



Änderung des Schulgesetzes (Konzept Sonderpädagogik) und Änderung des Lehrpersonalgesetzes

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission
vom 4. Januar 2010

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Vorlage Nr. 1672.8 - 13159 an der Sitzung vom 4. Januar 2010 beraten. Ein Stawiko-Mitglied war auch in der vorberatenden Kommission vertreten. Für zusätzliche Auskünfte stand uns der Bildungsdirektor Patrick Cotti zur Verfügung. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

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

1. Ausgangslage

Am 13. Mai 2008 legte der Regierungsrat Bericht und Antrag betreffend Beitritt zum Sonderpädagogik-Konkordat mit den dafür notwendigen Anpassungen im Schulgesetz vor (Vorlagen Nrn. 1672.1 / .2 - 12731/32).

Am 12. Januar 2009 war dieses Geschäft für die Stawiko-Sitzung traktandiert. Die Stawiko konnte es jedoch nicht beraten, da entsprechende Informationen und Anträge im Kommissionsbericht fehlten (siehe Bericht Nr. 1672.6 - 12972).

An der Kantonsratssitzung vom 29. Januar 2009 hat der Regierungsrat dann die Vorlage Nr. 1672.2 - 12732 zurückgezogen und eine neue Vorlage in Aussicht gestellt.

Die jetzige Vorlage unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von der ursprünglichen. Es geht jetzt nicht mehr um den Beitritt zum Sonderpädagogik-Konkordat (wozu nach Auskunft des Bildungsdirektors dem Kantonsrat in etwa einem Jahr eine neue Vorlage eingereicht wird). Die hier beantragten Gesetzesänderungen bilden einerseits die Rechtsgrundlage für das kantonale Konzept Sonderpädagogik, welches der Regierungsrat am 13. Mai 2008 bereits verabschiedet hat. Im Weiteren geht es um Neuerungen in den Bereichen Sonderschulung und Talentförderung sowie um eine Entlastung von Lehrpersonen, welche geistig behinderte Kinder in Regelklassen unterrichten.

Alle wesentlichen Informationen zu den beantragten Gesetzesänderungen finden sich in den Berichten des Regierungsrates (Nr. 1672.7 - 13158) und der vorberatenden Kommission (Nr. 1672.9 - 13249).

2. Finanzielle Auswirkungen

Nach den Angabe auf Seite 35 des regierungsrätlichen Berichtes sind mit dieser Vorlage Aufwendungen für die beantragten 4.25 Personalstellen und den Kantonsbeitrag für die Entlastung von Lehrpersonen von insgesamt rund 682'000 im Jahr 2010 verbunden, welche kontinuierlich ansteigen und im Jahr 2013 rund 746'000 betragen werden.

Auf der anderen Seite weist der Regierungsrat auf Seite 35 seines Berichtes darauf hin, dass mittel- bis langfristig von Einsparungen im Bereich der Sonderschulung von rund 1.0 Mio. Franken pro Jahr gerechnet wird, sofern es gelingt, den Anteil von Sonderschülerinnen und Sonderschülern im Kanton Zug auf das Schweizerische Mittel zu reduzieren, wie es das Konzept Sonderpädagogik des Regierungsrates vorsieht.

Bei den erwähnten finanziellen Auswirkungen handelt es sich nicht um exakte Beträge, sondern um Grössenordnungen.

Der Regierungsrat geht von acht zusätzlichen, integrativ geschulten Kindern und Jugendlichen aus:

Kindergarten / Primarschule von heute 24 auf 30
 Sekundarstufe I von heute 3 auf 5

Auf Nachfrage der Stawiko bestätigte der Bildungsdirektor, dass deswegen in den Gemeinden keine zusätzlichen Regelklassen gebildet werden müssen. Auch werde dort kein zusätzlicher Aufwand für eine Anpassung oder Erweiterung der Infrastruktur anfallen. Auf der anderen Seite müsse aufgrund der Gesetzesänderung keine bestehende Sonderschule im Kanton Zug geschlossen werden.

Die beiden Paradigmen Separation und Integration von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf haben in den letzten Jahrzehnten immer wieder gewechselt. Auf die Frage aus der Stawiko informierte uns der Bildungsdirektor, dass die Integration kostenmässig die günstigere Lösung sei. Er belegte dies mit dem Vergleich der Pauschalen 2009 der Zuger Sonderschulen für geistig behinderte Schülerinnen und Schüler:

	HPS Zug	HZ Hagendorn
Integrative Sonderschulung	46'125	46'125
Tagesschüler/in	81'200	92'250
Teilintern	kein Angebot	138'375
Internat	kein Angebot	184'500
360-Tages-Pauschale	kein Angebot	249'750

Alle Pauschalen in CHF exkl. Transportkosten.

3. Eintretensdebatte

Eintreten auf die Vorlage war in der Stawiko unbestritten. Es wurde jedoch kritisch angemerkt, dass nicht alle Fachleute davon überzeugt sind, dass für die besondere Förderung von schwachbegabten Kindern und Jugendlichen die Integration in Regelklassen tatsächlich der richtige Weg sei. Sowohl die Lehrpersonen als auch die Klassenkameraden könnten überfordert werden. Es bestände heute das Risiko, dass die Qualität der Ausbildung in einzelnen Klassen darunter leide. Im Weiteren sei es auch schwierig, geeignete Schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen zu finden, besonders für die Oberstufe.

Im Anhang des Kommissionsberichtes findet sich eine Aufstellung zu den Zuger Sonderschulen. Die Stawiko hat sich nach einem Kostenvergleich mit ausserkantonalen Schulen erkundigt. Die von der Direktion für Bildung und Kultur im Nachgang zur Sitzung gelieferten Zahlen finden sich im Anhang zu diesem Bericht. Die Stawiko stellt fest, dass die Kostenunterschiede zum Teil sehr markant sind.

- ➔ Die Stawiko fordert die Direktion für Bildung und Kultur auf, der Stawiko-Delegation anlässlich der nächsten Visitation die Kostenunterschiede zwischen den zugerischen und den ausserkantonalen Sonderschulen im Detail zu erläutern.

Die Stawiko erkundigte sich, wie Lehrpersonen, welche in Regelklassen geistig behinderte Kinder unterrichten, in anderen Kantonen entlastet werden und wie gross dort die Klassen sind. Der Bildungsdirektor informierte uns, dass ein Vergleich mit anderen Kantonen schwierig sei, wenn nur einzelne Bereiche herausgebrochen werden. Im Kanton Zürich zum Beispiel stehe den Gemeinden ein sogenannter Gestaltungspool zur Verfügung, welcher rund eine Lektion Entlastung pro Schulklasse enthalte. Die Gemeinden können diese Lektionen nach ihrem Gutdünken und Bedürfnissen der Klassenlehrperson, der heilpädagogische Fachperson oder Schulleitungsmitgliedern verteilen. Einen Anspruch der Klassenlehrpersonen auf eine Entlastung im Zusammenhang mit der integrativen Sonderschulung gibt es im Kanton Zürich nicht. Aber Zürich kennt auch keine gesetzlichen Vorgaben zu den Klassengrössen wie der Kanton Zug. Er berechnet den Anspruch der Gemeinden auf Vollzeiteinheiten der Lehrpersonen in Berücksichtigung der Schülerzahlen und ihres Sozialindexes.

Der Vergleich von Entlastungen der Primarschullehrpersonen in den Kantonen Zürich und Zug präsentiert sich wie folgt:

	Vollpensum	Entlastung Klassenlehrperson	Entlastung Übertritts- verfahren (6. Klasse)	Altersentlastung
Kt. Zug	30 Lektionen	1 Lektion	1 Lektion	max. 3 Lektionen*
Kt. Zürich	28 Lektionen	keine	keine	max. 2 Lektionen **

* abhängig vom Unterrichtspensum (mind. 50 bzw. 75 Prozent) und Alter (55. bzw. 60. Altersjahr) der Lehrperson

** ab dem 57. Alterjahr 2 Lektionen bei einem Vollpensum, ansonsten anteilmässig.

Zusammengefasst ergibt sich somit Folgendes: Primarlehrpersonen unterrichten im Kanton Zürich zwei Lektionen weniger als im Kanton Zug; sie erhalten jedoch keine Entlastung für ihre Aufgabe als Klassenlehrperson und für das Übertrittsverfahren. Im Kanton Zürich können die Gemeinden die einzelnen Lehrpersonen aufgrund der konkreten Verhältnisse vom Unterricht entweder garnicht oder aber auch mit mehr als einer Lektion entlasten.

4. Detailberatung

Die Stawiko hat die Detailberatung anhand der regierungsrätlichen Vorlage Nr. 1672.8 - 13159 unter Berücksichtigung der Anträge der vorberatenden Kommission gemäss Bericht Nr. 1672.9 - 13249 vorgenommen. Die nachfolgend nicht erwähnten Paragraphen sind explizit oder stillschweigend in der Fassung der vorberatenden Kommission genehmigt worden.

4.1. I. Schulgesetz (BGS 412.11)

Zu § 33 Abs. 1 (neu) wurde der Antrag gestellt, dass anstelle des Regierungsrates der Kantonsrat auf Antrag des Bildungsrates ein Konzept Sonderpädagogik erlassen solle. Zur Begründung wurde vorgebracht, dass der wichtige Stellenwert der Sonderpädagogik den Erlass durch den Kantonsrat bedinge. Es könne so vermehrt politisch Einfluss genommen und

den Bedürfnissen der Bevölkerung besser Rechnung getragen werden. Ausserdem sei bei einem Erlass des Kantonsrates mit kostengünstigeren Lösungen zu rechnen.

Dem wurde entgegengehalten, dass sich die bisherigen Zuständigkeiten des Regierungsrates und des Bildungsrates, der gestützt auf § 65 Abs. 2 des Schulgesetzes für strategische Entscheide zuständig sei, bewährt habe. Im Übrigen habe der Regierungsrat am 13. Mai 2008 bereits das kantonale Konzept Sonderpädagogik verabschiedet.

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

Zu 33bis (neu) Abs. 4 beantragt die vorbereitende Kommission, den Begriff «Klassenlehrer» durch «Klassenlehrperson» zu ersetzen. Damit ist die Stawiko einverstanden, weist aber darauf hin, dass gemäss § 2 des Schulgesetzes die männliche und weibliche Bezeichnung ohnehin für beide Geschlechter gilt

Zu 33bis (neu) Abs. 4 wurde der Antrag gestellt, den zweiten Satz der bisherigen Bestimmung beizubehalten, wie sie im geltenden Gesetz in § 33 Abs. 5 wie folgt formuliert ist:

«... **Dauert die Förderung länger als ein Jahr oder soll eine Zuweisung in eine Kleinklasse erfolgen**, entscheidet er aufgrund einer Stellungnahme des Schulpsychologischen Dienstes.»

(NB: Der Regierungsrat beantragt Folgendes: «**Bei der Anordnung von laufbahnbestimmenden Massnahmen für einen Schüler** entscheidet er aufgrund einer Stellungnahme des Schulpsychologischen Dienstes.»)

Zur Begründung wurde vorgebracht, dass sich die bisherige Regelung bewährt habe. Damit werde sichergestellt, dass die Massnahmen nach einem Jahr in jedem Fall überprüft werden müssen. Die Formulierung «laufbahnbestimmende Massnahmen» sei zu wenig griffig und es sei keine periodische Überprüfung mehr vorgeschrieben.

Dem wurde entgegengehalten, dass die neue Formulierung umfassender sei und der Schulpsychologische Dienst bei laufbahnbestimmenden Massnahmen immer beigezogen werden müsse, ohne Berücksichtigung der Dauer der besonderen Förderung.

Der Antrag wurde mit 5 Nein- zu 1 Ja-Stimme ohne Enthaltung abgelehnt.

Zu § 35 Abs. 1 wurde der Antrag auf folgende Formulierung gestellt:

«Die Direktion für Bildung und Kultur **entscheidet über die Anerkennung** der einzelnen Sonderschulen...» (anstelle von **anerkennt** die einzelnen Sonderschulen...).

Zur Begründung wurde vorgebracht, dass eine Sonderschule durch die vom Regierungsrat vorgeschlagene Formulierung einen Rechtsanspruch für eine Anerkennung ableiten könnte. Dies gelte es zu vermeiden.

Zusätzlich hält die Stawiko ausdrücklich fest, dass mit der Anerkennung auf keinen Fall ein Anspruch für den Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit dem Kanton verbunden ist.

➔ Der Antrag wurde einstimmig angenommen.

Zu § 37 Abs. 3 wurde der Antrag auf folgende Formulierung gestellt:

«Die Direktion für Bildung und Kultur entscheidet auf **deren Gesuch** hin über die Dauer und Finanzierung der heilpädagogischen Früherziehung.»

Zur Begründung wurde vorgebracht, dass damit klargestellt werde, dass das erwähnte Gesuch immer von der in Abs. 2 erwähnten Institution gestellt werden müsse, bei welcher es sich um den Heilpädagogischen Dienst handelt.

➔ Der Antrag wurde einstimmig angenommen.

Zu § 37bis (neu) wurde folgender mehrteiliger Antrag gestellt:

Abs. 2 ersatzlos streichen;

Abs. 4 ersatzlos streichen;

Abs. 3 wie folgt formulieren: «Der Rektor der Wohnsitzgemeinde des betreffenden Jugendlichen entscheidet in Kenntnis des Mitfinanzierungsentscheides der Direktion für Bildung und Kultur über die Zuweisung.»

Zur Begründung wurde vorgebracht, dass die vom Regierungsrat vorgeschlagene Regelung kompliziert, administrativ aufwendig und teuer sei. Wenn die Rektorin oder der Rektor entscheide, müsse die Gemeinde die Kosten tragen. Dies entspreche den Grundsätzen der Zuger Finanz- und Aufgabenteilung. Die Abgeltung der Gemeinden werde über die Normpauschale geregelt.

Dem wurde entgegengehalten, dass sich der Kanton an den Kosten für die Talentförderung eben beteiligen soll, wenn die entsprechenden Voraussetzungen gegeben seien. Diese müssten natürlich vorgängig abgeklärt werden.

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

Zu § 74 Abs. 3 wurde diskutiert, ob dieser Verweis auf einen anderen Gesetzesartikel wirklich nötig sei. In § 35 sei ja bereits festgelegt, dass die Direktion für Bildung und Kultur über die Anerkennung einer Sonderschule entscheide. Der Bildungsdirektor hat die entsprechenden Abklärungen vorgenommen und uns im Nachgang zur Sitzung informiert, dass der Verweis der Transparenz und der besseren Lesbarkeit diene, jedoch auch darauf verzichtet werden könne.

4.2. II. Lehrpersonalgesetz (BGS 412.31)

Zu § 6ter Abs. 4 (neu) wurde der Antrag gestellt, den ganzen Absatz ersatzlos zu streichen.

Zur Begründung wurde vorgebracht, dass auch andere Lehrpersonen schwierige Kinder in ihren Klassen hätten und dafür keine Entlastung erhielten. Allfällig tatsächlich notwendige Freistellungen sollten die Gemeinden selber finanzieren. Eine Regelung auf Gesetzesstufe sei nicht nötig, kompliziert und würde einen erheblichen administrativen Aufwand verursachen. Dieser würde sich nicht rechtfertigen, da es sich um wenige Kinder handle und der finanzielle Aufwand gemäss Angaben des Regierungsrates lediglich 76'000 Franken pro Jahr (für alle 11 Einwohnergemeinden) ausmache.

Dem wurde entgegengehalten, dass die Betreuung von geistig behinderten Kindern tatsächlich eine Mehrbelastung für die Lehrpersonen darstelle und dass die vorgesehenen Entlastungen gerechtfertigt seien.

Der Antrag wurde mit 5 Nein- zu 1 Ja-Stimme ohne Enthaltung abgelehnt.

Zu § 6ter Abs. 4 (neu) wurde der Antrag gestellt, den zweiten Satz ersatzlos zu streichen. Die Entlastung der Lehrpersonen sei grundsätzlich in Ordnung, jedoch sei die Abrechnung kompliziert und würde einen erheblichen administrativen Aufwand verursachen. Dies sei nicht gerechtfertigt, da es sich um wenige Kinder handle und der finanzielle Aufwand gemäss Angaben des Regierungsrates lediglich 76'000 Franken pro Jahr (für alle 11 Einwohnergemeinden) ausmache. Die erwartete Mehrbelastung soll vom Regierungsrat bei nächster Gelegenheit in die Normpauschale eingerechnet werden.

→ Der Antrag wurde mit 5 Ja-Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen.

4.3. III. Personalstellenbeschluss 2009 - 2011 (BGS 154.212)

Zu § 1 Abs. 1 wurde der Antrag gestellt, dem Regierungsrat lediglich 3.75 neue Personalstellen zu bewilligen.

Zur Begründung wurde vorgebracht, dass die für den Schulpsychologischen Dienst der Sekundarstufe II vorgesehenen 0.5 Personalstellen nicht nötig seien.

Dem wurde entgegengehalten, dass der Regierungsrat in seinem Zusatzbericht Nr. 1672.4 - 12851 einen entsprechenden Ergänzungsantrag gestellt und die Notwendigkeit erklärt habe. Der Antrag wurde mit 4 Nein- zu 1 Ja-Stimme bei 1 Enthaltung abgelehnt.

Zu § 1 Abs. 1 stellt die Stawiko Klärungsbedarf fest. Der Plafond beträgt gemäss aktuellem Beschluss vom 25. September 2008 (BGS 154.212) maximal 978.1 Personalstellen. Der Regierungsrat beantragt jetzt insgesamt 4.25 neue Personalstellen, will den Plafond aber lediglich auf maximal 978.6 Personalstellen, d.h. um 0.5 Stellen erhöhen.

Die Stawiko beantragt deshalb in der Schlussabstimmung in Ziffer 5.2 hiernach, den Plafonds um 4.25 Personaleinheiten zu erhöhen und überlässt es dem Regierungsrat, den Personalstellenbeschluss beim Inkrafttreten der Gesetzesänderungen entsprechend anzupassen.

5. Anträge

Wir beantragen Ihnen Folgendes:

- 5.1. einstimmig, auf die Vorlage 1672.8 - 13159 einzutreten und mit 5 Ja- zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung, ihr in der Fassung der vorberatenden Kommission gemäss Vorlage Nr. 1672.9 - 13249 und mit den Anträgen der Stawiko zu folgenden Paragraphen gemäss Detailberatung in Ziffer 4 zuzustimmen:
 - § 35 Abs. 1 Schulgesetz
 - § 37 Abs. 3 Schulgesetz
 - § 6ter Abs. 4 (neu) Lehrpersonalgesetz
- 5.2. die zusätzlich beantragten 3.25 Stellen für den Schulpsychologischen Dienst und die 1.0 Stelle für die Sonderpädagogik zu bewilligen und den Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2009 - 2011 vom 25. September 2008 (BGS 154.212) entsprechend anzupassen;
- 5.3. einstimmig, die erheblich erklärte Motion von Vreni Wicky betreffend Schulunterstützungszentrum vom 29. März 2000 (Vorlage Nr. 763.1 - 10128) als erledigt abzuschreiben.

Zug, 4. Januar 2010

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Staatswirtschaftskommission
Der Präsident: Gregor Kupper

Anhang:

- Kostenvergleich mit ausserkantonalen Sonderschulen

Anhang

Kostenvergleich mit ausserkantonalen Sonderschulen

(Aufstellung der Direktion für Bildung und Kultur vom 13. Januar 2010)

Geistige Behinderung	Sonderschulen Kanton Zug		Sonderschulen anderer Kantone	
	HPZ Hagendorn	HPS Zug	HPZ Hohenrain LU* (keine schwer mehrfachbe- hinderten Kinder)	HZA Ausser- schwyz Freienbach SZ*
Tagesschule	92'250	81'200	56'000	71'000
Internat	184'500		131'000	

Sprach- behinderung	Sonderschulen Kanton Zug		Sonderschulen anderer Kantone	
	Zürcher Sprach- heilschule (Primar)	HPZ Sonnen- berg (Sek I)	HPZ Hohenrain LU*	Mariazell Sursee LU*
Tagesschule	59'800	96'200	61'900	79'200
Internat	89'800	120'700	137'500	127'600

Verhaltens- auffälligkeit	Sonderschulen Kanton Zug			Sonderschulen anderer Kantone	
	Privatschule Dr. Bossard	Tagesschule Erika	Horbach	Schul- und Wohn- zentrum Schachen LU*	Mariazell Sursee LU*
Tagesschule	59'600	69'000	79'800	92'800	83'200
Internat	84'000		159'500	186'400	131'600

* in diesen Einrichtungen hat der Kanton Zug keine Sonderschülerinnen und -schüler.
Alle Pauschalen in CHF exkl. Transportkosten.