



Schulgesetz Beitritt zum Sonderpädagogik-Konkordat

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 11. September 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kommission hat die Vorlage des Regierungsrates betreffend Anpassung des Schulgesetzes und den Beitritt zum Sonderpädagogik-Konkordat (Vorlagen Nrn. 1672.1/.2 - 12731/32) sowie den Zusatzbericht und Ergänzungsantrag des Regierungsrates (Vorlage Nr. 1672.4 - 12851) am 8. September 2008 und am 11. September 2008 an zwei Halbtagesitzungen beraten.

An den Kommissionssitzungen nahmen der Bildungsdirektor Patrick Cotti, Gaby Schmidt, juristische Mitarbeiterin, Gerhard Fischer, Fachbeauftragter Sonderpädagogik und Peter Müller, Leiter des schulpsychologischen Dienstes teil. Sie erläuterten die Vorlagen und standen für Fragen und Auskünfte zur Verfügung. Das Protokoll wurde von Simone Gschwind, Sachbearbeiterin Sonderpädagogik, geschrieben.

Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Sonderpädagogik-Konkordat
3. Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)
4. Sonderpädagogik Konzept (KOSO)
5. Motion von Kantonsrätin Vreni Wicky betreffend Schulunterstützungszentrum
6. Anpassungen des Schulgesetzes
7. Zusatzbericht und Ergänzungsantrag des Regierungsrates vom 9. September 2008
8. Erforderliche Personalressourcen und finanzielle Auswirkungen
9. Eintreten
10. Detailberatung
11. Schlussabstimmung
12. Zusammenfassung der Anträge

1. Ausgangslage

Die Beratung dieser Vorlage in der Kommission gestaltete sich sehr anspruchsvoll, da einerseits der Beitritt zum Sonderpädagogik-Konkordat mit einer Änderung des Schulgesetzes verknüpft wurde und andererseits zwei verschiedene Kommissionen die gleiche Vorlage berieten, weil der Kantonsrat am 26. Juni 2008 beschlossen hatte, neben der Konkordatskommission eine Sonderkommission einzusetzen.

Der Bericht und Antrag der Konkordatskommission vom 5. Juni 2008 (Vorlage Nr. 1672.3 - 12733) lag den Kommissionsmitgliedern bereits vor den Kommissionssitzungen vor.

Die Beratung dieser Vorlage gestaltete sich auch schwierig, weil das Geschäft folgende verschiedenen Themenbereiche einbezieht, die teilweise miteinander verknüpft sind:

- Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (Sonderpädagogik-Konkordat);
- Motion von Kantonsrätin Vreni Wicky betreffend Schulunterstützungszentrum und darauf basierende Stellenbegehren;
- Konzept Sonderpädagogik (KOSO), welches vom Regierungsrat am 13. Mai 2008 in 2. Lesung verabschiedet wurde.

Um die Beratungen der Kommission optimal vorzubereiten, wurde in einem Vorgespräch zwischen dem Bildungsdirektor Patrick Cotti, Gaby Schmidt sowie dem Präsidenten der vorbereitenden Kommission festgelegt, dass die einzelnen Themen dieser Vorlage zunächst von den Vertretern und der Vertreterin der Direktion für Bildung und Kultur (DBK) vorgestellt werden und die Kommissionsmitglieder Fragen stellen können. In diesem Zusammenhang ist besonders zu erwähnen, dass in Bezug auf das KOSO eine besondere Ausgangslage zu beachten ist, denn der Kantonsrat hat gestützt auf § 34 Abs. 1 des Schulgesetzes vom 27. September 1990 (SchulG; BGS 412.11) den Regierungsrat beauftragt, auf Antrag des Bildungsrates ein Sonderpädagogikkonzept zu erlassen. Der Regierungsrat hat das KOSO am 13. Mai 2008 in zweiter Lesung verabschiedet. Somit kann der Kantonsrat das KOSO nur zur Kenntnis nehmen, und es ist fraglich, ob es sinnvoll ist, das KOSO in der Kommission zu beraten. Gleichzeitig ist es aber dem Kantonsrat ein grosses Anliegen, auch zum KOSO Stellung nehmen zu können. Um diesen Widerspruch zu entschärfen, wurde beschlossen, dass die Kommission Empfehlungen und Anregungen zum KOSO abgeben kann, weshalb dies ein Schwerpunkt der Beratungen in der Kommission bildete.

Am Anfang der Beratungen in der Kommission wurde dieses Vorgehen kurz diskutiert, wobei einige Kommissionsmitglieder der Meinung waren, das Sonderpädagogik-Konkordat sollte grundsätzlich von den Beratungen in der Kommission ausgeklammert werden. Im weiteren herrschte die Meinung vor, dass nicht das Sonderpädagogik-Konkordat im Vordergrund stehe sondern das KOSO, weil weitgreifende Änderungen (Motionsabschreibung, Stellenbegehren, Gesetzesänderungen) primär von ihm und nicht vom Konkordat abhängen.

Schlussendlich war die Kommission mit dem vorgeschlagenen Vorgehen einverstanden und stimmte der vorgeschlagenen Traktandenliste zu.

2. Sonderpädagogik Konkordat

Regierungsrat P. Cotti orientierte die Kommission über die wichtigsten Inhalte des Konkordates, die Vor- und Nachteile eines Beitritts sowie die sich daraus ergebenden Konsequenzen zusammengefasst wie folgt:

a) Die wichtigsten Inhalte

Das Schulgesetz regelt heute die Zuweisung und Finanzierung einer Schülerin bzw. eines Schülers bei einer Sonderschulung. Die Rektorin bzw. der Rektor einer gemeindlichen Schule ist für die Zuweisungen zuständig, ob dies aus schulischen Überlegungen (Überforderung Kind, Überforderung Lehrpersonen) oder aber als sozialfürsorgliche Massnahme (Überforderung im Umfeld, Überforderung Kind zu Hause) notwendig wird.

Nach dem Rückzug der Invalidenversicherung (IV) sollen im Bereich der Früherziehung (vor dem Eintritt in den obligatorischen Kindergarten) sowie bei der integrativen oder separativen Sonderschulung neue Regelungen den Rahmen bilden, der früher durch die IV gehalten wurde. Heute ist Sonderschulung grundsätzlich keine Versicherungsleistung mehr, sondern eine Möglichkeit von besonderen schulischen Massnahmen. Die IV bleibt einzig bei medizinisch-therapeutischen Massnahmen Kostenträgerin. Die Kantone sind also neu für die Sonderschulung zuständig und müssen neue Regelungen selber erarbeiten. Die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) hat, weil nicht jeder Kanton eigene Regelungen aufbauen kann und es in einer mobilen Gesellschaft auch nicht Sinn macht verschiedene Rahmenbedingungen aufzustellen, einen Entwurf für ein Sonderpädagogik-Konkordat erarbeitet, welcher einem Vernehmlassungsverfahren unterlag.

Das Sonderpädagogik-Konkordat will Mindest-Standards vorgeben, welche für die Kantone verbindlich sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE), welcher der Kanton Zug bereits beigetreten ist, Standards für Institutionen vorgibt und die Abrechnungen von ausserkantonalen Schülerinnen und Schülern über zentrale kantonale Stellen regelt. Das Sonderpädagogik-Konkordat regelt - neben der IVSE - und basierend auf den Grundlagen des Schulkonkordates von 1970 folgende Bereiche: Grundangebot, verstärkte Massnahmen, einheitliche Terminologie, Qualitätsstandards und Testverfahren.

b) Die Vor- und Nachteile eines Beitritts, Konsequenzen

Der Kanton Zug ist nicht in der Lage, bei der Schulentwicklung grundlegende Neuerungen selbstständig zu erarbeiten. Bereits das Schulkonkordat von 1970 verpflichtet die Kantone zur Zusammenarbeit. Diese ist wichtig, weil der erhöhten Mobilität in der Gesellschaft Rechnung getragen werden muss. Auch bestehen nicht die personellen Ressourcen, selber Lehrpläne, Qualitätsstandards bei Institutionen und Schulen, Lehrmittel sowie Qualitätssicherungsmassnahmen zu erarbeiten und gleichzeitig zukunftsweisende Schulungskonzepte zu kreieren. Ausserdem kostet ein eigener Weg mindestens doppelt so viel, wenn nicht ein Vielfaches davon, was die gemeinsame Entwicklung kostet. Der Kanton Zug hat eine lange Tradition der Zusammenarbeit im Bildungsraum Zentralschweiz; diese Zusammenarbeit war immer sehr ergiebig. Damit hat der Kanton Zug auch eine gewichtigere Stellung in der EDK. Über die Konkordate kann die Bildungsverwaltung, aber auch der Kantonsrat (z.B. Vernehmlassungsverfahren) mitreden. Machen wir nicht mit, können wir nicht mitreden, und müssten doch die Standards und Grundlagen der anderen Kantone irgendwie übernehmen oder uns ihnen anpassen. Der Kantonsrat wird dann beigezogen, wenn Gesetzesanpassungen notwendig werden oder Stellen gesprochen werden sollen. Über diese Rahmenbedingungen steuert er klar mit, und dies mit oder ohne Konkordat. Die Bildungsverwaltung hütet sich, den Kantonsrat nicht in die Prozesse - soweit operativ notwendig - auf der strategischen Ebene miteinzubeziehen. Der Kantonsrat hat - wie auch der Bildungsrat und die gemeindlichen Schulkommissionen - strategische Aufgaben, die operativen gehören zu den Aufgaben des Regierungsrates und der Verwaltung. Der Kantonsrat setzt Rahmenbedingungen, nicht zuletzt auch über die Budgets. Diesbezüglich ändert sich nichts, ob der Kanton Zug nun dem Sonderpädagogik-Konkordat beitritt oder nicht. Aber bei einem Nicht-Beitritt wird der Kanton Zug nicht mehr mitreden, mitdenken und mitbeeinflussen können. Die Arbeit werden wir dennoch machen müssen, allenfalls als Trittbrettfahrende, unter massiver Kostenfolge. Ausserdem ist es wichtig, dass wir die anderen Kantone zu den vorliegenden Rahmenbedingungen mit verpflichten. Wir wollen, dass die anderen Kantone die Grundlagen der Qualitätssicherung und der Haltungen, die wir von unseren Sonderschulen fordern, auch haben und einhalten. Die anderen mitverpflichten können wir nur, wenn wir der Vereinbarung beitreten und mitreden dürfen.

Aus der anschliessenden Fragerunde und Diskussion ergaben sich schwerpunktmässig folgende Ergebnisse:

- Bisher ist noch kein Kanton dem Konkordat beigetreten.
- Mit dem KOSO müssen keine Anpassungen mehr gemacht werden, um das Sonderpädagogik-Konkordat umzusetzen.
- Bei einem Beitritt werden die anderen Kantone gezwungen, vorwärts zu machen und damit die vorgesehenen Qualitätsstandards auch anzuwenden.
- Zuger Kinder besuchen auch ausserkantonale Sonderschulen. Der Kanton Zug ist deshalb daran interessiert, dass in allen Kantonen die gleichen Qualitätsstandards erreicht werden.

Von zentralem Interesse für die Kommission war die Frage: Was kostet ein Nicht-Beitritt? Der Bildungsdirektor erklärte, dass dies in einer ersten Phase keine Kosten verursacht, da das Konkordat noch gar nicht besteht. Man entwickelt die Instrumente über den Schulentwicklungs-pool der EDK und zahlt dies über diesen Pool. Wenn es jedoch Folgeentwicklungen geben sollte und das Konkordat besteht, ist unklar, ob der Kanton Zug diese Entwicklungen ohne Kostenfolgen übernehmen kann. Die sich allenfalls daraus ergebenden Kosten sind heute nicht bezifferbar.

Ein Mitglied der Kommission beantragte, dass in dieser Kommission der Beitritt zum Konkordat nicht mehr beschlossen werde, weil dies in den Aufgabenbereich der Konkordatskommission fällt. Diesem Antrag wurde grossmehrheitlich zugestimmt, was zur Folge hatte, dass die Änderungen des Schulgesetzes, welche direkt im Zusammenhang mit dem Sonderpädagogik-Konkordat stehen, nicht beraten und auch keine Beschlüsse gefasst wurden.

3. Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)

Gaby Schmidt, juristische Mitarbeiterin, erläuterte kurz die Zusammenhänge zwischen dem Sonderpädagogik-Konkordat und der IVSE, welcher der Kanton Zug bereits per. 1. Januar 2007 beigetreten ist.

In Bezug auf die Sonderschulen ist die IVSE vor allem aus drei Gründen wichtig:

a) Abstimmung der Angebote (Art. 1 Abs. 2 IVSE)

Es ist eine enge Zusammenarbeit über die Kantonsgrenze hinweg und insbesondere die gegenseitige Absprache über die Eröffnung oder Schliessung von Institutionen vorgesehen. D.h. Sonderschulen sollen auch Kindern aus anderen Kantonen offen stehen. Der Kanton Zug kann nicht alles anbieten, dies wäre auch finanziell unvernünftig. Ebenso besuchen viele ausserkantonale Kinder und Jugendliche die Zuger Sonderschulen.

b) Finanzierung (Art. 19 ff IVSE)

Die IVSE regelt die Finanzierung, wenn Kinder ausserkantonale Sonderschulen besuchen. Sie garantiert eine einheitliche Leistungsabgeltung, unabhängig vom Wohnsitzkanton des Kindes oder des Jugendlichen und macht Vorgaben, wie die Kosten mit einer einheitlichen Berechnungsgrundlage zu ermitteln sind. Die IVSE strebt Pauschalen an, welche mit Leistungsvereinbarungen zwischen der Sonderschule und dem Kanton vereinbart werden, und nicht wie bis anhin Defizitdeckung für die entstandenen Aufwendungen. Dies garantiert auch die Vergleichbarkeit der Angebote. Sonderschulen können mit einem standardisierten Verfahren über die

Vermittlungsstelle der einzelnen Kantone effizient und einfach Kostenübernahmegarantien für ihre Schülerinnen und Schüler einholen.

c) Qualitätsstandards

Die IVSE garantiert die Einhaltung von Qualitätsstandards bei den IVSE anerkannten Sonderschulen. Es wird eine Liste darüber geführt. Damit eine Institution IVSE anerkannt wird, muss sie einen therapeutisch, pädagogisch und wirtschaftlich einwandfreien Betrieb garantieren. Dazu gibt es ausführliche Richtlinien.

Zusammengefasst ist die IVSE im Bereich der Sonderschulen eine wichtige interkantonale Vereinbarung, weil sie einheitlich die Abstimmung, Finanzierung und Qualitätsstandards regelt.

Die in der anschliessenden Fragerunde gestellten Fragen zur Organisation der IVSE, der Verbindungsstelle im Kanton Zug sowie zur Abgrenzung zur IV wurden kompetent beantwortet.

4. Sonderpädagogik Konzept (KOSO)

Das KOSO wurde von Gerhard Fischer, Fachbeauftragter Sonderpädagogik, zusammengefasst wie folgt vorgestellt:

Ein wichtiger Grund für die Erarbeitung des KOSO ist der Rückzug der IV im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA). Das Behindertengleichstellungsgesetz gibt vor, dass integrative Schulungen den separativen vorzuziehen sind, wobei die Verhältnismässigkeit zu beachten ist. Neben diesen beiden nationalen Gründen spielen folgende kantonale Gründe eine Rolle:

ZFA, 2. Paket, mit welchem per 1. Januar 2008 wesentliche Gesetzesänderungen im Bereich der Sonderschulung beschlossen wurden (z.B. Zuweisungsverfahren, Mitfinanzierungsentscheid Kanton).

Motion von Kantonsrätin Vreni Wicky betreffend Schulunterstützungszentren. KOSO wird manchmal leider auf das Spannungsfeld "Integration - Separation" reduziert. Es ist feststellbar, dass Heilpädagoginnen und Heilpädagogen, Regelklassenlehrpersonen, Eltern behinderter Kinder und Eltern von nicht behinderten Schülerinnen und Schülern diesbezüglich unterschiedliche Haltungen haben. Ziel des KOSO ist nicht, dass sich die beiden Bereiche Sonder- und Regelschule konkurrenzieren. Stattdessen soll eine stärkere Zusammenarbeit stattfinden; die beiden Bereiche sollen ihre Stärken nutzen und sich gegenseitig unterstützen.

KOSO schafft ausserdem für den Kanton Zug einheitliche Abläufe zwischen gemeindlichen Schulen und Sonderschulen und wirkt regulierend. Die Rektorin bzw. der Rektor der gemeindlichen Schule hat eine ganz wichtige Funktion erhalten, und zwar nicht erst am Schluss mit dem Zuweisungsentscheid, sondern schon bei der Initiierung der Massnahme. Wenn die Rektorin bzw. der Rektor eine Anmeldung an den SPD weiterleitet, nimmt sie/er in Kauf, dass es eine Sonderschulung geben kann.

Der Schulpsychologische Dienst (SPD) übernimmt eine wichtige Rolle. Er klärt allenfalls unter Beizug einer Logopädin oder einer medizinischen Fachperson ab, ob im konkreten Fall eine Sonderschulung gerechtfertigt ist. Bisher wurde die Gesamtbeurteilung weniger stark gewichtet. Unter Federführung des SPD, zusammen mit dem Rektorat, den Eltern und der betreffen-

den Sonderschule, wird die geeignete Massnahme für das betreffende Kind gefunden (z.B. integrative Schulungsform, Tagesschule oder Internat). Anhand von konkreten Beispielen aus anderen Kantonen zeigte Gerhard Fischer auf, dass das vorliegende KOSO kein "Integrations-turbo" ist

Mit KOSO muss ein moderater Weg eingeschlagen werden, weil nur so viele Lernende in die gemeindlichen Schulen integriert werden können, wie sie auffangen können. Es ist auch wichtig, dass die Gemeinden den nötigen Support erhalten.

Ein weiterer schwieriger Auftrag des Regierungsrats ist, die Anzahl der Sonderschülerinnen und -schüler im Kanton Zug ans schweizerische Mittel heranzuführen. Es gibt keinen anderen Kanton, der im Vergleich zu seiner Grösse so viele Sonderschulen wie der Kanton Zug hat. Diese Reduktion ist ein langsamer Prozess. Im Moment nehmen in allen Kantonen die Sonderschülerzahlen wieder zu. Auch die Leistungsvereinbarungen mit den Sonderschulen sind ein wesentliches Steuerungsinstrument. Mit KOSO liegt ein Rahmen vor, bei dem gewisse Inhalte noch in Umsetzungsarbeit entwickelt werden müssen (z.B. die integrative Sonderschulung bei Kindern und Jugendlichen mit Sprach- / Verhaltensbehinderung, die Schnittstellen zwischen vorobligatorischem und obligatorischem Bereich oder auch vom obligatorischen zum nachobligatorischen Bereich).

Zusammengefasst hat KOSO zum Ziel, einheitliche und praktikable Abläufe zu schaffen und die Durchlässigkeit zwischen Gemeinden und Sonderschulen zu erhöhen. Die integrative Schulung soll massvoll gestützt werden, um eine Balance zwischen den unterschiedlichen Ansprüchen und Bedürfnissen zu schaffen. Aber KOSO ist weder Integrations-turbo noch Verwaltungstiger. KOSO setzt einen Rahmen, die Umsetzung wird in den nächsten Jahren noch sehr viel Arbeit geben, sowohl auf Ebene der gemeindlichen Schulen und der Sonderschulen als auch in der Koordination.

Aus der anschliessenden Fragerunde und ausführlich geführten Diskussion wurden folgende Themen angesprochen:

- KOSO wäre die Möglichkeit gewesen, die Zusammenarbeit mit den bestehenden Schulen zu hinterfragen, den einzelnen Schulen klar umschriebene und begrenzte Angebote im Sinne einer Konzentration zuzuweisen sowie deren Anzahl zu reduzieren. Das jetzt vorliegende Konzept Sonderpädagogik entspricht jedoch dem aktuell Machbaren und ist deshalb sinnvoll.
- Während auf der Sekundarstufe I neue Angebote nötig sind, soll im Bereich der Sprachbehinderungen vermehrt integriert werden.
- Mit den Leistungsvereinbarungen, welche der Kanton mit den einzelnen Sonderschulen abschliesst, kann der Kanton besser steuern, zudem wird ein neues Finanzierungssystem eingeführt. Anstelle einer Defizitdeckung werden neu Pauschalbeiträge pro Schüler/in entrichtet. Dies fördert die Vergleichbarkeit der angebotenen Leistungen der verschiedenen Sonderschulen.
- Das Konzept Sonderpädagogik gibt den Gemeinden und den Sonderschulen Planungssicherheit.
- Es ist dafür zu sorgen, dass die anderen Kantone nicht vom guten Angebot im Kanton Zug profitieren.
- Der Einbezug der Eltern bei einer Sonderschulung ihres Kindes ist mittels Gesprächen sichergestellt. Wenn Eltern mit einer Sonderschulung nicht einverstanden sind, steht ihnen der Rechtsmittelweg offen.

- Ausführlich wurde die Frage diskutiert, welchen Einfluss die integrative Sonderschulung auf die Regelklasse hat.

Gestützt auf die ausführliche Diskussion gibt die Kommission dem Regierungsrat folgende zwei Empfehlungen ab, welche im Sinne einer Optimierung zu verstehen sind:

1. Empfehlung

Das KOSO soll mit einer Auflistung der Leistungsvereinbarungen, die man in nächster Zeit abschliessen möchte, vervollständigt werden.

2. Empfehlung

Es ist sicher zu stellen, dass die integrative Sonderschulung nicht zu einem Qualitätsverlust an den gemeindlichen Schulen führt.

5. Motion von Vreni Wicky betreffend Schulunterstützungszentrum

Die Umsetzungsvorschläge des Regierungsrates zur Motion von Kantonsrätin Vreni Wicky wurden von Peter Müller, Leiter des schulpsychologischen Dienstes, zusammengefasst wie folgt erläutert:

Die vorliegende Motion ist deutlich vor dem Start der Überarbeitung von KOSO eingereicht worden. Ursprünglich entstand sie aus einer grossen Unzufriedenheit mit der Arbeit des SPD. Früher haben die Mitarbeitenden des SPD nur Schülerinnen und Schüler abgeklärt und waren kaum auf Schulbesuch. Eltern und Lehrpersonen wurden kaum begleitet, auch nicht Eltern, die ihr Kind in eine Sonderschule geben mussten. Eine Koordination, eine zentral zuständige Stelle, fehlte. Die Motionärin hat diese verzettelte Arbeit berechtigt kritisiert und Forderungen gestellt.

Der SPD ist heute auf dem Weg, eine ganz andere Schulpsychologie zu praktizieren. Er wurde, ausgelöst und unterstützt auch durch die Arbeiten im Zusammenhang mit KOSO, zu einem Dreh- und Angelpunkt für die Schulen, für Eltern, für die Anliegen der Kinder, wie dies die Motion von Kantonsrätin Vreni Wicky forderte.

Im Rahmen der beschränkten personellen Mittel wird heute möglichst schulnah, nahe bei den Eltern, nahe beim Kind gearbeitet. Eine Abklärung heute ist immer eine sehr aufwändige Geschichte, weil es heute keine einfachen Fälle mehr gibt. Früher wurde ein Kind kurz abgeklärt, ein kurzer Bericht mit Standardsätze an die IV geschrieben und dem Rektorat eine Kopie zugelegt. An Hand eines echten Fallbeispiels wurde der Kommission geschildert, wie heute abgeklärt wird. Beim neuen Abklärungsverfahren wird die ganze Geschichte aufgerollt, es gibt eine umfassende Beurteilung der Situation nach ICF (Klassifikationsverfahren der Weltgesundheitsorganisation: Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit). Mit dieser Klassifikation wird nicht mehr geschaut, was das Kind nicht kann, sondern was im Kontext der Lebenssituation funktioniert. Dazu ist auch ein Schulbesuch nötig. Zudem wird geklärt, wo Schädigungen vorliegen (z.B. geistige Behinderung, Sinnesbehinderung). Dazu werden auch Gutachten von anderen Fachpersonen einbezogen oder in Arbeit gegeben. Der dritte, sehr wichtige Bereich ist das Umfeld (Lebenshintergrund, Elternhaus). Die Schlussfolgerungen werden gemeinsam mit den Eltern und den Beteiligten in der Schule gemacht. Es sind sehr viele Rückfragen, Abklärungen und Gespräche nötig, bis Bericht und Antrag geschrieben werden können. Dieser Zeitaufwand ist jedoch unerlässlich. Der SPD ist teilweise mit sehr dramatischen Schicksalen konfrontiert.

Der SPD berät und - das ist ein zentrales Anliegen der Motionärin - begleitet pro Jahr rund 750 Schüler und Schülerinnen (rund 6 % von allen) sowie die Beteiligten. Er wertet die Massnahmen auch aus. Beim SPD laufen heute die Fäden zusammen. In diesem Sinne ist die Forderung der Motion nach Klärung des Aufgabenbereichs des SPD erfüllt.

Die in der anschliessenden Fragerunde gestellten zu den Veränderungen in den Gemeinden, die Richtlinien für integrative Schulungsformen und dem Einbezug des SPD wurden kompetent beantwortet.

Die Motionärin, Kantonsrätin Vreni Wicky äusserte sich sehr positiv zu den Umsetzungsvorschlägen der Regierung. Die Motionärin ist einverstanden, dass ihre Motion als erledigt abgeschrieben wird, weil ihr Motionsbegehren erfüllt ist und die richtigen Schritte gemacht werden. Aus der Kommission gab es dazu keine Opposition.

6. Anpassungen des Schulgesetzes

Die vorgesehenen Anpassungen im Schulgesetz wurden von Gaby Schmidt, juristische Mitarbeiterin, kurz dargelegt.

Bereits im Zusammenhang mit der ZFA, 2. Paket wurden grundlegende Fragen im Bereich der Sonderschulung geklärt und das Schulgesetz entsprechend angepasst. Die Kosten für die Sonderschulung werden nach wie vor von Kanton und Gemeinde hälftig getragen. Neu ist die Zuständigkeit für den Finanzierungs- bzw. Zuweisungsentscheid. Früher konnten die Gemeinden eine Sonderschulung selber bestimmen und der Kanton musste die Hälfte der Kosten übernehmen. Neu prüft der Kanton und erlässt einen Mitfinanzierungsentscheid. Neben dem eigentlichen Beitrittsbeschluss zum Sonderpädagogik-Konkordat sind auch Anpassungen an die Terminologie vorzunehmen. In der Vorlage ist dies ausführlich begründet (inkl. Synopse), weshalb nur auf folgende Änderungen hingewiesen wurde.

Konkret werden in § 6 Abs. 2 SchulG Präzisierungen betreffend Schuleintritt, welcher neu den Eintritt in den obligatorischen Kindergarten bedeutet, vorgenommen. Wie bis anhin soll der SPD erst beim Eintritt in die 1. Klasse Stellung nehmen und nicht schon, wenn es um die Frage des Eintritts in den obligatorischen Kindergarten geht.

In § 44 Bst. a wird der Aufgabenbereich des SPD neu und klarer umschrieben. Dies ist auf das Konzept Sonderpädagogik und die Motion Wicky betreffend Schulunterstützungszentrum zurückzuführen.

Auch im Bereich der Privatschulen muss in § 74 Abs. 3 eine Anpassung vollzogen werden, weil die IV aus der Sonderschulung ausgestiegen ist.

Die in der anschliessenden Fragerunde gestellten Fragen, ob das KOSO durch den Rückzug der IV nicht ein stärkeres Gewicht erhalte sowie betreffend Mitwirkung des Bildungsrates wurden ebenfalls kompetent beantwortet.

7. Zusatzbericht und Ergänzungsantrag des Regierungsrates vom 9. September 2008 (Vorlage Nr. 1672. 4 - 12851)

Dieser Zusatzbericht ist den Kommissionsmitgliedern am 9. September 2008 per E-Mail zugestellt worden. Hier stellte sich natürlich die Frage, ob man diesen Bericht des Regierungsrates an der 2. Kommissionssitzung vom 11. September 2008 auch noch beraten kann und soll oder dies auf später verschiebt. Gemäss dem Zusatzbericht werden dem SPD zusätzliche Aufgaben übertragen, die zusätzliche Personalstellen erfordern. Es machte deshalb durchaus Sinn, diesen Zusatzbericht schon am 11. September 2008 zusammen mit dem Begehren um zusätzliches Personal gestützt auf den Bericht und Antrag vom 13. Mai 2008 zu beraten.

Die Ausgangslage zum Zusatzbericht präsentiert sich wie folgt: Dem 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 des Berichts und Antrags vom 13. Mai 2008 betreffend Schulgesetz, Beitritt zum Sonderpädagogik-Konkordat (Vorlagen Nrn. 1672.1/.2 - 12731/32) noch nicht genügend bzw. 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.

Auf der andern Seite hat sich seit dem In-Kraft-Treten von ZFA, 2. Paket per 1. Januar 2008 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: Unabhängig vom Grund für eine Sonderschulung liegt die Zuständigkeit für die Beurteilung der Kostengutsprache während der obligatorischen Schulpflicht bei der Direktion für Bildung und Kultur.

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, beantragt der Regierungsrat für den Schulpsychologische Dienst eine zusätzliche 75 %-Stelle.

8. Erforderliche Personalressourcen und finanzielle Auswirkungen

Im Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 13. Mai 2008 zur Änderung des Schulgesetzes (Beitritt zum Sonderpädagogik-Konkordat) werden unter Ziffer 6.1 „Stelle für Sonderpädagogik“

die beantragte zusätzliche 1.0 Personalstelle und unter Ziffer 6.2 "Schulpsychologischer Dienst" die beantragten 2.50 Personalstellen ausführlich begründet.

Gestützt auf die bereits gemachten Ausführungen betreffend des Zusatzberichts und Ergänzungsantrags des Regierungsrates vom 9. September 2008 benötigt der SPD für die Bewältigung der neuen Aufgaben eine zusätzliche 75 %-Stelle, somit gesamthaft 3.25 Personalstellen. Der Bildungsdirektor Patrick Cotti erläuterte den Kommissionsmitgliedern an Hand einer Folie (siehe Anhang 1) die komplizierten Zusammenhänge in Bezug auf die beantragten Personalstellen für den SPD wie folgt: Der SPD soll verstärkt werden. Auf Grund der gemachten Erhebungen und Vergleiche mit anderen Schulpsychologischen Diensten kommen wir neu auf 2.5 zusätzliche Stellen. Es gibt zusätzlich neue Aufgaben, die mit den vorhandenen Pensen nicht zu bewältigen sind (Antragstellung an die Stelle für Sonderpädagogik und Zuständigkeit für Sonderschülerinnen und Sonderschüler bis zum 20. Altersjahr). Die Leitungsfunktion und das Sekretariat sollen per 1. Januar 2009 aufgestockt werden. Der Kanton finanziert hier 13 bis 14 Mio. Franken jährlich mit und alle diese Fälle laufen über den SPD.

Bei der Stelle für Sonderpädagogik fällt das 30 %-Pensum "externe Projektleitung" ab 1. Januar 2009 weg. De facto wird die Stelle für Sonderpädagogik deshalb nur um 70 % erhöht werden. Die Umsetzung von KOSO wird sehr viel Arbeit geben (Entwicklung der Angebote auf der Sekundarstufe I, Federführung und Entwicklung der integrativen Angebote, Klärung der Übergänge obligatorische Schulzeit - berufliche Eingliederung, Überarbeitung der ISF-Richtlinien, Heimaufsicht).

Finanziell wird der Kanton mit den beantragten Personalstellen jährlich gesamthaft zusätzlich um Fr. 602'500.-- belastet.

In der anschliessenden Fragerunde und Diskussion wurden schwerpunktmässig folgende Themen angesprochen und geklärt:

- Der Aufgabenbereich und die Organisation der Stelle für Sonderpädagogik konnte gestützt auf kritische Nachfragen der Kommissionsmitglieder detailliert erklärt werden (siehe dazu auch Anhang 2, Organigramm der Abteilung Schulaufsicht im Amt für gemeindliche Schulen).
- Zur Zeit findet durch die Stelle für Sonderpädagogik eine Überprüfung statt, ob die Sonderschulen den Anforderungen der IVSE bezüglich Fachpersonal nachkommen.
- Der Ausbau des SPD für die Sekundarstufe II wird begrüsst, insbesondere auch am GIBZ. Abklärungen nach der Kommissionssitzung bei der Volkswirtschaftsdirektion haben ergeben, dass die Nutzung des Angebotes des SPD durch ausserkantonale Lehrlinge kostenlos ist, weil bei der beruflichen Grundbildung das Lehrortsprinzip und nicht das Wohnortsprinzip massgebend ist.

9. Eintreten

Ohne weitere Wortmeldungen wurde Eintreten einstimmig beschlossen.

10. Detailberatung

Zu Beginn der Detailberatung orientierte der Präsident über die Anträge und Beschlüsse der Koko. Wie bereits erwähnt wurde, hat die Kommission § 33 Abs. 1 SchulG, welcher den Beitritt

zum Sonderpädagogik-Konkordat vorsieht, nicht beraten und auch diesbezüglich keinen Beschluss gefasst. Im Folgenden wird nur zu jenen Paragraphen Stellung genommen, zu denen wesentliche Ausführungen gemacht oder Anträge gestellt wurden.

a) Änderung des Schulgesetzes vom 27. September 1990

§ 33 Abs. 1

Hier hat die Kommission bereits entschieden, dass die Beschlüsse der Koko beibehalten werden.

§ 33 Abs. 2

Ein Kommissionsmitglied stellte folgenden Antrag:

Der Kantonsrat erlässt auf Antrag des Bildungsrates ein kantonales Konzept Sonderpädagogik.

Dieser Antrag wurde mit 5 : 8 Stimmen abgelehnt, weil die Kommission mehrheitlich der Meinung war, dass diese Kompetenz weiterhin beim Regierungsrat bleiben soll. Das KOSO bildet die Ausführungsbestimmungen zu den gesetzlichen Grundlagen und ist wie eine Verordnung zu betrachten. Im Schulgesetz würden die Rahmenbedingungen festgelegt, die der Regierungsrat einhalten müsse. Man müsse klar unterscheiden zwischen operativer und strategischer Ebene. Das KOSO regelt die operative Ebene, ausserdem werde es ständig weiterentwickelt und den neuen Erkenntnissen angepasst. Dies könne nicht Aufgabe des Kantonsrates sein. § 33 Abs. 2 SchulG wurde somit gemäss Vorlage beschlossen.

§ 33^{bis} Abs. 4

Die Konkordatskommission hat im Rahmen ihrer Beratungen eine Änderung dieser Bestimmung beschlossen. Der Antrag der Konkordatskommission lautet wie folgt:

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

Diesem Antrag wurde mit 13 : 1 Stimmen zugestimmt.

Ein Kommissionsmitglied wollte zudem, dass die 2. Empfehlung, welche die Kommission bei der Beratung des KOSO beschlossen hat, ins Gesetz aufgenommen wird, weil es wichtig sei, dass die schulische Qualität nicht leidet und stellte folgenden Antrag:

Kinder mit einem Bedarf an verstärkten Massnahmen werden, soweit es dem Wohle des Kindes dient und soweit dies möglich ist, in der Regelklasse unterrichtet, *solange die schulische Qualität in der Regelklasse erhalten bleibt.*

Dieser Antrag wurde mit 5 : 7 bei zwei Enthaltungen abgelehnt. Die Mehrheit der Kommission argumentierte, dass die Formulierung "soweit dies möglich ist" die Einhaltung der schulischen Qualität im Gesetz ausreichend beschreibt und dies bereits Qualitätsrichtlinien beinhaltet. Gestützt auf diese Formulierung muss das Kind auch für die Regelklasse tragbar sein. Diverse empirische Studien belegen, dass Integration, wenn sie gut durchgeführt werden kann, viele andere Kinder der Klasse auch besonders fördert und diese Klasse tendenziell bessere Resultate erreicht.

Daraus ergibt sich, dass die Kommission dem Kantonsrat folgende Formulierung von § 33^{bis} Abs. 4 SchulG beantragt:

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

b) Änderung des Kantonsratsbeschlusses betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2005 - 2008 vom 16. Dezember 2004

Der Regierungsrat beantragt gestützt auf die beiden vorliegenden Berichte und Anträge zusätzlich total 4.25 Stellen, nämlich 3.25 Stellen für den Schulpsychologischen Dienst (inklusive den 0.75 Stellen des Zusatzantrages) und 1.0 Stellen für die Stelle für Sonderpädagogik.

Zum Personalbedarf für die Stelle für Sonderpädagogik wurde folgender Antrag gestellt:

Von der beantragten Personalstelle (1.0 Stellen) soll 50 % auf drei Jahre befristet werden.

Begründet wurde dies damit, dass im Unterschied zur Diskussion im Rahmen von ZFA, 2. Paket, die Anträge für die Personalstellen gut begründet und auch gut nachvollziehbar seien. Der Aufwand in diesem Bereich sei sicher jetzt besonders gross, da beispielsweise Leistungsvereinbarungen mit den Schulen erarbeitet werden müssen. Schwer abzuschätzen sei jedoch, wie sich das entwickeln werde. Die Direktion für Bildung und Kultur solle damit verpflichtet werden, die Entwicklung genau zu verfolgen und nach drei Jahren nachzuweisen, ob die auf drei Jahre befristete Stelle im Umfang von 50 % wirklich notwendig ist.

Dieser Antrag wurde mit 9 : 5 Stimmen angenommen.

Somit ergibt sich, dass die Kommission mit den zusätzlich beantragten 4.25 Personalstellen einverstanden ist, jedoch 0.5 Personalstellen bei der Stelle für Sonderpädagogik auf drei Jahre befristet sind.

Der Kantonsrat hat am 25. September 2008 den Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2009 - 2011 (BGS 154.212) beschlossen, welcher am 1. Januar 2009 in Kraft tritt. Auf diesen Zeitpunkt hin wird der Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2005 - 2008 aufgehoben, welcher Gegenstand der vorliegenden Vorlage bildet. In Anbetracht dieser Situation ist es gerechtfertigt, den bereits vom Kantonsrat beschlossenen Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2009 - 2011 vom 25. September 2008 in § 1 Abs. 1 wie folgt zu ändern:

Der kantonalen Verwaltung werden für den Zeitraum 2009 - 2011 maximal 982.35 Personalstellen bewilligt.

11. Schlussabstimmung

Die beantragten Änderungen des Schulgesetzes sowie die Änderung des Kantonsratsbeschlusses betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2009 - 2011 vom 25. September 2008 wurden in der Schlussabstimmung mit 13 : 0 Stimmen bei einer Enthaltung angenommen.

12. Zusammenfassung der Anträge

Gestützt auf diesen Bericht **b e a n t r a g t** Ihnen die Kommission:

- 12.1** Es sei auf die Vorlagen Nrn. 1672.2 - 12732 und 1672.4 - 12851 einzutreten und ihnen in der Fassung der vorberatenden Kommission zuzustimmen.
- 12.2** Es seien die zusätzlich beantragten 3.25 Stellen für den Schulpsychologischen Dienst und die 1.0 Stelle für die Stelle für Sonderpädagogik zu bewilligen, wobei 0.5 Personalstellen bei der Stelle für Sonderpädagogik auf drei Jahre zu befristen seien.
- 12.3** Die Motion von Kantonsrätin Vreni Wicky betreffend Schulunterstützungszentrum (Vorlage Nr. 763.1 - 10128) sei als erledigt abzuschreiben.

Zug, 11. September 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Werner Villiger

Beilagen:

Anhang 1: Pensen am Schulpsychologischen Dienst

Anhang 2: Organigramm Abteilung Schulaufsicht

Kommissionsmitglieder:

Werner Villiger, Zug, Präsident
Rudolf Balsiger, Zug
Maja Dübendorfer Christen, Baar
Beatrix Gaier, Steinhausen
Silvan Hotz, Baar
Christina Huber, Zug
Anna Lustenberger-Seitz, Baar
Eugen Meienberg, Steinhausen
Martin Pfister, Baar
Heidi Robadey, Unterägeri
Barbara Strub, Oberägeri
Regula Töndury, Zug
Vreni Wicky, Zug
Erwina Winiger, Cham
Franz Zoppi, Risch