

VERBAND BERNISCHER GEMEINDEN  
BERNISCHE GEMEINDESCHREIBERINNEN UND GEMEINDESCHREIBER  
VERBAND BERNISCHER FINANZVERWALTER

Erziehungsdirektion  
des Kantons Bern  
Sulgeneckstrasse 70  
3005 Bern

Bern, 12. Juni 2007

**Teilrevision Volksschulgesetz; Vernehmlassung der kommunalen Verbände**

Sehr geehrter Herr Regierungsrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit, zum Entwurf des teilrevidierten Volksschulgesetzes Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen bestens. Aus kommunaler Sicht ergeben sich die folgenden Bemerkungen:

**Teilrevision**

Die kommunalen Verbände unterstützen grundsätzlich das gewählte Vorgehen, indem die wichtigsten anstehenden Fragen möglichst rasch angegangen und mittels einer Teilrevision des VSG beantwortet werden sollen. Im Rahmen der angesagten Totalrevision sollen dann die weitreichenden Fragen, namentlich eine allfällige Neuordnung der Finanzierung der Volksschule und die Frage nach der „richtigen“ Schul- und Klassengrösse, an die Hand genommen werden (koordiniert mit FILAG 2012). In diesem Sinn können gewisse Fragen, namentlich die Steuerung der Volksschule betreffend, zu einem späteren Zeitpunkt noch vertieft erörtert werden. Die kommunalen Verbände geben die vorliegende Stellungnahme nur unter dem ausdrücklichen Vorbehalt ab, dass im Rahmen der angesagten späteren Totalrevision auf alle Punkte zurückgekommen werden kann, wenn die neuen Steuerungs- und vor allem die Finanzierungsinstrumente bekannt sein werden.

**Verordnungsentwurf**

Die kommunalen Verbände verlangen, dass vor der Beratung der Vorlage in der grossrätlichen Kommission der Verordnungsentwurf vorliegt. Sie sind nicht bereit, die Katze im Sack zu kaufen, verweisen doch einige Bestimmungen des Gesetzes auf die Konkretisierung in der regierungsrätlichen Verordnung. Namentlich die Minimalvorschriften zum Tagesschulangebot müssen bekannt sein, damit die kommunalen Verbände das Modell überhaupt unterstützen können. Es geht nicht an, dass der Kanton mit einer vordergründig gemeindefreundlichen Lösung daherkommt, um dann im Nachhinein auf Stufe Verordnung die kommunalen Freiräume zu Nichte macht.

## Gemeindeumfrage

Die kommunalen Verbände haben den Entwurf dieser Vernehmlassung allen Gemeinden zugestellt und mittels Fragebogen die Haltung der Gemeinden erfragt. Es haben insgesamt 301 Gemeinden den ausgefüllten Fragebogen innert nützlicher Frist zurückgeschickt, was bei 396 Gemeinden einer Beteiligung von 76% entspricht. Die antwortenden Gemeinden vereinigen 88% der Bevölkerung. Unter den nachstehenden Bemerkungen wird jeweils angegeben, wie sich die Gemeinden zur Haltung der Verbände ausgesprochen haben. Die Umfragewerte werden sowohl absolut als auch einwohnergewichtet dargestellt. Die Differenz zu 100% begründet sich durch die Enthaltungen.

### Art. 7 (Schulungsort)

Es ist eine Tatsache, dass Schulkinder immer häufiger an einem anderen Ort zur Schule gehen, als am Wohnort ihrer Eltern (z.B. Pflegekinder). Auch die sich abzeichnende Zusammenlegung von Schulen führt vermehrt dazu, dass kleinere Gemeinden ihre Kinder in Schulen anderer Gemeinden schicken müssen. Dies hat in letzter Zeit angesichts der suboptimalen Regelung von Art. 7 Abs. 2 zu wiederholten Streitigkeiten geführt, namentlich was die Höhe der Schulkostenbeiträge und der Frage der Pflicht zur Entrichtung von Schulkosten überhaupt anbelangt. Erziehungsdirektor M. Annoni hat mit Schreiben vom 25.2.2005 an die Regierungsstatthalter von Signau und Trachselwald ausdrücklich in Aussicht gestellt, die Frage der Schulgelder für Pflegekinder bei nächster Gelegenheit anzugehen. Mit der anstehenden Revision des VSG ist nun der Moment gekommen, dieses Problem genau zu analysieren und einer befriedigenden Lösung zuzuführen. Angesichts der erheblichen Interessengegensätze zwischen den Gemeinden erscheint es zudem nicht sachgerecht, wenn sich der Kanton durch Streichung von Art. 7 Abs. 6 aus seiner Schiedsrichterrolle zurückziehen will.

Zustimmung: 93% (einwohnergewichtet 66%)

Ablehnung 4% (einwohnergewichtet 30%)

Bemerkung zum Umfrageergebnis: Hier stehen die grösseren Gemeinden einer Klärung und allfälligen Neuordnung eher kritisch entgegen.

### Art. 11a (Einführung von Blockzeiten)

Auch wenn dies mit organisatorischen Mehraufwendungen verbunden ist, begrüssen die kommunalen Verbände die Vorgabe von Blockzeiten. Es erscheint aber unerlässlich, dass die Schulkommission im Rahmen von Art. 11a Abs. 5 Ausnahmen vorsehen kann.

Zustimmung: 93% (einwohnergewichtet 97%)

Ablehnung: 6% (einwohnergewichtet 1%)

### Art. 14d ff. (Tagesschulen)

#### Grundsätzliche Bemerkung

Grundsätzlich begrüssen die kommunalen Verbände die angestrebte Lösung, weil sie den Gemeinden erhebliche Spielräume belässt, den Grundsatz der fiskalischen Aequivalenz beachtet und auf übermässige kantonale Steuerung verzichtet. Im Gegensatz zur hängigen „Volksinitiative für familienfreundliche Tagesschulen“ kann so mit beschränktem Mitteleinsatz erhebliche Wirkung erzielt werden.

Zustimmung: 89% (einwohnergewichtet 96%)  
 Ablehnung: 9% (einwohnergewichtet 3%)

#### **Art. 14d (Tagesschulen, Nachfrage)**

In diesem Artikel wird – richtigerweise – ein Rechtsanspruch auf den Besuch einer Tagesschule begründet. Die Rechtsgrundlagen müssen aber unzweideutig bestimmen, unter welchen Voraussetzungen der Rechtsanspruch besteht. Im Vortrag wird ausgeführt, es wäre falsch, diesbezüglich „starre Vorgaben zu machen“ (Seite 28). Die kommunalen Verbände teilen diese Auffassung nicht. Im Gegenteil: Aus Gesetz und Verordnung muss klar hervorgehen, wann die Gemeinde ein Angebot bereitstellen muss. Namentlich der Hinweis in Abs. 2, wonach die Nachfrage dann genügend ist, wenn die Tagesschule „kosteneffizient“ angeboten werden kann, ist kein griffiger Massstab. Der Rechtssicherheit zuliebe muss klipp und klar gesagt werden, was Sache ist.

Zustimmung: 92% (einwohnergewichtet 92%)  
 Ablehnung: 6% (einwohnergewichtet 7%)

#### **Art. 14d Abs. 3 (Tagesschulen, Minimalvorschriften)**

Abs. 3 Buchstaben a – c: Die kommunalen Verbände können dem Modell nur dann zustimmen, wenn sich der Regierungsrat hier grösste Zurückhaltung auferlegt. Die Gemeinden müssen bezüglich dem Vollzug der Tagesschulen gegenüber ihren Stimmberechtigten und allenfalls gegenüber ihrem Parlament Rechenschaft ablegen. Es muss auf jeden Fall verhindert werden, dass der Regierungsrat auf Stufe Verordnung übersteuert und den guten Modellansatz zunichte macht. Nur wenn den Gemeinden Handlungsspielräume belassen werden, lassen sich gute und wirtschaftliche Lösungen finden. Der kantonalen Tendenz, den Gemeinden überall und bei jeder Gelegenheit organisatorische Vorgaben zu machen, treten die kommunalen Verbände entschieden entgegen. So war beispielsweise im Vortrag zur Konsultationsvorlage noch die Rede davon, die *Leitung* der Tagesschule müsse über eine pädagogische Grundausbildung verfügen, was vernünftig erscheint. Es wird sich vielerorts so verhalten, dass die Schulleitung auch die Tagesschule führt. Im überarbeiteten Vortrag zur vorliegenden Vorlage kommt dieser Minimalstandard nicht mehr so offen daher: Auf Seite 28 (unten) wird verlangt, es brauche im Minimum eine verantwortliche, pädagogisch ausgebildete und im Betrieb anwesende Leitung, über deren Ausbildung der Regierungsrat entscheidet. Wenn dies das Verständnis ist, mit dem die kantonalen Minimalvorgaben dereinst in der Verordnung geregelt werden sollen, lehnen die kommunalen Verbände die Vorlage ab.

Zustimmung: 82% (einwohnergewichtet 56%)  
 Ablehnung: 13% (einwohnergewichtet 41%)

Bemerkung zum Umfrageergebnis: Hier tritt eine deutliche unterschiedliche Beurteilung durch die kleinen und mittleren Gemeinden einerseits und durch die grossen Gemeinden andererseits zu Tage. Diesem Umstand wird bei der Ausgestaltung der Ausführungsvorschriften – unter Beachtung des Grundsatzes der fiskalischen Äquivalenz – Rechnung zu tragen sein. Es erscheint wichtig, dass nicht alle Angebote über den gleichen Leisten geschlagen werden. Es gilt aber darauf hinzuweisen, dass auch bei einer Einwohnergewichtung des Umfrageergebnisses eine *Mehrheit* die Forderungen der kommunalen Verbände unterstützt.

#### **Art. 14e (Tagesschule, Kosten)**

Die kommunalen Verbände stimmen der vorgeschlagenen Lösung der Finanzierung grundsätzlich zu. Die Bereitstellung der Infrastruktur soll in der Verantwortung der Gemeinden liegen. Der Personalaufwand wird zu 70% vom Kanton, zu 30% von den Gemeinden im Rahmen der Lastenverteilung der Lehrerbessoldungen getragen, wobei nicht die effektiven Kosten, sondern Normlohnkosten massgeblich sind. Mit der kantonalen Beteiligung des Kantons an den Lohnkosten wird das Prinzip der fiskalischen Aequivalenz (wer bestellt, bezahlt) beachtet. Diesem Finanzierungsmechanismus können die kommunalen Verbände aber nur dann zustimmen, wenn sich der Regierungsrat bei der Formulierung der Minimalstandards grösste Zurückhaltung auferlegt (siehe die Bemerkungen zu Art. 14d Abs. 3).

### **Art. 14h (Gebühren)**

Der Entwurf sieht vor, dass der Regierungsrat die Gebühren in einer Verordnung festlegt. Dem Vortrag kann Seite 30 entnommen werden, vorerst solle der Elterntarif für die familienergänzenden Betreuungsangebote (ASIV) übernommen werden. Dieser Aussage widerspricht der Vortrag selber (Seite 29, Ausführungen zu Art. 14e Absatz 2), wenn ausgeführt wird, die Gemeinden könnten unter Einhaltung der Minimalvorschriften Tagesschuleinheiten mit tieferen Tarifen führen. Die kommunalen Verbände geben der letzteren Aussage klar den Vorzug. Es hat sich bei den ASIV-Tarifen gezeigt, dass hier der Kanton übersteuert, indem er die Tarife vorgibt. Die Gemeinden sind anzuhalten, bei der Ausgestaltung der Gebühren die – Einkommens- und Vermögenssituation der Eltern zu berücksichtigen. Die Gebühren sollen die Gemeinden aber im Rahmen dieser Vorgaben grundsätzlich frei festlegen können. Art. 14h Absatz 3 ist deshalb ersatzlos zu streichen.

Zustimmung: 82% (einwohnergewichtet 58%)

Ablehnung: 15% (einwohnergewichtet 41%)

Bemerkung zum Umfrageergebnis: Auch hier ist eine deutliche Diskrepanz zwischen den Haltungen der grossen und der kleineren Gemeinden auszumachen. Die grösseren Gemeinden vertreten eher die Haltung, einheitliche Gebührenvorgaben des Kantons seinen angezeigt, während die mittleren und kleineren Gemeinden hier freie Hand behalten möchten. Auch bei einer Einwohnergewichtung steht hier aber eine klare Mehrheit hinter der Haltung der Verbände.

### **Art. 24 Abs. 1 (Vorzeitige Entlassung, Zuständigkeit)**

Hier stellt sich die Frage, ob angesichts der allgemeinen „Philosophie“ der Revision nicht die Schulleitung für die vorzeitige Entlassung zuständig sein sollte. Die kommunalen Verbände bitten um Überprüfung aller zuständigkeitsrechtlichen Bestimmung des VSG mit Blick auf die Zuständigkeiten der Schulkommission respektive der Schulleitung.

### **Art. 34 ff. (Organisation und Führung der Schulen)**

Diese Bestimmungen werden ausdrücklich begrüsst. Die kommunalen Verbände erheben seit längerer Zeit die Forderung, die Schulen seien stärker zu *führen*. Die neuen VSG-Bestimmungen gewähren den Gemeinden den nötigen organisatorischen Freiraum und sagen unmissverständlich, wer wen führt und wer wen beaufsichtigt.

Zustimmung: 98% (einwohnergewichtet 99%)

Ablehnung: 2% (einwohnergewichtet 1%)

**Art. 49a (Schülertransportkosten)**

Die Einführung der entsprechenden Bestimmungen und die Ausgestaltung dieser Unterstützung wird ausdrücklich begrüsst. In Absatz 1 muss eine den Kanton verpflichtende Form gewählt werden, eine Kann-Bestimmung erscheint nicht angebracht. Die Absätze 4 und 5 belassen dem Kanton genügende finanzielle Einwirkungsmöglichkeiten. Es wird darauf zu achten sein, dass die Kriterien der Abgeltung möglichst einfach festgelegt werden.

Zustimmung: 97% (einwohnergewichtet 99%)

Ablehnung: 2% (einwohnergewichtet 1%)

**Art. 49l (Finanzierung kantonale Schule französischer Sprache)**

Hier sollen sich die Gemeinden neu an den Gehaltskosten der Lehrkräfte der kantonalen Schule französischer Sprache beteiligen (ca. Fr. 800'000). Es erscheint aus kommunaler Sicht schwierig, die Begründung dieser Belastung nachzuvollziehen. Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz legt auf jeden Fall nicht nahe, dass die Gemeinden, welche diese Leistung ja nicht bestellen, in die Finanzierungsverantwortung mit einbezogen werden. Im Gegenteil: Die Gemeinden sind daran interessiert, dass in Zeiten des Schülerschwundes sämtliche Kinder in ihre Schulen gehen, damit diese optimal ausgelastet werden können. Die Übertragung der entsprechenden Finanzierungsverantwortung wird deshalb abgelehnt.

Zustimmung: 94% (einwohnergewichtet 91%)

Ablehnung: 4% (einwohnergewichtet 6%)

**X. Steuerung, Zuständigkeiten, Aufsicht (Art. 50 ff.)**

Die kommunalen Verbände begrüssen ausdrücklich die vorgesehene Verankerung des Steuerungsprozesses. Es ist unerlässlich, dass auch im Kanton die Volksschule hierarchisch gesteuert wird und dass vom Amt zu den dezentralen Einheiten *geführt* wird. Es kann und darf nicht sein, dass sich jeder Schulinspektor / jede Schulinspektorin ihren Auftrag selber festlegt. Zudem muss der Kanton – um das Volksschulangebot harmonisieren zu können – verbindlich festlegen, was in den Schulen gilt. So macht es keinen Sinn, dass jede Schule ihre konzeptionellen und instrumentellen Modelle in zahlreichen Sitzungen selber entwickeln muss. Hier sind verbindliche kantonale Vorlagen gefragt, welche im Bedarfsfall verbessert werden können. Den Gemeinden verbleibt im operativen Bereich genügend Spielraum, um individuelle Lösungen pflegen zu können. Zudem wird die Organisationsautonomie erhöht, was den Gemeinden grössere Handlungsspielräume bei der Umsetzung der Vorgaben erlauben wird.

Zustimmung: 96% (einwohnergewichtet 88%)

Ablehnung: 3% (einwohnergewichtet 11%)

**Art. 73 (Datenschutz)**

Die kommunalen Verbände begrüssen ausdrücklich die Schaffung einer Rechtsgrundlage, damit die fraglichen Daten kommuniziert werden können. In Abs. 2 wäre der Kreis der interessierten Stellen zu erweitern (Soziales, Vormundschaft, Sicherheit).

Zustimmung: 96% (einwohnergewichtet 73%)

Ablehnung: 2% (einwohnergewichtet 27%)

## **Übergangsbestimmungen**

Aus Ziffer 3 der Übergangsbestimmungen geht hervor, dass die Gemeinden ihre Bestimmungen innert Jahresfrist ab Inkrafttreten des geänderten VSG anzupassen haben. Dies dürfte gerade für grosse Gemeinden mit Parlamenten kaum möglich sein, müssen doch die Schulreglemente angepasst werden. Die Übergangsfrist sollte auf zwei Jahre ausgedehnt werden.

Wir lassen Ihnen mit gesonderter Post sämtliche Fragebogen in zwei Ordnern alphabetisch geordnet zukommen. In einem Ordner ersehen Sie die zusätzlichen Bemerkungen der Gemeinden. Wir bitten Sie, diesen Bemerkungen die nötige Aufmerksamkeit zu schenken.

Wir bitten Sie höflich, die kommunalen Anliegen zu berücksichtigen. Gerne sind wir zur Mitwirkung bei der Verarbeitung der Vernehmlassungsergebnisse und vor allem auch bei der Verordnungsgebung bereit.

Freundliche Grüsse

VERBAND BERNISCHER GEMEINDEN

Lorenz Hess, Präsident

BERNISCHE GEMEINDESCHREIBERINNEN UND GEMEINDESCHREIBER

Stephan Ochsenbein, Präsident

VERBAND BERNISCHER FINANZVERWALTER

Daniel Bichsel, Präsident

Beilagen mit separater Post: Fragebogen und Stellungnahmen der Gemeinden im Original