

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Ablehnung des Volksschulgesetzes im Jahre 2002 – Bilanz der Auswirkungen auf die Stadt Winterthur, eingereicht von den Gemeinderäten N. Galladé (SP) und B. Gruber (SP)

---

Die Gemeinderäte Nicolas Galladé (SP) und Beat Gruber (SP) reichten am 24. Januar 2005 folgende schriftliche Anfrage ein:

*„Am 23. November 2002 lehnte die Stimmbevölkerung des Kantons Zürich das Volksschulgesetz mit einem Nein-Stimmenanteil von 52,2 % ab. Auch die Stimmbevölkerung der Stadt Winterthur lehnte dieses Gesetz mit 53,6 % ab. Das Volksschulgesetz sah neben diversen Reformen auch die kantonale Regelung zahlreicher Projekte im Schulbereich vor, welche auch die Kosten von den Gemeinden auf den Kanton verlagert hätte. Aus diesem Grund argumentierte die Befürworterseite vor der Gefahr einer "Zweiklassen-Gesellschaft" im Bildungswesen in jene Gemeinden, welche sich Reformen leisten können, und jene, welche es sich nicht leisten können. Gut zwei Jahre nach der Abstimmung ist es gerade für die Stadt Winterthur als finanzschwache Gemeinde Zeit, eine Bilanz zu ziehen. Es stellen sich in diesem Zusammenhang folgende Fragen:*

- 1. Wie schätzt der Stadtrat die Gefahr einer "Zweiklassen-Gesellschaft" im Bildungswesen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden ein?*
- 2. Gibt es Projekte und Schulreformen, die im Volksschulgesetz vorgesehen waren und aus finanziellen Gründen in der Stadt Winterthur nicht oder nur teilweise eingeführt werden konnten?*
- 3. Welche Projekte und Schulreformen, die bei einer Annahme im Volksschulgesetz kantonalisiert worden wären, wurden in Winterthur dennoch eingeführt und welches sind die daraus resultierenden finanziellen Konsequenzen für die Stadt Winterthur?*
- 4. Hatte die damalige Ablehnung des Volksschulgesetzes Konsequenzen auf Seiten des Personals (LehrerInnen/Verwaltung) dh. wurde Personal entlassen resp. in andere Bereiche versetzt ?*
- 5. Hatte die Ablehnung auch positive Aspekte dh. hat es Bereiche bei welcher die Stadt bei der damaligen Einführung, personell wie auch organisatorisch überfordert gewesen wäre, und jetzt nach 2 – 3 Jahren besser vorbereitet auf die Reformen reagieren kann ?“*

### **Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:**

Das Volksschulgesetz 2002 war ein umfassendes Reformgesetz, welches sowohl im strukturellen als auch im inhaltlich-qualitativen Bereich der Volksschule weit reichende Veränderungen zur Folge gehabt hätte. Die Abstimmungsanalyse nach dem ablehnenden Volkssentscheid vom November 2002 ergab, dass die Hauptgründe für die Ablehnung die Kosten und die noch nicht erprobte Grundstufe waren. Bereits am Tag der Volksabstimmung war klar, dass diese Ablehnung nicht ein grundsätzliches Nein zu Schulreformen bedeutete. Unter Federführung der kantonsrätlichen Sachkommission für Bildung, Kultur und Sport wurde deshalb eine neue Vorlage erstellt, welche durch den Kantonsrat anfangs Februar 2005 verabschiedet wurde. Im Hinblick auf diese zweite Auflage eines neuen Volksschulgesetzes

wurden Schulreform-Versuche, welche bereits vor November 2002 angelaufen waren, als Projekte weiter geführt, so z.B. die Blockzeiten, die teilautonomen Volksschulen oder das Projekt Qualität in multikulturellen Schulen, QUIMS. Die Projekte werden teilweise durch die Gemeinden finanziert, so dass die politischen Behörden immer wieder zu Entscheiden über die Fortsetzung und Finanzierung aufgefordert waren, was auf Seiten der Schulen Verunsicherung auslöste.

