

Vorlage an den Landrat

Titel: Fragestunde der Landratssitzung vom 31. August 2017

Datum: 29. August 2017

Nummer: 2017-295

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

2017-295

Fragestunde der Landratssitzung vom 31. August 2017

vom 29. August 2017

1. **Simone Abt: Notwendige und entlastende Beschulung an Privatschulen oder Internaten – Kostenübernahme durch den Kanton**

Trotz aller Bemühungen der Staatsschulen um die Umsetzung der integrativen Beschulung (einschliesslich Kleinklassen und Zusatzangebote von Integrationsfachleuten) kommt es vor, dass verhaltensauffällige Schülerinnen und Schüler die Klassen und die Lehrkräfte so stark belasten, dass für sämtliche Beteiligten kein förderlicher Unterricht mehr möglich ist. Die derzeit gelebte Praxis, die Klassen auch z.B. im Leistungszug A der Sekundarschule bei der Klassenbildung maximal aufzufüllen, um Kosten zu sparen, verschärft die Problematik zusätzlich, weil in diesen Klassen wirklich jeder Schüler / Jede Schülerin zählt.

Die Situation einzelner Kinder und Jugendlicher kann so stark eskalieren, dass nach einer Alternative gesucht werden muss. Dazu bieten sich insbesondere spezialisierte Privatschulen und Internate an. Der Kanton übernimmt in solchen Fällen – nach Ausschöpfung der Möglichkeiten der Staatsschule – die Kosten der Beschulung an einer Privatschule.

Vor zehn Tagen (23.8.2017) stand in der BaZ zu lesen, der Kanton ermögliche den Besuch einer spezialisierten Privatschule nur noch in absoluten Ausnahmefällen. Er erhöhe damit den Druck auf die Eltern, ihr Kind freiwillig aus der öffentlichen Schule zu nehmen und die anfallenden Kosten selbst zu übernehmen.

Nach wie vor existiert kein Integrationsartikel im Bildungsgesetz.

1.1. **Beantwortung der Fragen**

Die Fragen werden durch die Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion beantwortet.

Einleitende Bemerkung:

An den Privatschulen werden nicht nur Schülerinnen und Schüler beschult, welche auf spezielle Unterstützung angewiesen sind. Privatschülerinnen und –schüler benötigen nicht grundsätzlich mehr Spezielle Förderung. Die Baselbieter Privatschülerinnen und –schüler besuchen verschiedene Privatschulen aus sehr unterschiedlichen Gründen: So besuchen beispielsweise rund 30% eine Schule, in der in einer anderen Sprache unterrichtet wird (z.B. International School Basel). Rund 25% der Schülerinnen und Schüler werden in einer Rudolf Steiner-Schule beschult (andere Lernmethodik).

Nach dem Beitritt des Kantons Basel-Landschaft zum Sonderpädagogik-Konkordat 2010 haben die öffentlichen Schulen ihre Arbeit kontinuierlich zugunsten ihrer Schülerinnen und Schüler mit besonderen Lernvoraussetzungen integrativ ausgerichtet. Die schulische Integration wurde also bereits mit dem Sonderpädagogik-Konkordat gesetzlich geregelt.

Die Spezielle Förderung soll gemäss BildG § 43 Schülerinnen und Schülern mit einer speziellen Begabung, einer Lernbeeinträchtigung oder einem Lernrückstand dazu verhelfen, ihre Fähigkeiten soweit als möglich innerhalb der öffentlichen Schulen zu entwickeln. Die BKSD kann ein Angebot der Speziellen Förderung einer Privatschule übertragen, wenn alle Massnahmen der Speziellen Förderung innerhalb der öffentlichen Schulen ausgeschöpft sind (BildG § 46). Voraussetzung dafür ist, dass eine Abklärung erfolgt ist und eine entsprechende Indikation vorliegt. Diese kantonale Praxis ist durch diverse Kantons- und Bundesgerichtsentscheide gestützt worden: Die Beschulung muss angemessen sein. Es gilt das Subsidiaritätsprinzip, wonach Massnahmen der Speziellen Förderung innerhalb der öffentlichen Schulen Vorrang gegenüber Massnahmen der Speziellen Förderung an privaten Schulen haben.

Frage 1: Wie viele Schülerinnen und Schüler haben in den vergangenen 5 Jahren die öffentliche Schule verlassen, um eine Privatschule / ein Internat zu besuchen?

Gemäss Angaben des Statistischen Amtes BL haben im Zeitraum 2012 -2015 durchschnittlich 147 Schülerinnen und Schüler pro Jahr von der öffentlichen Volksschule an eine Privatschule gewechselt, während durchschnittlich 99 Schülerinnen und Schüler von einer Privatschule an eine öffentliche Schule gewechselt haben. Diese Wechsel haben verschiedene Gründe und können nicht nur mit Spezieller Förderung erklärt werden. Wie erwähnt sind auch die Sprache oder andere Lernkonzepte ausschlaggebend. Dies zeigt sich daran, dass 30% aller Privatschülerinnen und -schüler eine internationale Schule besuchen.

Aufgrund des erwähnten Subsidiaritätsprinzips und der verstärkten integrativen Beschulung wurden in den letzten Jahren weniger Schülerinnen und Schüler an Privatschulen aufgrund Spezieller Förderung beschult und damit durch den Kanton finanziert. Für die Schülerinnen und Schüler gemäss Tabelle 1 liegt eine Indikation für Spezielle Förderung an einer Privatschule vor. Der Kanton finanziert diesen Privatschulbesuch vollumfänglich. In den letzten Jahren wendete der Kanton eine restriktivere Praxis an, die klar durch gerichtliche Entscheide gestützt wird. Dies ist nötig, da die Spezielle Förderung an Privatschulen in der Vergangenheit weitgehend ungebremsst gewachsen ist und hohe Kosten verursacht hat. Früher hat der Kanton mittels Leistungsvereinbarungen Plätze an Privatschulen reserviert. Die Privatschulen hatten jeweils grosses Interesse daran, diese vom Kanton finanzierten Plätze aufzufüllen. Waren die Plätze aufgefüllt, mussten für weitere Schülerinnen und Schüler mit nachgewiesenem Bedarf zusätzliche Plätze geschaffen und vom Kanton finanziert werden. Heute wird das Subsidiaritätsprinzip konsequent angewendet. Schülerinnen und Schüler, die an der öffentlichen Schule nicht angemessen, das heisst ihrem Bedarf entsprechend beschult werden können, wechseln an eine Privatschule. Diese Plätze werden vom Kanton vollumfänglich finanziert. Tabelle 1 zeigt eine Auflistung der Gesamtzahlen, das heisst im Jahr 2015 wurden insgesamt 47 vom Kanton finanzierte Schülerinnen und Schüler in einer Privatschule unterrichtet.

Tabelle 1: Spezielle Förderung an Privatschulen

| Jahr | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------|------|------|------|------|
| Anzahl Schülerinnen und Schüler | 207 | 170 | 113 | 74 | 47 |

Quelle: BKSD

Frage 2: Welche Kosten sind beim Kanton für diese Schülerinnen und Schülern angefallen (insgesamt, für wie viele einzelne Kinder / Jugendliche, welche Beträge pro Fall?) und was hätte die Beschulung dieser Kinder in Kleinklassen resp. an der Sekundarschule mit ISF gekostet? (BaZ erwähnt CHF 29'844 für einen Primarschüler in einer Kleinklasse.) Wie sieht der Saldo aus? (Spart der Kanton Geld? Wenn ja: wieviel?)

*Im Rahmen der Speziellen Förderung an Privatschulen (BildG § 46) werden im Schuljahr 2017/18 rund 40 Schülerinnen und Schüler an Privatschulen unterrichtet und vom Kanton finanziert. Die Kosten pro Schülerin und Schüler an einer Privatschule sind mit durchschnittlich **CHF 55'000 pro Jahr** budgetiert.*

Die Beschulung an der öffentlichen Schule, welche aufgrund des Subsidiaritätsprinzips immer zuerst geprüft wird, ist deutlich kostengünstiger.

Tabelle 2: Durchschnittliche Vollkosten (Kleinklasse, ISF, Infrastrukturkosten usw.) der öffentlichen Schule 2016

| | Durchschnittliche Vollkosten pro Schülerin / Schüler (in CHF) |
|-----------------------|--|
| Primarschule | 15'250 |
| Sekundarschule | 21'521 |

Quelle: BKSD

Für Schülerinnen und Schüler, die ISF beanspruchen, werden an der Sekundarschule im Schnitt weniger als CHF 10'000 pro Jahr aufgewendet.

Bei den in der BaZ genannten CHF 29'844 handelt es sich um Vollkosten (Primarschule 2011). Bei der Frage nach Wechseln zwischen privaten und öffentlichen Schulen sind jedoch die Grenzkosten massgebend. Es sind die Grenzkosten für eine zusätzliche Schülerin/eines zusätzlichen Schülers: Ist die Klasse bereits gebildet, fallen keine zusätzlichen Fixkosten an. Einfach ausgedrückt: Das Schulhaus steht bereits und die Lehrerin/der Lehrer ist bereits angestellt. In den Medien wird derzeit mit unrealistischen Kosten argumentiert, welche z.B. auch die Schulinfrastruktur beinhalten.

Frage 3: Wann darf der Landrat mit einer Vorlage zu einer gesetzlichen Regelung der integrativen Schulung rechnen?

Die Landratsvorlage „Ressourcensteuerung Spezielle Förderung und Sonderschulung“ geht im 4. Quartal 2017 in die Vernehmlassung und soll anschliessend an den Landrat überwiesen werden.

2. Hanspeter Weibel: Abstimmung Margarethenstich: Behördenpropaganda

Im Birsigtalboten vom 24. August (Nr. 34), dem Amtsanzeiger für die Gemeinden im Leimental, haben die Gemeinderäte von Biel-Benken, Binningen, Bottmingen, Burg, Oberwil und Therwil eine befürwortende Stellungnahme zum Projekt Tramverbindung Margarethenstich publiziert. Sie verstossen damit gegen das Verbot von Behördenpropaganda. Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 14. Dezember 2016 betreffend NDG Abstimmung festgehalten, dass behördliche Interventionen von Kantonsregierungen in eidgenössische Abstimmungskämpfe nur zulässig.

sind, wenn eine besondere Betroffenheit des entsprechenden Kantons besteht. Sinngemäss kann dieses auch auf Gemeindeexekutiven in kantonalen Abstimmungen angewendet werden.

2.1. Beantwortung der Fragen

Die Fragen werden durch die Landeskanzlei und die Bau- und Umweltschutzdirektion beantwortet.

Frage 1: Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass es sich hierbei um eine unzulässige Einflussnahme im Rahmen einer kantonalen Abstimmung handelt?

Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Geschützt wird namentlich das Recht der Stimmberechtigten, weder bei der Bildung, noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden (zum Ganzen vgl. BGE 140 I 338 mit Hinweisen). Auch gewährleistet die Garantie der politischen Rechte, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der StimmbürgerInnen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.

Das Abstimmungsergebnis kann namentlich durch eine unerlaubte Beeinflussung der Willensbildung der StimmbürgerInnen verfälscht werden. Das wäre z.B. der Fall, wenn die Behörde, die zu einer Sachabstimmung amtliche Erläuterungen verfasst, ihre Pflicht zu objektiver Information verletzt oder über Ziel, Zweck und Tragweite einer Vorlage falsch orientiert. Eine unerlaubte Beeinflussung kann auch vorliegen, wenn die Behörde in unzulässiger Weise in den Abstimmungskampf eingreift.

Die Verpflichtung der Behörde auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen wird aus Art. 34 Abs. 2 BV abgeleitet (vgl. BGE 140 I 338 E 5.1 S. 342 mit Hinweisen). Das Bundesgericht unterscheidet dabei zwischen Informationen bzw. Interventionen der Behörden bei Abstimmungen im eigenen Gemeinwesen (Gemeinde, Kanton, Bund) und solchen in einem anderen (untergeordneten, gleichgeordneten, übergeordneten) Gemeinwesen (vgl. z.B. BGE 119 Ia 271 E 3b S. 273). In Urteilen betreffend Interventionen von Gemeinden in einem kantonalen Abstimmungskampf hat das Bundesgericht festgehalten, dass solche nur dann zulässig sind, wenn die Gemeinden ein unmittelbares und besonderes Interesse haben, das jenes der übrigen Gemeinden des Kantons bei Weitem übersteigt (u.a. BGE 112 Ia 332 E 4d S. 336 mit Hinweisen). Ist eine Gemeinde von einer Vorlage besonders betroffen, darf sie zudem jene Mittel der Meinungsbildung einsetzen, die in einem Abstimmungskampf von den Befürwortern und Gegnern der Vorlage üblicherweise verwendet werden. Es steht ihr also zu, ihre Auffassung durch Flugblätter, Broschüren, Zeitungsinserate oder Plakate zum Ausdruck zu bringen (explizit BGE 105 Ia 243, S. 245). Sie ist in der Art und Weise ihrer Intervention freier als die Behörde, die im Hinblick auf eine Sachabstimmung im eigenen Gemeinwesen einen erläuternden Bericht verfasst, auch wenn sie gehalten ist, die kommunalen Interessen sachlich und objektiv darzulegen (vgl. BGE 108 Ia 155 E. 5b S. 161 f. mit Hinweisen sowie BGE 105 Ia 243, S. 245).

Im vorliegenden Fall sind nach einer ersten Einschätzung des Regierungsrates die Gemeinden Binningen, Bottmingen, Oberwil, Therwil und wohl auch Biel-Benken stärker als die übrigen Baseltaler Gemeinden von der Vorlage betroffen und haben ein überwiegendes Interesse am Ausgang der Abstimmung. Weniger deutlich ist die Betroffenheit der Gemeinde Burg erkennbar. Demnach kann allen genannten Gemeinden, der Gemeinde Burg mit Einschränkungen, eine besonders nahe und individuelle Beziehung zum Abstimmungsgegenstand zugestanden werden, was nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ihre Intervention in den kantonalen Abstimmungskampf wohl rechtfertigt. Die Texte der Gemeinderäte im Birsigtalboten vom 24. August 2017 entfalten daher auch kaum eine grundsätzliche Gefahr für die korrekte Meinungsbildung der Stimmberechtigten. Es kann angesichts der Abstimmungsfragen sogar die Auffassung vertreten werden, dass es dem Informationsbedürfnis der StimmbürgerInnen entspreche, wenn sich die besonders betroffenen Gemeinden äussern und ihren Standpunkt darlegen. Denn sie haben nicht die Möglichkeit, im Rahmen kantonalen Abstimmungen eine Botschaft zu verfassen.

Der Regierungsrat teilt die Auffassung demnach nicht.

Frage 2: Wie beurteilt der Regierungsrat die beschriebenen Abstimmungsinterventionen insbesondere unter dem Gesichtspunkt der klaren Trennung von Behördeninformation und privaten Komitees?

Die Antwort auf Frage 2 ist in den Darlegungen zu Frage 1 oben bereits enthalten. Eine Trennung von Behördeninformation und Information eines Komitees muss nicht erfolgen, solange von einem besonderen Interesse der Gemeinden ausgegangen werden kann. Vorliegend scheint der Regierung diese Interessenlage, wie ausgeführt, gegeben.

Frage 3: Im Kanton BL nutzen nur 1/3 der Arbeitspendler das ÖV. Ist es unter dem Aspekt der Interessengleichheit zulässig, dass sich Gemeindebehörden nur für die Interessen eines Drittels ihrer Einwohner einsetzen? Insbesondere, wenn davon auszugehen ist, dass die anderen 2/3 im betroffenen Gebiet durch die Tramquerungen behindert werden und eine Verlängerung ihres Arbeitsweges in Kauf nehmen müssen?

Solange sich die Gemeinden an die bundesgerichtlichen Vorgaben halten, ist es ihre Sache, wie sie sich in den Abstimmungskampf einbringen wollen. Zu beurteilen, ob ihr Engagement falsch oder richtig ist, müsste wohl ein Gericht entscheiden.

Liestal, 29. August 2017

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Sabine Pegoraro

Der Landschreiber:

Peter Vetter