

Jahresbericht 2018 der interparlamentarischen Kommission für die Kontrolle der Westschweizer Schulvereinbarung (IPK CSR)

Sehr geehrte Damen und Herren Grossratspräsidentinnen und -präsidenten der Kantone Bern, Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura
Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete

Gemäss den nachstehenden Bestimmungen lädt Sie die interparlamentarische Kommission für die Kontrolle der Westschweizer Schulvereinbarung (IPK CSR) ein, von ihrem Jahresbericht Kenntnis zu nehmen.

Das Büro der Kommission setzt sich aus den Präsidenten der kantonalen Delegationen zusammen, d.h. aus den Herren Abgeordneten:

Peter Gasser	BE	
Gaéтан Emonet	FR	
Jean Romain	GE	Präsident 2018
Vincent Eschmann	JU	
Jean-Claude Guyot	NE	
Jean-Louis Radice	VD	
Julien Dubuis	VS	Vizepräsident 2018

Im Jahr 2018 ist das Büro zu drei Sitzungen und die IPK CSR zu zwei Plenarsitzungen zusammengetreten.

1. GESETZLICHER RAHMEN

Die Westschweizer Schulvereinbarung vom 21. Juni 2007 ist am 1. August 2009 in Kraft getreten. Sie schafft den Westschweizer Bildungsraum im Einklang mit der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS). Die CSR übernimmt also die zwingenden Bestimmungen der schweizerischen Vereinbarung und erweitert die Verpflichtungen der Westschweizer Kantone auf andere Bereiche der obligatorischen Zusammenarbeit.

Die Tätigkeit der Kommission ist Teil der parlamentarischen Kontrolle interkantionaler Institutionen, die 2001 in der Westschweiz über die «Interkantonale Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Abänderung der interkantonalen Verträge und Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland» allgemein eingeführt wurde. Diese Vereinbarung wurde 2011 durch den «Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland» (ParlVer) ersetzt.

Der vorliegende Jahresbericht der Kommission an die Kantonsparlamente basiert auf den Bestimmungen der Artikel 20 bis 25 von Kapitel 5 der CSR, die vorsehen, dass die Kommission den Jahresbericht, das Budget und die Rechnung der Interkantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz der französischen Schweiz und des Tessins (CIIP) prüft.

2. TÄTIGKEITSBERICHT DER CIIP: UMSETZUNGSSTAND DER WESTSCHWEIZER SCHULVEREINBARUNG (CSR)

Digitales Lernen

Bei der thematischen Plenarsitzung der Kommission im Herbst 2017 stand der Informatikunterricht im Mittelpunkt. 2018 wurde dem Dossier besondere Aufmerksamkeit gewidmet, was auch 2019 weiterhin der Fall sein wird.

Die CIIP befasst sich derzeit mit einem Aktionsplan, der verschiedene sehr konkrete Massnahmen zugunsten des digitalen Lernens enthält, zu deren mehr oder weniger gleichzeitigen Umsetzung sich die lateinischen Kantone verpflichten könnten. Fünf Gründe waren ausschlaggebend bei der Erarbeitung dieses Aktionsplans, der sich im Juni 2018 bei den verschiedenen Konferenzen der Dienstchefs in der Vernehmlassung befand:

