

Antrag des Regierungsrates vom 24. Juli 2002

3989

Mittelschulgesetz (Änderung)

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 24. Juli 2002,

beschliesst:

Das Mittelschulgesetz vom 13. Juni 1999 wird wie folgt geändert:

§ 31. Abs. 1 unverändert.

Finanzierung

Für im Kanton Zürich wohnhafte Schülerinnen und Schüler, welche die 1. und 2. Klasse einer kantonalen Mittelschule im Anschluss an die 6. Klasse der Primarschule absolvieren, leisten die Gemeinden einen Beitrag an die Ausbildungskosten. Der Beitrag ist für die Schülerinnen und Schüler geschuldet, deren Zahl 5% der Gesamtzahl der in einer Gemeinde wohnhaften Schülerinnen und Schüler des 7. und 8. Schuljahres übersteigt.

Die Beiträge sollen mittelfristig die Hälfte der Kosten für die Schülerinnen und Schüler der 1. und 2. Klasse der kantonalen Mittelschulen decken.

Weisung

A. Allgemeines

Die Kantonsverfassung statuiert die Unentgeltlichkeit des obligatorischen Volksschulunterrichts und hält fest, dass der Staat unter Mitbeteiligung der Gemeinden die für den obligatorischen Volksschulunterricht erforderlichen Leistungen übernimmt (Art. 62 Kantonsverfassung). Die öffentliche Volksschulstufe gliedert sich in die Primarschulstufe und die Sekundarstufe I. Die Sekundarstufe I umfasst verschiedene Bildungsinstitutionen: Neben der Oberstufe der Volks-

schule in den Gemeinden haben die Schülerinnen und Schüler auch die Möglichkeit, in den Langgymnasien der kantonalen Mittelschulen die neunjährige obligatorische Schulpflicht zu erfüllen. Diese gymnasiale Unterstufe wird im Gegensatz zur Oberstufe der Volksschule allein vom Kanton getragen, wodurch die Gemeinden finanziell entlastet werden. Künftig soll die Beitragspflicht der Gemeinden mit Bezug auf die Erfüllung der obligatorischen Schulpflicht an den Langgymnasien eingeführt werden.

Der Kanton Zürich führt an elf Kantonsschulen Langgymnasien mit Anschluss an die 6. Klasse der Primarschule. Im Frühlingsemester 2002 besuchen gegen 2700 Schülerinnen und Schüler aus dem Kanton die Unterstufe eines Langgymnasiums. Die jährlichen Ausbildungskosten des Kantons für diese Stufe belaufen sich im Jahr 2002 pro Schülerin und Schüler im Durchschnitt auf 23 800 Franken (Basis Voranschlag 2002).

Im Zuge der Sparbemühungen um ein ausgeglichenes Budget und vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren anhaltend zunehmenden Schülerzahlen an den Langgymnasien war der Regierungsrat gezwungen, den steigenden Kosten bei den Mittelschulen mit einer Massnahme zur verursachergerechteren Kostenverteilung zu begegnen. Entsprechend hat er die Beitragspflicht der Gemeinden für die 1. und 2. Klasse der Langgymnasien im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) für das Jahr 2004 mit Einnahmen in der Höhe von 14 Mio. Franken budgetiert. Ein Wegfall dieser 14 Mio. Franken könnte nicht durch weitere Sparmassnahmen aufgefangen werden, sondern müsste im Wesentlichen über die Einschränkung des Unterrichtsangebots erfolgen. Ein solcher hätte einen Abbau von Lehrpersonal zur Folge: Die Bildungsziele der eidgenössischen Maturitätsvorschriften müssten mit deutlich weniger Lektionen in grösseren Klassen angestrebt werden, was mit einem für den Kanton Zürich nicht verantwortbaren sinkenden Leistungsniveau einherginge.

Die Einführung von Kostenbeiträgen der Gemeinden setzt das Vorhandensein einer gesetzlichen Grundlage voraus. Diese wird durch die Ergänzung des § 31 des Mittelschulgesetzes geschaffen.

B. Vernehmlassungsverfahren

Mit Beschluss vom 16. Januar 2002 hat der Regierungsrat die Bildungsdirektion ermächtigt, ein Vernehmlassungsverfahren zur Erhebung eines Kostenbeitrages der Gemeinden durchzuführen. In der Vernehmlassung wurden zwei Beitragsmodelle mit unterschiedlicher Verteilung der Kosten auf die Gemeinden zur Diskussion gestellt:

Modell 1:

Für alle Schülerinnen und Schüler, welche die 1. und 2. Klasse einer kantonalen Mittelschule mit Anschluss an die 6. Klasse der Primarschule absolvieren, erhebt der Kanton bei der für die Oberstufe der Volksschule zuständigen Gemeinde einen Beitrag an die Ausbildungskosten.

