

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 21. August 2019
Direktion: Erziehungsdirektion
Geschäftsnummer: 851934
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Kantonsbeiträge an private Gymnasien (Freies Gymnasium Bern) (Campus Muristalden AG) (NMS Bern), Objektkredit 2020 - 2023. Ausgabenbewilligung

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	1
2	Rechtsgrundlagen	2
3	Beschreibung des Geschäfts.....	2
4	Auswirkungen auf Finanzen	3
4.1	Kantonale Kosten	3
4.2	Staatsbeiträge	5
4.3	Kostendächer	7
5	Finanzreferendum.....	8
6	Antrag.....	8

1 Zusammenfassung

Das Freie Gymnasium Bern (FGB), die Campus Muristalden AG (Muristalden) sowie die NMS Bern (NMS) erhalten für ihre gymnasialen Bildungsgänge Staatsbeiträge. Die Höhe der Staatsbeiträge sowie Angaben zu den Zielen, zur Qualitätssicherung und –entwicklung, zum Reporting / Controlling und weiteren Punkten werden in einem Leistungsvertrag mit der jeweiligen Schule festgehalten.

Die Staatsbeiträge für die Zeit vom 1. Januar 2016 bis 31. Dezember 2019 wurden mit Beschluss des Grossen Rates vom 7. September 2015 (Geschäfts-Nr. 2015.RRGR.606) bewilligt. Um den Schulen eine mittelfristige Finanzplanung zu ermöglichen, sollen mit dem vorliegenden Beschluss die Staatsbeiträge für die Dauer vom 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2023 bewilligt werden. Die Leistungsverträge mit den Schulen werden im Anschluss daran für die gleiche Dauer abgeschlossen.



2 Rechtsgrundlagen

- Art. 2, 49, 50, 51 und 52 des Mittelschulgesetzes vom 27. März 2007 (MiSG; BSG 433.12)
- Art. 1 Abs. 2 sowie Art. 62, 63 und 67 bis 69 der Mittelschulverordnung vom 7. November 2007 (MiSV; BSG 433.121)
- Art. 47, Art. 48 Abs. 1 Bst. a, Art. 50 und Art. 52 des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26. März 2002 (FLG; BSG 620.0)
- Art. 146 und Art. 148 der Verordnung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 3. Dezember 2003 (FLV; BSG 621.1)
- Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)

3 Beschreibung des Geschäfts

Gemäss Artikel 49 MiSG kann der Kanton Bern an private Schulen mit anerkannten Abschlüssen Beiträge ausrichten. Die Beiträge erfolgen pauschal pro Schüler und Schülerin mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton Bern. Aktuell leistet das Mittelschul- und Berufsbildungsamt der Erziehungsdirektion Staatsbeiträge an die gymnasialen Bildungsgänge des FGB, des Muristaldens sowie der NMS.

Die Steuerung der Bildungsangebote von privaten Anbietern, welche Staatsbeiträge erhalten, erfolgt mit Leistungsverträgen. Inhaltlich sind die Leistungsverträge vergleichbar mit den Leistungsvereinbarungen der kantonalen Schulen. Sie enthalten gemäss Artikel 67 MiSV bzw. Staatsbeitragsgesetzgebung Angaben zu folgenden Punkten:

- Vertragspartnerinnen und –partner
- Ziel und Zweck inkl. Wirkungs- und Leistungsziele
- Rechtliche Grundlagen
- Geltungsdauer inkl. Auflösungsmöglichkeiten
- Unterricht inkl. Art und Umfang des Leistungsangebotes
- Anforderungen an das Qualitätsmanagement und Evaluationen sowie Datenerhebungen
- Zusammenarbeit und Unterstützung
- Finanzierungsmodalitäten inkl. Vorgaben zur Angemessenheit des Staatsbeitrages, zur Rechnungsführung, Verantwortlichkeiten und Mitwirkungs- und Auskunftspflichten sowie Personal
- Controlling inkl. Vorgaben zum Reporting-Controlling-Prozess

Der Maturitätsabschluss von privaten Mittelschulen findet unter Aufsicht der Kantonalen Maturitätskommission statt. Es müssen die gleichen Vorgaben eingehalten werden wie bei den kantonalen Schulen. Somit werden die kantonalen Prüfungsbedingungen und die Qualitätsanforderungen erfüllt und der Maturitätsabschluss ist schweizerisch anerkannt. Weiter gelten für die anerkannten gymnasialen Bildungsgänge privater Anbieter die kantonalen Vorgaben zum Qualitätsmanagement, zu den Wirkungs- und Leistungszielen sowie die kantonalen Lehrpläne.

Die Berechnung der Höhe der Staatsbeiträge an die privaten Anbieter basiert auf den kantonalen Kosten für den gymnasialen Bildungsgang. Da jedoch diese Staatsbeiträge auf 60 Prozent der kantonalen Kosten abzüglich Erlöse beschränkt sind, wird das Budget der öffentlichen Hand entsprechend entlastet. Da sich die Gemeinden nicht an den Subventionsbeiträgen für Schülerinnen und Schüler im ersten gymnasialen Bildungsjahr, welche eine private Schule besuchen, beteiligen müssen, wird bei Schülerinnen und Schülern im ersten Ausbil-

dungsjahr im Wesentlichen das Gemeindebudget entlastet. Würden diese Angebote nicht bestehen, würde ein erheblicher Teil der Schülerinnen und Schüler an privaten Institutionen die gymnasiale Ausbildung in einem kantonalen Gymnasium zu den vollen Kosten absolvieren. Ohne Staatsbeiträge wären die privaten Schulen in ihrer Existenz gefährdet.

4 Auswirkungen auf Finanzen

4.1 Kantonale Kosten

Basis für die Berechnung der Staatsbeiträge vom 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2023 sind die durchschnittlichen Kosten pro Schüler/in an kantonalen Gymnasien im Jahr 2018. Die unterschiedlichen Pflichtlektionen der Lehrpersonen auf den Stufen GYM1 bzw. GYM2 bis GYM4 führen zu entsprechenden Differenzen bei den Kosten. Deshalb werden sie nach den Stufen GYM1 einerseits und GYM2 bis GYM4 andererseits getrennt aufgeführt. Im Vergleich zur Berechnung der kantonalen Kosten 2014, welche als Basis für die Berechnung der Staatsbeiträge vom 1. Januar 2016 bis 31. Dezember 2019 verwendet wurden, wird die folgende Entwicklung sichtbar:

	2014	2018	Veränderung
Gehälter Lehrpersonen GYM1	12'086'282	18'272'870	+ 6'186'588
zzgl. Anteil Schulleitungs- und Pool für Spezialaufgaben	1'737'334	2'425'344	+ 688'010
Total Gehälter GYM1	13'823'616	20'698'214	+ 6'874'598
Gehälter Lehrpersonen GYM2 - GYM4	97'450'361	90'873'132	- 6'577'229
zzgl. Anteil Schulleitungs- und Pool für Spezialaufgaben	8'873'105	7'766'180	- 1'106'925
Total Gehälter GYM2 – GYM4	106'323'466	98'639'311	- 7'684'155
Gehälter Verwaltungspersonal	11'579'291	11'997'595	+ 418'304
Sachaufwand abzgl. Erlöse	8'259'873	7'441'049	- 818'824
Raumkosten	35'157'269	28'847'600	- 6'309'669
Total Kosten GYM1	22'830'059	32'192'188	+ 9'362'129
Total Kosten GYM2 – GYM4	152'313'455	135'431'582	- 16'881'873
Anzahl Klassen GYM1	53.6	79.6	+ 26
Anzahl Klassen GYM2 bis GYM4	273.7	254.8	- 18.9

Die Kostenveränderungen können wie folgt erklärt werden:

Gehälter Lehrpersonen GYM1

Der Anstieg der gesamten Lehrergehälter auf Stufe GYM1 hängt mit der Umsetzung des durchgehenden vierjährigen Bildungsganges am Gymnasium (sogenannte Quarta-Lösung) zusammen. Das heisst, gegenüber dem Rechnungsjahr 2014 werden heute 26 zusätzliche Klassen auf Stufe GYM1 am Gymnasium unterrichtet. Betrachtet man den Kostenanstieg pro Klasse, kann eine Zunahme der Gehaltskosten um rund CHF 4'069.00 festgestellt werden. Diese Zunahme ist auf das jährliche Lohnsummenwachstum zurückzuführen, welches aber teilweise durch die Erhöhung der durchschnittlichen Klassengrösse (von 22 auf 22.6 Schülerinnen und Schüler pro Klasse) aufgefangen wurde.

Gehälter Lehrpersonen GYM2 bis GYM4

Die Senkung der Gehaltskosten auf den Stufen GYM2 bis GYM4 ist auf die tieferen Klassenzahlen zurückzuführen. Im Jahr 2018 wurden auf diesen Stufen knapp 19 Klassen weniger unterrichtet als im Jahr 2014. Die Kostenzunahme pro Klasse beträgt gegenüber dem Jahr 2014 CHF 597.00. Das heisst, dass das jährliche Lohnsummenwachstum durch die im Rahmen der Angebots- und Strukturüberprüfung bei der Umsetzung der Quarta-Lösung beschlossenen Sparmassnahmen sowie durch eine leichte Erhöhung der durchschnittlichen Klassengrösse (von 20.2 auf 20.3 Schülerinnen und Schüler pro Klasse GYM2 bis GYM4) weitgehend aufgefangen wurde.

Schulleitungs- und Pool für Spezialaufgaben

Die Kosten für den Schulleitungs- und Pool für Spezialaufgaben haben sich in den Jahren 2014 bis 2018 (2014: CHF 12'939'494.25 / 2018: CHF 12'606'708.86) relativ konstant entwickelt. Die Kosten werden anhand der Klassenzahlen auf die einzelnen Bildungsgänge verteilt. Die Veränderungen auf den Stufen GYM1 bzw. GYM2 bis GYM4 haben sich insbesondere aufgrund veränderter Klassenzahlen ergeben.

Gehälter Verwaltungspersonal

Die Zunahme der Gehälter des Verwaltungspersonals ist auf das jährliche Lohnsummenwachstum zurückzuführen.

Sachaufwand

Die Senkung des Sachaufwandes ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der gesamte Sachaufwand des Produktes Mittelschulen neu proportional anhand der Klassenzahlen auf die einzelnen Bildungsgänge verteilt wird. Dadurch fällt auch der Anteil der Kosten für die nichtgymnasialen Bildungsgänge höher aus und in der Folge der für den gymnasialen Bildungsgang tiefer. Ferner wurden einzelne Ausgaben (Ver- und Entsorgung Liegenschaften, baulicher und betrieblicher Unterhalt sowie interne Verrechnungen), welche bisher nicht berücksichtigt wurden, neu zum Sachaufwand hinzugerechnet und im Gegenzug die erzielten Erlöse abgezogen.

Raumkosten

Die Raumkosten für das Produkt Mittelschulen fallen im Jahr 2018 gesamthaft gesehen mit CHF 35'080'062.21 in etwa gleich hoch aus wie im Jahr 2014. Neu werden diese jedoch anhand der Klassenzahlen auf die einzelnen Bildungsgänge verteilt. Damit wird der im letzten Beschluss festgestellte Kostenanstieg relativiert. Zudem wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die anderen Bildungsgänge im Verhältnis zum Jahr 2014 heute mehr Platz in Anspruch nehmen. Durch die Aufteilung der Raumkosten auf die Bildungsgänge sind diese für den gymnasialen Bildungsgang gegenüber dem Jahr 2014 um rund CHF 6.3 Mio. gesunken.

4.2 Staatsbeiträge

Gemäss Artikel 49 Absatz 4 MiSG betragen die Staatsbeiträge höchstens 60 Prozent der entsprechenden Kosten abzüglich der Erlöse pro Schülerin oder pro Schüler des kantonalen Bildungsangebots. Da alle drei privaten Gymnasien für das gleiche Bildungsangebot Staatsbeiträge erhalten, soll der Staatsbeitrag auch bei allen gleichartig festgelegt werden, unabhängig von der effektiven Kostenstruktur der einzelnen Schule. Dadurch kann sichergestellt werden, dass der Kanton an jede Schule pro Schülerin bzw. Schüler die gleiche Finanzhilfe für ein vergleichbares Bildungsangebot ausrichtet.

Gemäss Artikel 63 Absatz 2 MiSV können die Staatsbeitragsempfänger über allfällige Überschüsse im gymnasialen Bildungsgang gemäss Deckungsbeitragsrechnung frei verfügen. Um die Angemessenheit des Staatsbeitrages jedoch zu gewährleisten und sicherzustellen, dass keine unangemessene Quersubventionierung von nicht subventionierten Angeboten stattfindet, wird im Leistungsvertrag folgendes festgehalten:

Die Schulen führen eine Kostenträgerrechnung, welche Aufwand und Ertrag der Angebote ausweist. Die Erlöse bzw. der Gewinn der Schule werden von den Schülerzahlen teilweise kurzfristig beeinflusst. Bei den Einnahmen (Schulgelder) bzw. Ausgaben (Lehrgehälter pro Klasse, Fixkosten) können Anpassungen jedoch nur verzögert bzw. mittel- bis längerfristig realisiert werden. Auch ist die Schule als Ganzes zu betrachten. Schwankungen müssen deshalb zur Sicherstellung des Betriebes und der Qualität durch die Bildung aufgefangen werden können. Bis zu dem als Grenze für die Angemessenheit des Staatsbeitrags definierten Umfang steht eine Überdeckung auf dem subventionierten Angebot der Schule wie bis anhin frei zur Verfügung. Die Berechnung der Angemessenheit des Staatsbeitrages unterliegt folgenden Rahmenbedingungen:

Sofern die gemäss Kostenträgerrechnung berechneten Kosten pro Schülerin bzw. Schüler tiefer oder gleich hoch sind wie die kantonalen Kosten pro Schülerin bzw. Schüler, wird angestrebt, dass eine Überdeckung (Gewinn) auf dem Kostenträger Gymnasium maximal 15 Prozent der kantonalen Kosten beträgt. Liegen die Kosten pro Schülerin bzw. Schüler über den kantonalen Kosten pro Schülerin bzw. Schüler wird die erlaubte Überdeckung um den entsprechenden Prozentsatz gekürzt, um welchen die Kosten pro Schülerin bzw. Schüler höher sind als die Kosten des kantonalen Schülers (betragen die Kosten pro Schülerin bzw. Schüler bei der subventionierten Schule beispielsweise 106 Prozent der kantonalen Kosten, reduziert sich die erlaubte Überdeckung um sechs Prozent von 15 Prozent auf neun Prozent der kantonalen Kosten).

Die Angemessenheit des Staatsbeitrages wurde bereits in den vergangenen Jahren jeweils geprüft, jedoch lagen die in den Leistungsverträgen festgelegten Werte bei 20 Prozent. Auf-

grund einer Empfehlung der Finanzkontrolle wurden diese Werte überprüft. Die Überprüfung hat die nun aufgeführten Werte als angemessen ergeben.

Damit jedoch genügend Zeit bleibt, allfällige Anpassungen an der Kostenstruktur der Schule vorzunehmen, wird die angestrebte Obergrenze für die Angemessenheit des Staatsbeitrages gestaffelt eingeführt. Im Jahr 2020 wird der Referenzsatz für den erlaubten Gewinn bei 18 Prozent, im Jahr 2021 bei 17 Prozent und im Jahr 2022 bei 16 Prozent festgelegt. Ab dem Jahr 2023 gilt dann der Referenzsatz von 15 Prozent.

Wird auf dem Kostenträger Gymnasium ein höherer Gewinn erzielt als gemäss obiger Berechnung erlaubt ist, ist die Angemessenheit des Staatsbeitrages nicht mehr gegeben und der zu viel erhaltene Staatsbeitrag muss zurückerstattet werden.

Eine Überdeckung auf dem subventionierten Angebot «gymnasialer Bildungsgang» steht der Schule bis zur Obergrenze für die Angemessenheit des Staatsbeitrages frei zur Verfügung. Übersteigt die Überdeckung diese Obergrenze, so wird der übersteigende Betrag nach der Schlussrechnung von der Schule zurückgefordert.

Durch diese Massnahmen kann sichergestellt werden, dass die privaten Anbieter über einen gewissen unternehmerischen Spielraum verfügen, gleichzeitig wird die Überfinanzierung aber gedeckelt.

Für die Berechnung der Staatsbeiträge wird bei den kantonalen Kosten von den effektiven Klassenzahlen im Jahr 2018 und einer Schülerzahl von 21 Schülerinnen und Schülern pro Klasse ausgegangen.

	2014		2018	
	Kantonale Kosten	davon 60% (Basis für Staatsbeitragsfestlegung)	Kantonale Kosten	davon 60% (Basis für Staatsbeitragsfestlegung)
pro Schüler/in GYM1	20'283	12'170	19'258	11'555
pro Schüler/in GYM2 – GYM4	26'500	15'900	25'311	15'186

Die detaillierte Berechnung der Kosten kann der Beilage zum Vortrag «Grundlagen für die Berechnung der Staatsbeiträge pro Schülerin bzw. Schüler» entnommen werden. Es kann festgestellt werden, dass die Staatsbeiträge pro Schülerin bzw. Schüler aufgrund der generell gesunkenen kantonalen gymnasialen Kosten pro Klasse tiefer ausfallen. Auf Stufe GYM1 ist die Kostensenkung pro Klasse insbesondere darauf zurück zu führen, dass die Gesamtkosten, welche gemäss Aufstellung unter Ziffer 4.1 angestiegen sind, auf mehr Klassen verteilt werden als bisher. Auf Stufen GYM2 bis GYM4 ist die Senkung der Kosten pro Klasse insbesondere auf die Neuverteilung der Raumkosten zurückzuführen.

Für die Festlegung der Staatsbeiträge für die Jahre 2020 bis 2023 wird mit einer Zunahme der Gehaltskosten um jährlich 0.5% gerechnet. Hierbei handelt es sich um eine pauschal festgelegte Wachstumsrate. Durch diese sollen der für die kommenden Jahre angenommene Gehaltsaufstieg, die Mehrkosten im Rahmen der Sanierung der Pensionskasse sowie die Einführung des neuen Grundlagenfachs Informatik im kantonalen Lehrplan abgedeckt werden. Gleichzeitig wird aber auch berücksichtigt, dass die Umsetzung der im Rahmen der Angebots- und Strukturüberprüfung beschlossenen Sparmassnahme (Reduktion der Lektionen auf Stufen GYM2 bis GYM4) in der Rechnung 2018 noch nicht voll zum Tragen kommt. Entsprechend wurde die Wachstumsrate eher tief angesetzt. Vor diesem Hintergrund ergeben sich die folgenden Staatsbeiträge:

Staatsbeitrag	2020	2021	2022	2023
pro Schüler/in GYM1	11'640	11'682	11'725	11'768
pro Schüler/in GYM2 – GYM4	15'307	15'369	15'430	15'491

Die detaillierte Berechnung der Kostenentwicklung kann ebenfalls der Beilage zum Vortrag «Grundlagen für die Berechnung der Staatsbeiträge pro Schülerin bzw. Schüler» entnommen werden.

4.3 Kostendächer

In Anlehnung an die Berechnung der Kostendächer für die Jahre 2016 bis 2019 wird bei der Berechnung der Kostendächer 2020 bis 2023 davon ausgegangen, dass durchschnittlich 3 Klassen pro Stufe à 19 Schülerinnen und Schüler unterrichtet werden.

Unter Berücksichtigung der entsprechenden Staatsbeiträge pro Schülerin bzw. Schüler ergibt dies somit die folgenden Kostendächer:

	2020	2021	2022	2023
FGB	3'281'000	3'294'000	3'307'000	3'320'000
Muristalden	3'281'000	3'294'000	3'307'000	3'320'000
NMS	3'281'000	3'294'000	3'307'000	3'320'000

Das Kostendach wird pro Jahr und Schule festgelegt. Schöpfen die einzelnen Schulen ihre Kostendächer aufgrund tieferer Schülerzahlen nicht aus, verfällt die Differenz. Der nicht ausgeschöpfte Betrag kann nicht im nachfolgenden Jahr bezogen werden und ein von einer Schule nicht ausgeschöpfter Betrag steht neu auch den anderen beiden Schulen nicht mehr zur Verfügung.

Innerhalb des bestehenden Kostendaches wird der effektiv auszubezahlende Staatsbeitrag an die einzelnen Schulen anhand der effektiven Anzahl Schülerinnen bzw. Schüler mit stipendi-

enrechtlichem Wohnsitz im Kanton Bern sowie des jeweils gültigen Staatsbeitrages pro Schülerin bzw. Schüler und Schulstufe für jedes Jahr neu berechnet.

5 Finanzreferendum

Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Finanzreferendum (Art. 62 Abs. 1 Bst. c Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993; BSG 101.1)

6 Antrag

Die Erziehungsdirektion beantragt dem Regierungsrat zu Händen des Grossen Rates den Beschluss zu genehmigen.

Beilagen

- Grundlagen für die Berechnung der Staatsbeiträge pro Schülerin bzw. Schüler