



**Motion der FDP-Fraktion  
betreffend Kostentransparenz und Effizienzsteigerung in der Volksschule  
(Vorlage Nr. 2280.1 - 14413)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates  
vom 18. Februar 2014

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die FDP-Fraktion reichte am 17. Juli 2013 eine Motion zum Thema Kostentransparenz und Effizienzsteigerung in der Volksschule ein. Diese wurde am 29. August 2013 an den Regierungsrat überwiesen.

Der Regierungsrat erstattet Ihnen nachfolgend Bericht und Antrag und gliedert diesen wie folgt:

1. Kostentransparenz und Vergleich gemeindliche Schulen
2. Kostentransparenz und Vergleich Direktion für Bildung und Kultur / kantonale Schulen
3. Fazit
4. Antrag

Das Anliegen der Motionärin nach Transparenz in der Kostenentwicklung der Schulen ist verständlich und nachvollziehbar. Auch dem Regierungsrat ist daran gelegen, dass die eingesetzten Mittel der Schulen im Kanton Zug möglichst effizient genutzt werden und dass keine unnötigen Überangebote entstehen. Aus verschiedenen, nachfolgend dargelegten Gründen ist es dem Regierungsrat aber nicht möglich, dem Anliegen der Motion zu folgen.

**1. Kostentransparenz und Vergleich gemeindliche Schulen**

Um Kostentransparenz und einen korrekten Vergleich herstellen zu können, sind jene erbrachten Leistungen und Rahmenbedingungen der Gemeinden in die Betrachtung einzubeziehen, die auf die Kostenstruktur und die Kostenentwicklung der gemeindlichen Schulen einen Einfluss haben. Zu diesen gehören unter anderem Grösse der Gemeinde, Altersstruktur der Lehrpersonen, Anzahl Vollzeitstellenäquivalente der Lehrpersonen im Vergleich zur Anzahl der Schülerinnen und Schüler, Anzahl Schülerinnen und Schüler mit erweiterten Massnahmen der besonderen Förderung, Alter der Schulhäuser oder entsprechender Amortisationsgrad bzw. jährlicher Abschreibungssatz. Der Kanton kann lediglich die Summen der Normpauschalen pro Gemeinde und Schulstufe, die sich gemäss der Anzahl Schülerinnen und Schüler berechnen, ausweisen. Die anderen geforderten Kennzahlen werden im Kanton Zug zurzeit nicht berechnet und können mit den verfügbaren Daten über die Gemeindefinanzen auch nicht berechnet werden. Einerseits fehlt eine Datengrundlage, die vergleichbare Ergebnisse für alle Gemeinden ermöglichen würde. Voraussetzung dafür wäre unter anderem ein für alle Gemeinden gültiges Rechnungsmodell mit einheitlichem Kontenplan. Dies ist erst ab 2015 nach der flächendeckenden Umsetzung des Harmonisierten Rechnungsmodelles des Bundes (HRM2) gewährleistet. Andererseits wäre hierzu eine einheitliche Gliederung der Gemeindefinanzen nach Aufgaben notwendig. Diese Voraussetzung ist zwar insofern gegeben, als alle Gemeinden ihre Rechnung gemäss Aufgabenzuteilung unter den Mitgliedern des Gemeinderats ausweisen. Auch wenn diese institutionelle Gliederung in allen Gemeinden den Bereich Bildung ausweist, wird die Verbuchung von Kosten (wie Gebäude, Energie, anteilmässige Kosten für die Schulverwal-

tung) aber dennoch unterschiedlich gehandhabt. Deshalb werden derzeit zu den Gemeindefinanzrechnungen keine Vergleichszahlen nach institutioneller Gliederung publiziert.

Bis zur Einführung der Normpauschale im Jahre 2008 wurde die Besoldungseinreihung durch den Kanton auf der Grundlage des Lehrpersonalgesetzes verfügt. Am entsprechenden Personalaufwand der Gemeinden beteiligte sich der Kanton mit einem Subventionsbeitrag von 50%. Auch bei Investitionsprojekten (wie Schulhausbauten) leistete der Kanton prozentuale Subventionsbeiträge und hatte deshalb Einblick in die entsprechenden Kosten. Die Einführung des Systems der Normpauschale verfolgte das Ziel, die finanzielle Unterstützung der Gemeinden für die Besoldung der Lehrpersonen zu vereinfachen und die Autonomie der Gemeinden im Umgang mit den zur Verfügung gestellten Mitteln zu stärken. Sie können die Anstellungsbedingungen (inkl. Löhne) der Lehrpersonen innerhalb bestimmter Rahmenbedingungen nunmehr selbst festlegen. Ebenso können sie den personellen Aufwand für die Schuladministration, die Schulleitung, weitere schulische oder schulnahe Angebote gemäss ihren Bedürfnissen und finanziellen Möglichkeiten organisieren. Im Rahmen der Umsetzung des zweiten Pakets der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) wurde nicht nur das System der Schulschubventionierung vereinfacht und die Autonomie der Gemeinden gestärkt, sondern auch die Möglichkeiten der Kontrolle und der Kostenanalyse durch den Kanton reduziert. Diese Änderungen begrüßte seinerzeit die Mehrzahl der Fraktionen ausdrücklich, so dass sie grossmehrheitlich vom Kantonsrat unterstützt wurden.

Damit die Verwaltungskosten der gemeindlichen Schulen je Gemeinde verglichen werden könnten, wäre eine detaillierte Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) notwendig, die für alle Gemeinden nach einheitlichen Grundsätzen erfolgte. Eine KLR haben bisher nur zwei Gemeinden eingeführt (Oberägeri, Menzingen). Sie gestalteten sie aber nach ihren eigenen Bedürfnissen und nicht nach kantonale einheitlichen Grundsätzen aus. Eine einheitliche KLR für alle Gemeinden hat der Regierungsrat jedoch bereits im Rahmen der Beantwortung der Motion von Thomas Aeschi zur Erhöhung der Transparenz der staatlichen Leistungserbringung (Vorlage 2174.2) als nicht praxiserleicht beurteilt. Der Kantonsrat ist dem Antrag am 21. März 2013 einstimmig gefolgt. Anzuführen ist, dass selbst bei Vorliegen der Kosten nichts über die Effizienz des Zuger Bildungssystems ausgesagt wäre. Diese Kosten müssten in Vergleich zu anderen Kantonen gestellt werden. Allein schon der unterschiedliche Personalaufwand (Besoldung Lehrpersonen) führte zu intransparenten Ergebnissen.

## **2. Kostentransparenz und Vergleich Direktion für Bildung und Kultur / kantonale Schulen**

Die Ämter der DBK mit Ausnahme für die Lehrpersonen und übrigen Mitarbeitenden ihrer kantonalen Schulen werden voraussichtlich bis Ende 2014 die Grundlagen zur Einführung der KLR erstellt haben; die kantonalen Schulen werden anschliessend folgen. Dadurch wird die DBK über detailliertere Informationen verfügen, welcher Anteil ihrer Kosten die kantonalen Schulen und welcher die gemeindlichen Schulen betrifft. Jedoch wird auch eine detailliertere Kenntnis dieser Kostenanteile der DBK und ihrer Ämter kaum aussagekräftige Schlüsse über die Qualität des Mitteleinsatzes erlauben. Es besteht auch hier die Problematik der fehlenden Referenz- bzw. Vergleichszahlen anderer Kantone.

Das Herausgreifen einzelner Institutionen oder Leistungen widerspricht grundsätzlich dem System von Globalbudgets mit Leistungsauftrag. Das Parlament des Kantons Zug hat entschieden, dass die Verwaltung über die Leistungsaufträge und nicht über die Detailkosten gesteuert werden solle. Die KLR ist eine betriebsinterne Rechnung, deren Ergebnisse nicht für

die Öffentlichkeit bestimmt sind, sondern für die Verwaltung selbst und für die Staatswirtschaftskommission des Kantonsrates. Hier wurde von der Zuger Politik bewusst eine Informationsreduktion betreffend finanzieller Details herbeigeführt und in Kauf genommen.

### **3. Fazit**

Es liegt nicht in der Verantwortung bzw. Kompetenz des Regierungsrates, die Kostenstruktur und -entwicklung der gemeindlichen Schulen aufzuzeigen. Dazu fehlen ihm auch die nötigen Daten. Diese Aufgabe können nur die Gemeinden selbst erfüllen, welche für ihre Schulen zuständig sind und die Datengrundlage dazu besitzen. Diese Zuständigkeit ist politisch gewollt. Mit der Vereinfachung der Schulsubventionierung wurde auch die Autonomie der Gemeinden im Bereich ihrer Bildungsausgaben gestärkt und die Möglichkeiten der Kontrolle und Kostenanalyse durch den Kanton reduziert. Dieser Schritt wurde seinerzeit durch die Mehrzahl der Fraktionen ausdrücklich begrüsst. Die Erfüllung der Forderungen an die Adresse der kantonalen Schulen und die DBK selbst - nämlich Ausweis und Analyse der Kosten der kantonalen Schulen sowie der Kosten, welche die Bildungsdirektion und ihre Ämter verursachen - ist mit der Einführung der KLR bereits in vollem Gange. Sie ist Teil der Umstellung der kantonalen Verwaltung auf Globalbudgets mit Leistungsaufträgen und KLR.

### **4. Antrag**

Wir beantragen Ihnen,

die Motion der FDP-Fraktion betreffend die Stärkung der parlamentarischen Kostentransparenz und Effizienzsteigerung in der Volksschule vom 17. Juli 2013 (Vorlage Nr. 2280.1 - 14413) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 18. Februar 2014

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Der Landschreiber: Tobias Moser