

INTERPELLATION DER ALTERNATIVEN FRAKTION
BETREFFEND FINANZIERUNG DER BILDUNGSANLIEGEN AUF DER
VOLKSSCHULSTUFE
(VORLAGE NR. 1452.1 - 12092)

ANTWORT DES REGIERUNGSRATES

VOM 11. JULI 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Alternative Fraktion hat am 5. Juni 2006 eine Interpellation betreffend Finanzierung der Bildungsanliegen auf der Volksschulstufe eingereicht (Vorlage Nr. 1452.1 - 12092). Die Interpellanten zeigen sich besorgt, dass die im Zusammenhang mit der Einführung der zweiten Fremdsprache auf der Primarstufe sowie der Umsetzung der individuellen Lehr- und Lernformen an den Volksschulen notwendigen finanziellen Mittel wegen dem revidierten Steuergesetz nicht zur Verfügung stehen könnten. In diesem Zusammenhang stellen sie dem Regierungsrat vier Fragen.

I.

Der Kantonsrat überwies die Interpellation am 22. Juni 2006 dem Regierungsrat zur schriftlichen Beantwortung. Wir beantworten die in der Interpellation gestellten Fragen wie folgt:

1. Durch die Einführung einer zweiten Fremdsprache auf der Primarstufe kommen zusätzliche Aufgaben auf die Schule zu. Stehen für diesen zusätzlichen Aufwand die dafür notwendigen personellen Ressourcen sowie die entsprechenden Finanzen zur Verfügung? Wie viel ist dafür budgetiert? Wer kommt dafür auf?

Die Einführung von Englisch in der Zentralschweiz ab 3. Primarklasse unter

Beibehaltung des Französischunterrichts ab 5. Primarklasse geht auf einen Beschluss der Bildungsdirektorenkonferenz BKZ vom 20. Juni 2001 zurück. Folgende Elemente werden für den Kanton Zug direkt kostenwirksam:

- Vorbereitungs- und Planungsarbeiten
- Nachqualifikation der Lehrpersonen im Fach Englisch
- Einführung des Lehrmittels für den Englischunterricht
- Nachqualifikation der Lehrpersonen im Fach Französisch.

Vorbereitungs- und Planungsarbeiten

Kosten für die notwendigen Vorbereitungs- und Planungsarbeiten, die nicht durch fest angestellte Personen ausgeführt wurden, entstanden durch die Mandatierung einer Projektleiterin und ihre teilweise Freistellung vom Unterricht sowie durch Sitzungsgelder für eine entsprechende Arbeitsgruppe. Von 2001 bis 2005 beliefen sich die entsprechenden Kosten für den Kanton auf **Fr. 165'855.--**, die jeweils im Rahmen des Budgets und der Jahresrechnung genehmigt worden sind. Für die noch folgende Projektarbeit bis ins Jahr 2010 werden insgesamt **Fr. 152'000.--** budgetiert.

Nachqualifikation der Lehrpersonen im Fach Englisch

Die Nachqualifikation der Primarlehrpersonen begann im Schuljahr 2002/03 und endet im Schuljahr 2009/10 mit dem letzten Didaktikkurs. Sie umfasst die Teile *Einstufungstest*, *Sprachkurs FCE (First Certificate English)*, *Sprachaufenthalt*, *Sprachkurs CAE (Certificate advanced English)*, *Didaktikkurs* und *Konversationskurs*. Dafür entstanden in den Jahren 2002 bis 2005 Kosten von **Fr. 574'668.--**, die jeweils im Rahmen der Budgets bewilligt und in den Staatsrechnungen genehmigt worden sind. Von 2006 bis ins Jahr 2010 rechnen wir mit weiteren **Fr. 640'000.--** unter diesem Titel. Hinzu kommen Kosten für die zeitliche Entlastung der Lehrpersonen während der Zeit der Nachqualifikation von zwei Zeiteinheiten während zwei Semestern, was Stellvertretungskosten von rund Fr. 8000.-- pro Lehrperson ergibt, die von Kanton und Gemeinden im **Rahmen** der Besoldungskosten aufgeteilt werden. Ausgehend von insgesamt 120 Lehrpersonen in der Nachqualifikation ergibt dies Personalkosten von insgesamt **Fr. 960'000.--**, wovon Fr. 480'000.-- (50%) zulasten des Kantons (Laufende Rechnung) und Fr. 480'000.-- zulasten der Gemeinden.

Einführung des Lehrmittels für den Englischunterricht

Die Vorarbeiten zur Einführung eines neuen Lehrmittels wurden durch die Bildungsplanung Zentralschweiz BPZ geleistet, so dass für den Kanton Zug nur die effektiven Materialkosten anfallen. Im Jahre 2005 (Beginn des Englischunterrichts in der 3. Primarklasse) entstanden für den Kanton Kosten von **Fr. 91'691.--**. Für die Zukunft bis ins Jahr 2010 rechnen wir für die Anschaffung weiterer Lehrmittel mit Fr. 300'000.--. Diese Kosten werden jeweils auch im Budget und in der Laufenden Rechnung ausgewiesen.

Nachqualifikation Französisch Primarschule

Nach dem positiven Entscheid des Zuger Stimmvolkes zu zwei Fremdsprachen in der Primarschule bleibt Französisch ab der 5. Klasse erhalten. Gemäss dem Beschluss der Bildungsdirektorenkonferenz Zentralschweiz BKZ vom 12.12.2003 zum Grobkonzept Französisch haben alle Primarlehrpersonen, die Französisch erteilen, bis spätestens 2012 eine Nachqualifikation zu absolvieren, die sie auf das gleiche Sprachniveau wie jenes der Englisch-Lehrpersonen bringt. Das Erteilen von Französisch ist ab diesem Zeitpunkt für die Primarlehrpersonen nicht mehr obligatorisch, sondern wie beim Englisch freiwillig. Die Nachqualifikation wird im Kanton Zug rund 50 bis 60 Lehrpersonen betreffen. Die Rahmenbedingungen sollen denen der Nachqualifikation Englisch entsprechen. Gerechnet wird mit einem Totalaufwand von rund Fr. 16'000.-- pro Lehrperson (inkl. teilweise Freistellung vom Unterricht). Das entspricht einem Totalaufwand von rund **Fr. 800'000.-- bis Fr. 960'000.--**, verteilt auf die Jahre 2008 bis 2012 jeweils zulasten der Laufenden Rechnung.

Neue Lehrmittel werden in diesem Zusammenhang nicht angeschafft werden müssen. Es entstehen deshalb auch keine entsprechenden Mehrkosten.

Fazit

Alle Gelder sind bisher auf dem Budgetweg im Kantonsrat genehmigt worden. Auch in Zukunft - vor allem auch vor dem Hintergrund der Ablehnung der Initiative für nur eine Fremdsprache in der Primarschule - wird erwartet, dass die entsprechenden Budgets Zustimmung finden.

2. Wie beabsichtigt die Regierung, die dringend notwendigen individuellen Lehr- und Lernformen an den Volksschulen für die Lehrpersonen verbindlich umzusetzen, damit wirklich optimale Lernbedingungen für die Kinder vorhanden sind? Welche Massnahmen werden dabei zur persönlichen Unterstützung der Lehrpersonen getroffen?

Vorerst einige Worte zur Klärung: **Individuelle Lehr- und Lernformen** sind ein methodisches Prinzip. Damit ist gemeint, dass der Unterricht so gestaltet wird, dass die Schülerinnen und Schüler ab einem bestimmten Zeitpunkt im Lehr- / Lernzyklus, wenn die Lernziele bekannt sind, eigene Lernwege gehen, um ans Ziel zu gelangen. Die Lehrperson unterstützt und berät dabei die Schülerinnen und Schüler und gestaltet ihren Unterricht so, dass Individuelle Lehr- und Lernformen immer wieder möglich werden. Etwas allgemeiner ist der Begriff des **binnendifferenzierenden Unterrichts**. Gemeint ist damit, dass der Unterricht so ausgerichtet werden soll, dass die einzelnen Schülerinnen und Schüler entsprechend ihren persönlichen Möglichkeiten den Lehrstoff bewältigen können. Wichtig ist dies vor allem auch im Zusammenhang mit den Integrativen Schulungsformen ISF. **Erweiterte Lehr- und Lernformen ELF** schliesslich bieten einen Gesamtblick auf die didaktisch-methodischen Möglichkeiten neben dem Frontalunterricht. Darunter versteht man z.B. Planarbeit (Wochenplan, Dreitagesplan), Freie Arbeit, Freies Schreiben, Schreibkonferenzen, Atelier-Unterricht, Projektunterricht, Werkstattunterricht, Planspiele, Arbeit mit Leittexten u.a.m. Individuelle Lehr- und Lernformen betreffen somit also nur einen Teil aller Unterrichtsvorgänge in der Schule. Die Lehrpersonen haben im Rahmen ihrer Lehr- und Methodenfreiheit die Aufgabe, jene Lehr- und Lernarrangements zu treffen, die am ehesten zielführend erscheinen.

Der Kanton bietet bereits heute folgende Rahmenbedingungen zur Ausbildung und Unterstützung der Lehrpersonen:

Bereits in der vom Kanton mitgetragenen Grundausbildung der Lehrkräfte (bisher Seminare, neu PHZ) sind die erwähnten Lehr- und Lernformen ein Kernthema.

Gleiches gilt für die Lehrerinnen- und Lehrerweiterbildung, welche vom Kanton angeboten wird; zunehmend sind durch die Koordination über die PHZ auch die Angebote der Kantone Luzern und Schwyz für unsere Lehrpersonen zugänglich. Sie können sich dadurch jene Unterstützung holen, die sie in der täglichen Umsetzung der Lehr- und Lernvorgänge brauchen.

Der Kanton finanziert die Lehrmittel, welche den Einsatz verschiedener, der Situation angepasster Lehr- und Lernformen ermöglichen.

Im Rahmen des derzeitigen Inspektionsschwergewichts ("zielorientierte Lernprozesse") verlangt der Erziehungsrat unter anderem die Förderung des selbstständigen Lernens wie folgt:

"Die Lehrerin / Der Lehrer

- befähigt Schülerinnen und Schüler, sich selber Hilfen zu holen;
- ermöglicht forschendes, erfahrendes, handelndes Lernen;
- sorgt für eine günstige, motivierende Lernatmosphäre;
- ermutigt Schülerinnen und Schüler, eigene Lösungswege, Lernstrategien zu finden;
- lässt Schülerinnen und Schüler ihr Handeln begründen, ihre Lernwege beschreiben;
- ermöglicht verschiedene Arten von Reflexion, Selbsteinschätzung und -beurteilung (Methodenvielfalt)".

Ausgehend von diesen Rahmenbedingungen des Kantons, welche wiederum nur einen Teil der gesamten schulischen Rahmenbedingungen bilden, sind die Lernbedingungen der Schulkinder gut. Und die gemeindlichen Schulen und Lehrkräfte haben eine gute Ausgangslage für die Umsetzung der von der Interpellantin erwähnten Lehr- und Lernformen.

3. Wie wird künftig die Weiterbildung der Lehrpersonen geregelt? Wer kommt dafür auf?

Mit der Zuger Finanz- und Aufgabenreform ZFA werden mehr Kompetenzen und Verantwortung (verknüpft mit der Finanzierung) an die Gemeinden als Arbeitgeber der Lehrpersonen übertragen. In der Vernehmlassungsfassung zum 2. Paket der ZFA ist die Beteiligung des Kantons an den Weiterbildungskosten (Kurskosten, Besoldungskosten) der Lehrpersonen bezüglich individueller Weiterbildung und Intensivweiterbildung neu geregelt worden. Es wird Folgendes vorgeschlagen:

Individuelle Weiterbildung:

Die Kosten für den Besuch individueller Weiterbildungskurse durch Lehrpersonen gemeindlicher Schulen werden vom Kanton nicht mehr subventioniert. Die Gemeinden entscheiden, nach welchen Kriterien sie den Lehrpersonen den Besuch solcher Kurse bewilligen und welche Kosten sie in diesem Zusammenhang übernehmen. Im

Grundsatz sind sie aber zu verpflichten, die Lehrpersonen bei der Erfüllung der generellen Fortbildungspflicht zu unterstützen.

Zudem wird der Kanton verpflichtet, nach wie vor Kursgeldkosten dann zu bezahlen, wenn amtierende Lehrpersonen für die weitere Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit eine Nachqualifikation zu absolvieren haben." (Auszug aus der Vernehmlassungsvorlage ZFA 2. Paket, S. 55).

Intensivweiterbildung

"Nach wie vor können die Gemeinden Lehrpersonen unter bestimmten Voraussetzungen Intensivweiterbildungen gewähren. Der Kanton zahlt inskünftig aber nicht mehr Beiträge an die **effektiven** Besoldungskosten *der einzelnen Lehrperson*. Die Subventionierung erfolgt vielmehr im Rahmen der **Norm-Pauschale** pro Schulkind, *in welcher die Besoldungskosten der Intensivweiterbildungen mit einberechnet sind, wobei sich der Kanton wie bisher mit 50 % beteiligt*. Die bisherige Übernahme allfälliger Kurs- und Schulgeldkosten durch den Kanton entfällt." (Auszug aus der Vernehmlassungsvorlage ZFA 2. Paket, S. 56, Ergänzungen kursiv).

Die finanziellen Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden liegen damit in einem verhältnismässig bescheidenen Rahmen (vgl. nachstehende Tabelle, Stand 2004).

Aufgabe	Ist-Situation		ZFA		Nach ZFA	
	Tatsächliche Belastung 2004		Lastenverschiebung		Neue Belastung	
	Kanton	Gemeinden (EG, BG)	Kanton	Gemeinden (EG, BG)	Kanton	Gemeinden (EG, BG)
Lehrerweiterbildung: Individuell	112	112	- 112	+ 112	0	224
Lehrerweiterbildung: intensiv Kurskosten (die weiterhin vom Kanton mitfinanzierten Besoldungskosten sind in der Normpauschale mit einberechnet)	115	-	- 115	+ 115	0	115

4. Wie beurteilt die Regierung im Zusammenhang dieses Fragenkomplexes die bevorstehenden enormen jährlichen Sparvorhaben von 30 Mio. Franken bei der Verwaltung und 50 Mio. Franken bei den Gemeinden? Steht aus dem Blickwinkel der Bildung, die beabsichtigte Steuersenkung nicht erst recht quer in der Landschaft?

