

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 8. März 2017
Direktion: Erziehungsdirektion
Geschäftsnummer: 762888
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Erhebung von statistischen Daten der Lernenden. Ausgabenbewilligung: Objektkredit; Verpflichtungskredit 2017- 2019

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Rechtsgrundlagen	2
3	Beschreibung des Geschäfts.....	2
3.1	Ausgangslage	2
3.2	Grundzüge der Vorlage.....	4
4	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen	5
5	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	5
6	Auswirkungen auf die Gemeinden	5
7	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	5
8	Antrag	5



1 Zusammenfassung

Die Kantone sind verpflichtet, die Daten sämtlicher Lernenden der Volksschule, der Sekundarstufe II und teilweise auch der Tertiärstufe (höhere Fachschulen) jährlich einmal zu erheben und dem Bundesamt für Statistik als Grundlage für verschiedene statistische Auswertungen im Bildungsbereich zu liefern. Zusätzlich werden die erhobenen Daten zur Führung der Direktion verwendet und bilden die Basis zur Abrechnung der Kosten der Volksschule mit den Gemeinden und für Bundesbeiträge in der Berufsbildung. Die Erziehungsdirektion erhebt und bereinigt deshalb jedes Jahr rund 20 Merkmale von ca. 160 000 Lernenden.

Die Erziehungsdirektion hat die Erfassung der Daten und eine erste Bereinigung seit ca. 25 Jahren an eine Dienstleistungsfirma ausgelagert. Sie hat die aktuelle Organisation der Lernendenerhebung überprüft und wird den Bereich ab dem Schuljahr 2019/20 neu organisieren. Dazu hat sie auf der Grundlage des RRB Nr. 229/2017 eine interkantonale Zusammenarbeit mit der Bildungsdirektion Zürich vereinbart. Bis zur Umsetzung dieser Neuorganisation müssen die Lernendendaten für die Schuljahre 2017/18 und 2018/19 noch wie bisher erfasst werden. Die Erziehungsdirektion stellt deshalb noch einmal einen Antrag zur Bewilligung der Kosten für die Übergangszeit. Dieser liegt in der Höhe der bisher, durch den Regierungsrat bewilligten Ausgaben. Nach der Änderung vom 4.6.2013 des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen im Rahmen der Revision der Grossratsgesetzgebung können die Ausgaben nicht mehr als gebunden qualifiziert werden und sind deshalb dem Grossen Rat vorzulegen.

2 Rechtsgrundlagen

- Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BStatG, SR 431.01)
- Art. 6 Abs. 1 (Mitwirkung), Art. 12 Abs. 1 (Kostenteilung), Anhang (69. Personen in Ausbildung) der Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (SR 431.012.1)
- Art. 3 und 4 der Verordnung vom 26. März 1997 über die Statistik (BSG 621.5; Statistikverordnung, StatV)
- Art. 47, 48 Abs. 1 Bst. a, 49 Abs. 2, 50 und 52 des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26. März 2002 (FLG)
- Art. 146, 148 und 152 der Verordnung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 3. Dezember 2003 (FLV)

3 Beschreibung des Geschäfts

3.1 Ausgangslage

Gesetzlicher Auftrag des Bundes

Die Kantone sind verpflichtet, die Daten sämtlicher Lernenden der Volksschule, der Sekundarstufe II und teilweise auch der Tertiärstufe (höhere Fachschulen) jährlich einmal zu erheben und dem Bundesamt für Statistik als Grundlage für verschiedene statistische Auswertungen im Bildungsbereich zu liefern. Die Erziehungsdirektion erhebt und bereinigt deshalb jedes Jahr rund 20 Merkmale von ca. 160 000 Lernenden. Die Fortschritte in der Erfassungs- und Datenbanktechnologie erlauben es heute Datenbestände verschiedener Herkunft zu vergleichen und aufeinander abzustimmen. Dementsprechend sind aber auch die Anforderungen

des Bundes und der übrigen Nutzer der erhobenen Daten an die Qualität dieser Daten und damit der Aufwand deren Bereinigung nach der Erfassung bei den Schulen gestiegen.

Aktuelle Organisation der Lernendenerhebung

Die Erziehungsdirektion hat zurzeit die Erfassung der Daten und die erste Bereinigung an die Firma Arsis, Informatik AG in Bern ausgelagert und plausibilisiert die Daten nur soweit selber, als dazu Wissen über die aktuellen Schulstrukturen und die Organisation der jeweiligen Ausbildung notwendig ist. Vor allem der zuletzt genannte Anteil an der Bereinigung der Daten ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Dadurch sind auch die Prozesse der Erhebung komplexer geworden und der Koordinationsaufwand ist gestiegen. Die Auslagerung der öffentlichen Aufgabe besteht seit ca. 25 Jahren und kostet zurzeit jährlich ca. 320 000 CHF.

Die Anforderungen an die Daten und die Datenauswertungen sind im Laufe der Jahre stark gestiegen. Gleichzeitig haben sich auch die technischen Rahmenbedingungen und Möglichkeiten sehr verändert. Eine interne Analyse der aktuellen Organisation durch die Erziehungsdirektion hat gezeigt, dass eine elektronische Erfassung der Daten über das Internet und ihre Plausibilisierung und Auswertung aus einer Hand erhebliche Vorteile bieten würde.

Das Generalsekretariat der ERZ hat, ergänzend zur internen Analyse, den gesamten Bereich von der Erfassung bis zur Auswertung der erhobenen Daten auch noch durch die Firma Mabuco, Ostermundigen überprüfen lassen. Der Experte empfiehlt in seinem Bericht, die Frage des In- oder Outsourcings ERZ intern zu klären und anschliessend eine zentralisierte Datenhaltung mit den entsprechenden Auswertungsinstrumenten aufzubauen und die Daten über das Internet zu erfassen.

Vorbereitung der neuen Organisation durch die Erziehungsdirektion

Die Erziehungsdirektion hat im Rahmen eines Direktionsprojektes nach einer Analyse der aktuellen Organisation der Lernendenerhebungen in den Kantonen Aargau, Luzern und Zürich in einer ersten Phase - vier verschiedene Varianten bezüglich Sourcing der Aufgabe geprüft. Sie beabsichtigt die Erhebung neu selber zu organisieren und durchzuführen.

Anstatt ein eigenes neues Informatiksystem zu beschaffen, möchte sie die Erfassungsinfrastruktur der Bildungsdirektion Zürich mitnutzen. Diese erhebt die praktisch gleichen Daten mit Hilfe einer Erfassungsplattform auf ausschliesslich elektronischem Weg. Mit der konsequenten Nutzung dieser Technologie können die Daten rascher eingegeben werden, Eingabebefehle lassen sich unmittelbar bei der Erfassung eliminieren und der Bereinigungsaufwand sinkt.

Ausschlaggebend für den Entscheid der Erziehungsdirektion war die Erkenntnis, dass sich Schulstrukturen in einem starken Wandel befinden und deshalb für die Bereinigung der erhobenen Daten sehr viel direktionsinternes Wissen über Organisation und Zusammenhänge der verschiedenen Bildungsgänge notwendig ist, das bei externen Dienstleistern nicht vorhanden ist. Die Erziehungsdirektion erwartet nach einer Einführungsphase auch Verbesserungen bei der Qualität der erhobenen Daten und eine benutzerfreundlichere Eingabe oder Übermittlung durch die Datenlieferanten. Gegenüber der bisherigen externen Vergabe ist die jetzt anvisierte Lösung zudem wirtschaftlicher.

Zur Umsetzung der neuen Organisation soll eine interkantonale Zusammenarbeit vertraglich vereinbart werden. Die Bildungsdirektion Zürich verpflichtet sich darin, für jede Erfassungsperiode ihr Erfassungssystem so vorzubereiten, dass damit auch die Daten der bernischen Lernenden entsprechend den Vorgaben des Bundesamtes für Statistik erhoben werden können, und die Mitarbeitenden der Erziehungsdirektion bei der Organisation und Durchführung der Erfassung zu unterstützen.

Die Bildungsdirektion Zürich verfolgt keine kommerziellen Interessen, indem sie ihr Erfassungssystem für eine Mitnutzung durch die Erziehungsdirektion öffnet. Insbesondere strebt sie keinen finanziellen Gewinn an. Aus den Vertragsentwürfen ist zudem ersichtlich, dass es sich um eine langfristige Kooperation handelt und die Abgeltung auf einem Kostenteilungsmodell beruht. Die Erziehungsdirektion betrachtet das Geschäft deshalb vergaberechtlich als Instate-Geschäft und hat auf eine öffentliche Ausschreibung verzichtet. Sie stützt sich dabei auf zwei Gutachten von Rechtsanwalt Dr. Ueli Friederich, Recht und Governance, Bern und Prof. Dr. Martin Beyeler, Universität Freiburg.

Die Erziehungsdirektion rechnet zur Planung, Projektierung, Vorbereitung und Einführung der neuen Organisation mit einmaligen Kosten von total 920 000 CHF. Für die Abgeltung der jährlichen Mitbenutzung des Erfassungssystems des Kantons Zürich ab dem 1. Juli 2019 liegt ein Angebot der Bildungsdirektion Zürich von jährlich 160 000 CHF vor. Die Bewilligung dieser Beträge liegt in der Kompetenz des Regierungsrates.

Übergang bis zur Umsetzung der Neuorganisation

Für die Vorbereitung und Einführung der neuen Organisation rechnet die Erziehungsdirektion mit einem Zeitbedarf von zwei Jahren. Deshalb müssen die Lernendendaten für Schuljahre 2017/18 und 2018/19 noch zweimal in der bestehenden Organisation erhoben werden.

Organisation und Ablauf der Erhebungen werden in dieser Übergangszeit nicht verändert.

3.2 Grundzüge der Vorlage

Gegenstand der Vorlage ist die Finanzierung der beiden noch anstehenden Erhebungen. Die Erziehungsdirektion rechnet für die Auslagerung der zwei Erhebungen, die noch notwendig sind, bis die neue Zusammenarbeit mit dem Kanton Zürich umgesetzt ist, mit jährlichen Kosten von 320 000 CHF. Diese liegen in der Höhe der bisher durch den Regierungsrat bewilligten Ausgaben. Nach der Änderung vom 4.6.2013 des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen im Rahmen der Revision der Grossratsgesetzgebung können die Ausgaben nicht mehr als gebunden qualifiziert werden und sind deshalb dem Grossen Rat vorzulegen.

Die Erziehungsdirektion hat auf der Grundlage von Art. 7 Abs. 3 Bst. f der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBV) vom 16.10.2002 auf eine Ausschreibung verzichtet. Mit einer neuen Dienstleistungsfirma für die letzten zwei Erhebungen vor der Neuorganisation der Lernendenerhebung wäre die Kontinuität der Dienstleistung nicht gewährleistet und die Vergleichbarkeit der erhobenen Daten mit den vorangehenden Erhebungen erschwert. Die freihändige Vergabe muss auf www.simap.ch publiziert werden.

Die Vorlage löst die Kreditbewilligung des Regierungsrates für die Jahre 2014 bis 2016 und den Zusatzkredit der ERZ in der Höhe von 90 000 CHF vom 23. März 2016 für die zweite Hälfte der Erhebung 2016/17 ab.

4 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

Die Erhebung der Schülerdaten gehört zu den operativen Aufgaben der Erziehungsdirektion. Sie stellt wichtige Grundlagen zur Führung des Bildungsbereichs durch Bund, Kanton und Erziehungsdirektion bereit.

5 Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

Die beantragten Kosten liegen im Rahmen der bisherigen jährlichen Ausgaben und sind im Voranschlag 2017 und im Finanzplan 2018 – 2019 der Erziehungsdirektion enthalten.

6 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die zwei Erhebungen bis zur Einführung der neuen Organisation werden für die Gemeinden keine Veränderungen bewirken. Nach einer Einführungsphase wird die internetgestützte Erfassung die Eingabe der Daten durch die Schulen oder Gemeindeverwaltungen wesentlich einfacher gestalten

7 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

keine

8 Antrag

Der Regierungsrat beantragt Zustimmung.