
Vorstoss-Nr: 156-2010
Vorstossart: **Interpellation**

Eingereicht am: 08.09.2010

Eingereicht von: Stucki (Bern, SP) (Sprecher/ -in)
Schärer (Bern, Grüne)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit:

Datum Beantwortung: 16.02.2011
RRB-Nr: 258/2011
Direktion: ERZ

Entwicklung der Bildungsausgaben im Kanton Bern im Tiefflug



Die BFS-Bildungsstatistik „Öffentliche Bildungsausgaben 2007“ (BFS Neuenburg 2010) fördert im Zusammenhang mit der „Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben“ folgende und überraschende Erkenntnis zu Tage:

„Die realen Bildungsausgaben nahmen im Jahr 2007 verglichen mit den Ausgaben des Vorjahres leicht zu (+0,7 %). Der Wachstumstrend hält damit seit 1999 an, und die Phase der Stagnation der neunziger Jahre ist beendet. (...) Die Bildungs- und Gesamtausgaben entwickelten sich in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich. Der einzige Kanton, der jedoch im Vergleich zu 1995 eine Senkung seiner realen Bildungsausgaben verzeichnete, ist Bern“ (S. 18, Kap. 1.4).

Unter einer Senkung der Bildungsausgaben leidet das Erreichen des Bildungsauftrags an den Schulen. Wir sind dafür verantwortlich, dass alle Schülerinnen und Schüler im Kanton Bern von einer starken öffentlichen Schule profitieren können.

Die Lehrpersonen im Kanton Bern stehen unter grossem Druck, der Mangel an gut ausgebildeten Fachkräften ist spürbar und die Nachwuchsförderung ein wichtiges Thema auf der bildungspolitischen Agenda. Die Senkung der Bildungsausgaben steht diesen Zielen und den zurzeit geplanten Massnahmen diametral gegenüber. Dass die Attraktivität des Lehrberufs u. a. durch mangelnde finanzielle Ressourcen für eine korrekte Entlohnung leidet, wurde kürzlich durch die Lohn-Studie von PriceWaterhouseCoopers, in Auftrag gegeben von LCH, bestätigt.

Wir bitten darum den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie haben sich die Bildungsausgaben des Kantons Bern in den Jahren 2007-2010 entwickelt (aufgeschlüsselt nach den einzelnen Stufen)?
2. Wie haben sich die Bildungsausgaben in der gleichen Zeitspanne in vergleichbaren Kantonen entwickelt?
3. Was sind die Gründe für die Senkung der Bildungsausgaben?
4. In welchen Bereichen wurden die Bildungsausgaben aus welchen Gründen besonders reduziert?
5. Welche Massnahmen gedenkt der Regierungsrat gegen diese negative Entwicklung der Ausgaben im Bildungsbereich zu ergreifen, damit der Bildungsauftrag korrekt ausgeführt werden kann, die Schule weiterentwickelt und die Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen attraktiv gestaltet werden können.

Antwort des Regierungsrates

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) erstellt die Statistik der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungen (Finanzstatistik), die auf den Staatsrechnungen des Bundes und der Kantone beruht. Die Daten der Gemeinden mit mehr als 4000 Einwohnern basieren auf Erhebungen, während für kleinere Gemeinden Schätzungen vorgenommen werden. Das Bundesamt für Statistik berechnet und publiziert die Statistik der öffentlichen Bildungsausgaben auf der Grundlage dieser konsolidierten Finanzdaten.

Die von den Interpellantinnen zitierte Passage verweist auf die Zahlen des BFS aus dem Jahre 1995 und setzt diese in Relation zu den Ausgaben 2007. Die Finanzstatistik zeigt ausgerechnet für 1995 markant höhere Werte als in den Vor- und Folgejahren und verzerrt somit Vergleiche mit dem Jahr 2007. Die Schwankungen der Ausgaben Mitte der 90er-Jahre können nicht mit Veränderungen der Bildungsstruktur im Kanton Bern nachvollzogen werden, sondern sind vermutlich auf technische Effekte der Rechnungslegungs- und Codierungspraxis beim BFS zurückzuführen.

Neben technischen Effekten können auch weitere Faktoren die Vergleichbarkeit von absoluten Zahlen verschiedener Kantone beeinträchtigen. So ist beispielsweise denkbar, dass sich die Altersstruktur der Bevölkerung je Kanton anders entwickelt und dies zu unterschiedlichen Auswirkungen auf die Bildungsausgaben führen kann. Zudem könnte eine unterdurchschnittliche Entwicklung der absoluten Bildungsausgaben auch bedeuten, dass der Kanton bisher vergleichsweise zu hohe Kosten getragen hat und nun seine Mittel effizienter einsetzt.

Zu Frage 1:

Wie haben sich die Bildungsausgaben des Kantons Bern in den Jahren 2007-2010 entwickelt (aufgeschlüsselt nach den einzelnen Stufen)?

Aufgrund kantonaler Zahlen aus den Geschäftsberichten und der aktuellen Ausgaben- und Finanzplanung wird im Folgenden die Entwicklung der nominalen und realen Bildungsausgaben des Kantons Bern (aufgeschlüsselt nach den einzelnen Stufen) in den Jahren 2007 – 2010 dargestellt und erläutert¹. Von den nominalen Zahlen wird dabei die allgemeine Teuerung in Abzug gebracht (allg. Teuerung 2007 – 2010: 2.6%). Bei den aufgeführten Zahlen handelt es sich ausschliesslich um den Kantonsanteil der Bildungsausgaben (Ausnahme: Tabelle 2).

Tabelle 1

	RE 2007	RE 2008	RE 2009	VA 2010
Kindergarten, Volksschule, Erziehungs- und Bildungsberatung (nominal)	787.9	789.5	796.5	813.8
Kindergarten, Volksschule, Erziehungs- und Bildungsberatung (real, abzüglich allg. Teuerung, Basis 2007)	787.9	770.6	781.5	793.3

in Mio. CHF; davon CHF 11 Mio. (2009) und 15.7 Mio. (2010) für Tagesschulen

Tabelle 2

	2007	2008	2009	2010
Kosten der öffentlichen Schulen (Vorschul-, Primar- und Sekundarstufe I) pro Schüler/in	14'000	14'295	14'864	Die Zahl liegt noch nicht vor.

in CHF; Die Betriebskosten und die Kosten der Schulinfrastruktur wurden auf der Basis einer Stichprobe von 20 resp. 30 Gemeinden geschätzt. Für die Gebäudemiete wurde ein Ansatz von 3.5% des Gebäudewertes eingesetzt. Quelle: Bildungsstatistik Kanton Bern: Basisdaten 2007-2009

¹ Basis ist der jeweilige DB4 (bzw. DBX Uni und DB7 BFH)

In Tabelle 1 ist ersichtlich, dass die nominalen Ausgaben für Kindergarten, Volksschule, Erziehungs- und Bildungsberatung von Jahr zu Jahr gestiegen sind. Die realen Ausgaben übersteigen erst im Jahr 2010 den Wert des Jahres 2007. Darin enthalten sind in den Jahren 2009 und 2010 erstmals die Kosten für die Tagesschulen, was die Ausgabenzunahme zu erklären vermag. Die Kosten der öffentlichen Schulen (Vorschul-, Primar- und Sekundarstufe I) pro Schüler/in haben zugenommen (s. Tabelle 2). Dies ist auf die Zusatzaufwendungen im Bereich Integration, den Aufbau der Tagesschulen und, in kleinem Umfang, auf die leichte Reallohnerhöhung für die Lehrkräfte zurückzuführen.

Tabelle 3

	RE 2007	RE 2008	RE 2009	VA 2010
Sekundarstufe II (nominal)	504.4	581.5	591.9	594.3
Sekundarstufe II (real, abzüglich allg. Teuerung, Basis 2007)	504.4	569.4	582.7	580.9

in Mio. CHF; inkl. höhere Berufsbildung (Tertiärstufe B)

In Tabelle 3 fällt der markante einmalige Anstieg der Kosten auf der Sekundarstufe II im Jahre 2008 auf. Gründe hierfür sind die Überführung eines Teils der Nachdiplomstudien im Gesundheitsbereich an die ERZ, die Anpassung der Anstellungsbedingungen der Lehrkräfte an den Gesundheitsschulen an das kantonale Lehreranstellungsgesetz sowie die generelle Reduktion der Pflichtlektionen für die Lehrpersonen der Berufsbildung um eine Lektion im Jahr. Ausserdem werden ab 2008 die Kosten für die landwirtschaftliche Berufsbildung am Inforama (VOL) in Übereinstimmung mit der neuen Berufsbildungsgesetzgebung des Bundes in der Rechnung der ERZ ausgewiesen. Auf 2009 wurde die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung vom Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung ins Mittelschul- und Berufsbildungsamt transferiert. Gleichzeitig sind auch die Bundesbeiträge für die Berufsbildung aufgrund der neuen Finanzierungspauschalen angestiegen.

Aufgrund der grossen Heterogenität der Bildungsgänge auf der Sekundarstufe II sind Angaben zu Pro-Kopf-Kosten wenig aussagekräftig. Dies gilt insbesondere für die Berufsbildung, die neben der beruflichen Grundbildung mit über 250 Berufen auch die Brückenangebote und die höhere Berufsbildung (Tertiärstufe B) umfasst. Ein interkantonaler Vergleich der Nettokosten je Bildungsverhältnis in der beruflichen Grundbildung zeigt, dass der Kanton Bern mit CHF 10'300.- ziemlich genau im schweizerischen Mittel liegt (BBT-Daten aus der Kostenerhebung Bund 2008). Die Kosten pro Gymnasiast/in liegen gemäss Mittelschulbericht 2009 im Kanton Bern bei CHF 23'740.-. Damit liegen die Pro-Kopf-Kosten an Berner Gymnasien leicht unter dem Mittel (Vergleich aus dem Projekt Benchmarking Schulen Sekundarstufe II der NW EDK).

Tabelle 4

	RE 2007	RE 2008	RE 2009	VA 2010
Hochschulbildung (nominal)	559.5	520.4	521.4	519.6
Hochschulbildung (real, abzüglich allg. Teuerung, Basis 2007)	559.5	507	510.6	505.1

in Mio. CHF

Im Bereich der Hochschulbildung (s. Tabelle 4) fällt der Rückgang des Kantonsbeitrags im Jahre 2008 auf. Grund dafür ist die erstmalige buchhalterische Erfassung der Rücklagen der Hochschulen im Jahre 2007, was zu einem erhöhten Betrag in der Rechnung 2007 führte. Trotz einer starken Zunahme der Studierendenzahlen stagnieren die Ausgaben für die Hochschulbildung. Nur dank höheren Bundessubventionen und den Mehreinnahmen aufgrund der höheren Zahl an Studierenden aus anderen Kantonen konnten die Rechnungen der Hochschulen besser abgeschlossen werden als budgetiert. Im Jahre 2009 verzeichneten alle Hochschulen höhere Aufwendungen als budgetiert, welche über Entnahmen aus den Rücklagen der früheren Jahre kompensiert wurden. Solche Kompensationen sind auch für die nächsten Jahre geplant.

Tabelle 5

	RE 2007	RE 2008	RE 2009	VA 2010
Total Bildungsausgaben (nominal)	1'851.8	1'891.5	1'909.8	1'927.7
Total Bildungsausgaben (real, abzüglich allg. Teuerung, Basis 2007)	1'851.8	1'847.0	1'874.8	1'879.4

in Mio. CHF

Zusammenfassend resultiert nominal wie auch real keine Abnahme der Bildungsausgaben des Kantons Bern in den Jahren 2007 – 2010 (s. Tabelle 5). Trotz zusätzlicher Leistungen im Bildungsbereich (Tagesschulen in der Volksschule, stetige Zunahme der Bildungsabschlüsse auf der Sekundarstufe II und höhere Studierendenzahlen an den Hochschulen) sind die realen Bildungsausgaben in vier Jahren nur um CHF 27.6 Mio. gewachsen. Aus diesem Grund kann von einer Stagnation der Entwicklung der Bildungsausgaben im Kanton Bern gesprochen werden.

Zu Frage 2:

Wie haben sich die Bildungsausgaben in der gleichen Zeitspanne in vergleichbaren Kantonen entwickelt?

Ohne wiederum auf die Bildungsstatistiken des BFS zurückgreifen zu wollen, ist die Beantwortung dieser Frage schwierig. Die von uns in dieser Sache kontaktierten Kantone (Freiburg, Luzern, St. Gallen und Zürich) haben zwar Datenmaterial geliefert. Die Vergleichbarkeit der Daten mit den Berner Zahlen ist aber nicht gegeben, da die exakte Zusammensetzung der Daten von Kanton zu Kanton verschieden ist. Aus diesem Grund kann die Frage nicht befriedigend beantwortet werden.

Zu Fragen 3 und 4:

Was sind die Gründe für die Senkung der Bildungsausgaben? In welchen Bereichen wurden die Bildungsausgaben aus welchen Gründen besonders reduziert?

Wie in der Antwort auf die Frage 1 erläutert stellen wir in den Jahren 2007 – 2010 sowohl nominal wie auch real keine Senkung der Bildungsausgaben des Kantons Bern fest.

Zu Frage 5:

Welche Massnahmen gedenkt der Regierungsrat gegen diese negative Entwicklung der Ausgaben im Bildungsbereich zu ergreifen, damit der Bildungsauftrag korrekt ausgeführt werden kann, die Schule weiterentwickelt und die Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen attraktiv gestaltet werden können?

In der vom Grossen Rat in der Novembersession 2009 zur Kenntnis genommenen Bildungsstrategie sind strategische Leitlinien zur Bildungspolitik formuliert, an denen sich der Kanton angesichts der zahlreichen Veränderungen und Entwicklungen in Gesellschaft und Wirtschaft orientiert.

Das Bildungssystem wird stetig weiterentwickelt, allerdings prüft der Kanton Reformschritte sorgfältig auf ihre Praxistauglichkeit und Finanzierbarkeit. Ziel des Regierungsrats ist es, die Bildung weiterhin zu stärken. So soll im Rahmen der Revision des Volksschulgesetzes die Eingangsstufe gestärkt werden. Für die Volksschule wird ein einfacheres, transparenteres Finanzierungssystem mit grösserem Handlungsspielraum für die Gemeinden ausgearbeitet. Auf der Sekundarstufe I ist geplant, das Übertrittsverfahren zu vereinfachen, die Realschule zu stärken und die Nahtstelle aus dem 9. Schuljahr in die Sekundarstufe II zu optimieren. Zur Stabilisierung der Abschlussquote auf Sekundarstufe II sollen Jugendliche und junge Erwachsene, die einen Abschluss machen wollen, jedoch Defizite aufweisen, nachhaltig begleitet und betreut werden. Weitere Unterstützungsangebote werden in einem Massnahmepool (ERZ,

GEF, VOL) zusammengefasst. Die Autonomie der Hochschulen wird mit der Anpassung der Hochschulverordnungen und der Inkraftsetzung der revidierten Hochschulgesetzgebung gefördert.

Ein Schwerpunkt allfälliger Massnahmen muss die Verbesserung der Anstellungsbedingungen sein. Die Lehrkräfte erfüllen eine zentrale Aufgabe in unserem Bildungssystem und der Regierungsrat will dem noch vermehrt Rechnung tragen. Im Sinne einer Sofortmassnahme hat der Regierungsrat entschieden, Lehrpersonen und Schulleitungen mit einer geringeren Berufserfahrung, d. h. in der Regel jüngeren Personen, einen beschleunigten Gehaltsaufstieg zu gewähren. Dies wird dahingehend umgesetzt, als dass Lehrpersonen und Schulleitungen mit einer Berufserfahrung von einem bis sechs Jahren – ergänzend zum regulären individuellen Gehaltsaufstieg für das Jahr 2011 – zwei zusätzliche Gehaltsstufen zugesprochen werden; solchen mit einer Berufserfahrung von 7 bis 12 Jahren eine Stufe. Weitere Massnahmen befinden sich in Erarbeitung.

An den Grossen Rat