



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 171-2021
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2021.RRGR.269

Eingereicht am: 03.09.2021

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Ja
Eingereicht von: BiK (Blum, Melchnau) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 09.09.2021

RRB-Nr.: 1265/2021 vom 03. November 2021
Direktion: Bildungs- und Kulturdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Punkt 1.1: Ablehnung
Punkt 1.2: Annahme und gleichzeitige Abschreibung
Punkt 1.3: Ablehnung

Finanzierung der teilprivaten Gymnasien NMS Bern, Campus Muristalden AG und Freies Gymnasium Bern

Der Regierungsrat wird wie folgt beauftragt:

1. Die drei halbprivaten Gymnasien NMS Bern, Campus Muristalden AG und Freies Gymnasium Bern sind ab der nächsten Beitragsperiode (spätestens aber ab 2025) unter folgenden Prämissen mitzufinanzieren
 - 1.1 Private Gymnasien erhalten Beiträge für Schülerinnen und Schüler, die das Aufnahmeverfahren in Gym 1 und Gym 2 nach den Kriterien der öffentlichen Gymnasien erfüllen (d. h. Empfehlung durch öffentliche Volksschule oder bestandene Aufnahmeprüfung der öffentlichen Gymnasien).
 - 1.2 Die Höhe der Beiträge richtet sich nach den gesetzlichen Grundlagen, d. h. höchstens 60 Prozent der entsprechenden Kosten kantonaler Bildungsangebote abzüglich der Erlöse.
 - 1.3 Die Elternbeiträge dürfen 40 Prozent der entsprechenden Kosten kantonaler Bildungsangebote nicht übersteigen.

Begründung:

Die drei halbprivaten Gymnasien NMS Bern, Campus Muristalden AG und Freies Gymnasium Bern werden gemäss Artikel 49 des Mittelschulgesetzes vom 27. März 2007 (MiSG; BSG 433.12) mit einem Prokopfbetrag für Schülerinnen und Schüler mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton Bern finanziert. Die

Ausbildungsabschlüsse müssen dabei kantonal anerkannt sein, und das Einhalten der Qualitätsvorgaben muss gewährt sein (Art. 49 Abs. 1 MiSG).

Alle drei halbprivaten Gymnasien haben ihren Standort in der Stadt Bern. Für Schülerinnen und Schüler aus den Regionen ausserhalb der Agglomeration gibt es diese Möglichkeit der zusätzlichen individuellen Bildung, die durch den Kanton mitfinanziert wird, nicht. Auch können die geforderten Schulgelder längst nicht von allen Eltern aufgebracht werden. Das Angebot der teilprivaten Gymnasien kann nur von einem kleinen Teil der Bevölkerung des Kantons genutzt werden. Der Kanton Bern leistet somit Staatsbeiträge an Institutionen, die mit ihrer Dienstleistung nur einen kleinen Teil des Kantons abdecken und finanziell schlechter gestellte Familien benachteiligen. Die Tatsache, dass bei einzelnen Schulen ein Internat vorhanden ist, ändert daran nichts. Ein Internat ist kostenpflichtig und ist nicht für alle (vor allem junge) Schülerinnen und Schüler eine geeignete oder gewünschte Möglichkeit.

Die Bildungskommission (BiK) stellt bei den drei halbprivaten Gymnasien massgebliche Abweichungen im Vergleich zu den kantonalen Gymnasien fest. So sind die Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen aufgrund höherer Pflichtpensen teilweise schlechter als an den kantonalen Gymnasien. Die grösste Abweichung stellt die BiK jedoch beim Aufnahmeverfahren fest. Die Maturitätsprüfungen an den drei Gymnasien entsprechen zwar den kantonalen Vorgaben. Die drei Gymnasien haben jedoch ein eigenes Aufnahmeverfahren entwickelt, das nicht den kantonalen Aufnahmebedingungen entspricht. Deshalb fordert die BiK, dass ab der künftigen Beitragsperiode die Staatsbeiträge an die drei Gymnasien nur gewährt werden sollen, wenn die Schülerinnen und Schüler unter Einhaltung der vom Kanton vorgesehenen Aufnahmekriterien aufgenommen werden.

Die Prokopfbeträge pro Schülerin und Schüler mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton Bern betragen gemäss Artikel 49 Absatz 4 MiSG höchstens 60 Prozent der entsprechenden Kosten kantonalen Bildungsangebote abzüglich der Erlöse. Die BiK hat in der Abrechnung der teilprivaten Gymnasien festgestellt, dass die Prokopfkosten pro Schülerin und Schüler im Vergleich zu den kantonalen Gymnasien höher ausfallen. Sie fordert, dass Staatsbeiträge nur gesprochen werden, wenn die Elternbeiträge 40 Prozent der entsprechenden Kosten kantonalen Bildungsangebote nicht übersteigen.

Begründung der Dringlichkeit: Das Thema wurde bereits zu Beginn der Legislatur von der BiK als wichtig definiert. Sie hat sich intensiv mit der Thematik befasst und mehrere Anhörungen durchgeführt. Mitten in diesen Arbeiten haben einerseits der Präsidentswechsel und andererseits dringende Themen der BKD die Arbeiten verzögert. Die Arbeiten sind nun abgeschlossen und entscheidungsreif. Aufgrund des anstehenden Legislaturwechsels und neu zusammengesetzter Kommission würden diese mehrjährigen Vorarbeiten ergebnislos verfallen. Das erscheint nicht im Sinne eines effizienten Ratsbetriebs. Eine Beratung in der jetzigen Kommissionszusammensetzung erachtet die BiK als unabdingbar.

Antwort des Regierungsrates

Bei Punkt 1.1 der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages, und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Im Zusammenhang mit der Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung wurde mit dem Maturitätsschulgesetz im Jahr 1995 die Grundlage geschaffen, die Staatsbeiträge an die Lehrerbildungsinstitutionen in Staatsbeiträge für den gymnasialen Bildungsgang zu überführen. Der Staatsbeitrag für die Mittelschulen wurde dabei auf maximal 60% der von den Institutionen ausgewiesenen Kosten des subventionierten Bildungsgangs festgelegt. Dies führte zu erheblichen Unterschieden in der Höhe der Staatsbeiträge an die drei Gymnasien mit privater Trägerschaft, NMS Bern, Campus Muristalden AG und Freies Gymnasium Bern. Mit dem neuen Mittelschulgesetz wurde 2007 deshalb der Staatsbeitrag neu an die Kosten des entsprechenden kantonalen Angebotes gebunden: Der Staatsbeitrag kann bis zu 60% der

kantonalen Kosten betragen. Diese Umstellung hat zu einer Reduktion des Staatsbeitrages geführt. Der Staatsbeitrag ist zudem mit einem Kostendach begrenzt. Zu Beginn der neuen Regelung wurde der Staatsbeitrag von 60% der kantonalen Klassen maximal für drei Klassen zu 22 Schülerinnen und Schülern ausgerichtet. Gleichzeitig wurde ein Mechanismus eingeführt, mit welchem ein Gewinn auf dem Kostenträger der gymnasialen Bildung durch den Kanton wieder abgeschöpft wird. Die Kosten für einen Bildungsgang sind hauptsächlich an die Anzahl Klassen gebunden und grössere Klassen führen somit zu tieferen Prokopfkosten. In zwei Etappen, zum zweiten Mal im Zusammenhang mit der Aufgaben und Strukturüberprüfung 2014, wurde deshalb das Kostendach reduziert, indem der Staatsbeitrag nun für maximal drei Klassen zu 19 Schülerinnen und Schülern ausgerichtet wird. Dies hat zu Einsparungen von einer Million Franken geführt.

In der Motion wird nun verlangt, dass der Staatsbeitrag nur noch für Schülerinnen und Schüler ausgerichtet wird, welche auch in eine kantonale Schule eintreten könnten, dass höchstens 60% der kantonalen Kosten abzüglich der Erlöse ausgerichtet werden und dass die Elternbeiträge auf maximal 40% der kantonalen Kosten begrenzt werden.

