



Totalrevision des Bundesgesetzes über Beiträge für die kantonale französischsprachige Schule in Bern (SR 411.3)

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

Die von der «Société des amis de l'école de langue française» gegründete Privatschule nahm 1944 ihren Unterricht auf. Von Anfang an hatte die Schule mit finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen. Es stellte sich daher die Frage einer Hilfeleistung durch die öffentliche Hand. In Erwägung gezogen wurden die Ausrichtung einer Sprachenzulage an die französischsprachigen Bundesbeamten in Bern, die Umwandlung der französischsprachigen Privatschule in eine öffentliche Schule oder die direkte Unterstützung der Privatschule. Die Stadt und der Kanton Bern verneinten seinerzeit die Möglichkeit der Errichtung einer öffentlichen Schule. Bundesseitig hat man sich daher für die direkte Unterstützung der Schule entschieden, insbesondere mit dem Gedanken, ideale Rahmenbedingungen zu schaffen, um für französischsprachige Bundesangestellte die Niederlassung in Bern zu erleichtern.

Der Bund beteiligt sich seit 1960 in Form eines jährlichen Beitrags an den Betriebskosten der französischsprachigen Schule in Bern. Anfänglich wurden mit dem Bundesbeitrag die Schulkosten für französischsprachige Kinder von Bundesangestellten und Diplomaten mitfinanziert. Mit der Erweiterung der Bundesverwaltung stieg der Bedarf an französischsprachigen Mitarbeitenden.

1957/1958 waren 55 % der gesamten Schülerzahl Kinder von Bundesangestellten. 1981 waren 50,4 % Kinder von Eltern, die beim Bund arbeiten, und 8,2 % Kinder von Eltern, die für Organisationen im Interesse des Bundes arbeiten.

In Bezug auf die Finanzierung bemass sich der Beitrag ursprünglich nach den durchschnittlichen Kosten je Schülerin und Schüler und nach der Anzahl von an der Schule eingeschulten Kindern von Bundesangestellten französischer Muttersprache. An diese Kosten wurde ein Beitrag bis zu 50 % ausgerichtet. Eine wichtige Änderung erfolgte im November 1979, als der Grosse Rat des Kantons Bern der Überführung der bestehenden Schule in die kantonale Schule französischer Sprache in Bern (ECLF) zustimmte. Zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Bundesgesetzes deckte der Bundesbeitrag ungefähr 23 % der Betriebskosten. Mit dem Bundesgesetz über Beiträge für die kantonale französischsprachige Schule in Bern vom 19. Juni 1981 (SR 411.3) wurden die Bundesbeiträge auf 25 % der Betriebskosten sowie ein einmaliger Beitrag von 40 % an den Bau eines neuen Schulgebäudes festgesetzt.

Seit 1982 ermöglicht der Bund mit einem Beitrag von 25 % an die Betriebskosten Angestellten der Bundesverwaltung und von Organisationen im Interesse des Bundes, ihre Kinder in Bern auf Französisch unterrichten zu lassen. Empfänger ist der Kanton Bern als Träger dieser Schule. Die Schule

ist im Berner Schulsystem eine Ausnahme. Sie ist die einzige Volksschule mit kantonaler Trägerschaft. Alle anderen Volksschulen im Kanton Bern sind Gemeindeschulen, womit gemäss dem Territorialitätsprinzip die Amtssprache der Gemeinde gleichzeitig als Unterrichtssprache gilt und der entsprechende sprachregionale Lehrplan Anwendung findet. In der Stadt Bern gilt Deutsch als Unterrichtssprache und es wird nach dem Lehrplan 21 unterrichtet. In der Schule wird auf Französisch nach dem Plan d'études romand (PER) bis Sekundarstufe I unterrichtet.

Heute sind 17 % der Schülerinnen und Schüler der Schule Kinder von Bundesangestellten und weitere 29 % Kinder von Eltern, die bei Organisationen arbeiten, an denen ein Bundesinteresse besteht, was einem Total von 46 % aller Schülerinnen und Schüler an der ECLF entspricht.¹ Die Beibehaltung der Subventionierung lässt sich deshalb weiter begründen, obwohl das Schulwesen Sache der Kantone ist und diese auch für die Kosten aufzukommen haben. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat am 27. Februar 2019 im Rahmen der Subventionsüberprüfung auf die Aufhebung des Bundesbeitrags an die Schule verzichtet. Das Gesetz muss jedoch revidiert werden, um es den heute geltenden rechtlichen Bestimmungen anzupassen. Der Bundesbeitrag stützt sich auf frühere Gesetzesgrundlagen, d. h. auf das Bundesgesetz über Beiträge für die kantonale französischsprachige Schule in Bern vom 19. Juni 1981 und auf die dazugehörige Vereinbarung des Bundesrats mit dem Kanton Bern aus dem Jahr 1982. Eine Gesetzesrevision ist notwendig, weil das mit den heutigen geltenden subventionsrechtlichen Vorschriften nicht mehr übereinstimmt. Diese sehen vor, dass Höchstbeträge und Kreditvorbehalte vorzusehen sind (Art. 7 Bst. h, Subventionengesetz [SuG], SR 616.1). In der heutigen Form birgt das Gesetz für den Bund finanzielle Risiken (wie z.B. die Tatsache, dass der Bundesbeitrag auf der Basis der Rechnung der ECLF basiert, die erst im Folgejahr bekannt ist und die der nicht steuern kann). Zudem stützt sich das Gesetz auf einen Verfassungsartikel, der nicht mehr existiert. Der vorliegende Revisionsentwurf soll den heutigen Vorgaben nachkommen.

Schliesslich ermöglicht diese Totalrevision des Gesetzes dem Bund auch, sich noch deutlicher als Arbeitgeber zu positionieren, der die Mehrsprachigkeit und die Diversität seiner Mitarbeitenden fördert, unabhängig davon, ob diese direkt beim Bund oder einer Organisation im Interesse des Bundes angestellt sind.

2 Grundzüge der Vorlage

Von der geplanten Gesetzesrevision ist ein Grossteil der Bestimmungen betroffen. Es handelt sich deshalb um eine Totalrevision. Mit der Vorlage wird die Höhe des Bundesbeitrags auf die Interessen des Bundes an der Aufgabenerfüllung (d.h. das Unterricht auf Französisch nach dem PER bis Sekundarstufe I in Bern) abgestimmt. Sie verfolgt das Ziel der Einführung eines Kreditvorbehalts, die Ausgestaltung des Bundesbeitrags als Maximalbetrag sowie die Klärung der Definition der anrechenbaren Betriebskosten.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Erlasstitel

In den Artikeln 49b ff. des kantonalbernerischen Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210) wird die Schule als «kantonale Schule französischer Sprache in Bern» bezeichnet. Der Titel des Gesetzes übernimmt die kantonalbernerische Bezeichnung und wird entsprechend angepasst.

Ingress

¹ Gemäss den neusten Statistiken der ECLF für das Schuljahr 2018/2019.

Das bestehende Bundesgesetz wurde gestützt auf Artikel 115 der alten Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 erlassen. Dieser Artikel bestimmte, dass alles, was sich auf den Sitz der Bundesbehörden bezieht, Gegenstand der Bundesgesetzgebung sei. Diese Bestimmung findet in der geltenden Bundesverfassung keine Abbildung mehr. Dem Bund kommt aber die ungeschriebene Kompetenz zu, die Bundesverwaltung zu organisieren und das Bundespersonalrecht zu regeln. Die Unterstützung des Bundes für die kantonale Schule französischer Sprache in Bern ist eine personalrechtliche wie auch personalpolitische Massnahme. Sie ermöglicht nicht deutschsprachigen Bundesangestellten, ihre Kinder auf Französisch in Bern unterrichten zu lassen. Im Ingress wird als Hinweis für diese Bundeskompetenz die Auffangkompetenz von Artikel 173 Absatz 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) genannt. Zusätzlich wird auf die aussenpolitische Kompetenz des Bundes (Art. 54 Abs. 1 BV) verwiesen, zu der auch Instrumente des diplomatischen Verkehrs gehören. Gestützt auf diese Bestimmung kann der Bund die Zielgruppe, die von diesem besonderen Ausbildungsangebot profitieren kann, auch auf Kinder von Angestellten aus dem diplomatischen Dienst und von Organisationen im Interesse des Bundes ausdehnen (vgl. ferner Kapitel 5).

Art. 1 Gegenstand und Zweck

Das vorliegende Gesetz regelt den Zweck, die Bemessungsgrundlage und das Verfahren für die Gewährung von Finanzhilfen an den Kanton Bern zugunsten der kantonalen Schule französischer Sprache in Bern (*Abs. 1*). Gemäss Artikel 49c Absatz 3 VSG ermöglicht es die Schule den Kindern von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kantons und des Bundes sowie von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Organisationen im Interesse des Bundes, den Grundschulunterricht in französischer Sprache nach dem *Plan d'études romand* in Bern zu besuchen. Diese Personengruppen werden, mit Ausnahme der Kinder von Angestellten des Kantons, im vorliegenden Revisionsentwurf übernommen. Die Beiträge ermöglichen wie bis anhin Angestellten der Bundesverwaltung sowie von Organisationen im Interesse des Bundes, ihre Kinder in Bern auf Französisch unterrichten zu lassen. Als «Organisationen im Interesse des Bundes» im Sinne dieses Gesetzes gelten etwa bundesnahe Institutionen wie beispielsweise die Post, SBB, Swisscom, EHB, das *corps diplomatique* sowie internationale und interkantonale Organisationen mit Sitz in Bern, wie etwa der Weltpostverein oder das Generalsekretariat interkantonalen Regierungskonferenzen (EDK, VDK, SoDK etc.). Dadurch fördert der Bund seine Attraktivität als mehrsprachiger Arbeitgeber und diejenige von Organisationen im Interesse des Bundes (*Abs. 2*).

Art. 2 Grundsatz

Das bisherige Gesetz verpflichtet den Bund, einen festen Anteil von 25 % an die Betriebskosten der Schule zu leisten. Es fehlt ein Kreditvorbehalt, weshalb der Handlungsspielraum der eidgenössischen Räte eingeschränkt und eine Steuerung verunmöglicht wird. Der Beitrag ist zudem auf der Basis der Rechnung der Schule geschuldet, weshalb der effektiv geschuldete Betrag erst nach Rechnungsabschluss bekannt ist. Dies kann, wie im Jahr 2019, zu aufwendigen Nachtragskreditverfahren führen. Neu wird festgelegt, dass der Bund dem Kanton im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen gewähren kann (Art. 3 Abs. 1 SuG). Die Bereitstellung der notwendigen Mittel stützt sich ausschliesslich auf das Bundesgesetz über Finanzhilfen an die ECLF. Die Höhe der Finanzhilfe richtet sich nach den vom Parlament gewährten Krediten. Die Finanzhilfe leistet einen Beitrag zur Deckung der anrechenbaren Betriebskosten der Schule. Letztere werden in Artikel 4 präzisiert.

Art. 3 Beitragsvoraussetzung

Der Bundesbeitrag richtet sich nach dem Bundesinteresse an der Aufgabenerfüllung. Der Bund macht seine Beitragszahlungen davon abhängig, dass Kinder von Angestellten der Bundesverwaltung sowie Organisationen im Interesse des Bundes im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a des Gesetzes Zugang zur Schule gewährt wird.

Der Zugang soll auch dann gewährt sein, wenn die Zahl der Eintrittsgesuche die Aufnahmekapazität übersteigt (Bst. a). Sind an der Schule nicht genügend Ausbildungsplätze vorhanden, sollen den Kindern von Angestellten der Bundesverwaltung und von Organisationen im Interesse des Bundes die freien Plätze vorbehalten sein, wobei die Kinder von Angestellten der Bundesverwaltung priorisiert werden (Bst. b).

Art. 4 Höhe der Finanzhilfen und Bemessung

Die Finanzhilfen betragen maximal 25 % der gesamten anrechenbaren jährlichen Betriebskosten. Die Betriebskosten werden abschliessend beschrieben. Dazu zählen die Personalkosten (Bruttolöhne und effektiv bezahlte Arbeitgeberbeiträge nach AHVG/IVG/EOG, BVG, AVIG und UVG) und die Sachkosten. Der Bund hatte sich bei Inkrafttreten des Gesetzes von 1981 mit einem einmaligen Beitrag von 40 % an den Errichtungskosten für den Bau eines neuen Schulgebäudes beteiligt. Eine Beteiligung des Bundes an der eventuellen Errichtung eines neuen Schulgebäudes oder an weiteren Bauinvestitionen ist nicht vorgesehen (*Abs. 1*).

Der Bundesbeitrag war bis anhin ausschliesslich auf der Basis der Rechnung der Schule geschuldet, weshalb der geschuldete Betrag erst nach Rechnungsabschluss bekannt war. Dies verunmöglichte eine adäquate Planung des Bundesbudgets im Rahmen der ordentlichen Budgetprozesse. Um dies in Zukunft zu gewährleisten, dient als Bemessungsgrundlage (*Abs. 2*) einerseits der Durchschnitt der tatsächlichen Kosten der letzten vier vorangegangenen Rechnungsjahre (*Abs. 2 Bst. a*). Andererseits erfolgt die Bemessung aufgrund des Verhältnisses von Schülerinnen und Schülern nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a zur Gesamtschülerschaft (*Abs. 2 Bst. b*). Derzeit beträgt der Anteil der Schülerinnen und Schüler gemäss Absatz 2 Buchstabe b rund 46 % und der Bundesbeitrag beläuft sich auf 25 % der Betriebskosten. Die verschiedenen entwickelten Szenarien zeigen, dass dieser Anteil stabil bleiben dürfte. Mit anderen Worten dürfte sich der Bundesbeitrag unter sonst gleichen Bedingungen in Zukunft in der gleichen Grössenordnung bewegen. Hier bleibt festzuhalten, dass der vom Bund ausgerichtete Beitrag unabhängig vom Berechnungsergebnis die vom Parlament bewilligten Kredite nicht übersteigen darf (vgl. Art. 2).

Art. 5 Gesuch

Die Auszahlung der Finanzhilfe erfolgt jährlich durch das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), als Vertreter des Bundes. Das Gesuch um Finanzhilfe des Kantons Bern muss bis am 31. März für Beiträge des laufenden Jahres beim SBFI eingereicht werden (*Abs. 1*).

Mit dem Gesuch um Finanzhilfe stellt der Kanton Bern dem Bund die Finanzplanung der Schule des jeweils laufenden sowie der folgenden drei Jahre sowie die Jahresrechnungen der vier zurückliegenden Jahre zu (*Abs. 2*). Letztere werden benötigt im Hinblick auf die Bemessung der Finanzhilfe (vgl. Art. 4 Abs. 2 Bst. b). Dies erlaubt eine adäquate Planung des Bundesbudgets.

Art. 6 Auskunfts- und Einsichtsrechte

Der Bund hat ein Auskunfts- und Einsichtsrecht. Er kann vom Kanton und von der Schule sämtliche zur Festlegung der Finanzhilfe notwendigen Informationen verlangen.

Art. 7 Aufhebung eines anderen Erlasses

Unter dem Vorbehalt seines Inkrafttretens ersetzt das vorliegende Gesetz das bestehende. Mit der Inkraftsetzung wird auch die Vereinbarung zwischen dem Kanton Bern, der Schweizerischen Eidgenossenschaft, dem Verein der französischsprachigen Schule in Bern und der Stiftung der französischsprachigen Schule über die finanzielle Beteiligung an den Kosten der Schule vom 2. Juni 1982 materiell hinfällig. Alle relevanten Aspekte für die Finanzhilfe sind in den vorliegenden Gesetzentwurf integriert. Die übrigen Bestimmungen sind im kantonalen Recht geregelt. Die Bestimmung über die Zulassung (Art. 4 der Vereinbarung) ist in den Artikeln 49e VSG sowie 21 VSV und jene über die Schulkommission in den Artikeln 49g VSG sowie 24 VSV geregelt.

Art. 8 Übergangsbestimmung

Um Rechtsunsicherheiten beim Übergang in das neue Recht zu vermeiden, werden Gesuche um Finanzhilfe in jedem Fall nach dem neuen Recht beurteilt, sobald das Gesetz in Kraft gesetzt wurde.

Art. 9 Referendum und Inkrafttreten

Dieser Artikel bedarf keiner weiteren Erläuterungen.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Aus der Totalrevision des Bundesgesetzes über Beiträge für die kantonale französischsprachige Schule in Bern ergeben sich für den Bund keine zusätzlichen finanziellen oder personellen Konsequenzen. In Zukunft sollen höchstens 25 % der Betriebskosten der Schule übernommen werden. Aufgrund der verfügbaren Planungsgrundlagen sind in den kommenden Jahren kein Ausbau der Schule oder sonstige Kostensteigerungen zu erwarten, weshalb der Bundesrat von stabilen Betriebskosten ausgeht; damit dürfte der Beitrag des Bundes stabil bleiben.

Von der Umsetzung der Vorlage sind positive Auswirkungen auf finanztechnischer Ebene zu erwarten. Die Totalrevision des Bundesgesetzes über Beiträge für die kantonale französischsprachige Schule in Bern führt zu einer Rechtsgrundlage, die den heutigen Anforderungen an einen Subventionserlass entspricht. Zuallererst kann mit der Definition der Betriebskosten das Budget besser kontrolliert werden. Ausserdem werden mit der Einführung des Kostendachs sowie des Kreditvorbehalts die finanziellen Risiken verkleinert.

4.2 Auswirkungen auf den Kanton Bern und die Stadt Bern

Aus der Totalrevision des Bundesgesetzes ergeben sich für die Kantone, namentlich den Kanton Bern, voraussichtlich keine zusätzlichen finanziellen oder personellen Konsequenzen, da die Aufteilung der Kosten unverändert bleibt (ungefähr 75 % Kanton Bern – 25 % Bund), es sei denn, der Anteil der Schülerinnen und Schüler, an denen ein Bundesinteresse besteht, sänke weiterhin. Mit einer solchen Entwicklung ist jedoch gemäss allen verfügbaren Planungsgrundlagen und Szenarien mittelfristig nicht zu rechnen. Falls der Bund weniger als 25 % der Betriebskosten zahlen würde, ginge die Differenz vollständig zu Lasten des Kantons.

Da die Schule eine kantonal getragene Volksschule ist, hat die Totalrevision des Bundesgesetzes keine Auswirkungen auf die Gemeinden. Im Jahr 2003 ist die Stadt Bern aus der Mitträgerschaft ausgestiegen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsgrundlage

Die heutige Verfassungsgrundlage – Artikel 115 der alten Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 – findet in der geltenden Bundesverfassung keine Abbildung mehr. Die Unterstützung des Bundes für die kantonale Schule französischer Sprache in Bern ist eine personalpolitische und -rechtliche Massnahme, denn sie ermöglicht nicht deutschsprachigen Bundesangestellten, ihre Kinder auf Französisch in Bern unterrichten zu lassen. Im Ingress des Gesetzentwurfes wird als Hinweis für diese Bundeskompetenz deshalb einerseits die Auffangkompetenz Artikel 173 Absatz 2 BV genannt (vgl. Kapitel 3, Ingress). Die Bestimmung verleiht der Bundesversammlung die Kompetenz, Geschäfte zu behandeln, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen und keiner anderen Behörde zugewiesen sind.

Andererseits stützt sich der Revisionsentwurf auf Artikel 54 Absatz 1 BV, welcher dem Bund die Kompetenz über die auswärtigen Angelegenheiten zuschreibt. Gestützt auf diese Bestimmung kann der Bund die Zielgruppe, die von diesem besonderen Ausbildungsangebot profitieren kann, auch auf Kinder von Angestellten aus dem diplomatischen Dienst und von Organisationen im Interesse des Bundes ausdehnen.

5.2 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Artikel 7 Buchstabe h SuG sieht vor, dass den Erfordernissen der Finanzpolitik soweit als möglich mit Höchstbeträgen und Kreditvorbehalten Rechnung zu tragen ist. Da das geltende Gesetz nicht den aktuellen Subventionsvorschriften entspricht, ist eine Gesetzesrevision angezeigt (vgl. Kapitel 3, Art. 4).

Der Bundesrat hat am 27. Februar 2019 im Rahmen der Subventionsüberprüfung auf die Aufhebung des Bundesbeitrags an die Schule verzichtet. Obwohl das Schulwesen grundsätzlich Sache der Kantone ist und diese auch für die Kosten aufzukommen haben, lässt sich die Unterstützung der Schule sowohl aus historischer Sicht als auch aufgrund des hohen Schüleranteils von aktuell 46 %, weiter begründen (vgl. Kapitel 1). Die Beibehaltung der Subventionierung liegt demnach weiterhin im Interesse des Bundes (vgl. Kapitel 1). Bei der Subvention handelt es sich um eine Finanzhilfe gemäss Artikel 3 Absatz 1 SuG.