

Antrag an den Regierungsrat vom 18. Juli 2001

3877

**Beschluss des Kantonsrats
über die Bewilligung eines Kredits für das Projekt
«Qualität in multikulturellen Schulen» (QUIMS)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 18. Juli 2001,

beschliesst:

I. Für die Fortführung des Projekts «Qualität in multikulturellen Schulen» zur Erhaltung des Leistungsniveaus und der Bildungschancen in Schulen mit hohen Migrantenanteilen bis 2003 wird zum durch den Regierungsrat bewilligten Kredit von Fr. 2 540 000 ein Zusatzkredit von Fr. 1 720 000 bewilligt. Der gesamte zur Verfügung stehende Kredit beträgt somit Fr. 4 260 000.

II. Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Veröffentlichung im Amtsblatt, Textteil.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug.

Weisung

A. Ausgangslage und Beweggründe

Die Erhaltung und Hebung des Bildungsniveaus der Volksschule ist angesichts des raschen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels von hoher Bedeutung für den Kanton Zürich. Sie ist daher auch ein zentrales Ziel der geplanten Volksschulreform. In Bezug auf das Bildungsniveau ist die Volksschule unter anderem mit zwei sich überschneidenden Problemen konfrontiert:

1. Das durchschnittliche Bildungsniveau der Migrantenkinder (bildungsstatistisch: Kinder ausländischer Nationalität) ist, wie ihr Anteil an den Sonderklassen und an den unterschiedlichen Anspruchsniveaus der Sekundarstufe I zeigt, beträchtlich tiefer als dasjenige von Kindern schweizerischer Nationalität. Der Anteil ist zudem im Sinken begriffen.
2. Schulen mit sehr hohen Anteilen an Kindern aus den tieferen Sozialschichten und aus anderssprachigen Familien weisen gegenüber andern Schulen gewisse Leistungsrückstände auf. Die von der Bildungsdirektion in Auftrag gegebenen Leistungsuntersuchungen auf der Sekundarstufe I und am Ende der Primarschule belegen geringe, jedoch signifikante Rückstände in den Deutschleistungen und in der Primarschule auch in Mathematik (vergleiche: Moser/Rhyn: Evaluation der Sekundarstufe I, 1999, und Moser/Rhyn: Evaluation der Primarstufe Zürich, 2000).

Ein dringlicher Handlungsbedarf besteht aus folgenden Gründen:

- Der Zusammenhalt in der demokratischen Gesellschaft wird geschwächt, wenn die Ungleichheiten im Bildungswesen zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen und zwischen verschiedenen Schulen zunehmen. Schlecht qualifizierte und integrierte Jugendliche sind eine Risikogruppe für Arbeitslosigkeit und abweichendes Verhalten.
- Sowohl eingewanderte wie auch schweizerische Eltern sorgen sich um die Bildungschancen ihrer Kinder in Schulen mit hohen Migrantenanteilen. Durch den Wegzug von bildungsbewussten Familien aus betroffenen Quartieren und Gemeinden verstärkt sich die Tendenz zur sozialen Entmischung in diesen Schulen.
- Die Zürcher Wirtschaft, die in internationalem Wettbewerb steht, verlangt vermehrt nach gut qualifizierten jungen Leuten. Wenn grössere Bevölkerungsgruppen die Volksschule mit unterdurchschnittlichen Kenntnissen verlassen, ist das ein Standortnachteil.
- Auf der politischen Ebene sind sowohl im Kantonsrat wie in verschiedenen Gemeindeparlamenten Vorstösse abgelehnt worden, die – begründet mit dem sinkenden Leistungsniveau in Schulen mit hohen Migrantenanteilen – getrennte Klassen für fremdsprachige Kinder verlangten. In den Debatten zu diesen Vorstössen wurde von allen Seiten gefordert, dass Massnahmen zur Erhaltung des Leistungsniveaus im Interesse aller Kinder – der deutsch- und fremdsprachigen, der leistungsstärkeren und -schwächeren – zu ergreifen seien.

B. Das Projekt «Qualität in multikulturellen Schulen» (QUIMS)

Das Projekt QUIMS bezweckt, in Schulen mit hohen Anteilen an Kindern aus bildungsfernen und anderssprachigen Familien die Qualität zu sichern. Unter Qualität werden ein gutes Leistungsniveau und gute Bildungschancen für alle Kinder in diesen Schulen – auch unter erschwerenden Bedingungen – verstanden. Die Chancen der Schülerinnen und Schüler in diesen Schulen sollen nicht schlechter sein als anderswo. Die Leistungen und Chancen der Kinder aus Migrantenfamilien, die heute unterdurchschnittlich sind, sollen sich dem Durchschnitt annähern. Die beteiligten Schulen entwickeln Massnahmen, die diesem Ziel dienen, führen diese durch und werten sie aus. Die kantonale Projektgruppe unterstützt die beteiligten Schulen durch Beratung und Weiterbildung sowie durch die Auswertung und Zusammenfassung der Erfahrungen und Erkenntnisse. Der Kanton leistet finanzielle Beiträge an die Qualitätssicherung.

Erste Phase (1996–1998)

In einer ersten Phase wurden entsprechend einem Beschluss des Erziehungsrates vom 22. Oktober 1996 die vorhandenen Erkenntnisse aus der Schulforschung und aus der Praxis innovativer Schulen zusammengetragen und in zwei praxisbezogenen Büchern veröffentlicht. Zwei Schulen begannen, Entwicklungsprojekte durchzuführen. Es ergaben sich folgende Merkmale, die erfolgreiche Schulen mit sozial schwieriger Schülerzusammensetzung auszeichnen:

- Sie bieten einen leistungsorientierten und gut an die unterschiedlichen Lernvoraussetzungen der Kinder angepassten Unterricht an. Sowohl leistungsstärkere wie auch -schwächere Kinder profitieren von individueller Förderung. Zusätzlicher Stütz- und Förderunterricht ist in den Regelunterricht integriert.
- Sie legen grosses Gewicht auf die Sprachförderung, vor allem in den Bereichen Lesen und Schreiben. Zusätzlicher Unterricht in Deutsch für Fremdsprachige und in heimatlicher Sprache und Kultur ist koordiniert mit dem regulären Sprachunterricht.
- Sie nutzen und fördern die Mitwirkung der Eltern in Schulangelegenheiten.
- Sie nutzen und vermehren Lernangebote für Kinder im familien- und schulergänzenden Bereich (zum Beispiel Spielgruppen im Kleinkindalter, betreute Freizeitangebote, Freiwilligen-Einsätze).

- Sie arbeiten kooperativ und wenden eine Mehr-Ebenen-Strategie an, indem sie als Schul-Kollegium sowohl den Unterricht wie auch die Beziehungen zum Umfeld weiter entwickeln und dies mit Weiterbildung der Beteiligten ergänzen.

Zweite Phase (1999–2001)

Die zweite, noch laufende Phase beruht auf einem Beschluss des Erziehungsrates vom 9. Februar 1999 sowie einem Beschluss des Regierungsrates vom 3. März 1999 über einen Objektkredit von 2,54 Mio. Franken. Schrittweise beteiligen sich 14 Schulen aus Zürich, Winterthur, Dietikon, Schlieren, Horgen, Dübendorf und Regensdorf, die über 50% Ausländeranteile in der Schülerschaft aufweisen, am Projekt. Sie entwickeln auf die lokalen Bedürfnisse abgestimmte Massnahmen und führen diese durch. Die lokalen Projekte betreffen im Moment vor allem folgende Themen:

- Verstärkung der Leistungsförderung (zum Beispiel Arbeit mit Lerntagebuch und Portfolio, erweiterte Lernformen, Lernen mit Computer, Zusammenarbeit mit heilpädagogischer Lehrkraft);
- Verstärkung der Sprachförderung (zum Beispiel Sprachstanderhebung und Förderplanung, Lese- und Schreibförderung, Sprachförderung im Teamteaching, Sprachlernen mit Computer);
- Einbezug und Mitwirkung der Eltern in der Lernförderung der Kinder (zum Beispiel niederschwellige Elterninformation und -bildung, Einsatz von sprach- und kulturkundigen Mittelspersonen, Elternräte, Schulfeste).

Im Handbuch zum QUIMS-Projekt «Schulerfolg: kein Zufall. Ein Ideenbuch zur Schulentwicklung im multikulturellen Umfeld» (Lehrmittelverlag des Kantons Zürich, 2000) sind der gegenwärtige Stand der Erkenntnisse und eine Vielzahl von praktisch erprobten Beispielen zur Qualitätsverbesserung dargestellt. Aus diesem Buch sowie auf einer Homepage (www.quims.ch) können sich die betroffenen und interessierten Schulen Anregungen beschaffen.

Die Erfahrungen aus dem Projekt QUIMS sind in den Antrag zu einem neuen Volksschulgesetz (Vorlage 3858) als «zusätzliche Lernangebote in Schulen mit hohen Fremdsprachigenanteilen» integriert worden, ebenso die kantonalen finanziellen Beiträge zu diesem Zweck.

Ein Zwischenbericht der externen Evaluation des «Instituts für Politikstudien Interface», Luzern, vom 20. Dezember 2000 zeigt, dass Ziele, Mittel und Methoden des Projekts tatsächlich auf die bestehenden Probleme antworten und von den beteiligten Schulen gut akzeptiert werden. Die Entwicklung vor Ort mit gemeinsamer Standort-

bestimmung, Zielfindung, Planung und Durchführung von lokalen Projekten wird geschätzt. Als nötig wird dabei eine beratende und finanzielle Unterstützung erachtet. In den Rückmeldungen zur Volksschulreform und zum Entwurf des neuen Volksschulgesetzes sowie in den Medien fand das Projekt QUIMS eine sehr hohe Zustimmung. Das Projekt stösst als Pionierleistung im Kanton, in der Schweiz und in Deutschland auf grosses Interesse.

Dritte Phase (2002–2005) und Institutionalisierung

Auf Grund dieses Zwischenstandes und des Zwischenberichts der externen Evaluation schlägt die Bildungsdirektion nun eine nahtlose Überführung in eine dritte Projektphase vor. Die dritte Phase bezweckt, die Entwicklungen in den «Pionierschulen» weiterzuführen und zu konsolidieren sowie schrittweise weitere Schulen einzubeziehen. Um die Arbeit für neue Schulen zu vereinfachen und deren Aufwand zu vermindern, werden bewährte Programme zu so genannten «QUIMS-Bausteinen» standardisiert, die interessierte Schulen wählen und anwenden können. Die dritte Phase ist eine Übergangsphase bis zur Institutionalisierung mit der Volksschulreform im Rahmen des Volksschulgesetzes.

Projektziele der dritten Phase sind:

- Die 14 bisher beteiligten Schulen sowie pro Jahr drei bis fünf weitere Schulen mit über 50% Ausländeranteilen erweitern, ergänzen oder verbessern die Lernbedingungen der Schüler/innen beobachtbar und nachhaltig.
- Die rund 60 Schulen mit über 50% Ausländeranteilen und alle weiteren interessierten Schulen erhalten praxistaugliche Anregungen für die Qualitätssicherung im multikulturellen Schulumfeld. Sie können das vorhandene Wissen für ihre lokalen Schulprogramme und Schwerpunkte nutzen.
- Die Bildungsdirektion stimmt die Qualitätssicherung in multikulturellen Schulen mit den andern Vorhaben der Volksschulreform ab, insbesondere mit der Einführung lokaler Schulprogramme (Teilautonomie) und der Revision des sonderpädagogischen Angebots sowie der professionellen Aufsicht.

Durchgeführt wird das Projekt weiterhin durch die Bildungsdirektion. Die beteiligten Schulen unterhalten eine eigene Projektorganisation und erhalten gemäss einer Projektvereinbarung Unterstützung durch eine Schulbegleitung aus der Projektgruppe und durch beauftragte externe Fachleute.

C. Kosten**1. Vergleich von veranschlagten und tatsächlichen Ausgaben in den Jahren 1999 bis 2001**

Der vom Regierungsrat am 3. März 1999 bewilligte Objektkredit für die zweite Phase ist in den beiden Berichtsjahren zusammengefasst wie folgt genutzt worden:

	Veranschlagte Ausgaben in Fr.	Tatsächliche Ausgaben in Fr.
<i>1999</i> Information	70 000	12 000
Schulentwicklungsprojekte (mit Schulbegleitung)	340 000	156 000
Expertenaufträge (mit Evaluation)	50 000	42 000
Total	460 000	210 000
<i>2000</i> Information	20 000	45 000
Schulentwicklungsprojekte (mit Schulbegleitung)	760 000	465 000
Expertenaufträge (mit Evaluation)	50 000	130 000
Total	830 000	640 000
<i>2001</i> Information	20 000	—.—
Schulentwicklungsprojekte	1 180 000	—.—
Expertenaufträge	50 000	—.—
Total	1 250 000	(geschätzt) 1 100 000
Total (1999, 2000)	1 290 000	852 000
Total (1999, 2000, 2001)	2 540 000	(geschätzt) 1 950 000

Wie beabsichtigt kam ein Grossteil der eingesetzten Mittel (72%) direkt den beteiligten Schulen zugute. Diese verbrauchten etwas mehr als die Hälfte dieser Mittel für Entlastungen vom Unterricht für Lehrpersonen, die in der Leitung und Entwicklung der Projekte arbeiten, und etwas weniger als die Hälfte für die Projekte im Unterricht und in der Elternarbeit. Wie die externe Evaluation zeigt, werden die finanziellen Beiträge an die Schulen in dieser Grössenordnung und in dieser Aufteilung von den beteiligten Schulen geschätzt und auch für nötig

erachtet, um in stark belasteten Verhältnissen Entwicklungsprojekte durchführen zu können.

Von den für die Schulen veranschlagten Mitteln – und damit von dem durch den Regierungsrat bewilligten Kredit – sind in den letzten beiden Jahren rund Fr. 450 000 nicht beansprucht worden. Dies hat zwei Gründe: 1. Die Arbeiten in den Schulen begannen erst ab Mitte 1999. 2. In allen Schulen war die Einstiegsphase (Zielfindung, Projektplanung) weniger kostenintensiv, als es die lokalen Projekte in der Durchführung sind. Es hat sich gezeigt, dass in allen Schulen eine Planungs- und Einführungszeit von rund einem Jahr verstreicht, bis Kosten von höchstens Fr. 70 000 pro Schule und Jahr entstehen. Auf der Ebene der kantonalen Projektarbeiten bewegen sich die Kosten für die Information im veranschlagten Rahmen, während für die Expertenaufträge etwas mehr eingesetzt wurde. Dies ist damit begründet, dass für eine vertiefte externe Projektevaluation Fr. 100 000 (und nicht wie vorgesehen Fr. 40 000) benötigt wurden.

2. Projektvoranschlag für die Jahre 2002 und 2003

Gemäss Projektplan für die dritte Phase entstehen in den Jahren 2002 und 2003 (bis Ende Schuljahr 2002/03) folgende Kosten:

<i>2002</i>	<i>Fr.</i>
<hr/>	
Beiträge an Entwicklungsprojekte in Schulen	
– 14 Pionierschulen (höchstens Fr. 70 000 pro Schule und Jahr, durchschnittlich Fr. 65 000)	910 000
– 5 weitere Schulen ab Schuljahr 2002/03 (1/3 Jahr; höchstens Fr. 50 000 pro Schule und Jahr)	80 000
Experten der Schulbegleitung (150%-Pensum an befristeten Projekt-Stellen)	200 000
Weiterbildung, Vernetzung	35 000
Informationsmittel	25 000
Expertenaufträge: Entwicklung	50 000
Expertenaufträge: Evaluationen	30 000
<hr/> Total	<hr/> 1 330 000

<i>2003, bis Ende Schuljahr 2002/03</i>	Fr.
Beiträge an Entwicklungsprojekte in Schulen	
– 14 Pionierschulen (höchstens Fr. 70 000 pro Schule und Jahr, durchschnittlich Fr. 65 000)	605 000
– 5 weitere Schulen ($\frac{2}{3}$ Jahr, höchstens Fr. 50 000 pro Schule und Jahr)	160 000
Experten der Schulbegleitung (150%-Pensum an befristeten Projekt-Stellen)	130 000
Weiterbildung, Vernetzung	20 000
Informationsmittel	15 000
Expertenaufträge: Entwicklung	30 000
Expertenaufträge: Evaluationen	20 000
Total	980 000

Da eine Verbreitung auf weitere Schulen erfolgt, steigt der Finanzbedarf jährlich an. Wie bisher handelt es sich um Mittel für Beiträge an die Entwicklungsprojekte der beteiligten Schulen sowie für die Informationsarbeit und für Expertenaufträge (Schulbegleitung, Weiterbildung, Entwicklung und Evaluation). Die 14 «Pionierschulen» erhalten pro Jahr höchstens Fr. 70 000 für Entlastungen von Projektleitungen und Arbeitsgruppen, für den Einsatz externer Expertinnen und Experten sowie für Beiträge an zusätzlich entstehende Kosten von Projekten im Unterricht, in der Elternarbeit und in der ausserschulischen Förderung. Auf Grund der bisherigen Erfahrungen ist damit zu rechnen, dass die Schulen im Durchschnitt rund Fr. 65 000 verwenden. Schulen, die sich ab 2002 beteiligen, erhalten pro Jahr einen etwas kleineren Betrag, höchstens Fr. 50 000, da sie auf Vorerfahrungen zurückgreifen können und sich ihr Aufwand vermindert. Der grosse Teil der Mittel fliesst damit weiterhin in die beteiligten Schulen. Die Schulgemeinden, die schon bisher hohe finanzielle Lasten in den betroffenen Schulen tragen, erwarten einen materiellen Beitrag an die Problemlösung auch von Seiten des Kantons. Die budgetierten Beiträge an die Schulen bedeuten ein Kostendach, das unterschritten wird, wenn Schulen nicht entsprechende Projektaktivitäten entfalten.

D. Finanzierung

Der vom Regierungsrat bewilligte Objektkredit beträgt Fr. 2 540 000.
Er wird folgendermassen ausgeschöpft:

	Fr.	Fr.
Vom Regierungsrat bewilligter Kredit		2 540 000
1999	210 000	
2000	640 000	
2001	1 100 000	
Total der Ausschöpfung des bestehenden Kredits		1 950 000
Zur Verfügung stehender Kreditrest		590 000

Für die Jahre 2002 und 2003 (bis Ende Schuljahr 2002/03) sind folgende Mittel erforderlich:

	Fr.
2002	1 330 000
2003	980 000
Total Mittel 2002 und 2003	2 310 000

Der benötigte Zusatzkredit berechnet sich somit wie folgt:

	Fr.
Für die Jahre 2002 und 2003 benötigte Mittel	2 310 000
./ zur Verfügung stehender Kreditrest	590 000
Zusatzkredit	1 720 000

Der vom Regierungsrat bewilligte Kredit von Fr. 2 450 000 und der benötigte Zusatzkredit von Fr. 1 720 000 ergeben zusammen einen zur Verfügung stehenden Gesamtkredit von Fr. 4 260 000. Da dieser Betrag die Grenze der Zuständigkeit des Regierungsrates übersteigt, ist der Zusatzkredit dem Kantonsrat zur Bewilligung zu beantragen (§ 27 Finanzhaushaltsgesetz, LS 611; § 49 Abs. 2 Verordnung über die Finanzverwaltung, LS 612). Die Ausgaben sind im Entwurf des Voranschlages 2002 und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2002–2005 vorgesehen.

E. Ausblick

Der gesamte Kredit stellt eine Übergangsmassnahme dar. Im Entwurf des neuen Volksschulgesetzes sind für die Schulen und Gemeinden mit sehr hohen Migrantenanteilen kantonale Beiträge für zusätzliche Programme der Qualitätssicherung vorgesehen. Wird dem Gesetz zugestimmt, sind diese Beiträge ab Schuljahr 2003/04 gebundene Ausgaben, und es ist für die folgenden Jahre kein Objektkredit mehr notwendig.

Bei einer Institutionalisierung von qualitätssichernden Massnahmen nach Projektabschluss ab Schuljahr 2005/06 ist in rund 60 Schulen im Kanton mit durchschnittlichen Beiträgen von Fr. 50 000 pro Schule und Jahr zu rechnen. Das ergibt für alle betroffenen Schulen 3 Mio. Franken pro Jahr. Auch diese Beträge sind im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan enthalten.

Gemäss dem Entwurf zum neuen Volksschulgesetz sind diese Beiträge zusätzlich zur sozialindexierten Schülerpauschale vorgesehen. Die Pauschale ist so berechnet, dass belastete Schulen damit einen höheren Bedarf an sonderpädagogischen Massnahmen finanzieren können. Zusätzliche Lernangebote, spezifische Weiterbildung für die Lehrpersonen und Programme zum Einbezug der Eltern sollen jedoch mit den zusätzlichen Beiträgen für Schulen mit hohen Ausländeranteilen gedeckt werden.

Der Nutzen des Projekts besteht darin, dass in den beteiligten Schulen und längerfristig in allen Schulen mit hohen Migrantenanteilen schwer wiegende Probleme und die damit verbundenen hohen Folgekosten vermindert werden, insbesondere unterdurchschnittliche Qualifikationen am Ende der obligatorischen Schulzeit und infolgedessen erhöhte Risiken von Jugendarbeitslosigkeit, abweichendem Verhalten und Sucht.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, der Vorlage zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Notter

Der Staatsschreiber:
Husi