

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend das Verfahren zur Umsetzung der Massnahme K-012
"Volksschule aus einer Hand" des Entlastungsprogramms 2014**

17-13

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag betreffend das Verfahren zur Umsetzung der Massnahme K-012 "Volksschule aus einer Hand" des Entlastungsprogramms 2014 (EP2014) gemäss Grundsatzbeschluss des Kantonsrates vom 31. August 2015. Die Massnahme soll in einem zweistufigen Verfahren erarbeitet werden. Der Grundsatzbeschluss hat folgenden Wortlaut:

- 1. Vorprojekt: Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat innert Jahresfrist einen Bericht und Antrag vor, der sich auf eine Machbarkeitsstudie abstützt und die Vor- und Nachteile sowie die finanziellen und strukturellen Folgen der Umsetzung der Massnahme «Volksschule aus einer Hand» aufzeigt. Die Vorlage enthält zudem Vorschläge zur Projektorganisation und einen Kreditantrag für die Projektkosten.*
- 2. Hauptprojekt: Wird das Vorprojekt gemäss Ziffer 1 gutgeheissen, erstellt der Regierungsrat im Rahmen der Projektorganisation innert drei Jahren einen Bericht und Antrag zur detaillierten Umsetzung der Massnahme «Volksschule aus einer Hand». Diese Vorlage enthält sämtliche Anpassungen der Rechtsgrundlagen.*

Gegen den Grundsatzbeschluss des Kantonsrates vom 31. August 2015 wurde das Referendum nicht ergriffen. Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 12. Januar 2016 festgestellt, dass der Grundsatzbeschluss des Kantonsrates somit am 17. Dezember 2015 in Kraft getreten ist.

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen eine Machbarkeitsstudie und beantragt Ihnen, auf das Hauptprojekt einzutreten und den entsprechenden Projektkredit zu bewilligen.

1. Ausgangslage

Mit Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat betreffend EP2014 wurde unter anderem die Massnahme K-012 "Volksschule aus einer Hand" (Kantonalisierung der Volksschule) in der Kompetenz des Kantonsrates vorgeschlagen. Mit dem EP2014 soll der Staatshaushalt des Kantons Schaffhausen bis ins Jahr 2017 im Umfang von insgesamt 40 Mio. Franken entlastet werden,

um das strukturelle Defizit ab 2017 zu beheben. Das Massnahmenpaket umfasst 122 Entlastungsmassnahmen in allen Aufgabenbereichen, so auch in der Bildung. Die Massnahme K-012 "*Volksschule aus einer Hand*" soll in erster Linie die Volksschule auf kantonaler Ebene organisieren, die Schulorganisation an der Volksschule verdichten und damit verbunden die Klassengrössen optimieren. Aufgrund erster Einschätzungen wird erwartet, dass durch die Verdichtung bzw. die Erhöhung der durchschnittlichen Klassengrössen ein theoretisches Sparvolumen von jährlich 4 bis 4.5 Mio. Franken erzielt werden kann.

Der Kantonsrat hat am 31. August 2015 dem Grundsatzbeschluss betreffend das Verfahren zur Umsetzung der Massnahme K-012 "*Volksschule aus einer Hand*" gemäss EP2014 zugestimmt.

Mit diesem Beschluss wurde der Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer Vorlage zur Umsetzung dieser Massnahme beauftragt, welche in einem zweistufigen Verfahren – bestehend aus einem Vorprojekt und einem Hauptprojekt – erarbeitet werden soll.

Im Rahmen des Vorprojekts soll der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Bericht und Antrag vorlegen, welcher sich auf eine Machbarkeitsstudie abstützt und die Vor- und Nachteile sowie die finanziellen und strukturellen Folgen der Umsetzung der Massnahme "*Volksschule aus einer Hand*" aufzeigt. Die Vorlage enthält zudem Vorschläge zur Projektorganisation und einen Kreditantrag für die Projektkosten. Stimmt der Kantonsrat dem Antrag der Regierung zur Ausarbeitung des Hauptprojektes zu, soll der Regierungsrat im Rahmen der Projektorganisation innert drei Jahren einen Bericht und Antrag zur detaillierten Umsetzung der Massnahme "*Volksschule aus einer Hand*" erstellen. Diese Vorlage wird sämtliche Anpassungen der Rechtsgrundlagen enthalten.

2. Eckwerte zum Vorprojekt und Ausgangslage zur Machbarkeitsstudie

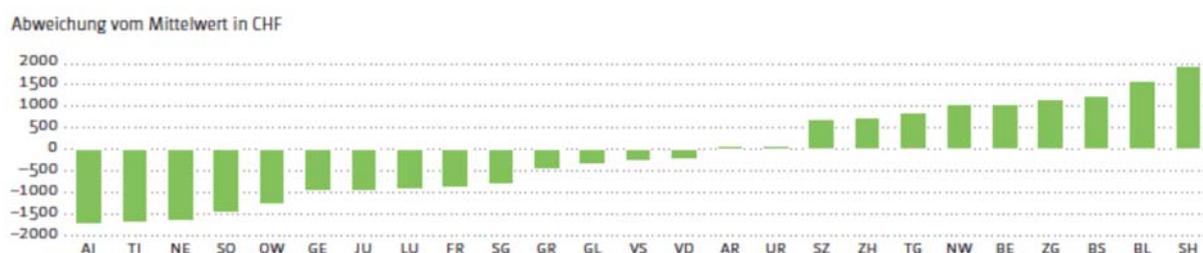
Mit Beschluss vom 15. März 2016 hat der Regierungsrat den Projektbeschrieb zur Durchführung der Machbarkeitsstudie gemäss Auftrag des Kantonsrates beraten und bestätigt. Das Vorprojekt wurde aus Gründen der Akzeptanz unter externer, verwaltungsunabhängiger Leitung durch die Firma CDS, Stefan Hürlimann, Consulting, Development & Services, Buchgrindelstrasse 13, 8620 Wetzikon ZH, durchgeführt. Der Vorsteher des Erziehungsdepartementes wurde vom Regierungsrat zur Unterzeichnung der entsprechenden Verträge ermächtigt. Die für das Vorprojekt entsprechend benötigten Projektkosten in der Höhe von ca. Fr. 130'000.– wurden dem Rückstellungskonto Nr. 6500.245.0115 belastet (Rest Kredit Entlastungsprogramm EP2014).

Grundidee der vorliegenden Massnahme K-012 ist die alleinige Zuständigkeit des Kantons für die Organisation der Volksschule, was eine Abkehr von der bisherigen Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden für den Betrieb der Volksschule bedeuten würde. Die Massnahme K-012 wird daher auch als "Kantonalisierung der Volksschule im Kanton Schaffhausen" beschrieben. Die dadurch zu erwartenden Einsparungen basieren insbesondere auf einer Verdichtung der Schulorganisation und einer damit verbundenen Optimierung der Klassengrössen ohne nennenswerte Qualitätseinbusse. Motivation zu diesem Schritt ist die Tatsache, dass im Kanton Schaffhausen infolge einer ungünstigen Klassenbewirtschaftung in den einzelnen Gemeinden an der Volksschule ein enorm grosses

Ressourcenpotenzial gebunden wird. Somit werden jährlich Millionenbeträge für kleine und kleinste Klassen investiert, welche bei einer Optimierung der Klassenorganisation eingespart oder für bessere Rahmenbedingungen eingesetzt werden könnten. Gemäss Statistik des Bundes steht der Kanton Schaffhausen mit seinen Ausgaben für die Lehrerbesoldungen pro Schülerin/pro Schüler an der Primarstufe an der Spitze (vgl. Grafik), an der Sekundarstufe im oberen Mittelfeld im schweizweiten Vergleich.

Jährliche Ausgaben der Kantone und Gemeinden für die Lehrerbesoldung pro Schülerin/pro Schüler, Primarstufe, nach Kanton (2010), Abweichung vom Mittelwert (= 9200 Franken)

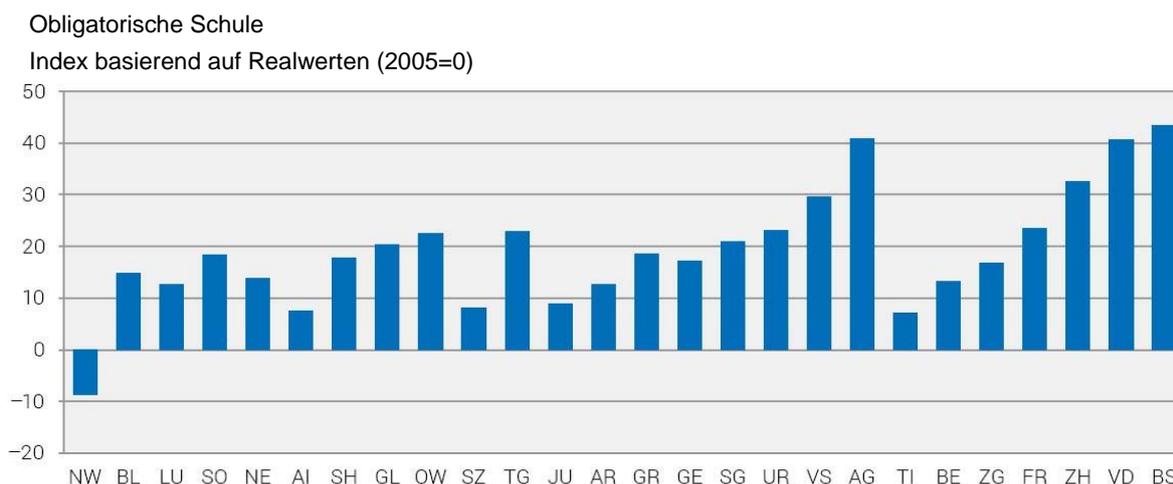
Quelle: Bildungsbericht Schweiz 2014 / Daten: BFS, EFV; Berechnungen: SKBF



Werden diese Zahlen zu den Aufwendungen für die Lehrpersonenbesoldung mit der Statistik des Bundes zu den öffentlichen Bildungsausgaben in den Kantonen der Jahre 2005-2014 im Bereich der obligatorischen Schule (vgl. Grafik) in Beziehung gesetzt, lässt sich erkennen, dass der Kanton Schaffhausen mit dem Gesamtaufwand für die obligatorische Schule im Mittelfeld der Kantone liegt und somit mit seinem hohen Besoldungsaufwand pro Schülerin/pro Schüler einen erheblichen Teil seiner Ressourcen falsch investiert.

Öffentliche Bildungsausgaben, 2005-2014, obligatorische Schule

Quelle: BFS Aktuell / Daten: BFS – ÖBA, LIK; EFV – FS



Durch eine entsprechende Wahl und Organisation der Schulstandorte und der Klassenbildung soll in Zukunft eine kostengünstigere Bewirtschaftung ermöglicht werden. Im Vergleich zur aktuellen Si-

tuation können im Kanton Schaffhausen ohne Nachteile weniger und grössere Klassen an geeigneten Schulstandorten geführt werden. Die schulischen Angebote für Schülerinnen und Schüler können dabei kantonsweit im bestehenden Umfang beibehalten werden.

Die Aufgaben der lokalen Schulträger (Gemeinden, Stadt, Zweckverbände) im Bereich der Volksschule (Kindergarten, Primarschule und Sekundarstufe I) sollen dazu vollumfänglich durch den Kanton wahrgenommen werden. Lokale Führungsstrukturen sowie Behördenstrukturen (insbesondere Schulbehörden) würden damit aufgelöst.

Neben den finanziellen Aspekten wird vor allem im organisatorischen Bereich und insbesondere bei den internen Arbeitsabläufen ein grosses Optimierungspotenzial geortet. Dabei stehen die folgenden Bereiche im Vordergrund:

- Einheitliche Organe und Strukturen sowie kurze Wege (Das Volksschulfeld heute könnte nicht heterogener sein: Schulen mit Vorsteher, mit Schulleiter mit und ohne Kompetenzen, mit Schulbehörden mit und ohne Schulleitungen, Gemeinden mit Zusammenarbeitsvereinbarungen sowie Schulzweckverbände)
- Ablösung der Laienschulbehörden (Permanenter Know-how-Verlust durch viele Wechsel, oft Schwierigkeiten bei der Besetzung, sehr hoher Supportbedarf durch Inspektorat und Rechtsdienst ED etc.)
- Vereinheitlichung im Lohnwesen der Lehrpersonen (Vereinheitlichung der Lohnsituation im Kanton Schaffhausen, Aufhebung der gemeindespezifischen Lohnkomponenten)
- Vereinheitlichung und Professionalisierung der Personalführung (Aufhebung der gemeinsamen Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinde, Vereinheitlichung der Personalführung und Beurteilung durch zuständige Schulleitungen etc.)
- Vereinfachung und Vereinheitlichung der Rechtsmittelwege und Ablösung der veralteten Gesetzgebung.

Im pädagogischen Bereich werden vor allem Chancen in den folgenden Bereichen geortet:

- Umfassende und gleiche Schulangebote an allen Schulstandorten (Heute wird vor allem an der Sekundarstufe I an kleinen Schulen ein reduziertes Wahl- und Freifachangebot zur Verfügung gestellt, integrative Schulformen sind je nach Schulstandort sehr unterschiedlich ausgebaut etc.)
- Auf die lokalen Bedürfnisse angepasste pädagogische Schulentwicklung mit einem Fokus auf eine solide Unterrichtsentwicklung durch professionelle Schulleitungen.

3. Machbarkeitsstudie

Mit Grundsatzbeschluss vom 31. August 2015 hat der Kantonsrat wie ausgeführt den Regierungsrat beauftragt, ihm Bericht und Antrag, basierend auf einer Machbarkeitsstudie, zu erstatten. Die nun im Laufe dieses Jahres erstellte Machbarkeitsstudie vom 9. Januar 2017 beinhaltet verschiedene Kapitel, unter anderem Ausführungen zur Grundlagenarbeit, zum Vorgehen und zu einem möglichen Modell zur Umsetzung (Prototyp), eine Chancen- und Risikoanalyse, einen Bericht mit Auswertung über die durchgeführten Hearings sowie Folgerungen aus Expertensicht.

Ziel des Vorprojektes ist es, dass anhand der Machbarkeitsstudie schlüssige Aussagen über die organisatorische, die schulische sowie die wirtschaftliche Machbarkeit und über die Akzeptanz eines entsprechenden Vorhabens gemacht werden können. Es liegt in der Kompetenz des Kantonsrates, über den Fortgang dieses Grossprojektes zu entscheiden. Je nach Beschlussfassung durch den Kantonsrat wird das Hauptprojekt gemäss Ziffer 2 des eingangs zitierten Grundsatzbeschlusses in Angriff genommen, oder es wird auf eine Ausarbeitung des Hauptprojektes verzichtet.

4. Zusammenfassung der wichtigsten Resultate der Machbarkeitsstudie

Die Machbarkeitsstudie basiert auf einer Vision und einem „Prototyp“ einer möglichen Lösung, welche hinsichtlich verschiedenster Aspekte auf seine „Machbarkeit“ geprüft wurde. Eine umfassend angelegte Risiken- und Chancen-Analyse sowie die Rückmeldungen diverser Anspruchsgruppen aus drei Hearings bilden die Basis für die Beurteilung der Machbarkeit.

Die wesentliche Erkenntnisse aus der Chancen- und Risikomatrix lassen sich wie folgt zusammenfassen (vgl. Studie S. 31ff.):

a) Die fünf am höchsten bewerteten Chancen mit der grössten Eintretenswahrscheinlichkeit:

- **Einsparung von Ressourcen:** Nach der Verdichtung kann mit einer Entlastungsquote gerechnet werden, welche die ursprünglichen Schätzungen übertrifft.
- **Wirksame Ressourcensteuerung:** Durch die zentrale Steuerung lassen sich Ressourcen wirksam, praxisnah und situationsgerecht auf die Regionen und einzelnen Schulen bzw. Klassen verteilen.
- **Professionalisierung der Schulführung:** Schulleitungen – in den meisten Kantonen der Schweiz seit Jahren Realität – können als praxisnahe Führungsebene eine wichtige Brückenfunktion zwischen Kanton und Schule wahrnehmen und Steuerungsmassnahmen sowie Qualitätssicherung adäquat umsetzen.
- **Umsetzung von Entwicklungsprozessen:** Qualitätsrelevante Prozesse und Massnahmen können unter Wahrung des regionalen bzw. lokalen Gestaltungsfreiraumes umgesetzt werden.
- **Chancengerechtigkeit bezüglich Angebot und Qualität:** Jede Schülerin, jeder Schüler hat Zugang zu vergleichbaren Unterrichtsangeboten in einheitlich hoher Qualität.

b) Die fünf höchstbewerteten Risiken mit der grössten Eintretenswahrscheinlichkeit:

- **Ressourcen werden dem Schulsystem entzogen:** Es ist sorgfältig nachzuweisen, dass die geplante Verdichtung zu keinem Abbau der Unterrichtsqualität führt, dass also nicht «auf dem Buckel der Kinder» gespart wird.
- **Mehrheit der Betroffenen und Beteiligten erkennt keinen Mehrnutzen:** Der Nutzen für Betroffene (Schülerinnen, Schüler, Lehrpersonen, Eltern, Gemeindepolitiker...) ist nicht unmittelbar sichtbar.
- **Sanierung Kantonsfinanzen zu Lasten Gemeinden:** Politisch heikel scheint der Abbau der Autonomie der Gemeinden. Dass sich kantonale und kommunale Steuersubstrate ergänzen

und somit auch jedes Individuum steuerlich von einer tieferen Staatsquote profitiert, steht aus Sicht der Steuerzahlenden kaum im Vordergrund.

- **Schlechtere Anstellungs- und Arbeitsbedingungen Lehrpersonen:** Im Kanton Schaffhausen sind Lehrpersonen infolge ungleicher Festlegung der Gemeindezulagen zu unterschiedlichen Konditionen angestellt. Eine Kantonalisierung der Anstellungsverhältnisse würde dies ausgleichen. Dazu kommt, dass zumindest subjektiv der Unterricht mit grösseren Klassen als beschwerlicher empfunden wird.
- **Obstruktion bei der Entwicklung der Lösung durch Behörden, Eltern und Lehrpersonen:** Wer vor allem persönliche Nachteile sieht, wird das Projekt nicht unterstützen oder gar bekämpfen. Im Dialog mit den Betroffenen ist daher im Hauptprojekt aufzuzeigen, dass die vorgestellte «Volksschule aus einer Hand» zusätzlich zum geforderten Entlastungseffekt auch Vorteile für die direkt Betroffenen hat.

Die aus den Hearings erhaltenen Rückmeldungen (Studie S. 37ff.) zu den vier Bereichen, in welchen eine Machbarkeit geprüft wurde, bestätigen im Wesentlichen die Erkenntnisse aus der Chancen und Risiken-Analyse. Insbesondere sind in der angedachten Schulorganisation mit Ausnahme der angestrebten Klassengrössen durchwegs positive Rückmeldungen zu verzeichnen. Aus der Optik der Gemeindevertreter werden vor allem die Rolle und die Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeinden in Frage gestellt.

Zusammenfassend beurteilen die Experten, welche die Studie verfasst haben, in ihren Schlussfolgerungen (Studie S. 47ff.) die vier Bereiche **Organisation, Schulbetrieb & Pädagogik, Wirtschaftliche Aspekte und Akzeptanz bezüglich Machbarkeit** wie folgt:

- Organisatorische Machbarkeit: Die „Volksschule aus einer Hand“ ist bezogen auf organisatorische Aspekte umsetzbar. Die Immobilienbewirtschaftung erfordert eine spezielle Lösung.
- Machbarkeit in Bezug auf Schulbetrieb & Pädagogik: Die Angebote für die Schülerinnen und Schüler bleiben ohne Qualitätseinbussen erhalten.
- Wirtschaftliche Machbarkeit: Die wirtschaftlichen Ziele der Massnahme K-012 von 4 bis 4.5 Mio. Franken können gut erreicht bzw. deutlich übertroffen werden.
- Machbarkeit in Bezug auf die Akzeptanz: Bei einer insgesamt positiven Beurteilung der Vision respektive des Prototyps durch die Stakeholder werden die Chancen zur Zustimmung zu diesem Vorhaben infolge fehlender Akzeptanz in Frage gestellt.

5. Finanzielle Aspekte

5.1. Hauptprojekt und Projektkosten

Entscheidet sich der Kantonsrat für eine Weiterführung des Projektes "*Volksschule aus einer Hand*", entstehen Kosten bei der Ausarbeitung des Hauptprojektes zur Erstellung einer entsprechenden Vorlage. In Beilage 2 «*Hauptprojekt "Volksschule aus einer Hand", Vorschlag zur Projektorganisation und Schätzung der Projektkosten*» werden diese Aufwendungen von rund 1.8 Mio. Franken (ohne Eigenleistung) detailliert begründet. Die hohen Projektkosten sind insbesondere auf den enor-

men Umfang, die Vielschichtigkeit und Dauer des Projektes, die Komplexität sowie die politisch sensible Materie zurückzuführen. Insbesondere ist zu beachten, dass es sich bei dieser Arbeit nicht um ein theoretisches Gesetzgebungsprojekt handelt, sondern um die Entwicklung einer effizienteren Volksschulorganisation unter Einbindung aller Beteiligten. Ein entsprechender Prozess kann nicht an intensiven Verhandlungen mit allen Beteiligten vorbeiführen. Soll schliesslich die nötige Akzeptanz zur Umsetzung erreicht werden, wird der Grundstein dazu in einer angemessenen Einbindung der Anspruchsgruppen gelegt. Das Feld für einen entsprechenden „Kulturwandel“ vorzubereiten, ist eine unabdingbare Gelingensbedingung.

Wie aus Beilage 2 im Anhang III ersichtlich, handelt es sich beim vorgeschlagenen Hauptprojekt um ein Vorhaben, welches in diesem Umfang in der Geschichte des Erziehungsdepartementes wohl einmalig sein dürfte. Schulgesetz, Dekret und sämtliche Verordnungen müssen neu geschrieben werden. Diese Arbeit setzt auf eine komplett neue Schulorganisation auf und bedingt somit Klarheit über alle wesentlichen Prozesse. Die Aufteilung in fünf Teilprojekte zeigt eindrücklich die Dimension einer entsprechenden Umgestaltung der Volksschule auf. Nebst einer kompletten Schulgesetzrevision werden vor allem die konkreten Anpassungen in den folgenden Bereichen mit der nötigen Sorgfalt aufbereitet werden müssen: Finanzen/Infrastruktur, Unterricht und Pädagogik, Strukturen, Support bezüglich Neugestaltung und Definition der wesentlichen Aufgaben und Abläufe.

Ein derart grosses und anspruchsvolles Projekt kann nicht mit Eigenleistung der Verwaltung umgesetzt werden. In Anbetracht der bereits anstehenden Umsetzungsaufgaben in den kommenden Jahren (Hochschulgesetz, Schulleitungen mit erweiterten Kompetenzen, Tagesstrukturen etc.) ist das Erziehungsdepartement auf externe Unterstützung angewiesen. Die geschätzten Eigenleistungen von ca. Fr. 688'000.– stehen Kosten für externe Leistungen von 1.8 Mio. Franken gegenüber (Beilage 2, Seite 15 und Anhang II). In dieser Summe sind die Aufwendungen für die effektive Umsetzung nicht enthalten.

Diese Projektkosten scheinen auf den ersten Blick hoch. Es gilt jedoch zu bedenken, dass es sich dabei um eine einmalige Investition, verteilt über drei Jahre, handelt, welche bei einer Umsetzung in den Folgejahren wiederkehrend um ein Vielfaches kompensiert wird:

Projektphase Jahr 1	Projektphase Jahr 2	Projektphase Jahr 3	Politischer Prozess Jahr 4	Umsetzung Jahr 5	Folgejahre Jahr 6ff.
Projektkosten	Projektkosten	Projektkosten		Reduzierte Einsparung	Einsparungen
ca. 0.6 Mio.	ca. 0.6 Mio.	ca. 0.6 Mio.		?*	ca. 7.5 Mio.

**Kosten für die Umsetzung sind schätzungsweise nicht sehr hoch, da davon ausgegangen werden kann, dass die Projektarbeiten des Hauptprojektes die Planung eines lauffähigen Modelles inklusive aller Hauptprozesse beinhaltet. Ebenso darf davon ausgegangen werden, dass im Rahmen der Erstellung der Gesetzgebung sämtliche relevanten Verordnungen bereits mitgestaltet werden.*

Resultat der Arbeiten im Hauptprojekt muss ein durchdachtes, auf Funktionsfähigkeit geprüfetes und akzeptiertes Modell einer *"Volksschule aus einer Hand"* sein. Die vorgeschlagene Projektorganisation und Planung wurde von externen Beratern geprüft und für gut befunden.

5.2. Finanzielle Effekte als Folge der Umsetzung des Projektes "Volksschule aus einer Hand"

Im Kapitel 5.2 Finanzen der Beilage 1 «*Machbarkeitsstudie "Volksschule aus einer Hand"*» wird ein Einsparungspotenzial von jährlich rund 7.5 Mio. Franken ausgewiesen. Die Einsparungen basieren einerseits auf der Verdichtung des Schulsystems (Kindergarten, Primarschule und Sekundarstufe I) respektive der Anpassung der Klassengrössen (7 Mio. Franken) und andererseits auf dem errechneten Optimierungsgewinn im Führungs- und Verwaltungsbereich (0.5 Mio. Franken).

Die Berechnung der Einsparungen beruht auf Eckwerten, welche in der Machbarkeitsstudie in Form einer möglichen Vision zur Umsetzung der *"Volksschule aus einer Hand"* (Prototyp) beschrieben sind. Bezüglich einer Umsetzung wird von einem Realisierungsgrad von ca. 66 % ausgegangen. Schulleitungen sind in den geplanten Aufwendungen für Führungs- und Verwaltungsaufgaben bereits eingerechnet.

Die Einsparungen von 7.5 Mio. Franken bei Annahmen und Eckwerten, welche eine Verdichtung ohne Qualitätseinbusse ermöglichen sollten, übertreffen die ursprünglichen Hochrechnungen im Rahmen der Massnahme K-012 von 4 bis 4.5 Mio. Franken in einem erheblichen Ausmass. Mit dieser Erkenntnis werden Fragen rund um Aspekte der Umsetzung verknüpft, welche im Rahmen eines allfälligen Hauptprojektes geklärt werden müssen. So können Varianten für eine moderatere Verdichtung mit kleinerem Spareffekt ebenso wie verschiedene weitere mögliche Verwendungszwecke der zusätzlich eingesparten Mittel diskutiert werden.

6. Empfehlung des Regierungsrates zum weiteren Vorgehen

Der Regierungsrat hat sich intensiv mit der Machbarkeitsstudie und der Projektplanung auseinandergesetzt. Er kommt zum Schluss, dass eine Weiterführung des Projektes *"Volksschule aus einer Hand"* der richtige Weg ist, auch wenn die Studie einzelne kritische Bereiche bezeichnet, auf welche im Hauptprojekt ein besonderes Augenmerk gelegt werden muss.

Unbestritten ist aus Sicht des Regierungsrates der Handlungsbedarf bezüglich der Optimierung und Verdichtung des Schulsystems an der Volksschule. Die Studie zeigt klar auf, dass grössere Einsparungen ohne Qualitätseinbusse durch eine bessere Bewirtschaftung der Klassen möglich sind. Dieses Potenzial gilt es in Form von Einsparungen und/oder von Finanzierungsanteilen an Schulentwicklungsprojekte, wie zum Beispiel Tagesstrukturen etc., zu nutzen.

Rein organisatorisch, schulisch und finanziell gesehen, ist eine Umsetzung sehr wohl und ohne Qualitätseinbusse realisierbar. Die Schule könnte durchaus sogar an Qualität gewinnen. Demgegenüber steht jedoch die Frage der Akzeptanz. Die Interessen der einzelnen Anspruchsgruppen

weichen in einzelnen Punkten von der Grundidee einer Kantonalisierung der Volksschule ab. Vertretungen der Gemeinden äusserten Befürchtungen hinsichtlich eines Autonomieverlustes. Bei einer zentralen Organisation durch den Kanton und entsprechenden Zusammenlegungen werden, wie schon bei zurückliegenden Strukturreformprojekten, Risiken geortet. Nach Ansicht des Regierungsrates überzeugen jedoch die positiven, sachlogischen Aspekte. Insbesondere sind das frei werdende enorme finanzielle Potenzial, die kantonsweit vergleichbaren und umfassenden Unterrichtsangebote, die Professionalisierung der Führungsstrukturen mit dem Einsatz von Schulleitungen sowie eine Optimierung der qualitätsrelevanten Prozesse unter Wahrung des regionalen bzw. lokalen Gestaltungsfreiraumes zu erwähnen.

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Machbarkeitsstudie sowie eine Projektplanung mit Kreditantrag für ein entsprechendes Hauptprojekt und beantragt Ihnen, den Kreditbeschluss in Höhe von Fr. 1.8 Mio. in Form eines Verpflichtungskredites für die Ausarbeitung des Hauptprojektes und einer entsprechenden Vorlage in den kommenden drei Jahren zu bewilligen.

Schaffhausen, 21. Februar 2017

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Rosmarie Widmer Gysel

Der Staatsschreiber-Stv.:

Christian Ritzmann

Anhang 1:

Beschluss betreffend Projektkredit zur Umsetzung der Massnahme „Volksschule aus einer Hand“

Beilagen

Beilage 1: Machbarkeitsstudie "Volksschule aus einer Hand" vom 9. Januar 2017

Beilage 2: Projektplanung Hauptprojekt "Volksschule aus einer Hand" vom 9. Januar 2017

**Beschluss
betreffend Projektkredit zur Umsetzung der Massnahme „Volksschule aus
einer Hand“ (Projekt Kantonalisierung Volksschule)**

vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

1.

Gestützt auf die Machbarkeitsstudie vom 9. Januar 2017 ist das Hauptprojekt „Volksschule aus einer Hand“ durchzuführen und ein Bericht und Antrag an den Kantonsrat zu erstellen. Für die Projektkosten wird ein Kredit von CHF 1'800'000.— bewilligt.

2.

¹ Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

² Er tritt am Tag des Ablaufs der Referendumsfrist oder mit seiner Annahme in der Volksabstimmung in Kraft.

³ Er ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin:



Machbarkeitsstudie

«Volksschule aus einer Hand»

im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
vertreten durch Christian Amsler, Vorsteher Erziehungsdepartement

Wetzikon, 9. Januar 2017

Stefan Hürlimann, CDS Consulting, Wetzikon
Verfasser: Hansruedi Dietiker und Stefan Hürlimann

Auftraggeber	Regierungsrat Kanton Schaffhausen vertreten durch Christian Amsler, Vorsteher Erziehungsdepartement
Projektleitung	Heinz Keller, Leiter Dienststelle Primar- und Sekundarstufe I
Auftragnehmer	Stefan Hürlimann, CDS Consulting, Wetzikon
Verfasser	Hansruedi Dietiker und Stefan Hürlimann
Dokumentname	2017-01-09-Machbarkeitsstudie TOTAL V4.docx
Version	9. Januar 2017

Inhaltsverzeichnis

1	<u>Vorwort der Verfasser</u>	5
1.1	Begriff der Machbarkeitsstudie	5
1.2	Verfasser.....	5
1.3	Hinweise auf externe Datenquellen	5
2	<u>Summary</u>	6
2.1	Merkmale der Vision.....	6
2.2	Wirtschaftliche Ergebnisse	6
2.3	Ergebnisse der Hearings	7
2.4	Beurteilung der Machbarkeit aus externer Sicht	7
2.5	Weiteres Vorgehen.....	7
3	<u>Grundlagen</u>	8
3.1	Ausgangslage und Rahmenbedingungen.....	8
3.2	Auftrag und Ziele	9
4	<u>Das Vorgehen</u>	11
4.1	Machbarkeitsstudie	11
4.2	Arbeitsweise.....	11
5	<u>Überblick über Zahlen und Fakten zur Vision</u>	13
5.1	Klassengrössen.....	13
5.2	Finanzen	14
5.3	Organisation.....	15
6	<u>Schwerpunktt Themen zum «Prototyp»</u>	17
6.1	Regionale Schulorganisation.....	17
6.2	Führung und Verwaltung	19
6.3	Recht.....	21
6.4	Immobilien.....	22
6.5	Finanzierung über Pauschalen	23
6.6	Entlastungspotenzial bei den Besoldungskosten.....	24
6.7	Gesamtbetrachtung.....	26
7	<u>Chancen- und Risikoanalyse</u>	30
7.1	Das Analyseverfahren	30
7.2	Überblick	31
7.3	Übersicht über die Chancen	32
7.4	Überblick über die Risiken	34
8	<u>Beurteilung durch Anspruchsgruppen: Hearings</u>	37
8.1	Das Konzept: Qualität statt Quantität	37
8.2	Durchführung	37
8.3	Hinweise zur Auswertung	38

8.4	Wichtigste Erkenntnisse	39
<u>9</u>	<u>Folgerungen aus Expertensicht</u>	47
9.1	Organisatorische Machbarkeit	48
9.2	Schulische Machbarkeit	49
9.3	Wirtschaftliche Machbarkeit	51
9.4	Machbarkeit in Bezug auf die Akzeptanz	53
<u>10</u>	<u>Grundlegendokumente</u>	55
10.1	Grundlagen für den Auftrag	55
10.2	Arbeitspapiere / Berechnungen	56
10.3	Auswertung der Hearings	57
<u>11</u>	<u>Verzeichnisse</u>	58
11.1	Abkürzungen	58
11.2	Abbildungen	59
<u>12</u>	<u>Endnoten</u>	60

1 Vorwort der Verfasser

1.1 Begriff der Machbarkeitsstudie

Da keine allgemein verbindlichen Definitionen oder Normen vorliegen, verlangt der Begriff der Machbarkeitsstudie eine Präzisierung. Hier ein Überblick über unser Verständnis dieses anspruchsvollen Vorgangs:

- Die Beurteilung der Machbarkeit ist Teil eines umfassenden Projektmanagements und richtet sich nach den Voraussetzungen, Zielen und Ressourcen eines Vorhabens.
- Zentral ist die präzise Beschreibung dessen, was durch das Projekt erreicht werden soll, anhand von mess- oder beschreibbaren Kriterien, die in der Studie den folgenden *Feldern* zugewiesen werden:
 - o *Organisation* betrifft den gesamten Rahmen der Kantonalisierung, inklusive Recht
 - o *Schule/Unterricht* betrifft die Arbeitsweise der Lehrpersonen und die Qualität ihrer Arbeit
 - o *Wirtschaft* meint die finanziellen Aufwendungen und Erträge
 - o *Akzeptanz* befasst sich mit der Haltung der Betroffenen und der öffentlichen Meinung gegenüber dem Vorhaben
- Die Beurteilung der einzelnen Felder und Elemente bezieht sich auf Vorgaben der Auftraggeberin sowie auf präzise beschriebenen Annahmen einer Projektgruppe aus Fachpersonen unter klar definierten Bedingungen.
- Nachträgliche Korrekturen dieser Grundelemente führen zwingend, aber nicht immer linear, zu anderen Resultaten.
- Die Machbarkeitsstudie umfasst harte, berechenbare Fakten sowie weiche Faktoren, die aufgrund anerkannter Werkzeuge wie SWOT-Analyse und Chancen-/Risiko-Analyse greifbar gemacht werden.

1.2 Verfasser

Für den Inhalt dieser Studie zeichnen zwei Verfasser verantwortlich:

- Hansruedi Dietiker
Seniorberater, Stefan Hürlimann - CDS Consulting, Development & Services, Wetzikon, spezialisiert auf die Beratung von Schulorganisationen
Primar- und Sekundarlehrer; Zusatzausbildungen: Mediator / Paralegal / Organisator
Berufserfahrung als stv. Leiter Volksschulamt Kanton Zürich; Departementssekretär
- Stefan Hürlimann
Geschäftsführer, Stefan Hürlimann - CDS Consulting, Development & Services, Wetzikon, spezialisiert auf die Beratung von Schul- und Gemeindeorganisationen
Betriebsökonom FH/HWV, Zusatzausbildung: NDK Beraten, FH Zentralschweiz
Berufserfahrung als Leiter Finanzen; Gemeindeschreiber-Stv.; Leiter Schulverwaltung

1.3 Hinweise auf externe Datenquellen

Um die Lesbarkeit des Dokuments zu optimieren wurden Hinweise auf externe Datenquellen als Endnoten gestaltet und am Schluss im Kapitel 12 (Endnoten) angefügt.

2 Summary

Im Kanton Schaffhausen besuchen derzeit 7'768 Schülerinnen und Schüler in 26 Gemeinden den Kindergarten und die Volksschule. Die kommunale Verwurzelung der Schule hat Tradition, bindet jedoch auch sehr viele Ressourcen. Im Vergleich mit anderen Kantonen weist Schaffhausen aufgrund geringer Klassengrössen überdurchschnittlich hohe Kosten pro Schülerin und Schüler auf allen Stufen auf. Die einfachste Massnahme, eine Erhöhung der Klassengrössen, lässt sich aufgrund der unterschiedlichen Gemeindestrukturen sowie der kommunalen Schulhoheit nur beschränkt realisieren. In einer gemeindeübergreifenden Schulorganisation würde nicht nur dieses Ziel erreicht, sondern es wären auch Optimierungen von Abläufen möglich, die in kleinräumigen Strukturen kaum organisierbar sind.

Im Rahmen des Entlastungsprogramms EP2014 wurde als Massnahme K-012 daher vorgeschlagen, die Volksschule zu kantonalisieren. In einem Grundsatzbeschluss beauftragte der Kantonsrat den Regierungsrat, Bericht und Antrag zu einem Projekt «Volksschule aus einer Hand» vorzulegen, basierend auf einer Machbarkeitsstudie. Die Resultate der nun vorliegenden Machbarkeitsstudie sind folgend tabellarisch zusammengefasst.

2.1 Merkmale der Vision

Träger	Kanton; Erziehungsdepartement		
3 Regionen	West (1'804 SuS)	Mitte (4'897 SuS)	Ost (1'067 SuS)
Anz. Klassen	K 20 / P 54 / S 35 / SO 1	K 56 / P 137 / S 70 / SO 23	K 13 / P 37 / SO 17
Organisation	Kindergarten, Primarschule, Sekundarschule; Schulleitungen, Regionalleitungen		
Gremien	Regierungsrat	Ressourcen, Personal, Recht Administration, Qualität	
	Bildungsrat	Pädagogische Grundlagen	
	Pädagogische Konferenz	Koordinations- und Mitspracheorgan	
Finanzierung	Unterricht	Schülerbezogene Unterrichtspauschale	
	Immobilien (Bleiben im Besitz der Gemeinden)	Mietpauschale Investitionspauschale	
Optimierung	Ø Klassengrössen (verdichtet)	K' 19 / P' 21 / S' 19 / So' 12	
Potenzial	Erste Modellrechnung	alt 111'772'072	neu 104'216'176 Diff.: 7'555'896
Phasen	A Vorprojekt 2016 (Machbarkeitsstudie)	B Hauptprojekt 2017-2020	C Umsetzung 2021-2025

Abbildung 1: Merkmale der Vision

Der Kanton organisiert und betreibt die gesamte Volksschule ohne Mitwirkung der Gemeinden. Basierend auf diesen Merkmalen wurde ein funktionsfähiger «Prototyp» definiert.

2.2 Wirtschaftliche Ergebnisse

Aufgrund erster Modellrechnungen kann die Umsetzung der Vision «Volksschule aus einer Hand» zu einer deutlichen Aufwandsenkung gegenüber der heutigen Organisation führen (ca. 7.555 Mio Franken). Wesentlichste Komponente ist dabei die Erhöhung der durchschnittlichen Klassengrössen auf ein pro Schulstufe und Schultyp vertretbares Niveau (Kostenreduktion um ca. 6.974 Mio Franken). Zusätzliche Einsparungen entstehen durch die Optimierung der Strukturen und Abläufe (ca. 0.581 Mio Franken). Darin berücksichtigt sind bereits der Ausbau der notwendigen Führungsstrukturen (Regionen- und Schulleitungen) und der Aufbau der Administration innerhalb des Erziehungsdepartements.

2.3 Ergebnisse der Hearings

Die hier vorliegende Vision einer «Volksschule aus einer Hand» für den Kanton Schaffhausen wurde an drei Anlässen mit über 100 Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Anspruchsgruppen diskutiert. Ziel war es, deren Haltung zu den Vorschlägen zu eruieren und gleichzeitig fachlich fundierte Ideen zur Verbesserung des «Prototyps» bzw. dessen Akzeptanz zu gewinnen. Die Resultate dieser Befragung sind in die vorliegende Machbarkeitsstudie eingeflossen.

2.4 Beurteilung der Machbarkeit aus externer Sicht

Diese Machbarkeitsstudie liefert Entscheidungsgrundlagen, ist jedoch keine Empfehlung. Gewichtung und Beurteilung der Hinweise in der Studie sind jenen überlassen, die schliesslich die Verantwortung für das Vorhaben tragen: Regierungsrat, Parlament und Stimmbevölkerung.

Der «Prototyp» einer kantonalisierten Schule ist aus Sicht der am Konzept beteiligten internen und externen Bildungsfachleute funktionstüchtig, also machbar. Der «Prototyp» ist komplex; dessen Teile sind demnach in ihrer wechselseitigen Abhängigkeit zu betrachten. Die hier vorliegenden Einzelaussagen zur Machbarkeit der vorgestellten Vision «Volksschule aus einer Hand» entwickeln ihren Nutzen somit nur in der Gesamtbetrachtung.

Bei der Kurzfassung der Beurteilung muss beachtet werden, dass bei jedem Aspekt Hinweise und Voraussetzungen gelten, die in der ausführlichen Fassung präzise umschrieben sind.

Organisatorische Machbarkeit

Die Vision «Volksschule aus einer Hand» ist organisatorisch umsetzbar.

Schulische Machbarkeit

Die Vision «Volksschule aus einer Hand» kann ohne grössere Qualitätseinbussen schulisch umgesetzt werden.

Wirtschaftliche Machbarkeit

Die wirtschaftlichen Ziele der Massnahme K-012 Obligatorische Schule und Sonderschule, «Volksschule aus einer Hand» aus dem Entlastungsprogramm EP2014 können durch die Realisierung des Vorhabens erreicht bzw. deutlich übertroffen werden. Der Entlastungseffekt tritt erst nach erheblichen Vorinvestitionen in das Hauptprojekt im Verlauf der Umsetzung ein.

Machbarkeit in Bezug auf die Akzeptanz

Bei einer insgesamt positiven Beurteilung der Vision durch die Stakeholder werden die Chancen zur Zustimmung zu diesem Vorhaben aufgrund des drohenden Autonomieverlustes der Gemeinden jedoch als gering eingeschätzt.

2.5 Weiteres Vorgehen

Bei einer Zustimmung zum Hauptprojekt und der entsprechenden Kreditbewilligung durch den Kantonsrat folgt eine mindestens dreijährige Planungsphase zur Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage zur detaillierten Ausgestaltung und Umsetzung. Die Umsetzung mit dem produktiven Start wird ein eigenes Projekt bedingen.

Bei einem allfälligen Verzicht auf das Hauptprojekt «Volksschule aus einer Hand» bleibt ein Handlungsbedarf, um die Sparvorgabe aus EP2014 erfüllen zu können. Der politische Wille muss daher klar dargelegt werden: Kostensenkung durch restriktivere Ressourcensteuerung, Optimierung von Abläufen, Einsparung oder Umlagerung von Kosten.

3 Grundlagen

3.1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

Finanziell

Die vorliegende Untersuchung fokussiert auf den Bereich Bildung des Kantons Schaffhausen, konkret auf die obligatorische, öffentliche Volksschule vom Kindergarten bis und mit Sekundarstufe I. Dieser Bildungsbereich ist öffentlich durch den Kanton und die Gemeinden finanziert und schlägt beim Posten «subventionsberechtigte Lektionen» mit jährlich rund 83.7 Mio Franken zu Buche. Dabei handelt es sich um Lohnkosten, die im interkantonalen Vergleich sehr hoch ausfallen: Gemäss Bildungsbericht Schweiz 2014¹ werden für den Kanton Schaffhausen im Primarschulbereich Höchstwerte, im Sekundarschulbereich überdurchschnittlich hohe Ausgaben ausgewiesen.

Öffentliche jährliche Ausgaben der Kantone und Gemeinden (nur Lehrpersonenbesoldung) pro Schülerin und Schüler, Primarstufe, nach Kanton (2010), Abweichung vom Mittelwert (rund 9'200 Franken)

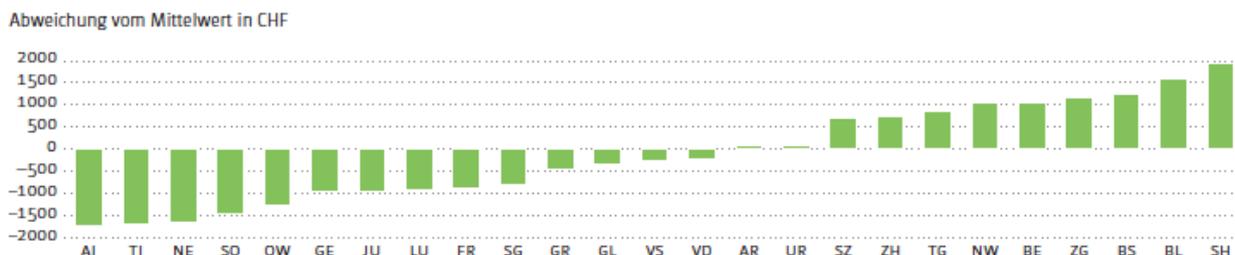


Abbildung 2: Ausgaben Primarstufe 2010 (Daten: BFS, EFV; Berechnungen: SKBF²)

Organisatorisch

Die Trägerschaft der öffentlichen Volksschulen im Kanton Schaffhausen liegt gegenwärtig gemäss Art. 5 Schulgesetz³ bei den Gemeinden (Kindergarten und Primarschule) sowie bei den Schulortsgemeinden (Sekundarstufe I und Sonderklassen). Die Kindergärten, Primarschulen sowie die Schulen der Sekundarstufe I werden gemäss Art. 71 Schulgesetz durch kommunale Schulbehörden oder Kreisschulbehörden unmittelbar beaufsichtigt. Der Kanton übt die Aufsicht über die Sonderschulen aus und führt zudem ein Schulinspektorat für den öffentlichen und den privaten Unterricht der Volksschule (Art. 76 Schulgesetz). Von den 26 Gemeinden im Kanton haben sich einige in Zweckverbänden zusammengeschlossen, in wenigen weiteren bestehen Zusammenarbeitsverträge.

Der Betrieb der Volksschule ist heute eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden. Im Kanton Schaffhausen sind die Klassengrössen – bedingt durch die gewachsenen Strukturen und die geografischen Voraussetzungen – aktuell im Vergleich zu den übrigen Kantonen tief bis sehr tief. Dies ist einer der Hauptgründe für die vergleichsweise hohen Besoldungskosten pro Schülerin bzw. Schüler (SuS).

Politisch

In verschiedenen politischen Vorstössen wurde in den letzten Jahren versucht die Zusammenarbeit unter den 26 politischen Gemeinden zu verbessern, um Optimierungen in deren Organisation zu erreichen. Im Bereich der Volksschule entstanden in den letzten Jahren denn auch verschiedene Formen der kommunalen Zusammenarbeit, wie Zweckverbände oder

Kooperationsverträge. Der hohe organisatorische und politische Aufwand für solche Vereinbarungen sorgt jedoch dafür, dass solche Projekte nur zögerlich Nachahmer finden. Umfassendere Strukturreformen scheiterten jeweils bereits in frühen Stadien der Planung an der Urne, so letztes Mal am 28. Februar 2016 bei den verbindlichen Grundsatzbeschlüssen zu den Modellen «wenige leistungsfähige Gemeinden» und «Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung»⁴.

Politische Zusammenschlüsse haben es im Kanton Schaffhausen somit eher schwer, da die Gemeindeautonomie hochgehalten wird und die Selbstbestimmung auch in kleinsten politischen Räumen geschätzt wird.

3.2 Auftrag und Ziele

Im Rahmen des Entlastungsprogramms EP2014⁵ wurde als Massnahme K-012 Obligatorische Schule und Sonderschule, «Volksschule aus einer Hand»⁶ ein bedeutender, jährlich wiederkehrender Spareffekt ermittelt, dem die folgenden Annahmen zu Grunde liegen:

Operative Auswirkungen

- Die Schulorganisation der Volksschule mit allen Aufgaben wird durch eine kantonale Instanz wahrgenommen.
- Die bestehende Behördenstruktur (lokale Schulbehörden) wird abgelöst.
- Die Klassengrössen werden auf ein vertretbares Niveau (ohne grössere Qualitätseinbussen) angehoben.
- Die Schülerinnen und Schüler werden optimal auf weniger Schulstandorte verteilt.
- Das Schulangebot für Schülerinnen und Schüler bleibt erhalten und wird im Bereich Wahlfachangebote (Sek I) für diverse Standorte im Vergleich zu heute verbessert.

Optimierungsmöglichkeiten

Optimierungsmöglichkeiten und Auswirkungen sind im Rahmen eines entsprechenden Vorprojektes insbesondere in den folgenden Bereichen und Aufgabenfeldern zu prüfen:

- Umlagerungen und Umstrukturierung der Schulverwaltung
- Angleichung von Organisationsformen mit und ohne Schulleitung
- Umlagerung der Aufgaben der Schulbehörden
- Anpassungen Gesetzgebung und Rechtsmittelwege
- Verwaltung und Bewirtschaftung von Immobilien/Mobilien
- Regelung von Schulweg und Transport
- Vereinheitlichung Lohnwesen und Prüfung Finanzierungsprozesse

Auf dieser Grundlage beauftragte der Kantonsrat den Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer Vorlage zur Umsetzung der Massnahme «Volksschule aus einer Hand» (Kantonsratsbeschluss vom 31. August 2015: Grundsatzbeschluss betreffend das Verfahren zur Umsetzung der Massnahme K-012 «Volksschule aus einer Hand» des Entlastungsprogramms 2014⁶). Als Teil dieses Auftrages muss der Regierungsrat dem Kantonsrat im Rahmen des Vorprojektes innert Jahresfrist einen Bericht und Antrag vorlegen, der sich auf eine Machbarkeitsstudie stützt.

Im Wesentlichen beinhaltet dieser Auftrag somit die Erarbeitung einer Machbarkeitsstudie mit dem Zweck, das finanzielle Risiko einer Umsetzung zu mindern und die Akzeptanz bei den

Stakeholdern durch den frühzeitigen Einbezug der Betroffenen zu erkennen und gegebenenfalls zu erhöhen. Die Machbarkeitsstudie prüft die Möglichkeit der Umsetzung der Massnahme K-012 «Volksschule aus einer Hand». Dabei werden Varianten, Organisationsformen, Rechtsgrundlagen, Auswirkungen mit Chancen und Risiken sowie die zu erwartenden finanziellen Effekte dargelegt.

Das Verfassen einer solchen Machbarkeitsstudie wurde an eine externe Beratungsfirma delegiert: Zum einen, um dadurch die Optik zu erweitern, zum anderen, um Überlegungen, Expertenwissen und Verfahrensideen einfliessen zu lassen, die das interne Fachwissen ergänzen und optimal bündeln. Der Beizug externer Fachpersonen kann weiter dazu dienen, Sachverhalte zu objektivieren sowie bestehende Strukturen und Abläufe kritisch zu hinterfragen. Der für eine solche Studie zu leistende Aufwand ist durch eigenes Personal der Verwaltung neben den Kernaufgaben im vorgegebenen Zeitraum nicht zu leisten.

Finanziell

Mit dem Entlastungsprogramm EP2014⁵ soll der Staatshaushalt des Kantons Schaffhausen bis ins Jahr 2017 im Umfang von insgesamt 40 Mio Franken entlastet werden, um das strukturelle Defizit ab 2017 zu beheben. Das Massnahmenpaket umfasst 122 Entlastungsmassnahmen in allen Aufgabenbereichen, so auch bei der Bildung. Hier stehen die oben erwähnten überdurchschnittlichen Kosten im Bereich der Lehrpersonenbesoldung pro Schülerin und Schüler im Zentrum. Aufgrund erster Grobschätzungen wurde im Rahmen der Massnahme K-012 erwartet, dass durch Verdichtung bzw. Erhöhung der durchschnittlichen Klassengrössen ein Sparvolumen von 4 bis 4.5 Mio Franken erzielt werden kann.

Qualitativ

Präzisierungen, die im Laufe der Auftragsdefinition erarbeitet werden konnten, stellen klar, dass

- die Verdichtung der Schulorganisation zu keinen grösseren Qualitätseinbussen führen soll
- die schulischen Angebote für Schülerinnen und Schüler erhalten bleiben sollen
- der Bereich der Sonderschulung nicht angetastet wird
- insgesamt im Kanton Schaffhausen ohne wesentliche Nachteile weniger und grössere Klassen an geeigneten Schulstandorten geführt werden können
- die Kantonalisierung zwingend eine geeignete Führungsstruktur auf lokaler, regionaler und kantonaler Ebene erfordert

Die bisherige Qualität der Schaffhauser Schulen soll somit trotz des restriktiveren Umgangs mit finanziellen Mitteln und insbesondere trotz der Verdichtungsmassnahmen im Wesentlichen erhalten bleiben. Ziel ist ein qualitativ hochstehendes Bildungsangebot in der obligatorischen Volksschule zu einem günstigeren Preis.

4 Das Vorgehen

4.1 Machbarkeitsstudie

Die vorliegende Studie basiert auf einer präzise definierten Interpretation des parlamentarischen Auftrags und dem sich daraus für die Lösungssuche ergebenden Spielraums. Die Fakten und Erkenntnisse wurden in engem Kontakt mit der Auftraggeberin ermittelt und definiert. Expertenwissen sowie persönliche Einschätzungen aller Beteiligten führten schliesslich zu einer aus Sicht der Verfasser schlüssigen Beurteilung der Machbarkeit.

Möglichkeiten

Diese Studie kann aufgrund der beschriebenen Fakten, Überlegungen und Erkenntnisse die Möglichkeiten der Umsetzung und des Funktionierens des neuen Systems einschätzen. Aufgrund der Studie ist es auch möglich, die geschilderten Chancen und Risiken zu analysieren und nach einem bewährten und transparenten System (Chancen- und Risikomatrix) zu bewerten.

Einschränkungen

Aus der Studie lässt sich nicht ermesen, wie sich wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Faktoren auf das Resultat, den Entscheidungsprozess und gegebenenfalls die Umsetzung auswirken. Die Studie kann deshalb nicht als einzige Quelle für den politischen Entscheid über die Neugestaltung der Schaffhauser Volksschule dienen. Sollten sich quantitative Werte ändern, müssen die Berechnungen allenfalls an die neue Faktenlage angepasst werden.

4.2 Arbeitsweise

Die vorliegende Studie ist im Verlauf eines Jahres durch eine intensive Zusammenarbeit der externen Auftragnehmer mit verschiedenen Kadermitarbeitenden des Erziehungsdepartements entstanden. Der parlamentarische Auftrag wurde von Anfang an als Projekt verstanden, dessen Ziele nur durch die Bündelung internen und externen Fachwissens innerhalb eines straff organisierten Vorgehenskonzepts erreicht werden können. Dabei hat sich die nachfolgend beschriebene Aufgabenteilung bewährt.

Rolle der Verwaltung

- Projektleitung
- Einbringen von Expertenwissen im Bildungs- und Verwaltungsbereich, speziell zu Finanzen, Akzeptanz, Recht und Schulorganisation
- Bereitstellen von Fakten, bisherigen Grundlagen
- Teilnahme an gemeinsamen Workshops und Mitarbeit in Arbeitsgruppen
- Erarbeiten von neuen Grundlagen für eine kantonalisierte Volksschule
- Permanentes Überprüfen der Zwischenergebnisse auf ihre Umsetzbarkeit
- Einbezug weiterer Fachpersonen, Betroffener und Beteiligter
- Verfassen der politischen Anträge

Rolle externer Fachpersonen

- Erarbeiten eines Vorgehenskonzeptes innerhalb der im Auftrag definierten finanziellen und zeitlichen Vorgaben
- Verantwortung für die Prozessplanung, -gestaltung und -steuerung
- Einbringen von Expertenwissen im Bildungs- und Verwaltungsbereich
- Resultatsicherung
- Moderieren von internen Sitzungen und externen Veranstaltungen
- Konzipieren und Erstellen einer Risikoanalyse
- Konzipieren und Verfassen der Machbarkeitsstudie

Kooperation in vier Phasen

Die Arbeit wurde strukturiert und auf die internen und externen Fachleute gemäss ihren Kompetenzen verteilt. An einer Kick-off-Veranstaltung und insgesamt acht Projektgruppensitzungen wurden die Resultate der individuellen Aufgaben jeweils verifiziert, bis das Produkt – eine geschärfte Vision der Organisation «Volksschule aus einer Hand» - als «Prototyp»⁷ bereinigt und durch die Projektgruppe abgenommen werden konnte.

Die Arbeit gliederte sich in vier Phasen:

- In der *Prozessvorbereitung* wurde ein gemeinsames Verständnis von Auftrag, Zielsetzungen und Vorgehen erarbeitet. Zudem wurden Kennzahlen und Merkmale der aktuellen Situation der Schaffhauser Volksschule bereitgestellt (IST).
- Bei der *Schärfung der Vision* ging es in erster Linie um die Einigung auf organisatorische, rechtliche und finanzielle Grundlagen für eine kantonalisierte Volksschule (SOLL). Als Grundlage im Sinne einer Vision diente der parlamentarische Auftrag mit der Entlastungsmassnahme K-012⁶. Diese politischen Vorgaben wurden mit den vermuteten Auswirkungen beschrieben und wo immer möglich in eine rechnerisch kalkulierbare bzw. organisatorisch beschreibbare Form übertragen.
- Der so entstandene «*Prototyp*» wurde an *drei Hearings* mit ähnlicher Zusammensetzung durch je rund 30 bis 40 Personen – Experten, Betroffene und Beteiligte – präsentiert und diskutiert sowie auf Zustimmung oder Kritik unter verschiedensten Aspekten untersucht.
- Auf der Basis der Ergebnisse aus den ersten drei Phasen verfassten die externen Fachpersonen die hier vorliegende *Machbarkeitsstudie*. Diese enthält - nebst einer ausführlichen Risikoanalyse - die Expertenmeinung zu relevanten Punkten.

5 Überblick über Zahlen und Fakten zur Vision

5.1 Klassengrössen

Die im Folgenden aufgeführten Zahlen und Merkmale orientieren sich klar an den Vorgaben des Auftraggebers (siehe Kapitel 3.2 Auftrag und Ziele). Zudem wurde auf Praxistauglichkeit geachtet, insbesondere bei den schulorganisatorischen, finanziellen und logistischen Überlegungen.

Vergleich Alt und Neu

Um die Vorgabe der Haushaltsanierung zu erreichen, werden die 7'768 Schülerinnen und Schüler (SuS) in einer kantonalisierten «Volksschule aus einer Hand» neu in rund 400 (bisher ca. 460) Klassen der Volksschule durch ca. 900 (bisher ca. 980) Lehrpersonen unterrichtet.

Schülerzahlen, Klassen und Klassengrössen Schuljahr 2015/2016

Typ/Stufe	SuS total	Klassen bisher	Klassen neu	Diff.	ø/Klasse bisher	ø/Klasse neu	Diff.
Kindergartenstufe	1570	89	83	-6	17.6	19	+1.4
Primarstufe	4061	228	193	-35	17.8	21	+3.2
Sekundarstufe I	1942	122	102	-20	15.9	19	+3.1
Sonderklassen (alle)	195	24	24	0	8.3	8.3	0
Gesamt	7768	463	402	-61			

Abbildung 3: Schülerzahlen, Klassen und Klassengrössen Schuljahr 2015/2016

Die von Regierungsrat und Parlament vorgegebene Haushaltentlastung kann mit einer Erhöhung der Klassengrössen im Kindergarten (+1.4), in der Primarschule (+3.2) und auf der Sekundarstufe I (+3.1) erreicht werden. Die Gruppengrösse in den Sonderklassen bleibt unverändert. Das Pflichtangebot der Schule bleibt auf allen Stufen erhalten. Aus organisatorischen und wirtschaftlichen Gründen wird sich diese Verdichtung auch auf die Zahl der Schulstandorte auswirken, damit die Entlastung nicht durch betriebliche Kosten wieder gemindert wird.

Aus der rechnerisch möglichen Reduktion um rund 60 Klassen resultiert ein Abbau im Personalbereich von rund 85 Stellen, da aufgrund der Anzahl Pflichtlektionen der SuS pro Klasse mehr als eine Lehrperson unterrichtet. Allerdings muss angenommen werden, dass die rechnerisch ermittelte Optimierung in der Realität nur teilweise umsetzbar sein wird. Grund dafür sind beispielsweise Unzulänglichkeiten bei der Infrastruktur, organisatorische oder auch logistische Hindernisse. Gerade in Randregionen mit besonderen Verhältnissen bezüglich Bevölkerungsgrösse und Infrastruktur wird ein gewisser Spielraum notwendig sein. Der mögliche Realisierungsgrad wurde deshalb mit 66.67% des gesamten Volumens angesetzt. Diese Zahl wird im Verlauf des Hauptprojektes zu verifizieren sein, da diese einen grossen, entscheidenden Einfluss auf das Volumen der gesamten Kostenreduktion haben wird.

Für die Kostenberechnungen in der vorliegenden Machbarkeitsstudie wird somit ein Realisierungsgrad von zwei Dritteln angenommen, was einem Abbau von rund 57 Vollzeit-Stellen im Bereich des Lehrpersonals entspricht.

Vergleich mit anderen Kantonen und Ländern

Hinweise auf die Zumutbarkeit des Ausmasses der vorgesehenen Verdichtung finden sich im direkten Vergleich mit anderen Kantonen. Dazu liefert das Bundesamt für Statistik BFS⁸ Vergleichswerte, für die Primarstufe allerdings noch ohne den Kindergarten.

Die Werte für das Schuljahr 2014/15 zeigen den gesamtschweizerischen Durchschnitt sowie als Vergleichsgrösse die Situation im Kanton Zürich:

Primarschule		Sekundarstufe I	
ø CH	19.2	ø CH	18.7
ø SH	17.1	ø SH	15.1
ø ZH	20.7	ø ZH	19.2

Abbildung 4: Nationaler Vergleich Klassengrössen Schuljahr 2014/15

Zu Vergleich einige Werte aus der OECD und China⁹:

Primarschule		Sekundarstufe I	
ø OECD	21.2 (2011)	ø OECD	23.3 (2011)
ø China	~39 (2011)	ø China	~52 (2011)

Abbildung 5: Internationaler Vergleich Klassengrössen 2011

5.2 Finanzen

Vergleich Alt und Neu

Aufgrund erster Modellrechnungen kann die Umsetzung der Vision «Volksschule aus einer Hand» zu einer deutlichen Aufwandsenkung gegenüber der heutigen Organisation führen (ca. 7.555 Mio Franken). Wesentlichste Komponente ist dabei die Erhöhung der durchschnittlichen Klassengrössen auf ein pro Schulstufe und Schultyp vertretbares Niveau (Kostenreduktion um ca. 6.974 Mio Franken). Zusätzliche Einsparungen entstehen durch die Optimierung der Strukturen und Abläufe (ca. 0.581 Mio Franken). Darin berücksichtigt sind bereits der Ausbau der notwendigen Führungsstrukturen (Regionen- und Schulleitungen) und der Aufbau der Administration innerhalb des Erziehungsdepartements.

Wie bereits unter dem Kapitel 3.1 (Ausgangslage und Rahmenbedingungen) ausführlich erläutert, wird gegenüber der rein rechnerischen Einsparung der vorgesehenen Verdichtung, die bei voller Ausreizung des Systems erzielt würde, im «Prototyp» davon ausgegangen, dass dies nur zu rund zwei Dritteln möglich sein wird.

Einsparungspotenzial (in Franken)

Bisherige Ausgaben Volksschule	111'772'072
Theoretische Einsparung 100%	10'460'546
Angenommener Realisierungsgrad 66.6% = Realistische Einsparung	6'973'697
Zus. Optimierungsgewinn nach Abzug Führungs-/Verwaltungsaufwand	582'199
Neue Ausgaben «Volksschule aus einer Hand»	104'216'176
Differenz	7'555'896

Abbildung 6: Einsparungspotenzial

5.3 Organisation

Das Modell der «Volksschule aus einer Hand» führt zu deutlichen Veränderungen in der Organisation des Bildungswesens. Betroffen sind Behörden, die Führungsstruktur, das gesamte Personalwesen, sämtliche kantonalen Rechtserlasse (und in der Folge auch Erlasse auf kommunaler Ebene) sowie die Nutzung und Abgeltung von Infrastruktur für die Volksschule.

Die wichtigsten organisatorischen Veränderungen sind direkte Folgen der Kantonalisierung:

– **Schulbehörden**

Die kommunalen Schulbehörden werden bei einer Umsetzung der Kantonalisierung aufgelöst. Da aufgrund des neuen kantonalen Schulrechts deren Aufgaben an den Kanton übertragen werden, entfällt ihre Funktion. Die «Volksschule aus einer Hand» wird als neue Abteilung Volksschule in der Dienststelle Primar- und Sekundarstufe I des Erziehungsdepartements geführt.

Die Verantwortung in den Bereichen Pädagogik und Administration wird neu geregelt. Der heutige Erziehungsrat ist neu als Bildungsrat für die pädagogischen Belange der Volksschule zuständig. Der Regierungsrat regelt die administrativen und personellen Belange und ist für Ressourcen und Recht verantwortlich.

– **Führungsstruktur**

Eine zentrale Führung durch den Kanton kann nur vernünftig umgesetzt werden, wenn auch entsprechende dezentrale Führungsstrukturen organisiert werden. Dazu gehört der Einsatz von Schulleitungen, wobei auch mehrere Schulanlagen zusammengefasst werden können. Das Modell geht davon aus, dass bestehende Zusammenarbeitsformen soweit sinnvoll erhalten bleiben.

An Stelle der Gemeinden als Träger der Volksschule werden unter Berücksichtigung geografischer und historischer Gegebenheiten drei kantonale Schulregionen ungleicher Grösse gebildet. Regionenleitungen und Schulleitungen sichern gemeinsam mit der Gesamtleitung im Erziehungsdepartement Führung und Kommunikation. Im Rahmen noch zu definierender kantonaler Vorgaben (Ressourcen, Qualität etc.) gestalten die Regionen ihre Aufgaben individuell. So können besondere lokale Gegebenheiten berücksichtigt werden. Entsprechend ihrer Grösse verfügen die Regionen über administrative Unterstützung durch Sekretariate.

– **Personalwesen**

Fortan wird der Kanton als einziger Arbeitgeber auftreten. Sämtliche Anstellungen werden dadurch kantonal und einheitlich, allfällige kommunale Unterschiede entfallen. Ob und in welchem Ausmass allenfalls Besitzstände zu wahren sind, ist abzuklären. Der «Prototyp»

geht davon aus, dass die Summe der bisher in einigen Gemeinden ausgerichteten Gemeindegulagen auf sämtliche Lehrpersonen verteilt wird.

– **Recht**

Die Neuorganisation gemäss Modell «Volksschule aus einer Hand» hat umfassende Veränderungen insbesondere der kantonalen und auch der kommunalen Rechtsetzung zur Folge, die im Verlauf eines Hauptprojekts zu spezifizieren sind. Auf kantonalen Ebene werden die bisher massgebenden Rechtserlasse (Schulgesetz, Schuldekret und Verordnungen) neu zu gestalten sein. Der Rechtsmittelweg wird sich insofern ändern, als der neu konzipierte Bildungsrat nicht mehr Rekursinstanz, sondern ausschliesslich für die pädagogischen Belange der Volksschule zuständig sein wird. Für schulrechtliche Rekurse gilt als neuer Instanzenweg: Schulleitung oder Regionenleitung - Erziehungsdepartement - Obergericht.

– **Schul-Infrastruktur**

Die Gemeinden bleiben Eigentümer ihrer Schulanlagen und stellen diese der kantonal organisierten Volksschule bei Bedarf zur Verfügung. Diese Anlagen sind den vom Kanton definierten Anforderungen der Volksschule entsprechend eingerichtet und betriebsbereit. Die Kosten für den «Betrieb Schulanlagen» verbleiben weiterhin bei den Gemeinden. Gemeinden ohne eigene Schulanlagen beteiligen sich an den Vollkosten der Standortgemeinden. Näheres dazu unter Kapitel 6.5 (Finanzierung über Pauschalen). Durch den Abbau von Klassen wird der Schulraumbedarf insgesamt reduziert.

6 Schwerpunktthemen zum «Prototyp»

6.1 Regionale Schulorganisation

Die Aufteilung des Kantons in drei Schulregionen hat organisatorische und historische Gründe, in erster Linie die besondere geografische Struktur des Kantons sowie verschiedene bereits funktionierende Formen der Zusammenarbeit zwischen einzelnen Kommunen. Im Rahmen noch zu definierender kantonaler Vorgaben (Ressourcen, Qualität etc.) gestalten die Schulregionen ihre Aufgaben autonom. So können lokale Besonderheiten und Bedürfnisse in genauer Kenntnis der regionalen Situation angemessen berücksichtigt werden. Abweichungen von dieser Aufteilung sind möglich, die Berechnungen beziehen sich jedoch auf diese Variante.

Der vorliegende Vorschlag

- geht von drei Regionen unterschiedlicher Grösse aus;
- verzichtet auf eine Aufteilung der Stadt Schaffhausen;
- berücksichtigt noch keine Möglichkeiten grenzüberschreitender Kooperationen.

Schaffhauser Schulen: 3 Schulregionen (Zahlen Schuljahr 2015/16)

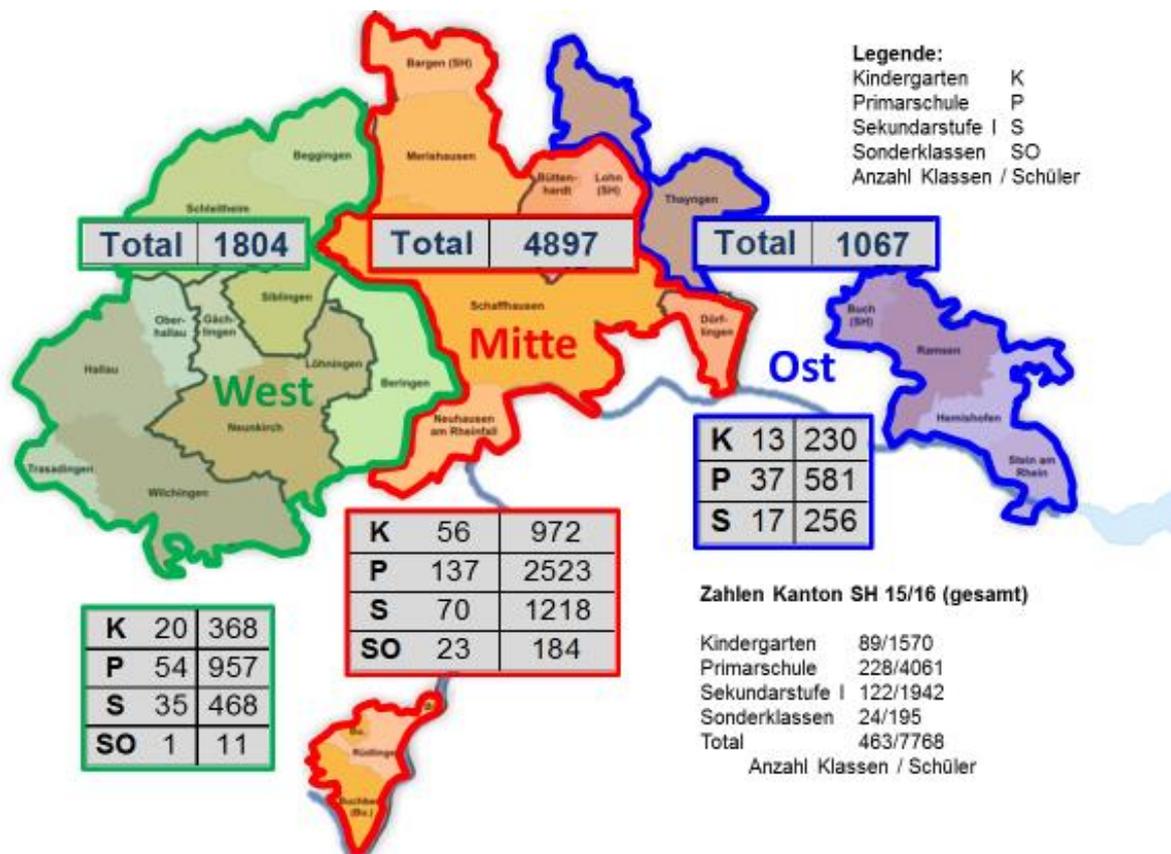


Abbildung 7: 3 Schulregionen

Themen für die Ausarbeitung im Hauptprojekt

Noch nicht geklärt sind bei dieser Darstellung verschiedene Einzelheiten, die erst im Rahmen des Hauptprojektes und nach dem Vorliegen eines entsprechenden politischen Vorentscheides erarbeitet werden können. Es sind dies beispielsweise die folgenden Themen:

- Erhalt oder Aufhebung von Schulraum bzw. ganzen Schulanlagen in einzelnen Gemeinden
- Anzahl und Grösse der Regionen, Grenzverlauf, Varianten
- Zuteilung der Gemeinden zu den Regionen (inklusive grenzüberschreitende Kooperationen)
- In diesem Zusammenhang: Bedarf an Schulbussen oder anderen Transportmöglichkeiten
- Zuteilung der Pensen für Regionenleitungen, Schulleitungen und Administration

6.2 Führung und Verwaltung

Die Verantwortung in den Bereichen Pädagogik und Administration wird neu geregelt. Der neu konzipierte Bildungsrat ist für die pädagogischen Belange der Volksschule zuständig. Eine Pädagogische Konferenz ersetzt die bisherigen Stufen- und Fachkonferenzen.

Der Regierungsrat regelt die administrativen und personellen Belange und ist für Ressourcen, Recht und Aufsicht/Qualität verantwortlich. «Volksschule aus einer Hand» wird als eigene Abteilung in der Dienststelle Primar- und Sekundarstufe I des Erziehungsdepartements geführt.

Entscheidungen werden stufengerecht auf den Ebenen Schuleinheit, Region oder Kanton gefällt. Durch die einheitliche Führungsstruktur werden – zusätzlich zu den Effekten der Verdichtung bei den Klassengrössen – Ressourcen frei, die im System nutzbringend eingesetzt werden könnten (z.B. Tagesstrukturen, Wahl- und Freifachangebote, Halbklassenstunden, zusätzliche Entlastung von Klassenlehrpersonen).

Die Führungsstrukturen sind in Abbildung 8 ersichtlich.

Themen für die Ausarbeitung im Hauptprojekt

Erst während der Projektphase können die folgenden Elemente in Zusammenwirkung mit den verschiedenen Betroffenen entwickelt und festgelegt werden:

- Präzise Definition der Zuständigkeiten des Bildungsrates
- Ausgestaltung der Pädagogischen Konferenz
- Ausgestaltung der regionalen Teilautonomie und der kantonalen Steuerungsmöglichkeiten
- Festlegung der Verfahren zur Personalbeurteilung und Qualitätssicherung

Führungsstrukturen

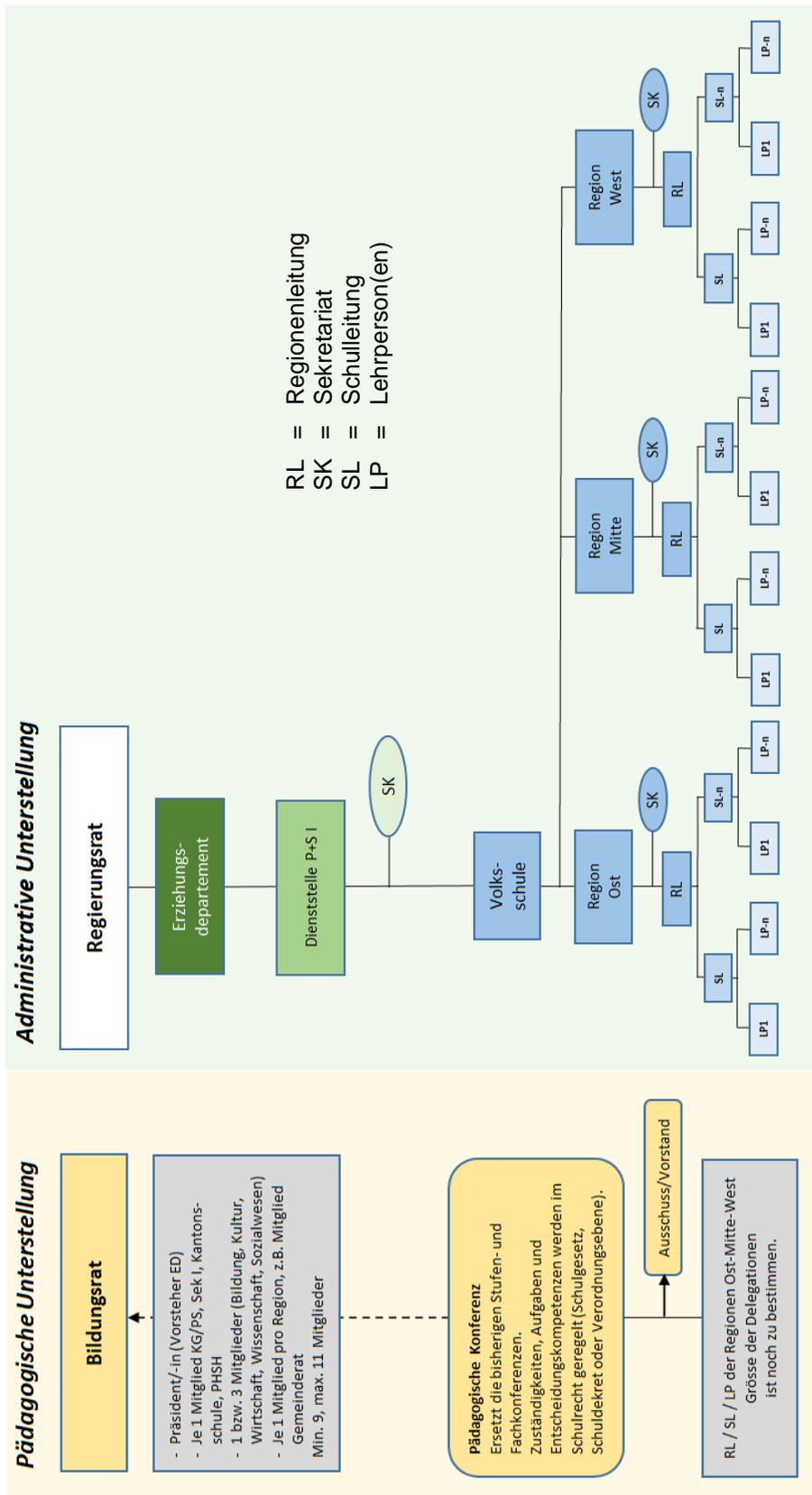


Abbildung 8: Führungsstrukturen

6.3 Recht

Für die Neuordnung wäre eine Gesamtrevision des Schulrechts sinnvoll. Der Rechtsmittelweg wird an die neuen Funktionen von Bildungsrat und Verwaltung angepasst: Personalrechtliche Entscheide gelangen an den Regierungsrat und von dort an die ordentlichen Gerichte, während gegen Verfügungen der Schul- und Regionenleitungen beim Erziehungsdepartement rekuriert werden kann mit der Möglichkeit des Weiterzuges an die ordentlichen Gerichte.

Rechtsmittelweg

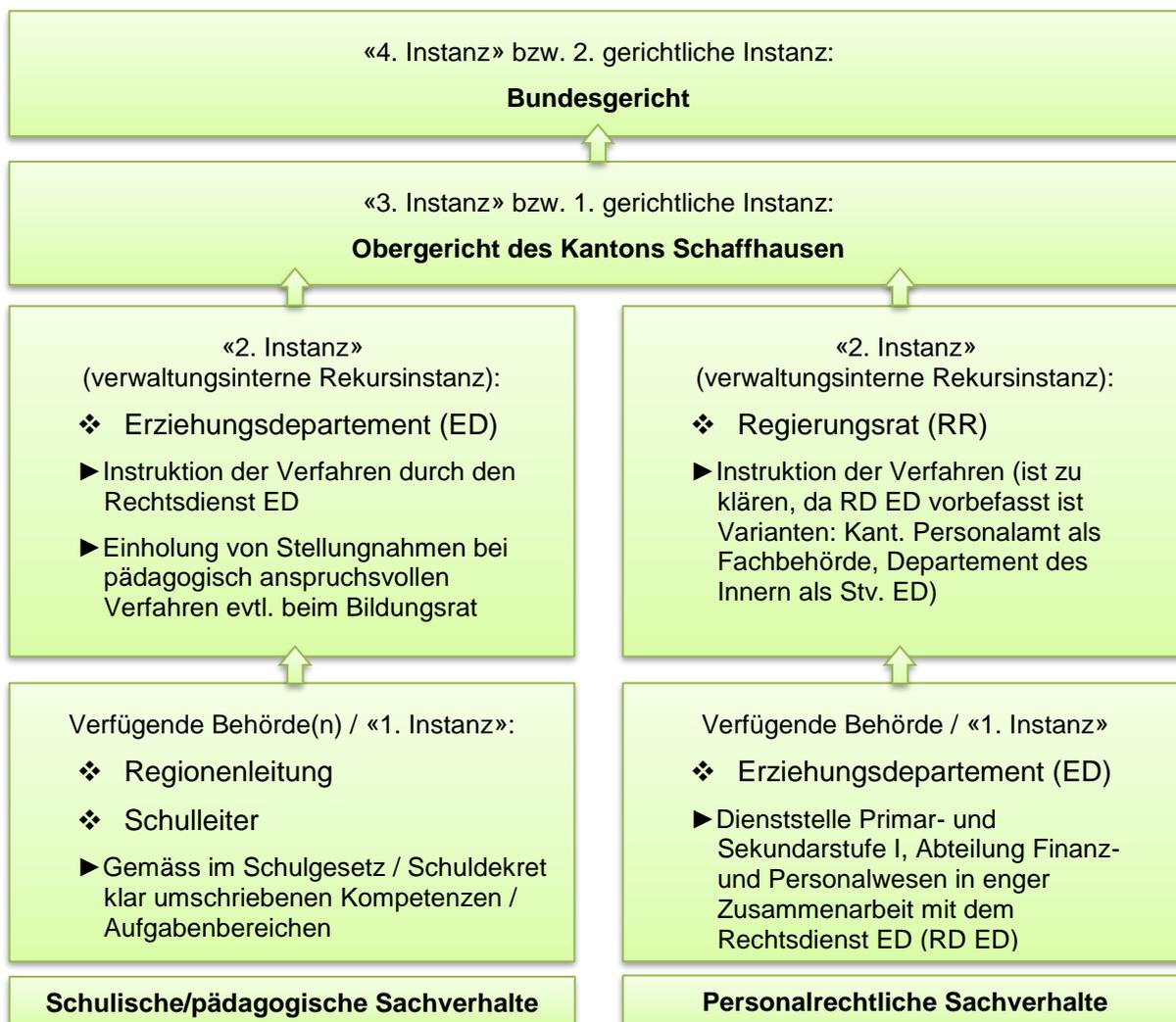


Abbildung 9: Rechtsmittelweg

Themen für die Ausarbeitung im Hauptprojekt

Während der Projektphase werden die notwendigen Rechtsgrundlagen im Zuge einer Gesamtrevision des Schulgesetzes festgelegt. Noch offen sind beispielsweise die folgenden Punkte:

- Anpassung der Rechtsnormen (wie Schulgesetz, Schuldekret, Verordnungen) an die aktuelle Situation, allenfalls neue Struktur der Gesetzgebung
- Anpassung und Aufhebung kommunaler Rechtserlasse aufgrund des Wegfalls der lokalen Schulbehörden
- Kompetenzregelung für die Schulleitungen
- Kompetenzregelung für die Regionenleitungen und die Gesamtleitung
- Personelle Ausgestaltung des Rechtsdienstes im Erziehungsdepartement

6.4 Immobilien

Die Gemeinden bleiben Eigentümer ihrer Schulanlagen und stellen diese der kantonal organisierten Volksschule bei Bedarf zur Verfügung. Diese Anlagen sind den vom Kanton definierten Anforderungen der Volksschule entsprechend eingerichtet und betriebsbereit. Die Kosten für den «Betrieb Schulanlagen» verbleiben weiterhin bei den Gemeinden. Gemeinden ohne eigene Schulanlagen beteiligen sich an den Vollkosten der Standortgemeinden. Zusätzlich zu den laufenden Betriebskosten sind neu auch Beiträge an die Investitionskosten vorgesehen. Dadurch wird zwischen Gemeinden mit und ohne eigenen Schulraum ein Ausgleich geschaffen.

Der «Prototyp» geht davon aus, dass Gemeinden an der schulischen und ausserschulischen Nutzung und am Erhalt ihrer kommunalen Schulanlagen interessiert sind. Gegen entsprechendes Entgelt werden auch Schulkinder aus anderen Gemeinden in ihren Schulen aufgenommen. Als Basis gilt der bisherige Schlüssel zur Berechnung des Schulgeldes für auswärtige Schülerinnen und Schüler (siehe 6.5 Finanzierung über Pauschalen). Die hier vorgestellte Lösung orientiert sich deshalb hauptsächlich an der aktuellen Praxis.

Weitere Lösungen in Bezug auf das Eigentum der Schulliegenschaften sind durch die Arbeitsgruppe diskutiert und verworfen worden. Insbesondere die Übernahme sämtlicher Schulimmobilien durch den Kanton hätte nebst dem beträchtlichen Aufwand für die Ermittlung der Schätzwerte vor allem für die Gemeinden den Nachteil, dass die ausserschulische Nutzung der Schulliegenschaften für kommunale Bedürfnisse erschwert würde.

Themen für die Ausarbeitung im Hauptprojekt

Erst nach einem entsprechenden Grundsatzentscheid können die Modalitäten bezüglich der Nutzung und Verrechnung von Schulraum ausgehandelt und detailliert geregelt werden. Dazu gehören die folgenden Themen:

- Prüfen weiterer Lösungsmodelle (Kauf, Miete oder Leasing durch den Kanton)
- Zuständigkeiten und Verfahren beim völligen oder teilweisen Verzicht auf die Nutzung von Schulimmobilien (Schliessung von Schulstandorten)
- Verfahren bei der Schulraumplanung
- Standards für Ausbau, Einrichtung, Pflege und Unterhalt von Schulanlagen

6.5 Finanzierung über Pauschalen

Die Gemeinden beteiligen sich an den Schulkosten in Form von stufenspezifischen Schülerpauschalen:

- Die **Unterrichtspauschale** deckt insgesamt die nach Abzug des Kantonsbeitrages verbleibenden *Kosten für den Betrieb Schule/Unterricht*
- Die **Mietpauschale** regelt die Beteiligung auswärtiger Schülerinnen und Schüler an den Kosten für den *Betrieb Schulanlagen*
- Die **Investitionspauschale** regelt den Beitrag der auswärtigen Schülerinnen und Schüler an die *Investitionskosten*

Die Summe aus Unterrichts- und Mietpauschale entspricht dem heutigen Schulgeld, das für auswärtige Schüler verrechnet werden darf. Die Berechnungsmodi sind identisch. Auch in diesem Bereich hat die Arbeitsgruppe alternative Möglichkeiten diskutiert. Insbesondere wurde die Übernahme sämtlicher Kosten durch den Kanton im Gegenzug zu einem Steuerfussabtausch zwischen dem Kanton und den Gemeinden diskutiert, jedoch aufgrund der Debatten im Kantonsrat zum Entlastungspaket EP2014 vom September 2015 wieder verworfen.

Unterrichtspauschale

Der Kanton verrechnet den Gemeinden für jede Schülerin respektive jeden Schüler mit Wohnsitz in der Gemeinde eine stufenspezifische Unterrichtspauschale. Diese orientiert sich an den gesamten Aufwendungen für den Betrieb Schule/Unterricht nach Abzug des Anteils des Kantons an den Besoldungen der Lehrpersonen.

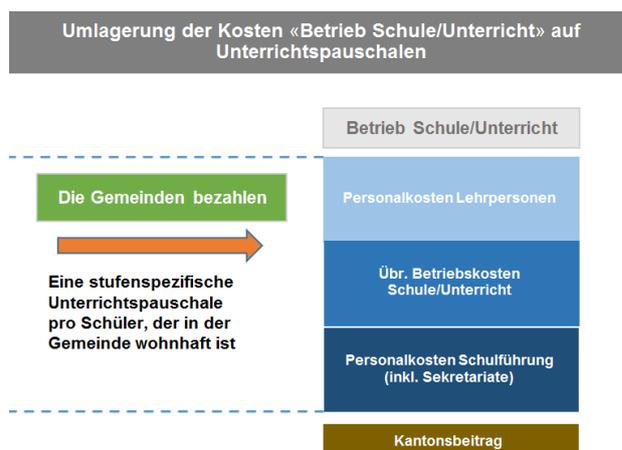


Abbildung 10: Unterrichtspauschale

Miet- und Investitionspauschalen

Die Gemeinden entrichten für Schülerinnen und Schüler, welche die Schule in einer anderen Gemeinde besuchen, eine Miet- und Investitionspauschale, und erhalten diese im Gegenzug für alle auswärtigen Schüler und Schülerinnen.

Die Mietpauschale orientiert sich an den durchschnittlichen Gesamtkosten der Gemeinden für den Betrieb der Schulanlagen. Die Investitionspauschale entspricht 10% der Summe aus Unterrichts- und Mietpauschale. Sie dient einem Ausgleich zwischen den Gemeinden mit eigenen genutzten Schulanlagen für die jeweilige Schulstufe und den Gemeinden ohne für die jeweilige Schulstufe genutzte Schulanlagen.

Die administrative Umsetzung der Neufinanzierung erfolgt aufgrund der effektiven Schülerzahlen zentral durch das Erziehungsdepartement.



Abbildung 11: Miet- und Investitionspauschale

Themen für die Ausarbeitung im Hauptprojekt

Erst aufgrund eines entsprechenden Grundsatzentscheides durch die politischen Gremien können die finanzrechtlichen und administrativen Bestandteile dieser Lösung ausgehandelt und festgelegt werden. Dabei stehen folgende Präzisierungen im Vordergrund:

- Ausgestaltung der finanzrechtlichen Grundlagen
- Definition des administrativen Ablaufs im Erziehungsdepartement sowie der Verwaltungsabläufe zwischen Kanton und Gemeinden
- Allfällige Justierung der den Berechnungen zu Grunde liegenden Annahmen

6.6 Entlastungspotenzial bei den Besoldungskosten

Aktuelle Aufteilung der Besoldungskosten der Lehrpersonen (Status quo)

Besoldungen Lehrpersonen	CHF	in %
Anteil Gemeinden (subventionsberechtigte Lektionen)	49'357'507	59.0
Anteil Kanton (subventionsberechtigte Lektionen)	34'299'285	41.0
Total	83'656'792	100.0

Abbildung 12: Besoldungskosten Status quo¹⁰

Reduzierte Besoldungskosten durch «Volksschule aus einer Hand»

Eine Optimierung der Schulstrukturen führt zu einer beträchtlichen Einsparung bei den Besoldungen der Lehrpersonen.

Einsparungen bei den Besoldungen der Lehrpersonen

Theoretische Einsparung Vollzeitstellen	85
Theoretische Einsparung in CHF	10'460'546
Realisierungsgrad 2/3 in %	66.67
Realistische Einsparung in CHF	6'974'046

Abbildung 13: Realistische Einsparung Besoldungen

Wird die antizipierte Entlastung von 4 bis 4.5 Mio Franken (gemäss Sparziel aus EP2014) voll der Kantonskasse angerechnet, bleibt bei den Besoldungen aufgrund der hier dargelegten Berechnungen eine zusätzliche Haushaltsentlastung von rund 2.5 Mio Franken.

Die Verwendung dieses Betrages ist derzeit noch offen. Denkbar sind Anpassungen beim Mass der Verdichtung (leichte Senkung der vorgeschlagenen Klassengrössen), eine Reinvestition dieser Mittel in die Schulqualität (z.B. Tagesstrukturen) oder eine Erhöhung des Spareffekts bei Kanton und Gemeinden.

Würde man den Betrag von 2.5 Mio Franken entsprechend dem bisherigen Verteilschlüssel bei der Besoldung der Lehrpersonen (59% Gemeinde, 41% Kanton) umlegen, so ergäben sich Einsparungen zugunsten der Gemeinden von 1.459 Mio Franken und zugunsten des Kantons von 1.014 Mio Franken.

Einsparungen Besoldungen (in Franken)

Vorabzug zugunsten Kanton (Gemäss EP2014)	4'500'000
Anteil Kanton an Resteinsparung (41%)	1'014'359
Total Einsparungen zugunsten Kanton	5'514'359
Total Einsparungen zugunsten Gemeinden	1'459'687

Abbildung 14: Einsparung Besoldungen Kanton und Gemeinden

6.7 Gesamtbetrachtung

Die Tabellen auf den folgenden Seiten vermitteln eine Übersicht der heute absehbaren Veränderungen im Kostenbereich. Die provisorische Aufteilung auf Kanton und Gemeinden entspricht den Annahmen in der Abbildung 14: Einsparung Besoldungen Kanton und Gemeinden.

Der Berechnung liegen die folgenden Annahmen der Arbeitsgruppe zugrunde:

Realisierungsgrad der Verdichtung	66.67%	Anzahl Schülerinnen und Schüler (SuS):	7'767
Schulleitungen (0.34% pro SuS)	2'640%	Lohnband Schulleitungen	11
Pensen Regionenleitungen total	300%	Lohnband Regionenleitungen	12
Sekretariate Schulleitung/Regionenleitung	800%	Lohnband Sekretariate (SL/RL)	6
Sekretariate Finanzabteilung ED	200%	Lohnband Sekretariate (Finanzabteilung ED)	7
Reduktion «Betriebskosten Unterricht»	-5%		
Reduktion «Betriebskosten Schulanlagen»	-5%		
Reduktion «restliche Personalkosten»	-10%		
Investitionspauschale in % der Unterrichts- und Mietpauschale	10%		
Anteil Lektionenpool am Aufwand für zusätzliche Lektionen in den Gemeinden	80%		

Abbildung 15: Annahmen der Arbeitsgruppe für Berechnungen

Übersicht Gesamtkosten Volksschule

Status quo		«Volksschule aus einer Hand»		
Kosten «Betrieb Schule/Unterricht»		Kosten «Betrieb Schule/Unterricht»		+/-
Pos.	Kostenträger	Aufwand	Aufwand	
A1	Gemeindeanteil an den Besoldungen der Lehrpersonen	49'357'507	47'897'820	-1'459'687
A2	Kantonsanteil an den Besoldungen der Lehrpersonen	34'299'285	28'784'926	-5'514'359
A3	Gemeindezulagen	1'706'717	1'600'000	-106'717
	<i>Besoldungen Vorsteher</i>	929'263	3'738'758	
	<i>Personalkosten Schulleitungen</i>	2'741'693	458'383	
	<i>Personalkosten Schulbehörden</i>	753'835	773'865	
	<i>Personalkosten Verwaltung Betrieb Schule/Unterricht</i>	136'912	208'806	
A4	Lohnaufwand Schulführung und Verwaltung	4'561'703	5'179'832	618'129
A5	Zus. Lektionen und zus. Stütz- und Förderunterricht	1'101'582	881'266	-220'316
A6	Entlastung Informatikverantwortliche	393'777	393'777	0
A7	Entlastung Materialverwalter	62'361	62'361	0
A8	Entlastung für Stundenplanungen	45'289	45'289	0
A9	Restliche Personalkosten (versch. Entschädigungen)	2'074'617	1'867'155	-207'462
A10	Schülertransport	231'408	462'816	231'408
A11	Übrige Betriebskosten Schule/Unterricht	4'346'948	4'129'601	-217'347
A12	Total Aufwendungen Gemeinden	63'881'909	62'519'916	-1'361'993
A13	Total Aufwendungen Kanton	34'299'285	28'784'926	-5'514'359
A14	Total «Betrieb Schule/Unterricht»	98'181'194	91'304'842	-6'876'352

Den hier aufgeführten effektiven Kosten (Status quo, linke Tabellenhälfte) liegen die Zahlen aus den Rechnungen 2014 von Kanton und Gemeinden zu Grunde.

Status quo			«Volksschule aus einer Hand»		
Kosten «Betrieb Schulanlagen»			Kosten «Betrieb Schulanlagen»		
Pos.	Kostenträger	Aufwand	Pos.	Kostenträger	Aufwand
A15	Personalkosten Schulanlagen	5'297'306	B15	Personalkosten Schulanlagen	5'032'441
A16	Informatik	1'005'003	B16	Informatik	954'753
A17	Mobiliar	384'201	B17	Mobiliar	364'991
A18	Übrige Betriebskosten Schulanlagen	6'636'372	B18	Übrige Betriebskosten Schulanlagen	6'304'554
A19	Personalkosten Verwaltung Betrieb Schulanlagen	136'912	B19	Personalkosten Verwaltung	130'066
A20	Verschiedenes	131'083	B20	Verschiedenes	124'529
A21	Total «Betrieb Schulanlagen»	13'590'878	B21	Summe Mietpauschalen	12'911'334
A22	Total Aufwendungen Gemeinden	77'472'787	B22	Total Aufwendungen Gemeinden	75'431'250
A23	Total Aufwendungen Kanton	34'299'285	B23	Total Aufwendungen Kanton	28'784'926
A24	Summe Gemeinden und Kanton	111'772'072	B24	Summe Gemeinden und Kanton	104'216'176
					+/-
					-264'865
					-50'250
					-19'210
					-331'819
					-6'846
					-6'554
					-679'544

Den hier aufgeführten effektiven Kosten (Status quo, linke Tabellenhälfte) liegen die Zahlen aus den Rechnungen 2014 von Kanton und Gemeinden zu Grunde.

Abbildung 16: Übersicht Gesamtkosten Volksschule

Erläuterungen zu den Gesamtkosten

Pos.	Bemerkungen / Ausführungen	Pos.	Bemerkungen / Ausführungen
A1	Entspricht 59% der Lehrerbesoldung für die subventionsberechtigten Lektionen	B1	Der ursprüngliche Anteil der Gemeinden an den Besoldungen der Lehrpersonen (A1) reduziert sich durch den entsprechenden Anteil an den Einsparungen
A2	Entspricht 41% der Lehrerbesoldung für die subventionsberechtigten Lektionen	B2	Durch die Einsparungen reduziert; entspricht neu 36.4% der nachmaligen Besoldungskosten der Lehrpersonen
A3	«Freiwillige» Zulage betrifft rund 50% der Lehrpersonen	B3	Die ehemalige Gemeindezulage wird für eine Korrektur aller Löhne verwendet
A4	Aufwendungen der Gemeinden für Schulführung und Verwaltung, angerechnet ist die Hälfte der Verwaltungskosten der Gemeinden, die andere Hälfte geht zulasten Betrieb Schulanlagen (siehe A19)	B4	«Eventualkosten» aufgeführt (D1) Aufwendungen für Schulführung und Verwaltung (neue Führungsstrukturen); siehe separate Aufstellung Das Rechnungswesen für den Betrieb Schule/Unterricht wird neu Aufgabe des Kantons
A5	Hier handelt es sich um gemeindespezifische Angebote, die von den Gemeinden alleine finanziert werden	B5	Ein Teil der von den Gemeinden finanzierten Fördermassnahmen wird in einen Lektionenpool für Unterstützungsangebote überführt
A6-A8	Von den Gemeinden finanzierte Entschädigungen	A6 -A8	Konstante Kosten zulasten Betrieb Schule/Unterricht
A9	Verschiedene gemeindespezifische Entschädigungen an Lehrpersonen prägen diese Kostenträgergruppe	B9	Einer Schätzung zufolge verbleiben 90% der Aufwendungen
A10	Aktuelle Aufwendungen der Gemeinden für Schülertransporte und Flextaxabos	B10	Die Optimierung der Schulstrukturen könnte zu einer Verdoppelung der Aufwendungen für Schülertransporte und Flextaxabos führen
A11	Bei den übrigen Kosten des Betriebs Schule/Unterricht handelt es sich mehrentheilich um den Aufwand für Unterrichtsmaterialien, Lehrmittel, Apparate und Mobilien für den Unterricht.	B11	Die übrigen Kosten des Betriebs Schule/Unterricht können durch eine Zentralisierung und Bündelung des Einkaufs, der Verwaltung und Bewirtschaftung reduziert werden
A12	Aktuelle Aufwendungen aller Gemeinden für den Betrieb Schule/Unterricht	B12	Diese Aufwendungen werden über eine schülerbezogene stufenspezifische Pauschale den Gemeinden verrechnet
A13	Entspricht 41% der Lehrerbesoldung für die subventionsberechtigten Lektionen	B13	Durch die Einsparungen reduziert; entspricht neu 36.4% der nachmaligen Besoldungskosten der Lehrpersonen
A14		B14	Realisierte Eventualkosten* könnten diese Gesamtaufwendungen erhöhen
A15-20		B15-20	Die Optimierung der Schulstrukturen mindert den Bedarf an Schulraum und reduziert damit auch die Betriebskosten
A19	Angerechnet ist die Hälfte der Verwaltungskosten der Gemeinden, die andere Hälfte geht zulasten Betrieb Schule/Unterricht (siehe A4)		

* Als Eventualkosten sind allenfalls 800'000 Franken zur Besitzstandswahrung betreffend Gemeindezulagen vorzusehen (degressiv abnehmend).

Abbildung 17: Erläuterungen zu den Gesamtkosten

7 Chancen- und Risikoanalyse

7.1 Das Analyseverfahren

Das vorliegende Verfahren zur Chancen- und Risikoanalyse lehnt sich an den anerkannten COSO-ERM-Ansatz aus dem Risikomanagement in der Privatwirtschaft an, hat sich jedoch bereits vielfach im Umfeld von Politik und Verwaltung bewährt. Die Analyse basiert auf der Definition und Bewertung des möglichen Nutzens oder Schadens von Massnahmen, Abläufen oder Ereignissen durch Personen, die damit betraut sind oder in diesem Bereich Verantwortung tragen.

Zentral ist dabei die Optik: Was eine Person oder Gruppe als Risiko empfindet, beurteilen andere Gruppierungen vielleicht als Chance. Die vorliegende Risikoanalyse beschreibt daher die *Optik der Regierung*, die sich die Haushaltsentlastung zum Ziel gesetzt hat und von der Legislative beauftragt worden ist, die Möglichkeiten der Massnahme K-012 «Volksschule aus einer Hand» aus dem Entlastungsprogramm EP2014 auszuloten.

Definitionen

Sowohl Nutzenpotenzial als auch Schadensausmass erfordern klare Definitionen mit einem direkten Bezug zum Inhaber des Unterfangens – hier also der Regierung des Kantons Schaffhausen. Die Beschreibung und die Beurteilung wurden aufgrund folgender Definitionen vorgenommen:

- Die Bewertung des **Nutzenpotenzials (NP)** umfasst vier Stufen:
ausserordentlich – hoch – bedeutend – gering
- Die Bewertung des **Schadensausmasses** umfasst vier Stufen:
katastrophal – gross – verkraftbar – gering
- Die **Wahrscheinlichkeit des Eintretens (EW)** wird ebenfalls in vier Stufen unterschieden:
sehr wahrscheinlich – wahrscheinlich – wenig wahrscheinlich – nicht zu erwarten
- Die **Beschreibungen** beziehen sich auf die **fünf Bereiche**:
Finanzielle Ressourcen – Reputation/Image – Arbeitgeber – Qualität – Abläufe

In einem Chancen- bzw. Risikoinventar werden die einzelnen Bereiche knapp und präzise beschrieben und durch mögliche Förder- respektive Gegenmassnahmen ergänzt. Zur besseren Übersicht werden Risiken und Chancen sowie deren Bewertung schliesslich farblich klar gekennzeichnet und auf einer zusammenfassenden Matrix dargestellt.

Im Weiteren umfasst die hier vorgelegte Matrix zwei Zeiträume, nämlich ein mögliches Hauptprojekt (2017 bis 2020) und die Umsetzungsphase (2021 bis 2025) mit der Einführung des Vorhabens «Volksschule aus einer Hand».

Erarbeitung im Diskurs

Die in der Risikomatrix dargestellten Themen stammen aus eingehenden Diskussionen jener Personen, die in diesem Bereich Verantwortung tragen. Sie wurden ergänzt durch eine Aussen-sicht, damit der Faktor Betriebsblindheit auf ein Minimum eingeschränkt werden kann. Trotz aller Sorgfalt und hohem Engagement sind die Einschätzungen von Risiken und Chancen Blicke in die Zukunft und als solche subjektiv. Sie stellen demnach keine Messwerte dar, sondern sind wertvolle Indikatoren für mögliche Entwicklungen, deren Chancen man wahrnehmen oder deren Risiken man tragen bzw. vermeiden will.

7.2 Überblick

Chancen- und Risikomatrix (Optik Regierung)

Chancen				Risiken			
Eintretenswahrscheinlichkeit		Eintretenswahrscheinlichkeit		Eintretenswahrscheinlichkeit		Eintretenswahrscheinlichkeit	
sehr wahrscheinlich 4	wahrscheinlich 3	wahrscheinlich 3	wahrscheinlich 3	sehr wahrscheinlich 4	wahrscheinlich 3	wahrscheinlich 3	sehr wahrscheinlich 4
ausserordentlich 4	hoch 3	bedeutend 2	gering 1	sehr wahrscheinlich 4	vermachlässigbar 1	verkräftbar 2	katastrophal 4
Nutzenpotenzial				Schadenmass			
über 10 Mio. einmalig oder 1 Mio. jährlich	bis 10 Mio. einmalig oder bis 1 Mio. jährlich	bis 2.5 Mio. einmalig oder bis 250'000 jährlich	bis 500'000 einmalig oder bis 50'000 jährlich	Finanzielle Ressourcen Optimierung in Fr. 1	Finanzielle Ressourcen Schaden in Fr. 1	bis 2.5 Mio.	bis 10 Mio.
grenzüberschreitendes Medieninteresse	nationale Öffentlichkeit mit immenssem Medieninteresse	kantonale Öffentlichkeit mit grossem Medieninteresse	grosse Personengruppe mit geringem Medieninteresse	Reputation/Image Reputationsgewinn (Medienrelevanz) 2	Reputation/Image Reputationschaden (Medienrelevanz) 2	nationale Öffentlichkeit mit immenssem Medieninteresse	grenzüberschreitendes Medieninteresse
höhere Arbeitszufriedenheit bei über 50 % der Mitarbeitenden	höhere Arbeitszufriedenheit bei bis zu 50 % der Mitarbeitenden	höhere Arbeitszufriedenheit bei bis zu 25 % der Mitarbeitenden	höhere Arbeitszufriedenheit bei unter 10 % der Mitarbeitenden	Arbeitgeber Attraktivität als Arbeitgeber / Motivation Mitarbeitende / Arbeitszufriedenheit 3	Arbeitgeber Attraktivität als Arbeitgeber / Motivation Mitarbeitende / Arbeitszufriedenheit 3	tieferer Arbeitszufriedenheit bei bis zu 25 % der Mitarbeitenden	tieferer Arbeitszufriedenheit bei über 50 % der Mitarbeitenden
über 50 % höhere Zufriedenheit bei den Dienstleistungen	bis 50 % höhere Zufriedenheit bei den Dienstleistungen	bis 25 % höhere Zufriedenheit bei den Dienstleistungen	weniger als 10 % höhere Zufriedenheit bei den Dienstleistungen	Qualität Qualitätssteigerung (Zufriedenheit der Anspruchsgruppen) 4	Qualität Qualitätsverluste (Unzufriedenheit der Anspruchsgruppen) 4	bis 25 % höhere Zufriedenheit bei den Dienstleistungen	über 50 % höhere Zufriedenheit bei den Dienstleistungen
halbierte Bearbeitungszeit bei Kernprozessen	um einen Drittel weniger Bearbeitungszeit bei Kernprozessen	um ein Viertel weniger Bearbeitungszeit bei Kernprozessen	um einen Zehntel weniger Bearbeitungszeit bei Kernprozessen	Abläufe Effizienzgewinn bei gleichem Input (Bearbeitungszeit) 5	Abläufe Effizienzverlust bei gleichem Input (Bearbeitungszeit) 5	um einen Drittel weniger Bearbeitungszeit bei Kernprozessen	um die Hälfte verlängerte Bearbeitungszeit bei Kernprozessen

Legende: C R Projektphase 2017 - 2020
C R Einführungsphase 2021 - 2025

CDS Consulting

22.08.2016

Abbildung 18: Chancen- und Risikomatrix Projekt «Volksschule aus einer Hand»

Die Risikomatrix ist das Produkt aus eingehenden Diskussionen über Chancen und Risiken im Fall eines politischen Entscheids zu Gunsten des Projekts «Volksschule aus einer Hand». Beteiligt an der Erarbeitung waren die Mitglieder der departementsinternen Projektgruppe und die Vertreter der Firma CDS Consulting, Wetzikon, als Verfasser der Matrix und der Machbarkeitsstudie. Bei der Erarbeitung wurde die Optik der Regierung eingenommen, Chancen und Risiken betreffen somit den Regierungsrat als Auftraggeber der Studie.

Die Risikobewertung repräsentiert jedoch nicht die Einschätzung eines oder mehrerer Mitglieder des Regierungsrates.

7.3 Übersicht über die Chancen

Nr.	Chance	Bereich	Beschreibung	Mögliche Auswirkungen	EW	NP
C3	Einsparung von Ressourcen	Ressourcen	Durch Erhöhung der Klassengrössen und die administrative Vereinheitlichung entsteht ein beträchtlicher wiederkehrender Optimierungsgewinn. Ausgleich grosser Ungleichheiten	Geringere Lohnsumme und geringerer Raumbedarf Entlastung des Staatshaushalts Mögliche Verbesserung des Gesamtsystems	4	4
C2	Wirksame Ressourcensteuerung	Ressourcen	Die Steuerung erfolgt aufgrund einheitlicher Kriterien Die Ressourcen werden zentral bestimmt und regional zugeteilt Die Gesamtschau (Blick aufs Ganze) wird verbessert	Geringere Abhängigkeit von lokal geprägten Entscheidungen Gleichmässige Zuteilung unter Wahrung lokal bedingter Bedürfnisse möglich	4	3
C8	Professionalisierung der Schulführung	Schulorganisation	Einführung von Schul- und Regionenleitungen sowie einer Gesamtleitung Klare Führungsstrukturen Professionelle Strukturen in der Schulführung vor Ort und in der Aufsicht	Kurze, einheitliche Führungswege Rasche, praxisgerechte und nachvollziehbare Entscheide	3	3
C9	Umsetzung von Entwicklungsprozessen	Schulbetrieb Pädagogik	Einheitliche Richtlinien für die Umsetzung unter Wahrung des regionalen/lokalen/individuellen Gestaltungsspielraums Einheitlich definierte Qualitätsstandards	Erhöhung der Chancengleichheit bezüglich Angebot und Qualität	3	3
C10	Chancengerechtigkeit bezüglich Angebot und Qualität	Pädagogik	Jede/jeder SuS hat Zugang zu vergleichbaren Unterrichtsangeboten in hoher Qualität	Schulortsunabhängige Ausrichtung des Bildungsangebotes Bedarfsgerechte Nutzung des Angebotes (Hochbegabung, special needs)	3	3
C4	«Durchlässigkeit» Besuch Schulen	Ressourcen	Keine Schulgeldzahlungen mehr zwischen Gemeinden aufgrund Kostenbeteiligung nach Anzahl SuS	Vereinfachung des Verfahrens zwischen den Gemeinden	4	2
C5	Synergienutzen im Verwaltungsbereich	Verwaltung, Prozesse, Dienstleistung	Einheitliche Abläufe Abbau von Doppelspurigkeiten Professionalisierung der Prozesse	Zeitliche und damit auch finanzielle Entlastung Qualitätssteigerung Weniger Kontrollen und Korrekturen	4	2
C7	Einheitliche Rechtsmittelwege	Recht	Effizientes Rechtsmittelverfahren über Regierungsrat (Personalrecht) und Verwaltung ED (Schulische/ pädagogische Sachverhalte) Professionalisierung Juristisch klare erstinstanzliche Entscheide	Raschere Klärung Kürzere Verfahren Weniger hängige Verfahren Verbesserte Rechtssicherheit	4	2
C12	Griffiges Qualitätsmanagement	Schulbetrieb	Einheitlicher Umgang mit Qualität Bewusstes Fehlermanagement	Höhere Zufriedenheit der Anspruchsgruppen	4	2

C1	Neuer Finanzierungsansatz Kostenteiler Kanton-Gemeinden	Ressourcen	Der Schulbetrieb wird kantonal gesteuert Die Gemeinden beteiligen sich nach einem einheitlichen Schlüssel	Klärung und Vereinheitlichung der Kostenbeteiligung in der Volksschule	3	2
C6	Attraktive Lehrerstellen	Verwaltung, Prozesse, Dienstleistung	Nur noch ein Arbeitgeber Vereinheitlichung Aufteilung der Gemeindefulage auf alle Lehrpersonen	Einheitliche Besoldung Bessere Konkurrenzfähigkeit Erhöhte Sicherheit (Einsatz in anderen Gemeinden möglich) Geringere Fluktuation	3	2
C11	Lösungsorientierter Umgang mit Anforderungen	Pädagogik	Das regionale Lösungsmodell bietet mehr Handlungsmöglichkeiten als Kleinstschulen	Grösserer Handlungsspielraum Hinschauen statt wegschauen Höhere Erwartungshaltung der Eltern	2	2
C13	Vergleichbare Standards bei Bauten und Einrichtungen	Infrastruktur	Kantonale Vorgaben für die Qualität der Schulanlagen und Betriebseinrichtungen	Erhalt und Sanierung als Vorteil bei Standortwahl	3	1

Abbildung 19: Überblick über die Chancen

Kurzkommentar Chancen

Die obigen Chancen sind nach Nutzenpotenzial (NP) und Eintretenswahrscheinlichkeit (EW) sortiert. Chancen mit hohem Nutzen und hoher Wahrscheinlichkeit des Eintretens sind also oben, solche mit den gegenteiligen Werten unten in der Liste aufgeführt.

Hier die fünf am höchsten bewerteten Chancen mit der grössten Eintretenswahrscheinlichkeit:

C3 *Einsparung von Ressourcen*

Wie im Modell aufgezeigt, ist nach der Verdichtung mit einer Entlastungsquote zu rechnen, welche die ursprünglichen Schätzungen eher noch übertrifft.

C2 *Wirksame Ressourcensteuerung*

Durch die zentrale Steuerung lassen sich Ressourcen wirksam, praxisnah und situationsgerecht auf die Regionen und einzelnen Schulen bzw. Klassen verteilen.

C8 *Professionalisierung der Schulführung*

Schulleitungen – in den meisten Kantonen der Schweiz seit Jahren Realität – können als praxisnahe Führungsebene eine wichtige Brückenfunktion zwischen Zentrale und Schule wahrnehmen und Steuerungsmassnahmen sowie Qualitätssicherung adäquat umsetzen.

C9 *Umsetzung von Entwicklungsprozessen*

Qualitätsrelevante Prozesse und Massnahmen werden zentral definiert und können unter Wahrung des regionalen bzw. lokalen Gestaltungsfreiraumes umgesetzt werden.

C10 *Chancengerechtigkeit bezüglich Angebot und Qualität*

Jede Schülerin, jeder Schüler hat Zugang zu vergleichbaren Unterrichtsangeboten in einheitlich hoher Qualität.

7.4 Überblick über die Risiken

Nr.	Chance	Bereich	Beschreibung	Mögliche Auswirkungen	EW	NP
R7	Ressourcen werden dem Schulsystem entzogen	Ressourcen	Freiwerdende Ressourcen werden abgezogen und nicht zur Systemoptimierung investiert (Schulleitungen, Tagesstrukturen) Bildungsabbau zur Entlastung Steuerzahler oder z.B. anderer Aufgaben «Volksschule aus einer Hand» wird als reine Sparübung betrachtet Sparübung steht omnipräsent im Vordergrund	Qualitätsverlust Kanton entlastet sich auf Kosten der Gemeinden	4	4
R3	Mehrheit der Betroffenen und Beteiligten erkennt keinen Mehrnutzen	Anspruchsgruppen	Anspruchsgruppen profitieren nicht von der «Volksschule aus einer Hand»	Anspruchsgruppen unterstützen das Projekt nicht	4	3
R8	Sanierung Kantonsfinanzen zu Lasten Gemeinden	Ressourcen	Antizipierter Sparvorteil geht nur zu Gunsten Kanton	Stärkere Belastung der Gemeinden Politische Widerstände Gefährdung Projekt	4	3
R13	Schlechtere Anstellungs- und Arbeitsbedingungen Lehrpersonen	Personelles	Verlust Gemeindezulagen Höhere Belastung durch grössere Schülerzahlen und weniger Halbklassenstunden Stellenabbau Hierarchisierung des Schulbetriebes Verlust Verbundenheit Lehrperson/Gemeinde	Schlechte Stimmung im Lehrkörper Zunahme Fluktuation Verlust guter Lehrpersonen	4	3
R4	Obstruktion bei der Entwicklung der Lösung durch Behörden, Eltern und Lehrpersonen	Anspruchsgruppen	Umsetzung wird bewusst gebremst oder gar verhindert Aktiver Widerstand	«Volksschule aus einer Hand» kann nicht fristgerecht oder gar nicht umgesetzt werden Verzögerungen im Projekt Medienkampagne	3	3
R6	Ausbau Verwaltungsapparat	Verwaltung, Geschäftsprozesse, Dienstleistungen	Ausbau scheint unumgänglich Vorwurf «Bürokratie», «Bürgerferne», «Wasserkopf Staat», etc.	Höhere Verwaltungskosten Schulleitungen sind Teil der Schule und nicht der Verwaltung Gefühl der «Zwängerei» betr. Einführung von Schulleitungen	3	3
R2	Präjudiz für Gemeindefusionen	Politik	Die Zusammenfassung der Schulträger in Regionen wirkt als Vorbild für eine Strukturreform der Gemeindeorganisation	Widerstand der Gemeinden Vermischung unterschiedlicher Themenstellungen	4	2

R1	Fehlende Akzeptanz bei Gemeinden	Anspruchsgruppen	«Man» hat nichts mehr zu sagen (Kanton als Feindbild); Kompetenzverschiebung Zentralisierung sämtlicher Entscheide bei einer einzigen kantonalen Instanz, Akzeptanz bei Eltern und Gemeinden wird wohl zum Teil fehlen, wenn der Kanton «befiehlt», weit weg vom kommunalen Schulgeschehen Wenn die Anspruchsgruppen kein Mitspracherecht erhalten, fühlen sie sich möglicherweise übergangen Übertragung Rekursbehandlung bei nichtpädagogischen Themen an Verwaltung/RR	Anspruchsgruppen arbeiten nicht mit Kanton zusammen «Graben» zwischen Kanton und Gemeinden entsteht	3	2
R9	Qualitätsverlust bei Infrastruktur	Liegenschaften	Pflege der Infrastruktur vor Ort Wem gehören die Schulbauten in Zukunft? Miete/Kauf durch Kanton? Abgrenzung Nutzung Schule/Verein Wer baut neu/saniert? Ungerechte Aufteilung von Rechten und Pflichten	Sinkende Investitionsbereitschaft Unzufriedene Nutzer Veraltete oder nicht bedarfsgerechte Infrastruktur Qualität der Infrastruktur sinkt (Unterhalt)	3	2
R10	Sachnähe der Gemeinden zum Schulbetrieb geht verloren	Schulbetrieb	Sachnähe zum Schulbetrieb und den örtlichen Verhältnissen geht verloren «Aus den Augen, aus dem Sinn...» «Die da oben» entscheiden	Verlust an Interesse in den Gemeinden (Bedeutung sinkt) Identitätsverlust Sinkende Bereitschaft, Steuermittel zur Verfügung zu stellen	2	2
R11	Negativer Effekt auf der Ebene Klasse/SuS	Pädagogik	Verlust von kommunal finanzierten Halbklassenstunden Höhere Klassengrößen	Weniger Zeit für individuelle Betreuung der Schülerinnen und Schüler (SuS)	2	2
R5	Angst vor langen Schulwegen	Anspruchsgruppen	Eltern befürchten, dass ihre Kinder mit der «Volksschule aus einer Hand» längere Schulwege auf sich nehmen müssen	Anspruchsgruppen unterstützen das Projekt nicht	3	1
R12	Vakanzen und Neufindung von Teams bei der Überführung	Schulbetrieb	Fehlende Schulleitungen «Stau» in der Ausbildung der Schulleitungen	Provisorien Verzögerte Umsetzung Potential für Unzufriedenheit	2	1

Abbildung 20: Überblick über die Risiken

Kurzkomentar Risiken

Während die Chancen mehr oder weniger den Hoffnungen und Erwartungen der Auftraggeber entsprechen, zeigen die fünf höchstbewerteten Risiken ein Abbild der zu erwartenden Argumente gegen das Vorhaben:

R7 Ressourcen werden dem Schulsystem entzogen

Unabhängig von Parteibuch oder Gesinnung ist niemand für eine qualitative Minderung der Schulbildung für Kinder und Jugendliche zu haben. Es ist sorgfältig nachzuweisen, dass die antizipierte Verdichtung zu keinem grösseren Abbau der Unterrichtsqualität führt, dass also nicht «auf dem Buckel der Kinder» gespart wird.

R3 Mehrheit der Betroffenen und Beteiligten erkennt keinen Mehrnutzen

Das Vorhaben ist finanziell motiviert – der Nutzen für Betroffene (Schülerinnen, Schüler, Lehrpersonen, Eltern, Gemeindepolitikerinnen...) ist nicht unmittelbar sichtbar. Die individuelle

Abwägung zwischen der persönlichen Betroffenheit und dem Allgemeinnutzen fällt häufig zugunsten des eigenen Wohls aus. Zudem hat sich die Finanzlage des Kantons inzwischen etwas entschärft.

R8 Sanierung Kantonsfinanzen zu Lasten Gemeinden

Politisch heikel scheint der Abbau der Autonomie der Gemeinden (die allgemein über gesunde Finanzen verfügen), um die angeschlagene Kantonskasse zu sanieren. Dass sich kantonale und kommunale Steuersubstrate ergänzen und somit auch jedes Individuum steuerlich von einer tieferen Staatsquote profitiert, steht aus Sicht der Steuerzahlenden kaum im Vordergrund

R13 Schlechtere Anstellungs- und Arbeitsbedingungen Lehrpersonen

Im Kanton Schaffhausen ist heute ein Teil der Lehrerinnen und Lehrer zu unterschiedlichen Konditionen angestellt (Gemeindezulage). Eine Kantonalisierung der Anstellungsverhältnisse würde dies ausgleichen. Dazu kommt, dass zumindest subjektiv der Unterricht mit grösseren Klassen als beschwerlicher empfunden wird.

R4 Obstruktion bei der Entwicklung der Lösung durch Behörden, Eltern und Lehrpersonen

Wer vor allem persönliche Nachteile sieht, wird das Projekt nicht unterstützen oder gar bekämpfen. Im Dialog mit den Betroffenen ist daher aufzuzeigen, dass die vorgestellte «Volksschule aus einer Hand» zusätzlich zum geforderten Entlastungseffekt auch Vorteile für die direkt Betroffenen hat.

8 Beurteilung durch Anspruchsgruppen: Hearings

8.1 Das Konzept: Qualität statt Quantität

Das Konzept der Machbarkeitsstudie sieht vor, nebst den harten, berechenbaren Fakten auch Einschätzungen (bezüglich Organisation, Schule, Wirtschaft und Akzeptanz) aus Sicht der verschiedenen Anspruchsgruppen einzuholen.

Um mit vertretbarem Aufwand qualitativ wertvolle Rückmeldungen zu erhalten, wurden drei identische Veranstaltungen in ähnlicher Zusammensetzung konzipiert und mit je rund 30 bis 40 Teilnehmenden durchgeführt. Diese Wiederholung diente dazu, die Resultate verifizieren zu können sowie das Risiko des kompletten Scheiterns einer Einzelveranstaltung aufgrund nicht vorhersehbarer Störungen zu minimieren. Zudem fördern Veranstaltungen in überschaubarer Grösse auch das persönliche Engagement und die Offenheit der Beteiligten. Dies kam sowohl in den Gruppendiskussionen (je 6 bis 10 Teilnehmende) als auch im Plenum zum Tragen.

Auf eine repräsentative Befragung wurde bewusst verzichtet. Es wurden Informations- und Diskussionsforen organisiert, in denen ein intensiver Austausch zwischen den Projektverfassern und den Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen Anspruchsgruppen möglich war. Die Anlässe fanden im Beisein des Vorstehers des Erziehungsdepartements, Regierungsrat Christian Amsler, statt. Die folgenden Ziele wurden dabei erreicht:

- Qualitative Rückmeldungen zum «Prototyp» von Vertreterinnen und Vertretern der wichtigsten Anspruchsgruppen gezielt einholen
- Kritik und Ideen der Teilnehmenden zur Prüfung aufnehmen
- Durch gezieltes Nachfragen Missverständnisse klären
- Konstruktives Mitdenken ermöglichen und sichtbar machen

Die Projektgruppe bestimmte die Anspruchsgruppen und teilte jeder eine bestimmte Anzahl an Plätzen zu. Die Gremien wurden schriftlich dazu eingeladen, mit unterschiedlicher Vertretung an den Informationsanlässen teilzunehmen. Die folgenden Gruppierungen wurden angesprochen:

- Lehrpersonen: Lehrerinnen, Lehrer, Verbände
- Behörden: Schulbehörden, Gemeindebehörden, Erziehungsrat
- Schulhauskader: Vorsteherinnen/Vorsteher, Schulleitungen
- Kantonale Administration: verschiedene Departemente
- Betroffene: Eltern
- Politik: Parteien, Fraktionen Kantonsrat

8.2 Durchführung

Die drei Anlässe verliefen in kurzer Folge identisch mit dem folgenden Ablauf:

1. Begrüssung durch Regierungsrat Christian Amsler
2. Erläuternde Referate zum finanz- und bildungspolitischen Rahmen und Beschrieb «Prototyp»
3. Arbeit in Gruppen (gemischt) zu einzelnen Themenkreisen
4. Präsentation der Resultate mit Raum für Anregung und konstruktive Kritik sowie unmittelbarem Feedback durch den Vorsteher des Erziehungsdepartements

Die vertiefte Diskussion fand in den Gruppen statt. Die folgenden Themen wurden anhand verschiedener Parameter an allen drei Veranstaltungen eingehend diskutiert:

- A Blickwinkel Schulorganisation
 - a. Aufteilung in drei Regionen: Ost – Mitte – West
 - b. Führungsstruktur: Schulleitungen, Regionenleitungen, Gesamtleitung im ED
 - c. Durchschnittliche Klassengrössen nach der Verdichtung
 - d. Kantonale Anstellung der Lehrpersonen, einheitliche Anstellungsbedingungen
 - e. Rahmenbedingungen im Unterricht, Stellenpool für schwierige Situationen
 - f. Mitwirkung der Lehrpersonen in pädagogischen Konferenzen
- B Blickwinkel Finanzielle Aspekte
 - a. Potenzial der finanziellen Entlastung
 - b. Mass der maximalen Verdichtung
 - c. Unterrichtspauschale für Schule und Unterricht
 - d. Mietpauschale für die Schulanlagen
 - e. Investitionspauschale für auswärtige Schülerinnen und Schüler
 - f. Anteil des Kantons an der Besoldung der Lehrpersonen
 - g. Integration der bisherigen Gemeindezulagen in die neue Besoldung
 - h. Eigentümerregelung bei den Schulliegenschaften
- C Blickwinkel Politische Aspekte
 - a. Rolle der Gemeinden
 - b. Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeinden im Schulbereich
 - c. Zusammensetzung des neuen Bildungsrates
 - d. Rolle des neuen Bildungsrates als rein pädagogische Instanz
 - e. Rechtsmittelweg ohne Einbindung des Erziehungs- bzw. Bildungsrates
 - f. Strukturen der Führung und Verantwortung

8.3 Hinweise zur Auswertung

Bei der Auswertung der Anlässe stand somit nicht Repräsentativität im Vordergrund. Vielmehr ging es um das Mitdenken und die konstruktive Kritik von Menschen, die vom Vorhaben «Volksschule aus einer Hand» aktiv oder passiv, das heisst in ihrer beruflichen oder politischen Funktion oder beispielsweise als Eltern persönlich betroffen sind.

Wo quantitative Aussagen gemacht werden, können diese nur bedingt für eine Einschätzung der Erfolgchancen des Vorhabens in einer Volksabstimmung beigezogen werden. Sie bilden lediglich die Stimmung an den Informationsveranstaltungen ab, deren Teilnehmende einen am Thema besonders interessierten und davon betroffenen Kreis von Personen darstellen.

Die Resultate der drei Anlässe wurden festgehalten, aufgearbeitet und sowohl pro Anlass als auch zusammenfassend ausgewertet. Die wesentlichen Elemente sind in diese Machbarkeitsanalyse integriert worden. Die Gesamtheit der Auswertung steht für die allfällige Bearbeitung während des Hauptprojekts zur Vorbereitung der Umsetzung zur Verfügung.

8.4 Wichtigste Erkenntnisse

Blickwinkel Schulorganisation

Insgesamt 39 Personen nahmen an den Gruppendiskussionen zu den die Schulorganisation betreffenden Parametern teil. Auffallend ist die deutliche Unterstützung praktisch aller organisatorischen Aspekte der vorgestellten Vision «Volksschule aus einer Hand»: Mit 62 bis 97% sprachen sich die Teilnehmenden ganz oder teilweise positiv für diese Belange des Vorhabens aus.

Einschränkungen gab es bei den durchschnittlichen Klassengrössen, die von rund einem Drittel der Anwesenden als zu hoch bezeichnet wurden. Ein Überbieten des gesamtschweizerischen Mittels wurde kritisch beurteilt.

Eine etwas weniger deutliche, aber immer noch spürbare Kritik gab es bei der Führungsstruktur. Diese wurde von rund einem Viertel der Diskussionsteilnehmenden als aufgebläht und bezüglich der Kompetenzabgrenzungen noch als zu wenig klar empfunden.

Die teilweise ablehnenden Stimmen bei der Aufteilung in drei Regionen betrafen entweder die Zahl oder die Grenzverläufe der vorgestellten Gebiete. Bei den Rahmenbedingungen des Unterrichts blieben Fragen nach der konkreten Ausgestaltung von Unterstützungsmassnahmen offen und es blieb unklar, ob sowohl integrative Schulungsform (ISF) als auch Sonderklassen beibehalten würden oder mit der Kantonalisierung eine Vereinheitlichung der Förderung von Kindern mit besonderem Unterstützungsbedarf stattfinden würde.

Zusammenfassend kann zu diesem Bereich der Diskussionen festgestellt werden, dass sämtliche kritisierten Aspekte der vorgestellten Vision im Rahmen eines mehrjährigen Projekts zur Ausgestaltung des Vorhabens vertieft diskutiert, ausgehandelt, geklärt und präzisiert werden könnten. Hier besteht innerhalb der vorgestellten Vision sicher noch genügend Gestaltungsspielraum.

Die Resultate im Einzelnen

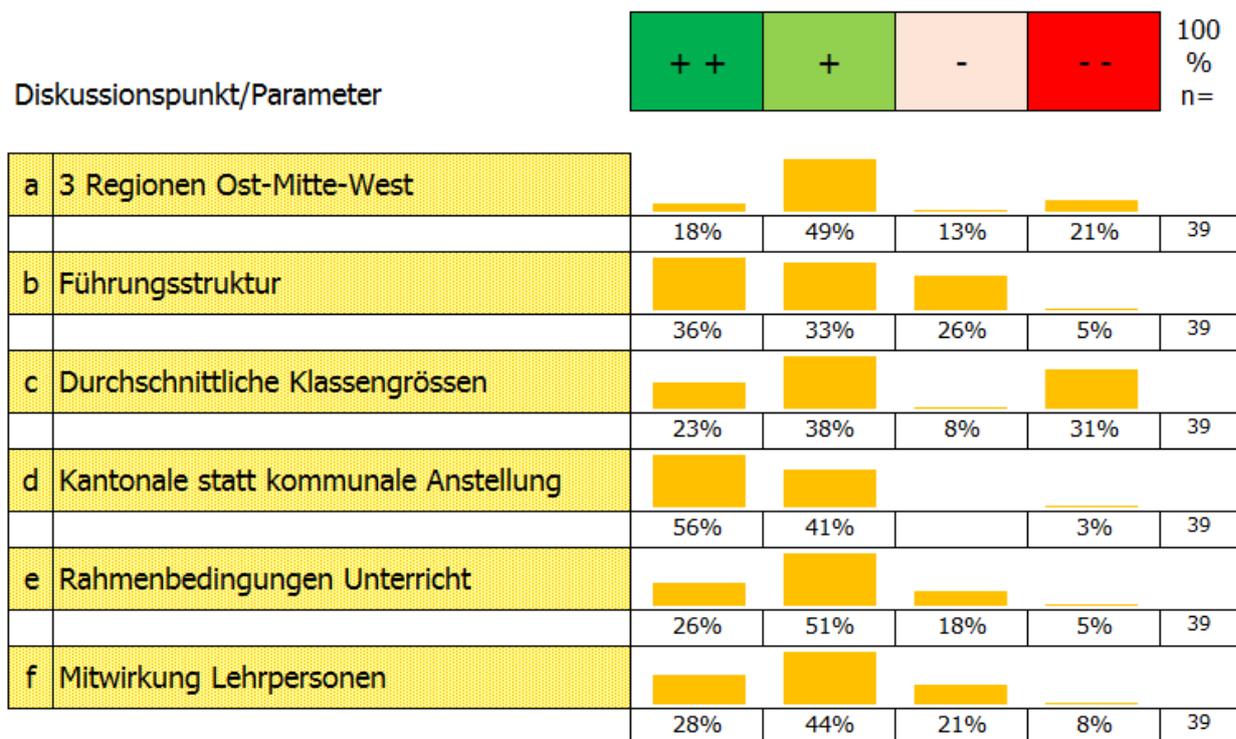


Abbildung 21: Resultate Blickwinkel Schulorganisation

Blickwinkel Finanzen

Als recht komplex erwiesen sich die Gespräche mit dem Fokus auf die Finanzen. Rund 25 Personen nahmen daran teil, und es zeigte sich, dass die zur Verfügung stehende Zeit der Komplexität des Themas und der vorgestellten Berechnungen nur knapp gerecht wurde. Dass die Aufwandreduktion der Auslöser des ganzen Vorhabens «Volksschule aus einer Hand» war, geriet vor allem beim Ringen um die Details zuweilen etwas in Vergessenheit. Sehr positiv aufgenommen wurde die antizipierte Eigentümerregelung bei den Schulliegenschaften, die den Verbleib der Schulanlagen bei den Gemeinden vorsieht. In diesem Zusammenhang ist auch die deutliche Zustimmung zu den Miet- und Investitionspauschalen und zur Unterrichtspauschale zu sehen. Diese Elemente wurden auch gut verstanden, da sie grösstenteils an die gängige Praxis anknüpfen. Sowohl beim Entlastungspotenzial als auch beim Mass der maximalen Verdichtung sowie beim Anteil des Kantons an der Lehrerbesoldung zeigten sich die unterschiedlichen Blickwinkel von Kanton und Gemeinden. Im Vordergrund stand der Umstand, dass sich Gemeinden mit der Neuregelung zwar weiterhin stark an den Bildungskosten beteiligen müssten, materiell in Schulfragen jedoch kaum mehr Mitsprache hätten. In diesem Zusammenhang stellte sich auch die Frage nach einem Steuerfussabgleich – eine Massnahme die allerdings bisher von den Gemeinden abgelehnt worden war. Zudem stand der künftige Kostenteiler zwischen Gemeinden und Kanton zur Debatte und es wurde kritisiert, dass der kostenmässig explodierende Tertiärbereich (Hochschulen) von der Sparrunde ausgeschlossen sei. Kontrovers wurde auch die Frage diskutiert, ob Gemeinden mit der Neuregelung noch Anreize hätten, eigene Schulhäuser zu bauen, zu betreiben und für den Unterhalt aufzukommen.

Die Resultate im Einzelnen

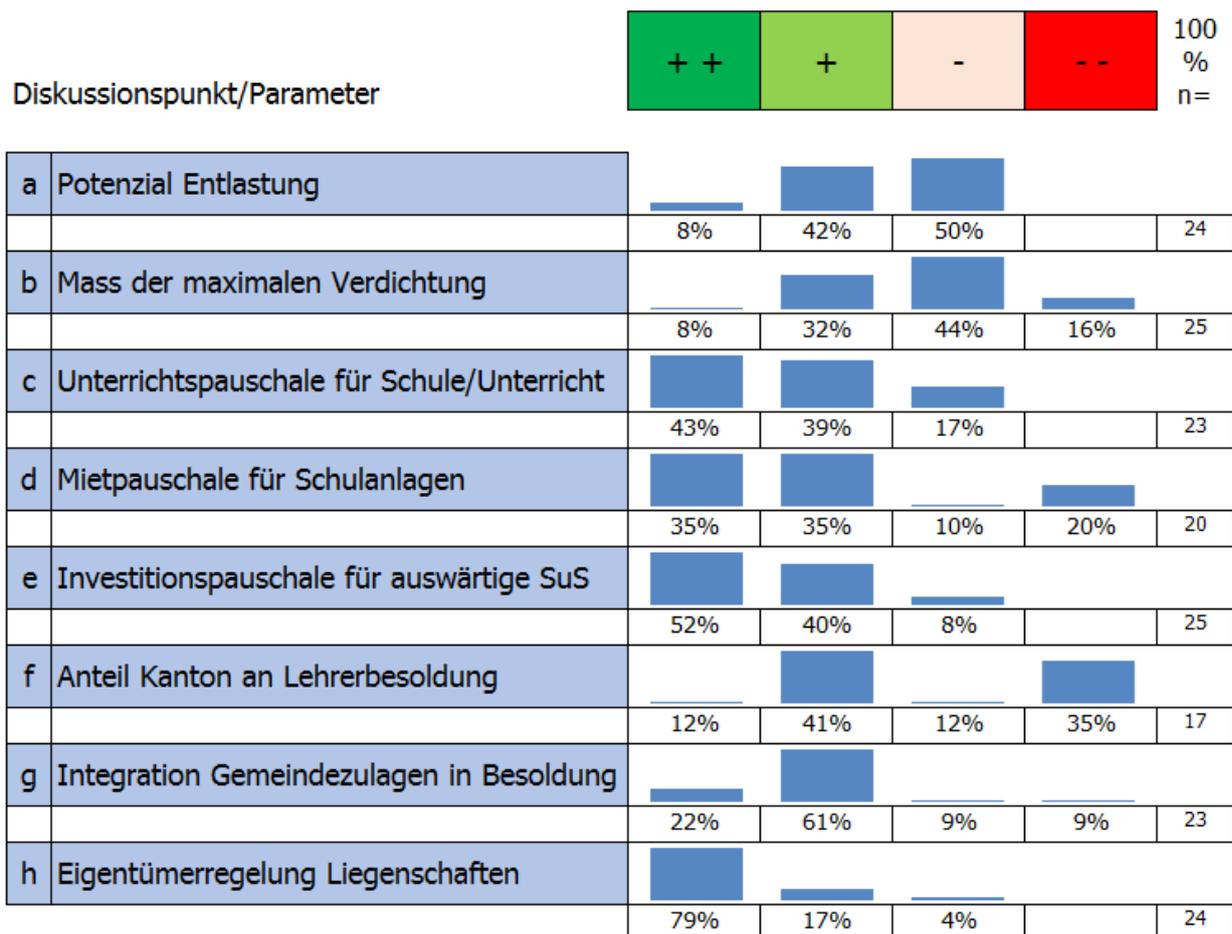


Abbildung 22: Resultate Blickwinkel Finanzen

Blickwinkel Politik

Erwartungsgemäss führten die politischen Aspekte der Vision «Volksschule aus einer Hand» zu kontroversen Diskussionen unter den 35 Teilnehmenden. In dieser Gruppe wurde zudem eine offene Diskussion darüber geführt, zu welchen Vor- oder Nachteilen für den Kanton bzw. für die Gemeinden eine Neugestaltung der Schaffhauser Schule nach der Idee «Volksschule aus einer Hand» führen würde.

Die stärkste Ablehnung erfuhren die Diskussionsthemen «Rolle der Gemeinden» und «Mitwirkung der Gemeinden im Schulbereich» unter dem Aspekt des Autonomieverlustes. Hier wurde der Gedanke geäussert, die erforderliche Verdichtung liesse sich auch durch die Gemeinden selbst bzw. im Verbund mit Nachbargemeinden erzielen, wenn der Kanton eine Ressourcensteuerung, beispielsweise über Schülerpauschalen, einführen würde.

Im Weiteren wurden Befürchtungen geäussert, die Schule werde bei kantonaler Führung zunehmend politisiert, während die kommunalen Schulorgane kaum politisch, sondern eher sachbezogen mit Fokus auf die ihnen anvertrauten Schülerinnen und Schüler entscheiden würden.

Kritik erfuhren sodann die Führungsstrukturen, insbesondere die vor nicht allzu langer Zeit vom Volk abgelehnten Schulleitungen. Sowohl die Rolle als auch die Zusammensetzung des neuen Bildungsrates – ebenso wie der veränderte Rechtsmittelweg – wurden trotz einiger offen gebliebener Umsetzungsfragen mehrheitlich gutgeheissen. Gelobt wurde ferner die mögliche Professionalisierung einer zentral gesteuerten Schule.

Die Resultate im Einzelnen

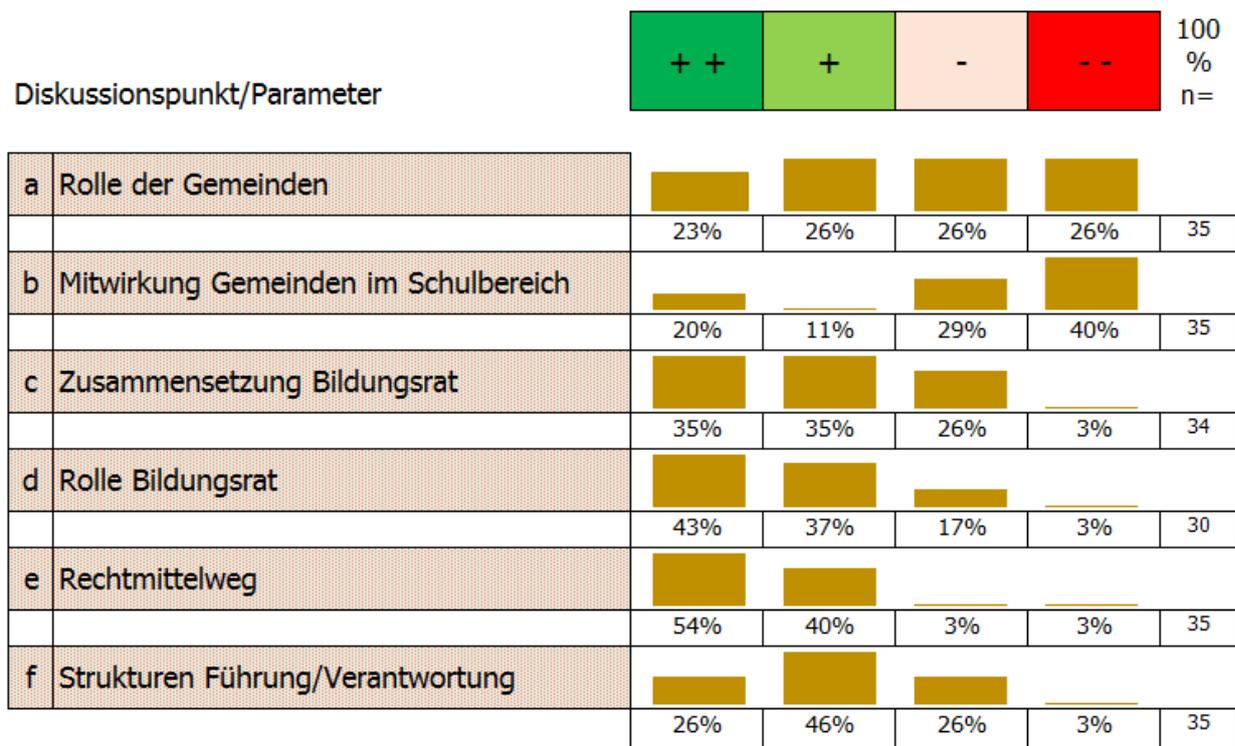


Abbildung 23: Resultate Blickwinkel Politik

Gesamtbeurteilung durch die Teilnehmenden

An jeder Veranstaltung wurden die Teilnehmenden gebeten, sich aufgrund der Informationen und Diskussionen zu den folgenden Themen zu äussern:

1. Nutzung des finanziellen Spielraumes

Der finanzielle Spielraum (zusätzlich zum politisch vorgegebenen Sparziel) könnte genutzt werden, um...

- ...die Verdichtung zu reduzieren;
- ...die Kantons- und Gemeindefinanzen zusätzlich zu entlasten;
- ...die Mittel zu Qualitätszwecken (Tagesstrukturen, Wahl- und Freifachangebote, Halbklassenstunden) in das Schulsystem zu reinvestieren.

Nutzung des finanziellen Spielraumes

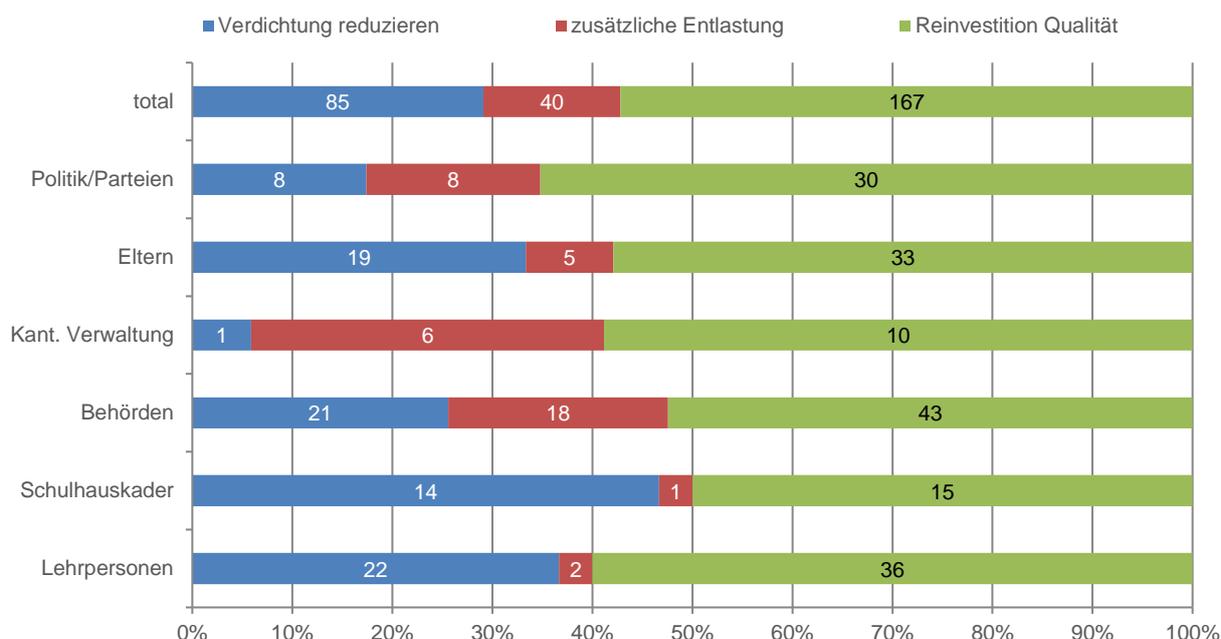


Abbildung 24: Nutzung des finanziellen Spielraumes

Bei dieser Frage konnten die Teilnehmenden eine Gewichtung vornehmen, sie konnten drei Punkte auf die drei möglichen Antworten aufteilen (1x3 oder 1x2 und 1x1 oder 3x1). Auffallend ist die starke Befürwortung der Reinvestition des zusätzlichen Spareffektes zur Sicherung bzw. Steigerung der Schulqualität. Sämtliche Anspruchsgruppen favorisieren diese Lösung gegenüber den beiden anderen Varianten. Eher befürwortet wird die Reduktion der vorgeschlagenen Verdichtung, während die zusätzliche Entlastung des Kantons- oder Gemeindehaushaltes insgesamt weniger – und bei den Vertretungen von Schule und Eltern kaum – Anklang findet.

Bei der Analyse der Gruppenpräsentationen zu diesem Thema fällt zudem auf, dass der berechnete Spareffekt mit Überraschung oder zuweilen gar Zweifel zur Kenntnis genommen wurde.

Allerdings zeigt eine in der Schweiz anerkannte Faustregel¹¹, dass die Veränderung der Schülerzahl um eine Person mit 3 bis 5% der Gesamtkosten zu Buche schlägt – was auch für die antizipierte Verdichtung im Kanton Schaffhausen zutrifft. Diese Ergebnisse sind auch im Zusammenhang mit den Stellungnahmen zum weiteren Vorgehen (nächster Abschnitt) zu interpretieren: Die in der Schule Beschäftigten akzeptieren die Verdichtung allenfalls in reduzierter Form und stellen Bildungsqualität über Staatsfinanzen.

2. Persönliche Präferenz

Wenn ich heute entscheiden müsste, dann würde ich den folgenden Lösungsansatz weiterverfolgen...

- ...«Volksschule aus einer Hand»
- ...Reine Verdichtung (ohne Kantonalisierung)
- ...Steuerfusserhöhung (ohne Aufwandsenkung)

Persönliche Präferenz

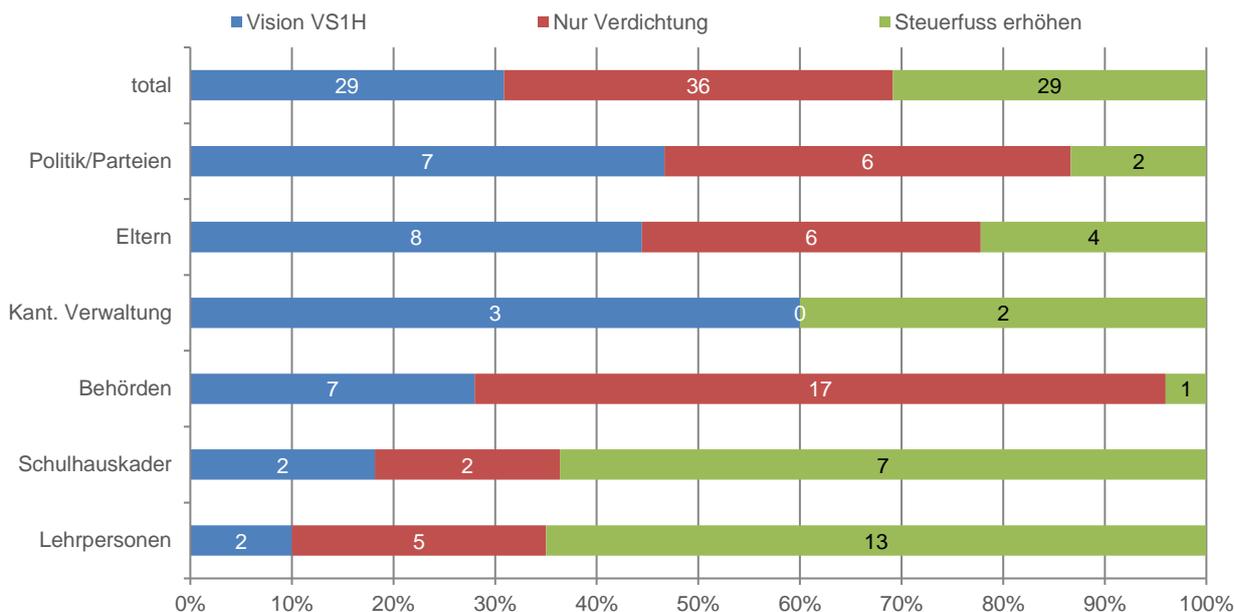


Abbildung 25: Persönliche Präferenz

Die Vision «Volksschule aus einer Hand», zusammen mit der reinen Verdichtung, fanden eine hohe Akzeptanz. Damit kann die Haltung gegenüber Kostensenkungen im Schulbereich positiv beurteilt werden. Der Verzicht auf jegliche Sparmassnahmen mit der möglichen Folge einer Steuererhöhung wurde nur von knapp einem Drittel der Anwesenden favorisiert.

Die kommunalen Behörden befürworten die Fortführung der Gemeindeautonomie, würden jedoch eine kantonal angeordnete Verdichtung in Kauf nehmen und selbst umsetzen. Auch Lehrpersonen und Schulkader stehen der «Volksschule aus einer Hand» skeptisch gegenüber, sie würden eine Erhöhung der Steuern gegenüber einer Verdichtung mehrheitlich vorziehen. Eltern

und Parteivertretungen stehen der Vision vorsichtig positiv gegenüber und lehnen die Steuererhöhung recht deutlich ab.

Insgesamt ist es wohl nicht abwegig, die beiden Stimmungsbilder in ihrer Kombination so zu interpretieren, dass...

- eine Veränderung wenig erwünscht ist;
- die kommunale Schulautonomie beibehalten werden sollte;
- eine kantonale Anordnung zur Vergrößerung der Klassen lieber autonom und allenfalls nur in reduziertem Mass umgesetzt würde;
- im Fall einer Umsetzung des Vorhabens ein finanzieller Spielraum in erster Linie zugunsten der Schulqualität genutzt werden solle.

3. Beurteilung der Veranstaltung

Am Ende der Gruppendiskussionen und am Schluss der Veranstaltung waren die Gäste eingeladen, sich durch eine Punktebewertung zu folgenden Themen zu äussern:

- Gruppenarbeit – Wie war's?
- Informationsgehalt
- Gesamtbeurteilung Anlass

Beurteilung der Veranstaltung

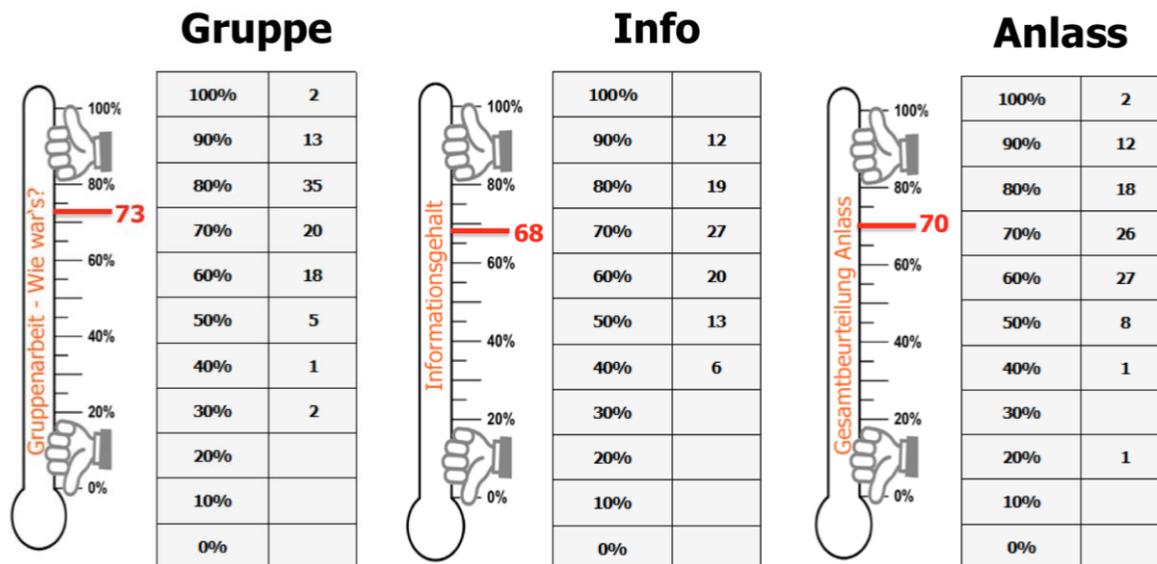


Abbildung 26: Beurteilung der Veranstaltung

Die Veranstaltung selbst wurde mehrheitlich positiv gewürdigt. Informationsgehalt, Gesamtorganisation und Gruppendiskussionen fanden - bei vereinzelt Ausreissern - allgemein guten Anklang (Grafik oben).

Zusätzliches und etwas differenzierteres Feedback wurde den Veranstaltern von jenen 18 Personen zuteil, die sich nach der Veranstaltung zu ihren Eindrücken und Ideen brieflich äusserten. Bei ihnen wurden die Idee der Durchführung sowie der Informationsgehalt und Erkenntnisgewinn sehr hoch bewertet. Ebenfalls gut, aber leicht tiefer wurden die Möglichkeiten eingeschätzt, eigene Anliegen und Ideen einzubringen und dabei ernst genommen zu werden. Dies wurde durch die Fülle der Information, die Komplexität des Vorhabens und den zur Verfügung stehenden Zeitrahmen begrenzt.

Die meisten der sich äussernden Teilnehmenden zeigten eine hohe Bereitschaft, wiederum an einem ähnlichen Anlass teilzunehmen.

Auswertung briefliches Feedback

Den Teilnehmenden wurde angeboten, sich nach der Veranstaltung noch brieflich zum Vorhaben «Volksschule aus einer Hand» zu äussern. Rund ein Fünftel der Teilnehmenden machte von diesem Angebot Gebrauch und sandte weitere Kommentare und Einschätzungen an das für die Organisation der Anlässe verantwortliche externe Beratungsunternehmen. Insbesondere das Feedback zum Anlass selbst fiel bei diesen Antworten mehrheitlich positiv aus. Kritik wurde an der zu geringen Möglichkeit geäussert, eigene Anliegen und Ideen einzubringen.

Der Anlass wurden von den Teilnehmenden auch mit etwas zeitlicher Distanz zur Durchführung sehr geschätzt und eine Mehrheit von über 80% der Eingeladenen würden an einem solchen Anlass wieder teilnehmen. Als Erstinformation - dafür waren die Anlässe auch konzipiert - wurden die Abendveranstaltungen sehr geschätzt, gerne hätten sich viele der Antwortenden noch vertiefter und interessenbezogen mit den Fragestellungen auseinandergesetzt.

Briefliches Feedback zum Anlass

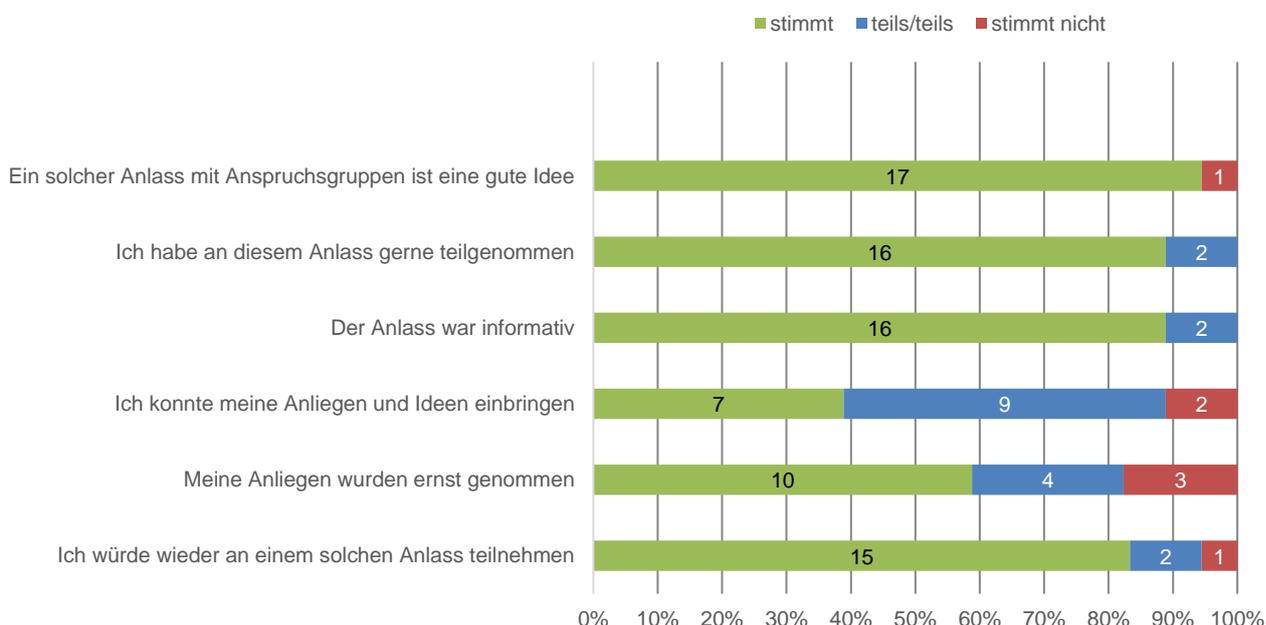


Abbildung 27: Feedback zum Anlass

«Der Anlass war über alles betrachtet...» (Gesamteindruck)

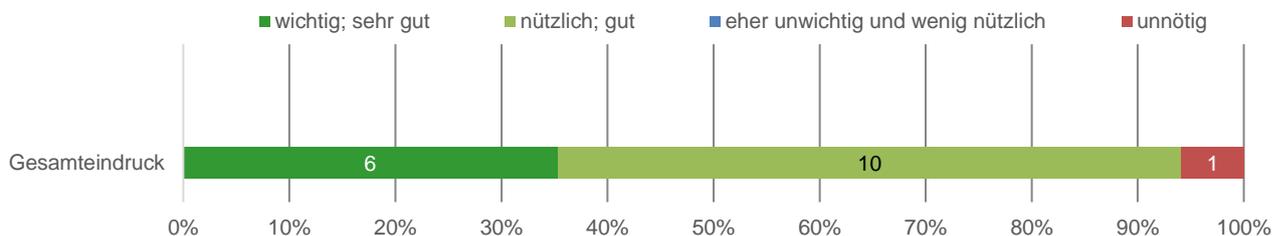


Abbildung 28: Gesamteindruck

Formulierte Anliegen zu den bearbeiteten Themen

Die Rückmeldungen zeigen grosse Vorbehalte gegenüber der Akzeptanz einer «Volksschule aus einer Hand» bei den Anspruchsgruppen. Auch Personen, die inhaltlich dem Projekt zustimmten beziehungsweise die Notwendigkeit einer Kantonalisierung anerkannten, bezweifelten deren allgemeine Akzeptanz. Der Grundhaltung ist klar ersichtlich: die Gemeinden müssten mit der Umsetzung beauftragt werden, der Kanton nur den Rahmen vorgeben.

Die Vorschläge betreffend Infrastruktur (Verbleib bei den Gemeinden) wurde grundsätzlich positiv beurteilt. Mehrere Voten zielten darauf ab, die Finanzflüsse zu entflechten, d.h. dass entweder der Kanton oder die Gemeinden für die Kosten der Volksschule vollumfänglich aufkommen und dies über einen entsprechenden Steuerfussabtausch ausgeglichen wird.

Die Feedbacks zeigen, dass die Mitsprache der Gemeinden gestärkt werden müsste. Als Vorschlag ging die Einführung eines Regionenrates ein. Dieser würde sich aus freiwilligen Bürgerinnen und Bürgern, proportional zur Anzahl schulpflichtiger Kinder pro Gemeinde, sowie mindestens einem Viertel Lehrpersonen zusammensetzen. Der Regionenrat unterstünde der Schweigepflicht und würde eine Mitsprache des Volkes ermöglichen.

Für die weitere Bearbeitung des Projekts wurden das Anliegen einer Mitarbeit der Anspruchsgruppen und die Wichtigkeit einer proaktiven Information mehrfach genannt.

9 Folgerungen aus Expertensicht

Während die Erarbeitung der Vision, deren qualitative und quantitative Ausgestaltung und die Präsentation an den Anlässen für die Anspruchsgruppen durch das gesamte Projektteam geleistet wurden, handelt es sich bei den folgenden Aussagen um persönliche Einschätzungen der beiden externen Fachleute der Firma CDS Consulting.

Diese Beurteilungen können lediglich Elemente für die organisatorische, rechtliche und schulische Machbarkeit sowie die Akzeptanz des Vorhabens «Volksschule aus einer Hand» sein. Die Begriffe «machbar» oder «nicht machbar» dienen in diesem Sinn als Entscheidungshilfen, sind jedoch keine Empfehlung für die Entscheidung. Wie bereits in Kapitel 7 (Chancen- und Risikoanalyse) erwähnt, ist Machbarkeit immer auch eine Frage des individuellen Standpunktes, der in unterschiedlichem Mass auch von Elementen wie Wünschbarkeit, persönlicher Betroffenheit, Leistungsbereitschaft oder politischer Gesinnung bzw. Wertesystem beeinflusst wird.

Diese Studie liefert somit Entscheidungsgrundlagen. Deren Gewichtung und Beurteilung ist jenen vorbehalten, die schliesslich die Verantwortung für das Vorhaben tragen: Regierungsrat, Parlament und Stimmbevölkerung.

Die Vision wurde so weit geschärft, dass der daraus entstehende «Prototyp» einer kantonalisierten Schule aus Sicht der «Konstruktoren» (interne und externe Bildungsfachleute) funktionstüchtig, also machbar ist. Mögliche Fehlfunktionen wurden also – soweit erkennbar – bereits während der Vorbereitung eliminiert.

Der zur Prüfung vorliegende «Prototyp» ist komplex, was bedeutet, dass dessen Teile in ihrer wechselseitigen Abhängigkeit zu betrachten sind bzw. deren isolierte Betrachtung zu Fehlschlüssen führen wird. Die vorliegenden Einzelaussagen zur Machbarkeit der vorgestellten Vision «Volksschule aus einer Hand» entwickeln ihren Nutzen somit nur in der Gesamtbetrachtung.

Die Aufteilung dieser Expertise in die vier Felder Organisation, Schule/Unterricht, Finanzen und Akzeptanz soll der Klarheit der Argumentation dienen, die Felder lassen sich jedoch nicht isoliert bewerten. So ist beispielsweise Unterricht im Sinn einer hohen Schulqualität immer auch abhängig von einer funktionierenden Organisation, von ausreichenden Ressourcen und damit vom politischen Willen, diese zur Verfügung zu stellen. Umgekehrt haben Organisation, Finanzierung und politische Entscheide sich am Wohl der Schülerinnen und Schüler und an deren verfassungsmässigem Recht auf adäquate Bildung zu orientieren.

Die Kantonalisierung entsprechend der Vision «Volksschule aus einer Hand» vorzubereiten, nimmt zudem beträchtliche finanzielle Ressourcen als Vorleistung à fonds perdu in Anspruch. Zum einen erfordern gesetzgeberische Prozesse korrekte Verfahren mit adäquaten zeitlichen und personellen Mitteln, zum anderen bedarf die Schaffung und Installation der beschriebenen Strukturen nebst klaren Konzepten einer einleuchtenden und bei den Betroffenen gut verankerten Umsetzungsstrategie.

Als *Grundvoraussetzungen* für die Machbarkeit der Vision «Volksschule aus einer Hand» gelten demnach nach Ansicht der Verfasser dieser Studie:

- Die ganzheitliche, umfassende Betrachtung aller Elemente in ihrem Zusammenwirken
- Der frühzeitige Einbezug der Betroffenen und Beteiligten in alle Prozesse
- Die den hohen Anforderungen/Erwartungen entsprechende Dotation der Ressourcen

9.1 Organisatorische Machbarkeit

Lässt sich die Vision «Volksschule aus einer Hand» organisatorisch realisieren?

Die Vision «Volksschule aus einer Hand» ist unter Beachtung der folgenden Hinweise organisatorisch umsetzbar.

Durch die Schärfung der Vision «Volksschule aus einer Hand» wurde nebst den finanziellen Wirkungen in erster Linie die organisatorische Umsetzbarkeit sichergestellt. Dazu gehören im Wesentlichen die folgenden Elemente:

- **Unterrichtsorganisation im Schulhaus**
Schülerin/Schüler, Klasse, Lehrpersonen
- **Infrastruktur**
Schulraum, Zuteilung, Schulweg, allenfalls Schülertransporte
- **Personal**
Anstellung, Besoldung, Unterstellung, Informationsfluss, Führung
- **Strukturen**
Lokale, regionale und zentrale Administration; Ausbildung, Rekrutierung
- **Recht**
Anpassung der für die Umsetzung notwendigen Gesetze/Verordnungen

Diese organisatorischen Belange sind in der Konstruktion des «Prototyps» berücksichtigt worden, bedürfen jedoch vielfach noch der Präzisierung bzw. der Ausgestaltung sowie der Schaffung eines entsprechenden rechtlichen Fundaments während der dreijährigen Projektphase. Für den Erfolg der Umsetzung sind zudem die folgenden Faktoren massgebend:

Zeit

Die Planungsarbeiten zur konkreten Ausgestaltung und Umsetzung der Vision sowie die Erstellung einer entsprechenden Vorlage erfordern eine Vorbereitungsdauer von mindestens drei Jahren ab effektivem Projektbeginn. Eine Straffung dieses Zeitrahmens kann zu qualitativen Verlusten führen.

Finanzen

Die aus dem Sachzwang zur Haushaltentlastung hervorgegangene Vision erfordert zunächst beträchtliche Projekt-Investitionen für ausserordentliche interne und externe Dienstleistungen, Ausbildungen, Büroinfrastruktur, Sitzungsgelder und dergleichen. Daraus entsteht vorübergehend eine zusätzliche Belastung des Haushaltes durch Projektkosten bis zum Beginn der Umsetzung.

Infrastruktur

Wenn rund vierzig Schulklassen auf andere Klassen oder Schulen verteilt werden, führt dies gleichzeitig zu einer Verdichtung des Schulraumes. Schulraum im Umfang von rund 10% des aktuellen Bestandes kann oder muss anderen Nutzungsarten zugeführt werden. Die dazu erforderliche konzeptionelle Vorarbeit einschliesslich logistischer Massnahmen im Zusammenhang mit veränderten Schulwegen ist bereits zu Beginn eines Entwicklungsprojektes «Volksschule aus einer Hand» durch die Beteiligten gemeinsam zu leisten.

Personal

Den Lehrpersonen kommt eine Schlüsselrolle bereits während der Projektphase und insbesondere bei der Umsetzung zu. Unterrichtsarbeit, administrativer Aufwand, Anstellungsbedingungen etc. sind so zu gestalten, dass die Zusatzlast aufgrund der höheren Schülerzahl pro Klasse ohne

Motivations- und Qualitätsverlust tragbar bleibt bzw. kompensiert wird. Beim Verwaltungspersonal des Erziehungsdepartements sowie bei anderen involvierten Departementen fallen während der Projektdauer Aufgaben an, die zusätzlich zu den regulären Pflichten zuzuweisen sind und fallweise entsprechend erhöhte Pensen bzw. Entlastungen rechtfertigen.

Recht

Während der Projektphase sind umfassende Änderungen des geltenden Schulrechts vorzubereiten, zu verhandeln, politisch zu beraten und schliesslich zu entscheiden. Diese Arbeit basiert auf Resultaten der übrigen Entwicklungsarbeit und ist somit in engem Austausch mit den übrigen Prozessen zu erledigen. Der Entscheid über eine Teilrevision oder Totalrevision des Schulrechts kann erst im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses getroffen werden.

Kommunikation

Ziel der Kommunikation ist die Klärung sämtlicher Fragen aller Betroffenen zu den organisatorischen Belangen. Sie ist zwingend als Zweiwegkommunikation zu konzipieren mit der Möglichkeit zur Mitgestaltung von Prozessen und Lösungsansätzen.

Überlagerungen

Überlagerte, also sich zeitlich oder inhaltlich überschneidende Parallelprozesse zum Entwicklungsprojekt «Volksschule aus einer Hand» können zu unerwarteten Verwerfungen führen. Beispiele dafür sind die Einführung des Lehrplans 21, die Entlastung von Klassenlehrpersonen, der Abbau von Pflichtlektionen (Initiative) oder die Einführung von Tagesstrukturen. Es ist daher rechtzeitig eine Analyse vorzunehmen, wer in welcher Art und in welchem Mass von laufenden Prozessen betroffen ist, ob Zielkonflikte entstehen und wie diese allenfalls gemindert werden können. Im Zentrum steht die Belastungsgrenze der von mehreren Vorhaben gleichzeitig betroffenen Personen und Organisationen.

9.2 Schulische Machbarkeit

Lässt sich die Vision «Volksschule aus einer Hand» im Unterricht ohne grössere Qualitätseinbussen realisieren?

Die Vision «Volksschule aus einer Hand» kann unter Einbezug der folgenden Überlegungen ohne grössere Qualitätseinbussen schulisch umgesetzt werden.

Die hier vorliegende Machbarkeitsstudie enthält keine pädagogische Beurteilung des Vorhabens im wissenschaftlichen Sinn. Bei der schulischen Realisierbarkeit geht es vielmehr darum, ob bei einer Kantonalisierung gemäss Vision «Volksschule aus einer Hand» Veränderungen der Unterrichtsqualität und des Schulerfolgs zu erwarten sind und ob die Verdichtung allenfalls im Unterricht Effekte bewirkt, die besonderer Beachtung bedürfen. Dazu gehören im Wesentlichen die folgenden Bereiche:

- **Unterrichtsgestaltung**
Schülerin/Schüler, Klassengrösse, Lehrpersonen
- **Unterrichtsqualität**
Lernerfolg, Umgang mit besonderen Bedürfnissen
- **Personal**
Arbeitsmenge, Belastung, Support

Unterrichtsgestaltung

Grössere Klassen führen zu höheren fachlichen und zeitlichen Anforderungen an die Lehrpersonen bei der Organisation, Durchführung und Nachbereitung des Unterrichts. Darunter fallen die Bereitstellung binnendifferenzierender Unterrichtselemente, disziplinarische Vorkehrungen und

Interventionen, Massnahmen zur Integration, Korrekturen, die individuelle Beratung und Förderung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen sowie vermehrte Elternkontakte.

Nebst den durch die Verdichtung erhöhten Durchschnittswerten wäre es sinnvoll, die Definition von Minima und Maxima für die Klassengrössen je Typ und Stufe zu prüfen sowie allenfalls Ausnahmeregelungen bzw. Korrekturfaktoren festzulegen, falls beispielsweise der Anteil an Kindern mit besonderen Lernbedürfnissen dies erfordert.

Es gibt Konstellationen, die im ordentlichen Regelwerk nicht befriedigend organisiert werden können. Zur niederschweligen Bewältigung von Notsituationen ist im «Prototyp» «Volksschule aus einer Hand» ein Stellenpool enthalten. Die darin enthaltenen Mittel stehen bei ausgewiesenem Bedarf unkompliziert und praxisnah zur Verfügung – vergleichbar mit Oel im Getriebe, das Reibungsverluste verringert und Langlebigkeit garantiert.

Unterrichtsqualität

Auf die Unterrichtsqualität kann sich positiv auswirken, dass Schülerinnen und Schüler kleiner Gemeinden durch die zentralen Regelungen, Angebote und Organisationen in den Genuss eines vielfältigeren, das Grundangebot ergänzenden Unterrichts kommen (z.B. Wahl- und Freifächer, vielfältigere Unterrichtsformen).

Der Lernerfolg von Kindern korreliert hingegen wenig mit äusseren Strukturen, wie der Grösse des Klassenverbandes. Aktuelle Studien und Metaanalysen, wie jene von John Hattie (Visible Learning, Uni Melbourne, 2008¹²) belegen, dass kleine Klassen trotz hoher Kosten nur wenig dazu beitragen, den Schulerfolg zu verbessern. Relevante Unterschiede im Lernerfolg zwischen einzelnen Klassen sind vielmehr auf die Art des Unterrichtens, also auf die Fach-, Methoden- und Sozialkompetenz der Lehrpersonen zurückzuführen.

Im Zentrum des schulischen Erfolges stehen somit nicht Strukturen, sondern die Lehrpersonen, in deren Motivation, Leistungsbereitschaft und Kompetenz zu investieren ist. Neben den strukturellen Entwicklungsarbeiten im Projekt «Volksschule aus einer Hand» sind daher Massnahmen zur Sicherung der Schulqualität weiterzuentwickeln, aufgrund deren bei Bedarf unterstützend und korrigierend eingegriffen werden kann.

Personal

Korrekturen, Lernberatungen, Elternarbeit, Zeugnisse, Kontakt mit Lehrbetrieben oder Absprachen im Team erhöhen sich vor allem bei den für eine Klasse verantwortlichen Lehrpersonen nahezu proportional zur Klassengrösse. Um eine motivationshemmende Überlastung von Lehrpersonen zu vermeiden, sind Massnahmen zur Entlastung zu prüfen. Dazu gehört beispielsweise die Anrechnung von Klassenlehrerstunden an die Unterrichtsverpflichtung, um administrative Tätigkeiten oder individuelle Förderung auch bei grösseren Klassen angemessen abzugelten.

Die im «Prototyp» vorgeschlagene Umverteilung der bisher ausgerichteten Gemeindezulagen auf alle Lehrpersonen leistet zwar keinen Beitrag zu deren Entlastung, ist jedoch ein Zeichen der Wertschätzung gegenüber den Lehrerinnen und Lehrern und ein Bekenntnis zu deren zentraler Bedeutung für die Schule.

Kommunikation

Der effektive Bedarf an flankierenden Massnahmen zur Sicherung einer attraktiven Lehr- und Lernumgebung ist mit den Betroffenen auszuhandeln. Dazu gehören die Aufforderung und Gelegenheit zur Mitgestaltung, das Entgegennehmen von Vorschlägen und Bedenken, aber auch der jederzeit offene Zugang zu Informationen über den Projektstand.

Altlasten

In jeder Organisation finden sich Themen, die aus verschiedenen Gründen schon länger auf Eis liegen bzw. deren Bearbeitung aufgeschoben werden musste. Auch hier können Überlagerungen bestehender Forderungen mit neuen Ansprüchen zu Verwerfungen führen, die den Projektverlauf beeinträchtigen. Spätestens bei Projektbeginn ist demnach im Gespräch mit den Betroffenen eine Aktualisierung der Pendenzen vorzunehmen und transparent zu machen, welche Prioritäten während der Projektzeit gelten.

Versteckte Ziele und Absichten

Unausgesprochene Erwartungen, Befürchtungen oder Vorstellungen im Zusammenhang mit der Kantonalisierung der Volksschule binden, neutralisieren oder reversieren gar die Kräfte, die zur Entwicklung der «Volksschule aus einer Hand» benötigt werden. Durch Einbezug sowie offene Information und Kommunikation kann dies rechtzeitig erkannt und entschärft werden.

9.3 Wirtschaftliche Machbarkeit

Erfüllt die Vision «Volksschule aus einer Hand» die finanziellen Erwartungen?

Die wirtschaftlichen Ziele der Massnahme K-012 Obligatorische Schule und Sonderschule, «Volksschule aus einer Hand» aus dem Entlastungsprogramm EP2014 können durch die Realisierung des Vorhabens im Kontext der hier dargestellten Werte erreicht bzw. deutlich übertroffen werden. Der Entlastungseffekt tritt allerdings erst im Verlauf der Umsetzung ab ca. 2021 graduell ein. Zudem erfordert das Hauptprojekt erhebliche Vorinvestitionen.

Aufgrund der Schärfung der politischen Vision «Volksschule aus einer Hand» zu einem «Prototyp» wurden die finanziellen Effekte einer Kantonalisierung detailliert geprüft bzw. aufgrund konkreter Zahlen berechnet. Die Kalkulationen für die Realisierung der Vision «Volksschule aus einer Hand» basieren auf den Vorgaben des Entlastungsprogramms EP2014, auf den aktuellen Zahlen im Schuljahr 2015/16 sowie auf Annahmen, die aufgrund des politischen Auftrages durch die Arbeitsgruppe getroffen wurden.

Berechnet wurden die Elemente auf der Basis der in Kapitel 5 (Überblick über Zahlen und Fakten zur Vision) beschriebenen und hier nochmals aufgeführten Grundlagen.

Schülerzahlen, Klassen und Klassengrößen Schuljahr 2015/2016

Typ/Stufe	SuS total	Klassen bisher	Klassen neu	Diff.	ø/Klasse bisher	ø/Klasse neu	Diff.
Kindergartenstufe	1570	89	83	-6	17.6	19	+1.4
Primarstufe	4061	228	193	-35	17.8	21	+3.2
Sekundarstufe I	1942	122	102	-20	15.9	19	+3.1
Sonderklassen (alle)	195	24	24	0	8.3	8.3	0
gesamt	7768	463	402	-61			

Abbildung 29: Schülerzahlen, Klassen und Klassengrößen Schuljahr 2015/2016

Der Berechnung liegen die folgenden Annahmen der Arbeitsgruppe zugrunde:

Realisierungsgrad der Verdichtung	66.67%	Anzahl Schülerinnen und Schüler (SuS):	7'767
Schulleitungen (0.34% pro SuS)	2'640%	Lohnband Schulleitungen	11
Pensen Regionenleitungen total	300%	Lohnband Regionenleitungen	12
Sekretariate Schulleitung/Regionenleitung	800%	Lohnband Sekretariate (SL/RL)	6
Sekretariate Finanzabteilung ED	200%	Lohnband Sekretariate (Finanzabteilung ED)	7
Reduktion «Betriebskosten Unterricht»	-5%		
Reduktion «Betriebskosten Schulanlagen»	-5%		
Reduktion «restliche Personalkosten»	-10%		
Investitionspauschale in % der Unterrichts- und Mietpauschale	10%		
Anteil Lektionenpool am Aufwand für zusätzliche Lektionen in den Gemeinden	80%		

Abbildung 30: Annahmen der Arbeitsgruppe für Berechnungen

Falls im politischen Prozess Veränderungen an diesen Daten bzw. am präsentierten «Prototyp» vorgenommen werden, werden sich diese auf das Gesamtergebnis nicht immer linear auswirken. Zudem bestehen gegenseitige Abhängigkeiten zwischen einzelnen Elementen.

Immobilien

Die Eigentumsregelung, wonach Schulimmobilien im Besitz der Kommunen bleiben und von diesen betrieben werden ist die einfachste, aber nicht die einzig denkbare Lösung. Obschon dieser Weg in den Hearings weitgehende Zustimmung fand, müssen im Verlauf des Entwicklungsprojekts viele Einzelheiten und Fragen geklärt und gegebenenfalls Alternativen aufgezeigt werden.

Parallelprozesse

Wie bereits unter dem Aspekt der Organisation dargestellt, können überschneidende Projekte und Prozesse auch die finanziellen Aspekte des Vorhabens «Volksschule aus einer Hand» aus dem Gleichgewicht bringen.

Überlastung des Systems

Das an sich verständliche Bestreben, die Sparmöglichkeiten noch besser auszuschöpfen und daher den Realisierungsgrad zu erhöhen, kann zu einer Überlastung des Systems führen, da wichtige Pufferzonen für eine flexible Organisation wegfallen.

9.4 Machbarkeit in Bezug auf die Akzeptanz

Findet die Vision «Volksschule aus einer Hand» genügend Akzeptanz auf allen Entscheidungsebenen?

Die Vision «Volksschule aus einer Hand» wird aufgrund des drohenden Autonomieverlustes in dieser Form bei den Gemeinden kaum die notwendige Akzeptanz finden.

Akzeptanzfragen werden den Entscheid über die Durchführung des Vorhabens «Volksschule aus einer Hand» letztlich bestimmen. Es ist zu erwarten, dass die Prioritäten dabei auf jeder Ebene – Regierung – Parlament – Stimmbevölkerung – und auch innerhalb dieser Gruppierungen äusserst heterogen gesetzt werden. Nüchterne Sachlogik steht dabei in direkter Konkurrenz zu gesellschaftlichen Grundwerten oder persönlicher Betroffenheit. Die Machbarkeit in Bezug auf die Akzeptanz dieses Vorhabens bei den Stakeholdern lässt sich daher nicht, bzw. nur ansatzweise einschätzen.

Auf die politische Bewertung der unter 9.1 bis 9.3 beschriebenen organisatorischen, schulischen und finanziellen Effekte wird hier nicht eingegangen. Dies ist später Sache der zuständigen Organe. Vielmehr werden jene Elemente aufgezeigt, die sich in der Akzeptanz des Vorhabens *grundsätzlich* manifestieren bzw. im Prozess der Chancen- und Risikoanalyse deutlich wurden. Dabei handelt es sich in Bezug auf die Gemeinden im Wesentlichen um die folgenden Themen:

- **Rolle Kanton**
Wachsende Dominanz des Kantons, Furcht vor bzw. Verdacht auf weitere Zentralisierungsabsichten
- **Rolle Gemeinden**
Autonomieverlust, Verlust lokaler Werte und Gestaltungsspielräume und Marginalisierung der kommunalen Mitbestimmung in Schulfragen; allenfalls sogar Verlust der kommunalen Schule, der Dorfschule
- **Interessenkonflikte**
persönliche Identifikation mit der Gemeinde und deren wirtschaftlicher Lage – der Kanton ist emotional weiter entfernt

Diese Themen waren auch Gegenstand der Diskussionen an den in Kapitel 8 (Beurteilung durch Anspruchsgruppen: Hearings) beschriebenen Hearings. Es lohnt sich, die politische Diskussion des Vorhabens anhand der folgenden Themen und Überlegungen zu führen:

Rolle Kanton

Mit der Vorlage «Volksschule aus einer Hand» beabsichtigt der Regierungsrat, aus finanziellen Überlegungen Verantwortung zu übernehmen: für die Gesamtorganisation der Volksschule und deren Effektivität im Blick auf die Sanierung des Staatshaushaltes. Die für die Volksschule notwendigen, insgesamt beträchtlich reduzierten Mittel sollen weiterhin durch Kanton und Gemeinden gemeinsam erbracht werden.

Je nach Blickwinkel stellt sich die Situation unterschiedlich dar: Auf der einen Seite steht die finanzpolitisch notwendige Entlastung des Kantonshaushaltes. Diese kann mit der Realisierung der eingangs präsentierten Vision «Volksschule aus einer Hand» erreicht werden. Auf der anderen Seite stehen der Autonomieverlust der Gemeinden und gleichzeitig deren proportional stärkere Beteiligung an den Kosten der Volksschule. Im Hinblick auf die öffentliche Diskussion dieses Vorhabens ist zu bedenken, dass im Kanton Schaffhausen die Verbundenheit der Bevölkerung mit ihrer Wohngemeinde als stark einzuschätzen ist. Schritte zur Schwächung der Gemeinden sind auch in jüngster Vergangenheit kritisch beurteilt worden.

Rolle Gemeinden

Die Gemeinden werden von ihrer Pflicht entbunden, innerhalb ihrer kommunalen Behörden- und Verwaltungsstrukturen die lokale Volksschule zu betreiben. Damit entfällt die oft schwierige Suche nach geeigneten Behördenmitgliedern und damit insbesondere für sehr kleine Gemeinden der Druck, innerhalb kleinster Strukturen adäquate Lösungen für die Schule zu finden.

Die emotionale Komponente der Materie kommt auch in sachlogischen Argumenten zum Ausdruck, welche den Autonomieverlust der Gemeinde mit den teilweise höheren Kosten verbindet und so zu Argumenten gegen das Vorhaben führt.

Die kommunale Ebene hat bei der Vision «Volksschule aus einer Hand» kaum noch Mitsprache in Betriebsfragen. Lediglich über den Kantonsrat sowie mit einer marginalen Vertretung im Bildungsrat könnten lokale Interessen eingebracht werden. Mittel zur Durchsetzung fehlen für kleine Gemeinden weitgehend, während die Stadt Schaffhausen als eigene Region mehr Gewicht und daher bessere Chancen hat.

Der Aspekt der Mitsprache oder auch Mitbestimmung müsste in ein Entwicklungsprojekt verbindlich aufgenommen und in der direkten Diskussion mit den Betroffenen ausgehandelt werden. Aus den Hearings sind dazu Ideen vorhanden, wie die einer kommunalen Mitsprache über die Einführung eines Regionrates.

Interessenkonflikte

Die Gemeinde wird als eigentlicher Ort der Heimat wahrgenommen, deren Existenz zu verteidigen und zu sichern ist. Angriffe auf Autonomie und Selbstbestimmung werden als Bedrohung der Identität und der lokalen oder individuellen Werte wahrgenommen und erzeugen Widerwillen und Widerstand. Die höhere persönliche Identifikation mit der Wohngemeinde als mit dem Kanton schliesst auch die Priorisierung der in der Regel ausgeglichenen kommunalen Kasse gegenüber dem belasteten kantonalen Haushalt ein.

Aus den Diskussionen in den Hearings wird zudem erkennbar, dass die Frage «Was ist gut für meine Gemeinde?» gegenüber der Frage «Was ist gut für die Schaffhauser Volksschule?» im politischen Diskurs dominieren könnte. Dies nicht zuletzt, weil es sich bei der Vision «Volksschule aus einer Hand» auf den ersten Blick um eine finanzpolitische Ausgangslage mit strukturellem Lösungsansatz handelt.

Dass sich die Verantwortlichen in hohem Mass auch um die Erhaltung und Verbesserung der Qualität dieser Schule bemüht haben, geht in der Fülle der Informationen leicht unter:

- Möglichkeit der teilweisen Reinvestition des Optimierungsgewinnes zur Steigerung der Schulqualität und der Rahmenbedingungen (Entlastung Klassenlehrpersonen, Tagesstrukturen, Wahl- und Freifachangebote usw.)
- Chancengerechtigkeit bezüglich Angebot und Qualität des Unterrichts
- Vergleichbare Standards bei Bauten und Einrichtungen
- Einheitliche Umsetzung von Schulentwicklungsprozessen
- Griffiges Qualitätsmanagement

Ob rational oder emotional: Der Aspekt einer schleichenden Kantonalisierung und Entmündigung der Gemeinden bis hin zu ihrer Rolle als reine Wohn- und Schlafstätten könnte für die Beurteilung der Vorlage von Bedeutung sein und reine Sachargumente ausser Kraft setzen.

10 Grundlagendokumente

10.1 Grundlagen für den Auftrag

<p>Grundsatzbeschluss Kantonsrat vom 31. August 2015 Umsetzung Massnahme K-012 «Volksschule aus einer Hand» des Entlastungsprogramms 2014 Kantonsrat Schaffhausen</p>	<p>2015-09-18-Grundsatzbeschluss Kantonsrat Schaffhausen</p>
<p>Kantonsratsbeschlüsse Protokoll-Nr. 29/468 Beschluss vom 1. September 2015, Kantonsratsbeschlüsse vom 31. August 2015</p>	<p>2015-09-01-Kantonsratsbeschluss</p>
<p>Massnahme K-012 Erläuterungen zur Massnahme K-012 «Volksschule aus einer Hand»</p>	<p>2015-03-10-K-012_Info_Massnahme_Volksschule_aus_einer_Hand</p>
<p>Kommentar zum vorgeschlagenen Grundsatzbeschluss Anhang II, Grundsatzbeschluss zu Massnahme K-012 Ergänzung zur Vorlage vom 23. September 2014 des Regierungsrates vom 27. Januar 2015, Seite 19</p>	<p>2015-03-23-Erläuterungen zur Massnahme K-012</p>

Abbildung 31: Quellen - Grundlagen für den Auftrag

10.2 Arbeitspapiere / Berechnungen

Argumentarium Teil- oder Totalrevision des Schulgesetzes	2016-05-10-Argumentarium Teil- oder Totalrevision
Aufgaben Schulentwicklung und Aufsicht	2016-05-21-Aufsicht Aufgaben Schulentwicklung und Aufsicht
Berechnung des Aufwandes der Gemeinden pro Stufe	2016-01-19-Berechnung des Aufwandes der Gemeinden pro Stufe
Berechnungen Facts	2016-09-04-Berechnungen Facts
Berechnungen KV Regionen Vergleich Ist-Soll 2015/16	2016-07-01- Berechnungen_KV_Regionen_Vgl_Ist_Soll_2015_16
Berechnungen Projekt Kantonalisierung	2016-01-19-Projekt Kantonalisierung
Bildungsrat in Zukunft	2016-06-30-Bildungsrat in Zukunft
Chancen- und Risikomatrix	2016-08-22-Chancen- und Risikomatrix Schaffhausen definitiv
Chanceninventar	2016-09-01-Chanceninventar
Das Wichtigste in Kürze	2016-09-21-Das Wichtigste in Kürze V13
Daten-Modell	2016-09-17-Daten-Modell
Datensammlung Bildungskosten Kanton und Gemeinden	2016-04-11-Datensammlung Bildungskosten
Fragekatalog Gemeindezulagen	2016-06-30-Fragenkatalog Gemeindezulage
Grobkonzept «Volksschule aus einer Hand»	20141213_Konzept_SH_V6_Hand_DEF
Konferenzen	2016-06-30-Konferenzen
Modellskizze Finanzierung und Schulanlagen	2016-09-04-Modellskizze Finanzierung und Schulanlagen
Organigramm Erziehungsdepartement	2016-01-01-Organigramm Erziehungsdepartement
Rechtswittelweg Schema	2016-06-30-Rechtswittelweg Schema
Regionen Zahlen 2015	2016-07-20-Regionen Zahlen 2015
Risikoinventar	2016-09-01-Risikoinventar
Struktur Schulfeld	2016-06-30-Struktur Schulfeld

Abbildung 32: Quellen – Arbeitspapiere / Berechnungen

10.3 Auswertung der Hearings

Auswertung Finanzieller Spielraum	2016-10-10-Auswertung Finanzieller Spielraum
Auswertung Flipcharts	2016-10-12-Auswertung Flipcharts nach Themen
Auswertung Parameter	2016-10-06-Auswertung Parameter
Auswertung Schlussfrage	2016-10-10-Auswertung Schlussfrage
Auswertungen Übersicht	2016-11-21-Handout Auswertungen
Zusammenzug Parameter	2016-10-06-Zusammenzug Parameter

Abbildung 33: Quellen - Auswertung der Hearings

11 Verzeichnisse

11.1 Abkürzungen

BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
COSO-ERM	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission-Enterprise Riskmanagement
DI	Departement des Innern
Dienststellenleiter P+S I	Leiter Dienststelle Primar- und Sekundarstufe I
ED	Erziehungsdepartement
EP2014	Entlastungsprogramm 2014
EW	Eintretenswahrscheinlichkeit
ISF	Integrative Schulungsform
K oder KG	Kindergarten
LP	Lehrperson(en)
NP	Nutzenpotential
SO	Sonderklasse
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development)
PHSH	Pädagogische Hochschule Schaffhausen
P oder PS	Primarschule
RD	Rechtsdienst
RL	Regionenleitung
RR	Regierungsrat
S oder Sek	Sekundarschule
Sek I	Sekundarstufe
SJ	Schuljahr
SK	Sekretariat
SL	Schulleitung
SuS	Schülerinnen und Schüler
VS1H	Volksschule aus einer Hand

11.2 Abbildungen

Abbildung 1: Merkmale der Vision	6
Abbildung 2: Ausgaben Primarstufe 2010 (Daten: BFS, EFV; Berechnungen: SKBF)	8
Abbildung 3: Schülerzahlen, Klassen und Klassengrößen Schuljahr 2015/2016	13
Abbildung 4: Nationaler Vergleich Klassengrößen Schuljahr 2014/15	14
Abbildung 5: Internationaler Vergleich Klassengrößen 2011	14
Abbildung 6: Einsparungspotenzial	15
Abbildung 7: 3 Schulregionen	17
Abbildung 8: Führungsstrukturen	20
Abbildung 9: Rechtsmittelweg	21
Abbildung 10: Unterrichtspauschale	23
Abbildung 11: Miet- und Investitionspauschale	24
Abbildung 12: Besoldungskosten Status quo	24
Abbildung 13: Realistische Einsparung Besoldungen	25
Abbildung 14: Einsparung Besoldungen Kanton und Gemeinden	25
Abbildung 15: Annahmen der Arbeitsgruppe für Berechnungen	26
Abbildung 16: Übersicht Gesamtkosten Volksschule	28
Abbildung 17: Erläuterungen zu den Gesamtkosten	29
Abbildung 18: Chancen- und Risikomatrix Projekt «Volksschule aus einer Hand»	31
Abbildung 19: Überblick über die Chancen	33
Abbildung 20: Überblick über die Risiken	35
Abbildung 21: Resultate Blickwinkel Schulorganisation	39
Abbildung 22: Resultate Blickwinkel Finanzen	40
Abbildung 23: Resultate Blickwinkel Politik	41
Abbildung 24: Nutzung des finanziellen Spielraumes	42
Abbildung 25: Persönliche Präferenz	43
Abbildung 26: Beurteilung der Veranstaltung	44
Abbildung 27: Feedback zum Anlass	45
Abbildung 28: Gesamteindruck	46
Abbildung 29: Schülerzahlen, Klassen und Klassengrößen Schuljahr 2015/2016	52
Abbildung 30: Annahmen der Arbeitsgruppe für Berechnungen	52
Abbildung 31: Quellen - Grundlagen für den Auftrag	55
Abbildung 32: Quellen – Arbeitspapiere / Berechnungen	56
Abbildung 33: Quellen - Auswertung der Hearings	57

12 Endnoten

¹ *Bildungsbericht Schweiz 2014*

² *Öffentliche jährliche Ausgaben der Kantone und Gemeinden (nur Lehrpersonenbesoldung) pro Schülerin und Schüler, Primarstufe, nach Kanton (2010), Abweichung vom Mittelwert (rund 9'200 Franken). Daten: BFS, EFV; Berechnungen: SKBF*

<http://www.skbf->

[csre.ch/fileadmin/files/pdf/bildungsmonitoring/artikel_bildungsbericht_2014/VPOD_Bildungspolitik_Kosten.pdf](http://www.skbf-csre.ch/fileadmin/files/pdf/bildungsmonitoring/artikel_bildungsbericht_2014/VPOD_Bildungspolitik_Kosten.pdf)

³ *Schulgesetz vom 27. April 1981. Grosse Rat des Kantons Schaffhausen.*

http://www.rechtsbuch.sh.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente/gesetzestexte/Band_4/410.100.pdf

⁴ *Kantonale Abstimmung vom 28. Februar 2016: Grundsatzbeschluss vom 26. Oktober 2015 betreffend das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden*

http://www.sh.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente_nicht_im_Formularpool/Abstimmungen/2016/Resultat_2016-02-28.pdf

⁵ *Vorlage Entlastungsprogramm EP2014 (2014). Regierungsrat Schaffhausen.*

<http://www.sh.ch/Entlastungsprogramm-2014.4397.0.html>

⁶ *Grundsatzbeschluss vom 31.08.2015: Umsetzung Massnahme K-012 «Volksschule aus einer Hand» des Entlastungsprogramms 2014. Kantonsrat Schaffhausen.*

http://www.sh.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente_nicht_im_Formularpool/Parlament/Beschluesse/2015/KRB_2015-11.pdf

⁷ *Internes Dokument. Modell-Datenblatt «Volksschule aus einer Hand». 2016-09-17-Daten-Modell*

⁸ *Bundesamt für Statistik BFS, Klassenbestand Gesamtschweizerisch 2014/2015*

[https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-](https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsindikatoren/bildungssystem-schweiz/themen/lernumwelt/schulabteilungsgroesse.assetdetail.246930.html)

[wissenschaft/bildungsindikatoren/bildungssystem-](https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsindikatoren/bildungssystem-schweiz/themen/lernumwelt/schulabteilungsgroesse.assetdetail.246930.html)

[schweiz/themen/lernumwelt/schulabteilungsgroesse.assetdetail.246930.html](https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsindikatoren/bildungssystem-schweiz/themen/lernumwelt/schulabteilungsgroesse.assetdetail.246930.html)

⁹ *Klassengrösse China PS und Sek*

<https://www.erstenachhilfe.de/blog/So-viel-Einfluss-hat-die-Klassengroesse-auf-den-Lernerfolg-Teil-1>

¹⁰ *Besoldungskosten der Lehrpersonen 2014. Finanzlage der Schaffhauser Gemeinden 2014, Kanton Schaffhausen Volkswirtschaftsdepartement, Staatsrechnung 2014 (11.03.2015)*

<http://www.sh.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente/Medienmitteilungen/2015/2015-12-04.pdf>

¹¹ *Stefan Wolter, 2014, zitiert in: Beobachter.ch, Artikel «Sparpakete Der Rotstift an den Schulen»,*

http://www.beobachter.ch/arbeit-bildung/schule/artikel/sparpakete_der-rotstift-an-den-schulen

¹² *Ulrich Steffens & Dieter Höfer, Institut für Qualitätsentwicklung, Wiesbaden, 20. August 2012, Hattie_Veroeff_Persp_1a_Lehrpers_2012-08-20.pdf*

**Kanton Schaffhausen
Erziehungsdepartement**

Herrenacker 3
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch



Hauptprojekt «Volksschule aus einer Hand»

(Kantonalisierung der Volksschule) vom 9. Januar 2017

Projektorganisation und Schätzung der Projektkosten zur Erstellung von Bericht und Antrag (inkl. Verpflichtungskredit von 1.8 Mio. Franken)

Inhalt

1.	Ausgangslage.....	3
1.1.	<i>Grundlagen</i>	3
1.2.	<i>Gesamtübersicht</i>	5
2.	Umsetzung «Volksschule aus einer Hand».....	6
2.1.	<i>Komplexität</i>	6
2.2.	<i>Organisatorisches</i>	6
2.3.	<i>Anforderungen</i>	7
3.	Projektvorgaben und Projektumfeld	7
3.1.	<i>Ziele</i>	7
3.2.	<i>Restriktionen und Rahmenbedingungen</i>	8
3.3.	<i>Erfolgsfaktoren</i>	8
3.4.	<i>Nachgelagerte Projekte</i>	9
3.5.	<i>Interne und externe Beteiligte (Anspruchsgruppen)</i>	9
4.	Projektorganisation	10
4.1.	<i>Organigramm Projektorganisation (mit interner Projektleitung)</i>	12
4.2.	<i>Projektrollen</i>	12
4.3.	<i>Vertretung der Betroffenen im Projekt</i>	15
4.4.	<i>In-House-Lösung versus Outsourcing</i>	15
4.5.	<i>Belastung der Verwaltung</i>	16
4.6.	<i>Projektkommunikation</i>	16
4.7.	<i>Projektkontrolle und Reporting (Berichtswesen)</i>	17
5.	Projektkostenschätzung.....	17
5.1.	<i>Projektkosten (ohne Umsetzungskosten)</i>	17
5.2.	<i>Umsetzungskosten</i>	17
6.	Projektplanung.....	18
6.1.	<i>Projektphasen</i>	18
6.2.	<i>Meilensteine</i>	20
6.3.	<i>Kritischer Pfad</i>	20
6.4.	<i>Projektabschluss</i>	21
6.5.	<i>Projektplan</i>	21
7.	Anhänge	21
7.1.	Anhang I: Projektplan Hauptprojekt.....	21
7.2.	Anhang II: Kostenschätzung Hauptprojekt	21
7.3.	Anhang III: Aufgabenpakete Hauptprojekt.....	21

1. Ausgangslage

1.1. Grundlagen

Das hier beschriebene Hauptprojekt «Volksschule aus einer Hand» basiert auf der Machbarkeitsstudie (Vorprojekt) vom 9. Januar 2017 und ist der zweite Schritt in der Vorbereitung der Massnahme K-012 «Volksschule aus einer Hand». Es handelt sich um ein dreijähriges Planungsprojekt, in welchem die konkrete Umsetzung der Massnahme K-012 soweit beschrieben wird, wie es für die Beschlussfassung des Kantonsrates beziehungsweise für die Volksabstimmung nötig ist.

Der Kantonsrat beauftragte den Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer Vorlage zur Umsetzung der Massnahme «Volksschule aus einer Hand» (siehe Kantonsratsbeschluss vom 31. August 2015: Grundsatzbeschluss betreffend das Verfahren zur Umsetzung der Massnahme K-012 «Volksschule aus einer Hand» des Entlastungsprogramms 2014). Als Teil dieses Auftrages hat der Regierungsrat dem Kantonsrat im Rahmen des Vorprojektes innert Jahresfrist einen Bericht und Antrag vorzulegen, der sich auf eine **Machbarkeitsstudie** stützt. Die Vorlage soll zudem Vorschläge zur **Projektorganisation** und einen **Kreditantrag** für die Projektkosten enthalten.

Die vorliegende Projektskizze basiert auf zahlreichen Annahmen. Damit eine Umsetzung einer «Volksschule aus einer Hand» – die wiederum ein eigenes Projekt darstellen wird – erfolgreich gelingen kann, bedarf es der detaillierten Ausgestaltung des in der Machbarkeitsstudie beschriebenen «Prototyps» unter angemessener Würdigung der beschriebenen Optimierungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Akzeptanz bei den Anspruchsgruppen. Es geht folglich darum, die systemtechnische, organisatorische und datenmässige Infrastruktur bereit zu stellen. Die «Volksschule aus einer Hand» muss in der Schullandschaft funktionieren, einführungsbereit sein und gleichzeitig innerhalb der Bevölkerung eine Akzeptanz finden. Es sind die notwendigen Standards, die Regelungen bezüglich Infrastruktur und detaillierte Lösungen für den Schulbetrieb zu entwerfen. Die fehlerfreie Funktion der vorgesehenen neuen Strukturen ist zu simulieren und zu testen. Im übertragenen Sinne ist die «Anwender- und Betriebsanleitung» zu erarbeiten.

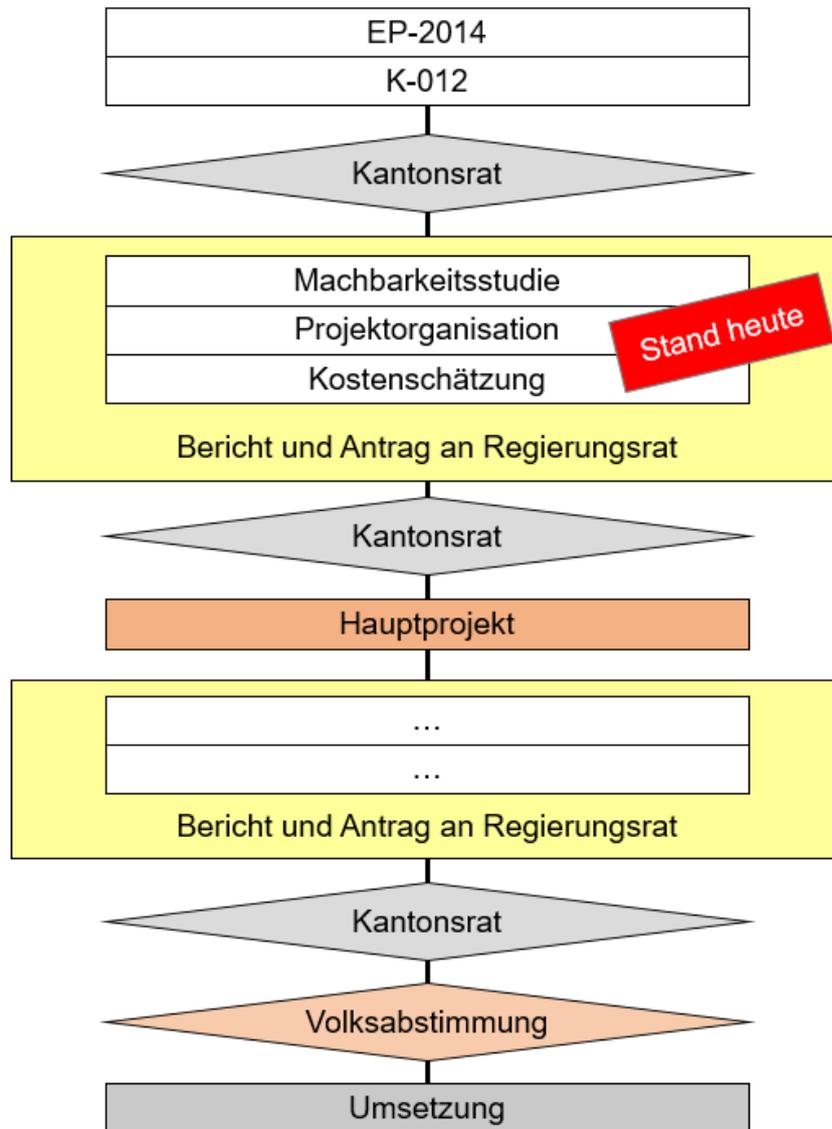
Die in diesem Beschrieb enthaltene Kostenschätzung kann lediglich Elemente berücksichtigen, die zum jetzigen Zeitpunkt absehbar sind. Insbesondere die Möglichkeiten der kantonalen Verwaltung, einzelne Projektelemente in Eigenleistung zu erbringen, sind schwierig abzuschätzen. Es wird davon ausgegangen, dass die operative Projektleitung sowie ein Grossteil der administrativen Arbeiten intern erledigt und die Projektorganisation wie die Organisation von Arbeiten, Meetings und Anlässen sowie die Erarbeitung von konkreten Fachthemen und die Qualitätssicherung mehrheitlich extern vergeben werden.

Der in diesem Projektbeschrieb gewählte Ansatz der Prozessorientierung ist aufwändig, da er über den Verhandlungsweg führt. Der frühzeitige Einbezug der Betroffenen hat den grossen Vorteil, dass eine verhandlungsorientierte Lösung in der Umsetzung tragfähiger ist, als der bei reinen Sachgeschäften übliche Weg über die Instanzen. Es ist jedoch möglich, dass die gemeinsame Lösung von den aktuellen Vorstellungen aus dem Vorprojekt abweicht.

Lokale Strukturen entsprechen in einer immer stärker globalisierten Welt auch einem allgemeinen Bedürfnis nach Einfachheit und Übersichtlichkeit. Bildungsangebote sind als Stand-

ortfaktor unbestritten, und auf Immobilienportalen sind nicht nur die Distanzen zum ÖV und zur nächsten Einkaufsmöglichkeit als Einflussfaktoren für den Wert von Liegenschaften aufgeführt, sondern auch die Nähe zu Kindergarten und Schule. "Global denken und lokal handeln" muss zum eigentlichen Grundsatz in diesem Grossprojekt werden.

1.2. Gesamtübersicht



2. Umsetzung «Volksschule aus einer Hand»

2.1. Komplexität

Das Projekt «Volksschule aus einer Hand» ist von grosser Bedeutung für den Kanton Schaffhausen und die heutigen Träger der Volksschulen.

Dabei handelt es sich um ein bedeutendes grosses Vorhaben mit zahlreichen Betroffenen und Beteiligten mit verschiedenartigen Ansprüchen und Erwartungen, die bereits im Vorfeld zu eruieren, zu gewichten und entsprechend zu berücksichtigen sind. Während sich die einen Gruppierungen eine Vereinfachung und Klärung des Systems («Schule aus einer Hand») wünschen, fokussieren andere die Sparmöglichkeiten durch Rationalisierung und Verdichtung.

Die Kompetenzverschiebung von den Gemeinden zum Kanton ist nicht nur ein struktureller Wandel organisatorischer Art, sondern ein eigentlicher Kulturwandel. Historisch gewachsene und lokal verwurzelte Eigenheiten müssen sorgfältig in grössere Gefüge überführt, zum Teil ausgebaut und mitunter aufgegeben werden. Damit die Tradition nicht ausgelöscht wird, gilt es der Glut neues Feuer zu entlocken.

Der Prozess erscheint daher als sachlich, politisch, organisatorisch und emotional komplex. Die juristischen und finanztechnischen Aspekte bei der Umsetzung sind unter der Voraussetzung entsprechender Sachkenntnis und Präzision zwar besser absehbar, aber ebenfalls äusserst vielschichtig und daher in der Ausarbeitung und in der Umsetzung aufwändig.

Aus der Komplexität und der Vielfalt der Ansprüche sowie aufgrund der Tatsache, dass sich die Öffentlichkeit Neuem bzw. Unbekanntem gegenüber oft eher zurückhaltend verhält, muss davon ausgegangen werden, dass das Projekt «Volksschule aus einer Hand» sehr anspruchsvoll wird.

2.2. Organisatorisches

Aufgrund dieser Überlegungen und der zeitlichen Vorgabe ist eine strukturierte und effiziente Vorgehensweise unter einheitlicher Leitung und mit ausreichender Kapazität unabdingbar.

Es wird ein erhöhter Bedarf an juristischer Facharbeit anfallen, die als Querschnittsfunktion über alle Teilprojekte hinweg zu leisten ist (siehe dazu auch die Ausführungen zum Teilprojekt «Recht»). Es wäre deshalb von Vorteil, wenn die Projektleitung eine entsprechende Qualifikation mitbringen würde. Andernfalls wäre zu prüfen, ob die Projektleitung allenfalls auf zwei Personen aufgeteilt oder – sollte dies nicht möglich sein – die juristische Fachberatung im Umfang von 30 bis 40 % extern eingekauft werden könnte.

2.3. Anforderungen

Besonders hohe Anforderungen ergeben sich in den folgenden Bereichen:

- **Transparenz erzeugen** → **Verständnis wecken**
Aus einer offenen Situations- bzw. Problemanalyse soll die Notwendigkeit einer Veränderung schlüssig und verständlich abgeleitet werden. Dadurch soll ein möglichst weitgehendes gemeinsames Problembewusstsein erreicht werden.
- **Sachkompetenz und Offenheit beweisen** → **Kompetenz zeigen**
Die Argumentation des Kantons soll die eigenen Absichten offenlegen und aufzeigen, dass die Situation der Gemeinden bei den Verantwortlichen bekannt ist und in allen Projektphasen angemessen berücksichtigt wird.
- **Gesprächsbereitschaft leben** → **Vertrauen schaffen**
Durch öffentliche Mitsprache sollen sich Gremien und Einzelpersonen mit Ideen einbringen können. Gegenargumente sind offen aufzunehmen, fachlich zu kommentieren, jedoch erst im Hinblick auf einen Entscheid politisch zu bewerten.
- **Soziale Verantwortung tragen** → **Wertschätzung für Personal**
Beim Abbau von Stellen im Bereich der Lehr- und Verwaltungspersonen soll der verantwortungsvolle Umgang mit den betroffenen Menschen durch einen grosszügigen Sozialplan bewiesen werden.
- **Führungs- und Verantwortungsbereitschaft zeigen** → **Leadership beweisen**
Im Fokus steht das Wohl der Menschen in jeder Gemeinde. Die Aussage: «Es gibt ein Problem – ich habe die Lösung» soll einer gemeinsamen Problemanalyse und dem Willen zu kooperativen Lösungen weichen.

3. Projektvorgaben und Projektumfeld

3.1. Ziele

Das Hauptprojekt beinhaltet die umfassende Vorbereitung der Umsetzung der Massnahme K-012 «Volksschule aus einer Hand» mit dem Zweck, die konkrete Aufbau- und Ablauforganisation sowie den planerischen Spielraum der verbindlichen Eckwerte (z.B. Klassengrössen, Pensen im Administrativbereich, Kostenteiler usw.) auszugestalten. Die Umschreibung muss so weit gehen, wie dies im Hinblick auf die Beschlussfassung des Kantonsrates bzw. auf die Volksabstimmung nötig ist. Dazu sind die notwendigen gesetzgeberischen Bestimmungen zu entwerfen. Innerhalb von drei Jahren ist eine entsprechende Vorlage an den Kantonsrat auszuarbeiten.

3.2. Restriktionen und Rahmenbedingungen

Die zeitliche Vorgabe von drei Jahren ist mit Blick auf die Grösse und die Tragweite des vorliegenden Projektes sowie unter Berücksichtigung der knappen internen Ressourcen (personell und finanziell) als einschränkende Rahmenbedingung zu beachten.

3.3. Kritische Erfolgsfaktoren

1. Aktive Beteiligung des Erziehungsdepartements während der ganzen Projektdauer, insbesondere durch
 - das zur Verfügung stellen sämtlicher für die Umsetzung relevanten Daten;
 - die Teilnahme der zuständigen Personen an vereinbarten Workshops, Sitzungen etc.;
 - das Prüfen sämtlicher Zwischenresultate im Projektverlauf;
 - das Herstellen der notwendigen Kontakte zu den internen und externen Beteiligten.
2. Professionelle und termingerechte Abwicklung der für die Umsetzung notwendigen Massnahmen durch das verantwortliche Projektmanagement, insbesondere durch
 - die Bezeichnung der für die Zielerreichung notwendigen Informationen, Fragestellungen und Abläufe (Konzeption);
 - die Planung, Durchführung und Auswertung sämtlicher Projektanlässe inklusive Sitzungen, Workshops, Grossgruppenveranstaltungen;
 - den optimalen Einbezug der am Projekt intern und extern beteiligten Personen und Gruppierungen;
 - die laufende präzise Information der auftraggebenden Institution (durch den operativen Projektleiter) über den Projektverlauf und die Teilresultate.
3. Zentrale und effektive Ressourcensteuerung und deren Wirkung auf die Schulqualität. Insbesondere zu beachten ist, dass sich die Inputsteuerung relativ einfach kurzfristig implementieren lässt, während die Ermittlung der Schulqualität als Output des Bildungssystems nur langfristig und mit entsprechenden Instrumenten möglich ist.
4. Vereinfachung der Gemeindestrukturen im Schulbereich sowie im Ausgleich der Lasten zwischen Kanton und Gemeinden. Insbesondere zu beachten ist, dass der Steuerzahler von der Kostenoptimierung profitiert, da ja nicht nur in der Gemeinde, sondern auch im Kanton Steuern anfallen (bei tieferen Bildungskosten sinkt die Steuerlast).
5. Neuordnung der Zuständigkeiten und Aufgaben bedeutet eine Verschiebung der Kompetenzen von der Gemeinde zum Kanton. Dies kann Unbehagen und Gefühle von Autonomieverlust auslösen. Es muss somit gelingen, eine Mehrheit der Beteiligten von den offensichtlichen Vorteilen des Vorhabens zu überzeugen.
6. Abhängigkeit vom Entscheid an der Urne. Was für die Beteiligten gilt, ist auch wichtig gegenüber der Öffentlichkeit. Die Meinungsbildung findet bereits im Verlauf des Pro-

jektet statt. Regelmässige Information und Transparenz fördern das Verständnis und die Akzeptanz.

3.4. Nachgelagerte Projekte

Die Einführung der «Volksschule aus einer Hand» dürfte das grösste Projekt sein, welches je im Schaffhauser Bildungsbereich realisiert wurde. Der damit verbundene Change Prozess bedingt einen eigentlichen Kulturwandel. Bestehende und historisch gewachsene Strukturen in den Gemeinden und im Kanton werden aufgebrochen und neu aufgestellt. Dabei erfolgt eine Neuverteilung der Aufgaben und eine Neudefinition der Prozesse. Die Kooperation mit und unter den betroffenen Gemeinden wird von grösster Wichtigkeit sein.

Der produktive Start bedingt die Bereitstellung einer funktionsfähigen Infrastruktur, welche zusammen mit der Aus- und Weiterbildung der Führungspersonen von zentraler Bedeutung sein wird. Das bisherige System kann voraussichtlich nicht schrittweise abgelöst werden. Eine Umstellung im ganzen Kanton (auf Schuljahresbeginn) zum selben Zeitpunkt dürfte eine besondere Herausforderung darstellen.

Ein wichtiger Aspekt ist die Konsolidierung. Durch den mit der Kantonalisierung ausgelösten Systemwechsel wird es auch bei bestmöglicher Planung und Vorbereitung zu weiteren Herausforderungen bei der Umsetzung kommen. Die Hauptaufgaben während der Konsolidierungsphase sind:

- Eliminierung von Anlaufschwierigkeiten
- Optimierung der Abläufe
- Überprüfung der Zielerreichung und die Einhaltung der definierten Standards
- Überführung in die normale Organisation
- Sicherstellung eines kontinuierlichen Optimierungsprozesses
- Schaffung von Anlaufstellen für Anspruchsgruppen
- Abschluss des Gesamtprojektes

3.5. Interne und externe Beteiligte (Anspruchsgruppen)

Den Anspruchsgruppen kommt im Rahmen des Hauptprojektes ein hoher Stellenwert zu, der sich aufgrund des Grades der Betroffenheit bemisst. Im vorliegenden Projekt sind folgende Gruppen angemessen in den Prozess einzubinden:

- Kantonsrat
- Regierungsrat
- Erziehungsrat
- Departemente
- Bisherige Schulträger (Gemeinde-Schulbehörden)
- Politische Gemeindebehörden
- Lehrpersonen bzw. deren Berufsverbände und Schulleitungen
- Wirtschaftsverbände und Parteien
- Eltern und Schüler
- Übrige Bevölkerung

Einerseits kann der Miteinbezug im Rahmen der Projektmitarbeit erfolgen, andererseits in der Form des politischen Entscheidungsprozesses (Parlament, Volksabstimmung) sowie mittels einer laufenden, transparenten und proaktiven Information. Der Aufwand zur Sicherstellung eines aktiven Miteinbezugs der anspruchsruppen darf nicht unterschätzt werden. Entsprechende finanzielle Mittel sind in der Projektkostenberechnung eingerechnet. Die betroffenen Behörden und die Lehrpersonen bzw. deren Berufsverbände und Schulleitungen sind in die konkrete Prozessausgestaltung der neuen Organisation einzubeziehen.

4. Projektorganisation

Führung und Organisation des Hauptprojekts sind wesentliche Elemente des Projekterfolges. Aufgrund der Akzeptanzfrage wird eine verwaltungsinterne Projektleitung mit kurzen Entscheidungswegen und operativer Unterstützung durch externe Dienstleister (Recht, Finanzen, Demoskopie etc.) empfohlen.

Alternativ wäre mit höherem Aufwand eine externe Projektleitung im Auftragsverhältnis denkbar. Unabhängig von der Form der operativen Projektleitung werden grundsätzliche Entscheidungen mit politischer Relevanz durch den Leitenden Ausschuss gefällt. Dieser sollte aus den Vorsteherinnen und Vorstehern der Departemente Erziehung, Finanzen und Volkswirtschaft bestehen.

Der Vorsteher des Erziehungsdepartements ist Ansprechperson für strategische Projektbelange. Entscheide zum Projektverlauf und zur öffentlichen Kommunikation trifft er unter Mitwirkung des Dienststellenleiters Primar- und Sekundarstufe I. Ein Fachbeirat, bestehend aus Kaderpersonen der Departemente ED, FD und VD sowie je einer Vertretung stark betroffener Verbände wie VGGSH, LSH etc., nimmt Stellung zu Fach- und Verfahrensfragen.

Dieses Modell erfordert die zeitlich auf die Projektdauer befristete Schaffung von zwei Stellen im Erziehungsdepartement: eine 100 % Kaderstelle für eine Person mit verwaltungsrechtlichem Hintergrund und Erfahrung in Projektmanagement sowie 100 % entsprechende administrative Unterstützung. Die Weiterführung der Stellen für die ebenfalls anspruchsvolle Umsetzungsphase sollte vorgesehen werden.

Der Führungsaufwand des Dienststellenleiters Primar- und Sekundarstufe I während dem Hauptprojekt liegt schätzungsweise bei durchschnittlich 20 % mit klar höheren Anteilen in der Anfangs- und Schlussphase des Projekts. Er wird Teil der strategischen und operativen Projektleitung sein, im Leitenden Ausschuss als Beisitzer mitarbeiten und sich als Mitglied der Projektgruppe in diversen Aufgabenstellungen engagieren.

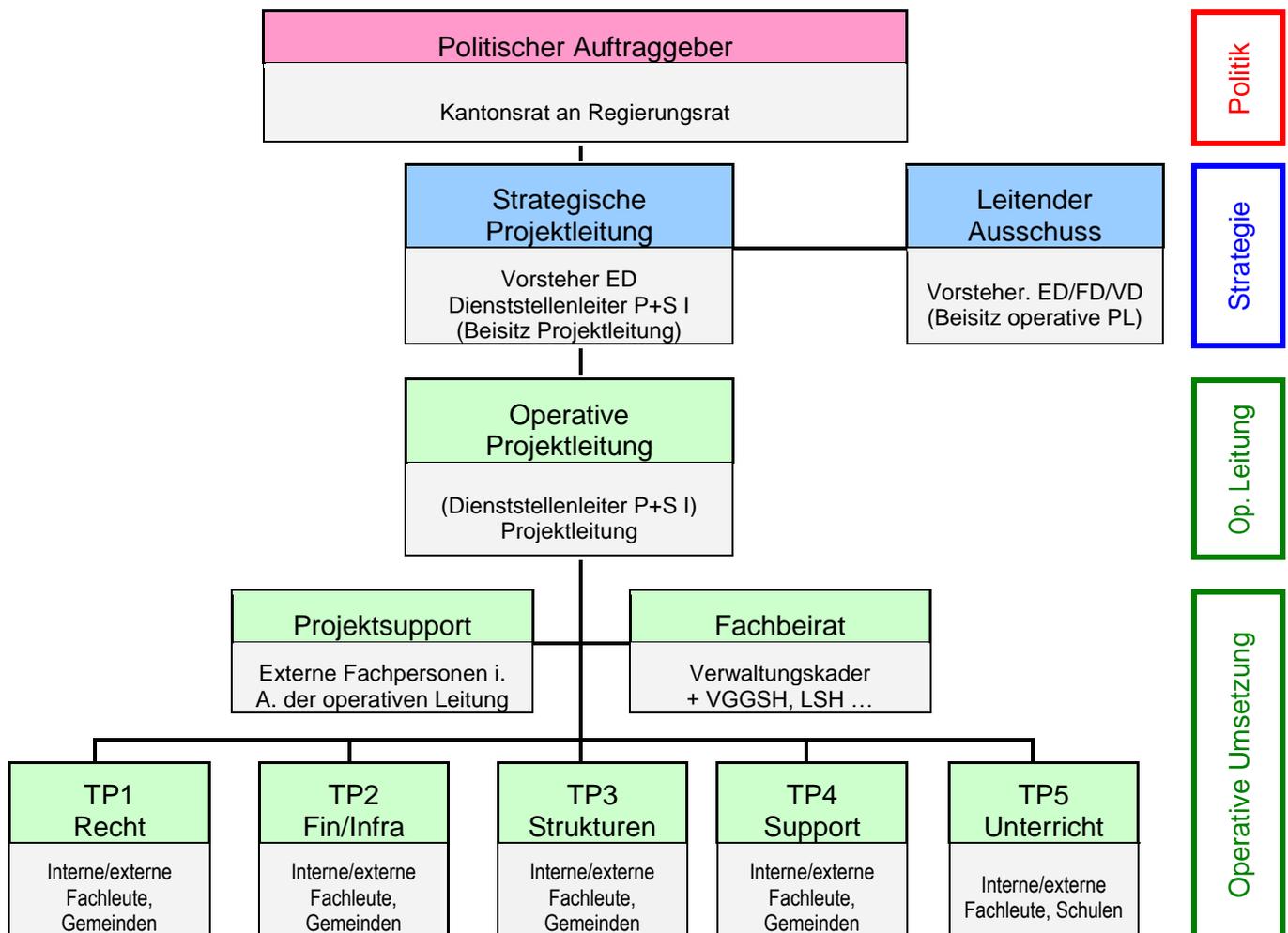
Aufgaben auf der strategischen Ebene:

- Projektsteuerung
 - Ressourcensteuerung
- Projektkontrolle
 - Erreichung der Projektziele und -vorgaben
 - Einhaltung Projektplanung
 - Qualitätssicherung

Aufgaben auf der operativen Ebene:

- Mitwirkung in den zugewiesenen Rollen
- Organisation und Projektdurchführung

4.1. Organigramm Projektorganisation (mit interner Projektleitung)



4.2. Projektrollen

Politischer Auftraggeber

Der politische Auftraggeber formuliert den Auftrag und spricht die für das Projekt notwendigen Ressourcen. Er trägt die Gesamtverantwortung für das Projekt und entscheidet über die Ergebnisse und das weitere Vorgehen.

Leitender Ausschuss

Der Leitende Ausschuss genehmigt den Projektauftrag, die Meilensteine und wählt den Projektleiter. Er koordiniert das Projekt im Rahmen der gesamten Organisation. Er dient der Vernetzung auf strategischer Ebene der hauptsächlich betroffenen Departemente des Kantons, stellt die Erreichung der politischen Zielvorgaben sicher, genehmigt die Ressourcen und entscheidet über die Anträge der Projektgruppe. Er kontrolliert den Projektfortschritt und nimmt die Projekt-Reviews bzw. -berichte ab. Die operative Projektleitung hat Beisitz (ohne Stimmrecht).

Strategische Projektleitung

Der Vorsteher des Erziehungsdepartements übernimmt die strategische Führung des Projektes. Er hat direkten Zugang zum politischen Auftraggeber und stellt die Durchsetzung getroffener Entscheide sowie die Bereitstellung der notwendigen internen (personellen) Ressourcen sicher. Er vertritt das Projekt nach aussen.

Operative Projektleitung

Zur operativen Projektleitung, teilweise in Kooperation mit internen und externen Fachpersonen, gehören die folgenden Aufgaben

- Erstellen eines Gesamtkonzepts sowie Projekt- und Prozessplanung
- Führen des Projektteams, Erteilen korrekter, klarer und terminierter Aufträge
- Operatives Management, insbesondere Steuerung aller anfallenden Prozesse
- Koordination von Abläufen, Arbeiten und Terminen
- Unterstützung und Überwachung der Teilprojekte
- Erkennen und Ansprechen von Risiken, Problemen und Störungen im Projektteam
- Erarbeiten bzw. Einholen von Expertenwissen (z.B. Recht, Finanzen, Demoskopie)
- Vorbereitung und evtl. Moderation von internen und externen Anlässen
- Auswertung von Meinungsumfragen
- Zusammenführen der Resultate der verschiedenen Teilprojekte
- Erarbeiten sämtlicher Dokumente (Berichte, Grundlagen für Anträge etc.)
- Kommunikationsplanung zuhanden der strategischen Projektleitung

Die Rolle der operativen Projektleitung ist von grosser Bedeutung. Sie bringt ihre fachlichen, führungsmässigen und konzeptionellen Kompetenzen ein. Sie nimmt eine übergeordnete, objektive Haltung ein und vertritt dabei ein ziel- und nutzerorientiertes Denken und Handeln.

Projektsupport

Eine oder mehrere Firmen oder Einzelpersonen können im Rahmen des Projektkredites durch die operative Projektleitung (intern oder extern) jederzeit für definierte Aufgaben eingesetzt werden. Dazu gehören juristische oder finanztechnische Abklärungen, die Vorbereitung und/oder Durchführung von Befragungen, Anlässen, Workshops oder die Bearbeitung in sich abgeschlossener Fragestellungen oder Aufträge. Aufgrund der Grösse des Projektes ist auch ein Projektcoaching zu prüfen.

Fachbeirat

Der Fachbeirat bündelt das Know-how der Verwaltung mit jenem der Betroffenen. Seine Mitglieder erhalten laufend aktuelle Informationen über den Projektverlauf und haben die Aufgabe, sich zuhanden der Projektleitung damit auseinanderzusetzen. Zudem prüfen sie im Auftrag der operativen Projektleitung Teilresultate auf ihre fachliche und juristische Qualität sowie ihre Praxistauglichkeit. Er entscheidet Fachfragen auf Antrag.

Projektgruppe

Die Projektgruppe setzt sich aus der operativen Projektleitung sowie den Leitenden und deren Stellvertretungen aus den Teilprojekten sowie je einem Vertreter aus dem Fachbeirat und dem Projektsupport zusammen. Sie sind Spezialisten aus den verschiedenen Ge-

schäftsbereichen und bearbeiten zugeteilte Aufgabenstellungen im Rahmen ihrer Fachlichkeit.

Teilprojekte

Die Teilprojekte werden zeitlich parallel zu einander bearbeitet, sind jedoch häufig auf Resultate anderer Teilprojekte angewiesen. Wenn beispielsweise Schulen zusammengelegt werden sollen, hat dies rechtliche, infrastrukturelle, logistische und finanzielle Konsequenzen: Es braucht vertragliche Regelungen, allenfalls zusätzlichen Schulraum, Schülertransporte mit eventueller öffentlicher Ausschreibung sowie die notwendigen Mittel zur deren Finanzierung. Diese sequenzielle Arbeit führt zu einem erhöhten Zeitbedarf für das gesamte Projekt. Die Teilprojekte können bei Bedarf auch in Untergruppen aufgeteilt werden.

1. TP1 Recht

Ziel ist die Anpassung der bestehenden gesetzlichen Regelungen, Verordnungen und Reglemente bzw. Verträge im Hinblick auf die Zentralisierung der Schule, also die Teil- oder Gesamtrevision von Schulgesetz und Schuldekret sowie der darauf aufbauenden Erlasse. Die Gruppe prüft immer auch die Rechtmässigkeit der Vorschläge und Resultate aus den anderen Teilprojekten.

2. TP2 Finanzen/Infrastruktur

Ziel ist ein neues Finanzierungssystem, das der Projektidee entspricht und den finanziellen Verhältnissen von Kanton und Gemeinden gerecht wird. Im Bereich Infrastruktur sollen die Eigentumsverhältnisse der Schulanlagen nach einer allfälligen Kantonalisierung geklärt werden und es soll ein Raum- und gegebenenfalls Transportkonzept erarbeitet werden, das die Bedürfnisse der öffentlichen Schule bzw. der Betroffenen bei der Umsetzung des Projekts erfüllt. Im Weiteren sind die Einrichtungen der Schulen sowie die Schul-IT (Netzwerke, Internet, technische Installationen) zu regeln.

3. TP3 Strukturen

Wie auch immer eine Veränderung aussehen wird: Bestehende Strukturen werden verändert oder ersetzt, so zum Beispiel die Schulbehörden, die Führungsstrukturen (Regionen- und Schulleitungen), das Aufsichtswesen, die Qualitätssicherung, die Rekurswege, die Mitsprache der Gemeinden im Bildungssystem. Ziel ist es, zeitgemässe, einfache, trag- und lebbare Strukturen zu schaffen und deren rechtliche und finanzielle Konsequenzen durch die TP1 und TP2 prüfen zu lassen.

4. TP4 Support

Ziel ist die Umsetzungsplanung. Dies bedeutet die Organisation der Zusammenarbeit zwischen Kanton, Regionenleitungen und Gemeinden in der Phase der Umsetzung. Im Vordergrund steht die Führungsrolle des Kantons, der seine Verantwortung wahrnimmt, die Regionenleitungen und die Gemeinden im Rahmen seiner Möglichkeiten zu unterstützen. Kooperationsfelder sind Aufgaben im Zusammenhang mit der Auflösung der lokalen Schulstrukturen, Organisation von Handänderungen oder Nutzungsverträgen bei Schulimmobilien und -mobilen, Ausschreibung von Schülertransporten usw.

5. *TP5 Unterricht*

Die Auswirkungen der Kantonalisierung auf die Organisation des kantonalen Schulsystems stehen im Zentrum. Strukturelle Massnahmen sollen den Bildungsauftrag bzw. den Betrieb und die Qualität der Schaffhauser Schule unterstützen. Sämtliche Aspekte des Projekts sind daher auf ihre pädagogischen und schulorganisatorischen Auswirkungen zu prüfen. Im Zentrum stehen dabei nicht einzelne Schulen, sondern die Gesamtorganisation mit Aspekten wie etwa die sonderpädagogische Versorgung.

4.3. *Vertretung der Betroffenen im Projekt*

Die Vertretung der Betroffenen in der Projektorganisation ist in den Organigrammen exemplarisch dargestellt. Sie ist je nach Projektablauf und entsprechend den kantonalen Usancen zu organisieren.

4.4. *In-House-Lösung versus Outsourcing*

Bei zeitlich begrenzten Vorhaben gilt es abzuwägen, ob und in welchem Umfang dafür eigene Ressourcen zur Verfügung stehen. Aufgrund der bisherigen Gespräche im Erziehungsdepartement und der dargelegten Überlegungen zum Umfang und zur Komplexität des Projekts «Schule aus einer Hand» ist davon auszugehen, dass die personellen Ressourcen in der Kantonsverwaltung für die Ausarbeitung dieser Vorlage sowie deren allfällige Umsetzung keinesfalls ausreichen. Damit stellt sich die Frage,

- ob eine zeitlich befristete Aufstockung des internen Personaletats im Rahmen der Projektarbeit möglich ist;
- ob es sinnvoll und vertretbar ist, die notwendigen personellen Ressourcen extern bei spezialisierten Firmen zu beschaffen;
- welche Folgen bei der einen oder anderen Lösung absehbar sind und wie diese bewertet werden sollen.

Als Vorteile der internen Lösung, also der Anstellung einer idealerweise juristisch ausgebildeten bzw. erfahrenen Projektleitung im federführenden Erziehungsdepartement fallen die folgenden Überlegungen ins Gewicht:

- *Loyalität und Führung*
Eine interne Projektleitung ist nicht nur dem Auftrag, sondern auch der den Auftrag erteilenden Institution mit den ihr vorgesetzten Personen stärker verpflichtet als eine externe Firma. Die Führung ist aufgrund der kurzen Wege direkter und im Vergleich zur Variante Outsourcing effizienter. Zudem ist diese direkte Unterstellung auch von aussen sichtbar.

- *Nähe und Erreichbarkeit*
Die interne Projektleitung steht unter Voraussetzung des entsprechenden Arbeitspensums aktiv und passiv näher am Geschehen, ist idealerweise bereits mit den lokalen Verhältnissen vertraut und im Kanton gut vernetzt. Sie ist kurzfristig erreichbar und hat bei Ansprechpartnern «ein Gesicht».
- *Flexibilität*
In besonders arbeitsintensiven Zeiten können sich die Projektleitung und die Dienststellungsleitung Primar- und Sekundarstufe I gegenseitig flexibel unterstützen und in einem gewissen Mass vertreten.
- *Kontinuität*
Das während der Projektdauer angesammelte Know-how bleibt in der kantonalen Verwaltung und steht dieser auch bei der Umsetzung zur Verfügung.
- *Verhältnis Kosten-Nutzen*
Da keine Rentabilitätsmarge angestrebt wird und zudem verwaltungsintern vorhandene Büroinfrastruktur mitgenutzt werden kann, liegen die Kosten für eine interne Lösung bei vergleichbarer Leistung etwas tiefer als bei einem Outsourcing.

Für eine externe operative Projektleitung spricht eine Entlastung der Verwaltung im administrativen Bereich bzw. der Verzicht auf eine temporäre Erhöhung des Stellenetats. Aufgrund der aufwändigeren Kommunikationswege und der anspruchsvolleren Auftragsdefinition und -kontrolle würde sich der Aufwand für die Führungsverantwortung für dieses Projekt aber stark erhöhen.

4.5. Belastung der Verwaltung

Unabhängig von der gewählten Führungsform wird es die Aufgabe der Fachleute in der Verwaltung sein, die wichtigen Inputs aus ihrem Erfahrungsbereich einzubringen, in den Teilprojektgruppen mitzuarbeiten und Teilaspekte sowie das Gesamtpaket auf ihre Praxis-tauglichkeit zu überprüfen. Sie haben auch eine allfällige Neuordnung verwaltungsintern umzusetzen.

Der Aufwand für diese Tätigkeit kann nur grob geschätzt werden. Gemäss den Berechnungen im Anhang II muss in den drei Jahren von ca. 860 Manntagen ausgegangen werden.

4.6. Projektkommunikation

Intern

- Die Projektleitung informiert den Projektauftraggeber laufend über den Projektstand.
- Die Mitglieder der Projektgruppe können sich beim Projektleiter jederzeit über den Stand des Projektes informieren.

Extern

- Offene und proaktive Information, idealerweise über die bestehende Serviceplattform.
- Die externe Kommunikation erfolgt ausschliesslich durch das beauftragte Erziehungsdepartement.
- Die Projektleitung nimmt zu Anfragen Dritter Stellung, soweit sie durch den Projektauftraggeber bevollmächtigt ist.
- Die externe Projektbegleitung beteiligt sich nur im Auftrag der Projektleitung an der externen Kommunikation.

4.7. Projektkontrolle und Reporting (Berichtswesen)

- Durch die Projektleitung (mindestens alle zwei Monate)
- Über das ordentliche Projektreporting im Rahmen der bestehenden Vorgaben (Projektstatus und Projektreview)

5. Projektkostenschätzung

5.1. Projektkosten (ohne Umsetzungskosten)

Der Zusammenzug der Projektkosten (Schätzung):

	Hauptprojekt total
Dauer	36 Monate
Interne Projektleitung	570'000
Interne Administration	360'000
Fachberatung Projekt	320'000
Fachberatung Teilprojekte	360'000
Projekte Anspruchsgruppen	80'000
Mitwirkung Anspruchsgruppen	33'000
Übrige Kosten	77'000
Kosten ohne Eigenleistungen	1'800'000
Total Eigenleistungen	688'000

Abbildung 1: Projektkosten (Schätzung)

Detailliertere Berechnungen siehe Anhang II.

5.2. Umsetzungskosten

Die Umsetzungskosten, beispielsweise in den Bereichen Immobilien, Schülertransporte, Support usw. können hier noch nicht dargestellt werden, da sie im Rahmen des Hauptprojektes erst zu ermitteln sind. Dasselbe gilt für weitere Faktoren wie die Dauer der Um-

setzung, das sinnvolle Mass der kantonalen Unterstützungsleistungen zuhanden der Gemeinden usw.

6. Projektplanung

Das Hauptprojekt legt die Basis für eine anschliessende Realisierung der «Volksschule aus einer Hand». Es ist deshalb sinnvoll, bereits im Hauptprojekt die nachgelagerten Projekte (Einführung mit dem produktiven Start und einer Konsolidierungsphase) angemessen zu berücksichtigen.

Die Projektplanung basiert auf einer realistischen Etappierung des Vorgehens. Wesentliche Teilschritte sind:

- Aktivitäten («Arbeitspakete») definieren und terminieren
- Ressourcen zuweisen (benötigte Ressourcen zusammenstellen)
- Personalisierung der vorgesehenen Rollen im Projekt
- Aufwand schätzen (Kosten und Dauer)
- Terminieren (Abhängigkeiten, kritischer Pfad)
- Allfällige Konflikte lösen (z.B. Ressourcenauslastung, Prioritäten)
- Plananpassungen vornehmen
- Formelle Freigabe der Etappen

6.1. Projektphasen

Definition der verschiedenen Projektphasen und der darin vorgesehenen Aktivitäten und Aufgaben («Arbeitspakete»):

Skizze Hauptprojekt / 3 Jahre			Monate
	Ziele	Massnahmen	
1	<ul style="list-style-type: none"> – Zielvorgabe durch Politik und Verwaltung – Effiziente Durchführung des Hauptprojektes – Einbezug der Anspruchsgruppen sicherstellen – Korrekte Arbeitsvergabe von Aufträgen an Dritte – Sicherung der internen Ressourcen 	<ul style="list-style-type: none"> – Ernennen operative Projektleitung – Erstellen Projektantrag, -planung und -personalisierung – Wahl (Personalisierung) aller Projektmitarbeitenden – Ausschreibung der externen Dienstleistungen 	6
2	<ul style="list-style-type: none"> – Präsentation der Lösungen der verschiedenen Aufgabenstellungen – Umsetzungsschritte in allen Teilbereichen sind aufgezeigt 	<ul style="list-style-type: none"> – Einsatz von Teilprojektgruppen zur koordinierten Erarbeitung von Lösungsvorschlägen (Einbezug Parteien, Verbände, Anspruchsgruppen) 	11

3	<ul style="list-style-type: none"> – Präsentation Gesamtlösung – Orientierung der Öffentlichkeit über Medien – Eröffnung der öffentlichen Diskussion <ul style="list-style-type: none"> – politisch über die Parteien – inhaltlich über Verbände und Berufsorganisationen 	<ul style="list-style-type: none"> – Erarbeitung Gesamtlösung – Präsentation des Gesamtpakets zur Vernehmlassung – Durchführung einer Vernehmlassung <ul style="list-style-type: none"> – gezielt (bei politischen und fachlichen Gremien oder – breit (freie Teilnahme möglich) – Laufende Weiterentwicklung des Lösungskonzeptes – Auswertung und Präsentation der aufgenommenen und der abgelehnten Vorschläge 	10
4	<ul style="list-style-type: none"> – Einbezug der öffentlichen Meinung zur Sicherung des politischen Verfahrens – Ernstnehmen der Rückmeldungen – Mehrheitsfähige Gesamtlösung erstellen 	<ul style="list-style-type: none"> – Bereinigung der Vorlage durch den Regierungsrat zuhanden Kantonsrat 	7
5	<ul style="list-style-type: none"> – Politischer Prozess wird offen und transparent geführt – Genügend Zeit für die Diskussion berücksichtigen 	<ul style="list-style-type: none"> – Transparenz über Entscheidungsgrundlagen – Begleitung der Diskussion und zur Verfügung stellen von Informationen bei Bedarf 	2+
Entscheide Regierungsrat, Kantonsrat und gegebenenfalls Volksabstimmung			
	<ul style="list-style-type: none"> – Fristgerechte Umsetzung <ul style="list-style-type: none"> – Kanton – Gemeinden 	<ul style="list-style-type: none"> – Entsprechend den gesetzlich bzw. vertraglich (bisherige Kooperationen) festgelegten Fristen – Umsetzungsunterstützung durch den Kanton 	

Abbildung 2: Projektphasen

6.2. Meilensteine

	Beschreibung	Monate
Ph1	Projektinitialisierung: Projektauftrag, Personalisierung, Vorgehensplanung und Ausschreibung externe Dienstleistungen	
M1	Der Leitende Ausschuss bestätigt die Projektplanung und die Personalisierung. Unterzeichnung der Verträge mit den externen Dienstleistern.	+6
Ph2	Realisierung I: Erarbeitung der Inhalte der Teilprojekte (Ausgestaltung «Prototyp» zu einem Schaffhauser Modell einer «Volksschule aus einer Hand»)	
M2	Genehmigung der Teilprojekte durch den Leitenden Ausschuss	+11
Ph3	Realisierung II: Zusammenführung der Teilprojekte und Ausgestaltung Gesamtlösung (Optimierung)	
M3	Genehmigung des ausformulierten Schaffhauser-Modell «Schule aus einer Hand» durch den Regierungsrat liegt vor	
M4	Vernehmlassungsprozess ist abgeschlossen	+10
Ph4	Realisierung III: Überarbeitung des Modells aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse	
M5	Verabschiedung definitives Modell durch den Regierungsrat – Erstellung der Vorlage	+7
Ph5	Politischer Prozess: Bericht und Antrag (inkl. Einführungskredit) zuhanden der politischen Organe	
M6	Beschluss des Regierungsrates über Bericht und Antrag mit Überweisung an den Kantonsrat	+2
M7	Beschluss des Kantonsrates über Bericht und Antrag	
M8	Volksabstimmung	

Abbildung 3: Meilensteine

Eine detaillierte Beschreibung der Aufgabenpakete im Hauptprojekt findet sich in Anhang III.

6.3. Kritischer Pfad

Der kritische Pfad ist im Rahmen der Projektplanung zu definieren und zeigt eine lückenlose Kette von Vorgängen zwischen Projektstart und Projektende. Jede zeitliche Verzögerung eines Vorganges auf dem kritischen Pfad führt zu einer Verschiebung des Projektendes, die Verkürzung kann allenfalls einen früheren Abschluss bewirken. Auf dem kritischen Pfad findet man definitionsgemäss keine Zeitreserven.

6.4. Projektabschluss

Der Abschluss des Hauptprojektes erfolgt mit dem Vorliegen des Kantonsrats- bzw. des Volksentscheides.

6.5. Projektplan

Siehe Anhang I.

7. Anhänge

7.1. Anhang I: Projektplan Hauptprojekt

7.2. Anhang II: Kostenschätzung Hauptprojekt

7.3. Anhang III: Aufgabenpakete Hauptprojekt



Massnahme	2017												2018												2019												2020												2021											
	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
1 Projektinitialisierung																																																												
1.1 Projektvorbereitung und Suche Projektleitung																																																												
1.2 Wahl Projektleitung, Projektauftrag erstellen, Personalisierung, Vorgehensplanung erstellen																																																												
1.3 Ausschreibung externe Dienstleistungen																																																												
1.4 Genehmigung Projektplanung und Personalisierung sowie Auswahl externe Dienstleister durch Leitenden Ausschuss																																																												
2 Realisierung I																																																												
2.1 Grundlagenarbeit in den Teilprojektgruppen																																																												
2.2 Genehmigung der Teilprojekte durch den Leitenden Ausschuss																																																												
2.3 Bereinigungsverfahren																																																												
3 Realisierung II																																																												
3.1 Anpassung der Grundlagen in den Teilprojektgruppen																																																												
3.2 Vernetzung der Teilprojekte, Testen der Annahmen und Berechnungen, Feinschliff am Gesamtmodell																																																												
3.3 Vorbereitung Antragstellung an Regierungsrat zur Vernehmlassung																																																												
3.4 Genehmigung Modell durch Regierungsrat und Start Vernehmlassung																																																												
3.5 Vernehmlassung/Anspruchsgruppenanlässe																																																												
3.6 Auswertung Vernehmlassung/Anspruchsgruppenanlässe																																																												
4 Realisierung III																																																												
4.1 Anpassung der Grundlagen aufgrund Vernehmlassung/Anspruchsgruppenanlässen in den Teilprojektgruppen																																																												
4.2 Definitive Verabschiedung des angepassten Modells durch den Regierungsrat																																																												
4.3 Erarbeitung der Vorlage																																																												
5 Politischer Prozess																																																												
5.1 Behandlung Geschäft im Regierungsrat und Überweisung an Kantonsrat																																																												
5.2 Behandlung Geschäft im Kantonsrates und Beschluss über Bericht und Antrag																																																												
5.3 Volksabstimmung																																																												
6 Einführung																																																												
6.1 Vorbereitung Implementierung "Volksschule aus einer Hand"																																																												
7 Überprüfung (ab 2023)																																																												
7.1 Wirksamkeitsüberprüfung, Korrekturen aus Erfahrungen einbauen																																																												

Kostenschätzung Hauptprojekt "Volksschule aus einer Hand"

Anhang II

	Manntage intern	Manntage extern	Anspruchsgruppen	Kosten	Bemerkungen	
Kosten Projektleitung						
1 Vollzeitstelle Projektleitung				570'000	190'000 p.a. inkl. Sozialleistungen und Infrastruktur	
1 Vollzeitstelle Projektadministration				360'000	120'000 p.a. inkl. Sozialleistungen und Infrastruktur	
Kosten Sitzungen*					* ohne Manntage für Projektleitung	
Interne Sitzungen	9	9			1 Sitzung p.M. à 2h à 1 TN + 1 Extern (36 Sitzungen)*	
Sitzung Projektleitungen strategisch	12	6			4 Sitzungen p.a. à 4h à 2 TN + 1 Extern (12 Sitzungen)*	
Sitzung Projektleitungen operativ	6	6			4 Sitzungen p.a. à 4h à 1 TN + 1 Extern (12 Sitzungen)*	
Leitender Ausschuss	18	6			4 Sitzungen p.a. à 4h à 3 TN + 1 Extern (12 Sitzungen)*	
Fachbeirat	36	6	12		4 Sitzungen p.a. à 4h à 6 TN + 2 AG + 1 Extern (12 Sitzungen)*	
Projektgruppe	99	18			6 Sitzungen p.a. à 4h à 11 TN + 2 Extern (18 Sitzungen)*	
Teilprojektgruppen 1-5	180		90		6 Sitzungen p.a. à 4h à 6 TN + 3 AG während netto 2 Jahren (60 Sitzungen)*	
Kosten Fachberatung						
Projektsupport und -coaching		149				
Support in den Teilprojekten				360'000	Pro Teilprojekt 50'000.00 für den Beizug von Spezialisten; Zusatzkosten im TP Recht 30'000 und für IT-Konzept zusätzlich 80'000	
Projekte für den Miteinbezug der Anspruchsgruppen			8	80'000		
Kosten Themenbearbeitung						
Bearbeitung durch interne Fachpersonen	500				Pro Teilprojekt 100 Manntage	
Sachkosten						
Büromaterial/Kopien				7'000		
Miete Sitzungszimmer				10'000	Pauschal für rund 100 Sitzungen mit Sitzungszimmer à 100.00, 60 Sitzungen am Arbeitsplatz	
Spesen				15'000	5'000 p.a.	
Vernehmlassung				20'000		
Abstimmungskosten				25'000		
Subtotal Manntage	860	200	110			
	2'488'000	688'000	320'000	33'000	1'447'000	Kosten inkl. Eigenleistungen
	1'800'000	320'000	33'000	1'447'000	Kosten ohne Eigenleistungen (860 Manntage/6880 Std.)	

Annahmen

Projektdauer 36 Monate

Abgeltung Delegierte der Anspruchsgruppen mittels Taggeldern von 300.00

Interner Verrechnungssatz = 100.00/Std. bzw. 400 Halbtage und 800.00 Manntage

Externe Dienstleistungen = 200.00/Std.

Stand: 09.01.2017

Aufgabenpakete Hauptprojekt "Volksschule aus einer Hand"

Anhang III