Die finanzielle Zielgrösse von 30 Mio. Franken wurde im Zusammenhang mit dem Projekt Staatsaufgabenreform (STAR) formuliert. Die finanziellen und personellen Auswirkungen des Projektes STAR sind zum heutigen Zeitpunkt schwierig abzuschätzen und hängen von den effektiv getroffenen Massnahmen ab. Klar ist jedoch, dass der Kantonsrat von der Notwendigkeit der Durchführung einer Staatsaufgabenreform überzeugt ist, hat er doch am 7. Juli 2005 den Regierungsrat einstimmig mit der Durchführung einer solchen Reform beauftragt. Es geht darum, die staatlichen Leistungen und die Leistungserbringung in Bezug auf Effizienz und Effektivität zu überprüfen, damit im Kanton Zug auch künftig ein zeitgemässes staatliches Leistungsangebot und effiziente Arbeitsabläufe gewährleistet sind. Es liegt im Interesse aller, dass die Ressourcen der öffentlichen Hand möglichst zielgerichtet und effizient eingesetzt werden. Selbstverständlich sollen daraus abgeleitete Kosteneinsparungen und auch eventuelle Ertragssteigerungen einen namhaften Beitrag zur Finanzierung der NFA-Mehrbelastung leisten. Der Bereich Bildung ist im Wesentlichen in der nun laufenden ersten Phase von der Staatsaufgabenreform nicht betroffen. Der Regierungsrat ist zudem auch der Meinung, dass Investitionen für Bildung und Innovationen Aufwendungen für die Zukunft sind. Die soeben dem Kantonsrat unterbreitete Vorlage zur Teilrevision des Schulgesetzes (Qualitätsentwicklung und Kindergartenobligatorium / Vorlage Nr. 1455) beweist, dass aufgrund der Bedeutung von Innovationen im Bildungswesen auch in Zeiten beschränkter finanzieller Mittel Neuerungen möglich sein müssen, und zwar auch dann, wenn sie zusätzliche Mittel benötigen. Dies gilt nicht nur auf kantonaler, sondern auch auf schweizerischer Ebene. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK hat gefordert, dass der Kredit des Bundes für Bildung, Forschung und Innovation für die Jahre 2008 - 2011 um 8 % aufgestockt wird. Allerdings hält der Regierungsrat daran fest, dass auch bei den Beiträgen an die Besoldungen der gemeindlichen Lehrpersonen (Beiträge mit Zweckbindung) eine Steigerung von max. 3 % pro Jahr eingehalten wird, um die Vorgaben der Finanzstrategie zu erfüllen.

Was das in der Interpellation erwähnte Sparvorhaben von 50 Mio. Franken bei den Gemeinden betrifft, nehmen wir an, dass damit die finanzielle Lastenverschiebung durch das 2. Paket ZFA gemeint ist. Vorerst ist daran zu erinnern, dass diese Mehrbelastung durch die NFA verursacht ist. Gemäss der ZFA-Vernehmlassungsvorlage werden der Kanton rund Fr. 70 Mio. und die Gemeinden rund Fr. 50 Mio. dieser Mehrbelastung tragen. Es ist Sache der Gemeinden zu entscheiden, wie sie die Mehrbelastung finanzieren werden. Es ist jedoch unbestritten, dass auch auf Gemeindeebene Effizienzsteigerungen und Kosteneinsparungen möglich sind.

Zudem ist nochmals festzuhalten, dass die Kosten für die Weiterbildung der Lehrpersonen (wie oben aufgeführt) die gemeindlichen Budgets nicht übermässig zusätzlich belasten werden.

Zum besseren Verständnis betonen wir, dass die möglichen Steuerausfälle gestützt auf die Teilrevision vom 30. März 2006 des Steuergesetzes aufgrund unserer Schätzungen und Annahmen durch das strukturelle Wachstum des Kantons Zug wettgemacht werden. Die Annahmen betreffend Steuerausfälle in der Revisionsvorlage zum Steuergesetz sind grundsätzlich vorsichtig beziffert. Überdies gehen diese Annahmen und Schätzungen von einer statischen Betrachtungsweise aus und widerspiegeln ein Worstcase-Szenario. Das dynamische Element konnte und durfte der Regierungsrat bei den Schätzungen nicht berücksichtigen, weil nicht mit der wünschbaren Zuverlässigkeit gesagt werden kann, in welchem Bereich sich wegen des strukturellen Wachstums zusätzliche Steuererträge trotz der zu erwartenden Steuerausfällen generieren lassen.

Der Regierungsrat teilt die Befürchtungen der Interpellantin nicht. Vielmehr bekräftigt er seine Überzeugung, dass die bereits bisher guten Bedingungen für die Bildung im Kanton Zug auch in Zukunft erhalten und die notwendigen Mittel zur Finanzierung derselben bereit gestellt werden können.

II.

Antrag

Von der Interpellationsantwort sei Kenntnis zu nehmen.

Zug, 11. Juli 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio

Die Behandlung dieser Interpellation kostete Fr. 1'800.--

300/mb