



Änderung des Schulgesetzes, des Lehrpersonalgesetzes und des Gesetzes über die kantonalen Schulen

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission
vom 12. Januar 2015

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Vorlage Nr. 2377.2 - 14650 an der Sitzung vom 12. Januar 2015 beraten. Ein Stawiko-Mitglied ist auch in der Bildungskommission vertreten. Finanzdirektor Peter Hegglin nimmt von Amtes wegen an allen Stawiko-Sitzungen teil und vertritt die Position des Regierungsrats. Die Stawiko hat darauf verzichtet, den Bildungsdirektor zur Sitzung einzuladen. Wir haben ihm vorgängig Fragen gestellt, die uns schriftlich beantwortet worden sind. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

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

1. Ausgangslage

Der Bericht des Regierungsrates Nr. 2377.1 - 14649 enthält die notwendigen Informationen dieser vielschichtigen Gesetzesanpassungen. Es ist nicht einfach, sich im umfangreichen Bericht zurecht zu finden. Insbesondere fehlt in der Synopse die Tabelle zum § 12 des Schulgesetzes, wo die Richt- und Höchstzahlen zu den Klassengrössen der gemeindlichen Schulen festgelegt werden. Die Stawiko hat eine entsprechende Übersicht bei der Detailberatung eingefügt.

Zusätzlich hat uns die Tatsache verwirrt, dass mit der Nr. 2378.1/.2 - 14653/54 noch eine zweite Vorlage zu beraten sein wird, die ebenfalls die gemeindlichen Schulen betrifft. Es geht dort um eine weitere Änderung Lehrpersonalgesetzes, die vom Regierungsrat am 8. April 2014 beantragt worden ist. Zu diesem Geschäft liegt jedoch noch kein Bericht der Bildungskommission vor. Wir haben uns die Frage gestellt, ob der Kantonsrat allenfalls beide Vorlagen an der gleichen Sitzung beraten sollte. Der Finanzdirektor hat uns jedoch informiert, dass diese beiden Geschäfte keinen materiellen Zusammenhang haben. Sie haben auch nicht dieselbe zeitliche Dringlichkeit und ganz unterschiedliche finanzielle Auswirkungen. Der vorliegende Bericht und Antrag hat für den Kanton jährliche Kosten von 70 000 Franken zur Folge, die Vorlage Nr. 2378 jedoch solche von rund 3,0 Millionen Franken.

Die Bildungskommission ist einstimmig auf die Vorlage eingetreten und stellt gemäss ihrem Bericht Nr. 2377.3 - 14835 verschiedene Änderungsanträge, zu denen wir in der Detailberatung Stellung nehmen. Es ist für uns nicht nachvollziehbar, wieso der Bericht der Bildungskommission erst jetzt vorliegt, denn er datiert vom 6. Juni 2014.

2. Eintretensdebatte

Die Stawiko ist einstimmig auf die Vorlage eingetreten. Es handelt sich um ein komplexes Geschäft, das allenfalls bei den Einwohnergemeinden zu höheren Kosten führen kann, wobei die Direktion für Bildung und Kultur in der schriftlichen Stellungnahme darauf hingewiesen hat, dass bei den Gemeinden diesbezüglich viel Gestaltungsspielraum liege. Die Normpauschalen des Kantons werden nicht erhöht. Für den Kanton werden gemäss Seite 28 des Berichts des Regierungsrats lediglich rund 70 000 Franken für die extern zu vergebende Evaluation von Sonderschulen anfallen. Die Stawiko hat folgende Bereiche vertieft diskutiert:

2.1. Sprachliche Frühförderung

Zum neuen § 6a wurden verschiedene Anträge diskutiert, die in der Detailberatung begründet werden.

2.2. Klassengrössen

Zu § 12 betreffend Richt- und Höchstzahlen zu den Klassengrössen der gemeindlichen Schulen stellen wir in der Detailberatung zwei Anträge, die dort auch begründet werden.

2.3. Grund- und Basisstufe

Gemäss neuem § 32b sind die Gemeinden berechtigt, freiwillig anstelle des Kindergartens und der 1. Primarklasse die Grundstufe oder anstelle des Kindergartens und der 1. Primarklasse sowie 2. Primarklasse die Basisstufe einzuführen. Diese Gesetzesänderungen sind notwendig, damit namentlich die Gemeinde Oberägeri ihren befristeten Schulversuch in den Regelbetrieb überführen kann. Bei einer allfälligen Einführung der neuen Grund- und Basisstufe fallen für die Gemeinden Mehrkosten an. Im Bericht des Regierungsrates heisst es auf Seite 14 explizit, dass sich der Kanton nicht an den Mehrkosten der Lehrpersonen über eine höhere oder neue Normpauschale beteiligt. Somit können wir diesem Paragraphen zustimmen. Wir haben uns jedoch gefragt, ob der kleinräumige Kanton Zug nicht eine allgemeingültige Lösung vorschreiben sollte, um Systembrüche zu vermeiden, wenn ein Kind zum Beispiel von Oberägeri nach Unterägeri wechselt. Dazu wurde aber kein Antrag gestellt.

2.4. Externe Evaluation von Sonderschulen

Zu diesem Thema hat die Stawiko dem Bildungsdirektor vor der Sitzung verschiedene Fragen gestellt, die schriftlich beantwortet worden sind.

Die Abteilung Schulevaluation beim Amt für gemeindliche Schulen (AgS) umfasst total 4,25 Stellen, verteilt auf 5 Personen. Gemäss Vorlage Nr. 1455 vom 14. Juni 2006 sind drei neue Personalstellen für die externe Evaluation geschaffen worden, welche die bisherigen nebenamtlichen Inspektorinnen und Inspektoren ersetzt haben. Zu den drei neuen Stellen kam die Stelle des damaligen leitenden Schulinspektors dazu. Für die zusätzliche Arbeit der Evaluation der Privatschulen wurden 2014 zusätzliche 0,25 Stellen bewilligt. Zwischen Mai 2009 und April 2014 haben diese in einem ersten Zyklus alle Schuleinheiten der elf Zuger Gemeinden evaluiert. Im kommenden, zweiten Zyklus werden zusätzlich die Privatschulen und die Sonderschulen evaluiert. Für letztere fehle das Know-How, wieso das AgS auf externe Unterstützung angewiesen sei.

Die Stawiko hat darauf hingewiesen, dass in diversen Kantonen der Sinn und Zweck der Schulevaluation sehr kritisch hinterfragt worden ist. Deshalb erstaunt es, dass dieses Thema im Entlastungsprogramm nicht aufgeführt wird. Die Bildungsdirektion hat ausführlich dargelegt, dass die Abteilung Externe Schulevaluation im AgS ihre Aufgaben professionell und im Sinne des Gesetzgebers erfülle und dass eine Schmälerung der Ressourcen bzw. die generelle Infrage-

stellung dieser Abteilung «das ganze Qualitätssystem ins Wanken bringen würde». Die Stawiko teilt diese dramatische Einschätzung nicht. Wir sind der Ansicht, dass durch eine Optimierung des Ressourceneinsatzes im AgS, beziehungsweise in der Abteilung Schulevaluation, auch die zusätzlichen Aufgaben für die externe Evaluation der sieben Sonderschulen im Kanton Zug finanziert werden können. Die dafür anfallenden Kosten müssen in anderen Bereichen eingespart werden.

Da der erste Evaluationszyklus abgeschlossen ist gehen wir davon aus, dass dort aufgrund der gewonnenen Erfahrungen Ressourcen frei werden, die im neuen Bereich der Sonderschulen eingesetzt werden können. Zu den Finanzen nehmen wir noch separat im Kapitel 4 Stellung.

2.5. Anpassungen des Lehrpersonalgesetzes

Weder in der regierungsrätlichen Vorlage noch im Bericht der Bildungskommission finden sich Aussagen dazu, ob diese Anpassungen bei den Gemeinden zu Mehrkosten führen werden. Die Bildungsdirektion erklärt, dass die Kindergarten-Lehrpersonen, welche in der Grund- und Basisstufe arbeiten, neu in höhere Lohnklassen eingeteilt werden. Allerdings werden sie dann auch das höhere Pflichtpensum der Primarlehrpersonen erfüllen müssen. Der höhere Lohn entspricht in etwa dem höheren Pflichtpensum, was bedeutet, dass die Kosten pro Unterrichtsstunde ungefähr gleich bleiben. Da der Kanton die Schülerpauschale für jene Gemeinden, welche eine Grund- oder Basisstufe einführen möchten, nicht erhöhen wird, entstehen für ihn auch keine Mehrkosten.

Allfällige Mehrkosten für die Gemeinden ergeben sich nicht durch die Änderung des Lehrpersonalgesetzes, sondern auf Grund einer möglichen Veränderung des Betreuungsverhältnisses zwischen Lehrperson und Anzahl Schüler. Hier sei es aber nicht möglich, eine generelle Aussage zu allfälligen Mehrkosten zu machen, wobei den Gemeinden viel Gestaltungsspielraum bleibt.

3. Detailberatung

Die Stawiko hat die Detailberatung anhand der Synopse gemäss Beilage zum Bericht der Bildungskommission Nr. 2377.3 - 14835 vorgenommen. Wir weisen darauf hin, dass der Spaltentitel zum Antrag der Bildungskommission die falsche Vorlagennummer 2377.1 - 14649 aufweist. Wir haben das in der beiliegenden Synopse korrigiert. Bei den nicht erwähnten Paragraphen folgt die Stawiko den Anträgen des Regierungsrats.

3.1. Änderungen des Schulgesetzes

Zu § 6a wurde in der Stawiko der Antrag auf ersatzlose Streichung des ganzen Paragraphen gestellt. Dabei wurde auf die Ausführungen auf Seite 5 des regierungsrätlichen Berichtes hingewiesen, wonach acht Gemeinden, die Rektorenkonferenz sowie die Schulpräsidentenkonferenz Zug (SPKZ) gewichtige Vorbehalte geäussert haben. Die Stellungnahme der SPKZ findet sich auf Seite 2 des Berichtes der Bildungskommission. Dort heisst es unter anderem, dass die SPKZ das Anliegen einer guten Integration grundsätzlich als wichtig erachte. Aber die sprachliche Frühförderung von Kindern, die noch nicht den obligatorischen Kindergarten besuchen, gehöre nicht ins Schulgesetz. Zudem äusserten die Vertreter der SPKZ Bedenken bezüglich Umsetzung der Frühförderung (Wer legt zum Beispiel fest, wann Deutschkenntnisse genügend sind oder wer bestimmt, welches Kind die Frühförderung besuchen muss?). In der Stawiko wurde im Weiteren darauf hingewiesen, dass die Zuger Stimmberechtigten das Integrationsgesetz abgelehnt haben.

Dem wurde entgegengehalten, dass es sich um eine «Kann-Bestimmung» handelt und dass die Gemeinden nicht verpflichtet werden, die Angebote für die sprachliche Frühförderung bereitzu-

stellen. Ein solches Angebot kann sich längerfristig lohnen, denn die Sprachkompetenz ist ein entscheidender Erfolgsfaktor bei der Aus- und Weiterbildung der Kinder und Jugendlichen.

Vom Angebot können neben den ausländischen auch die Schweizer Kinder profitieren, die in diesem Bereich Defizite aufweisen. An den Kosten müssen sich gemäss § 6a Abs. 4 die Erziehungsberechtigten angemessen beteiligen.

Der Antrag wurde mit 4 Nein- zu 2 Ja-Stimmen ohne Enthaltung abgelehnt.

Zu § 6a Abs. 2 beantragt die Stawiko die Streichung der Vorschriften, wie die Gemeinden den Bedarf ermitteln und die Qualität sichern sollen. Die Stawiko ist der Ansicht, dass dies ohne Weiteres den Gemeinden überlassen werden kann und dass im Gesetz lediglich der Grundsatz der Qualitätssicherung erwähnt werden muss. Es ist auch zu vermeiden, dass der Kanton hier noch eine weitere Evaluation vornehmen muss, um zu prüfen, ob die Vorschriften auch eingehalten worden sind.

→ Die Stawiko beantragt einstimmig folgende Formulierung:

«Im Falle der Schaffung eines entsprechenden Angebotes sichern die Gemeinden die Qualität.»

Zu § 6a Abs. 3 wurde der Antrag auf ersatzlose Streichung gestellt. Die Kindergarten- bzw. Schulpflicht werde durch diese Bestimmungen um ein Jahr verlängert. Dies stelle einen Eingriff in die Entscheidungsfreiheit der Erziehungsberechtigten dar.

Dem wurde entgegengehalten, dass es sich hier um eine sinnvolle Möglichkeit handelt. Es wurde nochmals darauf hingewiesen, dass die Sprachkompetenz ein entscheidender Erfolgsfaktor bei der Aus- und Weiterbildung der Kinder und Jugendlichen ist.

Der Antrag wurde mit 4 Nein- zu 2 Ja-Stimmen ohne Enthaltung abgelehnt.

Zu § 12 Abs. 1a kritisiert die Stawiko die Vorlage des Regierungsrates. In der Synopse fehlt die geltende Regelung betreffend Richt- und Höchstzahlen für Schulklassen. Ebenso sind die Anträge des Regierungsrats, die er gemäss Seite 23 seines Berichtes gestellt hat, nicht aufgeführt. Der Hinweis in der Synopse «Tabelle geändert» hilft nicht, dieses doch recht komplexe Geschäft zu beraten und hat auch die Sitzungsvorbereitung unnötig erschwert.

Dem Schulgesetz vom 27.09.1990 (BGS 412.11) haben wir folgende Tabelle entnommen und mit den verschiedenen Anträgen ergänzt:

Schule	Geltendes Recht		Regierungsrat		Bildungskommission		Stawiko	
	Richtzahl	Höchstzahl	Richtzahl	Höchstzahl	Richtzahl	Höchstzahl	Richtzahl	Höchstzahl
Kindergarten	18	22		22	18	22		22
Primarschule	22	26		26	18	26		26
Kleinklasse für nur teilweise schulbereite Kinder	10	14		14	10	14		14
Kleinklassen für besondere Förderung	10	12		12	10	12		12
Textiles Werken und Hauswirtschaft	10	14		14	10	14		14
Werkschule	10	12		12	10	12		12
Realschule	18	22		22	18	22		22
Sekundarschule	18	22		18	18	18		18
Grund- und Basisstufe				24	20	26		26

Zu den Richtzahlen schreibt der Regierungsrat aus Seite 23 seines Berichtes, dass diese mit der Umstellung auf die Normpauschale ihre ursprüngliche Bedeutung verloren habe und dass auf eine weitere Festschreibung im Gesetz zu verzichten sei. Die Bildungskommission hat diese Thematik ebenfalls diskutiert und beantragt, sowohl die Richt- als auch die Höchstzahlen im Gesetz festzuschreiben. Die Stawiko folgt der Meinung des Regierungsrats, denn lediglich die Höchstzahl ist rechtlich massgebend. Zudem ist aus wirtschaftlicher Sicht immer die Höchstzahl anzustreben, um eine optimale Auslastung der vorhandenen Ressourcen zu erreichen.

- ➔ Die Stawiko beantragt mit 5 Ja- zu 0 Nein-Stimmen bei 1 Enthaltung, dem Antrag des Regierungsrats zuzustimmen und im Gesetz keine Richtwerte für die Klassengrößen festzuschreiben.

Bezüglich Klassengröße in der neuen Grund- oder Basisstufe beantragt der Regierungsrat eine Höchstzahl von 24 Schülerinnen und Schüler in einer Klasse festzulegen. Die Bildungskommission orientiert sich am Wert für die Primarschule und beantragt 26, insbesondere auch deshalb, weil gemäss den Ausführungen auf Seite 12 des regierungsrätlichen Berichtes, in der Grund- / Basisstufe zwei Lehrpersonen pro Klasse zur Verfügung stehen.

- ➔ Die Stawiko beantragt einstimmig, bei der neu eingeführten Grund- und Basisstufe die Höchstzahl von 26 gemäss Antrag der Bildungskommission festzulegen.

Zu § 12 Abs. 1b folgt die Stawiko dem Antrag der Bildungskommission. Es geht dabei lediglich um die Verschiebung einer bereits geltenden Bestimmung.

- ➔ Die Stawiko beantragt einstimmig folgende Formulierung:
«Die Eröffnung neuer und die Aufhebung bestehender Abteilungen sind der Direktion für Bildung und Kultur bekanntzugeben.»

Zu § 12 Abs. 2 beantragt die Stawiko, die Formulierung gemäss Antrag des Regierungsrates beizubehalten. Dies folgerichtig zum Beschluss, im Gesetz keine Richtzahlen aufzunehmen.

- ➔ Die Stawiko beantragt einstimmig folgende Formulierung:
«In besonderen Fällen kann eine Überschreitung der Höchstzahl bewilligt werden.»

Zu § 32b Abs. 2 stellt die Stawiko den Antrag auf ersatzlose Löschung. Es ist für uns selbstverständlich, dass die Gemeinden ein ausreichendes Lehrpersonenpensum sicherstellen müssen, wenn sie die Grund- oder Basisstufe einführen. Folgerichtig ist dann auch in der Überschrift des Paragraphen die «Verpflichtung» zu löschen.

- ➔ Die Stawiko beantragt einstimmig
 - Anpassung der Überschrift: Berechtigung (und Verpflichtung löschen)
 - Löschung von § 32b Abs. 2

Zu § 35 Abs. 5 folgt die Stawiko der Formulierung der Bildungskommission. Bezüglich Abschluss von Leistungsvereinbarungen hat der Regierungsrat bereits vor Jahren Vorschriften erlassen, die zwingend einzuhalten sind. Es ist somit obsolet, im Gesetz einzelne Bestandteile zu erwähnen.

- ➔ Die Stawiko beantragt einstimmig folgende Formulierung:
«Für die Unterstützung der externen Evaluation der Sonderschulen können Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.»

Zu § 53 Abs. 1 beantragt die Stawiko, die Formulierung des Regierungsrats abzuändern: Wenn die Lehrpersonen Mitverantwortung für das Schulwesen tragen, hängen damit nicht nur Berechtigungen sondern auch Verpflichtungen zusammen.

- ➔ Die Stawiko beantragt einstimmig folgende Formulierung:
«Die Lehrer tragen Mitverantwortung für das Schulwesen, indem sie
 - a) in Gremien mitarbeiten;
 - b) eine Vertretung in die Schulkommission vorschlagen.»

Zu § 53 Abs. 2 ist die Stawiko erstaunt darüber, dass man die Lehrpersonen per Gesetz verpflichten muss, an obligatorischen Anlässen teilzunehmen. Das Wort «obligatorisch» enthält eine solche Verpflichtung explizit. Trotzdem folgen wir dem Antrag der Bildungskommission.

→ Die Stawiko beantragt einstimmig folgende Formulierung:

«Die Lehrpersonen sind verpflichtet, an obligatorischen kantonalen Anlässen teilzunehmen. Diese finden in der Regel jährlich während maximal einem halben Tag ausserhalb der Unterrichtszeit statt.»

Zu § 64 Abs. 2 Bst. f1 folgt die Stawiko dem Antrag der Bildungskommission. Die externe Evaluation von Sonderschulen soll auch dazu beitragen, das Know-How innerhalb des Amts für gemeindliche Schulen zu stärken, weshalb das Wort «Unterstützung» erwähnt werden soll.

→ Die Stawiko beantragt einstimmig folgende Formulierung:

«Ihm obliegen insbesondere folgende Aufgaben: Er

f1) schliesst eine Leistungsvereinbarung für die Unterstützung der externen Evaluation der Zuger Sonderschulen ab.»

Zu § 66 Abs. 3 ist folgerichtig zum Antrag zu § 53 Abs. 2 die Ergänzung «in der Regel» notwendig:

→ Die Stawiko beantragt einstimmig folgende Formulierung:

«Im Weiteren obliegen ihr insbesondere folgende Aufgaben: Sie

s) kann obligatorische kantonale Anlässe für die Lehrpersonen ausserhalb der Unterrichtszeit, in der Regel bis zu maximal einem halben Tag pro Jahr, anordnen.»

3.2. Änderungen des Lehrpersonalgesetzes

Zu § 6 Abs. 2 Bst. A folgt die Stawiko ohne Diskussion dem Antrag der Bildungskommission, womit die Vorschulstufe neu als Kindergartenstufe bezeichnet wird.

→ Die Stawiko beantragt einstimmig folgende Formulierung:

«Die einzelnen Lehrerkategorien werden entsprechend der Unterrichtsstufe wie folgt den Gehaltsklassen gemäss Personalgesetz zugeordnet:

A) Kindergartenstufe»

4. Finanzielle Auswirkungen

Wir haben in Ziffer 2.4 darauf hingewiesen, dass wir dem Amt für Gemeindliche Schulen (AgS) keine zusätzlichen Mittel für die externe Evaluation der sieben Sonderschulen im Kanton Zug bewilligen möchten. Wir sind der Ansicht, dass durch eine Optimierung des Ressourceneinsatzes auch diese zusätzlichen Aufgaben erledigt werden können. Die anfallenden Kosten für die externe Unterstützung und den Know-How-Aufbau müssen in anderen Bereichen eingespart werden.

Der Finanzdirektor hat uns informiert, dass es nicht möglich ist, das vom Kantonsrat am 27. November 2014 bewilligte Budget 2015 für ein einzelnes Amt nachträglich abzuändern. Wir sind uns auch bewusst, dass es sich um gebundene Ausgaben handelt, sobald der Kantonsrat § 35 Abs. 5 des Schulgesetzes genehmigt hat, dem auch die Stawiko zustimmt.

Im Nachgang zur Sitzung haben wir von der Bildungsdirektion folgende Informationen erhalten: Im Budget 2015 sind im AgS für die externe Evaluation der Sonderschulen insgesamt 60 000 Franken budgetiert (Konto 3130.10; Kostenträger 1740.4100). Das Amt kann bei dieser Position im Jahr 2015 insgesamt 33 000 Franken der pauschalen Kürzung des Kantonsrats beim Sach- und Betriebsaufwand auffangen. Somit fallen im Jahr 2015 effektiv noch 27 000 Franken an.

→ Die Stawiko fordert die Bildungsdirektion auf, diese Mehrkosten intern zu kompensieren und das Globalbudget 2015 um mindestens 27 000 Franken zu unterschreiten und im Budget 2016 die notwendigen Kosten für die externe Evaluation der Sonderschulen in anderen Bereichen zu reduzieren.

Die Stawiko-Delegation, die für die Bildungsdirektion zuständig ist, wird dies anlässlich der Prüfung des Rechnungsabschlusses 2015 und beim Budget 2016 im Detail prüfen.

5. Anträge

- 5.1. Die Stawiko beantragt Ihnen einstimmig, auf die Vorlage Nr. 2377.2 - 14650 einzutreten und mit 5 Ja- zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung, ihr mit den Änderungen der Stawiko gemäss Detailberatung zuzustimmen.
- 5.2. Folgerichtig kann die Motion der vorberatenden Kommission zum Integrationsgesetz betreffend obligatorische sprachliche Frühförderung vom 30. November 2012 (Vorlage Nr. 2202.1 - 14204) als erledigt abgeschrieben werden.

Zug, 12. Januar 2015

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Staatswirtschaftskommission

Die Präsidentin: Gabriela Ingold

Beilage:

- Synopse (vierspaltig)