
Vortrag

der Erziehungsdirektion an den Regierungsrat zu Händen des Grossen Rats

Gymnasien: Bewilligung der Staatsbeiträge ab 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2015 an die privaten Gymnasien (Freies Gymnasium Bern, Campus Muristalden AG, NMS Bern); mehrjähriger Verpflichtungskredit (Objektkredit) 2012 - 2015

ERZ C

1. Zusammenfassung

Mit dem Grossratsbeschluss 1061 vom 8. September 2008 wurden die Staatsbeiträge an das Freie Gymnasium Bern (FG), die Campus Muristalden AG (Muristalden) und die NMS Bern (NMS), für den Zeitraum vom 1. August 2009 bis 31. Dezember 2011 erstmals basierend auf den durchschnittlichen kantonalen Kosten pro Schülerin und Schüler bewilligt. Das neue Finanzierungsmodell hat sich bewährt und wird weitergeführt. Das gleiche gilt für die Bereiche des Qualitätsmanagements und der Leistungs- und Wirkungsziele, für welche schon seit einigen Jahren die gleichen Standards und ein vergleichbarer Controllingprozess wie für die kantonalen Schulen gelten, sowie auch für die Maturitätsprüfung, die wie bei den kantonalen Schulen unter der Aufsicht der Kantonalen Maturitätskommission abgelegt wird.

Um den Schulen eine mittelfristige Finanzplanung zu ermöglichen, sollen mit vorliegendem Beschluss die kantonalen Beiträge an die gymnasialen Bildungsgänge der beitragsberechtigten Schulen für die Jahre 2012 – 2015 bewilligt werden. Der Leistungsvertrag mit den Schulen wird entsprechend dem genehmigten Finanzierungsbeschluss ebenfalls über 4 Jahre abgeschlossen, was der gängigen Praxis für Schulen der Sekundarstufe II entspricht.

Im Rahmen des Budgetierungsprozesses 2010 hat der Grosse Rat auf Antrag des Regierungsrates beschlossen, zur Verhinderung einer Neuverschuldung u.a. die Staatsbeiträge an die privaten Gymnasien ab dem Jahr 2012 um CHF 900'000.— zu reduzieren.

2. Rechtsgrundlagen

- Mittelschulgesetz vom 27. März 2007 (MiSG, BSG 433.12), Artikel 2 und Artikel 48-52
- Mittelschulverordnung vom 7. November 2007 (MiSV, BSG 433.121), Artikel 1 Absatz 2, Artikel 62 bis 65
- Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0), Artikel 47, Artikel 48 Absatz 2 Buchstabe a und Artikel 50 Absatz 3, Artikel 52
- Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1), Artikel 146, Artikel 148 und Artikel 152

3. Beschreibung des Geschäfts

3.1 Auswirkungen der Spezialgesetzgebung

Der Kanton Bern kann an private Schulen Pauschalbeiträge pro Schülerin und Schüler mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton Bern ausrichten (Artikel 49 des MiSG). Die Pauschalbeiträge dürfen nicht höher sein als 60% Prozent der Kosten abzüglich der Erlöse eines vergleichbaren kantonalen Angebotes. Nur wichtige Gründe wie die Sicherstellung des Angebots lassen einen höheren Beitragssatz zu.

Die Mittelschulverordnung enthält unter Kapitel 7 weitere Vorgaben zur Gewährung von Beiträgen. Das Mittelschul- und Berufsbildungsamt bestimmt periodisch die durchschnittlichen Kosten, insbesondere Personal-, Sach-, Dienstleistungs- und Raumkosten, Rückstellungen sowie kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen. Unter Kapitel 8 ist festgehalten, dass die Steuerung der Bildungsangebote der privaten Anbieter mit Leistungsverträgen erfolgt. Der Inhalt der Leistungsverträge ist vergleichbar mit dem der Leistungsvereinbarungen der kantonalen Schulen und enthält folgende Punkte:

- Art und Umfang des Leistungsangebots
- Leistungs- und Wirkungsziele
- minimale Standards zur Qualität und Evaluation
- Reporting / Controlling
- Art und Umfang der Datenerhebung

Die jetzigen Vorgaben für die privaten, subventionierten Schulen sind identisch mit denjenigen für die kantonalen Schulen. Die Zielerreichung, die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmässigkeit der Angebote ist durch ein regelmässiges Controlling sicherzustellen. Auch hier gelten die kantonalen Qualitätsstandards.

Bei privaten Anbietern sind folgende Punkte noch zusätzlich in den Leistungsvertrag aufzunehmen:

- Lektionentafel und die Organisation der Bildungsgänge
- Vorgaben zur Rechnungsführung
- Finanzierungsmodalitäten
- Regelung der Verantwortlichkeiten

Der neue Finanzierungsmodus, dass jede Schule für ein vergleichbares Bildungsangebot pro Schülerin und Schüler die gleiche Finanzierungshilfe erhält, sowie die Steuerung mit einem Leistungsvertrag (inkl. Controlling) haben sich bewährt.

3.2 Interesse des Kantons an den privaten Maturitätsschulen

Da bei den privaten Mittelschulen die nicht durch Kantonsbeiträge gedeckten Kosten durch Schulgeldeinnahmen finanziert werden müssen, sind die Schulen gezwungen, ständig Marktnischen zu suchen und gegebenenfalls ihr Angebot anzupassen. Im Bereich der Mittelschulen können sie somit eine gewisse Konkurrenz zu den kantonalen Schulen darstellen.

Der Grosse Rat hat anlässlich der Diskussion zu den strategischen Leitlinien zur Bildungspolitik im Rahmen der Bildungsstrategie 2005 festgehalten, dass er die Bereitstellung eines öffentlichen und eines privaten Bildungsangebotes unterstützt. So hält er in diesem Zusammenhang in der Planungserklärung ergänzend zu den strategischen Zielen ausdrücklich fest:

- „Der Kanton Bern schafft ein Umfeld, welches öffentliche und private Institutionen dazu befähigt, ihre Angebote laufend weiterzuentwickeln. Zur Förderung der Bildungsvielfalt und der Bildungsqualität sind auch Kooperationen mit privaten Bildungseinheiten einzugehen und deren Rahmenbedingungen zu verbessern.“
- „Mit dem Ziel, Vielfalt und Qualität der Angebote zu stärken, sind die Rahmenbedingungen so auszugestalten, dass öffentliche und private Bildungsanbieter grundsätzlich über ähnliche Marktchancen verfügen.“

In der aktuellen Bildungsstrategie sind diese visionären Ziele unter „Qualität und Leistung“ sowie „Kooperation und Harmonisierung“ sinngemäss erneut aufgeführt.

Der Maturitätsabschluss der privaten Mittelschulen findet wie der der kantonalen Schulen unter der Aufsicht der Kantonalen Maturitätskommission und gemäss den gleichen Vorgaben wie für die kantonalen Schulen statt. Er erfüllt somit die kantonalen Prüfungsbedingungen und Qualitätsanforderungen und ist auch schweizerisch anerkannt. Auch gelten für die Bildungsgänge die kantonalen Vorgaben zum Qualitätsmanagement, die kantonalen Wirkungs- und Leistungsziele sowie die Ziele gemäss dem kantonalen Lehrplan. Bei der Gestaltung ihrer Bildungswege sind die privaten Mittelschulen jedoch freier als die kantonalen Schulen. Sie müssen die kantonalen Aufnahme- und Promotionsbedingungen nicht zwingend anwenden. So können sie auch Schülerinnen und Schüler aufnehmen, welche bei den kantonalen Schulen nicht aufgenommen würden. Diese Schülerinnen und Schüler erhalten an den privaten Schulen die Möglichkeit, fehlende Qualifikationen bis zur Maturitätsprüfung nachzuholen. Die privaten Mittelschulen tragen so dazu bei, möglichst viele Jugendliche mit dem notwendigen Potential zur Maturität zu führen.

Schliesslich entlasten die privaten Mittelschulen das Budget der öffentlichen Hand, indem Maturandinnen und Maturanden – aufgrund der Elternbeiträge – den Staat lediglich 60 % der kantonalen Angebote kosten. Würde der Staatsbeitrag wegfallen, wären die Schulen in ihrer Existenz gefährdet und die meisten Schülerinnen und Schüler würden die gymnasiale Ausbildung in kantonalen Klassen zu vollen Kosten absolvieren.

4. Finanzielle Auswirkungen

4.1 Durchschnittliche kantonale Kosten

Basis für die Umsetzung des neuen Finanzierungsmodells per 1. August 2009 war die Betriebsbuchhaltung der kantonalen Gymnasien des Rechnungsjahres 2006. Für den vorliegenden Beschluss dienten die direkten und indirekten Kosten abzüglich Erlöse der Betriebsbuchhaltung des Rechnungsjahres 2009.

Die direkten Besoldungskosten enthalten die Aufwendungen für die unterrichteten Lektionen. Dabei wurden die verschiedenen Pflichtlektionenzahlen der Lehrkräfte der Schulstufen (Quarta bzw. Tertia-Prima) berücksichtigt, was die unterschiedlichen Ansätze je Stufe erklärt. Bei den indirekten Kosten sind die Besoldungskosten für Anstellungen aus dem Schulleitungs- und dem Schulpool (Querschnittsaufgaben, Informatik), die Gehaltskosten für das Verwaltungs- und Hausdienstpersonal der kantonalen Gymnasien und die Sachaufwendungen ohne Mieten (die Gebäudekosten werden anders berücksichtigt – siehe unten) enthalten.

Der Kantonsbeitrag „Anteil Gebäude“ enthält anstelle von Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen wie bisher neu kalkulatorische Raumkosten. Grundlage für die Festlegung des Betrages sind die vom Amt für Grundstück und Gebäude berechneten Werte in Zusammenhang mit der Einführung der kantonalen Raumkostenverrechnung 2012. Gegenüber dem Basiswert 2006 (Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen) ergibt dies eine Erhöhung der Raumkosten um ca. 25 %.

Basierend auf den durchschnittlichen Betriebskosten, den effektiven Klassenzahlen der Schuljahre 2008/2009 bzw. 2009/2010 und der effektiven durchschnittlichen Schülerzahl von 21 Schülerinnen und Schüler pro Klasse errechnen sich – verglichen mit 2006 – folgende kantonale Basiswerte für 2009:

Vollkosten	2006	2009
Quarta	CHF 18'404.—	CHF 18'500.—
Tertia-Prima	CHF 23'740.—	CHF 25'713.—

Staatsbeitrag (60 %)	2006	2009
Quarta	CHF 11'042.—	CHF 11'100.—
Tertia-Prima	CHF 14'244.—	CHF 15'428.—

Ausgehend von den kantonalen Kosten 2009 und den durchschnittlich anrechenbaren Mehrkosten von jährlich 1% auf den Gehältern und dem Sachaufwand (ausgenommen Raumkosten) berechnen sich für die Jahre 2012 bis 2015 folgende Basiswerte pro Schülerin und Schüler:

Vollkosten	2012	2013	2014	2015
Quarta	CHF 18'936.—	CHF 19'084.—	CHF 19'234.—	CHF 19'385.—
Tertia-Prima	CHF 26'367.—	CHF 26'590.—	CHF 26'815.—	CHF 27'042.—

Staatsbeitrag (60 %)	2012	2013	2014	2015
Quarta	CHF 11'362.—	CHF 11'451.—	CHF 11'540.—	CHF 11'631.—
Tertia-Prima	CHF 15'820.—	CHF 15'954.—	CHF 16'089.—	CHF 16'225.—

4.2 Staatsbeiträge 2012 - 2015

Basierend auf den obigen Werten und bei durchschnittlich 20 Schülerinnen und Schüler pro Klasse und drei Klassen pro Schule und Stufe berechnen sich für 2012 bis 2015 folgende Staatsbeiträge:

Finanzierungsmodell Pro-Kopf-Beitrag (Kostendach, inkl. Teuerung)				
	2012	2013	2014	2015
NMS	3'530'000	3'559'000	3'589'000	3'619'000
FG	3'530'000	3'559'000	3'589'000	3'619'000
Muristalden	3'530'000	3'559'000	3'589'000	3'619'000
Total	10'590'000	10'677'000	10'767'000	10'857'000
Max. Kantonsbeitrag (Kostendach)	42'891'000			

Anstelle eines maximalen Subventionsbeitrages pro Jahr und Schule wird neu ein Kostendach über vier Jahre und alle Schulen festgelegt. Mit dieser Praxisänderung soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass über die Jahre unterschiedliche durchschnittliche Schülerzahlen teilweise ausgeglichen werden können. Es ist aber gleichwohl sichergestellt, dass der im GRB für die 4 Jahre vorgesehene Maximalbetrag nicht überschritten wird, d.h. in keinem Fall ein Zusatzkredit beantragt werden muss. So wird der in einem Jahr auszahlbare Höchstbetrag festgelegt, indem zum jährlich hochgerechneten Betrag gemäss GRB der jeweils im Vorjahr bzw. in den Vorjahren über alle Schulen nicht ausgeschöpfte Betrag hinzugerechnet wird.

4.3 Massnahme zur Haushaltsentlastung

4.3.1 Kürzungsauftrag

Zur Verhinderung einer Neuverschuldung wurde im Budgetprozess 2010 zur Haushaltsentlastung ab 2012 eine Einsparung von einem Zwölftel des gesamten Staatsbeitrags (entspricht einer Re-

duktion von 60% auf 55% der kantonalen Kosten) oder als Betrag eine Einsparung von CHF 900'000.— vorgegeben.

4.3.2 Entwicklung Klassen- / Schülerinnen- und Schülerzahlen

Wie beim Kanton sind auch bei den privaten Schulen die Schülerinnen- und Schülerzahlen rückläufig:

Schuljahr	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10 (*)
Muristalden					
Quarta	67	66	68	68	64
Ø pro Klasse.	22	22	23	23	21
Tertia-Prima	190	184	194	207	194
Ø pro Klasse	21	20	22	23	22
NMS					
Quarta	55	53	52	53	58
Ø pro Klasse	18	18	17	18	19
Tertia-Prima	208	201	191	185	175
Ø pro Klasse	23	22	21	21	19
FG					
Quarta	58	76	65	58	59
Ø pro Klasse	19	25	22	19	20
Tertia-Prima	173	167	180	183	149
Ø pro Klasse	19	19	20	20	17

(*) Ab Schuljahr 09/10 Anzahl Schülerinnen und Schüler mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton Bern.

Bei den kantonalen Schulen führt die Art der Steuerung der Klassenzahlen (Bewilligung der Anzahl Klassen pro Region, Umteilung von Schülerinnen und Schülern) bei sinkender Nachfrage automatisch zu einem Rückgang der Klassen, somit zu tieferen absoluten Kosten und damit zu über die Jahre hinweg vergleichbaren Kosten pro Schülerin und Schüler. Bei den privaten Schulen spielt dieser Mechanismus nicht. So führt jede Schule drei Parallelklassen und der Rückgang der Anzahl Schülerinnen und Schüler erlaubt keine Reduktion auf nur zwei Klassen pro Jahrgang, was schulorganisatorisch nicht optimal ist. Eine Optimierung der Klassengrössen könnte höchstens durch eine engere Zusammenarbeit und Nutzung von Synergien zwischen den Schulen erreicht werden.

4.3.3 Auswirkungen der Schülerinnen- und Schülerzahlen auf den Kantonsbeitrag

Ein Rückgang bei den Schülerinnen- und Schülerzahlen wirkt sich bei einer Pro-Kopf-Finanzierung direkt auf die auszurichtenden Staatsbeiträge aus. Bei der Festlegung des Kostendachs wurde bis anhin von einer durchschnittlichen Klassengrösse von 22 ausgegangen. Die tieferen Zahlen sowie die neue Regelung, dass nur Schülerinnen und Schüler mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton Bern beitragsberechtigt sind, führte für die Auszahlungen des Kantonsbeitrags ab 1. August 2009 zu einer tieferen durchschnittlichen Anzahl beitragsberechtigter Schülerinnen- und Schüler bzw. zu einer Unterschreitung des Kostendaches um ca. 10%, was so nicht beabsichtigt war. Bei einer zusätzlichen Herabsetzung des Beitragsatzes von bisher 60% auf neu 55% der kantonalen Kosten würden die Schulen frankenmässig im Vergleich zur Zeit bis zum 31. Juli 2009 einen 15% tieferen Staatsbeitrag erhalten. Dies entspräche einer Einsparung von über CHF 2'000'000.- an Stelle der beabsichtigten CHF 900'000.-, was die drei Schulen in ihrer Existenz gefährden würde.

4.3.4 Umsetzung der Kürzungsvorgabe

Mit dem vorliegenden Beschluss soll der Beitragssatz bei 60% der kantonalen Kosten belassen und der Sparauftrag dadurch realisiert werden, dass für die Festlegung des ausbezahlten Staatsbeitrags die durchschnittliche Anzahl der beitragsberechtigten Schülerinnen und Schüler pro Klasse auf 20 festgelegt wird. Dies führt in der Realität zu einem Kantonsbeitrag, welcher den Sparauftrag von CHF 900'000.— beinahe erfüllt. Ausserdem bringt diese Regelung den Vorteil mit sich, dass der ausbezahlte Beitrag bei unterschiedlichen Schülerinnen- und Schülerzahlen weniger schwankt und somit für die Schulen eine bessere Planungsgrundlage geschaffen wird. Eine Erhöhung der Planungssicherheit gibt den Schulen mehr unternehmerische Möglichkeiten und macht somit den Staatsbeitrag nachhaltiger.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass bei den kantonalen Kosten verschiedene Sparmassnahmen (z.B. Reduktion gehaltswirksame Lektionen) eingeflossen sind, welche sich ebenfalls direkt auf den Pro-Kopf-Beitrag an die privaten Schulen auswirken.

Basis für die Berechnung der Kürzungsvorgabe sind der bewilligte Kantonsbeitrag 2011 unter Einbezug der Teuerung:

GRB 1061 Kostendach 2011	Hochrechnung Teuerung 1 % (ohne Raumkosten)	Korrigierter Betrag 2012	Antrag gemäss GRB neu 2012	Einsparung
11'352'000	94'000	11'446'000	10'590'000	856'000

5. Finanzreferendum

Der Beschluss unterliegt dem fakultativen Finanzreferendum (Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe c der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [KV; BSG 101.1]). Er ist in den Amtsblättern zu veröffentlichen.

6. Antrag

Die Erziehungsdirektion beantragt dem Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates den Beschlussentwurf gutzuheissen.

Bern, 15. Dezember 2010

Der Erziehungsdirektor

Bernhard Pulver

Beilagen gemäss Geschäftsordnung des Grossen Rates:

- Grundlagen für Berechnung Beitrag pro Schüler/in
- Entwicklung Kantonsbeiträge

Auskunft:

Mario Battaglia, Mittelschul- und Berufsbildungsamt, 031 633 87 92
mario.battaglia@erz.be.ch

4816.100.100.29/10 / 27.08.2010