

Regierungsratsbeschluss

vom 21. August 2018

Nr. 2018/1302

KR.Nr. A 0044/2018 (DBK)

Auftrag Susan von Sury-Thomas (CVP, Feldbrunnen): Einführung von Betriebs- und Investitionspauschalen an den Kantonsschulen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Auf der Volksschulstufe (Primarschule und Sek I) werden die Kosten durch den Kanton über Schülerpauschalen abgegolten. In der Sek II und in den Kantonsschulen allgemein ist das nicht der Fall. Der Regierungsrat wird beauftragt, das System Schülerpauschalen, welches sich auf der Volksschulstufe bewährt hat, auch in den Kantonsschulen einzuführen.

2. Begründung

Pauschalen für Schülerinnen und Schüler erleichtern den Schulen die Budgetierung. Sie erhalten damit mehr Freiheit, wie sie die Mittel optimal einsetzen wollen. Es ergibt sich dabei auch ein gewisser Wettbewerb zwischen den Schulen um den effizienten Mitteleinsatz. Es sind dabei eventuell sogar Einsparungen möglich. Das System der Pauschalen entspricht auch dem Prinzip der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Es ist nicht einsichtig, warum ein System, das sich auf Ebene Volksschule bewährt hat und unbestritten ist, nicht auch in den Kantonsschulen eingeführt wird. In anderen Kantonen, so zum Beispiel in Graubünden, gibt es solche Pauschalen auch für die Mittelschulen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Leistungsauftrag und Globalbudget sind Führungsinstrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Mit ihnen werden Umfang und Qualität der Leistungen festgelegt. Die Beurteilung der Erfüllung erfolgt anhand geeigneter Indikatoren. Diese geben Hinweise auf die Entwicklung des Leistungsniveaus einer Organisation. Der Leistungsauftrag stützt sich ab auf den gesetzlichen Auftrag und auf übergeordnete Zielsetzungen wie den Legislaturplan und den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan für den Kanton Solothurn.

Im Rahmen des Reformprojekts SO+ (Massnahme Nr. 13, KRB Nr. 117 vom 27.09.2000) beschloss der Kantonsrat, die beiden Kantonsschulen mit einem Leistungsauftrag und einem Globalbudget zu führen; dies erfolgte erstmals mit einem Verpflichtungskredit für die Jahre 2002–2004. Die Steuerung über Leistungs- und Wirkungsvorgaben bedingte, dass die Schulen allgemein grössere Handlungsspielräume erhielten. Damit sie für die Erfüllung ihres Auftrages eigenverantwortlich agieren können, wurden Strukturen, Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen stufengerecht zugewiesen.

3.2 Staatsbeitragswesen Volksschule

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz, FILAG EG) am 1. Januar 2016 wurde die nach Steuerkraft abgestufte kantonale Subvention der Besoldungskosten der Volksschullehrpersonen (Klassifikation) durch die Einführung von Schülerpauschalen ersetzt. Die Schülerpauschalen beinhalten Normkostenanteile pro Schul- und Klassenstufe (Grundpauschale) sowie eine lektionenbasierte Kostenbeteiligung für die über die Grundausrüstung zusätzlich zu erteilenden Lektionen (Lektionenpauschalen). Mit der Lektionenpauschale wird der Bedarf an Mehrlektionen bei zusätzlicher sozialer Belastung (Sozialkomponente) in einer Gemeinde individuell zugesprochen. Infrastruktur respektive Infrastrukturentscheidungen sind nicht Bestandteil des Staatsbeitragswesens. Empfänger des Staatsbeitrages sind jeweils die rechtlichen Schulträger (Gemeindeschulen oder Kreisschulen). Die Einwohnergemeinden sind für die Regelschule und deren Finanzierung zuständig. Volksschulangebote, welche nicht ins ordentliche Regelschulangebot fallen, sind kantonale Spezialangebote und werden vollständig vom Kanton finanziert.

3.3 Finanzierung der Mittelschulbildung

Im Gegensatz zur Volksschule sorgt der Kanton für die Ausbildung von Mittelschülerinnen und Mittelschülern und führt die notwendigen Schulen (§ 1 des Mittelschulgesetzes; BGS 414.11). Die kantonalen Mittelschulen werden in Solothurn und Olten als öffentlich-rechtliche Anstalten ohne Rechtspersönlichkeit geführt (§ 4 Abs. 1 und 2 Mittelschulgesetz).

Zur Erfüllung der Aufgabe 'Mittelschulbildung' werden der Leistungsauftrag und der Globalbudgetsaldo sowie der dafür nötige Verpflichtungskredit jeweils für eine dreijährige Globalbudgetperiode beantragt und mit den Produktgruppen und Zielen durch den Kantonsrat beschlossen. Erstmals kam das Steuerungsinstrument für die Jahre 2002 bis 2004 zur Anwendung. Die Finanzierung der kantonalen Mittelschulangebote sowie der dazu nötigen Infrastruktur erfolgt auf Sekundarstufe II ausschliesslich und vollumfänglich durch den Kanton. Für Vorschlag, Finanzplanung, Rechnung und Revision der Mittelschulen gilt die Gesetzgebung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (§ 20 Abs. 4 Mittelschulgesetz). Für die Erfüllung des Leistungsauftrags und die Einhaltung des Globalbudgets ist der Rektor beziehungsweise die Rektorin zuständig (§ 2 Abs. 1 Bst. b Mittelschulverordnung; BGS 414.113). Das System der Globalbudgetierung hat sich sehr gut bewährt und ist unbestritten.

Die kantonalen Mittelschulen in Solothurn und Olten bilden je eine selbständige Schule. Die Finanzierung wird durch das gemeinsame Globalbudget Mittelschulbildung sichergestellt. Zahlreiche Parameter wie etwa die Führung, die Führungsstruktur, die Organe, die Dauer der Ausbildungsgänge sowie deren Stundentafeln und Lehrpläne und die Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen sind für beide Standorte identisch. Die indirekten Kosten unterliegen vielen Abhängigkeiten und verhalten sich in den wenigsten Fällen linear zur Anzahl der Schülerinnen und Schüler. Spezifische Angebote ausserhalb der Regellehrgänge wie etwa die Sonderklasse für musisch oder sportlich besonders Begabte (nur Kantonsschule Solothurn), die Passerelle Berufsmaturität und Fachmaturität – universitäre Hochschulen (nur Kantonsschule Solothurn) oder der Vorkurs Pädagogische Hochschule (nur Kantonsschule Olten) werden vom Regierungsrat bestimmt und jeweils im Rahmen des Globalbudgets vom Kantonsrat genehmigt. Ein Wettbewerb zwischen den zwei staatlich geführten allgemeinbildenden Mittelschulen mit denselben Vorgaben ist nicht das Ziel. Es gilt vielmehr, zugunsten der Schülerinnen und Schüler an beiden Standorten das Gebot der Chancengerechtigkeit zu wahren.

3.4 Mittelschulen im Kanton Graubünden

Gegenwärtig besteht die Mittelschullandschaft im Kanton Graubünden aus der vom Kanton geführten Bündner Kantonsschule am Standort Chur sowie insgesamt acht privaten Mittelschulen,

die in den Regionen des Kantons Graubünden verteilt sind. Gemäss geltender Praxis kann die Bündner Kantonsschule nur von Bündner Schülerinnen und Schülern besucht werden. Die Bündner Kantonsschule ist Teil der kantonalen Verwaltung. Demgegenüber sind die privaten Mittelschulen unabhängig und frei in der Wahl ihrer Rechtsform und Organisationsstruktur.

Mit einer Teilrevision des Gesetzes über die Mittelschulen per 1. August 2015 hat der Kanton Graubünden ein neues Finanzierungsmodell geschaffen. Damit sollen unter anderem die privaten Mittelschulen gestärkt werden respektive den sinkenden Schülerzahlen an den privaten Mittelschulen Rechnung getragen werden. Das neue Finanzierungsmodell besteht aus einer Betriebspauschale (Kosten für den allgemeinen Schulbetrieb), einer Investitionspauschale (basierend auf der Gebäudebewertung für die Bündner Kantonsschule in Chur), einer Zusatzpauschale auf Betriebs- und Investitionspauschale (Ausgleich bei tiefen Schülerzahlen) und einer Sprachpauschale (Sonderleistungen für die Förderung der Kantonsprachen).

Die derzeit noch laufende Totalrevision des Bündner Mittelschulgesetzes zielt darauf ab, die gewachsene und bewährte Mittelschulstruktur mit einer kantonalen Mittelschule sowie mit privatrechtlich organisierten und vom Kanton mit Beiträgen unterstützten dezentralen Mittelschulen möglichst zu erhalten und im Lichte des gesellschaftlichen und demografischen Wandels unter Wahrung der Bildungsgerechtigkeit zu optimieren. Insbesondere ist dabei die Etablierung von Leistungsaufträgen an die Mittelschulen als strategisches Steuerelement vorgesehen.

Die Ausgangslage im Kanton Solothurn unterscheidet sich grundlegend von derjenigen im Kanton Graubünden. Nebst den beiden kantonalen Mittelschulen in Solothurn und Olten existieren keine privaten Mittelschulen; ausserkantonale Schulbesuche sind staatsvertraglich und mit regionalen Schulabkommen klar geregelt. Somit lässt sich die Finanzierungspraxis im Kanton Graubünden nicht als Vorbild für den Kanton Solothurn heranziehen.

3.5 Schlussbemerkungen

Die Forderung nach grösserer Finanzautonomie für die Mittelschulen wird sowohl aus Sicht der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wie auch aus pädagogischer Sicht (qualitativ bessere Schulen) begrüsst und bereits heute erfüllt. Dank klar definierter Freiräume wie etwa bei den Freifachangeboten, Begabtenförderungsprogrammen, Spezialwochen oder gesamtschulischen Veranstaltungen erhalten die Schulen zudem die Möglichkeit, sich mit individuellen Eigenaktivitäten und schulspezifischen Lernangeboten zu profilieren, die Schulqualität zu verbessern und sich weiterzuentwickeln. Finanztechnisch leistet der Kanton im System der Schülerpauschalen auf Volksschulstufe lediglich einen Beitrag an die Kosten der Regelschule, die von den Gemeinden bezahlt werden. Demgegenüber ist die Finanzierung der Mittelschulen eine Kantonsaufgabe. Ein Wechsel zum volksschulspezifischen System der Schülerpauschalen macht in dieser Konstellation keinen Sinn und ist daher abzulehnen.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Bildungs- und Kulturkommission

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (4) AN, VEL, DK, DT
Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen (4) SR, LB, AvG, DS
Kantonsschule Solothurn, Stefan Zumbrunn, Rektor, Postfach 964, 4502 Solothurn
Kantonsschule Olten, Dr. Sibylle Wyss, Rektorin, Hardwald, 4600 Olten
Aktuarin BIKUKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat