

KLEINE ANFRAGE VON RENÉ BÄR
BETREFFEND AUSGABEN IM BILDUNGSWESEN

ANTWORT DES REGIERUNGSRATES

VOM 11. JULI 2006

1. Anfrage

Am 13. Juni 2006 reichte Kantonsrat René Bär, Cham, sechs Fragen zu den Ausgaben für die Volksschule ein. Im Einzelnen betreffen die Fragen die finanziellen Aufwendungen des Staates für Schülerinnen und Schüler und die Lehrpersonen, die Anstellungsverhältnisse und die Kosten für die Weiterbildung der Lehrpersonen sowie die Administrativkosten pro Lehrperson.

Einleitende Feststellungen

Die Kleine Anfrage enthält auch Fragen, die den Kanton nicht betreffen, entweder weil sie im alleinigen Kompetenzbereich der Gemeinden liegen oder weil sich der Kanton an den entsprechenden Kosten der Gemeinden nicht beteiligt. Gemäss § 40 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932 (BGS 141.1) ist jedes Ratsmitglied befugt, vom Regierungsrat über jeden die Angelegenheit des Kantons betreffenden Gegenstand Auskunft zu verlangen, und zwar entweder in Form der Interpellation oder als Kleine Anfrage. Soweit diese Bedingung nicht erfüllt ist, werden wir bei den betreffenden Fragen darauf hinweisen.

Vorgängig der einzelnen Fragestellungen stellt der Anfrager pauschal fest, dass die Kosten für die Bildung stetig steigen, d.h. mehr als die Schülerzahl. Er macht weiter geltend, die Schulabgänger hätten stetig ein geringeres Basiswissen (Rechnen, Lesen, Schreiben) und bedürften öfters auf Kosten des Kantons eines zusätzlichen Schuljahres. Zudem müssten sich die Volksschüler vermehrt an den Schulunterlagen beteiligen.

Obwohl der Anfrager zu diesen pauschalen Bemerkungen keine konkreten Fragen gestellt hat, nehmen wir - ohne auf Details einzugehen - kurz zu diesen Bemerkungen Stellung, da sie so nicht im Raum stehen gelassen werden können.

Die Entwicklung der Kosten für die Volksschüler kann an den Kantonsbeiträgen an die gemeindlichen Lehrerbesoldungen aufgezeigt werden, die jährlich im Rechenschaftsbericht des Regierungsrates veröffentlicht werden. Bei stabilen Schülerzahlen haben sich diese Kosten seit 2003 wie folgt entwickelt:

	Kantonsbeiträge an gemeindliche Lehrer- besoldungen	Kosten- steigerung in %	davon Teuerungs- zulage in %	Anzahl Schüler/innen	Zunahme Schüler- zahl in %
2003	52'067'000			11'624	
2004	53'643'000	3,03	(0)	11'636	+ 0,10
2005	54'889'000	2,32	(1,07)	11'614	- 0,19

Dass die Kantonsbeiträge an die Gemeinden trotz stabilen Schülerzahlen gestiegen sind, ist begründet. Während von 2003 auf 2004 keine Teuerungszulage ausbezahlt wurde, betrug diese von 2004 auf 2005 1,07 %. Im gleichen Zeitraum sind folgende Gesetzesrevisionen in Kraft getreten, die - wie in den betreffenden Vorlagen dargelegt wurde - finanzielle Auswirkungen haben. Es sind dies:

- Änderung des Schulgesetzes vom 29. Januar 2004 betreffend Besondere Förderung von Kindern;
- Änderung des Lehrerbesoldungsgesetzes vom 27. März 2003 (höhere Besoldungen für die Kindergärtnerinnen / Schaffung eines Schulbetriebs- und Schulentwicklungspools / Erweiterung der Intensivweiterbildung).

Diese Gesetzesrevisionen sind vom Kantonsrat beschlossen worden. Im Falle des Lehrerbesoldungsgesetzes fand gar eine Volksabstimmung statt. Die oben erwähnten Zahlen zeigen schliesslich auch auf, dass die Vorgabe der aktualisierten Finanzstrategie für den Kanton Zug vom 4. November 2003 (Vorlage Nr. 1191.1 - 11333), welche für Beiträge mit Zweckbindungen ein maximales Wachstum von 3 % pro Jahr vorsieht, eingehalten ist. Auch im Bildungswesen wird also kostenbewusst gearbeitet.

