

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2016-010 von Christine Koch: «Langfristige Perspektiven für unser Bildungssystem?»

2016/10

vom 04. September 2018

1. Text des Postulats

Am 14. Januar 2016 reichte Christine Koch das Postulat 2016-010 «Langfristige Perspektiven für unser Bildungssystem» ein, welches vom Landrat am Datum eingeben mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

„In den letzten 3 Jahren sind gemäss den Daten der Statistischen Ämter von BL und BS deutlich mehr Geburten verzeichnet worden. 2015 wurde gar ein seit Jahrzehnten nicht erreichter Wert verzeichnet. Ebenfalls stark, sogar überproportional, gestiegen ist die Anzahl der Frühgeburten, wie den Statistiken der grossen Spitäler entnommen werden kann. Noch gehen all diese Kinder nicht zur Schule. Trotzdem kann heute schon erwartet werden, dass unser Bildungssystem in 5-10 Jahren deutlich höhere SchülerInnenzahlen bewältigen muss. Dies gilt sogar noch verstärkt für die Sonderpädagogik, da ein starker Zusammenhang zwischen der Anzahl der Frühgeburten und der Notwendigkeit von Spezialförderung besteht. Verstärkt wird diese Entwicklung durch die zunehmende Anzahl von UMA (unbegleitete minderjährige Asylsuchende), welche unter Umständen langfristig in der Schweiz bleiben werden. Die mittelfristig absehbare Mehrbelastung unseres Bildungssystems fällt in eine Zeit hohen Spardrucks und es besteht die Gefahr, dass kurzfristig Kapazitäten abgebaut werden, welche schon bald wieder umso teurer aufgebaut werden müssen. Dies mit grossen finanziellen Folgen für den Kanton, aber auch für die Gemeinden.

In diesem Zusammenhang bitte ich die Regierung, einen Bericht zu den mittel- und langfristigen Perspektiven bezüglich der Dimensionierung unseres Bildungssystems zu erstellen. Dabei sollen die folgenden Aspekte speziell beleuchtet werden:

- 1. Mit welchen Schülerzahlen rechnet die BKSD auf den verschiedenen Schulstufen in 5, 10 und 15 Jahren?*
- 2. Wie hat sich diese Planung in den letzten Jahren aufgrund der sich abzeichnenden Trendwende bei den Geburten verändert?*
- 3. Welche Konsequenzen ergeben sich für die Schulraum-Planung bzw. für die Stellenentwicklung?*
- 4. Welche Konsequenzen ergeben sich für die Sonderpädagogik aufgrund der zu erwartenden überproportionalen Steigerung in diesem Segment (z.B. Dimensionierung Schulpädagogischer Dienst, Kosten für Heimplätze, etc.)?*
- 5. Wie berücksichtigt die BKSD diese langfristige Entwicklung in ihren kurzfristigen Plänen?“*

2. Stellungnahme des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Erwägungen

Mit dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) verfügen Regierungsrat und Landrat über eine 4-jährige Finanzplanung und eine zehnjährige Investitionsplanung. Die Planung wird jährlich aktualisiert. Für eine konkrete Aufgaben- und Finanzplanung wird dieser Zeitraum allgemein als angemessen betrachtet.

Über diesen Zeitraum hinaus würden viele Prognosegrössen mit zunehmender Anzahl Planjahre immer spekulativer. Dies trifft auch für die Prognosen im Bildungsbereich zu. Zwar lassen sich aufgrund der Anzahl Geburten die Eintritte in den Kindergarten relativ zuverlässig vorhersagen. Aufgrund der Remotions- und Interklassenquoten werden jedoch die Prognosen mit zunehmender Schulstufe immer ungenauer. Neben den Geburtenzahlen beeinflusst die Zu- und Abwanderung die Schülerzahlen auf allen Schulstufen. Wanderungsbewegungen lassen sich nur sehr ungenau vorhersagen und werden mit zunehmendem Prognosezeitraum rein spekulativ. So konnte beispielsweise niemand die Flüchtlingskrise und ihre Herausforderungen für das Bildungssystem vorhersagen.

Deshalb lässt sich auch gut nachvollziehen, weshalb in der Schweiz kein Kanton in der Finanzplanung einen Planungshorizont von über 4 Jahren aufweist. Auch der Bund plant in seinem Finanzplan (nebst dem Budgetjahr) nur für drei Finanzplanjahre. Ein analoges Bild zeigt eine KPMG-Umfrage¹ aus dem Jahr 2008 für die Privatwirtschaft: eine Mehrheit der Unternehmen plant bereits ab dem 3. Jahr nicht mehr detailliert und rund 94% der Unternehmen planen gar nicht oder nur sehr grob über einen Horizont von 5 oder mehr Jahren.

Der Regierungsrat erachtet daher für eine konkrete Planung einen Planungshorizont von 4 Jahren als zweckmässig. Basierend auf diesem Umstand werden im Kanton Basel-Landschaft die Lernendenprognosen nur für einen Zeitraum von 6 Jahren (Schuljahre) für die Schulbetriebsplanung erhoben (bei der Schulraumplanung wird über diesen Zeitraum hinaus zusätzlich auf Daten des Statistischen Amtes des Kantons Basel-Landschaft (10 Schuljahre) abgestützt). Die Planungsgrundlagen werden jährlich im Rahmen der Erarbeitung des AFP aktualisiert. Bisher hat sich dieser Prognosezeitraum für die Bewältigung der Herausforderungen im Bildungswesen als hinreichend erwiesen. Als Beispiele für erfolgreich gemeisterte Problemstellungen können genannt werden:

- Im Schuljahr 2015/2016 wurde mit der Umsetzung von Harnos 6/3 ein Projekt mit erheblichen strukturellen Änderungen erfolgreich umgesetzt. Sowohl bei der Schulraumplanung als auch beim Abbau (Sekundarschulen) und Aufbau (Primarschulen) von Lehrpersonen traten keine grossen Probleme auf.
- Im Jahr 2016 wurden im Rahmen der Flüchtlingskrise innert kürzester Zeit (ohne lange Vorwarnzeit) zusätzliche Bildungsangebote wie Fremdsprachenintegrationsklassen oder Integrations- und Berufsvorbereitungskurse (IBK) bereitgestellt und für die Unterbringung der minderjährigen, unbegleiteten Asylbewerber (UMA) gesorgt.

Diese Beispiele zeigen, dass das Bildungssystem im Kanton Basel-Landschaft über die notwendige Flexibilität verfügt, um Herausforderungen, auch demografisch bedingte, gut zu meistern.

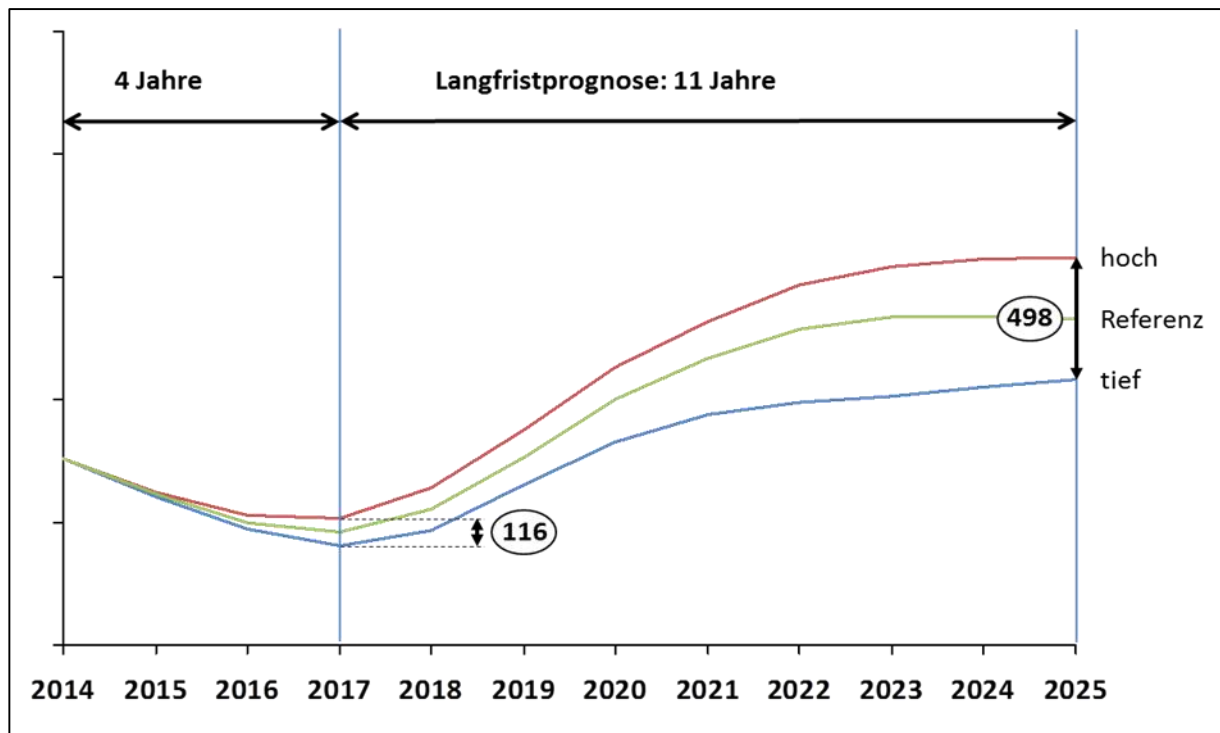
Eine Mittelfristplanung ersetzt jedoch nicht den Blick auf die Langfristperspektiven. So verfügt der Bund neben der Mittelfristplanung über Studien, die einen längeren Planungshorizont beleuchten. In der periodisch publizierten Broschüre „Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz“ werden auf hoher Flughöhe die Auswirkungen demografischer Trends auf die öffentli-

¹ Vgl. <http://www.presseportal.ch/de/pm/100001147/100564530/kpmg-umfrage-strategische-finanzplanung-der-schweizer-unternehmen>

chen Haushalte der Schweiz aufgezeigt. Allerdings stellen die Langfristperspektiven keine Prognosen dar (und schon gar keinen Finanzplan) und müssen als Trendextrapolation betrachtet werden.

Wie schwierig und unsicher Prognosen beispielsweise von Schülerzahlen in der langen Frist sind, wird auch durch den Umstand dokumentiert, dass der Bund in seiner Publikation „Bildungswesen, Szenarien 2016-2025 für das Bildungssystem“ (31.1.2017)² mit Szenarien arbeitet. In nachfolgender Abbildung sind die Prognosen 2014-2025 exemplarisch für die Sekundarschule des Kantons Basel-Landschaft aufgezeigt.

Abbildung 1: Prognose Anzahl Lernende der Sekundarschule im Kanton Basel-Landschaft.



Quelle: Bildungsperspektiven, Szenarien 2016-2025 für das Bildungssystem, Bundesamt für Statistik, 31.1.2017.

Aus den Daten können folgende Schlüsse gezogen werden:

- In den ersten vier Prognosejahren (entspricht dem Planungshorizont des AFP) beträgt der Unterschied zwischen den Szenarien „hoch“ und „tief“ 116 Lernende (ca. 1.6%). Dies ist eine hinreichende Genauigkeit für eine fundierte Aufgaben- und Finanzplanung im AFP.
- In der Langfristprognose klaffen die Lernendenzahlen zwischen den Szenarien „hoch“ und „tief“ bereits um 498 auseinander (ca. 6.2%). Dies entspricht approximativ 20-22 Klassen.

Langfristprognosen oder Trends sind daher kaum geeignete Grundlagen für eine konkrete Sachplanung. Es wäre auch aus finanzpolitischer Sicht nicht zu rechtfertigen aufgrund von maximalen Szenarien teure Vorhaltekapazitäten aufzubauen und zu halten. Zielsetzung muss vielmehr sein, unser Bildungssystem mit einer Flexibilität auszustatten, damit auch in der mittleren Frist auf die Herausforderungen reagiert und ein optimales Angebot zur Verfügung gestellt werden kann. Aus dieser Perspektive sind diese Langfristprognosen und Trends für den Regierungsrat notwendige Grundlagen, um auf strategischer Ebene die Weichen längerfristig richtig zu stellen.

² Bildungsperspektiven, Szenarien 2016-2025 für das Bildungssystem, Bundesamt für Statistik, 31.1. 2017. Vgl. auch: <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/finanz-und-kirchendirektion/statistisches-amt/schwerpunkt-demografie/bildungsszenarien>

In allen Bereichen ist die demografische Entwicklung für den Regierungsrat eine zentrale Rahmenbedingung der strategischen Planung. So hat er zum Beispiel den Bericht „Folgen des demografischen Wandels: Chancen-Risiko-Analyse und Massnahmenplan für den Kanton Basel-Landschaft (26. Mai 2015)³ erarbeiten lassen. Darin werden unter anderem für den Politikbereich Bildung Chancen und Risiken analysiert und daraus abgeleitet Massnahmen vorgeschlagen. Wo sich strategischer Handlungsbedarf abzeichnet, handelt der Regierungsrat proaktiv. Beispielhaft hierfür können folgende Projekte genannt werden:

- Masterplan Sekundarstufe II⁴: Die Berufsbildung und die Mittelschulen stehen vor grossen demographischen und gesellschaftlichen Herausforderungen. Damit die Lernenden die Bildungsziele erreichen können, braucht es in der Planung der Bildungsangebote ein hohes Mass an Konzentration von Raum und Organisation. Das bedeutet: Die Infrastruktur ist optimal zu nutzen und die Organisationsstrukturen sind darauf auszurichten. Dadurch können die anstehenden Herausforderungen flexibel, ökonomisch und nachhaltig gemeistert werden. Basierend auf der entsprechenden Analyse hat die BKSD fünf Strategien für die Sekundarstufe II definiert.
- Neupositionierung Brückenangebote: Um die Brückenangebote im Kanton Basel-Landschaft zukunftsfähig zu machen, hat der Regierungsrat ihre Neupositionierung unter den folgenden Eckwerten in Auftrag gegeben: Einjährige Vorbereitungszeit auf eine berufliche Grundbildung, Brückenangebotsstruktur mit den drei Profilen „schulisch“, „kombiniert“ und „integrativ“ und bedarfsgerechter Ausgestaltung, Neudefinition der Zugangsregelung, ein gemeinsamer Brückenangebotsraum beider Basel und Einbezug von Massnahmen der Speziellen Förderung auf Sekundarstufe II. Auf dieser Grundlage wurde ein Konzept für ein Zentrum für Brückenangebote Basel-Landschaft erarbeitet, das alle bestehenden Brückenangebote unter einer operativen Leitung zusammenfasst⁵.

2.2 Bericht

Mit welchen Schülerzahlen rechnet die BKSD auf den verschiedenen Schulstufen in 5, 10 und 15 Jahren?

Wie bereits einleitend erwähnt wurde, erstrecken sich die Lernendenprognosen im Kanton Basel-Landschaft für die Schulbetriebsplanung nur über einen Zeitraum von 6 Jahren (Schuljahre). Für die Schulraumplanung wird auf die Prognosezahlen des statistischen Amtes, welche einen Zeitraum von 10 Jahren abdecken, abgestützt. Dieser Horizont hat sich für Klassenprognosen als zuverlässige Planungsperiode etabliert und für die Schulraumplanung bewährt. Eine längere Sicht ergäbe zu grosse Ungenauigkeiten. Diese Planungsgrundlagen werden jährlich im Rahmen der Erarbeitung des AFP aktualisiert. Dabei werden die Daten zu den Geburten wie auch die aktuelle Schülerinnen- und Schülerpopulation auf allen Stufen aus dem jeweils aktuellen Schuljahr in die Berechnungen einbezogen.

Die BKSD geht davon aus, dass die Schülerinnen- und Schülerzahlen vom Schuljahr 2017/2018 – bis 2022 in der Primarschule um 2.5% (384) zunehmen werden. Für die Sekundarschule wird eine Zunahme der Schülerinnen- und Schülerzahlen um +6.6% (+497) prognostiziert. Im Schuljahr 2022/2023 werden laut Prognose mehr Schülerinnen und Schüler Gymnasien und Fachmittelschulen besuchen als 2017/2018 (+186, +6%). Für die Fachmittelschulen wird von einer konstanten Entwicklung ausgegangen.

³ Interface, Folgen des demografischen Wandels: Chancen-Risiko-Analyse und Massnahmenplan für den Kanton Basel-Landschaft, 26. Mai 2015. Vgl. auch: <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/finanz-und-kirchendirektion/statistisches-amt/schwerpunkt-demografie>

⁴ Vgl. auch Medienmitteilung: <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/bildungs-kultur-und-sportdirektion/medienmitteilungen/informationsanlass-masterplan-sekundarstufe-ii>

⁵ Die Vorlage ist am 16. November 2017 in die Vernehmlassung gegeben worden.

Tabelle 1: Lernendenprognose Kanton Basel-Landschaft 2017–2022 (Stand Juni 2018)

Schultyp Schuljahr	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020	2020/ 2021	2021/ 2022	2022/ 2023	Δ 2017/ 2023	In %
Primarschule	15'357	15'665	15'819	15'812	15'905	15'741	384	2.5%
Sekundarschule	7'560	7'542	7'632	7'794	7'812	8'057	497	6.6%
Gymnasium	3'126	3'223	3'220	3'244	3'266	3'312	186	6.0%
Fachmittelschule	906	926	926	926	904	904	-2	-0.2%

Quelle: Controlling BKSD

Wie hat sich diese Planung in den letzten Jahren aufgrund der sich abzeichnenden Trendwende bei den Geburten verändert?

Die Geburtenzahlen bilden eine massgebliche Grundlage für die Lernendenprognosen. Die Anzahl der Geburten nahm im Kanton Basel-Landschaft von 2007 bis 2015 um 9.2% zu. Diese Zunahme ist in den Prognosen in Tabelle 1 berücksichtigt (Im Jahr 2015 Geborene sind im Schuljahr 2022/2023 (letztes Prognosejahr) 7 Jahre alt und treten dann in die Primarschule ein).

Tabelle 2: Geburten Kanton Basel-Landschaft 2007–2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Δ 2007/ 2015	In %
Geburten	2'334	2'348	2'395	2'449	2'451	2'494	2'380	2'534	2'550	215	9.2%

Quelle: Bundesamt für Statistik 2016

Ebenfalls ein wichtiger Einflussfaktor für die Lernendenprognose sind die Zu- und Abwanderungen. In Tabelle 3 sind die Wanderungssaldi für die relevanten Altersklassen im Zeitraum 2007–2015 zusammengestellt. Es zeigt sich, dass die Nettozuwanderung prozentual weit stärker zugenommen hat als die Geburten. Insbesondere seit 2013 ist sie stark angestiegen. Die Zuwanderung fliesst ebenfalls in die Prognosen in Tabelle 1 ein.

Tabelle 3: Wanderungssaldo Kanton Basel-Landschaft 2007–2015, nach Altersklassen.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Δ 2007/ 2015	In %
0-6 Jahre	265	318	289	287	281	166	382	390	334	69	26%
7-14 Jahre	178	134	166	201	121	162	232	246	253	75	42%
15-19 Jahre	10	118	44	80	101	60	87	89	260	250	<100%

Quelle: Statistisches Amt Kanton Basel-Landschaft

Welche Konsequenzen ergeben sich für die Schulraum-Planung bzw. für die Stellenentwicklung?
Schulraumplanung

Die BKSD ist verantwortlich für die strategische Schulraumplanung der Sekundarstufen I und II. Aufgrund des Dekretes über die Sekundarschulkreise und Schulstandorte vom 28. Januar 2011 (SGS 642.1), der Schüler- und Klassenprognosen, der Klassenbildung im Schulkreis sowie den

Raumansprüchen werden die einzelnen Schulanlagen hinsichtlich des erforderlichen Raumbedarfs in Anlagengrössen eingeteilt. Alle 5 Jahre erfolgt aufgrund der aktuellsten Prognosezahlen des Statistischen Amtes eine Gesamtüberprüfung mit allfälliger Anpassung der Anlagengrössen. Mit der langfristigen Planung im Schulkreis und der Bildung von Überlaufgefässen können Schwankungen aufgefangen respektive zeitgerecht bauliche Massnahmen ergriffen werden.

Stellenentwicklung

Schülerinnen- und Schülerzahlen sind nicht die alleinigen Bestimmungsfaktoren für die Ressourcierung von Schulen. So haben zum Beispiel Optimierungen bei der Klassenbildung oder Änderungen beim Lektionendeputat ebenfalls einen Einfluss auf die personellen Ressourcen einer Schule. Im AFP wird jeweils über einen Planungshorizont von vier Jahren die Stellenentwicklung aufgezeigt. So wird beispielsweise im aktuellen AFP 2018-2021 bei den Sekundarschulen auf der Basis der Prognose in Tabelle 1 eine Zunahme bei den Lehrpersonen bis ins Jahr 2021 von ca. 29 Vollstellen erwartet.

Aufgrund der Altersstruktur und den damit verbundenen altersbedingten Pensionierungen ist mit folgendem Szenario zu rechnen: Auf der Primarstufe werden ab 2020 jährlich zusätzlich zur normalen Fluktuation rund 60 Vollzeitstellen zu besetzen sein. An den Sekundarschulen werden es aufgrund der erwarteten Pensionierungen ab 2019 rund 40 Vollzeitstellen sein. Dieser zusätzliche Bedarf an Lehrpersonen wird sich verbunden mit der Zunahme der Lernenden auf dieser Stufe für die nächsten 8 bis 10 Jahre halten.

Gestützt auf diese Erkenntnisse haben die vier Trägerkantone der FHNW den finanziellen Mehrbedarf beim Kernauftrag der Pädagogischen Hochschule anerkannt und in diesem Bereich im Leistungsauftrag und Globalbeitrag 2018-2020 (LRV 2017/221) CHF 11.1 Mio. zusätzliche Mittel gutgeheissen, um das Wachstum der Studierendenzahl zu unterstützen.

Welche Konsequenzen ergeben sich für die Sonderpädagogik aufgrund der zu erwartenden überproportionalen Steigerung in diesem Segment (z.B. Dimensionierung Schulpädagogischer Dienst, Kosten für Heimplätze, etc.)?

Bei Kindern, die zu früh geboren wurden, treten Lernstörungen und Verhaltensauffälligkeiten häufiger auf. Analysen von Studien zu Frühgeburten zeigen, dass 10–15% der kognitiven Beeinträchtigungen bei Kindern auf Frühgeburten zurückgeführt werden können (Brosco et al. 2013). Als Frühgeburten werden Kinder bezeichnet, die vor der vollendeten 37 Schwangerschaftswoche geboren werden (BFS 2016).

Im Kanton Basel-Landschaft blieb die Zahl der Frühgeburten zwischen 2007 bis 2015 annähernd gleich. Verglichen mit der Gesamtzahl der Geburten (vgl. Tabelle 4) ging der Anteil der Frühgeburten von 8.4% auf 7.7% zurück.

Tabelle 4: Frühgeburten Kanton Basel-Landschaft 2007–2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Frühgeburten	192	192	199	169	170	180	162	194	195
In % aller Geburten	8.4%	8.2%	8.4%	6.9%	7.0%	7.2%	6.8%	7.7%	7.7%

Quelle: Bundesamt für Statistik 2016

Wegen der gleichbleibenden Zahl der Frühgeburten im Kanton Basel-Landschaft ist nicht zu erwarten, dass in den kommenden zehn Jahren ein entsprechender sonderpädagogischer Mehrbedarf entstehen wird, der durch den Schulpsychologischen Dienst, Schulangebote oder Heime gedeckt werden müsste.

Wie berücksichtigt die BKSD diese langfristige Entwicklung in ihren kurzfristigen Plänen?“

Mit dem AFP verfügt der Regierungsrat über ein mittelfristiges Planungsinstrument mit einem Zeithorizont von 4 Jahren. Die Kurzfristplanung, nämlich das Budgetjahr, ist integraler Bestandteil des AFP. Der AFP wird jährlich rollierend überarbeitet. Dabei fliessen alle relevanten und verfügbaren Informationen in die Planung ein.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2016-010 «Langfristige Perspektiven für unser Bildungssystem?» abzuschreiben.

Liestal, 04. September 2018

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Monica Gschwind

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich