



Regierungsrat

Luzern, 12. Dezember 2017

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT

P 370

Nummer: P 370
Eröffnet: 19.06.2017 / Bildungs- und Kulturdepartement
Antrag Regierungsrat: 12.12.2017 / Ablehnung
Protokoll-Nr.: 1377

Postulat Schmid-Ambauen Rosy und Mit. über eine Prüfung einer Zusammenführung der Dienststellen Gymnasialbildung und Berufs- und Weiterbildung

In den beiden Dienststellen Gymnasial- sowie Berufs- und Weiterbildung (DGYM und DBW) wurden in den letzten Jahren diverse politische Leistungsüberprüfungen diskutiert. Die Schliessung oder Konzentration der Wirtschafts- und Fachmittelschulen, die Abschaffung des Langzeitgymnasiums, die Schliessung der Fachklasse Grafik, die Streichung von Fächern, die Auslagerung des Instrumentalunterrichts. Derzeit laufen zudem Projekte im Rahmen der Organisationsentwicklung, die weitere Verschlankungen von Prozessen und Strukturen verlangen. Diverse Optimierungen wurden schon umgesetzt oder stehen noch an. Bereits heute zählen die beiden im Postulat genannten Dienststellen zu den grössten Dienststellen innerhalb der 31 Dienststellen in der kantonalen Verwaltung.

Die Organisationsform der Sekundarstufe II in zwei eigenen Dienststellen - die Dienststelle Gymnasialbildung (DGYM) und die Dienststelle Berufs- und Weiterbildung (DBW) - ist nicht wie im Postulat beschrieben "historisch gewachsen", sondern ist betrieblich begründet und vor 11 Jahren wohl überlegt so gestaltet worden. Mit der Umsetzung der Departementsreform 06 wurde im Bildungs- und Kulturdepartement ein komplexer Reorganisationsprozess umgesetzt: Waren früher die kantonalen Schulen einzelne Dienststellen, wurden diese in Abteilungen umgewandelt und unter dem Dach von zwei getrennten Dienststellen zusammengefasst. Die Zusammenführung aller Schulen unter das Dach von fortan zwei Ämtern war verbunden mit diversen gesetzlichen Anpassungen, Änderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation und Neugestaltung aller Planungs- und Steuerungsprozesse. Hinzu kamen Arbeiten in der Führungskultur und im Kooperationsverständnis der Schulen, die bis anhin sehr autonom arbeiteten. Diese Organisationsform ist seit Januar 2008 in Kraft und bewährt sich. Die Abteilungen bzw. die Schulen sind somit in einer klassischen Linienorganisation direkt dem Leiter der jeweiligen Dienststelle unterstellt. Seit der Implementierung dieser Linienorganisation wurden laufend kleinere Anpassungen vorgenommen ohne jedoch an der Grundstruktur etwas zu ändern. Bei der letzten Besetzung der beiden Leitungsstellen der DGYM und DBW im Jahr 2013 wurde die Organisationsform in der Departementsleitung des Bildungs- und Kulturdepartements nochmals evaluiert und bestätigt.

Es gibt Gründe, weswegen die funktionale Trennung der Dienststellen sinnvoll ist, die nachfolgend aufgeführt werden:

Ausgewogene Stellenpläne

Entgegen der Aussage des Postulats weisen beide Dienststellen ähnliche Grössen auf. Die folgende Übersicht zeigt die Stellenpläne der beiden Dienststellen auf. Als Grundlage wurde das vergangene Geschäftsjahr 2016 herangezogen:

Dienststelle	Stellenplan Ø 2016	Personen	Anzahl Abteilungen
Berufs- und Weiter-bildung	634.7 Vollzeitstellen	930	10
Gymnasialbildung	619 Vollzeitstellen	869	8

Für die Grösse der Dienststelle ist nicht, wie im Postulat aufgeführt, die Schülerzahl ausschlaggebend, welche den Schultypus besuchen, sondern die Form des Bildungsangebots. Lernende in der dualen Berufsbildung besuchen die Berufsfachschulen an ein bis zwei Tagen pro Wochen, während die Gymnasien, Wirtschafts- und Fachmittelschulen allesamt Vollzeitschulen sind. Dies schlägt sich entsprechend auf die Stellenpläne nieder.