- i. In Anbetracht der technologischen Entwicklungen ist es notwendig, den Informatikunterricht gesamthaft einzuführen und über den fächerübergreifenden Charakter und die lokalen und punktuellen Pilotprojekte hinauszugehen.
- ii. Infolge des Entscheids der EDK, den obligatorischen Informatikunterricht am Gymnasium einzuführen, und aufgrund der Tatsache, dass die Informatik in den Berufsschulen bereits sehr präsent ist und immer wichtiger wird, müssen die Anforderungen zu Beginn der Sekundarstufe II unbedingt festgelegt werden.
- iii. Es ist unerlässlich, die Ziele des Westschweizer Lehrplans (PER) jenen des Lehrplans 21 anzugleichen, sie an die gesellschaftlichen Entwicklungen und das Wissen, das sich die Schülerinnen und Schüler während der obligatorischen Schulzeit aneignen müssen, anzupassen.
- iv. Es ist unbedingt notwendig, die verschiedenen Barrieren, welche die in den einzelnen Kantonen bereits ergriffenen Massnahmen verzögern oder behindern, ausfindig zu machen und zu verstehen, wie sie beseitigt werden können. Dazu gehören Hindernisse in Sachen Technik (WLAN, veraltete Geräte usw.), Kompetenzen und Qualifikationen, insbesondere auf Ebene der Ausbildung der Schuldirektionen sowie der Grund- und Weiterbildung der Lehrpersonen. Die letzte, und nicht am leichtesten zu überwindende Barriere ist der finanzielle Aspekt. Die Parlamente müssen verstehen, dass diese unbedingt notwendige Entwicklung auch die Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel bedingt, um es zu ermöglichen, diesen Anforderungen, denen sich weder die Gesellschaft noch die Schule entziehen kann, gerecht zu werden.
- v. Die Zusammenarbeit mit den Westschweizer Hochschulen muss verstärkt werden. Mit diesem Ziel hat die CIIP mit dem Präsidenten der EPFL, Martin Vetterli, über die Erwartungen auf Stufe der weiterführenden Ausbildung gesprochen und dabei auch die Problematik der Digitalisierung in der Gesellschaft als Ganzes angesprochen.

Die CIIP beabsichtigt, den PER mit Blick auf die Festlegung gemeinsamer Ziele anzupassen. Diese Absicht wird von allen Verantwortlichen des öffentlichen Unterrichtswesens, die Mitglieder der CIIP sind, mitgetragen. Mit den abweichenden Standpunkten der Spezialisten und der Politiker konfrontiert, muss die CIIP politische Entscheidungen treffen und die von den Schülerinnen und Schülern zu erreichenden Anforderungen und Ziele festlegen. Die verschiedenen Spezialisten haben unterschiedliche Erwartungen, weshalb Mindestanforderungen festgelegt werden müssen, damit die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über ausreichende Grundlagen verfügen, um Zugang zu weiterführenden Ausbildungen zu erhalten.

Es ist nicht Aufgabe der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), sich um die Lehrpläne für die obligatorische Schule zu kümmern (sondern um den Rahmenlehrplan für die allgemeine Ausbildung auf Sekundarstufe II). Der Anstoss für die Harnos-Stufen wird also nicht von dieser Instanz kommen.

Der Deutschschweizer Lehrplan 21 wurde 2014 angenommen, ist aber nach wie vor noch nicht in allen Kantonen eingeführt (zurzeit in 17 von 21 Kantonen). Der Lehrplan 21 steckt im Bereich Informatik höhere Ziele als der PER. Die drei zweisprachigen Kantone der CIIP fordern, dass die Unterschiede zwischen dem Lehrplan 21 und dem PER ausgeglichen werden. Zunächst möchte die CIIP die im PER bereits vorhandenen Ziele anpassen, jedoch in erster Linie deren flächendeckende Anwendung durchsetzen. Der politische Entscheid fiel am 22. November 2018. Das Dokument dürfte im Frühling 2019 von der Plenarversammlung der CIIP endgültig verabschiedet werden.

Zurzeit wird die Informatik noch nicht als eigenes Schulfach betrachtet, sondern fächerübergreifend von den jeweiligen Lehrpersonen unterrichtet. Dieses Vorgehen garantiert jedoch keinen ausreichenden Lernerfolg in allen Bereichen und für alle Schülerinnen und Schüler. Die wichtigste im Rahmen dieses Aktionsplans zu treffende Entscheidung ist die Einführung des obligatorischen Informatikunterrichts als eigenständiges Fach. Die Festlegung neuer Ziele im PER mit Blick auf die aktuelle gesellschaftliche Entwicklung könnte den Unterschied zum Lehrplan 21 vergrössern; dies könne einen permanenten Konkurrenzkampf zwischen den beiden Lehrplänen zur Folge haben. Die CIIP möchte diese Art von Wettbewerb natürlich verhindern und beabsichtigt, die beiden Lehrpläne einander anzugleichen. Deshalb müssen diese Überlegungen zwischen den Sprachregionen angestellt werden und nicht auf Ebene der EDK.

Auf jeden Fall bedingt eine Änderung des PER mit Blick auf die Verstärkung des digitalen Lernens neben der Ausrüstung der Schulzimmer auch eine entsprechende Ausbildung der Lehrpersonen. Für neue Lehrpersonen müssen die Pädagogischen Hochschulen (PH) diesen Aspekt in ihrer Grundausbildung berücksichtigen; für die bestehenden Lehrpersonen müssen in den kantonalen Budgets finanzielle Mittel für die Weiterbildung bereitgestellt werden.

Auf Sekundarstufe II ist die Informatik in den verschiedenen Berufsbildungen bereits sehr präsent, da die Organisationen der Arbeitswelt den Inhalt der Lehrgänge festlegen. Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) erlässt anschliessend berufsspezifische Bildungsverordnungen.

In den Fachmittelschulen (FMS) ist die Informatik teilweise präsent und wird in den kommenden Jahren weiter verstärkt. Neu ist die Einführung der Informatik in den gymnasialen Lehrplan bis 2021. Die CIIP muss dringend die von den Schülerinnen und Schülern am Ende der obligatorischen Schulzeit zu erreichenden Bildungsziele festlegen, um sicherzustellen, dass sie für die auf Sekundarstufe II unterrichtete Materie ausreichend vorbereitet sind. Es ist zudem unbedingt nötig, dass sich die Regionen verständigen und ein ähnliches Anforderungsniveau festlegen. Es müssen nicht nur Überlegungen zur Stundentafel angestellt werden, sondern auch zur Art, wie dieses Fach validiert werden könnte. Von den Schülerinnen und Schülern könnte verlangt werden, dass sie einen Test absolvieren. Die Umsetzung bleibt in jedem Fall kantonal, und diese Entscheidungen werden in den Parlamenten besprochen, da sie Auswirkungen auf die kantonalen Budgets haben.

Die CIIP betont, dass die Stundentafel nicht unendlich erweitert werden sollte. Eine Aufgabe der Schule bestehe darin, die Schülerinnen und Schüler bestmöglich auf die Sekundarstufe II, den Arbeitsmarkt, ein Studium und auf die gesellschaftliche Entwicklung vorzubereiten, wobei natürlich Alter und Aufnahmefähigkeit des Kindes stets zu berücksichtigen sind. Die CIIP ist sich bewusst, dass sie die Stundentafel nicht nur aus finanziellen, sondern auch aus pädagogischen Gründen nicht endlos erweitern kann. Zurzeit hat die CIIP noch keine

definitive Antwort auf diese Frage.

3. BERUFLICHE ERSCHÖPFUNG BEI LEHRPERSONEN

An ihrer Plenarsitzung im Herbst konzentrierte sich die Kommission auf das Thema der beruflichen Erschöpfung bei Lehrpersonen. Im Anschluss an die Pressekonferenz des Westschweizer Lehrersyndikats zum Schulbeginn 2016/17¹ berichteten die Medien intensiv über dieses Thema.

Drei Redner legten verschiedene Standpunkte dar:

- jenen der Lehrpersonen, vertreten durch Jean-Marc Haller, Generalsekretär der Westschweizer Lehrgewerkschaft (SER);
- jenen der Direktionen, vertreten durch Gérard Aymon, Präsident der lateinischen Konferenz der Schuldirektionen der obligatorischen Schulzeit (CLACESO);
- jenen einer Unterstützungseinrichtung für Lehrpersonen, vertreten durch Laurence Oro-Messerli, Centre d'accompagnement et de prévention pour les professionnels des établissements scolaires (CAPPE), Neuenburg.

Mehrere Hypothesen betreffend die Ursachen der Erschöpfung bei Lehrpersonen, insbesondere die zwischenmenschlichen Herausforderungen gegenüber Schülerinnen und Schülern und Eltern, die Integrationsförderung in den Klassen, die Umsetzung des PER, die Digitalisierung, das mangelnde Verständnis zwischen den Generationen (X, Y und Z), die zu gross gewordene administrative Belastung oder die fehlenden beruflichen Herausforderungen (Routine und Perspektiven).

Die Kommission hat die verschiedenen Gründe für die Erschöpfung der Lehrpersonen erörtert und versucht, Massnahmen zu finden, um dagegen vorzugehen.

Nach Meinung der Kommission muss die Ausbildung der Lehrpersonen hinterfragt werden. Während die Lehrgewerkschaft eine Verlängerung der Grundausbildung in den PH auf vier Jahre befürwortet, sind verschiedene Kommissionsmitglieder der Ansicht, dass das Hauptproblem nicht die Studiendauer, sondern die mangelnde Betreuung von jungen Lehrpersonen während der Berufsausübung sei. Somit behält das von der Kommission bei der CIIP eingereichte Postulat, mit dem mehr Praxis in den PH gefordert wird, seine Gültigkeit.

Diesbezüglich empfiehlt die CIIP eine begleitete Berufseinführung mithilfe der bestehenden Mittel, die verstärkt werden könnten. Studierende an der PH oder der Universität werden im Rahmen ihrer Praktika sehr gut betreut. Nach Antritt ihrer Funktion jedoch finden die jungen Berufsleute einen ganz anderen Kontext vor und werden mit realen, teilweise unbekannten Problemen allein gelassen. Dazu gehören didaktische Schwierigkeiten, der Dialog mit Eltern oder Schülerinnen und Schülern, mit Kollegen oder der Direktion – und genau in diesen Momenten müssten sie auf ein Coaching-System zurückgreifen können.

Die Kommission tendiert nicht zu einer Verlängerung der Grundausbildung der Lehrpersonen mit einem obligatorischen Master für alle. Die Meinungen gehen eher in Richtung Weiterbildungen, die aufgrund des im Laufe der Zeit bei den Lehrpersonen festgestellten Bedarfs vorgeschlagen werden sollten. Die Idee einer Validierung und einer Aufwertung dieser Weiterbildungen scheint interessant.

Die Mitglieder der CIIP fordern für den Primarschulunterricht keinen Master, was der aktuellen Tendenz in der ganzen Schweiz entspricht. Die Departementsvorsteher anerkennen jedoch die Notwendigkeit einer besseren Staffelung der Ausbildung und Betreuung, einschliesslich während der Zeit, in der sich die Lehrpersonen bereits im

¹ <http://www.le-ser.ch/actualites/rapport-2017-sur-la-sant%C3%A9-des-enseignants-romands>

Berufsalltag befinden. Zu diesem Zweck könnte eine Stärkung der Weiterbildung und deren teilweise Anerkennung und Zertifizierung eine gute Option sein.

Zurzeit befürchten die Kantone in erster Linie einen Lehrermangel. So haben sämtliche PH und Institutionen ihren Bestand erhöht oder sind dabei, ihn zu erhöhen, was hohe Kosten verursacht. Die Investitionen werden zunächst für diese Massnahmen verwendet und nicht für die Verlängerung der Ausbildung oder die Schaffung einer weiteren Zertifizierung des Berufsstandes. Natürlich ist es nötig, Prävention zu betreiben, allerdings muss auch ein Unterstützungsdispositiv bereitgestellt werden, das in bestimmten Fällen eingreifen kann, wie dies zum Beispiel im Kanton Neuenburg mit dem CAPPES geschieht.

Was die Ausbildung der Direktionen anbelangt, erinnert die CIIP daran, dass als Mindestausbildung ein CAS (Certificate of Advanced Studies) mit 15 Kreditpunkten verlangt wird. Es ist möglich, diese Ausbildung mit einem DAS (Diploma of Advanced Studies) im Bereich der Entwicklung und Umsetzung von Strategien für eine Bildungsanstalt zu ergänzen, die 30 Kreditpunkte erfordert, was einem halben akademischen Jahr entspricht. Um das Angebot anzupassen und diese Ausbildung zugänglicher zu machen, wurde die FORDIF (Formation en Direction d'Institutions de formation) aufgefordert, Weiterbildungen anzubieten, die sich spezifisch auf in der Praxis auftretende Probleme beziehen und konkrete Fallstudien umfassen.

