Bericht der GRPK zum Budgetierungsvorgang in Primarschule / Kindergarten sowie zur Budgetierung und Kostenentwicklung in der Musikschule

1. Ausgangslage und Auftrag

Die GRPK hat die für die Produktgruppe Bildung zuständige Subkommission beauftragt, die Budgetierungsvorgänge in Primar- und Musikschule anzuschauen und die Kostenentwicklung der zweitgenannten Institution vertieft zu prüfen. Ein spezieller Fokus wurde auf die ständig wachsenden Kosten der Musikschule sowie die Möglichkeiten der Einflussnahme gerichtet.

Die GRPK hat den Bericht anlässlich zweier Sitzungen beraten und an der Sitzung vom 9. September 2009 zu Handen des Einwohnerrates verabschiedet. An der gleichen Sitzung wurde gestützt auf die Schlussfolgerungen ein Postulat verabschiedet (Geschäft Nr. 71).

Die GRPK dankt allen Beteiligten für die kompetenten Auskünfte und die angenehme Zusammenarbeit.

2. Primarschule und Kindergarten

2.1 Vorbemerkung

In den Leistungsaufträgen zu Kindergarten/Primarschule sowie zur Musikschule wird beim Produktbeschrieb festgehalten, dass die Schulprogramme durch den Schulrat genehmigt werden. Der Einwohnerrat bewilligt die aufgrund von Bildungsgesetz und Schulprogramm notwendigen Finanzen. Damit werden die engen Steuerungsmöglichkeiten des Einwohnerrats bereits angedeutet.

2.2 Personalkosten

Das kantonale Bildungsgesetz sowie die zugehörigen Verordnungen regeln die Personalkosten von Primarschule und Kindergarten umfassend. Fast sämtliche Leistungen sind gebunden. Die Löhne der Lehrkräfte und die Klassengrössen sind vorgegeben. Ein Vollpensum einer Lehrkraft umfasst 27 Lektionen.

Zurzeit unterrichten 93 Lehrpersonen in 42 Klassen (inkl. Schulleitung). Zusätzlich werden in 71.5 Lektionen Logopädinnen eingesetzt. Auffallend ist, dass fast ein Viertel der Lehrer/innen Kleinstpensen von weniger als 10 Lektionen erteilen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Unterrichtskräfte des musikalischen Grundkurses nicht mehr der Musik- sondern der Primarschule zugeteilt sind, weil der Grundkurs zur Bildung umfassender Blockzeiten in den ersten Klassen integriert werden musste.

Die Abteilung Sport, Bildung, Kultur (SBK) meldet der Abteilung Finanzen, Steuern (FS) die voraussichtliche Wochenlektionenzahl (inklusive Schulleitung und zwei Vollpensen für Stellvertretungen). Die Abteilung FS nimmt in der Folge die aktuellen Durchschnittskosten einer Lektion, rechnet Teuerung und Erfahrungsstufenanstieg dazu und multipliziert das Ganze mit der Anzahl der eingegebenen Lektionen. Dies ergibt die budgetierte Lohnsumme.

Bei den Personalkosten bestehen meist Differenzen zwischen Voranschlag und Rechnung. Die Personalkosten werden in der Regel zu hoch budgetiert. Die Verwaltung hat das Problem erkannt und strebt eine Verbesserung an.

Die budgetierten 50 Wochenlektionen für Stellvertretungen wegen Schwangerschaft, Krankheit, Unfall usw. sind hoch, weil durch die umfassenden Blockzeiten kein Unterricht ausfallen darf.

Die Pensen der Schulleitung richten sich nach der Anzahl der Klassen und sind ebenfalls abschliessend gesetzlich geregelt. Zurzeit sind das 47,5 Lektionen, was einem Pensum von 175 % entspricht, zusätzlich beansprucht das Sekretariat ein 50 % Pensum.

Da Budgetjahr und Schuljahr nicht übereinstimmen, ist zum Zeitpunkt der Budgetierung nicht klar, wie viele Klassen im zweiten Halbjahr unterrichtet werden müssen. Meist geht man deshalb von der gleichen Anzahl Klassen aus. Nur wenn ein ausgesprochen geburtenstarker oder geburtenschwacher Jahrgang eingeschult wird, erfolgt eine entsprechende Anpassung.

2.3 Sachaufwand

Im Sachaufwand verfügt die Gemeinde über einen kleinen Spielraum. Im Verhältnis zum Personalaufwand nimmt sich der Sachaufwand jedoch bescheiden aus (2008 waren es ca. 13 %).

Das Budget wird vom Abteilungsleiter SBK und der Schulleitung zuhanden des Schulrats vorbereitet. Dieser behandelt es. Das genehmigte Budget wird dem Gemeindrat unterbreitet. Allfällige Kürzungen des Gemeinderats, die in der Regel pauschal erfolgen, werden nicht mehr vom Gesamtschulrat behandelt, sondern von einer Delegation bestehend aus Schulratspräsidentin, Schulleitung und Abteilungsleiter in den einzelnen Konti umgesetzt.

Fix ins Budget eingesetzt werden Prokopf-Beiträge für die Bestellungen bei der kantonalen Schul- und Büromaterialzentrale sowie für den gesamten Werken-Unterricht und ein Pauschalbeitrag für Verbrauchsmaterialbestellungen bei anderen Anbietern. Sämtliche Prokopfbeiträge sind abhängig von der Altersklasse. Für das Verbrauchsmaterial werden keine Offerten eingeholt.

Für grössere Anschaffungen wie Geräte und Mobiliar holt die Abteilung SBK in der Regel Offerten ein, sie evaluiert und bestellt. Gemäss Auskunft der Verwaltung werden ortsansässige Lieferanten berücksichtigt, wenn Preis und Leistung stimmen.

Grundsätzlich gilt für die Schulhäuser und Klassenzimmer eine Standartausrüstung und eine Regelung zur längerfristigen Erneuerung des Mobiliars und der übrigen Einrichtung. Jährlich werden zwei Schulräume neu möbliert, was ein Auswechseln des gesamten Schulmobiliars innerhalb von 20 bis 25 Jahren erlaubt. Ausnahmsweise kann auch einmal das Auswechseln des Mobiliars für ein oder zwei Klassenzimmer verschoben werden, wenn aussergewöhnliche Anschaffungen anstehen. Das ausgemusterte Schulmobiliar wird - soweit möglich - verkauft.

Für übrige Anschaffungen melden die Lehrkräfte ihren Bedarf den Schulhausvorstehenden. Diese selektionieren mit der Schulleitung die Anliegen. Grössere Anschaffungen (etwa Sonderausrüstungen für den Werkraum, besondere Geräte) müssen detailliert begründet werden. Werden sie bewilligt, so stehen sie allen Schulhäusern zur Verfügung.

Zusätzlich wird regelmässig ein Betrag für Schulentwicklung und Weiterbildung der gesamten Lehrerschaft eingestellt. Die individuelle Weiter- und Fortbildung geht im Normalfall weitgehend zu Lasten der einzelnen Lehrkraft, es sei denn sie werde verordnet.

2.4 Beurteilung

Die kantonale Bildungsgesetzgebung regelt die Personalkosten der Primarschule und des Kindergartens praktisch abschliessend. Es bestehen nur marginale Handlungsspielräume. Dem Einwohnerrat bleibt lediglich die Aufgabe, die jährlichen Budgets zu genehmigen, ohne dass Handlungs- bzw. Steuerungsspielräume bestehen. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton, Schulrat und Gemeinde ist komplex.

Die Primarschule budgetiert ihren Sachaufwand sorgfältig. Die GRPK begrüsst, dass selten benützte Ausrüstungsgegenstände für ein ganzes Schulhaus oder sogar für die gesamte Schule angeschafft werden. Der regelmässige Ersatz des Mobiliars führt dazu, dass nicht plötzlich sehr viele Möbel ersetzt werden müssen.

Störend in der Budgetierung der Personalkosten ist, dass regelmässig zu hoch budgetiert wird. Das Problem ist aber sowohl der Abteilung SBK als auch der Abteilung FS bekannt. Die Verwaltung ist daran, Lösungen zu suchen.

3. Musikschule

3.1 Personalaufwand

3.1.a Lehrkräfte in Binningen angestellt

Wie für den Primarschul- und Kindergartenbereich sind auch bei der Musikschule sämtliche Personalkosten gebunden (gemäss kantonaler Gesetzgebung). Entsprechend klein sind die Handlungsspielräume.

Zurzeit unterrichten 33 Lehrpersonen an der Musikschule Binningen/Bottmingen. Die Pensen sind sehr unterschiedlich, das kleinste umfasst 1.5, das grösste 23.5 Wochenstunden.

Die Personalkosten werden analog zur Primarschule budgetiert, folglich ist auch hier ein vergleichsweise grosses Abweichen zwischen Voranschlag und Rechnung festzustellen. Für 2009 meldete die Abteilung SBK der Abteilung FS die folgende Wochenlektionszahlen: 24 für Schulleitung, 362 für Unterricht, 8 für Stellvertretungen allgemein (Krankheit, Schwangerschaft usw.) und 2 für Musical-Stellvertretung. Die Gesamtlektionenzahl wurde multipliziert mit den Durchschnittskosten einer Lektion 2008 zuzüglich Teuerung und Erfahrungsanstieg.

3.1.b Interkommunaler Schüler/innenaustausch

Schüler/innen, die nicht in Binningen unterrichtet werden können, haben die Möglichkeit, Lektionen ausserhalb der Gemeinde zu besuchen. Zurzeit sind das 10 Schüler/innen mit 6.5 Lektionen. Im Gegenzug erhalten auswärtige Kinder bei uns Musikunterricht. Zurzeit handelt es sich um 7.25 Lektionen. Im interkommunalen Austausch werden pro Lektion CHF 4'600 berechnet. Dieser Verrechnungssatz ist vom Kanton vorgegeben. Die Differenz zu den Lohnkosten in Binningen (ca. CHF 5'400) liegt daran, dass der Ansatz im interkommunalen Austausch in den letzten Jahren nie mehr angepasst wurde.

Zusätzlich besuchen 13 Auswärtige den Tanzunterricht. Die Abgeltung für diese Stunden erfolgt nicht im Rahmen des interkommunalen Austausches, sondern die Eltern bezahlen direkt pro Semester CHF 250 (für Kinder aus Binningen/Bottmingen CHF 200). Kinder von umliegenden Gemeinden werden nur aufgenommen, wenn keine zusätzlichen Tanzgruppen gebildet werden müssen. Diese Regelung hat dazu geführt, dass zwar die Zahl der auswärtigen Schüler/innen steigt, gleichzeitig aber auch der Kostendeckungsgrad beim Tanzunterricht verbessert wurde.

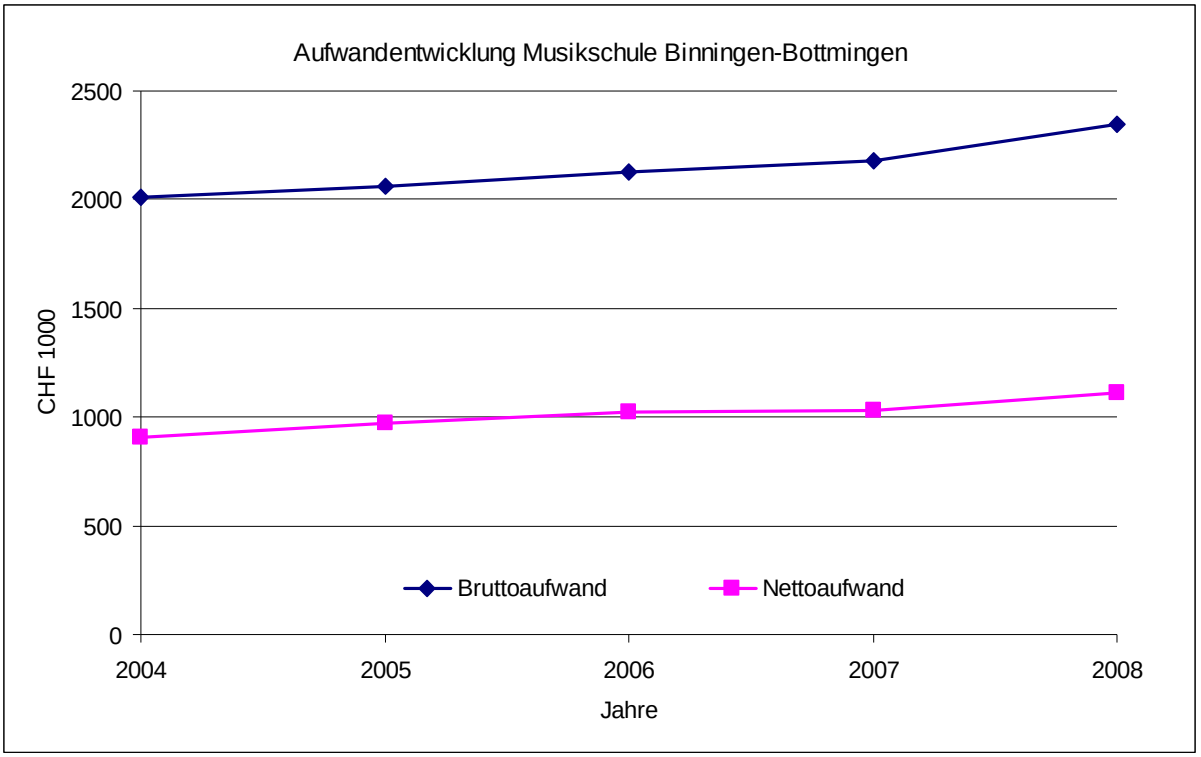
3.2 Sachaufwand

Die Musikschule verfügt über 4 Flügel, 19 Klaviere und eine Reihe weiterer fest installierter Tasten- und Schlaginstrumente. Zudem existiert ein kleiner Fundus an andern Instrumenten, die bei Bedarf vermietet werden. Neue Instrumente müssen beim Schulrat beantragt werden.

Die Musikschule verfügt über eine gute Infrastruktur mit Notenpulten, Notentafeln, Mobiliar usw. Es besteht kein Konzept zur regelmässigen Erneuerung. Bei Bedarf werden Erneuerungen oder Neuanschaffungen jährlich erfasst und ins Budget aufgenommen.

3.3 Kostenanstieg in den vergangenen Jahren

Die Kosten der Musikschule sind in den letzten Jahren überdurchschnittlich stark gestiegen.



	2004	2005	2006	2007	2008
Bruttoaufwand	2010	2064	2126	2179	2343
Nettoaufwand	908	970	1022	1033	1114

Abbildung: Kostenentwicklung der Musikschule gemäss jeweiliger Rechnung (in 1000 Fr.)

Dies ist vor allem auf das neu im Bildungsgesetz verankerte Anrecht der Schüler/innen auf eine 40-Minuten-Lektion Musikunterricht und das Verbot von langen Wartezeiten zurückzuführen.

Im nächsten Jahr werden voraussichtlich 40 Musiklektionen mehr beantragt. Zurückzuführen ist dies vor allem auf steigende Nachfrage nach Musikunterricht, nicht auf generell steigende Schülerzahlen in der Gemeinde. Ein Vergleich mit den Referenzgemeinden Allschwil, Arlesheim, Leimental, Muttenz und Reinach zeigt, dass in Binningen am wenigsten Musiklektionen pro Einwohner/in, am zweitwenigsten pro Primarschüler/in erteilt wird.

Musikschullektionen im Vergleich 2008

Musikschule	Lektionen	Einwohner Einzugsgebiet	Primarkinder Einzugsgebiet	Lektionen / Einwohner	Lektionen / Primarkind
Allschwil	436.2	20'655	742	0.021	0.588
Arlesheim	304.33	8'886	354	0.034	0.860
Muttenz	432.95	17'204	715	0.025	0.601
Leimental	533.57	27'765	1354	0.019	0.394
Reinach	437.75	18'815	725	0.023	0.603
Binningen/Bottm.	356	20'533	682	0.017	0.522

In der Rechnung 2008 wurde festgehalten, dass die einzelne Musiklektion (CHF 6803) in Binningen im Vergleich zu anderen Musikschulen (durchschnittlich CHF 6232) um 9,1 % teurer ist. Wie sich im Rahmen der Prüfung herausstellte, liegt der Grund für die markant höheren Kosten in einem Fehler im Leistungsbericht. Die Musikschule hat die 16 Ensemblelektionen versehentlich nicht an die Abteilung SBK übermittelt. Das ergibt für den gesamten Personalaufwand der Musikschule keinen Unterschied, die Anzahl der erteilten Lektionen steigt jedoch von 340 auf 356. Dies führt zu einer Senkung der Durchschnittskosten pro erteilter Lektion auf CHF 6497. Damit liegt Binningen noch um 4,2 % über dem Wert der Referenzgemeinden. Die Durchschnittskosten pro Lektion dürften in den nächsten Jahren etwas zurückgehen, werden doch bis in vier Jahren fünf Lehrpersonen mit zwischen 30 und 35 Jahren Unterrichtstätigkeit pensioniert und durch jüngere Lehrkräfte ersetzt. Dieser Rückgang dürfte jedoch durch die zusätzliche Nachfrage nach Musikunterricht mehr als kompensiert werden.

Die Musikschule hat traditionellerweise alle 3 bis 5 Jahre ein grösseres Projekt im Programm, meist ein Musical. Sie unterbreitet es mit einem detaillierten Kostenvoranschlag dem Musikschulrat, dieser leitet es an die Gemeinderäte von Binningen und Bottmingen weiter. Stimmen die Gemeinderäte zu, werden die entsprechenden Beträge in die Voranschläge aufgenommen, aber auch bereits erste Vorbereitungsarbeiten in der Musikschule an die Hand genommen. Bei der Genehmigung des Budgets durch den Einwohnerrat in Binningen und die Gemeindeversammlung in Bottmingen sind also bereits Aufträge erteilt.

Diese Projekte führen zu höheren Auslagen in den Aufführungs- und Vorbereitungsjahren, da einerseits Auftragshonorare bezahlt werden für Komposition, Regie, Beleuchtung usw. und andererseits auch Lehrkräfte entlastet werden. Zwar bringen der Verkauf der Billette und Sponsorenbeiträge auch Einnahmen, aber die Unkosten sind nicht gedeckt. Eine Mehrheit der GRPK steht solchen Grossprojekten positiv gegenüber, fragt sich aber, ob die Kosten nicht früher kommuniziert werden könnten, ob nicht mit mehr Eigen- und weniger Fremdleistungen Kosten gespart werden könnten und ob nicht allenfalls auch mit dem Verkauf von Zwischenverpflegung oder Ähnlichem Einnahmen generiert werden können.

3.4 Schlussfolgerungen

Die Musikschule Binningen/Bottmingen stösst bei Eltern und Schülerschaft auf grosses Interesse, was die ständig steigenden Lektionenzahlen beweisen. Zum Teil ist das auf das im Bildungsgesetz verankerte Anrecht auf Musikunterricht zurückzuführen, zum Teil aber auch auf den ausgezeichneten Ruf, den die Schule unter der jetzigen Schulleitung geniesst. Dies führt zu kontinuierlich steigenden Kosten.

Wie bereits bei Primarschule/Kindergarten festgehalten, bestehen auch bei der Musikschule nur sehr geringe Steuerungsmöglichkeiten sowohl auf inhaltlicher wie auch finanzieller Seite.

Die Elternbeiträge an die Musikschule liegen zur Zeit bei 31.8 % der Gesamtausgaben (gemäss Budget 2009). Diese dürfen gemäss Bildungsgesetz maximal 33 % betragen.

4. Antrag

Vom vorliegenden Bericht wird Kenntnis genommen.

10. September 2009

Der Präsident der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission

F. Dietiker