

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 267/2005

Sitzung vom 26. Oktober 2005

1511. Dringliche Anfrage (Umsetzung neues Volksschulgesetz – Einführung geleiteter Schulen)

Kantonsrat Johannes Zollinger, Wädenswil, Kantonsrätin Katharina Kull-Benz, Zollikon, und Kantonsrat Martin Kull, Wald, haben am 26. September 2005 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Am 24. Juni dieses Jahres erhielten die Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten erfreuliche Post von der Bildungsdirektion:

«Mit grosser Freude haben wir am 5. Juni den Entscheid der Zürcher Stimmbevölkerung zur Kenntnis genommen. Die deutliche Zustimmung zum neuen Gesetz gibt uns die Sicherheit, dass wir auf dem richtigen Weg sind: Die Basis für die Weiterentwicklung der Volksschule ist nun gegeben. Gleichzeitig sind wir uns bewusst, dass die Umsetzung nun unverzüglich und effizient an die Hand zu nehmen ist.»

Die Einführung geleiteter Schulen gehörte schon bei der ersten Abstimmung über das neue Volksschulgesetz zu den unbestrittenen Elementen. Viele Gemeinden haben sich deshalb trotz dem Nein im Jahre 2002 «auf den richtigen Weg begeben» und unverzüglich mit den Vorbereitungsarbeiten für die Einführung von geleiteten Schulen begonnen. Dabei wurden erhebliche eigene Vorinvestitionen für die Schulentwicklung geleistet. Grössere Gemeinden taten dies für die ganze Gemeinde, auch wenn am TaV-Versuch nur einzelne Schuleinheiten teilnahmen. Sie sind darauf vorbereitet, ab Schuljahr 2006/2007 ihre Schulen nach dem neuen Volksschulgesetz zu führen. Die 2006 neu zu wählenden Schulbehörden werden verkleinert. Die Aufgaben und Kompetenzen zwischen Behörde und Schulleitung sind neu geregelt.

Leider ist nun aber zu befürchten, dass die unverzügliche und effiziente Umsetzung durch eine mögliche etappenweise Einführung von geleiteten Schulen in Frage gestellt wird. Die zögerliche Umsetzung darf nicht auf Gemeinden ausgedehnt werden, die sich sorgfältig und mit grossem eigenem Engagement für eine rasche flächendeckende Einführung geleiteter Schulen entschieden haben. Weitere Jahre mit zwei unterschiedlichen Führungsformen in einer Schulgemeinde sind unsinnig, führen zu schwerfälligen Strukturen und unklaren Aufgabenteilungen. Für Behörden, Lehrkräfte und Eltern würden schwer verständliche Unsicherheiten entstehen. Nach dem klaren Ja zum neuen Volksschulgesetz und dem Willen zur «unverzüglichen und effizienten Umsetzung» darf der Prozess nun keinesfalls weiterverzögert werden.

Gemeinde- und Schulbehörden werden im Frühjahr neu gewählt. Die dazu notwendigen Planungen und personellen Entscheide müssen rasch gefällt werden.

Wir fragen deshalb den Regierungsrat an:

1. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass die Einführung geleiteter Schulen in den erwähnten Gemeinden keine weitere Verzögerung erfahren soll?
2. Können Gemeinden, die sich für die Einführung geleiteter Schulen vorbereitet haben und das neue Volksschulgesetz unverzüglich umsetzen wollen, ab Schuljahr 2006/2007 mit der notwendigen staatlichen Unterstützung rechnen?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Johannes Zollinger, Wädenswil, Katharina Kull-Benz, Zollikon, und Martin Kull, Wald, wird wie folgt beantwortet:

A. Entstehung der geleiteten Schulen

1997 begannen die ersten Gemeinden im Rahmen des Projektes «Teilautonome Volksschule (TaV)» mit geleiteten Schulen. Das Interesse der Gemeinden war sehr gross, weshalb der Regierungsrat 1999 beschloss, das TaV-Projekt weiterzuführen. Zwischen 1997 und 2002 wurden jährlich neue Schulen ins Projekt aufgenommen.

Mit der Ablehnung des Volksschulgesetzes von 2002 durch die Stimmberechtigten konnte die geleiteten Schulen nicht wie geplant allgemein eingeführt werden. Gestützt auf das Bildungsgesetz beschloss der Regierungsrat anfangs 2003, das TaV-Projekt als Schulversuch weiterzuführen, aber keine neuen Gemeinden und Schulen aufzunehmen. Dies führte dazu, dass verschiedene Gemeinden, die schrittweise geleitete Schulen einführen wollten, nicht ins Projekt einsteigen konnten. Als Folge davon entstanden in der gleichen Gemeinde in den verschiedenen Schulen unterschiedliche Kompetenzregelungen.

Die Absicht der Schulpflegen, Schulleitungen einzuführen, wurde durch die Ablehnung des Volksschulgesetzes von 2002 nicht gebremst. So führten viele Gemeinden ausserhalb des TaV-Versuches Schulleitungen ein. Dazu bedurften sie einer Änderung ihrer Gemeindeordnung. An den Kosten der kommunal geschaffenen Schulleitungen beteiligt sich der Kanton nicht, die Gemeinden tragen diese vollumfänglich selbst.

B. Heutige Situation

Im ganzen Kanton gibt es rund 700 Schulhäuser. Da kleine Schulhäuser, vor allem Aussenwachtsschulen, zu einer Schuleinheit zusammengefasst oder einem grösseren Schulhaus angegliedert werden, muss bei einem Vollausbau der geleiteten Schulen mit etwas weniger Schuleinheiten gerechnet werden. Zudem sieht das neue Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 vor, dass Kleinstgemeinden keine Schulleitungen einführen müssen.

Gegenwärtig sieht die Gesamtsituation kantonsweit wie folgt aus (gerundete bzw. geschätzte Zahlen):

TaV-Schulen	200
Geleitete Schulen (kommunal)	220
Schulleitung auf 2006 geplant	60
Nicht geleitete Schulen	210

Schulleitungen helfen entscheidend mit, die Qualität einer Schule durch Professionalisierung zu steigern. Sie sind nötig, um das schulinterne Qualitätsmanagement zu sichern, führen zu kürzeren Entscheidungswegen und entlasten die Schulpflegen. Als Folge davon planen viele Schulgemeinden, ihre Schulpflegen mit einer Änderung der Gemeindeordnung zu verkleinern.

C. Umsetzungsplanung des Volksschulgesetzes

Sowohl in der parlamentarischen Debatte als auch in der Kommunikation gegenüber Schulbehörden und Öffentlichkeit ging man immer davon aus, das Volksschulgesetz schrittweise gestaffelt umzusetzen, einerseits wegen des beschränkten finanziellen Spielraums, andererseits um die Einführung sorgfältig gestalten zu können.

Die folgenden Eckwerte liegen der Umsetzungsplanung zu Grunde:

- Ab 2006: – Weiterführung der Zahlung an die TaV-Schulen
 - Allfällige Anpassungen der lokalen Regelungen an die neue Gesetzesordnung
- Ab 2007: – Anpassung der kommunalen Schulleitungen an das neue Gesetz
- Ab 2008: – Zahlung an die geleiteten Schulen auch ausserhalb des TaV-Projekts
 - Einführung von geleiteten Schulen in allen Gemeinden, mit Ausnahme der Kleinstgemeinden, die darauf verzichten.

Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass die Gemeinden bei der Einführung der Schulleitungen unterstützt werden können. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die sorgfältige Einführung von Schulleitungen einen Vorlauf von einem Jahr benötigt. Der Kanton wird diese Unterstüt-

zungsleistungen erst in der 2. Hälfte des nächsten Jahres anbieten können. Neben diesem Vorteil hat die geplante Lösung aber auch Nachteile: Einerseits werden die Gemeinden unterschiedlich behandelt, indem sich der Kanton bei TaV-Schulen an den Kosten der Schulleitungen beteiligt, bei den anderen geleiteten Schulen nicht. Diese Ungleichbehandlung ist zwar rechtlich zulässig, weil das TaV-Projekt allen Gemeinden offen stand und keine Gemeinde gezwungen wurde, Schulleitungen einzurichten, faktisch ist sie aber stossend. Andererseits schliesst die heutige Regelung Gemeinden im Finanzausgleich von der Einführung von Schulleitungen aus.

D. Kosten

Die Einführung der Schulleitungen löst für die Gemeinden geringe einmalige Kosten für die lokale Projektorganisation und eine minimale Infrastruktur aus. Ins Gewicht fallen die wiederkehrenden Kosten für die Besoldung der Schulleitungen. Gemäss heutiger Regelung erhalten Schulleiterinnen und Schulleiter eine Zulage von Fr. 3000 sowie eine Zulage pro Klasse in grösseren Schulen. Sie werden von ihrer Unterrichtstätigkeit entlastet, und zwar im Umfang von einer Lektion pro Abteilung (in der Regel sind das Klassen) in ihrer Schuleinheit. Die Besoldungskosten für die Schulleitung hängen deshalb davon ab, auf welcher Schulstufe die Schulleiterin oder der Schulleiter unterrichtet.

Es ist vorgesehen, im Zusammenhang mit dem neuen Volksschulgesetz neue Regelungen für die Lektionenanrechnung und die Einstufung der Schulleitungen zu erlassen. Diese neuen Regelungen können aber auf das Schuljahr 2006/2007 noch nicht in Kraft treten. Die Vernehmlassungsfrist für die entsprechenden Verordnungen dauert bis Ende November 2005, anschliessend müssen deren Ergebnisse ausgewertet und die Verordnungen überarbeitet werden. Nach dem Beschluss durch den Regierungsrat muss die Besoldung der Schulleitungen vom Kantonsrat genehmigt werden. Auch bei einem raschen Verfahren werden die definitiven Regelungen erst unmittelbar vor den Sommerferien 2006 vorliegen und können nicht kurzfristig in Kraft treten. Für das Schuljahr 2006/2007 gelten deshalb noch einmal die tieferen Besoldungen für Schulleitungen.

Würden die Bestimmungen über die Schulleitungen ab August 2006 umfassend umgesetzt, ergäben sich für das Schuljahr 2006/2007 (unter Anwendung der heute geltenden Regelungen) folgende zusätzliche Kosten:

Anzahl Abteilungen (inkl. ISF)	rund 6 100
Schuleinheiten	rund 650
Jahresstunden (Mischrechnung Primar-/Oberstufe)	Fr. 4 200
Schulleitungsentlastung: 6100 × 4200	Fr. 25 620 000
Funktionszulage: 650 × 3000	Fr. 1 950 000
Zulage für grosse Schulen: 3300 × 200	Fr. 660 000
Total	Fr. 28 230 000
Davon Kantonsanteil	Fr. 9 410 000
davon im Budgetjahr 2006	Fr. 3 530 000

Bei diesen Zahlen handelt es sich um Höchstwerte, die nicht erreicht werden dürften, da nicht alle Gemeinden Schulleitungen auf August 2006 errichten könnten oder wollten. Es kann angenommen werden, dass rund drei Viertel der Schulen finanzielle Leistungen des Kantons beanspruchen könnten.

Unter der Annahme, dass dann sämtliche Schulen Schulleitungen einrichten würden, was kaum zu erwarten ist, ergäben sich für das Schuljahr 2006/2007 bei Anwendung der neuen Anstellungsbedingungen die bereits in der Abstimmungsweisung zum neuen Volksschulgesetz aufgeführten jährlichen Kosten von rund 13,6 Mio. Franken. Auf das Budgetjahr 2007 entfielen rund 10,3 Mio. Franken (Januar bis August: 5,9 Mio. Franken; August bis Dezember: 4,4 Mio. Franken). Diese Kosten sind gemäss Planung erst für 2008 vorgesehen.

In den Budgetjahren 2006 und 2007 müsste die Umsetzungsplanung angepasst werden, was auch mit gewissen Mehrkosten verbunden wäre, d. h., einmalige Kosten, wie z. B. die Schulleitungsausbildung und gewisse Beratungsleistungen, müssten vorgezogen werden.

E. Zu den Fragen

1. Die Schaffung von geleiteten Schulen ist unabdingbar für die Schulentwicklung und die Qualitätssicherung in der Volksschule. Zudem führen sie zu einer Entlastung der Schulpflegen. Die Situation für Gemeinden, die in ihren Schulen zwei verschiedene Organisationsformen haben, ist schwierig und für die Behörde mit einem Mehraufwand verbunden. Sie kann auch zu Rechtsunsicherheiten bei Lehrpersonen, Eltern und der Öffentlichkeit führen. Es verständlich, dass diese Gemeinden möglichst schnell zu einer einheitlichen Lösung kommen möchten.

2. Die Gemeinden können 2006 und 2007 nicht mit einer zusätzlichen finanziellen Unterstützung des Kantons rechnen, da die oben ausgewiesenen Mehrkosten im Voranschlag 2006 und in der Finanzplanung für 2007 nicht eingestellt sind und angesichts der angespannten Finanzlage des Kantons auch nicht verantwortet werden können.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi