

Zwischen kantonalen Rahmenbedingungen und lokaler Umsetzung: Zusammenhänge zwischen Gemeindemerkmale und dem Vorhandensein von schulergänzenden Betreuungsangeboten

Regula Windlinger, Pädagogische Hochschule Bern

Michelle Jutzi, Pädagogische Hochschule Bern

Die Aufgaben der Gemeinden im Bildungsbereich haben sich erweitert, insbesondere ist die schulergänzende Betreuung zum Angebot der Volksschule hinzugekommen. In vielen Gemeinden des Kantons Bern wurden in den letzten 20 Jahren Tagesschulen und teilweise auch Ferienbetreuungsangebote aufgebaut. Ziel der vorliegenden Studie mit einem mixed-methods Design ist es, die Zusammenhänge zwischen Gemeindemerkmale und der Verfügbarkeit von Tagesschul- und Ferienbetreuungsangeboten unter Berücksichtigung der geteilten Steuerungsverantwortung zwischen Kanton und Gemeinden zu analysieren. Die Ergebnisse zeigen, dass die Verfügbarkeit dieser Angebote von der Nachfrage abhängt, aber auch politische Einstellungen und gemeindeinterne Prozesse eine Rolle spielen.

1. Einleitung

Bildung und Betreuung von Schulkindern ist eine «klassische Verbundaufgabe von Kantonen und Gemeinden» (Dlabac, 2016, S. 129). Innerhalb kantonal festgelegter Rahmenbedingungen sind die Gemeinden für die Umsetzung zuständig, wobei sie je nach Aufgabe über einen unterschiedlichen Grad an Autonomie verfügen. Diese bildungsbezogenen Aufgaben haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten erweitert; neben der Volksschule gehören heutzutage insbesondere die schulergänzenden Betreuungsangebote vor und nach dem Unterricht, aber auch in den Schulferien, zum lokalen Bildungs- und Betreuungsangebot. Die Verantwortung der Gemeinde für diese Aufgaben ist jedoch weniger klar definiert als für die Schule, Tagesstrukturen müssen bei Bedarf angeboten werden (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren [EDK], 2007) und für die Ferienbetreuung besteht kein klarer Auftrag. Während die Grundbildung als öffentliches Gut verstanden wird, das für alle zugänglich sein soll und vom Staat finanziert, reguliert und bereitgestellt wird, werden erweiterte Bildungsangebote – wie die schulergänzende Betreuung – von den Eltern finanziert und haben somit primär einen privaten und bildungsökonomischen Nutzen (Giesinger, 2011). Gleichzeitig liegt es aber auch im gesellschaftlichen Interesse, dass Kinder und Jugendliche ihre Freizeit sinnvoll nutzen und gut betreut verbringen, wenn nötig in einem institutionellen Rahmen.

Für die freiwillige, schulergänzende Betreuung haben viele Gemeinden im Kanton Bern in den letzten 15 Jahren sogenannte «Tagesschulen» aufgebaut. Das Angebot soll zur Erfüllung der Aufgaben der Volksschule beitragen (Volksschulgesetz vom 19.03.1992 [VSG]) und die Eltern bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie unterstützen (Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Bern [BKD], 2023c). Die Anzahl der Schüler*innen, die diese Tagesschulangebote nutzen, hat sich zwischen 2010 und 2020 verdoppelt, im Schuljahr 2020/21 hatten 60% der Berner Schüler*innen Zugang zu einem Vollzeit- und weitere 30% zu einem Teilzeitangebot, während 10% keinen Zugang hatten (BKD, 2023b). Auch die Möglichkeit, Schulkinder während der Schulferien betreuen zu lassen, variiert je nach Wohnort. Im Kanton Bern haben gut 60% der Schüler*innen Zugang zu einem solchen Angebot (BKD, 2023b).

Der Ausbaustand der schulergänzenden Betreuungsangebote für Schüler*innen in den Gemeinden ist also sehr unterschiedlich. Welche Merkmale der Gemeinden und ihrer Bevölkerung damit zusammenhängen und welche Prozesse und Argumente für diese ungleichen Entwicklungen eine Rolle spielen, wurde bisher nicht systematisch analysiert. Die vorliegende Studie untersucht deshalb die Zusammenhänge zwischen Gemeindemerkmale und dem Vorhandensein von Tagesschul- und Ferienbetreuungsangeboten auf Basis von Registerdaten. Zusätzlich werden basierend auf qualitativen Daten aus Interviews mit kantonalen Expert*innen Argumente und Prozesse auf Gemeindeebene identifiziert, und die Expert*innen schätzen die Relevanz der Gemeindeautonomie in diesem Kontext ein.

1.1 Einflussfaktoren und Argumentationslinien für die Entwicklung von schulergänzender Betreuung

In der Schweiz kann man «mit einiger Berechtigung von der Prämisse ausgehen, dass Bildung, wenn nicht ausschliesslich, so doch zumindest auch Staatsaufgabe ist.» (Criblez, 2008, S. 10). Im Bereich der Betreuung ist die Lage weniger klar und mit Diskussionen über die Arbeitsteilung von Familie und Staat in Bezug auf die Erziehung verbunden (Schüpbach, 2010). Dabei stellt sich die Frage, inwiefern ein öffentliches Engagement und ein chancengerechter Zugang zu diesem zusätzlichen Angebot gefordert werden müssen (Giesinger, 2011). Mit dem HarmoS-Konkordat wurden die Kantone 2007 verpflichtet, «ein bedarfsgerechtes Angebot für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler ausserhalb der Unterrichtszeit (Tagesstrukturen)» (EDK, 2007, S.6) einzuführen. Am Beispiel des Kantons Bern lässt sich feststellen, dass die Bedarfsabklärung im Subsidiaritätsprinzip an die Gemeinden weitergegeben wurde.

In der Schweiz wurden schulergänzende Tagesstrukturen vergleichsweise spät eingeführt. Lange wurden familienexterne Betreuungsformen eher negativ wahrgenommen (Allemann-Ghionda, 2005), was damit zusammenhängt, dass nur wenige Frauen erwerbstätig waren, da Familien von einem Einkommen leben konnten. Vorstellungen von Familie und damit verbundene Argumente für (oder gegen) die Entwicklung von Betreuungsangeboten sind abhängig von jeweils bestehenden sozioökonomischen Verhältnissen (Baumgarten et al., 2017). Der Auf- und Ausbau von schulergänzenden Tagesstrukturen ging einher mit einer verstärkten Gleichstellungspolitik (Criblez & Manz, 2011) und zunehmenden Erwerbstätigkeit von Frauen. Dominierend war und ist in der Schweiz dabei das Argument der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, aber auch die Förderung der Gendergerechtigkeit und wirtschaftliche Aspekte, pädagogische Argumente erscheinen weniger häufig (Allemann-Ghionda, 2005; Coelen, 2009). Ein Blick in verschiedene europäische Länder zeigt, dass unterschiedliche Argumente im Fokus stehen und standen (Allemann-Ghionda, 2005), beispielsweise in Frankreich eher politische (Trennung Kirche – Staat), in England soziale (Schule als Alternative zu Kinderarbeit oder Verwahrlosung), in Deutschland auch pädagogische (Chancengerechtigkeit und erhoffte Verbesserung von Lernleistungen, Coelen, 2009). Diese europäische Perspektive zeigt unterschiedliche Begründungszusammenhänge für den Ausbau des Betreuungsangebots auf. So stellt sich die Frage, ob auch auf Gemeindeebene Merkmale des lokalen Kontextes, wie z.B. die Wohnbevölkerung mit ihren unterschiedlichen Familienvorstellungen, einen Einfluss auf die Bereitstellung von Bildungs- und Betreuungsangeboten haben. Der Argumentation von Giesinger (2011) folgend, könnte die regionale Heterogenität des Angebots schulergänzender Betreuung darauf hindeuten, dass diese eher als privates, denn als öffentliches Gut wahrgenommen wird.

1.2 Die Rolle der Gemeinde

Wenn der Staat Aufgaben im Bereich Bildung und Betreuung übernimmt, diese also in öffentlicher Verantwortung liegen, dann ist die nächste Frage, welche staatlichen Instanzen dafür zuständig sein sollen (Criblez, 2008). In der Schweiz liegt die Steuerungskompetenz im Bildungsbereich primär bei den Kantonen, wobei die Gemeinden im Vergleich zu anderen Ländern über eine hohe Autonomie verfügen (Rühli, 2012). Eine hohe Gemeindeautonomie ermöglicht, «im Rahmen des kantonalen Rechts einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln und zu gestalten» (Meyer, 2016, S. 58). Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips soll die Aufgabenerfüllung möglichst durch die kleinste Einheit und nahe bei den Bürger*innen erfolgen, es werden den Gemeinden dort Kompetenzen übertragen, wo eine einheitliche kantonale Regelung nicht als zwingend angesehen wird (Meyer, 2016; Steiner et al., 2021). Welche Kompetenzen bei den Gemeinden und welche beim Kanton liegen, ist ein politischer Aushandlungsprozess. Die Argumente bewegen sich dabei zwischen der Stärkung der Selbstbestimmung (für die Gemeinden) und der Sicherstellung von Gerechtigkeit und Chancengleichheit, wenn es um Vereinheitlichung und Zentralisierung geht (Heinzer, 2016). Aus historischer Perspektive und bezogen auf die Schule lässt sich festhalten, dass sich das Verhältnis in Richtung einer Kantonalisierung mit der Durchsetzung von kantonalen Normen entwickelt hat (Criblez, 2008). Die Gemeinde verfügt aber immer noch über einen erheblichen Gestaltungsspielraum bei der Steuerung und Weiterentwicklung des lokalen Bildungs- und insbesondere des Betreuungsangebots (Hangartner & Heinzer, 2016). An diesem Steuerungsprozess sind verschiedene Akteure beteiligt, darunter formelle Entscheidungsträger wie der Gemeinderat Bildung oder die Schulleitung, aber auch informelle Akteure wie Eltern. Gleichzeitig ist die Gemeinde durch lokale Rahmenbedingungen geprägt, die den Umgang mit anstehenden Herausforderungen beeinflussen. Beispielsweise übernehmen grössere Gemeinden Aufgaben wie Volksschule oder familienergänzende Betreuung eher selbst (Steiner et al., 2021), kleinere in Zusammenarbeit im Rahmen von Gemeindeverbänden. Auch die geographische Lage und Bevölkerungsstruktur spielen eine Rolle, in konservativeren, ländlichen Gebieten mit traditionellen Familienstrukturen ist die Nachfrage nach

Betreuungsstrukturen geringer als in städtischen oder Agglomerationsgemeinden (Stern & von Dach, 2020). Die Gemeindeautonomie ermöglicht massgeschneiderte Entwicklungen, die das Ergebnis von Aushandlungsprozessen zwischen verschiedenen Akteuren sind und von spezifischen Argumenten begleitet werden.

1.3 Ausgangslage im Kanton Bern

Im Kanton Bern wurde mit der Revision des Volksschulgesetzes im Jahr 2008 «die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden klar festgelegt» (Erziehungsdirektion des Kantons Bern, 2008, S. 4). Der Kanton legt die Rahmenbedingungen fest, bestimmt die Finanzierung und kontrolliert die Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden mit dem Ziel, «eine hohe Qualität der Bildung und die Chancengleichheit für alle Schülerinnen und Schüler des Kantons» (Erziehungsdirektion des Kantons Bern, 2008, S. 8) sicherzustellen. Die Gemeinden gestalten im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben das Angebot vor Ort, um «angepasst an die lokalen Gegebenheiten und Bedürfnisse reagieren und eine hohe Qualität der Bildung vor Ort sicherstellen [zu] können» (Erziehungsdirektion des Kantons Bern, 2008, S. 5).

Tagesschulen

Mit der Tagesschulverordnung vom 28.05.2008 [TSV] sind die Berner Gemeinden verpflichtet, bei entsprechender Nachfrage ein Tagesschulangebot zu führen. In der TSV und im VSG sind die Grundlagen für die Umsetzung und die damit verbundenen Rechte und Pflichten der Gemeinde festgehalten. In der Praxis bedeutet dies, dass Gemeinden ohne vollständig ausgebautes Tagesschulangebot (alle Module von Montag bis Freitag) verpflichtet sind, Bedarfsabklärungen durchzuführen (Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung [AKVB], 2022), die Anzahl der angebotenen Plätze darf nicht eingeschränkt werden (z.B. wegen Platzmangel) und die Gemeinde ist dem Kanton hinsichtlich des realisierten Angebots rechenschaftspflichtig (AKVB, 2023). Somit werden die Öffnungszeiten weitgehend durch die Nachfrage bestimmt und sind nur bedingt Teil bildungspolitischer Entscheidungen. Es ist jedoch möglich, dass sich eine Gemeinde für ein Betreuungsangebot entscheidet, obwohl weniger als zehn Kinder dieses nachfragen, und auch in diesem Fall erhält sie die Beträge aus dem Lastenausgleich (AKVB, 2022). Die Finanzierung der Tagesschule erfolgt zu je einem Drittel durch die einkommensabhängigen Elternbeiträge, durch Beiträge der Gemeinden und durch Subventionen des Kantons.

Heute haben rund 92 Prozent der Volksschülerinnen und -schüler die Möglichkeit, in ihrer Wohn- oder in einer Nachbargemeinde am Tagesschulangebot teilzunehmen (Vollzeit- oder Teilzeitangebot, siehe BKD, 2023a). Das Reporting des Kantons Bern (BKD, 2023b) zeigt für die Jahre 2010 - 2021 eine stetige Zunahme der Betreuungsstunden, die jedoch vor allem an den bereits bestehenden Tagesschulen stattfand, während die Anzahl Gemeinden mit einer Tagesschule sich nur leicht erhöhte, d.h., dass nur wenige Gemeinden in diesem Zeitraum ein neues Tagesschulangebot eröffnet haben. Insgesamt kann die Entwicklung der Tagesschulen im Kanton Bern als «eine Erfolgsgeschichte» (Regierungsrat des Kantons Bern, 2013) bezeichnet werden, was auch mit der expliziten Definition als ergänzendes Angebot der Volksschule im Kanton Bern (VSG) zusammenhängt und dazu geführt hat, dass der Ausbau und die Zusammenarbeit mit der Schule im Vergleich mit anderen Kantonen bereits stärker ausgeprägt sind (Windlinger & Züger, 2020). Dennoch gibt es nach wie vor Gemeinden im Kanton, in denen kein Tagesschulangebot verfügbar ist.

Ferienbetreuungsangebote

Obwohl auch die Betreuung während der Schulferien als «ergänzendes Volksschulangebot» (Art. 1d, VSG) definiert ist und vom Kanton unterstützt wird, muss dieses Angebot nicht zwingend angeboten werden. Die Gemeinden können also freiwillig und aus eigener Initiative den Bedarf an Ferienbetreuung bei den Eltern erheben und an einzelnen Tagen, in einzelnen Wochen oder während der ganzen Ferienzeit ein Ferienbetreuungsangebot bieten (Brunner & Gebert, 2018). Hinsichtlich der Organisation und Ausgestaltung sind verschiedene Modelle denkbar, wie z.B. ein Angebot innerhalb der Tagesschule, die Beauftragung eines externen Anbieters oder eine Mischform. In jedem Fall ist die Gemeinde für die Aufsicht und das Controlling zuständig (Brunner & Gebert, 2018), finanziell wird sie vom Kanton unterstützt (AKVB, 2022). Im Gegensatz zur Tagesschule, wo sich der Kanton an den Normlohnkosten der Mitarbeitenden beteiligt, wird während der Ferienbetreuung ein bestimmter Betrag pro schulpflichtiges Kind vom Kanton subventioniert.

2. Stand der Forschung

Da der Forschungsstand zu den Determinanten des Aufbaus von Tagesschul- und Ferienbetreuungsangeboten im Kanton Bern noch gering ist, beziehen wir uns auf allgemeinere Studien aus der Deutschschweiz. Diese zeigen, dass sich das Angebot an schulergänzender Betreuung zwischen den Kantonen (Windlinger & Züger, 2020), aber auch innerhalb der Kantone zwischen verschiedenen Gemeindetypen unterscheidet. Dabei ist das Angebot in den Städten und Agglomerationsgemeinden besser ausgebaut als in ländlichen Gemeinden (Schmid et al., 2011; Stern & von Dach, 2020).

Nutzung der schulergänzenden Betreuung aus Sicht der Eltern

Eltern, die Tagesstrukturen nutzen, sehen diese als wichtiges Element zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie und haben ein höheres Erwerbsspensum als der Schweizer Durchschnitt. Die Eltern berichten, dass die Organisation der Betreuung von Schulkindern im Alltag dennoch herausfordernd ist, insbesondere während der Schulferien (Stern et al., 2015). Eine Studie zur Nutzung von familienergänzender Betreuung bei Familien mit 6-jährigen Kindern (Schmid et al., 2011) zeigt, dass sie bei einem höheren Erwerbsspensum wahrscheinlicher ist. So nutzt ein Grossteil der Mütter mit einem Erwerbsspensum von über 40% formelle Betreuung (Schmid et al., 2011). Die Autorinnen weisen darauf hin, dass sich das mütterliche Erwerbsspensum und die Nutzung der Kinderbetreuung gegenseitig bedingen. Unklar ist, welche weiteren Familienmerkmale neben dem Erwerbsspensum mit der Nutzung zusammenhängen. Stern et al. (2015) weisen in ihrem Bericht darauf hin, dass «bildungsferne Familien – häufig sind dies auch Familien mit Migrationshintergrund – bislang weniger von den Tagesstrukturen profitieren können» (S. 6). Sie vermuten, dass dies mit den finanziellen Belastungen und den eingeschränkten Öffnungszeiten zusammenhängen könnte. Eine Studie zu Tagesschulen in der Deutschschweiz (Schüpbach et al., 2018) konnte zeigen, dass Kinder mit Migrationshintergrund¹ das Angebot stärker nutzen, während Kinder mit tiefem sozioökonomischem Status eher untervertreten sind.

Nutzung der schulergänzenden Betreuung aus Sicht der Gemeinde

Bezüglich der Treiber für den Auf- und Ausbau von Tagesschulen zeigt die Studie von Frei et al. (2016), dass dieser in der Schweiz primär vom sozialen Bedarf der Gemeinde, also der Nachfrage nach institutioneller Betreuung, abhängt und nur selten pädagogische Motive wie die Verbesserung der Chancengerechtigkeit zum Ausbau von Tagesschulen führen. Eine Studie zu kantonalen Unterschieden in den Bildungsausgaben (Freitag & Bühlmann, 2003) beschreibt, dass ein hoher Anteil landwirtschaftlich Beschäftigter den Bildungsausbau eher hemmt, in städtischen Gebieten ein höherer Bedarf besteht und Angebote meist einfacher zu organisieren sind, und reichere Kantone mehr für Bildung ausgeben. Zudem spielen unterschiedliche Werte und Normen bezüglich Kindheit und Familie eine Rolle (Schmid et al., 2011). Diese Werte spiegeln sich auch in politischen Orientierungen wider, so betrachtet die SVP als stärkste Partei im Kanton Bern familien- und schulergänzende Betreuung grundsätzlich nicht als öffentliche Aufgabe (Criblez & Manz, 2011; Ermer Kaufmann et al., 2008).

Insgesamt wird deutlich, dass sich familiäre Merkmale und Merkmale der Gemeinde, die Nutzung von Betreuungsangeboten und das Angebot gegenseitig beeinflussen. In städtischen Gebieten entscheiden sich die Menschen häufiger für modernere Formen der Arbeitsteilung in der Familie, was unter anderem mit familienbezogenen Normen und Werten zusammenhängt (Schmid et al., 2011). Darüber hinaus besteht ein Zusammenhang zwischen den finanziellen Möglichkeiten der Familie und der Nutzung von Betreuungsangeboten: bei höherem Familieneinkommen werden Kinder eher institutionell betreut. Diese Nutzungsunterschiede zwischen verschiedenen Einkommensklassen verringern sich jedoch mit einem besser ausgebauten Betreuungsangebot (Schmid et al., 2011). Die Autorinnen kommen zum Schluss, dass «die Wahl familienergänzender Betreuung in erster Linie von der familiären Ressourcenausstattung, der Familienstruktur sowie vom lokalen formellen Betreuungsangebot ab[hängt]. Kulturelle Normen und elterliche Wertvorstellungen spielen hingegen eine vergleichsweise marginale Rolle» (Schmid et al., 2011, S. 27).

¹ Wenn mindestens ein Elternteil ausserhalb der Schweiz geboren wurde, werden Kinder als «mit Migrationshintergrund» eingestuft. Diese Variable ist kritisch zu betrachten, da sie Aspekte von Migrationsbiografien sowie Indikatoren von sozialer, politischer und kultureller Zugehörigkeit beinhaltet (Horvath, 2019).

3. Fragestellungen

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass für die Bereitstellung und Steuerung von schulergänzenden Betreuungsangeboten zwei Dimensionen wesentlich sind: Zum einen stellt sich die Frage, welche Aufgaben in öffentlicher und welche in privater Verantwortung liegen, und zum anderen, wer für die Erfüllung dieser Aufgaben verantwortlich ist. Die Steuerung bewegt sich hier in einem Spannungsfeld zwischen der Sicherstellung einer hohen Bildungsqualität für alle Schüler*innen durch den Kanton und der Gestaltung von lokal passenden Bildungs- und Betreuungsangeboten im Rahmen der Gemeindeautonomie. Bisher ist weitgehend unklar, welche strukturellen Merkmale der Gemeinden dazu beitragen, dass diese ihr Betreuungsangebot auf- und ausbauen, und welche Prozesse in den Gemeinden eine Rolle spielen. Der multiperspektivische Zugang ermöglicht die Integration von quantitativen und qualitativen Daten, um die Zusammenhänge zwischen Bedingungen und Strategien der Bildungssteuerung besser zu verstehen. Wir untersuchen deshalb folgende Fragen:

Fragestellung 1: Welche Zusammenhänge bestehen zwischen Merkmalen der Gemeinde und dem Vorhandensein von schulergänzenden Betreuungsangeboten?

a) Tagesschulangebot: Da die Gemeinden verpflichtet sind, ein bedarfsgerechtes Angebot bereitzustellen, ist davon auszugehen, dass hier insbesondere Merkmale der Bevölkerung eine Rolle spielen, die mit der Arbeitsorganisation in der Familie (und damit mit dem Bedarf an Kinderbetreuung) zusammenhängen.

b) Ferienbetreuungsangebot: Da die Gemeinden frei entscheiden können, ob sie ein solches Angebot bereitstellen, vermuten wir, dass neben dem Betreuungsbedarf auch andere Faktoren wie die Gemeindefinanzen oder die politische Einstellung eine Rolle spielen.

Fragestellung 2: Welche Argumente und Prozesse nehmen Expert*innen für den Ausbau des Bildungs- und Betreuungssystems auf Gemeindeebene wahr und wie beurteilen sie den Wert der Gemeindeautonomie?

4. Methode

Die vorliegende Studie wurde als Teilprojekt im Rahmen des Projekts «VisionB2» (finanziert durch die PHBern, Projekt 21s 0003 01) durchgeführt. Situier ist sie im Kanton Bern, dem gemeindereichsten Kanton der Schweiz mit einem hohen Anteil an kleinen Gemeinden (Rühli, 2012). Eingesetzt wurde ein paralleles mixed-methods Design, welches qualitative Interviews mit Expert*innen nutzt, um die Ergebnisse der quantitativen Auswertung der kantonalen Registerdaten besser zu verstehen (Kuckartz, 2014). Die Studie orientiert sich an den Qualitätskriterien für die mixed-methods Forschung nach Völcker (Lüdemann & Otto, 2019), die sich auf eine klare Trennung der Methoden in der Erhebungs- und Auswertungsphase beziehen. Die Integration der Daten erfolgt im Rahmen der Diskussion.

4.1 Quantitative Daten

Die Grundgesamtheit für die quantitativen Analysen umfasst alle 338 Gemeinden im Kanton Bern (Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern, 2022). Für die Auswertungen wurden Registerdaten des Bundesamts für Statistik [BFS] (2021, 2023), der Eidgenössischen Steuerverwaltung [ESTV] (2019) sowie der BKD (2022) verwendet. Der Vorteil dieser Daten ist, dass sie für alle Gemeinden verfügbar sind, der Nachteil ist, dass eine Auswahl aus den *vorhandenen* Variablen getroffen werden muss. Es wurden diejenigen Variablen ausgewählt, die nach dem Stand der Forschung relevant erschienen.

Die untersuchten abhängigen Variablen *Vorhandensein eines Tagesschulangebots* in der Gemeinde und *Ferienbetreuung* stammen aus den Daten der BKD (2022). Als unabhängige Variablen wurden die *Gemeindetypologie* (mit den drei Kategorien städtisch, intermediär und ländlich; BFS, 2023), der *Ausländeranteil*, der *Anteil SVP-Wähler*, die *Sozialhilfequote* und der *Anteil Beschäftigte im Sektor 1* (Landwirtschaft; BFS, 2021) als Indikatoren für Merkmale der Bevölkerung, die mit unterschiedlichem Betreuungsbedarf verbunden sind, sowie die *summierte Kopfquote* als Indikator für die Finanzkraft der Gemeinde (Steuereinnahmen direkte Bundessteuer pro Kopf, juristische und natürliche Personen; ESTV, 2019) verwendet. Für die Analyse zum Vorhandensein eines Ferienbetreuungsangebots wurde zusätzlich die Variable *Betreuungstunden pro Kind und Woche* (BKD, 2022) einbezogen. Zur Beantwortung der ersten Frage wurden zwei binär-logistische Regressionsanalysen berechnet (Backhaus et al., 2016).

4.2 Qualitative Daten

Als Expert*innen für Bildung und Betreuung in den Gemeinden wurden insgesamt 13 Vertreter*innen verschiedener Verbände, kantonaler Behörden und der Pädagogischen Hochschule interviewt. Diese Personen haben unterschiedliche Perspektiven und reflektieren damit sowohl ökonomische, sozial-politische als auch pragmatische Argumentationszusammenhänge in Bezug auf den Auf- und Ausbau des Bildungs- und Betreuungsangebots. Für die Interviews wurde vorgängig ein Leitfaden entwickelt. Die Interviews wurden aufgenommen, transkribiert und mittels zusammenfassender qualitativer Inhaltsanalyse mit der Software MAXQDA ausgewertet, wobei ein deduktiv entwickeltes Kategoriensystem als Basis diente. Zur Qualitätskontrolle der Kodierungen wurden zwei Interviews durch verschiedene Personen kodiert und verglichen. Nachdem ein Konsens über die Definition der Kategorien gefunden wurde, wurden alle 13 Interviews kodiert. Für die vorliegende Analyse fokussieren wir auf den Code «Gemeinde» und die Subcodes «Zuständigkeit der Gemeinde» (68 Codes) und «Gemeindeautonomie» (29 Codes).

5. Resultate

5.1 Quantitative Analysen – Fragestellung 1

Insgesamt besteht in 57% der Berner Gemeinden ein Tagesschulangebot (Tabelle 1), 28.5% der Gemeinden mit Tagesschulen bieten zusätzlich eine Ferienbetreuung an. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Merkmale der Gemeinden im Kanton Bern, die als Prädiktorvariablen für die logistischen Regressionsanalysen verwendet wurden. Die Korrelationen zwischen den Prädiktorvariablen liegen mit zwei Ausnahmen alle im Bereich von $r < .60$: Der Anteil SVP-Wähler und der Anteil Beschäftigte im Sektor 1 korrelieren mit $r = .61$ ($p < .01$) sowie die Sozialhilfequote und der Ausländeranteil mit $r = .65$ ($p < .01$). Es liegt keine Multikollinearität der Prädiktoren vor (vgl. Backhaus et al., 2016, S. 108), ebenso wurden die Daten auf Ausreisser untersucht (ebd. S. 348).

Tabelle 1

Deskriptive Statistik: Häufigkeiten

	Kategorie	Häufigkeit	
		absolut	relativ
Tagesschule	vorhanden	193	57.1%
	nicht vorhanden	145	42.9%
Ferienbetreuung ^a	vorhanden	55	28.5%
	nicht vorhanden	134	69.4%
Gemeindetypologie	städtisch	49	14.5%
	intermediär	85	25.1%
	ländlich	204	55.9%

Anmerkung. N=338 Gemeinden; ^a bezogen auf N=193 Gemeinden mit Tagesschulen, bei 3 Gemeinden fehlten die Angaben

Tabelle 2

Deskriptive Statistik: Range, Mittelwerte und Standardabweichungen

	Min.	Max.	<i>M</i>	<i>SD</i>
Ausländeranteil	0.00	0.34	0.10	0.07
Sozialhilfequote	0.00	11.21	2.28	2.01
Anteil Beschäftigte Sektor 1	0.00	0.80	0.21	0.18
summierte Kopfquote	126.82	10486.58	898.71	852.28
Betreuungsstunden (Kind/Woche) ^a	0.09	14.17	5.86	3.38
Anteil SVP-Wähler	0.09	0.84	0.43	0.14

Anmerkung. N=338 Gemeinden

^a bezogen auf N=193 Gemeinden mit Tagesschulen

Die logistische Regressionsanalyse zur ersten Fragestellung prüft, inwieweit die Merkmale der Gemeinde (7 Variablen) mit dem Vorhandensein eines Tagesschulangebots zusammenhängen. Das Regressionsmodell ist statistisch signifikant ($\chi^2(7) = 121.85$, $p < .001$, $n = 338$) mit einer moderaten Erklärungsgüte (Nagelkerke's $R^2 = .42$; Hosmer-Lemeshow-Test: $\chi^2(8) = 9.033$, $p > .05$; Anteil richtig klassifizierter Fälle 76%). Die Effektkoeffizienten ($Exp(B)$ in Tabelle 3) beschreiben die Veränderung der Chance für das Ereignis, wenn sich ein Prädiktor um eine Einheit (hier eine Standardabweichung) erhöht (Mayerl & Urban, 2010). Dabei bedeuten Werte > 1 eine erhöhte Chance für das Eintreten des Ereignisses (hier: Vorhandensein einer Tagesschule), Werte < 1 eine verringerte Chance.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Gemeindetypologie ein wichtiger Prädiktor für das Vorhandensein einer Tagesschule ist, da die Klassifizierung einer Gemeinde als «städtisch» die Chance auf das Vorhandensein einer Tagesschule um das Siebenfache ($Exp(B) = 7.04$, $p < .05$) und als «intermediär» um fast das Doppelte ($Exp(B) = 1.98$, $p < .05$) im Vergleich zu ländlichen Gemeinden erhöht. Ein höherer Ausländeranteil in der Bevölkerung ist mit einer höheren Chance ($Exp(B) = 1.54$, $p < .05$), ein höherer Anteil Beschäftigter im Sektor 1 (Landwirtschaft, $Exp(B) = 0.55$, $p < .01$), sowie ein höherer Anteil SVP-Wähler ($Exp(B) = 0.64$, $p < .05$) ist mit einer geringeren Chance verbunden. Die Sozialhilfequote ($Exp(B) = 1.13$, $p > .05$) sowie die summierte Kopfquote als Indikator für die Finanzkraft der Gemeinde ($Exp(B) = 0.77$, $p > .05$) stehen in keinem Zusammenhang mit dem Vorhandensein einer Tagesschule.

Tabelle 3

Logistische Regressionsanalyse zum Vorhandensein einer Tagesschule in der Gemeinde

	<i>B</i>	<i>SE</i>	Wald	<i>df</i>	<i>p</i>	<i>Exp(B)</i>	95% Konfidenzintervall für <i>Exp(B)</i>	
							Unterer Wert	Oberer Wert
Gemeindetypologie ^a :			8.22	2	.016			
städtisch	1.95	0.80	5.96	1	.015	7.04	1.47	33.73
intermediär	0.68	0.35	3.89	1	.049	1.98	1.00	3.92
Ausländeranteil	0.43	0.21	4.28	1	.038	1.54	1.02	2.32
Sozialhilfequote	0.12	0.22	0.32	1	.573	1.13	0.74	1.73
Anteil Beschäftigte Sektor 1	-0.59	0.21	8.30	1	.004	0.55	0.37	0.83
summierte Kopfquote	-0.27	0.16	2.72	1	.099	0.77	0.56	1.05
Anteil SVP-Wähler	-0.45	0.19	5.42	1	.020	0.64	0.44	0.93
Konstante	0.12	0.18	0.46	1	.496	1.13		

Anmerkung. Alle Variablen (ausser Gemeindetypologie) wurden z-standardisiert.

^a Vergleichskategorie «ländlich»

Für die Frage zum Ferienbetreuungsangebot wurden nur die Gemeinden einbezogen, die bereits ein Tages-schulangebot haben. Zudem wurden hier die Betreuungsstunden als zusätzlicher Prädiktor aufgenommen, da davon auszugehen ist, dass eine Ferienbetreuung eher angeboten wird, wenn die Betreuungsstunden während der Schulzeit hoch sind. Das Modell mit 8 Prädiktoren ist statistisch signifikant ($\chi^2(8) = 64.49$, $p < .001$, $n = 186$) mit einer moderaten Erklärungsgüte (Nagelkerke's $R^2 = .42$; Hosmer-Lemeshow-Test: $\chi^2(8) = 5.769$, $p > .05$; Anteil richtig klassifizierter Gemeinden 79%). Von den untersuchten Merkmalen weisen nur zwei einen statistisch signifikanten Zusammenhang mit dem Vorhandensein einer Ferienbetreuung auf: Bei einem höheren Anteil an SVP-Wählern in der Gemeinde ist die Chance für das Vorhandensein einer Ferienbetreuung geringer ($Exp(B) = 0.43$, $p < .05$) und sie steigt mit der Zunahme der Betreuungsstunden in der Tagesschule ($Exp(B) = 2.70$, $p < .001$). Entgegen der formulierten Annahme spielen die Gemeindefinanzen keine Rolle für das Angebot der Ferienbetreuung.

Tabelle 4

Logistische Regressionsanalyse zum Vorhandensein einer Ferienbetreuung in der Gemeinde

	<i>B</i>	<i>SE</i>	Wald	<i>df</i>	<i>p</i>	<i>Exp(B)</i>	95% Konfidenz-intervall für <i>Exp(B)</i>	
							Unterer Wert	Oberer Wert
Gemeindetypologie ^a :			2.20	2	.332			
städtisch	0.89	0.62	2.04	1	.153	2.43	0.72	8.21
intermediär	0.64	0.53	1.47	1	.226	1.90	0.67	5.35
Ausländeranteil	0.40	0.30	1.82	1	.177	1.49	0.83	2.67
Sozialhilfequote	-0.40	0.25	2.66	1	.103	0.67	0.41	1.09
Anteil Beschäftigte Sektor 1	0.11	0.50	0.05	1	.830	1.11	0.42	2.98
summierte Kopfquote	0.09	0.18	0.24	1	.625	1.09	0.77	1.56
Betreuungsstunden (Kind/Woche)	0.99	0.27	13.75	1	.000	2.70	1.60	4.55
Anteil SVP-Wähler	-0.85	0.34	6.13	1	.013	0.43	0.22	0.84
Konstante	-2.13	0.43	24.74	1	.000	0.12		

Anmerkung. Alle Variablen (ausser Gemeindetypologie) wurden z-standardisiert.

^a Vergleichskategorie «ländlich»

5.2 Qualitative Analyse – Fragestellung 2

Die Ergebnisse der qualitativen Auswertung zeigen, welche Argumente und Prozesse – neben den quantitativ untersuchten Prädiktoren – für den Ausbau der Bildung und Betreuung der Gemeinden aus Sicht der Expert*innen relevant sind und wie diese den Stellenwert der Gemeindeautonomie wahrnehmen. Aus den 68 codierten Textstellen zur Zuständigkeit der Gemeinde wird ersichtlich, dass den Gemeinden trotz eingeschränkten gesetzlichen Auftrags eine hohe Verantwortung für die Bereitstellung eines angemessenen Bildungs- und Betreuungsangebots zugeschrieben wird: «*die Gemeinde [ist] in der Verantwortung, dass sie etwas aufbaut, aber sie kann ja auch in der Verantwortung sein, dass etwas weiterbetrieben wird, oder eine dauerhafte Finanzierung sicherzustellen.*» (Int. 3). Als wichtiger Faktor für den Ausbau der Bildung und Betreuung wird die Haltung innerhalb der Gemeinde genannt. Es sei eher eine «*Haltungsfrage und eine Energiefrage, nicht in erster Linie eine finanzielle Frage*» (Int. 11). Das heisst, dass bildungspolitische Diskussionen und Entscheidungsprozesse in der Gemeinde den Ausbau des Angebots begünstigen können: «*Ist eine rein politische Frage, was kann und will sie sich zusätzlich zum gesetzlichen Auftrag leisten*» (Int. 13). Hier wird auch angemerkt, dass die Gemeindebehörden oft durch die Schulleitung oder andere pädagogisch tätige Personen (z.B. Tagesschulleitung) auf Entwicklungsmöglichkeiten und -bedarf aufmerksam gemacht werden. Häufig nehme die Gemeindebehörde eher eine koordinierende Rolle ein und ergreife weniger die Initiative zur Bereitstellung spezifischer Angebote. Somit sind neben dem tatsächlichen Bedarf an Bildung und Betreuung Personen wichtig, die den Ausbau in der politischen Behörde vertreten und die Diskussion darüber vorantreiben.

Die Auswertung der 29 codierten Aussagen zur Wichtigkeit der Gemeindeautonomie zeigt, dass diese als wertvoll erachtet wird, um das Angebot an die lokalen Bedürfnisse anpassen zu können: «Das `Wie` soll in der Gemeinde entschieden werden. Etwas in Eggwil ist vielleicht nicht ausreichend in Zollikofen, weil die Bevölkerung hier einen höheren Anspruch hat» (Int. 6). Gleichzeitig wird betont, dass die Gemeinden hinsichtlich ihres autonomen Handelns einen klareren Rahmen vom Kanton bräuchten. Aus Sicht der Expert*innen werden die Gemeinden in ihren Entscheidungen teilweise allein gelassen, da der Kanton Bern wenig steuere. Die Steuerung des Bereichs Bildung und Betreuung ist komplex und dies eröffnet das Spannungsfeld, in dem sich die Gemeinden befinden: Sie wollen einerseits aufgrund der lokalen Bedürfnisse entscheiden und Freiraum haben, gleichzeitig brauchen sie in der Ausführung der geplanten Vorhaben Unterstützung: «Die Gemeinden würden reklamieren, wenn sie den Freiraum nicht hätten, aber wenn sie dann selbst sollen, dann sind sie meist verständlicherweise etwas hilflos, die Materie ist komplex.» (Int. 2). Herausfordernd seien insbesondere die Formulierung von Stellenbeschrieben oder Anstellungsbedingungen von Gemeindepersonal im Bereich Bildung und Betreuung. Dennoch scheint die finanzielle Unterstützung durch den Kanton beim Aufbau von Infrastruktur und Angeboten eine motivierende Komponente zu sein, denn «es gibt nur wenige Gemeinden, die wirklich bereit sind, dieses Geld einfach so in die Hand zu nehmen» (Int. 9). Aus Sicht der Expert*innen ist aber der finanzielle Aspekt trotz positiver Haltungen zentral, da eine gute finanzielle Ausstattung den Handlungsspielraum der Gemeinden zusätzlich verbessert «etwa im Infrastrukturbereich, wenn sie Geld haben, ist hier die Autonomie fast unbegrenzt.» (Int. 7). Laut den befragten Expert*innen gibt es aktuell wenig Tendenz einer verstärkten Steuerung der Bildungs- und Betreuungsangebote durch den Kanton: «Nein, nicht wirklich, das ist auch nicht gewollt. Gemeinden sollten selbst geeignete Modelle finden» (Int. 3).

Zusammenfassend wird aus der qualitativen Auswertung ersichtlich, dass neben der Nachfrage und den finanziellen Investitionsmöglichkeiten der Gemeinde vor allem auch bildungspolitische Prozesse für den Ausbau des Bildungs- und Betreuungssystems wichtig sind. Die Gemeindeautonomie ermöglicht eine hohe Flexibilität und Anpassung des Angebots an die lokalen Gegebenheiten. Insgesamt sind die Expert*innen der Meinung, dass die kantonale Behörde den Ausbau unterstützen soll, jedoch stehen sie der Vereinheitlichung von Vorgaben für die Gemeinden eher skeptisch gegenüber.

6. Diskussion

6.1 Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Nutzung und der unterschiedlichen Verfügbarkeit von schulergänzenden Betreuungsangeboten konzentriert sich unsere Studie darauf, zu verstehen, mit welchen Gemeindefeatures diese Unterschiede zusammenhängen. Die Ergebnisse zeigen, dass es sich bei den Gemeinden ohne Tagesschulangebot um ländliche Gemeinden handelt, die einen geringeren Ausländeranteil, einen höheren Anteil an Beschäftigten in der Landwirtschaft und einen höheren Anteil an SVP-Wählern aufweisen. Erwartungsgemäss bestimmen also vor allem Merkmale der Bevölkerung den Ausbau des Angebots (Baumgarten et al., 2017). Familien mit Migrationshintergrund scheinen einen höheren Betreuungsbedarf zu haben, was sich mit den Ergebnissen der Studie von Schüpbach et al. (2018) deckt. Welche Merkmale dieser Familien dafür verantwortlich sind, ist jedoch unklar und muss weiter untersucht werden, da diese Gruppe z.B. bezüglich Erwerbstätigkeit sehr heterogen ist (BFS, 2023). In ländlichen Gebieten ist das traditionelle bürgerliche Familienmodell (Bühler, 2001) und die Beschäftigung im Landwirtschaftssektor stärker vertreten. Es ist anzunehmen, dass in der Landwirtschaft tätige Eltern durch ihre flexible Arbeitsorganisation einen geringeren Betreuungsbedarf haben, vielleicht weil sie am Mittag und Nachmittag eher zu Hause sind oder über andere Unterstützungssysteme (z.B. Grosseltern) verfügen.

Beim freiwilligen Angebot der Ferienbetreuung zeigt sich, dass vor allem die Betreuungsstunden ausschlaggebend sind: Gemeinden, in denen viele Kinder die Tagesschule während der Schulzeit intensiv nutzen, haben eher ein Ferienbetreuungsangebot. Darüber hinaus besteht auch hier ein Zusammenhang mit der politischen Einstellung der Bevölkerung, so bieten Gemeinden mit einem höheren Anteil an SVP-Wählern seltener eine Ferienbetreuung an. Entgegen den Erwartungen zeigt sich kein Zusammenhang zwischen Gemeindefinzen und Bereitstellung der Ferienbetreuung. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die finanzielle Belastung der Gemeinde, die bereits über eine Tagesschulinfrastruktur verfügt, durch die Beteiligung des Kantons an den Betreuungskosten kein entscheidungsrelevantes Ausmass erreicht. Dies wird grundsätzlich auch in den Interviews mit den Expert*innen bestätigt. Diese gehen davon aus, dass die Finanzen nicht ausschlaggebend sind, jedoch eine gute finanzielle Ausstattung einer Gemeinde zusätzliche Handlungsspielräume eröffnet. Die

qualitativen Ergebnisse zeigen (im Einklang mit den quantitativen Ergebnissen), dass vielmehr Haltungen und Werte sowie politische, gemeindeinterne Aushandlungsprozesse wesentlich sind.

Beim Angebot der schulergänzenden Betreuung bewegen sich die Gemeinden in einem Spannungsfeld zwischen dem öffentlichen Bildungsauftrag als Teil der Volksschule und der Orientierung an der privaten Nachfrage der Eltern. Die Analysen bestätigen die Ergebnisse früherer Studien, wonach der Ausbaustand des Betreuungsangebots von den bestehenden sozioökonomischen Verhältnissen in der Gemeinde abhängt (Baumgarten et al., 2017; Stern & von Dach, 2020) und somit tatsächlich die Arbeitsorganisation der Familien und damit der Betreuungsbedarf in direktem Zusammenhang mit dem Ausbaustand stehen. Dabei spielt die (in städtischen Gebieten höhere) Erwerbstätigkeit von Frauen eine wichtige Rolle (Criblez & Manz, 2011; Frei et al., 2016). Die nationalen Vorgaben hinsichtlich der Bedarfsabklärung (EDK, 2007) im Bereich der schulergänzenden Tagesstrukturen und deren Interpretation und Umsetzung auf kantonaler Ebene tragen wesentlich zum aktuellen Ausbaustand bei. Es gibt jedoch Hinweise, dass Eltern die Betreuung anders organisieren, wenn kein Angebot vorhanden ist und deshalb auch nicht zwingend Bedarf anmelden, ein vorhandenes Angebot jedoch nutzen würden (Richner & Graf Lutz, 2014). Für die Abstimmung von Angebot und Nachfrage sind laut der Aussagen der Expert*innen Personen innerhalb der Gemeinde wichtig, die Entwicklungen aktiv anregen und vorantreiben. Hier zeigt sich, dass der Zusammenhang zwischen Angebot und Nachfrage nicht nur einseitig ist, sondern ein bestehendes Angebot auch Nachfrage generieren kann, z.B. durch Zuziehende, die die Gemeinde u.a. aufgrund der Betreuungsinfrastruktur als Wohnort wählen (Schmid et al. 2011).

Zusammenfassend bestätigt diese Studie, dass das Subsidiaritätsprinzip und die Wahrnehmung der schulergänzenden Betreuung als eher privates Gut dazu geführt haben, dass sich in den Gemeinden bedarfsgerechte Betreuungsangebote entwickelt haben. Das Subsidiaritätsprinzip erscheint sinnvoll, weil sich der Bedarf in der Bevölkerung je nach Gemeindetyp, Bevölkerungsstruktur und Wertvorstellungen unterscheidet (Schmid et al., 2011). Im Bereich der freiwilligen Investition – wie der Ferienbetreuung – können die Gemeinden dank der hohen Gemeindeautonomie ihren Handlungsspielraum nutzen und für sie passende Lösungen finden, was gemäss den Expert*innen auch sehr geschätzt wird.

Die Übertragung der Verantwortung für die Bereitstellung des schulergänzenden Betreuungsangebots an die Gemeinde kann jedoch ein Risiko hinsichtlich der Chancengerechtigkeit darstellen, wenn Bedarfsabklärungen von den Gemeinden nicht gewissenhaft gemacht oder vom Kanton nicht kontrolliert werden. Die Autonomie der Gemeinden ist also auch kritisch zu betrachten, und die Orientierung an der Nachfrage und nicht an pädagogischen Motiven wie Chancengerechtigkeit könnte in Zukunft zu einer Herausforderung werden (Frei et al., 2016). Beispielsweise werden Familien benachteiligt, die nicht die gleiche Arbeitsorganisation aufweisen wie die Mehrheit der in der Gemeinde wohnhaften Personen, z.B. berufstätige Elternpaare in ländlichen Gemeinden, was die vom Kanton angestrebte Chancengerechtigkeit (AKVB, 2023) beim Zugang zu Tages- und Ferienbetreuung einschränkt. Auch die finanzielle Belastung von Eltern durch diese Angebote kann hier eine Rolle spielen. Zudem kann es sein, dass fehlende Investition in Bildung und Betreuung in Zukunft zu einem Standortnachteil für Gemeinden werden könnte, die sich vielleicht in diesem Bereich erst weiterentwickeln, wenn die Bevölkerungsentwicklung Anlass dazu gibt. Eine weitere negative Folge der Autonomie könnte eine zunehmende Segregation der Bevölkerung sein, indem z.B. Familien mit Betreuungsbedarf aus ländlichen Gemeinden abwandern und sich (noch) stärker in bildungsnahen Agglomerationsgebieten konzentrieren. Zu bedenken ist aber auch, dass nicht alle Familien die Möglichkeit haben, ihren Wohnort einfach zu wechseln (siehe auch Coradi Vellacott, 2006; Eidgenössische Kommission für Familienfragen, 2021). Zur Vermeidung solcher Ungleichheiten wäre eine Unterstützung der Gemeindebehörden im Hinblick auf eine umfassende Abklärung des Bedarfs und möglicher Konsequenzen sinnvoll. Schliesslich können Unterschiede zwischen den Gemeinden durch selektives politisches Engagement innerhalb der Gemeinde akzentuiert werden, was für eine stärkere Sensibilisierung der Bevölkerung für diese Thematik spricht. Auch wenn eine Einschränkung dieser Autonomie aufgrund der langen Tradition auf Widerspruch stossen könnte, muss die Chancengerechtigkeit beim Zugang zu den Angeboten berücksichtigt werden. Möglicherweise wird sich – analog zur öffentlichen Bildung (Criblez, 2008) – eine stärkere Kantonalisierung in diesem Bereich ergeben, wenn dieses Angebot zu Normalität und auch von mehr Eltern eingefordert wird.

6.2 Stärken, Limitationen und Implikationen für die Forschung

Die Verwendung von Registerdaten ist eine Stärke dieser Studie, da sie für alle Gemeinden verfügbar und zuverlässig sind. Gleichzeitig ist dieses Vorgehen mit der Einschränkung verbunden, dass aus den vorhandenen Daten Variablen ausgewählt werden müssen, die für die Fragestellung nicht immer optimal passen. Beispielsweise erfasst die Variable «Ausländeranteil» lediglich den Anteil der in der Gemeinde wohnhaften Personen

ohne Schweizer Staatsangehörigkeit, über welche weiteren relevanten Merkmale diese Personen verfügen (z.B. Bildungsabschluss), ist unklar, es ist aber davon auszugehen, dass diese Gruppe diesbezüglich sehr heterogen ist. Weitere Forschung sollte diese offenen Fragen weiter untersuchen und die jeweiligen Prozesse vor Ort in den Gemeinden genauer betrachten und die beteiligten Akteure befragen. Darüber hinaus sollte untersucht werden, inwieweit der Ausbau des Bildungs- und Betreuungsangebots in einer Gemeinde Wohnortentscheidungen beeinflusst.

6.3 Fazit

Die Ergebnisse dieser Studie zeigen Zusammenhänge zwischen Merkmalen der Gemeinde und ihrer Bevölkerung und dem Vorhandensein von Tagesschul- und Ferienbetreuungsangeboten auf. Insgesamt verdeutlicht die Studie sowohl den Wert der Gemeindeautonomie als auch der kantonalen Steuerungsprozesse und zeigt, dass hier eine gute Balance gefunden werden muss, damit die Gemeinden in ihrer lokal sinnvollen Entwicklung nicht behindert werden, aber auch die Chancengerechtigkeit beim Zugang zu Bildung und Betreuung gewahrt werden kann. Diese Aushandlung ist ein politischer Prozess. Schulergänzende Betreuung bleibt so lange ein privates Gut und vom lokalen Kontext abhängig, bis sich Bund und Kantone für einen flächendeckenden Ausbau entscheiden und ein individuelles Recht aller Schüler*innen auf einen Betreuungsplatz wahrnehmen. In Deutschland wurde genau diese Forderung bildungspolitisch durchgesetzt und ab 2026 wird der «Rechtsanspruch auf Ganztag» praktisch umgesetzt (Grasshoff & Sauerwein 2021).

Literatur

- Allemann-Ghionda, C. (2005). Ganztagschule im internationalen Vergleich - von der Opposition zur Arbeitsteilung zwischen Staat und Familie? In T. Hansel (Hrsg.), *Schulpädagogik. Ganztagschule. Halbe Sache — grosser Wurf?* (S. 199–223). Centaurus Verlag & Media. https://doi.org/10.1007/978-3-86226-831-3_13
- Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung. (2022, September). *Fragen und Antworten zu Tagesschulen (FAQ)*. <https://www.akvb-gemeinden.bkd.be.ch/de/start/angebote-der-gemeinde/tagesschulangebote.html>
- Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung (Hrsg.). (2023). *Tagesschulangebote durch Gemeinden*. Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Bern. <https://www.akvb-gemeinden.bkd.be.ch/de/start/angebote-der-gemeinde/tagesschulangebote.html>
- Backhaus, K., Erichson, B., Plinke, W. & Weiber, R. (2016). *Multivariate Analysemethoden*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-46076-4>
- Baumgarten, D., Burri, J., & Maihofer, A. (2017). *Die Entstehung der Vorstellungen von Familie in der (deutschsprachigen) Schweiz. Analysebericht zu Handen der Metropolitankonferenz Zürich*. Universität Basel. <https://genderstudies.philhist.unibas.ch/de/forschung/abgeschlossene-forschungsprojekte/die-entstehung-der-vorstellung-von-familien-in-der-deutschsprachigen-schweiz/>
- Bernische Tagesschulverordnung vom 28.05.2008 (BSG 432.211.2; Stand am 01.08.2018).
- Bernisches Volksschulgesetz vom 19.03.1992 (BSG 432.210; Stand am 01.01.2022).
- Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Bern (Hrsg.). (2022). *Reporting Tagesschulen 2020–2021*.
- Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Bern. (2023a). *Bildungsstatistik: Basisdaten 2022*. <https://www.bkd.be.ch/de/start/themen/statistik-bildung-und-kultur/daten-publikationen/Uebersichtspublikationen.html>
- Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Bern. (2023b). *Reporting Tagesschulen 2021–2022*. <https://www.bkd.be.ch/content/dam/bkd/dokumente/de/themen/bildung/kindergarten-und-volksschule/schulergaenzende-angebote/tagesschulangebote/zahlen-und-fakten/tas-reporting-2021-2022-d.pdf>
- Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Bern. (2023c). *Tagesschule*. <https://www.bkd.be.ch/de/start/themen/bildung-im-kanton-bern/kindergarten-und-volksschule/schulergaenzende-angebote/tagesschulangebote.html>
- Brunner, U. E. & Gebert, H. (2018). *Ferienbetreuungsangebote - Leitfaden zur Einführung und Umsetzung*. Erziehungsdirektion des Kantons Bern. <https://phrepo.phbern.ch/510/1/leitfaden-zur-einfuehrung-und-umsetzung-d.pdf>
- Bühler, E. (2001). Zum Verhältnis von kulturellen Werten und gesellschaftlichen Strukturen in der Schweiz: das Beispiel regionaler Gemeinsamkeiten und Differenzen der Geschlechterungleichheit. *Geographica Helvetica*, 56(2), 77–89.
- Bundesamt für Statistik (Hrsg.). (2023). *Ausländische Arbeitskräfte in der Schweiz: Analyse der 25 häufigsten Nationalitäten, Durchschnittswerte 2018–2022*. <https://www.swissstats.bfs.admin.ch/data/webviewer/appId/ch.admin.bfs.swissstat/article/issue230322532200-01/package>.
- Bundesamt für Statistik (Hrsg.). (2021). *Regionalporträts 2021: Kennzahlen aller Gemeinden*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/gemeinden.assetdetail.15864450.html>
- Bundesamt für Statistik (Hrsg.). (2023). *Raumgliederungen*. https://www.agvchapp.bfs.admin.ch/de/typologies/results?SnapshotDate=01.01.2023&SelectedTypologies%5B0%5D=HR_GDEtyp2012
- Coelen, T. (2009). Debatten über Schulzeit in europäischen Ländern. In F.-U. Kolbe, S. Reh, B. Fritzsche, T.-S. Idel, & K. Rabenstein (Hrsg.), *Schule und Gesellschaft: Bd. 38. Ganztagschule als symbolische Konstruktion: Fallanalysen zu Legitimationsdiskursen in schultheoretischer Perspektive* (1. Aufl., S. 47–65). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Coradi Vellacott, M. (2006). Zum Zusammenhang von Wohnortwahl und Schulqualität: theoretische Überlegungen und empirische Befunde. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 28(3), 371–392. <https://doi.org/10.25656/01:4164>
- Criblez, L. (2008). Zur Einleitung: Vom Bildungsföderalismus zum Bildungsraum Schweiz. In L. Criblez (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz: Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 9–32). Haupt Verlag.

- Criblez, L. & Manz, K. (2011). «Neue» Familienpolitik in der Schweiz - für die Familie, für die Frauen - oder für die Wirtschaft? In R. Casale & E. J. Forster (Hrsg.), *Jahrbuch Frauen- und Geschlechterforschung in der Erziehungswissenschaft: Bd. 7. Ungleiche Geschlechtergleichheit: Geschlechterpolitik und Theorien des Humankapitals* (S. 113–130). Verlag Barbara Budrich.
- Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern. (Juni 2022). *Gemeindedaten*. <https://www.gemeinden.dij.be.ch/de/start/daten/gemeindedaten.html>
- Dlabac, O. (2016). Lokale Autonomie und Milizprinzip unter veränderten Vorzeichen: Neue Modelle der Gemeinde- und Schulorganisation. In J. Hangartner, & M. Heinzer (Hrsg.), *Gemeinden in der Schul-Governance der Schweiz* (S. 125–145). Springer Fachmedien.
- Eidgenössische Kommission für Familienfragen (Hrsg.). (2021, August). *Kinderbetreuung finanzieren und Elterntarife gestalten: Empfehlungen an Politik und Behörden auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene*. https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/familienergaenzende_kinderbetreuung/EKFF-Empfehlungen_Kinderbetreuung_finanzieren_D_2021_01.pdf
- Eidgenössische Steuerverwaltung (Hrsg.). (2019). *Allgemeine Steuerstatistiken ESTV*. <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/die-estv/steuerstatistiken-estv/allgemeine-steuerstatistiken.html>
- Ermert Kaufmann, C., Knapfer, C., Krummenacher, J., Marti, V., Simoni, H. & Zatti, K. B. (2008). *Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung: Eine Bestandsaufnahme der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF*. https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/d_09_Publ_Kinderbetreuung.pdf
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (Hrsg.). (2008). *REVOS 08. Organisation und Schulführung. Umsetzungshilfe für Gemeinden*.
- Frei, L., Schüpbach, M., von Allmen, B. & Nieuwenboom, W. (2016). Bildungsbezogene Erwartungen an Tagesschulen: Förderangebote an offenen Tagesschulen in der Deutschschweiz. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 38(3), 549–567. <https://doi.org/10.25656/01:15106>
- Freitag, M. & Bühlmann, M. (2003). Die Bildungsfinanzen der Schweizer Kantone. Der Einfluss sozioökonomischer Bedingungen, organisierter Interessen und politischer Institutionen auf die Bildungsausgaben im kantonalen Vergleich. *Swiss Political Science Review*, 9(1), 139–168. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2003.tb00403.x>
- Giesinger, J. (2011). Bildung als öffentliches Gut und das Problem der Gerechtigkeit. *Zeitschrift für Pädagogik*, 57, 421–437. <https://doi.org/10.25656/01:8734>
- Grasshoff, G. & Sauerwein, M. (Hrsg.). (2021). *Rechtsanspruch auf Ganzttag: zwischen Betreuungsnotwendigkeit und fachlichen Ansprüchen*. Beltz.
- Hangartner, J., & Heinzer, M. (Hrsg.). (2016). *Gemeinden in der Schul-Governance der Schweiz*. Springer Fachmedien. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-13092-3>
- Heinzer, M. (2016). Gestaltungsspielräume der Gemeinden – Schulsteuerung zwischen Subsidiarität und Hierarchie. In J. Hangartner, & M. Heinzer (Hrsg.), *Gemeinden in der Schul-Governance der Schweiz* (S. 101–124). Springer Fachmedien.
- Horvath, K. (2019). Migration background – Statistical classification and the problem of implicitly ethnicising categorisation in educational contexts. *Ethnicities*, 19(3), 558–574. <https://doi.org/10.1177/1468796819833432>
- Kuckartz, U. (2014). *Mixed Methods: Methodologie, Forschungsdesigns und Analyseverfahren. Lehrbuch*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-93267-5>
- Lüdemann, J. & Otto, A. (Hrsg.). (2019). *Triangulation und Mixed-Methods* (Bd. 76). Springer Fachmedien. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-24225-1>
- Mayerl, J. & Urban, D. (2010). *Binär-logistische Regressionsanalyse. Grundlagen und Anwendung für Sozialwissenschaftler*. SISS: Schriftenreihe des Instituts für Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart Nr. 3. <https://www.sowi.uni-stuttgart.de/dokumente/forschung/siss/2010.SISS.3.pdf>
- Meyer, K. (2016). Die Bedeutung der Gemeindeautonomie im schweizerischen Schulwesen. In J. Hangartner, & M. Heinzer (Hrsg.), *Gemeinden in der Schul-Governance der Schweiz* (S. 55–75). Springer Fachmedien.
- Richner, D. & Graf Lutz, C. (2014). Antwort des Regierungsrates zur Interpellation 258-2013: Welche Optionen gibt es für den Kanton, um auch in grösseren ländlichen Gemeinden einen echten Zugang zu den Tagesschulen zu realisieren? *Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern*, 2014(1), S. 154–155. <https://www.rgrg-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/29b0da74d0d94b5e904da5e4afba36ff-332/2/Tagblatt-D-81129.pdf>
- Rühli, L. (2012). *Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität: Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone* (Kantonsmonitoring Nr. 4). Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/kantonsmonitoring-4-gemeindeautonomie-zwischen-illusion-und-realitat/>
- Schmid, T., Kriesi, I. & Buchmann, M. (2011). Wer nutzt familienergänzende Kinderbetreuung? Die Betreuungssituation 6-jähriger Kinder in der Schweiz. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 37(1), 9–32. <https://doi.org/10.5167/uzh-52479>
- Schüpbach, M. (2010). *Ganztägige Bildung und Betreuung im Primarschulalter: Qualität und Wirksamkeit verschiedener Schulformen im Vergleich*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92334-5>
- Schüpbach, M., Allmen, B., von, Frei, L. & Nieuwenboom, W. (2018). Die Nutzung des Tagesschulangebots. In M. Schüpbach, L. Frei & W. Nieuwenboom (Hrsg.), *Tagesschulen: Ein Überblick* (S. 101–116). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-19024-8_7
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2007). *Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule* (HarmoS-Konkordat). EDK.
- Steiner, R., Ladner, A., Kaiser, C., Haus, A., Amsellem, A., & Keuffer, N. (2021). *Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden: Ergebnisse des nationalen Gemeindemonitorings 2017*. Somedia Buchverlag.
- Stern, S. & von Dach, A. (2020, 26. November). *Bericht familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton Thurgau*. https://kjf.tg.ch/public/upload/assets/106022/Bericht_familien-_und_schulerg%C3%A4nzende_Kinderbetreuung_im_Kanton_Thurgau_26.11.2020.pdf?fp=1
- Stern, S., Gschwend, E., Medici, D., Schönenberger, A., & Kis, A. (2015). *Schulergänzende Betreuung aus Eltern- und Kindersicht: Forschungsbericht*. https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/d_15_Forschungsbericht_SEB.pdf

Windlinger, R. & Züger, L. (2020). *Arbeitsplatz Tagesschule. Zur Situation in Einrichtungen der schulergänzenden Bildung und Betreuung*. hep Verlag.

Schlagworte: Tagesschule; Ferienbetreuung; kantonale Steuerung; Gemeindeautonomie; Mixed-Methods

Entre conditions-cadres cantonales et mise en œuvre locale : liens entre les caractéristiques des communes et la présence de structures d'accueil parascolaire

Résumé

Les tâches des communes dans le domaine de l'éducation se sont élargies : l'accueil parascolaire s'est notamment ajouté à l'offre de l'école obligatoire. Au cours des 20 dernières années, de nombreuses communes du canton de Berne ont mis en place des écoles à journée continue et, dans certains cas, des structures d'accueil durant les vacances scolaires. L'objectif de la présente étude, qui repose sur une méthodologie mixte, est d'analyser les liens entre les caractéristiques des communes et la disponibilité des offres d'écoles à journée continue et d'accueil de vacances, en tenant compte du partage des responsabilités de pilotage entre le canton et les communes. Les résultats montrent que la disponibilité de ces offres dépend de la demande, mais que les attitudes politiques et les processus internes aux communes jouent également un rôle.

Mots-clefs : École à journée continue ; structures d'accueil durant les vacances scolaires; pilotage cantonal ; autonomie communale ; méthodes mixtes

Tra condizioni quadro cantonali e attuazione locale: correlazioni tra le caratteristiche comunali e la disponibilità di strutture diurne d'accoglienza extrascolastiche

Riassunto

I compiti dei comuni nel campo dell'istruzione si sono ampliati e, in particolare, al programma della scuola primaria si è aggiunta l'offerta di servizi integrativi per l'infanzia. In molti comuni del Cantone di Berna, negli ultimi 20 anni sono state istituite scuole diurne e, in alcuni casi, servizi di assistenza all'infanzia per le vacanze. Lo scopo di questo studio con un disegno a metodi misti è quello di analizzare le correlazioni tra le caratteristiche comunali e la disponibilità di scuole diurne e servizi di assistenza alle vacanze, tenendo conto della responsabilità di gestione condivisa tra il Cantone e i Comuni. I risultati mostrano che la disponibilità di questi servizi dipende dalla domanda, ma che anche gli atteggiamenti politici e i processi comunali interni giocano un ruolo.

Parole chiave: Scuola diurna; assistenza alle vacanze; controllo cantonale; autonomia comunale; metodi misti

Between cantonal regulations and local implementation: Relationships between municipal characteristics and the availability of daycare services for children outside of school hours

Abstract

The responsibilities of municipalities in the field of education have expanded, in particular, provision of supplementary childcare has been added to the municipal responsibility for the provision of public schools. Many municipalities in the canton of Bern have introduced after-school and, in some cases, holiday childcare services over the last 20 years. The aim of this study is to analyse relationships between municipal characteristics and the availability of after-school and holiday care services, considering shared governance between the canton and municipalities, using a mixed-methods design. The results show that the availability of these services depends on demand, but that political attitudes and internal municipal processes also play a role.

Keywords: Day school; holiday care; cantonal control; municipal autonomy; mixed methods

Regula Windlinger, Dr., Forschungsbeauftragte am Zentrum für Forschungsförderung des Instituts für Forschung, Entwicklung und Evaluation der PHBern.

Forschungsschwerpunkte: Steuerung im Bildungssystem, Führung in Schulen, Schulleitungshandeln, Bildung und Betreuung, Tagesschulen

PHBern, Institut für Forschung, Entwicklung und Evaluation, Fabrikstrasse 8, CH-3012 Bern

E-Mail: regula.windlinger@phbern.ch

Michelle Jutzi, Dr., Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Schwerpunktprogramm «Governance im System Schule».

Forschungsschwerpunkte: Schul- und Organisationsentwicklung, Veränderungsprozesse und Reformen im Bildungssystem, Qualität in Bildung und Betreuung, Ganztageschule

PHBern, Institut für Forschung, Entwicklung und Evaluation, Fabrikstrasse 8, CH-3012 Bern

E-Mail: michelle.jutzi@phbern.ch