

Bericht der Bildungs-, Kultur- und Sportkommission an den Landrat

betreffend Sammelvorlage betreffend dreier Vorstösse zum Thema Trägerschaft und Finanzierung Kindergarten und Primarschule mit ihrer Speziellen Förderung (Primarstufe) und der Musikschule

2021/134

vom 27. Oktober 2021

Das Wichtigste in Kürze	
Inhalt der Vorlage	Die Vorlage beinhaltet die Prüfung der Anliegen dreier Postulate (2019/610 , 2019/614 , 2019/622), welche die Trägerschaft, Finanzierung und Weiterentwicklung des Kindergartens, der Primarschulen sowie der Musikschulen (Gemeindeschulen) betreffen. Die Prüfung wurde unter Einbezug der Forderungen der Tag-satzung der Gemeinden vom Juni 2020 zur stärkeren Mitfinanzierung der Perso-nalkosten des Kindergartens und der Primarschule durch den Kanton und dem zugehörigen Antrag des Verbands Basellandschaftliche Gemeinden (VBLG) vor-genommen. Der Regierungsrat skizziert in der Vorlage sechs mögliche Modelle einer Änderung der kantonalen Mitfinanzierung der Primarstufe und optional zu-sätzlich der Musikschule und bewertet diese anhand von Gütekriterien (schulische Ziele und Ziele des Finanzausgleichs). Weiter zeigt sich der Regierungsrat bereit, dem Antrag des VBLG zu folgen und unter Einbezug des Ergebnisses der unter-suchten Varianten ein gemeinsames Projekt zur Überprüfung und Neugestaltung der Trägerschaft und kantonalen Mitfinanzierung der Gemeindeschulen zu initiie-ren (VAGS-Projekt).
Beratung Kommission	Die sechs Varianten wurden in der Kommission offen diskutiert und es bestand kein Anspruch, sich bereits zum jetzigen Zeitpunkt auf eine der Varianten festzule- gen. Die beiden Extremvarianten «ganze Bildung beim Kanton» und «rein kommu- nale Trägerschaft der Primarschulen» wurden jedoch als kaum mehrheitsfähig erachtet. Es gelte, einen Mittelweg zu finden, der die Chancengerechtigkeit für alle Schölerinnen und Schöler stärke, die Kompetenzen möglichst klar entflechte und die Gemeindeautonomie berücksichtige. Einigkeit bestand darüber, dass die Trä- gerschaftsfrage in einem VAGS-Projekt («Verfassungsauftrag Gemeindestär- kung») weiterverfolgt werden soll. Die Kommission ergänzte den Landratsbe- schluss um eine entsprechende Beschlussziffer. Für Details wird auf das Kapitel Kommissionsberatung sowie auf den Mitbericht der Finanzkommission verwiesen.
Antrag an den Landrat	Die Kommission beantragt dem Landrat einstimmig mit 13:0 Stimmen Zustimmung zum von ihr geänderten Landratsbeschluss. Zum Landratsbeschluss gemäss Kommission.

1. Ausgangslage

Die Sammelvorlage beinhaltet die Prüfung der Anliegen von drei Postulaten, welche die Trägerschaft, Finanzierung und Weiterentwicklung des Kindergartens, der Primarschulen sowie der Musikschulen (Gemeindeschulen) betreffen. Dies sind die Postulate [2019/610](#) «Gleichlange Spiesse schaffen – Trägerschaft der Primarschulen weg von den Gemeinden, hin zum Kanton», [2019/614](#) «Schluss mit steigenden Bildungskosten der Gemeinden» und [2019/622](#) «Bildungsoffensive 2025: Wie weiter mit den Gemeindeschulen?». In diese Prüfung bezog der Regierungsrat auch die Forderungen der Tagsatzung Gemeinden vom 13. Juni 2020 zur stärkeren Mitfinanzierung der Personalkosten des Kindergartens und der Primarschule durch den Kanton mit ein. Der VBLG beantragte der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (BKSD) aufgrund dieser Ergebnisse die Initiierung eines gemeinsamen Projekts für die Vorbereitung einer entsprechenden Gesetzesvorlage zur Neuregelung der Trägerschaft und kantonalen Mitfinanzierung der Lohnkosten.

In der Vorlage werden sechs mögliche Modelle einer Änderung der kantonalen Mitfinanzierung der Primarstufe und optional zusätzlich der Musikschule skizziert und anhand von Gütekriterien (Schulische Ziele: Effektivität Zielerreichung, Chancenfairness, Entwicklungsfähigkeit Gemeindeschulen, Risiken Änderung; Ziele des Finanzausgleichs: Erfüllbarkeit öffentliche Aufgaben, § 47 Kantonsverfassung Gemeindestärkung, keine falschen Anreize) bewertet:

- Variante 1: kantonale Finanzierung von 50 % der Besoldungskosten Primarstufe der einzelnen Schulen (Untervariante zusätzlich Einbezug Musikschule).
- Variante 2: Beibehaltung Finanzierung Gemeindeschulen gemäss Ist-Zustand, aber Stärkung Vollzugsfreiheit und Variabilität Gemeinden gemäss § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) und Überprüfung der Lastenabgeltungen Bildung und Soziales sowie der Option einer zeitlich befristeten kantonalen Unterstützung der familienergänzenden Betreuung (FEB).
- Variante 3: vollständige Übernahme der Trägerschaft und Finanzierung durch den Kanton.
- Variante 4: kantonale Mitfinanzierung in Form einer Schülerpauschale im Umfang von ca. 50 % der Besoldungskosten (Untervariante zusätzlich Einbezug Musikschule).
- Variante 5: Anstellung Lehrpersonen und Schulleitungen durch den Kanton und Übernahme von 100 % der Besoldungskosten – Schulraum, Infrastruktur und Schulmaterialien sowie weitere Dienste in kommunaler Trägerschaft.
- Variante 6: reine kommunale Trägerschaft der Primarstufe und der Musikschule mit 100 % Kostentragung; maximale Vollzugsfreiheit der Gemeinden für die Umsetzung des kantonalen Bildungsauftrags mit wirkungsorientierter kantonaler Aufsicht.

Der Regierungsrat sieht insgesamt ein Potenzial zur Schaffung besserer Rahmenbedingungen gemäss den ausgewiesenen Gütekriterien. Am Grundsatz eines kantonal einheitlichen Bildungsauftrags mit Bildungschancen der Schülerinnen und Schüler unabhängig von ihrem Wohnort wird festgehalten. Die Gemeinden sollen weiterhin die Trägerschaftsverantwortung für die Errichtung und den Unterhalt der Infrastruktur wahrnehmen. Bei der Weiterentwicklung der Einzugsgebiete der Schulen, einschliesslich der Schulleitungskreise, sollen Gemeinden und Kanton in einer längerfristigen Bildungsplanung in Funktionsräumen den Ist-Zustand überprüfen, mögliche Lösungen entwickeln und bewerten, entscheiden und gegebenenfalls bessere Varianten umsetzen. Die heutige Wirkungsverantwortung und Teilautonomie der Schulen bei der Gestaltung ihres Schulprogramms und des pädagogischen Konzepts soll geschützt werden, so dass Anliegen der Öffentlichkeit und der Schule lokal ausgetauscht und Lösungen im Hinblick auf die spezifische Zusammensetzung der Schülerschaft erarbeitet und umgesetzt werden können. Kanton und Gemeinden sollen besser als heute gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und geschärften

Rollen sowie einer abgestimmten strategischen Bildungsplanung für die Zukunfts- und Entwicklungsfähigkeit der Gemeindeschulen sorgen können. Bei allen Szenarien sei dabei zu bedenken, dass eine Neuausgestaltung der Trägerschaft komplex und aufwendig ist. Mit Ausnahme der Variante 2 bedarf es einer Revision des Finanzausgleichsgesetzes und der entsprechenden Verordnung sowie eines Steuerfusstransfers. Ein Nutzen und Mehrwert – z. B. für die Entwicklungsfähigkeit der Primarstufe – sei durch eine blosser Umlenkung der Finanzströme von Gemeinden und Kanton nicht gegeben. Das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen sowie die Risiken einer Änderung werden deshalb bei einem Revisionsprojekt sorgfältig zu prüfen sein.

Der Regierungsrat zeigt sich bereit, dem Antrag des VBLG zu folgen und ein gemeinsames Projekt zur Überprüfung und Neugestaltung der Trägerschaft und kantonalen Mitfinanzierung der Gemeindeschulen zu initiieren (VAGS-Projekt). Nach Einschätzung des Regierungsrats haben die Varianten 2, 4 und 5 ein Potenzial für einen Mehrwert bezüglich des wirkungsvollen Einsatzes des «Bildungsfrankens» zugunsten der Schülerinnen und Schüler. Eine stärkere kantonale Mitfinanzierung gemäss den Varianten 1, 3, 4 und 5 hat allerdings zur Konsequenz, dass die Minderausgaben der Gemeinden mit einem Steuerfusstransfer zugunsten des Kantons ausgeglichen werden müssen. Dies gilt umgekehrt auch für die Variante 6, falls die heute durch den Kanton geleisteten Finanzierungsbeiträge neu vollständig von den Gemeinden direkt finanziert werden sollen.

Gestützt auf die Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, die drei Postulate als erfüllt abzuschreiben.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Bildungs-, Kultur- und Sportkommission (BKSK) beriet die Vorlage an den Sitzungen vom 18. März, 15. April, 29. April, 27. Mai, 17. Juni und 23. September 2021 in Anwesenheit von Regierungsrätin Monica Gschwind, Generalsekretär Severin Faller, Alberto Schneebeili, Leiter Stab Bildung, und Beat Lüthy, Leiter Amt für Volksschulen. An der Sitzung vom 23. September 2021 war zudem Michael Bertschi, Leiter Abteilung Gemeindefinanzen, Amt für Statistik, FKD, anwesend. An dieser Sitzung wurde darüber hinaus der VBLG, vertreten durch Präsidentin Regula Meschberger und Geschäftsführer Matthias Gysin, angehört.

Um neben einer bildungspolitischen auch eine finanzpolitische Einschätzung der Vorlage zu erhalten, beantragte die Bildungs-, Kultur- und Sportkommission im März 2021 bei der Geschäftsleitung des Landrats einen Mitbericht der Finanzkommission (FIK). Der Antrag wurde gutgeheissen.

2.2. Eintreten

Eintreten war unbestritten.

2.3. Detailberatung

2.3.1 Allgemeines zur Vorlage

Die Kommission nahm die breite und fundierte Auslegeordnung mit grossem Interesse zur Kenntnis. Bei der Frage der Trägerschaft und Finanzierung der Primarschulen handle es sich um ein sehr komplexes Thema, so die allgemeine Einschätzung der Kommission, über das der Landrat in den unterschiedlichsten Zusammenhängen immer wieder diskutiere. Einerseits gehe es um die Bildungschancen der Baselbieter Schülerinnen und Schüler und damit verbunden um das Thema der Chancengerechtigkeit, andererseits tangiere die Trägerschaftsfrage die Themen Gemeindeautonomie und die fiskalische Äquivalenz («wer befiehlt, der zahlt»). Insofern sah sich auch die BKSK bei der Beratung der Vorlage mit dem von der FIK in ihrem Mitbericht dargelegten Zielkonflikt konfrontiert: auf der einen Seite die beiden Anliegen, die Gemeindeautonomie zu stärken und die fiskalische Äquivalenz zu verbessern, auf der anderen Seite der Anspruch, die Bildungslandschaft so

zu gestalten, dass alle die gleichen Bildungschancen haben und die Entwicklungs- sowie Zukunftsfähigkeit der Schulen gewährleistet sind.

Seitens BKSK wurde jedoch mehrfach dem Anliegen Nachdruck verliehen, den Hauptfokus auf die Bildungsqualität und die Chancengerechtigkeit zu legen und die finanziellen Aspekte sowie Überlegungen zur Gemeindeautonomie zweitrangig zu behandeln. Bildung sei ein wichtiges gesellschaftliches Gut, das nur bedingt finanziellen Überlegungen unterworfen werden sollte. Aktuell seien die Bildungschancen allzu stark von den Bedingungen am Wohnort der Schülerinnen und Schüler beeinflusst. Des Weiteren stehe die Gemeindeautonomie ein Stück weit dem schweizweiten Prozess der Bildungsharmonisierung entgegen, welcher aufgrund der hohen Bevölkerungsmobilität sinnvoll sei. Dem wurde aber auch entgegengehalten, dass für die Gemeinden die hohen Bildungskosten und die fiskalische Äquivalenz im Bildungsbereich zentrale Anliegen seien, weshalb auch diesen Punkten ausreichend Beachtung beigemessen werden sollte. Die Chancengerechtigkeit in der Bildung dürfe nicht losgelöst von der Gemeindeautonomie diskutiert werden, denn bei letzterer handle es sich um einen Verfassungsauftrag.

Die sechs in der Sammelvorlage enthaltenen Varianten wurden in der Kommission offen diskutiert und es bestand kein Anspruch, sich bereits zum jetzigen Zeitpunkt auf eine der Varianten festzulegen. Es sei auch eine Variante 7 denkbar, die beispielweise verschiedene Elemente der sechs Varianten kombiniert. Einigkeit bestand darüber, dass die Trägerschaftsfrage in einem VAGS-Projekt weiterverfolgt werden soll.

Als Ergebnis der nachfolgend dargelegten Diskussion der Varianten kann festgehalten werden, dass die Kommission die beiden Extremvarianten «ganze Bildung beim Kanton» und «rein kommunale Trägerschaft der Primarschulen» als kaum mehrheitsfähig erachtet. Auch wenn ein Teil der Kommission eine rein kantonale Trägerschaft unter pädagogischen Gesichtspunkten und bezüglich Chancengerechtigkeit als beste Option beurteilte, ist aus Sicht der Kommissionsmehrheit fraglich, ob es sinnvoll wäre, diese beiden Optionen weiterzuverfolgen. Es gelte eher, einen Mittelweg zu finden, der die Chancengerechtigkeit für alle Schülerinnen und Schüler stärke, die Kompetenzen möglichst klar entflechte und die Gemeinden nicht allzu stark in ihrer Autonomie einschränke.

In allgemeiner Hinsicht – unabhängig der sechs Varianten – brachte die Mehrheit der Kommission das Anliegen gewisser Minimalstandards vor; dies insbesondere in Bezug auf die ICT-Infrastruktur. Die teils starken Unterschiede zwischen den Primarschulen seien der Chancengerechtigkeit abträglich und würden dazu führen, dass die Schülerinnen und Schüler je nach Wohnort mit sehr unterschiedlichen Voraussetzungen in die Sekundarschule starten, wurde argumentiert. Es sei schade, dass das Thema der Minimalstandards nicht Teil der Vorlage sei. In diesem Zusammenhang verwies die Direktion auf eine Umfrage bei den Primarschulen betreffend ICT-Infrastruktur, die derzeit ausgewertet werde. Anhand der Ergebnisse könnten weitere Überlegungen zu allfälligen Mindeststandards gemacht werden.

Ebenfalls unabhängig von den einzelnen Varianten wurde diskutiert, ob anstelle einer Neugestaltung der Trägerschaft und Finanzierung der Primarschulen auch eine punktuelle finanzielle Beteiligung des Kantons bei grösseren, kostspieligen Projekten eine Möglichkeit darstellen würde. Diese hätte den Vorteil, dass keine aufwändigen Gesetzänderungen nötig wären. Die Direktion wandte dazu ein, eine solche Lösung sei zu kurzfristig gedacht und stünde den Bestrebungen der letzten Jahre entgegen, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu entflechten. Sie würde dazu führen, dass bei jedem Projekt neu diskutiert werden müsste, wer wie viel finanziert und welche Kriterien dafür angewandt werden.

Ein Teil der Kommission brachte des Weiteren den Vorschlag ein, sich bei der Klärung der Frage der Trägerschaft und Finanzierung auf die Massnahmen der speziellen Förderung und der Sonderspädagogik zu konzentrieren. Diese gehörten zu den Hauptkostentreibern und eine Übernahme ihrer Kosten durch den Kanton würde die Gemeinden stark entlasten. Gleichzeitig könnten die heute bestehenden Fehlanreize beseitigt werden, die darin begründet sind, dass die Kosten für die spezielle Förderung durch die Gemeinden und die Kosten für die Sonderschulung durch den Kan-

ton getragen werden. Dagegen wurde von anderen Kommissionsmitgliedern vorgebracht, dass die Sonderpädagogik mit der Vorlage «Bildungsqualität in der Volksschule stärken – Angebote der Speziellen Förderung und der Sonderschulung» ([2019/139](#)) nach jahrelangen Diskussionen neu geregelt wurde und die Kosten plafoniert worden seien. Es sei zu vermeiden, nun wieder Unruhe in diesen Bereich zu bringen. Seitens Direktion wurde darüber hinaus angemerkt, dass eine Übernahme der Kosten der speziellen Förderung durch den Kanton möglicherweise neue falsche Anreize schaffen würde. So könnte eine solche dazu führen, dass das Spektrum der Normalität immer enger definiert würde, was eine Zunahme an spezieller Förderung mit sich bringen könnte.

2.3.2 *Diskussion der Varianten*

– *Variante 1: Besoldungskosten je 50 %*

Variante 1 entspricht der Forderung der Tagsatzung Gemeinden vom Juni 2020 und dem daraufhin beim Regierungsrat eingereichten Antrag des VBLG. Der Regierungsrat bewertet diese Variante mit 0 Punkten (zweitschlechteste Variante).

Die Kommission konnte dieser Variante nicht viel abgewinnen, da diese die in den Vorstössen aufgezeigten Problemstellungen hinsichtlich der Trägerschaft nicht lösen würde.

– *Variante 2 Stärkung Variabilität und Optimierung Lastenausgleich und FEB*

Variante 2 wird durch den Regierungsrat am besten bewertet (14 Punkte), wobei die Kriterien Entwicklungsfähigkeit der Gemeindeschulen sowie die Stärkung der Gemeindeautonomie gemäss § 47a der Kantonsverfassung knapp die Hälfte der Punkte ausmachen.

Seitens Kommission kam die Nachfrage, welche Überlegungen hinter der Anschubfinanzierung im FEB-Bereich stünden und ob solche Anschubfinanzierungen auch in eine der anderen Varianten integriert werden könnten. Bei Variante 2 geht es laut Direktion darum, das Zusammenwirken von Kanton und Gemeinden zu verbessern. Anschubfinanzierungen seien eines der Kernelemente des Zusammenwirkens bei Entwicklungen zwischen Bund und Kantonen. Anschubfinanzierungen könnten grundsätzlich bei allen Varianten mitgedacht werden. Der FEB-Bereich sei hier aufgenommen worden, weil bei der familienergänzenden Kinderbetreuung (Tagestrukturen etc.) Handlungsbedarf bestehe (vgl. dazu [Familienbericht Basel-Landschaft 2020](#)). Die genaue Ausgestaltung des Zusammenwirkens müsste im Rahmen eines VAGS-Projekts definiert werden.

Während ein Kommissionsmitglied diese Variante favorisierte, da die Gemeindeautonomie gestärkt würde, wurde sie von anderen Kommissionsmitgliedern zu nahe an der heutigen Regelung verortet und als zu kompliziert eingestuft. Zu viele Aspekte seien miteinander vermischt.

Ein Teil der Kommission sprach sich zum Schluss der Beratung dennoch dafür aus, diese Variante im Rahmen eines VAGS-Projekts allenfalls weiterzuverfolgen. Dies nicht, weil Variante 2 favorisiert würde, sondern weil die vertiefte Analyse des Ist-Zustands der kantonalen Vorgaben zu den Gemeindeschulen im Lichte des neuen Verfassungsauftrags Gemeindestärkung gemäss § 47a der Kantonsverfassung wertvolle Erkenntnisse für die Beurteilung weiterer Varianten bringen könnte.

– *Variante 3: Vollständige Übernahme der Trägerschaft und Finanzierung durch den Kanton*

Der Regierungsrat bewertet Variante 3 am schlechtesten (–2 Punkte).

Ein Teil der Kommission beurteilte eine kantonale Trägerschaft der Primarschulen aus einer pädagogischen Perspektive als klar die beste Variante. Sie gewährleiste die Chancengerechtigkeit für alle Baselbieter Primarschülerinnen und Primarschüler unabhängig ihres Wohnorts. Die grossen Unterschiede zwischen den einzelnen Primarschulen – beispielsweise bei der ICT-Ausstattung –, die auf die finanziellen Möglichkeiten und / oder politischen Entscheide der Gemeinden zurückzuführen seien, könnten nur so ausgeglichen werden. Zudem würde eine kantonale Trägerschaft für Klarheit sorgen und für den Kanton würde die Gestaltung der Bildungslaufbahn der Schülerinnen und Schüler vereinfacht, weil die Schnittstellenproblematik am Übergang zwischen Primarstufe und Sekundarstufe wegfiel. Möglichst gute Übergänge zwischen den Schulstufen seien für den Bildungserfolg zentral.

Von verschiedenen Seiten wurde an dieser Variante negativ beurteilt, dass eine Übernahme der Trägerschaft durch den Kanton zu einer vermehrten Zusammenlegung von Primarschulen kleinerer Gemeinden zu Kreisschulen führen würde. Eine eigene Primarschule sei für die Gemeinden jedoch nicht nur ein Standortvorteil, sondern auch ein identitätsstiftendes Moment. Die Bildung von Kreisschulen würde zudem Transportkosten nach sich ziehen und sollte aufgrund des Alters der Primarschulkinder aus pädagogischer Perspektive hinterfragt werden. Davon betroffene Gemeinden könnten sich jedoch, um ihren eigenen Schulstandort zu erhalten, finanziell beteiligen, womit die fiskalische Äquivalenz wieder hergestellt würde.

In diesem Zusammenhang wurde auf die Schwierigkeiten bei der Übernahme der Trägerschaft der Sekundarschulen durch den Kanton hingewiesen. Bei der Infrastruktur kam es damals zu einem grossen Investitionsstau, was nicht nur hohe Kosten ausgelöst, sondern sich auch negativ auf die Schulen ausgewirkt habe. Eine Kommissionsmehrheit plädierte sodann dafür, dass bei einer Neugestaltung der Trägerschaft und Finanzierung der Primarschulen die Schulbauten bei den Gemeinden bleiben sollten. Die Gemeinden seien der Liegenschaftsbewirtschaftung kompetent und könnten darüber hinaus die Schulräumlichkeiten für weitere Zwecke nutzen (z. B. schulergänzende Kinderbetreuung, die in kommunaler Verantwortung liegt; Nutzung durch Vereine). Die Direktion zeigte hinsichtlich der Infrastrukturdiskussion die Möglichkeit auf, dass sich der Kanton bei den Gemeinden lediglich einmieten könnte, anstatt die Infrastruktur zu kaufen. Der Kanton wäre damit nicht Besitzer, aber eine gewisse Standardisierung wäre möglich. Über eine Pauschale könnte der Anteil an der Infrastruktur abgegolten werden, der für den Schulbetrieb unmittelbar nötig wäre. Gemäss der Direktion seien die Schwierigkeiten bei der Übernahme der Sekundarschulbauten in die Ausarbeitung der Varianten miteinbezogen worden. Als Ergebnis aus diesem Einbezug resultierte Variante 5 (Anstellung Personal durch Kanton, Infrastruktur bei den Gemeinden).

Aus organisatorischer Sicht, so ein weiteres Argument gegen Variante 3, bringe eine kommunale Trägerschaft den Vorteil mit, dass manche Angelegenheit vor Ort in den Gemeinden einfacher geklärt und geregelt werden könnte als wenn ein Umweg über den Kanton gemacht werden müsste. Ein gewisser Gestaltungsspielraum vor Ort sei wichtig. Hierzu wurde eingewendet, eine kantonale Trägerschaft würde nicht bedeuten, dass die Schulen keinen Gestaltungsspielraum vor Ort mehr hätten. Auch die Sekundarschulen und Gymnasien unter kantonaler Trägerschaft verfügten über eine gewisse Autonomie über das Schulprogramm. Bei einer kantonalen Trägerschaft gehe es lediglich um gewisse Standards und Regelungen, die für alle Schulen gleichermassen gelten, was der Chancengerechtigkeit förderlich sei. Ferner sei heute der Gestaltungsspielraum der einzelnen Primarschulen stark vom jeweiligen Gemeinderat abhängig.

– *Variante 4 (kantonale Schülerpauschale 50 %)*

Seitens Regierungsrat wird diese Variante mit 12 Punkten und somit als zweitbeste bewertet. Bei einigen Kommissionsmitgliedern stiess die kantonale Schülerpauschale ebenfalls auf Zustimmung. Diese Variante ermögliche, dass die Schulen in den Gemeinden verankert bleiben und so direkt auf die Situation vor Ort reagiert und auf die Kinder eingegangen werden könne. Dies sei pädagogisch sinnvoll und auch für die Chancengerechtigkeit förderlich. Die Trägerschaft der Primarschule werde bei dieser Variante als Verbundaufgabe verstanden und sowohl der Kanton als auch die Gemeinden hätten die Möglichkeit, sich einzubringen. Die Schülerpauschale würde dazu beitragen, die Unterschiede zwischen den Gemeinden zu glätten und gewisse Standards zu halten.

Eine Nachfrage war, ob sparsame Gemeinden, die beispielsweise ihre Klassen komplett füllten, mit dieser Variante nicht zu kurz kämen. Bei dieser Variante würden Leistungen finanziert, erklärte die Direktion. Die Schüler- oder Klassenpauschale würde anreizneutral anhand der Gesamtkosten der Löhne (Schulleitung, Lehrpersonen, Sekretariat, spezielle Förderung etc.) inklusive Sozialleistungen aller Schulen berechnet und ausgerichtet. Der an die einzelnen Gemeinden ausbezahlte Betrag wäre somit lediglich abhängig von der Anzahl Schülerinnen und Schüler (oder je nach Modell der Anzahl Klassen) und nicht von den tatsächlich vor Ort anfallenden Kosten. Sparsamere und grosszügigere Gemeinden erhielten die gleiche Pauschale.

Ferner gab es Voten, welche die Variante in Anbetracht dessen, dass der Mehrwert einer solchen Regelung nicht allzu gross wäre, als zu kompliziert erachteten.

– *Variante 5: 100 % kantonales Schulpersonal – Infrastruktur Gemeinden*

Der Regierungsrat erachtet Variante 5 als die drittbeste (10 Punkte).

Die Variante wurde von einem Teil der Kommission als gangbarer Weg und von einem Kommissionsmitglied als die beste Option beurteilt. Positiv sei, dass die Infrastruktur bei den Gemeinden bliebe und die restlichen Kompetenzen, Aufgaben und Verantwortungen klar beim Kanton angesiedelt würden.

Andere Kommissionsmitglieder bemängelten demgegenüber, dass mit dieser Variante hinsichtlich der Infrastruktur keine gleich langen Spiesse geschaffen würden. Bereits heute bestünden grosse Infrastrukturunterschiede zwischen den Gemeinden, was zu Chancenungerechtigkeiten führe. Variante 5 könne dieses Problem nicht lösen. Sie wäre nur dann eine Option, wenn es für die verschiedenen Bereiche gewisse Mindeststandards gäbe. Die Direktion führte dazu aus, dass die Variante diesbezüglich noch nicht zu Ende gedacht sei und Infrastrukturstandards im Rahmen des VAGS-Projekts gemeinsam mit den Gemeinden definiert werden müssten.

Als weiterer Nachteil wurde von mehreren Kommissionsmitgliedern eingebracht, dass die Variante im Vergleich zur heutigen Situation ein Rückschritt wäre, da die Lehrpersonen durch den Kanton angestellt würden. Es sei wichtig, dass möglichst viel an den Schulen vor Ort abgestimmt und entschieden werden könne, wobei auch die Zusammensetzung des Kollegiums eine zentrale Rolle spiele. Wären die Lehrpersonen und Schulleitungen Kantonsangestellte, könnte dies der Verbundenheit mit der jeweiligen Gemeinde abträglich sein und zu einer gewissen Distanz führen. Variante 4 mit einer kantonalen Schülerpauschale sei deshalb dieser Variante vorzuziehen. Dieser Argumentation hielten andere Kommissionsmitglieder entgegen, dass viele Lehrpersonen bereits heute bei mehreren Gemeinden angestellt seien und von ausserhalb kämen. Eine Anstellung des Schulpersonals durch den Kanton sei eine gute Lösung und würde womöglich auch die Akzeptanz unter den Lehrpersonen für Entscheide des Kantons erhöhen.

– *Variante 6: Reine kommunale Trägerschaft der Primarstufe und der Musikschule mit 100 % Kostentragung*

Variante 6 bewertete der Regierungsrat als viertbeste Variante (7 Punkte).

In der Kommission konnte sich niemand für diese Variante begeistern. Die Gefahr sei gross, dass sich die Gemeindeschulen hinsichtlich Qualität stark auseinanderdividieren würden, was sich negativ auf die Bildungschancen der Schülerinnen und Schüler auswirken könnte. Des Weiteren würde im Zuge der Umstrukturierung – bei dieser Variante handle es sich um eine sehr grosse Veränderung im Vergleich zum Ist-Zustand – viel Energie verpuffen, die eigentlich in die Pädagogik fliessen sollte.

2.3.3 Anhörung VBLG

Die Vertretung des VBLG führte im Rahmen der Anhörung aus, die Gemeinden als Trägerinnen der Primarschulen würden heute weitgehend die finanzielle Verantwortung tragen. Gleichzeitig werde die Primarstufe aber durch den Kanton sehr stark reglementiert. Dies werde bezüglich Unterricht, Chancengerechtigkeit etc. auch nicht in Frage gestellt, denn für die Chancen- und Bildungsgerechtigkeit brauche es gemeinsame Voraussetzungen und Rahmenbedingungen. Es sei auch aus Sicht der Gemeinden nicht sinnvoll, wenn jede Gemeinde ihren eigenen Lehrplan oder ihre eigenen Personalreglemente hätte. Den Gemeinden bleibe jedoch nur sehr wenig Spielraum, um die Variabilität gemäss § 47a der Kantonsverfassung zu leben. Hinsichtlich der fiskalischen Äquivalenz könne zur heutigen Situation verkürzt gesagt werden: Der Kanton bestimmt und die Gemeinden bezahlen. Die Bildungskosten würden zudem den grössten Budgetposten in den Gemeinden ausmachen. So würden je nach Gemeinden zwischen 50 % und 80 % der Steuereinnahmen für die Bildung aufgewendet.

An der Tagsatzung vom Juni 2020 hätten 95 % der anwesenden Gemeindepräsidien folgende

zwei Forderungen unterstützt: Erstens wollen die Gemeinden Trägerinnen der Primarschulen bleiben. Den Gemeinden ist es wichtig, die Schulkreise selber einzuteilen. Gerade für kleinere Gemeinden ist eine eigene Primarschule ein Standortvorteil und die Infrastruktur der Primarschulen wird in den Gemeinden auch für viele andere Aktivitäten genutzt. Zweitens soll die Kongruenz zwischen Aufgaben, Kompetenzen und finanzieller Verantwortung verbessert werden, was aus Sicht der Gemeinden am einfachsten über eine Beteiligung des Kantons im Umfang von mindestens 50 % an den auf Primarstufe anfallenden Personalkosten möglich ist. Der Personalbereich werde heute fast gänzlich von den Gemeinden finanziert, während der Kanton in diesem Bereich viele Vorschriften erlasse. Jeder durch den Kanton getroffene Entscheid – sei dies in Bezug auf die spezielle Förderung oder auf die Klassengrösse – habe personelle Folgen. Hinter der Forderung liege die Annahme – auch wenn diese nicht immer völlig korrekt sei –, dass, wenn bei einem Entscheid die finanziellen Auswirkungen nicht selber getragen werden müssen, nicht immer optimal zugunsten des Finanzträgers entschieden wird. Dies könnte in der Tendenz im Gesamtsystem zu allzu hohen Kosten führen. Die Vertretung des VBLG zeigte sich auch offen gegenüber anderen Varianten der Mitfinanzierung der Primarschulen durch den Kanton. Das VAGS-Projekt sollte ergebnisoffen gestartet werden, ohne sich von vornherein auf eine Variante festzulegen. Favorisiert würden jedoch die Verbundmodelle, bei denen der Kanton einen Teil der Personalkosten übernimmt oder eine Schülerinnen- und Schülerpauschale eingeführt wird (Varianten 1 und 4).

Seitens Kommission wurde nachgefragt, ob sich der VBLG bereits Gedanken über die Auswirkungen eines solchen Systemwechsels auf den Finanzausgleich und das Steuersystem gemacht habe. Der VBLG bestätigte, ihm sei bewusst, dass es Auswirkungen geben werde. Die Hauptforderung sei nicht, dass die Gemeinden zu Ungunsten des Kantons finanziell besser wegkommen sollen, sondern dass diejenige Ebene, welche die Entscheidungen trifft, deren finanziellen Konsequenzen tragen sollte. Würden die Kompetenzen und die Finanzen näher beieinanderliegen, würde das Geld insgesamt effizienter ausgegeben. Dies sei jedoch nicht als Vorwurf an die BKSD oder den Landrat zu verstehen, verschwenderisch mit den Gemeindefinanzen umzugehen. Ein Kommissionsmitglied stellte fest, dass bei einer Übernahme der Personalkosten zu mindestens 50 % der Effekt genau in die andere Richtung umschlagen könnte. So könnten Gemeinden sich dazu entschliessen, Klassen mit beispielsweise nur acht Kindern zu führen, da der Kanton massgeblich für die Löhne aufkommen würde. Um dies zu vermeiden, müsste der Kanton über die Klassenbildung oder die Schulkreisbildung entscheiden können. Der VBLG erklärte dazu, an der Tagsatzung sei klar geäussert worden, dass die Festlegung der Schulkreise bei den Gemeinden bleiben solle. Er sei aber durchaus bereit, über andere Modelle, zu diskutieren, wie etwa eine Schülerinnen- und Schülerpauschale.

Kritisch wurde aus der Kommission angemerkt, dass es in der Diskussion vor allem um die Kostenseite gehe, wobei eigentlich die Bildungsqualität im Fokus stehen sollte – dies auch bei einem künftigen VAGS-Projekt. Die Vertretung des VBLG bestätigte, den Gemeinden sei die Bildungsqualität ebenfalls wichtig. Gute Schulen und erfolgreiche Schullaufbahnen seien essentiell, damit die jungen Menschen nach Abschluss der Schule und der Ausbildung selbständig seien. Die fiskalische Äquivalenz und der finanzielle Druck seien aber für die Gemeinden ein sehr drängendes Thema.

Weiter wurde gefragt, ob sich aus Sicht der Gemeinden und insbesondere aus derjenigen der Steuerzahlenden der Aufwand eines Systemwechsels lohne, wenn die Lösung kostenneutral sein soll. Für die Steuerzahlenden spiele es letztlich keine Rolle, ob sie die Steuern dem Kanton oder der Gemeinde bezahlen. Seitens VBLG wurde darauf erwidert, den Steuerzahlenden könnte der Vorteil eines Systemwechsels erklärt werden. Ein Systemwechsel würde in der Tendenz zu einem gedämpften Kostenwachstum führen. Dies wiederum aufgrund der Annahme, dass bei einer Kongruenz zwischen Kompetenzen und Finanzen, das Geld insgesamt effizienter ausgegeben würde.

2.3.4 *Mitbericht der Finanzkommission und Modellrechnungen zu den finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden*

– *Mitbericht der Finanzkommission*

Die Bildungs-, Kultur- und Sportkommission sprach der Finanzkommission ihren Dank für den Mitbericht aus. Insbesondere die klare Darlegung des Zielkonflikts zwischen den beiden Anliegen, die Gemeindeautonomie einerseits zu stärken und die fiskalische Äquivalenz zu verbessern, sowie andererseits die Bildungslandschaft so zu gestalten, dass alle die gleichen Bildungschancen haben, wurde als wichtiger Punkt aus dem Mitbericht mitgenommen. Dieser zeige genau dasjenige Spannungsfeld auf, in dem man sich bei den Diskussionen rund um die Trägerschaftsfrage bewege.

Einige Kommissionsmitglieder zeigten sich darüber enttäuscht, dass im Mitbericht weniger die finanzpolitischen Aspekte beleuchtet sind, sondern die bildungspolitischen Ziele im Fokus stehen. Dies sei womöglich der Komplexität des Themas, die eine klare Trennung pädagogischer und finanzieller Überlegungen erschwere, und der mangelnden Datengrundlage geschuldet. Für eine fundierte Einschätzung der finanziellen Auswirkungen der einzelnen Varianten würden entsprechende Modellrechnungen fehlen. Nach längerer Diskussion darüber, ob Modellrechnungen zum jetzigen Zeitpunkt, vor der eigentlichen Initiierung des VAGS-Projekts, überhaupt sinnvoll wären, entschied sich die BKSK dafür, Berechnungen zu den finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden bei der Abteilung Gemeindefinanzen des Statistischen Amtes in Auftrag zu geben.

– *Modellrechnungen zu den finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden*

Die Modellrechnungen beschränken sich auf die Varianten 3 (ganze Bildung beim Kanton) und 4 (kantonale Schülerpauschale von 50 %). Während Variante 2 (Stärkung Variabilität und Optimierung Lastenausgleich und FEB) keine Anpassung der Finanzströme unter den Gemeinden beziehungsweise zwischen den Gemeinden und dem Kanton zur Folge hätte, würde bei Variante 6 (Primarschulen ganz bei den Gemeinden) aufgrund der Entlastung des Kantons um CHF 46,6 Mio. lediglich der Steuerfuss des Kantons einerseits und der Gemeinden andererseits angepasst. Für die Variante 1 (Besoldungskosten je 50 %) und Variante 5 (100 % kantonales Schulpersonal) wurde des Weiteren auf eine Modellrechnung verzichtet, da nicht alle Gemeinden eigene Schulen haben und somit keine direkten Besoldungskosten in ihren Jahresrechnungen ausweisen. Für eine Modellrechnung hätten entsprechend Annahmen getroffen werden müssen.

Für die Modellrechnungen zu den Varianten 3 und 4 wurden die vier Jahre 2016 bis 2019 als Basis genommen. Dies, um allfällige Ausreisser zu glätten (z. B. Anschaffung von Laptops, Klassenbildung in kleineren Gemeinden). Die Modellrechnungen wurden für die beiden Varianten jeweils einmal ohne Anpassung des Finanzausgleichs und einmal mit einer Anpassung des Finanzausgleichs vorgenommen. Bei der Modellierung ging es darum, die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden möglichst gering zu halten. Das Fazit war, dass bei Variante 4 die Verschiebungen unter den Gemeinden geringer ausfallen würden als bei Variante 3. Es würde aber auch bei Variante 4 unweigerlich zu leichten Verschiebungen unter den Gemeinden kommen.

Zu den einzelnen Modellrechnungen:

Modellrechnung Variante 3, ohne Anpassung des Finanzausgleichs: Wenn gemäss Variante 3 der gesamte Bildungsbereich zum Kanton überginge, entfielen auch die Kompensationsleistung für das 6. Schuljahr sowie die Lastenabgeltungen Schülerzahl und Weite.

In den Jahren 2016 bis 2019 beliefen sich die Bildungskosten der Gemeinden auf durchschnittlich CHF 349,3 Mio. Abzüglich der wegfallenden Kompensationsleistung und Lastenabgeltungen würde die Nettoentlastung der Gemeinden CHF 302,7 Mio. betragen. Dies entspricht im Durchschnitt 23,4 Steuerfussprozenten. Das heisst, der Kanton müsste bei einem Steuerfusstransfer zur Finanzierung der Mehrleistungen seinen Steuerfuss auf 123,4 % erhöhen und die Gemeinden könnten ihren von heute durchschnittlich 54,7 % auf 31,3 % senken. Dadurch würde die Steuerkraft der Gemeinden sinken, was direkte Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich hätte (ohne daran etwas anzupassen). Die Gebergemeinden würden entlastet, und die Empfängergemeinden erhiel-

ten weniger. Die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden wären dabei aber unterschiedlich. Mehrbelastet würden zum einen die finanzstärksten Gemeinden, weil ein Steuerfussprozentpunkt in diesen Gemeinden mehr einbringt als in finanzschwächeren Gemeinden. Zum anderen würden auch Gemeinden mehrbelastet, welche heute überdurchschnittlich stark von der Lastenabgeltung Weite profitieren.

Modellrechnung Variante 3, mit Anpassung des Finanzausgleichs: Für die Gebergemeinden könnten die Auswirkungen gemindert werden, wenn beim Ressourcenausgleich der Abschöpfungssatz (heute 15 %) und die Abschöpfung über dem Ausgleichsniveau (heute 60 %) gesenkt würden. Allerdings würden dann den Empfängergemeinden weniger Mittel zufließen. Bei einer Senkung des Abschöpfungssatzes auf 14 % und der Abschöpfung über dem Ausgleichsniveau auf 50 % wären die Auswirkungen auf die Empfängergemeinden aber moderat.

Modellrechnung Variante 4, ohne Anpassung des Finanzausgleichs: Wenn gemäss Variante 4 eine Schülerpauschale für die Primarstufe eingeführt würde, könnte diese mit der Kompensationszahlung für das 6. Primarschuljahr und der Lastenabgeltung Schülerzahl verrechnet werden. Diese beiden Instrumente könnten abgeschafft werden, wobei bei der neuen Schülerpauschale die fremdsprachigen Schülerinnen und Schüler eine höhere Pauschale erhalten sollten. Die Lastenabgeltung Weite müsste unter Einbezug der Ergebnisse der Gesamtevaluation Finanzausgleich Basel-Landschaft von 2020 überprüft und im Ergebnis wohl beibehalten werden, weil diese unabhängig von der Schülerzahl ist.

In den Jahren 2016 bis 2019 beliefen sich die Löhne der Primarstufe auf durchschnittlich CHF 238,9 Mio. Bei einer Schülerpauschale, welche 50 % dieser Lohnkosten umfasst, wären CHF 119,4 Mio. an Lohnkosten übrig. Abzüglich der wegfallenden Kompensationsleistung für das 6. Primarschuljahr und der Lastenabgeltung Schülerzahl würde die Nettoentlastung der Gemeinden CHF 77,3 Mio. Franken betragen. Die Schülerpauschale läge durchschnittlich (auf Grundlage der vier Basisjahre) für ein deutschsprachiges Schulkind bei CHF 5'102.– und für einen fremdsprachigen bei CHF 6632.–. Die CHF 77,3 Mio. entsprechen im Durchschnitt 6 Steuerfussprozente. Das heisst, der Kanton müsste bei einem Steuerfussstransfer zur Finanzierung der Mehrleistungen seinen Steuerfuss auf 106,0% erhöhen und die Gemeinden könnten ihren von heute durchschnittlich 54,7 % auf 48,8 % senken. Dadurch sinkt die Steuerkraft der Gemeinden, was wiederum direkte Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich hat (ohne daran etwas anzupassen). Die Gebergemeinden würden entlastet und die Empfängergemeinden erhielten weniger. Die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden wären aber unterschiedlich. Mehrbelastet würden zum einen die finanzstärksten Gemeinden, weil ein Steuerfussprozentpunkt in diesen Gemeinden mehr einbringt als in finanzschwächeren Gemeinden. Zum anderen würden auch Gemeinden mehrbelastet, welche heute überdurchschnittlich stark von der Lastenabgeltung Schülerzahl profitieren, weil sie viele Schülerinnen oder Schüler und / oder viele fremdsprachige Schüler aufweisen.

Modellrechnung Variante 4, mit Anpassung des Finanzausgleichs: Für die finanzstärksten Gemeinden könnten die Auswirkungen gemindert werden, wenn der Abschöpfungssatz beim Ressourcenausgleich (heute 15 %) gesenkt würde. Allerdings würden dann den Empfängergemeinden weniger Mittel zufließen. Bei einer Senkung des Abschöpfungssatzes auf 14 % wären die Auswirkungen auf die Empfängergemeinden aber moderat.

Die Bildungs-, Kultur- und Sportkommission nahm die aufgezeigten Modellrechnungen interessiert zur Kenntnis. Es sei wertvoll, die Auswirkungen auf die Steuerzahlenden je nach Wohngemeinde zu sehen. Gleichzeitig würden die Berechnungen aber auch nochmals zeigen, wie komplex die Frage der Trägerschaft der Primarschulen und der Finanzierung sei.

2.3.5 *Detailberatung Landratsbeschluss*

Die Kommission war sich einig, dass die Trägerschaftsfrage im Rahmen eines VAGS-Projekts weiterverfolgt werden sollte und begrüsst die entsprechenden Absichten des Regierungsrats und des VBLG. Die Kommission entschied sich in der Folge einstimmig, den Landratsbeschluss um eine neue Beschlussziffer vier zu ergänzen, mit der die Aufträge zur Initiierung eines VAGS-Projekts einerseits und zur halbjährlichen Berichterstattung an die Kommission andererseits erteilt werden sollen. Auf Hinweis der Direktion, dass eine halbjährliche Berichterstattung durch den Re-

gierungsrat einen grossen Aufwand mit sich bringen würde, beschloss die Kommission, sich halbjährlich durch die federführende Direktion informieren zu lassen. Dazu wurde von mehreren Kommissionmitgliedern angemerkt, dass die Federführung vorzugsweise bei der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion und nicht bei der Finanz- und Kirchendirektion liegen sollte. Auch wenn die Trägerschaftsfrage stark von finanziellen Aspekten (Steuersystem, Finanzausgleich etc.) tangiert sei, sollten die Ziele der Bildungsqualität klar im Fokus stehen. Es müsse darauf geachtet werden, dass das VAGS-Projekt nicht zu einer reinen Finanzvorlage werde. Weiter äusserte die Kommission das Anliegen, dass nicht nur die Gemeinden, sondern auch die weiteren Anspruchsgruppen ins VAGS-Projekt einbezogen werden sollten. Wie sich in der Vergangenheit gezeigt habe, sei der möglichst frühzeitige Einbezug der Basis (Lehrpersonen, Schulleitungen, Schulrat etc.) wichtig und sinnvoll. Dies bedeute zwar einen grossen Aufwand, der es aber wert sei. Immerhin wären acht Schuljahre von allfälligen Änderungen betroffen.

://: Die Kommission beschliesst mit 13:0 Stimmen, den Entwurf des Landratsbeschlusses mit folgender Beschlussziffer zu ergänzen:

4. Der Regierungsrat wird beauftragt, ein VAGS-Projekt zu initiieren, welches die Frage der Trägerschaftsaufgaben und deren Finanzierung weiterverfolgt. Die federführende Direktion erstattet der Bildungs-, Kultur- und Sportkommission halbjährlich Bericht über den Stand des Projekts.

Die drei in der Sammelvorlage enthaltenen Postulate können abgeschrieben werden.

3. Antrag an den Landrat

Die Bildungs-, Kultur- und Sportkommission beantragt dem Landrat einstimmig mit 13:0 Stimmen Zustimmung zum von ihr geänderten Landratsbeschluss.

27.10.2021 / pw

Bildungs-, Kultur- und Sportkommission

Pascal Ryf, Präsident

Beilagen

- Landratsbeschluss (von der Kommission geänderter Entwurf)
- Mitbericht Finanzkommission

Landratsbeschluss

betreffend Sammelvorlage betreffend dreier Vorstösse zum Thema Trägerschaft und Finanzierung Kindergarten und Primarschule mit ihrer Speziellen Förderung (Primarstufe) und der Musikschule

vom Datum wird durch die LKA eingesetzt.

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Das Postulat 2019/610 «Gleich lange Spiesse schaffen – Trägerschaft der Primarschulen weg von den Gemeinden, hin zum Kanton» wird abgeschrieben.
2. Das Postulat 2019/614 «Schluss mit den steigenden Bildungskosten der Gemeinden» wird abgeschrieben.
3. Das Postulat 2019/622 «Bildungsoffensive 2025: Wie weiter mit den Gemeindeschulen?» wird abgeschrieben.
4. Der Regierungsrat wird beauftragt, ein VAGS-Projekt zu initiieren, welches die Frage der Trägerschaftsaufgaben und deren Finanzierung weiterverfolgt. Die federführende Direktion erstattet der Bildungs-, Kultur- und Sportkommission halbjährlich Bericht über den Stand des Projekts.

Liestal, Datum wird durch die LKA eingesetzt.

Im Namen des Landrats

Die Präsidentin:

Die Landschreiberin:

Mitbericht der Finanzkommission

betreffend Sammelvorlage betreffend dreier Vorstösse zum Thema Trägerschaft und Finanzierung Kindergarten und Primarschule mit ihrer Speziellen Förderung (Primarstufe) und der Musikschule

2021/134

vom 7. Juni 2021

1. Ausgangslage

Es wird auf den Bericht der federführenden Bildungs-, Kultur- und Sportkommission sowie auf die [Vorlage](#) verwiesen.

Der vorliegende Mitbericht der Finanzkommission legt gemäss Beschluss der Geschäftsleitung des Landrats den Schwerpunkt auf die finanzpolitische Einschätzung der Vorlage.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Der Mitbericht wurde an der Finanzkommissionssitzung vom 19. Mai 2021 in Anwesenheit von Regierungspräsident Anton Lauber, Finanzverwalter Tobias Beljean und Barbara Gafner, Vorsteherin der Finanzkontrolle, beraten. Regierungsrätin Monica Gschwind, Severin Faller, Generalsekretär BKSD, Alberto Schneebeli, Leiter Stab Bildung BKSD, und Michael Bertschi, Leiter Abteilung Gemeindefinanzen FKD, stellten der Kommission die Vorlage vor.

2.2. Detailberatung

Die Finanzkommission sah sich mit einem **Zielkonflikt** konfrontiert: auf der einen Seite die beiden Anliegen, die Gemeindeautonomie zu stärken und die fiskalische Äquivalenz («wer befiehlt, der zahlt») zu verbessern, andererseits der Anspruch, die Bildungslandschaft so zu gestalten, dass alle die gleichen Bildungschancen haben. Dieser Zielkonflikt könne mit keiner der in der Vorlage vorgeschlagenen sechs Varianten komplett gelöst werden, so die Einschätzung der Finanzkommission.

Sie erachtet es als nicht sinnvoll, die vorliegende Bildungsthematik nur anhand von Finanzströmen zu betrachten, auch wenn der Antrag des VBLG vor allem auf die Kostenseite ziele. Der alleinige Fokus auf Kostenverschiebungen würde die bestehende Problematik nicht lösen. Vielmehr sollten die Bildungsqualität und die Frage im Zentrum der Diskussion stehen, in welchem Rahmen die Kompetenzen im Bildungsbereich zwischen Kanton und Gemeinden überhaupt anderes verteilt werden könnten und sollten. Die Frage der Finanzströme sollte erst in einem zweiten Schritt geklärt werden.

Ein Kommissionsmitglied plädierte dafür, zuerst eine **Analyse der Gründe für die steigenden Ausgaben im Bildungsbereich** vorzunehmen, welche auch mit den gesellschaftlichen Entwicklungen zu tun hätten. Die Schulen würden heute immer mehr Aufgaben übernehmen, für die eigentlich die Erziehungsberechtigten zuständig wären, was zu einer Kostenexplosion führe. Die Verwaltung erklärte dazu, dass auf die gesellschaftlichen Entwicklungen nur begrenzt Einfluss genommen werden könne. Die Schule müsse diejenigen Probleme auffangen, die sich ergeben, und den Kindern und Jugendlichen entsprechende Unterstützung bieten. Würde sie das nicht tun, zöge dies andere Probleme nach sich (z. B. kein Abschluss auf Sekundarstufe II), die wiederum Folgekosten beispielsweise in der Sozialhilfe auslösen würden. Die angesprochene Kostenexplo-

sion wurde des Weiteren insofern relativiert, als dass die Bildungskosten im Verhältnis zu den Gesamtausgaben der Gemeinden während der letzten zehn Jahre nicht gestiegen, sondern leicht gesunken seien.

Die anwesende Vertretung des Regierungsrats brachte zum erwähnten Zielkonflikt ein, im Bildungsbereich müssten immer wieder Interessensabwägungen vorgenommen werden. Beispielsweise sei der Regierungsrat der Auffassung, alle Schülerinnen und Schüler sollten unabhängig von ihrem Wohnort oder ihren finanziellen Mittel Zugang zu ICT-Bildung haben. Beschliesst er dies aber auf kantonaler Ebene, könnten die **fiskalische Äquivalenz** oder **die Variabilität** verletzt werden. Um dem entgegenzuwirken, gebe es **VAGS-Projekte**. Diese beziehen die Gemeinden früh in den Meinungsbildungs- und Gesetzgebungsprozess mit ein und verhindern somit eine Übersteuerung der Gemeinden durch den Kanton. Die Gemeinden können sich im Rahmen des VAGS-Prozesses gemeinsam mit dem Kanton einigen, in welchen Bereichen Variabilität bestehen soll. Die Variabilität werde letztlich im Gesetz festgeschrieben, indem dieses verpflichtende Massstäbe, Auslegungsmöglichkeiten oder Kann-Formulierungen enthalte. Eine andere Möglichkeit wäre, dass es im Kanton Basel-Landschaft anstelle eines kantonalen Bildungsgesetzes kommunale Bildungsgesetze geben könnte, was aber – wegen dadurch möglicher ungleicher Bildungschancen – wohl kaum in jemandes Interesse wäre.

Zu den **sechs Varianten** brachten mehrere Kommissionsmitglieder **in allgemeiner Hinsicht** die Auffassung ein, dass eine stärkere **Zentralisierung** nicht die Lösung sein könne. Der Kanton Basel-Landschaft sei bereits einer der am stärksten zentralisierten Kantone. Die Subsidiarität sei eine Stärke des schweizerischen Staatswesens. Auch wenn die Gemeinden nun Forderungen in Richtung einer stärkeren Zentralisierung stellten, würde diese letztlich die Gemeinden schwächen. Vielmehr sollte die Variabilität erhöht und den Gemeinden mehr Kompetenzen und die damit verbundene Verantwortung gegeben werden, womit auch die fiskalische Äquivalenz verbessert würde. Entscheidend dabei sei, dass die Gemeinden auch bereit sind, ihre Entscheidungsmöglichkeiten zu nutzen und sich in der Verantwortung für die Entwicklungsfähigkeit der Schulen und die Bildungsqualität sehen. Von anderer Seite wurde dazu eingebracht, Überlegungen zu Zentralisierung respektive zur Gemeindeautonomie sollten bei Entscheiden im Bildungsbereich keine übergeordnete Rolle spielen, sondern die **Chancengerechtigkeit** sollte im Vordergrund stehen. Die nicht überragenden Resultate des Kantons Basel-Landschaft in Bildungsevaluationen gingen mit dem Auftrag einher, den Bildungserfolg aller zu verbessern. Ob dies mit mehr Variabilität erreicht werden könne, sei zu bezweifeln.

Ferner wurde seitens Kommission festgehalten, für die **Entwicklungsfähigkeit der Schulen** seien die finanziellen Möglichkeiten einer Gemeinde entscheidend und die diesbezüglichen Unterschiede gross. Um dem entgegenzuwirken, so der Vorschlag eines Kommissionsmitglieds, sollte eine Variante gefunden werden, mit der die finanzschwächeren, kleineren Gemeinden unterstützt werden können. Dagegen wurde eingebracht, dass die Entwicklungsfähigkeit nur bedingt mit den strukturellen Unterschieden – der Grösse oder der Finanzkraft einer Gemeinde – zusammenhängen. Als Beispiel wurde der IT-Bereich genannt. Die Unterschiede seien neben den finanziellen Möglichkeiten auch stark von den Verantwortlichen in den Gemeinden abhängig. Entsprechend sei Variabilität verbunden mit der Forderung, die Handlungsspielräume auch tatsächlich zu nutzen, zielführender, als einen Teil der Finanzen zum Kanton zu verschieben.

Zur Frage, ob es nicht auch eine Möglichkeit wäre, die Gemeinden im Bildungsbereich punktuell zu unterstützen, wenn grössere Ausgaben anstehen, erklärte die Vertretung der BKSD, dies werde als keine gute Lösung erachtet. Punktueller Unterstützungen würden zu unzähligen Diskussionen führen, wann und wie eine Unterstützung erfolgen soll, und den Entflechtungsbemühungen der letzten Jahre entgegenstehen.

Ein Kommissionsmitglied empfahl zudem, darauf zu achten, dass mit einer Neuorganisation **keine falschen Anreize** geschaffen werden. Als Beispiel für einen heute bereits bestehenden falschen Anreiz wurden die Spezielle Förderung und die Sonderschulung genannt. Die Kosten für die Spezielle Förderung tragen die Gemeinden, die Kosten für die Sonderschulung der Kanton. Dieser Umstand könne dazu führen, dass aus einer finanziellen Motivation heraus nicht immer die beste Lösung für ein Kind mit besonderen Bedürfnissen gewählt werde.

Nachfolgend werden die Anmerkungen der Kommission zu den **sechs Varianten** zusammenfassend aufgeführt. Die Varianten wurden im Rahmen der Beratung nicht je einzeln systematisch diskutiert und bewertet. Eine eigentliche Priorisierung aus Sicht der gesamten Kommission lässt sich deshalb nicht ableiten.

Ein Kommissionsmitglied erachtete **Variante 1 (Besoldungskosten je 50 %)** aus Sicht der Gemeinden als pragmatischste Lösung. Die Übernahme eines Teils der Besoldungskosten durch den Kanton käme allen Gemeinden zugute und würde ihnen direkt helfen; insbesondere auch den kleineren Gemeinden, die im Verhältnis eher etwas höhere Personalkosten haben. Der Finanzierungsschlüssel müsste dabei noch genauer angeschaut werden.

Andere Kommissionsmitglieder tendierten eher dazu, diese Variante zu verwerfen, da es für die Entwicklungsfähigkeit der Schulen nichts bringe, wenn der Kanton einfach einen Teil der Kosten übernimmt. Den unterschiedlichen Ausgangslagen und Handlungsspielräumen in den Gemeinden würde die Variante durch eine reine Umlagerung der Kosten nicht gerecht.

Zu **Variante 2 (Stärkung Variabilität und Optimierung Lastenausgleich und FEB)** wurde positiv hervorgehoben, dass sie die Variabilität und nicht die Zentralisierung stärke und dass es im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung (FEB) Anstrengungen brauche. Gut sei auch die Möglichkeit einer Anschubfinanzierung durch den Kanton bei anderen anstehenden grösseren Entwicklungsprojekten, wie beispielsweise im IT-Bereich. Sollten die Gemeinden mehr Handlungsspielräume erhalten, wie dies mit dieser Variante der Fall wäre, müsste jedoch auch eingefordert werden, dass diese genutzt werden, hielten mehrere Kommissionsmitglieder fest.

Hinsichtlich der Variabilität kam zudem seitens Kommission die Frage auf, welche Bereiche der Bildung überhaupt variabel gestaltet werden könnten. Die Verwaltung erklärte, dass einzelne Punkte wie die Klassengrösse, die Durchführung von Halbklassenunterricht etc. durchaus variabel gestaltet werden könnten.

Im Zusammenhang mit **Variante 3 (ganze Bildung Kanton)** wurde neben den oben erwähnten allgemeinen Überlegungen zur Zentralisierung eingebracht, dass die bisherigen Zentralisierungsschritte im Bildungsbereich – insbesondere die Übernahme der Sekundarschulhäuser durch den Kanton – aus Finanzperspektive für die Steuerzahlenden ungünstig gewesen seien. Ein solcher Fehler sollte auf keinen Fall mehr gemacht werden, so die Ansicht mehrerer Kommissionsmitglieder. Ferner würde eine Übernahme der Trägerschaft der Primarschulen inklusive der Bauten Unmengen an Arbeit sowohl für die Verwaltung als auch für den Landrat bedeuten, was kaum mit den heutigen zeitlichen Ressourcen des Parlaments zu bewältigen wäre.

Ein Kommissionsmitglied bezweifelte zudem, ob diese Variante die Chancengleichheit fördern würde. Die Gemeinden hätten unterschiedliche Bedürfnisse sowie Voraussetzungen und die gleiche Lösung für alle Gemeinden müsse nicht unbedingt die beste Lösung für die Schülerinnen und Schüler sein.

Da bei dieser Variante auch mit der Zusammenlegung einzelner Primarschulstandorte zu Kreisschulen zu rechnen wäre, wurde die Befürchtung geäussert, dass die betroffenen Gemeinden einen Teil ihrer Identität verlieren könnten. Das Vorhandensein einer Schule sei für die Identität einer Gemeinde wichtig und die Gemeinderäte und Gemeindeversammlungen seien aufgrund dieser Identifikation das richtige Gremium, um über die Ressourcierung der Schulen zu entscheiden. Es könne zwar immer wieder vorkommen, dass Exekutivmitglieder einer Gemeinde die Bedeutung der Schulen anders gewichteten, aber es könne nicht die Aufgabe des Landrats sein, deshalb eine solche Variante zu wählen.

Bei **Variante 4 (kantonale Schülerpauschale 50 %)** und **Variante 5 (100 % kantonales Schulpersonal – Infrastruktur Gemeinden)** stellte ein Teil der Kommission – ähnlich wie bei Variante 1 – in Frage, ob diese der Entwicklungsfähigkeit der Schulen tatsächlich zuträglich wären. Die Varianten berücksichtigten die unterschiedlichen Ausgangslagen der Gemeinden nicht. Der Befürchtung, dass sich nicht alle Primarschulen in für die Bildungsqualität wichtigen Bereichen (z. B. ICT) gleich weiterentwickeln können, könne mit einer alleinigen Verschiebung eines Teils der Finanzen und damit, dass die Gemeinden vielleicht finanziell etwas entlastet würden, nicht Rechnung getragen werden. Auch Kosten könnten so nicht eingespart werden, sollte dies denn überhaupt das Ziel sein.

Bei **Variante 5 (100 % kantonales Schulpersonal – Infrastruktur Gemeinden)** würde zudem auch das Mitspracherecht der Gemeinden eingeschränkt, da der Kanton die Kosten für einen gan-

zen Bereich übernehmen würde. Ein anderer Teil der Kommission argumentierte hingegen zu Variante 5 – wie bei Variante 1 –, dass es sich aus Sicht der Gemeinden um eine pragmatische Lösung handeln würde, die ihnen, insbesondere den kleineren mit im Verhältnis tendenziell höheren Personalosten, direkt zugutekommen würde. Auch hier müsste der Finanzierungsschlüssel noch genauer angeschaut werden.

Ein Kommissionsmitglied beurteilte **Variante 6 (Primarschulen und Musikschulen ganz bei den Gemeinden)** als die beste, weil sie die grösste Variabilität ermögliche. Andere Mitglieder zeigten dafür zwar Verständnis, brachten aber nebst den Bedenken hinsichtlich gleicher Bildungschancen auch ein, dass diese Variante durch die Gemeinden selbst sehr skeptisch beurteilt und als Rückschritt angesehen werde.

3. Antrag

Die Finanzkommission bittet die federführende Bildungs-, Kultur- und Sportkommission, die obigen Ausführungen bei ihren Beratungen zu berücksichtigen und bedankt sich für die Möglichkeit zur Mitberichterstattung.

07.06.2021 / pw

Finanzkommission

Laura Grazioli, Präsidentin