Die Aussage des Anfragers, Schulabgänger hätten ein stetig geringeres Basiswissen, ist unzutreffend. Die PISA Studie 2003 hat den Schülerinnen und Schülern am Ende des 9. Schuljahres zwar eine eher mässige Lese-Kompetenz bescheinigt. Eine Untersuchung von Peter Sieber: "Sprachfähigkeiten - Besser als ihr Ruf und nötiger

denn je!" belegt aber, dass die Sprachkompetenz insgesamt noch nie so hoch war. Noch nie beherrschten so viele Schülerinnen und Schüler die geschriebene Sprache auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Heute sind die meisten Oberstufenschülerinnen und -schüler in der Lage, zwischen verschiedenen Textsorten und Adressaten zu unterscheiden und ihre Texte den entsprechenden Normen gemäss zu formulieren. Es lässt sich allerdings feststellen, dass sich die Art der Fehler geändert hat. Wurden in früheren Jahrzehnten in der Schule sehr intensiv und fast ausschliesslich die Rechtschreibung und auch gewisse grammatische Formen geübt, musste dieses weitgehend mechanische Üben zum Teil anderen Lerninhalten wie Textsorten, Argumentieren, Diskussionsfähigkeit u.a. weichen. Das führt dazu, dass heute in den sprachformalen Bereichen mehr Fehler vorkommen. Da im Gegensatz zu korrektem Argumentieren, Textsortennormen und mündlicher Kommunikationsfähigkeit Verstösse gegen die Orthografie und Grammatik viel leichter zu erkennen und somit zu kritisieren sind, fallen sie für viele Leserinnen und Leser mehr ins Gewicht.

Die PISA¹ Studie 2003 - wie früher auch die TIMSS²-Studie 1995 - hält auch fest, dass Schülerinnen und Schüler am Ende des 9. Schuljahres gute Mathematikleistungen erzielen. Auf dem Untergebiet Raum und Form schneiden sie sogar hervorragend ab. Zwischen den Regionen und zwischen den Kantonen sind beträchtliche Leistungsunterschiede zu erkennen. Diese Differenzen erklären sich teilweise aus der Anzahl Unterrichtsstunden, welche der Mathematikarbeit gewidmet werden.

In den letzten Jahren hat die Heterogenität in den Schulen stark zugenommen. Die Leistungsbreite in den Klassen ist bereits ab dem ersten Schuljahr signifikant. Es gibt also sowohl mehr Schülerinnen und Schüler, die überdurchschnittliche Leistungen erbringen, als auch solche, die die Besondere Förderung beanspruchen müssen. Schulische Leistungen hängen u.a. mit dem sozioökonomischen und kulturellen Status der Schülerinnen und Schüler zusammen. Die Auswirkungen des familiären Umfeldes auf die Schulleistungen sind erheblich.

Insgesamt lässt sich also feststellen, dass die Schulabgänger nicht ein stetig geringeres Basiswissen haben, sondern im Gegenteil insgesamt über ein zunehmend breiteres Wissen und über grössere Kompetenzen verfügen als die Schülerinnen und Schüler in früheren Generationen. Im sprachformalen Bereich, so insbesondere in der Schriftlichkeit im Fach Deutsch, ist der Handlungsbedarf erkannt. Anknüpfend an das Inspektionsschwergewicht Standardsprache prüft die Direktion für Bildung und Kultur Massnahmen in diesem Bereich.

¹ Program for International Student Assessment

² Third International Mathematics and Science Study

Was die Aussage des Anfragers betrifft, immer mehr Jugendliche müssten ein zusätzliches Schuljahr besuchen, ist zunächst auf die gesetzlichen Bestimmungen hinzuweisen. Gemäss Art. 12 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung (SR 412.10) sowie Art. 7 der eidgenössischen Verordnung über die Berufsbildung (SR 412.101) haben die Kantone Massnahmen zu ergreifen, die Personen mit individuellen Bildungsdefiziten am Ende der obligatorischen Schulzeit auf die berufliche Grundausbildung vorbereiten. Als Vorbereitung auf die berufliche Grundausbildung gelten praxis- und arbeitsweltbezogene Angebote nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit, die das Programm der obligatorischen Schule im Hinblick auf die Anforderungen der beruflichen Grundbildung ergänzen. Im Sinne dieser Bestimmungen werden die Jugendlichen in den vom Kanton geführten Brückenangeboten bei ihrem Berufswahlentscheid unterstützt und auf die Berufsausbildung vorbereitet. Es handelt sich also bei den Brückenangeboten nicht - wie aus den einleitenden Ausführungen des Anfragers geschlossen werden könnte - um eine lineare Fortsetzung der obligatorischen Schulzeit im Rahmen eines 10. Schuljahres. Auch der Eintritt in die Brückenangebote ist klar geregelt und wird nur unter Einhaltung der entsprechenden Voraussetzungen gewährt. Jede Schülerin und jeder Schüler hat ein intensives Aufnahmeverfahren zu durchlaufen. Deshalb treten nur Jugendliche in ein Brückenangebot ein, die nach der obligatorischen Schulzeit für ein Brückenangebot motiviert sind und die den Berufswahlprozess noch nicht abgeschlossen oder keine Lehrstelle gefunden haben. Tatsache ist zudem, dass nach einem Jahr Brückenangebot über 90 % der Jugendlichen eine Anschlusslösung gefunden haben.

Schliesslich bedarf auch die Aussage, Volksschülerinnen und -schüler müssten sich vermehrt an den Schulunterlagen beteiligen, der Richtigstellung. Alle obligatorischen Lehrmittel werden vom Kanton bezahlt; die Eltern werden damit nicht belastet. In der Vollziehungsverordnung zum Schulgesetz vom 7. Juli 1992 /BGS 412.111) ist in § 10 abschliessend aufgezählt, wofür die Gemeinden Elternbeiträge verlangen dürfen. Es sind dies im Wesentlichen Reise-, Verpflegungs- und Unterkunfts-kosten bei Schulreisen und Klassenlagern, Kosten für die Mittagsverpflegung, Kosten für den Schulbus, soweit es sich nicht um einen weiten Schulweg handelt, zusätzliche Schulangebote wie die Musikschule sowie Beiträge an die Behandlungskosten des Zahnarztes entsprechend der finanziellen Verhältnisse der Eltern. Es ist Sache der Gemeinden, die Höhe der Elternbeiträge festzulegen. Sofern diese einer Bürgerin oder einem Bürger zu hoch erscheint, können im Rahmen der Gemeindeordnung (Gemeindeversammlung / Grosser Gemeinderat) Änderungen erwirkt werden.

2. Antworten zu den gestellten Fragen

2.1. Für was wird primär das "Bildungsgeld" eingesetzt?

Es kommt immer darauf an, welche Aufwendungen man berücksichtigt. Da wir keine Kenntnisse haben, welche Ausgaben im Detail die einzelnen Gemeinden noch haben (z.B. Kosten für Schullager, Zahnarztbehandlungen oder kleines Schulmaterial, die weder von den Eltern bezahlt noch vom Kanton subventioniert werden), nehmen wir als Anhaltspunkt die Kantonsbeiträge an die Lehrerbesoldungen sowie die Kosten der obligatorischen Lehrmittel, die vom Kanton vollumfänglich bezahlt werden. Aus den untenstehenden Zahlen ergeben sich also die Aufwendungen des Kantons für die Ausbildung der Schüler an den gemeindlichen Schulen (unten Bst. a) und die kantonalen Aufwendungen für die Grund- und die Weiterbildung der Lehrpersonen der gemeindlichen Schulen (unten Bst. b). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinden für die Besoldungen ihrer Lehrpersonen und damit für die Ausbildung der Schüler ihrerseits rund Fr. 62'785'000.- (= 50 % der gesamten Lehrerbesoldungen) ausgeben. Es ergibt sich auf der Basis des Kalenderjahres 2005 Folgendes:

a) für die Ausbildung der Schüler

- Lehrerbesoldungskosten 2005 (ohne Musikschullehrer)	Fr. 54'889'000.-- (50 %)
- Pensionskassenbeiträge	Fr. 6'764'000.-- (50 %)
- Lehrerfreistellungen (Fachberater / Inspektoren)	Fr. 1'132'000.-- (100 %)
- obligat. Lehrmittel	Fr. 1'399'000.-- (100 %)
Total Kantonsbeitrag	Fr. 64'184'000.--

b) für die Ausbildung der Lehrer

Lehrerweiterbildung (Kanton und Gemeinden)	Fr. 979'600.--
Grundausbildung (Kanton 100 %)	
- Seminare	Fr. 5'038'000.--
- Pädagogische Hochschule Zentralschweiz	Fr. 6'082'000.--
- Übrige Pädagogische Hochschulen	Fr. 508'000.--
- Hochschule für Heilpädagogik Zürich	Fr. 249'000.--
- Lehrerausbildung an Universitäten	Fr. 66'500.--
Total Kantonsbeitrag	Fr. 12'923'100.--

Bei den Ausbildungskosten für die Lehrpersonen ist zu beachten, dass im Jahre 2005 die Kosten für die Grundausbildung am höchsten sind, weil gemäss § 56 Abs. 3 SchulG der Kanton bis zur Schliessung der zugerischen Lehrerinnen- und Lehrerseminare (31. Juli 2006) für deren Betriebskosten die Defizitdeckung gewährt. Ab 1. August 2006 reduzieren sich somit die Aufwendungen für die Lehrergrundausbildung.

c) Was umfasst die Individuelle Förderung von Schülern genau?

Der in § 3 SchulG formulierte Bildungs- und Erziehungsauftrag ist Grundlage für die Individuelle Förderung der Schülerinnen und Schüler. § 7 Abs. 2 und 3 des Lehrerbildungsgesetzes vom 21. Oktober 1976 (BGS 412.31) legt zudem fest, dass beim Unterrichtpensum der Lehrpersonen auch die Individuelle Förderung als Unterrichtszeit gilt. Die Individuelle Förderung ist deshalb ein wesentlicher Bestandteil der Stundentafel der Vorschul- und der Primarstufe. Diese Förderung dient der Unterstützung und der gezielten Förderung einzelner Schülerinnen und Schüler sowie kleiner Gruppen, die im Klassenverband während des ordentlichen Unterrichts zu wenig berücksichtigt werden können. Die Individuelle Förderung hat nicht nur defizitorientierten, sondern auch ressourcenorientierten Charakter, d.h. in der Individuellen Förderung werden einerseits leistungsschwächere Kinder gezielt gefördert, andererseits müssen besondere Begabungen von Schülerinnen und Schülern angemessen berücksichtigt und gefördert werden. Für diese Individuelle Förderung gelten folgende *Rahmenbedingungen*:

Lehrpersonen der 1. bis 6. Primarklasse haben wöchentlich 90 Minuten Individuelle Förderung zu erteilen. Dieser Förderunterricht hat regelmässig stattzufinden, ist sinnvoll auf die Woche zu verteilen und im Stundenplan einzutragen. Alle Schülerinnen und Schüler müssen die Möglichkeit haben, an der Individuellen Förderung teilzunehmen. Religions- und Spezialunterricht (Deutsch für Fremdsprachige, Logopädie-, Legasthenie- und Dyskalkulietherapie, Reintegrationsunterricht und Musikschulunterricht) dürfen in der Regel die Individuelle Förderung nicht beeinträchtigen. Es ist Sache der Lehrperson zu bestimmen, welches Kind die Individuelle Förderung zu besuchen hat.

2.2. Wie kommt es, dass nur noch einige Lehrerinnen und Lehrer einen 100 % Arbeitsplatz belegen?

2.3. Wie hoch ist der effektive Stand der Teilzeitlehrerinnen und -lehrer im Vergleich zu den Vollzeitstellen?

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass es Sache der Gemeinden als Arbeitgeber ist, darüber zu entscheiden, in welchem Umfang sie eine Lehrperson anstellen wollen. Im Lehrerbesoldungsgesetz wird in diesem Zusammenhang festgelegt, bei welchem Unterrichtspensum eine Lehrperson Anspruch auf das volle Gehalt hat (§ 7 Abs. 2). Im Übrigen werden die Gemeinden durch die Gesetzgebung ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Teilzeitstellen möglich sind (§§ 26 Abs. 5 und 28 Abs. 3 des Schulgesetzes sowie § 3 Abs. 1 des Personalgesetzes und § 6 der Personalverordnung).

Bezüglich der kantonalen Verwaltung hat der Regierungsrat erst kürzlich mit Schreiben vom 13. Juni 2006 an die Amtsleiterinnen und -leiter darauf hingewiesen, dass bei der Ausschreibung von frei gewordenen Stellen darauf zu achten ist, die Teilzeitarbeit und damit die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern. Was für das kantonale Personal gilt und von Gesetzes wegen als notwendig erklärt wird, wird richtigerweise auch von den Gemeinden für ihr Personal angewendet.

Ein Blick in die Statistik zeigt, dass im Schuljahr 2003/04 rund 42 % der Lehrerinnen und Lehrer im Vollpensum unterrichteten. Das entspricht in etwa auch den Zahlen für die gesamte Arbeitnehmerschaft in der Schweiz, wie eine Studie der ETH Zürich³ aus dem Jahre 2004 belegt (58 % Vollpensum bei den Männern und 42 % Vollpensum bei den Frauen). Dies ist erklärbar, wird doch der Lehrerberuf immer mehr zu einem Frauenberuf (steigender Frauenanteil); mit entsprechenden Teilpensen können Beruf und Familie miteinander vereinbart werden. Oft reduzieren Lehrerinnen ihr Pensum während der Zeit der Erziehung der Kinder; mit steigendem Alter derselben erhöhen sie dann ihr Pensum wieder. Die Gemeinden fördern mit ihrer entsprechenden Anstellungspolitik die Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Teilzeitstellen ergeben sich auch deshalb, weil Lehrpersonen für Spezialaufgaben zeitweise für einige Lektionen vom Unterricht freigestellt werden müssen (z.B. Mediatoren, Aufgaben, die durch Entlastungen im Bereich des Schulbetriebs- und Schulentwicklungspools abgegolten werden) und deshalb eine entsprechende Stellvertretung in der eigenen Klasse benötigen. Damit arbeiten beide Personen "statistisch" in

³ Baldinger, Huggenberger, Rosa: "Ein Vergleich zwischen Vollzeit- und Teilzeitangestellten", Zürich 2004

einem Teilpensum. Das Lehrerbesoldungsgesetz sieht ab 55. Altersjahr für alle Lehrpersonen eine Altersentlastung vor. Die aufgrund der Altersentlastung notwendigen zusätzlichen Lehrpersonen sind aufgrund der frei werdenden Lektionen meist Teilzeitlehrpersonen. Schliesslich sind die Gemeinden aus organisatorischen Gründen darauf angewiesen, Lehrpersonen mit einem Teilpensum anstellen zu können.

2.4. Was kostet die Weiterbildung einer Lehrperson pro Jahr?

Die Kosten für die Weiterbildung einer Lehrperson werden wie folgt beglichen:

- Kosten der vom Erziehungsrat beschlossenen und von der DBK durchgeführten Kurse (§ 50 SchulG) Kanton 100 %
- Kosten der von den Gemeinden bewilligten individuellen Kurse anderer Institutionen Gemeinde 40 %
Lehrer 20 %
Kanton 40 %

Im Kalenderjahr 2005 beliefen sich die Kantonsbeiträge an die Weiterbildungskosten von gemeindlichen Lehrpersonen auf Fr. 801'000.-. Die Gemeindebeiträge betrugen 178'629.-, d.h. die Beiträge der öffentlichen Hand insgesamt beliefen sich auf Fr. 979'647.-. Bei 1'386 Lehrpersonen beträgt dies pro Lehrperson Fr. 707.- (Anteil Kanton Fr. 578.-).

2.5. Wie hoch sind die Administrativkosten pro Lehrer im Kanton Zug? (Aufwand für die staatlichen Aufwendungen wie Pensionskasse, Lohnabrechnungen, Krankheitsausfälle, Steuererklärungen usw.?)

Die für die vom Anfrager erwähnten Aufwendungen (Administrativkosten) pro Lehrperson fallen vor allem bei den Gemeinden an. Da die Gemeinden Arbeitgeber sind und auch die Lehrpersonen anstellen, sind sie auch für die Lohnabrechnungen u.ä. zuständig. Der Kanton nimmt lediglich die Besoldungseinreihung vor und erteilt die Lehrbewilligungen. Dies entspricht etwa einem 20 % - igen Sachbearbeiterpensum, d.h. bei einer Besoldungseinreihung in die 15. Besoldungsklasse rund Fr. 26'000.- (inkl. Arbeitgeberbeiträge).

Was die Aufwendungen der Gemeinden betrifft, sind Anstellung und Besoldung des entsprechenden Gemeindepersonals allein Sache der Gemeinden. Die entsprechenden Aufwendungen werden vom Kanton auch nicht subventioniert. Somit kann diese Frage eigentlich nicht Gegenstand einer Kleinen Anfrage sein. Im Rahmen einer Kurzumfrage wurden die Gemeinden gleichwohl um Informationen in diesem Zusammenhang gebeten. Daraus ergibt sich, dass die gleichen Angestellten die entsprechenden Arbeiten für die Lehrpersonen und die übrigen gemeindlichen Angestellten erledigen und deshalb eine klare Abgrenzung nicht möglich ist. Aufgrund einer Schätzung in den Gemeinden kann immerhin festgehalten werden, dass in allen

Gemeinden zusammen rund 2,7 Personaleinheiten mit den vom Anfrager aufgezählten administrativen Belangen im Zusammenhang mit der Lohnabrechnungen für die Lehrpersonen beschäftigt sind. Geht man wiederum von einer Besoldung gemäss 15. Besoldungsklasse aus, so ergeben sich für alle elf Gemeinden zusammen Kosten von rund Fr. 350'000.-.

2.6. Wie hoch sind die Kosten pro Schüler im Kanton Zug?

Wir verfügen über keine Grundlagen, die uns eine Vollkostenrechnung erlauben würden. Dem Kanton ist nicht bekannt, wie hoch z.B. die Sachkosten der Gemeinden im Schulwesen sind. Da aber die Personalkosten der Lehrerinnen und Lehrer, die vom Kanton zu 50 % subventioniert werden, wesentlicher Bestandteil der Aufwendungen für das gemeindliche Schulwesen sind, kann die Frage aufgrund der entsprechenden Aufwendungen von Kanton und Gemeinden beantwortet werden. Im Zusammenhang mit der Vorlage Zuger Finanz- und Aufgabenreform/2. Paket wurde in der Vernehmlassungsfassung (Änderung des Schulgesetzes und des Lehrerbesoldungsgesetzes) vorgeschlagen, die Kantonsbeiträge inskünftig nicht mehr nach den effektiven Aufwendungen der Gemeinden für die Lehrerbesoldungen, sondern nach einer Normpauschale pro Schüler/in zu vergüten, die aufgrund der bisherigen Kantonsbeiträge berechnet worden ist. Dabei ergab sich auf der Grundlage eines Kantonsbeitrages von 50 % und den effektiven Aufwendungen in der Rechnung 2004 eine Kopfpauschale von Fr. 4'440.- (Kindergarten/Primarstufe) bzw. von Fr. 7'693.- (Sekundarstufe I). Da diese Pauschale die Hälfte der den Gemeinden entstehenden Besoldungskosten abdeckt, ergibt die Verdoppelung dieser Pauschalen die Kosten pro Schüler/in und Jahr. Diese belaufen sich demnach auf

Fr. 8'880.- pro Kindergarten- und Primarschüler/in bzw.

Fr. 15'386.- pro Schüler/in der Sekundarstufe I.

Wie ausgeführt sind andere als Personalkosten hier nicht berücksichtigt.

Regierungsratsbeschluss vom 11. Juli 2006

Die Beantwortung dieser Kleinen Anfrage kostete Fr. 2'880.-.