Modell 2:

Wie beim Modell 1 erhebt der Kanton für Schülerinnen und Schüler der 1. und 2. Klasse des Untergymnasiums einen Beitrag an die Ausbildungskosten. Dabei steht jeder Gemeinde eine Freigrenze von 5%, gemessen am Gesamtbestand ihrer Schülerinnen und Schüler in den betreffenden Jahrgängen, zu. Die Bruchteile einer Zahl werden nach der nächsthöheren oder -tieferen ganzen Zahl gerundet; 0,5 wird aufgerundet. Gemeinden, welche die Freigrenze nicht überschreiten, zahlen dem Kanton keine Beiträge. Dieses Modell berücksichtigt zumindest teilweise die Grenzkosten pro Schülerin bzw. pro Schüler: Bei wenigen Schulübertritten verändern sich die Gesamtkosten einer Schule nur wenig. Erst bei zahlreichen Übertritten können z. B. Klassen eingespart werden. Nach Abzug der Freigrenze verbleiben rund 1770 Schülerinnen und Schülern in den 1. und 2. Klassen der kantonalen Mittelschulen (Angaben Schuljahr 2000/01).

Höhe der Beiträge

Zur Diskussion gestellt wurden drei Varianten, welche die Gemeinden unterschiedlich stark belasten und dem Kanton Einnahmen in unterschiedlicher Höhe bringen. Bei der Variante 1 decken die Beiträge der Gemeinden ein Viertel der Kosten an staatlichen Mittelschulen. Ausgehend von der für das Jahr 2002 errechneten Schülerpauschale von 23 800 Franken, ist dabei mit Einnahmen des Kantons von rund 14 Mio. Franken zu rechnen. Bei der Variante 2 decken die Beiträge der Gemeinden die Hälfte der Kosten an staatlichen Mittelschulen. Dabei können Einnahmen des Kantons von rund 28 Mio. Franken erwartet werden. Bei der Variante 3 decken die Beiträge der Gemeinden zwei Drittel der Kosten an staatlichen Mittelschulen, was zu Einnahmen des Kantons von rund 38 Mio. Franken führen würde.

C. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Bis zum Ende der Vernehmlassungsfrist gingen insgesamt 161 Stellungnahmen ein. Davon sprachen sich 83 (51,5%) für eine Kostenbeteiligung der Gemeinden aus, und 74 (46%) lehnten eine solche ab.

Beim Finanzierungsmodell befürworteten 76 (47%) das Modell 2 mit einer Freigrenze von 5%, 37 (23%) unterstützten das Modell 1 und 48 (30%) nahmen zu dieser Frage nicht Stellung. In Bezug auf die Höhe der Kostenbeteiligung sprachen sich 50 (31%) für die Variante $\frac{1}{4}$ aus, und 49 (30,5%) befürworteten höhere Beiträge. Im Einzelnen zogen 29 (18%) die Variante $\frac{1}{2}$ und 20 (12,5%) die Variante $\frac{2}{3}$ vor. 62 (38,5%) nahmen zur Frage der Höhe der Kostenbeteiligung nicht Stellung. Die Abschaffung des Langgymnasiums als Alternative zur Kostenbeteiligungspflicht lehnten 147 (91,3%) ab, und 9 (5,6%) unterstützten diese Alternative.

Von den Parteien unterstützten SP, FDP, CVP, Grüne und EVP die Kostenbeteiligungspflicht im Grundsatz, während die SVP die Vorlage ablehnte. Die befürwortenden Parteien sprachen sich in Bezug auf die Höhe der Kostenbeteiligung für die Varianten $\frac{1}{2}$ oder $\frac{2}{3}$ aus. Die Abschaffung des Langgymnasiums wurde von allen Parteien abgelehnt.

Von den Schulpflegern gingen insgesamt 108 Stellungnahmen ein. Davon sprachen sich 50 für eine Kostenbeteiligung aus, und 58 lehnten sie ab. Beim Finanzierungsmodell unterstützten 60 das Modell 2, während 28 das Modell 1 befürworteten. Die Übrigen nahmen zu dieser Frage nicht Stellung. Was die Höhe der Kostenbeteiligung betrifft, zogen 43 die Variante $\frac{1}{4}$, 23 die Variante $\frac{1}{2}$ und 13 die Variante $\frac{2}{3}$ vor. 29 nahmen diesbezüglich nicht Stellung. Die Abschaffung des Langgymnasiums als Alternative zur Kostenbeteiligungspflicht wurde von 95 Schulpflegern abgelehnt und von 8 unterstützt.

Von den Mittelschulen und von den Schulkommissionen der Mittelschulen unterstützten 17 die Kostenbeteiligungspflicht und 9 lehnten sie ab. 10 sprachen sich für das Finanzierungsmodell 2 und 3 für das Modell 1 aus. Zur Höhe der Kostenbeteiligung gab es nur wenige Stellungnahmen: 6 unterstützten die Variante $\frac{1}{4}$ und je 1 die Varianten $\frac{1}{2}$ oder $\frac{2}{3}$. Die Abschaffung des Langgymnasiums wurde von allen Mittelschulen und ihren Schulkommissionen abgelehnt.

Bei den Befürwortenden der Erhebung von Kostenbeiträgen überwog das Argument, die Kostenbeteiligung der Gemeinden sei verursachergerecht. Befürwortet wurde die Vorlage auch, weil sie ein richtiger Schritt in Richtung Steuerharmonisierung darstelle. Mehrfach wurde die Kostenbeteiligung unter der Bedingung bejaht, dass die eingesparten Kosten zu Gunsten der Bildung, insbesondere der Schulreformprojekte, verwendet würden.

Die Vernehmlassungsteilnehmenden, welche die Kostenbeteiligung ablehnten, begründeten dies hauptsächlich mit den Argumenten, die Kostenbeteiligung stelle eine Sanierung der Kantonsfinanzen zu Lasten der Gemeinden ohne wirkliche Ersparnis dar. Die Kostenbeteiligung sei nicht gerechtfertigt, weil bereits der Finanzausgleich Kosten-

gerechtigkeit schaffe und die Gemeinden zudem keine Mitsprache bei den Mittelschulen hätten. Tendenziell haben die grossen Gemeinden, insbesondere die Städte Zürich und Winterthur, die Kostenbeteiligung abgelehnt.

Beim Finanzierungsmodell wurde das Modell 2 (mit Freigrenze von 5%) bevorzugt, hauptsächlich weil dieses Modell für die kleineren Gemeinden mit traditionell weniger Gymnasiastinnen und Gymnasiasten eher finanzierbar sei. Diejenigen Vernehmlassungsteilnehmenden, welche das Modell 1 (für alle Schülerinnen und Schüler wird ein Beitrag erhoben) bevorzugten, begründeten dies hauptsächlich mit dem Argument, dieses Modell verursache weniger administrativen Aufwand und sei für die Gemeinden kostengünstiger.

Eindeutig lehnten die Vernehmlassungsteilnehmenden die Abschaffung des Langgymnasiums ab. Grossmehrheitlich wird das Langgymnasium als unverzichtbar erachtet, weil es die Funktion einer Begabtenförderungsschule erfülle und ein wichtiges differenziertes Angebot bezüglich Leistungsniveaus schaffe. Diese Funktion könnte nur schwer und mit erheblichem personellem und finanziellem Aufwand von der Volksschule erfüllt werden. Oft wurde die Befürchtung geäussert, die Abschaffung der Langgymnasien würde das Aufkommen entsprechender Privatschulen fördern, was sich nur wenige leisten könnten und die Chancengleichheit beeinträchtige.

Ausgehend von diesem Vernehmlassungsergebnis und vor dem Hintergrund der sich verschlechternden kantonalen Finanzlage soll der von den Gemeinden zu leistende Betrag die Hälfte der Ausbildungskosten an kantonalen Mittelschulen decken und für diejenigen Mittelschülerinnen und -schüler geleistet werden, die 5% der Gesamtzahl der in einer Gemeinde wohnhaften Schülerinnen und Schüler des 7. und 8. Schuljahres übersteigen. Der Kanton beteiligt sich ebenfalls mit 50% der Ausbildungskosten, also um 17% mehr als bei der Volksschule.

Es ist vorgesehen, den Kostenbeitrag im Schuljahr 2003/04 einzuführen; die Erhebung der Beiträge könnte erstmals im November 2003 erfolgen, nach Abschluss der Probezeit.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Der Staatsschreiber i.V.:
Buschor Hirschi