Die Themen integrative Schule, Integration und Hilfsmittel für Generalisten wurden angeschnitten, erfordern jedoch eine separate Sitzung, die im Herbst 2019 organisiert wird.

4. RECHNUNG 2017

Zurzeit befindet sich die CIIP mitten in ihrem Vierjahresprogramm (2016–2019), da die «Legislatur» 2019 zu Ende geht. Seit einigen Jahren wurde der Beitrag der Kantone nicht mehr indexiert und ist unverändert geblieben. Dies gilt auch für das Budget 2019, das im vergangenen März von der Plenarversammlung der CIIP verabschiedet wurde.

Zurzeit zehrt die CIIP zum Teil von ihren Reserven: Der Lehrmittelfonds wurde 2012 aufgelöst, das Westschweizer Konsortium PISA existiert nicht mehr usw. Dank ihrer Restbeträge musste die CIIP von den Kantonen nicht mehr Geld verlangen. Die Konferenz lässt allerdings verlauten, dass sie sich, nachdem die Reserven aufgebraucht sind, auf defizitäre Rechnungsjahre einstellen muss. Den budgetierten Defiziten wird vorgebeugt, indem möglichst viel eingespart wird, zum Beispiel durch das Hinauszögern der Neubesetzung freier Stellen oder Einsparungen bei bestimmten, nicht vorrangigen Projekten, ohne dabei jedoch die Aktivitäten zu gefährden. Die Rechnungsjahre 2018 und 2019 können dank den Reserven leicht positiv abgeschlossen werden.

Hinter dem Programm 2020–2023 stehen jedoch zahlreiche Fragezeichen, da die Reserven erschöpft sein werden und andere Dossiers in den Vordergrund treten, wie zum Beispiel die Digitalisierung. Zurzeit werden Überlegungen zum künftigen Tätigkeitsfeld der CIIP angestellt, umso mehr, als eine zusätzliche Schwierigkeit hinzugekommen ist, nämlich die Rekapitalisierung der Vorsorgekasse des Staates Neuenburg, die beachtliche Beträge verschlingt. Dank der positiven Restbeträge befindet sich die CIIP nicht in einer dramatischen Situation, allerdings ist dennoch Vorsicht geboten.

Die IPK CSR hat die ihr vorgelegten Dokumente zum Rechnungsabschluss zur Kenntnis genommen.

5. BUDGET 2019 UND FINANZPLANUNG

Das Budget 2019 wurde deutlich überschritten, was jedoch dank vorsorglich realisierter Einsparungen in den Rechnungsjahren 2016 und 2017 ausgeglichen werden kann. Somit kann das Rechnungsjahr 2019, das letzte des laufenden Vierjahresprogramms, abgeschlossen werden.

Wie oben erwähnt, sah sich die CIIP mit einer Änderung des Gesetzes über die Vorsorgekasse für das Personal des Staates Neuenburg konfrontiert, der sie angeschlossen ist. Ab 2019 gilt ein Wechsel des Vorsorgesystems, was Auswirkungen auf den Arbeitgeberbeitrag hat. Aus diesem Grund mussten Lösungen mit den Kantonen gefunden werden. So konnte das Budget ohne Erhöhung des Betriebsbudgets verabschiedet werden.

Die IPK CSR nimmt das ihr vorgelegte Budget zur Kenntnis.

6. SCHLUSSFOLGERUNG – ABSCHLIESSENDE EMPFEHLUNG

Die interparlamentarische Kommission für die Kontrolle der Westschweizer Schulvereinbarung (IPK CSR) empfiehlt den Parlamenten der Kantone Bern, Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura, den Tätigkeitsbericht der CIIP, der ihnen gemäss Artikel 20 der Westschweizer Schulvereinbarung unterbreitet wird, zur Kenntnis zu nehmen.

Genf, Mai 2019

Jean Romain

Präsident IPK CSR 2018