



Überprüfung Sozialindex

Zusammenfassung der Vernehmlassungsunterlage

8. April 2010

1. Einleitung

Der Sozialindex wird seit dem Schuljahr 2004/05 für die Zuteilung der Vollzeiteinheiten (VZE) an die Schulgemeinden eingesetzt. Er dient dazu, denjenigen Schulgemeinden etwas mehr VZE zu geben, die Lernende mit erhöhtem pädagogischem Unterstützungsbedarf aufweisen. Seit der Erstentwicklung des Sozialindex sind rund 10 Jahre vergangen. Die Bildungsdirektion hat sich deshalb entschlossen, den Sozialindex zu überprüfen. Es geht um die Frage, ob in der Zwischenzeit zur Berechnung eines Sozialindex Daten vorliegen, die den pädagogischen Unterstützungsbedarf von Lernenden besser beziffern können. Berücksichtigt wurden dabei auch diejenigen Punkte, die verschiedene Schulgemeinden bei der aktuellen Berechnung des Sozialindex kritisiert haben.¹

Die Überprüfung ergab, dass sich aus Sicht der Bildungsdirektion der Sozialindex verbessern lässt. Die Bildungsdirektion schlägt deshalb vor, den aktuellen Sozialindex zu ersetzen. Zur Auswahl stehen 2 Varianten, die sich darin unterscheiden, dass die eine Variante zu etwas stärkeren VZE-Verschiebungen führt. Bei beiden Varianten werden für die Berechnung des Sozialindex neue Merkmale verwendet. Dies hätte eine Änderung der Lehrpersonalverordnung zur Folge, die in §2a die Merkmale zur Berechnung des Sozialindex auflistet.

2. Vorgeschlagene Varianten

In der unten stehenden Abbildung sind die Merkmale zur Berechnung des aktuellen Sozialindex eingetragen und diejenigen Merkmale, die zur Berechnung der neu vorgeschlagenen Varianten verwendet werden. Der aktuelle Sozialindex wird mit den 4 Merkmalen Ausländerquote Bevölkerung, Einfamilienhausquote, Sesshaftigkeitsquote und Arbeitslosenquote berechnet (siehe erste Spalte). Bei den beiden vorgeschlagenen Varianten wird anstelle der Ausländerquote Bevölkerung die Ausländerquote Lernende (alle Schüler/innen der öffentlichen Volksschule) verwendet. Zudem werden die Einfamilienhausquote und die Sesshaftigkeitsquote durch die Sozialhilfequote und die Quote Einkommensschwache ersetzt. Beim Sozialindex mit 4

¹ Eine Begleitgruppe, bestehend aus Vertretungen des Verbands Zürcher Schulpräsident/innen, des Verbands der Schulleiter/innen des Kantons Zürich, des Zürcher Lehrerverbands und der Wissenschaft, ist der Bildungsdirektion beratend zur Seite gestanden.

Merkmale wird die Arbeitslosenquote einbezogen, beim Sozialindex mit 3 Merkmalen wird die Arbeitslosenquote aus der Berechnung ausgeschlossen.

aktueller Sozialindex	Sozialindex mit 4 Merkmalen	Sozialindex mit 3 Merkmalen
Ausländerquote Bevölkerung	Ausländerquote Lernende	Ausländerquote Lernende
Arbeitslosenquote	Arbeitslosenquote	–
Einfamilienhausquote	–	–
Sesshaftigkeitsquote	–	–
–	Sozialhilfequote	Sozialhilfequote
–	Quote Einkommensschwache	Quote Einkommensschwache

Die folgenden Gründe sprechen für die Modifikation, den Beibehalt bzw. den Ersatz bestehender Merkmale:

- **Modifikation Ausländerquote:** Die Ausländerquote Lernende bildet den pädagogischen Unterstützungsbedarf von Schulen angemessener ab als die Ausländerquote Bevölkerung. Zudem werden bei der Ausländerquote Lernende Schüler/innen aus deutschsprachigen Ländern (D, A, FL) ausgeschlossen. Dies erhöht die Präzision der Ausländerquote als Mass für den pädagogischen Unterstützungsbedarf nochmals.
- **Beibehaltung Arbeitslosenquote:** Von Arbeitslosigkeit sind mehrheitlich Personen betroffen, die tiefe schulische Abschlüsse aufweisen und tief qualifizierte Arbeitstätigkeiten ausüben. Arbeitslosigkeit ist damit ein Indikator für Bildungsferne bzw. zusätzlichen pädagogischen Unterstützungsbedarf.
- **Ersatz Einfamilienhaus- und Sesshaftigkeitsquote:** Zentren- und zentrumsnahe Gemeinden sind dicht überbaut. Da wenig Bauland zur Verfügung steht, werden vergleichsweise wenig Einfamilienhäuser und viele Mehrfamilienhäuser gebaut. Die Einfamilienhausquote steht deshalb nicht nur für die soziale Situation einer Gemeinde, sondern auch für deren Zentralität. Hohe Fluktuation weisen nicht nur Personen mit ungünstiger sozialer Situation auf, sondern auch gut qualifizierte Personen, zumindest in gewissen Lebensabschnitten. Dies führt zu einer systematischen Verzerrung: In Gemeinden mit einem hohen Anteil an Hochqualifizierten ist deshalb die Sesshaftigkeitsquote vergleichsweise hoch, was aber nicht mit hohem pädagogischem Unterstützungsbedarf gleichgesetzt werden darf.
- **Neu Sozialhilfequote und Quote Einkommensschwache:** Beide Quoten stehen für Ler-

nende aus sozioökonomisch wenig privilegierten Elternhäusern mit erhöhtem pädagogischem Unterstützungsbedarf. Diese beiden Quoten sollen die Einfamilienhaus- und die Sesshaftigkeitsquote ersetzen.

3. Verlauf der vorgeschlagenen Merkmale

In der unten stehenden Tabelle ist dargestellt, wie sich die Quoten der vier vorgeschlagenen Merkmale über die 7 Gemeindetypen gemäss Gemeindetypologie des Bundesamts für Statistik präsentieren. Die 7 Gemeindetypen unterscheiden sich in erster Linie durch ihre Distanz zu den Zentrumsgemeinden: Arbeitsplatzgemeinden liegen nahe den Zentrumsgemeinden, ländliche Gemeinden in grosser Distanz zu den Zentrumsgemeinden.

Bei den 3 Merkmalen Ausländer-, Arbeitslosen- und Sozialhilfequote weisen die Quoten bei den Zentrumsgemeinden die höchsten Werte auf und sie nehmen ab, je peripherer ein Gemeindetyp ist. Bei der Quote Einkommensschwache ist der Verlauf ein anderer: Die Quote ist hoch in den Zentrumsgemeinden und den gemischten sowie ländlichen Gemeinden, tiefe Werte haben die Agglomerationsgemeinden.

	Zentrums- gem.	Arbeits- platzgem.	Suburba- ne Gem.	Reiche Gem.	Periurba- ne Gem.	Gemisch- te Gem.	Ländliche Gem.
Ausländerquote	27.8%	24.6%	20.5%	11.6%	9.5%	7.1%	4.7%
Arbeitslosenquote	2.8%	2.6%	2.4%	1.5%	1.6%	1.4%	1.3%
Sozialhilfequote	9.3%	5.4%	4.7%	2.0%	2.3%	2.0%	1.6%
Quote Einkommensschw.	26.5%	23.0%	22.2%	23.1%	22.8%	24.9%	26.9%

4. Auswirkungen auf die VZE-Zuteilung (am Beispiel der Primarstufe)

Im Folgenden wird beschrieben, welche VZE-Verschiebungen bei den Gemeinden auftreten, wenn anstelle des aktuellen Sozialindex eine der beiden vorgeschlagenen Varianten zur VZE-Zuteilung verwendet wird. Diese VZE-Verschiebungen werden anhand der 172 Schulgemeinden (inklusive Schulkreise der Städte Winterthur und Zürich) beschrieben, die eine Primarstufe führen. Für Gemeinden mit einer Kindergarten- oder Oberstufe sind die Resultate sehr ähnlich.

Den Gemeinden mit Primarstufe werden aktuell knapp 4'500 VZE zugewiesen (Schuljahr 2010/11). Wenn anstelle des aktuellen Sozialindex der Sozialindex mit 4 Merkmalen für die VZE-Zuteilung an die Gemeinden verwendet wird, werden insgesamt 42 VZE umverteilt. Diese

42 VZE werden von den Gemeinden mit VZE-Verlusten zu den Gemeinden mit VZE-Gewinnen verschoben. Gemessen an den knapp 4'500 VZE werden also nur wenige VZE verschoben (0.9%). Beim Sozialindex mit 3 Merkmalen werden 47 VZE umverteilt. Dies entspricht 1.0% aller zugeteilten 4'500 VZE.

Wenn anstelle des aktuellen Sozialindex eine der beiden Varianten für die VZE-Zuteilung verwendet wird, weisen 70 Gemeinden VZE-Verluste und 102 Gemeinden VZE-Gewinne auf.

Der durchschnittliche VZE-Verlust der 70 Gemeinden mit VZE-Verlusten liegt bei 1.7% (Sozialindex mit 4 Merkmalen) bzw. 1.9% (Sozialindex mit 3 Merkmalen), gemessen an denjenigen VZE, die die Gemeinden mit aktuellem Sozialindex zugewiesen erhalten. Einzelne Gemeinden weisen VZE-Verluste in der Grössenordnung von 3% – 4% auf.

Der durchschnittliche VZE-Gewinn derjenigen 102 Gemeinden mit VZE-Gewinnen liegt bei 2.3% (Sozialindex mit 4 Merkmalen) bzw. bei 3.0% (Sozialindex mit 3 Merkmalen), gemessen an denjenigen VZE, die die Gemeinden mit aktuellem Sozialindex zugewiesen erhalten. Einzelne Gemeinden weisen VZE-Gewinne in der Grössenordnung von 5% – 9% auf.

Die Zuteilung der VZE führt, gegenüber der aktuellen VZE-Zuteilung, bei beiden Varianten dazu, dass die Mehrheit der Arbeitsplatzgemeinden, der suburbanen Gemeinden und der reichen Gemeinden VZE-Verluste aufweist. VZE-Gewinne verzeichnet die Mehrheit derjenigen Gemeinden, die zu den Gemeindetypen Zentrumsgemeinden, ländliche Gemeinden, gemischte Gemeinden und periurbanen Gemeinden zu zählen sind. Unter Anwendung der beiden Varianten haben also grob gesagt die Agglomerationsgemeinden VZE-Verluste, die Zentrumsgemeinden und die peripher gelegenen Gemeinden VZE-Gewinne.

5. Weitere Änderungen

- **Sozialindex auf eine Kommastelle gerundet:** Zurzeit wird der Sozialindex auf ganze Stellen gerundet. Dieses Runden kann bei einer Gemeinde von einem Jahr auf das andere zu einem Sprung um eine Stufe führen, obwohl der ursprünglich ungerundete Wert praktisch gleich ist: z.B. wird 107.51 auf 108 aufgerundet, 107.49 abgerundet. Um derartige Sprünge im Sozialindex zu vermeiden, schlägt die Bildungsdirektion vor, für die VZE-Zuteilung einen Sozialindex zu verwenden, der auf eine Kommastelle gerundet wird (100.0, 100.1, 100.2, ..., 119.8, 119.9, 120).
- **Dreijahresdurchschnitt Sozialindex verwenden:** Bei der Ausländer-, Arbeitslosen- und der Sozialhilfequote können in kleinen Gemeinden von Jahr zu Jahr grosse Sprünge auftreten. Für eine längerfristige Planung ist für die Gemeinden ein Sozialindex nützlich, der möglichst unbeeinflusst von temporären Sprüngen ist. Deshalb soll für die VZE-Zuteilung nicht

nur der jeweils aktuellste Sozialindex verwendet werden, sondern der Durchschnitt aus den Sozialindices der 3 vergangenen Jahre.

6. **Übergangslösung**

Die beiden Varianten sind dem aktuellen Sozialindex recht ähnlich. Trotz dieser Ähnlichkeit treten bei verschiedenen Gemeinden beachtliche VZE-Verschiebungen auf, wenn anstelle des aktuellen Sozialindex neu eine der beiden Varianten für die VZE-Zuteilung verwendet würde (VZE-Verluste bis zu 4%, gemessen an den aktuell zugeteilten VZE, VZE-Gewinne bis zu 9%). Sollte einer der beiden Varianten künftig für die VZE-Zuteilung verwendet werden, ist eine Übergangsphase von 3 Jahren vorgesehen. In jedem Jahr wird ein Drittel der VZE-Verschiebungen realisiert.