

Einfache Anfrage Walser-Sargans vom 24. Januar 2013

Kostenentwicklung im Bildungswesen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 30. April 2013

Joe Walser-Sargans erkundigt sich in seiner Einfachen Anfrage vom 24. Januar 2013 nach dem Ausmass und den Ursachen der Mehraufwendungen im Bildungsbereich im Vergleich mit dem Jahr 2005. Konkrete Fragen stellt er zur Aufwandsteigerung einzelner Rechnungsabschnitte, zu den Kosten der Fremdevaluation für die Volksschulen und zu den Aufwendungen des Bildungsdepartementes für die Oberstufenreform 2012. Schliesslich wünscht er Ausführungen zur Lohnentwicklung der Lehrpersonen in den betreffenden Jahren.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Nettoaufwendungen des Kantons im Bildungsbereich waren 2012 nahezu gleich hoch wie im Jahr 2005. Das minimale Wachstum über alle sieben Jahre hinweg liegt mit 0,3 Prozent weit unter der Entwicklung der Teuerung (4,4 Prozent). Geändert haben sich die Aufwendungen der einzelnen Ämter und Dienststellen. Diese Mehr- und Minderaufwendungen haben unterschiedliche Ursachen. So können demographische Veränderungen zu einer Zu- oder Abnahme der Schüler- und Studierendenzahlen führen. Demographische Veränderungen beeinflussen dabei naturgemäss zuerst die unteren Jahrgangsstufen. Ein weiterer wichtiger exogener Einflussfaktor ist die Entscheidung der Jugendlichen bei der Wahl ihrer Ausbildung. Einen erheblichen Einfluss auf das Bildungsbudget haben zudem Anpassungen der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs sowohl auf Bundesebene wie auch innerhalb des Kantons. Schliesslich haben organisatorische Optimierungen innerhalb des Bildungsdepartementes zu Verschiebungen der Aufwendungen zwischen den Ämtern und Dienststellen geführt.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Aufwendungen in der Kostenstelle «Generalsekretariat» haben in den vergangenen Jahren nicht wegen der Schaffung neuer Stellen zugenommen, sondern weil es mehrere Strukturreformen gab, welche bewirkten, dass Stellen in das Generalsekretariat verschoben wurden. Bis zum Jahr 2007 bestand das Generalsekretariat primär aus dem Sekretariat des Departementsvorstehers und des Generalsekretärs sowie dem Dienst für Recht und Personal (DRP). Die Stellenverschiebungen sind zum Teil die Folge genereller Strukturreformen über alle Departemente und zum Teil auf Anpassungen zurückzuführen, die nur das Bildungsdepartement betreffen. Ziel aller Massnahmen war es, durch eine Bündelung von Aufgaben Kosten einzusparen und die Qualität der Leistungen zu optimieren. Im Einzelnen sind insbesondere die folgenden Stellenverschiebungen vorgenommen worden:
 - Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (NFA) und aufgrund eines Sparpaketes wurde auf den 1. Januar 2008 im Bildungsdepartement das Amt für Bildungsfinanzen (ABF) aufgelöst. Der grösste Teil des ABF wurde als Dienst für Finanzen und Informatik (DFI) im Generalsekretariat angesiedelt. Der DFI umfasst heute die Abteilung für Stipendien und Studiendarlehen, den zentralen Finanzdienst des Departementes sowie den Bereich Informatik Sekundarstufe II.
 - Eine grössere Verschiebung fand in den Jahren 2009 bis 2011 als Folge der Informatik-Bildungsoffensive (IBO) statt. Dabei wurden 14 Stellen für die Betreuung der Informatik an

den Mittelschulen und den Berufsfachschulen von den Schulen ins Generalsekretariat verschoben. Dank der Anpassung der Organisation (Bildung sogenannter Informatik-Cluster) wurde die regionale und überregionale Zusammenarbeit intensiviert und die Informatik wurde an den 16 kantonalen Schulen auf einen einheitlichen Stand gebracht. Die Mitarbeitenden der Informatik-Cluster haben ihren Arbeitsort weiterhin an den verschiedenen Schulstandorten.

- Die letzte Verschiebung fand im Jahr 2010 statt: Die Geschäftsstelle der Sport-Toto-Kommission wurde mit zwei Mitarbeitenden vom Amt für Sport ins Generalsekretariat verschoben. Diese Mitarbeitenden werden zwar über den Sport-Toto-Fonds refinanziert, der Besoldungsaufwand erscheint jedoch im Generalsekretariat.

Aufgrund der drei erläuterten organisatorischen Anpassungen entsteht der Personalaufwand der Kostenstelle Generalsekretariat heute mehrheitlich für Mitarbeitende, die erst im Verlauf der vergangenen Jahre ins Generalsekretariat verschoben worden sind.

2. Die Entwicklung der Nettoaufwendungen in den vier genannten Beispielen stellt sich wie folgt dar:

Nr.	Rechnungsabschnitt	Nettoaufwand 2005 (in 1'000 Franken)	Nettoaufwand 2012 (in 1'000 Franken)	Prozentuale Veränderung
1.	Amtsleitung Amt für Volksschulen (Rechnungsabschnitt 4050)	5'496	18'110	230 Prozent
2.	Ausbildungsbeihilfen (Rechnungsabschnitt 42501 bzw. 4003)	5'614	10'804	92 Prozent
3.	Berufsfachschulen (Rechnungsabschnitt 4156)	80'581	122'982	53 Prozent
4.	Mittelschulen (Rechnungsabschnitt 4205)	93'828	100'143	7 Prozent

Die Zunahme bei der Amtsleitung Amt für Volksschulen (AVS) ist – wie im Generalsekretariat – überwiegend auf organisatorische Anpassungen zurückzuführen. Auch das AVS übernahm einen Teil der Aufwendungen des per 1. Januar 2008 aufgelösten ABF, u.a. die Staatsbeiträge an die Katholische Kantonssekundarschule und die schulpsychologischen Dienste des Kantons und der Stadt St.Gallen sowie die Kosten für die Lehrmittel zu Gunsten der Schulträger. Ausserdem trägt der Rechnungsabschnitt die Personalaufwendungen zur Administration der Sonderpädagogik, welche die Kantone im Jahre 2008 von der IV übernommen haben.

Bei den Ausbildungsbeihilfen sind die Mehraufwendungen auf eine Revision der Stipendienverordnung per 1. August 2007 sowie auf die Streichung der Bundesbeiträge für Stipendien der Sekundarstufe II im Rahmen der NFA zurückzuführen.

Der Aufwand der Berufsfachschulen ist durch die Übernahme der Landwirtschaftlichen Schule im Jahr 2006 (vorher im Volkswirtschaftsdepartement) sowie durch den Aufbau des neuen Berufs- und Weiterbildungszentrums für Gesundheitsberufe St.Gallen angestiegen. Im Jahr 2007 wurden die Brückenangebote kantonalisiert, was ebenfalls zu einem Anstieg des Aufwandes geführt hat. Daneben wurden bei der Berufsbildung mit der Umsetzung der NFA die Bundesbeiträge neu in den Rechnungsabschnitt Amtsleitung ABB (4150) verbucht, was den Nettoaufwand des Rechnungsabschnittes Berufsfachschulen (4156) ebenfalls erhöht hat.

Der Mehraufwand bei den Mittelschulen ist im Wesentlichen die Folge der Anpassungen der Löhne. Einen erheblichen Einfluss haben zudem die Abschreibungen der Kantonsschulbauten. So belastet die Abschreibung der erweiterten Kantonsschule Heerbrugg die Rechnung seit dem Jahr 2012 mit 6.5 Mio. Franken je Jahr.

3. Nach Art. 37 des Personalgesetzes (sGS 143.1; abgekürzt PersG) überprüft die Regierung jährlich die Löhne. Sie bestimmt die Änderungen im Rahmen der mit dem Voranschlag bewilligten Kredite durch Verordnung. Sie berücksichtigt die Entwicklung der Lebenshaltungskosten, die allgemeine Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage sowie die Finanzlage des Kantons. Nach Art. 38 PersG weicht die jährliche Änderung von der Jahresteuerung gemäss Landesindex der Konsumentenpreise (KPI) nicht mehr als 3 Prozentpunkte ab. Der KPI darf höchstens um 6 Prozent über- oder unterschritten werden. Die Besoldungen 2012 basierten auf einem ausgeglichenen Indexstand von 102.4 Punkten (Basis des Index: Dezember 2010 = 100). Der dazugehörige KPI im November 2011, bei Beschluss des Voranschlages, betrug 100.

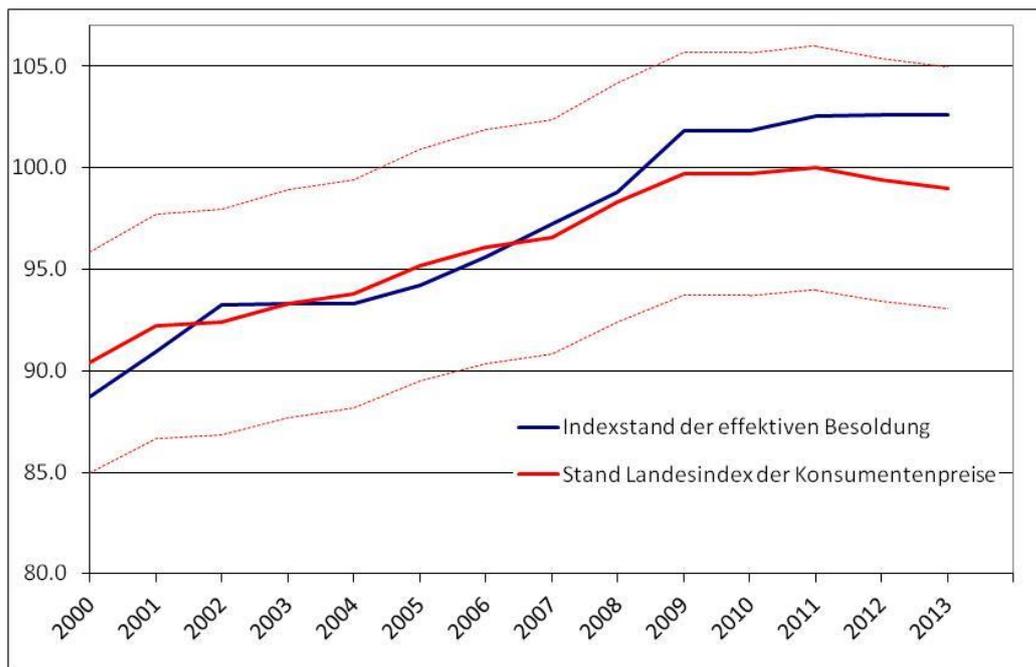


Abbildung 1: Indexstand der Besoldungsanpassungen

Wie der obigen Abbildung zu entnehmen ist, liegen die Anpassungen der Löhne in den fraglichen Jahren über der Entwicklung der Teuerung. Verantwortlich hierfür sind die deutlich über der Teuerung liegende, generelle Lohnanpassungen der Jahre 2006, 2007 und 2009.

Jahr	Generelle Besoldungsanpassung	Jahresteuerung
2006	1,50 Prozent	0,9 Prozent
2007	1,70 Prozent	0,5 Prozent
2008	1,60 Prozent	1,8 Prozent
2009	3,00 Prozent	1,4 Prozent
2010	0,00 Prozent	0,0 Prozent
2011	0,70 Prozent	0,3 Prozent
2012	0,00 Prozent	-0,6 Prozent

Tabelle 1 Generelle Lohnanpassungen und Jahresteuerung

Die dargestellten Anpassungen gelten sowohl für Verwaltungsangestellte als auch für Lehrpersonen. Zu den allgemeinen Lohnanpassungen kommen Beförderungen innerhalb einer Lohnklasse (Stufenanstieg) oder in eine höhere Lohnklasse hinzu. Diese Anpassungen sind individuell.

4. Die Fremdevaluation, neu Schulevaluation genannt, ist ein Element der Qualitätssicherung in der Volksschule. Sie geht von einer vom Kanton beauftragten externen Stelle aus und betrifft, über die kommunalen Behörden hinweg, direkt die Schuleinheiten. Der Fokus richtet sich auf die Schul- und Unterrichtsentwicklung. Die Schulevaluation ergänzt als Aussensicht die Innen-

sicht der Schulen auf ihre Qualität, welche Gegenstand der Selbstevaluation gemäss dem lokalen Führungs- und Qualitätskonzept ist. Sie findet in einer Kadenz von vier bis sechs Jahren in einem strukturierten, interaktiven Verfahren statt und mündet in Empfehlungen der Evaluations-Stelle zur Unterrichts- und Schulentwicklung. Berichterstattung und Empfehlungen richten sich primär an die Schulträger, die Empfehlungen zusätzlich an das Amt für Volksschule.

Im Zusammenhang mit den Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushaltes (22.11.07) hat der Kantonsrat am 30. November 2011 beschlossen, den Gemeindebeitrag an die Sonderschulung zu erhöhen und im Gegenzug übergeordnete Aufgaben durch den Kanton zu finanzieren. Dazu gehört auch die vollständige Übernahme der Kosten für die Schulevaluation von rund einer Million Franken jährlich. Für die Schulträger fallen dabei keine direkten Kosten an. Der massvolle zeitliche Mehraufwand ist insofern gerechtfertigt, als es sich bei der Schulevaluation um eine Dienstleistung des Kantons zuhanden und im Interesse der Schulträger handelt.

5. Der Sprachenbeschluss der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) von 2004 legte den Unterricht in zwei Fremdsprachen spätestens ab dem 3. beziehungsweise 5. Schuljahr fest. Die Umsetzung im Kanton St.Gallen erfolgte 2008 mit der Einführung des Englischunterrichts ab der 3. Primarklasse. Mit dem Teilprojekt «Oberstufe 2012» wurde das Ziel verfolgt, aufgrund der Veränderungen in der Primarschule den nahtlosen Übergang in die Oberstufe ab 2012 sicher zu stellen. Gleichzeitig wurden im Teilprojekt «Oberstufenstruktur» aufgrund diverser politischer Vorstösse (Postulat 43.06.15 «Reformen an der Oberstufe», Postulat 43.06.02 «Politik im Zeichen des demographischen Wandels», Postulat 43.06.14 «Bildungsplanung und Überprüfung der Schulstrukturen») Fragen zu Auswirkungen der Demographie und zum Einbezug weiterer Oberstufenmodelle bearbeitet. Neben der Umsetzung von politischen Aufträgen wurde auch die Weiterentwicklung der st.gallischen Oberstufe aufgrund gesellschaftlicher und demographischer Veränderungen verfolgt.

In den Jahren 2008 bis 2012 sind für die Projektarbeit im Amt für Volksschule Ressourcen im Umfang von rund ein bis zwei Arbeitstagen je Woche eingesetzt worden. Externe Kosten fielen an für die Weiterbildung der Lehrpersonen, welche Englisch in der Oberstufe unterrichten. Dazu gehören die Kurse zur Erweiterung der Sprachkompetenz sowie die einwöchigen methodisch-didaktischen Blockkurse. Gesamthaft sind für die Weiterbildung der Englischlehrpersonen in den Jahren 2010 bis 2012 rund 750'000 Franken angefallen.