



Kantonsratsbeschluss

betreffend Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat)

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission
vom 29. Januar 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Vorlage Nr. 1715.2 - 12824 an der Sitzung vom 12. Januar 2009 erstmals beraten. Für weiterführende Auskünfte stand uns Bildungsdirektor Patrick Cotti zur Verfügung. Am 29. Januar 2009 hat die Stawiko das Geschäft zum zweiten Mal beraten. Wir erstatten Ihnen hiermit den wie folgt gegliederten Bericht:

1. Ausgangslage
2. Eintretensdebatte und finanzielle Auswirkungen
3. Detailberatung und Anträge

1. Ausgangslage

Gemäss dem im Jahr 2006 angenommenen neuen Bildungsartikel in der Bundesverfassung sind die Kantone verpflichtet, wichtige Eckwerte im Bildungsbereich gemeinsam und einheitlich zu regeln. Durch das von den kantonalen Erziehungsdirektoren verabschiedete HarmoS-Konkordat wird dies für die obligatorische Schule erfüllt. Namentlich geht es um die gesamtschweizerische Harmonisierung der Schulpflicht, des Schuleintrittsalters, der Dauer und die Ziele der einzelnen Bildungsstufen sowie die schweizweite Anerkennung von Schulabschlüssen. Details dazu sind dem Bericht Nr. 1715.1 - 12823 des Regierungsrates zu entnehmen.

Die Konkordatskommission ist gemäss ihrem Bericht Nr. 1715.3 - 12959 mit 4 Ja- zu 3 Nein-Stimmen ohne Enthaltung auf die Vorlage eingetreten und beantragt mit dem gleichen Stimmenverhältnis, ihr zuzustimmen.

2. Eintretensdebatte und finanzielle Auswirkungen

Die Stawiko hat sich in erster Linie mit den finanziellen Auswirkungen dieser Vorlage auseinandergesetzt, die auf Seite 19 des regierungsrätlichen Berichtes erwähnt sind. Der Regierungsrat weist zwar darauf hin, dass der Beitritt zum HarmoS-Konkordat keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen habe. Trotzdem haben wir an der ersten Beratung am 12. Januar 2009 eine Zusammenstellung zu den finanziellen Auswirkungen verlangt, welche sowohl direkt als auch indirekt mit HarmoS zusammenhängen. Es war der Stawiko wichtig, hierzu klare Aussagen zu erhalten, um zu vermeiden, dass zu einem späteren Zeitpunkt weitere Kosten mit dem Beitritt zu diesem Konkordat gerechtfertigt werden. Die Übersicht der Direktion für Bildung und Kultur lag uns bei der zweiten Beratung am 29. Januar 2009 vor. Zur Information legen wir sie diesem Bericht bei.

Es zeigt sich, dass der Beitritt zum HarmoS-Konkordat unmittelbar keine hohen Kosten verursacht. Lediglich die auf Seite 3 der Übersicht erwähnten Referenztests dürften zusätzliche Aufwendungen verursachen, die jedoch nicht besonders hoch ausfallen werden.

Im regierungsrätlichen Bericht wird auf Seite 19 jedoch auch darauf hingewiesen, dass bei der Umsetzung des Konkordates Änderungen der Schulgesetzgebung notwendig sein werden. Durch die frühere Einschulung einerseits und den obligatorischen zweijährigen Kindergarten andererseits werden sich die vom Kanton zu zahlenden Normpauschalen in der Grössenordnung von 1.5 Mio. Franken pro Jahr erhöhen. Der Bildungsdirektor informierte uns, dass im Bericht des Regierungsrates eine mögliche, vorübergehende Erhöhung der Gesamtsumme der Normpauschalen erwähnt ist. Es handelt sich dabei um etwa 300 Kinder, welche etappenweise wegen der Herabsetzung des Eintrittsalters um rund ein halbes Jahr zusätzlich von den Schulen aufgenommen werden. Diese Zahl reduziert sich dann aber wieder etappenweise mit den Austretenden, allerspätestens nach einem Durchlauf durch die obligatorischen Schulzeit. Die Gemeinden haben – nach heutigem Wissenstand – keine Notwendigkeit, weitere Räume zur Verfügung zu stellen und können die Spitzen durch geschickte Planung (Klassengrössen) bei der Versetzung des Stichtages brechen. Über die Gesamtzeit eines Schuldurchlaufes von elf Jahren ist also mit keinen Zusatzkosten zu rechnen.

Gemäss Art. 11 Abs. 2 des Konkordates muss ein bedarfsgerechtes Angebot für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler ausserhalb der Unterrichtszeit (Tagesstrukturen) geschaffen werden. Im Kanton Zug sind dafür die Gemeinden zuständig. Die Stawiko stellte die Frage, ob der Kanton bei einem Beitritt zum Konkordat denjenigen Gemeinden, die in diesem Zusammenhang noch Investitionen tätigen müssen, Beiträge bezahlen muss. Der Bildungsdirektor informierte uns, dass der Kanton aufgrund der heutigen rechtlichen Grundlagen keine Beiträge an Gemeinden leisten muss, welche Investitionen im ausserschulischen Betreuungsbereich zu tätigen haben. Der Kanton hat sich bis heute nicht an ausserschulischer Kinderbetreuung beteiligt. Auch mit dem HarmoS-Konkordat bleibt die Betreuung ausserhalb der Schulzeit (Block- und Schulzeiten) Sache der Gemeinden. Gemäss HarmoS-Konkordat sind dafür die Erziehungsberechtigten zudem kostenpflichtig.

Die Eingliederung des Kindergartens in das elfjährige Schulobligatorium hat grundsätzlich höhere Löhne für die bisherigen Kindergarten-Lehrpersonen zur Folge. Wir halten fest, dass dies in keinen Zusammenhang mit dem HarmoS-Konkordat steht und dass der Kanton Zug mit der letzten Änderung des Schulgesetzes die entsprechenden Anpassungen bereits vorgenommen hat. Der zeitliche Aufwand für eine bisherige Kindergartenklasse dürfte in der Basisstufe etwas zunehmen; die Direktion für Bildung und Kultur spricht von einer Erhöhung von bisher 110-125 Stellenprozenten (Kindergarten) auf rund 150 Stellenprozente (Basisstufe).

3. Detailberatung und Anträge

In der Detailberatung wurde das Wort nicht mehr verlangt. Wir beantragen Ihnen

- 3.1 mit 4 Ja- zu 2 Nein-Stimmen ohne Enthaltung, auf die Vorlage 1715.2 - 12824 einzutreten und ihr zuzustimmen;
- 3.2 einstimmig, von der Beantwortung der Interpellation der CVP-Fraktion betreffend HarmoS-Konkordat vom 15. April 2008 (Vorlage Nr. 1661.1 - 12698) Kenntnis zu nehmen.

Zug, 29. Januar 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Staatswirtschaftskommission
Der Präsident: Gregor Kupper

Beilage:

- Kostenüberblick der DBK vom 21. Januar 2009

Überblick Kosten in der Entwicklung der obligatorischen Schule und HarmoS-Relevanz

Zusatzbericht im Auftrag der Stawiko zur Vorlage Nr. 1715.1

Themen	Vorgabe durch HarmoS	Umsetzung im Kanton Zug	Kosten (Kt/Gden)	Bemerkungen	Situation Kanton Luzern
Einführung 2-jähriger Kindergarten	ja, Umsetzung zwingend	ein Jahr obligatorisch seit SchulG-Anpassung im Aug. 07; zweites Jahr heute schon angeboten.	keine Folgekosten	Schulgesetz-Anpassung; bereits heute besuchen ca. 98 % der Kinder während 2 Jahren den Kindergarten (ca. 89 % in öffentlichen Kindergärten, der Rest weitgehend in privaten Institutionen).	Kindergarten ein Jahr obligatorisch (für alle Kinder, die vor dem 1. November das fünfte Altersjahr erreicht haben). (Gesetz über die Volksschulbildung (SRL Nr. 400a) § 12, teilrevidiert per 1. Januar 2009) 37% der Kinder besuchen den Kindergarten zwei Jahre.
Schulobligatorium: 11 Jahre, Primarschule dauert inkl. Kindergarten 8 Jahre, 3 Jahre Oberstufe	ja	10 Jahre zurzeit obligatorisch (Schulpflicht), faktisch 11 Jahre (ca. 98 % der Kinder besuchen heute schon das zweite, nicht obligatorische Kindergartenjahr)	keine Folgekosten		Gliederung der Volksschule wie im Kanton Zug: 1 Jahr Kindergarten (obligatorisch), 6 Jahre Primarschule, 3 Jahre Sekundarstufe I. Die Schulpflicht dauert damit 10 Jahre.
Grundstufe / Basisstufe	nein	Es ist heute offen, ob die Zentralschweizer Bildungsregion sich für eine flächendeckende Einführung von Grund- oder Basisstufe aussprechen wird.	Für eine normale Kindergartenklasse werden laut EDK-Ost Lagebericht zur Basisstufe durchschnittlich 110 bis 125 Stellenprozent eingesetzt. Für die Basisstufe 150%.	Eine Einführung einer Grund- oder Basisstufe ist HarmoS unabhängig. Der Bildungsrat hat sich bislang nicht zu einer flächendeckenden Einführung einer Eingangsstufe geäußert. Die Gemeinde Oberägeri führt seit Herbst 2008 einen durch den Bildungsrat bewilligten Schulversuch einer Grundstufe in Morgarten durch. Die Kosten entsprechen denjenigen einer altersdurchmischten Klasse (inkl. Heilpädagogische Begleitung). 2010 wird der Schlussbericht des Versuchs EDK-Ost erwartet.	Im Rahmen der Weiterentwicklung der Luzerner Volksschule läuft im Rahmen des Projektes "Schulen mit Zukunft" das Teilprojekt "Basisstufe" in 11 Pilotschulen. (Kindergarten, 1. und 2. Klasse bilden eine Stufe) Das Teilprojekt Basisstufe dauert von 2005 – 2011. Es ist Teil eines überregionalen Schulentwicklungsprojektes der EDK-Ost. Evaluationsberichte vorhanden. (vgl. http://www.schulenmitzukunft.ch/frames/unterlagen.html und www.edk-ost.ch)

Themen	Vorgabe durch HarmoS	Umsetzung im Kanton Zug	Kosten (Kt/Gden)	Bemerkungen	Situation Kanton Luzern
Sprachenunterricht 5/7 (nach der neuen HarmoS-Zählung)	ja	umgesetzt im Kanton Zug mit Englisch ab der 3. (=5.) und Französisch ab der 5. (=7.) Klasse	keine		Wie Kanton Zug: Englisch ab 3. Klasse, zweite Fremdsprache Französisch ab 5. Klasse
Deutschschweizer Lehrplan	nein, jedoch sprachregionale Zusammenarbeit erwünscht	Implementierung geplant, ab 2012	EDK Verteilschlüssel nach Einwohnerzahl: Gesamtpaket: 6,5 Mio. Franken, davon für Kt. Zug: Fr. 105'000.-- (aufgeteilt auf 2009-2012)	Das Projekt Deutschschweizer Lehrplan wurde am 1.12.2006 unabhängig von HarmoS gestartet und wird von HarmoS unabhängig entwickelt. Der für 21 Kantone verbindliche neue Lehrplan soll 2012 vorliegen.	Der Kanton Luzern ist an der Entwicklung beteiligt wie alle anderen deutschschweizer Kantone
Blockzeiten	ja, Umsetzung jedoch nicht zwingend (Angebot "vorwiegend in Blockzeiten")	bereits erfüllt, SchulG-Anpassung Aug. 07.	keine Folgekosten		Einführung von umfassenden Blockzeiten ab Schuljahr 2008/2009.
Erweiterte Tagesstrukturen	ja, Umsetzungsart offen formuliert: Orts- und Bedarfs-Abhängigkeit (es gibt kein "nationales" Modell). Die Nutzung ist fakultativ, der Entscheid liegt bei den Eltern.	Es besteht bereits ein breites Angebot an schulexterner Betreuung in den meisten Zuger Gemeinden, das Angebot ist für die Erziehungsberechtigten kostenpflichtig (entspricht den Vorgaben von HarmoS)	Die Kosten werden von den Gemeinden und den das Angebot nutzenden Eltern getragen.	Vorgaben durch den Kanton zurzeit nicht notwendig, die Gemeinden haben unterschiedl. Angebote der Tagesbetreuung entwickelt.	Die Gemeinden sorgen dafür, dass den Lernenden bedarfsgerecht schul- und familienergänzende Tagesstrukturen zur Verfügung stehen. Die Erziehungsberechtigten haben sich an den Kosten zu beteiligen.

Themen	Vorgabe durch HarmoS	Umsetzung im Kanton Zug	Kosten (Kt/Gden)	Bemerkungen	Situation Kanton Luzern
Bildungsstandards	Entwicklung: ja Anwendung: ja	Verabschiedung der ersten Bildungsstandards für die für die Fachbereiche Schulsprache, Landessprachen/Fremdsprachen, Mathematik und Naturwissenschaften am Ende des 4., 8. und 11. Schuljahres ist für Mitte 2009 geplant. Die Bildungsstandards werden erstmals im Rahmen des Bildungsmonitorings-Zyklus 2011 – 2014 überprüft (siehe unten).	keine Folgekosten	Entwicklung der Standards durch die EDK. Gesamtpaket: 2,6 Mio. Franken (bis 2007). Die Entwicklung ist abgeschlossen, die Kosten wurden über das jährliche Projektbudget der EDK auf die Kantone verteilt.	
Referenztests	Entwicklung: nein Koordination: ja	Entwicklung von Referenztests: Der Kanton Zug entwickelt selbst keine Tests. Die Entwicklung und Validierung von Test ist sehr aufwändig. Die Entwicklung wird durch die EDK übernommen und im Rahmen von HarmoS koordiniert.	unklar	Die Entwicklung von Tests steht im Zusammenhang mit der Entwicklung des Deutschschweizer Lehrplans. Die Folgekosten sind noch nicht klar, weil das Projekt erst am Anfang steht (siehe 2. Seite).	
		Anwendung von Referenztests: Im Rahmen von Schulentwicklungsprojekten ist der Einsatz von Tests geplant (individuelle Standortbestimmungen: Nahtstelle Sek I - Sek II, Einhaltung von Standards im Rahmen des QM von Schulen). Die Stellwerttests im Nahtstellenprojekt werden beim Lehrmittelverlag des Kantons St.Gallen eingekauft (Stellwerk Fr. 35 pro SchülerIn).	unklar	Im Rahmen von HarmoS werden in den verschiedenen Fachbereichen Tests für verschiedene Funktionen entwickelt und validiert. Mit dem Beitritt kann der Kanton Zug die Referenztests auf der Basis der schweizerischen Bildungsstandards für seine Entwicklungsprojekte übernehmen.	
Bildungsmonitoring	Teilnahme: ja Durchführung: nein	Das Bildungsmonitoring ist für Bund und Kantone Voraussetzung für die Erfüllung des Verfassungsauftrags im Bildungsartikel. Es findet unabhängig von HarmoS statt. Der Kanton Zug beteiligt sich durch seinen Beitritt zum Schulkonkordat von 1971 am Bildungsmonitoring. Die Erreichung der im Rahmen von HarmoS entwickelten Bildungsstandards wird geprüft.	Gesamtpaket: 1,2 Mio. Franken, getragen hälftig durch Bund und Kantone, davon für Kt. Zug: Fr. 6'400.-- jährlich (2008-2010).	Mit dem neuen Bildungsmonitoring fallen zukünftige Leistungsmessungen durch PISA weg (jährlich für den Kanton Zug ca. Fr. 9'000.--), so dass die Kosten für den Kanton Zug beim Monitoring zukünftig tiefer sein werden.	