

Jahresbericht 2010

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

über das Ergebnis der Prüfungen

im Geschäftsjahr 2009

(Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)

Staatskanzlei (Epl. 02)

11 Durchführung eines musikpädagogischen Programms

Eine vom Land miterrichtete Stiftung führt ein musikpädagogisches Programm durch, das bis zum Schuljahr 2010/2011 jedem Grundschulkind des Ruhrgebietes die Möglichkeit eröffnen sollte, ein Musikinstrument zu erlernen. Die Staatskanzlei ermittelte für den Zeitraum von 2007 bis 2011 einen Finanzbedarf in Höhe von insgesamt 50 Millionen € und plante als eigenen Anteil Landesmittel in Höhe von insgesamt zehn Millionen € ein. Sie führte trotz der Höhe der vorgesehenen Landesmittel, der langen Programmlaufzeit sowie der großen Anzahl der Beteiligten keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch.

Mit der Umsetzung des Programms wurde begonnen, obwohl die organisatorischen Rahmenbedingungen noch nicht abschließend geschaffen worden waren. Von den eingeplanten Spenden und Sponsormitteln in Höhe von zwölf Millionen € konnte bis April 2009 nur rund eine Million € eingeworben werden.

11.1 Zielsetzung und Umsetzung des Programms

Zu den Zielen der Landesregierung zählt die Stärkung der kulturellen Bildung der Kinder in Nordrhein-Westfalen, um einer einseitigen Ausrichtung der Bildung auf den rein kognitiv-rationalen Bereich zu begegnen. Nach ihrer Auffassung eigne sich insbesondere das gemeinsame Musizieren dazu, Kinder aus verschiedenen Kulturkreisen kulturell und sozial zu integrieren.

Im Jahr 2003 startete in Bochum ein Modellprojekt als Kooperation der städtischen Musikschule, der Zukunftsstiftung Bildung in der GLS Treuhand e.V. (Zukunftsstiftung Bildung) und der Grundschulen. Im Hinblick auf das Kulturhauptstadtjahr 2010 beschlossen das Land und die Kulturstiftung des Bundes gemeinsam mit der am Modellprojekt beteiligten Zukunftsstiftung Bildung, dieses als musikpädagogisches Programm auf das Ruhrgebiet auszuweiten. Mit dem Programm sollte bis zum Schuljahr 2010/2011 jedem Grundschulkind des Ruhrgebietes die Möglichkeit eröffnet werden, ein Musikinstrument zu erlernen.

Das Land hat mit Beginn des Schuljahres 2006/2007 die Ausdehnung des Modellprojektes gefördert. War zunächst eine Bochumer Grundschule mit dem 1. und 2. Schuljahr projektiert, erfolgte dort nunmehr eine Erweiterung auf das 3. und 4. Schuljahr. Zudem wurde das Modellprojekt auf weitere Grundschulen in Bochum ausgeweitet.

Mit dem musikpädagogischen Programm erfolgte ab dem Schuljahr 2007/2008 eine Ausdehnung auf zahlreiche Grundschulen im Ruhrgebiet.

Zu diesem Zweck wurde im September 2007 vom Land und der Zukunftsstiftung Bildung die Stiftung „Jedem Kind ein Instrument“ gegründet, die mit einem Stiftungskapital in Höhe von 25.000 € ausgestattet wurde und das Programm umsetzen sollte. Sie übernahm unmittelbar nach ihrer Gründung die bis dahin durch die Stadt Bochum wahrgenommenen administrativen Aufgaben.

11.2 Gestaltung des Programms

Das musikpädagogische Programm soll den schulischen Musikunterricht ergänzen, aber nicht ersetzen. Es umfasst die Grundschulzeit vom 1. bis zum 4. Schuljahr.

Im 1. Schuljahr nehmen alle Schulkinder der beteiligten Grundschulen im Rahmen des regulären Unterrichts an dem Programm teil. Hier sollen die Grundlagen für eine musikalische Bildung und das spätere Erlernen eines Instrumentes gelegt werden. Grundschul- und Musikschullehrkraft unterrichten in dieser Zeit gemeinsam. Die Schulkinder setzen sich spielerisch im Klassenverband mit Musik auseinander. Dabei werden 16 verschiedene Musikinstrumente vorgestellt, aus denen sich die Kinder ein Instrument aussuchen können, das sie später erlernen möchten.

Im 2. bis 4. Schuljahr besteht das Programm aus dem ausschließlich von Musikschullehrkräften außerhalb der regulären Unterrichtsstunden erteilten Instrumentalunterricht. Dabei musizieren die Schulkinder einmal wöchentlich in den Räumen der Grundschule in Kleingruppen. Im 3. und 4. Schuljahr findet zusätzlich einmal wöchentlich ein gemeinsames Musizieren in einem Ensemble statt. Die Teilnahme ist ab dem 2. Schuljahr freiwillig.

Die ursprüngliche Konzeption sah monatliche Elternbeiträge in Höhe von 10 € für das 1. Schuljahr vor. Zum Schuljahr 2008/2009 wurde jedoch der programmbezogene Musikunterricht des 1. Schuljahres in den normalen Grundschulunterricht integriert und ist seitdem beitragsfrei. Die dadurch für die Programmlaufzeit bis zum Jahr 2011 entstehenden geschätzten Mehrausgaben in Höhe von rd. 5,4 Mio. € sollten aus der Erhöhung des Kulturetats des Landes zusätzlich aufgebracht werden.

Im 2. Schuljahr fällt ein monatlicher Teilnahmebetrag in Höhe von 20 €, im 3. und 4. Schuljahr in Höhe von jeweils 35 € je Schulkind an. Die für den Unterricht benötigten Instrumente werden von den Kommunen beschafft und den Kindern kostenlos zur Verfügung gestellt. Eine Kostenbefreiung für die Teilnahme am Unterricht ist im Rahmen eines Stipendiums über die Stiftung bzw. bei Empfängern von Sozialleistungen möglich.

11.3 Finanzierung des Programms

Für die Umsetzung des Programms im gesamten Ruhrgebiet schätzte die Staatskanzlei im Jahr 2007 die Gesamtausgaben bis zum Jahr 2011 auf rd. 50 Mio. €. Diese Summe sollte durch verschiedene Kostenträger finanziert werden:

Kostenträger	Betrag
Land NRW	10,0 Mio. €
Kulturstiftung des Bundes	10,0 Mio. €
Zukunftsstiftung Bildung	0,6 Mio. €
Sponsorenleistungen, Spenden etc.	12,0 Mio. €
Unterrichtsgebühren und Elternbeiträge	15,0 Mio. €
Eigenbeteiligung der Kommunen	2,5 Mio. €

Die Gesamtausgaben umfassten neben den Ausgaben für die Instrumente die Bezahlung der Musikschullehrkräfte wie auch die Ausgaben der mit der Umsetzung des Programms beauftragten Stiftung.

Die Stiftung wird institutionell gefördert. In Form der Fehlbedarfsfinanzierung wurden ihr von der zuständigen Bezirksregierung (BR) Zuwendungen in Höhe von 0,5 Mio. € für 2007, 1,7 Mio. € für 2008 und 2,0 Mio. € für 2009 bewilligt. Für das Jahr 2010 wurde bislang eine Zuwendung in Höhe von 3,5 Mio. € bewilligt. Weiterhin sicherte die BR für das Jahr 2011 eine Zuwendung in Höhe von 6,0 Mio. € zu.

Die Kulturstiftung des Bundes hat bei ihrer Förderung in einer Mitteilung an das Land zur Auflage gemacht, dass Nordrhein-Westfalen das Programm auch nach dem Auslaufen ihrer Förderung eigenständig weiterführt und damit für dessen Nachhaltigkeit sorgt.

11.4 Prüfung des Landesrechnungshofs

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die institutionelle Förderung der Stiftung und die Programmabwicklung durch die Staatskanzlei geprüft und hierbei im Wesentlichen die folgenden Prüfungsfeststellungen getroffen.

11.4.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

In den Unterlagen der Staatskanzlei war weder die Planung noch die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dokumentiert.

Das Programm zeichnet sich durch eine Vielzahl von Beteiligten (Personen und Institutionen) aus. Dies betrifft sowohl die Finanzierung durch die Beteiligten als auch die tatsächliche Durchführung durch die Kommunen und die verschiedenen Einrichtungen der Stiftung (wie z. B. Kuratorium und Beirat).

Aus diesem Grunde, aber auch angesichts der Höhe der benötigten Landesmittel und der langen Laufzeit stellt das Programm eine komplexe Maßnahme dar. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO), die alle in den Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO aufgeführten Aspekte umfassen, wären bereits in der Planungsphase durchzuführen gewesen. Diese hätten auch die Kosten weiterer Alternativen umfassen müssen, wie z. B. die Durchführung des Programms durch eine bereits bestehende Institution oder eine juristische Person in einer anderen Rechtsform. Derartige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hätten dann als Grundlage für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen des Programms genutzt werden können.

Die Staatskanzlei räumt ein, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht dokumentiert worden seien. Gleichwohl habe sich die Landesregierung vor der Umsetzung des Programms in intensiven Diskussionen mit den

beteiligten Partnern über verschiedene Möglichkeiten der wirtschaftlichen, effizienten, sachgerechten und erfolgreichen Realisierung ausgetauscht. Bei der Beurteilung des Programmverlaufs sei zu bedenken, dass die politische Entscheidung und Vorgabe gewesen sei, mit der Umsetzung des Programms ohne eine längere konzeptionelle Vorlaufphase zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu beginnen. Daraus habe sich die Notwendigkeit ergeben, das Programm als einen permanenten Prozess zu organisieren. Dieses Vorgehen sei nur verantwortbar gewesen, weil auf die in dem Bochumer Modellprojekt gewonnenen Erfahrungen und auf die mit diesen Erfahrungen ausgestatteten Mitarbeiter gebaut werden konnte. Eine begleitende Erfolgskontrolle werde bereits durchgeführt.

Der LRH hat die Staatskanzlei darauf hingewiesen, dass auch intensive Diskussionen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht ersetzen können. Nur systematisch durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bieten die Gewähr dafür, dass alle relevanten Gesichtspunkte untersucht werden. Darüber hinaus sieht § 7 LHO auch keine Ausnahmetatbestände für das Absehen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Diese Aspekte gelten sowohl für die Planung und Implementierung eines solchen komplexen Programms als auch für die systematische Begleitung während der Umsetzung. Die Dokumentation der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist ebenfalls unverzichtbar.

11.4.2 Organisatorische Rahmenbedingungen

Bereits im Rahmen des Modellprojektes war erkannt worden, dass die Arbeit dadurch erschwert werde, „dass eine ausgereifte didaktische Konzeption und entsprechende Unterrichtsmaterialien, worauf die Lehrer zurückgreifen könnten, bisher nicht vorliegen.“

Im Rahmen des auf das Ruhrgebiet ausgeweiteten Programms standen den beteiligten Grundschulen zu Beginn nahezu ausschließlich die in dem Modellprojekt erstellten Handreichungen zu dessen wesentlichen Grundlagen zur Verfügung, die nicht mehr systematisch überarbeitet worden waren. Erst im Verlauf des Programms wurden neue Unterrichtsmaterialien durch die Stiftung erstellt und an die beteiligten Grundschulen ausgegeben. Weitere Lehrunterlagen sollten erst zu späteren Zeitpunkten verfügbar sein.

Ferner hat der LRH die erst in den Jahren 2010 bzw. 2011 vorgesehene Veröffentlichung der Materialien zum Zusammenspiel der einzelnen Musikinstrumente auch im Hinblick auf die Vorbereitung der Lehrkräfte als nicht sachgerecht und ausreichend angesehen.

Die Staatskanzlei stimmt zu, dass die Entwicklung der Unterrichtsmaterialien zu lange gedauert habe. Dadurch hätten die Musikschullehrkräfte vielfach eigene methodische Wege erproben müssen. Die Stiftung sei deshalb aufgefordert worden, entsprechende Unterrichtsmaterialien nunmehr sehr zeitnah - spätestens im Schuljahr 2010/2011 - vorzulegen.

11.4.3 Spenden und Sponsoring

In ihrem Wirtschaftsplan für das Jahr 2008 sah die Stiftung Einnahmen aus Spenden und Sponsorenmitteln in Höhe von zwei Mio. € vor. Aufgrund der geringen tatsächlichen Einnahmen unterblieb eine Veranschlagung im Wirtschaftsplan für das Jahr 2009. Die Stiftung hatte vom Programmbeginn im Jahr 2007 bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des LRH im April 2009 lediglich Spenden in Höhe von rd. 67.000 € vereinnahmt.

Den Kommunen ist gestattet, den auf sie entfallenden Anteil der Ausgaben für die Beschaffung der Musikinstrumente durch Spenden und Sponsorenmittel zu ersetzen. Dabei haben sie in dem vorgenannten Zeitraum derartige Einnahmen in Höhe von insgesamt rd. 913.000 € erzielt.

Andere Projekte, z. B. für das Kulturhauptstadtjahr 2010, erschwerten die Bemühungen der Programmteiligten um weitere Spenden und Sponsorenmittel.

Die von der Staatskanzlei ursprünglich kalkulierten bzw. im Wirtschaftsplan der Stiftung ausgewiesenen Einnahmen aus Spenden und Sponsorenmitteln konnten bei Weitem nicht erreicht werden. Von den kalkulierten Spenden und Sponsorenmitteln in Höhe von zwölf Mio. € konnten bisher über 11,9 Mio. € nicht eingeworben werden. Selbst unter Berücksichtigung der von den Kommunen eingeworbenen Spenden und Sponsorenmittel betrug die Deckungslücke rd. elf Mio. €. Aufgrund dieser Tatsachen hat der LRH Bedenken, dass eine gesicherte Finanzierung des Programms bis zum Jahr 2011 besteht. Dies kann dazu führen, dass die Programmumsetzung wesentlich verlangsamt und damit das Erreichen der quantitativen Programmziele gefährdet wird.

Die Staatskanzlei hat eingeräumt, dass trotz umfangreicher und intensiver Bemühungen die Kosten für Instrumente und erforderliche Stipendien bisher kaum durch Spenden und Sponsorengelder gedeckt werden konnten. Das Erreichen der Programmziele werde aber nicht durch eine Verlangsamung des Einführungsprozesses aufgrund fehlender Sponsorenmittel gefährdet. Die gegenüber der ursprünglichen Planung verminderte Zahl der teilnehmenden Schulkinder führe zu finanziellen Entlastungen bei den Kosten sowohl für die Lehrkräfte als auch für die Instrumente.

Im Bedarfsfall würden der Stiftung weitere Haushaltsmittel des Landes zur Verfügung gestellt. Die Finanzierung des Programms sei - auch über das Jahr 2011 hinaus - gesichert.

Der LRH hat die Staatskanzlei darauf hingewiesen, dass bisher eine Gefährdung der Finanzierung des Programms im Wesentlichen nur deshalb nicht eingetreten ist, weil sich dessen Umsetzung dadurch verzögert hat, dass sich weniger Schulen als zunächst kalkuliert beteiligten. Er hält es für unerlässlich, künftig bei komplexen Programmen im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen realistische und vorsichtige Schätzungen zu den erzielbaren Spenden und Sponsorenmitteln vorzunehmen. Angesichts der schwierigen Haushaltslage des Landes und der Kommunen bedarf es einer fundierten Finanzplanung, um verdeckte Risiken für den Landeshaushalt zu vermeiden.

11.4.4 Teilnahmequote

Das erklärte Ziel des Programms ist es, bis zum Jahr 2010 jedem Grundschulkind im Ruhrgebiet die Möglichkeit zu eröffnen, ein Musikinstrument zu erlernen. In den betroffenen Kommunen existieren nach den Unterlagen der Stiftung derzeit 901 Grundschulen. Die Anzahl der teilnehmenden Grundschulen erhöhte sich vom Programmbeginn zum Schuljahr 2007/2008 bis zum Schuljahr 2009/2010 von 223 auf 522 Schulen. Dementsprechend stieg die Quote der teilnehmenden Grundschulen an der Gesamtzahl der Grundschulen in diesem Zeitraum von rd. 25 v. H. auf rd. 58 v. H. Dabei zeigte sich eine unterschiedliche Entwicklung bei den Kommunen. Einzelne Kommunen nahmen überhaupt nicht teil, während bei anderen bereits alle Grundschulen in das Programm eingebunden wurden. Für das Schuljahr 2010/2011 ist eine weitere Ausdehnung auf 629 teilnehmende Grundschulen im Ruhrgebiet vorgesehen.

Das von der Staatskanzlei ursprünglich definierte Ziel des Programms lässt sich nicht mehr erreichen. Wegen der mangelnden Teilnahme einzelner Kommunen und Grundschulen wurden bisher nur rd. 58 v. H. aller Grundschulen im Ruhrgebiet erreicht. Auch bis zum Schuljahr 2010/2011 werden voraussichtlich maximal rd. 70 v. H. der Grundschulen im Ruhrgebiet am Programm teilnehmen. Kindern aus nicht teilnehmenden Kommunen und Grundschulen ist der Zugang zu dem Programm verwehrt. Der LRH hat daher angeregt, die Gründe für die mangelnde Teilnahme von Grundschulen bzw. Kommunen zu untersuchen.

Nach Aussage der Staatskanzlei sei es Ziel gewesen, jedem Kind, das eine der am Programm teilnehmenden Grundschulen besuche, die Möglichkeit zu eröffnen, das Spielen eines Instrumentes zu erlernen. Durch die verpflichtende Teilnahme an dem Programm im 1. Schuljahr werde dieses Ziel auch erreicht. Das Programm sei durch seinen Angebotscharakter gekennzeichnet. Eine rechtliche Verpflichtung der Kommunen, der Schulen oder der einzelnen Kinder sei bisher von niemandem in Erwägung gezogen worden. Die Landesregierung wolle erreichen, dass möglichst allen Grundschulkindern das Angebot gemacht werden könne, ein Instrument zu lernen.

Der LRH misst der Vorgabe realistischer, objektiv messbarer und nachprüfbarer Kriterien auch im Hinblick auf die quantitativen Ziele des Programms eine hohe Bedeutung zu. Nur mit solchen Vorgaben ist eine spätere Beurteilung des Erfolgs einer Maßnahme möglich.

11.5 Landesweite Ausdehnung des Programms

Im Jahr 2009 forderte der Landtag die Landesregierung u. a. auf, ein Konzept zur landesweiten Einführung des Programms zu entwickeln und die dem Land hierfür in den nächsten zehn Jahren entstehenden Kosten zu

ermitteln.¹⁴³ Die Staatskanzlei schätzte den jährlichen Finanzierungsbedarf bei einer landesweiten Programmausdehnung auf rd. 60 Mio. €. Die hierfür erforderlichen Mittel sollen aus dem Kulturhaushalt des Landes zur Verfügung gestellt werden.

Bei einer landesweiten Ausdehnung des Programms erscheint es der Staatskanzlei realistisch, im Endausbaustadium 80 v. H. der Schulen bzw. aller Schulkinder der ersten Klasse zu erreichen. Sie setze daher alles daran, sehr zeitnah in allen Kommunen des Landes viele Schulen in das Programm einzubeziehen.

Im Hinblick auf die erhebliche finanzielle Größenordnung hat der LRH die Staatskanzlei gebeten, rechtzeitig vor einer landesweiten Ausdehnung des Programms Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und deren Ergebnis nachvollziehbar zu dokumentieren. Dabei sollte die Staatskanzlei die Erkenntnisse aus der fehlenden Erreichung des ursprünglich definierten Zieles wie auch die weiteren Prüfungsfeststellungen des LRH berücksichtigen.

Die Staatskanzlei hat erklärt, bei der Vorbereitung der landesweiten Ausdehnung würden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in einem tiefer greifenden und umfassenderen Sinne als Bestandteil der Auswertung des Programms im Ruhrgebiet durchgeführt werden, um daraus ein sehr konkretes, in vielerlei Hinsicht fortentwickeltes Konzept zu erarbeiten.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

¹⁴³ Landtag Nordrhein-Westfalen, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/8334 in der vom Kulturausschuss in der Sitzung am 29.04.2009 angenommenen Fassung, Plenarprotokoll 14/122 vom 06.05.2009, Seite 14206.