

Vorlage an den Landrat

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

2021/134

vom 9. März 2021

1. Übersicht

1.1. Zusammenfassung

Der Regierungsrat berichtet mit dieser Vorlage über die Ergebnisse der Prüfung der Anliegen der drei nachfolgenden Postulate, welche die Trägerschaft, Finanzierung und Weiterentwicklung des Kindergartens und der Primarschule sowie der Musikschule (Gemeindeschulen) betreffen:

- Postulat 2019/610: Gleichlange Spiesse schaffen – Trägerschaft der Primarschulen weg von den Gemeinden, hin zum Kanton
- Postulat 2019/614: Schluss mit steigenden Bildungskosten der Gemeinden
- Postulat 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 entsprechend seiner diesbezüglichen Entscheidungskompetenz mit ein. Der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG) beantragte der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (BKSD) aufgrund dieser Ergebnisse mit dem Schreiben vom 10. August 2020 die Initiierung eines gemeinsamen Projektes für die Vorbereitung einer entsprechenden Gesetzesvorlage zur Neuregelung der Trägerschaft und kantonalen Mitfinanzierung der Lohnkosten. Er betonte, dass es sich um die Optimierung des Steuerungsmodells im Primarstufenbereich insgesamt handle und das Ziel verfolgt würde, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung kongruent und äquivalent auszugestalten. Aktuell liege ein grundlegender Systemfehler im Bildungsbereich vor, der beseitigt werden müsse.

Diese Vorlage stellt die Governance im schweizerischen Bildungsföderalismus vor und zeigt Regelungen der Trägerschaft und der Mitfinanzierung der Primarstufe von Vergleichskantonen auf. Sechs mögliche Modelle einer Änderung der kantonalen Mitfinanzierung der Primarstufe und optional zusätzlich der Musikschule werden skizziert und anhand von Gütekriterien 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 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 des Schulraums sowie für die weitere Infrastruktur wahrnehmen. Bei der Weiterentwicklung der Einzugsgebiete der Schu-

len, 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 und evaluieren. Die heutige Wirkungsverantwortung und Teilautonomie der Schulen bei der Gestaltung ihres Schulprogramms und 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 ist zu bedenken, dass eine Neuausrichtung der Ausgestaltung einer Trägerschaft komplex und aufwendig ist und die heute geltenden gesetzlichen Regelungen der Finanzierung und des Finanzausgleichs sorgfältig erarbeitet, im politischen Prozess validiert und mit guten Gründen beschlossen wurden. Mit Ausnahme der Variante 2 bedarf es einer politisch im Zusammenspiel zwischen Gemeinden und Kanton anspruchsvollen Revision des Finanzausgleichsgesetzes und der entsprechenden Verordnung sowie eines Steuerfusstransfers. Ein Nutzen und Mehrwert – z.B. für die Entwicklungsfähigkeit der Primarstufe und der Musikschule als Teil des Gesamtsystems und der lokalen Schulentwicklung – ist 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 folglich bereit, dem Antrag des VBLG zu folgen und unter Einbezug des Ergebnisses der untersuchten Varianten ein gemeinsames Projekt zur Überprüfung und Neugestaltung der Trägerschaft und kantonalen Mitfinanzierung der Gemeindeschulen zu initiieren. Nach Einschätzung des Regierungsrats haben die Varianten 2, 4 und 5 bei einer sorgfältigen Ausgestaltung im Detail ein Potenzial für einen Mehrwert bezüglich des wirkungsvollen Einsatzes des «Bildungsfrankens» zugunsten der Schülerinnen und Schüler. Eine stärkere kantonale Mitfinanzierung der Gemeindeschulen 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.

1.2. Inhaltsverzeichnis

1.	Übersicht	2
1.1.	Zusammenfassung	2
1.2.	Inhaltsverzeichnis	4
2.	Postulat im Wortlaut, Behandlung im Landrat und an der Tagsatzung der Gemeinden	5
2.1.	Postulate im Wortlaut	5
2.1.1.	<i>Postulat 2019-610</i>	5
2.1.2.	<i>Postulat 2019-614</i>	6
2.1.3.	<i>Postulat 2019-622</i>	6
2.2.	Beratungen im Landrat bei der Überweisung der drei Postulate	7
2.3.	Beratungen an der Tagsatzung der Gemeinden vom 13. Juni 2020	8
3.	Bericht	10
3.1.	Ziel der Vorlage und Kriterien für die Beurteilung einer Lösung	10
3.1.1.	<i>Ziele für das Schulwesen</i>	10
3.1.2.	<i>Ziele für die Finanzierung und den Finanzausgleich – Kriterien für die Beurteilung einer Lösung</i>	12
3.2.	Ausgangslage	12
3.2.1.	<i>Steuerung, Finanzierung und Trägerschaft des Bildungswesens in der Schweiz</i>	12
3.2.2.	<i>Finanzierung des Bildungswesens in der Schweiz durch drei Staatsebenen</i>	15
3.2.3.	<i>Regelung der Schul-Trägerschaft im Kanton Basel-Landschaft</i>	24
3.2.4.	<i>Entwicklung des Finanzausgleichsgesetzes mit Bezug zur Schulträgerschaft und -finanzierung im Kanton Basel-Landschaft</i>	24
3.2.5.	<i>Prinzip der Kostenneutralität für Kanton und Gemeinden bei Aufgabenverschiebungen</i>	25
3.2.6.	<i>Bedeutung der Gemeindeautonomie im schweizerischen Schulwesen – Prinzip der Subsidiarität und «fiskalischen Äquivalenz» der Aufgabenzuordnung</i>	25
3.3.	Trägerschafts-, Finanzierungs- und Lastenausgleichsmodelle anderer Kantone im Bereich der Volksschule	28
3.3.1.	<i>Allgemeine Entwicklung und Zusammenfassung der Kantonsportraits</i>	28
3.3.2.	<i>Ausgewählte Kantonsportraits Trägerschaft, Schulfinanzierung und Schulentwicklung</i>	29
3.3.3.	<i>Luzern</i>	29
3.3.4.	<i>Bern</i>	31
3.3.5.	<i>Zürich</i>	33
3.3.6.	<i>Solothurn</i>	34
3.3.7.	<i>Aargau</i>	35
3.4.	Varianten von Szenarien einer Neuregelung der Trägerschaft und Finanzierung der Primarstufe mit Kindergarten, Primarschule und der Musikschule	36
3.4.1.	<i>Varianten der Aufgaben- oder Finanzierungsverschiebung</i>	37
3.4.2.	<i>Zusammenfassung der 6 Varianten einer Neuregelung der Trägerschaft und Finanzierung</i>	46
3.4.3.	<i>Vorläufige Bewertung der 6 Varianten</i>	47
4.	Fazit: Erwägungen und Schlussfolgerungen des Regierungsrats	48
5.	Vorstösse des Landrats – Ergebnisse der Prüfung	49
6.	Antrag	51

2. Postulat im Wortlaut, Behandlung im Landrat und an der Tagsatzung der Gemeinden

Der Landrat hat am 28. November 2019 die drei folgenden Postulate behandelt und den Regierungsrat mit der Prüfung und dem Berichten über die darin enthaltenen Anliegen beauftragt:

- Postulat 2019/610: Gleichlange Spiesse schaffen – Trägerschaft der Primarschulen weg von den Gemeinden, hin zum Kanton
- Postulat 2019/614: Schluss mit steigenden Bildungskosten der Gemeinden
- Postulat 2019/622: Bildungsoffensive 2025: Wie weiter mit den Gemeindeschulen?

Parallel dazu hat sich die Tagsatzung Gemeinden am 13. Juni 2020 ebenfalls mit Grundsatzfragen zur Trägerschaft, Finanzierung und Weiterentwicklung der Gemeindeschulen befasst. Abgestützt auf die Ergebnisse dieser Tagsatzung hat der VBLG der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion die Initiierung eines gemeinsamen VAGS-Projektes zur Vorbereitung einer entsprechenden Gesetzesvorlage beantragt.

Im Folgenden werden die drei Postulate, die diesbezügliche Beratung und Beschlussfassung im Landrat sowie Prozess und Ergebnisse der Tagsatzung Gemeinden im Detail vorgestellt.

2.1. Postulate im Wortlaut

2.1.1. [Postulat 2019-610](#)

Am 26. September 2019 reichte Miriam Locher ein Postulat ein, welches der Landrat am 28. November 2019 mit 45:39 bei einer Enthaltung mit folgendem Wortlaut überwiesen hat:

«Im Kanton Baselland liegt die Trägerschaft der Primarschulen bei den Gemeinden und die Trägerschaft der Sekundarschulen beim Kanton. Diese unterschiedliche Handhabung gründet in einer Volksabstimmung aus dem Jahr 1997. Damals wurde in Baselland entschieden, dass die Realschule weg von den Gemeinden, hin zum Kanton wechseln soll. Diesem Entscheid folgte die Vorbereitung der organisatorischen Übernahme. Per 2011 wurde zudem die Übernahme der Infrastruktur geregelt und die Anlagen gingen an den Kanton über. Geleitet werden sämtliche Schulen als teilautonome Schulen. Pädagogisch, personell, organisatorisch und administrativ obliegt die Leitung dabei den Schulleitungen vor Ort. Die Trägerschaft durch den Kanton garantiert jedoch den Sekundarschulen, dass die Rahmenbedingungen für alle Schulen vergleichbar sind.

Wie die Sekundarschule gehört auch die Primarschule zur obligatorischen Volksschule. Diese ist eine gemeinsame Aufgabe von Gemeinden und Kanton. Allerdings haben bei den Primarschulen die Gemeinden die Trägerschaft inne. Dies hat zur Folge, dass das, was an den Sekundarschulen je länger je besser funktioniert, nämlich die Schaffung gerechter und vergleichbarer Ausgangslagen für alle Schülerinnen und Schüler unabhängig von ihrem Wohn- und Schulort, an den Primarschulen noch in sehr weiter Ferne ist. Die Voraussetzungen an den Primarschulen, sei es in Bezug auf Infrastruktur oder generelle Ressourcierung, sind von Gemeinde zu Gemeinde grob unterschiedlich. Dies nicht zuletzt auch aufgrund der nicht zu vergleichenden finanziellen Situation der Gemeinden so. Dies äussert sich beispielsweise in unterschiedlich ressourcierten Schulleitungen, der ICT Ausstattung, dem Materialgeld, dem Einsatz von Springerinnen und so weiter. Es sollte aber im Interesse aller liegen, dass die Rahmenbedingungen auch an den Primarschulen für alle Schulorte und unabhängig von den unterschiedlichen Gemeindebudgets vergleichbar sind. Ein weiterer Aspekt ist die Tatsache, dass bei für die Primarschulen sich ändernden Rahmenbedingungen alle Gemeinden entsprechende Abklärungen tätigen, Schulräte und Gemeinderäte beraten und beschliessen, wie sie mit den neuen Rahmenbedingungen umgehen, notabene wie beschrieben mit durchaus unterschiedlichen Ergebnissen. Aber diese Doppel- bzw. Mehrfachspurigkeit ist auch aus Gemeindesicht alles andere als effizient. Die Gemeinden müssten ihre Ressourcen – finanziell und personell – dort einsetzen können, wo sie auch wirklich ihren Wünschen entsprechend gestalten können. Im Bereich der Primarschule ist der Gestaltungsspielraum begrenzt und führt, wenn er denn genutzt wird, zu den beschriebenen Ungleichbehandlungen und entsprechendem Frust.

Eine Übernahme der Primarschulen durch den Kanton sollte deshalb in Betracht gezogen werden.

Deshalb bitte ich den Regierungsrat um folgende Prüfung:

Welche Bedingungen müssen gemeinsam mit den Gemeinden geschaffen werden, damit die Trägerschaft der Primarschulen dem Kanton übertragen werden kann? Und kann für die Umsetzung eines solchen Anliegens ein VAGS-Projekt geschaffen werden?»

2.1.2. [Postulat 2019-614](#)

Am 26. September 2019 reichte Béatrix v. Sury d'Asprémont ein Postulat ein, welches der Landrat am 28. November 2019 mit folgendem Wortlaut stillschweigend überwiesen hat:

«Gemäss Bildungsgesetz sind die Gemeinden Träger des Kindergartens und der Primarschule, also der Primarstufe. Dem gegenüber werden die Sekundarstufe I und II vom Kanton getragen.

In den letzten Jahren hat das Baselbieter Bildungssystem viele Umwälzungen und Änderungen wie z.B. die Bildungsharmonisierung erfahren und umgesetzt. Diese Anpassungen haben für die Gemeinden grosse finanzielle Folgen gehabt wie z.B. Ausbau der Infrastruktur.

Neben diesen übergeordneten Veränderungen hat auch der Kanton immer wieder Neuerungen oder Änderungen beschlossen, die für die Gemeinden als Trägerinnen der Primarstufe zu weiteren finanziellen Belastungen führen. Es ist unbestritten, dass der Kanton im Bildungsbereich attraktiv bleiben muss. Es kann jedoch nicht sein, dass die Gemeinden nur noch vollziehen bzw. abnicken müssen, z.B. im Bereich der Klassenbildung, Lohneinreihung der Lehrpersonen, Projekte wie zusätzliche Ressourcierung der Schulleitung, Fragen zur Trägerschaft, spezielle Förderung etc. Auch im IT Bereich macht der Kanton Vorgaben, z.B. SAL (die Schuladministrationslösung), welche die Gemeinden quasi nur noch vollziehen können

Der Bildungsbereich nimmt unterdessen in den jährlichen Budgets und Rechnungen bei den meisten Gemeinden den Löwenanteil ein. In Reinach sind es z.B. über 30% der jährlichen Ausgaben. Immer wieder hört man den gängigen Ausspruch der fiskalischen Äquivalenz: «Wer zahlt, befiehlt». Dieser Grundsatz scheint jedoch nicht mehr aufzugehen.

Deshalb wäre es an der Zeit, das Thema Primarschule einer grundlegenden Auslegeordnung zu unterziehen und mit Trägerschaftsmodellen in anderen Kantonen zu vergleichen.

Dies könnte ausserdem verhindern, dass Gemeinden Änderungen, die in den Rahmen der Gemeindeautonomie fallen, aus finanziellen Gründen nicht übernehmen können und so unter Umständen gewisse Unterschiede in der Bildungslandschaft der Gemeinden entstehen. Die kann folglich auch zu Standortnachteilen für Gemeinden führen.

Im Kanton Bern z.B. teilen sich Kanton und Gemeinden in einem fixen Verteiler die Kosten für die Besoldungen der Löhne.

Somit wird der Regierungsrat gebeten, folgende Modelle zu prüfen:

- Modell Kanton Bern im Rahmen der Primarschule
- Modell: Gemeinden stellen die Infrastruktur zur Verfügung und kommen für diese Kosten auf. Alle anderen Kosten trägt der Kanton
- Sind andere Modelle denkbar?
- Per Analogie wäre es sinnvoll, die Frage der Trägerschaft der Musikschulen ebenfalls zu prüfen.»

2.1.3. [Postulat 2019-622](#)

Am 26. September 2019 reichte die FDP-Fraktion ein Postulat ein, welches der Landrat am 28. November 2019 stillschweigend mit folgendem Wortlaut überwiesen hat:

«Je nach Informationsquelle werden bis zu zwei Drittel der sich heute im Baselbieter Schulsystem befindenden rund 30'000 Schülerinnen und Schüler künftig einen Beruf ausüben, den es heute noch nicht gibt. Die ersten Jahre der obligatorischen Schule, inklusive Kindergarten, sind wegweisend und entscheidend am Erfolg der Bildungsjahre.

Die 86 Baselbieter Gemeinden budgetieren jährlich insgesamt netto rund 350 Million Franken für Bildung in den Primarschuljahren. Das entspricht etwa einem Drittel des kantonalen jährlichen Gesamtbudgets. Es lohnt sich, die Zuordnung der Aufgaben an die Primarschulen zu überprüfen. Es stellen sich insbesondere folgende Fragen:

- Können sich die Primarschulen heute konstant weiterentwickeln?
- Ermöglicht das heutige System, dass allgemeine Entwicklungen wie z.B. die der Digitalisierung flächendeckend in den Unterricht eingebaut werden können?
- Ist die Entwicklungsfähigkeit zu sehr von den jeweiligen Finanzen und/oder vom technischen Knowhow der Gemeindeführung abhängig? Werden dadurch wichtige Entwicklungen nicht angegangen?
- Wie kann unter Wahrung des Prinzips der Subsidiarität (Gemeinde – Kanton) sichergestellt werden, dass die notwendigen finanziellen Mittel für eine mit der allgemeinen Entwicklung einhergehenden Bildung in den Primarschulen vorhanden sind?

Diese und weitere Fragen bedürfen einer Auslegeordnung über die erfolgte sowie zukünftig mögliche Entwicklung der Trägerschaftsaufgaben der Gemeinden und des Kantons. Die Auslegeordnung muss aufzeigen, wie seit Inkrafttreten des Bildungsgesetzes sich die spezifische Aufgabenzuordnung im Lichte des neuen § 47a KV (Gemeindeautonomie, Subsidiarität, fiskalische Äquivalenz, Variabilität) entwickelt hat und weiterhin entwickeln kann oder soll, damit die pädagogische Entwicklungsfähigkeit aller Gemeindeschulen gewährleistet ist.

Der Regierungsrat wird beauftragt, in einem umfassenden Bericht darzulegen, wie aufgrund Trägerschaftsaufgaben die Entwicklungsfähigkeit aller Gemeindeschulen gewährleistet werden kann.»

2.2. Beratungen im Landrat bei der Überweisung der drei Postulate

Der Regierungsrat erklärte, die drei Postulate zur Bearbeitung entgegenzunehmen. In den [Beratungen des Landrates vom 28. November 2019](#) wurden folgende Aspekte herausgestrichen:

- Grundsätzliche Vorbehalte zur Kantonalisierung der Primarstufe auch aufgrund des Ziels des Verfassungsauftrags zur Gemeindestärkung und den sehr unterschiedlichen Ausgangslagen in den Gemeinden; Sicherung der Chancengleichheit auch bei Gemeindeträgerschaft möglich;
- Anliegen von Familien mit Kindern nach einer Schule im Dorf; Schule als wichtiger Teil des Kultur- und Dorflebens;
- Problem der Chancengleichheit zugunsten der Schülerinnen und Schüler bei unterschiedlicher Ausstattung der Schulen (z.B. Unterschiede in der ICT-Ausstattung Schulen, Schulbibliotheken, Ressourcen für Exkursionen);
- Vorbehalte zu einer aufwendigen Übertragung der Schulbauten Primarstufe an den Kanton auch aufgrund der diesbezüglichen Erfahrungen mit den Sekundarschulbauten und den Risiken eines Investitionsstaus;
- Konstante und zu sichernde Weiterentwicklungsfähigkeit der Primarstufe in allen Gemeinden versus Unterschiedlichkeit in der Gestaltung der Primarstufe in einzelnen Gemeinden im Sinne der Variabilität als Grundfrage;
- Zielkonflikt zwischen der Ausgestaltung der Trägerschaft mit Gemeindeautonomie und Variabilität gemäss Verfassungsauftrag im Sinne der fiskalischen Äquivalenz einerseits und einer kantonalen Koordination z.B. der Besoldung von Lehrpersonen und der übergeordneten Sicherung des «Bildungserfolgs für alle» andererseits;
- Klärung auch der Frage der Wählbarkeit von Lehrpersonen in kommunale Behörden.

Bei der Überweisung der drei Postulate bestand ein überwiegender Konsens, durch den Regierungsrat eine breite und ergebnisoffene Auslegeordnung zur Trägerschaft Primarstufe ausarbeiten zu lassen, allerdings mit unterschiedlichen inhaltlichen Akzentsetzungen und Erwartungen. Die Einschätzung, die heutige Ausgestaltung der kommunalen Trägerschaft der Primarstufe sowie die Steuerung der Entwicklung dieser Stufe weise Mängel auf, war in den Beratungen unbestritten.

2.3. Beratungen an der Tagsatzung der Gemeinden vom 13. Juni 2020

Die heutigen Regelungen zur Trägerschaft, Finanzierung, Steuerung und Weiterentwicklung der von den Gemeinden getragenen Primarstufe werden immer wieder von einzelnen Gemeinden kontrovers thematisiert. Kritisch werden oft Projekte beurteilt, die zulasten der Gemeinden als Schulträgerinnen Mehrkosten verursachen. Für die Primarstufe sind z.B. die Blockzeiten, das Sprachenkonzept mit neu zwei Fremdsprachen an der Primarschule, die verpflichtende Verankerung von Medien und Informatik ab der 3. Klasse der Primarschule durch einen Grundsatzbeschluss des Landrates oder alle Änderungen der Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen und der Schulleitungen auf der Grundlage der kantonalen Personalgesetzgebung zu nennen.

Der Vorstand des VBLG hatte deshalb eine Arbeitsgruppe aus Gemeindevertretungen eingesetzt, um Varianten für einen Leitfaden zu einer Grundsatzdiskussion an der Tagsatzung Gemeinden über die Finanzierung und die Steuerung der Primarstufe auszuarbeiten. Der Auftrag an die Arbeitsgruppe lautete, Grundlagen zu erarbeiten für eine Variantendiskussion an der Tagsatzung Gemeinden hinsichtlich Aufgaben- und Finanzaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei der Primarstufe (Kindergarten und Primarschule). An der Tagsatzung sollte ein Grundsatzentscheid getroffen werden, ob der VBLG ein neues Finanzierungsmodell für die Primarstufe beim Kanton einfordert und die Gemeinden bei einer entsprechenden Lösungsentwicklung mitwirken sollen. Dazu wurden an der Tagsatzung die Aufgaben der Gemeinden als Schulträgerinnen in Gruppen diskutiert. Zu den wichtigsten Aufgaben hatte die Arbeitsgruppe Varianten entwickelt. Kern der Grundsatzklärung waren zunächst die Trägerschaftsaufgaben mit dem grössten finanziellen Aufwand gemäss § 15 des Bildungsgesetzes vom 6. Juni 2002 (BildG):

- Festlegung des Einzugsgebietes ihrer Schulen und Schulhäuser (§ 15 Abs. 1 lit. a);
- Errichtung, Unterhalt und Finanzierung von Schulbauten und Schuleinrichtungen (§ 15 Abs. 1 lit. c);
- Lohnkosten des gesamten Schulpersonals (§ 15 Abs. 1 lit. e).

Ziel der Tagsatzung war es, auf eine Lösung der Trägerschaft hinzuwirken, um Aufgaben, Kompetenzen und Finanzierung künftig deckungsgleich zu gestalten. Sei dies wie heute nicht der Fall, entstünden Fehlanreize und als Folge Mehrausgaben. Kostenwirksame Entscheide würden leicht gefällt, wenn die finanziellen Auswirkungen nicht selbst getragen werden müssten.

Im Vorfeld der Tagsatzung seien kontroverse Meinungen aus den Gemeinden vertreten worden. Eine Seite möchte die Gemeindefrägerschaft der Primarstufe verstärken und fordert mehr Autonomie bei der Umsetzung dieser Aufgabe. Andere wollten die Trägerschaft der Primarstufe analog der Sekundarschule dem Kanton abgeben. Dritte würden eine Verbundlösung mit beiden Ebenen der Gemeinden und des Kantons vorziehen. Für die drei ausgewählten Trägerschaftsaufgaben wurden die drei Varianten einer Neufassung der Trägerschaft grundsätzlich wie folgt diskutiert:

- Verbundaufgabe für Kanton und Gemeinden wie heute, aber auch eine Verbundfinanzierung im Umfang der Kompetenzen (z.B. halb-halb bei den Löhnen; Infrastruktur, Einzugsgebiet und Trägerschaft weiterhin bei Gemeinden);
- Vollumfängliche Finanzierung durch den Kanton; er wird Träger der Primarstufe;
- Vollumfängliche Finanzierung durch die Gemeinden mit weitergehenden Kompetenzen als heute.

Das Ergebnis der Tagsatzung Gemeinden wurde wie folgt festgehalten:

- Die Gemeindevertretenden waren sich einig, dass sie das Einzugsgebiet ihrer Schulen und einzelnen Schulhäuser festlegen sollen. Sie wollen entscheiden, wie viele Schulhäuser sie anbieten und ob sie allenfalls die Schule mit Nachbargemeinden zusammenlegen. Hauptargument war die Standortattraktivität.
- Betreffend Schulbauten und -einrichtungen war das Bild ausgeglichen. Die meisten Gemeindevertretenden bevorzugten, dass die Gemeinden zuständig sind für die Erstellung, den Unterhalt und die Finanzierung der Schulbauten. Das Hauptargument hier war, dass die Gemeinden die Räumlichkeiten oft auch anders nutzen (z.B. Aula für Gemeindeversammlung oder andere Anlässe). Es gab aber doch einige Gemeindevertreter, welche sich für eine Mitfinanzierung des Kantons aussprachen.
- Was die Finanzierung des Personalaufwands angeht, war die Meinung wieder deutlich zugunsten der Mitfinanzierung durch den Kanton. Es standen vier Varianten zur Wahl: nebst den «Extremvarianten» alle Kosten beim Kanton, resp. alle Kosten bei den Gemeinden, standen die Weiterführung des Ist-Zustandes sowie eine differenzierte «Verbundvariante» zur Diskussion. Kanton und Gemeinden treffen beide Entscheide mit Auswirkungen auf die Lohnsumme. Die Gemeinden wählen die Mitarbeitenden aus und stellen sie an. Der Kanton entscheidet über die Rahmenbedingungen und indirekt via Lehrplan und Stundentafeln sowie Lektionendeputat u.a. über das Volumen. Die Gemeinden bleiben Trägerinnen der Primarstufe, der Kanton soll aber im Umfang seiner Entscheidungskompetenz mindestens 50% der Kosten übernehmen, wobei die Details in einem Projekt auszuarbeiten seien. Das Hauptargument war, dass der Kanton, solange er fast alles bestimmt in diesem Bereich, auch finanziell im Sinne der fiskalischen Äquivalenz in die Verantwortung genommen werden muss.

Folgender Grundsatzentscheid wurde grossmehrheitlich gutgeheissen: «Der VBLG bringt beim Kanton die Forderung nach einem neuen Finanzierungsmodell für die Primarstufe unter Berücksichtigung des Stimmungsbilds zu den wichtigsten Aufgaben ein:

- Das Einzugsgebiet der Primarstufe soll weiterhin durch die Gemeinden festgelegt werden;
- Für die Infrastruktur sollen weiterhin die Gemeinden zuständig sein;
- Bei den Personalkosten wird eine Mitfinanzierung durch den Kanton im Rahmen seiner Entscheidungskompetenzen gefordert.»

Mit Schreiben vom 10. August 2020 hat der Vorstand des VBLG folgenden Antrag an die Vorsteherin der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion gerichtet:

«Bei den bildungsbezogenen Projekten werden seitens der Gemeinden immer wieder die finanziellen Auswirkungen kritisiert. An einer der letzten Tagsatzungen haben die Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten deutlich gefordert, die Finanzierung der Primarschulen zu überdenken. Daher hatte der Vorstand entschieden, dieses Thema an der Tagsatzung vom 13. Juni 2020 zu behandeln. Mit 95% Ja-Stimmen hat die Tagsatzung beschlossen, die Forderung nach einem neuen Steuerungsmodell für die Primarstufe einzubringen: Weil beide föderalen Ebenen – Kanton und Gemeinden – Entscheide mit Auswirkungen auf die Lohnsumme treffen, soll das Finanzierungsmodell äquivalent und kongruent zum Aufgaben- und Kompetenzmodell ausgestaltet werden. Die Gemeinden erwarten vom Kanton, dass er sich im Umfang seiner Entscheidungskompetenz mit mindestens der Hälfte an den Personalkosten beteiligt. Diese Forderung entspricht insbesondere auch § 47a KV. Ergänzend sind die Gemeinden klar der Meinung, dass sie grundsätzlich Trägerinnen der Primarstufe bleiben. Auch werden sie künftig weiterhin die Einzugsgebiete festlegen und die Autonomie über die Schulbauten inkl. Finanzierung behalten.

Auf den ersten Blick mag diese Forderung nach einer reinen Finanzverschiebung aussehen. Wir betonen aber deutlich, dass es sich um die Optimierung des Steuerungsmodells im Primarstufenbereich

insgesamt handelt. Wir verfolgen damit das Ziel, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung kongruent und äquivalent auszugestalten, was sie heute nicht sind. Aktuell liegt wie oben beschrieben ein grundlegender Systemfehler im Bildungsbereich vor.»

Der VBLG beantragt in diesem Schreiben eine Mitfinanzierung der Löhne des Schulpersonals entsprechend der Entscheidungsbefugnis des Kantons sowie die Initialisierung eines entsprechenden gemeinsamen Projekts wie folgt:

- «a) eine Revision des Bildungsgesetzes folgendermassen im Landrat einzubringen (Änderung rot markiert):

§ 15 Aufgaben der Trägerschaft

- ¹ Die Einwohnergemeinden und der Kanton haben als Schulträgerinnen bzw. als Schulträger folgende Aufgaben:
- Sie legen das Einzugsgebiet ihrer Schulen und Schulhäuser fest.
 - Sie regeln die Wahl der Schulräte.
 - Sie errichten, unterhalten und finanzieren die Schulbauten und Schuleinrichtungen.
 - Sie kommen für das Schulmaterial auf.
 - Sie tragen die Lohnkosten aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schulen. **[streichen, da es sich nicht um eine Aufgabe, sondern um die Finanzierung handelt. Vgl. dazu § 92.]**
 - Sie regeln die Anstellungsbedingungen der nicht unterrichtenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schulen.
 - Sie bieten bei Bedarf eine Verpflegungsmöglichkeit über die Mittagszeit an. Sie haben diesbezüglich alle 3 Jahre eine Bedarfsabklärung durchzuführen. Das Nähere regelt die Verordnung.
 - Sie stellen ihren Schülerinnen und Schülern Bibliotheken oder Mediotheken zur Verfügung

§ 92 Löhne des Schulpersonals

- ¹ Die Lohnkosten aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Schulen des Kantons und der Einwohnergemeinden gehen zu Lasten der Trägerschaft.
- ² **Die Lohnkosten aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Schulen der Einwohnergemeinden werden im Verhältnis zum Umfang der Entscheidungsbefugnisse im Verbund getragen. Der Kanton trägt XX % der Lohnkosten. Die Gemeinden tragen die restlichen Lohnkosten.**
- b) ein VAGS-Projekt zur Klärung des Kostenteilers bei den Lohnkosten sowie weiterer Details in der Aufgabenteilung zu initialisieren.»

3. Bericht

3.1. Ziel der Vorlage und Kriterien für die Beurteilung einer Lösung

Die Vorlage hat zum Ziel, eine Auslegeordnung als Entscheidungsgrundlage für Gemeinden und Kanton vorzulegen, um die Anliegen der drei Vorstösse sowie die Forderungen der Tagsatzung Gemeinden vom 13. Juni 2020 zu prüfen im Hinblick auf eine Optimierung der Trägerschaft und Finanzierung der kommunal getragenen Kindergärten und Primarschulen mit ihrer Speziellen Förderung sowie der Musikschule (Gemeindeschulen). Übergeordnetes Ziel ist es, dass die Gemeindeschulen ihren Bildungsauftrag zugunsten der Schülerinnen und Schüler und ihrer Zukunftschancen in guter Qualität und in günstigem Kostenverhältnis wirksam, bürgernah und chancenfair erfüllen können sowie entwicklungsfähig sind, um veränderte Anforderungen der Zukunft zu bewältigen.

3.1.1. Ziele für das Schulwesen

Im Einzelnen werden folgende Kriterien für eine anzustrebende Lösung herausgestrichen:

- (1) Effektivität: Die Schülerinnen und Schüler erreichen die Bildungsziele gemäss Lehrplan Volksschule Basel-Landschaft (BL) an allen Schulstandorten gleichermassen. Der gute Anschluss aller

Primarschülerinnen und -schüler an die Sekundarschule wird dadurch gewährleistet. Im wichtigen Bildungsabschnitt des Kindergartens und der Primarschule von insgesamt 8 Jahren soll eine gute Grundlage für die gesamte Bildungslaufbahn und das lebenslange Lernen gelegt werden. In der Leistungskette der Laufbahn Bildung soll die Primarstufe Voraussetzungen schaffen helfen, damit im langjährigen Mittel 95% der 25-Jährigen einen Abschluss der Sekundarstufe II erreichen und ein vergleichbarer Anteil eine Befähigung und Berechtigung zu einer Tertiärstufenausbildung erwerben kann (eidgenössische Berufsprüfung bzw. höhere Fachprüfungen und höhere Fachschulen, Fachhochschulen sowie universitäre Hochschulen). Der Anspruch aller Schülerinnen und Schüler zur integrativen Ausrichtung der Regelschule gemäss § 20 Abs. 2 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und §§ 5 und 5a BildG soll eingelöst werden, so dass sie vorzugsweise wohnortsnah als Teil ihrer jeweiligen Altersgruppe unterrichtet und gefördert werden.

Die musikalische Bildung wird im Sinne von Art. 67a der Bundesverfassung (BV) an den Schulen und in Ergänzung und Vertiefung dazu an den Musikschulen gefördert. Sie vermittelt den Schülerinnen und Schülern eine musikalische Ausbildung und hilft ihnen, eine ganzheitliche Persönlichkeit und ein kulturelles Bewusstsein zu entwickeln. Die Gemeindeschulen sollen einen Beitrag zu einem hochwertigen Bildungs-, Lebens-, Kultur- und Begegnungsort leisten, der auch junge Familien für eine Wohnsitznahme «anzieht».

- (2) **Chancenfairness («Equity»):** Das Bildungsangebot für die Schülerinnen und Schüler soll im ganzen Kanton kantonal vorgegebene Mindeststandards erfüllen und ihre Chancen auf persönliche Entfaltung ihres Potenzials sowie schulischer Leistungen möglichst ortsunabhängig und unabhängig von Geschlecht, sozialer und kultureller Herkunft sowie Nationalität sichern. Die Chancen für die Nutzung einer hochwertigen musikalischen Ausbildung an den Musikschulen in Ergänzung zum schulischen Musikunterricht sind ebenso ortsunabhängig vergleichbar.
- (3) **Effizienz:** Steuerung, Trägerschaft und Finanzierung sind so ausgestaltet, dass Aufwand und Nutzen in einem günstigen Verhältnis zueinanderstehen und im Zusammenwirken von Kanton und Gemeinden keine Anreize für unnötige Zusatzausgaben entstehen.
- (4) **Entwicklungs- und Zukunftsfähigkeit:** Kindergarten, Primar- und Musikschulen können die sich wandelnden Anforderungen aufgrund der Aufwachsensbedingungen der Schülerinnen und Schüler sowie ihrer zukünftigen Lebens- und Berufswelt aufnehmen und die Lern- und Bildungsprozesse gemäss dem aktuellen Stand des Wissens anleiten. Gemeinden und Kanton sorgen gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität der Primarstufe und der Musikschule und kooperieren bei ihrer Weiterentwicklung wirkungsvoll, effizient und im Hinblick auf konsensfähige Lösungen. Die Beteiligten sind für ihre jeweilige Aufgabe entscheidungsfähig. Unnötige Warteschleifen in der Entscheidungsfindung sind ausgeschlossen. Gemeinden und Kanton sorgen dafür, dass Entwicklungsbedarf mit einem gemeinsam abgestimmten Bildungsmonitoring rechtzeitig erkannt, transparent gemacht und Projekte der Bildungsentwicklung mit angemessener Dokumentation und Wirkungskontrolle begleitet werden. Die Herausforderungen der Bildungsentwicklung zur Sicherung der Zukunftschancen der Schülerinnen und Schüler werden erkannt und mit klaren Aufgaben, Rollen und Prozessen für Gemeinden und Kanton angegangen. Wichtige Herausforderungen sind insbesondere die Aktualisierung des Bildungs- und Qualifizierungsauftrags im Lichte der Digitalisierung, die chancenfaire Sicherung des Bildungserfolgs für alle und die diesbezügliche Nutzung des Potenzials der [Frühen Förderung](#) sowie von Tagesstrukturen.
- (5) **Risiken im Änderungsprozess:** Neben den Chancen einer Änderung gibt es immer auch erhebliche Risiken bereits bei der Erarbeitung, Beschlussfassung und Umsetzung einer neuen Lösung. Bei grösseren und komplexen Projekten mit erheblichem Aufwand, vielen Beteiligten und von längerer Dauer müssen auch die Risiken eines Scheiterns vorgängig benannt, analysiert, bewertet und bei einem Entscheid zur Durchführung durch entsprechende Vorkehrungen reduziert werden.

3.1.2. *Ziele für die Finanzierung und den Finanzausgleich – Kriterien für die Beurteilung einer Lösung*

Eine allfällige Neuregelung der Finanzierung und des Finanzausgleichs für die Gemeindeschulen muss sich auch an übergeordneten Zielen, welche alle den Gemeinden zugewiesenen öffentlichen Aufgaben umfasst, wie folgt orientieren:

- (1) **Erfüllbarkeit öffentlicher Aufgaben durch die Gemeinden:** Der Finanzausgleich soll weiterhin ermöglichen, dass die Gemeinden ihre gesetzlichen Aufgaben erfüllen können. Durch den Finanzausgleich sollen ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung sowie in den Leistungen der Gemeinden erreicht werden. Für die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben leisten Gemeinden insgesamt auch untereinander einen Ressourcenausgleich, welcher sowohl die solidarische Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglicht, wie auch die Begrenzung der Unterschiede im Steuerfuss. Dies heisst auch, dass bei der Finanzierung einer öffentlichen Aufgabe in Trägerschaft der Gemeinden der horizontale Ressourcenausgleich unter den Gemeinden Vorrang hat und nicht die vertikale Finanzierung oder Mitfinanzierung über den Kanton.
- (2) **Verfassungsauftrag Gemeindestärkung (§ 47a KV):** Die Gemeinden sollen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben grösstmögliche Regelungs- und Vollzugsfreiheit (Gemeindeautonomie) erhalten und für sich unterschiedliche Regelungen vorsehen (Variabilität). Die Aufgaben sollen möglichst bürgernah den Gemeinden zugeordnet werden. Die Vorteile des Vollzugs auf Gemeindeebene im direkten Dialog mit Einwohnerinnen und Einwohnern über Bedarf und Lösungsideen sollen genutzt werden. Gemäss «Charta von Muttenz – Avenir BL-Gemeinden» vom 16. Juni 2012 denken die Gemeinden dabei in funktionalen Lebens- und Wirtschaftsräumen und mit dem Grundsatz, dass Aufgaben Räume definieren. Lösungen müssen folglich zur Gemeindestärkung die doppelte Zielsetzung der «Gemeindeautonomie» und der Erleichterung der Gemeindekooperation in Funktionsräumen erfüllen.
- (3) **Verhinderung falscher Anreize und wirkungsvoll-effizienter Einsatz von Steuermitteln:** Falsche Anreize bestehen, wenn die Mehrkosten aus einer Entscheidung einer Gemeinde zum Teil oder ganz durch den Kanton oder durch andere Gemeinden finanziert werden. Zum wirkungsvollen Einsatz der Mittel gehört auch, dass Transparenz hergestellt wird und die Wirkungen regelmässig überprüft werden.

Bei der Frage, wie eine gute Schulträgerschaft und -finanzierung im Zusammenwirken von Gemeinden und Kanton in der Erfüllung ihrer je besonderen Aufgaben ausgestaltet werden soll, bestehen bezüglich der genannten Kriterien auch Zielkonflikte. Die Anerkennung aller genannten Ziele und Kriterien und eine «Triangulation» mit verschiedenen Sichtweisen auf Probleme und Lösungsvarianten hilft zu verhindern, dass eine einseitige Optimierung der Steuerung, Trägerschaft und Finanzierung der Primarstufe und der Musikschule auf einzelne Kriterien hin erfolgt. Ziel ist im Ergebnis eine ausbalancierte Lösung unter Einbezug aller Kriterien entsprechend der Bewertung ihrer Relevanz.

3.2. Ausgangslage

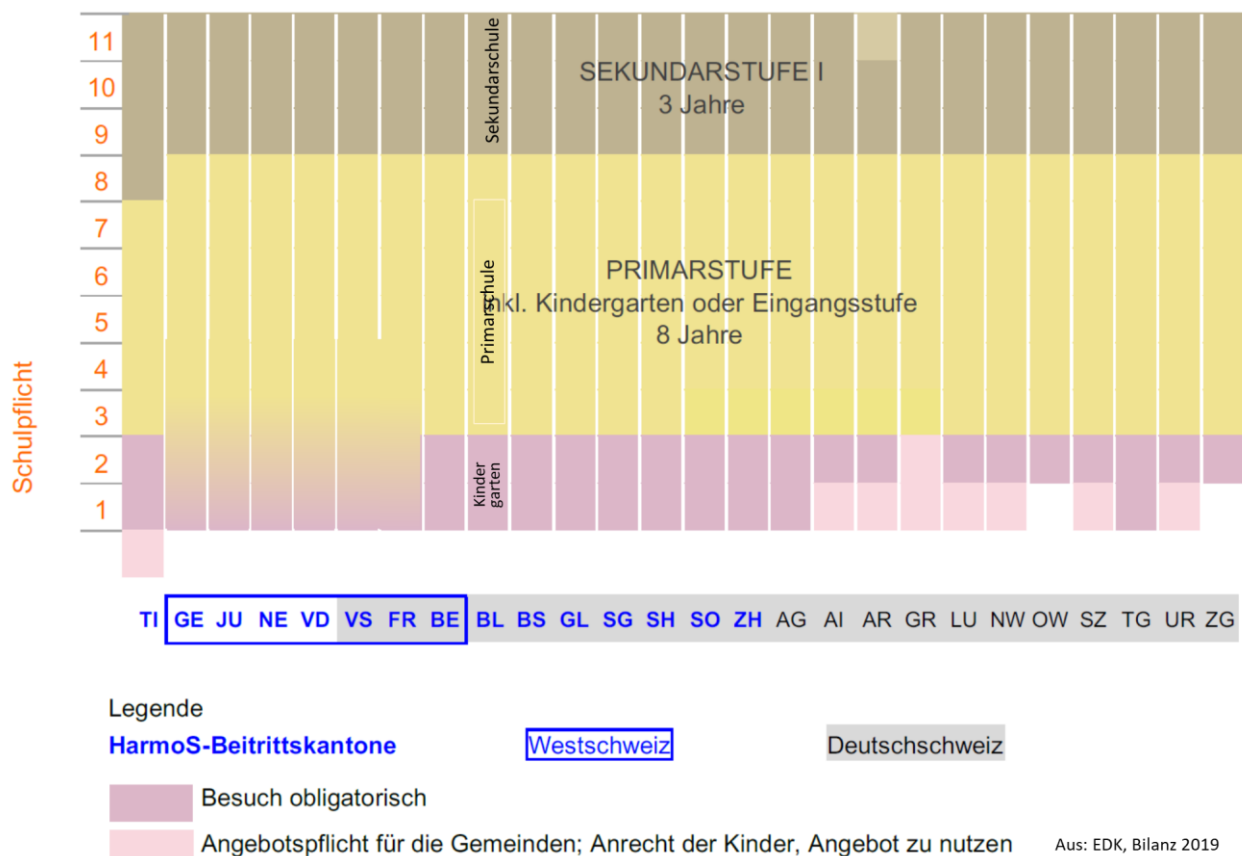
3.2.1. *Steuerung, Finanzierung und Trägerschaft des Bildungswesens in der Schweiz*

Gemäss Art.19 BV ist der individuelle Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht zu gewährleisten. Art. 62 BV gibt vor, dass die Kantone für das Schulwesen zuständig sind und für einen ausreichenden Grundschulunterricht sorgen, der allen Kindern offensteht. Dieser ist obligatorisch, untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht und ist an öffentlichen Schulen unentgeltlich. Die Kantone sorgen zudem für eine ausreichende Sonderschulung aller Kinder und Jugendlichen mit Behinderung bis zum vollendeten 20. Altersjahr. Mit der Revision der Verfassungsbestimmungen zur Bildung, angenommen mit der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006, haben Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen und ihre Anstrengungen zu koordinieren. Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des

Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie zur Anerkennung von Abschlüssen zustande, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften.

Mit der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 (HarmoS-Konkordat) haben die Kantone den neuen Auftrag der BV umgesetzt und die obligatorische Schulzeit auf 11 Jahre festgelegt: 8 Jahre Primarstufe (2 Jahre Kindergarten und 6 Jahre Primarschule) und 3 Jahre Sekundarstufe I. Die nachfolgende Darstellung 1 zeigt die neu harmonisierten Eckwerte des Bildungswesens auf:

Darstellung 1: gemäss HarmoS-Konkordat harmonisierte obligatorische Schule (Schuljahr 2018/2019)



Ferner enthält das HarmoS-Konkordat auch [Vorgaben zu schweizerischen Bildungszielen der obligatorischen Schule](#) und der regelmässigen Überprüfung, ob die Schülerinnen und Schüler der einzelnen Kantone zumindest die minimalen Grundkompetenzen erreichen. Gemäss Art. 62 Abs. 1 BV sind zwar die Kantone für das Schulwesen zuständig. Mit dem Verfassungsauftrag zur Harmonisierung des Bildungswesens und zur Zusammenarbeit von Bund und Kantonen für eine «hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz» hat die schweizerische Zusammenarbeit indessen bei der weiteren Entwicklung des Bildungswesens in der gesamten Laufbahn Bildung an Bedeutung gewonnen.

Das HarmoS-Konkordat skizziert in Artikel 3 die «Grundbildung», wie folgt:

«Art. 3 Grundbildung

¹ In der obligatorischen Schule erwerben und entwickeln alle Schülerinnen und Schüler grundlegende Kenntnisse und Kompetenzen sowie kulturelle Identität, welche es ihnen erlauben, lebenslang zu lernen und ihren Platz in Gesellschaft und Berufsleben zu finden.

² Während der obligatorischen Schule erwirbt jede Schülerin und jeder Schüler die Grundbildung, welche den Zugang zur Berufsbildung oder zu allgemeinbildenden Schulen auf der Sekundarstufe II ermöglicht, insbesondere in den folgenden Bereichen:

- a. Sprachen: eine umfassende Grundbildung in der lokalen Standardsprache (mündliche und schriftliche Sprachbeherrschung) und grundlegende Kompetenzen in einer zweiten Landessprache und mindestens einer weiteren Fremdsprache,
- b. Mathematik und Naturwissenschaften: eine Grundbildung, welche zur Anwendung von grundlegenden mathematischen Konzepten und Verfahren sowie zu Einsichten in naturwissenschaftliche und technische Zusammenhänge befähigt,
- c. Sozial- und Geisteswissenschaften: eine Grundbildung, welche dazu befähigt, die grundlegenden Zusammenhänge des sozialen und politischen Umfeldes sowie von Mensch und Umwelt zu kennen und zu verstehen,
- d. Musik, Kunst und Gestaltung: eine auch praktische Grundbildung in verschiedenen künstlerischen und gestalterischen Bereichen, ausgerichtet auf die Förderung von Kreativität, manuellem Geschick und ästhetischem Sinn sowie auf die Vermittlung von Kenntnissen in Kunst und Kultur,
- e. Bewegung und Gesundheit: eine Bewegungs- und Gesundheitserziehung ausgerichtet auf die Entwicklung von motorischen Fähigkeiten und körperlicher Leistungsfähigkeit sowie auf die Förderung des physischen und psychischen Wohlbefindens.»

Die Schülerinnen und Schüler sollen zudem als übergeordnetes Ziel in ihrer Entwicklung zu eigenständigen Persönlichkeiten, beim Erwerb sozialer Kompetenzen sowie auf dem Weg zu verantwortungsvollem Handeln gegenüber Mitmenschen und Umwelt unterstützt werden.

Dieser Bildungs- und Harmonisierungsauftrag der BV wurde und wird durch die Kantone für die obligatorische Schule mit je kantonalen Lehrplänen, welche die nationalen Bildungsziele und die Grundbildung gemäss Art. 3 des HarmoS-Konkordats enthalten, umgesetzt.

Der individuelle Anspruch gemäss BV auf Grundausbildung wird in einem Teilbereich des Bildungsauftrags durch Grundkompetenzen konkretisiert, welche möglichst alle Schülerinnen und Schüler der Schweiz in der Schulsprache, in zwei Fremdsprachen, in Mathematik und in den Naturwissenschaften Ende der 2. und 6. Klasse der Primarschule und am Ende der 3. Klasse der Sekundarschule bzw. der obligatorischen Schule erwerben sollen. Ob alle Schülerinnen und Schüler diese minimalen Grundkompetenzen auch tatsächlich erwerben und ihren Anspruch nutzen, wird seit 2016 mit Leistungsmessungen auf Basis von Zufallsstichproben überprüft. Die Ergebnisse werden nach Kantonen aufgeschlüsselt, so dass sie einzeln Hinweise auch zur Leistungsfähigkeit des Bildungswesens hinsichtlich Erfüllung des individuellen Anspruchs für den Erwerb zumindest von Grundkompetenzen erhalten und/oder des erreichten Harmonisierungsgrads mit Bezug zu den nationalen Bildungszielen.

Ausreichender Grundschulunterricht bedeutet, dass jede bzw. jeder Einzelne Fähigkeiten erwerben und sein individuelles Potenzial erkennen und entfalten kann, um am sozialen, kulturellen, zivilgesellschaftlichen, politisch-demokratischen und wirtschaftlichen Leben teilhaben zu können. Die obligatorische Schule bzw. Volksschule mit insgesamt 11 Jahren Dauer hat sich wegen der steigenden Anforderungen zu einem Abschnitt dieser unabdingbaren «Grundausbildung» entwickelt. Die Bildungslaufbahn aller Schülerinnen und Schüler umfasst heute auch – ohne formale Verlängerung der «Schulpflicht» – zumindest einen Abschluss der Sekundarstufe II mit einem Berufsattest, mit einem Eidgenössischen Fähigkeitszeugnis, mit einer Berufsmaturität, mit einer Fachmaturität oder mit einer gymnasialen Maturität. In den Erklärungen von 2011 und 2019 zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen von Kantonen und Bund wurde das Ziel und der Anspruch herausgestrichen, dass 95% aller 25-Jährigen über einen Abschluss der Sekundarstufe II verfügen.

Die nachfolgende Darstellung 2 zeigt, wie die obligatorische Schule in der Schweiz gesteuert wird.

Darstellung 2: Governance-Strukturen Bildung Schweiz obligatorische Schule

Staatsebene / Schule	Aufgaben	Instrumente	Beispiele
Schweiz – interkantonal und Bund	Einheitliche Strukturen und Ziele Stufen und Übergänge gemäss BV	HarmoS-Konkordat; Nationale Bildungsziele / Grundkompetenzen und schweizerisches Bildungsmonitoring; sprachregional harmonisierte Lehrpläne	Überprüfung nationale Grundkompetenzen 2017 6. Primarschule in Deutsch Lesen / Orthografie Französisch Hör-, und Leseverstehen (regional Sprechen)
Kantone	Steuerung des kantonalen Bildungssystems und Zukunftssicherung / Systementwicklung; Unterstützung der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Schulbereich (in BL vgl. § 96 Abs. 2 KV)	Gesetzgebung und Regelung Trägerschaft, Lehrplan und Stundentafeln mit Lektionendeputat, Aufsicht, Schulentwicklung, obligatorische Lehrmittel, kantonale Lehrpersonenaus- und -weiterbildung	Aufsicht, kantonales Bildungsmonitoring, Lehrpersonenweiterbildung, Bereitstellung obligatorische Lehrmittel, Bildungsentwicklung (Rahmenbedingungen, Schulversuche, Pilotprojekte); Kantonale Lehrpersonenadministration
Schulen / Gemeinden	Organisation und Führung, Wirkungsverantwortung Bildungsziele und Einhaltung Vorgaben	Genehmigung Schulprogramm durch lokale Schulbehörde Sicherung interne Evaluation	Datengestützte Selbstevaluation u.a. Leistungsmessungen Checks und Vergleichsdaten Schulreports

Der Kanton Basel-Landschaft hat bezüglich der Trägerschaft der obligatorischen Schule die Besonderheit, dass die 3 Jahre dauernde Sekundarschule nicht durch die Gemeinden, sondern durch den Kanton getragen wird (vgl. Kapitel 3.3).

3.2.2. Finanzierung des Bildungswesens in der Schweiz durch drei Staatsebenen

(1) Finanzflüsse im schweizerischen Bildungswesen

Bund, Kantone und Gemeinden wendeten im Jahr 2017 insgesamt CHF 38,11 Mia. (BL: CHF 1,3 Mia.) für das Bildungswesen auf, was 5,7% (BL: 6,4%) des Bruttoinlandproduktes entspricht (vgl. [BFS 2017](#)). An der Finanzierung des gesamten Bildungswesens beteiligte sich der Bund mit CHF 6,87 Mia. (18%), die Kantone mit CHF 19,12 Mia. (50%) und die Gemeinden mit CHF 12,12 Mia. (32%). Die finanzierende und die ausgebende Verwaltungsebene sind dabei nicht ganz deckungsgleich: Der Bund finanziert mehr (18,0%) als er direkt ausgibt (10,7%). Die Kantone geben ebenfalls mehr aus (62,3 %), als sie selbst finanzieren (50,2%). Umgekehrt finanzieren die Gemeinden mehr (31,8%) als sie ausgeben (26,9%). Allerdings ist nicht erfasst und wäre auch schwierig zu systematisieren, welche Staats- bzw. Verwaltungsebene ausgabenwirksame Vorgaben beschliesst. Zur Illustration der Problematisierung der Divergenz zwischen Steuerung und Finanzierung das Beispiel der Berufsbildung im Verhältnis von Bund und Kantonen: Die Berufsbildung wird umfassend durch den Bund geregelt, die Kosten werden aber mit einem Anteil von 75% durch die Kantone finanziert. Aus dieser Asymmetrie zwischen der

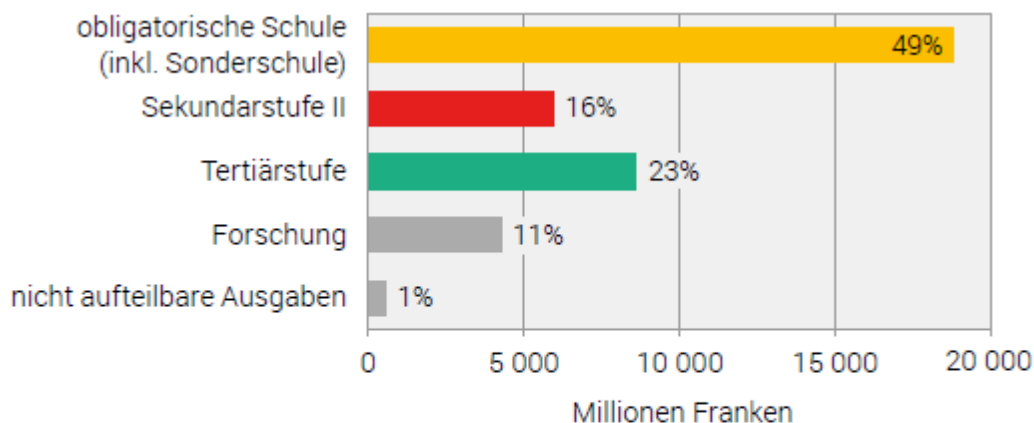
Kompetenz zur Regelung und Gestaltung einerseits und der Aufgabe der Finanzierung und des Vollzugs durch den Schulträger andererseits, leiten die Kantone die Forderung ab, dass der Finanzierungsanteil des Bundes von derzeit 25% zumindest auf 30% zu erhöhen sei. Gegenwärtig wird die schweizerische Governance der Berufsbildung und die Gremienstruktur neu gefasst, wobei die Kantone auf eine Setzung der Entwicklungsagenda hinwirken, die den föderalistisch-politischen Prozessen Rechnung trägt.

Werden nur die Staatsebenen Kantone und Gemeinden berücksichtigt, so kann auch der relative Finanzierungsanteil aller Kantone im Vergleich zum Kanton Basel-Landschaft ausgewiesen werden. Die Kantone der Schweiz tragen demnach 61% der Nettoausgaben (BL: 64%) und die Gemeinden 39% (BL: 36%). Allerdings müssen wegen der Unterschiede in der Finanzierung und Verbuchung Vorbehalte zur Vergleichbarkeit angebracht werden, da z.B. im Kanton Basel-Landschaft der Bildungslastenausgleich kantonal finanziert wird (2019: CHF 11,74 Mio.) und die Kompensationsleistung des Kantons für die Übernahme der Trägerschaft der Primarschule von CHF 34,89 Mio. in Rechnung gestellt werden müssen. Ferner ist die Aufteilung der Steuererträge zwischen Gemeinden und Kanton in den einzelnen Kantonen unterschiedlich, so dass der steuerfinanzierte Anteil der Nettokosten für das Schulwesen in Relation zu allen Gemeindeaufgaben bzw. –ausgaben unterschiedlich ist. Es lässt sich aber generell sagen, dass es in der Schweiz nichts Aussergewöhnliches ist, wenn die Gemeinden einen erheblichen Anteil an die Finanzierung des Schulwesens beisteuern, und dass der Kanton Basel-Landschaft diesbezüglich keinen Sonderfall darstellt.

(2) Kosten pro Bildungsstufe in der Laufbahn Bildung

Bund, Kantone und Gemeinden finanzieren das öffentliche Bildungswesen. Die Trägerschaften der obligatorischen Schule bzw. Volksschule inkl. Sonderschule finanzieren rund die Hälfte der gesamten Bildungsausgaben. Die nachfolgende Darstellung 3 zeigt, dass rund die Hälfte der Bildungsausgaben von Bund, Kantonen und der Gemeinden auf die obligatorische Schule entfallen.

Darstellung 3: Aufteilung der Bildungsausgaben nach Bildungsstufe, 2017



Bildungsstufen gemäss Harmonisiertem Rechnungslegungsmodell HRM2.

«Forschung» umfasst die Grundlagenforschung und die «F&E in Bildung».

«Nicht aufteilbare Ausgaben» entspricht der HRM2-Kategorie «Übriges Bildungswesen».

Quellen: BFS – ÖBA; EFV – FS

© BFS 2020

(3) Durchschnittskosten pro Schüler/in und Jahr der Primarstufe im interkantonalen Vergleich

Das [Regionale Schulabkommen der NW EDK](#) regelt den Schulbesuch in anderen Kantonen. Darin legen die Vereinbarungskantone BL, BS, AG, SO, BE, LU, FR, VS, JU und ZH fest, welche Schulen für Lernende aus anderen Kantonen offenstehen und welche Abgeltungen die Kantone untereinander für einen ausserkantonalen Schulbesuch entrichten. Als Grundlage für die Festsetzung der Tarife werden die Durchschnittskosten der einzelnen Kantone pro Schuljahr und Schülerin bzw. Schüler für die einzelnen Bildungsangebote erhoben. Die nachfolgende Darstellung 4 zeigt die Ergebnisse der Erhebung von 2019 für die aufgewendeten Besoldungskosten im Jahre 2018 pro Schülerin bzw. Schüler im Kindergarten und der Primarschule auf. Die gewichteten Durchschnittskosten aller Kantone beziehen sich auf den Anteil der Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler der einzelnen Kantone. Die Besoldungskosten sind demnach im Kanton Basel-Landschaft für den Kindergarten ca. 10% höher und für die Primarschule ca. 2% höher als der gewichtete Durchschnitt aller Vereinbarungskantone. Die z.T. erheblichen Unterschiede lassen sich insbesondere durch unterschiedliche Pflichtlektionen der Schülerinnen und Schüler, Lehrpersonen-Lektionendeputate pro Klasse, Klassen- und Kursbildungsnormen, unterschiedliche Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen sowie durch unterschiedliche Anteile an Schulen mit ungünstiger Betriebsgrösse für die Klassenbildung erklären.

Darstellung 4: Durchschnitt Besoldungskosten Kindergarten und Primarschule pro Schüler/in und Jahr im Vergleich der Kantone des [Regionalen Schulabkommens NW EDK](#), 2018

	KG	Primar
BL	9'607	11'707
AG	10'213	10'175
BS	14'580	15'953
SO	8'797	11'155
BE	7'974	11'443
FR	7'355	9'008
JU	6'846	9'904
LU	7'801	10'284
VS	6'551	7'799
ZH	8'909	12'964
gew. Durchschn.	8'755	11'472

(4) Entwicklung der öffentlichen Aufgaben und Ausgaben im Kanton Basel-Landschaft

Aufgaben und Ausgaben stehen in öffentlichen Haushalten in einem gewissen Konkurrenzverhältnis zueinander, namentlich bei steuerfinanzierten Aufgaben. Die Darstellung 5 zeigt die Entwicklung der Ausgaben des Kantons und der Einwohnergemeinden der Jahre 2010 bis 2017. Daraus wird ersichtlich, dass die Ausgaben um durchschnittlich 17,9% gestiegen sind. In der Gesundheit ist der Anstieg mit 55,3% am stärksten. Die Ausgaben für Bildung stiegen im selben Zeitraum mit 24,2% am zweitstärksten.

Darstellung 5: Entwicklung Ausgaben des Kantons und der Einwohnergemeinden für Bildung, Gesundheit und Soziale Wohlfahrt in Mio. Franken

Aufgabe	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Wachstum 2010 bis 2017
Total	3'337	3'703	3'566	3'717	4'725	3'771	4'098	3'933	17.9%
Bildung	1'046	1'289	1'047	1'085	1'120	1'210	1'253	1'300	24.2%
Gesundheit	340	357	402	482	506	501	490	528	55.3%
Soziale Wohlfahrt	587	623	628	654	671	680	687	710	21.0%
Rest	1'363	1'435	1'489	1'496	2'428	1'380	1'668	1'395	2.3%

Quelle: FS-Modell, Eidgenössische Finanzverwaltung

Das Konkurrenzverhältnis zwischen den öffentlichen Aufgaben wird akzentuiert, wenn aufgrund der wachsenden Nachfrage und/oder «öffentlicher Bestellung» von Leistungen eine Entwicklungsdynamik

besteht. Im Bildungswesen wächst aus verschiedenen Gründen die sogenannte Bildungserwartung: Der Anteil der nachwachsenden Generation, welcher einen Tertiärstufenabschluss erwirbt, wird sukzessive grösser. Als Konsequenz sind mehr Schülerinnen und Schüler länger im öffentlich finanzierten Bildungswesen für den Erwerb einer anspruchsvollen Erstausbildung. So stieg die Hochschulabschlussquote der 25- bis 34-Jährigen mit einem Abschluss einer universitären Hochschule oder Fachhochschule inkl. Pädagogischer Hochschule in der Schweiz von 12,5% (BL: 14,3%) im Jahr 2000 auf 30,3% (BL: 34%) im Jahr 2019. Zusätzlich stieg die Beteiligung an der höheren Berufsbildung der Tertiärstufe, so dass gemäss der [Schweizerischen Arbeitskräfte-Erhebung \(SAKE\)](#) gegenwärtig insgesamt rund 50% der 25- bis 34-Jährigen über einen Tertiärstudienabschluss verfügen. Und auch die mit öffentlichen Mitteln geförderte allgemeine und berufliche Weiterbildung in der gesamten Lebensspanne gewinnt an Bedeutung, ebenso Angebote für bildungsbenachteiligte Gruppen für den Erwerb von Grundkompetenzen oder eine Nachholbildung nach Art 32 der Verordnung über die Berufsbildung (BBV). Zum Bildungsangebot gehören auch Bibliotheken als öffentliche Infrastruktur für lebensbedeutendes Lernen, Literatur und Kultur.

(5) Bildungsausgaben der Baselbieter Gemeinden

Zwar haben die Bildungsausgaben der Gemeinden – gemessen am Nettoaufwand ohne ausserordentlichem Aufwand und Ertrag – seit dem Jahr 2010 von CHF 284 Mio. auf CHF 372 Mio. im Jahr 2019 zugenommen. Der Anteil der Bildungsausgaben an den Gesamtausgaben der Gemeinden ist indes nicht gestiegen und schwankt zwischen 38% und 42%.

Der Kanton beteiligt sich heute im Rahmen des Finanzausgleichs mit der Lastenabgeltung Bildung (CHF 11,7 Mio.) und der Kompensationsleistung für das 6. Primarschuljahr (CHF 34,9 Mio.) mit insgesamt CHF 46,6 Mio. pro Jahr massgeblich an den Kosten der Gemeinden. Berücksichtigt man diese nicht im Bildungsbereich, sondern bei den unter Finanzen verbuchten Kantonsbeiträgen, dann ist der absolute Anstieg weitaus weniger deutlich (von CHF 277 Mio. im 2010 auf CHF 325 Mio. im 2019). Gemessen an den Gesamtausgaben ist der Anteil sogar rückläufig (von 41% im 2010 auf 35% im 2019). Die nachfolgende Darstellung 6 zeigt die dargelegten Entwicklungen auf:

Darstellung 6: Entwicklung Nettoaufwand Laufende Rechnung der Einwohnergemeinden nach Aufgaben in CHF Mio. und Total Kanton

Ordentlicher Nettoaufwand aller Gemeinden in Mio. Franken	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gesamt (ohne Finanzen)	676,5	698,4	749,2	773,4	744,5	780,6	819,9	839,2	870,4	922,1
Bildung	284,2	278,3	285,7	292,5	289,8	302,1	331,2	341,4	352,5	372,0
in % am Gesamten (ohne Finanzen)	42%	40%	38%	38%	39%	39%	40%	41%	41%	40%
Kompensationsleistung 6. Primarschuljahr						14,5	34,9	34,9	34,9	34,9
Lastenabgeltung Bildung	7,6	7,1	7,4	7,1	6,9	6,9	11,7	11,7	11,7	11,7
Bildung abzüglich Lastenabgeltung und Kompensationsleistung	276,6	271,1	278,4	285,4	283,0	280,6	284,6	294,8	305,9	325,4
in % am Gesamten (ohne Finanzen)	41%	39%	37%	37%	38%	36%	35%	35%	35%	35%

Quelle: Statistisches Amt Basel-Landschaft

Neben der Lastenabgeltung Bildung und der Kompensationsleistung ist zu beachten, dass der Ressourcenausgleich im Kanton Basel-Landschaft im Vergleich zu den anderen Kantonen relativ grosszügig ausgestaltet ist und wegen seiner Ungebundenheit ebenfalls zur Finanzierung der Bildungsausgaben eingesetzt wird. Im Jahr 2020 erhielten die Empfängergemeinden Gutschriften im Umfang von CHF 72 Mio.

Schliesslich muss in Rechnung gestellt werden, dass der Kanton Leistungen zugunsten des Kindergartens und der Primarschule wie obligatorische Lehrmittel, Weiterbildung, Beratung, Schulpsychologischer Dienst oder Personaladministration erbringt, die in den Gemeinderechnungen nicht ausgewiesen sind und gemäss Aufschlüsselung des Statistischen Amtes ca. CHF 12 Mio. pro Jahr betragen.

(6) Standorte und Einzugsgebiete Primarstufe und Musikschule

Primarstufe

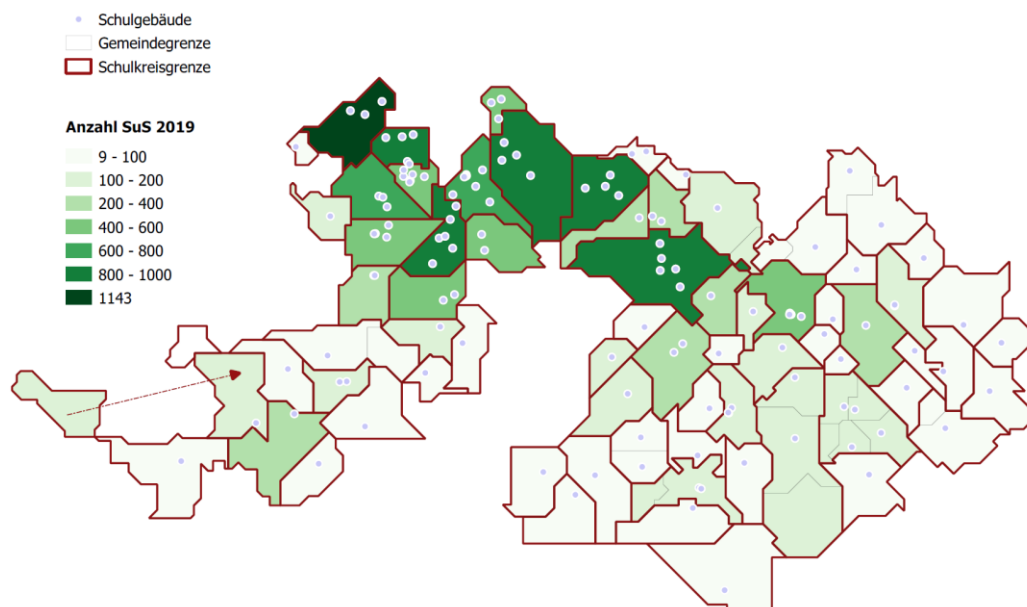
Die Einwohnergemeinden führen 71 Kindergärten und Primarschulen z.T. mit überkommunalem Einzugsgebiet und insgesamt 21'693 Schülerinnen und Schülern (2019), die von 2'841 Lehrpersonen (VZÄ: 1'879) unterrichtet wurden. Aus der Optik der «Bildungsversorgung» werden von den insgesamt 23'257 Schülerinnen und Schülern der Primarstufe mit Wohnsitz in einer Baselbieter Gemeinde 92,9% an einer kommunal getragenen Primarstufe unterrichtet. 1'295 Schülerinnen und Schüler werden an einer Privatschule unterrichtet mit entsprechender privater Kostentragung, und 369 Schülerinnen und Schüler der Primarstufe beanspruchen Leistungen der heute zu 100% durch den Kanton finanzierten Sonderschulung.

Die nachfolgende Darstellung 7 zeigt die Spannbreite zwischen den Schulen mit den meisten Schülerinnen und Schülern (Allschwil 1'585; Muttenz 1'380; Pratteln 1'268; Reinach 1'254 Schülerinnen und Schüler) und den «kleinsten» Schulen (Hemmiken 9; Buckten 26; Lauwil 28; Häfelfingen 29; Wittinsburg 31). Insgesamt 35 Schulen der Primarstufe unterrichten unter 100 Schülerinnen und Schüler.

Die Nettokosten pro Jahr zulasten der Gemeinden betragen im Mehrjahresdurchschnitt 2016 bis 2018 rund CHF 257,52 Mio. Die Durchschnittskosten pro Jahr für eine Schülerin bzw. einen Schüler am Kindergarten betrug im Jahre 2018 CHF 13'567 und an der Primarschule CHF 16'254.

Die nachfolgende Darstellung 7 zeigt die durch die Gemeinden getragenen Kindergärten und Primarschulen mit den Einzugsgebieten als «Schulkreisgrenzen» sowie die Grösse der einzelnen Schulen. Nicht abgebildet ist der ausserkantonale Schulbesuch von Schülerinnen und Schülern (Burg in Metzerlen) sowie der Schulbesuch an Privatschulen.

Darstellung 7: Kindergärten und Primarschulen nach Einzugsgebieten



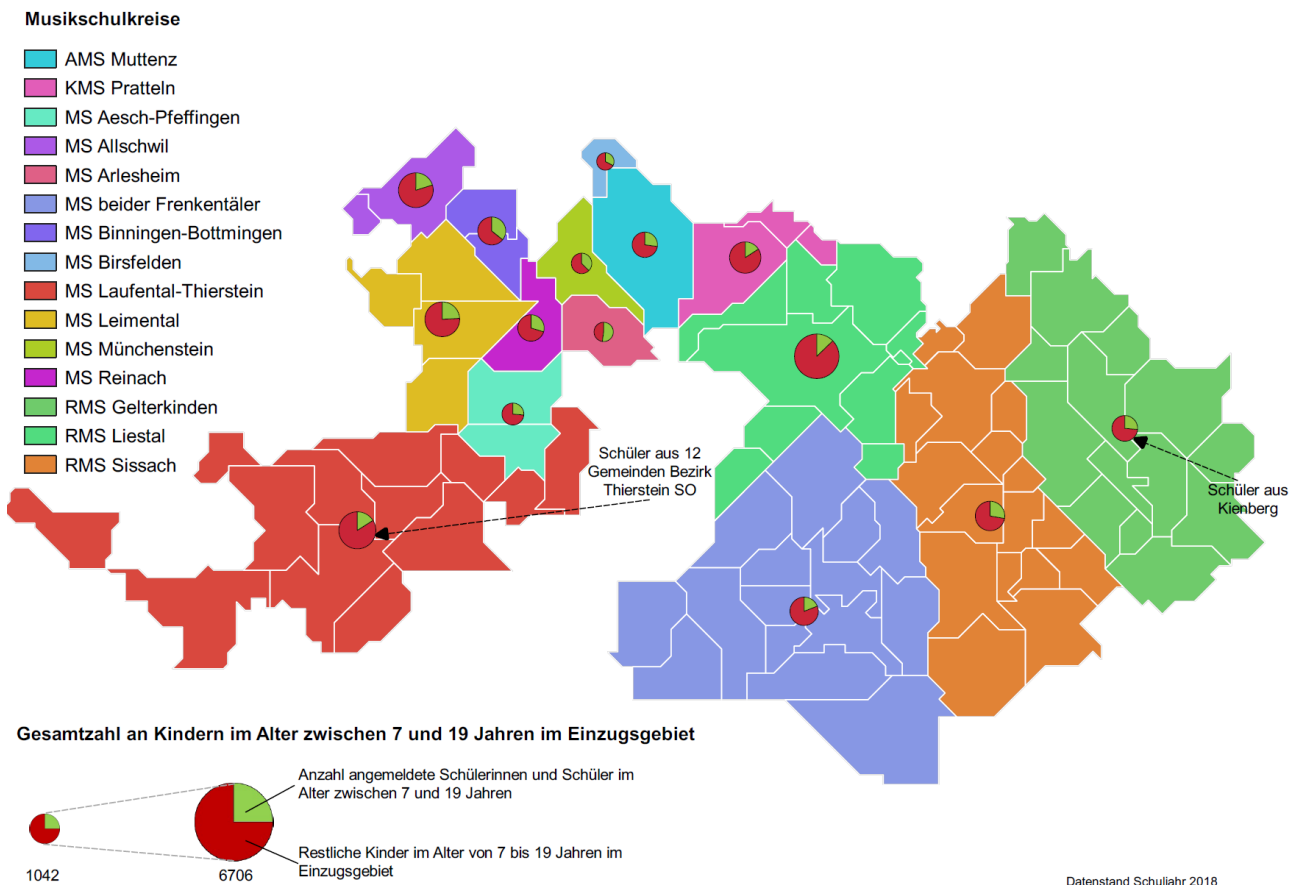
Quelle: Stat Amt / Kantonsplanung

Musikschule

Die Einwohnergemeinden führen 15 Musikschulen mit mehrheitlich überkommunalem Einzugsgebiet und mit insgesamt 13'395 Schülerinnen und Schülern, die von 553 Lehrpersonen mit einem Durchschnittspensum von 40% unterrichtet wurden. Die nachfolgende Darstellung 8 zeigt die Spannbreite

der Grösse der Musikschulen mit Birsfelden als kleinster Musikschule mit 352 Schülerinnen und Schülern und Leimental und Binningen-Bottmingen als die beiden grössten Musikschulen mit je gegen 1'000 Schülerinnen und Schülern. Die Darstellung zeigt auch, dass der Anteil aller Schülerinnen und Schüler des Einzugsgebietes, welche das Angebot nutzen, stark variiert von 13% an der Musikschule Liestal bis zu 52% an der Musikschule Arlesheim. Die Nettokosten pro Jahr zulasten der Gemeinden betragen im Mehrjahresdurchschnitt 2016 bis 2018 rund CHF 25,7 Mio., wobei Erziehungsberechtigte im Jahr 2018 zusätzlich CHF 10,13 Mio. an die Gesamtkosten beisteuerten.

Darstellung 8: Musikschulen mit Einzugsgebieten, Schüler/innenzahlen und Anteil an Gleichaltrigen



Quelle: Stat Amt / Kantonsplanung

(7) Unterschiede Kosten pro Schüler/in Primarstufe pro Jahr nach Wohnort / Schulort und Kosten pro Einwohner/in Musikschule

Die Durchschnittskosten pro Schülerin und Schüler im Jahr variieren von Gemeinde zu Gemeinde für die Primarstufe, auch wenn die Kosten für die Schulliegenschaften ausgeklammert werden. Die Unterschiede in den Durchschnittskosten entstehen insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Zusammensetzung der Schülerschaft und dem damit verbundenen Bedarf an Spezieller Förderung inkl. Deutsch als Zweitsprache, der Altersstruktur der Lehrerschaft und vor allem auch durch die Anzahl Schülerinnen und Schüler als Voraussetzung der Klassenbildung. Grössere Schulen sind bei ähnlicher Zusammensetzung der Schülerschaft kostengünstiger, und Fixkosten für den Betrieb einer Schule teilen sich auf mehr Schülerinnen und Schüler auf. Bei den 30 Gemeinden mit den höchsten Kosten pro Schüler/in und Jahr (ohne Schulliegenschaften) handelt es sich um Gemeinden mit unter 2'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Die von den Gemeinden getragenen Kosten für das Musikschulangebot pro Einwohner/in zeigt ebenfalls erhebliche Unterschiede unter den Gemeinden auf.

Die Musikschule ist gemäss § 51 BildG freiwillig, die Einwohnergemeinden sind jedoch verpflichtet, bis zum Abschluss der Sekundarstufe II ein zwischen Regierungsrat und Gemeinden abgestimmtes Mindestangebot anzubieten. Die Kostenbeiträge der Musikschüler/innen dürfen gemäss § 10 Abs. 2 BildG $\frac{1}{3}$ der effektiven Kosten nicht überschreiten und sollen so ausgestaltet sein, dass sie für alle Schülerinnen und Schüler zugänglich sind. Die unterschiedlichen Kosten pro Einwohner/in der Gemeinden zugunsten der Musikschulen resultieren durch Unterschiede im Angebot, bei den Kostenbeiträgen und in der Nutzung des Angebots durch Schülerinnen und Schüler.

Die nachfolgende Darstellung 9 zum Nettoaufwand der einzelnen Gemeinden für ihre Schülerinnen und Schüler am Kindergarten und der Primarschule sowie an den Musikschulen zeigt einen Mittelwert der Jahre 2016-2018. Dabei ist gemäss (6) in Rechnung zu stellen, dass zwar alle Gemeinden Trägerinnen der Primarstufe und der Musikschule sind, dass sie aber nicht an allen Orten geführt und z.T. im Rahmen von Zweckverbänden finanziert werden. Auch weisen die Kosten für den Schulraum je nach Abschreibung erhebliche Unterschiede aus.

Darstellung 9: Nettoaufwand Primarstufe und Musikschule pro Gemeinde – Mittelwert 2016-2018 in Franken

	Primarstufe mit Schullie-genschaften Kosten pro Schüler/in	Primarstufe ohne Schullie-genschaften pro Schüler/in	Musikschule pro Einwohner/in
Total	14'661	12'347	89
Bez. Arlesheim	14'417	12'029	101
Aesch	14'457	12'522	101
Allschwil	14'647	11'672	89
Arlesheim	14'407	11'774	165
Biel-Benken	14'389	11'354	92
Binningen	14'965	13'061	96
Birsfelden	15'513	13'407	84
Bottmingen	16'870	12'221	89
Ettingen	16'393	12'380	79
Münchenstein	14'751	12'818	107
Muttenz	12'284	10'851	105
Oberwil	13'066	10'280	91
Pfeffingen	15'372	13'238	195
Reinach	14'379	12'021	93
Schönenbuch	13'650	12'070	102
Therwil	14'360	12'607	100
Bez. Laufen	15'848	13'199	59
Blauen	15'994	12'566	85
Brislach	16'674	12'233	56
Burg i.L.	13'554	12'884	45
Dittingen	16'534	14'150	19
Duggingen	13'601	11'662	68
Grellingen	16'251	14'340	45
Laufen	15'663	12'769	69
Liesberg	14'313	12'477	42
Nenzlingen	14'166	12'467	80
Roggenburg	28'049	25'894	59
Röschenz	14'940	12'556	83
Wahlen	17'267	15'044	47
Zwingen	14'439	11'993	40
Bez. Liestal	14'695	12'363	75
Arisdorf	17'288	14'281	81
Augst	17'467	14'094	63

	Primarstufe mit Schullie-genschaften Kosten pro Schüler/in	Primar-stufe ohne Schullie-genschaften pro Schüler/in	Musikschule pro Einwohner/in
Bez. Sissach	14'724	12'800	94
Anwil	15'439	13'968	84
Böckten	14'782	12'940	73
Buckten	14'007	14'440	93
Buus	12'585	12'874	109
Diepflingen	14'655	11'727	112
Gelterkinden	13'016	11'271	95
Häfelfingen	12'996	10'388	166
Hemmiken	26'540	20'023	78
Ittingen	15'598	12'323	78
Känerkinden	17'918	13'580	73
Kilchberg	15'910	15'015	116
Läufelfingen	13'872	11'915	94
Maisprach	22'704	15'457	91
Nusshof	15'657	15'657	173
Oltingen	15'836	14'730	97
Ormalingen	15'251	13'045	96
Rickenbach	19'323	17'357	90
Rothenfluh	14'855	13'526	108
Rümlingen	12'350	15'166	76
Rünenberg	17'558	13'892	80
Sissach	13'534	12'062	110
Tecknau	15'915	13'841	78
Tenniken	16'610	16'231	66
Thürnen	15'019	12'245	58
Wenslingen	16'342	13'157	101
Wintersingen	16'371	12'918	75
Wittinsburg	14'364	15'290	216
Zeglingen	19'103	15'879	86
Zunzgen	13'888	11'710	73
Bez. Walden-burg	15'337	13'192	64
Arboldswil	14'534	12'000	56
Bennwil	13'552	11'953	73
Bretzwil	14'932	13'246	126

	Primarstufe mit Schulliegenschaften Kosten pro Schüler/in	Primarstufe ohne Schulliegenschaften pro Schüler/in	Musikschule pro Einwohner/in
Bubendorf	15'564	12'332	79
Frenkendorf	13'898	12'075	41
Füllinsdorf	15'227	12'892	62
Giebenach	15'912	13'014	50
Hersberg	20'495	20'495	62
Lausen	13'947	11'333	64
Liestal	14'986	12'228	82
Lupsingen	14'454	12'325	135
Pratteln	14'259	12'533	78
Ramlingen	16'838	13'293	110
Seltisberg	14'880	12'339	127
Ziefen	12'794	10'675	72

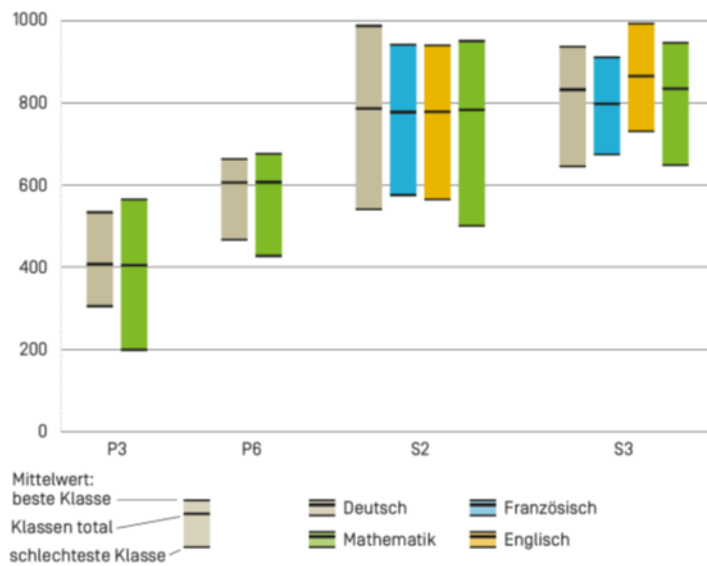
	Primarstufe mit Schulliegenschaften Kosten pro Schüler/in	Primarstufe ohne Schulliegenschaften pro Schüler/in	Musikschule pro Einwohner/in
Diegten	14'931	15'741	91
Eptingen	14'198	14'140	50
Hölstein	13'950	11'033	50
Lampenberg	16'182	14'790	112
Langenbruck	17'473	15'020	49
Lauwil	15'677	15'124	48
Liedertswil	14'400	14'400	34
Niederdorf	16'702	12'913	50
Oberdorf	14'309	12'234	43
Reigoldswil	15'839	13'256	84
Titterten	15'365	11'842	87
Waldenburg	20'885	14'991	50

(8) Unterschiede in den Leistungen der Schülerinnen und Schüler nach Schulstufen – Sicherung eines ortsunabhängigen Bildungserfolgs für alle Schülerinnen und Schüler

Die unterschiedlichen Kosten pro Schülerin bzw. Schüler pro Jahr sind Informationen zum «Input», den die Gemeinden als Schulträgerinnen der Primarstufe leisten. Im Zusammenhang mit den Abklärungen für das zum Teil schlechte Abschneiden des Kantons Basel-Landschaft bei der gesamtschweizerischen Überprüfung der Grundkompetenzen der obligatorischen Schule durch die EDK in den Jahren 2016 und 2017 wurden vertiefte Analysen von Leistungsmessungen vorgenommen. Eine anonymisierte Auswertung aller Leistungserhebungen der Checks hat darüber hinaus gezeigt, dass die Mittelwerte von Klassen und ganzen Schulen unterschiedlich sind. Z.B. waren bei der Leistungsmessung der Lesefähigkeit Deutsch in den 6. Klassen der Primarschule (Check P6) bei rund ¼ aller Klassen unzureichend bzw. deutlich abfallend im Vergleich zur grossen Mehrheit aller Klassen und noch deutlicher zu den am besten abschneidenden ¼ aller Klassen. Solche Unterschiede in den Mittelwerten gibt es sowohl im Vergleich zwischen den einzelnen Primarschulen als auch zwischen den einzelnen Sekundarschulen. Die Ursachen für die Unterschiede in den Leistungen der Schülerinnen und Schüler können allerdings nicht pauschal der Leistungsfähigkeit der einzelnen Schule oder den Lehrpersonen einer Klasse oder gar den unterschiedlichen Engagements der einzelnen Gemeinden bei der Wahrnehmung und Ressourcierung ihrer Trägerschaftsaufgaben z.B. bei den Schulbibliotheken zugeschrieben werden. Ein erheblicher Anteil der Leistungsunterschiede dürfte aufgrund der unterschiedlichen Lernvoraussetzungen durch Fremdsprachigkeit, Migrationshintergrund und/oder soziale Bildungsferne begründet sein, der auch durch gute Lernbedingungen im Unterricht und durch die Schule nur zum Teil ausgeglichen werden kann.

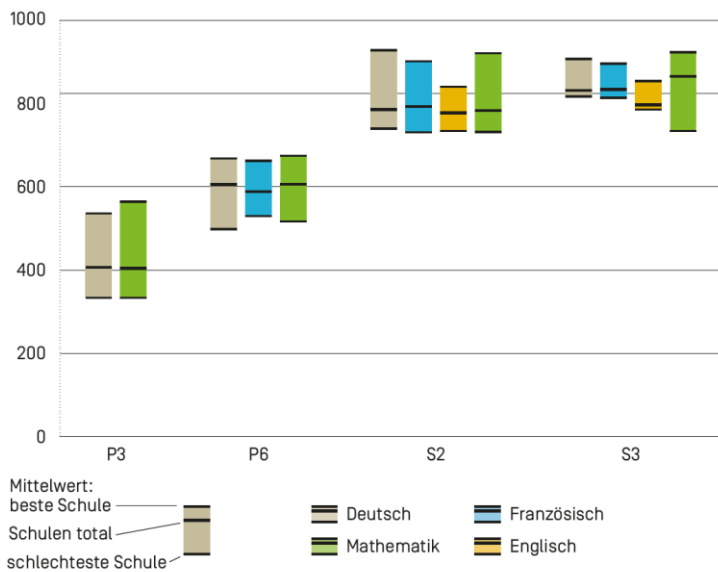
Der Anspruch auf eine minimale Grundbildung zur Sicherung des Bildungserfolgs für alle Schülerinnen und Schüler erhält angesichts der wachsenden Anforderungen des Berufslebens und des lebenslangen Lernens an Bedeutung. Die Chancen der Schülerinnen und Schüler müssen unabhängig vom Standort einer Schule in einer Gemeinde gleichwertig sein. Die Bandbreite der Unterschiede in den Mittelwerten der Ergebnisse der Leistungsmessungen Checks P3 und P6 an der Primarschule und den Checks S2 und S3 an den Sekundarschulen zeigt die nachfolgende Darstellung 10 mit Bezug zu den Klassen und Darstellung 11 mit Bezug zu den einzelnen Primar- und Sekundarschulen.

Darstellung 10: Bandbreiten Mittelwerte alle Klassen Primarschulen Checks P3 und P6 2018 sowie alle Klassen Sekundarschulen S2 und S3 2019



Quelle: IBE 2019; vgl. [Bildungsbericht Basel-Landschaft 2019 S. 24](#)

Darstellung 11: Bandbreiten Mittelwerte einzelne Primarschulen Checks P3 und P6 2018 sowie einzelne Sekundarschulen S2 und S3 2019



Quelle: IBE 2019; vgl. [Bildungsbericht Basel-Landschaft 2019 S. 24](#)

3.2.3. *Regelung der Schul-Trägerschaft im Kanton Basel-Landschaft*

Gemäss § 96 der [Kantonsverfassung \(KV\)](#) regelt das Gesetz die Trägerschaft der öffentlichen Schulen und anderer öffentlicher Institutionen, die der Erziehung oder der Berufsausbildung dienen. Der Kanton unterstützt die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Schulbereich. Die §§ 13-16 des [BildG](#) weisen den Einwohnergemeinden und dem Kanton die Trägerschaft und die damit verbundenen Aufgaben zu. Die Einwohnergemeinden sind Trägerinnen der Primarstufe mit Kindergarten und Primarschule einschliesslich der Speziellen Förderung und der Logopädie als pädagogisch-therapeutischer Massnahme. Als Trägerinnen der Musikschule stellen die Einwohnergemeinden ein fakultatives Angebot für Schülerinnen und Schüler bis zum Abschluss der Sekundarstufe II zur Verfügung und gewährleisten bei Kostenbeiträgen von höchstens $\frac{1}{3}$ der Kosten die Zugänglichkeit dieses Angebots für alle Schülerinnen und Schüler. § 15 BildG gibt die Aufgaben der Trägerschaft wie folgt vor:

§ 15 Aufgaben der Trägerschaft

¹ Die Einwohnergemeinden und der Kanton haben als Schulträgerinnen bzw. als Schulträger folgende Aufgaben:

- a. sie legen das Einzugsgebiet ihrer Schulen und Schulhäuser fest;
- b. sie regeln die Wahl der Schulräte;
- c. sie errichten, unterhalten und finanzieren die Schulbauten und Schuleinrichtungen;
- d. sie kommen für das Schulmaterial auf;
- e. sie tragen die Lohnkosten aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schulen;
- f. sie regeln die Anstellungsbedingungen der nicht unterrichtenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schulen;
- g. sie bieten bei Bedarf eine Verpflegungsmöglichkeit über die Mittagszeit an. Sie haben diesbezüglich alle 3 Jahre eine Bedarfsabklärung durchzuführen. Das Nähere regelt die Verordnung;
- h. sie stellen ihren Schülerinnen und Schülern Bibliotheken oder Mediotheken zur Verfügung.

Bezüglich der lokalen Steuerung durch die Trägerschaft weist das BildG den einzelnen Schulen als Handlungs- und Gestaltungsebene ausdrücklich verantwortete Freiräume aus. Gemäss § 58 BildG sind Schulen teilautonome, geleitete Organisationen, die verantwortlich für das Erreichen der Bildungsziele und für die Einhaltung der Vorgaben des Kantons und der Trägerschaft sind. Die lokale Umsetzung des kantonalen Bildungsauftrags erfolgt über das Schulprogramm, das unter Mitwirkung und Anhörung des Lehrpersonenkonventes auf Antrag der Schulleitung durch den Schulrat erlassen wird. Darin werden periodisch das pädagogische und organisatorische Konzept der Schule mit den Massnahmen der Speziellen Förderung, die Form der Zusammenarbeit mit den Erziehungsberechtigten, die Mitsprache der Schülerinnen und Schüler, der Einsatz der gemäss Budget beschlossenen Mittel sowie die Grundsätze der internen Evaluation festgelegt. Der Schulrat ist für die Durchführung der internen Evaluation verantwortlich und gewährleistet die Umsetzung der aus der internen und externen Evaluation resultierenden Massnahmen.

3.2.4. *Entwicklung des Finanzausgleichsgesetzes mit Bezug zur Schulträgerschaft und -finanzierung im Kanton Basel-Landschaft*

In den vergangenen Jahrzehnten fanden mehrere Gesetzesrevisionen mit dem Ziel statt, die Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu entflechten. Für eine Aufgabe soll es nur eine Trägerschaft geben, welche diese Aufgabe auch zu 100% finanziert. Bereits im Gesetz über die Aufgaben- und Lastenverteilung aus dem Jahr 1982 wurde dieser Grundsatz festgehalten. Damals wurden beispielsweise die Beiträge der Gemeinden an die Sekundar- und Berufsschulen aufgehoben. Mit dem Gemeindebeitragsgesetz aus dem Jahr 1997 wurden die bisherigen Mischfinanzierungen Alkoholfürsorge und Betäubungsmittelsucht vollständig an den Kanton und die Alters- und Pflegeheimbeiträge und die Mietzinsbeiträge vollständig an die Gemeinden übertragen. Mit dem Bildungsgesetz vom 6. Juni 2002 wurden die kantonalen Beiträge an die Besoldungskosten der Musikschulen aufgehoben. Zudem ging die Trägerschaft der Realschule von den Gemeinden an den Kanton über. Somit wurde der Kanton alleiniger Träger der Sekundarstufe I. Mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz vom 25. Juni 2009 (SGS 185, FAG) wurden in einem weiteren Schritt die Gemeindebeiträge an die Jugendhilfe und

an den öffentlichen Verkehr sowie die Kantonssubventionierung der Lehrpersonenlöhne der Kindergärten und Primarschulen von finanzschwachen Gemeinden aufgehoben. Ressourcenausgleich unter den Gemeinden und Lastenausgleich mit kantonalen Beiträgen wurden konsequent getrennt. Mit der Finanzausgleichsrevision im Jahr 2016 wurde die unspezifische Mischfinanzierung im Bereich der Ergänzungsleistungen aufgehoben. Seither finanzieren die Gemeinden die altersbedingten Ergänzungsleistungen und der Kanton die behinderungsbedingten Ergänzungsleistungen.

Anhand der Aufhebung der kantonalen Subventionen an die Besoldung der Kindergarten- und Primarlehrpersonen kann aufgezeigt werden, warum die damalige Mischfinanzierung falsche Anreize gegeben und einen ineffizienten Mitteleinsatz begünstigt hat: Wenn beispielsweise die Hälfte der Löhne der Lehrpersonen vom Kanton bezahlt wird, dann sind die Gemeinden weniger bereit, durch die Zusammenlegung von Schulstandorten die Klassenbildung zu optimieren und dadurch den Stellenbedarf an Lehrpersonen und die Kosten zu reduzieren. Unter Umständen ist es wegen den Subventionen für eine Gemeinde günstiger, eine zu kleine Klasse an der eigenen Schule selbst zu führen als ihre Kinder wegen der zusätzlichen und kantonal nicht subventionierten Transportkosten in der Nachbargemeinde zur Schule zu schicken. Allerdings war dies eine besondere Problematik der damaligen Form der Subvention. Es wurden Lehrpersonen-Besoldungskosten von einzelnen Gemeinden und nicht Leistungen mit Normkostenpauschalen mit Bezug zu kantonalen Durchschnittskosten subventioniert. Der heutige allgemeine Ressourcenausgleich unter den Gemeinden zur Sicherung der Finanzierbarkeit auch der Primarstufe sowie der durch den Kanton finanzierte Bildungslastenausgleich hat diese kostentreibenden Anreize beseitigt. Auch bei der Aufgaben- und Lastenverschiebung im Zuge der Verlängerung der durch die Gemeinden getragenen Primarschule von 5 auf 6 Jahre ab Schuljahr 2015/2016 und der entsprechenden Verkürzung der kantonal getragenen Sekundarschule von 4 auf 3 Jahre, beschloss der Landrat eine anreizneutrale Änderung des Finanzausgleichsgesetzes: Zur Kompensation der Aufgabenverschiebung «6. Primarschuljahr» leistet der Kanton den Gemeinden nach ihrem Schüleranteil jährlich insgesamt CHF 34,89 Mio. Diese Beitragspauschale entsprach den kantonalen Durchschnittskosten pro Schülerin bzw. pro Schüler, so dass die jeweiligen Kosten der einzelnen Gemeinden als Schulträgerinnen keinen Einfluss auf die Beitragshöhe hatten und haben. Es werden also anreizneutral Leistungen als Durchschnittspauschale abgegolten und nicht Kosten einer einzelnen Gemeinde. Hat eine Gemeinde einen höheren Anteil Schülerinnen und Schüler, erhält sie einen entsprechend höheren Anteil an den Kompensationsbeiträgen.

3.2.5. Prinzip der Kostenneutralität für Kanton und Gemeinden bei Aufgabenverschiebungen

Sämtliche Aufgabenverschiebungen und Aufhebungen von Mischfinanzierungen der letzten Jahrzehnte wurden kostenneutral für den Kanton und die Gemeinden ausgestaltet. D.h. die geänderten Finanzströme wurden anderweitig kompensiert. Ziel war es jeweils, dass keine Staatsebene (Kanton oder Gemeinden insgesamt) wegen einer Aufgabenverschiebung den Steuerfuss anpassen musste. Bis zum neuen Finanzausgleichsgesetz 2009 erfolgte der Ausgleich über die Anpassung des Anteils der Kosten, welche die Gemeinden an den Ergänzungsleistungen zu tragen hatten (EL-Schlüssel). Bei der Einführung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) wurde erstmals die Kompensation infolge der Entlastung des Kantons wegen der Auflösung der Amtsvormundschaften nicht mehr als Anpassung des EL-Schlüssels, sondern als jährlichen, fixen Frankenbetrag an die Gemeinden festgelegt. Seither wurden alle Aufgabenverschiebungen über diese Kompensationsleistungen (§ 15a-15c FAG) ausgeglichen. Die Kompensationsleistungen bemessen sich an den bisherigen Kosten der verschobenen Aufgaben und wurden bewusst nicht der Kostenentwicklung angepasst, um diejenige Staatsebene, welche die Aufgabe abgibt, aus der Verantwortung zu entlassen. Ein weiterer Vorteil der Kompensationsleistung ist die Möglichkeit der Ausrichtung der Verteilung auf die einzelnen Gemeinden anhand der unterschiedlichen Belastungen (z.B. nach der Schülerzahl).

3.2.6. Bedeutung der Gemeindeautonomie im schweizerischen Schulwesen – Prinzip der Subsidiarität und «fiskalischen Äquivalenz» der Aufgabenzuordnung

Für die obligatorische Schule kann davon ausgegangen werden, dass eine öffentlich-demokratische Steuerung und Trägerschaft weiterhin in der Öffentlichkeit und bei Eltern hohe Akzeptanz findet. Eine

Entwicklung in Richtung einer marktwirtschaftlichen Steuerung mit freier Schulwahl bzw. durch Erziehungsberechtigte an anerkannten Schulen einlösbarer Bildungsgutscheinen kann in den nächsten Jahren ausgeschlossen werden. Sollte den Erziehungsberechtigten Wahlmöglichkeiten angeboten werden, könnten diese mit der entsprechenden gesetzlichen Grundlage auch innerhalb der öffentlichen Schule geschaffen werden. So könnte z.B. ein Trägerschaftsverbund mehrerer Gemeinden eine gebundene Form der Tagesschule, in welcher Unterricht und Betreuung in einem gemeinsamen pädagogischen Konzept verbunden ist, zentralisiert führen und den Erziehungsberechtigten zur Wahl anbieten. Gebundene Formen der Tagesschulen sind eine wichtige Option, wenn ein erheblicher Teil von Familien für ihre Kinder eine solche Verbindung von Unterricht und Betreuung zugunsten ihrer Kinder, aber auch zur Vereinbarkeit zwischen Beruf und Familie, beanspruchen möchte. Bildung und die Unterstützung des Aufwachsens der Schülerinnen und Schüler haben in den Gemeinden mehrere Orte, so dass sich Schulen zugunsten der Sicherung guter Aufwachsensbedingungen vernetzen müssen: Sozialraumorientierte Schulen bilden Netzwerke, in denen weitere Institutionen, die ein Kind begleiten, betreuen oder anderweitig fördern – wie z.B. Sportvereine – kooperieren. Neben der Vernetzung der Schule in der Gemeinde stellt sich die Aufgabe der Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen im guten Zusammenwirken zwischen Gemeinden und Kanton. Z.B. sind als Teil der Systementwicklung zwischen Kanton und Gemeinden abgestimmte Pilotprojekte oder Schulversuche zu gebundenen Formen der Tagesschule denkbar (Beispiel Konzept gebundene Tagesschule 2025 Stadt Zürich).

Für die Gemeinden besteht ein verfassungsmässiger Anspruch gemäss BV und KV, einen wesentlichen Teil der öffentlichen Aufgaben eigenverantwortlich zu gestalten. Wird den Gemeinden dieses Recht zur eigenständigen Gestaltung der Aufgabenerfüllung tatsächlich zugebilligt, dürften bürgernahe Lösungen mit hoher Identifikation der Bevölkerung und ein «Wettbewerb der Ideen» sowie entsprechende «Versuchslaboratorien» begünstigt werden, welche die «Möglichkeitsräume» erkunden. Gemeindeautonomie kann die kreative Gestaltungskraft der Einwohnerinnen und Einwohner für Problemlösungen stärken helfen. Die Freiheit aller Menschen wird gerade auch dadurch bestimmt, dass sie im direkten Dialog auf ihr Gemeinwesen und ihre Lebensumstände Einfluss nehmen können. Auch sind Gemeinden sehr unmittelbar mit einem Problemdruck konfrontiert, sie sind sozusagen am Puls der Zeit: In einzelnen Gemeinden ist der Druck für die Lösungsentwicklung z.B. für migrationsbedingte Aufgabenstellungen oder der Einrichtung von Tagesstrukturen akuter. Eine Bereitschaft, mit einem Pilotprojekt oder mit einem Schulversuch einen Beitrag zur Lösungsentwicklung zu leisten, ist dementsprechend auch grösser. Wird lokal eine Lösung entwickelt, entschieden, umgesetzt und evaluiert, kann sie auch anderen Gemeinden als Schulträgerinnen zu Gute kommen. Wichtig dabei wird bleiben, dass eine lokale Entwicklung immer auch Teil einer stimmigen kantonalen Systementwicklung der Leistungskette in der ganzen Laufbahn Bildung bleibt, so dass Schulen der einzelnen Gemeinden keinen «Flickenteppich» bilden, der aus unverbundenen Einzelprojekten entstehen kann.

Bei einer Verbundaufgabe kann eine Verbundfinanzierung ungünstige Anreize schaffen, Entwicklungen in der Doppelzuständigkeit zu bremsen oder unnötig teure Lösungen zu realisieren. Deshalb ist eine Entflechtung der Finanzierung angezeigt. Die Kurzformel «Wer zahlt, befiehlt!» ist zu kurz gegriffen und entspricht auch inhaltlich nicht vollständig dem Inhalt dem ökonomischen Grundsatz der «fiskalischen Äquivalenz». In der BV wird die Zuweisung der Erfüllung staatlicher Aufgaben wie folgt gefasst:

Art. 43a Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben

- ¹ Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.
- ² Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten.
- ³ Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistung bestimmen.
- ⁴ Leistungen der Grundversorgung müssen allen Personen in vergleichbarer Weise offenstehen.

In der Baselbieter Kantonsverfassung wird dieser Grundsatz der Aufgabenzuordnung in § 47a, angenommen in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2017 und in Kraft seit 1. Januar 2018, und die anzustrebende Zuständigkeit für die Finanzierung wie folgt vorgegeben:

„§ 47a¹ Aufgabenzuordnung

¹ Die Erlassgeber ordnen den Gemeinden die Aufgaben nach dem Grundsatz der Vorrangigkeit der Gemeinde zu (Subsidiarität). Sie tragen nach Möglichkeit dem Grundsatz Rechnung, dass die Zuständigkeit für eine Aufgabe und die dafür notwendigen finanziellen Ressourcen beim gleichen Gemeinwesen liegen (fiskalische Äquivalenz).

2 Sie gewähren den Gemeinden grösstmögliche Regelungs- und Vollzugsfreiheit (Gemeindeautonomie) und können für sie unterschiedliche Regelungen vorsehen (Variabilität).

3 Sie können vorsehen, dass den Gemeinden oder Gemeindeverbänden auf deren Begehren kantonale Vollzugsaufgaben übertragen werden.

Fiskalische Äquivalenz meint zweierlei: Erstens soll der Kreis der Nutzniesser deckungsgleich mit demjenigen der Kosten- und Entscheidungsträger sein. Die zweite Deckungsgleichheit soll zwischen Kostentragung einerseits und Leistungsbestimmung andererseits angestrebt werden. In der KV wird der Grundsatz, dass die Zuständigkeit für eine Aufgabe und deren Finanzierung beim gleichen Gemeinwesen liegt, dadurch relativiert, dass sie nur «nach Möglichkeit» diesem Grundsatz Rechnung trägt. Dies heisst, dass eine Verbundlösung und -finanzierung für die kommunale Schulträgerschaft mit entsprechender Begründung möglich ist, aber ungünstige Folgen und Anreize auszuschliessen sind.

Bei der Nutzniessung kann der Standortvorteil von Gemeinden herausgestrichen werden, wenn sie als Ort für das gute Aufwachsen der Kinder eine hochwertige und erreichbare Primarstufe und Musikschule anbieten können. Dazu gehört auch die Abdeckung des Bedarfs nach Mittagstisch bzw. familienergänzende Betreuung. Auch als Ort der Begegnung und der Kultur sind Schulen ein wichtiger Faktor der Wohnattraktivität einer Gemeinde.

Andererseits hat der Kanton gemäss BV die «Grundausbildung» und den entsprechenden Anspruch der Schülerinnen und Schüler zu sichern. Den Nutzen einer guten Grundausbildung haben später einmal die Schülerinnen und Schüler selbst. Ihnen wird geholfen, an der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Welt teilzuhaben, und sie erwerben sich die Fähigkeit zum Lernen in der ganzen Lebensspanne. Gleichzeitig stellt eine gut qualifizierte Bevölkerung eine wichtige Voraussetzung für den Wohlstand und die soziale Kohäsion der ganzen Bevölkerung dar. Schulische Bildung und gelingende Integration in den Arbeitsmarkt sind ein wichtiges Mittel der Öffentlichkeit zur Armutsbekämpfung und der Reduzierung der damit verbundenen individuellen und gesellschaftlichen Risiken. Die hohen individuellen und gesellschaftlichen Kosten von unzulänglicher Bildung und die Beeinträchtigung der Lebenschancen weisen auf einen Nutzen der Primarstufe hin, von dem die einzelne Einwohnergemeinde zwar profitieren kann, aber dann auch die ganze Gesellschaft. In der Laufbahn Bildung hilft eine sehr gute Primarstufe einer Gemeinde, den Bildungserfolg für alle an der Sekundarschule und den weiterführenden Ausbildungen der Sekundarstufe II entsprechend dem Zielwert von Bund und Kantonen von 95% der 25-Jährigen abzusichern.

Gemäss dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz soll also diejenige Staatsebene die Kosten finanzieren, welche die Leistungen bestellt, steuert und nutzt. Die entscheidende Frage ist nun, ob der Verursacher der Gesetzgeber oder der «Aufgabenverwalter» ist. Würde streng nach dem verkürzten Grundsatz «Wer zahlt, befiehlt» gelebt, müssten fast alle Gemeindeaufgaben an den Kanton übertragen werden, denn viele Aufgaben der Gemeinden sind vom kantonalen Gesetzgeber relativ umfassend und detailliert geregelt. Dies würde dem Subsidiaritätsprinzip widersprechen, wonach eine Aufgabe auf der tiefst möglichen Ebene anzusiedeln ist. Entscheidend ist vielmehr, welchen Handlungsspielraum der kantonale Gesetzgeber dem kommunalen «Aufgabenverwalter» gibt. Im Bildungsbereich hat der Kanton gemäss den obigen Überlegungen ein Interesse daran, dass die Wissensunterschiede, die während der 8 Jahre dauernden Primarstufe entstehen können, relativ gering sind, damit ein reibungsloser Anschluss in die Sekundarschule gewährleistet ist. Ob neben dem kantonalen Lehrplan für das Ziel des «Bildungserfolgs für alle» und für die Chancenfairness tatsächlich alle heutigen gesetzlichen Vorgaben für die Wahrnehmung der Trägerschaftsaufgabe zwingend sind, dürfte eine Kernfrage bei der Ausgestaltung einer Verbundfinanzierung und der Trägerschaft darstellen: Welche Kompetenzen, Gestaltungsräume und Möglichkeit zu «Variabilitäten» sind für den guten Vollzug lohnend? Wie lässt sich

eine gemeinsame Sorge um die Schulqualität in im Verbund Gemeinden – Kanton und unterschiedlichen Rollen verwirklichen?

3.3. Trägerschafts-, Finanzierungs- und Lastenausgleichsmodelle anderer Kantone im Bereich der Volksschule

3.3.1. Allgemeine Entwicklung und Zusammenfassung der Kantonsportraits

Die Trägerschaft der Schulen und ihre Finanzierung sind in den einzelnen Kantonen unterschiedlich gewachsen. Wesentliche Impulse zu einer Neugestaltung der Finanzierung der Schulen gingen vom neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen von 2008 aus mit der Entflechtung von Ressourcen- und Lastenausgleich sowie mit dem Prinzip der «fiskalischen Äquivalenz» (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung; NFA). Folgende Regelungen und Entwicklungen sind in anderen Kantonen zur Schulfinanzierung herauszustreichen:

- Bildungsauftrag und Rahmenbedingungen der kommunal getragenen Schulen sind wesentlich durch die Kantone bestimmt. Lehrpläne, Studententafeln, Klassen- und Kursbildung, Lehrpersonenbesoldung und Unterrichtspensum sind kantonal abschliessend vorgegeben.
- Im Unterschied zum Kanton Basel-Landschaft sind in beinahe allen anderen Kantonen die Gemeinden Trägerinnen der gesamten obligatorischen Schule inkl. Sekundarschule (Ausnahme Basel-Stadt¹).
- Die Finanzierung der obligatorischen Schule ist in der Regel eine Verbundlösung mit Verbundfinanzierung durch Gemeinden und Kanton.
- In den letzten Jahren gab es in verschiedenen Kantonen erhebliche Änderungen in der Finanzierung der Volksschule. Z.T. gibt es eine substantielle Erhöhung der Beiträge des Kantons an die Finanzierung (z.B. Bern, Luzern oder Aargau), aber auch umgekehrt eine Reduktion der kantonal gebundenen Beiträge zugunsten ungebundener Beiträge (z.B. Zürich) oder eine Sicherung der Beiträge auf dem bisherigen Niveau (z.B. Solothurn).
- Die meisten Kantone einschliesslich der Kanton Basel-Landschaft haben in den letzten Jahren die Grundsätze des NFA aufgenommen. Unterschiede auf der Einnahmenseite (Ressourcen) und solche auf der Ausgabenseite (Lasten) werden getrennt voneinander ausgeglichen, die Regeln vereinfacht und die Transparenz und Steuerbarkeit für Gemeinden und Kanton optimiert. Bei einer Finanzierung mit einer Durchschnittskostenpauschale entstehen keine Anreize, besonders teure und kantonal mitzufinanzierende Schulbauten zu errichten oder die Strukturkosten bei der Festlegung eines Schulstandorts und Einzugsgebiets mit allen Auswirkungen inkl. Transportkosten und erweiterter Bedarf an Mittagstisch / familienergänzender Betreuung (FEB) / Räumlichkeiten im Entscheid zu vernachlässigen. Die Anreizneutralität führt dazu, dass die Einwohnergemeinden hinsichtlich der Qualitätskriterien der Effektivität (günstige Voraussetzungen für den Bildungserfolg und den Bedarf der Gemeinde) und der Effizienz (Erreichung der Ziele mit angemessenem Mitteleinsatz) für die bestehenden Zielkonflikte die beste Lösung suchen und im Idealfall auch finden.

In der nachfolgenden Darstellung 12 werden die Regelungen zur Steuerung und Finanzierung der Volksschule der portraitierten Vergleichskantone zusammengefasst. Die Steuerung, Schul-, Unterrichts- und Organisationsentwicklung einschliesslich der Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen und Schulleitungen werden durch den Kanton als Gesetzgeber und durch den Regierungsrat und gegebenenfalls durch den Bildungsrat als kantonaler Schulbehörde für den Vollzug und die Aufsicht geprägt. Die Gemeinden beteiligten sich mit ihren Schulen z.B. bei kantonalen Projekten der Schul- und Unterrichtsentwicklung im Rahmen kantonalen Schwerpunktprogramme (vgl. insbesondere Luzern).

¹ Die Trägerschaft der Primarstufe wurde Riehen und Bettingen mit entsprechender Ausgleichszahlung vom Kanton auf die beiden Gemeinden übertragen (vgl. Gesetzessammlung BS § 12 SG 170.600).

Den Schulen selbst wird in Verbindung mit der lokalen Schulbehörde ein Gestaltungsspielraum zugewiesen, um Schule und Unterricht auf die jeweilige Zusammensetzung der Schülerschaft auszurichten und die besonderen lokalen Anforderungen und Chancen zu nutzen.

Darstellung 12: Zusammenfassung Regelungen Finanzierung Primarstufe bzw. obligatorische Schule

Kanton	Trägerschaft / Finanzierungsanteil Kanton	Mechanismus für «Anreizneutralität»	Steuerung, Schulentwicklung
Luzern	Verbundlösung mit 50% Gesamtkosten ganze obligatorische Schule	Kantonale Pro-Kopf-Pauschalen gemäss Durchschnittskosten bzw. neu ab 2022 von Standardkosten	kantonale Vorgaben Inhalt, Ressourcen und Personal; Personal, Unterrichts- und Schulentwicklung kantonal mit mehrjährigen Schwerpunktprogrammen mit Gemeinden/Schulen/Lehrpersonen abgestimmt und getragen
Bern	Verbundlösung mit 70% Gesamtkosten ganze obligatorische Schule	Disparitätenausgleich und Verursacherbezug mit 7 Elementen	kantonale Vorgaben Inhalt, Ressourcen und Personal; Personal-, Unterrichts- und Schulentwicklung kantonal unterstützt
Zürich	Verbundlösung mit 20% Beteiligung Kosten Lehrpersonenbesoldung	Bewusst geringer Anteil kantonale Finanzierung bei detaillierten Vorgaben	kantonale Vorgaben Inhalt, Ressourcen, Personal; Personal-, Unterrichts- und Schulentwicklung kantonal unterstützt
Solothurn	Verbundlösung mit 38% Unterrichtskosten ganze obligatorische Schule	Kantonale Normkostenpauschale mit regelmässiger Neufestsetzung	kantonale Vorgaben Inhalt, Ressourcen, Personal; Personal-, Unterrichts- und Schulentwicklung kantonal unterstützt
Aargau	Verbundlösung mit 65% Kosten Lehrpersonenbesoldung	Ressourcensteuerung Schulen neu durch Pauschalisierung/Kontingente (ab 2020)	kantonale Vorgaben Inhalt, Ressourcen, Personal; Personal-, Unterrichts- und Schulentwicklung kantonal unterstützt

3.3.2. Ausgewählte Kantonsportraits Trägerschaft, Schulfinanzierung und Schulentwicklung

Im Folgenden werden die Trägerschafts- und Finanzierungsregelungen sowie die Praxis der Schul-, Unterrichts- und Personalentwicklung für die Kantone gemäss Darstellung 12 als Portraits im Detail vorgestellt.

3.3.3. Luzern

Auch der Finanzausgleich im Kanton Luzern orientiert sich am Modell des NFA. Die Unterschiede in der Finanzkraft der einzelnen Gemeinden sind erheblich, die finanzstärkste Gemeinde verfügt über die 7-fachen Ressourcen im Vergleich zu der finanzschwächsten Gemeinde. Der finanzielle Ausgleich erfolgt hauptsächlich über zwei Instrumente: den Ressourcenausgleich und den Lastenausgleich. Ziel dabei ist es, dass mit jeder Ausgleichsmassnahme nur eine Art von Disparität angegangen wird. So

bleibt das System transparent, Auswirkungen können beurteilt und bei Bedarf kann das System angepasst werden.

Finanzierung der Regelschule: Der Kanton leistet Beiträge an die Betriebskosten des kommunalen Schulangebots. Diese decken 25% (bis 2019) bzw. 50% (ab 2020) der Kosten und werden den Gemeinden in Form von Pauschalen pro Lernende/n ausbezahlt. Diese sogenannten Pro-Kopf-Beiträge basieren auf den durchschnittlichen Kosten pro Lernende/n des Kindergartens, der Basisstufe/Primarschule und der Sekundarschule und werden anhand der Betriebskostenabrechnungen aller Gemeinden ermittelt. Damit bestehen keine Anreize, durch einzelne Gemeinden für ihre Schulen z.B. zusätzliche Kosten zu generieren, die dann auch der Kanton mitfinanziert. Da diese auf bereits abgeschlossenen Rechnungsjahren beruhen, wirken sich Kostenentwicklungen bei den Gemeinden zeitlich verzögert auf die Pro-Kopf-Beiträge aus. So basieren die Beiträge 2020 auf den Volksschulbetriebskosten der Gemeinden des Jahres 2018 (multipliziert mit den Lernendenzahlen per Stichtag 1. September 2019). Die kantonalen Pro-Kopf-Beiträge betragen für das Jahr 2020 für den Kindergarten CHF 6'366, für die Basisstufe/Primarschule CHF 7'462 und für die Sekundarschule CHF 9'856. Zusätzlich zu den ordentlichen Pro-Kopf-Beiträgen für die Regelschule bezahlt der Kanton Beiträge für fremdsprachige Lernende, Tagesstrukturen, schulinterne Weiterbildung, Schulsozialarbeit und die Musikschule sowie zusätzlich an einzelne Schulen mit einem hohen Anteil fremdsprachiger Lernender.

Sonderschulung: Die Sonderschulung wird von Kanton und Gemeinden je zu 50% finanziert. Die Gemeinden bezahlen jährlich einen Beitrag pro Einwohner/in in den Sonderschulpool (2020: CHF124 pro Einwohner/in). Daraus werden die Sonderschulkosten zur Hälfte finanziert. Die Verwaltung dieses Sonderschulpools obliegt der kantonalen Dienststelle Volksschulbildung.

Bildungslastenausgleich: Um die finanzielle Belastung von Gemeinden mit überdurchschnittlichem Anteil von Lernenden im Volksschulalter etwas auszugleichen, richtet der Kanton im Rahmen des Finanzausgleichs einen Bildungslastenausgleich aus, von welchem jedoch nur Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Ressourcenausstattung profitieren können (Bildungslastenausgleich 2020: CHF 13,6 Mio.).

Vereinfachung und Neuregelung ab 2024: In der [Botschaft des Regierungsrats zur Neuberechnung der Kantonsbeiträge und Weiterentwicklung im Volksschulbereich vom 3. November 2020](#) wird beantragt, die bisher anhand der Betriebskosten der Gemeinden ermittelten Pro-Kopf-Pauschalbeiträge zu vereinfachen. Der Kanton soll den Gemeinden künftig anhand einer Standardkostenrechnung auf dem bisherigen kantonalen Beitragsniveau Klassenpauschalen vergüten. Diese werden für jede Schulstufe separat errechnet. Die neue Berechnungsformel ist für Kanton und Gemeinden einfacher, transparenter, gibt mehr Planungssicherheit und Vollzugsfreiraum. Auf Rückvergütungen durch Gemeinden bei Klassenunterbeständen im Vergleich zur kantonal vorgegebenen Norm kann deshalb künftig verzichtet werden.

Geregelt wird auch die Einführung und kantonale Mitfinanzierung der Frühen Sprachförderung und der Schulsozialarbeit sowie die Mitfinanzierung der Nettobetriebskosten der Tagesstrukturen im Umfang der Regelschule. Ferner wird die Praxisausbildung als Teil der Studienlehrgänge der Pädagogischen Hochschule als Auftrag der Schulleitungen und der Volksschule im Gesetz neu verankert.

Personal-, Unterrichts- und Schulentwicklung

Die Anstellungsbedingungen für das Schulpersonal (seit 1. August 2020 inkl. Musikschulen) sind abschliessend kantonal geregelt. Neben der Weiterentwicklung des Bildungssystems als Ganzes und die Weiterbildung der Lehrpersonen investiert der Kanton in Schwerpunktthemen der Schulentwicklung. Aktuell werden folgende Projekte für die Volksschulen zur Mitwirkung angeboten: Schulen mit Zukunft mit verschiedenen Teilprojekten wie Sozialraumorientierte Schulen sowie Schulen mit besonderem Profil und Netzwerk Luzerner Schulen. Daneben bietet die zuständige kantonale Dienststelle auch Prozessbegleitung für die Schulentwicklung und allgemeine Schulberatung für Lehrpersonen und Schulleitungen an. Die Schulentwicklungsvorhaben im Kanton Luzern sind in der Regel langfristig angelegt und werden von den fünf Partnern der öffentlichen Volksschulen (Verband Luzerner Gemeinden, Verband

Bildungskommissionen, Schulleiter/innenverband der Volksschulen des Kantons Luzern, Luzerner Lehrerinnen- und Lehrerverband und Bildungs- und Kulturdepartement) konzipiert und getragen. Diese langfristige Ausrichtung ermöglicht es der einzelnen Schule, ihre Entwicklungsvorhaben ebenfalls über einen längeren Zeitraum zu planen und umzusetzen. Diese Vorhaben werden von einem Projektausschuss, in dem alle fünf Partner gleichwertig vertreten sind, gesteuert und begleitet. Aktuell wird das Vorhaben «Schulen mit Zukunft» abgeschlossen, die Ziele des neuen Vorhabens «Schule für alle» werden nun gemeinsam entwickelt und anschliessend politisch beschlossen.

3.3.4. Bern

Die Verfassung des Kantons Bern verlangt, dass ein Finanzausgleich zu schaffen ist, welcher die Steuerkraft der Einwohnergemeinden ausgleicht und ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anstrebt. Anhand von 20 Leitsätzen debattierte der Grosse Rat im Jahr 1999 über die Reform des bestehenden Finanzausgleichs aus dem Jahr 1991 und entwarf ein neues Gesetz (FILAG 2002), welches im November 2000 verabschiedet wurde. Im Jahr 2011 optimierte der Grosse Rat mit einer Gesetzesrevision den sich grösstenteils bewährenden Finanz- und Lastenausgleich. Gleichzeitig wurde das Gesetz auf verschiedene andere Reformvorhaben (z.B. Sozialhilfe, Lehrerbesoldungen) abgestimmt.

Finanzierung Volksschule: Mit seiner Mischung zwischen solidarischem Ausgleich einerseits und einer verursacherbezogenen Leistungsfinanzierung andererseits berücksichtigt das Berner Modell die unterschiedlichen Voraussetzungen, unter denen die Gemeinden ihre Schulen organisieren und finanzieren müssen: Auf der einen Seite werden topographische und soziale Belastungen ausgeglichen, auf der andern Seite schafft es Anreize, unnötig teure Schulstandorte neu zu gruppieren. Der Kanton stellt mit Kenndaten zugunsten der Gemeinden volle Kostentransparenz her mit dem Ziel, die Eigenverantwortung der Gemeinden im wirkungsvollen und effizienten Mitteleinsatz zu unterstützen.

Die Volksschule ist im Kanton Bern eine mischfinanzierte Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden. Die Personalkosten der Lehrpersonen und Schulleitungen werden gemeinsam finanziert, und zwar im Verhältnis 70% (Kanton) zu 30% (Gemeinden). Infrastruktur und Betrieb gehen zulasten der Gemeinden. Der Kanton leistet zudem Beiträge für Schülertransporte und Tagesschulen.

Die Revision der Aufgabenteilung und Finanzierung erfolgte in zwei Schritten auf 2002 und 2012. Bis zum Jahr 2001 waren indessen die Gemeinden nicht nur Trägerinnen der gesamten Volksschule, sondern finanzierten mit 70% der Besoldungen den grössten Anteil der Kosten. Mit der Erhöhung des Finanzierungsanteils zu Lasten des Kantons an die Besoldungskosten von Lehrpersonen und Schulleitungen auf 70% wurde auch eine Steuerfussverschiebung vorgenommen. Die Gemeinden senkten den Steuerfuss um ca. 30%, der Kanton hat die Steuern im Gegenzug um das entsprechende Ausmass erhöht. Der Kanton bestimmt weiterhin die Rechtsgrundlagen inkl. Anstellungsbedingungen Lehrpersonen, die Stundentafel und den Lehrplan, gewährleistet die Schulaufsicht und das Bildungscontrolling, administriert die Gehälter und ist für die Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen und Schulleitungen zuständig. In den Normlohnkosten, welche die Gemeinden vom Kanton vergütet erhalten, ist ein Beitrag für die Weiterbildung enthalten. Die Gemeinden sind für die Organisation der Volksschule, die Bereitstellung der Infrastruktur, die Anstellung der Schulleitungen und der Lehrpersonen sowie die Bereitstellung der Schülertransporte und Tagesschulen verantwortlich.

Vollzug: Ende September erhalten Gemeinden und Schulverbände jeweils die Schlussabrechnung. Basis dazu sind Schülerzahlen, Pensenmeldungen und Lohnauszahlungen des vorangehenden Schuljahrs sowie die während des Schuljahrs geleisteten Akontozahlungen. Ende Oktober erhalten Gemeinden und Schulverbände jeweils die Vorberechnung für ihre Akontozahlungen für das laufende Schuljahr. Sie beruhen auf den Schülerzahlen des vorangehenden Schuljahrs, den Pensenmeldungen für das aktuelle Schuljahr sowie der Gesamtsumme, die für die Gehaltskosten der Volksschule veranschlagt wurde. Das Finanzierungssystem besteht aus 5 Elementen:

Erstes Element: Verrechnung von Vollzeitseinheiten

Eine verursacherbezogene Abrechnung teilt die gesamten Personalkosten der Volksschule unter den einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbänden auf, entweder aufgrund der Löhne und Nebenkosten,

die tatsächlich für die jeweilige Gemeinde ausbezahlt wurden oder aufgrund von Durchschnittskosten für die Lektionen, die in der Gemeinde erteilt wurden.

Mit dem Rückgriff auf Durchschnittskosten pro Lektion bzw. Vollzeiteinheit lässt sich vermeiden, dass die Gemeinden «kostengünstigere» Lehrpersonen bevorzugen. Die Mehrausgaben für teurere Lehrkräfte, für Stellvertretungen und Abwesenheiten infolge von Krankheit, Unfall, Mutterschaft, Militär etc. werden solidarisch von allen Gemeinden getragen. Manche Gemeinden stehen damit besser da, andere schlechter als mit der Verrechnung ihrer tatsächlich verursachten Kosten.

Zweites Element: Solidarischer Finanzierungsteil

Der Kanton übernimmt die Hälfte der Kosten für das Lehrpersonal jeder Gemeinde und schafft damit einen ersten Ausgleich zwischen Gemeinden mit hohen und solchen mit tiefen Kosten für die Volksschule. Die Steuerzahler/innen von Gemeinden mit höherer Steuerkraft und/oder kleinen Schülerzahlen tragen im Vergleich zu Steuerzahler/innen in Gemeinden mit tiefer Steuerkraft und/oder hohen Schülerzahlen einen überproportionalen Anteil zur Finanzierung der Volksschule bei.

Drittes Element: Eigenverantwortlicher Finanzierungsteil

Die restlichen Kosten haben die Gemeinden grundsätzlich selber zu finanzieren. Damit der Kanton 70% der gesamten Kosten trägt, übernimmt er jedoch weitere 20% der Gesamtkosten, die den Gemeinden in Form von Schülerbeiträgen vergütet werden.

Viertes Element: Schülerbeiträge

Die Schülerbeiträge sind ein von der Schulorganisation unabhängiges Element der Finanzierung. Der Kanton übernimmt dabei aber nicht einen festen Prozentsatz der Kosten wie im solidarischen Finanzierungsteil, sondern schreibt den Gemeinden pro Schüler/in einen weiteren Beitrag gut. Diese Schülerbeiträge sind nicht für jede Gemeinde gleich hoch, sondern werden den spezifischen sozialen und topographischen Belastungen angepasst. Dazu werden zwei Indizes eingesetzt, der Schullastenindex und der Schulsozialindex.

Fünftes Element: Finanzierungsverantwortung der Wohnsitzgemeinde

Die Gemeinde, in der eine Schülerin oder ein Schüler den zivilrechtlichen Wohnsitz hat, muss für die obligatorische Ausbildung finanziell aufkommen. Aufgrund dieser Verantwortungszuweisung teilt der Kanton einer Gemeinde Schülerbeiträge für alle Schüler/innen mit gesetzlichem Wohnsitz zu, unabhängig davon, wo sie zur Schule gehen.

Personal-, Unterrichts- und Schulentwicklung

Die Ressourcen für die Schulen (Kindergarten, Primarstufe und Sekundarstufe I) werden jeweils im Winter im Hinblick auf das neue Schuljahr zwischen der kantonalen Schulaufsicht (Schulinspektorinnen und Schulinspektoren), den Schulleitungen und den Gemeindebehörden ausgehandelt. Der Personalbedarf bzw. die Personalentwicklung für das neue Schuljahr wird gemeinsam festgelegt. Vorbehalten bleiben zusätzliche Unterstützungslektionen, welche bei Bedarf im Verlaufe eines Schuljahres gesprochen werden können.

Fragen der Unterrichts- und Schulentwicklung werden im Rahmen des Controllings der kantonalen Schulaufsicht mit den Gemeinden diskutiert. Mit der Teilrevision des Volksschulgesetzes wurde 2008 die Steuerungsverantwortung der Gemeinden für ihre Schulen verankert. Teil dieser Steuerung ist die Überprüfung der Ergebnisse (Qualität), die Einleitung von Verbesserungsmaßnahmen und die Berichterstattung darüber an den Kanton. Die Berichterstattung und die Controllinggespräche finden alle drei Jahre statt.

Die Berichterstattung der Gemeinden bildet die Basis für das kantonale Controlling, welches durch die kantonale Schulaufsicht vorgenommen wird. Sowohl das System der Ressourcenzuteilung wie auch das Controlling bewähren sich seit mehreren Jahren und sind nicht bestritten.

3.3.5. Zürich

Der Zürcher Finanzausgleich umfasst als wichtigstes Instrument analog dem Kanton Basel-Landschaft den Ressourcenausgleich, der Unterschiede bei der Steuerkraft zwischen den Gemeinden vermindert. Finanzschwache Gemeinden erhalten Beiträge, während ein Teil der Steuererträge finanzstarker Gemeinden abgeschöpft wird. Weiter erhalten Gemeinden Beiträge für besondere Lasten, wenn sie einen hohen Anteil Kinder und Jugendlicher gemessen an der Bevölkerung oder ungünstige geografisch-topografische Eigenschaften aufweisen. Den Städten Zürich und Winterthur wird zudem ein Zentrumslastenausgleich ausgerichtet. Gemeinden mit einer hohen Steuerbelastung können schliesslich zusätzliche Beiträge an individuellem Sonderlastenausgleich beantragen. Mit der Revision des Finanzausgleichs 2012 stiegen die Beiträge um rund CHF 100 Mio.

Schulträger der Volksschule sind im Kanton Zürich die insgesamt 187 Gemeinden und Schulgemeinden. Bei gut der Hälfte besteht noch die Organisationsform spezieller Schulgemeinden als eigenständige öffentlich-rechtliche Körperschaften neben den politischen Gemeinden.

Lehrpersonen, die gemäss kantonaler Stundentafel unterrichten, werden durch die Schulpflege gemäss den kantonalen Vorgaben angestellt. Lohneinstufungen und -auszahlungen erfolgen durch die kantonale Bildungsdirektion. Die Schulleitungen wählen die Lehrpersonen aus und sind für die Personalführung zuständig. Mit der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes per 1. Januar 2012 wurde die bisherige Aufteilung der Finanzierung der Lehrpersonenbesoldung (durchschnittlich 68% Kanton und 32% Gemeinden; Kantonsanteil je nach Finanzkraft der Gemeinde: max. 54%, min. 20%) abgelöst, und die Gemeinden übernahmen neu 80% der Besoldungskosten der kantonal angestellten Lehrpersonen, was einen Mehraufwand von ca. CHF ½ Mia. pro Jahr zur Folge hatte. Die beim Kanton eingesparten Finanzmittel werden seitdem über den direkten Finanzausgleich den Gemeinden ausgeschüttet. Mit dieser Gesetzesänderung wurden die Gemeinden auch vollumfänglich für den Bau und die Finanzierung der Schulräumlichkeiten zuständig, und die Schulbaurichtlinien wurden hinsichtlich der Verbindlichkeit entsprechend in «Empfehlungen für Schulhausbauten» zurückgestuft. Alle fakultativen Angebote wie Musikschule oder freiwilliger Schulsport werden ausschliesslich kommunal finanziert. Ebenso werden Lehrmittel und Schulmaterial durch die Gemeinden finanziert. Insgesamt wenden die Zürcher Gemeinden ca. CHF 2,9 Mia. pro Jahr für die Wahrnehmung der Schulträgerschaft auf mit einem Anteil von ca. 45% an den Gesamtausgaben. Die kleineren, ländlichen Gemeinden haben dabei einen deutlich höheren Anteil als z.B. die Stadt Zürich.

Die Bildungsdirektion legt zudem jährlich den Sozialindex jeder Gemeinde fest. Der Sozialindex ist eine Kennzahl für die soziale Belastung einer Gemeinde. Er liegt zwischen den Werten 100.0 (für die tiefste soziale Belastung) und 120.0 (für die höchste soziale Belastung). Der Sozialindex wird unter Berücksichtigung folgender Faktoren festgelegt: (1) Anteil der ausländischen Schülerinnen und Schüler (dabei werden Deutschland, Österreich und das Fürstentum Lichtenstein ausgenommen); (2) Anteil Kinder oder Jugendlicher aus Familien mit Sozialhilfe; (3) Anteil Einkommensschwacher mit steuerabzugsberechtigten Kindern.

Das kantonale Volksschulamt weist den einzelnen Gemeinden unter Einbezug dieser Ressourcenkorrektur per über drei Jahre gemittelten Sozialindex die einzusetzenden Personalmittel in Form von Vollzeiteneinheiten (VZE) zu bzw. macht den Gemeinden Vorgaben zum Personal-Ressourceneinsatz. Die Gemeinden legen mit diesen Ressourcen einen Stellenplan fest (Klassenbildung). Bei Bedarf (z.B. bei kleinen Gemeinden) kann die Bildungsdirektion zusätzliche VZE gewähren. Die Gemeinden bzw. Schulgemeinden dürfen die Vorgaben des Kantons nicht mit eigenen Mitteln ergänzen. Sie sind aber verpflichtet, für bestimmte und klar definierte Bereiche zusätzliche Stellenprozente einzusetzen (z.B. für das Wahlfach in den 3. Sekundarklassen).

Der Kanton finanziert neben dem 20%-Anteil an den Besoldungskosten u.a. auch Beiträge an Sonderschulen, für Sonderleistungen (Programm Qualitätsentwicklung in Multikulturellen Schulen, QUIMS) oder schulpflichtige Asylsuchende.

Gemäss § 25 des Volksschulgesetzes stellen Schulen mit einem hohen Anteil Fremdsprachiger zusätzliche Angebote zur Verfügung. Diese heben das Leistungsniveau aller Schülerinnen und Schüler, indem sie insbesondere die Deutschkenntnisse der fremdsprachigen Schülerinnen und Schüler verbessern sowie die Integration und die Zusammenarbeit zwischen Schule und Eltern fördern. Die betroffenen Schulen werden dabei durch den Kanton finanziell und fachlich unterstützt.

Auf der Grundlage der Arbeit einer interkommunalen Arbeitsgruppe «Gemeinden 2030» ist ein [Vorschlag in die Vernehmlassung](#) gegeben worden zur Bildung von 8 Regionen in Funktionsräumen. Zur Festlegung des Perimeters wurde auch das Einzugsgebiet einer Sekundarschule mit mindestens 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner bestimmt.

Die relativ engen Vorgaben des Kantons bezüglich Mittelzuweisung und -einsatz verfolgen eine Gleichbehandlung der Schulen unabhängig von den finanziellen Mitteln der Gemeinden, kontrastieren jedoch die starke Eigenfinanzierung und die organisatorische Freiheit der Gemeinden.

Personal-, Unterrichts- und Schulentwicklung

Bezüglich Schulentwicklung sind erhebliche Investitionen des Kantons in Verbindung mit den Gemeinden als Schulträgerinnen zu verzeichnen. Zum Beispiel hat der Regierungsrat des Kantons Zürich für den Schulversuch «Starke Lernbeziehungen» an der Primarstufe, in welchem Erfahrungen mit dem Unterricht durch weniger Lehrpersonen pro Klasse gesammelt und evaluiert wurden, rund CHF 5 Mio. an Zusatzmitteln zwischen 2013 und 2019 eingesetzt. Schulen haben sich mit Zustimmung der lokalen Schulbehörde und dem Schulkollegium für die Teilnahme bewerben können. Ein anderes Beispiel ist, dass der Regierungsrat für die Einführung des Lehrplans Volksschule in den Jahren 2015 bis 2021 insgesamt zusätzlich zum bestehenden Weiterbildungsbudget CHF 4 Mio. bewilligt hat. Er finanziert jeweils auch die Weiterbildungen zur Einführung in neue obligatorische Lehrmittel. Für die Personalentwicklung bestehen formelle Empfehlungen zur Anrechnung der Fortbildung an die bezahlte Arbeitszeit der Lehrpersonen, was insbesondere bei anspruchsvollen Weiterbildungen z.B. Certificate of Advanced Studies (CAS) mit veranschlagten 450 Arbeitsstunden relevant ist. Zuständig sind Schulleitungen/Schulpflegen für die entsprechende Gutheissung.

3.3.6. Solothurn

Der Solothurner Kantonsrat hat am 7. Mai 2014 das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden beschlossen und anschliessend nach einem Referendum durch den Souverän gutgeheissen. Ab 1. Januar 2016 wurden die Beitragspauschalen ohne Lastenausgleich gewährt. Diese «unverfälschten» Beitragspauschalen an die Besoldungskosten sollen Transparenz schaffen, die Flexibilität bei ihrer Bemessung von Jahr zu Jahr ermöglichen und den administrativen Aufwand reduzieren. Der neue Finanzausgleich orientiert sich am NFA und beinhaltet den Ressourcenausgleich aufgrund des unterschiedlichen Steuersubstrats der einzelnen Gemeinden und den Lastenausgleich aufgrund der unterschiedlichen nicht beeinflussbaren Lasten.

Die Finanzierung der Volksschule wurde mit dem neuen Finanzausgleich umgestaltet: Das vormalige System der kantonalen Subvention der Volksschule als indirekter Finanzausgleich wurde in ein System mit Abgeltungen pro Schüler/in überführt und – entsprechend der unterschiedlichen Kosten – nach Schulstufe, Schulart und Klassenstufe differenziert. Analog zum Kanton Basel-Landschaft für die Primarstufe bis 2009 subventionierte der Kanton Solothurn die Besoldung der Lehrpersonen nach Massgabe der Finanzkraft der einzelnen Gemeinden. Allerdings finanzierte der Kanton Solothurn mit CHF 124 Mio. pro Jahr einen höheren Anteil der Besoldungskosten und in einer Bandbreite von 15% bis 90% je nach Finanzkraft der einzelnen Gemeinden. Die damit erzielte Ausgleichswirkung wird auf CHF 35 bis 40 Mio. pro Jahr beziffert. Neu wurde für die kantonale Subventionierung ein Grundbetrag pro Schüler/in berechnet und als Pauschale gefasst, die 38% der unterrichtsrelevanten Kosten der Volksschule umfassen. Dieser Beitragssatz kann alle 4 Jahre neu festgelegt werden, so dass z.B. Änderungen am Finanz- und Lastenausgleich für Kanton und Gemeinden haushaltsneutral erfolgen können.

Die Bruttopauschalen sind für jede einzelne Klassenstufe und für einzelne Angebote, wie z.B. Lektionen in Deutsch als Zweitsprache, festgelegt. Für die 6. Klasse der Primarschule beträgt diese kantonale Pauschale pro Schüler/in und Jahr aktuell CHF 9'584.80.

Gemäss Wirksamkeitsbericht 2019 zum Finanz- und Lastenausgleich Kanton Solothurn beläuft sich der Nettoaufwand der Gemeinden auf insgesamt CHF 360 Mio. pro Jahr. Der jeweilige Nettoaufwand pro Einwohner/in und Gemeinde schwanke allerdings erheblich zwischen knapp CHF 1'000 und CHF 2'300 und zwischen CHF 7'200 bis 20'800 pro Schüler/in nach Abzug der kantonalen Pauschale, was auf erhebliche Kostenunterschiede nach Schulstandorten schliessen lässt.

Sonderschulung: Die Sonderschulung ist ein kantonales Leistungsfeld und wird auf den Schüler / die Schülerin verfügt. Aktuell bezahlen die Gemeinden für die Sonderschulung CHF 2'000 pro Monat pro Schüler/in und CHF 1'000 bzw. 500 für integrierte Sonderschulische Massnahmen pro Schüler/in (Gemeindeanteil insgesamt CHF 20 Mio.).

Personal-, Unterrichts- und Schulentwicklung

Das kantonale Schul- und Personalrecht ist abschliessend, Freiräume gibt es für die Gemeinden als Schulträgerinnen im Bereich der Schulbauten oder den Tagesstrukturen und schulergänzenden Angeboten. Schulen haben einen Gestaltungsraum für die innere Entwicklung. Die Schulen werden durch eine Schulleitung als «pädagogisches Dienstleistungszentrum» lokal geführt. Der Kanton steuert die Schulen über die gesetzlichen Vorgaben einschliesslich Lehrplan und Stundentafel sowie über eine Leistungsvereinbarung, die mit den Schulen abgeschlossen wird.

3.3.7. Aargau

Der Finanzausgleich zwischen den Aargauer Gemeinden wurde auf das Jahr 2018 nach den Grundsätzen des NFA neugestaltet. Gleichzeitig wurden bei der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden punktuelle Anpassungen (insbesondere Verkehr, Finanzierung Personalaufwand Volksschule, Finanzierungsanteile Sozialhilfe und Ausstände Krankenkassen) vorgenommen.

Die Volksschule ist im Kanton Aargau eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden bzw. von Gemeindeverbänden. Die Gemeinden beteiligen sich mit 35% am Personalaufwand der Volksschulen, der Kanton mit 65%. Im Unterschied zum Kanton Basel-Landschaft wird der Bildungslastenausgleich analog zum Soziallastenausgleich durch die Gemeinden selbst ressourciert. Gemeinden mit überdurchschnittlich vielen Volksschülerinnen und Volksschülern erhalten Beiträge aus dem Bildungslastenausgleich. Gemeinden mit einem unterdurchschnittlichen Anteil zahlen Abgaben. Damit werden Sonderlasten im Bildungsbereich ausgeglichen. Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Anteil erhalten pro Schülerin und Schüler über dem Durchschnittswert einen Beitrag, der bei 50% bis 100% des Aufwands der Gemeinden für den Personalaufwand der Volksschule pro Schülerin und Schüler liegt. Aktuell entspricht dies einer Bandbreite von rund CHF 1'900 bis CHF 3'800. Das Dekret legt den Betrag bei CHF 2'500 fest. Gemeinden mit einem unterdurchschnittlichen Anteil zahlen pro Schülerin und Schüler unter dem Durchschnittswert den gleichen Betrag.

Personal-, Unterrichts- und Schulentwicklung

Das kantonale Schulrecht geht von einer abschliessenden kantonalen Regelung der Volksschulen aus. Ressourcen der Schulen, Arbeitsbedingungen der Lehrpersonen, Lehrplan und Stundentafeln werden kantonal vorgegeben. Die Gemeindeautonomie beschränkt sich nach kantonalen Gesetzgebung weitgehend auf Schulbauten. Die Schulführung vor Ort durch die Schulpflege (strategisch) und die Schulleitung (operativ) gibt den Gemeinden als Schulträgerinnen jedoch Freiräume beispielsweise im Bereich von Tagesstrukturen, Schulsozialarbeit oder freiwilligen Unterstützungsangeboten für Schülerinnen und Schüler. Dabei werden auf kommunaler Ebene per 1. Januar 2022 die Führungsstrukturen neu organisiert und die Aufgaben der Schulpflegen neu dem Gemeinderat übertragen. Die Schule wird somit enger in die Struktur und Organisation der Gemeinde eingebunden werden, was sie in ihrer Posi-

tion stärkt. Strategisch-finanzielle Überlegungen und Massnahmen können direkter und effektiver umgesetzt werden, und die engere Zusammenarbeit zwischen Schulleitung und Gemeinderat soll eine leistungsfähige, effiziente und ressourcenschonende Schulführung ermöglichen. Der Kanton trägt die Kosten für das Weiterbildungsgrundangebot zur Unterrichts- und Schulentwicklung, welche mit der Pädagogischen Hochschule FHNW über eine jährliche Leistungsvereinbarung geregelt werden.

Die Schul- und Unterrichtsqualität der Volksschule soll gleichwertig sein, so dass es für die Leistungsentwicklung und den Schulerfolg der Kinder und Jugendlichen keine Rolle spielt, in welcher Aargauer Gemeinde der Besuch der Volksschule erfolgt. In erster Linie sind die Schulen vor Ort für ihre Qualitätsentwicklung verantwortlich und werden durch den Kanton unterstützt. Auf Schuljahr 2020/21 trat ein neues [Ressourcierungsmodell](#) für die Volksschule in Kraft, das der Vereinfachung, Vereinheitlichung, Flexibilisierung und zur Stärkung des pädagogischen Gestaltungsraums der einzelnen Schulen und der kantonalen Plan- und Steuerbarkeit dienen soll. Die Reduktion des administrativen Aufwands und Anreize für einen ökonomischen und wirkungsvollen Umgang der Schulen sind weitere Zielsetzungen der neuen Ressourcensteuerung. Hier hat sich der Kanton Aargau mit einer konsequenten Pauschalisierung und Vereinfachung der Ressourcenzuweisung an die einzelnen Schulen im interkantonalen Vergleich hervorgetan.

3.4. Varianten von Szenarien einer Neuregelung der Trägerschaft und Finanzierung der Primarstufe mit Kindergarten, Primarschule und der Musikschule

Bei der Sichtung von Schulträgerschafts-Modellen anderer Kantone besteht rasch der Eindruck, eine entsprechende angepasste Übernahme für den Kanton Basel-Landschaft sei einfach. Die heute geltenden Regelungen zur Trägerschaft und Finanzierung der Volksschule sind indessen auch im Kanton Basel-Landschaft aufgrund von Aufgabenstellungen erarbeitet und in politischen Prozessen geprüft und bewusst beschlossen worden. Änderungen bei der Ausgestaltung der Trägerschaft und Finanzierung der Gemeindeschulen sowie bei der Steuerung der Weiterentwicklung sind komplex. Das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen sowie die Risiken einer Änderung werden deshalb bei einem Revisionsprojekt sorgfältig zu prüfen sein.

Die Beispiele anderer Kantone zeigen zudem, dass sowohl kantonal geprägte und mitfinanzierte Trägerschaften der Primarstufe mit hohem Anteil an kantonaler schulspezifischer Mitfinanzierung (Luzern, Bern) wie auch kommunal gewichtete Schulträgerschaften mit tiefem kantonalem Anteil einer gebundenen Mitfinanzierung möglich sind (Zürich, Solothurn) und die Schulentwicklung nicht beeinträchtigen. Ein funktionierender Ressourcenausgleich und Bildungslastenausgleich (vertikal oder horizontal) können gewährleisten, dass die Gemeinden als Schulträgerinnen ihre gesetzlich vorgegebenen Aufgaben im Schulbereich bei guter Qualität erfüllen können und gleichzeitig die Unterschiede in der Steuerbelastung zwischen den Gemeinden nicht zu gross werden.

Beim Vergleich mit anderen Kantonen ist auch zu berücksichtigen, dass die Gemeinden in der Regel auch Trägerinnen der Sekundarschule bzw. Trägerinnen der gesamten 11 Jahre dauernde obligatorische Schule sind. Für die Trägerschaft der Volksschule sind in der Schweiz Verbundlösungen und Mischfinanzierungen die Regel. Bildungsauftrag und Ressourcierung des Grundbedarfs sowie die personalrechtlichen Rahmenbedingungen werden durch den jeweiligen Kanton vorgegeben. Gleichzeitig wird ein lokaler Gestaltungsraum für den Vollzug mit weitgehenden Freiheiten bei der Festlegung der Einzugsgebiete, bei den Schulstandorten und Schulbauten, der Schulorganisation, in den pädagogischen Entwicklungen gemäss lokalem Schulprogramm und bei der Ergänzung des kommunal verantworteten ergänzenden Angebotes (Angebot und Umsetzungstiefe Schulsozialarbeit, Frühe Förderung, Mittagstisch, schulergänzende Betreuung oder schulintegrierte Tagesstrukturen, Schulbibliotheken und Lesezentren etc.) gewährleistet. Die markanteste Abweichung des Kantons Basel-Landschaft zu den Vergleichskantonen betrifft die ausschliesslich kantonale Trägerschaft der Sekundarschulen als Teil der insgesamt 11 Jahre dauernden obligatorischen Schule mit Kindergarten, Primarschule und Sekundarstufe I. Diese kantonale Neuregelung wurde im Kanton Basel-Landschaft politisch im Wissen um den enormen Aufwand und schliesslich mit hoher Akzeptanz vorgenommen, um die kommunal getragene Realschule in die kantonal getragene, niveaudifferenzierende Sekundarschule unter einem Dach

zu integrieren. Die Sekundarschule ist dadurch in der Lage, grundsätzlich alle Schülerinnen und Schüler eines Einzugsgebietes, das oft mehrere Gemeinden umfasst, aufzunehmen und sie in ihren je besonderen Interessen und Möglichkeiten zu unterrichten und zu fördern. Die Sekundarschule wurde zudem neu nicht mehr nur als «Oberstufe der Volksschule» verstanden, sondern als erster Zyklus der Sekundarstufe, so dass die Pflege der Nahtstellen zu den weiterführenden Ausbildungen der Sekundarstufe II intensiviert wurde, um den Beitrag zum übergeordneten Ziel einer Abschlussquote Sekundarstufe II von 95% der 25-Jährigen zu stärken.

Gemäss § 96 Abs.1 KV regelt das Gesetz die Trägerschaft der öffentlichen Schulen und anderer Institutionen, die der Erziehung oder der Berufsausbildung dienen. Gemäss Abs. 2 unterstützt der Kanton die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Schulbereich. Eine Verschiebung der Trägerschaft der heute kommunal getragenen Primarstufe auf den Kanton bedarf folglich einer Änderung des BildG.

Im Folgenden werden Varianten im Sinne von Szenarien einer Neuregelung vorgestellt, die Auswirkungen aufgezeigt und die skizzierten Lösungen bewertet. Mit einer klugen Ausgestaltung sind mehrere Lösungen denkbar, welche die genannten Kriterien erfüllen (vgl. Kapitel 3.1). Mit Bezug zu Fragen der Entwicklungsfähigkeit der von den Gemeinden getragenen Primarstufe und der Musikschule dürfte indessen weniger die Aufteilung der Finanzierung relevant sein, sondern die Governance. Die Optimierung der Governance in der Bildungs- und Personalentwicklung ist denn auch eine Hauptstossrichtung, wie sie sich aus der Prüfung der drei Landratsaufträge anhand der ausgewiesenen Kriterien ergeben hat. Die Governance zur Weiterentwicklung der Schule betrifft dabei nicht nur das Zusammenwirken von Kanton und Gemeinden, sondern auch die Zusammenarbeit unter den Gemeinden. Auch für die Schulen gibt es mit Bezug auf ihre Zielerfüllung geeignete Funktionsräume. Gemäss § 47 Abs. 3 KV können den Gemeinden oder Gemeindeverbänden auf deren Begehren kantonale Vollzugsaufgaben – grundsätzlich auch für die Gemeindeschulen – übertragen werden. Die von den Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten am 16. Juni 2012 verabschiedete [Charta von Muttenz](#) mit der Forderung nach Zusammenarbeit in funktionalen Räumen ist deshalb ein wichtiger Aspekt zur Überprüfung und Optimierung der Governance und Weiterentwicklung der Gemeindeschulen.

Zur Förderung des Bildungserfolgs für alle Schülerinnen und Schüler tragen zudem weitere Leistungen der Gemeinden bei wie die Schulsozialarbeit, Tagesbetreuung mit Mittagstisch, Spielgruppen und Massnahmen der Frühen Förderung, Aufgabenhilfe, Elternberatung und -bildung, Schul- und Gemeindebibliothek oder Freizeitangebote. Diese Leistungen können für das gute Aufwachsen der Schülerinnen und Schüler zu lokalen Lern- und Erfahrungsräumen verknüpft werden (z.B. Projekt [Sozialraumorientierte Schule Kanton Luzern](#)).

3.4.1. *Varianten der Aufgaben- oder Finanzierungsverschiebung*

Im Folgenden werden sechs Varianten mit Merkmalen skizziert, bewertet sowie hinsichtlich Auswirkungen auf die Finanzierung der Primarstufe und Musikschule durch Gemeinden und Kanton zusammengefasst. Neben der Variante 2 mit einer Fokussierung auf die Überprüfung des Ausbaus der Vollzugsfreiheit der Gemeinden und der Optimierung der Lastenabgeltungen sowie durch ein zeitlich befristetes kantonales Engagement bei der familienergänzenden Kinderbetreuung enthalten auch die beiden Varianten 4 und 5 ein nachhaltiges Optimierungspotenzial. Der Regierungsrat gewichtet dabei die Anreizneutralität einer kantonalen Mitfinanzierung kommunaler Schulen, die Sicherung der Entwicklungsfähigkeit der Gemeindeschulen als Teil der gesamten Leistungskette der Bildungslaufbahn zugunsten der Schülerinnen und Schüler sowie vor allem auch konsequent das gemäss § 47a KV vorgegebene Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Die fiskalische Äquivalenz bedeutet hier vor allem, dass die Gemeinden keinen direkten Einfluss auf das Unterrichtsangebot und die Besoldungskosten nehmen können und umgekehrt der Kanton eine abgestimmte Bildungslaufbahn unter Einschluss der Primarstufe und der Musikschule für alle Schülerinnen und Schüler chancenfair gewährleisten muss.

Für alle Modelle gilt die Annahme, dass eine Erhöhung der kantonalen Mitfinanzierung eine entsprechende Kompensation zur Folge haben muss. In Vordergrund steht dabei ein Steuerfusstransfer zugunsten des Kantons, d.h. der Kanton müsste seinen Steuerfuss erhöhen und die Gemeinden könnten

bzw. müssten ihren jeweiligen Steuerfuss entsprechend reduzieren. Durch die Entlastung bei den Bildungskosten um beispielsweise CHF 100 Mio. könnten die Gemeinden den Steuerfuss um durchschnittlich 7,4 Prozentpunkte senken. In den Gemeinden mit überdurchschnittlichen Bildungskosten und in den Empfängergemeinden ist dieser Effekt überdurchschnittlich gross. Durch die weniger benötigten Steuereinnahmen sinkt aber auch die Steuerkraft und demzufolge das Umverteilungsvolumen im Ressourcenausgleich. Dadurch werden die Gebergemeinden entlastet und die Empfängergemeinden belastet. Die Steuersenkungen gleichen sich dadurch wieder an. Verändert man das Finanzausgleichssystem nicht, profitieren tendenziell die Empfängergemeinden. Um die Gesamtentlastung auf alle Gemeindegruppen gleichmässig zu verteilen, müsste daher der Ressourcenausgleich ebenfalls überprüft und angepasst werden.

Statt eines Steuerfusstransfers könnte eine Kompensation über so genannte Kompensationsleistungen erfolgen, wie dies in der Vergangenheit bei Aufgaben- und Finanzierungsverschiebungen erfolgt ist. Ein Steuerfusstransfer wäre nach Einschätzung des Regierungsrats indessen konsequenter und transparenter. Der Regierungsrat geht deshalb davon aus, dass für die Lösungsentwicklung mit den Gemeinden primär ein Steuerfusstransfer, eine nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ausgestaltete Realteilung der Aufgaben und eine Überprüfung der bisherigen kantonalen Leistungen zugunsten der Gemeindeschulen zu berücksichtigen sind.

Ferner muss eine Überprüfung und Neuregelung einer kantonalen Mitfinanzierung auch alle heutigen nicht als Kantonsbeiträge ausgewiesenen Leistungen einbeziehen. Dazu gehören insbesondere die kantonale Finanzierung der obligatorischen Lehrmittel der Primarstufe, die Personaladministration, die Leistungen in den Bereichen der Personal-, Unterrichts- und Schulentwicklung sowie die weiteren schulischen Dienste im Umfang von ca. CHF 12 Mio. pro Jahr. So ist z.B. die kantonale Finanzierung der obligatorischen (Buch-)Lehrmittel durch den Kanton einerseits und der empfohlenen Lehrmittel, Schulmaterialien, Unterrichtsinfrastruktur und Software durch die Gemeinden andererseits im Lichte des Leitmedienwandels in Richtung digitaler Lernbegleiter und Lehrmittel sowie Lernmaterialien speziell zu prüfen (vgl. [dazu Expertenbericht der Interkantonalen Lehrmittelzentrale ILZ «Lehrmittel in einer digitalen Welt»](#)). Wenn die bisherige Aufteilung der Kostentragung zwischen Gemeinden und Kanton ohne Digitalisierung mit «Buchlehrgängen» Sinn machte, dürfte sie bei zunehmend digitalisierten Lehrmitteln und Lernbegleitern fraglich werden. Aktuelles Beispiel für die Zukunft ist das Zusammenwirken von Kanton und Gemeinden beim Projekt IT-Services für kommunale Schulen mit der geplanten Übernahme der Projektierungskosten durch den Kanton für den Anschluss der Primar- und Musikschule an die Schuladministrationslösung (SAL) und weiterer definierter Dienste wie E-Mail und Fileablage. Zudem ist bei den IT-Services die gemeinsame Erarbeitung eines Vorschlags zur Etablierung eines zwischen den Gemeinden und dem Kanton paritätisch zusammengesetzten Gremiums zur künftigen Steuerung der gemeinsam betriebenen Services der Schulinformatik (IT-Betrieb und Bewirtschaftung des Angebotsportfolios) vorgesehen. Der Kanton stellt IT-Leistungen bereit, Gemeinden können Leistungen einkaufen und auch steuern oder aber selber anbieten. Bei einer Lösung gemäss der Variante 5 ist die Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton bei der Bereitstellung und Finanzierung der IT-Infrastruktur für die Schulverwaltung und für den Unterricht «Medien und Informatik», von digitalen Lernmedien für Schülerinnen und Schüler sowie von Arbeitsinstrumenten der Lehrpersonen zu klären. Aufgrund des «Leitmedienwandels» werden die heute kantonal finanzierten obligatorischen «Buchlehrmittel» mehr und mehr durch digitale Lehrmittel ergänzt und auch ersetzt.

Alle Varianten mit einer höheren Mitfinanzierung des Kantons haben zur Konsequenz, dass bei neuen Aufgaben und Mehrkosten bei den Gemeindeschulen ein entsprechender Landratsbeschluss zu erwirken und dem fakultativen Finanzreferendum gemäss § 31 Abs. 1 lit. b KV zu unterstellen wäre. Bei jährlich wiederkehrenden Mehrausgaben von mehr als CHF 0,2 Mio. oder einmalig von mehr als CHF 1 Mio. muss ein entsprechender Landratsbeschluss auf Begehren von 1'500 Stimmberechtigten der Volksabstimmung unterbreitet werden. Würde das Lektionendeputat der Primarstufe z.B. um eine einzige Lektion pro Klasse erhöht, ergäben sich für den Kanton bei 50% Mitfinanzierung der Personalkosten ein Mehraufwand von ca. CHF 0,36 Mio. pro Jahr, so dass dieser Mehraufwand für eine neue Aufgabe mit einem Landratsbeschluss zur Ausgabenbewilligung dem fakultativen Finanzreferendum zu unterstellen wäre.

Die fünf Modelle werden gemäss den in Kapitel 3.1 ausgeführten schulischen Kriterien und den Kriterien des Finanzausgleichs bewertet.

Variante 1: Kantonale Finanzierung von 50% der Besoldungskosten Primarstufe der einzelnen Schulen; Untervariante zusätzlich Einbezug Musikschule (Besoldungskosten je 50%)

Merkmale und Ausgestaltung:

Die Lohnkosten der Schulleitungen und Lehrpersonen der einzelnen Schulen werden insgesamt gemäss Vorschlag Tagsatzung Gemeinden vom 13. Juni 2020 zu 50% durch den Kanton mitfinanziert. Massgebend bei dieser Variante sind die entsprechenden Personalkosten der einzelnen Schule, die neu zu 50% durch den Kanton mitzufinanzieren sind. Die kantonalen Beiträge werden dabei unabhängig von der Steuerkraft der einzelnen Trägergemeinden geleistet, da der Ressourcenausgleich zwischen den finanzkräftigen Gebergemeinden und den finanzschwachen Empfängergemeinden bereits spielt. Die Musikschule ist zwar im Antrag des VBLG nicht enthalten, kann indessen in eine Regelung der kantonalen Mitfinanzierung mit gleichem oder abweichendem Beitragsniveau einbezogen werden. Bei einer kantonalen Mitfinanzierung der Lohnkosten bei dieser «Untervariante» werden 50% der Nettobesoldungskosten (d.h. nach Abzug der Elternbeiträge) angenommen.

Bewertung:

Die äussere Schulträgerschaft mit den Schulbauten und der Festlegung der Einzugsgebiete bliebe vollständig bei den Gemeinden, so dass diesbezüglich keine Komplexitätssteigerung und kein neues Konfliktfeld in der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton entstünde, was positiv zu werten ist.

Bei einer Neuregelung von Trägerschaft und Finanzierung geht der Regierungsrat indessen davon aus, dass nur eine anreizneutrale Form einer kantonalen Mitfinanzierung in Frage kommen kann. Dies heisst, dass der Kanton primär Leistungen und nicht durch die einzelnen Gemeinden beeinflussbare Kosten finanziert. Diese kantonale Mitfinanzierung kann als «Realteilung» von Aufgaben erfolgen (vgl. Variante 5). Alternativ kann eine Mitfinanzierung auf der Basis von Pro-Kopf-Pauschalen unabhängig von den durch die einzelnen Gemeinden beeinflussbaren Personalkosten erfolgen (vgl. Variante 4). Sie kann auf der Grundlage der ermittelten tatsächlichen Durchschnittskosten aller Schulen im Kanton bestimmt werden oder mit sogenannten Standardkosten entsprechend den gesetzlichen Vorgaben für die Personalressourcen pro Klasse in Form der Lektionendeputate und des ergänzenden sonderpädagogischen Lektionen-Pools. Eine Mitfinanzierung der Personalkosten der einzelnen Schulen stuft sie demgegenüber als nicht anreizneutral ein: Werden durch eine Gemeinde oder einem Gemeindeverband betrieblich ungünstige Schulstandorte geführt, würden kantonale Finanzierungsbeiträge den Handlungsdruck und die Investitionsbereitschaft für eine Prüfung, Entwicklung und Umsetzung einer neuen Lösung für die Organisation und Schulleitung mit mehreren Schulstandorten, die Festlegung der Einzugsgebiete und die Klassenbildung sowie für die Bereitstellung von Schulraum gemäss zukünftigem Bedarf reduzieren. Die Anliegen der Gemeinden zur Mitfinanzierung der Personalkosten können mit dem Ziel einer anreizneutralen Lösung besser mit der Variante 4 umgesetzt werden.

Variante 2: Finanzierung Gemeindeschulen gemäss Ist-Zustand, aber Stärkung Vollzugsfreiheit und Variabilität Gemeinden gemäss § 47a KV und Überprüfung der Lastenabteilungen Bildung und Soziales sowie einer zeitlich befristeten kantonalen Unterstützung der familienergänzenden Betreuung (FEB)

Merkmale und Ausgestaltung:

Die Mitfinanzierung durch den Kanton in der Höhe von jährlich CHF 46,6 Mio. pro Jahr wird unverändert weitergeführt, auf eine Änderung des FAG kann somit verzichtet werden. Zur Verbesserung der Transparenz können diese Kantonsbeiträge neu bei der Bildung und nicht wie bisher bei den Finanzen verbucht werden. Bei einer nächsten Revision des FAG kann auch geprüft werden, ob die beiden heutigen Instrumente gemäss § 11 (Lastenabteilung Bildung) und § 15b FAG (Kompensation Übernahme 6. Primarschuljahr durch die Gemeinden) mit einer entsprechenden Gesetzesänderung zusammengeführt, konsolidiert und dadurch verständlicher neu gefasst werden sollen.

Während die Grundstruktur der Finanzierung der Gemeindeschulen weitergeführt werden soll, soll die Überprüfung der heutigen vertikalen Lastenabteilungen für Bildung, Soziales und Nichtsiedlungsfläche von insgesamt CHF 22,7 Mio. überprüft werden, so dass eine bessere Lösung zur Sicherung der Finanzierung der gesetzlichen Grundaufgaben möglich wird.

Im Fokus dieser Variante steht zunächst die konsequente Überprüfung des historisch gewordenen Ist-Zustands der kantonalen Vorgaben zu den Gemeindeschulen im Lichte des neuen Verfassungsauftrags Gemeindestärkung gemäss § 47a KV und die Zusammenarbeit der Gemeinden in Funktionsräumen. Der kantonale Auftrag mit den Bildungszielen sowie der Aufsicht soll zwingend bestehen bleiben, aber die Vollzugsfreiheiten der Gemeinden werden systematisch überprüft und mit Bezug zu Qualitätskriterien gemäss Ziffer 3.1 dieser Vorlage optimiert und dadurch die Ergebnisverantwortung der Gemeinden und Gemeindeverbänden als Schulträgerinnen gestärkt. Z.B. gab es Anliegen aus den Gemeinden, § 11 BildG zu ändern: Die Höchstzahl von 24 Schülerinnen und Schülern pro Klasse am Kindergarten und der Primarschule solle beibehalten werden, aber die starr vorgegebene Richtzahl solle zugunsten lokal verantworteter Lösungen entfallen. Zu- und Wegzüge von Familien sind nach Gemeinden unterschiedlich, und der Bedarf nach Personalressourcen für Klassen hängt wesentlich auch von ihrer spezifischen Zusammensetzung ab. Ebenso wurde thematisiert, dass § 11 Abs. 2 BildG, wonach am Kindergarten und an der Primarschule ab 6. fremdsprachigem Kind eine Doppelzählung zu erfolgen habe, zugunsten lokal verantworteter Lösungen aufgehoben werden könnte. So kann ein «Bildungsfranken» in der Frühen Förderung zugunsten der Schülerinnen und Schüler allenfalls eine bessere Wirkung entfalten als eine vorgegebene Doppelzählung ab 6. Schülerin oder Schüler. Dieses Beispiel zeigt auch, dass Vollzugsfreiheit nicht einfach bedeuten kann, einseitig Kostenziele zu verfolgen, sondern Verantwortung für den zweckmässigen Einsatz der Mittel zugunsten der Schülerinnen und Schüler wahrzunehmen. Bei einer Stärkung der Vollzugsfreiheit für die kommunale Schulträgerschaft muss gleichzeitig das Aufsichtskonzept angepasst und die Instrumente der Ergebnisverantwortung gestärkt werden: Freiheit und Verantwortung sind sozusagen zwei Seiten einer Medaille.

Bisher durch den Kanton geleistete und finanzierte Aufgaben wie die Bereitstellung und Finanzierung obligatorischer Lehrmittel, die Personaladministration und -beratung oder die Rechtsberatung können ebenfalls mit den Vorgaben von § 47a KV überprüft und geändert werden.

Bezüglich der besseren Sicherung der Entwicklungsfähigkeit der Gemeindeschulen soll das Zusammenwirken von Gemeinden und Kanton optimiert werden, ohne die Finanzierungen gemäss FAG zu verändern. Für die Jahre 2022 bis 2028 ist bereits das Schwerpunktprogramm «Zukunft Volksschule» mit einer Ausgabenbewilligung durch den Landrat für zeitlich befristete Investitionen in die Schul- und Personalentwicklung der Primarstufe zur Sicherung des Bildungserfolgs für alle sowie zur Stärkung von Medien und Informatik in Vorbereitung. Da diese Variante von einer komplexen und langwierigen Ausarbeitung einer neuen Finanzierungslösung entlastet ist, kann der Fokus auf eine erhöhte kantonale Verantwortung für die Bildungssystementwicklung der Gemeindeschulen mit zeitlich befristeten Investitionen ausgerichtet werden. Denkbar ist, dass der Kanton die Weiterentwicklung der Tagesstrukturen

strategisch-aktiv mit einer zeitlich befristeten Anschubfinanzierung auf der Grundlage einer entsprechenden Ausgabenbewilligung des Landrats angehen wird und die Gemeinden im Sinne der Variabilität gemäss ihrem Bedarf das Angebot schliesslich bereitstellen und finanzieren.

Bewertung:

Eine Verbuchung der heutigen Kantonsbeiträge an die Primarstufe unter Bildung hat den Vorteil, die heutige Mitfinanzierung der Primarstufe durch den Kanton transparent zu machen. Eine solches Transparentmachen wäre auch ohne aufwendige und durch unterschiedliche Interessenlagen erschwerte Gesetzesrevision möglich. Neben dem Transparenzgewinn wird kein zusätzlicher Mehrwert erzielt. Eine Änderung des FAG zur Zusammenführung und Konsolidierung der heutigen Kantonsbeiträge würde zwar die Transparenz und Nachvollziehbarkeit erhöhen, der erhebliche Zusatzaufwand und die diesbezügliche Beanspruchung aller Beteiligten für den politischen Prozess einer Gesetzesrevision lässt sich durch diesen Nutzen indessen nicht rechtfertigen.

Die Überprüfung des Ist-Zustands mit dem Ziel, die Vollzugsfreiheit bei der Wahrnehmung der Trägerschaftsaufgaben für die Gemeindeschulen als auch ihre Entwicklungsfähigkeit als Teil des Bildungssystems zu stärken, hat ein erhebliches Optimierungspotenzial. Weitreichende Erwartungen für wesentliche Änderungen bei beiden Zielsetzungen dürften wegen der Risiken eines Umbaus und der besonderen Ausgangssituation im Kanton Basel-Landschaft auch mit vielen kleinen Schuleinheiten sowie der heute fehlenden «Vorbildmodellen» in anderen Kantonen indessen nicht erfüllt werden können.

Hingegen kann eine Neugestaltung der Lastenabgeltung einen wesentlichen Beitrag zur Zielsetzung «Erfüllbarkeit öffentlicher Aufgaben durch die Gemeinden» leisten (vgl. Ziffer 3.1.2 (1)). Eine aktive Rolle des Kantons in der Bildungsentwicklung auch mit zeitlich befristeten Anschubfinanzierungen z.B. für Tagesstrukturen kann wesentlich zum Ziel «Entwicklungs- und Zukunftsfähigkeit» der Gemeindeschulen beitragen (vgl. Ziffer 3.1.1 (4)). Ohne einen «Systembruch» vorzunehmen, hat diese Variante somit ein Potenzial sowohl zur Verbesserung der Erreichung schulischer Ziele als auch der Finanzierungsziele.

Variante 3: Vollständige Übernahme Trägerschaft» und Finanzierung Kindergarten und Primarschule und Musikschule durch den Kanton (gesamte Bildung Kanton)

Merkmale und Ausgestaltung:

Die heutige Trägerschaft der gesamten Primarstufe mit Kindergarten und Primarschule sowie der Musikschule geht gemäss Forderung des Postulats 2019-610 an den Kanton über. Mit der Übertragung der Trägerschaftsaufgabe müsste der Kanton auch die Steuerung und Finanzierung der Gemeindeschulen übernehmen. Für die Schulbauten besteht grundsätzlich die Möglichkeit, diese von den Gemeinden zu mieten (mit oder ohne Unterhalt) oder sie selektiv gemäss den Ergebnissen der Schulplanung und dem erhobenen Zukunftsbedarf den Gemeinden abzukaufen. Bei einem Kauf könnte für den Betrieb und Unterhalt mit Leistungsaufträgen an die Standortgemeinden gearbeitet werden. Die Festlegung der Einzugsgebiete und die Bereitstellung der Infrastruktur inkl. Schulbauten würden indessen in dieser Variante primär durch den Kanton und in Zusammenarbeit mit den Gemeinden zu verantworten sein. Das BildG müsste geändert und dem Kanton die gesamte Schulträgerschaft der obligatorischen Schule zugewiesen werden.

Bewertung:

Die Tagsatzung Gemeinden hat diese Variante auch aufgrund des Standortfaktors einer «Schule im Dorf» und wegen der Mischnutzung der Schulanlagen – z.B. für Vereine, Gemeindeversammlungen und Kultur – abgelehnt. Der Regierungsrat lehnt diese Variante auch wegen der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips und der Erschwerung bürgernahe Lösungen ab. Auch die weitere Entwicklung des Bedarfs nach Tagesstrukturen bzw. familienergänzender Betreuung und der Frühförderung vor dem Kindergarten werden mit Vorteil nahe am Puls der Einwohnerinnen und Einwohner und der Erzie-

hungsberechtigten verantwortlich durch Gemeindebehörden angegangen. Die Übernahme von Schulbauten und Einmietungen sowie die Bestimmung der Einzugsgebiete durch den Kanton begründeten ein neues Konfliktfeld zwischen Gemeinden und Kanton bei der Güterabwägung zwischen der Wünschbarkeit einer «Schule im Dorf» einerseits und des Potenzials an Effizienz- und Effektivitätsgewinn bei einer Zentralisierung oder Teilzentralisierung der Primarstufe andererseits. Bei der Übernahme der Sekundarschulbauten durch den Kanton hat sich zudem gezeigt, wie aufwendig die Übertragung des Eigentums von Schulbauten ist und wie die damit verbundenen Unsicherheiten einen Investitionsstau bewirken.

Die Lösungsentwicklung durch die Verwaltung und der politische Prozess binden Mittel, welche dann für dringendere und wichtigere politische Aufgabenfelder nicht mehr in gleichem Masse mobilisiert werden können. Mehrwert und Nutzen von Variante 3 stehen in einem sehr ungünstigen Verhältnis zueinander. Der Regierungsrat lehnt diese Variante in Übereinstimmung mit den Gemeinden ab.

Variante 4: Kantonale Mitfinanzierung in Form einer Schülerpauschale im Umfang von ca. 50% der Besoldungskosten; Untervariante zusätzlich Einbezug Musikschule (kantonale Schülerpauschale 50%)

Merkmale und Ausgestaltung:

Der Kanton beteiligt sich im Rahmen seiner Vorgaben für die Gestaltung der Aufgabe gemäss Forderungen der Tagsatzung Gemeinden vom 13. Juni 2020 an den Kosten der Primarstufe. Die Beiträge werden aber nicht als Prozentsatz der Lohnkosten einer einzelnen Schule, sondern anreizneutral als kantonale Schüler- oder Klassenpauschalen anhand der Gesamtkosten der Löhne inkl. Sozialleistungen aller Schulen ausgerichtet. Die Grundsätze zur Berechnung der Schülerpauschale sollen im Gesetz festgehalten werden, der exakte Frankenbetrag in der Verordnung. Bei einer Änderung der Kostenstruktur (insbesondere Lektionendeputat Stundentafel, Vorgaben Klassengrössen oder Anstellungsbedingungen Schulleitung, Lehrpersonen) oder periodisch alle drei Jahre kann die Schülerpauschale auf Verordnungsstufe angepasst werden. Die Gemeinden würden frühzeitig in diesen Prozess einbezogen und zum Entwurf einer Änderung angehört. Die Schülerpauschale könnte sich entweder auf die reine Anzahl Schülerinnen und Schüler oder Klassen der Primarstufe beziehen oder zusätzlich die Schülerinnen und Schüler aufgrund einer besonderen Bildungslast – z.B. anhand von Indikatoren zur Siedlungsstruktur und Bevölkerungsdichte, zum Fremdsprachigenanteil und/oder zum Sozialindex – analog dem heutigen durch den Kanton finanzierten Bildungslastenausgleich differenziert gewichten. Mit Blick auf die Sicherung der Entwicklungsfähigkeit der Primarstufe als Teil der Leistungskette in der gesamten Bildungslaufbahn der Schülerinnen und Schüler würden die heutigen kantonalen Leistungen hinsichtlich Optimierung der Governance und des Zusammenwirkens von Gemeinden und Kanton überprüft. Die kommunale Trägerschaft der Primarstufe wäre als Verbundlösung Gemeinden und Kanton hinsichtlich der Kriterien gemäss Ziffer 3.1 namentlich im Lichte der Entwicklungsfähigkeit und der zukünftigen Herausforderungen zu überprüfen ggf. neu zu gestalten.

Analog zur Primarstufe könnte auch die Musikschule in eine Neuregelung der Finanzierung und Governance der Weiterentwicklung der Gemeindeschulen miteinbezogen werden.

Bewertung:

Dem Anliegen der Gemeinden zur Anhebung der Mitfinanzierung der Besoldungskosten für Lehrpersonen und Schulleitungen auf das Niveau von ca. 50% entsprechend der kantonalen Einflussnahme wird vollständig entsprochen. Ebenso werden die Forderungen gemäss den beiden Postulaten 2019-614 zur Stärkung der Mitfinanzierung der Gemeindeschulen sowie 2019-622 zur Sicherung der Entwicklungsfähigkeit der Gemeindeschulen erfüllt.

Mit der Unterstellung von Ausgabenbewilligungen des Landrates unter das fakultative Finanzreferendum haben Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Möglichkeit, bei Mehrkosten zu intervenieren. Dies gibt den Beschlüssen von Regierungs- und Landrat zu neuen Aufgaben und den damit verbundenen Mehrausgaben zugunsten der Gemeindeschulen eine höhere Legitimität und im Ergebnis eine höhere

Akzeptanz. Mit Bezug zu den Forderungen der Gemeinden und der Anliegen der Postulate besteht im Hinblick auf die ausgewiesenen Ziele und Kriterien ein Potenzial zu Mehrwerten. Allerdings ist der Aufwand für eine Revision der Gesetzgebung und ihrer Umsetzung erheblich und nur bei einer klugen Ausgestaltung der Details ein relevanter Nutzen und Mehrwert erzielbar. Insbesondere besteht angesichts der heutigen unterschiedlichen Durchschnittskosten pro Schüler/in und Jahr der einzelnen Schulstandorte ein Risiko, dass unter Einbezug des Bildungslastenausgleichs ein komplexes kantonales Mitfinanzierungssystem entsteht, das einen permanenten Revisionsbedarf für komplexe mathematische Nachjustierungen schafft. Aufgrund der Ergebnisse der Tagsatzung der Gemeinden dürfte indessen trotz dieser Komplexität der Versuch einer Lösungsentwicklung unter Einbezug der Erfahrungen in anderen Kantonen mit Schüler- oder Klassenpauschalen angezeigt sein.

Variante 5: Anstellung Lehrpersonen und Schulleitungen durch den Kanton und Übernahme 100% Besoldungskosten – Schulraum, Infrastruktur und Schulmaterialien sowie weitere Dienste in kommunaler Trägerschaft (100% kantonales Schulpersonal – Infrastrukturträgerschaft Gemeinden)

Merkmale und Ausgestaltung:

Der Kanton übernimmt die «innere Trägerschaft» der Schule, stellt direkt Schulleitungen und Lehrpersonen an und finanziert die Besoldung zu 100% sowohl für die Primarstufe als auch für die Musikschule. Lehrpersonen und Schulleitungen der Kindergärten und der Primarschule sowie der Musikschule würden Kantonsangestellte. Bisher sind sie zwar ebenfalls der kantonalen Personalgesetzgebung unterstellt, aber die Lohnkosten werden durch die Gemeinden als Schulträgerinnen zu 100% finanziert. Die Frage der Finanzierung der Lehrmittel und Infrastruktur wird im Sinne einer klaren und zweckmässigen Aufgabenteilung im Lichte der Herausforderungen und Chancen des Leitmedienwandels neu geklärt. Dies gilt insbesondere für die heute durch den Kanton zur Verfügung gestellten obligatorischen Lehrmittel und durch die Gemeinden bereitzustellende Informatikinfrastruktur für die Schulverwaltung und für Lehrpersonen sowie für die digitalen Lehrmittel der Schülerinnen und Schüler. Zur Beseitigung von Hindernissen für eine auch durch die Gemeinden unterstützte Zentralisierung oder Teil-Zentralisierung der Schulstandorte im Rahmen grösserer Schulorganisationseinheiten müsste für diese Variante auch eine kantonale Mitfinanzierung von Transportkosten geprüft werden.

Die Gemeinden stellen weiterhin Schulraum und Infrastruktur zur Verfügung und sorgen für Betrieb und Unterhalt sowie für die ausserschulische Nutzung. Eine Übernahme der Schulbauten analog den Sekundarschulbauten wird angesichts der Bedeutung für das Zusammenleben in den Gemeinden sowie den Erfahrungen mit der Übernahme der Sekundarschulbauten durch den Kanton ausdrücklich ausgeschlossen. Standorte und Einzugsgebiete der Schulen werden in Verbindung mit der Organisation und Schulleitung ausgehend vom Ist-Zustand analog und koordiniert mit den Sekundarschulkreisen und Sekundarschulstandorten als Ergebnis der Bildungsplanung Gemeinden-Kanton weiterentwickelt und durch den Landrat im Dekret festgelegt (SGS 642.1). Im Sinne der Charta von Muttenz vom 16. Juni 2012 arbeiten Gemeinden und Kanton bei der Bildungsplanung mit Bezug zu den Qualitätsanforderungen eines Schulstandorts und des Einzugsgebiets in funktionalen Räumen zusammen. Im Hinblick auf die Bildung von überkommunalen Schulzentren werden Fragen zur Planung und Betrieb sowie zur Finanzierung und Abgeltung zu klären sein.

Als Untervariante kann die Beibehaltung der bisherigen Kompetenzen der Gemeinden gemäss § 15 Abs. 1 BildG zur Festlegung von Einzugsgebieten der Schulen und der Schulstandorte geprüft werden. Zu klären ist in dieser Untervariante allerdings auch, ob und wie Mehrkosten, welche durch einen betrieblich ungünstigen Standort erwachsen, vollständig als Mehrleistung zugunsten der betreffenden Gemeinde durch den Kanton in Rechnung gestellt werden kann und soll. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass bereits heute mit dem kantonal ressourcierten Bildungslastenausgleich Gemeinden aufgrund der geografischen Lage mit dem Merkmal «Weite» entsprechende Ausgleichszahlungen vom Kanton erhalten. Für die Weiterführung betrieblich ungünstiger Standorte soll es indessen keine kantonale Lastenabgeltung geben. Von den Mehrkosten der Weiterführung ineffizienter Schulstandorte wären eingesparte Kosten für den Transport einzubeziehen. Wegen der Bedeutung der «Schule im Dorf» und der

heutigen Realität mit vielen kleinen Schulen der Primarstufe im Oberbaselbiet und Laufental ist eine Weiterentwicklung als Verbund von Schulstandorten und in der Stärkung und Zentralisierung von Standorten im Dialog Gemeinden und Kanton sehr sorgfältig anzugehen.

Das ergänzende «Wahlangebot» wird durch die Einwohnergemeinden bereitgestellt. Dazu gehören gemäss heutiger Gesetzgebung [Mittagstisch und Tagesstrukturen/Familienergänzende Betreuung](#), der Bereich der [Frühen Förderung](#) und [der Schulsozialdienst bzw. die Schulsozialarbeit an der Primarstufe](#). Gesetzlich vorgegeben ist heute die Bereitstellung einer Schulbibliothek bzw. Mediathek durch die Gemeinden als Trägerinnen der Primarstufe. Die Verknüpfung dieser Leistungen der Gemeinden zugunsten des guten Aufwachsens der Kinder bzw. der Schülerinnen und Schüler und die Rolle des Kantons bei diesen Entwicklungen wird zu studieren sein.

Bewertung:

Das Anliegen gemäss Tagsatzung Gemeinden vom 13. Juni 2020 zur höheren Mitfinanzierung der Besoldungskosten der Lehrpersonen und Schulleitungen entsprechend der kantonalen Einflussnahme wird mit dieser Variante konsequent entsprochen. Es ist tatsächlich der Kanton, der sowohl den Bildungsauftrag per Lehrplan und Stundentafel vorgibt und mit der Personalgesetzgebung die Anstellungsbedingungen von Schulleitungen und Lehrpersonen bestimmt. Dieses Modell erfüllt die Vorgabe der KV nach Zuordnung einer Aufgabe nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz am besten. Das Prinzip der Subsidiarität wird in dem Sinne nicht verletzt, weil die wichtigen koordinierenden Vorgaben bereits heute in der kantonalen Bildungs- und Personalgesetzgebung enthalten sind und mit dem Schulprogramm weiterhin der lokal verantwortete Gestaltungsraum erhalten bleibt. Zudem sind die 8 Jahre Primarstufe Teil der Bildungslaufbahn der Schülerinnen und Schüler mit dem übergeordneten Ziel, dass 95% zumindest einen Abschluss der Sekundarstufe II erreichen. Somit wird die Aufgabe des Kantons für faire wohnortsunabhängige Chancen zur Erreichung dieses Abschlusses klar auch dem Kanton zugewiesen.

Im Unterschied zu allen anderen Varianten ist die Regelung einfach und transparent. Es braucht keine im Ergebnis doch komplizierten und instabilen Regelungen zur Bemessung der Beitragsleistungen des Kantons in Form von Schüler- oder Klassenpauschalen. Allerdings bestehen Zielkonflikte bei der Festlegung von Schulstandorten und Einzugsgebieten sowie der Übernahme der durch diese Entscheide beeinflussten Kosten.

Die finanzrelevanten Eckwerte der Primarstufe (Anstellungsbedingungen inkl. Unterrichtsverpflichtung, Klassengrössen, Stundentafel und Lektionendeputate bzw. -kontingente) werden weiterhin auf Stufe Gesetz, Dekret und Verordnung vorgegeben. Mit der Unterstellung von Ausgabenbewilligungen des Landrates unter das fakultative Finanzreferendum haben Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Möglichkeit, bei allfälligen Mehrkosten zu intervenieren. Die weitere innere Entwicklung von Primarstufe und Musikschule wird vertikal als Teil der Bildungslaufbahn der Schülerinnen und Schüler bis zum Abschluss der Sekundarstufe II erleichtert. Eine Herausforderung in Verbindung mit den Gemeinden bleibt die Vernetzung und Weiterentwicklung der «sozialraumorientierten Schule» und die Tagesstrukturen. Diese Vernetzung erfolgt vor Ort durch die Gemeinden und Schulen. Güterabwägungen bei der Weiterentwicklung der Einzugsgebiete der Schulen und der Zentralisierung von Schulstandorten können Kontroversen auslösen. Eine gute Governance im Zusammenwirken von Gemeinden und Kanton für die weitere Entwicklung der Primarstufe und der Musikschule ist auch bei dieser Variante unverzichtbar. Im Unterschied zur Variante 2 bleiben Tagesstrukturen im «Wahlbereich» der einzelnen Gemeinden ohne strategisch aktive Rolle des Kantons auch mit einer Anschubfinanzierung. Der Fokus auf den Unterricht und die Finanzierung der Besoldung von Schulleitungen und Lehrpersonen könnte die ganzheitliche Entwicklung der Gemeindeschulen entsprechend dem lokalen Bedarf behindern.

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 (Primarstufe und Musikschule ganz bei den Gemeinden)

Merkmale und Ausgestaltung:

Die Gemeinden übernehmen soweit als möglich die «reine» bzw. vollständige Trägerschaft der Primarstufe und der Musikschule gemäss den Vorgaben von § 47a KV. Damit ordnet der Kanton als Erlassgeber den Gemeinden die Trägerschaftsaufgabe der Gemeindeschulen nach dem Grundsatz der Vorrangigkeit der Gemeinde zu (Subsidiarität) und trägt dem Grundsatz Rechnung, dass eine Aufgabe und die dafür notwendigen finanziellen Ressourcen beim gleichen Gemeinwesen liegen sollen (fiskalische Äquivalenz). Der Kanton gewährt in der Trägerschaft der Gemeindeschulen die grösstmögliche Regelungs- und Vollzugsfreiheit (Gemeindeautonomie) und die Möglichkeit, unterschiedliche Regelungen vorzusehen (Variabilität). Einzelnen Gemeinden oder Gemeindeverbänden können auf deren Begehren für die Gemeindeschulen kantonale Vollzugsaufgaben übertragen werden.

Eine konsequente Umsetzung dieser Verfassungsbestimmung bedeutete, dass der Kanton sich zur Gewährleistung des Anspruchs auf Grundausbildung so weit als möglich nur auf die Vorgabe des Bildungsauftrags zugunsten der Schülerinnen und Schüler sowie auf die Aufsicht und Wirkungsüberprüfung beschränkt. Bei Nichterfüllen des Bildungsauftrags müssen für den Kanton Interventionsmöglichkeiten bestehen. Bezüglich der Vollzugsfreiheit der Gemeinden könnten im Maximum die meisten gesetzlichen Vorgaben zur Klassen- und Kursbildung, zu den Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen und Schulleitungen bis hin zur Stundentafel zugunsten kommunaler Regelungen zurückgenommen werden. Der Kanton würde in dieser Variante nicht primär die Einhaltung vorgegebener Regeln kontrollieren, sondern neu schwergewichtig die Leistungen und Wirkungen zugunsten der Schülerinnen und Schüler unter Einbezug der Erziehungsberechtigten evaluieren.

Für die Finanzierung müsste ein Steuerfusstransfer vom Kanton zu den Gemeinden erfolgen, so dass zumindest die heutigen kantonalen Beiträge von CHF 46,6 direkt durch die Gemeinden finanziert würden inklusive Bildungslastenausgleich. Neben der entsprechenden Steuerfusserhöhung der einzelnen Gemeinden aufgrund der entsprechenden Senkung durch den Kanton müsste der Bildungslastenausgleich und der Ressourcenausgleich horizontal unter den Gemeinden so ausgestaltet werden, dass die einzelnen Gemeinden ihre erweiterten Trägerschaftsaufgaben bei guter Qualität erfüllen und finanzieren könnten.

Für die vollständige Übernahme der Verantwortung durch die Gemeinden für die «Bildungsversorgung» aller Schülerinnen und Schüler der Primarstufe müsste konsequenterweise der Anspruch zur integrativen Ausrichtung der Regelschule einschliesslich der Finanzierung der Sonderschulung der Primarstufe geprüft werden.

Bewertung:

Diese Variante wurde im Sinne einer Erhöhung der Vollzugsfreiheit der Gemeinden gemäss § 47a KV vereinzelt vorgebracht. Die Tagsatzung der Gemeinden hat indessen diese mögliche Variante einer reinen Trägerschaft der Gemeindeschulen nicht befürwortet.

Eine solche Variante könnte in der Schweiz auf kein funktionierendes Vorbild zurückgreifen, und in einer maximalen und konsequenten Ausgestaltung würden sehr viele Unsicherheiten und Änderungen zu bewältigen sein. Die Entwicklung einer solchen Variante bedeutete in der Schweiz das Betreten von Neuland. Sowohl die Konzeptentwicklung als auch der politische Prozess und die Umsetzung dieser Variante würden erhebliche und heute nicht bezifferbare Kosten zur Folge haben. Die Akzeptanzrisiken bei allen Schulbeteiligten müssen als hoch bewertet werden. Neben den Chancen bestehen bei grösseren Veränderungen erhebliche Risiken namentlich in der Beeinträchtigung der Schulqualität und der Chancenfairness für Schülerinnen und Schüler. Die Ruhe, welche die Schulen für den Kernauftrag des

Unterrichts benötigen, könnte durch Governancefragen über eine längere Zeit hinweg erheblich gestört werden.

Der Kanton Basel-Landschaft mit insgesamt ca. 291'000 Einwohnerinnen und Einwohnern ist zudem geprägt durch sehr unterschiedliche Einwohnerzahlen der einzelnen Gemeinden. Allschwil als grösster Gemeinde mit über 21'000 Einwohnerinnen und Einwohnern stehen mehrere kleine Gemeinden mit unter 500 Einwohnerinnen und Einwohnern gegenüber. Würde der «Funktionsraum» für eine verstärkte Trägerschaftsautonomie die langfristige Führung einer Primarstufe auf mindestens 2 Parallelklassen bzw. mindestens 5'000 Einwohnerinnen und Einwohner dimensioniert, erfüllten im Kanton Basel-Landschaft nur gerade 19 Gemeinden dieses Kriterium. Soll die Vollzugsfreiheit der Gemeinden erhöht und sollen ihnen zusätzliche Aufgaben übertragen werden, müsste auch die Frage der Grösse dieses anzustrebenden Funktionsraums hinsichtlich Schulorganisation, Einzugsgebiete und Schulstandorte geklärt werden. Mit guten Gründen erbringt der Kanton zugunsten der Gemeindeschulen heute Leistungen wie die Personaladministration, Rechtsberatung, Weiterbildung oder die Bereitstellung obligatorischer Lehrmittel.

Für den Einbezug der Sonderschulung der Primarstufe zumindest mit einer Standardkostenabgeltung hat der Regierungsrat bereits eine [Landratsvorlage](#) für eine Änderung des BildG vorbereitet, sie dann wegen einer ungünstigen Aufnahme im Rahmen der landrätlichen Kommissionsberatungen zurückgezogen. Der Grundsatz der «Bildungsversorgung» zugunsten aller Schülerinnen und Schüler der Primarstufe einschliesslich der Sonderschulung müsste in dieser Variante mit Bezug zu den ausgewiesenen Kriterien berücksichtigt werden.

3.4.2. Zusammenfassung der 6 Varianten einer Neuregelung der Trägerschaft und Finanzierung

Die nachfolgende Darstellung 13 zeigt zusammenfassend die Veränderung bei der Finanzierung der Gemeindeschulen gemäss den aufgezeigten sechs Varianten auf.

Darstellung 13: Finanzierung der Gemeindeschulen durch Gemeinden und Kanton gemäss den 6 Varianten – Nettoaufwand gemäss Mittelwert 2016-2018 in Mio. Franken

		Ordentlicher Nettoaufwand der Gemeinden nach Schularten (Mittelwert 2016-2018) in Mio. Franken						Entlastung Gemeinden	Umbuchung aus Finanzbereich
		Von den Gemeinden zu tragender Nettoaufwand							
		Total	Kinder-garten	Primar-schule	Musik-schule	Schuler-gänzende Tagesbe-treuung	Übrige Bildung		
Heutige Situation	Nettoaufwand	341,7	63,8	247,3	25,7	4,6	0,3		
	davon Lehrerlöhne	259,9	50,8	183,8	33,5	0,9	0,3		
Variante 1: 50% Lohnkosten PS durch Kanton finanziert		224,4	38,4	155,4	25,7	4,6	0,3	117,3	-
Variante 1a: 50% Lohnkosten PS/MS durch Kanton finanziert		207,7	38,4	155,4	9,0	4,6	0,3	134,1	-
Variante 2: Verbuchung heutige Kantons-zahlung in der Bildung		295,1	61,4	203,1	25,7	4,6	0,3	-	46,6
Variante 3: Gesamte Bildung beim Kanton		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	341,7	-
Variante 4: Schülerpauschale in der Höhe von 50% der Lohnkosten PS		224,4	38,4	155,4	25,7	4,6	0,3	117,3	-
Variante 4a: Schülerpauschale in der Höhe von 50% der Lohnkosten PS/MS		207,7	38,4	155,4	9,0	4,6	0,3	134,1	-
Variante 5: Lehrer vom Kanton angestellt und finanziert		89,1	13,0	63,5	9,0	3,6	0,0	252,6	-
Variante 6: Primarstufe und Musikschule ganz bei den Gemeinden		341,7	63,8	247,3	25,7	4,6	0,3	-	-46,6

Anmerkung: Bei der Musikschule finanzieren auch die Eltern mit. Der Nettoaufwand ist daher geringer als die Lehrerlöhne.

3.4.3. Vorläufige Bewertung der 6 Varianten

In der nachfolgenden Darstellung 14 werden die sechs aufgezeigten Varianten als kriterienbezogene Einschätzung bewertet, wobei +- eine neutrale Bewertung bedeutet, also kein Mehrwert oder keine Beeinträchtigung durch eine entsprechende Änderung zu erwarten ist. Ein + bedeutet die Chance eines relevanten Mehrwerts und – das Risiko eines Minderwerts. Der Regierungsrat bewertet aufgrund der konsequenten Anwendung des Prinzips der «fiskalischen Äquivalenz» und der Erleichterung einer nachhaltigen und kohärenten Weiterentwicklung von Primarstufe und Musikschule als Teil des Bildungssystems die Varianten 2, 4 und 5 als besonders interessant zur Prüfung einer Neugestaltung der Schulträgerschaft. Die nachfolgende Tabelle mit Bewertung ist als Diskussionsgrundlage zu verstehen, mit welcher zusammen mit den Gemeinden eine ergebnisoffene Projektinitialisierung angegangen wird und die Varianten 2, 4 und 5 vertieft geprüft werden. Der Aufwand für eine Revision der Gesetzgebung und ihrer Umsetzung ist erheblich. Nur bei einer klugen Ausgestaltung der Details sind ein relevanter Nutzen und Mehrwert erzielbar. Jede der aufgezeigten Varianten könnte bei einer durchdachten Ausgestaltung besser bewertet werden. Der Regierungsrat lehnt jedoch eine blosser Umlenkung der Finanzströme wegen des ungünstigen Verhältnisses von Aufwand und Nutzen und mangelnder Nachhaltigkeit ab.

Darstellung 14: Bewertung anhand der Kriterien gemäss Ziele der Schule und Ziele des Finanzausgleichs (vgl. Kapitel 3.1)

Ziele und Kriterien	V1: Besoldungskosten je 50%	V2: Stärkung Variabilität und Optimierung Lastenausgleich und FEB	V3: ganze Bildung Kanton	V4: kantonale Schülerpauschale 50%	V5: 100% kantonales Schulpersonal – Infrastruktur Gemeinden	V6: PS/MS ganz bei den Gemeinden
Schulische Ziele						
(1) Effektivität Zielerreichung	+-	++	+-	+	++	++
(2) Chancenfairness	+	+	+	+	+++	++
(3) Effizienz	--	+	+	+	+	+
(4) Entwicklungsfähigkeit Gemeindeschulen	+	+++ (Potenzial)	+-	++ (Potenzial)	++ (Potenzial)	+
(5) Risiken Änderung	++	++	---	++	--	---
Ziele Finanzausgleich						
(1) Erfüllbarkeit öffentliche Aufgaben	+	++	+	++	++	+-
(2) § 47 KV Gemeindestärkung	+-	+++ (Potenzial)	---	++ (fiskalische Äquivalenz)	++ (fiskalische Äquivalenz)	+++ (Vollzugsfreiheit)
(3) Keine falschen Anreize	---	+-	+	+	-	+
Total Einschätzung / Bewertung	0	+14	-2	+12	+ 10	+ 7

4. **Fazit: Erwägungen und Schlussfolgerungen des Regierungsrats**

Der Regierungsrat beurteilt den Revisionsbedarf für eine Neuregelung der Trägerschaftsbestimmungen der Gemeindeschulen und der kantonalen Mitfinanzierung als Fazit wie folgt:

- Kantonale Vorgaben zum «Grundauftrag» Primarstufe mit Spezieller Förderung und zur Musikschule: Ortsunabhängig sind die gleichen Bildungschancen und gleichwertige Lernbedingungen in der Bildungslaufbahn für alle Schülerinnen und Schüler als Teil des gesamten Bildungssystems zu gewährleisten. Am Grundsatz eines kantonal einheitlichen Bildungsauftrags und der entsprechenden Aufsicht soll festgehalten werden.
- Analyse Nutzen und Mehrwert anhand Kriterien: Da eine Revision des Finanzausgleichsgesetzes politisch sensibel und aufwendig ist, lohnt sich ein entsprechendes Projekt nur, wenn relevante und nachhaltige Mehrwerte für die primären schulischen Ziele und zur Sicherung der Entwicklungsfähigkeit der Gemeindeschulen geschaffen werden können. Ein relevanter und messbarer Nutzen im Erreichen der schulischen Ziele, in der Chancenfairness der Unterstützung des Bildungserfolgs aller Schülerinnen und Schüler sowie in einem Effizienzgewinn im Einsatz knapper öffentlicher Mittel muss ausgewiesen und in der Wirksamkeit überprüft werden.
- Ausgestaltung Trägerschaft Gemeindeschulen und Governance als entwicklungsfähige Lösung mit klaren Rollen: Die Entwicklungsfähigkeit der Gemeindeschulen als Teil des gesamten Bildungswesens soll vertieft überprüft und nachhaltig gestärkt werden. Dabei werden insbesondere die Herausforderung der Bildungsentwicklung der nächsten Jahre einzubeziehen sein. Hierzu gehören insbesondere
 - o die Ziele des Schwerpunktprogramm 2022-2028 «[Zukunft Volksschule](#)» mit der besseren Sicherung des Bildungserfolgs für alle Schülerinnen und Schüler und ihre gute Vorbereitung auf die zunehmend digitalisierte Berufs- und Lebenswelt;
 - o die Weiterentwicklung von Tagesstrukturen und der familienergänzenden Betreuung entsprechend dem Bedarf zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie als Beitrag für den «Bildungserfolg für alle»;
 - o die besonderen Chancen der Stärkung der [Frühen Förderung](#);
 - o der Einbezug der Bildung als Teil der [Strategie zur Bekämpfung der Armut](#);
 - o die Kooperation zwischen Schule und Musikschule für die Umsetzung des neuen Auftrags zur musikalischen Bildung gemäss § 47a BV und ebenso die Vernetzung der Schulen mit weiteren ausserschulischen Lernangeboten.
- Generell kann die strategische langfristige Bildungsplanung vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit bisherigen erfolgreichen Beispielen optimiert werden. Dazu gehört auch, dass der Kanton in Verbindung mit den Gemeinden als Schulträgerinnen eine aktive Rolle für die Primarstufe und Musikschule bei der Personal-, Schul-, Unterrichts- und Bildungssystementwicklung übernimmt (Beispiel Schwerpunktprogramm «Zukunft Volksschule»).
- Zeitgemässe Führungsstrukturen Gemeindeschulen: Am 26. August 2020 hat der Regierungsrat den [Entwurf einer Vorlage zur Änderung des Bildungsgesetzes betreffend VAGS-Projekt: «Variable Führungsstrukturen für die kommunalen Schulen»](#) mit Frist bis 25. November 2020 in die Vernehmlassung gegeben. Dieses Projekt und die entsprechenden «Vorleistungen» zur Optimierung der Governance und Führungsstrukturen der Gemeindeschulen müssen als Ergebnis und Grundlage für die weitere Entwicklung ihrer Trägerschaft und der kantonalen Mitfinanzierung einbezogen werden. Insbesondere die Rollenschärfung und Kompetenzverteilung zwischen Gemeinde, Gemeinderat, Schulrat, Schulleitung und Kanton zur guten Bewältigung der Anforderungen an Leistungen des Bildungswesens sind als neue Ausgangslage des Führungsmodells zu berücksichtigen.

Der Regierungsrat ist bereit, auf der Grundlage der aufgezeigten Varianten dem Antrag des VBLG zu entsprechen und in Zusammenarbeit mit den Gemeinden ein VAGS-Projekt mit ergebnisoffenem Ausgang zu initiieren.

5. Vorstösse des Landrats – Ergebnisse der Prüfung

Die Aufträge des Landrats zur Prüfung von Anliegen gemäss den drei überwiesenen Postulaten können mit den ausgewiesenen Kriterien und den aufgezeigten 6 Varianten als erfüllt abgeschrieben werden. Die Ergebnisse dieser Prüfung können wie folgt zusammengefasst werden:

Postulate	Auftrag zur Prüfung	Ergebnisse
Postulat 2019/610 Gleichlange Spiesse schaffen – Trägerschaft der Primarschulen weg von den Gemeinden, hin zum Kanton	Welche Bedingungen müssen gemeinsam mit den Gemeinden geschaffen werden, damit die Trägerschaft der Primarschulen dem Kanton übertragen werden kann? Und kann für die Umsetzung eines solchen Anliegens ein VAGS-Projekt geschaffen werden?	Das im Postulat enthaltene Ziel einer Sicherung der Bildungschancen unabhängig vom Wohnort der Schülerinnen und Schüler ist als wichtiges Kriterium in die Prüfung einbezogen worden. Eine Übertragung der kommunalen Trägerschaft von Kindergarten und Primarschule auf den Kanton wird indessen gemäss Variante 3 als komplex und mit erheblichen Nachteilen und Risiken bewertet. Eine Übertragung der Trägerschaft der Gemeindeschulen auf den Kanton hätte eine Revision des BildG sowie des FAG zur Folge und müsste mit einem Steuerfusstransfer neu ressourciert werden. Neben der Übernahme des Schulraums durch den Kanton ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen Kanton und Gemeinden in dieser Variante bei der Festlegung der Einzugsgebiete, der Schulumorganisationseinheiten sowie der Standorte der einzelnen Schulen. Eine reine kantonale Trägerschaft unter Einbezug der Schulbauten und der Infrastruktur analog zu den Sekundarschulen gemäss Variante 3 lehnt der Regierungsrat ab. Der Regierungsrat ist indessen bereit, mit den Gemeinden unter Einbezug der geprüften Varianten ergebnisoffen ein entsprechendes VAGS-Projekt zu initiieren.
Postulat 2019/614 Schluss mit steigenden Bildungskosten der Gemeinden	Somit wird der Regierungsrat gebeten, folgende Modelle zu prüfen: <ul style="list-style-type: none"> - Modell Kanton Bern im Rahmen der Primarschule - Modell: Gemeinden stellen die Infrastruktur zur Verfügung und kommen für diese Kosten auf. Alle anderen Kosten trägt der Kanton - Sind andere Modelle denkbar? 	Modelle anderer Kantone wurden geprüft. Im Ergebnis zeigt sich, dass sowohl Modelle mit erheblicher kantonaler Mitfinanzierung als auch solche mit kargeren kantonalen Beiträgen erfolgreich sein können. Auch der Finanzierungsanteil der Gemeinden zugunsten des gesamten Bildungswesens wurde im interkantonalen Vergleich als unauffällige Normalität eingestuft. Aus den Modellen anderer Kantone wurden anreizneutrale Lösungen einer stärkeren kantonalen Mitfinanzierung mit Schüler- bzw. Klassenpauschalen studiert. In anderen Kantonen sind die Gemeinden zwar Trägerinnen der ganzen Volksschule, die jeweiligen kantonalen Vorgaben bezüglich

	<ul style="list-style-type: none"> - Per Analogie wäre es sinnvoll, die Frage der Trägerschaft der Musikschulen ebenfalls zu prüfen. 	<p>Unterricht und Personal erlauben indessen keine wesentliche kommunale Beeinflussung.</p> <p>Der Regierungsrat zeigt sich bereit, dem Antrag des VBLG zu entsprechen und gemeinsam eine Auslegeordnung über Aufwand und Nutzen sowie der Risiken und Chancen einer entsprechenden Revision vorzunehmen sowie ein entsprechendes VAGS-Projekt zu initialisieren.</p>
<p>Postulat 2019/622 Bildungsoffensive 2025: Wie weiter mit den Gemeindeschulen?</p>	<p>Der Regierungsrat wird beauftragt, in einem umfassenden Bericht darzulegen, wie aufgrund Trägerschaftsaufgaben die Entwicklungsfähigkeit aller Gemeindeschulen gewährleistet werden kann.</p>	<p>Die Entwicklungsfähigkeit aller Gemeindeschulen wurde als übergeordnetes Ziel und Kriterium ausgewiesen und bei der Prüfung von Varianten angewendet. Im Ergebnis sind es nicht primär Varianten in der Neuregelung der Trägerschaft und Finanzierung der Gemeindeschulen, sondern die Governance und Ressourcierung der Bildungsentwicklung, welche die Entwicklungsfähigkeit der Gemeindeschulen stärken kann. Sie kann in einer gewissen Unabhängigkeit zu jeder Variante der Ausgestaltung der Trägerschaft und Mitfinanzierung durch den Kanton gesichert werden. Dies zeigen auch Beispiele unterschiedlich ausgestalteter Trägerschaftsmodelle anderer Kantone. Eine Neuregelung der Mitfinanzierung der Gemeindeschulen durch den Kanton kann indessen einen Beitrag zu deren nachhaltigen Entwicklungsfähigkeit beitragen, wie dies insbesondere bei den Varianten 2, 4 und 5 aufgezeigt worden ist.</p>

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat die Abschreibung folgender Vorstösse:

1. Postulat 2019/610: Gleich lange Spiesse schaffen – Trägerschaft der Primarschulen weg von den Gemeinden, hin zum Kanton
2. Postulat 2019/614: Schluss mit den steigenden Bildungskosten der Gemeinden
3. Postulat 2019/622: Bildungsoffensive 2025: Wie weiter mit den Gemeindeschulen?

Liestal, 9. März 2021

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

Landratsbeschluss

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

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst die Abschreibung folgender Vorstösse:

1. Postulat 2019/610: Gleich lange Spiesse schaffen – Trägerschaft der Primarschulen weg von den Gemeinden, hin zum Kanton
2. Postulat 2019/614: Schluss mit den steigenden Bildungskosten der Gemeinden
3. Postulat 2019/622: Bildungsoffensive 2025: Wie weiter mit den Gemeindeschulen?

Liestal, **Datum wird von der LKA eingesetzt!**

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin: