

Interpellation Richard Rüegg, CVP, betreffend Schulanalyse Hanser und Partner

Antwort des Stadtrats vom 29. April 2014

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 10. Januar 2014 hat Richard Rüegg, CVP, die Interpellation „Schulanalyse – Bericht Hanser und Partner“ eingereicht. Er stellt darin dem Stadtrat eine Reihe von Fragen. Wortlaut und Begründung des Vorstosses sind aus dem vollständigen Interpellationstext im Anhang ersichtlich.

Ausgangslage

Die BHP Hanser und Partner AG (BHP) hatte im Auftrag des Stadtrats von Zug im Jahr 2009 eine Grobanalyse zum finanziellen Aufwand der Stadt Zug erstellt. Diese Analyse lieferte einen umfassenden Überblick über Kostenunterschiede zwischen der Stadt Zug und einer Reihe von anderen Gemeinden bzw. Städten innerhalb und ausserhalb des Kantons Zug und bot erste Erklärungsansätze für die identifizierten Kostenunterschiede.

Ausgehend von dieser Analyse beauftragte der Grosse Gemeinderat (GGR) den Stadtrat mit Beschluss vom 8. September 2009, die Verwaltungsbereiche „Volksschule“, „Kindergarten“, „Alters- und Pflegeheime“ sowie „übrige Verwaltung“ kostenseitig vertieft untersuchen zu lassen. Es handelt sich dabei um Bereiche, für welche die Grobanalyse ein vergleichsweise hohes Kostenniveau der Stadt Zug ergeben hatte.

Eine erste Etappe der vertiefenden Analysen befasste sich mit den beiden Bereichen „Volksschule“ und „Kindergarten“. Gemäss den Vorgaben der Stadt Zug wurde die vertiefende Kostenanalyse im Rahmen eines Vergleichs mit den Gemeinden Baar, Cham und Risch-Rotkreuz sowie mit der Stadt Schaffhausen durchgeführt. Im Vorfeld der entsprechenden Erhebungen hatten sich die beteiligten Gemeinden darauf verständigt, dass die erhobenen Daten vertraulich behandelt und nur mit Zustimmung aller Beteiligter veröffentlicht werden sollten.

Im Zentrum stand die Klärung der Frage, welches die Hauptursachen der Kostenunterschiede pro Schülerin/Schüler im Kindergarten und Volksschulbereich zwischen der Stadt Zug und den Vergleichsgemeinden sind.

Die Analyse der BHP vom 30. Juni 2011 zeigt auf, dass die Bildungskosten der Stadt Zug pro Schülerin/Schüler über dem Mittel der Vergleichsgemeinden liegt. Sie listet mögliche Ursachen für die vergleichsweise hohen Kosten auf und zieht Vergleiche mit den oben erwähnten Gemeinden.

Aussagen des Berichts

Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Bedeutung der verschiedenen Ursachen zur Erklärung der Bildungsunterschiede zwischen der Stadt Zug und den Vergleichsgemeinden.

Tab. 28. Ursachen der Kostenunterschiede zwischen der Stadt Zug und den Vergleichsgemeinden

| Nr. | Ursachen der vergleichsweise hohen Bildungskosten der Stadt Zug | Bildungsaufwand der Stadt Zug im Jahr 2010: CHF 54.1 Mio. = 100% <i>Bildungsaufwand der Stadt Zug würde um CHF xx Mio. (yy%) tiefer liegen, wenn die Strukturen und Leistungen der Stadt Zug auf dem Niveau der „kostengünstigsten“ Vergleichsgemeinde liegen würden</i> | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| 1 | Klassengrösse | CHF 1.6 Mio. | 3.0% |
| 2 | Integrative sonderpädagogische Leistungen | CHF 0 Mio. ^{a)} bis CHF 0.8 Mio. | 0% ^{a)} bis 1.6% |
| 3 | Musikschule | CHF 1.7 Mio. | 3.1% |
| 4 | Schulergänzende Betreuungsangebote | CHF 2.2 Mio. | 4.2% |
| 5 | Führung und Administration | CHF 0 Mio. | 0% |
| 6 | Separative Sonderschulung | CHF 1.1 Mio. | 2.1% |
| 7 | Dienst- und Praxisjahre der Lehrpersonen | CHF 0.8 Mio. | 1.4% |
| 8 | Altersentlastung | CHF 0.3 Mio. | 0.5% |
| 9 | Raumbedarf | CHF 1.3 Mio. bis 2.4 Mio. ^{b)} | 2.4% bis 4.5% ^{b)} |
| SUMME I: Kostenunterschiede im Vergleich zur „kostengünstigsten“ Vergleichsgemeinde bei gegebenen kantonalen Rahmenbedingungen | | CHF 9.0 Mio. bis CHF 10.9 Mio. | 16.6% bis 20.2% |
| | | | |
| 10 | Lektionenangebot für SchülerInnen | CHF 0.5 Mio. | 0.9% |
| 11 | Unterrichtszeiten eines vollen Lehrpensums | CHF 1.3 Mio. | 2.3% |
| 12 | Regionales Lohnniveau im Kanton Zug | CHF 2.5 bis 3.7 Mio. | 4.6% bis 6.8% |
| SUMME II: Kostenunterschiede zur Stadt Schaffhausen, die auf unterschiedliche kantonale Rahmenbedingungen zurückzuführen sind | | CHF 4.3 Mio. bis CHF 5.5 Mio. | 7.8% bis 10.0% |

a) Keine Reduktion des Bildungsaufwandes würde resultieren, wenn die Stadt Zug ihre eingesetzten Personalressourcen gemäss dem kantonalen Konzept Sonderpädagogik bemisst.

b) Der tiefere Wert gilt, wenn die Zuger Vergleichsgemeinde mit dem geringsten Flächenverbrauch pro SchülerIn als Benchmark verwendet wird. Der grössere Wert, wenn die Stadt Schaffhausen als Benchmark verwendet wird.

Quelle: Modellrechnungen BHP – Hanser und Partner AG

Die Tabelle zeigt auf, dass ein Teil der Kostenunterschiede namentlich im Vergleich zur Stadt Schaffhausen auf Unterschiede bei den kantonalen Rahmenbedingungen zurückzuführen ist, nämlich:

- das höhere regionale Lohnniveau im Kanton Zug
- kürzere Unterrichtszeit eines vollen Lehrpensums im Kanton Zug
- umfangreicheres Lektionenangebot für die Schülerinnen und Schüler auf der Sekundarstufe im Kanton Zug

Gewichtiger sind die Kostenunterschiede, die nicht auf unterschiedliche kantonale Rahmenbedingungen zurückzuführen sind:

- die umfangreicheren schulergänzenden Betreuungsleistungen in der Stadt Zug
- die umfangreicheren Leistungen der Musikschule der Stadt Zug
- die vergleichsweise kleinen mittleren Schülerzahlen pro Klasse in der Stadt Zug (die mittlere Klassengrösse liegt in der Stadt Zug ein Schüler/eine Schülerin unter dem Vergleichsniveau der kostengünstigsten Vergleichsgemeinde)
- die vergleichsweise grosse Schulraumfläche pro Schülerin und Schüler der Stadt Zug
- der relativ grosse Aufwand für die separative Sonderschulung von Schülerinnen und Schülern aus der Stadt Zug

Die Analyse hat aber auch zu Tage gefördert, dass einzelne Punkte als Ursachen der hohen Bildungskosten nicht ins Gewicht fallen. Es sind dies

- die Kosten für Führung und Administration im engeren Schulbereich
- die Aufwände für integrative sonderpädagogische Leistungen
- das leicht höhere durchschnittliche Dienstalter des Lehrkörpers und der höhere Anteil von Lehrpersonen mit einer Altersentlastung

Mögliche Massnahmen zur Kostensenkung

Sechs der acht von Hanser und Partner aufgeführten möglichen Kostensenkungsmassnahmen im Schulbereich sind durch die Stadt Zug nicht beeinflussbar, da die genannten Ursachen durch die entsprechenden kantonalen Rahmenbedingungen verursacht werden. Längerfristig könnte eine Kostensenkung möglich sein. Bedingung dazu wären strukturelle Veränderungen im Lehrkörper bzw. in der Schülerschaft.

Möglichkeiten zu finanziellen Einsparungen:

- Bei kleineren Klassenbeständen werden Klassen in einzelnen Fachbereichen wie beispielsweise Bildnerisches Gestalten, Textiles Gestalten, Werken, Schwimmen mit anderen Klassen parallel gelegt und in grösseren Lerngruppen unterrichtet. Diese Massnahme wurde bereits auf das Schuljahr 2011/12 umgesetzt und wird weiter geprüft
- Schliessung von Klassen mit zu niedrigen Schülerzahlen. Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf andere Klassen im Quartier oder der angrenzenden Quartierschule oder Führung von Doppelklassen (1./2.). Diese Massnahme wurde bereits auf das Schuljahr 2011/12 umgesetzt und wird weiter geprüft
- Vermehrtes Führen von Doppelklassen bei kleinen Schülerbeständen
- Aufhebung des Quartierschulhausprinzips

- Durch die Schaffung einer Time-out Klasse die Sonderschulungen von schwer verhaltensauffälligen Schülerinnen und Schülern reduzieren
- Frühpensionierungen attraktiv gestalten, um die Altersstrukturen und somit die Lohnkosten zu senken

Das Bildungsdepartement hat im November 2011 einen Massnahmenkatalog zusammengestellt. Bei allen Massnahmen gilt es abzuwägen, welches die voraussehbaren pädagogischen, bildungs- und gesellschaftspolitischen Folgeaspekte bei der Ausschöpfung des theoretischen Kostensenkungspotenzials sind. Der Katalog kann jederzeit beim Bildungsdepartement angefordert bzw. eingesehen werden.

Fazit des Stadtrats

Der Stadtrat zieht aus dem BHP-Bericht folgende Schlussfolgerungen:

- Zwar sind die Kosten im Bildungsbereich vergleichsweise hoch. Die Stadtschulen, die Abteilung Kind Jugend Familie und die Musikschule bieten dafür aber auch qualitativ hochstehende Dienstleistungen und eine Vielzahl von Angeboten für Eltern und Kinder, die der Stadt Zug zu einem Standortvorteil verhelfen
- Der Stadtrat will am Prinzip der Quartiersschulhäuser festhalten und nimmt dafür in Kauf, dass der Raumbedarf pro Schülerin und Schüler grösser ausfällt
- Der Stadtrat hält ebenfalls daran fest, die Betreuungsangebote bedarfsgerecht anzubieten. Er stützt sich hierbei auf den politischen Willen des Grossen Gemeinderats, der mit verschiedenen Beschlüssen (Bericht und Antrag 1829 vom 1. Februar 2005, 1875 vom 28. Februar 2006, 2052 vom 25. November 2008, 2119 vom 5. Oktober 2010, 2119.2 vom 16. August 2011 sowie 2118.1 vom 1. März 2011) den Anträgen des Stadtrats in diesem Bereich gefolgt ist
- Im Vergleich mit der kostengünstigsten Musikschule Risch besuchen gemäss dieser Studie deutlich mehr Kinder und Jugendliche zwischen 5 und 19 Jahren die Musikschule Zug (63% in Zug; in Risch nur 39% aller Schülerinnen und Schüler). Der Zugang zur Musikschule soll nicht beschränkt werden.
- Hingegen ist das Bildungsdepartement bereit, seine Organisationsstruktur zu überlegen. Bereits im Budget 2012 stand als Departementsziel: „Auf der Grundlage des Berichts „Bildungskosten der Stadt Zug im Vergleich mit anderen Gemeinden“ werden die Prozesse und Strukturen auf Optimierungspotenziale hin überprüft.“ Auf das Schuljahr 2013/2014 wurden insgesamt vier Klassen zusammengelegt, auf das Schuljahr 2014/2015 wird ein Kindergarten Standort nicht geführt.

Das Bildungsdepartement hat einzelne dieser Massnahmen bereits umgesetzt. Im Sommer 2013 schloss der Stadtrat eine Leistungsvereinbarung mit den Stadtschulen ab, welche die oben aufgeführten Punkte ebenfalls aufnimmt. Im Rahmen dieser Leistungsvereinbarung werden die Kosten laufend überprüft und Kostensenkungsmassnahmen – wo möglich und sinnvoll – umgesetzt.

Politische Würdigung des Berichts

Der Hanser und Partner-Bericht „Bildungskosten der Stadt Zug im Vergleich mit anderen Gemeinden“ wurde am 5. September 2011 der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Grossen Gemeinderates präsentiert. Die GPK teilte damals die Auffassung des Stadtrates, dass der Bericht vertraulich behandelt werden solle. Sie beauftragte das Bildungsdepartement mit der Erarbeitung von Massnahmen. Wie oben dargelegt, erarbeitete das Bildungsdepartement ein entsprechendes Papier, das von der GPK am 19. Dezember 2011 diskutiert wurde. Sie zeigte sich mit den vorgeschlagenen Massnahmen einverstanden und beauftragte das Bildungsdepartement, die Umsetzung dieser Massnahmen im Rahmen der Möglichkeiten – ohne dass ein Leistungsabbau erfolge – zu prüfen. Sie befand, der Bericht sei weiterhin vertraulich zu behandeln.

Aufgrund der Interpellation von Gemeinderat Richard Rüegg hat der Stadtrat Kontakt mit den drei Vergleichsgemeinden Baar, Cham und Risch-Rotkreuz aufgenommen. Er fragte die Gemeinden an, ob sie damit einverstanden seien, dass der Bericht einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werde. Die Gemeinde Cham hielt in ihrer Antwort fest, der Bericht sei weiterhin als internes Arbeitspapier zu verwenden und nicht zu veröffentlichen. Der Bericht stütze sich in verschiedenen Bereichen nicht auf vergleichbare Daten. Die Gemeinde Risch-Rotkreuz weist darauf hin, dass sie nur unter der Voraussetzung an der Kostenanalyse teilgenommen habe, dass sie die Information und Kommunikation zum Bericht selber steuern könne. Sie lehnt deshalb die Veröffentlichung ab. Die Gemeinde Baar überlässt es dem Ermessen des Stadtrats, den Bericht zu veröffentlichen. Sie weist jedoch darauf hin, dass die Gemeinde Baar bereits bei der Erarbeitung des Berichts bezüglich der Methodik und der untersuchten Kennziffern Vorbehalte angebracht habe und die Vergleichbarkeit und die inhaltliche Aussagekraft des Berichts in Frage stelle.

Die Fragen des Interpellanten beantworten wir wie folgt:

Frage 1

Wird dieser Bericht den Gemeinderäten noch zugestellt?

Antwort

Da der Bericht bereits fast vierjährig ist, sind die darin analysierten Zahlen nicht mehr aktuell. Ein Benchmark im Schulbereich anzustellen, ist generell sehr schwierig. Auch im vorliegenden Fall sind die Zahlen nicht 1 : 1 vergleichbar, stellen sie doch auf unterschiedliches Zahlenmaterial ab.

Der Stadtrat respektiert den Wunsch der Vergleichsgemeinden und verzichtet auf eine Veröffentlichung des Berichts. Auf Wunsch kann der Bericht von den Mitgliedern des GGR jedoch jederzeit nach Voranmeldung im Bildungsdepartement eingesehen werden.

Frage 2

Wenn ja, dürfen wir diesen Bericht im Februar erwarten?

Antwort

Wir verweisen hierzu auf die vorstehende Antwort zu Frage 1.

Frage 3

Wenn nein, weshalb erhalten wir keine Einsicht?

Antwort

Die Mitglieder des Grossen Gemeinderats können den Bericht jederzeit im Bildungsdepartement einsehen.

Antrag

Wir beantragen Ihnen, die Antwort des Stadtrats zur Kenntnis zu nehmen.

Zug, 29. April 2014

Dolfi Müller
Stadtpräsident

Beat Moos
Stadtschreiber-Stv.

Beilage:

- Interpellation Richard Rüegg, CVP, vom 10. Januar 2014 betreffend „Schulanalyse Hanser und Partner“

Die Vorlage wurde vom Bildungsdepartement verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Stadträtin, Vroni Straub-Müller, Departementsvorsteherin, Tel. 041 728 21 41.