

Ausbau der Autonomie der Mittelschulen

Bericht der Regierung vom 5. April 2005

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	1
1. Ausgangslage.....	2
2. Formen der Autonomie von Mittelschulen.....	3
2.1. Lehrplanautonomie.....	3
2.2. Organisationsautonomie.....	4
2.3. Finanzautonomie.....	4
2.3.1. Personalautonomie.....	4
2.3.2. Investitions- und Betriebskostenautonomie.....	4
3. Umsetzung im st.gallischen Mittelschulalltag (Ist-Zustand).....	5
3.1. Lehrplanautonomie.....	5
3.2. Organisationsautonomie.....	6
3.3. Finanzautonomie.....	7
3.3.1. Personalautonomie.....	7
3.3.2. Betriebskostenautonomie.....	8
3.3.3. Investitionsautonomie.....	8
3.3.4. Fazit.....	9
4. Vorläufiger Verzicht auf ein neues Mittelschulgesetz.....	9
5. Schritte zu einem Ausbau der Schulautonomie.....	10
6. Antrag.....	10
Beilagen:	
1. Verteilung der Aufwände an Mittelschulen.....	11
2. Aufwandverteilung einer Mittelschule anhand eines Beispiels.....	12

Zusammenfassung

Wie in der gesamten Staatsverwaltung ist auch an den staatlichen Mittelschulen stets darauf zu achten, dass die vorhandenen Mittel der öffentlichen Hand für den Schulbetrieb möglichst bedarfsgerecht und dadurch für Schülerinnen und Schüler optimal eingesetzt werden. Es ist deshalb richtig, die Frage nach der Autonomie der staatlichen Mittelschulen immer wieder aufzuwerfen und zu prüfen, ob eine konsequentere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips an den Mittelschulen zu Strukturen und Abläufen führt, in denen die bereitgestellten Mittel einen möglichst grossen Nutzen entfalten. Allerdings entspricht es nicht den Tatsachen, dass eine Erhöhung der Schulautonomie und die Einführung eines Globalkreditsystems zwangsläufig zu einer wirksameren Mittelverwendung führt.

«Autonomie der Schule» ist ein weiter Begriff, der verschiedene Teilbereiche umfasst. Gemäss Lehrmeinung wird darunter die Lehrplanautonomie, die Organisationsautonomie und die Finanzautonomie (unterteilbar in Personal, Investitionen und Betriebskosten) verstanden.

Der vorliegende Bericht gibt Auskunft über den heutigen Stand des Ausprägungsgrades der Autonomie an den Mittelschulen und verschafft einen Überblick über die Teilgebiete, in denen

die Schulleitungen bereits heute selbständige Entscheidungen treffen können. Daraus wird deutlich, dass die Schulautonomie bereits heute in vielerlei Hinsicht hoch ist. Wo die Autonomie ihre Grenzen erreicht, geschieht dies meist aus gutem Grund. Dieser Bericht zeigt auf, wo diese Grenzen gesetzt sind und weshalb es nicht ratsam ist, diese zu überschreiten. Um unerwünschte Nebenwirkungen zu vermeiden, muss deshalb sorgfältig geprüft werden, ob eine weitere Ausweitung der Autonomie der Mittelschulen sinnvoll ist. Mit Bezug auf den Ist-Zustand ist festzustellen, dass die Lehrplanautonomie im Kanton St.Gallen zwar nur in einem kleinen Mass besteht. Eine Ausweitung ist aus Gründen der Sicherung der Bildungsqualität nicht erwünscht. Die Organisationsautonomie ist heute an den st.gallischen Mittelschulen bereits recht ausgeprägt. Ein Blick auf die Budgets der Mittelschulen zeigt, dass bezüglich Finanzautonomie unabhängig vom politischen Willen nur ein sehr kleiner Spielraum besteht, da ein grosser Teil der Aufwendungen direkt oder indirekt gebunden ist. Den überwiegenden Teil davon machen Personalkosten aus.

Wenn neue Bedürfnisse an die Autonomie der Mittelschulen auftreten, wird diese gemäss Praxis von Regierung und Erziehungsrat schrittweise und in ausgewählten Bereichen versuchsweise erweitert und anschliessend geprüft, ob sich die eingeleiteten Massnahmen bewähren. Dies hat sich in der Vergangenheit als taugliches Mittel erwiesen. Überdies unternehmen das Erziehungsdepartement und das Amt für Mittelschulen laufend Anstrengungen, um administrative Prozesse zu überdenken, zu verschlanken und zu optimieren. Diese Bemühungen haben stets zum Ziel, die vorhandenen Mittel bedarfsgerecht und dadurch optimal für Schülerschaft, Lehrkörper und Schulleitung einzusetzen. Diese bewährte Praxis soll weiterverfolgt werden. Soweit dies Sinn macht, ist die Ausweitung der Autonomie der Mittelschulen auch weiterhin situativ zu prüfen. Eine verpflichtende Anwendung von entsprechenden Instrumenten, z.B. ein Globalkreditsystem, erscheint im heutigen Zeitpunkt jedoch nicht sinnvoll. Derzeit sind keine weiteren Beschlüsse oder Massnahmen erforderlich, um die Autonomie der Mittelschulen zu stärken.

Zur Qualitätsentwicklung an Mittelschulen – und damit auch zur Qualitätssicherung – wird die Regierung im Rahmen der Erfüllung des Postulates 43.05.01 «Qualitätsentwicklung an Mittelschulen» Bericht erstatten.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage den Bericht zum gutgeheissenen Postulat 43.99.11 «Ausbau der Autonomie der Mittelschulen».

1. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat in der Septembersession 1999 das Postulat 43.99.11 «Ausbau der Autonomie der Mittelschulen» mit folgendem Wortlaut gutgeheissen (ProtKR 1996/2000 Nr. 531/31):

«Die Regierung wird eingeladen, im Rahmen der Gesamtrevision des Mittelschulgesetzes und in Berücksichtigung der angelaufenen Verwaltungs- und Parlamentsreform zu prüfen, ob und wie die Autonomie der Mittelschulen verändert werden muss. Dabei sei auch die Frage der Einführung des Globalkreditsystems zu klären.»

Das Postulat wurde bislang mit Blick auf seinerzeit in Aussicht gestellte Reformvorhaben im Mittelschulwesen wie eine Totalrevision des Mittelschulgesetzes (sGS 215.1; abgekürzt MSG), das Projekt «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)» sowie die Motion 42.04.23 «Teil-

autonome, leistungsfähige Kantonsschulen – Stopp dem Bildungsabbau» zurückgestellt. Nach Abbruch des WoV-Projektes, dem vom Erziehungsrat beschlossenen Marschhalt bezüglich Revision des MSG und dem Nichteintretensentscheid des Kantonsrates auf die Motion 42.04.23 «Teilautonome, leistungsfähige Kantonsschulen – Stopp dem Bildungsabbau» kommt die Regierung dem Auftrag des Kantonsrates mit dem vorliegenden Bericht nach. Sie erachtet damit auch die gleichlautende Interpellation 51.04.18 «Ausbau der Autonomie der Mittelschulen» als beantwortet.

Die Regierung teilt die Auffassung, dass - nicht nur angesichts der Knappheit der staatlichen Finanzen - stets darauf geachtet werden muss, die bereitgestellten Mittel der öffentlichen Hand optimal einzusetzen. Um diesem Gebot zu folgen, ist es richtig, Organisationsformen und Prozesse sämtlicher staatlicher Institutionen immer wieder im Licht der Wirksamkeit zu betrachten und Abläufe wenn möglich zu verbessern. Vor diesem Hintergrund ist es gerechtfertigt, die Frage nach der Autonomie der staatlichen Mittelschulen regelmässig aufzuwerfen. Zu glauben, eine Erhöhung der Schulautonomie und die Einführung eines Globalkreditssystems führe zwangsläufig zu einer wirksameren Mittelverwendung, wäre indessen voreilig und falsch. Die Regierung hat bereits in ihrer Begründung zur Motion 42.04.23 «Teilautonome, leistungsfähige Kantonsschulen – Stopp dem Bildungsabbau» auf die Grenzen einer erhöhten Teilautonomie der Mittelschulen hingewiesen, dabei aber auch deutlich gemacht, dass ihr Widerstand dagegen systembedingter und keineswegs grundsätzlicher Natur ist.

Im nachfolgenden Bericht werden zuerst die einzelnen Teilbereiche von Schulautonomie dargestellt. Anschliessend wird gezeigt, in welchem Ausmass in diesen Bereichen die Schulen bereits heute autonome Entscheidungen treffen können und aus welchen Gründen ihnen dies in gewissen Fragen verwehrt bleibt. Abschliessend werden Schritte aufgezeigt, die im Moment diskutiert werden oder diskutiert worden sind, um die Schulautonomie weiter zu erhöhen. Die Regierung steht dafür ein, auch inskünftig einzelne Massnahmen auf ihre Tauglichkeit bezüglich erhöhter Schulautonomie zu prüfen, anstatt sich auf Instrumente mit begrenzter Wirksamkeit einzulassen. Die Vergrösserung der Autonomie der Mittelschulen soll jedoch an die Einführung von Qualitätsstandards und an eine Erhöhung der Vergleichbarkeit der einzelnen Schulen (z.B. durch Benchmarking) geknüpft werden.

2. Formen der Autonomie von Mittelschulen

Die Prüfung, ob und in welchen Bereichen die Autonomie der staatlichen Mittelschulen erhöht werden kann und soll, muss sorgfältig vorgenommen werden. Wer einer Veränderung der Schulautonomie das Wort spricht, kommt nicht umhin zu definieren, was er genau darunter versteht, denn Schulautonomie ist ein Begriff, der verschiedene Facetten hat. Gemäss Rolf Dubs («Die Führung einer Schule», Zürich 1994) beinhaltet eine umfassende Schulautonomie die Lehrplanautonomie, die Organisationsautonomie sowie die Finanzautonomie in Personal-, Investitions- und Betriebskostenfragen.

2.1. Lehrplanautonomie

Lehrplanautonomie bedeutet für eine Schule, dass sie das Recht hat, den Lehrplan vorzugeben und alle damit verbundenen Fragen wie Zulassung, Unterrichtsgestaltung, methodische und didaktische Mittel oder Abschlüsse zu regeln. Die Schule ist frei, pädagogische und erziehungswissenschaftliche Erkenntnisse, aber auch Trends des Zeitgeistes in ihr Lehrprogramm einfließen zu lassen und in bestimmten Bereichen, sei es z.B. im Sport oder sei es in den Schönen Künsten, eigene Akzente zu setzen und sich diesbezüglich zu profilieren. Aufgrund der unterschiedlichen gesellschaftlichen und pädagogischen Ideologien ist aber bei einer vollen Lehrplanautonomie davon auszugehen, dass die Gleichwertigkeit, ja gar die Vergleichbarkeit der Ausbildungsabschlüsse nicht mehr gewährleistet werden könnte, da die geforderten Lernleistungen zu unterschiedlich wären. Dies ist insbesondere mit Blick auf den Eintritt in eine weiterführende Schule problematisch.

2.2. Organisationsautonomie

Die Organisationsautonomie hat zum Inhalt, den Schulen freizustellen, wie sie ihre Abläufe und ihre Aufbauorganisation regeln wollen. Den Rahmen setzen dabei ausschliesslich die Mittel des Budgets. Nicht von Interesse für die vorgesetzten Behörden sind dabei beispielsweise Zahl und Aufgabenbereiche oder die Führungskapazitäten (Entlastungslektionen und Funktionszulagen) der einzelnen Schulleitungsmitglieder. Zwingend ist jedoch, dass die Schule ihre Führungsgrundsätze in einem Führungshandbuch festlegt, damit diese auch für Dritte transparent und nachvollziehbar sind.

2.3. Finanzautonomie

Die Finanzautonomie ist jener Teilbereich der Schulautonomie, der in Lehre und Praxis am meisten zu Diskussionen Anlass gibt. Solange man sich nicht auf ein System des freien Schulwettbewerbs einigt, wie es aus dem angelsächsischen Raum bekannt ist, wird die Finanzautonomie zwangsläufig eingeschränkt bleiben, weil der Staat mindestens die finanziellen Rahmenbedingungen festlegt.

Finanzautonomie umfasst die Bereiche der Personal-, der Investitions- und der Betriebskostenautonomie.

2.3.1. Personalautonomie

Unter Personalautonomie ist zu verstehen, dass die Schule frei ist, Lehrkräfte und Verwaltungspersonal nach eigenem Ermessen einzustellen, einzustufen und auch zu entlassen. Die Personalautonomie ist in Bezug auf die Finanzautonomie deshalb von überragender Bedeutung, weil gemäss Budget der Mittelschulen 80 bis 90 Prozent aller Aufwendungen direkt oder indirekt Personalkosten betreffen¹.

Je nach dem Ausgestaltungsgang der Finanzautonomie als Ganzes ergeben sich in der Personalautonomie unterschiedliche Spielarten. Beispielsweise könnten eingesparte Mittel im Personalbereich auf die Sachaufwände übertragen werden oder umgekehrt. Dies hätte wichtige Konsequenzen: Einerseits dürfte verstärkt ein Wettbewerb um die besten Lehrkräfte entstehen, der auch und im Wesentlichen über die Besoldung ausgetragen wird. Zwischen den einzelnen Schulen entstünden alsbald Lohndifferenzen. Andererseits könnte eine einseitig ökonomisch handelnde Schulleitung geneigt sein, ältere «teure» Lehrkräfte durch jüngere «billigere» zu ersetzen, um die frei werdenden Mittel in die Betriebskosten oder in Investitionen fliessen zu lassen.

2.3.2. Investitions- und Betriebskostenautonomie

Die Investitions- und Betriebskostenautonomie ermöglicht es den Schulen, die Mittel gezielt mit Blick auf ihre Schwerpunkte bezüglich Schulentwicklung und Schulorganisation einzusetzen. Bezüglich Investitionen ist jedoch zu vermerken, dass diese relativ rasch ein Kostenvolumen annehmen, das innerhalb des ordentlichen Budgets nicht mehr getragen werden kann. Diese Problematik besteht in den Betriebskosten weniger, doch ist ihr Anteil an den gesamten Aufwendungen klein. Nur etwa 10 bis 20 Prozent aller Aufwendungen an den Mittelschulen betreffen den Sachaufwand. Davon umfasst der überwiegende Teil Kosten für den Unterhalt der Gebäulichkeiten und für Mieten. Jene Mittel, über welche die Schulleitungen tatsächlich frei verfügen können, sind sehr beschränkt. Sie betragen ungefähr 3 bis 9 Prozent der gesamten Budgetsumme¹.

¹ Vgl. dazu die Beilagen 1 und 2 zu diesem Bericht.

3. Umsetzung im st.gallischen Mittelschulalltag (Ist-Zustand)

Der nachfolgende Abschnitt gibt Auskunft, in welcher Form die dargestellten Aspekte von Schulautonomie in der st.gallischen Mittelschulgesetzgebung und im Schulalltag umgesetzt worden sind.

3.1. Lehrplanautonomie

Nach Art. 30 Abs. 2 MSG werden die Lehrpläne an den Mittelschulen vom Erziehungsrat erlassen und bedürfen der Genehmigung der Regierung. Wesentliche Elemente bezüglich Inhalt und Rahmenbedingungen der Mittelschulbildung sind weiter durch Bundes- oder Konkordatsrecht geregelt (z.B. Maturitäts-Anerkennungsreglement, sGS 230.11; Rahmenlehrpläne für die Diplom- und die Wirtschaftsmittelschule). Damit kann den geschilderten Gefahren² wirksam entgegengetreten und das Erreichen von vorgegebenen Lern- und Bildungszielen an den Mittelschulen sichergestellt werden. Schülerinnen und Schüler haben damit Gewähr, mit ihrer an der Mittelschule erworbenen Ausbildung an einer weiterführenden Schule bestehen zu können. Somit ist auch eine ausgeprägte Konkurrenzsituation bezüglich Bildungsqualität unter den Mittelschulen, die möglicherweise gar in ein Ranking mündete, unerwünscht. Der Staat muss Garant sein, dass an allen Schulen qualitativ gleichwertige Lehr- und Lernleistungen erbracht werden. Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, allen Schulen die gleichen Lehr- und Lernziele vorzugeben. Dies gilt besonders in einem geographischen Gebilde wie dem Kanton St.Gallen, wo der Wohnort der Schülerinnen und Schüler in der überwiegenden Mehrheit der Fälle den Schulort bestimmt. Vor dem Gebot der Chancengleichheit ist es unabdingbar, dass in allen Regionen grundsätzlich das gleiche Schulangebot besteht. Dies ermöglicht es allen Schülerinnen und Schülern, die gewünschte Ausbildung mit einem verhältnismässigen Schulweg absolvieren zu können. Diese politische Steuerung wird durch die zentrale Klassenbildung des Erziehungsrates verstärkt. Sie ist aber nur wirksam, wenn sichergestellt ist, dass identische Lehrgänge an allen Schulorten tatsächlich auch gleichartig sind und inhaltlich keine qualitativen Unterschiede bestehen. Somit ist ein Wettbewerb, der über das Setzen eines schuleigenen Profils hinausgeht, an den st.gallischen Mittelschulen nicht erstrebenswert. Ein System der freien Schulortswahl ist im Kanton St.Gallen demnach aufgrund der geografischen Situation und unter dem Aspekt des haushälterischen Umgangs mit den Budgetmitteln nicht erwünscht.

Die Vorgaben des staatlichen Lehrplans sind jedoch nicht absolut. Im Gegenteil sind die st.gallischen Mittelschullehrpläne sehr offen und teilweise auch nur exemplarisch. In erster Linie geben sie die zu erreichenden Richtziele sowie pädagogisch-didaktische Hinweise und nur in zweiter Linie konkrete Lerninhalte vor. Ihre deutlichste Ausprägung finden sie im Umstand der «Hausmatura», d.h. der Tatsache, dass die Maturitätsprüfung nicht standardisiert ist, sondern die Prüfungsaufgaben von den Lehrkräften selbständig und individuell anhand des erarbeiteten Stoffes zusammengestellt, korrigiert und bewertet werden. Damit wird dem Grundsatz «wer lehrt, der prüft» Nachdruck verschafft, der belegt, dass der Erziehungsrat insbesondere Wert darauf legt, den Lehrkräften in der Wahl der Methoden und der verwendeten Lehrmittel grösstmögliche Freiräume zu gewähren. Um trotzdem seiner Verantwortung nachkommen zu können, die Erreichung der Lehr- und Lernziele zu überprüfen, will der Erziehungsrat an den Gymnasien versuchsweise Vergleichsarbeiten durchführen lassen. Er hat dazu im Januar 2005 die Kantonale Rektorenkonferenz, das Amt für Mittelschulen und den Kantonalen Lehrmittelverlag damit beauftragt, ein entsprechendes Pilotprojekt zu entwickeln. Gerade weil die Lehr- und Methodenfreiheit einen solch hohen Stellenwert hat, haben Vergleichsarbeiten an den Mittelschulen bislang kaum Tradition. Die Idee an sich ist aber nicht neu: Auch die st.gallischen Mittelschulen setzen seit einigen Jahren mit Erfolg die gängigen internationalen Sprachzertifikate wie das Diplôme élémentaire de langue française (DELF) für das Fach Französisch und die Cambridge Certificates für das Fach Englisch ein. Diese Zertifikate weisen auf messbare Weise den Schülerinnen und Schülern, aber auch den Lehrkräften aus, wo die Lernenden im Vergleich zu anderen stehen, sie zeigen aber auch Dritten, z.B. Unternehmen, auf, über welche überprüften Sprachkompetenzen die Schülerinnen und Schüler verfügen. Indem an den

² Vgl. Ziff. 2.1. dieser Botschaft (Lehrplanautonomie).

st.gallischen Mittelschulen die Anwendung von Vergleichsarbeiten nun aus- bzw. aufgebaut wird, soll nicht nur mehr Klarheit geschaffen werden, wo Lernende stehen, sondern auch aufgezeigt werden, welche Lücken zu füllen sind, damit die geforderten Standards in der verbleibenden Schulzeit noch erreicht werden. In einem ersten Schritt ist vorgesehen, die Kompetenzen der Gymnasistinnen und Gymnasiasten in den Fächern Deutsch und Mathematik in der Mitte ihrer Ausbildungszeit zu überprüfen.

Bezüglich Lehrplanautonomie haben Regierung und Erziehungsrat weiter bei den Ergänzungsfächern³ den Mittelschulen die Möglichkeit offen gelassen, selbständig Lehrpläne zu erstellen und diese den Behörden zum Erlass und zur Genehmigung vorzulegen. Auch an anderen Orten besteht für die Schulleitungen Gelegenheit, ein Stück weit ein eigenständiges Schulprofil aufzubauen. So besteht beispielsweise in der Konzeption und Gestaltung des Freifachangebots, von Besonderen Unterrichtswochen, der «Lektionen zur Verfügung Schule» oder der Fremdsprachenaufenthalte durchaus Freiraum. Auch die kantonale Studententafel⁴ des Gymnasiums birgt diesbezügliche Möglichkeiten, indem der Erziehungsrat den Schulen ausdrücklich erlaubt hat, von der Einheitlichkeit der kantonalen Vorgaben abzuweichen, solange sich das Wochentotal der zu besuchenden Lektionen für die Schülerinnen und Schüler in jeder Klasse innerhalb einer Bandbreite von 32 und 37 Lektionen je Woche bewegt.

Als Fazit ist festzustellen, dass im Kanton St.Gallen in verschiedenen Bereichen eine teilweise Lehrplanautonomie besteht. Die einzelnen Mittelschulen haben denn auch in Ausschöpfung dieser Möglichkeiten ihr eigenes Profil und ihr eigenes Gepräge geschaffen. Aus Gründen der Verantwortlichkeit, Lehrgänge anbieten zu können, welche die Tauglichkeit für weiterführende Schulen garantieren, und zur Sicherung der Unterrichtsqualität sind diesen Möglichkeiten jedoch Grenzen gesetzt.

3.2. Organisationsautonomie

Einleitend kann festgehalten werden, dass die Organisationsautonomie der st.gallischen Mittelschulen gross ist. In verschiedenen Bereichen, z.B. bei den Führungskapazitäten (Entlastungslektionen und Funktionszulagen), in den Freifächern oder den Sportlektionen, werden den Schulen nur noch Vorgaben im Sinn von Kontingenten gemacht. Die konkrete Umsetzung ist dabei Sache der Schule.

Die Führungsstruktur der st.gallischen Mittelschulen wird nach Art. 23 MSG vom jeweiligen Rektor oder von der jeweiligen Rektorin festgelegt. Sie ist dem Erziehungsrat zur Genehmigung vorzulegen. Dabei ist anzumerken, dass dieser den Schulleitungen einen erheblichen Spielraum belässt, solange die Rahmenbedingungen bezüglich der zur Verfügung gestellten Führungskapazitäten eingehalten werden. Insbesondere die ergänzende Verordnung über das Dienstverhältnis der Mittelschul-Lehrkräfte (sGS 143.4; abgekürzt EVD), die seit Beginn des Schuljahrs 2004/05 in Vollzug noch ist, hat für die Schulleitungen noch einmal eine deutliche Erhöhung der Organisationsautonomie gebracht. Mit der erhöhten Autonomie geht aber auch eine grössere Verantwortung der Rektorate einher, da sie das von der EVD vorgegebene Total an Führungskapazitäten selbständig auf die Funktionsträger der Schule aufteilen können. Auf diese Weise kann schullokal eine angemessene Entschädigung für die Arbeiten der Inhaberinnen und Inhaber von Schulämtern, namentlich der Prorektorinnen und Prorektoren, erfolgen. Die Kopplung des Kontingentes an objektive Messgrössen (v.a. die Zahl der geführten Klassen und Abteilungen) bietet Gewähr, dass bezüglich der Grösse des Pools für die einzelnen Schulen Fairness herrscht. Das Amt für Mittelschulen stellt dessen Einhaltung sicher. Die Rektorinnen und Rektoren selbst sind direkt dem Leiter des Amtes für Mittelschulen unterstellt. Dies bietet nahe und rasche Wege in der Führung.

³ Alle Gymnasistinnen und Gymnasiasten wählen im letzten Ausbildungsjahr ein Fach entsprechend ihren Neigungen im Umfang von vier Lektionen je Woche, um ihre Mittelschulbildung zu vertiefen bzw. zu verbreitern.

⁴ Die Studententafel gibt eine Übersicht über die Anzahl Lektionen, welche Schülerinnen und Schüler in den verschiedenen Klassen je Fach je Woche zu besuchen haben.

Dass der Freiheitsgrad in der Organisation der Schule bereits jetzt relativ gross ist, zeigt sich weiter darin, dass die Schulen frei sind, nach eigenem Ermessen ein Leitbild zu erstellen. In der Organisation des Qualitätsmanagements geben die unter dem Titel «SEM – Schulentwicklung an Mittelschulen» vom Erziehungsrat beschlossenen Vorgaben nur einen Rahmen vor, für dessen wesentliche Inhalte die Schulen selbständig verantwortlich sind. So ist es nach wie vor jeder Schule selbst überlassen, wie sie wesentliche Qualitätsaspekte, z.B. die schulinterne Lehrerfortbildung, die Unterrichtsevaluation oder die Hospitation, plant und durchführt, so dass in erster Linie die eigenen Vorstellungen und Bedürfnisse abgedeckt werden können. Auch die aktuell im Erziehungsrat diskutierten Möglichkeiten einer stärkeren Institutionalisierung von Schulentwicklungsmassnahmen wird daran im Grundsatz nichts ändern. Als weiteres Beispiel sei auch die Organisation des Absenzenwesens genannt: Hier hat der Erziehungsrat die Ausarbeitung von entsprechenden Reglementen in die Hand der einzelnen Schulen bzw. ihrer Aufsichtskommissionen gelegt. Grosse Autonomie herrscht auch im disziplinarischen Bereich: Die Rektorate sprechen Verweise und Ultimaten im eigenen Ermessen aus.

Auch folgende Bereiche untermauern die relativ grosse Organisationsautonomie der Mittelschulen, da sie alle schulintern geregelt werden: Schülerorganisation und Mitwirkung der Schülerinnen und Schüler, Zusammenarbeit mit den Eltern, Aussenkontakte (zu anderen Mittelschulen, zu Behörden, zur Presse, zu abgebenden und abnehmenden Schulen, Auslandkontakte / Fremdsprachaufenthalte), Aus- und Weiterbildung des Verwaltungspersonals, Jahresplanung und Durchführung von Anlässen, Bibliothek, Organisation des Verpflegungsdienstes (z.B. Fremdvergabe der Mensaführung an Dritte), Reinigung und Gebäudeunterhalt (z.B. Auslagerung der Unterhaltsreinigung) sowie der gesamte Materialeinkauf.

3.3. Finanzautonomie

3.3.1. Personalautonomie

Sehr stark ausgeprägt ist die Personalautonomie der Mittelschulen für das Verwaltungspersonal (Sekretariat, Hausdienst, technische Assistenten, Bibliothek usw.). Abgesehen von Einstufung und Beförderung liegt im Rahmen des Stellenplans die Personalverantwortung, vor allem die Personalselektion, in der Hand der Schulleitungen. Sie leiten die wesentlichen Verfahren selbständig. Auch bei Stellenvakanzen im Lehrkörper sind die Mittelschulen heute weitgehend frei, wen sie anstellen möchten. Zwar liegt die Wahl von unbefristet angestellten Lehrkräften nach Art. 51 f. MSG formell nach wie vor in der Hand des Erziehungsrats, doch liegt das Bewerbungs- und Auswahlverfahren bei den Schulleitungen. Einschränkungen erfolgen lediglich in Bereichen, wo ein übergeordnetes öffentliches Interesse besteht. So wird beispielsweise bis zum Abschluss der Reform in der Lehrerbildung⁵ den Lehrkräften der auslaufenden Seminare ein neuer Dienort an einer anderen Mittelschule angeboten, wenn dort ein Pensum im entsprechenden Fach frei wird. Damit wird die freie Personalauswahl der Schulleitungen während einiger Jahre beschränkt, da unbefristet angestellte Lehrpersonen aus den Seminaren zu übernehmen sind, was dazu führt, dass vereinzelt die Lehraufträge von eigenen Lehrkräften mit befristeter Anstellung nicht verlängert werden konnten. Solche Eingriffe des Departementes erfolgen jedoch ausschliesslich zum Schutz des Personals. Nur diese Mitsprache stellt sicher, dass langjährigen Staatsangestellten bei Pensenschwankungen aufgrund von Strukturveränderungen weiterhin ein Pensum zugewiesen werden kann. Wäre die Schule frei in der Wahl, wen sie anstellen möchte, könnte in solchen Situationen keine Beschäftigungsgarantie mehr abgegeben werden, was den Staat insgesamt zu einem weniger zuverlässigen Arbeitgeber machte.

Kein Freiraum besteht in der Einstufung der Lehrkräfte, weil dabei unerwünschte Nebenwirkungen befürchtet werden. Ein zentrales Personalmanagement für Lehrkräfte und Verwaltungsangestellte sorgt für Fairness und rechtsgleiche Behandlung der Anstellungsbedingungen aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Mittelschulen im ganzen Kanton. So können sich die Lehrkräfte immer darauf verlassen, dass sie an allen anderen Mittelschulen im Kanton gleich

⁵ Aufbau der Pädagogischen Hochschule Rorschach (PHR) und gleichzeitige Auflösung der bisherigen Lehrerseminare an den Mittelschulen.

eingereicht wären. Ganz allgemein bleibt unbestritten, dass seitens des Staates Vorgaben für die Anstellungsbedingungen bestehen müssen, wenn der Staat weiterhin als verlässlicher Arbeitgeber angesehen werden will. Einheitliche Anstellungsbedingungen bieten sowohl der Schulführung als auch den Lehrkräften Sicherheit. Dieses Ziel wurde im Übrigen auch mit der neuen Dienst- und Besoldungsordnung der Berufsschulen angestrebt. Die angestrebten Neuerungen lehnen sich an die Anstellungsrichtlinien an den Mittelschulen an und führen insgesamt zu einer Vereinheitlichung der Rahmenbedingungen auf der gesamten Sekundarstufe II.

Spielraum in der Autonomie besteht bei der Ausrichtung von ausserordentlichen Leistungsprämien, wo den Schulen ein Kontingent zur freien Verfügung zugewiesen wird. Dieses ist mit rund 2 Promille der gesamten Lohnsumme jedoch bescheiden. Immerhin steht aber den Schulen für das Budgetjahr 2005 je nach der Grösse ein Betrag zwischen 12'000 und 44'000 Franken zur Verfügung, mit dem das Rektorat einzelnen Personen oder Gruppen für besondere Leistungen selbständig eine Anerkennung aussprechen kann.

3.3.2. *Betriebskostenautonomie*

Die Betriebskostenautonomie ist an den st.gallischen Mittelschulen grundsätzlich gewährleistet. Wo Flexibilität besteht, greift das Erziehungsdepartement nicht ohne Not in die Verteilung der Betriebskosten ein. In diesen Bereichen hat bereits ein Stück weit ein Globalkreditsystem Einzug gehalten. So sind beispielsweise die Rektorate weitgehend frei, wie sie die Lehrmittelkredite auf die einzelnen Fachschaften verteilen.

Ein Blick auf die Rechnung der Mittelschulen zeigt jedoch, dass nahezu alle Ausgaben gebunden sind. Somit ist dem Freiheitsgrad der Schulleitungen strukturbedingt und zwangsläufig eine enge Grenze gesetzt. Eine Übersicht in der Beilage zu diesem Bericht zeigt auf, wie sich die Aufwendungen an den staatlichen Mittelschulen (ohne Seminare und Kantonsschule Wil) auf verschiedene Kostenarten verteilen (Basis: Rechnung 2004). Aus dieser Darstellung wird ersichtlich, wie klein der Spielraum zur Verwendung von freien Mitteln in Tat und Wahrheit ist. Je nach der Schule sind nur gerade zwischen 4 und 11,5 Prozent nicht zum Vornherein durch Personalkosten oder interne Verrechnungen⁶ gebunden. Im kleinen verbleibenden prozentualen Anteil sind weitere ebenfalls gebundene Kosten enthalten, z.B. für Mieten. Alle anderen Aufwendungen für Lehrmittel, Fotokopien, Büromaterial, Drucksachen, Bibliothek, Informatik, Mobiliar, Energiekosten, Reinigungsmaterial, Entsorgungskosten, Versicherungsprämien, Schulveranstaltungen, Spesenentschädigungen, Gesundheitsdienst, Beiträge an die Mensa usw. werden aus einem minimalen prozentualen Anteil bestritten. Im Wissen um diesen kleinen Freiraum wird auch klar, dass von der Einführung eines Globalkreditsystems an den Mittelschulen nicht allzu viel erwartet werden darf, da der unternehmerische Gestaltungsspielraum der Schulleitungen relativ klein ist und der Anteil der gebundenen Kosten a priori sehr gross ist.

3.3.3. *Investitionsautonomie*

Die Investitionsautonomie besteht heute nur marginal. Eine Ausweitung wäre grundsätzlich denkbar. Allerdings wurde bereits zu bedenken gegeben, dass die Grenzen des Handlungsspielraums rasch erreicht werden. Investitionen, beispielsweise bauliche Massnahmen, fallen nicht regelmässig an und sprengen in ihrer Grössenordnung schnell das ordentliche Budget. Schon bei relativ kleinen Vorhaben wird ein zusätzliches Verfahren zur Mittelbeschaffung erforderlich. Aus diesem Grund macht die Zuweisung eines steten Kredites keinen Sinn. Ferner darf erwähnt werden, dass im Rahmen der jährlichen Bau-, Raum- und Mobiliarbegehren alljährlich Anträge im Umfang von einigen Hunderttausend Franken eingereicht und in der Mehrheit der Fälle auch bewilligt werden, beispielsweise um Schulzimmer zu sanieren. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass es eine zentrale Aufgabe von Parlament und Regierung ist, grössere Bau- und Investitionsvorhaben angesichts der knappen finanziellen Mittel sorgfältig zu prüfen und zu priorisieren. Grossprojekte, wie beispielsweise die Informatik-Bildungsoffensive, erfordern im

⁶ Interne Verrechnungen umfassen Leistungen, die bei anderen staatlichen Stellen bezogen und von diesen in Rechnung gestellt werden.

Übrigen von Gesetzes wegen (Gesetz und Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen, [sGS 841.1 und 841.11]) eine zentrale Ausschreibung und einen zentralen Einkauf.

3.3.4. *Fazit*

Aus den bisherigen Darstellungen wird ersichtlich, wie klein der Spielraum in der Finanzautonomie in Tat und Wahrheit ist. Vor diesem Hintergrund muss die Frage aufgeworfen werden, ob eine Ausweitung Sinn macht bzw. ob sie überhaupt erwünscht ist. Deutlich wird dies anhand der vom Kantonsrat im Rahmen des Massnahmenpakets 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushaltes beschlossenen Detaileingriffe im Mittelschulwesen: Die Reduktion der Zahl der Pflichtlektionen, die Vorverschiebung des Maturitätszeitpunktes, die Pflicht zur Erhebung einer Administrationsgebühr von 200 Franken je Schülerinnen und Schüler sowie Jahr und die Erhöhung des Schulgeldes für ausserkantonale Schülerinnen und Schüler haben insgesamt zu einer spürbaren Budgetreduktion und zur Beschneidung der Autonomie geführt. Sie haben nicht nur den Spielraum der Rektorate eingeengt, sondern auch aufgezeigt, dass der Kantonsrat weiterhin gewillt ist, auf nicht-strategischer Ebene auf die Mittelschulbudgets Einfluss zu nehmen und damit die Autonomie der Schulen zu beschränken. In diesem Licht erscheint der Wille zur Einführung eines Globalkreditsystems ebenso fraglich wie sein Nutzen. Dies gilt umso mehr, als ein solches System an konkrete Leistungsvereinbarungen zu knüpfen wäre, deren Umsetzung durch ein zu schaffendes Controlling gesteuert werden müsste. Im Rahmen des Projektes «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» wurde deutlich, dass dies im Schulbereich einerseits eine aufwändige, andererseits aber auch eine in einem hohen Mass komplexe und oft zu nicht befriedigenden Ergebnissen führende Arbeit ist, zumal der Hauptindikator, die Schulqualität, nicht mit quantitativen Mitteln überprüft werden kann. Es muss angesichts dieser Schwierigkeiten, dem kaum vorhandenen Freiheitsgrad und der aufgezeigten Grenzen des Systems offen gelassen werden, ob diese Instrumente tatsächlich zu einer effizienteren Mittelverwendung an den Mittelschulen führen würden. Dass gerade die Zentralisierung zu grossen Einsparungen führen kann, zeigt das Beispiel der vom Amt für Mittelschulen organisierten Klassenbildung mit vom Erziehungsrat angeordneten Umteilungen von Schülerinnen und Schülern: Sie führte in den vergangenen drei Jahren jeweils zur Einsparung von vier Klassen, was – über die gesamte, drei- bis vierjährige Ausbildungszeit betrachtet – Minderausgaben von insgesamt rund 5 Mio. Franken entspricht. Aus der Sicht der Regierung ist es deshalb ratsamer, die bereits heute zur Verfügung stehenden Instrumente weiterhin konsequent anzuwenden, um eine optimale Ausschöpfung der Budgetmittel zu gewährleisten (z.B. Kreditumlagerungen), als neue einzuführen.

4. **Vorläufiger Verzicht auf ein neues Mittelschulgesetz**

Eine vollständige Überprüfung des Ausgestaltungsgrades der Autonomie von Mittelschulen wäre im Rahmen einer Revision des Mittelschulgesetzes vorzunehmen. In diesem Zusammenhang könnten auch Überlegungen zur Steuerung der Mittelschulen durch die Behörden ange stellt werden. Im Ist-Zustand bilden Regierung und Erziehungsrat den «Schulrat» der Mittelschulen. Der Erziehungsrat beschäftigt sich in dieser Funktion mit jährlich nahezu 250 Geschäften der Mittelschulen, wovon rund 90 Prozent auf die Funktion des Erziehungsrates als Wahlbehörde für Lehrkräfte zurückzuführen sind. Zu überprüfen wäre, ob die Rolle der Aufsichtskommissionen der Schulen, die heute in erster Linie die Visitation von Lehrkräften und die Teilnahme an den Abschlussprüfungen als Expertinnen und Experten umfasst, gestärkt werden könnte, insbesondere zur Sicherung und Steigerung der Schulqualität.

Im heutigen Zeitpunkt besteht aus der Sicht der Regierung kein zwingender Bedarf zur Revision des Mittelschulgesetzes. Wünschenswert wäre zwar, einzelne Bestimmungen des Mittelschulgesetzes anzupassen und den gesamten Text redaktionell zu überarbeiten. Diese wenigen Punkte allein würden aber ein aufwändiges Revisionsverfahren nicht rechtfertigen. Das bestehende Mittelschulgesetz genügt den heutigen Anforderungen grundsätzlich nach wie vor, und die Prioritäten sind angesichts der eingeschränkten personellen Ressourcen auf andere

Projekte zu setzen. Deshalb wurden die Arbeiten an der Revision des Mittelschulgesetzes vor-
derhand eingestellt.

5. Schritte zu einem Ausbau der Schulautonomie

Wenn dem Ausbau der Autonomie der Mittelschulen Grenzen gesetzt sind, haben Regierung, Erziehungsrat und Erziehungsdepartement den geschilderten Bedenken und den aufgezeigten Limiten zum Trotz verschiedentlich betont, dass sie gewillt sind, die Autonomie der Mittelschulen zu verstärken, wo dies Sinn macht. Sie haben dabei aber stets festgehalten, dass die Ausweitung der Autonomie niemals Selbstzweck sein dürfe, sondern jederzeit dem Hauptauftrag der Mittelschulen – Sicherung und Entwicklung von Schul- und Unterrichtsqualität – zu dienen habe.

Dass diese Überlegungen nicht nur Worte sind, kann anhand von mehreren Beispielen belegt werden. Allein in den vergangenen Monaten hat das Amt für Mittelschulen die Autonomie der Mittelschulen in folgenden Bereichen erhöht:

- selbständiges Ausschreiben von Stellen und Rekrutierung von Lehrkräften;
- grösserer Freiraum bei der selbständigen Anordnung von Halbklassenunterricht;
- vereinfachtes Verfahren für Kreditumlagerungen;
- Ausarbeitung der bereits erwähnten neuen Ergänzenden Verordnung über das Dienstverhältnis der Mittelschul-Lehrkräfte.

Gerade die Erhöhung des Spielraums bei der Selektion von Lehrkräften, wo sich Erziehungsrat und Erziehungsdepartement lediglich noch eine Vetofunktion vorbehalten, ist ein Beispiel von sehr grosser Autonomie der Schulen in einem Bereich, der für die Schulentwicklung von höchster Bedeutung ist.

Weiter stehen auch die Weisungen zur Benützung von Räumlichkeiten der staatlichen Mittelschulen an Dritte kurz vor einem Neuerlass, so dass auch hier den Schulleitungen ein grösserer Ermessensspielraum sowie ein Instrument und ein Anreiz zum betriebswirtschaftlicheren Handeln zur Verfügung gestellt wird.

Wünschenswert wäre, dass der Erziehungsrat vermehrt Schulversuche genehmigen könnte, um den Schulen die Möglichkeit zu geben, noch verstärkt ein eigenes Profil zu entwickeln. Aufgrund der knappen Finanzen hat sich der Erziehungsrat aber diesbezüglich in letzter Zeit sehr grosse Zurückhaltung auferlegt. Bei einem beantragten Projekt zur Einführung einer zweisprachigen Maturität der Kantonsschulen am Burggraben St.Gallen und Wil mussten beispielsweise aus finanziellen Gründen verschiedene Abstriche gemacht werden.

6. Antrag

Es hat sich in der Vergangenheit als recht taugliches Mittel erwiesen, die Autonomie schrittweise und in ausgewählten Bereichen versuchsweise zu erweitern und anschliessend zu prüfen, ob sich die eingeleiteten Massnahmen bewähren. Ferner unternehmen Erziehungsdepartement und Amt für Mittelschulen immer wieder Anstrengungen, um administrative Prozesse zu überdenken, zu verschlanken und zu optimieren. Diese Bemühungen haben stets zum Ziel, die vorhandenen Mittel bedarfsgerecht und dadurch optimal für Schülerschaft, Lehrkörper und Schulleitung einzusetzen.

An der bewährten Praxis, wie sie in diesem Bericht dargestellt wurde, ist festzuhalten. Soweit dies Sinn macht, ist die Ausweitung der Autonomie der Mittelschulen weiterhin situativ zu prüfen. Eine festgeschriebene Anwendung von Instrumenten der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV), wie z.B. ein Globalkreditsystem, erscheint im heutigen Zeitpunkt nicht sinnvoll. Von einer diesbezüglichen Verpflichtung ist deshalb abzusehen. Es sind momentan

keine weiteren Beschlüsse oder Massnahmen erforderlich, um die Autonomie der Mittelschulen zu stärken.

Zur Qualitätsentwicklung an Mittelschulen – und damit auch zur Qualitätssicherung – wird die Regierung im Rahmen der Erfüllung des Postulates 43.05.01 «Qualitätsentwicklung an Mittelschulen» Bericht erstatten.

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung,

Der Präsident:

Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:

Martin Gehrer

Beilage 1

Verteilung der Aufwände an Mittelschulen

Basis: Rechnung 2004 (Beträge auf TFr. gerundet)

	KS am Burggraben SG		KS am Brühl SG		KS Heerbrugg		KS Sargans		KS Wattwil	
	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
Total Aufwand (ohne interne Verrechnungen)	27'079'000	100.00	8'593'000	100.00	13'314'000	100.00	13'447'000	100.00	15'024'000	100.00
Personalaufwand	25'700'000	94.91	7'591'000	88.34	12'367'000	92.89	12'350'000	91.84	13'800'000	91.85
Personalaufwand Lehrkräfte	23'118'000	85.37	6'895'000	80.24	10'932'000	82.11	11'078'000	82.38	12'335'000	82.10
Pers.aufwand Verw.-Personal	2'389'000	8.82	605'000	7.04	1'303'000	9.79	1'151'000	8.56	1'338'000	8.91
Spesenentschädigungen	193'000	0.71	91'000	1.06	132'000	0.99	121'000	0.90	127'000	0.85
Sachaufwand	1'345'000	4.97	1'003'000	11.67	945'000	7.10	1'043'000	7.76	1'182'000	7.87
Büromaterial, Lehrmittel	429'000	1.58	230'000	2.68	293'000	2.20	367'000	2.73	346'000	2.30
Mobilien, Maschinen	92'000	0.34	86'000	1.00	29'000	0.22	66'000	0.49	13'000	0.09
Informatik	99'000	0.37	89'000	1.04	78'000	0.59	73'000	0.54	96'000	0.64
Verbrauchsmaterial	308'000	1.14	92'000	1.07	323'000	2.43	134'000	1.00	175'000	1.16
Baulicher Unterhalt	28'000	0.10	0	0.00	24'000	0.18	2'000	0.01	0	0.00
Anderer Unterhalt	181'000	0.67	44'000	0.51	79'000	0.59	36'000	0.27	84'000	0.56
Mieten und Pachten	20'000	0.07	388'000	4.52	6'000	0.05	264'000	1.96	336'000	2.24
Dienstleistungen	109'000	0.40	55'000	0.64	81'000	0.61	70'000	0.52	102'000	0.68
Anderer Sachaufwand	79'000	0.29	19'000	0.22	32'000	0.24	31'000	0.23	30'000	0.20
Staatsbeiträge (an Mensa)	33'000	0.12	0	0.00	0	0.00	53'000	0.39	44'000	0.29

Aufwandverteilung einer Mittelschule anhand eines Beispiels

