Kantonsrätinnen Karin Fehr Thoma, Uster, und Edith Häusler-Michel, Kilchberg, sowie Kantonsrat Daniel Heierli, Zürich, haben am 11. Juli 2016 folgende Anfrage eingereicht:

Im Rahmen der Leistungsüberprüfung 2016 hat der Regierungsrat die Massnahme F12.1 beschlossen: Mit dieser Massnahme soll in der Berufsbildung ein einheitliches Finanzierungsmodell mit Lernendenpauschalen eingeführt und in den Jahren 2017–2019 insgesamt 8,4 Mio. Franken eingespart werden.

Im Zusammenhang mit dieser Sparmassnahme F12.1 bitten wir die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie sieht das neue Finanzierungsmodell mit Lernendenpauschalen im Detail aus?
2. Welche Kosten der Berufsfachschulen werden mit den Lernendenpauschalen gedeckt, welche nicht?
3. Was sind aus Sicht der Regierung die Vor- bzw. Nachteile des neuen Finanzierungsmodells mit Lernendenpauschalen gegenüber dem bisherigen Finanzierungsmodell?
4. Erhofft sich die Regierung nebst dem Spareffekt von 2,8 Mio. Franken weitere Wirkungen vom neuen Finanzierungsmodell? Falls ja, welche?
5. Welche Annahmen liegen der Berechnung des jährlichen Einsparpotenzials von 2,8 Mio. Franken zugrunde?
6. Welche Faktoren werden mitentscheidend dafür sein, dass das angestrebte Einsparpotenzial von insgesamt 8,4 Mio. Franken erreicht werden wird?
7. Was bedeutet das neue Finanzierungsmodell für die Führung und Organisation der einzelnen Berufsfachschulen?
8. Verändert das neue Finanzierungsmodell mit Lernendenpauschalen die Klassengrössen an den Berufsfachschulen? Falls ja, stellen sich folgende zusätzliche Fragen:
   – In welchem Ausmass werden sich die Klassengrössen bei den EBA- bzw. EFZ-Berufen durchschnittlich verändern? Bitte als Vergleichsgrösse die bisherigen durchschnittlichen Klassengrössen der EBA- bzw. EFZ-Berufe für die Jahre 2010/2011, 2011/2012, 2012/2013, 2013/2014 und 2014/2015 auflisten.

- Gibt es Berufe, die im besonderen Masse von der Veränderung der Klassengrösse betroffen sein werden? Falls ja, welche?
- Wie wirkt sich das neue Finanzierungsmodell auf die (Grösse der) Berufsmaturitätsklassen aus?
- Sind dem Regierungsrat Berufsbildungsstudien bekannt, welche die Zusammenhänge zwischen Klassengrösse und Lehrabbruchquote sowie zwischen Klassengrösse und Durchfallquote beim Qualifikationsverfahren untersuchten? Falls ja, wie lauten die entsprechenden Studienergebnisse?
- Können zwischen der Sparmassnahme F12.1 und den Legislaturschwerpunkten Talentförderung sowie Unterstützung von leistungsschwächeren Schülern während der beruflichen Grundbildung Zielkonflikte entstehen und wenn ja, wie sehen diese aus?

9. Welche Auswirkung hat das neue Finanzierungsmodell auf die Zusammensetzung und die Grösse des Berufsfachschullehrkörpers? Sind Entlassungen von Berufsfachschullehrpersonen vorgesehen?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Karin Fehr Thoma, Uster, Edith Häusler-Michel, Kilchberg, und Daniel Heierli, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Bei den staatlichen Mittelschulen besteht seit 1997 ein Finanzierungsmodell, mit dem die Budgets für den Bereich «Unterricht» sowie «Verwaltung und Betrieb» mittels Pauschalen ermittelt werden. Seit 2011 werden die nichtstaatlichen kaufmännischen Berufsfachschulen (KV Zürich Business School, Wirtschaftsschule KV Winterthur, Wirtschaftsschule KV Wetzikon) sowie seit 2013 das nichtstaatliche Careum Bildungszentrum (Gesundheitsberufe) ebenfalls mittels Pauschalen finanziert.

Die staatlichen Berufsfachschulen werden zurzeit nach Aufwand finanziert. Es hat sich gezeigt, dass mit dieser Finanzierungform Fehlanreize in Bezug auf die Klassengrösse und die Zuteilung der Berufe gesetzt werden. Deshalb wird auch für die staatlichen Berufsfachschulen wie bei den Mittelschulen eine leistungsorientierte und verursachergerechte Finanzierung mittels Pauschalen eingeführt.

Zu Fragen 1 und 2:

Die Einführung des Finanzierungsmodells mit Lernendenpauschale an staatlichen Berufsfachschulen ist auf den 1. Januar 2017 vorgesehen. In der Grundbildung soll der Bereich «Unterricht» über eine Lernendenpauschale pro Beruf finanziert werden, wobei zu deren Festlegung die Lektionentafeln der nationalen Bildungspläne sowie eine kalkulatori-

sche Klassengrösse pro Beruf dienen. Letztere orientiert sich an den Klassenrichtgrössen, die bereits im Rahmen des Sanierungsprogrammes Massnahmen Haushaltsgleichgewicht 06 (MH06) festgelegt wurden (vgl. Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat über den mittelfristigen Ausgleich der Laufenden Rechnung [Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 2006 vom 27. September 2005], Massnahme 730301). Die Klassenrichtgrössen wurden damals in Zusammenarbeit mit den Rektorinnen und Rektoren der Berufsfachschulen festgelegt. Zusätzlich sollen Mittel für die fachkundige, individuelle Begleitung bei beruflichen Grundbildungen mit eidgenössischem Berufsattest (Art. 18 Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung [BBG; SR 412.10] und Art. 10 Verordnung vom 19. November 2003 über die Berufsbildung [BBV; SR 412.101]) sowie für Stütz- und Freikurse (Art. 22 BBG und Art. 20 BBV) bereitgestellt werden. Der Bereich «Verwaltung und Betrieb» soll über eine für alle Berufsfachschulen einheitliche Pauschale pro Lektion finanziert werden.

Die Lektionenanzahl einer Schule ist somit direkt mit der Anzahl Lernender verknüpft und kann durch die Klassengrösse und Berufszuteilung beeinflusst werden. Die Präsidialkonferenz der Schulkommissionen strebt in dieser Thematik im Rahmen eines Projektes Verbesserungsmöglichkeiten an. Dadurch soll eine gerechtere und leistungsorientierte Mittelzuteilung an die einzelnen Berufsfachschulen erfolgen.

Besondere Schulkosten, die sich von Schule zu Schule erheblich unterscheiden, sollen nach dem tatsächlichen Aufwand berücksichtigt werden. Die Gebäudekosten («Infrastruktur») sollen über eine Flächenpauschale finanziert werden.

Im Bereich der höheren Berufsbildung und der Weiterbildung soll die Finanzierung analog zur Finanzierung von Angeboten privater Anbietenden auf der Grundlage von Pauschalen im Sinne der Verordnung über die Finanzierung von Leistungen der Berufsbildung vom 24. November 2010 (VFin BBG; LS 413.312) erfolgen.

Zu Fragen 3 und 4:

Das neue Finanzierungsmodell hat zum Ziel, den staatlichen Berufsfachschulen die finanziellen Mittel möglichst verursachergerecht und leistungsbezogen zuzuteilen. Dabei soll ein direkter Zusammenhang zwischen finanziellen Mitteln und Lernenden- bzw. Lektionenanzahl hergestellt werden. Das bisherige, aufwandorientierte Finanzierungsmodell beruht auf historisch gewachsenen Strukturen. Es berücksichtigte die Entwicklung bei der Zahl der Lernenden und den Strukturwandel der Wirtschaft zu wenig.

Zu Frage 5:

Die Vorgabe für die Einsparungen entspricht rund 1% des Nettoaufwandes der staatlichen Berufsfachschulen. Die Massnahme war notwendig, um die Ziele der Leistungsüberprüfung 2016 für die Leistungsgruppe Nr. 7306, Berufsbildung, erreichen zu können.

Zu Frage 6:

Der grösste Aufwand einer staatlichen Berufsfachschule entsteht im Bereich «Unterricht»; dieser ist abhängig von den Lektionenverpflichtungen und den Löhnen der Lehrpersonen, der Lektionenanzahl pro Bildungsgang sowie der Anzahl geführter Klassen. Der Spielraum für Einsparungen liegt kurz- und mittelfristig in der Anzahl zu führender Klassen. Dabei gilt es zu beachten, dass auch flexible Formen der Klassenbildung angewendet werden können, wie beispielsweise die klassen- oder schulübergreifende Organisation von Fächern. Darüber hinaus bietet eine bessere Zuteilung der Berufe an die einzelnen Schulen Möglichkeiten für eine optimierte Klassenbildung.

Zu Frage 7:

Das Finanzierungsmodell setzt einen effizienten Mitteleinsatz voraus. Die Schulen sind daher gefordert, Möglichkeiten für Kosteneinsparungen zu erkennen und umzusetzen.

Zu Frage 8:

Die Klassengrösse (vgl. die Beantwortung der Fragen 1 und 2) ist eine Kenngrösse, welche die Wirklichkeit stark vereinfacht darstellt, da sie flexible Elemente wie klassenübergreifenden Unterricht nicht berücksichtigt. Ausgehend von den Vorgaben der entsprechenden Bildungsverordnung sowie einer kalkulatorischen Klassengrösse soll mit dem neuen Finanzierungsmodell die Lektionenanzahl pro Lernenden ermittelt werden. Dies gilt auch für die Berufsmaturität. Die konkrete Ausgestaltung der Klassenbildung und -organisation soll unabhängig vom gewählten Beruf an den Berufsfachschulen erfolgen.

Das Ausmass, wie sich die Klassengrössen bei den einzelnen beruflichen Grundbildungen mit eidgenössischem Berufsattest (EBA) bzw. eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ) verändern werden, kann im Einzelnen nicht genau beziffert werden.

Die durchschnittliche Klassengrösse – gemäss den Semestererhebungen bei den Schulen – entwickelte sich über alle Berufe, d. h. ohne Unterscheidung zwischen EFZ und EBA, wie folgt:

2010: 15,8 Lernende
2011: 15,7 Lernende
2012: 16,2 Lernende
2013: 16,5 Lernende
2014: 16,4 Lernende
2015: 16,4 Lernende

Es sind keine Studien bekannt, welche die Zusammenhänge zwischen Klassengrösse und Lehrabbruchquote sowie zwischen Klassengrösse und Durchfallquote beim Qualifikationsverfahren untersuchten. Hinweise darauf, dass die Lehrabbruchquote und die Durchfallquote beim Qualifikationsverfahren einen direkten Zusammenhang zur Klassengrösse in der Berufsfachschule aufweisen, bestehen aber keine.

Die Talentförderung sowie die Unterstützung von leistungsschwächeren Schülerinnen und Schülern während der beruflichen Grundbildung werden im Finanzierungsmodell berücksichtigt (vgl. die Beantwortung der Fragen 1 und 2).

Zu Frage 9:

Es sind keine Entlassungen vorgesehen. Im Einzelfall entscheidet die Anstellungsbehörde, d. h. die Schulkommission bzw. die Schulleitung (vgl. §§ 11 und 12 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung, LS 413.31).

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi