



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

07.5089.02

ED/P075089
Basel, 20. Januar 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 19. Januar 2010

Anzug Emmanuel Ullmann und Konsorten betreffend Kosten – Nutzenanalyse kantonaler Schulen

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 9. Mai 2007 den nachstehenden Anzug Emmanuel Ullmann und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Die Qualität der Schulausbildung gibt immer wieder zu Diskussionen Anlass. In meiner Interpellation Nr. 48 vom Juni 2006 betreffend Kostenvergleich kantonaler Schulen hat der Regierungsrat angegeben, dass die Schulkosten pro Schüler/in im Primarbereich im Jahre 2001 kaufkraftbereinigt im europäischen Mittel bei rund 3'900 Euro pro Jahr, gegenüber 5'400 Euro im Sekundarbereich und 7'700 Euro pro Studierende im Tertiärbereich lagen. Dem gegenüber lag die Schweiz mit ca. 6'100 Euro (Primar), ca. 7'000 Euro (Sekundarbereich) und 18'200 Euro (Tertiärbereich) klar über dem EU-Durchschnitt. Im Primarschulbereich liegt die Schweiz mit Schweden, Norwegen und Österreich an der Spitze. Auch im Sekundarbereich liegt der Schweizer Wert im Spitzensfeld hinter jenen von Dänemark, Norwegen und Österreich. Auf der Tertiärstufe liegt die Schweiz an der Spitze. Ausgehend von den schon sehr hohen nationalen Ausgaben liegt auch im interkantonalen Vergleich der Kanton Basel-Stadt bei den öffentlichen Ausgaben für die obligatorische Schulausbildung mit durchschnittlich CHF 148'000 an der Spitze. Der Kanton Basel-Landschaft gibt knapp CHF 120'000, der Kanton Aargau gut CHF 100'000 aus.

Dass Quantität nicht immer gleich Qualität bedeutet, zeigen die grossen Schwierigkeiten, die hiesige Schulabgänger bei der Suche nach einer Lehrstelle bekunden: Häufig genügen sie den Anforderungen der Lehrbetriebe nicht mehr, diese bevorzugen Schulabgänger aus dem Oberbaselbiet. Der Regierungsrat ist in meiner Interpellationsantwort der Auffassung, dass „die Kosten für das baselstädtische Schulwesen der Schwierigkeit der Bildungsaufgabe in unserem Kanton in vernünftigem Mass angepasst ist. Ein Mass für die Schwierigkeit des Auftrags der Basler Schulen ist der Anteil der sehr heterogenen Klassen, also jener Klassen, deren Anteil an fremdsprachigen oder ausländischen Schülerinnen und Schülern grösser als 30% ist. Mit 67% ist der Anteil dieser Klassen doppelt so hoch wie im Kanton Basel-Landschaft und deutlich über dem schweizerischen Durchschnitt (38%)“. Nach Auffassung der Unterzeichnenden kann dies jedoch nur ein Erklärungsgrund unter vielen sein.

Im Interesse einer umfassenden Abklärung bitten wir den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob mit einer wissenschaftlichen Kosten- Nutzenanalyse aufgezeigt werden

kann, wie die Qualität der Schulausbildung mit den vorhandenen Ressourcen verbessert werden könnte.

Emmanuel Ullmann, Christophe Haller, Daniel Stoltz, Baschi Dürr, Stephan Gassmann, Bruno Mazzotti, Sebastian Frehner, Rolf Stürm, Rolf Jucker, Angelika Zanolari, Claudia Buess, Maria Berger-Coenen“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Zum Problem der Kosten-Nutzen- und Kosten-Wirkungs-Analyse in der Bildung

Die Schule gilt als zahlenmäßig grösste und sozial anspruchsvollste Organisationseinheit und als Institution, deren Auftrag überdurchschnittlich komplex ist und deren Nutzen und Wirkungen sowohl qualitativ wie auch quantitativ nicht nur schwer erfassbar, sondern auch nur in begrenztem Mass in Zusammenhang zu bringen sind mit den investierten Ressourcen und den Bildungsverfahren.

Die Schwierigkeit, die im Anzug geforderten Zusammenhänge zwischen Kosten und Nutzen bzw. Wirkung quantitativ zu erfassen und explizit darzustellen, ist zum einen kulturell begründet: Bildung und Ökonomie standen einander seit eh und je in einem eher distanzierten Verhältnis gegenüber.

Zum andern liegt sie in der Auftragslage der Schule: Das Bildungswesen hat zum Ziel, die geistigen, körperlichen, schöpferischen, emotionalen und sozialen Fähigkeiten junger Menschen zu fördern, das Verantwortungsbewusstsein gegenüber den Mitmenschen und der Welt zu stärken sowie das Hineinwachsen in die Gesellschaft und Arbeitswelt vorzubereiten und zu begleiten. Allein schon diese Beschreibung macht die Schwierigkeit deutlich, Ergebnisse der Bildungsprozesse zu qualifizieren, zu quantifizieren oder gar zu monetarisieren. Letzteres wäre aber zwingend nötig, um die von den Anzugstellenden geforderte Kosten-Nutzen-Analyse für die Schulen durchzuführen.

Den mit den Eigengesetzlichkeiten der Bildung begründeten Vorbehalten zum Trotz ist der Regierungsrat mit den Anzugstellenden der Auffassung, dass die Bildungspolitik profitiert, wenn sie auch von sinnvollem qualitativen und quantitativen Steuerungswissen über die Wirkungen der Bildung und ihrem Zusammenhang mit den Ressourcen gestützt wird. Was an pädagogischem Handeln, an seinen Wirkungen und deren Zusammenhang mit den Kosten messbar ist, soll deshalb gemessen werden mit der Zielsetzung, die Schülerinnen und Schüler noch besser fördern sowie den Unterricht und die Organisation Schule weiter entwickeln zu können. Die Methoden der modernen Bildungsforschung haben an den Basler Schulen seit Beginn der Schulreform der 90er-Jahre Einzug gehalten und sollen auch in Zukunft einen grossen Stellenwert einnehmen. Es gilt aber auch: Was in Schule und Unterricht wirklich geschieht, welches die Wirkungen von Schule und Unterricht sind und wie sich Kinder Bildung zu eigen machen, bleibt oft nicht nur den Lehrpersonen, den Kindern und Jugendlichen verborgen, sondern auch der quantitativen Analyse. Das Defizit an Erkenntnis über die Wirkungen und Wirkungszusammenhänge der Schule ist zwar begrenzbar und wird mit dem

Ausbau der Bildungsforschung immer kleiner. Es ist aber wohl grundsätzlich nicht aufhebbar. Denn Bildung ereignet sich nicht in einer Labor- und Produktionssituation, deren Input- und Outputgrößen vermessbar und steuerbar sind, sondern in Kindern und Jugendlichen. Bildung ist kein über Ressourcen und objektive, verallgemeinerbare Verfahren direkt herstellbares Produkt, sondern ein subjektiver, innerpersonaler, der Vermessung letztlich nie ganz zugänglicher Prozess. Das heißt auch: Nicht alles, was im Bildungsgeschehen von Bedeutung ist und Wirkung erzeugt, lässt sich vermessen. Oder umgekehrt ausgedrückt: Schulsysteme, welche sich nur an *messbaren* Wirkungen, Zielen und Standards orientieren, blenden wichtige Bildungsvorgänge und -wirkungen aus.

Zusammengefasst bedeutet das:

- Eine Kosten-Nutzen-Analyse ist im Bildungsbereich aus grundsätzlichen Erwägungen nicht möglich, weil der Nutzen der Bildung nicht monetarisierbar ist. Zwar sind die materiellen Mittel (kurz „Inputs“ wie z.B. Löhne des Lehrpersonals, Unterrichtsmaterial) monetarisierbar, nicht aber die immateriellen Inputs (wie z.B. die Unterrichtsmethoden) und die überwiegende Zahl der Ergebnisse des Bildungsprozesses (kurz „Outputs“ wie z.B. die Quantität und Qualität des Wissens und Könnens der Schülerinnen und Schüler, Chancengerechtigkeit, etc.). Das Monetarisieren aller Inputs und Outputs wäre aber die notwendige Voraussetzung für eine Kosten-Nutzen-Analyse. Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat Versuche, Kosten-Nutzen-Analysen im Schulbereich zu erstellen, ab.
- Realistischer sind im Bereich der Bildung Kosten-Wirksamkeits-Analysen. Sie setzen die Wirkungen der Bildungsprozesse ins Verhältnis zu deren Kosten und erheben damit die Wirtschaftlichkeit des Systems. Die Wirkungen werden dabei nach Möglichkeit mit Indikatoren quantitativ erfasst. Auch diesem Vorgehen sind die oben erwähnten Grenzen im Bereich der Messbarkeit von Wirkungen gesetzt. Der Regierungsrat unterstützt die Weiterentwicklung des Bildungsmonitorings in Richtung von Kosten-Wirksamkeits-Analysen, weil sie helfen, mehr Steuerungswissen für die Weiterentwicklung der Pädagogik, der Didaktik und der Schulorganisation zu generieren und die Ressourcen effizient einzusetzen.

Für Kosten-Nutzen- und Kosten-Wirkungs-Analysen ist der Begriff der Effizienz zentral. Effizienz bezeichnet den Grad der Wirksamkeit und Eignung von Handlungen in Relation zu vorgegebenen Zielen. Konkret bedeutet dies, dass Effizienz stets ein Ausdruck dafür ist, in welchem Verhältnis die materiellen und immateriellen Mittel (kurz Inputs) zu den Ergebnissen des Wertschöpfungsprozesses (kurz Outputs) eines Systems stehen.

Im Bildungswesen existiert zurzeit keine Theorie, wie der Einsatz von Ressourcen die Wirkungen beeinflusst. Daraus ergibt sich, dass es weder Zahlen noch Hypothesen über die theoretisch maximale Effizienz einer Schule gibt. Folglich ist eine Beurteilung der Effizienz nur über die Zeit oder zwischen Produzenten (d.h. zwischen Systemen oder Bildungsinstitutionen) möglich. Damit lassen sich beispielsweise Aussagen machen, in welcher Richtung sich die Effizienz mit der Zeit entwickelt. Die Güte der Beurteilung der Effizienz hängt entscheidend davon ab, ob sowohl die Inputs als auch die Outputs in einer derart standardisierten Form erhoben werden können, dass sie sowohl über die Zeit als auch zwischen ver-

schiedenen Produzenten (z.B. zwischen verschiedenen Kantonen) tatsächlich ohne Einschränkung verglichen werden können.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Aufbau des Bildungsmonitorings in der Schweiz nicht auf jenem Stand ist, der Effizienzvergleiche auf der Zeitachse oder zwischen den Kantonen zulässt. So sehr es der Regierungsrat auch begrüsst, dass sich die Steuerung des Bildungssystems vermehrt auch auf Systemdaten abstützen kann, so sehr ist er sich auch der Tatsache bewusst, dass bessere Datengrundlagen, umfassenderes Steuerungswissen und explizitere Steuerung keine hinreichenden Bedingungen für ein besseres Bildungswesen sind, sondern nur notwendige.

2. Massnahmen

Um die Voraussetzungen für die Steuerung des Bildungssystems zu verbessern, sollen bisherige Statistiken und punktuelle Beteiligungen an Forschungsprojekten von Bund, Kantonen und einzelnen Institutionen koordiniert und ergänzt werden. Mit dem Bildungsmonitoring soll bereits vorhandenes Wissen gezielt gesammelt und so aufbereitet werden, dass es als Instrument für bildungspolitische Entscheide und für die Bildungsplanung besser genutzt werden kann.

2.1 Der Bildungsbericht Schweiz 2006

Der erste gesamtschweizerische Bildungsbericht mit Pilotcharakter verschafft im Rahmen des nationalen Bildungsmonitorings einen umfassenden Überblick über das schweizerische Bildungswesen von der Vorschule bis hin zur Weiterbildung. Die Berichterstattung erfolgt zwar ausschliesslich auf der Basis von Sekundäranalysen schon existierender Primärquellen, doch wird durch die Kombination von Informationen und spezifischer Fragestellungen Mehrwert geschaffen. Eine erste Quintessenz war, dass die Schweiz noch ziemlich am Anfang einer Kosten- und Inputstatistik steht, welche es erlaubt, Institutionen oder Kantone auf einer wirklich vergleichbaren Basis einander gegenüberzustellen.

Das Bildungsmonitoring ist auf eine langfristige Perspektive und zyklische Durchführung ausgerichtet. Der Monitoringprozess erfolgt permanent auf allen Ebenen des Bildungssystems und schliesst die bereits laufenden Arbeiten der verschiedenen Akteure ein. Die Realisierung des ersten Bildungsberichts wurde absichtlich als Pilotprojekt konzipiert, damit aufgrund dieser Erfahrungen Korrekturen und Optimierungen ermöglicht werden, welche als konkrete Fragestellungen seitens der Bildungspolitik in den nächsten Bildungsbericht einfließen und bearbeitet werden können. Alle vier Jahre soll künftig ein Bildungsbericht erscheinen, der eine bewertende Gesamtsicht des Bildungssystems abbilden soll. Der erste ordentliche Bildungsbericht ist für das Jahr 2010 geplant. Der Mehrwert entsteht dabei zu einem grossen Teil aus dem repetitiven Charakter der Berichterstattung, welche relative Veränderungen im Bildungswesen aufzeigt.

2.2 HarmoS-Konkordat

Im Rahmen des HarmoS-Konkordats der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK werden gesamtschweizerisch Bildungsstandards festgelegt, welche die angestrebten Kompetenzziele (= Outputs) beschreiben. Im Bereich der Kompetenzmessungen werden die Standards und die darauf folgenden Überprüfungen des Kompetenzzustandes in der Volksschule als Teil des Projektes ebenfalls eine entscheidende Verbesserung bringen.

2.3 Ratschlag Gesamtschweizerische und regionale Harmonisierung der Schulen (Bildungsraum Nordwestschweiz)

Am 18. Dezember 2009 ist dem Grossen Rat der Ratschlag Gesamtschweizerische und regionale Harmonisierung der Schulen (Bildungsraum Nordwestschweiz) zugegangen. Die Regierungsvereinbarung über die Zusammenarbeit im Bildungsraum Nordwestschweiz sieht den vierkantonalen Aufbau eines Bildungsmonitorings und die Herausgabe eines gemeinsamen Bildungsberichts vor, der eine datengestützte Analyse der kantonalen Bildungssysteme umfasst. Ausserdem sieht der Ratschlag für die Schuljahre 4, 8, 10 und 11 in den Fächern Mathematik, Französisch, Englisch und Naturwissenschaften vierkantonale Leistungstests (Checks) vor, welche auf den HarmoS-Standards beruhen. Die gemeinsame Entwicklung der standardisierten Leistungsmessung ist in Vorbereitung.

2.4 Projekt des Bundes über die „Modernisierung der Erhebungen im Bildungsbereich“

Das Bundesamt für Statistik verfolgt mit dem Projekt „Modernisierung der Erhebungen im Bildungsbereich“ das Ziel, ein integriertes, gesamtschweizerisch koordiniertes System der Bildungsstatistik aufzubauen. Primäre Ziele des Modernisierungsprojekts sind die Anpassung der Bildungsstatistik an den aktuellen Bedarf an Informationen, die Erhöhung der Vergleichbarkeit und Aktualität der Daten, die Erhöhung der Datenqualität sowie die Vereinfachung und Beschleunigung der Prozesse bei der Datenerhebung und Datenverarbeitung. Das Projekt hat eine Laufzeit von 2004 bis 2012. Der so genannte Personenidentifikator ist das Kernstück der Modernisierung und ermöglicht es, die jährlich erhobenen Daten der Personen in Ausbildung miteinander zu verknüpfen und somit zusätzliche Informationen - zum Beispiel zu Bildungslaufbahnen, Übertritten, Mobilitätsverhalten - zu generieren. Die modernisierte Bildungsstatistik soll der nationalen und kantonalen Bildungspolitik eine verlässliche und aussagekräftige statistische Grundlage zur Steuerung des Bildungssystems zur Verfügung stellen. Das Modernisierungsprojekt wird deshalb in partnerschaftlicher Kooperation mit dem Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) realisiert.

Die Statistik der öffentlichen Bildungsfinanzen ist Teil der aktuellen Reform der Finanzstatistik, welche zur Verbesserung der internationalen Vergleichbarkeit führen soll. Indikatoren, wie beispielsweise „öffentliche Bildungsausgaben in Prozent des BIP“ sind Teil einer Palette von 15 strategischen Führungsindikatoren des Parlamentes und Bundes, welche auch auf kantonaler Ebene Anwendung finden sollen.

Der Kanton Basel-Stadt verfügt schon seit Jahren über eine anonymisierte Individualstatistik. Schwerpunkt in den kommenden Jahren werden die Auswertung und Analysen insbesondere der Bildungslaufbahnen von Schülerinnen und Schülern darstellen.

2.5 Qualitätsmanagement an den Basler Schulen

Mit dem im Jahre 2005 erlassenen „Kantonalen Rahmenkonzept zum Qualitätsmanagement an den Schulen des Kantons Basel-Stadt“ (QM BS) besteht ein verbindlicher Referenzrahmen für die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung an den Schulen. Es setzt auf eigenverantwortliche, massgeschneiderte, stufen- und situationsgerechte sowie kontinuierliche und systematische Weiterentwicklung der Schulen und deren Unterricht durch die Akteure vor Ort. Die Schulen (Schulleitungen, Rektorate und Direktionen) haben den Auftrag erhalten, aufgrund des kantonalen Rahmenkonzeptes eine schulspezifische Planung vorzunehmen und die Umsetzung und Ausgestaltung des Konzeptes an ihrer Schule bis zum Jahre 2012 umzusetzen und die darin definierten Minimalstandards zu erfüllen. Für den Aufbau der Qualitätsmanagements an den Schulen sollen nicht herkömmliche Qualitätssysteme aus Industrie und Wirtschaft adaptiert werden. Es geht auch nicht um eine „Produktequalität“, die eine objektive Normierung erfahren soll. Der Qualitätsbegriff für den Bildungsbereich wird als eine kontinuierliche pädagogische Entwicklungsarbeit und als prozessuale Führungsaufgabe verstanden. Der Aufbau der Qualitätssysteme vor Ort verläuft planmäßig.

2.6 Leistungsvereinbarungen

Leistungs- und Zielvereinbarungen über Kennzahlen stellen ein unverzichtbares Instrument der Führung dar. Diese Leistungsvereinbarungen erfolgen über die Linie und sind Gegenstand der jährlichen Führungsgespräche. Die Leistungsvereinbarungen werden analysiert und bei Handlungsbedarf (Abweichung) werden neue Zielvereinbarungen erwirkt. Das Qualitätsmanagement trägt „Steuerungswissen“ für die Leistungsvereinbarungen in Form von Evaluationsresultaten bei und ist dafür besorgt, dass Kennzahlen zur Verfügung stehen.

2.7 Projekt „Auf- und Ausbau Bildungsmonitoring und Bildungsbericht Kanton Basel-Stadt“

Mit dem Projekt „Auf- und Ausbau Bildungsmonitoring und Bildungsbericht Kanton Basel-Stadt“, welches bis Ende 2010 abgeschlossen sein soll, will der Kanton in Abstimmung mit dem Bildungsbericht Schweiz und dem geplanten Bildungsbericht des Bildungsraums Nordwestschweiz einen eigenen Bildungsbericht aufbauen, welcher sich auch speziell mit den Fragestellungen der Anzugstellenden auseinandersetzen wird. „Aufgabe eines Monitorings ist es, kontinuierliche, datengestützte Informationen über Rahmenbedingungen, Prozesse, Ergebnisse und Erträge dieser Bildungsanstrengungen für Bildungspolitik und Öffentlichkeit bereitzustellen. Es soll auch nach der Effektivität der eingeschlagenen Wege sowie nach der Effizienz, d.h. nach der optimalen Nutzung der Ressourcen im eigenen Bildungssystem, gefragt werden. Gleichzeitig soll auch darauf geachtet werden, dass allen Kindern und Jugendlichen die höchst mögliche Bildungsgerechtigkeit widerfährt und keine Ungleichstellungen im System institutionalisiert werden. D.h. es soll gefragt werden, ob beim Zugang als auch beim

Abschluss allen Schülerinnen und Schülern vergleichbare Bildungschancen geboten werden“ (Auszug aus dem Projektauftrag).

3. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen, den Anzug Emmanuel Ullmann und Konsorten als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin