

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 13. Januar 2016
Direktion: Erziehungsdirektion
Geschäftsnummer: 721003
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Allgemeine Musikschulen des Kantons Bern; Kantonsbeiträge 2016. Verpflichtungskredit

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	1
2	Rechtsgrundlagen	2
3	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	2
3.1	Musikschulgesetzgebung.....	2
3.2	Kantonsbeiträge an die Musikschulen – Kostenentwicklung	3
3.3	Aufhebung der Plafonierung	4
3.4	Akontozahlungen und Abrechnung	5
4	Auswirkungen auf Finanzen	5
5	Auswirkungen auf die Gemeinden	6
6	Antrag	6

1 Zusammenfassung

Gemäss Art. 10 des Musikschulgesetzes vom 8. Juni 2011 (MSG; BSG 432.31) beteiligt sich der Kanton Bern mit einem Anteil von 30% an den Personalkosten von Lehrkräften und Schulleitungen der anerkannten Musikschulen.

Die anrechenbaren Personalkosten einer Musikschule werden auf der Basis der Lektionen (Unterrichtseinheiten) zwischen dem subventionierten und dem nicht subventionierten Unterricht abgegrenzt. Eine Unterrichtseinheit entspricht einer Normlektion von 40 Minuten Unterricht, die eine Lehrkraft während jährlich 36 Unterrichtswochen erteilt.

Nachdem das MSG im Jahr 2012 in Kraft getreten ist, hat der Regierungsrat die Beiträge in den Jahren 2013 bis 2015 gestützt auf Art. 10 Abs. 3 MSG plafoniert und ist bereits vom vorgesehenen Finanzierungsanteil abgewichen (vgl. RRB 023/2013, 060/2014, 104/2015).



Die finanzielle Lage des Kantons präsentiert sich nicht mehr im gleichen Masse angespannt; die Jahresabschlüsse 2013 und 2014 waren positiv und auch die Finanzplanung der Jahre 2015 ff. weist positive Saldi aus. Für einen ausgeglichenen Finanzhaushalt ist eine Plafonierung nicht mehr zwingend notwendig. Die Risiken für die Musikschulen überwiegen gegenüber den geringen potenziellen Einsparungen für den Kanton.

Kürzt der Kanton seine Beiträge, fallen nicht nur diese Einnahmen weg. Im gleichen Umfang können gemäss Art. 11 Abs. 4 MSG auch die Gemeindebeiträge sinken. Die Musikschulen müssen deshalb bei plafonierten Beiträgen mit einer Verdoppelung des Fehlbetrags rechnen. Mit dem MSG tragen sie das betriebswirtschaftliche Risiko selber. Ein grosser Teil der 29 anerkannten Musikschulen musste in letzter Zeit die Schulgelder erhöhen.

2 Rechtsgrundlagen

- Art. 9, Art. 10 und Art. 16 Abs. 4 des Musikschulgesetzes vom 8. Juni 2011 (MSG; BSG 432.31)
- Art. 12, Art. 13, Art. 20 und Art. 21 der Musikschulverordnung vom 22. Februar 2012 (MSV; BSG 432.311)
- Art. 43, Art. 47, Art. 48 Abs. 2, Art. 48 Abs. 3, Art. 48 Abs. 4 und Art. 50 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)
- Art. 106 Abs. 1, Art. 148, Art. 152 und Art. 154 der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1)

3 Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

Mit dem Verpflichtungskredit werden die ordentlichen Beiträge des Kantons an die anerkannten Musikschulen für das Jahr 2016 sichergestellt.

3.1 Musikschulgesetzgebung

Das Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung (AKVB) hat auf den 1. August 2014 hin alle 29 bisher anerkannten Musikschulen zum ersten Mal nach neuem Recht anerkannt. Die Anerkennungen gelten für fünf Schuljahre bis zum 31. Juli 2019.

Die Kantonsbeiträge an die anerkannten Musikschulen betragen gemäss MSG 30% der anrechenbaren Personalkosten von Musikschulen. Als anrechenbar gelten die Personalkosten von Lehrkräften und Schulleitungen (Bruttolöhne sowie Arbeitgeberbeiträge an Sozialversicherungen und berufliche Vorsorge exkl. freiwilliger Einkaufsbeiträge). Der Abrechnung liegen die effektiven Kosten der einzelnen Musikschulen eines Kalenderjahrs zugrunde (Art. 20 MSV).

Der Kanton unterstützt den Unterricht von Schülerinnen und Schülern bis zum 20. Altersjahr, in Ausbildung bis zum 25. Altersjahr. Als untere Altersgrenze gilt der Eintritt in den Kindergarten. Die meisten Lektionen – zwischen 85% und 90% aller Unterrichtseinheiten der Musikschulen – werden von Schülerinnen und Schülern der Volksschule und der Sekundarstufe II besucht.

Um die Kosten des subventionierten Unterrichts zu ermitteln, werden die Unterrichtseinheiten der beiden Musikschulsemester von Februar bis Juli resp. von August bis Januar des Folgejahrs herangezogen (Art. 21 Abs. 1 MSV).

Eine Unterrichtseinheit entspricht dabei einer wöchentlichen Normlektion von 40 Minuten Dauer bei 36 Schulwochen pro Jahr resp. 1/38 eines Vollpensums einer Lehrkraft. Je nach Alter und Ausbildungsstand der Schülerinnen und Schüler können auch kürzere oder längere Lektionen sinnvoll sein.

Die Dauer der Lektion bestimmt dabei den Beschäftigungsgrad der Lehrkraft. In Bereichen, die einen aussergewöhnlichen Arbeitsaufwand mit sich bringen (z.B. bei Ensembles, Chor oder Orchester), kann die Musikschule einer Lehrkraft für die gleiche Unterrichtsdauer bis zu 1.5 Unterrichtseinheiten anrechnen (Art. 10 MSV).

3.2 Kantonsbeiträge an die Musikschulen – Kostenentwicklung

Die anfallenden Personalkosten und damit die Kantonsbeiträge werden im Wesentlichen von der Anzahl Unterrichtseinheiten und von der Gehaltsentwicklung gemäss Lehrernstellungsgesetzgebung bestimmt.

Die Unterrichtseinheiten – d.h. die Lektionen – hängen von der Nachfrage ab: Wie viele Schülerinnen und Schüler wollen und können Musikschulunterricht nehmen? Die Musikschulleitung teilt den einzelnen Schülerinnen und Schülern die geeignete Unterrichtsform und damit die Unterrichtseinheiten zu. Hier sind v.a. pädagogische Kriterien ausschlaggebend, eine Steuerung der Unterrichtseinheiten ist nur in geringem Umfang möglich.

Zwischen 2003 und 2009 stieg die Anzahl Lektionen an Musikschulen trotz allgemein rückläufiger Schülerzahlen stetig an. Es nahmen also prozentual mehr Kinder und Jugendliche Musikschulunterricht, oder sie blieben länger an der Musikschule. Seither sind die Lektionen der Musikschulen insgesamt rückläufig (Beilage 1).

Die einzelnen Musikschulen unterscheiden sich in ihrer Entwicklung. So gibt es einige, die den Unterricht ausbauen können, und gleichzeitig andere mit starken Einbrüchen. Zudem sind auch bei konstanten Unterrichtseinheiten Verschiebungen möglich. Vielleicht profitieren an einer Musikschule tendenziell mehr Schülerinnen und Schüler von den Angeboten, belegen aber durchschnittlich weniger Unterricht.

Für Musiklehrkräfte und Schulleitungen kommt gemäss Art. 12 und Art. 13 MSV die Gehaltsordnung der Lehrernstellungsgesetzgebung resp. das Personalrecht zur Anwendung. Die Kostenentwicklung verläuft damit grundsätzlich parallel zum Gehaltsaufstieg der Lehrkräfte.

Auf der Ebene der Musikschule sind bezogen auf ein bestimmtes Rechnungsjahr grosse Schwankungen möglich. Einzelne Lehrkräfte fallen ins Gewicht, wenn sie die Musikschule verlassen oder neu angestellt werden.

Für die Höhe des Kredits 2016 geht die Erziehungsdirektion von einer Kostensteigerung, d.h. Wirkung des Gehaltsaufstiegs von 1.2% (2015) resp. 1.0% (2016) inkl. Rotationseffekt aus. Dies entspricht den jeweils eingeplanten Lohnmassnahmen im Budgetprozess.

3.3 Aufhebung der Plafonierung

Zur Erhaltung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts kann der Kanton Bern die Beiträge an die Musikschulen plafonieren (Art. 10 Abs. 3 MSG). Als eine von vielen Massnahmen, die nach den Volksabstimmungen vom 23. September 2012 notwendig wurden, kürzte der Kanton das Budget des Teilprodukts Musikschulen ab dem Jahre 2013 um je CHF 0.5 Mio. Entsprechend plafonierte er die Beiträge an die Musikschulen in den Jahren 2013 bis 2015.

Weil die Beiträge 2015 erst im Frühjahr 2016 definitiv abgerechnet werden, ist noch offen, wie hoch der Kürzungsbetrag 2015 ausfällt, also die Differenz zwischen den theoretischen 30% der Personalkosten und dem Kostendach von CHF 17'041'000.

Im Jahr 2013 machten die Kürzungen des Kantons CHF 409'226 aus, im Jahr 2014 CHF 93'216. Pro Unterrichtslektion entsprach dies einer Kürzung von CHF 26.60 resp. CHF 6.11. Die Gemeindebeiträge konnten je nach Art der Berechnung ebenfalls um den gleichen Betrag sinken. 17 von 29 Musikschulen mussten in den letzten zwei Jahren ihre Schulgelder um durchschnittlich 4.6% resp. CHF 30 pro Semester erhöhen.

Der Kanton hebt die Plafonierung der Beiträge im Jahr 2016 wegen folgenden Risiken auf:

- Der Kanton erfüllt seinen eigentlichen gesetzlichen Auftrag nicht. Das MSG geht von einem festen Prozentsatz zur Mitfinanzierung aus, nicht von einer kann-Formulierung. Die Plafonierung nach Art. 10 Abs. 3 MSG ist nur zur Erhaltung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts vorgesehen – in einer finanziell angespannten Lage, im Rahmen eines Haushaltssanierungsprogramms (vgl. Vortrag zum MSG). Je mehr sich die finanzielle Situation entspannt, desto mehr ist die Legitimation dieser Massnahme in Frage gestellt.
- Wenn der Kanton plafoniert, können die Gemeinden ihre Beiträge auch senken (Art. 11 Abs. 4 MSG). Der Ausfall an Subventionen verdoppelt sich.
- Schulgelderhöhungen dürften tendenziell zu einem Rückgang der Nachfrage führen. Eine Wachstumsstrategie angesichts wieder ansteigender allgemeiner Schülerzahlen ist für die Musikschulen ein Risiko. Mehr Lektionen führen zu einem höheren Fehlbetrag.
- Durch den Mechanismus der Plafonierung sitzen alle Musikschulen im gleichen Boot. Denn die Kürzung erfolgt gesamthaft über alle Musikschulen, unabhängig von der jeweiligen Kostenentwicklung. Der Kürzungsbetrag ist auf jeder Lektion im Kanton gleich hoch. Sparbemühungen einer einzelnen Musikschule werden nicht belohnt, sobald das Kostendach überschritten wird. Die Differenz teilt sich solidarisch unter den Musikschulen auf.
- Die Musikschulen erfahren die Höhe des Kantonsbeitrags später als gewöhnlich. Normalerweise können die Musikschulen den Kantonsbeitrag am Jahresende aus ihrer Buchhaltung ableiten: Er macht 30% ihrer anrechenbaren Personalkosten aus. Mit einem Kostendach des Kantons ist die Höhe des Kantonsbeitrags erst dann klar, wenn die Abrechnungen aller Musikschulen vorliegen – für das Jahr 2015 also erst im Juni 2016.
- Die Kredithöhe eines einzelnen Jahres ist entscheidend. Wirkt sich der Gehaltsaufstieg der Lehrkräfte bei den Musikschulen in einem Jahr unerwartet stark aus oder steigen die Lektionen, resultiert ein Fehlbetrag. Dieser wird im umgekehrten Fall einer unterdurchschnittlichen Kostenentwicklung aber nicht kompensiert.

3.4 Akontozahlungen und Abrechnung

Im Kalenderjahr 2016 erhalten die anerkannten Musikschulen vier Akontozahlungen, die insgesamt bis zu 90% der zu erwartenden Kantonsbeiträge 2016 umfassen. Der Kanton vergütet bzw. verrechnet den Musikschulen den Saldo der Schlussabrechnung im August 2017 (Art. 24 MSV).

Die Schlussabrechnung der definitiven Kantonsbeiträge 2016 an die einzelnen Musikschulen liegt Ende Mai 2017 vor, nachdem der Verband Bernischer Musikschulen (VBMS) die Abrechnung der Musikschulen zusammengestellt und der Erziehungsdirektion, Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung (AKVB), eingereicht hat.

4 Auswirkungen auf Finanzen

Es handelt sich um eine gebundene wiederkehrende Ausgabe (Art. 47 und Art. 48 Abs. 2 FLG) in der Kompetenz des Regierungsrates gemäss Art. 152 und Anhang 3 FLV.

Der Kredit von CHF 17'310'000, der als Staatsbeitrag auf der Deckungsbeitragsstufe IV ausgewiesen wird (Art. 106 Abs. 1 FLV), ist im Budget 2016 des Amtes für Kindergarten, Volksschule und Beratung eingestellt. Die Erziehungsdirektion hat die zur Aufhebung der Plafonierung notwendigen Ressourcen in die Planung aufgrund veränderter Rahmenbedingungen aufgenommen.

- KLER-Kreis AKVB (1476)
- Produktgruppe 08.03.9110, Volksschule und schulergänzende Angebote
- Teilprodukt 91102003, Finanzierung Musikschulen
- Konto 365000

Akontozahlungen an die Musikschulen gemäss Art. 24 Abs. 3 MSV			
1. Akontozahlung (ca. 25%)	Februar 2016	CHF	4'284'000
2. Akontozahlung (ca. 25%)	Mai 2016	CHF	4'284'000
3. Akontozahlung (ca. 15%)	August 2016	ca.* CHF	2'570'200
4. Akontozahlung (ca. 25%)	November 2016	ca.* CHF	4'284'000
Total Akontozahlungen im Jahr 2016			ca.* CHF 15'422'200
Schlusszahlung im Jahr 2017 (ca. 10%)	August 2017	ca. CHF	1'887'800
Kreditsumme insgesamt**			CHF 17'310'000

* Die Akontozahlungen werden angepasst, wenn die definitive Abrechnung 2015 vorliegt.

** Berechnungsgrundlage (siehe Beilage 2): Unterrichtseinheiten im Rechnungsjahr 2014, Gehaltskosten pro Lektion 2014, angenommene Wirkung des Gehaltsaufstiegs der Lehrkräfte 1.2% (2015) resp. 1.0% (2016).

Die Schlussabrechnung und die Restzahlung erfolgen im August 2017 (Berechnung auf der Basis der Schlussabrechnungen der 29 anerkannten Musikschulen).

Vergleich zum Vorjahr: 30% der anrechenbaren Kosten betragen im Jahr 2014 total CHF 16'932'216, die Kantonsbeiträge 2014 total CHF 16'839'000 (gekürzter Kredit).

Voraussichtlich wird der gesamte Betrag dem Rechnungsjahr 2016 belastet: Am Jahresende erfolgt eine transitorische Abgrenzung der Kosten. In das Rechnungsjahr 2017 fällt eine allfällige Differenz zwischen der transitorischen Buchung und der definitiven Abrechnung, die Ende Mai 2017 vorliegt.

5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Referenz für die Beteiligung der Gemeinden an den Personalkosten von Lehrkräften und Schulleitung liegt wiederum bei 30% (vgl. Art. 11 Abs. 4 MSG).

6 Antrag

Die Erziehungsdirektion beantragt dem Regierungsrat, dem Ausgabenbeschluss zuzustimmen.

Beilagen

- Beilage 1: Entwicklung der Unterrichtseinheiten an Musikschulen
- Beilage 2: Kantonsbeiträge 2016 an Musikschulen