#### Zur Frage 1:

*„Wie schätzt der Stadtrat die Gefahr einer "Zweiklassen-Gesellschaft" im Bildungswesen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden ein?“*

Durch die Ablehnung des Volksschulgesetzes 2002 fehlten im Kanton Zürich in verschiedener Hinsicht einheitliche Schul-Standards. Verschiedene Schulversuche wären durch das Gesetz in definitive Angebote überführt worden, welche in allen Schulgemeinden unter einheitlichen Richtlinien umgesetzt worden wären. Die dafür entstehenden Kosten wären gesetzlich vorgeschrieben (gebunden) gewesen und der Kanton hätte einen Staatsanteil daran geleistet. Nach dem ablehnenden Volksentscheid wurden die meisten Schulreformen im Projektstatus weiter geführt. Dies bedeutet, dass die Gemeinden entscheiden, ob sie am Projekt teilnehmen und dieses auch selber finanzieren wollen oder nicht. Nur die Projekte TaV (teilautonome Volksschulen) und QUIMS (Qualität in multikulturellen Schulen) wurden durch Spezialbeschlüsse des Regierungsrats durch den Kanton weiterhin mitfinanziert.

Im Rahmen des Sanierungspakets 04 des Kantons Zürich wurden auch im Bereich der Volksschule Sparmassnahmen ergriffen. Bisher obligatorische schulische Angebote wurden reduziert (Handarbeit in der Mittelstufe) oder freiwillig erklärt (Biblische Geschichte). Dies bedeutet, dass die Gemeinde selber entscheidet, ob sie das Angebot weiterführen und selber finanzieren oder darauf verzichten will.

Beide Faktoren bedeuten zwar eine grössere Gemeindeautonomie, lösen aber auch eine unterschiedliche Bildungsentwicklung in den Gemeinden aus – und dies führt zu einem Zweiklassen-Bildungswesen. Finanzstarke Gemeinden leisten sich mehr Reformprojekte und mehr schulische Angebote als finanzschwache Gemeinden. In Winterthur bewilligten sowohl das Volk als auch der Grosse Gemeinderat mehrere Kredite für Volksschulangebote und betonten damit den hohen Stellenwert eines attraktiven Bildungsstandortes. Gleichzeitig fehlten und fehlen aber in Winterthur die Mittel für weitere Reformen, insbesondere für die Ausdehnung der geleiteten Schulen.

#### Zur Frage 2:

*„Gibt es Projekte und Schulreformen, die im Volksschulgesetz vorgesehen waren und aus finanziellen Gründen in der Stadt Winterthur nicht oder nur teilweise eingeführt werden konnten?“*

Das Projekt TaV, teilautonome Volksschulen, ist vordergründig eine strukturelle Veränderung. Die Organisation der Schule mit einer Schulleitung soll aber einen grossen Einfluss auf den Schulbetrieb und auf die Qualität des Unterrichts haben. Die geforderte Teamarbeit unter den Lehrpersonen und die klare Zuständigkeit der Schulleitung wirken entlastend für die einzelnen Lehrpersonen und ermöglichen ihnen, sich vermehrt um ihr Kerngeschäft, den Unterricht, zu kümmern. Die Verbindlichkeit in der Umsetzung des Lehrplans wird gefördert. Der Kanton ermöglichte den Gemeinden, auf eigene Kosten Massnahmen zur Schulentwicklung umzusetzen und Schulleitungen einzuführen. Die Stadt Zürich hat sich beispielsweise für die flächendeckende Einführung der geleiteten Schulen entschieden. In Winterthur als

Finanzausgleichsgemeinde war diese Ausdehnung nicht möglich. Schulen, welche im November 2002 bereits in der Projektphase waren und Schulleitungen eingesetzt hatten, konnten aber den Status quo bewahren und wurden auch durch den Kanton weiter begleitet.

Das Volksschulgesetz 2002 hätte auch Englisch an der Primarschule vorgesehen. Der Bildungsrat hat inzwischen die Einführung von Frühenglisch im Rahmen des Lehrplans unabhängig vom Volksschulgesetz beschlossen. Er legte eine Frist zur Einführung ab dem Schuljahr 2004/05 bis zum Schuljahr 2006/07 fest. Die Zentralschulpflege beschloss aus Kostengründen, diese Frist auszunützen und in Winterthur erst im letztmöglichen Zeitpunkt Englisch einzuführen.

### Zur Frage 3:

*„Welche Projekte und Schulreformen, die bei einer Annahme im Volksschulgesetz kantonalisiert worden wären, wurden in Winterthur dennoch eingeführt und welches sind die daraus resultierenden finanziellen Konsequenzen für die Stadt Winterthur?“*

Blockzeiten sind in Winterthur seit dem Schuljahr 2004/05 dank einer Volksentscheid und mehreren Gemeinderatsentscheiden in allen Schulkreisen verwirklicht. Bei den Blockzeiten bildeten sich im Kanton allerdings unterschiedliche Standards heraus: Winterthur bietet sehr günstige Blockzeiten an. Finanzstärkere Gemeinden können mehr Halbklassenunterricht anbieten, was für die individuelle Förderung der Schüler/innen als vorteilhaft gilt. Die Blockzeiten kosten Winterthur jährlich gut 1 Mio. Franken. Der Kanton hätte sich bei einem Ja zum Volksschulgesetz mit dem Staatsanteil von rund 50 % (gemäss Finanzkraftindex) daran beteiligt.

Das Volksschulgesetz 2002 sah die Einführung der Grundstufe vor, welche den Kindergarten mit der ersten Klasse verbindet. Die Grundstufe wäre – im Gegensatz zum heutigen Kindergarten – ein obligatorisches kantonales Angebot geworden, an das der Kanton einen Staatsbeitrag geleistet hätte. Die Gemeinden tragen nun weiterhin die Kosten des Kindergartens allein. Die finanziellen Konsequenzen können nicht beziffert werden, weil die Höhe der Staatsbeiträge an das Modell nicht bekannt sind. Sicher wäre aber für die Gemeinden eine Entlastung eingetreten.

"Lernen am Computer" war ein Projekt, welches indirekt mit dem Volksschulgesetz 2002 verknüpft war und bis August 2007 umgesetzt worden wäre. Winterthur führt Computer in der Primarschule auf eigene Kosten ein. Das Volk bewilligte dazu im Mai 2004 einen einmaligen Kredit von Fr. 2.64 Mio. sowie einen jährlich wiederkehrenden Kredit von Fr. 1.13 Mio. Der Kanton hätte sich auch bei einer Annahme des damaligen Volksschulgesetzes nicht an diesen Kosten beteiligt. Er unterstützt die Schulinformatik durch Weiterbildungen für Lehrpersonen.

Die 10. Schuljahre sind zwar nicht ein Projekt oder eine Reform, doch hätte sich auch hier eine Änderung bei den Staatsbeiträgen ergeben, indem die Berufswahlschule durch den Kanton besser unterstützt worden wäre. Der Betrag kann auch hier nicht beziffert werden.

Zur Frage 4:

*„Hatte die damalige Ablehnung des Volksschulgesetzes Konsequenzen auf Seiten des Personals (LehrerInnen/Verwaltung) dh. wurde Personal entlassen resp. in andere Bereiche versetzt?“*

Die Ablehnung des Volksschulgesetzes hatte keine personellen Folgen. Für Lehrkräfte erfuhr der bisherige Zustand keine grosse Änderung. In der Verwaltung wäre erst nach der Annahme der Vorlage für die Umsetzung ein deutlich erhöhter Aufwand entstanden.

Zur Frage 5:

*„Hatte die Ablehnung auch positive Aspekte dh. hat es Bereiche bei welcher die Stadt bei der damaligen Einführung, personell wie auch organisatorisch überfordert gewesen wäre, und jetzt nach 2 – 3 Jahren besser vorbereitet auf die Reformen reagieren kann?“*

Der Faktor Zeit hat die Akzeptanz der Schulleitungen verbessert. Die Erfahrungen mit Schulleitungen konnten durch die verlängerte Projektphase sowohl auf Seiten der Schulbehörden als auch auf Seiten der Lehrpersonen vergrössert werden. Es ist heute bekannt, wie Schulleitungen arbeiten, und welche positiven Folgen damit verbunden sind. Viele Lehrpersonen äussern heute klar, dass sie nicht mehr im alten System arbeiten würden. Eine positive Grundhaltung auf Seiten der Schulen zum Kernstück der Schulreform, den geleiteten Schulen, ist ein nicht zu unterschätzender positiver Aspekt.

Grundsätzlich hatte die Ablehnung jedoch negative Auswirkungen. Die Schulbehördenreform der Stadt Winterthur war auf das neue Volksschulgesetz ausgerichtet und konnte durch die Ablehnung nicht umfassend vollzogen werden. Es entstand ein Vakuum, da die geplanten Reformen der Schule vor Ort, die Schulbehördenreform und die geplanten rechtlichen Anpassungen nicht gleichzeitig vollzogen und in einer nützlichen Frist umgesetzt werden konnten. Gleichzeitig gibt es in der Stadt Winterthur auch geleitete Schulen, die innovativ und zukunftsorientiert arbeiten. Diese Schulen waren bereit für Veränderungen und Entwicklungen, konnte diese jedoch bis heute nicht vollumfänglich umsetzen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder