

VERBAND BERNISCHER GEMEINDEN
BERNISCHE GEMEINDESCHREIBERINNEN UND GEMEINDESCHREIBER
VERBAND BERNISCHER FINANZVERWALTER

Erziehungsdirektion
des Kantons Bern
Sulgeneckstrasse 70
3005 Bern

Bern, 8. 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, an die Hand genommen werden (koordiniert mit FILAG 2020). 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 gemeindefreundliche Lösung daherkommt, um dann im Nachhinein auf Stufe Verordnung die kommunalen Freiräume zu Nichte macht.

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 Regierungsverwaltung 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.

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.

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 Äquivalenz beachtet und auf übermässige kantonale Steuerung verzichtet. Im Gegensatz zur hängigen „Volksinitiative für familienfreundliche Tagesschulen“ kann so mit beschränktem Mitteleinsatz erhebliche Wirkung erzielt werden.

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. In Abs. 3 muss der Regierungsrat nicht „die genügende Nachfrage“ durch Verordnung regeln, sondern vielmehr den „Begriff der genügenden Nachfrage“ mit Inhalt füllen.

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 allen-

falls 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 Vortag 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.

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 Lehrerbesoldungen getragen, wobei nicht die effektiven Kosten, sondern Normlohnkosten massgeblich sind. Mit der kantonalen Beteiligung des Kantons an den Lohnkosten wird das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (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.

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.

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 ge-

wählt 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.

Art. 49I (Finanzierung kant. Schule franz. Sprache)

Hier sollen sich die Gemeinde 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.

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.

Art. 73 (Datenschutz)

Die kommunalen Verbände begrüßen ausdrücklich die Schaffung einer Rechtsgrundlage, damit die fraglichen Daten kommuniziert werden können. In Abs. 2 wäre einerseits der Kreis der interessierten Stellen zu erweitern (Soziales, Vormundschaft, Sicherheit), andererseits der Kreis der berechtigten Personen zu begrenzen (z.B. auf Ressortvorstehende und Bereichsleitende, nicht aber generell alle weiteren „Mitarbeitenden der Schulen“).

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.

Die kommunalen Verbände haben alle Gemeinden des Kantons Bern zu einem frühen Zeitpunkt mit dem Entwurf dieser Stellungnahme bedient und die Gemeinden zu den einzelnen Aussagen mittels Fragebogen befragt. xy Gemeinden haben geantwortet, was einem Rücklauf von xy % entspricht. Die Gemeinden beurteilen die einzelnen Revisionspunkte wie folgt (Wiedergabe der Auswertung der Umfrage, absolut und einwohnergewichtet. Ev. wird die Auswertung bei jeder Bemerkung direkt eingefügt. Sollte die Beurteilung der Gemeinden von der Haltung der Verbände abweichen, wird diese selbstverständlich angepasst)

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

L. Hess, Präsident

BERNISCHE GEMEINDESCHREIBERINNEN UND GEMEINDESCHREIBER

St. Ochsenbein, Präsident

VERBAND BERNISCHER FINANZVERWALTER

Daniel Bichsel, Präsident