



Schulgesetz Beitritt zum Sonderpädagogik-Konkordat

Zusatzbericht und Ergänzungsantrag des Regierungsrates
vom 9. September 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen eine Zusatzvorlage zum Beitritt des Kantons Zug zur Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im sonderpädagogischen Bereich (Sonderpädagogik-Konkordat) (Vorlage Nrn. 1672.1/.2 - 12731/32). Dazu erstatten wir Ihnen nachstehenden Bericht:

1. Ausgangslage

Dem Schulpsychologischen Dienst (SPD) kommen im Rahmen seiner verstärkten Bedeutung bei der Abklärung von Sonderpädagogischen Massnahmen und seiner neuen Zuständigkeit bis zum 20. Lebensjahr von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen zusätzliche Aufgaben zu, die beim Erstellen der Vorlage Nrn. 1672.1/.2 - 12731/32 noch nicht genügend oder nicht umfassend bekannt waren.

Auf der einen Seite betrifft dies eine vertiefte schulpsychologische Abklärung und Beratung von Jugendlichen der Sekundarstufe II mit erheblichen, neu auftretenden Lernschwierigkeiten, die aufgrund des Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (SR 412.10) begleitet werden müssen. Diese Leistung wurde bis anhin von externen Fachkräften übernommen, da der SPD weder die notwendigen fachlichen noch die personellen Kapazitäten hatte aufbauen können. Er hatte sich bis anhin auf die Beratung der Lehrpersonen beschränkt in Fällen von Jugendlichen, die bereits vorher durch den SPD beraten/betreut worden waren.

Auf der andern Seite hat sich seit dem In-Kraft-Treten von ZFA 2 gezeigt, dass die Abgrenzung zwischen Sozialhilfegesetz (SHG) und Schulgesetz (SchulG) bei der Finanzierung von Heimaufenthalten von schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen geklärt werden muss. Die Gesuchstellenden wählten immer häufiger den Weg für eine Kostengutsprache über § 35 SHG anstelle des Schulgesetzes. Dies einerseits aus finanziellen und administrativen Gründen und andererseits aufgrund der unklaren Schnittstellen. Bis Ende 2007 wurde bei einer Gutheissung der Gesuche sowohl bei der Direktion des Innern als auch bei der Direktion für Bildung und Kultur eine Mitfinanzierung des Kantons von 50% gewährt. Seit dem 1. Januar 2008 werden gemäss § 35 SHG neu 100% der Heimkosten übernommen und gemäss Schulgesetz weiterhin höchstens 50%. Dies führt zu falschen Anreizen.

In der Zwischenzeit haben die Direktion des Innern und die Direktion für Bildung und Kultur die Schnittstellen geklärt: Die Zuweisungen von Kindern und Jugendlichen während der obligatorischen Schulzeit wie beispielsweise in Heimen mit integriertem Schulangebot erfolgen konsequent nicht mehr gestützt auf das SHG, sondern auf die entsprechenden Bestimmungen der Schulgesetzgebung. Unabhängig vom Grund für eine Sonderschulung (Sonderschule oder

Privatschule) liegt die Zuständigkeit für die Beurteilung der Kostengutsprache während der obligatorischen Schulpflicht bei der Direktion für Bildung und Kultur. Gemäss § 34 SchulG erfolgt vorgängig zur Zuweisung durch die Rektorin bzw. den Rektor eine umfassende Abklärung durch den SPD und die die Direktion für Bildung und Kultur/Fachstelle für Sonderpädagogik entscheidet über eine allfällige Mitfinanzierung.

2. Vertiefte schulpsychologische Abklärungen und Beratungen auf der Sekundarstufe II

Seit mehreren Jahren wird der Bedarf nach schulpsychologischer Abklärung/Beratung auf der Sekundarstufe II diskutiert. Eine Umfrage bei den berufsbildenden Schulen der Volkswirtschaftsdirektion (Gewerblich industrielles Berufsbildungszentrum GIBZ, Kaufmännische Berufsschule Zug KBZ) sowie bei den Projekten Fachkundige individuelle Begleitung FiB und dem Bildungsnetz Zug BNZ und dem dazugehörigen Case-Management hat einen jährlichen Bedarf von rund 30 Fällen ergeben. Dazu kommt ein Bedarf der allgemeinbildenden Schulen (Kantonsschule Zug, Kantonales Gymnasium Menzingen, Brückenangebote) von rund 20 Fällen pro Jahr.

Schulpsychologie auf der Sekundarstufe II umfasst insbesondere eine individuelle Einzelfallabklärung von schulisch schwächeren Lernenden mit anschliessender Beratung der Beteiligten. Mit einer schulpsychologischen Abklärung und Beratung der Beteiligten können Lehrabbrüche durch eine gezieltere Förderung vermieden werden. Dies ergibt sich auch explizit aus Art. 18 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (SR 412.10), welcher vorsieht, dass für besonders befähigte oder vorgebildete Personen sowie für Personen mit Lernschwierigkeiten oder Behinderungen die Dauer der beruflichen Grundausbildung angemessen verlängert oder verkürzt werden kann. Zudem geht es immer auch um die Frage von Dispensationen im Rahmen von Qualifikationsverfahren, die jetzt 'sur dossier' entschieden werden.

Der SPD kann mit den jetzigen Mitteln die blosser Beratung der Lehrpersonen auf der Sekundarstufe II sicherstellen, sofern es sich dabei um Fälle von Jugendlichen mit Schulschwierigkeiten handelt, die dem SPD bisher schon bekannt waren. Für alle oben erwähnten zusätzlichen Arbeiten sind die Ressourcen jedoch nicht vorhanden. Besonders ins Gewicht fällt der neu festgestellte Bedarf im Bildungsnetz Zug BNZ und dem dazugehörigen Case-Management sowie der Fachkundigen individuellen Begleitung FiB, der mit rund 30 Fällen (umfassende, alle Eventualitäten einschliessende Schätzungen gehen sogar von rund 50 Fällen pro Jahr in diesem Bereich aus) allein mehr als die Hälfte ausmacht.

3. Konsequente Umsetzung der Schulgesetzgebung auch bei Heimzuweisungen

Paragraph 35 SHG ermöglicht Beiträge an Heimaufenthalte von Zugerinnen und Zugern. Dabei ist allerdings aufgrund der systematischen Einbettung der Heimfinanzierung in das SHG und aufgrund der Einschränkung auf "soziale" Heime von einem engen Heimbegriff auszugehen. Dieser enge Heimbegriff wird zusätzlich durch den Grundsatz der Subsidiarität gemäss §§ 1 und 2 SHG unterstrichen. Heime, die in anderen Rechtsgebieten geregelt sind, fallen nicht unter diesen Heimbegriff. In den Materialien zum Sozialhilfegesetz wurde denn auch ausdrücklich festgehalten, dass § 34 SHG nicht zur Anwendung kommen soll, sofern die Direktion für Bildung und Kultur (damals: Erziehungsdirektion) bereits Beiträge leistet oder dafür zuständig ist.

Aufgrund der Revision der Schulgesetzgebung im Bereich Sonderschulung (§ 34 ff SchulG), die am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, ist die Direktion für Bildung und Kultur zuständig, über die Mitfinanzierung von Sonderschulungen und damit auch von Heimkosten für Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter zu entscheiden (§ 34 Abs. 4 SchulG). Dies gilt auch bei Zuweisungen an eine Privatschule (§ 35 Abs. 4).

Daraus ergibt sich, dass bei schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen, die im Rahmen einer Sonderschulung (Sonderschule oder Privatschule) vom Rektorat einem Heim zugewiesen worden sind, das Sozialhilfegesetz nicht die adäquate gesetzliche Grundlage darstellt. Vielmehr ergeben sich die Regelungen bezüglich Zuweisung und Kostentragung im Bereich Sonderschulung, u.a. auch beim Aufenthalt von schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen in Heimen mit integriertem Schulangebot, aus den Bestimmungen des Schulgesetzes (SchulG; BGS 412.11) und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen. Dabei werden die Kosten entweder vom Kanton und der Gemeinde je hälftig übernommen, oder aber sie sind - wenn die Direktion für Bildung und Kultur eine Mitfinanzierung gemäss § 34 Abs. 4 SchulG ablehnt - von der Gemeinde alleine zu tragen (§ 35 Abs. 3 bzw. § 36 Abs. 3 SchulG).

4. Vorlage des Regierungsrats vom 13. Mai 2008

Im Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 13. Mai 2008 zur Änderung des Schulgesetzes (Beitritt zum Sonderpädagogik-Konkordat) werden unter Ziffer 6.2 "Schulpsychologischer Dienst" die beantragten 2.50 Personalstellen begründet. Die Begründung umfasst im Wesentlichen die Mehraufwendungen bei der Abklärung, Begleitung und Evaluation der Sonderschulmassnahmen, verursacht durch den Ausstieg der Invalidenversicherung IV aus der Sonderschulfinanzierung, sowie die Umsetzung einer aktuellen Schulpsychologie im Sinne der Motion Wicky (Schulunterstützungszentrum).

Missverständlich ist die Formulierung, dass der SPD "in Zukunft auch für Beratung und Abklärung von Lernenden der Sekundarstufe II" tätig sein wird. Die zum Zeitpunkt der Beratungen im Regierungsrat zugesicherte Leistung des SPD auf der Sekundarstufe II betraf lediglich die bereits erwähnte Beratung der Lehrpersonen auf der Sekundarstufe II.

Durch den Ausstieg der Invalidenversicherung aus der Sonderschulfinanzierung werden die Kantone unter anderem zuständig für den Bereich der Sonderschulung auf der Sekundarstufe II. Die in diesem Zusammenhang neu zu leistenden Arbeiten des SPD umfassen Abklärungen von behinderten Schülerinnen und Schülern im Übergang zu weiterführenden Schulen, sowie Stellungnahmen zur Notwendigkeit der Fortsetzung der Sonderschulung von behinderten Schülerinnen und Schülern bis zum 20. Altersjahr. Diese Arbeiten sind in den beantragten 2.50 Personalstellen enthalten, nicht aber individuelle schulpsychologische Einzelfallabklärungen von nicht behinderten Lernenden in den berufs- und allgemeinbildenden Schulen.

Im Weiteren wird aufgrund der alleinigen Zuständigkeit der Direktion für Bildung und Kultur im Bereich Sonderschulung (Sonderschule oder Privatschule) und damit auch bei Heimplatzierungen von Kindern und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter - sofern es sich um ein Heim mit integriertem Schulangebot handelt - die Arbeit des gemäss § 34 Abs. 3 SchulG mit den notwendigen Abklärungen betraute SPD (§ 34 Abs. 3 SchulG) zunehmen. Rund 25 Gesuche für Heimfinanzierungen für Kinder und Jugendliche während der obligatorischen Schulzeit aus "sozialen" bzw. "sozialfürsorgerischen Gründen" werden pro Jahr mehr zu bearbeiten sein.

5. Fazit

Auf der Sekundarstufe II gibt es einen neuen Bedarf nach Leistungen des SPD. Gemäss den oben gemachten Ausführungen geht das Amt für Berufsbildung nach sorgfältigen Schätzungen von rund 50 Fällen pro Jahr aus. Für die entsprechenden Arbeiten (schulpsychologischen Abklärung und Beratung aller Beteiligten) wird gemäss bisheriger Erfahrung pro Fall mit mindestens einem Stellenprozent gerechnet. Damit ist für die beschriebenen Arbeiten neu eine 50%-Stelle vorzusehen, die durch eine Person, die sich auf diese neue Alterskategorie spezialisiert, wahrgenommen werden muss. Für die Arbeit auf dieser Stufe sind zudem entsprechende Testverfahren und Unterlagen notwendig, die zurzeit dem SPD noch nicht zur Verfügung stehen.

Im Bereich der Heimzuweisungen von Kindern und Jugendlichen während der obligatorischen Schulzeit, die auch bei sozialen bzw. sozialfürsorgerischen Gründen nicht mehr gestützt auf das SHG, sondern gestützt auf die Schulgesetzgebung zu erfolgen haben, wird der SPD durch die Rektorin bzw. den Rektor beigezogen und hat damit ein Volumen von rund 25 Fällen pro Jahr neu bzw. mehr mitzubeurteilen. Damit ist für die beschriebenen Aufgaben eine zusätzliche 25%-Stelle vorzusehen.

Insgesamt, d.h. für die Beratungen und Abklärungen aller Beteiligten im Zusammenhang mit Lernenden der Sekundarstufe II einerseits sowie für die Abklärungen im Zusammenhang mit Sonderschulungen, benötigt der Schulpsychologische Dienst für die Bewältigung der neuen Aufgaben eine zusätzliche 75 %-Stelle.

A	Investitionsrechnung	2009	2010	2011	2012
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben				
B	Laufende Rechnung	2009	2010	2011	2012
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand	10'000			
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand	112'500	112'500	112'500	112'500

6. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen stellen wir Ihnen folgende Anträge:

- a) Es sei auf den Zusatzbericht und den Ergänzungsantrag zu den Vorlage Nrn. 1672.1/.2 - 12731/32 einzutreten und ihm zuzustimmen.
- b) In Änderung zur Vorlage Nr. 1672.2 - 12732 ist § 1 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2005 - 2008 vom 16. Dezember 2004¹ dahingehend anzupassen, dass der kantonalen Verwaltung maximal 922.00 (plus 0,75 Personalstellen zur ursprünglichen Vorlage des Regierungsrates) bewilligt werden.

Zug, 9. September 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio