

3999

KR-Nr. 163/2000

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates an den Kantonsrat  
zum Postulat KR-Nr. 163/2000 betreffend  
Positionierung des Zürcher Bildungswesens  
gegenüber ausländischen Bildungssystemen**

(vom 21. August 2002)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 28. August 2000 folgendes von den Kantonsräten Dr. Jean-Jacques Bertschi, Wettswil a. A., Michel Baumgartner, Rafz, und Dr. Thomas Heiniger, Adliswil, am 17. April 2000 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat legt einen Bericht vor über die strategischen Ziele des Zürcher Bildungswesens und nennt die Entscheide, die er dazu auf zürcherischer und schweizerischer Ebene benötigt. Insbesondere sind neuere Entwicklungen zu berücksichtigen, wie die Bestrebungen für ein «Euro-Bac» (Auswirkungen auf Berufsbildung, Matura und Hochschulzugang?) und das angelsächsische «3-5-8»-Studienmodell (Auswirkungen auf Anerkennung, Struktur und Inhalte unserer Hochschulen und Fachhochschulen?).

---

Der Regierungsrat erstattet hiezu folgenden Bericht:

1. Der Wandel zur globalen Wissensgesellschaft mit immer schnellerer Halbwertszeit des Wissens und stärkerer Vernetzung in den Bereichen Kommunikation sowie Forschung und Entwicklung stellt vielfältige und komplexe Ansprüche an das Bildungswesen. Die Schule wird durch das sich wandelnde soziale und familiäre Umfeld mit sich verändernden Familienstrukturen und einer zunehmenden Anzahl Fremdsprachiger vor wachsende Anforderungen gestellt. Damit sie den Herausforderungen wirksam begegnen kann, müssen die verschiedenen Bildungsbereiche kontinuierlich überprüft und, soweit erforderlich, Reformen unterzogen werden. Der Kanton Zürich hat daher in den letzten Jahren auf allen Stufen des Bildungswesens Reformen durchgeführt oder eingeleitet. Diese erfolgten in Abstimmung mit entsprechenden Reformen auf gesamtschweizerischer Ebene und berücksichtigten auch Entwicklungen im Ausland.

Dass das Schulsystem unter den heutigen Verhältnissen stark gefordert ist und Anpassungen an veränderte Gegebenheiten unabdingbar sind, zeigte nicht zuletzt die PISA-Studie der OECD, die der Erfassung von Schulleistungen bei 15-Jährigen in über 30 Ländern diente. Für die Schweiz liegen die Testergebnisse des ersten Zyklus (PISA 2000) im internationalen Vergleich im Bereich Lesekompetenz, der den Schwerpunkt der Studie bildete, und in Naturwissenschaften bei einer breiten Streuung insgesamt auf einem mittleren Niveau; sehr gute Leistungen wurden in Mathematik ausgewiesen. Im laufenden Jahr werden die Ergebnisse der Studie einer vertiefenden wissenschaftlichen Untersuchung unterzogen. Auf Grund der daraus gewonnenen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen wird die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) 2003 zuhänden der Kantone Empfehlungen für mittel- und längerfristige Massnahmen zur Verbesserung der Leistungen abgeben. Sie geht davon aus, dass die Massnahmen über den bildungspolitischen Bereich hinausgehen, und plant mit weiteren betroffenen Kreisen eine Klärung der Rollen, die zur Förderung des schweizerischen Bildungswesens beitragen soll.

2. Im Kanton Zürich soll den gesellschaftlichen Veränderungen mit der Reform der Volksschule Rechnung getragen werden. Das vom Kantonsrat verabschiedete Volksschulgesetz, über das am 24. November 2002 abgestimmt wird, sieht umfassende Neuerungen vor, die zum Teil bereits in den vergangenen Jahren entwickelt und evaluiert wurden. Beispiele dafür sind die Teilautonomen Schulen, das Schulprojekt 21, die schulische Qualitätsförderung, die Grundstufe und die Neue Schulaufsicht.

Für den Übergang von der Volksschule zur Berufsbildung werden im Anschluss an das obligatorische 9. Schuljahr Jahreskurse mit allgemeiner schulischer Weiterbildung, berufsvorbereitenden Schulangeboten oder praktischer Berufsvorbereitung geführt. Diese Brückenangebote entsprechen einem ausgewiesenen Bedürfnis. Die öffentlichen Angebote, die der Kanton subventioniert, sind mangels einer einheitlichen Trägerschaft aber mit sehr unterschiedlichen Kosten für die Eltern verbunden. Forderungen nach einer Angleichung der Schulgelder mit stärkerer finanzieller Beteiligung des Kantons kann angesichts der gegenwärtigen Finanzlage jedoch nicht entsprochen werden. Mit dem neuen Berufsbildungsgesetz (nBBG) erhält der Bund die Kompetenz zu einer Rahmenregelung in diesem Bereich. Liegt diese vor, werden auch im Kanton Zürich Anpassungen erforderlich sein.

3. Die Berufsbildung wird weitgehend durch den Bund geregelt. Der Spielraum des Kantons für eigene Regelungen ist kleiner als in andern Bildungsbereichen. Mit dem nBBG, das frühestens 2004 in

Kraft treten wird, soll den heutigen Bedürfnissen der Arbeitswelt und der Gesellschaft besser Rechnung getragen werden. Der Gesetzesentwurf bezieht, gestützt auf eine Anpassung der Bundesverfassung vom 18. April 1999, neu alle Bereiche der Berufsbildung ausserhalb der Hochschulstufe ein. Als zusätzliche Wege neben der traditionellen Lehre sind kürzere Bildungen mit eigenem Qualifikationsprofil für Leistungsschwächere sowie Grundbildungen mit höherem Schulanteil für Leistungsstärkere vorgesehen. In Bereichen, in denen vermehrt schulisch zu vermittelnde Theorie gefordert ist, soll mit den Berufsfachschulen ein entsprechendes Angebot von Bildungsgängen geschaffen werden. Auf der Tertiärstufe verankert das nBBG mit Ausnahme des Hochschulbereichs die gesamte höhere Berufsbildung, die sowohl eidgenössische Berufs- und Fachprüfungen als auch die höheren Fachschulen umfasst.

Mit dem Lehrstellenbeschluss II vom 18. Juni 1999 (SR 412.100.4) bewilligte der Bund gesamtschweizerisch 100 Mio. Franken zur Förderung der Berufsbildung von Beginn 2000 bis spätestens Ende 2004. Dadurch wurde die Möglichkeit geschaffen, Reformen im Sinne des nBBG bereits vor dessen Erlass in die Wege zu leiten und auf ihre Wirksamkeit zu prüfen. Im Kanton Zürich wurde 2000 die Grundlage für die Umsetzung des Lehrstellenbeschlusses geschaffen. Mit dem nBBG soll die Finanzierung der Berufsbildung auf ein neues System mit aufgabenorientierten Pauschalen ausgerichtet werden, das mehr Transparenz schafft und den Empfängern mehr Spielraum für den Einsatz der Mittel überlässt. Im Sinne der gegenüber dem geltenden Berufsbildungsgesetz erweiterten Regelungskompetenz des Bundes und eines erhöhten Mitteleinsatzes zu Gunsten der Berufsbildung wurde in der Botschaft des Bundesrates zum nBBG vom 6. September 2000 (BBl 2000 S. 5686) eine Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten der öffentlichen Hand von bisher knapp einem Fünftel auf einen Viertel in Aussicht gestellt. In welchem Umfang die Bundesmittel tatsächlich erhöht werden, ist noch offen. Für die Umsetzung des nBBG in den Kantonen ist die Höhe der Bundesbeiträge aber von wesentlicher Bedeutung.

Die Ausweitung der Bundeskompetenz auf alle Berufsbildungsbereiche führt zum Einbezug der bisher kantonal geregelten Bereiche Gesundheit, Soziales und Kunst sowie der Landwirtschaft. Die Ausbildungen im Gesundheitswesen, die heute auf schweizerischer Ebene noch zum Zuständigkeitsbereich der Sanitätsdirektorenkonferenz gehören, befinden sich bereits im Umbruch. Auf Grund einer neuen Bildungssystematik, die 1999 von der Sanitätsdirektorenkonferenz beschlossen wurde, erfolgen Anpassungen und eine Zuordnung der Ausbildungen zur Sekundarstufe II bzw. Tertiärstufe. Im Kanton Zürich ging mit dem Projekt «Überführung der Schulen im Gesundheits-

wesen» die Zuständigkeit für diese Schulen auf Beginn 2002 von der Gesundheitsdirektion zur Bildungsdirektion über. Als neue Ausbildungen werden im Kanton bereits ab Schuljahr 2002/03 ein einjähriger Kurs Berufsmaturität Gesundheit und Soziales für Personen mit abgeschlossener Berufsbildung auf Sekundarstufe II und ab Schuljahr 2003/04 die Lehre für Fachangestellte Gesundheit eingeführt.

4. Das nBBG betont die zunehmende Bedeutung der Durchlässigkeit zwischen der Berufsbildung und den übrigen Bildungsbereichen. In den letzten Jahren standen verschiedene Vorschläge für Neueregungen an der Nahtstelle Sekundarstufe II–Tertiärstufe zur Diskussion. Entscheide über eine allfällige Einführung solcher Neuerungen müssen gesamtschweizerisch getroffen werden.

Im Projekt Euro-Bac des EU-Berufsbildungsprogramms Leonardo da Vinci wurden allgemein bildende und fachliche Standards für eine europaweit anerkannte Variante der österreichischen Berufsreifeprüfung entwickelt. Zehn Länder, darunter die Schweiz, beteiligten sich am Forschungsprojekt, das inzwischen abgeschlossen wurde. Im Kanton Zürich wirkten die Gewerblich-Industrielle Berufsschule Winterthur und die Technische Berufsschule Zürich mit. Die Evaluierung ergab, dass die Standards des Euro-Bac in den meisten Fällen erreicht wurden, die Berufsmaturität jedoch ein breiteres Wissen vermittelt. Aus Sicht der Universität Zürich und der Bildungsdirektion stellt ein solcher Abschluss daher keine überzeugende Lösung für den Zugang der Berufsmaturandinnen und -maturanden zu den Universitäten in der Schweiz dar. Die Ergebnisse sind aber für die Weiterentwicklung der Berufsmaturität von Nutzen.

In eine andere Richtung geht der im Auftrag des Eidgenössischen Departements des Innern, des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements und der EDK ausgearbeitete Bericht «Die Passerelle von der Berufsmaturität zur gymnasialen Matura und zur allgemeinen Hochschulreife» aus dem Jahr 2001. Die vorbereitende Arbeitsgruppe stützte sich auf Art. 28 der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die schweizerische Maturitätsprüfung (in Kraft ab 1. Januar 2003, SR 413.12), wonach die Kommission im Rahmen der schweizerischen Prüfung Ergänzungsprüfungen durchführen kann, die insbesondere Absolventinnen und Absolventen von ausländischen Maturitäten und Berufsmaturitäten offen stehen. Der Vorschlag sieht vor, dass Kandidatinnen und Kandidaten mit Berufsmaturitätsabschluss eine Ergänzungsprüfung in fünf Prüfungsfächern ablegen können. Diese wäre so gestaltet, dass sie berufsbegleitend während eines Jahres vorbereitet werden könnte. Die bestandene Ergänzungsprüfung gäbe, zusammen mit dem Berufsmaturitätszeugnis, den Zugang zu allen universitären Hochschulen und allen Studienrichtungen. Zum Bericht wurde eine

Vernehmlassung durchgeführt. Wenn eine Lösung im Sinne dieses Vorschlags eingeführt würde, wäre als Rechtsgrundlage für die von der Schweizerischen Maturitätskommission durchzuführenden Prüfungen eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bundesrat und der EDK abzuschliessen.

5. An den Gymnasien wurde in den vergangenen Jahren die Reform umgesetzt, die mit der Verordnung des Bundesrates bzw. dem Reglement der EDK über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen von 1995 eingeleitet worden war. Auf kantonaler Ebene bildete in diesen Jahren das *wifl*-Projekt «Teilautonome Mittelschulen» den Ausgangspunkt für Neuerungen, die teilweise im Mittelschulgesetz vom 13. Juni 1999 ihren Niederschlag fanden. Ziele des *wifl*-Projekts waren insbesondere eine grössere Autonomie und Mittelverantwortung der Schulen durch Einführung von Globalbudget und Schülerpauschalen sowie Kompetenzverlagerungen, die Förderung einer eigenständigen Schulkultur auf der Grundlage neuer Leitbilder und die Festlegung von Massnahmen zur Sicherung und Förderung der Schulqualität. Die Einführung entsprechender Neuerungen führte zu einer Neupositionierung der Mittelschulen, mit der auch eine Erweiterung der Ausbildungsangebote verbunden war. Erwähnt seien hier die versuchsweise Einführung der zweisprachigen Maturitätsausbildung Englisch/Deutsch, die im Schuljahr 2001/02 erstmals an drei Pilotschulen aufgenommen wurde und im Schuljahr 2002/03 auf weitere sieben Kantonsschulen ausgedehnt wird, die Informatikmittelschule und die K+S-Gymnasialklassen für musikalisch und sportlich besonders begabte Jugendliche. In der Diskussion um die Langgymnasien hat der Regierungsrat sich nach Durchführung einer Vernehmlassung dafür ausgesprochen, ab Schuljahr 2003/04 von den Oberstufenschulgemeinden Kostenbeiträge für Schülerinnen und Schüler der ersten beiden Klassen (7. und 8. Schuljahr) zu erheben. Einen entsprechenden Antrag an den Kantonsrat zur Änderung des Mittelschulgesetzes beschloss der Regierungsrat am 24. Juli 2002 (Vorlage 3989).

Seit langem diskutiert wird die Rolle der Diplommittelschule (DMS), die im Kanton Zürich im Anschluss an die 3. Klasse der Sekundarschule in drei Jahren zu einem von der EDK anerkannten Diplomabschluss führt. Bereits in der Antwort des Regierungsrates auf die Anfrage KR-Nr. 340/2001 betreffend Zukunft der Mittelschulen wurde ausgeführt, dass mit dem nBBG die Möglichkeit geschaffen werde, die DMS in Berufsfachschulen umzuwandeln oder ihnen Berufsfachschullehrgänge anzugliedern, und dass dieser Weg mittelfristig anzustreben sei. Bis zur Umsetzung des nBBG sei an der DMS als allgemein bildender Schule zur Vorbereitung auf weiterführende Ausbildungen festzuhalten. Im gleichen Sinne nahm die Bildungs-

direktion im Rahmen einer Vernehmlassung Stellung, welche die EDK in der ersten Hälfte 2002 zu einem Konzept für die Weiterentwicklung der DMS und einem Reglement zur Anerkennung der DMS-Abschlüsse durchführte.

Wie in der Antwort des Regierungsrates auf das Postulat KR-Nr. 71/2002 betreffend Konzept über die Zukunft der Mittelschulen ausgeführt wurde, werden in den kommenden Jahren weitere Entscheide zu treffen sein, die für die Entwicklung der Mittelschulen im Kanton Zürich zum Teil von grundlegender Bedeutung sind. Es handelt sich dabei einerseits um Massnahmen, die ganz direkt die Mittelschulen betreffen, wie beispielsweise die Zuteilung der Maturitätsprofile an die Schulen oder deren Freigabe, andererseits aber auch um Auswirkungen auf die Mittelschulen, die durch Reformen in andern Bildungsbereichen zu erwarten sind. Konkret absehbar ist dies beim nBBG mit den Berufsfachschulen im Grenzbereich Berufsbildung–Mittelschulen. Die Auswirkungen der Reformen im Hochschulbereich, auf die im Folgenden eingegangen wird, können beim jetzigen Stand der Planung noch nicht näher bezeichnet werden.

6. Die 1999 von 29 Staaten, einschliesslich der Schweiz, unterzeichnete Deklaration von Bologna strebt eine Harmonisierung der europäischen Hochschulsysteme nach angelsächsischem Vorbild an. Sie hat insbesondere zum Ziel, die Mobilität der Studierenden und Dozierenden zu fördern, die internationale Anerkennung der Abschlüsse zu verbessern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen sowie ihrer Absolventinnen und Absolventen zu steigern. Der europäische Hochschulraum soll bis 2010 verwirklicht werden. Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien befassen sich ebenfalls mit der Umsetzung der Bologna-Deklaration und haben rechtliche Grundlagen dafür geschaffen. Das gestufte System, das an den Universitäten und Fachhochschulen der Schweiz eingeführt werden soll, gliedert sich in Bachelor- und Master-Studiengänge; im Anschluss an den Master bestehen Möglichkeiten für ein Doktorat (PhD) an einer Universität. Die Studiengänge sollen modularisiert und die Studienleistungen nach einem europaweit geltenden Kreditpunktesystem (ECTS) angerechnet werden.

Der mit dem Umbau auf das neue System verbundene «Bologna-Prozess» stellt hohe Anforderungen an die Beteiligten und wird noch längere Zeit dauern. Vor der Einführung des Reformmodells, das – entsprechend der ursprünglich vorgesehenen Dauer der einzelnen Stufen – auch als «3-5-8»-Studienmodell bezeichnet wurde, sind zahlreiche grundsätzliche Fragen struktureller und inhaltlicher Art zu klären. Von grundsätzlicher Bedeutung sind ausserdem die finanziellen Rahmenbedingungen, da die Reform nicht ohne beträchtliche zusätzliche

Finanzmittel eingeführt werden kann. Die für die Universitäten und die Fachhochschulen zuständigen Kommissionen sind daran, in enger Koordination und in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen des Bundes und der EDK Kriterien für die Umsetzung der Bologna-Deklaration auszuarbeiten. Im Herbst 2002 werden sie in einer gemeinsamen Aussprache das weitere Vorgehen festlegen. Die Bildungsdirektion, die Universität Zürich und die Zürcher Fachhochschule (ZFH) sind in den Reformprozess eingebunden. Die gesetzliche Grundlage für die Einführung des neuen Systems an den Fachhochschulen wird im Rahmen der laufenden Teilrevision des Bundesgesetzes über die Fachhochschulen vom 6. Oktober 1995 geschaffen und tritt frühestens 2004 in Kraft.

7. Die Universität Zürich rechnet auch in den kommenden Jahren mit einer zum Teil durch die doppelten Maturitätsjahrgänge bedingten Zunahme der Studierendenzahlen. Sie wird weiterhin Massnahmen zur Erhaltung tragbarer Arbeitsbedingungen treffen müssen und strebt als ein mittelfristiges strategisches Ziel die Verbesserung der Betreuungsverhältnisse Professuren–Studierende an. Ein hoher Stellenwert wird der Koordination und Zusammenarbeit mit andern Institutionen im Hochschulbereich eingeräumt. Der 2001 mit der ETH Zürich abgeschlossene Kooperationsvertrag sieht eine engere Zusammenarbeit in Lehre und Forschung und einen Ausbau der Kooperation vor, um dem verschärften Wettbewerb in Forschung und Bildung mit gemeinsamen Projekten und Kompetenzzentren, Doppelprofessuren und weiteren Massnahmen wirksamer begegnen zu können.

8. In der ersten Hälfte 2002 führte die Bildungsdirektion eine Vernehmlassung zu einer revidierten Fassung des kantonalen Fachhochschulgesetzes vom 27. September 1998 durch. Die Revision wurde als Schritt zur Stärkung der ZFH, ihrer Gleichstellung mit den universitären Hochschulen und ihrer Einbettung in die Entwicklung der europäischen Hochschullandschaft eingeleitet. Auf Grund der Ergebnisse der Vernehmlassung erfolgt eine Überarbeitung des Gesetzes. Diese wird an die Hand genommen, wenn absehbar ist, welche Änderungen das revidierte Bundesgesetz über die Fachhochschulen bringt und welche Schlüsse der Bund aus den Ergebnissen der kürzlich abgeschlossenen Peer-Review, mit der alle unter Bundeskompetenz stehenden Studiengänge der schweizerischen Fachhochschulen begutachtet wurden, für die ZFH zieht.

Als Neuerung innerhalb der ZFH ist die Eröffnung der Pädagogischen Hochschule Zürich (PHZH) im Oktober 2002 zu erwähnen. Die Vorbereitungsarbeiten für die Aufnahme des Studienbetriebs konnten inzwischen weit vorangetrieben werden. Für den Übergang von den

bisherigen Lehrerseminaren zur PHZH hat der Regierungsrat am 12. Juni 2002 eine Übergangsordnung erlassen, mit der insbesondere die Umstellung von den bisherigen auf die neuen Studiengänge sowie Personalfragen und die Ablösung der Aufsichtskommissionen der Seminare durch den Schulrat geregelt wurden (LS 414.415). Obwohl die PHZH gemäss § 2 des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule vom 25. Oktober 1999 (LS 414.41) dem kantonalen Fachhochschulverband angehört, wird sie auch künftig in gewissen Belangen eine besondere Stellung einnehmen. Dies ergibt sich nicht nur aus den besonderen gesetzlichen Grundlagen des Kantons, sondern auch daraus, dass in den kommenden Jahren für die Pädagogischen Hochschulen, anders als für die übrigen Hochschulausbildungen in kantonomer Kompetenz, kein Übergang in den Zuständigkeitsbereich des Bundes vorgesehen ist.

Zur Frage, ob der Kanton Zürich auch eine Fachhochschule für die Berufe des Gesundheitswesens einrichten soll, wird sich der Kantonsrat im Rahmen der Beratung des Postulats KR-Nr. 97/2001 betreffend Fachhochschule für die Berufe des Gesundheitswesens äussern müssen. Der Regierungsrat hatte beantragt, das Postulat nicht zu überweisen. In der Begründung verwies er auf die in andern Kantonen im Aufbau befindlichen Studiengänge, den vorgesehenen Wechsel der Zuständigkeit für die Ausbildungsgänge im Berufsfeld Gesundheit von der Sanitätsdirektorenkonferenz zur EDK und von den Kantonen zum Bund sowie auf den im Entwicklungs- und Finanzplan nicht eingestellten Mehraufwand und die knappen finanziellen Mittel des Kantons.

9. Diese Ausführungen geben einen Überblick über die wichtigen laufenden Reformen sowie eine Auswahl weiterer Projekte, die in Vorbereitung sind oder bereits umgesetzt werden. Da das Bildungswesen sowohl auf schweizerischer wie auf kantonomer Ebene in einer Phase des Umbruchs mit tief greifenden Reformen und zahlreichen Neuerungen ist, gestaltet sich die Planung der einzelnen Projekte oft schwierig. Zudem hängt die Verwirklichung der Vorhaben zum Teil massgeblich davon ab, ob die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden können.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 163/2000 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:  
Buschor

Der Staatsschreiber:  
Husi