

Das Durchdrehen der Sparschraube

Wie die Mittelschulen in weniger Zeit mit weniger Geld mehr zusätzliche Leistungen zu erbringen haben.

Von Arto Elsässer

Der Kanton Zürich plant für die Jahre 2016 bis 2019 einschneidende „Saldoverbesserungen“, sprich eine Budgetkürzung für den Bildungssektor, wobei die Mittelschulen am meisten Leistungen „überprüfen“, sprich streichen müssen, da sie als einer der Top-Ten-„Kostentreiber“ im Kanton angesehen werden (Medienmitteilung des Regierungsrats vom 18.9.2015). Der langjährige Vergleich der Bildungsstatistiken und der Rechnungen des Kantons zeigt aber ein anderes als das von der Regierung propagierte Bild des Kostentreibers Mittelschule: An den Mittelschulen wurde zwischen 1990 und 2014 teuerungsbereinigt 9% des Bruttoaufwands pro Mittelschüler im Jahr gespart.

Sparen auf hohem Niveau?

Daniel Schneebeli hat im *Tages-Anzeiger* vom 13.1.2016 die Analyse „Sparen auf hohem Niveau“ publiziert, die folgende Grafik enthielt:



Abbildung 1: Nettoaufwand pro Mittelschüler im Kanton Zürich, in Tausend Fr. pro Jahr (Quelle: *Tages-Anzeiger* vom 13.1.2016)

Die Grafik, die auf den Zahlen des „Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans“ (KEF) von 2007-2016 basiert, scheint die Sicht der Regierung zu bestätigen – die Ausgaben pro Mittelschüler sind seit 2005 scheinbar angestiegen. Wie Christian Grütter, Rektor der Kantonsschule Küsnacht, in seinem Leserbrief im *Tages-Anzeiger* vom 15.1.2016 kritisierte, werden hier aber die Sparjahre vor 2005 ausgeblendet. Zudem sind ab 2013 BVK-Sanierungsbeiträge in diesen Kosten enthalten, obwohl sie keine zusätzliche Leistung der Mittelschulen darstellen und Verfehlungen der Politik korrigieren. Die der Grafik zugrunde liegenden Zahlen sind zudem nicht teuerungsbereinigt. Das willkürliche Ansetzen der Kosten-Achse bei 19'500 CHF statt beim Nullpunkt trägt zusätzlich zur Verzerrung des Bildes bei. Sobald man den Blick etwas ausweitet, die BVK-Sanierungsbeträge ausblendet und die Teuerung berücksichtigt, ergibt sich ein gegenteiliges Bild.

Oder hohes Sparniveau?

Um eine längere Datenreihe zu erhalten, eignet sich nebst dem KEF 2007-2016 die Bildungsstatistik des Kantons Zürich (Vademecum „Die Schulen im Kanton Zürich“, Jahrgänge 1990/91 bis 2014/15). Für die Schülerzahlen wurden die Zahlen aus der Bildungsstatistik verwendet, welche die Anzahl Schüler per Stichtag 15.9. enthalten.ⁱ Dabei wurden die Schüler der Maturaklassen 1990 bis 2002 nur halb gezählt, da bis 2002 die Maturitätsdauer 4.5 Jahre betrug, danach aber nur noch 4 Jahre. Diese Gewichtung der Schülerzahlen garantiert eine bessere Vergleichbarkeit. Für die Ausgaben wurde bis und mit 2004 auf die Zahlen der Bildungsstatistik zurückgegriffen, ab 2005 wurden die Zahlen des KEF verwendet, da ab 2005 die Finanzaufgaben nicht mehr in der Bildungsstatistik enthalten sind. Da es in dieser Analyse darum geht, zu verifizieren, resp. falsifizieren, ob die Mittelschulen als Kostentreiber angesehen werden können, werden hier die *Bruttoausgaben* als Basis genommen.ⁱⁱ In einer solchen längeren Datenreihe wird auch die Teuerung sehr relevant, da sie zwischen 1990 und 2014 knapp 31.2% betrug.

Die folgende Grafik zeigt den Unterschied zwischen den nominalen Zahlen zum „Bruttoaufwand pro Mittelschüler“ (grün) und den teuerungsbereinigten Zahlenⁱⁱⁱ exkl. der Kosten für die BVK-Sanierung^{iv} (rot). Die geraden Linien zeigen den allgemeinen Trend exklusiv (gestrichelte Linie), resp. inklusiv Teuerung (durchgezogene Linie):

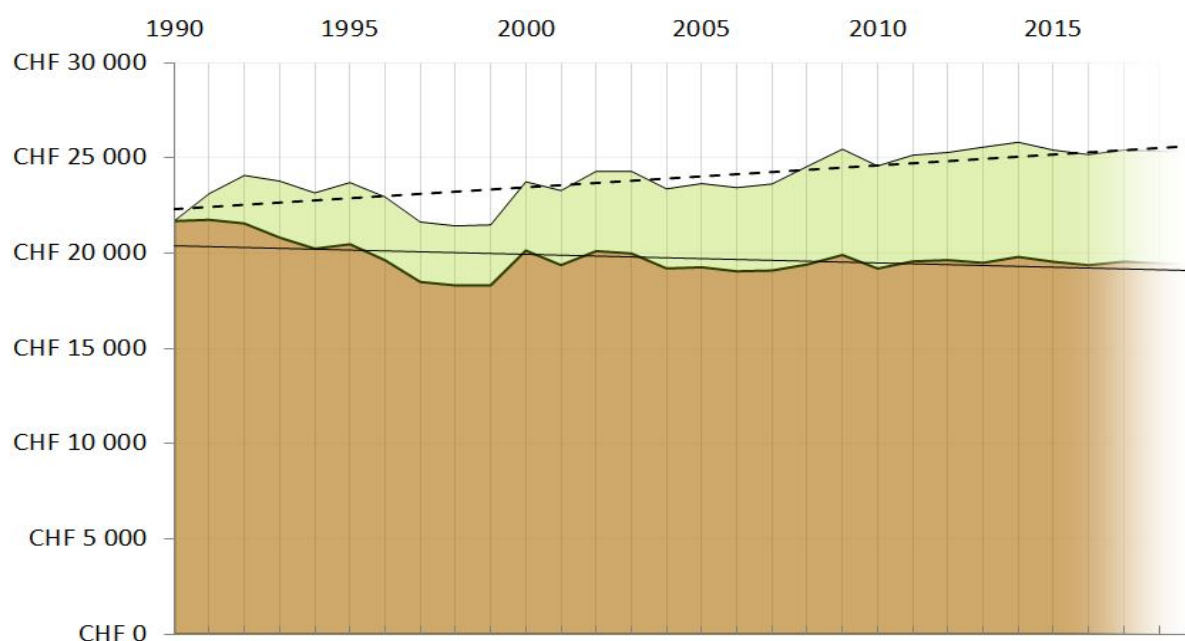


Abbildung 2: Bruttoaufwand pro Mittelschüler und Jahr im Kanton Zürich 1990-2019

Weniger Geld, weniger Zeit

Im langjährigen, teuerungsbereinigten Vergleich (Basis 1990) zeigt sich also, dass die Bruttokosten pro Mittelschüler zwischen 18'317 CHF (1998) und 21'758 CHF (1991) pro Jahr schwanken. Das langjährige Mittel liegt bei 19'786 CHF pro Mittelschüler. Der Aufwand in der vorliegenden Rechnung 2014 liegt mit 19'810 CHF im Mittel des langjährigen Vergleichs. Überblickt man die gesamte Periode von 1990 bis 2014, so sanken die Kosten pro Mittelschüler sogar um knapp 9%. Die Kürzungen in verschiedenen Bereichen, welche Lehrer- wie Schülerschaft tangieren, schlagen sich also in den Zahlen nieder.

Zwischen 1990 und 1999 wurde am offensichtlichsten gekürzt. Die Bruttokosten pro Mittelschüler sanken teuerungsberinigt um knapp 16% von 21692 CHF auf 18322 CHF. Ab 1999 sieht das Bild etwas komplexer aus. Der Anstieg zwischen 1999 und 2002 und der relativ konstante Verlauf der teuerungsberinigten Grafik nach ca. 2002 erstaunen auf den ersten Blick, wenn man weiss, dass einerseits auch nach 1999 zum Teil offensichtlich, zum Teil schleichend abgebaut wurde^v und dass die Maturitätsdauer etappenweise von 4.5 auf knapp 4 Jahre verkürzt wurde.

Steigende Anforderungen, aber kaum steigende Kosten

Nicht alle Kürzungen scheinen sich direkt in den Zahlen niederzuschlagen. Eine hinlängliche Erklärung mag darin liegen, dass gleichzeitig Leistungen der Mittelschulen ausgebaut wurden. So erfolgte 1995 mit dem bundesweiten Wechsel von MAV auf MAR die Totalrevision der Maturitätsausbildung. Das Wahlfachmodell, das die fünf Matur-Typen A-E ablöste, steigerte die Komplexität bei den unterschiedlichen Lehrgängen, ist also als Ausbau zu verstehen. Dies führt zu steigenden Kosten, gleichzeitig wurde aber massiv gekürzt.^{vi} Durch solch widersprüchliche politische Entscheide geriet und gerät der Unterrichtsbereich immer stärker unter Druck.

Auch wenn wir die letzten 10 Jahre ins Blickfeld rücken, so erstaunt es, wie die Regierung die Mittelschule als Kostentreiber darstellen kann. Der markante Anstieg bei den Nettoausgaben seit 2005, den Schneebeilis Grafik suggeriert, relativiert sich in dieser erweiterten Darstellung stark. Im Mittel wurde zwischen 2010 und 2014 teuerungsberinigt lediglich 1% mehr Geld pro Mittelschüler ausgegeben als zwischen 2005 und 2009 und auch die Einnahmen sanken in dieser Zeit nicht.^{vii} Das minime Ausgabenwachstum – das mitnichten das Bild des Kostentreibers gerechtfertigt – erstaunt vielmehr, da in dieser Periode unterschiedliche Leistungen, die im Hinblick auf die Anpassung an gesellschaftliche Realitäten sinnvoll sind, auf- resp. ausgebaut wurden: Seit 2001 werden zweisprachige Maturitätslehrgänge angeboten; im Zeitraum der vorliegenden Datenreihe mussten die Schulen eine IT-Infrastruktur aufbauen und unterhalten; 2010 wurden Hauswirtschaftswochen im Langzeitgymnasium wieder eingeführt^{viii}; und im letzten Jahrzehnt wurde eine Vielzahl von Projekten (z.B. SOL, NaTech, etc.) von oben initiiert und umgesetzt – weitgehend ohne zusätzliche finanzielle Unterstützung bei den Folgekosten. Da seit 1990 bereits massiv gespart und abgebaut wurde und da die Mittelschulen Mehrleistungen bei praktisch gleichbleibenden Kosten zu erbringen hatten, verschärfte sich in den letzten 10 Jahren der Leistungsabbau im Gesamtsystem aber immer mehr.

Nicht verantwortbare Widersprüche

In allen Bereichen der Schule wurde und wird gespart: Die Lehrerlöhne wurden schleichend abgebaut.^{iv} Für die Eltern hat der steigende Spardruck zur Folge, dass die Kosten für Exkursionen, Arbeitswochen oder Reisen immer stärker an sie ausgelagert werden. Dies höhlt in kleinen Schritten die Chancengleichheit aus. Besonders prekär wirken sich die Abbaumassnahmen ausgerechnet bei denjenigen aus, denen alle schulischen Bemühungen zu Gute kommen sollten – bei den Schülerinnen und Schülern: Man kürzte ihre Ausbildungszeit drastisch – mit dem Effekt, dass immer weniger Zeit bleibt, das Gelernte auch zu verstehen und zu verarbeiten. Zudem wurden und werden Klassen vergrössert^{ix}, Freifächer, Wahlkurse, Halbklassenlektionen reduziert oder gestrichen. Es fragt sich, wie lange die allgemeine Studierfähigkeit unter diesen Vorzeichen noch garantiert werden kann.

In den letzten Jahrzehnten wurden die Bruttoausgaben pro Mittelschüler teuerungsberinigt wesentlich reduziert. Daher verschärfte sich der Kürzungsdruck massiv und die Anforderungen an die Mittelschulen nahmen nicht etwa ab, sondern ständig zu. Wie aber sollen die Schulen mit den Widersprüchen einer verfehlten Finanz- und Bildungspolitik umgehen, mit einer Politik, die immer mehr fordert, aber nicht gewillt ist, die nötigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen? Wie sollen sie sich der von oben verordneten Sparschrauben, die je länger je mehr zu Daumenschrauben mutieren,

entziehen? Die Zeiten, wo sich die Schulen nach der Decke strecken konnten, sind vorbei. Die für 2017 geplanten Abbaumassnahmen sind deshalb eine unverantwortliche Hypothek für die Zukunft unserer Schülerinnen und Schüler und eine akute Gefahr für die Qualität des Bildungs- und Forschungsstandorts Zürich.

Quellen:

Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz: „Lohnanalyse des LCH 2015“. www.lch.ch/fileadmin/files/documents/Medienmitteilungen/150511_LohnanalyseLCH_2015.pdf zuletzt besucht am 23.3.2016.

Kanton Zürich: „Die Schulen im Kanton Zürich“ (Bildungsstatistik), 1990-2014. www.bista.zh.ch/pub/publikationen.aspx zuletzt besucht am 23.3.2016.

Kanton Zürich: „Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan“ (KEF), 2007-2016. www.fv.zh.ch/internet/finanzdirektion/finanzverwaltung/de/finanzplanung.html zuletzt besucht am 23.3.2016.

Kanton Zürich: „Geschäftsbericht des Regierungsrats“, 2001-2014. www.rr.zh.ch/internet/regierungsrat/de/themen/geschaeftsbericht_rechnung/2009.html#gesch-ftsbericht-rechnung zuletzt besucht am 23.3.2016.

MVZ: „Der kontinuierliche Abbau der Mittelschule seit 1991“ www.impulsmittelschule.ch/deu/themen/sparmassnahmen/MSAbbaugeschichte_Jan05.pdf zuletzt besucht am 23.3.2016.

Regierungsrat Zürich: Regierungsratsbeschlüsse zum Teuerungsausgleich aus den Jahren 1990-2015 (von der Staatskanzlei elektronisch zur Verfügung gestellt).

Schweizerische Bundesverwaltung: „LIK-Teuerungsrechner“. www.portal-stat.admin.ch/lik_rechner/d/lik_rechner.htm zuletzt besucht am 23.3.2016.

ⁱ Die gesamte Mittelschüleranzahl wird in den Bildungsstatistiken nicht explizit, resp. nur stark gerundet ausgewiesen. Sie kann aber durch die Addition der Zahlen für die Mittelschulen Sek I (1990 z.B. „Gymnasium I“, „übrige Mittelschulen“), den Zahlen für die Mittelschulen Sek II (1990 z.B. alle Maturitätstypen, Lehramt, HMS, DMS) und die der KME errechnet werden. Im Verlauf der Jahre ändern sich die Kategorien, die relevanten Kategorien lassen sich aber einfach ermitteln. Zwar entsprechen diese Zahlen nicht ganz genau jenen im KEF, da dort nur die „kontraktfinanzierten“ Schüler gezählt werden. Die Zahlen unterscheiden sich aber nur geringfügig von jenen im KEF – wo beide vorliegen – und haben eine einheitliche Basis.

ⁱⁱ Die Nettoausgaben entsprechen den Bruttoausgaben abzüglich der Beiträge, welche die Gemeinden jährlich an den Kanton für die Langzeitgymnasien zu zahlen haben. Da diese Beiträge 2002-2005 in Folge einer Anpassung unter dem damaligen Bildungsdirektor Ernst Buschor von vorher ca. 10 Mio. CHF auf ca. 50 Mio. CHF angehoben wurden, eignet sich der langjährige Vergleich der „Nettoausgaben pro Mittelschüler“ nur bedingt. Wenn für oder gegen die Wirtschaftlichkeit der Mittelschulen argumentiert wird, so eignen sich zwar die Nettoszahlen – hier sind die Einnahmen relevant. Für unsere Zwecke sind jedoch die Bruttozahlen entscheidender.

ⁱⁱⁱ Für die Teuerungsbereinigung wurde nicht die volle Teuerung gemäss Landesindex für Konsumentenpreise (LIK) eingerechnet, da die Löhne der kantonalen Angestellten nicht immer den vollen Teuerungsausgleich erfahren haben. Die verwendete „modifizierte Teuerung“ setzt sich deshalb aus einem gewichteten Mittelwert der folgenden zwei Komponenten zusammen:

1. Auf den Anteil an den Bruttoausgaben, der für die Lohnkosten aufgewendet wurde (im Mittel 78% - für jedes Jahr separat gemäss Zahlen aus der Bildungsstatistik oder dem KEF errechnet), wurde nur der *effektive, durch den Regierungsrat weitergegebene Teuerungsausgleich* aufgerechnet.
2. Auf den Anteil an den Bruttoausgaben, der *nicht* für Lohnkosten aufgewendet wurde (im Mittel 22%), wurde die Teuerung gemäss LIK voll aufgerechnet.

Für die Zahlen zum Teuerungsausgleich, vgl. Regierungsrat Zürich: Regierungsratsbeschlüsse zum Teuerungsausgleich aus den Jahren 1990-2015 (ab 2008 im Internet publiziert, die Beschlüsse von 1990-2007 können bei der Staatskanzlei bestellt werden).

^{iv} Die effektiven Kosten für die BVK-Sanierungsbeiträge auf der Ebene der Mittelschulen sind nicht öffentlich einsehbar. Der KEF 2013 führt aber erstmals die budgetierten Kosten für das Jahr 2013 (7.6 Mio. CHF), welche im KEF 2014 um -2.3 Mio. nach unten korrigiert werden und anschliessend bei 5.3 Mio. CHF verbleiben (keine

Budgetpostenänderung in nachfolgenden KEFs). Ich habe diese budgetierten Kosten abgezogen – sie waren gemäss vertraulichen Quellen eher höher. Als Vergleich: Der durchschnittliche Bruttoaufwand der Mittelschulen zwischen 2010 und 2014 betrug knapp 400 Mio. CHF.

^v Für verschiedene Abbaumassnahmen in den Jahren 1991-2005 vgl. MVZ: „Der kontinuierliche Abbau der Mittelschule seit 1991“. Einige Beispiele: Zwischen 1995 und 2004 wurde der Lektionenfaktor, der bestimmt, wie viele Lektionen an einer Schule pro Schüler finanziert werden, stufenweise von 2.2 (Einführung LF ab 1996) über 2.05 (ab 1998), 1.98 (2004) auf 1.95 (2005) herabgesetzt.

Bei den Löhnen zeigte sich dies, indem z.B. Teuerungsausgleiche nicht gewährt oder Stufenanstiege sistiert oder halbiert wurden. Aber auch schulintern wird immer mehr gespart: Entlastungen für Sonderaufgaben wie Kommissionsarbeit, Sammlungsvorstand, etc. wurden gekürzt oder gestrichen, Weiterbildungskredite und Spesen reduziert. Durch diesen schleichenden Lohnabbau verliert der Gymnasiallehrerberuf immer mehr an Attraktivität. (vgl. die Untersuchung des Dachverbands Lehrerinnen und Lehrer Schweiz: „Lohnanalyse des LCH 2015“)

^{vi} Die Revision des Maturitätsreglements trat 1995 in Kraft, der Übergang von MAV zu MAR erfolgte aber schrittweise mit jedem neuen Jahrgang. Da 1996 der Lektionenfaktor eingeführt wurde (und damit gleichzeitig Kosten gedrosselt werden sollten) und dieser 1998 bereits um 7% von 2.2 auf 2.05 gesenkt wurde, lässt sich hinlänglich begründen, warum die Kosten 1995 bis 1999 effektiv sanken und die zusätzlichen Kosten der Maturitätsrevision erst verzögert zu Buche schlagen.

^{vii} Die Beiträge, welche die Gemeinden jährlich an den Kanton für die Langzeitgymnasien zu zahlen haben, betragen seit 2005 fast jedes Jahr gut 50 Mio. CHF. Einzig 2008 zahlten die Gemeinden – wohl infolge der Finanzkrise – lediglich 25.5 Mio. CHF.

^{viii} Die Kosten für die Hauswirtschaftswochen ab 2010 werden in den KEFs 2012-2016 aufgeführt und betragen zwischen 2010 und 2019 durchschnittlich 5.6 Mio. CHF (ab 2016 natürlich lediglich als Prognose). Die Hauswirtschaftswochen werden weder von den Mittelschulen geplant, noch durchgeführt, belasten aber das Gesamtbudget der Mittelschulen mit knapp 1.4%. Da die „Husi“ mit dem gesamten Unterrichtsbereich ein Budget teilt, hat die Wiedereinführung der „Husi“ also unweigerlich finanzielle Kürzungen im Unterrichtsbereich zur Folge.

^{ix} Für die Klassenvergrösserungen um ca. 10% von durchschnittlich 19.3 auf 21.3 Schüler pro Klasse zwischen 1990 und 2007 auf Ebene Langzeitgymnasium vgl. Bildungsstatistiken 2002, 2004, 2007, 2010, 2013.