Würde man die beiden Dienststellen zusammenlegen, gäbe es ein grosses Ungleichgewicht zu den anderen Dienststellen innerhalb des Bildungs- und Kulturdepartements: Die Dienststelle Volksschulbildung (DVS) und die ihr unterstellten Heilpädagogischen Zentren verfügen über 510.9 Vollzeitstellen, die Dienststelle Hochschulbildung und Kultur (DHK) 121.5 Vollzeitstellen.

Führungsspanne

Damit eine wirksame und verantwortungsvolle Führungsverantwortung wahrgenommen werden kann, müssen die Führungsspannen begrenzt bleiben. Die Leiter der Dienststellen sind Vorgesetzte der Abteilungsleiter/-innen (Rektorinnen und Direktoren der Schulen und Fachabteilungen DBW). Die Abteilungsleitungen jeder Dienststelle bilden derzeit die beiden Geschäftsleitungen, welche von den jeweiligen Leitern der beiden Dienststellen geführt werden. Neben diesem Personenkreis führen die Leiter der beiden Dienststellen noch weitere Personen: Dem Leiter der Dienststelle Gymnasialbildung stehen 4 Mitarbeitende mit total 2.8 Vollzeitstellen zur Seite. Diese Mitarbeitende nehmen mit Ausnahme des Sekretariats spezifische Leistungsaufgaben wahr (Maturitätskommission, Sonderpädagogik, Lehrplan 21 und Langzeitgymnasium, Prozessgestaltung, Finanzen, Schulkommissionen, Fachmittelschulen, Schweizer Schule Bangkok, nationale Projekte, etc.). Dem Leiter der Dienststelle Berufs- und Weiterbildung stehen 4 Mitarbeitende mit 3.5 Vollzeitstellen zur Verfügung für Kommunikation, Informatik/Qualitätsmanagement und Führungsassistenten. Darüber hinaus verfügt die Berufsbildung über ein eigenes Rechnungswesen mit 3.7 Vollzeitstellen. Dies ist begründet durch die enge fachliche Verflechtung mit dem Bund, anderen Kantonen und Weiterbildungsinstitutionen die durch den Kanton mitfinanziert und überwacht werden.

Daraus resultieren für die beiden Leiter der Dienststellen Führungsspannen von 12 bis 14 Personen. Eine Zusammenlegung der Dienststelle hätte zur Folge, dass die Führungsspanne zu gross wäre bzw. man wieder gezwungen wäre, Zwischenhierarchien oder Stabsstellen zu implementieren. Dies würde wiederum Kosten verursachen, die einen wesentlichen Teil der eingesparten Dienststellenleitungsstelle absorbieren würde. Zudem würden sich Fragen stellen zur organisatorischen Unterstellung der Direktoren/-innen der kantonalen Schulen.

Betriebliche Synergien

Bereits heute arbeiten die beiden Dienststellen in gemeinsamen Bereichen zusammen und vermeiden so unnötige Doppelspurigkeiten: Die Studien- und Laufbahnberatung mit 4.8 Vollzeitstellen sowie die Schulberatung mit 4.25 Vollzeitstellen sind organisatorisch der Berufs- und Weiterbildung zugewiesen, erbringen jedoch auch Leistungen für die Gymnasialbildung. Die Informatik-Projekte werden gemeinsam unter der Klammer des Departementsekretariats gestaltet (Beschaffung Schulverwaltungs-Software sowie Implementierung von Notebook-Klassen an den Schulen). Beide Dienststellen pflegen seit vier Jahren einen engen Kontakt in der Organisation der schulisch organisierten Grundbildung (Fachmittelschulen Sursee,

Baldegg und Luzern sowie Wirtschaftsmittelschulen Luzern und Willisau): Die Klassenbildungen werden koordiniert, um die Kosten tief zu halten, die Wochenstundentafeln der Schulen wurden harmonisiert und an der Bildungsmesse ZEBI gibt es einen gemeinsamen Auftritt der Gymnasien, Fachmittelschulen und der schulisch organisierten Grundbildung wie die WMS, IMS etc.

Darüber hinaus beanspruchen beiden Dienststellen Leistungen von anderen Dienststellen des Bildungs- und Kulturdepartements. Namentlich die Dienststelle Gymnasialbildung und ihre kleine Services-Abteilung greift auf bestehende Ressourcen des Departementssekretariats einerseits (Kommunikation, Finanzen, Recht, Informatik), der Dienststelle Volksschulbildung andererseits zu (Statistik). So kann die Verwaltungseinheit der Dienststelle Gymnasialbildung entsprechend schlank gehalten werden. Somit ist nicht erkennbar, wie und wo weitere Synergien genutzt werden können.

Unterschiedliche Aufgabenfelder und Stakeholder

Das Postulat fordert ausgehend vom Begriff der "Maturität", dass die Berufs- und Gymnasialbildung unter einem Dach vereint werden, um so gemeinsame Lösungen und gemeinsame Strategien zu erzielen. Nun ist es so, dass die gymnasiale Maturität und die Berufsmaturität, obwohl begrifflich nah, bereits heute unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen: Die gymnasiale Maturität bereitet die Lernenden auf ein universitäres Studium vor. Zudem sollen die Lernenden in die Lage versetzt werden, verantwortungsvolle Aufgaben in der Gesellschaft wahrzunehmen. Die Inhaber einer Berufsmaturität werden befähigt ein Fachhochschulstudium aufzunehmen. Während die gymnasiale Maturität einen allgemeinbildenden Auftrag hat, koppelt die Berufsmaturität an einen Berufsabschluss an und sorgt für die Vorbereitung zu einer typenspezifischen Fachhochschule. So studieren beispielsweise die Inhaber eines eidgenössischen Fähigkeitsausweises Kaufmann/-frau Wirtschaft in der Regel an einer Fachhochschule für Wirtschaft. Den Inhabern eines gymnasialen Maturitätsausweises stehen hingegen mit wenigen Ausnahmen alle universitären Studienrichtungen offen. Entsprechend den unterschiedlichen Zielsetzungen gibt es auch unterschiedliche Strategien und Stakeholder. So ist die Berufs- und Weiterbildung in der Verbundpartnerschaft stark mit der Wirtschaft verbunden und national getaktet während die Gymnasien durch die Kantone autonom geführt werden. Auch auf der Ebene der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) und beim Bund werden die beiden Maturitätsprofile unterschiedlich gesteuert, so dass keine Synergien bestehen.

Es ist somit in keiner Weise ersichtlich, wie eine Zusammenlegung der Dienststellen zu einer Stärkung des dualen Bildungssystems führen würde, wie das im Postulat dargestellt wird. Im Gegenteil: die Leitungsperson einer neuen fusionierten Gross-Dienststelle müsste sich auch mit den Gymnasien beschäftigen und hätte somit nicht mehr Ressourcen, sich für ein starkes duales Bildungssystem zu engagieren. Zudem würde der direkte politische Einfluss des Bildungsdirektors auf einen der Bereiche reduziert, da neu eine Zwischenstufe geschaffen werden müsste.

Die gut funktionierende Zusammenarbeit der beiden Dienststellenleitungen ergibt aktuell eine adäquate Vertretung der unterschiedlichen Bildungsgänge in der Geschäftsleitung des Bildungs- und Kulturdepartements. Die direkte Linienführung der Schulen und Abteilungen ist eine Stärke des heutigen Systems. So können innerhalb der Dienststellen die Leistungen abgestimmt und Synergien genutzt werden. Flache Hierarchien ermöglichen schnelle Wege.

Finanzielle Einsparungen

Im Postulat wird vermutet, dass durch eine Zusammenlegung beider Dienststellen Kosten gespart werden könnten. Das Postulat führt aus, dass in der Gymnasialbildung überdurchschnittlich hohe Sockelkosten bestehen.

Die Realität im Kanton Luzern zeigt ein anderes Bild: Heute machen die Brutto-Lohnkosten der DGym Services, das heisst dem Overhead der Dienststelle, 503'000 Franken aus. Das sind lediglich 0,6 Prozent des gesamten Lohnaufwands der Dienststelle Gymnasialbildung.

Mit einer Fusion der beiden Dienststellen lassen sich aber kaum Stellen reduzieren, weil die Mitarbeitenden in der Dienststelle Gymnasialbildung leistungsspezifische Aufgaben wahrnehmen, die auch nach einer Fusion weiter erbracht werden müssten.

In einer rein monetären Betrachtung liessen sich, wenn überhaupt, maximal 50'000 bis 80'000 Franken einsparen. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus der Lohndifferenz zwischen einer Stelle als Leiter/in einer Dienststelle und einer Abteilungsleitung und aus einem Teilpensum im Sekretariat, das wegfallen würde.

Dem Reorganisationsaufwand stehen nur geringe Einsparungen gegenüber dafür müssten aber gewichtige Nachteile in Kauf genommen werden.

Andere Kantone

Das Postulat verweist auf die Praxis in anderen Kantonen. Die Organisationsform unter den Kantonen ist sehr unterschiedlich und kann nur sehr begrenzt als Referenzgrösse herangezogen werden. Ebenso disparat präsentiert sich in den anderen Kantonen die Eingliederung der Schulen in die Verwaltungen. In gewissen Kantonen ist die Berufsbildung den Volkswirtschaftsdirektionen unterstellt oder die Berufsfachschulen sind nicht kantonalisiert. Es gibt ferner Kantone, in denen die Ämter den Schulen nicht linienvorgesetzt sind, sondern nur koordinative Aufgaben wahrnehmen, die Budgets gegenüber der Politik vertreten und das Personalrecht umsetzen bzw. die Lohnadministrationen tätigen (z.B. Kanton Zürich). In gewissen Kantonen unterstehen die Rektoren den Schulkommissionen. Andere Kantone haben aufgrund ihrer Grösse nur wenige Schulen und entsprechend überblickbare Strukturen: SO, SH, AI, NW. Diverse Kantone wiederum haben die Gymnasialbildung mit den Hochschulen (TG, GR, ZG, SZ) oder mit der Volksschulbildung vereint (OW). Der Kanton AR wiederum führt ein Amt für die Bereiche Sek II und Tertiär.

Ein Hinweis auf die Effizienz der Organisationsstruktur des Kantons Luzern bieten die Vergleiche mit den Kantonen Basel-Stadt, Bern und St. Gallen. Letzterer führt analog zum Kanton Luzern ein getrenntes Amt für Mittelschulen. Derzeit beschäftigt das Amt für Mittelschulen in St. Gallen insgesamt sechs Personen bei 5.3 Vollzeitstellen (Luzern: 3.8 Vollzeitstellen). Es führt sechs kantonale Gymnasien und verantwortet ein ähnlich grosses Globalbudget wie im Kanton Luzern. Im Kanton St. Gallen wurde übrigens die Amtsstruktur im 2016 mit der Fragestellung evaluiert, ob ein gemeinsames Amt für Berufsbildung und Mittelschulen kostengünstiger kommen würde. Die St. Galler Analyse führte zu einem gegenteiligen Ergebnis, weil die neue Organisation die Implementierung von Zwischenhierarchien bedingt hätte. Aus dem Vergleich mit St. Gallen resultiert, dass der Kanton Luzern seine Aufgabe effizient wahrnimmt.

Der Kanton Basel-Stadt seinerseits führt nur ein Amt für Mittelschulen und Berufsbildung. Analog zum Kanton Luzern ist das Amt den Schulen linienvorgesetzt und somit mit dem Kanton Luzern vergleichbar. Das Amt für Mittelschulen und Berufsbildung in Basel ist 11 Schulen (10'000 Lernende) und 5 Abteilungen (z.B. Berufsberatung) mit insgesamt 980 Vollzeitstellen vorgesetzt. Hierzu stehen 6,8 Vollzeitstellen in der Kernverwaltung zur Verfügung. Im Kanton Luzern stehen 15 Schulen (20'000 Lernende) und 4 Abteilungen (z.B. Berufsberatung) mit total 1255 Vollzeitstellen insgesamt 8,3 Vollzeitstellen in der Kernverwaltung gegenüber. Der Kanton Basel-Stadt wendet somit für die Führung des Amtes im Verhältnis zu den Vollzeitstellen etwa gleich viele Stellen wie der Kanton Luzern auf, obwohl Basel-Stadt kein Flächenkanton ist und alle Schulen und Abteilungen sich in Gegendistanz zum Amt befinden. Wenn man zusätzlich die Zahl der Lernenden in den Vergleich einbezieht, kommt man zum Schluss, dass die Organisationsform im Kanton Luzern effizient ist und so dem Kanton aufgrund der getrennten Dienststellen keine Mehrkosten entstehen.

Der Kanton Bern führt wie Basel-Stadt zwar ein einheitliches Mittelschul- und Berufsbildungsamt, jedoch mit einer deutlich komplexeren Struktur. Zur Wahrnehmung der Aufgaben sind dem Amtsleiter sieben Abteilungsleitungen unterstellt. Die Gymnasien und Berufsfachschulen werden weiterhin in zwei gänzlich getrennten Abteilungen geführt. Zudem beschränkt sich die Führung der Schulen im Wesentlichen auf das Wahrnehmen einer Aufsichtsfunktion

mittels vierjährigen Leistungsvereinbarungen. Die Schulleitungen der allgemeinbildenden Schulen ihrerseits sind in zwei getrennten Konferenzen für die Gymnasien und die Fachmittelschulen organisiert. Diese können Anträge an das Amt formulieren. In der Berufsbildung kennt der Kanton Bern einen Berufsbildungsrat und dann für jede Berufsfachschule Schulkommissionen. Diese für die Berufsbildung speziellen Gremien erfordern ihrerseits Ressourcen und verdeutlichen die Komplexität des Berner Systems.

Die nachfolgende Grafik zeigt anschaulich das Berner Organigramm im Vergleich zum Luzerner Modell. Daraus wird deutlich, dass selbst eine organisatorische Zusammenführung der Dienststellen der Schulen der Sekundarstufe II eine Trennung der Bereiche auf der nächsttieferen Hierarchiestufe erfordert. Würde man in Luzern das Berner Modell anwenden, würde sich höchstens die Führungsspanne für den Bildungsdirektor reduzieren. Die Schulen ihrerseits würden aber ihre Anliegen weniger direkt bei der Departementsleitung vertreten können, da eine zusätzliche Hierarchiestufe eingeschaltet würde.

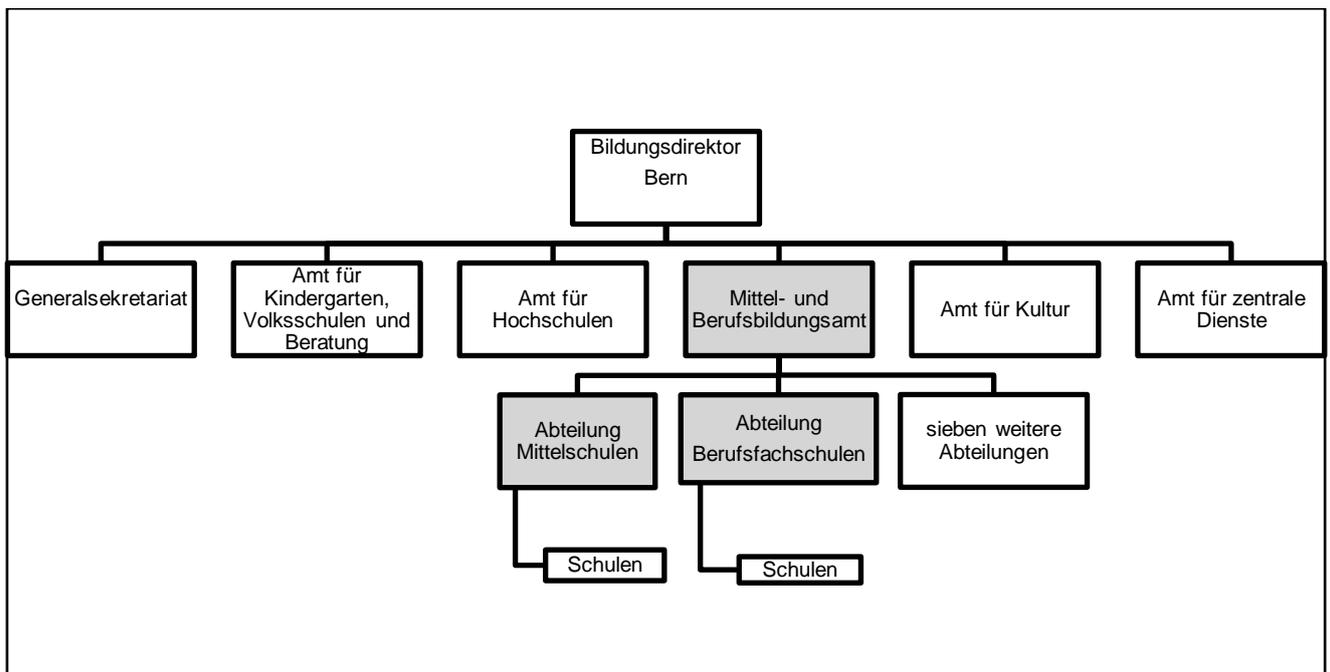


Abbildung 1: Organisationsform Kt. Bern

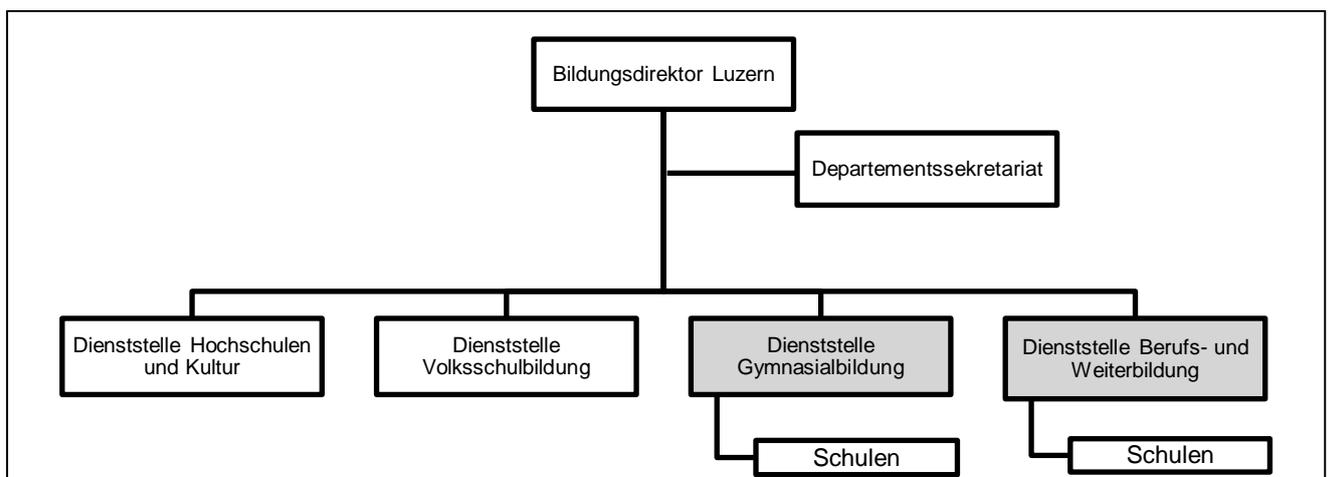


Abbildung 2: Organisationsform Kt. Luzern

Daraus wird ersichtlich, dass in Bern, obwohl die Berufs- und Gymnasialbildung unter einem Dach vereint ist, deutlich komplexere und aufwändigere Führungsstrukturen umgesetzt sind, als dies im Kanton Luzern derzeit der Fall ist.

Fazit

Betriebliche und organisatorische Gründe sprechen dafür, die beiden Dienststellen Gymnasialbildung und Berufs- und Weiterbildung getrennt zu führen: Ausgewogene Stellenpläne, vertretbare Führungsspannen, unterschiedliche Aufgabenfelder, das Fehlen von Doppelspurigkeiten und das Nichtvorhandenseins eines kostspieligen Overheads sind die Gründe. Die Nachteile einer komplexeren Organisation wiegen die geringen Einsparungsmöglichkeiten nicht auf.

Wir beantragen Ihnen, das Postulat im Sinne unserer Erwägungen abzulehnen.