



Schulgesetz Beitritt zum Sonderpädagogik-Konkordat

Bericht und Antrag der Konkordatskommission
vom 5. Juni 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Konkordatskommission hat die oben erwähnte Vorlage des Regierungsrates betreffend Änderung des Schulgesetzes (Beitritt zum Sonderpädagogik-Konkordat) am 5. Juni 2008 an einer Halbtagesitzung beraten. Die Thematik war einem Teil der Kommission schon bekannt, weil sie bereits im Dezember 2006 – damals im Vernehmlassungsverfahren – Gegenstand einer Kommissionssitzung war. Damals vertrat RR Matthias Michel das Geschäft aus Sicht des Regierungsrates. Heute fiel diese Aufgabe dem jetzigen Bildungsdirektor, RR Patrick Cotti, zu. Zudem standen uns Gaby Schmidt, juristische Mitarbeiterin der DBK, Gerhard Fischer, Fach-Beauftragter Sonderpädagogik und Peter Müller, Leiter des schulppsychologischen Dienstes für Fragen und Auskünfte zur Verfügung. Das Protokoll wurde von Simone Gschwind, Sachbearbeiterin Sonderpädagogik, geschrieben.

Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Eintretensdebatte
3. Detailberatung
4. Finanzielle Auswirkungen
5. Schlussabstimmung
6. Anträge

1. Ausgangslage

Seit dem 1. Januar 2008 sind die NFA und ZFA in Kraft. Auf Grund der neuen Kompetenzzuteilung sind die Kantone verpflichtet, die Sonderschulung von Kindern und Jugendlichen neu zu regeln, ebenso sind sie für die sonderpädagogischen Massnahmen zuständig. Mit dem Rückzug der IV aus dem Bereich Sonderschulung, sowohl als Ansprechpartnerin und als Kostenträgerin, hat sich die Ausgangslage stark verändert. Die Regelungslücke soll gesamtschweizerisch mit neuen Rahmenbedingungen aufgefangen und mit Minimalanforderungen gefüllt werden. Dazu hat die EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) das Konkordat Sonderpädagogik geschaffen. Dieses tritt frühestens am 1. Januar 2011 in Kraft, wenn bis dahin mindestens zehn Kantone beigetreten sind. Gleichzeitig müssen die Kantone, gestützt auf das Konkordat, je ein eigenes Sonderschulkonzept erlassen. Im Konzept Sonderpädagogik hat der Kanton Zug festgelegt, wie die kantonsinternen Abläufe, Entscheidungswege und Kostenzuteilung, auf Grund der Vorgaben der IVSE (Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen, Beitritt Kanton Zug am 01. Januar 2007) und als Folge des Rückzugs der IV von der Finanzierung der Sonderschulung (NFA) und der ZFA geregelt werden.

Die Thematik erweist sich als sehr komplex, da die Vorlage des Regierungsrates betreffend Beitritt zum Sonderpädagogik-Konkordat an eine Schulgesetzänderung gekoppelt ist. Darin wird auch Bezug genommen zum kantonalen Sonderschulkonzept, für dessen Erlass der Regierungsrat bereits bis anhin zuständig war. Dies wurde mit dem ZFA-Entscheid im Sommer 2007 bestätigt. Der Regierungsrat beabsichtigt, das Konzept Sonderpädagogik per 1. Januar 2009 rechtskräftig umzusetzen. Die Konkordatskommission kann selbstverständlich Fragen zum Konzept stellen. Über das Konzept selbst kann jedoch nicht diskutiert und abgestimmt werden. Gleichzeitig wird die Motion von Vreni Wicky betreffend Schulunterstützungszentrum behandelt und es werden die zur Umsetzung des Konzepts benötigten Personalstellen beantragt.

Im Vorfeld der Kommissionsberatung war bekannt, dass im Kantonsrat ein Antrag gestellt wird, das Konzept Sonderpädagogik an eine Spezialkommission zu überweisen, um die damit verbundenen weitreichenden Konsequenzen von einer ad hoc Kommission prüfen zu lassen. Diesem Begehren stehen auch einige Kommissionsmitglieder nicht ablehnend gegenüber.

Die oben genannten Umstände und die wegen einer Verzögerung eindeutig zu kurzfristig zugestellten Unterlagen sorgten bereits vor der Kommissionsberatung für eine gewisse Verunsicherung, die auch während der Beratung nicht restlos ausgeräumt werden konnte.

2. Eintretensdebatte

In der Eintretensdebatte wurde sehr kontrovers über den Beitritt zum Konkordat Sonderpädagogik diskutiert, es stellten sich viele Fragen. Einerseits wurde festgehalten, dass in der Vernehmlassung bei 25 Kantonen das Konkordat unbestritten war, weil nach dem Rückzug der IV ein neues Instrument nötig sei, um eine einheitliche Terminologie, Qualitätsstandards und ein standardisiertes Abklärungsverfahren zur Ermittlung des individuellen Bedarfs im sonderpädagogischen Bereich festzulegen. Mit der IVSE werden die Finanzierungsabläufe interkantonal geregelt. Andererseits haben bis jetzt noch keine Kantone ihren Beitritt zum Konkordat beschlossen. Diesbezüglich wird das forsche Tempo des Kantons Zug zum Teil nicht verstanden. Da das Konkordat erst ab 2011 in Kraft gesetzt werde, sei keine Eile geboten.

Es stand immer wieder die Frage im Raum, welches die Vor- und Nachteile eines Beitritts zum Konkordat seien. Welche Konsequenzen ergeben sich, wenn der Kanton Zug dem Konkordat nicht beitrifft? Besteht die Gefahr, dass Kinder und Jugendliche nicht mehr an ausserkantonale Institutionen zugewiesen werden könnten? Es wurde darauf hingewiesen, dass es für die Zuweisung erheblich einfacher ist, wenn Klarheit herrsche, welche Leistungsanbieter jene Qualitätskriterien erfüllen, die vom Konkordat vorgegeben werden. Im Kanton Zug bestehe z.B. ein Manko auf der Sekundarstufe I, es gäbe wenig innerkantonale Möglichkeiten für die Platzierung von Jugendlichen dieser Altersstufe. In verschiedenen Bereichen sei der Kanton Zug auch auf ausserkantonale Institutionen angewiesen (z.B. hörbehinderte Kinder). Umgekehrt werden in den Sonderschulen des Kantons Zug viele ausserkantonale Schülerinnen und Schüler betreut. Es gibt gewisse Bedenken, dass sich ohne einheitliche Haltung unter den Kantonen ein „Tourismus“ entwickeln könnte. Eltern könnten sich Angebote in jenem Kanton aussuchen, der die besten Bedingungen hat. Deshalb sei es von hohem Interesse, dass die Standards, das Abklärungsverfahren und die Terminologie gesamtschweizerisch geregelt und durchgesetzt werden. Aus der Kommission wird betont, dass diese Gleichbehandlung aller Kinder, unabhängig von ihrem Wohnort, oberste Priorität habe, indem das Abklärungsverfahren und die Zuteilung interkantonal gleich gehandhabt werden.

Mit der NFA schreibt die EDK vor, dass alle Kantone innert drei Jahren ein Sonderschulkonzept erstellen müssen, weil sich die IV zurückgezogen hat. Der Kanton Zug beschloss bereits 2005, ein

neues Konzept zu schaffen mit dem Ziel, Sonderschulen und gemeindliche Schulen enger miteinander zu verbinden.

Einige Mitglieder stören sich daran, dass das Konzept Sonderpädagogik bereits vorliegt, bevor der Beitritt zum Konkordat überhaupt beraten wird, da das Konkordat als Basis für das Konzept diene. Dazu gibt es auch eine andere Sichtweise: Da das Konzept auf den Gesetzestext des Konkordats abgestützt ist, könnte dies auch mit einer Verordnung verglichen werden. Diese umgekehrte Ausgangslage bringt es mit sich, dass klar bekannt ist, was der Regierungsrat, in dessen Kompetenz das Konzept liegt, genau vorhabe. Der Kommission sind dadurch mehr Grundlagen bekannt, um zu entscheiden. Dies beurteilt ein anderer Teil der Kommission anders. Da das Konzept, gestützt auf das Konkordat, bereits vorliege, seien alle nötigen Schritte getan, um die mit der NFA und ZFA bereits beschlossenen Veränderungen umzusetzen. Das Konzept sei wichtig und richtig und es berücksichtige die neue Ausgangslage, der Beitritt zum Konkordat sei jedoch überflüssig. Der andere Teil der Kommission sieht jedoch das Konkordat als Fundament für das Konzept Sonderpädagogik. Vorher war dieses Fundament die IV gewesen.

Der Kanton Zug hat mehr Sonderschülerinnen und -schüler als der schweizerische Durchschnitt. Mit dem Ziel, mehr Kinder in die Regelschule zu integrieren, stellt sich die Frage, ob Sonderschulen allenfalls schliessen müssten. Bei den Institutionen besteht eine grosse Verunsicherung. Ihre Aufgaben werden zum Teil verändert, indem sie Support bei der Integrationsbegleitung in den Gemeinden übernehmen. So begleitet z.B. die Sonderschule Hagendorn immer mehr Kinder mit geistiger Behinderung bei der integrativen Sonderschulung, während die Schülerzahlen in Hagendorn (Internat, Tagesschule) tendenziell abnehmen. Wenn auf eine Sonderschulung verzichtet werden kann, geht dies laut Gerhard Fischer einher mit einer Kostenersparnis von Fr. 50'000.-- bis Fr. 100'000.-- pro Kind/Jahr. Es ist aber auch klar darauf hinzuweisen, dass die gemeindlichen Schulen bei diesem Prozess begleitet und unterstützt werden müssen. Es darf nur soweit integriert werden, wie dies die Regelklassen auch gut auffangen können.

Sowohl im Schulgesetz im § 37 als auch im Konkordatstext bei Art. 4, Grundangebot, wird die heilpädagogische Früherziehung erwähnt. Hier gibt es neu eine Ansprechstelle beim Heilpädagogischen Dienst Zug für alle Angebote im Vorschulbereich. Es wird begrüsst, dass damit für alle Beteiligten Klarheit geschaffen wird, waren doch bisher verschiedene Anbieter, z.Z. auch Private, in diesem Bereich tätig. Ein Kommissionsmitglied wünscht sich eine bessere Information der Spielgruppenleiterinnen durch die Direktion für Bildung und Kultur.

Aus der Kommission ist ein gewisser grundsätzlicher Unmut gegenüber Konkordatsvorlagen spürbar. Es wird moniert, dass bei einem Konkordatsbeitritt eine spätere gesetzliche Änderung nur schwer durchführbar sei und die Kompetenz des Parlaments somit eingeschränkt werde. Dem wird entgegnet, dass der Kanton Zug mit dem Rückzug der IV auch etwas verloren habe und das Konkordat nun die Rahmenbedingungen für die neue Ausgangslage festlege.

Eintreten wurde von der Kommission mit 4 : 3 Stimmen gutgeheissen.

3. Detailberatung

Die Detailberatung betreffend Schulgesetz wird gemäss Vorlage 1672.2 - 12732 vorgenommen.

I.

§ 6 Abs. 2

Keine Bemerkungen

§ 30 Abs. 2

Keine Bemerkungen

§ 33 Abs. 1

Hier wird der Antrag gestellt, Abs. 1 zu streichen mit der Begründung, dass die Vorteile eines Beitritts nicht stichhaltig seien. Es liege bereits ein fixfertiges Konzept vor, dies sei der falsche Weg. Zudem könne viel flexibler, schneller und effizienter reagiert werden, wenn eine Änderung des Konzepts nötig sei.

Dagegen wird argumentiert, dass das Konzept auf der Basis des Konkordats erarbeitet wurde. Mit dem Konzept werden die Vorgaben des Konkordats auf die zugerischen Verhältnisse angepasst. Das alte Konzept musste sowieso überarbeitet werden. Sinnvollerweise seien dabei gleich die kommenden Änderungen aufgenommen worden. Die Konkordatskommission wurde im Vernehmlassungsverfahren betr. Beitritt zum Konkordat miteinbezogen und hatte damals die Ausrichtung des Regierungsrates voll unterstützt. Es geht im Konkordat um die Gemeinsamkeit innerhalb der verschiedenen Kantone, die Vergleichbarkeit wird über das Konkordat sichergestellt.

Der Antrag wird mit 4 : 3 Stimmen unterstützt.

Demzufolge wird § 33, Abs. 1 ersatzlos gestrichen. Da sich nun die Schulgesetzänderung nicht mehr auf den Beitritt zum Sonderpädagogik-Konkordat bezieht, muss dieser Zusatz (in Klammer) im Titel des Gesetzes ebenfalls gestrichen werden.

Da kein Antrag zur Absetzung der Weiterberatung gestellt wird, werden die Schulgesetzänderungen fertig beraten.

Die Beratung des Konkordatstextes wird damit allerdings obsolet und anschliessend nicht durchgeführt.

§ 33 Abs. 2 und 3

Keine Bemerkungen

§ 33^{bis} Abs. 1 bis 3

Dazu wird festgehalten, dass betreffend Integration zu schnell vorwärts gemacht werde. Es wird befürchtet, dass es zu häufigen Integrations-Separations-Wechseln kommen könnte. Um dies zu vermeiden, dürfen keine kurzfristigen Entscheide getroffen werden. Ein sorgfältiges Abklärungsverfahren des SPD ist mit viel Aufwand verbunden, jedoch gerechtfertigt und die Voraussetzung, um solche „Wechselbäder“ möglichst zu vermeiden.

§ 33^{bis} Abs. 4

Hier wird der Antrag gestellt, dass das Wohl des Kindes zuerst erwähnt werden soll, besonders bei der Integration sei darauf zu achten.

Dieser Antrag wird einstimmig unterstützt.

Neu formulierter § 33 Abs. 4

Kinder mit einem Bedarf an verstärkten Massnahmen werden, soweit es dem Wohl des Kindes dient und soweit dies möglich ist, in der Regelklasse unterrichtet.

§ 34 Abs. 1

Keine Bemerkungen

§ 35 Abs. 1

Als logische Konsequenz der Streichung von § 33 Abs. 1, wird der Antrag gestellt, das Wort Sonderpädagogik-Konkordat zu streichen.

Diesem Antrag wird mit 3 : 1 Stimmen bei einer Enthaltung zugestimmt (die Abstimmung erfolgte in veränderter personeller Konstellation, da zwei Mitglieder die Sitzung frühzeitig verlassen mussten).

Neu formulierter § 35 Abs. 1

Der Bildungsrat anerkennt die einzelnen Sonderschulen. Er stützt sich dabei auf das kantonale Konzept Sonderpädagogik.

§ 44

Dazu wird ergänzt, dass die drei im alten Gesetz beschriebenen Funktionen nicht separat existiert haben, sie waren immer subsumiert. Somit ergibt sich keine Änderung des Auftrags.

Keine weiteren Bemerkungen.

§ 63 Abs. 4

Damit werden die Aufgaben des Rektors geregelt, resp. die Abläufe klar festgelegt.

Keine Bemerkungen.

§ 74 Abs. 3

Keine Bemerkungen

II.

Der Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2005 – 2008 vom 16. Dezember 2004 wird wie folgt geändert:

§ 1 Abs. 1

... maximal 921.25 Personalstellen bewilligt.

Im Zusammenhang mit dem Personalbegehren für die Umsetzung des Sonderpädagogikkonzepts wurden auch die Anliegen der Motion Schulunterstützungszentrum aufgenommen. Ausführliche Angaben dazu sind in der Regierungsratsvorlage ab Seite 18 zu finden. Zusätzlich lag der Kommission ein Argumentarium des SPD vor. Darin wird anhand eines Fallbeispiels der direkte Bezug

zur Praxis aufgezeigt. Weiter gibt es Angaben zur Versorgungsdichte, Arbeitsfelder und Auswirkungen des Konkordats/Konzepts für den SPD. Im Entwurf zur Verordnung zum Schulgesetz sind die veränderten und zusätzlichen Aufgaben ebenfalls ersichtlich. Für die umfassenden Abklärungen, die Beratungsarbeit und die intensivere Begleitung der Kinder und deren Eltern während der Sonderschulung sowie einem klar definierten Controlling braucht es personelle Ressourcen. Die Pensenvergleiche und die Versorgungsdichte des SPD mit verschiedenen umliegenden Kantonen zeigt, dass der Kanton Zug mit dem Ausbau mit den Kantonen Schwyz und Zürich vergleichbar wird. Leider beziehen sich die Zahlen auf alle Kinder und zeigen nicht auf, wie viele Kinder mit sonderpädagogischem Bedarf pro Vollpensum vom SPD zu betreuen sind. Betreffend Timeout- und Dauerlösungen für Lernende mit schweren Verhaltensauffälligkeiten der Sek-Stufe I, die sowohl von den Gemeinden als auch in der Motion gefordert werden, besteht mit der Umsetzung des Konzepts Sonderpädagogik das Ziel, bis im Sommer 2009 solche Angebote zu schaffen, zusammen mit Institutionen, die schon in diesem Bereich arbeiten.

Auf Nachfrage kann nicht konkret aufgeschlüsselt werden, wie viele Stellenprozente wegen dem Rückzug der IV und wie viele wegen der Umsetzung der Motion zusätzlich benötigt werden. Die Kommission kam zur Überzeugung, dass die geforderten Personalstellen, sowohl beim SPD als auch beim Amt für Sonderpädagogik zur Bewältigung des erweiterten Auftrages nötig sind und unterstützt den diesbezüglichen Antrag des Regierungsrates.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage des Regierungsrates hat personelle Konsequenzen zur Folge. Diese begründen sich nicht in erster Linie aus dem eigentlichen Beitritt zum Konkordat Sonderpädagogik, sondern sind die Konsequenz bereits früher getroffener Entscheide betreffend NFA und 2. Paket ZFA. Zusätzlich wurden die Anliegen der Motion von Vreni Wicky betreffend Schulunterstützungszentrum aufgenommen und mit dem Konzept Sonderpädagogik umgesetzt.

Aus all diesen Veränderungen resultieren Mehraufwendungen für 2.5 Personalstellen beim schulpsychologischen Dienst für die Unterstützung der gemeindlichen Schulen und die Umsetzung des einheitlichen Abklärungsverfahrens im Rahmen des Konzept Sonderpädagogik und 1.0 Personalstellen beim Amt für gemeindliche Schulen (Stelle für Sonderpädagogik). Diese Stelle ist begründet mit der Übernahme von zusätzlichen Aufgaben durch den Kanton für Finanzierungsabläufe, Leistungsvereinbarungen, die Aufsicht über die Sonderschulen inkl. Internate, das Controlling und die interkantonale Zusammenarbeit.

Bei der Beratung ZFA 2. Paket wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass über eine Ausweitung der Personalstellen mit dem Sonderpädagogik-Konkordat, resp. mit der Umsetzung des Konzepts Sonderpädagogik diskutiert werden könne.

Den vom Regierungsrat aufgezeigten Mehrkosten von jährlich Fr. 490'000.-- stehen jährliche Einsparungen gegenüber, wenn der Anteil der Sonderschülerinnen und -schüler reduziert werden könne. Der Zeithorizont für diese Umstellung beträgt voraussichtlich 5 – 10 Jahre. Es ist wohl noch zu früh, um dazu bereits verbindliche Aussagen zu machen.

5. Schlussabstimmung

Die Schlussabstimmung erfolgte in veränderter personeller Konstellation. Wie bereits erwähnt, mussten zwei Mitglieder die Sitzung frühzeitig verlassen.

Die Konkordatskommission lehnt diese Vorlage mit 3 : 2 Stimmen wegen ihren eigenen Änderungsbeschlüssen, vor allem den Nichtbeitritt zum Konkordat, ab.

6. Anträge

6.1 Es sei auf die Vorlage Nr. 1672.2 - 12732 einzutreten und diese mit folgenden Änderungen gemäss Kommissionsanträgen gutzuheissen:

- **Änderung des Titels**

Schulgesetz (Sonderpädagogik)

- **Änderung von § 33 (neu)**

- § 33 Abs. 1 der Änderung des Schulgesetzes sei ersatzlos zu streichen

- § 33 Abs. 2 wird Abs. 1

- § 33 Abs. 3 wird Abs. 2

- **Änderung von § 33^{bis} (neu) Abs. 4**

Kinder mit einem Bedarf an verstärkten Massnahmen werden, soweit es dem Wohl des Kindes dient und soweit dies möglich ist, in der Regelklasse unterrichtet.

- **Änderung von § 35 Abs. 1**

Der Bildungsrat anerkennt die einzelnen Sonderschulen. Er stützt sich dabei auf das kantonale Konzept Sonderpädagogik.

6.2 Es seien die zusätzlich beantragten 2.5 Stellen für den Schulpsychologischen Dienst und 1.0 Stelle für die Stelle für Sonderpädagogik zu bewilligen.

6.3 Die Motion von Vreni Wicky betreffend Schulunterstützungszentrum (Vorlage Nr. 763.1 – 10128) sei als erledigt abzuschreiben.

Steinhausen, 5. Juni 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Konkordatskommission

Die Präsidentin: Beatrice Gaier