



Stans, 3. September 2019
Nr. 550

Bildungsdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Interpellation von Landrat Walter Odermatt, Stans, und Landrat Sepp Gabriel, Buochs, betreffend die Bildungsfinanzen im Kanton Nidwalden. Beantwortung

1 Sachverhalt

1.1 Interpellanten

Mit Schreiben vom 27. Juni 2019 übermittelte das Landratsbüro dem Regierungsrat Nidwalden eine Interpellation von Landrat Walter Odermatt, Stans, und Landrat Sepp Gabriel, Buochs, betreffend die Bildungsfinanzen im Kanton Nidwalden.

1.2 Thematik

In ihrem Vorstoss vom 19. Juni 2019 stellen die beiden Landräte fest, dass das Angebot, die Organisation und die Förderung von Ausbildung und Bildung zu den zentralen öffentlichen Aufgaben gehören. Ihrer Bedeutung entsprechend seien die Ausgaben im Bildungsbereich sehr hoch. Um einen Überblick über die bisherigen und künftigen finanziellen Entwicklungen in der Bildung zu gewinnen, bitten die Interpellanten den Regierungsrat um die Beantwortung ihrer Fragen.

1.3 Fragen

1. Gemäss Bildungsbericht Schweiz 2018 gehören die Bildungsausgaben pro Kopf der Bevölkerung in Nidwalden schweizweit zu den tiefsten. Ist dies das Ergebnis von Sparsbemühungen und wenn ja, wo wurden im Bildungsbereich konkret Leistungen abgebaut? Wo steht der Kanton heute im interkantonalen Kontext mit seinen Bildungsleistungen?
2. Im Rahmen des Gesamtaufwands des Kantons Nidwalden von rund 380 Mio. Franken beläuft sich der Aufwand der Bildungsdirektion auf rund 64 Mio. Wie hat sich dieser grosse Aufwand in den vergangenen Jahren entwickelt und wie sieht das Verhältnis aus zwischen Kosten, die beeinflusst werden können und solchen, die – wie bspw. die Trägerschaft der Fachhochschule Zentralschweiz – gebunden sind?
3. Der Bildungsstatistik Nidwalden ist zu entnehmen, dass die Anzahl der Lernenden im Kanton in den vergangenen zehn Jahren um 10 % zurückgegangen ist; an der Orientierungsschule machte der Rückgang gar fast 20 % aus. Wie wirkt sich dieser Rückgang auf Kanton und Gemeinden aus? Kann der Kanton Einfluss auf die Bildungsausgaben der Gemeinden nehmen?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat die künftige Kostenentwicklung im Bildungsbereich?

1.4 Frist

Gemäss § 108 Abs. 2 des Reglements über die Geschäftsordnung des Landrates (Landratsreglement, LRR; NG 151.11) hat der Regierungsrat binnen sechs Monaten seit der Überweisung des Vorstosses seine Stellungnahme abzugeben. Diese hat damit bis spätestens zum 27. Dezember 2019 zu erfolgen.

2 Beantwortung

2.1 Vorbemerkung

Im Budget wird zwischen dem Aufwand und dem Nettoaufwand unterschieden. Der Nettoaufwand ergibt sich aus Aufwand abzüglich Ertrag. Der Ertrag umfasst Entgelte, Fondsentnahmen, Transfererträge und interne Verrechnungen. In der Rechnung 2018 beläuft sich der Aufwand der Bildungsdirektion auf 63.746 Mio. Franken, der Nettoaufwand liegt bei 49.857 Mio. und damit rund 22 % tiefer. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf den Nettoaufwand.

2.2 Fragen – Antworten

1. *Gemäss Bildungsbericht Schweiz 2018 gehören die Bildungsausgaben pro Kopf der Bevölkerung in Nidwalden schweizweit zu den tiefsten. Ist dies das Ergebnis von Sparbemühungen und wenn ja, wo wurden im Bildungsbereich konkret Leistungen abgebaut? Wo steht der Kanton heute im interkantonalen Kontext mit seinen Bildungsleistungen?*

Bildungsfinanzen im Vergleich mit andern Kantonen

Die Ausgaben gemäss Bildungsbericht Schweiz 2018 ergeben für Nidwalden ein vielschichtiges Bild: Einerseits sind die Aufwendungen für Bildung pro Kopf der Bevölkerung mit 2'493 Franken die schweizweit niedrigsten. Dies hängt damit zusammen, dass Nidwalden keine Hochschule führt und die Bevölkerung mit einem Durchschnittsalter von 43.6 Jahren zum ältesten Fünftel aller Kantone zählt.

Seit 1999 sind die Schülerzahlen auf der Sekundarstufe I um 32 % zurückgegangen und mit seinem Anteil der unter 20-Jährigen an der Gesamtbevölkerung liegt Nidwalden fast am Schluss aller Kantone.

Betrachtet man andererseits die Nidwaldner Bildungsausgaben pro Schüler in der obligatorischen Schule, so liegen diese rund 10 % über dem schweizerischen Durchschnitt und gehören zu den höchsten des Landes.

Während die öffentlichen Gesamtausgaben zwischen 2004 und 2014 in Nidwalden um 8 % gesunken sind, sind die Bildungsausgaben für die obligatorische Schule im gleichen Zeitraum um 23 % angestiegen. Mit diesem Anstieg liegt Nidwalden zusammen mit dem Aargau, Zürich und St. Gallen deutlich über dem Durchschnitt. Was den Anstieg pro Schüler anbelangt, liegt Nidwalden schweizweit mit einem Ausgabenwachstum von 38 % sogar an der Spitze.

Sparmassnahmen

Im Rahmen des Projekts *Haushaltsgleichgewicht 2012-14* wurden im Zuständigkeitsbereich der Bildungsdirektion die unten aufgelisteten Sparmassnahmen umgesetzt.

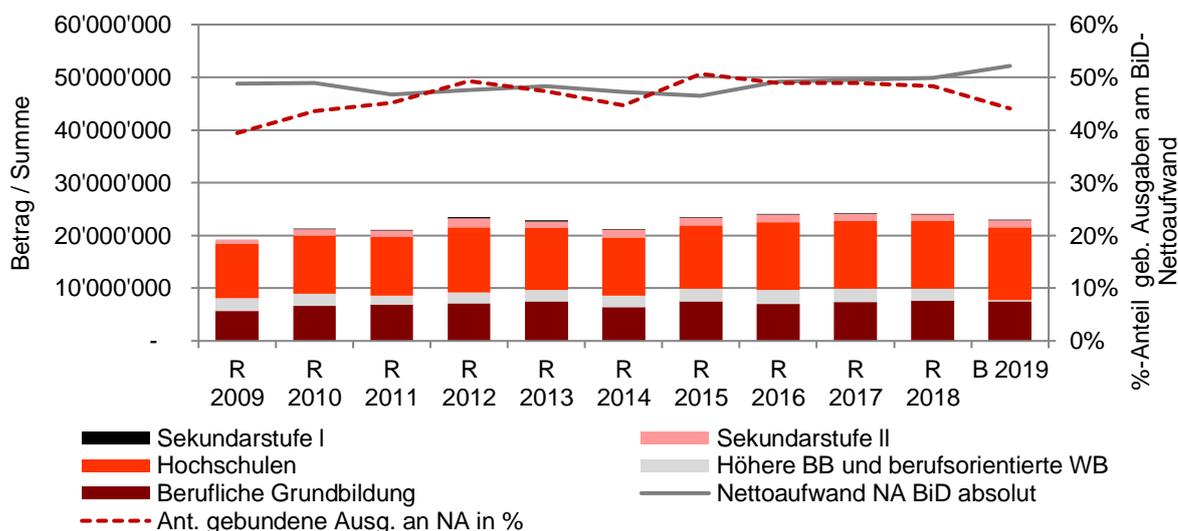
Massnahme	Einsparung pro Jahr in CHF	umgesetzt auf
Brückenangebot. Aufhebung schulisches Brückenangebot	277'000	01.08.2014
Denkmalpflege. Beiträge an nicht geschützte Objekte neu aus Denkmalschutzfonds	20'000 – 50'000	01.09.2014
Berufs- und Studienberatung. Reduktion der Öffnungszeiten	30'000	30.06.2013
Berufs- und Studienberatung. Reduktion des Beratungspensums um 20 %	30'000	30.06.2013
Total Einsparungen	380'000	

Weitere Massnahmen wurden in den vergangenen 5 Jahren keine mehr vorgenommen. Explizit wird an dieser Stelle nochmals betont, dass die geplante Reduktion des Wahlpflichtfach-Angebots an der Mittelschule aufgrund struktureller Erwägungen und nicht aus Kostengründen vorgenommen wird.

2. Im Rahmen des Gesamtaufwands des Kantons Nidwalden von rund 380 Mio. Franken beläuft sich der Aufwand der Bildungsdirektion auf rund 64 Mio. Wie hat sich dieser grosse Aufwand in den vergangenen Jahren entwickelt und wie sieht das Verhältnis aus zwischen Kosten, die beeinflusst werden können und solchen, die – wie bspw. die Trägerschaft der Fachhochschule Zentralschweiz – gebunden sind?

Entwicklung

Hinsichtlich Aufwand und Nettoaufwand wird auf die Vorbemerkung verwiesen. Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung der gebundenen, also nicht beeinflussbaren Ausgaben im Bereich der Bildungsdirektion und deren Anteil am gesamten Aufwand der Direktion. Feststellung: Der Anteil der gebundenen Ausgaben hat sich im Verlauf der letzten 10 Jahre bei knapp 50 % eingependelt; die Nettoausgaben sind in den vergangenen 5 Jahren um rund 5.5 % angestiegen und liegen bei total rund 50 Millionen Franken.



Grafik 1: Nettoaufwand und gebundene Ausgaben im Bereich Bildungsdirektion. Entwicklung seit 2009

Beispiel Fachhochschule Zentralschweiz

Die Mitträgerschaft des Kantons Nidwalden an der Hochschule Luzern – Fachhochschule Zentralschweiz HSLU gehört beispielsweise zu den grösseren Kostentreibern im Bereich der gebundenen Ausgaben. In der Grafik oben sind deren Kosten unter „Tertiär A“

zusammen mit der Finanzierung der Ausbildungen an den Universitäten zusammengefasst. Wie im Leistungsauftrag der HSLU 2020-23, der vom Landrat im Herbst 2019 zur Kenntnis genommen wurde, ausgewiesen, sind es die wachsenden Studierendenzahlen aus Nidwalden sowie die steigenden Infrastrukturkosten, welche die Ausgaben von 4.1 Mio. Franken im Jahr 2017 auf 5.2 Mio. 2023 ansteigen lassen. Der Regierungsrat stellt dazu fest, dass er einerseits das Interesse der jungen Nidwaldnerinnen und Nidwaldner an Fachhochschul-Ausbildungen, die von der Wirtschaft sehr gesucht sind, begrüsst und andererseits zu seinem Engagement als Trägerkanton der HSLU mit ihrem sehr guten Ruf steht.

Die Entwicklung der Anstellungen in der kantonalen Bildungsverwaltung während den vergangenen 8 Jahren zeigt einen Rückgang von 16'890 auf 16'200 Stellenprozent. Während sich über die gesamte kantonale Verwaltung hinweg während dieser Zeit ein Stellenwachstum von rund 4 % ergab, verzeichnete die Bildungsdirektion damit einen Stellenabbau von gut 4 %.

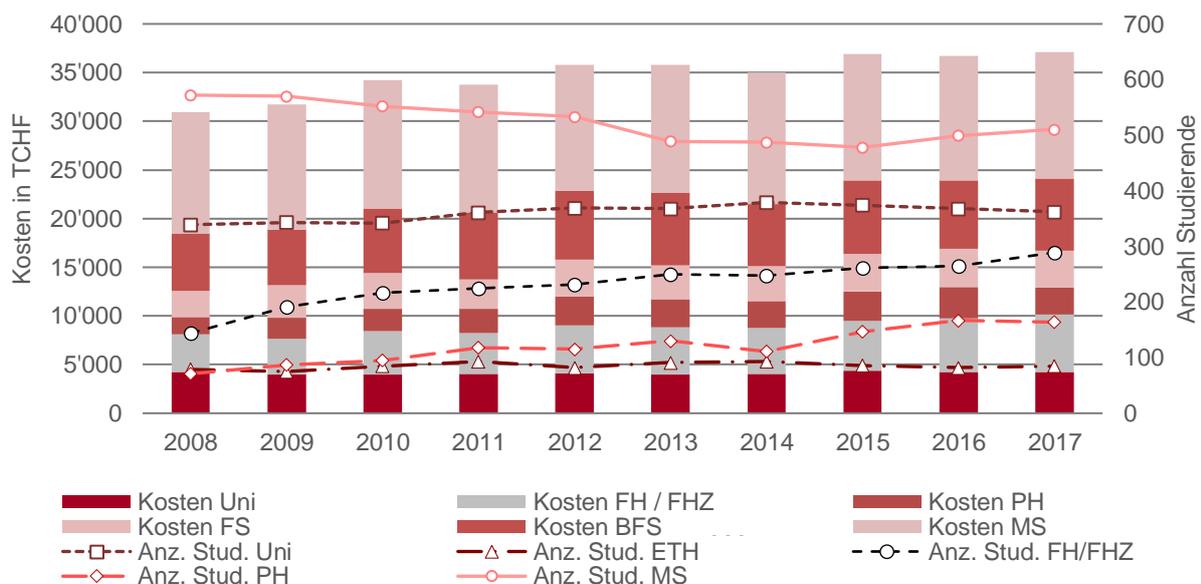
3. *Der Bildungsstatistik Nidwalden ist zu entnehmen, dass die Anzahl der Lernenden im Kanton in den vergangenen zehn Jahren um 10 Prozent zurückgegangen ist; an der Orientierungsschule machte der Rückgang gar fast 20 Prozent aus. Wie wirkt sich dieser Rückgang auf Kanton und Gemeinden aus? Kann der Kanton Einfluss auf die Bildungsausgaben der Gemeinden nehmen?*

Für die Kostentragung der Ausbildung während der obligatorischen Schulzeit sind die Gemeinden zuständig. Der Kanton trägt in diesem Bereich lediglich die Kosten für

- die Lehrerinnen- und Lehrerweiterbildung
- die Schülerinnen und Schüler am (Unter-)Gymnasium sowie
- die separative und integrierte Sonderschulung.

Kosten Kanton. Entwicklung überobligatorische Ausbildungen

Für die Kostenübernahme der Ausbildungen im überobligatorischen Bereich ist weitestgehend der Kanton zuständig.



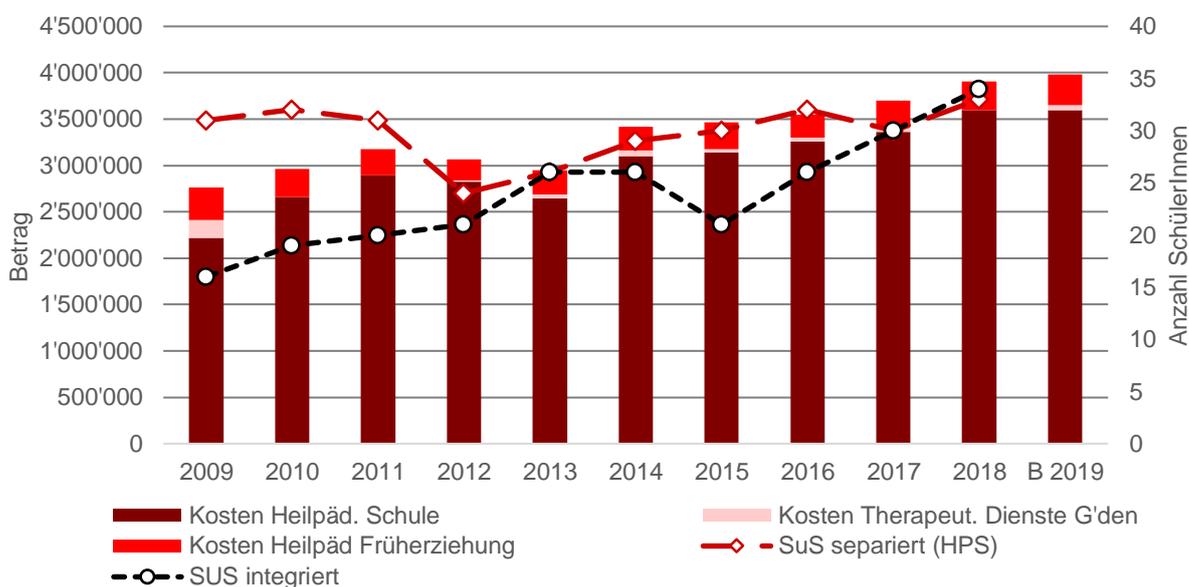
Grafik 2: Entwicklung der Studierendenzahlen und der Kosten in verschiedenen nach-obligatorischen Bereichen. Die Ausbildungen an der ETH werden ausschliesslich durch den Bund finanziert; in den Bereichen Berufsfachschule (BFS) und Fachschule (FS) wird keine Statistik zur Anzahl der Studierenden geführt, weshalb die entsprechenden Angaben nicht vorliegen.

In der Grafik oben zeigt sich, dass mit Ausnahme der Mittelschule (MS) die Zahlen der Studierenden und damit auch die Ausbildungskosten in den vergangenen 10 Jahren mehr oder weniger stetig angestiegen sind. An der Mittelschule ist der Rückgang auf die geburtenschwachen Jahrgänge zurückzuführen; die Übertrittsquote hat sich – abgesehen von wenigen Ausreißern – bei 20 bis 23 % eingependelt.

Kosten Kanton. Entwicklung separate und integrierte Sonderschulung

Die Entwicklung der Zahlen im Bereich der separativen und integrierten Sonderschulung in den vergangenen Jahren zeigt...

- eine nicht kontinuierliche Zunahme der Kinder von 47 im Schuljahr (SJ) 2009/10 auf 67 im SJ 2018/19;
- eine Änderung bei der Verteilung auf die separate und integrierte Beschulung: Lag das Verhältnis vor 10 Jahren noch bei 1 zu 2, so sind die Anteile heute praktisch gleich hoch.
- ein Kostenwachstum, welches proportional zu den steigenden SchülerInnenzahlen verläuft.



Legende:

- SuS Schülerinnen und Schüler
- HPS Heilpädagogische Schule

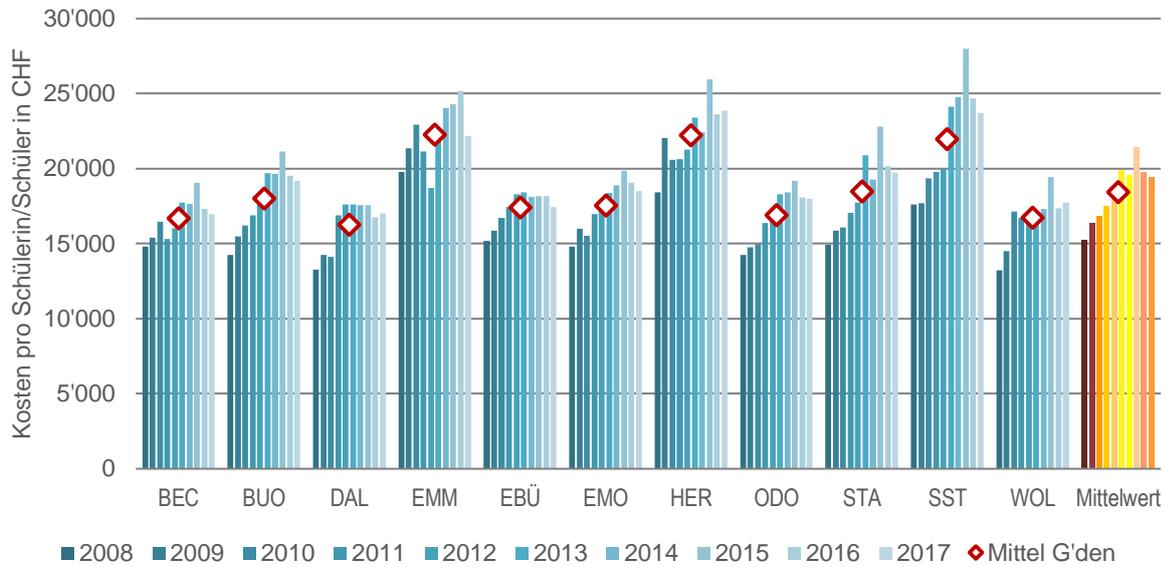
Grafik 3: Entwicklung von SchülerInnenzahlen und Kosten im Bereich der Sonderschulung.

Kostenentwicklung Gemeinden

Auf die Kostenentwicklung der Gemeinden hat der Kanton keinen Einfluss. In der Grafik unten fällt Folgendes auf:

- Die Kosten pro Schüler/Schülerin sind von 2008 bis 2015 um 40 % angestiegen, danach waren sie wieder leicht rückläufig.
- Je nach Gemeinde variieren die Kosten erheblich. Deren Mittelwerte der Jahre 2008 bis 2017 liegen zwischen gut 16'000 und 22'000 Franken pro Schülerin/Schüler womit die teuerste Gemeinde mit ihren Kosten rund 35 % über der günstigsten liegt.

Die Bildungsstatistik zeigt, dass in der betrachteten Periode die Schülerzahlen rückläufig waren, die Anzahl der Schulklassen aber nicht im gleichen Mass zurückging und entsprechend die Klassengrößen konstant abgenommen haben. Dazu wird festgestellt, dass der Spielraum zur Schliessung von Klassen aufgrund der Kinderzahlen in den einzelnen Jahrgängen in kleineren Gemeinden begrenzt ist.

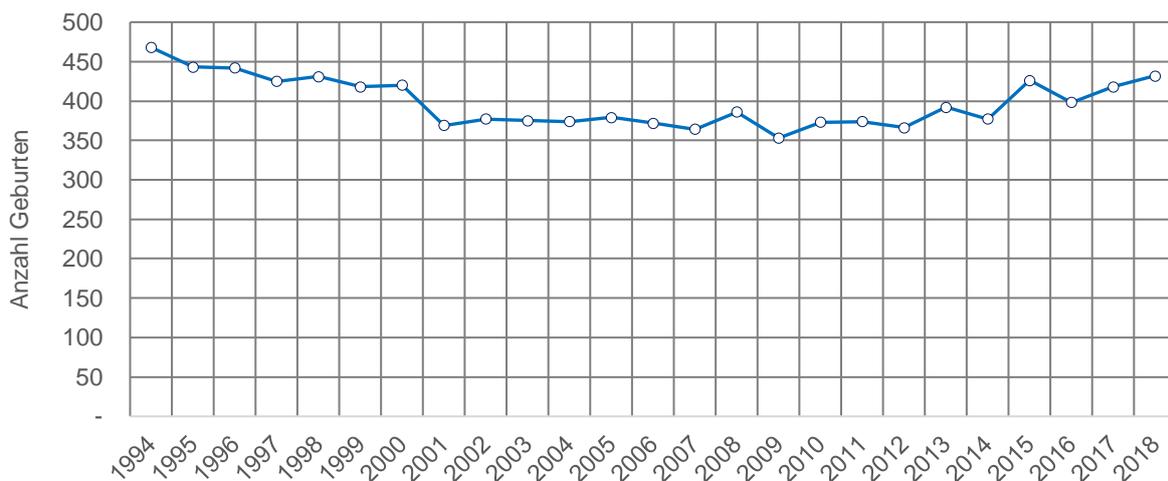


Grafik 3: Entwicklung der Kosten pro Schüler/Schülerin nach Gemeinden von 2008 bis 2017

4. Wie beurteilt der Regierungsrat die künftige Kostenentwicklung im Bildungsbereich?

Entscheidend für die Entwicklung der Ausgaben im Bildungsbereich sind die Anzahl und die Länge der Ausbildungen, welche die (jungen) Nidwaldnerinnen und Nidwaldner absolvieren.

- Die Demographische Entwicklung zeigt, dass die Geburtenzahlen bis 2001 deutlich und bis 2009 noch wenig zurückgegangen sind. Seitdem zeigt der Trend wieder nach oben, wobei es zum Teil erhebliche Schwankungen gibt.
- Aus der Grafik unten ergibt sich, dass die Zahl der Auszubildenden im obligatorischen Schulbereich in den kommenden 10 Jahren um mehr als 10 % ansteigen wird.
- Ein grosser Teil der Jahrgänge zwischen 1994 und 2003 befinden sich heute in einer überobligatorischen Ausbildung. Die Jahrgänge, die in den kommenden 10 Jahren solche Ausbildungen absolvieren, nehmen zahlenmässig ab.



Grafik 4: Entwicklung der Geburtenzahlen seit 1994

- Nachdem in den vergangenen Jahren – trotz rückläufiger Jahrgangsrößen – die Anzahl der (höheren) Ausbildungen stetig zugenommen hat, ist davon auszugehen, dass dieser – aus volkswirtschaftlicher Sicht durchaus wünschbare – Trend anhält.

- Es wird damit gerechnet, dass die Anzahl der überobligatorischen Ausbildungen in den kommenden 10 Jahren bei der zu erwartenden Abnahme der Studierendenjahrgänge in etwa gleich bleibt.

Fazit

Die Schülerzahlen an den Gemeindeschulen werden in den kommenden 10 Jahren wieder deutlich ansteigen, was mit entsprechend wachsenden Kosten zulasten der Gemeinden verbunden sein wird.

Im Bereich der kantonalen Bildungsfinanzierung werden die Kosten in den kommenden 10 Jahren voraussichtlich stagnieren.

Beschluss

Dem Landrat wird die Beantwortung der Interpellation der Landräte Walter Odermatt, Stans und Sepp Gabriel, Buochs, betreffend die Bildungsfinanzen im Kanton Nidwalden zur Kenntnis gegeben.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrat Walter Odermatt, Stans
- Landrat Sepp Gabriel, Buochs
- Landratssekretariat
- Kommission für Bildung, Kultur und Volkswirtschaft (BKV) (Präsidium und Sekretariat)
- Bildungsdirektion (elektronisch in Mandant STK)
- Finanzdirektion (elektronisch in Mandant STK)
- Direktionssekretariat Bildungsdirektion

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber

