



## Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

---

**Titel:** Bericht zum Postulat [2013/244](#) von Regula Meschberger, SP-Fraktion: Überprüfung der Verrechnung von Schulkosten unter den Gemeinden und zur als Postulat überwiesenen Motion [2012/355](#) von Hanspeter Kumli, BDP: Schulkosen – Gleichbehandlung aller Kinder- und Jugendheime

Datum: 25. Februar 2014

Nummer: 2014-086

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](#)

---



## Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat [2013/244](#) von Regula Meschberger, SP-Fraktion: Überprüfung der Verrechnung von Schulkosten unter den Gemeinden und zur als Postulat überwiesenen Motion [2012/355](#) von Hanspeter Kumli, BDP: Schulkosten – Gleichbehandlung aller Kinder- und Jugendheime

vom 25. Februar 2014

### 1. Wortlaut der Vorstösse

#### A. Postulat 2013/244 von Regula Meschberger, SP-Fraktion: Überprüfung der Verrechnung von Schulkosten unter den Gemeinden

Am 27. Juni 2013 reichte Regula Meschberger, SP, ein Postulat mit folgendem Wortlaut ein:

*„Vor kurzem wurde im Landrat eine Motion überwiesen in Bezug auf die Verrechnung von Schulkosten, welche den Gemeinden mit einem Kinder- und Jugendheim entstehen, wenn diese Kinder die Gemeindeschule besuchen.*

*Offenbar gibt es Unsicherheiten, ob die Wohnsitzgemeinde die Kosten übernehmen muss oder ob die Heimgemeinde dafür zuständig ist.*

*Unbestreitbar ist, dass das Trägerschaftsprinzip gelten muss. Für Primarstufenkinder sind die Gemeinden zuständig, für die Sekundarstufenjugendlichen ist es der Kanton.*

*Die Weiterbelastung der Schulkosten für Kinder mit Tagesaufenthalt in einer anderen Gemeinde ist in der Verordnung für den Kindergarten und die Primarschule geregelt. Es zeigt sich aber, dass diese Bestimmung unterschiedlich angewendet wird. Einzelne Gemeinden verrechnen die Schulkosten, andere nicht. Auch dient nicht immer das Regionale Schulabkommen als Basis für die Berechnung, was zu unterschiedlichsten Rechnungsstellungen führt.*

*Ein weiteres Beispiel zeigt die unterschiedlichen Regelungen: Die Schulkosten eines Kindes, das bereits am neuen Wohnort ab neuem Schuljahr die erste Klasse besuchen möchte, um nicht einen Wechsel nach wenigen Schulwochen in Kauf nehmen zu müssen, werden von einzelnen Gemeinden der noch aktuellen Wohngemeinde verrechnet, von anderen nicht.*

*Klar ist in allen Fällen, dass der Besuch der Primarstufe für alle Kinder gratis ist. Das garantiert die Bundesverfassung. Ob und wie die Kosten zwischen den Gemeinden verteilt werden sollen, ist allerdings strittig.*

*Ich bitte deshalb den Regierungsrat, folgende Fragen zu prüfen und Bericht zu erstatten:*

- 1. Welche Erfahrungen sind der BKSD bekannt in Bezug auf die Verrechnung der Schulkosten zwischen den Gemeinden?*
- 2. Wie sieht die rechtliche Situation aus?*
- 3. Welchen Sinn macht die Aufteilung der Kosten zwischen den Gemeinden?*
- 4. Würde eine Regelung, dass ein Kind unter gewissen Voraussetzungen die Schule in einer anderen Gemeinde besuchen kann, wenn dort keine zusätzliche Klasse eröffnet werden muss, ausreichen?*

5. Braucht es allenfalls spezielle Regelungen für jene Gemeinden, wo Kinder aus einem Heim die Gemeindeschule besuchen?“

## **B. Als Postulat überwiesene Motion 2012/355 von Hanspeter Kumli, BDP: Schulkosten – Gleichbehandlung aller Kinder- und Jugendheime**

Am 29. November 2012 reichte Hanspeter Kumli, BDP, eine Motion mit folgendem Wortlaut ein:

*„Seit mehreren Jahren bemüht sich die Gemeinde Seltisberg um eine Gleichbehandlung aller Einwohnergemeinden mit einem Kinder- und Jugendheim im Kanton Basel-Landschaft. Die Kinder- und Jugendheime Seltisberg und Laufen sind Spezialfälle im Kanton Basel-Landschaft, weil sie keine eigenen Schulstrukturen aufweisen. Das Kinderheim "Auf Berg" sorgt sich um Kinder aus schwierigen Familienverhältnissen. Die schulpflichtigen Kinder vom Kinderheim "Auf Berg" werden den Kindergärten und der Primarschule Seltisberg zugewiesen und die Gemeinde hat für die Schulkosten aufzukommen. Bei allen anderen Heimen, ausser Laufen, werden die Schulkosten vollumfänglich durch den Kanton übernommen.*

*Seltisberg als kleine Gemeinde muss mehrheitlich die Schulkosten der Kinder "Auf Berg" selbst tragen. Der Kanton will keine Beiträge zahlen und die betroffenen Einwohnergemeinden sträuben sich, die anfallenden Schulkosten der bei ihnen angemeldeten Kinder zu tragen. Mit der Zuteilung der Heimkinder muss die Gemeinde Seltisberg jährlich im Durchschnitt eine zusätzliche Kindergarten- und Primarschulklasse bilden und finanzieren.*

*Die Kinder vom Kinderheim "Auf Berg" sind in anderen Baselbieter Gemeinden angemeldet. Die Gemeinde Seltisberg könnte der jeweiligen Wohngemeinde gemäss dem Regionalen Schulabkommen 80% des massgebenden Schulgeldes in Rechnung stellen. Nun hat aber der Kanton verfügt, dass diese Regelung für das Kinderheim "Auf Berg" nicht gilt und die Kinder als Einwohner von Seltisberg zu betrachten sind. Eine Gleichbehandlung aller Kinder- und Jugendheime im Bereich Schulkosten ist angezeigt. Inhaltliche Gründe für eine andere Behandlung sind keine ersichtlich.*

*Der Regierungsrat wird beauftragt eine Regelung zu gewährleisten, wonach der Kanton als Zuweisungsbehörde die Schulkosten sämtlicher Kinder- und Jugendheime im Kanton Basel-Landschaft übernimmt und damit im Sinne einer Gleichbehandlung mit den anderen Einwohnergemeinden auch die jährlichen Schulkosten der Heimkinder der Gemeinde Seltisberg.“*

Der Landrat hat den Vorstoss am [30. Mai 2013](#) als Postulat überwiesen.

## **2. Grundsätzliches**

Gemäss § 13 Bildungsgesetz vom 6. Juni 2002 (BildG, SGS 640) sind die Gemeinden u.a. Trägerinnen des Kindergartens und seiner speziellen Förderung (Buchstabe a) und der Primarschule und ihrer Speziellen Förderung (Buchstabe b). Der Kanton ist gemäss § 14 BildG u.a. Träger der Sekundarschule und ihrer Speziellen Förderung (Buchstabe a) und der Sonderschulung (Buchstabe e). Die Aufgaben der Schulträgerschaft sind in § 15 BildG geregelt und umfassen folgende kostenrelevanten Bereiche: das Errichten, Unterhalten und Finanzieren der Schulbauten und Schulinrichtungen (Buchstabe c), das Tragen der Kosten für das Schulmaterial (Buchstabe d) und der Lohnkosten aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schule (Buchstabe e) sowie das zur Verfügung stellen einer Bibliothek oder Mediothek für die Schülerinnen und Schüler (Buchstabe h).

Die Kosten setzen sich somit grundsätzlich aus fixen strukturellen Kosten, wie Schulbauten und -einrichtungen inkl. Bibliotheken oder Mediotheken, und flexiblen Kosten, wie Löhne und Schulmaterial, zusammen. Während die strukturellen Kosten mehr oder weniger fix sind, da die Infrastruktur unabhängig von ihrer konkreten Nutzung gewartet werden muss, können die flexiblen Kosten stark aufgrund der Schülerinnen- und Schülerzahlen variieren. Massgebend hierfür ist insbesondere die Klassenbildung. § 11 Absatz 1 BildG legt als Klassengrösse im Kindergarten die Richtzahl mit 21, die Höchstzahl mit 24 Schülerinnen und Schülern (Buchstabe a), in der Primarschule mit 22 resp. mit 24 fest, wobei spezifische Bestimmungen für die Doppelzählung von fremdsprachigen

Kindern bestehen (ab dem 6. fremdsprachigen Kind, Absatz 2). Dieser Rahmen ist massgebend für die Klassenbildung. Ausgenommen sind Kleinstgemeinden. Für diese gilt § 11 Absatz 3 BildG, wonach jede Einwohnergemeinde eine Kindergarten- oder Primarschulklasse führen kann, wenn sie mindestens 8 Schülerinnen und Schüler aufweist.

Für die Bildung von Parallelklassen ist gemäss § 18 der Verordnung vom 13. Mai 2003 für den Kindergarten und die Primarschule (Vo KG/PS, SGS 641.11) diejenige Klassenzahl massgebend, die bei der Berechnung die kleinste Differenz zur Richtzahl ergibt. Klassen können jedoch grundsätzlich bis zur Höchstzahl aufgestockt werden. Über Ausnahmen entscheidet gemäss § 21 Abs. 2 Vo KG/PS das Amt für Volksschulen. Solche sind an der Obergrenze der Schülerinnen- und Schülerzahl denkbar, wenn die Höchstzahl nachträglich überschritten oder voraussichtlich nach einem Spitzenjahr wieder unterschritten wird. In solchen Fällen können die maximalen Lektionendeputate gemäss den §§ 30 bzw. 31 Vo KG/PS für den Kindergarten sowie den §§ 32 bzw. 34 Vo KG/PS für die Primarschule nach Kostengutsprache durch die Gemeinde überschritten werden.

Muss im Rahmen der Klassenbildung eine zusätzliche Klasse gebildet werden, so entstehen Sprungkosten. Die Bildung einer zusätzlichen Klasse löst grundsätzlich variable Kosten für Lehrpersonen und Schulmaterial für den Kindergarten von rund CHF 110'000.-- bzw. für die Primarschule von rund CHF 140'000.-- (ohne ISF und spezielle Förderung; Durchschnittswerte für Lohnkosten auf der Basis LK 14/ES 6 bzw. LK 13/ES6) aus. Die Vollkosten belaufen sich auf rund CHF 180'000.-- für den Kindergarten bzw. auf CHF 240'000.-- für die Primarschule aus (Infrastruktur und Lohnkosten). Kann hingegen ein zusätzliches Kind ohne Bildung einer zusätzlichen Klasse aufgenommen werden, löst dieses Kind grundsätzlich neben den Materialkosten von CHF 250.-- bzw. CHF 300.-- keine Zusatzkosten aus (ohne ISF und spezielle Förderung).

### **3. Bericht zum Postulat [2013/244](#) – Antwort auf die einzelnen Fragen**

#### *1. Welche Erfahrungen sind der BKSD bekannt in Bezug auf die Verrechnung der Schulkosten zwischen den Gemeinden?*

Es bestehen unterschiedlichste Situationen, in welchen ein Kind die Schule an einem anderen Ort als der Wohnsitzgemeinde seiner Erziehungsberechtigten besucht. Relevant für die Gemeinden sind insbesondere folgende Konstellationen: fehlendes Angebot am Aufenthaltsort, Kreisschulen, ausserkantonaler Schulbesuch gemäss Regionalem Schulabkommen vom 19. August 2008 über die gegenseitige Aufnahme von Auszubildenden und Ausrichtung von Beiträgen (RSA 2009, SGS 649.2), Tagesaufenthalt, Disziplinar massnahmen, Integrative Sonderschulung, Heimaufenthalt sowie Wohnsitzwechsel der Erziehungsberechtigten. Zudem erfolgt in der Regel ein Schulbesuch ausserhalb der Wohnsitzgemeinde der Erziehungsberechtigten bei der separativen Sonderschulung mit oder ohne stationärem Aufenthalt sowie bei der Beschulung in einem Schulheim. Diese letztgenannten Konstellationen fallen vollumfänglich in den Zuständigkeitsbereich des Kantons und sind daher für die Gemeinden nicht bedeutsam.

Ausser in Fällen, die rechtlich explizit geregelt sind (siehe Antwort zu Frage 2), fällt eine allfällige Verrechnung der Schulkosten zwischen den Gemeinden in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden und wird somit zwischen diesen vereinbart. Bekannt sind unterschiedliche Abgeltungsmodalitäten. Diese reichen von keinerlei Kostenverrechnung, über die Verrechnung von Kosten des Schulmaterials, eine Kostenverrechnung in Anlehnung an die Tarife des RSA 2009 bis hin zur vertraglichen Vereinbarung kostendeckender Schulabgeltungen. Mangels eigener Zuständigkeit verfügt die BKSD nicht über einschlägige diesbezügliche Erfahrungen.

#### *2. Wie sieht die rechtliche Situation aus?*

Es ist je nach der unter Frage 1 geschilderten Konstellation zu unterscheiden.

a. Fehlendes Angebot am Aufenthaltsort: Der Anspruch auf ausreichenden, unentgeltlichen Grundschulunterricht gemäss Artikel 19 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) besteht grundsätzlich am Aufenthaltsort des Kindes. Fehlt ein ausreichendes Angebot am Aufenthaltsort, etwa aufgrund besonderer Bildungsbedürfnisse, besteht der Anspruch auf unentgeltlichen Besuch der Schule im Nachbarort (Jörg Paul Müller, Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, 2008, S.797 mit Hinweis auf BGE 117 Ia 27 E6c S. 31f.). Diesfalls muss die Gemeinde die unentgeltliche Beschulung an einem anderen Ort sicherstellen, und zwar inklusive des allfällig notwendigen Transports zur Schule, sofern der Schulweg für das Kind sonst nicht zumutbar ist. Ist am Wohnort hingegen ein ausreichendes Angebot vorhanden, besteht kein Anspruch auf eine Beschulung an einem anderen Ort.

Dabei handelt es sich um die Grundkonstellation für die Beschulung an einem anderen als dem Aufenthaltsort. Diese kann unterschiedliche Ausprägungen haben. Eine allgemeine Regelung über die Schulgeldabgeltung besteht nicht. Es ist, soweit in den nachfolgend beschriebenen Situationen nicht ausdrücklich abweichend geregelt, folglich Sache der Gemeinden, ob und wie sie das Schulgeld verrechnen. Wird in nicht gesetzlich geregelten Fällen Schulgeld verrechnet, bedarf es grundsätzlich einer Kostengutsprache durch die abgebende Gemeinde.

b. Kreisschulen: Gemäss § 16 Absatz 1 BildG können Einwohnergemeinden ihre Schulen gemeinsam führen. Hierzu schliessen sie gestützt auf die §§ 2, 34 Absatz 1 Buchstabe a und 47 Absatz 1 Ziffer 14bis des Gesetzes vom 28. Juni 1970 über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (GemG, SGS 180) einen Kreisschulvertrag. Dieser Vertrag regelt den bzw. die Schulorte, die Kosten der Kreisschule, inklusive dem allfällig notwendigen Schultransport für Kinder aus Gemeinden, in welchen kein Unterricht angeboten wird, sowie die Kostenverteilung. Die Gemeinden sind im Rahmen übergeordneten Rechts frei, wie sie diese ausgestalten.

c. Ausserkantonaler Schulbesuch gemäss RSA 2009: Für bestimmte Orte legen die Anhänge des RSA 2009 allgemein fest, dass Schülerinnen und Schüler mit Aufenthalt in ausserkantonalen Gemeinden Zugang zu den Schulangeboten im Kanton Basel-Landschaft erhalten oder umgekehrt baselbieter Schülerinnen und Schüler an einer ausserkantonalen Schule beschult werden. Hintergrund dieser interkantonalen Vereinbarungen sind meist geografische Bedingungen, welche zu Kleinstschulen, unzumutbaren Schulwegen oder Ähnlichem führen würden, oder den Zugang zu speziellen Angeboten sicher stellen wollen. Diesfalls gelten die im RSA 2009 vereinbarten Tarife, d.h. die aufnehmenden Gemeinden erhalten von den ausserkantonalen, abgebenden Gemeinden den vereinbarten Tarif; abgebende Gemeinden sind verpflichtet, diesen an die ausserkantonale aufnehmende Gemeinde auszurichten.

d. Tagesaufenthalt: Der Besuch der Schule am Tagesaufenthaltsort ist in den §§ 23 und 26 BildG sowie in den §§ 10 und 16 Vo KG/PS geregelt. Ein Anspruch auf Beschulung am Tagesaufenthaltsort besteht, wenn ein Kind tagsüber regelmässig in einer anderen Gemeinde (als der Wohnsitzgemeinde der Erziehungsberechtigten) betreut wird, sofern seine Aufnahme nicht die Bildung einer zusätzlichen Klasse bedingt. Damit wird diese Möglichkeit eingeschränkt. Der Anspruch besteht nicht, wenn eine zusätzliche Klasse gebildet werden muss. Um die spätere Bildung einer zusätzlichen Klasse zu vermeiden, wird die Bewilligung für den Schulbesuch am Tagesaufenthaltsort in der Regel jeweils für ein Jahr erteilt. Auf Verordnungsstufe ist vorgesehen, dass von der Wohngemeinde der Erziehungsberechtigten für die Beschulung am Tagesaufenthaltsort höchstens ein Schulgeld festgelegt werden darf, welches 80 Prozent des im Regionalen Schulabkommen festgesetzten Beitrags nicht übersteigt. Bis zu diesem Betrag sind die Gemeinden folglich frei, ob und in welchem Umfang sie das Schulgeld in Rechnung stellen möchten.

e. Disziplinar massnahmen: Im Rahmen des Disziplinarrechts gemäss § 91 BildG und §§ 71ff Vo KG/PS ist es möglich, dass ein Kind aus der Schule ausgeschlossen wird. Vor dieser härtesten

Disziplinar massnahme sind in aller Regel weniger einschneidende Massnahmen zu ergreifen und auszuschöpfen. Auch der Schulausschluss entbindet die Schule und damit in finanzieller Hinsicht die Gemeinde jedoch nicht, dem Anspruch der Schülerin oder des Schülers auf ausreichenden, unentgeltlichen Grundschulunterricht nachzukommen, d.h. sie muss eine Anschlusslösung finden. Gerade in kleineren Gemeinden, in welchen etwa eine Parallelversetzung in eine andere Klasse oder ein anderes Schulhaus am selben Ort oft nicht möglich ist, kann der Schulausschluss verbunden mit einer Anschlusslösung in einer anderen Gemeinde die sinnvollste Lösung sein, um etwa einen Konflikt zwischen Schülerin oder Schüler und Lehrperson zu entschärfen. Die Aufnahme in der Schule der anderen Gemeinde bedingt das Einverständnis der dortigen Schule. Eine Regelung über die Schulgeldabgeltung besteht nicht. Es ist somit Sache der Gemeinden, ob und wie sie das Schulgeld verrechnen.

**f. Integrative Sonderschulung:** Wird ein Kind in einer sog. Integrationsklasse in einer anderen als der Wohnortsgemeinde beschult, trägt der Kanton die Kosten für die Sonderschulmassnahmen (diese umfassen die Kosten der Heilpädagogischen Schule Baselland [Besoldung der Unterstützungspersonen, spezielles Unterrichtsmaterial, fachliche Begleitung], die Kosten einer allfälligen Mittagsbetreuung der Schülerinnen und Schüler mit Behinderung, die Fahrkosten, falls der Schulweg behinderungsbedingt nicht selbständig zurückgelegt werden kann, sowie zwei Zusammenarbeitslektionen der Klassenlehrperson für die integrative und interdisziplinäre Arbeit), nicht jedoch für die Grundkosten der Beschulung. Diese Beschulungsform stützt sich auf den in § 5a BildG vorgesehene Vorrang der Integrativen Schulung, ist derzeit rechtlich im Detail noch nicht geregelt. Es wird jedoch darauf geachtet, dass bei einer Zuweisung von ausserkommunalen Schülerinnen und Schülern keine neue Klasse gebildet werden muss, so dass der aufnehmenden Gemeinde grundsätzlich neben den Materialkosten keine Zusatzkosten entstehen. Nichts desto trotz bestehen derzeit noch keine Rechtsgrundlagen für die Schulgeldabgeltung dieser Grundkosten und es ist somit Sache der Gemeinde, ob und wie sie das Schulgeld für die bei ihnen anfallenden Kosten verrechnen.

Mit der überwiesenen Landratsvorlage 2013-284 „Integrative Schulung an den Volksschulen“ soll dies geändert werden. Der Entwurf der Änderung des Bildungsgesetzes sieht in § 95 neu eine Standardkostenabgeltung für die Regelschulskosten vor. Die Bestimmungen lauten wie folgt: § 95 Absatz 1<sup>ter</sup> BildG: *Wird eine Schülerin oder ein Schüler im Rahmen der Sonderschulung auf der Primarstufe ausserhalb der öffentlichen Schulen der Wohngemeinde unterrichtet, gelten die Gemeinden dem Kanton die Kosten für das Grund- und Förderangebot mit einem pauschalierten Beitrag ab. Der Regierungsrat legt die Beitragshöhe in Anlehnung an die interkantonalen Vereinbarungen betreffend Schulgeldabgeltung fest.* Absatz 1<sup>quater</sup>: *Wird ein Kind im Rahmen der Sonderschulung integrativ in einer anderen als der Wohngemeinde beschult, geht der pauschalierte Beitrag an die Gemeinde der aufnehmenden Schule.* Der Entwurf der Verordnung über die Förderangebote und die Verstärkten Massnahmen sieht sodann in § 59 eine Anlehnung der Standardkostenabgeltung an die jeweils aktuellen Tarife des RSA 2009 vor. Mit diesen Bestimmungen soll eine Kostenabgeltung der Aufenthaltsgemeinde an die beschulende Gemeinde festgelegt werden. Die Kosten für die Massnahmen der Sonderschule verbleiben auch dann beim Kanton.

**g. Heimaufenthalt:** Wie bereits unter Buchstabe a. dargelegt, besteht der Anspruch auf ausreichenden unentgeltlichen Grundschulunterricht gemäss Art. 19 BV am Aufenthaltsort. Dies ist gemäss herrschender Rechtslehre und Rechtssprechung grundsätzlich der Ort, an dem sich das Kind mit Zustimmung der Eltern gewöhnlich aufhält. Hierfür genügt ein Aufenthalt mit Übernachtung von Montag bis Freitag. Befindet sich damit ein Kind in einem Heim, welches nicht über eine eigene Schule verfügt, hat es in dieser Gemeinde Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Dass bei Kindern in einem Heim die Standortgemeinde des Heims Aufenthaltsgemeinde ist, ergibt sich auch aus Art. 3 Bstb. c des Bundesgesetzes vom 23. Juni

2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR 431.02), wonach die Unterbringung in einer Erziehungsanstalt eine Aufenthaltsgemeinde begründet. Die Bestimmungen über den unter Buchstabe d. dargestellten Tagesaufenthalt kommen nicht zur Anwendung, da es sich gerade nicht nur um eine regelmässige Betreuung tagsüber handelt, sondern das Kind im Heim (zumindest von Montag bis Freitag) wohnt. Eine Regelung betreffend Abgeltung der Schulkosten besteht im kantonalen Recht nicht. Insofern sind die Gemeinden frei, eine solche zu vereinbaren. Allerdings ist dieser Fall insofern anders gelagert, als die Standortgemeinde des Heimes grundsätzlich für die Gewährleistung des Grundschulunterrichts verantwortlich ist und nicht etwa die Wohnsitzgemeinde der Erziehungsberechtigten. Insofern kann eine allfällige Schulkostenabgeltung durch die Wohnsitzgemeinde der Erziehungsberechtigten nur auf freiwilliger Basis erfolgen und kann nicht etwa eingefordert werden.

Dies gilt nicht nur im kantonalen Kontext sondern ebenso im interkantonalen. Auch wenn ein Kind, dessen Erziehungsberechtigte Wohnsitz in einem anderen Kanton haben, in einem kantonalen Heim ohne interne Schule untergebracht ist, muss die Standortgemeinde des Heims für die Schulkosten aufkommen. Das RSA 2009 findet in diesen Fällen keine Anwendung, weil dadurch Art. 62 Abs. 2 BV verletzt würde, wonach die Kantone gegenüber allen Kindern, die sich auf ihrem Kantonsgebiet aufhalten, für einen unentgeltlichen Grundschulunterricht zu sorgen haben (vgl. zum Ganzen auch das Gutachten Nr. 030 05 1 des Rechtsdienstes des Regierungsrates vom 28. Januar 2005 betreffend Regionales Schulabkommen (RSA): Schulgeldverrechnung gemäss RSA bei Kindern, deren Eltern in einem anderen RSA-Kanton Wohnsitz haben, die jedoch im Kanton Basel-Landschaft leben und hier die obligatorische Schule besuchen [Gutachten RDRR 2005]).

h. Wohnsitzwechsel der Erziehungsberechtigten: Wechselt die Erziehungsberechtigten ihren Wohnsitz über die Kantonsgrenzen hinaus, kommt das RSA 2009 zur Anwendung. Dieses bezieht sich grundsätzlich nur auf öffentliche und öffentlich subventionierte Schulen. Es sieht in Artikel 9 vor, dass wenn die Eltern ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in einen anderen Abkommenskanton verlegen, die Auszubildenden das bisherige Angebot mit Bewilligung des Wohnsitzkantons weiter besuchen können, höchstens aber für die Dauer von zwei Jahren. Diese Bestimmung gilt sinngemäss für die Gemeinden, wo diese Schulträger sind. Der Kanton bewilligt praxisgemäss einen Schulbesuch in der bisherigen Schule bis maximal zwei Jahren, wenn in dieser Zeit die entsprechende Schulstufe abgeschlossen wird. Das heisst, wenn ein neu zugezogenes Kind den Kindergarten bzw. die Primarschule innert zwei Jahren in einem anderen Kanton abschliessen kann und einen entsprechenden Antrag stellt, hat es gestützt auf das RSA 2009 Anspruch auf Übernahme der Schulkosten durch die Gemeinde. Umgekehrt erhält die Gemeinde die Schulkosten, wenn ein Kind in einen anderen Kanton zieht und die Schulstufe innert zweier Jahre an der Gemeindeschule abschliessen will.

Eine entsprechende Regelung besteht innerhalb der Kantons Basel-Landschaft jedoch nicht. Hier besteht folglich kein Anspruch auf Verbleib in der Schule des bisherigen Wohnortes.

### *3. Welchen Sinn macht die Aufteilung der Kosten zwischen den Gemeinden?*

Wie unter Frage 2 dargelegt bestehen diverse Situationen, in welchen ein Kind die Schule an einem anderen Ort als der Wohnsitzgemeinde seiner Erziehungsberechtigten besucht. Ausser in Fällen, die rechtlich explizit geregelt sind (siehe Antwort zu Frage 2), können die Gemeinden nach eigenem Ermessen im Rahmen ihrer Autonomie eine allfällige Schulkostenverrechnung vereinbaren. Ob sie diesfalls davon Gebrauch machen, ist ihnen anheim gestellt und vom Kanton nicht zu bewerten.

Eine rechtlich explizite Regelung besteht nur in den Situationen, in welchen übergeordnete politische Interessen oder rechtliche Vorschriften zum Tragen kommen. So regelt das RSA 2009 den



Zugang von Schülerinnen und Schülern zu Schulen über die Kantonsgrenzen der Abkommenskantone hinweg und die Abgeltung der Schulkosten, um damit den ausreichenden unentgeltlichen Schulunterricht sicher zu stellen. Ebenso ermöglicht es in klar definierten Grenzen bei einem Wohnortswechsel über die Kantonsgrenzen, die Schulstufe an der bisherigen Schule abschliessen zu können. Die Regelung betreffend Beschulung am Tagesaufenthaltort steht im Interesse der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Der Kanton regelt hier zwar eine Obergrenze der möglichen Schulgeldverrechnung, auferlegt eine solche jedoch nicht zwingend. Im Rahmen des RSA 2009 bestehen Vorgaben zur Verrechnung von Schulkosten. Mit der vorgesehenen Standardkostenabgeltung bei einer integrativen Beschulung in einer anderen als der Wohnortgemeinde, wird ein tragfähiges, integratives Schulungssystem angestrebt, in welchem die Bildung von Integrationsklassen an Stelle von Einzelintegrationen und damit die Bündelung der Kräfte auch im Sinne des Wohles des Kindes unterstützt wird.

*4. Würde eine Regelung, dass ein Kind unter gewissen Voraussetzungen die Schule in einer anderen Gemeinde besuchen kann, wenn dort keine zusätzliche Klasse eröffnet werden muss, ausreichen?*

Grundsätzlich ist es denkbar, dass Gemeinden sich absprechen und dafür sorgen, dass ein Teil der Schülerinnen und Schüler, unter Sicherstellung eines zumutbaren Schulweges, auf umliegende Gemeinden verteilt werden können, so dass bestehende Klassen aufgefüllt werden. Dies muss jedoch auf der Basis einer Vereinbarung zwischen den Gemeinden erfolgen und darf nicht über die Hintertür zu einer freien Schulwahl führen.

*5. Braucht es allenfalls spezielle Regelungen für jene Gemeinden, wo Kinder aus einem Heim die Gemeindeschule besuchen?*

Zunächst ist festzuhalten, dass Kinder aufgrund von fachlichen Indikationsstellungen der Sozialdienste der Gemeinden, von angeordneten zivilrechtlichen Massnahmen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) oder aufgrund von jugendstrafrechtlichen Anordnungen in Heimen untergebracht werden. Bei fachlichen Indikationen und kindesschutzrechtlichen Anordnungen verfügt das Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote (AKJB) gestützt auf § 28 Abs. 1 Bstb. a und Abs. 2 des Gesetzes vom 21. Juni 2001 über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; SGS 850) sowie § 14ff. der Verordnung vom 3. Dezember 2013 über die Kinder- und Jugendhilfe (Vo K&J, SGS 850.15) die Beiträge an die Aufenthalts- und Betreuungskosten in anerkannten Heimen. Die Kosten für den Aufenthalt und die Betreuung werden grösstenteils vom Kanton übernommen. Die Unterhaltspflichtigen beteiligen sich nach Massgabe ihrer finanziellen Leistungskraft an ihnen. Die Kostenbeteiligung gilt ebenso für Minderjährige, die ein eigenes Einkommen erzielen, Unterhaltsbeiträge oder Verwandtenunterstützung erhalten, sowie für volljährige Jugendliche (§ 28a Abs. 1 und 1<sup>bis</sup> SHG sowie §§ 28 ff Vo K&J). Die jugendstrafrechtlichen Massnahmen werden vorliegend nicht weiter ausgeführt. Sie richten sich grundsätzlich nach der Jugendstrafprozessordnung des Bundes und, soweit in kantonalem Recht relevant, nach der Verordnung vom 15. Januar 2002 über die Kosten des Straf- und Massnahmenvollzugs sowie von Untersuchungsgefangenen (SGS 261.31).

Die einzelnen Heime im Kanton unterscheiden sich in ihrem Angebot, ihrem Erziehungskonzept und in der Zielgruppe (Aufnahmealter, Geschlecht oder Art der Problemstellung der Kinder und Jugendlichen). In speziellen Situationen erfordert die Behinderung oder die soziale Situation der Schülerin oder des Schülers die Unterbringung in einem Heim mit eigener Schule. Die heimeigene Schule gilt als Sonderschulung. Die Prüfung des Anspruchs auf Leistungen der Sonderschulung in stationären Einrichtungen erfolgt durch die zuständigen Fachstellen, den Schulpsychologischen Dienst oder, bei kinder- und jugendpsychiatrischen Indikationen, die Kinder- und Jugendpsychiatrie. Das AKJB ist, gestützt auf § 9a der Verordnung vom 13. Mai 2003 für die Sonderschulung



(SGS 640.71), zuständig für den Entscheid über die Sonderschulung. Die Kosten der Sonderschulung in stationären Einrichtungen werden, wie bereits in der Antwort zu Frage 1 dargelegt, dagegen vollständig vom Kanton als Schulträger übernommen.

Daneben bestehen Heime, die über keine interne Schule verfügen. In diesen Einrichtungen werden Kinder und Jugendliche aufgrund einer fachlichen Indikation oder einer kindesschutzrechtlichen Anordnung untergebracht, für die jedoch keine Empfehlung für Sonderschulmassnahmen in stationären Einrichtungen besteht. Da keine Sonderschulmassnahme verfügt worden ist und somit der Kanton nicht Träger ist, verbleibt die Trägerschaft bei der Gemeinde. Da das untergebrachte Kind bzw. der oder die untergebrachte Jugendliche am Standort des Heims seinen Aufenthalt begründet, ist die Standortgemeinde, wie in Antwort zu Frage 2 Buchstaben a und g ausgeführt, grundsätzlich zuständig für die Beschulung.

Zur Beantwortung der Frage nach der Notwendigkeit oder Sinnhaftigkeit einer spezifischen Regelung für jene Gemeinden, in welchen Kinder aus einem Heim die Gemeindeschule besuchen, ist ein Blick in den interkantonalen Kontext zu werfen. Grundsätzlich richtet sich die Abgeltung von ausserkantonalen Heimunterbringungen nach der Interkantonalen Vereinbarung vom 13. Dezember 2002 für Soziale Einrichtungen (IVSE, SGS 855.2). Diese Vereinbarung wurde von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) evaluiert. In der dritten Etappe dieser Evaluation wurde auch die Frage nach der Geltung des Aufenthaltsprinzips für die Finanzierung von Sonder- oder Regelschulen behandelt. Gemäss Art. 5 Abs. 2 IVSE hat der Aufenthaltskanton die Kostenübernahmegarantie für Leistungen der externen Sonderschulung zu leisten. Damit gilt das sog. Aufenthaltsprinzip. Dieses wurde in der Revision der IVSE im Jahre 2007 auf sämtliche Leistungen der externen Sonderschulung ausgeweitet und stimmt seither mit den geltenden Regelungen für die Regelschule überein. Nur für Aufenthalt und Schulbesuch in stationären Einrichtungen mit eigener Schule (Schulheime) gilt weiterhin der generelle IVSE-Grundsatz des zivilrechtlichen Wohnsitzes (vgl. Art. 4 Bstb. d IVSE). Anders jedoch für Kinder oder Jugendliche, welche eine externe Regelschule besuchen. Diesfalls muss der Aufenthaltskanton (bzw. der Schulträger im jeweiligen Kanton) für die Schulkosten aufkommen. Ein Antrag auf eine Regelung, wonach der platzierende Wohnkanton dem Standortkanton des Kinder- und Jugendheims auch die entsprechenden Schulkosten zu erstatten habe, wurde mit Beschlüssen des Vorstands SODK vom 23. März 2012 und der Vereinbarungskonferenz vom 17. August 2012 abgelehnt, mit der Begründung, es würde dem Zweck der IVSE widersprechen, das Wohnsitzprinzip für den Besuch der Regelschule für in Heimen und Pflegefamilien platzierte Kinder einzuführen, ohne die Regelschule gleichzeitig der IVSE zu unterstellen. Zudem würde Art. 62 BV verletzt, der den für das Schulwesen zuständigen Kanton dazu verpflichtet, für einen unentgeltlichen Grundschulunterricht zu sorgen.

Ähnlich wurde das Thema auch durch die Kommission RSA NW EDK behandelt. Hier ging es um die Frage, ob Art. 4 Bstb. a RSA 2009, wonach als zahlungspflichtiger Wohnsitzkanton für unmündige Auszubildende derjenige der Pflegefamilie gelte, auch auf Heime anwendbar sei. Dies wurde in den Protokollen vom 25. Oktober 2012 und vom 15. Januar 2013 so bestätigt. Auf eine Anpassung des RSA 2009 wurde mangels politischer Akzeptanz im Raum RSA ausdrücklich verzichtet (vgl. hierzu auch das Gutachten RDRR 2005).

Daraus ergibt sich, dass im interkantonalen Kontext eine Verrechnung der Schulkosten für den Besuch der Regelschule (und der nicht stationären Sonderschule) bei einer Unterbringung in einem Heim nicht vorgesehen und damit auch nicht zulässig ist. Dies betrifft einzelne Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft, namentlich Seltisberg und Laufen, als Standortgemeinden eines Heims ohne interne Schule. Gleiches gilt aber etwa auch für die aktuell 51 basellandschaftlichen Kinder, welche im Kanton Basel-Stadt in Heimen ohne interne Schule untergebracht sind und dort einen Kindergarten oder eine Primarschule besuchen.

Eine innerkantonale Regelung, wonach die Wohnsitzgemeinde der Erziehungsberechtigten der Standortgemeinde des Heims, in welchem das Kind untergebracht ist und damit den Aufenthalt begründet hat, die Kosten vergütet, wäre zwar denkbar. Sie würde jedoch nichts am Umstand ändern, dass die Standortgemeinde für die Beschulung von ausserkantonalen Kindern aufkommen müsste und würde diese damit ungleich behandeln. Zudem würde eine solche Regelung für die Sozialdienste der Gemeinden und die KESB einen Anreiz bieten, Kinder und Jugendliche, welche keine Sonderschulmassnahmen benötigen, ausserkantonalen Kinder- und Jugendheimen zuzuweisen, damit der Wohnsitzgemeinde der Erziehungsberechtigten keine Kosten entstehen. Dies dürfte im interkantonalen Kontext zu Unstimmigkeiten führen. Von einer kantonalen Regelung der Schulkostenabgeltung ist daher abzusehen.

Es ist den Gemeinden jedoch grundsätzlich unbenommen, auf freiwilliger Basis eine Kostenbeteiligung an den Schulkosten zu vereinbaren, so wie dies im Übrigen zum Teil bereits gehandhabt wird. Eine verpflichtende Kostenbeteiligung kann auf dieser Basis jedoch nicht durchgesetzt werden. Auch eine Selbstverpflichtung der Gemeinden ist bei deren Einverständnis denkbar.

#### **4. Bericht zur als Postulat überwiesenen Motion [2012/355](#)**

##### **4.1. Kommentar**

Mit der als Postulat überwiesenen Motion wird verlangt, dass alle Kinder- und Jugendheime im Bereich Schulkosten vom Kanton gleichbehandelt werden. Der Wortlaut verlangt, dass eine Regelung zu gewährleisten sei, wonach der Kanton als Zuweisungsbehörde die Schulkosten sämtlicher Kinder- und Jugendheime im Kanton Basel-Landschaft übernimmt.

Wie bereits unter Ziffer 3, Antwort auf Frage 5, ausgeführt, ist es nicht zutreffend, dass der Kanton die Zuweisungsbehörde für eine Heimunterbringung ist. Vielmehr erfolgt die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen aufgrund von fachlichen Indikationsstellungen der Sozialdienste der Gemeinden oder aufgrund von durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) angeordneten Kinderschutzmassnahmen. Das Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote (AKJB) verfügt die Beiträge an die Aufenthalts- und Betreuungskosten in anerkannten Heimen, wobei die Kosten für den Aufenthalt und die Betreuung grösstenteils vom Kanton getragen werden, soweit sie nicht im Rahmen der Kostenbeteiligung durch die Unterhaltspflichtigen, durch die Minderjährigen mit eigenem Einkommen, Unterhaltsbeiträge oder Verwandtenunterstützung bzw. durch die volljährigen Jugendlichen abgegolten werden.

Sofern mit der Heimunterbringung gestützt auf eine entsprechende Prüfung durch den Schulpsychologischen Dienst oder die Kinder- und Jugendpsychiatrie ein Anspruch auf stationäre Sonderschulung (Heimschule) verbunden ist, werden auch diese Massnahmen vom AKJB verfügt und vom Kanton als Schulträger der Sonderschulung vollumfänglich finanziert.

In Heimen ohne interne Schule, wie etwa dem Kinderheim „Auf Berg“ in Seltisberg und dem Kinder- und Jugendheim in Laufen werden hingegen Kinder und Jugendliche untergebracht, für die zwar eine fachliche Indikation oder eine kinderschuttsrechtliche Anordnung besteht, jedoch kein Anspruch auf stationäre Sonderschulmassnahmen. Damit verbleibt die Trägerschaft bei der Gemeinde. Da das untergebrachte Kind bzw. der oder die untergebrachte Jugendliche am Standort des Heims seinen Aufenthalt begründet, ist die Standortgemeinde, wie in Ziffer 3 Antwort auf Frage 2 ausgeführt, grundsätzlich zuständig für die Beschulung.

Eine Übernahme der Beschulungskosten durch den Kanton, wie dies in der als Postulat überwiesenen Motion gefordert wird, würde das in §§ 13 ff BildG verankerte Trägerschaftsprinzip durchbrechen (vgl. Ziffer 2). Hätte der Kanton die Schulungskosten der Kinder des Kinderheims „Auf Berg“ bzw. des Kinder- und Jugendheims Laufen zu übernehmen, würde er sich – zumindest bei gewissen Kindern – an den Trägerkosten des Kindergartens und der Primarschule beteiligen. Wie

unter Ziffer 3 Antwort auf Frage 5 ausgeführt, verhält es sich auch im interkantonalen Kontext so, dass Seltisberg bzw. Laufen für die Schulungskosten der Heimkinder, deren Eltern Wohnsitz in einem anderen Kanton haben, aufkommen müssen. Weder die IVSE noch das RSA 2009 finden auf diese Fälle Anwendung. Bei beiden interkantonalen Vereinbarungen wurde eine Ausdehnung ihres Geltungsbereiches auf diese Sachverhalte ausdrücklich abgelehnt, weil damit Art. 62 Abs. 2 BV verletzt würde, wonach die Kantone gegenüber allen Kindern, die sich auf ihrem Kantonsgebiet aufhalten, für einen unentgeltlichen Grundschulunterricht zu sorgen haben. Der Kanton müsste also bei Umsetzung des Postulats sowohl für die Schulungskosten für Kinder aus dem Kanton Basel-Landschaft wie auch aus anderen Kantonen aufkommen. Eine solche Trägerschaftsdurchbrechung sowohl im inner- wie im interkantonalen Kontext kann nicht gewollt sein und wird im Postulat 2013/244 auch ausdrücklich nicht gefordert.

Es bleibt anzumerken, dass jede Gemeinde gewisse Lasten zu tragen hat, die in der Regel nicht durch den Kanton besonders vergütet werden. Im vorliegenden Fall haben Seltisberg und Laufen eine solche Last zu tragen. Andere Gemeinden haben beispielsweise eine erhöhte Anzahl an Sozialhilfebezüger/innen, für deren Lebensunterhalt sie aufkommen müssen.

Die Daten zur Gemeinde Seltisberg und den Nachbargemeinden zeigen auf, dass Seltisberg aufgrund der Kinder des Kinderheims „Auf Berg“ bislang keine zusätzlichen Klassen bilden musste. Allerdings muss sie gemäss den aktuellen Angaben zur Klassenbildung für das kommende Schuljahr eine zweite Kindergartenklasse einrichten, da dem Amt für Volksschulen für das Schuljahr 2014/15 25 Kindergartenkinder, wovon ein Kind mit Integrativen Sonderschulmassnahmen, gemeldet worden sind. Die Gemeinde hat jedoch die Möglichkeit, statt eine zusätzliche Klasse zu bilden, mit einer oder mehreren Nachbargemeinden eine Vereinbarung abzuschliessen, wonach ein Teil der Kinder – unter Sicherstellung eines zumutbaren Schulwegs – auf die Klassen der umliegenden Gemeinden verteilt werden, so dass dort bestehende Klassen aufgefüllt werden könnten. Eine solche Zuteilung müsste auf sachlichen Kriterien beruhen, ähnlich der Zuteilung auf der Sekundarschulstufe I innerhalb des jeweiligen Schulkreises, und dürfte nicht automatisch die Kinder des Kinderheims „Auf Berg“ betreffen.

#### **4.2. Finanzielle Auswirkungen**

Die Umsetzung der als Postulat überwiesenen Motion hätte erhebliche finanzielle Auswirkungen, da der Kanton für die Schulungskosten der Heimkinder aufkommen müsste: entweder wäre der Kanton verpflichtet, die Kosten für die Bildung der zusätzlichen Klassen oder die Kosten für die Schulung der einzelnen Heimkinder zu übernehmen. Wie in Ziffer 2 „Grundsätzliches“ dargelegt, kostet eine Kindergartenklasse jährlich CHF 180'000, eine Primarklasse jährlich CHF 240'000. Ein Schulkind kostet – in Anlehnung an die Zahlen des RSA 2009, da aufgrund der Klassengrösse nicht exakt festgelegt werden kann, wie viel ein einzelnes Kind kostet – im Kindergarten jährlich CHF 8'000 und in der Primarschule CHF 11'100.

In Seltisberg besuchen im Schuljahr 2013/2014 fünf Heimkinder den Kindergarten, davon stammen zwei Kinder aus dem Kanton Basel-Landschaft. Im gleichen Schuljahr besuchen neun Heimkinder die Primarschule in Seltisberg, davon fünf aus dem Kanton Basel-Landschaft. Auf der Grundlage der aktuell im Kinderheim „Auf Berg“ lebenden Kinder werden im Schuljahr 2014/2015 vier Kinder den Kindergarten (ein Kind ist aus dem Kanton Basel-Landschaft) und sieben bis neun Kinder (vier Kinder sind aus dem Kanton Basel-Landschaft) die Primarschule in Seltisberg besuchen.

Die oben dargestellte Situation betrifft – entgegen den Ausführungen des Motionärs – nicht nur die beiden Heime in Seltisberg und Laufen, sondern auch die Kleinheime in Bubendorf, Bennwil und Therwil. Bei einer Änderung der Gesetzgebung in die vom Motionär vorgebrachte Richtung müsste

des Weiteren erwogen werden, ob der Kanton nicht auch die Kosten der Regelschulung bei Kindern, die in Pflegefamilien untergebracht sind, übernehmen müsste. Diesfalls würden für den Kanton noch massive zusätzliche Kosten entstehen.

#### **4.3. Hinweis auf Praxis in anderen Kantonen**

Ein Vergleich mit der Handhabung dieses Problems in anderen Kantonen ist deshalb sehr schwierig und letztlich nicht möglich, weil jeder Kanton die Trägerschaft der einzelnen Schulstufen sowie die Zuständigkeit für die Ausrichtung von Beiträgen an die Aufenthalts- und Betreuungskosten in Kinder- und Jugendheimen anders regelt. Ein direkter Vergleich misslingt aus diesem Grund.

### **5. Anträge**

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat:

1. Vom Bericht zum Postulat 2013/244 von Regula Meschberger, SP-Fraktion: Überprüfung der Verrechnung von Schulkosten unter den Gemeinden und zur als Postulat überwiesenen Motion 2012/355 von Hanspeter Kumli, BDP: Schulkosten – Gleichbehandlung aller Kinder- und Jugendheime wird Kenntnis genommen.
2. Das Postulat [2013/244](#) wird als erledigt abgeschrieben.
3. Die als Postulat überwiesene Motion [2012/355](#) wird als erledigt abgeschrieben.

Liestal, 25. Februar 2014

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Wüthrich

Die 2. Landschreiberin: Mäder

Beilage:

Gutachten Nr. 030 05 1 des Rechtsdienstes des Regierungsrates vom 28. Januar 2005 betreffend Regionales Schulabkommen (RSA): Schulgeldverrechnung gemäss RSA bei Kindern, deren Eltern in einem anderen RSA-Kanton Wohnsitz haben, die jedoch im Kanton Basel-Landschaft leben und hier die obligatorische Schule besuchen

**RECHTSDIENST DES REGIERUNGSRATES**  
**BASEL-LANDSCHAFT**

BILDUNGS-, KULTUR- und SPORTDIREKTION	
E 04 02 05 * 00409	
direkt beantwortet	<input checked="" type="checkbox"/> Vorlage Antwort an
zu erledigen bis	
Zur Erledigung an 15	
zur Kenntnis	2, 3
Erledigt .....	Visum .....

Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion  
 Generalsekretariat  
 Hr. T. Rutishauser, stv. Generalsekretär

Liestal, 28. Januar 2005 Bo

030 05 1

**Regionales Schulabkommen (RSA): Schulgeldverrechnung gemäss RSA bei Kindern, deren Eltern in einem anderen RSA-Kanton Wohnsitz haben, die jedoch im Kanton Basel-Landschaft leben und hier die obligatorischen Schulen besuchen / Rechtsabklärung**

Sehr geehrter Herr Rutishauser

Mit Schreiben vom 5. Januar 2005 haben Sie uns um eine Rechtsauskunft im Zusammenhang mit dem Regionalen Schulabkommen vom 4. Mai 2000 über die gegenseitige Aufnahme von Auszubildenden (kurz: RSA 2000) gebeten. Den Hintergrund Ihres Schreibens bilden gleichlautende Anfragen zweier Gemeinden unseres Kantons. In den von diesen Gemeinden geschilderten Fällen gehe es um Kinder, die bei Verwandten im Kanton Basel-Landschaft wohnen und hier die Volksschule besuchen, deren Eltern jedoch Wohnsitz in anderen "RSA-Kantonen" (namentlich in den Kantonen Bern und Basel-Stadt) haben. Es bestünden keine Pflegekindbewilligungen. Vor diesem Hintergrund wünschten die beiden Gemeinden zu wissen, ob "an die Kantone Bern und Basel-Stadt ein Schulgeld verrechnet werden" dürfe. Hinsichtlich dieser Frage seien sich die RSA-Kantone nicht einig. So argumentierten die Kantone Solothurn und Basel-Stadt, dass gemäss der Bundesverfassung der Schulbesuch während der obligatorischen Schulzeit unentgeltlich sei [und deshalb den Kantonen keine Beiträge/Schulgelder in Rechnung gestellt werden dürfen]. Der Kanton Basel-Landschaft vertrete die Auffassung, dass diese Unentgeltlichkeit nur für die Familien gelte [d.h. dass nur diese keine Schulgelder für den Schulbesuch ihrer Kinder zu bezahlen hätten]. Im Verhältnis zwischen den beteiligten Kantonen sehe die Bundesverfassung keine Unentgeltlichkeit vor; hier seien vielmehr die Regeln des RSA 2000 massgebend.

1. Bei der Beantwortung Ihrer Anfrage sind die beiden folgenden Aspekte strikte auseinanderzuhalten: zum Einen die Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichtes, welche das Verhältnis zwischen den Privaten und dem Staat betrifft, zum Anderen das Verhältnis zwischen den Kantonen,



REGIERUNGSGEBÄUDE, RATHAUSSTRASSE 2  
 POSTFACH, 4410 LIESTAL  
 TEL 061/925 57 38 FAX 061/925 69 45  
 JUSTIZ-, POLIZEI- UND MILITÄRDIREKTION

die am RSA beteiligt sind, insbesondere deren Rechte und Pflichten, wenn Auszubildende aus den Abkommenskantonen ausserkantonale Schulen besuchen.

2.1 Artikel 19 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) gewährleistet den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Diesen Grundsatz konkretisierend bestimmt Artikel 62 Absatz 2 BV, dass die Kantone für einen ausreichenden Grundschulunterricht sorgen, der allen Kindern offen steht, und dass der Grundschulunterricht an öffentlichen Schulen unentgeltlich ist. In der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV) ist die Unentgeltlichkeit des Schulbesuchs in § 95 Absatz 2 verankert. Danach ist der Unterricht an den öffentlichen Schulen (unter Vorbehalt gesetzlicher Ausnahmen) für Kantoneinwohner unentgeltlich (vgl. dazu auch § 9 des Bildungsgesetzes vom 6. Juni 2002, der den Geltungsbereich des unentgeltlichen Schulunterrichtes definiert).

2.2 Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht ist ein so genanntes Grundrecht (vgl. dazu den 2. Titel der Bundesverfassung, Artikel 7 ff., sowie, für den Kanton Basel-Landschaft, §§ 6 ff. KV). Grundrechte sind die von der Verfassung und von internationalen Menschenrechtskonventionen gewährleisteten grundlegenden Rechte des Einzelnen gegenüber dem Staat. Der Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht gehört den sozialen Grundrechten an; diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie dem Einzelnen einen Anspruch auf staatliche Leistungen einräumen. Im Unterschied zu den meisten anderen sozialen Grundrechten verleiht die Bundesverfassung dem Einzelnen einen unmittelbaren Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht. Das bedeutet, dass sich der Grundrechtsträger für die Durchsetzung des Anspruchs direkt auf die Verfassung berufen kann; die Voraussetzungen und der Umfang der betreffenden staatlichen Leistung(en) müssen also nicht im Gesetz näher geregelt werden (vgl. dazu ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, 2001, Rz 205, 213 f.).

2.3 Für den Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht bedeuten die vorstehenden Ausführungen, dass die Trägerinnen und Träger dieses Grundrechtes, also die Schülerinnen und Schüler, einen entsprechenden Leistungsanspruch gegenüber dem Staat haben, der direkt auf der Verfassung basiert. Gegen welches Gemeinwesen (Bund, Kanton, Gemeinde etc.) sich der Anspruch im Einzelfall richtet, braucht hier nicht im Detail erörtert zu werden; in aller Regel besteht dieser Anspruch gegenüber derjenigen Gemeinde, auf deren Gebiet sich das Kind ständig aufhält (vgl. dazu HERBERT PLOTKE, Schweizerisches Schulrecht, 2. Auflage, 2003, Rz 7.231). Wesentlich in diesem Zusammenhang ist, dass nur *Private* Träger des Rechts auf unentgeltlichen Grundschulunterricht sein können. Anders gesagt können sich Gemeinwesen (also etwa die Kantone), wie Sie in Ihrer Anfrage zutreffend bemerken, nicht auf dieses Recht berufen. Dies bedeutet mit Blick auf die vorliegende Fragestellung, dass die erwähnten Kantone gestützt darauf weder Leistungen (von anderen Gemeinwesen) einfordern noch von anderen Gemeinwesen zu bestimmten (finanziellen) Leistungen verhalten werden können. Für die Beantwortung der Frage, ob der ausserkantonale Schulbesuch eines Kindes für die beteiligten Kantone mit Kos-

tenfolgen verbunden sei, ist demnach - mangels einer diesbezüglichen bundesrechtlichen Regelung - das interkantonale Recht zu berücksichtigen.

3.1 In den von Ihnen geschilderten zwei Fällen stehen kantonsübergreifende Sachverhalte zur Diskussion. Bei beiden geht es um Kinder, die während der Woche im Kanton Basel-Landschaft bei Verwandten wohnen und die hier die (Volks-)Schule besuchen, deren Eltern aber ausserhalb unseres Kantons wohnen (namentlich in den Kantonen Bern und Base-Stadt). Die erwähnten Kantone sind allesamt am RSA 2000 beteiligt.

3.2 Das RSA 2000 stellt - unter anderem - Grundsätze für den ausserkantonalen Schulbesuch auf und legt die entsprechenden finanziellen Leistungen des Wohnsitzkantons fest. In Ziffer 2.2 dieses Übereinkommens ist vorgesehen, dass der Wohnsitzkanton für Auszubildende, die gewisse ausserkantonale Schulen der Region besuchen, je Schuljahr und Schultyp einheitliche, alle zwei Jahre zu überprüfende Beiträge zu leisten hat. Als Wohnsitzkanton im Sinne des Übereinkommens gilt (mit Ausnahme von Spezialfällen, die hier allerdings keine Rolle spielen) derjenige Kanton, in dem sich bei Ausbildungsbeginn der zivilrechtliche Wohnsitz der Eltern oder aber der Sitz der zuletzt zuständigen Vormundschaftsbehörde befindet (vgl. Artikel 3).

3.3 Auf die vorliegenden Sachverhalte angewendet bedeuten die Regelungen des RSA 2000, stellte man allein auf deren Wortlaut ab, dass die Kantone, in denen die Eltern der Kinder ihre zivilrechtlichen Wohnsitze haben, also die Kantone Bern und Basel-Stadt, Beiträge an den ausserkantonalen Schulbesuch der Kinder bezahlen müssten (dies selbstverständlich unter der Voraussetzung, dass die Eltern bereits zu Beginn der beitragspflichtigen Ausbildungsgänge ihrer Kinder Wohnsitz in den erwähnten Kantonen hatten). Die von den genannten Kantonen zu leistenden Beiträge richteten sich diesfalls nach den einschlägigen Tarifen des RSA 2000 (vgl. dazu dessen Artikel 6 ff.).

3.4.1 Diese Interpretation des RSA 2000 führt unseres Erachtens zu einem unbefriedigenden Ergebnis. Indem das Übereinkommen bei der Regelung der Beitragspflicht an den zivilrechtlichen Wohnsitz der Eltern anknüpft, setzt es sich in einen Widerspruch zum verfassungsmässigen Anspruch der Auszubildenden auf unentgeltlichen Grundschulbesuch, bei dem - wie erwähnt worden ist - deren ständiger Aufenthaltsort massgebend ist. So hätten in den vorliegenden Fällen die Kantone Bern und Basel-Stadt Schulbeiträge zu bezahlen, obwohl sich der verfassungsmässige Anspruch der Kinder auf unentgeltlichen Schulbesuch gegen den Kanton Basel-Landschaft (oder aber - je nach Schulstufe - gegen die Baselbieter Gemeinden, in denen die Kinder unter der Woche leben) richtet. Die wörtliche Umsetzung des Übereinkommens liefe somit auf eine Abwälzung der verfassungsmässigen Pflicht zur Erteilung von unentgeltlichem Schulunterricht auf ein anderes Gemeinwesen hinaus, ohne dass hierfür eine bundesrechtliche Grundlage bestehen würde.

3.4.2 Der Widerspruch zwischen dem verfassungsmässigen Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht (am Ort, wo sich die auszubildende Person ständig aufhält) und der Rege-



lung der Beitragspflicht der RSA-Kantone für den Besuch der Schulen innerhalb der Region (welche an den zivilrechtlichen Wohnsitz der Eltern anknüpft), lässt sich unseres Erachtens nur durch eine sachgerechte Interpretation des Anwendungsbereichs des Übereinkommens auflösen. So ist wohl davon auszugehen, dass die Pflicht zur Leistung von Beiträgen gestützt auf das RSA 2000 nicht primär an den Umstand geknüpft ist, dass die Auszubildenden in einem anderen Kanton als dem Wohnsitzkanton der Eltern zur Schule gehen. Die Beitragsleistung ist vielmehr auf diejenigen Fälle ausgerichtet, in denen Auszubildende in einen anderen Kanton gehen, und zwar *mit dem Ziel*, dort eine Schule zu besuchen (etwa weil das betreffende Ausbildungsangebot im Herkunftskanton nicht zur Verfügung steht). In den Fällen, die hier zur Diskussion stehen, dürfte es sich aller Wahrscheinlichkeit nach so verhalten, dass die Kinder an den Werktagen bei ihren Verwandten im Kanton Basel-Landschaft leben, weil sie in dieser Zeit - aus welchen Gründen auch immer - von den Eltern nicht betreut werden können. Der Zweck ihres Aufenthaltes in unserem Kanton besteht also nicht darin, hier die Schule zu besuchen; der Schulbesuch ist vielmehr die Folge ihres Aufenthaltes bei den hier lebenden Verwandten.

3.4.3 Mit Blick auf die Ziele, die mit dem RSA 2000 verfolgt werden (vgl. dazu dessen Artikel 1), neigen wir zur Auffassung, dass dieses Übereinkommen auf Fälle wie die beiden vorliegenden keine Anwendung findet. Für die Richtigkeit dieser Deutung des Geltungsbereiches spricht nicht zuletzt auch das Argument, dass sich die Pflicht der RSA-Kantone zur Beitragsleistung sinnvollerweise auf solche Fälle beschränken muss, in denen die pflichtigen Kantone auf den ausserkantonalen Schulbesuch, der für sie mit finanziellen Leistungen verbunden ist, Einfluss nehmen können, etwa mit Hilfe einer Bewilligungspflicht für ausserkantonale Schulbesuche (vgl. dazu für unseren Kanton § 8 Absatz 2 des Bildungsgesetzes vom 6. Juni 2002). Den Kantonen Bern und Basel-Stadt steht in den von Ihnen geschilderten Fällen eine derartige Einflussnahme gerade *nicht* zur Verfügung, da die Kinder von Verfassungen wegen an ihren Aufenthaltsorten im Baselbiet Anspruch auf unentgeltlichen Unterricht haben. Unter diesen Umständen wäre es unbillig, wenn den Kantonen Bern und Basel-Stadt aus den ausserkantonalen Schulbesuchen, die einzig und allein auf entsprechenden Dispositionen der Eltern beruhen, finanzielle Leistungspflichten erwachsen würden.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen halten wir dafür, dass den Kantonen Bern und Basel-Stadt in den hier zur Diskussion stehenden Fällen aus dem RSA 2000 keine Rechtspflicht erwächst, Schulbeiträge an den Kanton Basel-Landschaft zu entrichten.


3.4.4 Der Vollständigkeit halber sei abschliessend darauf hingewiesen, dass die endgültige Beantwortung Ihrer Frage in die Zuständigkeit der Konferenz der Abkommenskantone fällt. Diese entscheidet gemäss Artikel 14 RSA 2000 endgültig bei Streitigkeiten [zwischen den Kantonen], die sich aus der Anwendung oder Auslegung des Abkommens ergeben.

4. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass aufgrund des Wortlautes des RSA 2000 die Kantone Bern und Basel-Stadt verpflichtet sind, Beiträge an den ausserkantonalen Schulbesuch zu entrichten. Da in den Fällen, die Sie geschildert haben, die Kinder sich nicht primär im

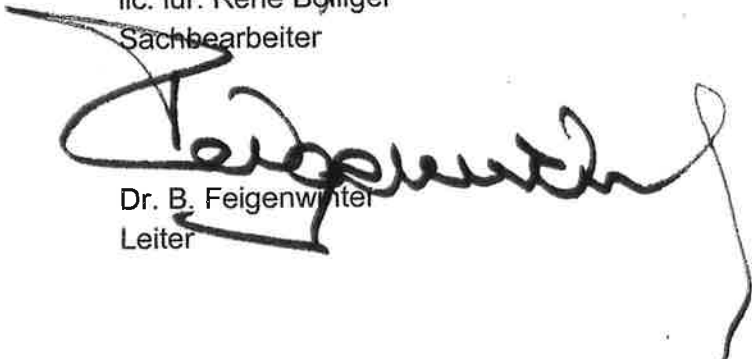
Kanton Basel-Landschaft aufhalten, um hier die Schule zu besuchen, sondern weil sie unter der Woche nicht von ihren Eltern betreut werden können, kommt das RSA 2000 unseres Erachtens nicht zur Anwendung. Das Übereinkommen kommt seinem Sinn und Zweck nach nur dann zum Zug, wenn Auszubildende in einen anderen (RSA-)Kanton gehen, um dort ein Schulangebot in Anspruch zu nehmen. Nur in den letzteren Fällen soll der Kanton, in dem die Eltern ihren zivilrechtlichen Wohnsitz haben, Beiträge an denjenigen Kanton leisten, der das Ausbildungsangebot zur Verfügung stellt. Beim Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht handelt es sich um ein soziales Grundrecht, auf das sich nur Private berufen können; Gemeinwesen können daraus nichts zu Ihren Gunsten ableiten. Die endgültige Beantwortung Ihrer Frage liegt in der Zuständigkeit der Konferenz der Abkommenskantone.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben. Für allfällige ergänzende Erörterungen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



lic. iur. René Bolliger  
Sachbearbeiter



Dr. B. Feigenwinter  
Leiter

Kopie an - Frau RR Dr. S. Pegoraro