

Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Formulierte Verfassungsinitiative „Ja, Bildungsvielfalt für alle“
([2007-106](#))**

Datum: 15. April 2008

Nummer: 2008-100

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



2008/100

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

betreffend formulierte Verfassungsinitiative „Ja, Bildungsvielfalt für alle“ (2007-106)

Vom 15. April 2008

1. Zusammenfassung

Am 12. Oktober 2006 wurde die formulierte Verfassungsinitiative „Ja, Bildungsvielfalt für alle“ im Amtsblatt publiziert und am 6. Dezember 2006 eingereicht.

Die Initiative fordert die Ergänzung von § 95 der Kantonsverfassung zur Einführung der Wahlfreiheit der Eltern zwischen öffentlichen und nichtstaatlichen Schulen (Absatz 1 bis) und zur Finanzierung des Unterrichts für Kantonseinwohner an nichtstaatlichen Schulen in der Schweiz durch die staatlichen Schulträger entsprechend den Durchschnittskosten der öffentlichen Schulen unter der Voraussetzung des Zugangs ohne ethnische, religiöse und finanzielle Einschränkung (Absatz 2 bis).

Der Regierungsrat kommt zum Schluss, dass die Initiative abzulehnen und ihr ein Gegenvorschlag gegenüberzustellen sei. Ein Systemwechsel zur freien Schulwahl soll nicht angestrebt werden. Das Bildungswesen soll „Qualität für alle“ anbieten. Insbesondere soll der Besuch von Privatschulen nicht zu Durchschnittskosten finanziert werden. Gleichzeitig soll aber auch die bisherige Flexibilität der Umteilung in eine andere Schule aus besonderen Gründen bestehen bleiben. Eine kontrollierte Erweiterung der Schulwahl ab Sekundarstufe II soll im Rahmen des Bildungsraumes Nordwestschweiz als Option geprüft werden.

Als Gegenvorschlag soll § 100 Absatz 2 des Bildungsgesetzes revidiert werden: Der Beitrag soll von gegenwärtig 2'000 Franken auf 4'000 Franken zu Lasten des Schulträgers verdoppelt werden.

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die formulierte Verfassungsinitiative „Ja, Bildungsvielfalt für alle“ abzulehnen und den Stimmberechtigten zur Abstimmung zu unterbreiten. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die Initiative abzulehnen und den Gegenvorschlag gut zu heissen.

2. Zustandekommen und Wortlaut der Initiative

Am 12. Oktober 2006 wurde die formulierte Verfassungsinitiative „Ja, Bildungsvielfalt für alle“ im Amtsblatt publiziert, und am 6. Dezember 2006 wurde sie eingereicht. Mit Datum vom 11. Januar 2007 veröffentlichte die Landeskanzlei im Amtsblatt deren Zustandekommen gemäss § 28 Absatz 1 der Kantonsverfassung (SGS 100). Die Verfassungsinitiative ist mit 1'985 Unterschriften formell gültig zu Stande gekommen.

Am 8. Mai 2007 verabschiedete der Regierungsrat die Vorlage an den Landrat zur Beschlussfassung über die Rechtsgültigkeit ([2007-106](#)). Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

„Formulierte Verfassungsinitiative betreffend "Ja, Bildungsvielfalt für alle"

Die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 28 Absätze 1 und 2 der Kantonsverfassung, das folgende formulierte Begehren:

Die Verfassung wird wie folgt ergänzt:

§ 95 Absätze 1^{bis} und 2^{bis}:

1^{bis} Eltern können zwischen den einzelnen öffentlichen und den nichtstaatlichen Schulen wählen.

2^{bis} Der Unterricht an nichtstaatlichen Schulen in der Schweiz wird für Kantoneinwohner durch die staatlichen Schulträger entsprechend den Durchschnittskosten der öffentlichen Schulen finanziert, sofern der Zugang ohne ethnische, religiöse und finanzielle Einschränkung gewährleistet ist.“

Die Initiantinnen und Initianten führen für die Initiative insbesondere folgende Begründungen an:

- Nur ein vielfältiges Bildungsangebot vermöge den vielfältigen Bedürfnissen der Kinder gerecht zu werden. Alle Kinder sollten Zugang zu allen staatlich anerkannten Schulen haben.
- Jedes Kind habe Anspruch auf eine seinen Fähigkeiten entsprechende Bildung.
- Alle Eltern sollten frei und unabhängig von Einkommen und Status unter den einzelnen Staatsschulen und nichtstaatlichen Schulen wählen können, die den Bedürfnissen ihrer Kinder und ihrer Familie entsprechen.
- Die freie und bewusste Bildungswahl unterstütze die Eltern und Lehrkräfte, ihre Erziehungs- und Bildungsverantwortung wahrzunehmen.
- Schulen sollten sich ein eigenständiges pädagogisches und strukturelles Konzept geben dürfen.
- Nachfrageorientierte Bildung und pädagogischer Wettbewerb führten zu Innovation, Qualitätssteigerung und zu einem effizienteren Bildungswesen.

3. Auswirkungen

Gemeinden und Kanton führen ein hochwertiges, wohnortsnahes und historisch gewachsenes Bildungswesen. Die Veränderung der Steuerung über ein Marktmodell der freien Schulwahl ist mit weitreichenden Auswirkungen und mit Risiken, aber auch mit Chancen verbunden. Die langfristigen Auswirkungen auf die Effektivität, Effizienz und auf die Chancengleichheit im Bildungswesen können heute nicht zuverlässig bestimmt werden. Immerhin gibt es eine grosse Anzahl Studien zur Auswertung der Erfahrungen mit verschiedenen Aspekten der freien Schulwahl. Die Annahme, mehr Wettbewerb steigere die Qualität der Schulen und somit die Leistungen der Lernenden, treffe in dieser Pauschalität nicht zu, die freie Schulwahl habe Effekte, aber nicht nur positive¹. Es gibt allerdings auch aufgrund der Auswertung von Daten internationaler Leistungsmessungen Hinweise, dass Schulsysteme mit einem höheren Anteil privat geführter Schulen tatsächlich bessere Leistungen aufweisen². Eine Einsicht ist, dass es bei der Bildungsfinanzierung keine einfachen Rezepte gibt und es nie um die Wahl zwischen rein staatlichen oder rein marktwirtschaftlichen Modellen gehen kann,

¹ Oelkers, J.: Expertise Bildungsgutschein und Freie Schulwahl. Bericht zuhanden der Erziehungsdirektion Kanton Bern, August 2007 (Zusammenfassung November 2007)
http://www.erz.be.ch/site/expertise_bildungsgutscheine_und_freie_schulwahl_vollstaendige_fassung_.pdf (20. 3. 2008)

² Wößmann, L.: Letzte Chance für gute Schulen. Verlag Zabert Sandmann 2007

sondern immer ein „ordnungspolitischer Mix“ mit angepassten Finanzierungsinstrumenten angestrebt werden müsse, unter Beachtung der besonderen Voraussetzungen der einzelnen Bildungstufen³.

Erfahrungen, wie sie in anderen Ländern gemacht worden sind, sind für die besondere schweizerische Situation mit einer starken lokal-kommunalen Verankerung, insbesondere der Volksschule, nicht einfach tel quel übertragbar. Auch sind die Motive und Ziele für die Einführung von Marktelementen im Bildungswesen in den Ländern unterschiedlich. Folgende Motive können unterschieden werden: Finanzierung oder Mitfinanzierung eines etablierten (konfessionellen) Schulangebotes, Schaffung einer Wahlmöglichkeit für Lernende aus einkommensschwachen Familien zur Verbesserung ihrer Chancen, Einrichtung eines qualitäts- und effizienzstimulierenden Wettbewerbs unter Schulen oder aber Stärkung der Verantwortung und Rechte der Erziehungsberechtigten durch Erweiterung der Wahlmöglichkeiten. Je nach Gewichtung der Zielsetzung und der entsprechenden Massnahmen entstehen Modelle mit unterschiedlichen Auswirkungen.

Die Verfassungsbestimmungen sind im Gesetz und in den Verordnungen zu konkretisieren. Daraus ergibt sich ein Gestaltungsraum, so dass die Auswirkungen beeinflusst werden können. Folgeabschätzungen hinsichtlich der tatsächlichen Wahlmöglichkeiten der Erziehungsberechtigten, der Trägerschaft, der Organisation, des Personals, des Schulraums und der Finanzen müssen auf der Grundlage eines konkretisierten Modells erfolgen. Im Folgenden werden mögliche Auswirkungen skizziert.

3.1 Gemeinden und Kanton als Anbieter unter anderen

Die Annahme der Verfassungsinitiative bedeutete eine grundlegende Änderung der Leitung, Steuerung und Qualitätssicherung im Bildungswesen. Der Staat behielte zwar noch die Aufgabe, den öffentlichen Bildungsauftrag festzulegen, die dafür erforderlichen Mittel bereit zu stellen, Aufsicht zu führen und für eine faire und auf den Vergleich von Leistungen basierende Vergabe von Berechtigungen zu sorgen. Gemeinden und Kanton wären dann aber nur noch ein Träger unter anderen möglichen Trägern. Schülerinnen und Schüler bzw. die Erziehungsberechtigten könnten entscheiden, welche Institution den Auftrag zur Schulung und - damit verbunden - die Mittel erhält. Eine Primarschule einer Einwohnergemeinde wird zur Offerte neben der Offerte der Primarschule anderer Gemeinden und privater Anbieter. Das sachlich-fachliche Ringen der kommunalen und kantonalen Behörden um eine qualitativ hochwertige Schule für alle Schülerinnen und Schüler würde abgelöst durch eine Profilierung und Positionierung von Schulen durch verschiedene Anbieter zur Gewinnung bestimmter Kundensegmente. Gemeinden und Kanton finanzierten den Schulbesuch gemäss der Wahl der Erziehungsberechtigten und träten gleichzeitig als Anbieter und Schulträger auf dem neu entstehenden Schulmarkt auf. Umgekehrt würden durch Schaffung von Wahlmöglichkeiten die Rechte der Erziehungsberechtigten gestärkt.

3.2 Finanzielle Auswirkungen

Zu unterscheiden sind finanzielle Auswirkungen, welche aufgrund der Finanzierung von Privatschulen neu zu Durchschnittskosten entstehen, und solchen aufgrund der neuen Rahmenbedingungen der freien Schulwahl.

3.2.1 Mehrkosten aufgrund der Finanzierung des Privatschulbesuchs zu Durchschnittskosten

Erhebliche finanzielle Auswirkungen entstehen, wenn die heute weitgehend durch Private finanzierten Privatschulen neu durch Kanton und Gemeinden zu Durchschnittskosten finanziert werden. Gemäss §

³ vgl. Wolter, S. u. a.: Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat, Rüegger 2001

100 Absatz 2 des Bildungsgesetzes leistet der Kanton einen Beitrag an die Kosten des Besuchs einer Privatschule für die Dauer der Schulpflicht in der Höhe von 2'000 Franken. Für gegen 1'250 Schülerinnen und Schüler hat der Kanton an die Kosten des Privatschulbesuchs im Schuljahr 2005/06 Beiträge in der Höhe von 2,5 Millionen Franken geleistet, wobei jeweils nach Stichtag der Beitrag pro Semester ausbezahlt wird. Die Einwohnergemeinden können ergänzend Beiträge an den Privatschulbesuch sprechen.

Für die Schätzung der maximalen Mehrkosten werden die Ansätze des Regionalen Schulabkommens 2009 (RSA 2009) der Nordwestschweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz (NW EDK) zu Grunde gelegt. Am 23. November 2007 hat die Plenarversammlung der NW EDK dieses gesamthaft revidierte Abkommen zu Handen der Kantone für die Ratifizierung verabschiedet. Die Beiträge sind so bemessen, dass sie 85% der ermittelten durchschnittlichen gewichteten Netto-Kosten der Mitgliedskantone abdecken. Die nachfolgende Darstellung ergänzt die Kostendeckung der Ansätze auf 100%, so dass die Mehrkosten auf der Basis approximativer Durchschnittskosten berechnet werden können. Sie umfasst die Schülerinnen und Schüler während der obligatorischen Schule mit dem obligatorischen zweiten Kindergartenjahr, der Primarschule und der Sekundarschule. Während der heutige gesetzlich festgelegte Beitrag an den Privatschulbesuch ausschliesslich vom Kanton finanziert wird, wird in der Darstellung 1 die Finanzierung zu Durchschnittskosten auf die Einwohnergemeinden als Trägerinnen und Träger von Kindergarten und Primarschule und auf den Kanton als Träger der Sekundarschule aufgeteilt. Der Beitrag des Kantons gemäss Finanzausgleich an die Einwohnergemeinden beträgt in der Darstellung rechnerisch 12%.

Darstellung 1: Schätzung maximale Mehrkosten bei Finanzierung des Privatschulbesuchs zu Durchschnittskosten (obligatorische Schule: 2. Kindergartenjahr, Primarschule und Sekundarschule)

	Schüler/innen	Durchschnittskosten (100% RSA 2009)	in Mio Fr.				
			Total Kosten	Beiträge Kanton obl. Schule heute (Fr. 2'000.--)	Total Mehrkosten	Mehrkosten Gemeinden	Mehrkosten Kanton
Kindergarten (oblig. 2. J.)	64	8'471	0.54	0.13	0.41	0.48	-0.06
Primarschule	568	12'118	6.88	1.14	5.75	6.06	-0.31
Sekundarstufe I	612	16'588	10.15	1.22	8.93		8.93
TOTAL	1'244		17.58	2.49	15.09	6.53	8.55

Quelle: BKSD Generalsekretariat Schulabkommen, Statistik Privatschüler/innen mit kantonalem Beitrag von 2'000 Franken; 2. Semester 2005/2006

Würde die heutige Finanzierung des Privatschulbesuchs von 2'000 Franken auf die Durchschnittskosten der staatlichen Schulen angehoben, resultierten Mehrkosten von 15,09 Millionen Franken pro Jahr. Für die Gemeinden entstünden bei einem Einbezug aller Privatschulen in die freie Schulwahl während der gesetzlichen Schulpflicht bei heutigen Schülerzahlen Mehrkosten von 6,53 Millionen Franken pro Jahr. Der Kanton hätte Mehrkosten von 8,55 Millionen Franken zu veranschlagen. Würde das erste Kindergartenjahr in die Schulpflicht integriert und in die Finanzierung zu Durchschnittskosten einbezogen, würden wegen der heute vollständig privat finanzierten Kosten von 155 Kindergartenplätzen gesamthaft zusätzlich 1,3 Millionen Franken Mehrkosten entstehen. Für die staatliche Finanzierung des Unterrichts an Privatschulen zu Durchschnittskosten für 2 Jahre

Kindergarten, 5 Jahre Primarschule und 4 Jahre Sekundarschule erhöhten sich die Mehrkosten auf gesamthaft 16,4 Millionen Franken pro Jahr (Kanton 8,71 Millionen Franken, Gemeinden 7,69 Millionen Franken).

Die nachfolgende Darstellung 2 zeigt die Auswirkungen auf, wenn die Finanzierung des Privatschulbesuchs das erste Kindergartenjahr sowie alle Ausbildungen bis und mit Sekundarstufe II umfasste. Die Darstellung bezieht die privat finanzierten Ausbildungen der höheren Berufsbildung, der Tertiärstufe und der Weiterbildung nicht ein. In der Darstellung ebenfalls nicht aufgenommen sind die Sonderschulung und die Spezielle Förderung an Privatschulen, da diese per Leistungsauftrag gegebenenfalls bereits heute staatlich finanziert werden⁴.

Darstellung 2: Schätzung maximale Mehrkosten bei Einbezug aller Privatschulen vom Kindergarten bis Sekundarstufe II

	Schüler/innen	Durchschnittskosten RSA 2009 (100%)	in Mio Fr.				
			Total Kosten	Beiträge Kanton obl. Schule heute (Fr. 2'000.--)	Total Mehrkosten	Mehrkosten Gemeinden	Mehrkosten Kanton
Kindergarten 1-2	219	8'471	1.86	0.13	1.73	1.63	0.09
Primarschule	568	12'118	6.88	1.14	5.75	6.06	-0.31
Sekundarstufe I	612	16'588	10.15	1.22	8.93	-	8.93
Sekundarstufe II	570	23'059	13.14		13.14	-	13.14
TOTAL	1'969		32.03	2.49	29.55	7.69	21.86

Quelle: BKSD Stabsstelle Bildung mit Auswertung von Daten zum Schulbesuch 2005/2006: BKSD Schulabkommen, Statistisches Amt Kanton Basel-Landschaft, Bundesamt für Statistik

Denkbar ist indes, dass nicht alle heutigen Privatschulen der Schweiz die Kriterien des freien Zugangs gemäss Verfassungsinitiative erfüllten und deshalb auch nicht in den Genuss der staatlichen Finanzierung zu Durchschnittskosten kämen. Denkbar wäre zudem, dass im Gesetz weitere Kriterien aufgenommen würden. Zusätzliche Kriterien könnten z. B. sein, dass die privaten Schulen Non-Profitorganisationen sein müssen und auf vergleichbare und staatlich anerkannte Abschlüsse hin qualifizieren. Auflagen können auch gemacht werden für die Qualifikation der Lehrpersonen, den Schulraum, die Ausstattung und das Unterrichtsangebot. Auch müssen Gesetz und Verordnungen regeln, wie mit Kapazitätsbegrenzungen umzugehen ist und nach welchen Kriterien - z. B. Reihenfolge der Anmeldung, Los, Geschwister an der Schule oder Leistung - Schülerinnen und Schüler abgewiesen werden können.

Wenn der Zugang ohne finanzielle Einschränkung gewährleistet werden soll, dürfen keine zusätzlichen Gebühren erhoben werden, welche Eltern abhalten, ihre Kinder in eine Schule der

⁴ Im Rahmen der Speziellen Förderung im Einzelfall genehmigte das Amt für Volksschulen im Schuljahr 2006/07 insgesamt 226 Schulbesuche ausserhalb der Regelschule insbesondere der Sekundarschule Niveau E/P: Alpen Internat Beatenberg (1), Bildungszentrum Basel (7), Ecole d' Humanité (2), Freie Christliche Schule Liestal (8), Freies Gymnasium (37), Gymnasium Kirschgarten (1), Institut Montana (2), Benedikt/ipso Haus des Lernens (19), Learn in (2), Minerva (126), Rudolf Steiner-Schule (1), SOL-Schule für offenes Lernen (17), St Josef Gouglera (1), Tagesschule Bachgraben (1), Weiterbildungsschule Basel-Stadt (1)

Region zu schicken. Die von insgesamt rund 1'200 Schülerinnen und Schülern besuchte International School of the Basel Region (ISB) verlangt für das Schuljahr 2007/2008 (neben den einmalig zu erbringenden Einschreibgebühren von 500 Franken und Aufnahmegebühren von 4'000 Franken) für das 6. bis 8. Schuljahr ein Schulgeld von 25'750 Franken pro Jahr. Würden den Schulen als staatlichen Beitrag Durchschnittskosten gewährt, blieben immer noch über 9'000 Franken ungedeckt und müssten privat finanziert werden. Auch weitere Privatschulen verlangen höhere Schulgelder als die Durchschnittskosten der staatlichen Schulen. Müssen Private für diese Differenz aufkommen, wäre das Kriterium des Zugangs ohne finanzielle Einschränkung nicht erfüllt. Allerdings dürften die höheren Schulgelder mindestens zum Teil durch zusätzliche Leistungen für Tagesstrukturen bedingt sein. Die Kosten der Tagesstrukturen sind in den Durchschnittskosten der staatlichen Schulen nicht enthalten und müssen als eigenständigen Leistungsbereich behandelt werden ([Vernehmlassungsentwurf Vorlage](#) an den Landrat „Gesetz über familienergänzende Kinderbetreuung“ vom 23. 10. 2007; Vernehmlassungsfrist bis 31. 1. 2008). Im Vernehmlassungsentwurf werden für die Familienergänzenden Betreuungsangebote einkommensabhängige Beiträge und Gebühren vorgeschlagen. Dies heisst, dass auch für Privatschulen eine Entflechtung zwischen Grundangebot mit Unterricht einerseits und Tagesstrukturen andererseits angestrebt werden könnte.

3.2.2 Weitere mögliche finanzielle Auswirkungen aufgrund der freien Schulwahl

Neben den direkten Mehrkosten durch die freie Schulwahl aufgrund der Finanzierung des Privatschulbesuchs zu Durchschnittskosten entstünden weitere indirekte Mehrkosten, weil die verfügbaren Plätze zumindest in der Tendenz schlechter ausgenutzt werden. Wählen z. B. die Eltern einer Primarschülerin die Schule des Nachbardorfes oder eine Privatschule, muss die Einwohnergemeinde die Durchschnittskosten an die aufnehmende Schule bezahlen und nicht nur die wegfallenden Grenzkosten. Die Grenzkosten für die Schulung eines zusätzlichen Schülers oder einer zusätzlichen Schülerin sind häufig deutlich geringer als die Durchschnittskosten, weil das Schulhaus bereits gebaut und die Lehrperson für die Klasse bereits angestellt ist. Nur für die variablen Kosten entstünde eine finanzielle Entlastung des Schulträgers. Markant sinken würden die Kosten dann, wenn eine ganze Klasse eingespart werden könnte.

In der Vorlage zur Änderung des Schulgesetzes betreffend Ausrichtung staatlicher Beiträge an private Schulen auf der Volksschulstufe vom 22. Juni 1999 wurde denn auch dieser Sachverhalt aufgrund der Ergebnisse einer Folgenabschätzung bezogen auf die Rudolf-Steiner-Schulen der Region dargelegt ([1999-127](#)). Für eine Modellrechnung wurden die Rudolf-Steiner-Schulen „geschlossen“ und die Schülerinnen und Schüler mit einer simulierten Klassenbildung an die Primarschulen und Sekundarschulen ihres Einzugsgebietes „zurückgenommen“. Als Ergebnis mussten Klassen im Umfang von ca. 60% der Durchschnittskosten zusätzlich gebildet werden.

Müssen für Schülerinnen und Schüler, die eine andere Schule besuchen, Durchschnittskosten bezahlt werden, heisst dies aber auch, dass der Druck grösser wird, Schulen zur Optimierung der Klassen- und Kursbildung zu zentralisieren und grössere Einheiten zu bilden. Eine Abkehr von der wohnortsnahen Schulversorgung würde zwar die Mehrkosten aufgrund wegfallender Schülerinnen und Schüler verhindern, hätte indes zur Konsequenz, dass die Schulwege länger werden und direkt oder indirekt heute nicht bezifferbare privat oder öffentlich zu tragende Mehrkosten für den Schultransport entstehen.

Mehrkosten können schliesslich auch resultieren, wenn Gemeinden und Kanton als Schulträger zusätzliche Ausweichplätze zur Verfügung stellen, damit Schülerinnen und Schüler, welche wegen der Kapazitätsbegrenzung einer Privatschule abgewiesen werden oder an eine Staatsschule wechseln wollen, dennoch unterrichtet werden könnten. Denkbar ist indes, dass Gemeinden und

Kanton aus Kostengründen keine Ausweichplätze am angestammten Schulort garantieren, sondern im Verbund der Schulen von Kanton und Gemeinden freie Plätze zur Wahl anbieten.

Mehrkosten entstehen auch durch die Bereitstellung von Informationen für die qualifizierte Schulwahl durch die Erziehungsberechtigten und die Neugestaltung der Selektionsfunktion der Schule mit externen Prüfungen zur fairen, leistungsbezogenen Vergabe von Berechtigungen. Auch durch die Bewirtschaftung der freien Schulwahl und den Umgang mit den damit verbundenen Problemen dürfte ein heute nicht bezifferbarer Mehraufwand erwachsen. Ein ganzes Schulsystem mit freier Wahl zwischen staatlichen und privaten Anbietern existiert in der Schweiz nicht. Historisch gewachsene Systeme mit freier Schulwahl wie dasjenige der Niederlande können nicht tel quel auf den Kanton Basel-Landschaft übertragen werden. Dies heisst, dass einmalige Projektierungs- und Einführungskosten für die Neugestaltung von Steuerung, Aufsicht und Evaluation und aller weiteren Bedingungen anfallen würden.

Festgehalten werden kann, dass die finanziellen Auswirkungen durch die Art der Umsetzung der freien Schulwahl im Hinblick auf den Mitteleinsatz beeinflusst werden können.

4. Erwägungen zur Verfassungsinitiative „Ja, Bildungsvielfalt für alle“

Der basellandschaftliche Bildungsrat hat an seiner Sitzung vom 20. Juni 2007 dem Regierungsrat empfohlen, die Verfassungsinitiative „Ja, Bildungsvielfalt für alle“ mit aller Entschiedenheit abzulehnen⁵. Er lehnt die Verfassungsinitiative ab, weil Bildung als öffentliches Gut auch als Service Public zu fassen sei. Bildung sei kein Konsumprodukt. Gemeinden und Kanton würden im Rahmen der Bildungsgesetzgebung eine öffentliche Schule mit Qualität für alle anbieten. Befürchtet wird ein Auseinanderklaffen von Schulen für Eltern mit „Bildungsaspiration“ einerseits und von „Restschulen“ andererseits sowie die Verschlechterung des Bildungsangebotes im ländlichen Raum. Schliesslich, argumentiert der Bildungsrat, sei der Titel der Initiative trügerisch, müssten doch als Folge der Annahme der Verfassungsinitiative neu Kanton und Gemeinden den Privatschulbesuch finanzieren mit entsprechenden erheblichen Mehrkosten.

Der Regierungsrat setzte sich darauf eingehend mit den Verfassungsinitiative auseinander. Ein vermehrter Wettbewerb unter den staatlichen Schulen und allenfalls auch unter Einbezug der Privatschulen stufte er als wichtige Grundsatzfrage ein. Ein kontrollierter Wettbewerb unter den Schulen bzw. die Schaffung von mehr Wahlmöglichkeiten zu Gunsten der Erziehungsberechtigten wurde nicht im vornhinein als klar abzulehnendes Anliegen verstanden. Es ist nachvollziehbar, dass der Wunsch besteht, den Erziehungsberechtigten für ihre Kinder die Schule wählen zu lassen, die sie für die beste halten. Interesse dürften die Erziehungsberechtigten jedoch nicht einfach an einer Schule mit besseren Lernergebnissen des gleichen Schulmodells haben, sondern an speziellen pädagogischen Konzepten (Lernarrangement und Fächerprofil, religiöse Bezüge, Umgang mit der Leistungsbeurteilung und der Selektion, Tagesstruktur, Anschluss an die Sekundarstufe II mit eigenem Angebot, internationale Abschlüsse, Unterrichtssprache, spezielle Adressaten). Das Bildungsangebot würde sich ausdifferenzieren und besondere Anliegen von Erziehungsberechtigten und Schülerinnen und Schülern aufnehmen: Erst unterschiedliche Schulangebote eröffnen einen Markt mit Wahlmöglichkeiten. Die „Qualität“ des Bildungsangebotes würde daran ablesbar sein, welche Schulen von den Eltern für ihre Kinder gewählt werden und welche nicht. Dadurch entstünde ein Wettbewerb unter den Schulen der Gemeinden und des Kantons und der Privatschulen. Ein regulierter

⁵ Medienmitteilung des Bildungsrates: http://www.baselland.ch/docs/ekd/mitkd/mit-ekd_2007-06-22.htm

Wettbewerb zwischen Anbietern kann Anreize schaffen, die Mittel im Hinblick auf die Elternpräferenzen und die Lernergebnisse besser einzusetzen.

4.1 Erwägungen zu einem möglichen Gegenvorschlag

Gemäss § 29 Absatz 4 der Kantonsverfassung kann der Landrat jedem Begehren einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Aus der Sicht der Initiantinnen und Initianten bzw. der Erziehungsberechtigten geht es darum, dass die Schülerinnen und Schüler aus einem Schulangebot das für sie beste wählen können.

Der Regierungsrat hat wegen der positiven Aspekte der freien Schulwahl Chancen und Risiken abgewogen und Möglichkeiten eines Gegenvorschlags geprüft. Im Folgenden werden vier Aspekte für die Entwicklung eines Gegenvorschlags dargestellt:

(1) Erweiterung der Wahlmöglichkeiten nur zwischen Bildungsangeboten von Kanton und Gemeinden - keine Finanzierung von Privatschulen zu Durchschnittskosten

Eine freie Wahl liesse sich auf die öffentlichen Schulen von Kanton und Gemeinden begrenzen. Auf die öffentliche Finanzierung von Privatschulen zu Durchschnittskosten würde verzichtet. Die bisherige Mitfinanzierung während der obligatorischen Schulzeit mit einer Pauschale des Kantons von 2'000 Franken würde weitergeführt. Vermieden würden dadurch erhebliche Mehraufwendungen für Kanton und Gemeinden, weil die Kosten des Privatschulbesuchs heute zu einem grossen Teil privat getragen werden. „Bildungsvielfalt für alle“ kann auch durch Diversifizierung und Profilierung des Schulangebotes von Kanton und Gemeinden erreicht werden.

(2) Wahlmöglichkeiten beschränkt auf Schulstufen

Die freie Schulwahl könnte auf Schulstufen beschränkt werden. Denkbar ist, die Wahlmöglichkeiten ab Sekundarstufe I oder ab Sekundarstufe II zu erweitern. Ausgeschlossen von der freien Schulwahl wären Kindergarten und Primarschule. Vorteile einer solchen Begrenzung wären die Gewährleistung eines wohnortsnahen Angebotes und die Gewichtung der sozialen Gemeinschaft in Quartier- und Gemeindeschulen zumindest in der ersten Bildungsstufe.

(3) Steuerung der Wahlfreiheit mit einer kantonalen Schulliste

Zusätzlich zum Kriterium des Zugangs zu den Privatschulen ohne ethnische, religiöse und finanzielle Einschränkung kann die staatliche Finanzierung an die Bedingung einer ausdrücklichen Genehmigung des Schulangebotes durch kommunale und kantonale Behörden geknüpft werden. Dadurch entstünde eine Liste mit Schulen, die zur Auswahl stehen. Kanton und Gemeinden erhielten dadurch Kontrolle über die Standorte der staatlichen Schulen und das Angebot der privaten Alternativen.

Kanton und Einwohnergemeinden können in der Schulliste deklarieren, welches Angebot innerhalb und ausserhalb des Kantons zur Wahl offen steht. Eine solche Liste wird heute im Rahmen des Regionalen Schulabkommens der NW EDK geführt: Auf Antrag des Standortkantons entscheidet die Konferenz der Abkommenskantone über die Aufnahme öffentlicher und privater, subventionierter Schulen in die Liste der beitragsberechtigten Schulen. Der entsendende Kanton entscheidet über die Leistung von Kantonsbeiträgen. Allfällige Einschränkungen werden speziell vereinbart und mit einem Code gekennzeichnet. Das RSA ist heute ein Instrument zur Regelung des interkantonalen Zugangs zu Ausbildungen, der Stellung der Auszubildenden sowie zur Abgeltung. Eine solche Liste könnte mit dem Ziel, die Wahlmöglichkeiten zu erweitern, geschaffen werden.

(4) Erhöhung des Beitrags an die Kosten des Privatschul-Besuchs

Der heutige staatliche Beitrag zur Mitfinanzierung des Privatschulbesuchs von 2'000 Franken gemäss § 100 Absatz 2 des Bildungsgesetzes könnte erhöht und im Geltungsbereich ausgedehnt werden. Privatschulen blieben eine hochschwellige Alternative zu den staatlichen Schulen. Mit einer substanziellen Erhöhung würden die Einsparungen, welche die Privatschulen tatsächlich zu Gunsten der öffentlichen Hand bewirken, besser abgegolten. Der Beitrag könnte z. B. wie folgt erhöht werden:

- Obligatorische Schule: Ausgleich der Teuerung auf 2'172 Franken mit Mehraufwendungen von ca. 214'000 Franken pro Jahr;
- Obligatorische Schule: Verdoppelung des kantonalen Beitrags auf 4'000 Franken mit Mehraufwendungen von ca. 2,5 Millionen Franken pro Jahr;
- Volksschule: Beitrag in der Höhe von 60% der Durchschnittskosten mit Mehrkosten von ca. 8,85 Millionen Franken pro Jahr (4,77 Millionen Franken Gemeinden und 4,08 Millionen Franken Kanton); private Finanzierung der nicht gedeckten Kosten;
- Volksschule und Sekundarstufe II: Beitrag in der Höhe von 60% der Durchschnittskosten mit Mehrkosten von ca. 16,73 Millionen Franken pro Jahr (4,77 Millionen Franken Gemeinden und 11,97 Millionen Franken Kanton); private Finanzierung der nicht gedeckten Kosten.

Während die Beiträge an den Privatschulbesuch heute vom Kanton ausgerichtet werden, müsste bei einer Neuregelung eine Aufteilung nach dem Trägerschaftsprinzip angestrebt werden: Die Einwohnergemeinden hätten Beiträge für Privatschulen auf Kindergarten- und Primarschulstufe zu leisten und der Kanton ab Sekundarstufe I.

Mit höheren Beiträgen wird die Zugänglichkeit dieser Schulen erleichtert, aber für einkommensschwache Familien nicht ermöglicht. Würden staatliche Beiträge einkommensabhängig abgestuft ausgerichtet, wären Privatschulen für mehr Eltern wählbar.

4.2 Stellungnahme des Regierungsrates zur Verfassungsinitiative „Ja, Bildungsvielfalt für alle“

Der Regierungsrat erkennt in einer Vergrösserung der Wahlfreiheit zu Gunsten der Erziehungsberechtigten sowie des Wettbewerbs unter den Schulen folgende Chancen und Risiken:

Chancen freie Schulwahl

- Eröffnung von Wahlmöglichkeiten als positive Leistung des Staates zu Gunsten der Erziehungsberechtigten und der Schülerinnen und Schüler;
- Stärkung der Möglichkeiten der Erziehungsberechtigten und der Schülerinnen und Schüler, für die Bildung mehr Verantwortung zu übernehmen und sich mit der Schule und ihrem pädagogischen Konzept stärker zu identifizieren;
- Stärkung des unternehmerischen Engagements der Schulen;
- Freie Schulwahl als Pionierbeitrag des Kantons Basel-Landschaft für die weitere Entwicklung des schweizerischen Bildungswesens;
- Faire Abgeltung der Leistungen der Privatschulen; „doppelte Bezahlung“ des Schulbesuchs über Steuern und über Schulgeld der Privatschule entfällt.

Risiken freie Schulwahl

- Soziale Entmischung und Desintegration; Schlechtere Verständigung und soziale Kohäsion;
- Schwächung des Bildungswesens als Service Public;
- Zentralisierung des Bildungsangebotes aus Kostengründen mit verlängerten Schulwegen; Gefährdung des wohnortsnahen Angebotes für Kindergarten und Primarschule im ländlichen Siedlungsraum;

- Basel-Landschaft als einziger Kanton mit freier Schulwahl und Finanzierung des Privatschulbesuchs zu Durchschnittskosten; Sonderweg Kanton Basel-Landschaft im Zuge der schweizerischen Schulharmonisierung; Änderung der Finanzierungsgrundlage von Privatschulen nur für Baselbieter Schülerinnen und Schüler;
- Erhebliche Mehrkosten für Gemeinden und Kanton für die Finanzierung des Privatschulbesuchs zu Durchschnittskosten und damit verbunden Druck zur Kompensation dieser Mehrkosten.

Der Regierungsrat lehnt die Verfassungsinitiative ab. Er anerkennt dabei die positiven Aspekte der freien Schulwahl und von Marktelementen im Bildungswesen. Das Bildungswesen soll indes vornehmlich aus staatspolitischen Gründen als Service Public demokratisch gesteuert, gestaltet, geführt und finanziert werden.

Mit der Bildungsgesetzgebung ist die Verpflichtung der Schulen zur Zusammenarbeit mit den Eltern ausgebaut worden. Optimierungen sind eingetreten und zu erwarten. Die Erziehungsberechtigten werden durch die Schulen am Bildungsprozess ihrer Kinder beteiligt, über die ihre Kinder betreffenden Fragen regelmässig informiert, in die Evaluationen der Schulen und des kantonalen Bildungswesens einbezogen und von den für die Kinder zuständigen Lehrpersonen und der Schulleitung auf ihr Verlangen angehört. Der Schulrat übernimmt zudem gemäss Bildungsgesetz eine wichtige Vermittlungsfunktion: Er bringt Anliegen der Erziehungsberechtigten und der Trägerschaft in die Schule ein und vermittelt Anliegen der Schule gegenüber der Trägerschaft und der Öffentlichkeit.

Der Regierungsrat setzt sich ein für eine öffentliche Schule mit Qualität für alle, wie sie mit dem Bildungsgesetz vom 6. Juni 2002 neu gefasst worden ist. Sie nimmt weiterhin Entwicklungsaufgaben und die Anliegen der Erziehungsberechtigten und der Schülerinnen und Schüler auf und weist die Ergebnisse transparent aus. Transparenz wird angestrebt zur Frage, in welchem Ausmass und mit welchem Aufwand die Ziele erreicht werden und ob alle Lernenden, unabhängig von ihrer sozialen Herkunft, ihrer Nationalität oder ihrem Geschlecht, vom öffentlichen Bildungswesen fair und chancengleich profitieren. Das Bildungsgesetz verpflichtet zur Qualitätssicherung der Schulen mit interner und externer Evaluation unter Einbezug der Schülerinnen und Schüler sowie der Erziehungsberechtigten.

Ein Systemwechsel zur freien Schulwahl soll nicht vorgenommen werden. Dazu gehört auch, dass die bestehende Flexibilität für eine Zuteilung an eine andere Schule aufgrund eines besonderen Bedarfs oder freier Plätze erhalten bleibt oder auch für einzelne Stufen eine Erweiterung der Wahlmöglichkeiten geprüft wird. So spricht sich der Regierungsrat ausdrücklich dafür aus, bei der Schaffung des Bildungsraumes Nordwestschweiz den Ausbau der Wahlmöglichkeiten und der Freizügigkeit für Schulen auf der Sekundarstufe II zu prüfen.

In den nächsten Jahren steht das Bildungswesen des Kantons Basel-Landschaft vor grossen Herausforderungen und bildungspolitischen Weichenstellungen mit erheblichen Auswirkungen. Dazu gehören der Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat), der Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über Sonderpädagogik (Sonderpädagogik-Konkordat), die Einführung von Tagesstrukturen sowie die Schaffung eines Bildungsraumes Nordwestschweiz. Allein die Einführung der neu gemäss HarmoS-Konkordat 8 Jahre dauernden Primarstufe und die Kürzung der Sekundarschule auf 3 Jahre bedürfen der vollen Aufmerksamkeit der kantonalen und kommunalen Behörden, der Schulräte und Schulleitungen sowie der Lehrerinnen und Lehrer. Eine Konzentration der Kräfte auf diese Aufgabe zur Sicherung und Weiterentwicklung der „Guten Schule Baselland“ im Sinne der „Bildungsqualität für alle“ ist angezeigt. Der

Kanton Basel-Landschaft soll schliesslich in der nun anlaufenden schweizerischen und nordwestschweizerischen Schulharmonisierung keinen Sonderweg beschreiten.

Der Regierungsrat ist aufgrund dieser Erwägungen zum Schluss gekommen, dass die Verfassungsinitiative zur Ablehnung empfohlen wird.

5. Gegenvorschlag zur Verfassungsinitiative „Ja, Bildungsvielfalt für alle“

Der Regierungsrat anerkennt, dass die Privatschulen in erheblichem Umfang Leistungen erbringen, die auch zu Einsparungen beim Kanton und bei den Einwohnergemeinden führen. Der Kanton Basel-Landschaft und seine Einwohnergemeinden sollen einen Teil der Einsparungen, welche die Privatschulen durch ihre Leistungen bewirken, den Eltern und somit auch den Schulen zur Verfügung stellen. Der Regierungsrat unterbreitet als Gegenvorschlag, § 100 Absatz 2 des Bildungsgesetzes wie folgt zu ändern:

§ 100 Beiträge zum Besuch von Privatschulen

² Auf Gesuch der Privatschulen gemäss Absatz 1 Buchstabe b gewährt der Schulträger für Schülerinnen und Schüler mit Wohnsitz im Kanton Basel-Landschaft einen jährlichen Beitrag an die Kosten des Besuchs einer Privatschule während der Schulpflicht in der Höhe von 4'000 Franken.

Der Beitrag soll mit dem Gegenvorschlag von gegenwärtig 2'000 Franken auf 4'000 Franken zu Lasten des Schulträgers verdoppelt werden. Der Gegenvorschlag hat zur Konsequenz, dass neu die Einwohnergemeinden als Schulträger für das zweite Jahr Kindergarten und die Primarschule einen Beitrag in der Höhe von 4'000 an den Privatschulbesuch zu entrichten haben. Der Kanton entrichtet diesen Beitrag als Schulträger an den Privatschulbesuch auf der Sekundarstufe I.

Mit dem Gegenvorschlag wird die Entlastung der öffentlichen Hand durch die Existenz der Privatschulen mit einer Verdoppelung von 2,5 neu auf 5 Millionen Franken besser berücksichtigt. Für die Einwohnergemeinden bewirkt der Gegenvorschlag Mehrausgaben von 2,5 Millionen Franken pro Jahr. Für den Kanton ist die Veränderung kostenneutral, weil die bisherigen Beiträge an den Privatschulbesuch auf Kindergarten- und Primarschulstufe entfallen.

Darstellung 3: Kosten bei einer Erhöhung des Beitrags von Fr. 2'000.-- auf Fr. 4'000.-- und der Finanzierung durch die Schulträger (2. Kindergartenjahr, Primarschule und Sekundarschule)

	Schüler/innen	in Mio. Fr.						
		Beiträge Kanton obl. Schule heute (Fr. 2'000.--)	Total Beiträge Gegenvorschlag (Fr. 4'000.--)	Beiträge Gemeinden	Beiträge Kanton	Total Mehrkosten	Total Mehrkosten Gemeinden	Total Mehrkosten Kanton
Kindergarten ¹	64	0.13	0.26	0.26		0.13	0.26	-0.13
Primarschule ²	568	1.14	2.27	2.27		1.14	2.27	-1.14
Sekundarstufe	612	1.22	2.45		2.45	1.22		1.22
TOTAL	1'244	2.49	4.98	2.53	2.45	2.49	2.53	-0.04

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, über die vorliegende nichtformulierte Verfassungsinitiative „Ja, Bildungsvielfalt für alle“ gemäss beiliegendem Entwurf zu beschliessen.

Liestal, 15. April 2008

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Pegoraro

Der 2. Landschreiber:
Achermann

Beilage:

- Entwurf Landratsbeschluss
- Entwurf Änderung Bildungsgesetz und Synopse

Entwurf

Landratsbeschluss

betreffend formulierte Volksinitiative „Ja, Bildungsvielfalt für alle“

Vom....

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die formulierte Volksinitiative „Ja, Bildungsvielfalt für alle“ wird abgelehnt.
2. Die formulierte Volksinitiative „Ja, Bildungsvielfalt für alle“ wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.
3. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die formulierte Volksinitiative „Ja, Bildungsvielfalt für alle“ abzulehnen.
4. Dem Gegenvorschlag einer Änderung des Bildungsgesetzes gemäss Entwurf wird zugestimmt.

Liestal,

Im Namen des Landrates

Die Präsidentin:

Der Landschreiber:

Bildungsgesetz**ENTWURF****Änderung vom**

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

I.

Das Bildungsgesetz vom 6. Juni 2002¹⁾ wird wie folgt geändert:

§ 100 Beiträge zum Besuch von Privatschulen

² Auf Gesuch der Privatschulen gemäss Absatz 1 Buchstabe b gewährt der Schulträger für Schülerinnen und Schüler mit Wohnsitz im Kanton Basel-Landschaft einen jährlichen Beitrag an die Kosten des Besuchs einer Privatschule während der Schulpflicht in der Höhe von 4'000 Franken.

II.

Die Änderung tritt auf den 1. August 2009 in Kraft.

¹⁾ SGS 640, GS 34.0637