

Version für das Vernehmlassungsverfahren



Volksschulgesetz (VSG) (Änderung)

Erziehungsdirektion

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	1
2. Ausgangslage.....	1
2.1 Auftrag und Vorgehen	1
2.2 Ist-Situation in den Gemeinden und Kantonen	1
2.3 Ziele der Mitfinanzierung durch den Kanton	2
2.4 Ausgestaltung der Mitfinanzierung des Kantons.....	3
2.5 Tagesschule über das Jahr und Betreuung während der Ferienzeit im Vergleich.....	3
3. Erläuterungen zu den Artikeln.....	4
4. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen.....	9
5. Finanzielle Auswirkungen	10
6. Personelle und organisatorische Auswirkungen.....	10
7. Auswirkungen auf die Gemeinden	11
8. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	11
9. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens.....	11
10. Antrag.....	11

Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Volksschulgesetz (VSG) (Änderung)

1. Zusammenfassung

Berufstätige Eltern von Schulkindern, die während der Schulzeit in Tagesschulen betreut werden, müssen für die 13 oder 14 Wochen Schulferien eine Betreuungslösung finden, da die Tagesschulen während der Schulferien geschlossen sind. Diese Betreuungslücke stellt für viele Familien eine grosse Herausforderung dar. Um die Eltern zu unterstützen, bieten schon heute rund 20 Gemeinden ein Betreuungsangebot während den Schulferien an. Dieses Angebot dient der Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit der Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann in der Arbeitswelt. Der Kanton will diese Entwicklung unterstützen. Mit der Gesetzesrevision soll die Grundlage geschaffen werden, damit er den Gemeinden, die ein entsprechendes Angebot bereits anbieten oder zukünftig anbieten wollen, einen finanziellen Beitrag leisten kann. Die Unterstützung soll über ein einfaches Abrechnungsverfahren erfolgen und einen minimalen administrativen Aufwand verursachen.

2. Ausgangslage

2.1 Auftrag und Vorgehen

Mit der Überweisung der Ziffer 3 der Motion Marti (091-2014) hat der Grosse Rat der Erziehungsdirektion den Auftrag erteilt, eine finanzielle Beteiligung des Kantons an der Ferienbetreuung zu prüfen.

Im Rahmen dieser Prüfung hat die Erziehungsdirektion Erkenntnisse aus der Befragung der Gemeinden, die bereits Ferienbetreuung führen, berücksichtigt und verschiedene Finanzierungsmodelle und Tarifsysteme analysiert. Zum Zeitpunkt der Prüfung (2014) verfügten rund 20 Gemeinden über Angebote für die Ferienbetreuung. Es hat sich gezeigt, dass hinsichtlich Qualifikation des Personals, Tarif, Umfang, Kosten und Organisation grosse Unterschiede bestehen.

Im Frühling 2016 hat die Erziehungsdirektion mit sechs Gemeinden, welche seit längerer Zeit eine Ferienbetreuung anbieten sowie mit zwei Gemeinden, die noch kein Angebot führen, die Idee einer Mitfinanzierung der Ferienbetreuung durch den Kanton diskutiert. Zusätzlich fanden Gespräche mit dem Verband Bernischer Gemeinden (VBG) und Vertretern aus politischen Kreisen statt. Das sich abzeichnende Konzept stiess durchgehend auf ein positives Echo.

2.2 Ist-Situation in den Gemeinden und Kantonen

Im Schuljahr 2016/17 bieten mittlerweile 21 Gemeinden eine Betreuung der Schulkinder während der Ferienzeit an. Damit haben rund 35 Prozent der Kinder im Volksschulalter Zugang zu einem solchen Angebot. Markante Unterschiede gibt es in Bezug auf das Volumen des Angebots: je nach Gemeinde wird die Betreuung für eine bis hin zu elf Ferienwochen pro Schuljahr angeboten. Im Vergleich dazu ist das Betreuungsangebot in den Tagesschulen während der Schulzeit viel besser ausgebaut: 81 Prozent der Schülerinnen und Schüler im Volksschulalter haben Zugang zu einem Betreuungsangebot, 56 Prozent der bernischen Volksschulkinder steht sogar ein Vollzeitangebot (täglich ab dem Mittag bis mindestens 17 Uhr) zur Verfügung.¹ Dies lässt darauf schliessen, dass für eine grosse Anzahl Kinder, deren Eltern arbeitstätig sind und die daher während der Unterrichtszeit (39 oder 38 Wochen pro Jahr) ein Tagesschulangebot in Anspruch nehmen, während der Ferienzeit (13 oder 14 Wochen) eine Betreuungslücke vorliegt.

¹ Tagesschulen im Kanton Bern, Reporting Schuljahr 2014/15, Seite 9.

Ein Blick über die Kantonsgrenzen hinaus zeigt, dass der Kanton Bern mit dieser Problematik nicht alleine dasteht. In den meisten Kantonen besteht eine Betreuungslücke für die Ferienzeit. Gegenwärtig kennt nur der Kanton Basel-Stadt ein gut ausgebautes Angebot für die Ferienzeit. Hier ist es den Eltern möglich, ihre Kinder während allen Schulferien (ausser den Weihnachtsferien) für die sogenannten Tagesferien anzumelden. Die Tarife sind subventioniert und variieren je nach Einkommen der Familie (80 bis 200 Franken pro Woche und Kind).

In den französischsprachigen Kantonen besteht nur ein schwaches Betreuungsangebot für die Ferienzeit, zumal hier die Nachfrage gering ist. Lediglich der Kanton Neuenburg empfiehlt den Gemeinden, Ferienangebote zu eröffnen, und unterstützt sie finanziell.

2.3 Ziele der Mitfinanzierung durch den Kanton

Im Schuljahr 2014/2015 waren 14'858 Kinder in einer Tagesschule eingeschrieben, was 15 Prozent aller Schülerinnen und Schüler (inkl. Kindergartenkinder) entspricht. Die schulergänzende Betreuung ermöglicht es beiden Eltern, ihre Berufstätigkeit auszuüben und stellt eine nicht mehr wegzudenkende Voraussetzung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf dar. Die Tagesschulen sind jedoch in den Schulferien geschlossen. Dies bedeutet, dass während 13 oder 14 Wochen im Jahr die Kinder in diesem Rahmen nicht betreut werden. Die betroffenen Eltern müssen eine anderweitige Betreuungslösung finden, was von vielen als grosse Herausforderung empfunden wird und ein Hindernis für die Ausübung der Berufstätigkeit darstellt. Viele Eltern bevorzugen es, ihre Kinder auch nach dem Kindergarteneintritt in Kindertagesstätten oder Tagesfamilien betreuen zu lassen. Neben pädagogischen Überlegungen ist die fehlende Ferienbetreuung für Schulkinder ein Grund für diese Wahl, zumal Kindertagesstätten und Tagesfamilien die Betreuung während des ganzen Jahres gewährleisten. Rund 30 Prozent der subventionierten Kitaplätze und subventionierten Stunden bei Tagesfamilien werden aktuell von Schulkindern belegt. Im Verlauf des Herbsts 2016 wurde diese Sachlage eingehend diskutiert und es entstand dabei die Überzeugung, dass inskünftig Schulkinder ab der 1. Klasse grundsätzlich keine subventionierten Plätze in Kindertagesstätten und Tagesfamilien mehr belegen, sondern in den Tagesschulen betreut werden sollen; bei Kindergartenkindern soll dies nach einer längeren Übergangsfrist auch der Fall sein. Vor dem Hintergrund der angestrebten Lösung ist es aber umso wichtiger, dass für Eltern möglichst bedarfsgerechte und finanzierbare Ferienbetreuungsangebote existieren und so die Betreuungslücke während den Schulferien geschlossen werden kann. In diesem Sinne ist die Mitfinanzierung des Kantons für die Betreuung von Schul- und Kindergartenkindern im Volksschulgesetz – und nicht in der Sozialgesetzgebung – vorgesehen.

Im Bericht „Familienkonzept des Kantons Bern“ aus dem Jahr 2009² bezeichnet der Regierungsrat die Betreuungsangebote in den Schulferien als „weiteren wichtigen Betreuungsbau-stein für berufstätige Eltern“. Die Verbesserung der Kinderbetreuung für besondere Situationen (Schulferien, kranke Kinder) hat er als Massnahme zweiter Priorität zur Förderung der sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen für das Familienleben in das Familienkonzept aufgenommen. Auch im Bericht zur Umsetzung des Familienkonzeptes hält der Regierungsrat nochmals fest, dass für die Eltern finanzierbare Ferienbetreuungsangebote dringend notwendig wären, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nachhaltig zu unterstützen. Hauptziel der kantonalen Mitfinanzierung ist, wie bereits dargelegt, das Schliessen der heutigen Betreuungslücke und die daraus resultierende klare Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Die Mitfinanzierung des Kantons soll dazu beitragen, dass weitere Ferienbetreuungsangebote entstehen oder die bestehenden Angebote ausgebaut werden. Die Mitfinanzierung durch den Kanton soll den Gemeinden ermöglichen, den Tarif so festzulegen, dass auch Eltern von mehreren Kindern und Eltern mit hohem Betreuungsbedarf sich die Betreuung leisten können.

Ausgestaltet als attraktives Freizeitangebot, in dem Kinder altersgerecht betreut und beschäftigt werden, stellt die Ferienbetreuung auch eine Möglichkeit zur Integration und zur nichtschu-

² Familienkonzept des Kantons Bern, Bericht des Regierungsrates, 2009, Seite 51.

lischen Bildung für die Kinder dar. Zentral ist in diesem Zusammenhang auch, dass Ferienbetreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Kinder aller Altersstufen ab 4 Jahren ausgerichtet sind.

Überdies soll die Mitfinanzierung dem Kanton einen Standortvorteil verschaffen: Sich im Beruf und in der Familie zu engagieren, entspricht dem Wunsch vieler Eltern. Betreuungsangebote, die dies ermöglichen, helfen vielen Familien in ihrem Bestreben, das nötige Einkommen zu erwirtschaften und dadurch ihre Existenz zu sichern. Die Möglichkeit einer Existenzsicherung für Familien dient auch der sozialen Sicherheit für die ganze Bevölkerung, denn sie wirkt integrierend und beeinflusst die Chancengleichheit der Kinder positiv. Die Verbindung zwischen Familie und Beruf dient der Wirtschaft als Ganzes und macht den Kanton Bern als Standort attraktiver. Ein lückenloses Betreuungsangebot stellt somit einen Vorteil dar, mit dem der Lebens- und Arbeitsraum des Kantons Bern sich positiv hervorheben kann.

2.4 Ausgestaltung der Mitfinanzierung des Kantons

Der Kanton soll die Möglichkeit haben, die Gemeinden finanziell zu unterstützen, damit diese nach den lokalen Bedürfnissen ein Betreuungsangebot während den Ferien auf- oder ausbauen können. Die Mitfinanzierung durch den Kanton soll ein Anreiz sein, damit möglichst viele Gemeinden ein eigenes Betreuungsangebot einführen können.

Der Kanton soll auch dort mitfinanzieren können, wo bereits Angebote bestehen. Durch die Mitfinanzierung sollen die Gemeinden ermuntert werden, die bestehenden Angebote auszubauen und/oder sie für die Eltern erschwinglicher zu gestalten. Gegenwärtig gibt es etliche Angebote, die für die Eltern zu teuer sind und daher kaum nachgefragt werden.

Unabhängig von der finanziellen Situation der Eltern soll sich der Kanton mit einem Pauschalbeitrag, welcher höchstens 30 Prozent der Normkosten³ beträgt, beteiligen können. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die anbietenden Gemeinden für die Kinder, welche in ihrer Gemeinde Wohnsitz haben, mindestens gleich viel bezahlen wie der Kanton. Darüber hinaus sollen die Gemeinden bei den Eltern Gebühren erheben, wobei sie bei der Tarifgestaltung frei sind. Ziel ist es, die Finanzierung gleichmässig auf die Gemeinden, Eltern und den Kanton aufzuteilen. Dies entspricht ungefähr der Finanzierung der Tagesschulen und der Kindertagesstätten (Kita).

Auf Vorgaben zur Tarifgestaltung wird verzichtet. Der Kanton stellt diesbezüglich keine Bedingungen für sein Mitfinanzieren, empfiehlt den Gemeinden jedoch, die Elterntarife so zu gestalten, dass sich auch Familien mit tiefem Einkommen die Angebote leisten können. Die Mitfinanzierung des Kantons und der Beitrag der anbietenden Gemeinde ermöglichen eine entsprechende Tarifgestaltung; die Gemeinden können durch den Beitrag des Kantons die Gebühren für die Eltern massgeblich tiefer gestalten als bisher.

Der Beitrag des Kantons an die Ferienbetreuung wird in Form einer Pauschale geleistet. Dadurch können die administrativen Abläufe möglichst einfach gehalten werden. Der Verwaltungsaufwand soll sowohl für die Gemeinden als auch für den Kanton möglichst tief sein. Auf Verordnungsstufe wird der Beitrag voraussichtlich auf 30 Franken pro Tag und Kind konkretisiert. Dabei wird der erhöhte Betreuungsbedarf für Sonderschülerinnen oder Sonderschülern angemessen berücksichtigt werden (siehe hierzu die Erläuterungen zu Artikel 48c Absatz 1, letzter Abschnitt).

2.5 Tagesschule über das Jahr und Betreuung während der Ferienzeit im Vergleich

Sowohl die Tagesschule als auch die Ferienbetreuung tragen zur Unterstützung der Eltern bei der Verbindung von Familie und Beruf bei. Beide Betreuungsangebote richten sich an Kindergarten- und Schulkinder und erleichtern deren soziale Integration, was zum Beispiel für Kinder, die nicht viele soziale Kontakte mit Gleichaltrigen erleben, wichtig ist. Zudem ist die Nutzung beider Angebote freiwillig.

³ Betreffend Normkosten siehe die Erläuterungen zu Artikel 48c Absatz 1.

Zwischen beiden Angeboten bestehen aber wichtige Unterschiede: Die Tagesschulangebote, tragen zur Erfüllung der Aufgaben der Volksschule bei (Art. 14d Abs. 1 VSG) und sind daher Teil des Volksschulangebots. Bei der Ferienbetreuung ist dies nicht der Fall. Sie wird während der schulfreien Ferienzeit und schulextern angeboten, auch wenn bei einigen Gemeinden die Ferienbetreuung ein Gastrecht in der Tagesschule genießt.⁴ Die Ferienbetreuung ist vielmehr ein attraktives Freizeitangebot, in dem Kinder altersgerecht betreut und beschäftigt werden. Die Kinder sollen ihre Ferienzeit mit sportlichen, kreativen und auch erholsamen Tätigkeiten verbringen können.

Ein weiterer wichtiger Unterschied besteht darin, dass die Gemeinden verpflichtet sind, bei einer verbindlichen Nachfrage von mindestens zehn Schülerinnen und Schülern ein Tagesangebot einzurichten. Hierfür müssen sie den Bedarf einmal im Jahr erheben. Für die Betreuung während der Ferienzeit besteht keine entsprechende Verpflichtung. Der administrative Aufwand zur Bedarfserhebung wäre für die Gemeinden zu gross. Die Erfahrung zeigt zudem, dass anfangs Schuljahr viele Eltern noch nicht wissen, wann sie ihre Ferien beziehen können. Eine früh im Jahr durchgeführte Erhebung könnte zwar einen Bedarf aufzeigen, aber keine Anmeldungen garantieren.

Die Tatsache, dass die Betreuungsangebote während der Ferienzeit nicht zum Volksschulangebot gehören, hat zur Folge, dass die im Rahmen der Volksschule entwickelten Grundsätze (z.B. Schulobligatorium, Unentgeltlichkeit der Schule, Schulbesuch am Aufenthaltsort, zumutbarer Schulweg, Aufsicht etc.) und die daraus resultierenden Konsequenzen vorliegend nicht gelten. So steht es den Eltern selbstverständlich frei, das Betreuungsangebot zu nutzen und es besteht freilich auch kein Grundrechtsanspruch auf ausreichende und unentgeltliche Betreuungsangebote in Analogie zum Anspruch auf Grundschulunterricht gemäss Artikel 19 Bundesverfassung⁵. Dementsprechend gilt der aus Artikel 19 BV abgeleitete Anspruch auf die Übernahme der Transportkosten durch die Gemeinde bei unzumutbarem Schulweg ebenfalls nicht. Dies hat zur Folge, dass der Kanton auch keine Beiträge an Schülertransportkosten (gemäss Art. 49a VSG) leisten wird. Die Gemeinden sind ihrerseits aber auch nicht verpflichtet, aufgrund der Volksschulgesetzgebung die Transportkosten zwischen dem Wohnort und dem Ort der Betreuungsangebote zu übernehmen. Ebenso wenig gilt die Regelung, wonach die Gemeinden die Transportkosten zwischen dem Schulort und dem Ort der Tagesschulangebote tragen (Art. 10 Abs. 3 TSV⁶). Dies ist wichtig, zumal die Gemeinden auch Kinder aus anderen Gemeinden in ihr Betreuungsangebot aufnehmen können. Nicht zur Anwendung gelangt auch Artikel 52a Absatz 1, wonach die regionalen Schulinspektorate die kantonale Aufsicht über die Gemeinden im Volksschulwesen wahrnehmen, sondern es gilt die generelle Aufsicht (siehe Art. 87 Abs. 1 GG⁷). Ferner gelangen noch weitere Bestimmungen aus dem Volksschulbereich, wie zum Beispiel Artikel 28 VSG (Disziplin, Massnahmen), Artikel 29 VSG (Mängel in Erziehung und Pflege), Artikel 31 VSG (Zusammenarbeit, Elternmitsprache), Artikel 32 VSG (Verantwortlichkeit für den Schulbesuch) und Artikel 33 VSG (Strafe bei Schulversäumnis, Massnahmen) nicht direkt zur Anwendung.

3. Erläuterungen zu den Artikeln

Anders als für die Tagesschule (siehe Art. 14d Abs. 3 VSG) besteht für die Gemeinden keine Verpflichtung, Betreuungsangebote für Kinder während der Ferienzeit zu errichten. Sie sind frei, ein Ferienbetreuungsangebot zur Verfügung zu stellen. Der Kanton ist aber bestrebt, diese Angebote zu fördern und kann daher Beiträge an die Kosten der Gemeinden leisten. Die Bestimmungen zur Ferienbetreuung werden im Abschnitt 9 «Kantonsbeiträge» verankert. In Artikel 48b werden hierzu die Voraussetzungen und in Artikel 48c die Bemessung sowie die Zuständigkeit geregelt.

⁴ Siehe hierzu Stadt Bern → Startseite → Themen → Kinder, Jugendliche und Familien → Kinderbetreuung → „Ferieninsel – Betreute Tagesferien.“

⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999 (BV; SR 101).

⁶ Tagesschulverordnung vom 28.05.2008 (TSV; BSG 432.211.2).

⁷ Gemeindegesetz vom 16.03.1998 (GG; BSG 170.11).

Unterabschnitt 9.1 Betreuungsangebote während der Ferienzeit

Der Abschnitt 9 wird neu in Unterabschnitte unterteilt, womit eine Untergliederung der Artikeltitel (früher: Randtitel) vermieden werden kann (Ziffer 2.1.2.2 RTR⁸). Die Regelungen werden unter dem neuen Unterabschnitt 9.1 Betreuungsangebote während der Ferienzeit eingefügt.

Artikel 48b (Voraussetzungen)

Absatz 1 bildet einerseits die gesetzliche Grundlage, damit der Kanton Beiträge an die Kosten der Gemeinden für die Ferienbetreuungsangebote leisten kann. Die Mitfinanzierung des Kantons ist als Kann-Formulierung ausgestaltet. Dies ermöglicht es, eine Mitfinanzierung erst dann vorzunehmen, wenn die finanzpolitische Lage den entsprechenden Spielraum bietet. Andererseits nennt Absatz 1 die Voraussetzungen für die kantonale Mitfinanzierung. Die Bedingungen betreffen den Umfang des Angebots sowie die Aufteilung der Kosten zwischen der Gemeinde, dem Kanton und den Eltern. Die Gemeinden definieren ihr Angebot aber selbstständig. Das bedeutet, dass der Kanton keine Bedingungen bezüglich Inhalt oder Ausgestaltung des Angebots stellt. Den Gemeinden steht es somit frei, Kinder aus anderen Gemeinden aufzunehmen. Ebenso können sie die Zulassung zu ihrem Betreuungsangebot regeln. Sie können die Platzzahl eines Angebots beschränken und nur diejenigen Kinder aufnehmen, welche vorgängig festgelegten Kriterien entsprechen. Die Gemeinden müssen jedoch ihre Zulassungsvoraussetzungen in einem Gemeindereglement festlegen. Zum Beispiel ist es möglich, dass die Gemeinden die Plätze nach Eingangsdatum der Anmeldungen vergeben oder den Kindern aus der eigenen Gemeinde den Vorrang einräumen.

Die Bedingungen, welche der Kanton für die Mitfinanzierung stellt, sind in Artikel 48b Absatz 1 Buchstaben a-c verankert. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein.

Gemäss *Buchstabe a* muss die Betreuung während der Ferienzeit einerseits ganztags und andererseits ausschliesslich tagsüber angeboten werden.

Damit die Eltern ihrer Erwerbstätigkeit im gewohnten Umfang nachgehen können, ist es nötig, dass die Gemeinden ein ganztägiges Angebot bereithalten. Minimalangebote von einzelnen Stunden ergeben wenig Sinn, da diese für die meisten Eltern kaum eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen. Auf Verordnungsstufe wird voraussichtlich festgehalten, dass die Betreuung für mindestens 9 und höchstens 11 Stunden pro Tag an Werktagen angeboten werden muss. Der Gesetzeswortlaut lässt aber auch zu, dass Eltern nur einen Teil des ganztägigen Angebots in Anspruch nehmen. Der Kanton begrüsst es, wenn die Gemeinden in dieser Hinsicht die Familien in der freien Gestaltung der Ferienzeit unterstützen. Es würde dem Ziel der Vorlage widersprechen, wenn sich der Kanton nur dann an den Kosten beteiligt, wenn die Betreuung ganztägig in Anspruch genommen wird. Die Gemeinden sollen in diesen Fällen mit dem Kanton halbtagesweise abrechnen können, ein halber Tag entspricht mindestens 4,5 Stunden. Wie bereits erwähnt, soll die Mitfinanzierung durch den Kanton aber mit einem möglichst niedrigen administrativen Aufwand realisiert werden. Aus diesem Grund soll eine stundenweise Abrechnung nicht möglich sein.

Der Kanton beteiligt sich ausserdem nur bei Betreuungsangeboten, welche ausschliesslich tagsüber stattfinden. Sinn dieser Bestimmung ist, dass keine Lager mit Übernachtungen durch den Kanton mitfinanziert werden. Einerseits ist es unter dem Aspekt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht nötig, dass die Kinder in einem Lager betreut werden. Andererseits werden die von verschiedensten Institutionen im Kanton Bern angebotenen Lager rege besucht und sind auch ohne finanzielle Anreize gut belegt.

Auf weitere Vorgaben oder Einschränkungen soll der Kanton verzichten. In diesem Sinne enthält die Vorlage keine Mindest- oder Höchstzahl bezüglich der Anzahl Ferienwochen, für die ein Angebot bestehen soll.

⁸ Rechtsetzungsrichtlinien des Kantons Bern, Modul 3. Rechtsetzungstechnische Richtlinien vom 22.03.2000 (RTR).

Gemäss *Buchstabe b* muss sich die anbietende Gemeinde mindestens im gleichen Ausmass an den Kosten des Betreuungsangebots beteiligen, wie der Kanton. Dies gilt aber nur für die Kinder, die in der eigenen Gemeinde Wohnsitz haben. Die anbietende Gemeinde ist somit nicht verpflichtet, einen Beitrag für Kinder aus anderen Gemeinden zu leisten. Nimmt sie jedoch Kinder in ihr Betreuungsangebot auf, welche nicht in ihrer Gemeinde Wohnsitz haben, wird sich der Kanton dennoch an diesen Kosten beteiligen. Der Kanton verzichtet somit darauf, seinen Beitrag an die Bedingung zu knüpfen, dass sich die anbietende Gemeinde auch für Kinder aus anderen Gemeinden finanziell beteiligt. Ebenso gibt es keine kantonsseitige Vorgabe bezüglich der finanziellen Beteiligung durch die Wohnsitzgemeinde. Die Gemeinden einigen sich betreffend finanzielle Beteiligung der Wohnsitzgemeinde selbständig. Tun sie das nicht, steht es der anbietenden Gemeinde frei, den fehlenden kommunalen Beitrag selber zu übernehmen und so ihre Attraktivität zu stärken oder bei den Eltern entsprechend höhere Gebühren zu verlangen. Bei auswärtigen Kindern kann es somit theoretisch vorkommen, dass keine kommunalen Beiträge geleistet werden.

Gemäss *Buchstabe c* muss die Gemeinde für das Betreuungsangebot bei den Eltern Gebühren erheben. Dies entspricht der angedachten Finanzierung, die – wie bereits erwähnt – dem üblichen Bild im Bereich der Tagesschulen und der Kindertagesstätten entspricht. Das Angebot soll gemeinsam durch Kanton, Gemeinden und Eltern finanziert werden.

Die Gemeinden können die Höhe der Elterngebühren selber bestimmen. Es ist durchaus möglich, dass eine Gemeinde nur minimale Gebühren bei den Eltern erhebt und dafür bereit ist, selber einen hohen Kostenanteil zu übernehmen.

Die Vorlage verzichtet auf Vorgaben bezüglich der Gestaltung der Gebühren. Der Kanton will damit nicht in bewährte bestehende Praxis der Gemeinden eingreifen. Die Gemeinden können die Gebühren nach Einkommen staffeln oder Fixgebühren vorsehen. Sie entscheiden auch darüber, ob sie nur eine Gebühr für die Betreuung oder auch einen Elternbeitrag für die Mahlzeiten fordern wollen. Wie bei allen anderen Gebühren muss die jeweilige Gemeinde die Gebührenerhebung in einem Reglement festlegen. Darin sind Gegenstand der Abgabe, der Kreis der Abgabepflichtigen, und die Höhe der Abgabe oder zumindest die Bemessungsgrundlagen zu regeln.

Absatz 2

Der Kanton leistet den Beitrag an die Kosten des Betreuungsangebots nur für volksschulpflichtige Kinder mit Wohnsitz im Kanton Bern. Gemäss Artikel 22 Absatz 1 VSG wird am 1. August volksschulpflichtig, wer bis zum 31. Juli das vierte Altersjahr zurückgelegt hat und nicht auf Wunsch der Eltern erst ein Jahr später in das erste Kindergartenjahr eintritt. Das bedeutet, dass vom Kanton in diesem Rahmen keine Angebote für unter vierjährige mitfinanziert werden. Hingegen beteiligt sich der Kanton an den Betreuungskosten auch bei Kindern, die ihre Volksschulpflicht in einer Privatschule erfüllen oder privat unterrichtet werden, sowie für Sonderschüler und -schülerinnen. Der Kanton leistet hingegen keine Beiträge an die Ferienbetreuung von Kindern mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons Bern.

Wie bereits in den Erläuterungen zu *Absatz 1 Buchstabe b* erläutert, kann der Kanton seinen Beitrag auch dann leisten, wenn die Gemeinde nicht nur die eigenen, sondern auch Kinder mit Wohnsitz in einer anderen bernischen Gemeinde aufnimmt. Möglichst vielen Kindern soll so die Gelegenheit geboten werden, ein Angebot besuchen zu können, selbst wenn ihre Wohnsitzgemeinde keine entsprechende Ferienbetreuung anbietet. Des Weiteren kann es für berufstätige Eltern äusserst praktisch sein, wenn sie ihr Kind am Arbeitsort in ein Betreuungsangebot geben können. Ein Anbinden der Betreuung an die Wohnsitzgemeinde wäre daher nicht sinnvoll. Der Anbietergemeinde steht es frei, sich an die Wohnsitzgemeinde zu wenden und diese um eine Kostengutsprache zu ersuchen.

Absatz 3 legt fest, dass der Kanton seinen Beitrag auch leisten kann, wenn die Führung der Betreuungsangebote ganz oder teilweise an Private übertragen wird. Naheliegend ist zum

Beispiel die Delegation an eine Kindertagesstätte. Auch die Zusammenarbeit mit der offenen Kinder- und Jugendarbeit ist möglich.

In jedem Fall muss die Aufsicht durch die Gemeinde gewährleistet werden, was sich auch aus Artikel 69 Absatz 1 Gemeindegesetz (GG) ergibt. Bei einer Übertragung der Aufgaben an Dritte sind überdies die allgemeinen Bestimmungen gemäss Artikel 68 GG zu beachten.

Analog zu den durch Private erbrachten Tagesschulleistungen wird der Kanton für seine Mitfinanzierung der Ferienbetreuung nur mit der Gemeinde, und nicht mit privaten Anbietern, abrechnen.

Absatz 4

Die Qualitätsvorgaben werden durch den Regierungsrat in der Volksschulverordnung geregelt. Die Qualitätsvorschriften bei der Ferienbetreuung sollen insgesamt weniger streng ausgestaltet werden als bei den Tagesschulen. Dies ist angesichts der kurzzeitigen Betreuung durchaus vertretbar. Zwar soll auf Stufe Leitung des Angebots eine abgeschlossene pädagogische oder sozialpädagogische Ausbildung (d.h. mindestens EFZ Fachfrau/mann Betreuung) gefordert werden. Die Betreuerinnen und Betreuer hingegen sollen lediglich über die notwendige Eignung und Erfahrung im Umgang mit Kindern und Jugendlichen verfügen müssen, was der Ausbildung der Betreuerinnen und Betreuer in Tagesschulangeboten mit tiefen pädagogischen Ansprüchen entspricht.

Vorgesehen ist, dass die Gemeinde Sicherheit und Qualität des Betreuungsangebots gewährleistet. Was das Betreuungsverhältnis betrifft, so soll sich voraussichtlich die Anzahl der Betreuungspersonen nach dem Alter der zu betreuenden Schülerinnen und Schülern und dem jeweiligen Inhalt des Angebots richten. Es liegt dann in der Verantwortung der anbietenden Gemeinde festzulegen, wie das genaue Betreuungsverhältnis aussehen soll.

Artikel 48c (Bemessung und Zuständigkeit)

Absatz 1

Der Kanton beteiligt sich an den Kosten des Betreuungsangebots mit einem Pauschalbeitrag. Dieser beträgt höchstens 30 Prozent der Normkosten. Gemäss Artikel 13a Staatsbeitragsgesetz⁹ entsprechen die Normkosten den Kosten, die einem Betrieb bei der wirtschaftlichen und sparsamen Erbringung von qualitativ guten Leistungen entstehen. Es ist davon auszugehen, dass unter den beschriebenen Bedingungen Normkosten von ungefähr 100 Franken pro Kind und pro Tag (ohne Mahlzeiten) resultieren. Die nachfolgende Tabelle gibt die Parameter wieder, die der Berechnung zugrunde gelegt wurden:

Grundwerte

Anzahl Stunden Betreuung pro Tag	10
maximale Anzahl Schülerinnen und Schüler pro Betreuungsperson	8
Anteil pädagogisch oder sozialpädagogisch ausgebildetes Personal in der Betreuung	50%
Stundenlohn brutto Betreuungsperson mit pädagogischer oder sozialpädagogischer Ausbildung	CHF 46.00
Stundenlohn brutto Betreuungsperson ohne pädagogische oder sozialpädagogische Ausbildung	CHF 35.00
Zuschlag für Administration und Leitung auf Lohnkosten	20%
Kosten für Raum pro Woche	CHF 400.00

⁹ Staatsbeitragsgesetz vom 16.09.1992 (StBG; BSG 641.1).

Kosten für Material und Einrichtung pro Schülerin oder Schüler pro Tag	CHF 6.00
Kosten für Mahlzeiten pro Person und Tag	CHF 10.00

Kosten pro Tag

Anzahl Schülerinnen und Schüler	20
Benötigte Betreuungspersonen total	3
Anzahl Betreuungspersonen mit pädagogischer oder sozialpädagogischer Ausbildung	2
Anzahl Betreuungspersonen ohne pädagogische oder sozialpädagogische Ausbildung	1
Gehälter brutto für die Betreuung	CHF 1'270.00
Sozialversicherungen Arbeitgeber	CHF 235.59
Zuschlag für Administration und Leitung	CHF 301.12
Total Personalkosten	CHF 1'806.70
Kosten für Raum	CHF 80.00
Kosten für Einrichtung und Material	CHF 120.00
Kosten für Mahlzeiten	CHF 230.00
Total Kosten pro Tag	CHF 2'236.70
Total Kosten pro Schülerin und Schüler und Tag (inkl. Mahlzeiten)	CHF 111.84
Total Kosten pro Schülerin und Schüler und Tag (ohne Mahlzeiten)	CHF 100.34

Um die Berechnung zu verifizieren, hat die Erziehungsdirektion im Sommer 2016 alle Gemeinden, welche bereits Ferienbetreuungen anbieten, zu ihren Kosten befragt. Elf Gemeinden haben ihre Kosten offengelegt, wobei einige von ihnen die Kosten für die Administration oder den Raum nicht beziffern konnten. Pro Kind und Tag entstanden den Gemeinden Kosten zwischen 78 und 125 Franken. Bezüglich dieses extrem niedrigen Werts von 78 Franken gilt es anzumerken, dass dieser Betrag nur durch den Arbeitseinsatz von Jugendlichen mit entsprechend tiefen Stundenlöhnen (10 Franken/Stunde) erzielt werden konnte. Die Angaben der Gemeinden ergaben einen Mittelwert von 96.28 Franken und einen Median von 100.62 Franken. Für die Ermittlung der Normkosten wurde der Median herangezogen, da dieser Wert um die Ausreisser nach unten und nach oben bereinigt ist und besser die Kosten wiedergibt, welche einem Betrieb bei der wirtschaftlichen und sparsamen Erbringung von qualitativ guten Leistungen entstehen.

Auf Verordnungsstufe wird die Höhe des Pauschalbeitrags näher geregelt, wobei voraussichtlich eine Beteiligung des Kantons mit 30 Franken pro Kind und Tag festgelegt wird. Die Erziehungsdirektion wird in diesem Rahmen auch prüfen, inwiefern sich der erhöhte Betreuungsbedarf von Sonderschülerinnen und Sonderschülern auf die Normkosten auswirkt und die Pauschale für diese Kinder allenfalls anpassen.¹⁰ Die Finanzierung erfolgt vollumfänglich aus Kantonsmitteln und nicht über den Lastenausgleich. Mit einem Pauschalbeitrag können einfache Abrechnungsmodalitäten für den Kanton und die Gemeinden gewährleistet werden.

¹⁰ Die Anpassung für den erhöhten Betreuungsbedarf von Sonderschülerinnen oder Sonderschülern kann beispielsweise in Form eines höheren Frankenbetrags bei der Pauschale oder mittels eines Multiplikators (Bspw.: Pauschalbetrag x 1.5) erfolgen.

Absatz 2

In Absatz 2 wird die Ausgabenbefugnis an den Regierungsrat delegiert, unter dem Vorbehalt, dass die Befugnis nicht in die Kompetenz der Erziehungsdirektion fällt.¹¹ Weiter wird die gesetzliche Regelung vorgesehen, dass der Regierungsrat die Ausgabenbefugnis an die Erziehungsdirektion übertragen kann. Hierzu wird Artikel 74 Absatz 2 entsprechend angepasst.

Absatz 3

Das Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung gewährt als zuständige Stelle der Erziehungsdirektion die Beiträge des Kantons an die einzelnen Gemeinden. Die Beiträge werden gemäss Artikel 9 Absatz 1 StBG durch Verfügung gewährt.

Absatz 4

In Absatz 4 wird festgehalten, dass der Regierungsrat die Höhe des Pauschalbeitrags durch Verordnung regelt. Wie bereits erwähnt, wird der Beitrag voraussichtlich auf 30 Franken pro Tag und Kind konkretisiert; auf Verordnungsstufe ist weiter die Regelung des Abrechnungsverfahrens vorgesehen (die Kompetenz des Regierungsrats ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 VSG). Es ist beabsichtigt, dass die Gemeinden ein Gesuch für die abgeschlossene Beitragsperiode beim Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung einreichen und bei Vollständigkeit der Eingabeunterlagen die Beiträge bis Ende des Kalenderjahres ausbezahlt werden, in dem die Beitragsperiode zu Ende gegangen ist. Die anbietenden Gemeinden finanzieren somit die Betreuungsangebote vor.

Unterabschnitt 9.2 Schulbibliotheken und Schulmediatheken

Neu wird der Unterabschnitt 9.2 Schulbibliotheken und Schulmediatheken eingefügt. Aus rechtsetzungstechnischen Gründen wird stattdessen der Artikeltitle (früher: Randtitle) von Artikel 49 gelöscht.

Unterabschnitt 9.3 Schülertransportkosten

Neu wird der Unterabschnitt 9.3 Schülertransportkosten eingefügt. Aus rechtsetzungstechnischen Gründen wird stattdessen der Title von Artikel 49a gelöscht.

Artikel 74 (Vollzug)

Absatz 2 wird ergänzt mit den Artikeln 48b Absatz 4 und 48c Absätze 2 und 4. Der Regierungsrat kann somit in der Verordnung seine Befugnisse im Rahmen der Betreuungsangebote während der Ferienzeit ganz oder teilweise der Erziehungsdirektion übertragen.

Übergangsbestimmungen

Die Übergangsbestimmungen werden vom Regierungsrat erlassen. Er regelt insbesondere das Gesuchverfahren im ersten Jahr der Beitragsgewährung.

4. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die Änderung dient der Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit der Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann im Beruf. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf entspricht dem politischen Willen des Regierungsrates und des Grossen Rates. Eine Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann in Familie, Bildung und Beruf als wichtige Voraussetzung für eine starke Wirtschaft ist in den Richtlinien der Regierungspolitik 2015-

¹¹ Wenn die jährlichen Ausgaben 100'000 CHF nicht übersteigen würden, wäre die Ausgabenkompetenz aufgrund von Artikel 152 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung vom 03.12.2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1) bei der Erziehungsdirektion.

2018 verankert. Die Berner Bildungspolitik ihrerseits orientiert sich an den Richtlinien der Regierungspolitik. So ist die Unterstützung der Familie beispielsweise bereits in den strategischen Leitlinien der Bildungsstrategie 2009 verankert und wird in der Bildungsstrategie 2016 wieder aufgenommen. Unter den strategischen Leitlinien hält der Regierungsrat fest, dass zur weiteren Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf nach dem Ausbau der Tagesschulangebote die Schaffung einer bedarfsgerechten Ferienbetreuung angezeigt ist und dass dazu eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den verantwortlichen Gemeinden und dem Kanton zu prüfen ist (siehe Bildungsstrategie 2016 Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat, Strategische Leitlinien). Auch im „Familienkonzept des Kantons Bern“ von 2009 sowie im Bericht zur Umsetzung des Familienkonzepts (2014) bezeichnet der Regierungsrat Betreuungsangebote in den Schulferien als Massnahme zur Stärkung der Ressourcen von Familien.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Erziehungsdirektion hat bei den 15 Gemeinden, welche im Jahre 2013 eine Ferienbetreuung führten, Abklärungen zu den finanziellen Auswirkungen getätigt. Bei den befragten Gemeinden handelte es sich unter anderem um grosse Gemeinden wie Bern, Biel, Burgdorf, Köniz und Thun. Im Jahr 2013 haben diese Gemeinden insgesamt 123'500 Betreuungsstunden während der Ferienzeit geleistet (die Angaben stammen von 13 Gemeinden, zwei Gemeinden haben keine Angaben gemacht). Die 123'500 Betreuungsstunden entsprechen, gemessen an den von diesen Gemeinden geleisteten Betreuungsstunden in den Tagesschulen (d.h. während der Schulzeit), lediglich einem Anteil von 4.9 Prozent. Hätte der Kanton im Jahr 2013 die Ferienbetreuung bereits mit 30 Franken pro Tag mitfinanziert, so hätte er dafür 370'500 Franken ausgegeben.

Für die Kostenschätzung wird davon ausgegangen, dass ein Betreuungstag zehn Betreuungsstunden entspricht und sich der Kanton mit 30 Franken pro Betreuungstag beteiligt (123'500 Stunden entsprechen 12'350 Tagen). Für das Minimalszenario werden die erhobenen Zahlen bei den befragten Gemeinden mit einem Zuschlag von 50 Prozent herangezogen. Bei der Maximalschätzung werden 10 Prozent der Betreuungsstunden für die Tagesschulen im Schuljahr 2014/2015 angenommen. Dies ergibt folgende Kostenschätzung:

	Minimal	Maximal
Betreuungstage	18'500	46'000
Beteiligung des Kantons	CHF 555'000	CHF 1'380'000

Diese Schätzung zeigt mit aller Deutlichkeit, welchen positiven Einfluss die kantonale Mitfinanzierung entfalten kann. Mit einem Beitrag in der Grössenordnung von etwas über einer halben Million lässt sich der heutige Umfang an geleisteten Betreuungsstunden um die Hälfte erhöhen. Mit einem kantonalen Beitrag von 1'380'000 Franken würde dies beinahe einer Vervierfachung der heute geleisteten Betreuungsstunden entsprechen. Somit kann mit einem bescheidenen Kantonsbeitrag ein grosser Effekt realisiert werden.

Der Beitrag des Kantons an die Betreuung von Sonderschülerinnen oder –schülern in den Schulferien wird höher ausfallen als 30 Franken¹². Es ist davon auszugehen, dass diese Kinder nur in Einzelfällen an der Ferienbetreuung teilnehmen werden.

6. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Für die Bearbeitung der Gesuche der Gemeinden um Mitfinanzierung der Ferienbetreuung muss die Erziehungsdirektion je nach Entwicklung der Angebote 20 bis 30 Stellenprozente bereitstellen.

¹² Siehe hierzu Fussnote 11.

7. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden sind nach wie vor für die Ferienbetreuung zuständig und führen die Angebote selbstständig. Die geplante Gesetzesrevision tangiert ihren Handlungsspielraum nicht. Die Rolle des Kantons beschränkt sich lediglich auf die Mitfinanzierung der Ferienbetreuung, sofern die von ihm definierten Voraussetzungen erfüllt werden. Anders betrachtet bedeutet dies, dass die Gemeinden mit einem Ferienbetreuungsangebot durch den Kanton finanziell unterstützt werden können.

8. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Betreuungsangebote während der Ferienzeit haben auf die Wirtschaft positive Auswirkungen, denn sie schliessen eine Betreuungslücke und verbessern dadurch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Damit fördern sie auch die Gleichstellung von Frau und Mann im Beruf. Mit der Bereitstellung von geeigneten Angeboten wird Eltern die Erwerbstätigkeit erleichtert und das Arbeitsvolumen kann erhöht werden, was höhere Steuereinnahmen bewirken kann. Abgesehen von der sozialpolitischen Relevanz stellen die Angebote ein Attraktivitätsmerkmal für den Lebens- und Arbeitsraum des Kantons Bern dar, welches bei einem Wohnortsentscheid ins Gewicht fallen kann. Die Betreuungsangebote sind Teil einer modernen Familienpolitik und als Investition in die Zukunft zu betrachten.

9. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Wird nach durchgeführter Vernehmlassung ergänzt.

10. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, der vorliegenden Revision des Volksschulgesetzes zuzustimmen.

Bern, [Datum]

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: / Der Präsident:
[Name]

Der Staatsschreiber: *Auer*