Punkt 1.1 Staatsbeitrag an das kantonale Aufnahmeverfahren binden

Mit der Ausrichtung des Staatsbeitrags soll den Schulen mit privater Trägerschaft ermöglicht werden, ein Angebot zu führen, welches sich auf dem Weg zum Abschluss vom kantonalen Angebot unterscheiden kann und welches ebenfalls mithilft, neue Unterrichtskonzepte zu schaffen und daraus zu lernen. Diese neuen Konzepte können sich für das Berner Bildungssystem bereichernd auswirken. Die privaten Schulen müssen bei der Gestaltung ihres Bildungsgangs aber immer die Lehrplanziele erfüllen und die Abschlussprüfung findet unter der Aufsicht der Kantonalen Maturitätskommission statt. Der Kanton unterstützt so einen etwas anderen Weg zum Ziel, was sich damit begründet, dass es Jugendliche gibt, für welche angesichts ihrer Entwicklung in bestimmten Phasen des Erwachsenwerdens spezifische Lösungen förderlich sind. Gerade auch im Alter, in welchem der Übertritt in die nachobligatorische Bildung erfolgt, kann es entwicklungsbedingt schwierigere Phasen geben. Den privaten Schulen vorher und nachher Freiraum bei der Gestaltung des Bildungsgangs zu geben, aber genau in der Zeit des Übertritts eine starre kantonale Norm zu errichten, ihnen nicht den Freiraum für eigene Übertrittsverfahren zu gewähren – alle privaten Schulen führen ein Aufnahmeverfahren durch – ist nicht zielführend und wird den Jugendlichen mit Potential nicht gerecht.

Im Weiteren würde sich die Frage stellen, wieso gerade nur beim Eintritt die kantonale Regelung gelten soll, wieso zum Beispiel nicht auch bei den Aufnahmen während des Bildungsgangs, bei der Promotionsregelung oder bei der Lektionentafel. In letzter Konsequenz stellt sich die Frage, wieso überhaupt Abschlüsse vom Kanton anerkannt werden, welche nicht vollumfänglich gemäss den Vorgaben für die kantonalen Schulen erreicht werden, existiert doch über die unter der Aufsicht der Schweizerischen Maturitätskommission stehenden Maturitätsprüfungen die Möglichkeit, einen gleichwertigen Abschluss auf einem anderen Weg zu erreichen.

Es ist richtig, dass die Schulen mit privater Trägerschaft sich alle in der Stadt Bern befinden. Das Einzugsgebiet der Schulen geht aber weit über die Agglomeration Bern hinaus. Bei einem Schulweg von ca. einer Stunde – dies ist im Kanton Bern auch für den Besuch von kantonalen Gymnasien für zahlreiche Schülerinnen und Schüler Realität – befindet sich ein grosser Teil des Kantons im Einzugsgebiet der privaten Schulen. In der Berufsbildung werden noch längere Wege als zumutbar erachtet. Das Argument der regionalen Ungleichheit relativiert sich dadurch.

Der Besuch eines privaten Gymnasiums ist mit Kosten verbunden, welche für einige Eltern eine Hürde darstellen und so ungleiche Chancen für das Erreichen eines Bildungsabschlusses mit sich bringen können. Die drei subventionierten Schulen verfügen ihrerseits aber über Unterstützungsmöglichkeiten, um

die finanzielle Belastung der Familien abzufedern, falls dies notwendig ist. Dies reduziert die Chancengleichheit. Der ungleiche Zugang zur Bildung ist nicht eine Frage des Staatsbeitrags, sondern dieser kann die Ungleichheit mindern.

Punkt 1.2 Staatsbeitrag an die kantonalen Kosten abzüglich Erlöse binden

Der Staatsbeitrag beträgt bereits heute 60% der kantonalen Kosten abzüglich der Erlöse. Dieser Punkt der Motion ist erfüllt.

Punkt 1.3 Elternbeiträge beschränken

Gemäss Staatsbeitragsgesetz vom 16.09.1992 (StBG ; BSG 641.1) sollen Staatsbeiträge ihren Zweck –im Fall der Subventionierung der privaten Mittelschulen also das Führen der Schülerinnen und Schüler zur Matur – auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen (Art. 1 Abs. 1 Bst a StBG). Zudem ist der Empfänger des Staatsbeitrags verpflichtet, die Nutzung eigener Finanzierungsmöglichkeiten – also im vorliegenden Fall der Elternbeiträge – nachzuweisen (Art. 7 Abs. 2 Bst. b StBG). Ein Staatsbeitrag verfolgt somit nicht den Zweck, andere Einnahmen des Subventionsempfängers zu verkleinern. Vielmehr soll ein Staatsbeitrag nur so hoch ausfallen, wie er notwendig ist. Aus diesem Grund wurde die Bestimmung zur Abschöpfung von grösseren Überschüssen in die Leistungsverträge mit den subventionierten Mittelschulen aufgenommen. Bei dieser Bestimmung werden bei der Höhe der erlaubten Überdeckung auch höhere Pro-Kopfkosten als diejenigen des Kantons angemessen berücksichtigt.

Im Weiteren hält das Staatsbeitragsgesetz fest, dass durch massvolle Bestimmungen, Auflagen und Bedingungen die Selbstständigkeit der Staatsbeitragsempfangenden zu berücksichtigen ist (Art. 6 Abs. 2 StBG). Eine Begrenzung der möglichen Einnahmen auf 100% der kantonalen Kosten aufgeteilt in 60% Staatsbeitrag und 40% Elternbeitrag würde diese Bestimmung verletzen und eine wesentliche Beeinträchtigung der unternehmerischen Freiheit der Schulen darstellen. Folgendes ist dabei zu erwähnen:

- Unter anderem dank der Grösse der Mittelschulen im Kanton Bern und der Bewirtschaftung der Klassen weist der Kanton tiefe Prokopfkosten bei der Mittelschulbildung auf. Sie wurden durch BAK Basel auf unter 90% der Kosten von Vergleichskantonen geschätzt (Evaluation des Finanzhaushaltes des Kantons Bern, BAK Basel Economics AG, 2017, Seite 24). Der Spielraum für Anpassung auf der Kostenseite ist für die kleineren privaten Schulen somit gering. Eine Reduktion des Wahlangebotes mindert die Attraktivität der Schulen. Eine Reduktion der Unterrichtszeit hat Auswirkungen auf die Qualität. Schlechtere Anstellungsbedingungen schwächen die Schulen auf dem Arbeitsmarkt.
- Eine Begrenzung auf 100% der kantonalen Kosten würde es den Schulen angesichts der tiefen kantonalen Kosten faktisch verunmöglichen, aus den mit dem gymnasialen Bildungsgang erwirtschafteten Mitteln Reserven zu bilden. Eine solche Lösung würde die Zukunft der Schulen gefährden.
- Die starre Festlegung der möglichen Einnahmen in Kombination mit den begrenzten Einflussmöglichkeiten auf die Kosten würde faktisch zu einer Zweiteilung des Unternehmens führen. Bei einem Staatsbeitrag von 60% ist ein solcher Eingriff in die Gestaltungsmöglichkeiten des Unternehmens nicht gerechtfertigt. Die in der Motion vorgesehene Festlegung der Einnahmenstruktur würde also nicht nur die unternehmerische Freiheit der Schulen unverhältnismässig einschränken, sondern sie in ihrer Existenz gefährden und Artikel 6 Absatz 2 StBG widersprechen.

Gesamthaft steht für den Regierungsrat die Forderung 1.1 der Motion im Widerspruch dazu, dass in einzelnen Fällen auch individuelle Bildungswege förderungswürdig sind. Forderung 1.2 der Motion ist erfüllt. Forderung 1.3 der Motion steht für den Regierungsrat im Widerspruch zur Staatsbeitragsgesetzgebung, da Auflagen gemacht würden, welche die Schulen unternehmerisch einschränken und sogar in ihrer Existenz gefährden. Dies würde im Endeffekt dazu führen, dass zahlreiche Schülerinnen und Schüler an die kantonalen Schulen wechseln würden, was beim Kanton Mehrkosten für diese Schülerinnen und Schüler zur Folge hätte und die Schulraumproblematik im Raum Bern verschärfen würde.

Verteiler

– Grosser Rat