

**Giovanni Biaggini, Alex Achermann,
Stephan Mathis, Lukas Ott (Hrsg.)**

Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft III

**Mit Beiträgen von
Christine von Arx, Fabian Möller, Benjamin Pidoux
und Andreas Tschannen, Ursula Stucki und
Stephan Geering, Niggi Hufschmid, Nicole Schuler,
Hans Fünfschilling, Andreas Koellreuter und
Dieter Aebersold, Yvonne Reichlin und Deborah
Strub, Roland Plattner sowie Lukas Ott**

als dem Wohnort beschult wird. Sie haben in diesem Fall jedoch unter Umständen damit zu rechnen, dass der Schulbesuch des Kindes am (vermeintlichen) Tagesaufenthaltort auf den nächstmöglichen Termin hin nicht mehr bewilligt wird. Anstatt in der zu Unrecht angenommenen Tagesaufenthaltsgemeinde wird es in Zukunft den Unterricht in der Wohngemeinde besuchen müssen.

B. Spezielle Förderung

1. Begriff und Umfang

Unter altem Schulgesetz bestand ein Sonderschul- und Fördersystem, welches aus von gemeinnützigen Organisationen geführten Betreuungsstätten für benachteiligte Kinder hervorging⁷⁸. Die Spezielle Förderung wird heute im Bildungsgesetz neu erwähnt und zählt zu den Schularten und Ausbildungen des Bildungsgesetzes⁷⁹. Sie hilft Schülerinnen und Schülern mit einer speziellen Begabung, einer Lernbeeinträchtigung oder einem Lernrückstand, ihre Fähigkeiten soweit als möglich innerhalb der öffentlichen Schulen zu entwickeln⁸⁰. Das Angebot der Speziellen Förderung umfasst die Einführungs- und Kleinklasse (oder an ihrer Stelle die integrative Schulungsform), den Förderunterricht für Schülerinnen und Schüler mit speziellen schulischen und sozialen Lernbedürfnissen, die Förderung von Schülerinnen und Schülern mit besonderen kognitiven, musischen oder sportlichen Leistungsfähigkeiten sowie den Unterricht in Deutsch als Zweitsprache⁸¹. Träger der Speziellen Förderung auf Stufe Kindergarten und Primarschule sind die Einwohnergemeinden, der Kanton auf Stufe Sekundarschule I und II⁸².

2. Die Inanspruchnahme der Speziellen Förderung

a. Im Allgemeinen

Die Aufnahme einer Speziellen Förderung setzt zunächst voraus, dass eine vom Kanton bestimmte Fachstelle eine Abklärung der Erforderlichkeit einer Speziellen Förderung vorgenommen hat⁸³. Per Verordnung werden als zuständige Fachstellen der schulpsychologische Dienst, der Kinder- und Jugendpsychiatrische Dienst, die logopädischen Dienste sowie die vorschulheilpädagogischen Dienste genannt⁸⁴. Letzterer entfällt zur Abklärung auf Stufe Sekundar⁸⁵. Die Aufnahme in die Angebote der Leistungssportförderung wird von der Kommission Leistungssport-

⁷⁸ Vgl. dazu die Landratsvorlage (Anm. 16), 70.

⁷⁹ § 6 Abs. 1 lit. g BildG.

⁸⁰ § 43 BildG.

⁸¹ § 44 Abs. 1 lit. a-e BildG.

⁸² § 14 lit. a-d BildG.

⁸³ § 45 Abs. 1 BildG.

⁸⁴ § 35 lit. a-d VO KG/PS.

⁸⁵ § 14 Abs. 1 lit. a-c VO Sekundar (GS 34.0968, SGS 642.11).

förderung vorgenommen⁸⁶. Die Abklärung zur Aufnahme einer Speziellen Förderung hat im Einverständnis mit den Erziehungsberechtigten zu erfolgen⁸⁷. Den Entscheid über die Aufnahme einer Speziellen Förderung trifft die Schulleitung im Einverständnis mit den Erziehungsberechtigten, wobei eine Aufnahme der Speziellen Förderung ohne Einverständnis der Erziehungsberechtigten im Bereich der Einführungsklasse möglich ist⁸⁸.

b. Die Aufnahme der Speziellen Förderung ohne das Einverständnis der Erziehungsberechtigten

ba. Einteilung in die Einführungsklasse

Bei Kindern, deren Schulreife fraglich ist, entscheidet die Schulleitung auf Gesuch der Erziehungsberechtigten oder aufgrund der Abklärung durch die Fachstelle des Kantons, ob der Eintritt in die Primarschule um ein Jahr hinausgeschoben wird oder ob eine Aufnahme in die Einführungsklasse erfolgt⁸⁹. Diese Einteilung in die Einführungsklasse stellt die Aufnahme einer Speziellen Förderung dar und ist ohne das Einverständnis der Erziehungsberechtigten möglich⁹⁰. Das Bildungsgesetz lässt jedoch in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung dieser zwangsweisen Einschulung in die Einführungsklasse Fragen offen. Ein Blick auf die Systematik der zwangsweisen Einschulung soll die Unklarheiten kurz aufzeigen: Wie bei jeder Aufnahme der Speziellen Förderung verlangt die Aufnahme in die Einführungsklasse zunächst eine Abklärung durch eine vom Kanton bezeichnete Fachstelle. Im Bereich der Einführungsklasse ist der Schulpsychologische Dienst zur Abklärung zuständig⁹¹. Genau diese Abklärung, welche die notwendige Voraussetzung zur Aufnahme einer Speziellen Förderung bildet, ist jedoch nur mit Einverständnis der Erziehungsberechtigten möglich. Erziehungsberechtigte, welche eine Abklärung nun grundsätzlich verweigern, können auf diesem Weg die zwangsweise Einteilung in die Einführungsklasse vermeiden. Es ist unklar, warum der Gesetzgeber diese Unvollständigkeit nicht beseitigt hat. Nach der hier vertretenen Auffassung ist eine Einteilung in die Einführungsklasse ohne Einverständnis der Erziehungsberechtigten zur Abklärung nicht möglich. Die zwangsweise Abklärung beim Schulpsychologischen Dienst stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die persönliche Freiheit dar. Ein solcher bedarf einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn⁹². Die Auslegung, die Möglichkeit der zwangsweisen Einteilung schliesse den Zwang zur Abklärung mit ein, ist abzulehnen. Die Systematik des Gesetzes unterscheidet klar zwischen der Abklärung zum einen und der Aufnahme der Speziellen Förderung

⁸⁶ § 14 Abs. 2 VO Sekundar.

⁸⁷ § 45 Abs. 2 BildG. Zur Problematik der fehlenden Einwilligung in die Abklärung bei der zwangsweisen Anordnung einer Speziellen Förderung vgl. nachstehend Kap. 2. b./ba.

⁸⁸ § 45 Abs. 3 BildG.

⁸⁹ § 25 Abs. 3 BildG.

⁹⁰ § 45 Abs. 3 BildG.

⁹¹ § 15 VO KG/PS.

⁹² Art. 36 Abs. 1 BV.

zum anderen. Sowohl Abklärung als auch Aufnahme haben ausdrücklich im Einverständnis mit den Erziehungsberechtigten zu erfolgen. Einzig die Aufnahme in die Einführungsklasse kann ohne das Einverständnis der Erziehungsberechtigten angeordnet werden.

bb. Nachträglicher Widerruf des Einverständnisses

Dasselbe muss gelten, wenn Erziehungsberechtigte mit der Speziellen Förderung, die einst mit ihrem Einverständnis aufgenommen wurde, nicht mehr einverstanden sind und verlangen, dass ihr Kind wieder die Regelschule besucht. Wenn nun die Aufnahme einer Speziellen Förderung auf Freiwilligkeit beruht, muss dasselbe für die Aufgabe der Speziellen Förderung gelten. Die Erziehungsberechtigten bzw. die Schülerinnen und Schüler besuchen grundsätzlich den unentgeltlichen Schulunterricht in der Regelklasse. Wenn nun Erziehungsberechtigte einmal in die Aufnahme einer Speziellen Förderung eingewilligt haben, müssen sie auch die Möglichkeit haben, den Regelklassenbesuch wieder anzustreben. Zu diesem Zweck muss es ihnen erlaubt sein, ein Gesuch an die Schulleitung um Einteilung des Kindes in die Regelklasse zu stellen. Schwierigkeiten bereitet jedoch die rechtliche Einbettung dieses Vorgangs.

Die Aufnahme einer Speziellen Förderung stellt eine mitwirkungsbedürftige Verfügung dar. Bei einer solchen obliegt es dem Gesuchsteller (i.c. den Erziehungsberechtigten), ein Gesuch um Aufnahme einer Speziellen Förderung zu stellen. Diese kann nur bei Einverständnis der Erziehungsberechtigten verfügt werden. Ziehen die Erziehungsberechtigten den Antrag zurück, wird das Verfahren beendet. Den Behörden bleibt kein Raum mehr zum Erlass einer gestaltenden Verfügung. Einmal erlassen, unterscheidet sich eine mitwirkungsbedürftige Verfügung jedoch hinsichtlich Rechtsnatur und Rechtswirkungen nicht mehr von anderen Verfügungsarten; hingegen ist bei ihrer Auslegung nach dem Vertrauensgrundsatz den Vorverhandlungen Rechnung zu tragen⁹³. Fraglich ist, für wie lange die Einwilligung in die Spezielle Förderung gilt. Grundsätzlich findet die Einteilung in eine Klasse bzw. der Verbleib in einer solchen jeweils auf Semesterende mit dem Promotionsentscheid statt. Im unwidersprochen gebliebenen Verbleib eines Kindes in einer bestimmten Klasse kann das Einverständnis der Erziehungsberechtigten zur Aufrechterhaltung einer Speziellen Förderung gesehen werden. Sobald sie jedoch ihr Einverständnis widerrufen, ist dieses zu beachten. Dies muss bedeuten, dass grundsätzlich auf Semesterende das Einverständnis der Erziehungsberechtigten widerrufen werden und das Kind die Regelklasse besuchen kann.

Fraglich ist, in welchem Zeitrahmen ein solcher Widerruf tatsächlich Wirkungen zeitigt und das Kind in die Regelklasse eingeschult werden muss. Die teilweise propagierte zeitliche Grenze der Schulstufe erscheint als problematisch. Die Schulstufe als solche existiert nicht als starre Grösse in der Systematik der Bildungsgesetzgebung. Vielmehr wird eine Schülerin oder ein Schüler auf Ende eines Semesters oder

⁹³ FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, Bern 1986, 127.

auf Ende eines Schuljahres promoviert, womit bei Nichtpromotion zwangsläufig eine Schulstufe länger als die im Bildungsgesetz vorgesehene Mindestzeit dauern kann. Ebenso kann ein Niveauwechsel gewünscht werden, wodurch die Schulstufe ebenfalls verlängert werden kann. Aus Sicht der Schulleitungen stellt sich bei einem Wechsel von der Kleinklasse in die Regelklasse zwangsweise das Problem der Klassenbildung. Auch Private sind im Rechtsverkehr an den Grundsatz von Treu und Glauben gebunden, was zur Folge hat, dass widersprüchliches Verhalten von Privaten keinen Rechtsschutz findet⁹⁴. Es ist nach der hier vertretenen Auffassung deshalb mit dem Legalitätsprinzip vereinbar und vom Grundsatz des Verbots widersprüchlichen Verhaltens seitens des Privaten sogar geboten, den Wechsel in die Regelklasse jeweils nur auf Ende eines Schuljahres zuzulassen. Ein Widerspruch der Erziehungsberechtigten zur Beibehaltung der Speziellen Förderung ist zwar zu beachten. Es darf jedoch aus der Meinungsänderung der Erziehungsberechtigten kein unverhältnismässiger administrativer Mehraufwand für die Schulleitungen entstehen.

3. Die Spezielle Förderung an einer Privatschule

a. Gesetzliche Grundlage

Die Übertragung der Speziellen Förderung an eine Privatschule ist Ausfluss des Anspruchs auf unentgeltlichen Schulunterricht des Art. 19 BV. Dieser statuiert unter anderem auch einen umfassenden Anspruch auf eine den individuellen Fähigkeiten des Kindes und seiner Persönlichkeitsentwicklung entsprechende unentgeltliche Grundschulbildung⁹⁵. Damit ist zunächst der Anspruch auf Spezielle Förderung als Teil des öffentlichen Schulangebots gemeint. In Beachtung von Art. 19 BV muss aber auch der Besuch einer Privatschule kostenlos sein, wenn die aufgrund besonderer Schwächen oder Fähigkeiten eines Kindes gebotene Förderung durch die öffentliche Schule nicht oder nur unzureichend gewährleistet werden kann⁹⁶.

Das Bildungsgesetz sieht daher vor, dass ein Angebot der Speziellen Förderung einer Privatschule übertragen werden kann⁹⁷. Vorrangig zu einer solchen Übertragung stehen jedoch Massnahmen der Speziellen Förderung, welche innerhalb der öffentlichen Schulen des Kantons und der Einwohnergemeinden erbracht werden können. Zuständig für die Übertragung dieses Angebots und zur Bewilligung der Aufnahme ist die Bildungs- Kultur und Sportdirektion⁹⁸. Die Bewilligung ist jedoch vom Antrag einer vom Kanton bestimmten Fachstelle abhängig. In der Praxis werden diese Abklärungen vom Schulpsychologischen Dienst und dem Kinder- und

⁹⁴ ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich Basel Genf 2006, 149.

⁹⁵ Vgl. dazu BGE 129 I 12, 16; BGE 117 Ia 27, 30; dazu anstelle vieler auch KÄGI-DIENER (Anm. 51), Rz. 14.

⁹⁶ Urteil des Kantonsgerichts (Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht) Nr. 810 04 98/82 vom 23. März 2005, E. 2.b).

⁹⁷ § 46 Abs. 1 BildG.

⁹⁸ § 46 Abs. 2 BildG.

Jugendpsychiatrischen Dienst durchgeführt. Vor der Bewilligung eines Privatschulbesuchs als Angebot der Speziellen Förderung ist die Bildungs-, Kultur und Sportdirektion verpflichtet, mit dem zuständigen Schulrat Rücksprache zu nehmen⁹⁹.

b. Konkretisierung in der Rechtsanwendung

In der Praxis stellt sich die Frage der Speziellen Förderung an einer Privatschule vor allem im Bereich der Hochbegabtenförderung. Verschiedene Privatschulen verfügen über besondere Unterrichtsangebote für diesen Kreis von Schülerinnen und Schülern. Die Bewilligung eines Privatschulbesuchs kann, insbesondere auf Primarschulstufe und der damit verbundenen Gemeindeförderung, zu einer starken Belastung der Gemeindefinanzen führen, gerade bei kleineren Gemeinden. Der Wortlaut der Gesetzesbestimmung lässt gewisse Fragen offen. Die Bewilligung der Speziellen Förderung an einer Privatschule war daher wiederholt vom Kantonsgericht zu beurteilen¹⁰⁰.

Ob an den öffentlichen Schulen tatsächlich keine weiteren Massnahmen zur Verfügung stehen und die Förderungsmöglichkeiten an der Regelschule somit ausgeschöpft sind, kann durchaus umstritten sein. Die Beantwortung dieser Frage ist von hoher Technizität geprägt und daher von der antragstellenden Fachstelle zu beurteilen. Spätestens im Antrag an die Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion ist über das Fehlen regelschulischer Förderungsmöglichkeiten Gewissheit zu schaffen. Die Anhörung des zuständigen Schulrats durch die Bildungs-, Kultur und Sportdirektion vor Erteilung der Bewilligung ermöglicht es der Schulträgerin, Einwände bezüglich Ausschöpfung der Schulungsmöglichkeiten in der Regelschule vorzubringen.

Es stellt sich weiter die Frage, in welchem zeitlichen Rahmen sich die Bewilligung der BKSD bewegt und ab wann die Kostenübernahme für den Privatschulbesuch zu erfolgen hat. In der Praxis sind etwa Fälle zu beurteilen, in denen Erziehungsberechtigte ihr Kind ohne vorherige Abklärung in eine Privatschule anmelden und erst nachträglich ein Gesuch um Bewilligung dieses Schulbesuchs stellen. Der Wortlaut des Gesetzes spricht klar von der Bewilligung *zur Aufnahme* einer Speziellen Förderung. Dies lässt grundsätzlich darauf schliessen, dass die (mit Kostenfolge für den Regelschulträger verbundene) Aufnahme der Speziellen Förderung an der Privatschule erst nach Vorliegen eines entsprechenden Antrags und nach Erteilung der Bewilligung durch die BKSD erfolgen kann. Eine rückwirkende Kostengutsprache für den Privatschulbesuch ist daher grundsätzlich nicht möglich¹⁰¹. Der erforderliche Antrag zur Bewilligung stellt jedoch eine Einschränkung des Anspruchs auf

⁹⁹ § 46 Abs. 3 BildG.

¹⁰⁰ Vgl. etwa die Urteile des Kantonsgerichts (Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht), Nr. 810 04 361/138 vom 25. Mai 2005, Nr. 810 04 98/82 vom 23. März 2005 sowie Nr. 810 04 205 / 321 vom 15. Dezember 2004.

¹⁰¹ Urteil des Kantonsgerichts (Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht) Nr. 810 04 205 / 321 vom 15. Dezember 2004, E. 4d.

unentgeltlichen Schulunterricht dar. Diese Einschränkung muss daher im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Das öffentliche Interesse ist ohne weiters darin zu sehen, dass mit dem Antrag vor Bewilligung des Schulbesuchs die Möglichkeit besteht, einfacher und besser überprüfen zu können, ob die Spezielle Förderung nicht doch an einer öffentlichen Schule geleistet werden kann¹⁰². Sind etwa Betroffene aufgrund einer Notsituation zu einem sofortigen Handeln gezwungen, ohne dass es ihnen möglich wäre, rechtzeitig mit der Abklärung an eine zuständige Fachstelle zu gelangen, kann unter Umständen ein überwiegendes privates Interesse an der Aufnahme des Privatschulbesuchs ohne vorherige Abklärung bestehen. An eine solche Notsituation sind jedoch hohe Anforderungen zu stellen; nicht jede Einschränkung des Wohlbefindens einer Schülerin oder eines Schülers in der bisherigen Schuleinrichtung begründet eine Notsituation. Vielmehr muss die weitere persönliche und schulische Entwicklung akut gefährdet sein, damit eine solche angenommen werden kann. Es muss nach dem Gesagten zulässig sein, die Abklärung auch im Nachgang an die bereits erfolgte Einschulung in eine Privatschule durchzuführen und die Bewilligung der BKSD somit erst nachträglich einzuholen. Eine nachträgliche Prüfung und Bewilligung des Privatschulbesuchs im Rahmen der Speziellen Förderung hat zur Folge, dass die Fachstelle das Erfordernis des Vorliegens der Speziellen Förderung an einer Privatschule erst ab Zeitpunkt der Gesuchstellung pro futuro prüfen kann und muss¹⁰³. Dies hat wiederum zur Folge, dass erst ab dem Zeitpunkt der Gesuchstellung die Übernahme der Kosten durch den zuständigen Schulträger zu erfolgen hat. Wenn jedoch eine Notsituation vorlag, welche den Privatschulbesuch ohne vorherige Abklärung erforderlich gemacht hatte, sind als Konsequenz des Anspruchs auf unentgeltlichen Schulunterricht die Kosten ab Aufnahme des Schulbesuchs zu übernehmen.

Wie bereits erwähnt ist die BKSD verpflichtet, vor Erteilung einer Bewilligung zur Aufnahme der Speziellen Förderung in einer Privatschule Rücksprache mit dem zuständigen Schulrat zu nehmen. Mit dieser Vorgehensweise wurde sichergestellt, dass das rechtliche Gehör des Schulträgers, welcher durch die Bewilligung mit einer Kostenübernahme belastet wird, gewahrt wird. Dies ist insbesondere auf Stufe Kindergarten und Primarschule von Bedeutung, deren Träger die Einwohnergemeinden sind. In die Schulräte des Kindergartens und der Primarschulen muss der Gemeinderat gemäss Bildungsgesetz ein Mitglied aus seiner Mitte delegieren. Damit wird den Gemeinden die Möglichkeit geboten, ihre Interessen in die Schulen einzubringen. Gleichzeitig wird damit aber auch dem Gehörsanspruch der Gemeinden ausreichend Rechnung getragen¹⁰⁴.

¹⁰² So auch das Urteil des Kantonsgerichts (Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht) Nr. 810 04 205 / 321 vom 15. Dezember 2004, E. 4e.

¹⁰³ Urteil des Kantonsgerichts (Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht) Nr. 810 04 205/321 vom 15. Dezember 2004, E. 8b.

¹⁰⁴ Urteil des Kantonsgerichts (Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht) Nr. 810 04 98/82 vom 23. März 2005, E. 4b.

Die Spezielle Förderung kann, im Sinne einer Früherfassung von Beeinträchtigungen, bereits vor dem Eintritt in den Kindergarten einsetzen¹⁰⁵. Unklar ist hingegen, ob die Spezielle Förderung bei Schülerinnen und Schülern mit einer besonderen kognitiven, musischen oder sportlichen Leistungsfähigkeit bereits im Kindergarten vorgesehen ist.

Die Spezielle Förderung umfasst an der Volksschule unter anderem die Förderung von Schülerinnen und Schülern mit einer besonderen kognitiven, musischen oder sportlichen Leistungsfähigkeit¹⁰⁶. Die Volksschule wiederum beinhaltet den Kindergarten, die Primar- und die Sekundarschule¹⁰⁷. Demgegenüber bestimmt die VO KG/PS, dass bei vermuteter besonderer Leistungsfähigkeit von *Primarschülerinnen und Primarschülern* im kognitiven oder musischen Bereich die Erziehungsberechtigten ein Gesuch um Abklärung an die Schulleitung richten, welche das Gesuch nach ihrer Zustimmung an das Amt für Volksschulen weiterleitet¹⁰⁸.

Gemäss § 74 Abs. 2 der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft erlässt der Regierungsrat Verordnungen auf der Grundlage und im Rahmen der Gesetze. Der kantonale Verfassungsgeber hat somit dem Regierungsrat ein selbständiges Verordnungsrecht zugesprochen, wodurch es dem Regierungsrat ermöglicht wird, auch ohne spezifische Ermächtigung im Gesetz, die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen¹⁰⁹. Der Regierungsrat erlässt die Verordnungen über die einzelnen Schularten und über die Beurteilung, die Beförderung und die Übertritte der Schülerinnen und Schüler¹¹⁰. Der Erlass von Verordnungen durch die Exekutive stellt eine Durchbrechung des Gewaltentrennungsgrundsatzes sowie eine Einschränkung der politischen Rechte der Bürger dar. Im Kanton BL ist die für die Delegation dieser Gesetzgebungsbefugnis erforderliche Delegationsnorm bereits in § 74 Abs. 2 KV zu finden. In der Erlaubnis zum Erlass von Verordnungen ist aber auch die Verpflichtung enthalten, nicht über das im Gesetz geregelte hinauszugehen. Die Grundzüge der Regelung müssen im Gesetz enthalten sein. Zur Beantwortung der eingangs gestellten Frage muss also zunächst der Willen des Gesetzgebers in § 44 BildG ermittelt werden, damit überhaupt die Verordnung inhaltlich beurteilt werden kann.

Es drängt sich folgende Lesart auf: Die Spezielle Förderung findet an der Volksschule statt. Aufgrund der Systematik von § 44 Abs. 1 lit. a – e BildG nimmt der Gesetzgeber aber bereits selbst Einschränkungen vor. In den lit. a – e wird aufge-

¹⁰⁵ § 44 Abs. 2 BildG.

¹⁰⁶ § 44 Abs. 1 BildG.

¹⁰⁷ § 3 Abs. 2 BildG.

¹⁰⁸ § 42 Abs. 1 VO KG/PS.

¹⁰⁹ Vgl. zum Ganzen GIOVANNI BIAGGINI, Erste Erfahrungen mit der Kantonsverfassung BL, in: Kurt Jenny/Alex Achermann/Stephan Mathis/Lukas Ott (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft, Liestal 1998, 9ff., 25f.

¹¹⁰ § 88 lit. f BildG.

führt, welches die Fördermittel sind. Es finden gleichzeitig Präzisierungen statt, auf welcher Stufe diese zur Verfügung stehen sollen. So fehlt beispielsweise in lit. b die Spezielle Förderung in Form der Kleinklasse für das Niveau P. Die lit. c und d sind mit der Wendung «Schülerinnen und Schüler» so formuliert, dass sowohl Kindergartenschülerinnen und -schüler als auch Primarschülerinnen und -schüler darunter verstanden werden könnten. Allerdings ist die Systematik von § 44 zu beachten: Lit. b besagt, dass die Kleinklasse für Schülerinnen und Schüler mit speziellen schulischen und sozialen Lernbedürfnissen im Kindergarten zur Verfügung steht. Hier hat der Gesetzgeber den Kindergarten also bewusst erwähnt, wenn er ihn der Speziellen Förderung zugänglich machen wollte. Genau dies fehlt aber, wenn nur von Schülerinnen und Schülern gesprochen wird. Die grammatikalische Auslegung eignet sich somit im vorliegenden Fall nur bedingt zur Ermittlung des Willens des Gesetzgebers. Ein qualifiziertes Schweigen kann nach der hier vertretenen Ansicht alleine aus dem Fehlen des Wortes *Kindergarten* noch nicht gesehen werden. Der Gesetzgeber hat nach dem Wortlaut und streng grammatikalischer Auslegung keine eindeutige Einschränkung der anspruchsberechtigten Schulstufen vorgenommen.

Wird hingegen auf den Sinn und Zweck der Regelung in § 44 Abs. 1 abgestellt, so muss zunächst die Willensbildung des Gesetzgebers betrachtet werden. Es geht dabei um die Wertungen, die der Gesetzesbestimmung bei ihrer Entstehung zugrunde liegen. Somit ist die Landratsvorlage zur Entstehung des Bildungsgesetzes beizuziehen. Hier fällt bei den Bemerkungen zur Speziellen Förderung Folgendes auf¹¹¹: Eine Einschränkung auf Primar- und Sekundarschüler findet statt. Aus den übrigen Rubriken der Landratsvorlage geht hervor, dass die Spezielle Förderung, so sie denn im Kindergarten angeboten werden soll, explizit erwähnt wird. Daraus ist der Willen des Gesetzgebers ersichtlich, der den Kindergarten bei der Speziellen Förderung für besonders begabte Kinder nicht vorsieht. Die Formulierung von § 44 Abs. 1 lit. d BildG kann daher, nach der hier vertretenen Auffassung, als qualifiziertes Schweigen angesehen werden. Aus dem Schweigen des Gesetzes kann jedoch nur dann auf eine negative Entscheidung des Gesetzgebers geschlossen werden, wenn sachliche Gründe dafür sprechen¹¹². Als sachlicher Grund kann die Natur des Kindergartens als heterogenes Bildungsangebot, welches noch keine stufenartig ausgebauten Lernprozesse kennt, gelten. Bei der Suche nach sachlichen Gründen ist weiter darauf abzustellen, dass eine besondere Leistungsfähigkeit erstellt sein muss; das reine Potential dazu war offensichtlich nicht mitgemeint. Die Feststellung der Leistungsfähigkeit ist wohl erst in der Primarschule abschliessend feststellbar. Sodann spricht für einen Beginn der Förderung die Tatsache, dass diese auf bestimmte Schulfächer hin erfolgen soll. Auch dies geht aus der Landratsvorlage hervor. Schulfächer aber werden typischerweise erst auf Stufe Primarschule angeboten. Wenn vom Vorliegen sachlicher Gründe ausgegangen wird, liegt ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers vor. Die Spezielle Förderung für besonders Begabte

¹¹¹ Landratsvorlage (Anm. 16), 72.

¹¹² HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, (Anm. 94), 223.

kann aufgrund des soeben Gesagten nur auf den Stufen Primar- und Sekundar vorgesehen sein. Die Verordnung nimmt daher die Einschränkung in Einklang mit dem Willen des Gesetzgebers entsprechend § 44 Abs. 1 lit. d BildG vor.

Für diese Auslegung spricht auch die «Gegenprobe»: Die spezielle Förderung für Schülerinnen und Schüler mit besonderen Bedürfnissen im schriftsprachlichen und mathematischen Bereich sowie in der Sprachentwicklung und Kommunikation (lit. c) soll dem Wortlaut nach ebenfalls nur für «Schülerinnen und Schüler» gelten. Aus der Formulierung lässt sich keine eindeutige Einschränkung erschen. Vielmehr ist wiederum der Wille des Gesetzgebers zu suchen, für den die Landratsvorlage die Grundlage liefert. Soweit Sprach- und Kommunikationsschwierigkeiten abgeklärt und behoben werden sollen, muss eine Aufnahme der Speziellen Förderung bereits im Vorschulalter und/oder im Kindergarten möglich sein. Bei der Speziellen Förderung im Bereich mathematischer oder schriftsprachlicher Defizite hingegen soll gemäss Landratsvorlage erst ab Stufe Primar eingegriffen werden. § 44 Abs. 2 BG erwähnt, dass die Spezielle Förderung im Sinne einer Früherfassung von Beeinträchtigungen bereits vor dem Eintritt in den Kindergarten einsetzen kann. Damit kann nun aber nur die Spezielle Förderung bei Beeinträchtigungen im Bereich Sprache und Kommunikation (Logopädie) gemeint sein, da mathematische und schriftsprachliche Defizite von der Natur der Sache her erst ab Stufe Primar überhaupt erfassbar sind. Hierin liegt der sachliche Grund, der die Annahme eines qualifizierten Schweigens des Gesetzgebers erlaubt. Lit. b ist demzufolge bei der Interpretation zu splitten: Eine Spezielle Förderung ist für den Kindergarten vorgesehen in Form des logopädischen Unterrichts. Die Spezielle Förderung bei Vorliegen schriftsprachlicher und mathematischer Defizite setzt hingegen erst ab Stufe Primar ein.

C. *Disziplinar massnahmen*

1. Bestehende Regelung im basellandschaftlichen Bildungsrecht

Unter Disziplin wird im Allgemeinen das auf Ordnung bedachte Verhalten verstanden¹¹³. Gerade im Schulbereich bilden Disziplinarfragen einen wesentlichen Teil des Bildungsprozesses¹¹⁴. Von den Schülerinnen und Schülern wird erwartet, dass sie ihrem Alter entsprechend zum Erfolg ihrer Ausbildung beitragen und die Regeln der Schule befolgen¹¹⁵. Verstossen Schülerinnen oder Schüler gegen Ordnung und Disziplin einer Schule, sind, je nach Schwere des Disziplinarverstosses, entsprechende Massnahmen angezeigt.

Die Vorstellungen von Disziplinar massnahmen bewegen sich in der jüngst geführten öffentlichen Diskussion in einem Spektrum von Schellenwerk bis Ausdrucks malen. Der Kanton Basel-Landschaft sieht in seiner Bildungsgesetzgebung

¹¹³ So auch RRB Nr. 1657 vom 18. Oktober 2005, E. 4.

¹¹⁴ Vgl. dazu allgemein JÜRGEN DINKELMANN, Die Rechtsstellung des Schülers im Schülerdisziplinarrecht, Dissertation Fribourg, Zürich 1985.

¹¹⁵ § 2 Abs. 3 BildG.