



## Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 031-2015  
Vorstossart: Interpellation  
Richtlinienmotion:   
Geschäftsnummer: 2015.RRGR.83

Eingereicht am: 20.01.2015

Fraktionsvorstoss: Nein  
Kommissionsvorstoss: Nein  
Eingereicht von: Müller (Bern, FDP) (Sprecher/in)  
Kohler (Spiegel b. Bern, FDP)

Weitere Unterschriften: 8

Dringlichkeit verlangt: Nein  
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 860/2015 vom 1. Juli 2015  
Direktion: Erziehungsdirektion  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



### Gegenwert der Kostensteigerungen bei der ERZ

Die Ausgaben der Erziehungsdirektion (ERZ), gemeinhin verkürzend als Ausgaben «für die Bildung» bezeichnet, sind in den letzten 10 Jahren (2002-2012) weit überdurchschnittlich um über 700 Millionen gestiegen.

Es stellt sich die Frage, welches der Gegenwert dafür ist. Hat sich die Bildung der Schülerinnen und Schüler dementsprechend verbessert? Werden die Lehrer zu grosszügig entlohnt? Auffallend ist auch, dass nach vielen Jahren des massiven Ausgabenwachstums als erste Sparmassnahme Lektionenkürzungen vorgeschlagen werden, womit man teilweise unter das Niveau von vor dem Kostenwachstum zurückfällt.

Das wirft folgende Fragen auf:

1. Wie hoch waren die Ausgaben der ERZ im Jahr 2002, wie hoch im Jahr 2014?
2. Wie viel davon wurde in der Verwaltung ausgegeben (2002 und 2014)?
3. Wie viel davon wurde in den besagten Jahren an den Schulen ausgegeben? Aufgeteilt nach A) Volksschulen B) Mittelschulen C) Hochschulen (inkl. PH Bern)?
4. Und an den Volksschulen aufgeteilt nach 1) Infrastruktur? 2) Lehrerlöhne? 3) Anderes (was?)?

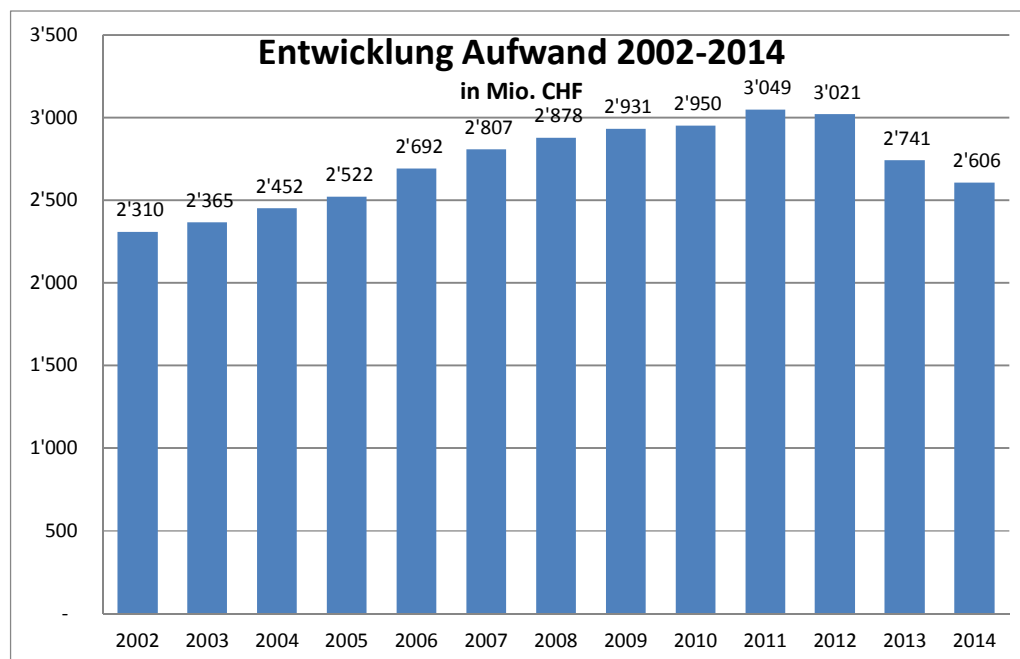
5. Wie viele Lehrpersonen waren an Volksschulen 2002 und 2014 tätig? Und umgerechnet in 100%-Stellen?
6. Volksschule 2002 und 2014: Wie viele Schüler? Klassengrössen? Anzahl Lektionen (absolut und pro Schüler)? Anzahl Klassen? Anzahl benötigter Schulzimmer?
7. Entwicklung Lehrerlöhne an den Volksschulen?
8. Wie viele vom Kanton genehmigte vom Grundsatz gemäss Volksschulgesetzgebung und Lehrplan abweichende Schulversuche gab es zwischen 2002 und 2014? Kosten?
9. 2002-2014: Entwicklung Schulsozialarbeit? Entwicklung der Integrationsmassnahmen und Integrationsprojekte?
10. Worauf ist die Steigerung der ERZ-Ausgaben zwischen 2002 und 2014 zurückzuführen?
11. In welchen Bereichen sind die Kosten am meisten gestiegen?
12. Wie haben sich die Ergebnisse/Leistungen der Schüler (PISA etc.) im gleichen Zeitraum entwickelt?

## Antwort des Regierungsrates

### 1. Wie hoch waren die Ausgaben der ERZ im Jahr 2002, wie hoch im Jahr 2014?

Der in der Interpellation angesprochene Aufwand der Erziehungsdirektion lag im Jahr 2002 bei CHF 2.3 Mrd. und erhöhte sich bis ins Jahr 2007 um rund CHF 500 Mio. auf CHF 2.8 Mrd.. Dies ist der grösste Anteil der vom Interpellanten erwähnten Steigerung von rund CHF 700 Mio. Bis ins Jahr 2011 erhöhte sich der Aufwand nochmals leicht um rund CHF 200 Mio. und nahm dann bis ins Jahr 2014 laufend ab und lag im letzten Jahr bei CHF 2.6 Mrd. Die grössten Aufwandsteigerungen erfolgten wie erwähnt bis ins Jahr 2007; einer Zeit, die noch ausserhalb des Einflusses der amtierenden Regierung lag. Gegenüber 2007 liegen die Ausgaben der Erziehungsdirektion nun im Jahr 2014 um ziemlich exakt CHF 200 Mio. tiefer.

Diese Entwicklungen sind in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.



Im Gegensatz zur Aussage des Interpellanten sind die Ausgaben der ERZ seit 2002 damit nur unterdurchschnittlich gewachsen, seit 2011 sind sie sogar gesunken. Für diese Entwicklung gibt es – wie in jeder Direktion – verschiedene Ursachen (Demographie, Kantonalisierungen, Ein- und Auslagerungen, Sparmassnahmen, Kostenbewusstsein). Mit über 60 Prozent sind jedoch die Personalkosten (einschl. Löhne aller Lehrkräfte) bei der Erziehungsdirektion der wesentliche Kostenfaktor. Im Zeitraum 2002 – 2014 betrug die Lohnentwicklung (inklusive Teuerung) insgesamt 19.5 Prozent (vgl. Frage 7), was einen jährlichen Schnitt von 1.5 Prozent bedeutet.

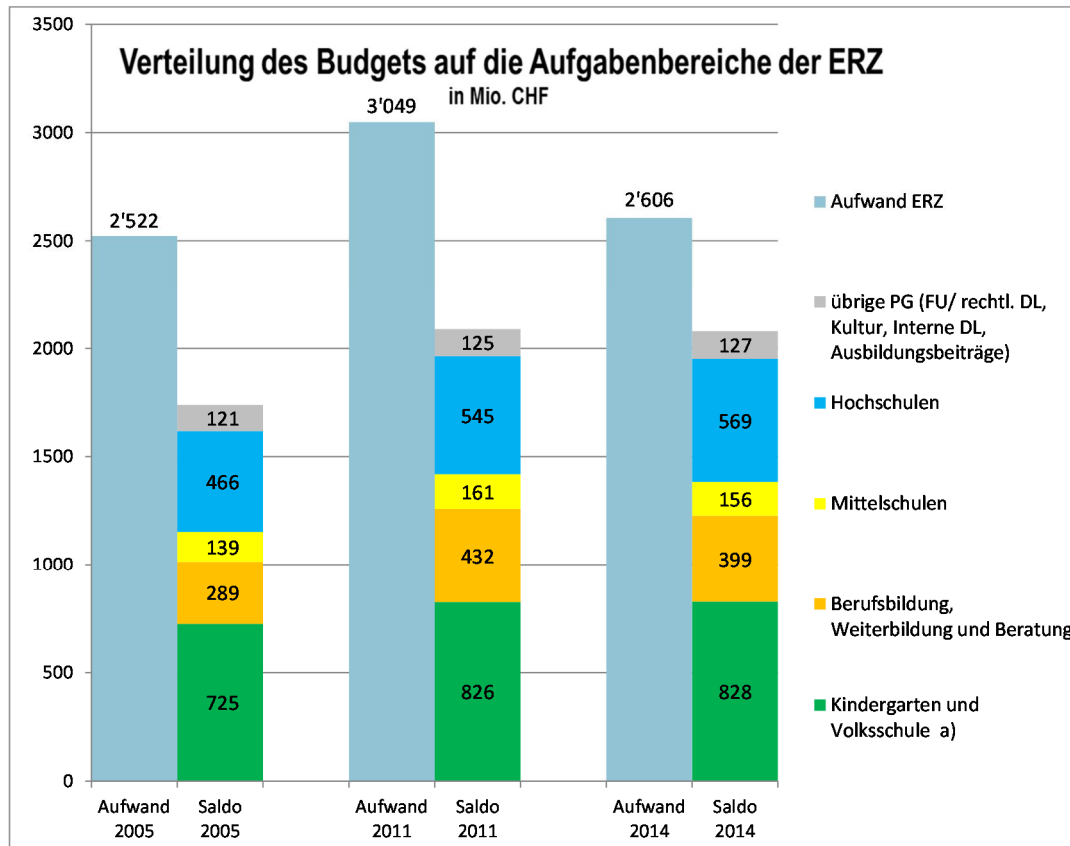
## **2. Wie viel davon wurde in der Verwaltung ausgegeben (2002 und 2014)?**

Mit der Frage nach dem Verwaltungsaufwand wird wohl auf die Aufwendungen für Leitungs-, Stabs- und Querschnittfunktionen abgezielt.

Ein exakter Vergleich zwischen 2002 und 2014 ist nicht möglich, da erst im Jahr 2005 mit dem Start von NEF Produktgruppen und Produkte eingeführt wurden. Es ist deshalb nur ein Vergleich ab 2005 sinnvoll. Betrachtet man nun den Bereich „Führungsunterstützung und rechtliche Dienstleistungen“, so ist festzustellen, dass das Budget des Deckungsbeitrages IV (Saldo inkl. Staatsbeiträge) praktisch konstant geblieben ist (RE 2005 CHF 17.5 Mio./ RE 2014 CHF 17.6 Mio.). Diese CHF 17.6 Mio. entsprechen einem Anteil von 1 % (2005) bzw. 0.8% (2014) des Budgets der Erziehungsdirektion. Dasselbe gilt für die einzelnen Ämter der ERZ. Auch hier liegen die Kosten der Leitungs- und unterstützenden Stabs- und Querschnittfunktionen bei einem Anteil von 1 bis maximal 2 %. Die ERZ hat die Finanzkommission über die Kosten und Organisation der Verwaltung bei ihrem Besuch am 16. September 2014 umfassend informiert.

## **3. Wie viel davon wurde in den besagten Jahren an den Schulen ausgegeben? Aufgeteilt nach A) Volksschulen B) Mittelschulen C) Hochschulen (inkl. PH Bern)?**

Die Aufteilung lässt sich ebenfalls nur sinnvoll an den Budgets der Produktgruppen aufzeigen. Deshalb wurde auch hier der Vergleich mit 2005 gewählt.



a) Im Jahr 2010 wurde die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (BSLB) von der Volksschule zur Berufsbildung verschoben worden (Budgetvolumen rd. CHF 21 Mio.).

Bei dieser Darstellung ist zu erkennen, dass bis 2011 in allen Bildungsbereichen die Budgets gestiegen sind, während die Aufwände für die übrigen Produktgruppen fast unverändert blieben. In den letzten Jahren stagnieren oder sinken sie sogar in einigen Bereichen. Neben demografischen Entwicklungen (z.B. eher stagnierenden Zahlen bei den Lernenden in der beruflichen Grundbildung) ist das auch die Folge von konsequenten Optimierungen bei der Leistungserbringung.

#### 4. Und an den Volksschulen aufgeteilt nach 1) Infrastruktur? 2) Lehrerlöhne? 3) Anderes (was??)

Die Infrastrukturkosten der Volksschule werden von den Gemeinden getragen, die Löhne teilen sich Kanton und Gemeinden (70 % Kanton, 30% Gemeinden). Insgesamt ergibt sich so eine Verteilung von rund 50% zu 50% zwischen Gemeinden und Kanton im Bereich Volksschule (Löhne, Infrastruktur).

Der Anteil der Lehrerlöhne am Aufwand der Volksschule lag 2002 bei 94%. Im Jahr 2005 (erstes NEF Jahr) waren es 90%. Seither ist er leicht gesunken (86%). Nimmt man jedoch die Entschädigungen an die Gemeinden für Tagesschulen, Schulsozialarbeit, Musikschulen etc. wieder hinzu – hier handelt es sich schlussendlich auch wieder um Personalkosten-, bleibt der Anteil nahezu konstant (91%).

Der Anteil der Sachkosten lag 2005 noch bei CHF13.6 Mio., im Jahr 2014 waren es nur noch CHF 3.2 Mio.

**5. Wie viele Lehrpersonen waren an Volksschulen 2002 und 2014 tätig? Und umgerechnet in 100%-Stellen?**

Im Schuljahr 2002/2003 waren 15'736 Lehrpersonen an den Volksschulen tätig. Dies entspricht 8'506 Vollzeitäquivalenten FTE. Im Schuljahr 2013/2014 waren es noch 12'733 Lehrpersonen (7'917 FTE). Der durchschnittliche Beschäftigungsgrad ist in dem Zeitraum von 54% auf 62 % gestiegen.

**6. Volksschule 2002 und 2014: Wie viele Schüler? Klassengrössen? Anzahl Lektionen (absolut und pro Schüler)? Anzahl Klassen? Anzahl benötigter Schulzimmer?**

Die gewünschten Angaben sind in der nachfolgenden Tabelle zusammenfassend dargestellt. Der Kanton macht für diese Volksschulstufe jedoch keine Raumbewirtschaftung. Die Schulanlagen sind im Besitz der Gemeinden. Die Anzahl benötigter Schulzimmer kann deshalb nicht angegeben werden.

Angaben jeweils Kindergarten bis 9. Schuljahr	Schuljahr 2002/03	Schuljahr 2013/14
<b>Anzahl Schüler</b>	110'577	99'596
<b>Klassengrössen</b>	18.07	18.61
<b>Anzahl Lektionen absolut</b>	242'420	225'630
<b>Anzahl Lekt. pro Schüler</b>	2.19	2.27
<b>Anzahl Klassen</b>	6'117	5'351

## 7. Entwicklung Lehrerlöhne an den Volksschulen?

Zur Lohnentwicklung wurden in dem Betrachtungszeitraum folgende Beschlüsse gefasst:

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
individueller Gehaltsaufstieg	1.5	0.5	0.5	0.5	0.5	1.0	1.0	0.0	0.7	1.1	1.1	0.4	1.5
Teuerung	1.0	0.5	0.5	0.5	0.5	1.0	1.0	2.8*	0.3	0.7	0.4	0.0	0.0

\* 0.5% rückwirkend per 1. Juli 2008

Im Herbst 2013 wurde Revision des Gesetzes über die Anstellung der Lehrkräfte (LAG) inkl. einer indirekten Änderung des Personalgesetzes verabschiedet. Sie sieht die Optimierung der individuellen Lohnentwicklung der Lehrkräfte und Kantonsangestellten vor und sichert zusammen mit der durch die Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP) stabilisierten Finanzplanung nun wieder jährlich 1,5 % der Lohnsumme für den individuellen Gehaltsaufstieg.

Aufgrund dieser neu geschaffenen, verbesserten Rahmenbedingungen wird der Lohn der Lehrkräfte und Kantonsangestellten mittel- und langfristig wieder konkurrenzfähig gestaltet werden können.

## 8. Wie viele vom Kanton genehmigte vom Grundsatz gemäss Volksschulgesetzgebung und Lehrplan abweichende Schulversuche gab es zwischen 2002 und 2014? Kosten?

Zwischen 2002 und 2014 hat es im Volksschulbereich fünf Schulversuche gegeben.

- **Schulversuch „Erweiterte Beurteilung am Schulstandort Stapfenacker (Stadt Bern)“**  
Der Schulversuch dient der Erfahrungssammlung im Bereich der notenfremen Beurteilung. Der Schulversuch endet im Sommer 2018. Eine vollständige und flächendeckende Umsetzung ist nicht vorgesehen.

Kosten: rund CHF 50'000.--/Jahr (2002 bis 2014 rund CHF 600'000.--)

- **Schulversuch „Hochbegabte II“**  
Der Schulversuch diente in den Jahren 2005 bis 2008 der Erfahrungssammlung im Bereich der Begabtenförderung. Diese wurde ab 2009 flächendeckend im Rahmen der Umsetzung von Art. 17 des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210) umgesetzt.

Kosten: rund CHF 52'000.--/Jahr (2005 bis 2008 rund CHF 208'000.--)

- **Schulversuch „Basisstufe“**  
Der Schulversuch diente in den Jahren 2004 bis 2013 der Erfahrungssammlung für die neue Unterrichtsart im Kindergarten bis 2. Schuljahr. Seit dem Schuljahr 2013/14 können die Gemeinden auf Gesuch hin Basisstufenklassen führen (aktueller Stand: 33 Gemeinden).

Kosten: rund CHF 840'000.--/Jahr (2004 bis 2013 rund CHF 8'400'000.--)

In der Umsetzung zeigt sich nun, dass der Mehrbedarf nicht so hoch wie im Schulversuch ist, weil die Gemeinden, welche Basisstufen einführen durch diese oftmals eine effizientere Schulorganisation erreichen.

- **Schulversuch „Cycle élémentaire“**  
Der Schulversuch diente in den Jahren 2005 bis 2013 der Erfahrungssammlung für die neue

Unterrichtsart im Kindergarten bis 2. Schuljahr. Seit dem Schuljahr 2013/14 können die Gemeinden auf Gesuch hin Cycle élémentaire-Klassen führen (aktueller Stand: 5 Gemeinden).

Kosten: rund CHF 100'000.--/Jahr (2005 bis 2013 rund CHF 900'000.--)

- **Schulversuch „Teams für starke Lehr- und Lernbeziehungen“**

Der Schulversuch dient in den Jahren 2014 bis 2019 der Erfahrungssammlung für die Reduktion der Anzahl Lehrpersonen pro Schulklasse.

Kosten: rund CHF 113'000.--/Jahr

## **9. 2002-2014: Entwicklung Schulsozialarbeit? Entwicklung der Integrationsmassnahmen und Integrationsprojekte?**

Insbesondere ab 2004 haben verschiedene Gemeinden auf eigene Initiative und auf eigene Kosten Schulsozialarbeit aufgebaut. 2012 wurde in insgesamt 58 Gemeinden für rund 43'000 Schülerinnen und Schüler Schulsozialarbeit angeboten (ohne finanzielle Beteiligung des Kantons). Ende 2014 hat die Erziehungsdirektion gestützt auf Art. 20a VSG erstmals Beiträge für die Schulsozialarbeit an die Gemeinden ausbezahlt. Die kantonale Mitfinanzierung beläuft sich aktuell auf 10 Prozent der effektiven Lohnkosten und betrug 2014 (ab Schuljahresbeginn) rund CHF 600'000. Derzeit haben rund 50'000 Schülerinnen und Schüler Zugang zur Schulsozialarbeit.

2002 besuchten rund 4010 Volksschulkinder (3.6%) eine besondere Klasse (damals „Kleinklassen“). 2014 waren es rund 1'680 (1.7%). Dies zeigt, dass die Volksschule im Kanton Bern generell integrativer geführt wird. Die Gemeinden entscheiden seit 2009 selber, ob sie mit den zur Verfügung stehenden Mitteln besondere Klassen führen oder nicht bzw. wie integrativ sie ihre Schule gestalten. Seit 2009 haben die von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion finanzierten Integrationsvorhaben von behinderten Kindern in der Regelschule zugenommen (2009: rund 50 - 2014 297 bewilligte Integrationen).

## **10. Worauf ist die Steigerung der ERZ-Ausgaben zwischen 2002 und 2014 zurückzuführen?**

Wie bereits bei der Frage 1 erwähnt, sind die Lohnentwicklungen der wesentliche Faktor für die Ausgabenentwicklung im Bereich der ERZ. Daneben sind vor allem die demografische Entwicklung sowie verschiedene Reorganisationen zu benennen (Verschiebungen von Schulen zur ERZ, Beitragssystem bei den Hochschulen, etc.)

Insgesamt zeigt die unterdurchschnittliche, in den letzten Jahren sogar rückläufige Aufwandsentwicklung jedoch deutlich das ausgeprägte Kostenbewusstsein. Dass gleichzeitig – um nur zwei Beispiele zu nennen - das Angebot der Tagesschulen aufgebaut und die Entwicklungen der Hochschulen vorangetrieben werden konnte, war nur aufgrund eines konsequenten und effizienten Mitteleinsatzes möglich. Zudem ist es dank ASP gelungen, im Budget und im Aufgaben- und Finanzplan künftig Mittel für den individuellen Gehaltsaufstieg von 1.5 Prozent zu sichern.

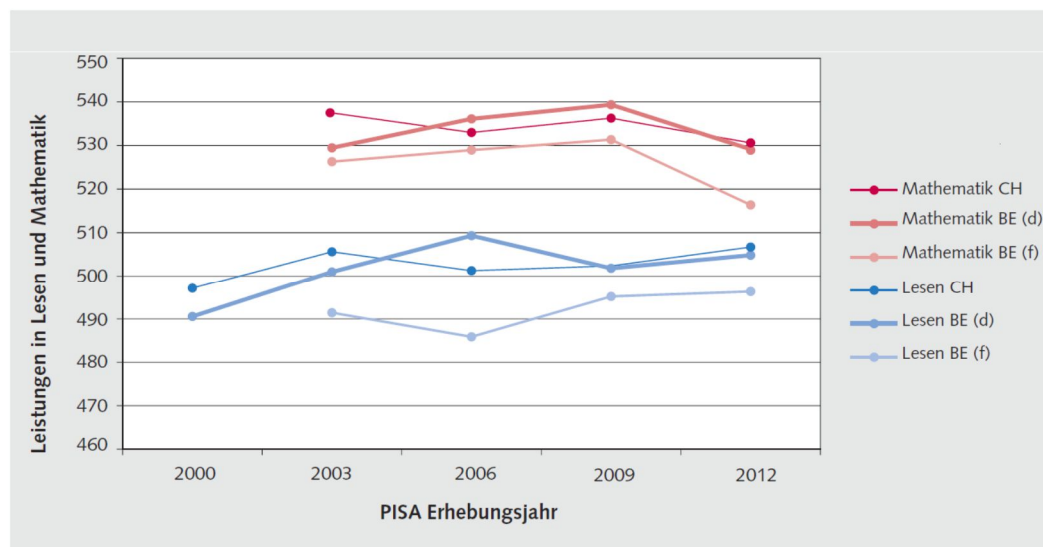
## 11. In welchen Bereichen sind die Kosten am meisten gestiegen?

Wie in der Abbildung zur Frage 3 erkennbar, hat die Aufwandsteigerung praktisch ausnahmslos in den Bildungsbereichen stattgefunden. Die Steigerungen lagen somit bei den Hochschulen, dem Bereich Kindergarten und Volksschule und dem Bereich Mittelschulen und Berufsbildung.

## 12. Wie haben sich die Ergebnisse/Leistungen der Schüler (PISA etc.) im gleichen Zeitraum entwickelt?

Die fünf PISA-Erhebungen 2000 bis 2012 geben einen Einblick in die Entwicklung der Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler in Lesen und Mathematik. Es zeigt sich bei den Berner 9.-Klässlern ein leicht positiver Trend im Lesen und ein eher negativer in der Mathematik (vgl. Abbildung). Die leicht positive Entwicklung im Lesen findet vor allem in der Gruppe der leistungsschwachen Schülerinnen und Schüler statt und zeigt sich im deutschsprachigen Kantonsteil in einer statistisch signifikanten Abnahme der Risikogruppe (Lesekompetenzen < Niveau 2) von 19 auf 13 Prozent.

Der Lehrplan 21 wird zu einer Stärkung der beiden Bereiche führen, da vorgesehen ist, die Lektorenzahl der Fächer Mathematik und Deutsch zu erhöhen.



Entwicklung der Leistungen in Lesen und Mathematik 2000–2012 (gemäss PISA)

*Anmerkung:* Die jährlichen, uneinheitlichen Schwankungen von Erhebung zu Erhebung liegen meist im Rahmen des Stichprobenfehlers, d. h. sie spiegeln vermutlich keine echten Veränderungen wider, sondern sind die Folge von zufälligen Unterschieden in der Zusammensetzung der Stichprobe.

*Quelle:* Forschungsgemeinschaft PISA Deutschschweiz (2014): PISA 2012: Porträt des Kantons Bern (deutschsprachiger Teil), Seite 59.

## An den Grossen Rat