Kleiner Landrat Landschaft Davos Gemeinde

SITZUNG VOM	MITGETEILT AM	PROTOKOLL-NR	REG.-NR.
30.06.2009	--	09-572	B3.1.3 S1.C

An den Grossen Landrat

Berichterstattung betreffend Grundlagen für ein effizientes Steuerungsinstrument (Globalbudget) im Bereich Bildung

1. Ausgangslage

1.1 Überweisung Postulat

Im März 2007 hat der Kleine Landrat zum Postulat von Landrätin Elisabeth Mani-Heldstab und Mitunterzeichnenden Stellung genommen. Der Kleine Landrat war bereit, das Postulat „Grundlagen für ein effizientes Steuerungsinstrument (Globalbudget) im Bereich Bildung“ entgegenzunehmen. Die Einführung eines Globalbudgets im Bereich Bildung wurde befürwortet, zumal die gesetzlichen Grundlagen hierzu in den Artikeln 5a und 5b des Landschaftsgesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinde Davos (DRB 21) bereits vorhanden sind.

Der Grosse Landrat hat anlässlich seiner Sitzung vom 29. März 2007 dem Antrag des Kleinen Landrates mit 14 Stimmen zugestimmt. Das überwiesene Postulat wurde in der Zwischenzeit bearbeit und der Kleine Landrat erstattet nun über die Erhebungen Bericht.

1.2 Vorgehen nach der Überweisung

In der Folge wurden zwei Offerten für die Erarbeitung der Grundlagenpapiere eingeholt. Den Zuschlag erhielt Gabrielle Allmendinger, Organisationsberaterin im Volksschulbereich, weil ihr offerierter Erarbeitungsprozess gleichzeitig die entsprechende Einführung im Bildungsbereich sichert. Ausserdem werden keine abstrakten Grundlagenpapiere hergestellt, sondern konkrete Führungsinstrumente für eine Globalbudgetierung in der Volksschule Davos ab Januar 2010. Dafür ist mit Kosten von Fr. 65'000.-- (exkl. MWST) als Kostendach zu rechnen, welche vom Kleinen Landrat bewilligt worden waren.

2. Gesetzliche Grundlagen für Globalbudget in der Volksschule

Die entsprechenden Grundlagen im Davoser Rechtsbuch wurden im Jahre 2004 im Zusammenhang mit der Neuordnung des Kommissionswesens geschaffen und traten am 1. Januar 2005 in Kraft. Im entsprechenden Antrag vom 17. August 2004 (Prot-Nr. 04-839) an den Grossen Landrat schrieb der Kleine Landrat dazu:

"Anpassung des Finanzhaushaltsgesetzes
Aufgrund der Tatsache, dass für den Stiftungsrat des Alterszentrums und die Berufsschule die Möglichkeit der Einführung des Globalbudgets und des Leistungsauftrages vorgesehen ist, sind im Finanzhaushaltsgesetz (Art. 5a und 5b als neue Bestimmungen) die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Diese könnten auch für gleichgelagerte Absichten bei anderen Verwaltungseinheiten Verwendung finden.

Es ist hier aber festzuhalten, dass mit diesen Bestimmungen nur die Möglichkeit der Einführung von Globalbudgets und Leistungsaufträgen geschaffen wird. Der Grosse Landrat müsste im Ein-

zelfall im Rahmen der Budgetberatung die tatsächliche Einführung dieser neuen Instrumente beschliessen. Die Bestimmungen basieren auf Erlassen, wie sie von anderen Gemeinden und Kantonen bereits seit einigen Jahren eingeführt und auch praktiziert werden."

Genau ein solcher Einzelfall liegt nun vor, in dem für den Bereich "Volksschulen" das Globalbudget mit Leistungsauftrag eingeführt werden soll, sofern der Grosse Landrat diesem Antrag zustimmt und das Globalbudget mit dem Budget 2010 einführt.

3. Pilotprojekt Globalbudget für Volksschule Davos

3.1 Allgemeines zu einem Globalbudget in der Volksschule

Durch die Vorgabe von Leistungsaufträgen, deren Erfüllung mit Indikatoren gemessen werden können, wechselt die Volksschule Davos mit der Einführung eines Globalbudgets von der inputorientierten Steuerung (Steuerung via Budget) in eine outputorientierte Steuerung (Steuerung via zu erbringende Leistungen). Das Globalbudget soll auch und insbesondere als Führungsinstrument eingesetzt werden.

Damit werden folgende Ziele verfolgt:

- *Wirksamkeit (Steigerung der Effektivität – die richtigen Dinge tun)*
  Kurzsichtigkeit – oder auch Jährlichkeit – kann nicht wirksam sein. Dazu braucht es mittelfristige Planungen (Entwicklungsplan, Legislaturplan, Schulprogramm, usw.) und langfristige Ziele (Leitbilder/Leitsätze). Es ist notwendig, sich zu überlegen, welche Gewichtungen wann gesetzt werden sollen, um eine gewisse Wirkung zu erzielen und es ist ebenso wichtig, dass diese Überlegungen auch dort gemacht werden können, dürfen, sollen, wo die Handlungsfelder liegen – im Schulbetrieb – und nicht an einem Konferenztisch weit ab von der Schule. Weil die neuen Instrumente berücksichtigen, dass Politik UND Wissenschaft an der Entwicklungsplanung der Schule beteiligt sind, ist die Wirksamkeit (Effektivität) planbarer.

- *Wirtschaftlichkeit (Steigerung der Effizienz – die Dinge richtig tun)*
  Nur wer Gelder selber verwalten kann, kann auf Wirtschaftlichkeit achten: Ein möglichst kleiner Ressourceneinsatz für bestmögliche Leistung. Wirtschaftlichkeit hängt auch mit Sparen zusammen – wer wirtschaftlich handelt, spart. Deshalb haben bisher alle Schulen, welche mit Globalbudgets arbeiten, im ersten Jahr der Globalbudgetierung deutlich weniger Geld benötigt als noch im Vorjahr, obwohl sich der erste Globalkredit jeweils am letzten Budget orientierte (also keine Budgeterhöhung).

- *Führbarkeit und Strukturoptimierung (Erhaltung des Milizsystems)*
  Es ist an der Zeit, die Führungs- und Steuerungsinstrumente so anzupassen, dass sie die Führungsaufgabe einer Milizbehörde besser unterstützen und diese vereinfachen. Die Organisationsstruktur soll verbessert werden, damit ein Abbau von Administration möglich wird. Auf der jährlichen Basis steht der Behörde ein Leistungsauftrag als Führungsinstrument zur Verfügung, welcher die Inputorientierung (Orientierung Budgeteinhaltung) durch eine Outputorientierung (Orientierung an messbaren Leistungen) ablöst.

- Steuerung und Leistungsvereinbarung:
  Mit einer Leistungsvereinbarung umschreibt die Volksschule Davos detailliert, welche Leistungen mit dem Jahreskredit finanziert werden.

3.2 Umsetzung für die Volksschule in Davos

Kontrakte
Die genauen Kompetenzen sowie Abmachungen über die Ermittlung und Verwendung von Abweichungen werden in einem speziellen Rahmenkontrakt vereinbart. Im Sinne eines Beispiels liegen der Rahmenkontrakt und die Leistungsvereinbarung der Gemeinde Küttigen AG bei. Der genaue Wortlaut der einzelnen Bestimmungen kann und soll an die Davoser Verhältnisse angepasst werden.

Kosten- und Leistungsrechnung
Die Kostenrechnung, welche zusätzlich zur Rechnung (Finanzbuchhaltung) geführt wird, hat das unterjährige Finanzcontrolling zum Ziel. Alle Kosten werden einheitlich einer *Kostenart* (Fibu, wie bisher), einer *Kostenstelle* (z.B. Kosten pro Schulhaus) und einem *Kostenträger* (einzelne Leistungen in den Leistungsgruppen Kindergarten, Primarstufe, Oberstufe, Ausserschulische Betreuung und Schulergänzende Angebote) zugeordnet.

Die finanziellen Auswirkungen pro Produktgruppe werden mit einer Kostenrechnung ermittelt. Vorderhand basiert diese auf einem Betriebsabrechnungsbogen (BAB), der im Excel geführt wird. In einem neuen Teil der Jahresrechnung werden die wichtigsten finanziellen Auswirkungen gezeigt, die sich aus dem BAB ergeben. Da die Verteilung der Kosten innerhalb des BAB erfolgt, werden in der Finanzbuchhaltung im Bereich Volksschule nicht mehr so viele Konten wie bis anhin benötigt (z.B. keine unterschiedlichen Konten für Besoldungen von Primar- und Oberstufenlehrern). Aus diesem Grund wird in der Finanzbuchhaltung eine Bereinigung des Kontoplans vorgenommen.

Änderungen bei den Kostenumlagen und deren Auswirkungen werden in einem BAB auf den ersten Blick verständlicher gezeigt als bei einer Kostenrechnung, die in einem komplexen System wie Gemowin geführt wird. Zudem sind Anpassungen im Excel schneller möglich. In einer ersten Phase soll die Kostenrechnung daher mit Excel geführt werden. Wenn die Kostenumlagen sauber definiert sind und genügend Erfahrung gesammelt wurden, wird die Kostenrechnung in Gemowin integriert.

Die Kostenrechnung wird üblicherweise nach dem Prinzip der Vollkostenrechnung geführt. Gemäss Frau Allmendinger soll dem Schulbereich eine kalkulatorische Miete in Abhängigkeit von der beanspruchten Fläche verrechnet werden. Erst wenn diese wesentlichen Kosten eingerechnet werden, ergeben sich aussagekräftige Kennzahlen, wie z.B. Kosten pro Kind pro Schule. Die bisher dem Schulbereich via interner Verrechnung belastete Miete von Fr. 24'000 p.a. ist bedeutend zu tief und entspricht nicht der Kostenwahrheit. Kennzahlen, die darauf beruhen, können zu Fehlschlüssen führen.

Auf Grund dieser Zahlen können Kennzahlen wie Kosten pro Schüler, Schulhauskosten pro Klasse oder Verwaltungsaufwand pro Schule leicht ermittelt werden.

3.3 Folgen für Budgetierung und Rechnungslegung

Bei einem Globalbudget erfolgt die Budgetierung und der Ausweis in der Jahresrechnung nicht wie bis anhin auf Stufe der einzelnen Kostenarten (z.B. Besoldungen Lehrkräfte, Lehrmittel, Unterhalt Liegenschaften). Stattdessen wird in der Laufenden Rechnung nur noch ein Konto ausgewiesen und budgetiert, und zwar z.B. mit der Bezeichnung „Volksschule Globalbudget“. Dieser Posten zeigt als Saldo den Gesamtbetrag, der gemäss Leistungsvereinbarung im Bereich Volksschule aufgewendet werden kann. Zum Vergleich: Gemäss Jahresrechnung 2008 betrugen die Gesamtkosten netto, d.h. nach Abzug der Erträge, Fr. 12'859'467 (Kontogruppen 20 und 21).

In einem neuen Teil der Jahresrechnung wird Rechenschaft abgelegt über die Verwendung des Globalbudgets. Der Aufbau ist typischerweise folgendermassen:

a) Eckdaten Leistungsauftrag und dessen Ziele
b) Beurteilung Zielerreichung (qualitative bzw. nicht finanzielle Ziele), z.B. effektiv durchgeführte Lektionen, durchgeführte Zusatzkurse, Durchschnittsnoten bei Aufnahmeprüfung für weiterführende Schulangebote, Zufriedenheit der Lehrer und Schüler etc.
c) Finanzielle Auswirkungen pro Produktgruppe im Vergleich zum Budget / Vorjahr (z.B. Primarschule, Oberstufe, jeweils mit Untergruppen wie Unterricht, Sonder-Schulung, Personalentwicklung etc.)

In der Laufenden Rechnung wird immer der Betrag gemäss Globalbudget ausgewiesen. Wird in einem Jahr das Globalbudget nicht vollständig ausgeschöpft, so wird diese Differenz aufs Folgejahr vorgetragen (via Bildung einer Rückstellung, wodurch der Aufwand im laufenden Jahr erhöht wird bis zum Betrag gemäss Globalbudget). Mehrkosten in den Folgejahren werden dieser Rückstellung belastet. Wenn die Mehrkosten überwiegen, besteht eine Schuld gegenüber dem ordentlichen Gemeindehaushalt. Diese Differenz muss in den Folgejahren abgetragen werden, indem weniger ausgegeben wird, als das Globalbudget vorsieht. Das Globalbudget fördert dadurch das periodenübergreifende wirtschaftliche Handeln.

Im Rahmen eines Pilotprojektes hat die Stadt Schlieren ein Globalbudget für ihre Sekundarschule geführt. Zur Veranschaulichung der Rechnungslegung liegt ein Auszug aus der Jahresrechnung 2006 bei.

Berichterstattung und Aufsicht
In der Berichterstattung des Leistungserbringers (Schulleitung) an den Schulrat und den Kleinen Landrat wird Rechenschaft über die Verwendung der Mittel und die Erfüllung des Leistungsauftrages abgelegt.

Einfluss auf die Geschäftsprüfungskommission (GPK)
Für die Beurteilung der Zielerreichung sind auch qualitative bzw. nicht finanzielle Aspekte massgebend (vgl. Beispiele oben auf dieser Seite unter b). Solche Kennzahlen werden im Rahmen des üblichen Prüfungsauftrages nicht durch die Revisionsstelle geprüft, da sich die Resultate in der Regel nicht aus der Buchhaltung ergeben. Auch bei qualitativen bzw. nicht finanziellen Zielen ist es wichtig, dass die Zielerreichung richtig ermittelt und wiedergegeben wird. Ansonsten könnten falsche Schlüsse gezogen werden. Ferner sind auch die Umlagen auf Kostenstellen und –träger im Betriebsabrechungsbogen auf ihre Angemessenheit zu beurteilen, da diese das Resultat der einzelnen Produktegruppen wesentlich beeinflussen.

Es ist daher wichtig, dass die Geschäftsprüfungskommission die Richtigkeit der Angaben über Zielerreichung und finanzielle Auswirkungen pro Produktgruppe stichprobenweise prüft und beurteilt. Alternativ könnte die Revisionsstelle zusätzlich damit beauftragt werden.

3.4 Delegation von Finanzkompetenzen

Mit einem Globalbudget ist im Regelfall auch die Entscheidungskompetenz im Ausgabenbereich an die Abteilung bzw. die dort verantwortlichen Personen zu delegieren, wo ein Globalbudget eingeführt wird. Somit müssten diese Kompetenzen grundsätzlich an die Schule delegiert werden, um damit die Verantwortlichkeit für die wirtschaftliche Verwendung der gesprochenen Mittel zu fördern.

Vorliegend soll das Globalbudget in den Volksschulen vorerst im Sinne eines Pilotprojektes eingeführt werden. Damit ist die definitive Einführung noch nicht bestimmt und es sollten möglichst wenig Weichenstellungen getroffen werden, welche die zukünftigen Entscheidungen in die eine oder andere Richtung negativ oder positiv präjudizieren könnten.

Der Kleine Landrat hat von der Kompetenz gemäss Art. 39 i.V.m. Art. 40 des kommunalen Finanzhaushaltgesetzes (DRB 21), solche Kompetenzen für Kreditfreigaben, Verwendung von Budgetmittel etc. an Abteilungen oder Dienststellen zu delegieren, bisher keinen Gebrauch gemacht. Insbesondere hat er auch keine Entscheidungskompetenzen im Bereich des Vergabewesens, sprich Zuschlagsentscheide, delegiert.

Der Kleine Landrat ist der Auffassung, dass dieser Zustand für die Dauer des vorliegenden Pilotprojekts zu belassen ist, um nicht Entscheide zu präjudizieren, aber auch um innerhalb der gesamten Verwaltung in solchen wesentlichen Punkten keine Ungleichheiten zu schaffen. Bei einer definitiven Einführung des Globalbudgets über die Schule hinaus, sind diese Fragen aber zu klären. Der Kleine Landrat ist der Überzeugung, dass trotz dieser Einschränkungen dennoch die nötigen Erkenntnisse gewonnen werden können, um nach Ablauf der Pilotphase über die definitive Einführung befinden zu können.

4. Weiteres Vorgehen und Zeitplan

Die Erarbeitung der Führungsinstrumente für eine Globalbudgetierung ist im Gang. Eine Mittelfristplanung (Schulentwicklungs- und Ressourcenplan, SER) ist zu grossen Teilen bereits erfolgt, der Leistungsauftrag kurz vor Abschluss.

Bei der bisherigen Erarbeitung haben sich Schulrat, Schulleitung und Lehrpersonal engagiert eingegeben und viel Neues über Inhalt und Ablauf mit Globalbudget kennen gelernt.

Es ist vorgesehen, dem Grossen Landrat für das Kalenderjahr 2010 die Führung der Schule mit Globalbudget als 3-jähriges Pilotprojekt zu beantragen. Hierzu muss der Grosse Landrat sowohl dem Leistungsauftrag als auch den Nettoglobalkredit zustimmen. SER und die Kontrakte sind Instrumente der Behörde, werden zur Entscheidungsfindung jedoch dem Globalbudgetantrag beigelegt.

Es ist sinnvoll, den Entscheid über Globalbudgetierung nicht via Grundlagenpapiere zu fällen, weil der Abstraktionsgrad sehr hoch ist, sondern die Globalbudgetierung konkret in einem Pilotprojekt zu erproben, bevor eine definitive Einführung beschlossen wird. Nur im Prozess können erfolgskritische Daten effektiv beurteilt werden (Wirtschaftlichkeit, Nutzung von Synergien, erleichterte Administration, bessere Führbarkeit, Schulqualitätsentwicklung).

5. Schlussbemerkungen und Antrag

Durch die Konzentration auf den Nutzen fördert das Globalbudget das betriebswirtschaftliche Denken und Handeln und erlaubt eine hohe Informationstransparent und –qualität. Diese ist sowohl für die politische als auch für die betriebliche Führung relevant und ermöglicht eine lang-, mittel-, und kurzfristige Optik anstelle der bisherigen jährlichen Optik.

Es dient den übergeordneten Instanzen als Steuerungsinstrument, um Kosten, Qualität und Quantität der Schulleistungen festzulegen, zu messen und zu planen.

Die Volksschule Davos und der Schulrat wollen mit dem Globalbudget ein modernes Rechnungswesen einführen, um die Ressourcen zukünftig wirksamer und wirtschaftlicher einsetzen zu können.

Antrag an den Grossen Landrat:

1. Die Budgets 2010 bis und mit Budget 2012 für die Volksschule werden im Sinne eines Pilotprojektes und der vorstehenden Ausführungen mit Globalbudgetierung erstellt.

2. Der Kleine Landrat unterbreitet dem Grossen Landrat in der ersten Hälfte des Jahres 2012 einen Antrag, ob die Globalbudgetierung definitiv eingeführt werden soll.

LANDSCHAFT DAVOS
GEMEINDE
NAMENS DES KLEINEN LANDRATES

Der Landammann	Der Landschreiber
Hans Peter Michel	Michael Straub

Beilagen:
- Rahmenkontrakt und Leistungsvereinbarung der Gemeinde Küttigen AG
- Auszug aus der Jahresrechnung 2006 der Stadt Schlieren
- Konzeption der Kostenrechnung der Volksschule Davos (Betriebsabrechnungsbogen)