

## REGIERUNGSRAT

21. Mai 2014

14.51

### **Postulat Marianne Binder-Keller, CVP, Baden (Sprecherin), und Martin Steinacher-Eckert, CVP, Gansingen, vom 4. März 2014 betreffend externe Analyse bei Verwaltung und Administration im Bildungsbereich; Ablehnung**

---

I.

Text und Begründung des Postulats wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt das Postulat mit folgender Begründung ab:

Im Rahmen der Leistungsanalyse wurden alle Aufgaben und Leistungen, die der Kanton erbringt, systematisch untersucht und kritisch hinterfragt. Im Fokus stand dabei die Frage, wie die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger wirtschaftlich, kostengünstig und mit dem besten Nutzenverhältnis erfüllt werden können. Die Leistungen wurden priorisiert nach den Grundsätzen: Fokussierung auf Kernaufgaben, Optimierung der Aufgabenerfüllung sowie Priorisierung von Projekten. Die Ergebnisse der Leistungsanalyse wurden am 29. August 2013 der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Botschaft an den Grossen Rat mit den notwendigen Anpassungen an Gesetzen und Dekreten wurde am 4. April 2014 veröffentlicht. Zahlreiche Massnahmen im Bildungsbereich wurden von verschiedenen Seiten scharf kritisiert, einzelne Massnahmen hat der Regierungsrat aufgrund dieser Kritik angepasst.

Der Bildungsbereich setzt sich zusammen aus den Volksschulen, den Sonderschulen, den Berufsschulen, den Mittelschulen und den Hochschulen. Der Kanton ist direkt zuständig für die Mittelschulen und zwei Berufsschulen, bei allen anderen Schulen leistet der Kanton grosse Beiträge zur Finanzierung, er ist aber nicht Träger der Schulen. Dies gilt namentlich für die Regelschulen, die durch die Gemeinden getragen sind ("Schulen vor Ort").

Der Bildungsbereich ist mit einem Anteil von 34,3 % die grösste Aufwandgruppe des Kantons (Statistisches Jahrbuch 2013). Entsprechend hat der Regierungsrat im Rahmen der Leistungsanalyse auch im Bildungsbereich Entlastungen vorgeschlagen. Diese Entlastungsvorschläge sind stets gekoppelt an konkrete Leistungen (zum Beispiel Massnahme 310-03 Abschaffung des Werkjahrs). Aufgrund der Aufwandstruktur im Bildungsbereich betreffen die meisten Massnahmen direkt den Personalaufwand. Dies lässt sich am Beispiel des grössten Aufgabenbereichs verdeutlichen: Im Aufgabenbereich 310 'Volksschule' (vgl. Tabelle 1) besteht der Aufwand zu 95,7 % aus Personalaufwand. Davon sind über 98 % direkter Personalaufwand der Regelschule, also Lehrpersonen und Schulleitungen (SL). 1,5 % sind Personalaufwand für schulnahe Aufgaben wie das Inspektorat oder der Schulpsychologische Dienst (SPD). Weniger als ein 0,5 % des Personalaufwands fällt in der Verwaltung an. In den anderen Aufgabenbereichen des Bildungsbereichs sind die Verhältnisse ähnlich.

Tabelle 1. Aufwandstruktur Aufgabenbereich 310 'Volksschule' (Jahresbericht 2013)

<b>Aufgabenbereich 310 Volksschule</b>	<b>Aufwand 2013 (in Fr. 1'000.–)</b>	<b>Anteil am Gesamt- aufwand</b>	<b>Anteil am Personal- aufwand</b>
Gesamtaufwand Aufgabenbereich 310	-888'707	100,0 %	--
Personalaufwand	-850'791	95,7 %	100,0 %
Personalaufwand Schule/Unterricht (Lehrpersonen, SL)	-834'947	94,0 %	98,1 %
Personalaufwand schulnahe Aufgaben (Inspektorat, SPD, etc.)	-12'543	1,4 %	1,5 %
Personalaufwand Verwaltung	-3'302	0,4 %	0,4 %

Das Departement Bildung, Kultur und Sport ist verantwortlich für alle Fragen des Schul- und Bildungswesen des Kantons, deren Behandlung nicht dem Regierungsrat, dem Erziehungsrat oder einer anderen Instanz durch Gesetz übertragen ist (§ 86 Schulgesetz). Dazu zählen namentlich die Festlegung des Lehrplans und der Lehrmittel, die Ressourcenzuteilung und die Lohnadministration, die Qualitätssicherung und Aufsicht, die Organisation der Schuldienste und zahlreiche weitere Aufgaben. Die Leistungen werden erbracht für die Volksschulen (Aufgabenbereich 310), die Sonderschulen (Aufgabenbereich 315) und die Berufs- und Mittelschulen (Aufgabenbereich 320). Aufgrund der Grösse und der Bedeutung des Bildungsbereichs für den Kanton als Ganzes und für den Finanzhaushalt im Besonderen, erachtet der Regierungsrat den Verwaltungsanteil (0,4 % des Gesamtaufwands für den Aufgabenbereich Volksschule) als angemessen.

Mit den aktuellen Führungsstrukturen wird eine wirkungsvolle Bildungspolitik sichergestellt, wie der Leistungstest 2013 im Bildungsraum Nordwestschweiz zeigte, bei dem die Aargauer Schülerinnen und Schüler im vierkantonalen Vergleich am besten abgeschlossen haben. Das Ausmass der Aufgaben wird durch die geltende Rechtsordnung vorgegeben, die Führung erfolgt über die bestehenden Instrumente zur Steuerung der Aufgaben und Finanzen, wobei die Leistungen verknüpft sind mit den Finanzen und dem Personal. Das wichtige Prinzip der Subsidiarität im Bereich der Volksschule ("Schulen vor Ort") erfordert ein Mindestmass an Instrumenten zur Sicherstellung der Aufsichtspflicht und zur Überprüfung der Qualität. Dazu zählen namentlich das Inspektorat und die externe Schulevaluation.

Die Massnahmen der Leistungsanalyse im Bildungsbereich klammern den Bereich "Verwaltung und Administration" nicht aus: Insgesamt 15 Massnahmen betreffen diesen Bereich direkt (Tabelle 2), bei den übrigen Massnahmen ist er indirekt betroffen. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind aus pädagogischer Sicht vertretbar. Die Massnahmen wurden so gewählt, dass die Qualität der Aargauer Volksschule als Ganzes nicht leidet.

Tabelle 2. Massnahmen der Leistungsanalyse im Bildungsbereich mit direkter Auswirkung auf den Bereich "Verwaltung und Administration"

Nr.	Massnahme	Umsetzung Potenzial* (in Franken)	Auswirkung auf Verwaltung und Administration
GR 320-01	Leistungsreduktion Lehrpersonenberatung	Schuljahr 2015/16 270'000	Der Leistungsumfang des Angebots wird reduziert, indem die Anzahl kostenloser Beratungssitzungen von durchschnittlich 4,7 Beratungssitzungen auf 3 Beratungssitzungen mit Termineinheiten bis maximal 90 Minuten limitiert wird.
GR 320-02	Kostenpflicht Laufbahnberatung Erwachsene	2015 1'200'000	Der Leistungsumfang des kostenlosen Angebots wird reduziert. Die Anzahl unentgeltlich beratener Personen in der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (320Z005) sinkt um rund einen Viertel.
RR 300-11	Reduktion Engagement interkantonale Zusammenarbeit - Bildung	2017 160'000	Der Kanton Aargau reduziert im Bereich Bildung sein Engagement in der interkantonalen Zusammenarbeit.
RR 300-12	Elektronische Lohnabrechnungen	2015 53'000	Die Lohnabrechnungen sollen im E-Personaldossier der Lehrpersonen zur Verfügung gestellt werden. Die Kostensenkung wird durch den Wegfall der Portokosten für die monatlichen Versände der Lohnabrechnungen erreicht.
RR 310-17	Reduktion externe Schulevaluation ab 2018	2018 500'000	Schulen, die bei der vorangehenden Prüfung alle Ampeln auf grün gestellt hatten, was eine grundsätzliche Funktionsfähigkeit bedeutet, werden bei der externen Schulevaluation in reduziertem Umfang evaluiert. Dies bedeutet für die Schulen eine Reduktion des Aufwands.
RR 310-19	Reduktion Aufsichts- und Beratungsumfang Inspektorat	SJ 2015/16 169'000	Das Inspektorat der Volksschulen und der Privatschulen reduziert den Leistungsumfang mittels Personalabbau um 10 %.
RR 310-21	Reduktion Leistungsumfang Schulpsychologischer Dienst	2015 300'000	Der Schulpsychologische Dienst reduziert das Leistungsangebot mittels Personalabbau um 5 %.
RR 320-11	Leistungsabbau Case Management Berufsbildung (CMBB)	2015 200'000	Indem auf Jugendliche zwischen 15 und 20 Jahren fokussiert wird, kann die Anzahl Fälle um rund 20 % reduziert werden. Die Leistungen des CMBB werden mittels Personalabbau reduziert.

\* Maximales jährliches Entlastungspotenzial

Der Regierungsrat lehnt eine externe Evaluation im Bildungsbereich aus mehreren Gründen ab:

### Potenzial

Der Regierungsrat erachtet das Potenzial an zusätzlichen Massnahmen aus einer externen Evaluation als eher gering. Hauptgrund dafür ist die Tatsache, dass die Leistungsanalyse sehr systematisch und umfassend über alle Aufgabenbereiche und Leistungsgruppen erfolgte. Da alle Politikbereiche gemäss den Analyse Kriterien untersucht worden sind, müsste eine externe Evaluation entweder auf ausgewählte Politikbereiche fokussieren oder die gesamte Analyse wiederholen. Eine Fokussierung erachtet der Regierungsrat als nicht angemessen, weil die Gesamtsicht fehlt; eine Wiederholung der Analyse ist sehr aufwendig und führt zu einer hohen zeitlichen Belastung des Personals. Zudem ist nicht erkennbar, aus welchen Gründen beziehungsweise mit welcher Methodik die externe Evaluati-

on zu grundlegend anderen Ergebnissen führen würde als die Leistungsanalyse, zumal auch für die externe Evaluation das Fachwissen der Spezialisten unabdingbar ist.

### **Politische Machbarkeit**

Damit das angestrebte Entlastungspotenzial der Leistungsanalyse auch tatsächlich realisiert werden kann, müssen sowohl das gesamte Paket wie auch die einzelnen Massnahmen im Bereich des politisch Machbaren liegen. Aus Sicht des Regierungsrats ist nicht erkennbar, wie eine externe Evaluation zu politisch verträglicheren Massnahmen führt.

### **Benchmark**

Erfahrungen aus anderen Kantonen und aus der Aufgaben- und Leistungsüberprüfung von 2002 im Kanton Aargau zeigen, dass auch externe Analysen weder zu wesentlich anderen Massnahmenvorschlägen noch zu einer höheren politischen Machbarkeit führen.

### **Dauer**

Der Regierungsrat hat frühzeitig auf die sich abzeichnende Verschlechterung der finanziellen Situation reagiert und eine Leistungsanalyse vorgenommen. So war es möglich, bereits im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2014–2017 die Grössenordnung des Entlastungspotenzials einzustellen. Im AFP 2015–2018, der zurzeit in Erarbeitung ist, werden die Massnahmen nun detailliert abgebildet. Eine externe Evaluation des Bildungsbereichs braucht Zeit: Nach einem allfälligen Beschluss, eine solche Evaluation durchzuführen, ist für die Ausschreibung (nach einem klaren Pflichtenheft), die Vergabe, die Durchführung der Evaluation und die Berichterstattung mindestens mit einem Jahr zu rechnen. Die Ergebnisse dieser Evaluation könnten also frühestens in den übernächsten AFP 2017–2020 einfließen. Angesichts der aktuell schwierigen finanziellen Lage erachtet dies der Regierungsrat als zu spät.

### **Kosten**

Der Regierungsrat schätzt die Kosten einer externen Evaluation als sehr hoch ein: Für eine normale Projektevaluation ist mit externen Kosten im Bereich von Fr. 100'000.– zu rechnen, komplexe Evaluationen kosten das Doppelte. Für die Evaluation des ganzen Bildungsbereichs ist mindestens mit den doppelten Kosten zu rechnen. Zu diesen Kosten ist der interne Aufwand zu addieren.

Grundsätzlich ist der Regierungsrat bestrebt, die Finanzen des Kantons im Lot zu halten. Deshalb hat er die Leistungsanalyse vorgelegt. Die darin enthaltenen Massnahmen in der Kompetenz des Grossen Rats sind nun im parlamentarischen Prozess zu diskutieren, die übrigen Massnahmen werden in den AFP 2015–2018 eingestellt. Eine zusätzliche externe Evaluation des Bildungsbereichs ist aus Sicht des Regierungsrats sowohl aus Kosten-Nutzen-Überlegungen wie auch aus methodischen Gründen nicht angezeigt. Der Regierungsrat lehnt das Postulat deshalb ab.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'753.–.

### **Regierungsrat Aargau**