

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 13. März 2018

199

GRG Nr.	16	LM 1	179
---------	----	------	-----

**Leistungsmotion von Roland A. Huber, Margrit Aerne, Reto Lagler, Walter Hugentobler und Ueli Fisch vom 20. Dezember 2017
„Qualitätssicherung Volksschule“**

Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Motionäre haben am 20. Dezember 2017 zusammen mit 60 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern die Leistungsmotion „Qualitätssicherung Volksschule“ eingereicht. Damit soll der Regierungsrat beauftragt werden, die „Qualitätssicherung Volksschule“ in den Bereichen Aufsicht, Evaluation sowie Unterrichts- und Schulentwicklung so zu reorganisieren, dass eine deutliche Reduktion des Aufwandes im Globalbudget des Amtes für Volksschule (AV), Konto 4110, erreicht werden kann. Die Schul- und Unterrichtsqualität soll gemäss den gesetzlichen Vorgaben gewährleistet bleiben. Erste Auswirkungen sollen bereits im Budget 2019 erkennbar sein. Die Motionäre begründen ihren Vorstoss damit, dass viele der für die Überprüfung der Schul- und Unterrichtsqualität relevanten Daten bei den Schulgemeinden anfielen und dort standardisiert erhoben werden könnten, wodurch sich der Aufwand für den Kanton verringere. Auch die Erfahrungen mit den geleiteten Schulen würden einen Abbau von Kantonskapazitäten rechtfertigen. Im Zusammenhang mit den weiteren Sparmassnahmen des Kantons erwarten die Motionäre bis zur gänzlichen Umsetzung eine Aufwandreduktion von mindestens 1 Million Franken gegenüber dem Budget 2018.

Der Regierungsrat nimmt zur Leistungsmotion wie folgt Stellung:

I. Formelle Beurteilung

1. Gegenstand einer Leistungsmotion

Die Leistungsmotion ist ein Instrument, das durch die Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau vom 22. März 2000 (GOGR; RB 171.1) eingeführt und im

Rahmen der Revision vom 14. Mai 2008 angepasst wurde. Bei der Beurteilung, welche Möglichkeiten die Leistungsmotion dem Grossen Rat bietet, ist vom Wortlaut von § 48 Abs. 1 GOGR auszugehen. Diese Bestimmung lautet wie folgt:

Mit einer Leistungsmotion wird dem Regierungsrat der Auftrag erteilt, in Verwaltungsbereichen mit Globalbudgets bei bestimmten Leistungsgruppen ein vorgegebenes alternatives Leistungsniveau oder ein vorgegebenes neues Leistungsziel ins Globalbudget aufzunehmen oder ein bestehendes Leistungsziel zu streichen. Besteht für das alternative Leistungsniveau oder das neue Leistungsziel keine genügende Grundlage im Gesetz, oder basiert ein zu streichendes Leistungsziel auf einem konkreten Auftrag des Gesetzes, ist der Weg der Motion zur Anpassung der gesetzlichen Grundlage vorweg zu beschreiten.

Der im Motionstext genannte Kontenabschnitt 4110 bildet die finanziellen Aktivitäten des AV in der Erfolgsrechnung ab. Das AV wird mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt. Die Leistungsmotion betrifft somit einen Verwaltungsbereich mit Globalbudget. Der Vorstoss hat weiter bestimmte Leistungsgruppen des AV zum Gegenstand und fordert in diesen ein vorgegebenes alternatives Leistungsniveau. Zwar lässt sich das „vorgegebene Leistungsniveau“ nur unter Berücksichtigung der Begründung der Leistungsmotion festlegen, da die geforderte Aufwandreduktion von mindestens 1 Million Franken nicht explizit im Auftrag selbst beziffert wird. Dort wird von einer „deutlichen Reduktion des Aufwands im Globalbudget“ gesprochen. Mit der in der Begründung der Leistungsmotion enthaltenen Angabe wird der Inhalt des parlamentarischen Auftrages aber fassbar umrissen. Auch die Notwendigkeit der Anpassung von gesetzlichen Grundlagen ist nicht gegeben. Die Leistungsmotion hält ausdrücklich fest, dass das alternative Leistungsniveau unter Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen an die Schul- und Unterrichtsqualität und des gesetzlichen Auftrages an die Behörden zu erreichen ist.

2. Schlussfolgerung

Aufgrund dieser Ausführungen erweist sich die eingereichte Leistungsmotion „Qualitätssicherung Volksschule“ formell als zulässig.

II. Materielle Beurteilung

1. Vorbemerkungen

Es ist unbestritten, dass ein gesetzlicher Leistungsauftrag zur kantonalen Aufsicht über die teilautonomen Schulgemeinden besteht. Grundlage für die Aufsichtstätigkeit des Kantons bildet § 70 Abs. 3 Kantonsverfassung (KV; RB 101), wonach der Kanton das gesamte Schulwesen beaufsichtigt. § 3 Gesetz über die Volksschule (VG; RB 411.11) sieht konkretisierend vor, dass der Kanton unter Anhörung der Schulgemeinden Qualitätsanforderungen festlegt, deren Erfüllung überprüft und zur Behebung von Mängeln Weisungen erteilen kann. § 4 VG fordert, dass in der Volksschule Chancengleichheit angestrebt und den besonderen Bedürfnissen der Kinder Rechnung getragen werden

soll. § 6 VG überträgt die Regelung der Aufsicht dem Regierungsrat. § 1 Verordnung des Regierungsrates über die Volksschule (RRV VG; RB 411.111) nennt als Eckpfeiler der Aufsicht über das Unterrichtswesen die Überprüfung der Einhaltung und Umsetzung kantonaler Vorgaben, die periodische kantonale Evaluation der Schulen, die Mitwirkungspflicht der Schulgemeinden bei der Überprüfung (zum Beispiel mit Datenlieferungen) und die Möglichkeit, zur Behebung von Mängeln Weisungen zu erteilen. Diese gesetzliche Ausgangslage bleibt vom vorliegenden Vorstoss unberührt.

Das AV kommt seinem aktuellen Leistungsauftrag im Bereich der Aufsicht und Qualitätssicherung mittels folgender Instrumente nach:

- Aufsichtstätigkeit durch Inspektorinnen und Inspektoren (zwei Gespräche pro Schulgemeinde und Jahr, weitere Kontakte nach Bedarf);
- regelmässige breit angelegte externe Schulevaluation in den Schulgemeinden (ca. alle 7 Jahre);
- Finanzaufsicht (stichprobenartige Einsicht in die Jahresabschlüsse der Schulgemeinden und Risikobeurteilung);
- LohnEinstufungen für alle Lehrpersonen im Kanton Thurgau;
- Bewilligungen und Zuteilungen, insbesondere im Bereich Sonderschulungen.

Das Zusammenwirken dieser verschiedenen Aufsichts- und Qualitätssicherungsinstrumente ermöglicht dem Kanton eine breit abgestützte, datenbasierte Sicht auf das Unterrichts- und Schulgeschehen und trägt dazu bei, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben kantonsweit zu gewährleisten.

Das heutige AV entstand aus den Zusammenschlüssen von sechs verschiedenen Ämtern im Rahmen der grossen Departementsreorganisation im Jahr 2000. In der Folge bewirkte eine vom damaligen Departementschef im Jahr 2007 angeordnete Leistungsüberprüfung weitere Optimierungen und Kostensenkungen. So wurde im AV auch die Stellenzahl kontinuierlich gesenkt, obwohl mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung (NFA) 2008 neue Aufgaben im Sonderschulbereich übernommen werden mussten. Im Interesse eines sparsamen Mitteleinsatzes werden somit bereits seit längerem effizienzsteigernde Massnahmen angestrebt und umgesetzt.

2. Massnahmen in der Produktgruppe „Qualitätssicherung Volksschule“

Die Produktgruppe „Qualitätssicherung Volksschule“ umfasst die Leistungen der Schulaufsicht und der Schulevaluation. In diesem Aufgabengebiet sind bereits diverse den Aufwand reduzierende Vorkehrungen getroffen worden: Im Rahmen der Überprüfung der Leistungen der kantonalen Verwaltung (LÜP) verzichtete der Regierungsrat im Bereich der Schulevaluation 2014 bereits auf die Besetzung von 80 Stellenprozenten, entsprechend einer Einsparung von rund Fr. 150'000.-- jährlich. Mit RRB Nr. 157 vom 20. Februar 2018 beschloss der Regierungsrat zudem die Massnahmen im Rahmen des Projekts Haushaltsgleichgewicht 2020 (HG2020). Insgesamt sollen im Bereich Volksschule Einsparungen von Fr. 340'000.-- realisiert werden. Im Zusammenhang mit der Leistungsmotion ist für den Bereich Qualitätssicherung die Massnahme 5.4.5 des Berichts HG2020 relevant, die eine Reduktion der externen Evaluation vorsieht und zu

einer Entlastung von Fr. 50'000.-- führt.

Aktuell führt das AV zudem einen Strukturüberprüfungsprozess durch, der bis Mitte 2020 dauert. Die entsprechenden Veränderungen sollen nachhaltig und unter Einbezug der Beteiligten erfolgen. Die Chefin DEK berichtete hierüber in der Sitzung des Grossen Rates vom 6. Dezember 2017. Erste Veränderungen im Bereich der Schulpsychologie und Logopädie sind bereits erfolgt. Die Anpassungen im Bereich der Qualitätssicherung sind noch im Gang. Angestrebt wird eine erhöhte Wirksamkeit der Massnahmen des AV. Der Tätigkeitsbereich soll namentlich durch eine engere Zusammenarbeit zwischen der Schulevaluation und der Schulaufsicht effizienter gestaltet werden. Das AV prüft zudem

- eine Anpassung der Tätigkeit der Schulaufsicht (Straffung des Bewilligungswesens, etwa im Bereich integrative Sonderschulung oder Privatunterricht, Ausgestaltung und Dokumentation der Standortgespräche);
- eine Verschlankung der Standardevaluationen durch ein vereinfachtes Berichtswesen und eine Fokussierung auf den Bereich Unterricht, während andere Gebiete nur situationsabhängig betrachtet werden sollen;
- Übertragung spezifischer Aspekte der Qualitätssicherung an die Schulgemeinden (Stärkung der Teilautonomie und Selbstverantwortlichkeit der Schulgemeinden);
- die Nutzung der Ergebnisse von Selbstevaluationen durch die kantonalen Aufsichtsorgane;
- die Möglichkeit, Erhebungen zu Schwerpunktthemen durch das AV durchzuführen (z.B. Sprachenunterricht).

Diese effizienzsteigernden Massnahmen sollen auch den Aufwand verringern. Diesbezüglich stehen die Reduktion der Kontaktdichte, Vereinfachungen am Berichtswesen und eine Reduktion des Monitorings im Vordergrund. Die Massnahmen führen zu einem schrittweisen Abbau von 200 Stellenprozenten in den Bereichen Schulaufsicht und Schulevaluation ab 2020. Dies entspricht einer Einsparung von jährlich rund Fr. 390'000.--. Ein Stellenabbau in diesem Umfang und Zeithorizont kann sozialverträglich gestaltet werden. Insbesondere ist es so auch möglich, die stabilen Beziehungen der Schulaufsicht und den Tiefenblick der Schulevaluation als jeweilige Stärken zu erhalten.

3. Massnahmen in den Produktgruppen „Projekte Unterrichts- und Schulentwicklung“ und „Support Volksschule“

In der Produktgruppe „Projekte Unterrichts- und Schulentwicklung“ soll der Einbezug der Fachstellen Austauschförderung und Leseförderung in das reguläre Pflichtenheft des Fachbereichs Schulentwicklung zu Einsparungen von jährlich rund Fr. 10'000.-- ab 2019 führen. Diese Massnahme wird sich auch in der Produktgruppe „Support Volksschule“ auswirken und dort zu einer jährlichen Entlastung von Fr. 50'000.-- ab 2019 führen. Im Rahmen des Projektes HG2020 ist für den Bereich Schulentwicklung zudem die Massnahme 5.4.3 relevant, die durch die Reduktion der Unterstützung lokaler Schulentwicklungsprojekte eine Entlastung von Fr. 100'000.-- mit sich bringt.

4. Auswirkungen bei Erheblicherklärung der Leistungsmotion

Zu den oben bezifferten Reduktionen kommt ab 2020 die pauschale Kürzung des beeinflussbaren Sachaufwandes (Teile Kontogruppe 31) um 5 % hinzu (Massnahme 5.7.3 Bericht HG2020). Da hinsichtlich des Sachaufwandes kaum zusätzliches Einsparpotential besteht, müsste die Reduktion von mindestens 1 Million Franken durch eine Verkleinerung des Personalbestandes der beteiligten Organisationseinheiten um rund 520 Stellenprozente erzielt werden. Gemäss der Leistungsmotion müssten die ersten Auswirkungen bereits im Budget 2019 ersichtlich sein. Eine sozialverträgliche Umsetzung der Leistungsmotion und die Sicherung des kantonalen Know-hows wären in diesem Zeitrahmen nicht möglich. Die Umsetzung müsste in der Grössenordnung von sechs Entlassungen (ca. 520 Stellenprozente) erfolgen. Die Folgen wären eine grundlegende Neuausrichtung der Qualitätssicherung, der Verzicht auf systematische Einblicke ins Unterrichtsgeschehen, die Streichung der Erhebung von Primärdaten und eine drastische Reduktion der Kontakte mit den Schulgemeinden. In der Summe bergen diese Massnahmen die Gefahr, dass gravierende Mängel im Schulgeschehen während einer längeren Zeitspanne unbemerkt blieben. Insbesondere die Tätigkeit der Inspektoren und Inspektorinnen ermöglicht es, viele Konflikte niederschwellig zu lösen und eine kostspielige Eskalation zu verhindern. Wird das AV gezwungen, diese Leistungen vorzeitig und unkoordiniert zu kürzen, müssen die Konflikte durch andere Stellen, wie etwa durch die Schulbehörden und Schulleitungen, externe Mandate, die Schulberatung oder den Rechtsdienst des Departements, aufwendig bereinigt werden. Mit Sicherheit wären damit auch Kostenverlagerungen an die Schulgemeinden verbunden.

III. Fazit

Wie oben dargelegt, sind unabhängig von der Leistungsmotion folgende Sparmassnahmen in den Produktgruppen „Qualitätssicherung Volksschule“, „Projekte Unterrichts- und Schulentwicklung“ und „Support Volksschule“ bereits am Laufen:

Massnahmen	Wirkung ab	Sparpotential
Einbezug der Fachstellen Austauschförderung und Leseförderung in das reguläre Pflichtenheft des Fachbereichs Schulentwicklung	ab 2019	Fr. 60'000.--
Laufender Strukturüberprüfungsprozess AV in den Bereichen Schulaufsicht und Schulevaluation	einlaufend ab 2020	Fr. 390'000.--
Massnahme 5.4.3 im Rahmen von HG2020: Reduktion lokale Schulentwicklungsprojekte	ab 2020	Fr. 100'000.--
Massnahme 5.4.5 im Rahmen von HG2020: Reduktion externe Evaluation	ab 2020	Fr. 50'000.--
Massnahme 5.7.3 im Rahmen von HG2020: Pauschale Kürzung Sachaufwand um 5 %	ab 2020	Fr. 100'000.--
Total		Fr. 700'000.--

Diese Übersicht zeigt, dass im Zuge von LÜP, von HG2020 und des im AV bereits laufenden Strukturüberprüfungsprogramms „Schulevaluation/Schulaufsicht“ eine beträchtliche Aufwandreduktion erreicht wird. Diese Arbeiten sollen sorgfältig und geordnet zu Ende geführt werden können. Auf diesem Weg sind sozialverträgliche Lösungen, eine Sicherung des kantonalen Know-hows bezüglich des gesetzlichen Auftragsauftrages und eine Steigerung der Wirksamkeit der Aufsichtstätigkeiten möglich. Die vorliegende Leistungsmotion trägt den bereits eingeleiteten Sparanstrengungen zu wenig Rechnung und überrollt einen laufenden Prozess.

IV. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die vorliegende Leistungsmotion nicht erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Carmen Haag

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach