

Luzern, 26. November 2024

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT**P 125**

Nummer: P 125
Eröffnet: 29.01.2024 / Bildungs- und Kulturdepartement
Antrag Regierungsrat: 26.11.2024 / Teilweise Erheblicherklärung
Protokoll-Nr.: 1301

Postulat Widmer Reichlin Gisela und Mit. über Massnahmen zur Erfüllung des Sonderschulkonkordats und zur gezielten Behebung des Fachkräftemangels im Bereich schulische Heilpädagogik

Unser Rat wird gebeten, ein Massnahmenpaket zur Erfüllung der im Sonderschulkonkordat 2007 definierten Qualitätsstandards zu erarbeiten und den Fachkräftemangel im Bereich schulische Heilpädagogik zu beheben. Der Kanton soll die integrative und separative Sonderschulung vor dem Hintergrund des steigenden Bedarfes an Sonderschulplätzen und der Begleitung von Schülerinnen und Schülern mit besonderen Bedürfnissen weiterentwickeln.

Das Sonderschulkonkordat ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten und regelt die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Diese erfolgt im Wesentlichen in den drei gemeinsam entwickelten Instrumenten: Terminologie, Qualitätsvorgaben für Anbieter sowie Abklärungsverfahren. Nicht geregelt im Sonderschulkonkordat ist die konkrete Umsetzung der Sonderschulung, welche auf kantonaler Ebene festgelegt wird.

Die aktuelle Bedarfsplanung wurde 2020 im Sonderschulkonzept beschrieben. Da die Sonderschulquote zum damaligen Zeitpunkt stabil bei 3.3 % lag, prognostizierte man nur eine leichte, lineare Zunahme der Lernenden im Sonderschulbereich, parallel zur Entwicklung der Lernendenzahl an der Regelschule. Man ging weiterhin von einer Zunahme insbesondere der integrativen Sonderschulung und einer Stabilisierung oder gar Abnahme der separativen Sonderschulung in den meisten Bereichen aus. Die Anzahl der Lernenden mit Sonderschulbedarf hat sich in den vergangenen Jahren jedoch in verschiedenen Behinderungsbereichen anders entwickelt als prognostiziert. Die Sonderschulquote stieg in den Jahren 2020 bis 2024 um jeweils 0.2 Prozentpunkte auf aktuell 4.0 % relativ stark an. In dieser Zeit stieg die Zahl der separativ beschulten Lernenden von 837 auf 910 (+ 8.7 %) und die Anzahl der integrativ beschulten Lernenden von 635 auf 888 (+ 39.8 %) an. Über die Gründe dieses Anstiegs kann nur spekuliert werden. Bei den Lernenden mit körperlichen Beeinträchtigungen dürfte der medizinische Fortschritt eine Rolle spielen. Im Bereich Verhalten und sozio-emotionale Entwicklung hingegen ist eine kausale Ursache schwierig zu eruieren, auch ein Verweis auf die Corona-Pandemie oder die allgemeine gesellschaftliche Entwicklung bleibt am Ende eine vage Erklärung. Um der Tatsache der steigenden Sonderschulzahlen zu begegnen, hat die DVS das Projekt Verhalten lanciert, welches nun in das Entwicklungsvorhaben «Schulen für alle» überführt wurde. Ihr Rat hat ausserdem das Postulat Schneider Andy und Mit. über ein

bedarfsgerechtes Förderangebot für Kinder mit Verhaltensauffälligkeiten in der Volksschule (P 652) sowie das Postulat Schneider Andy und Mit. über die Weiterführung von Massnahmen zur Linderung und zur Prävention psychosozialer Corona-Folgen im Schulbereich (P 810) erheblich erklärt. Die Umsetzung dieser Forderungen dürfte das Wachstum ein wenig gebremst haben und noch weiter bremsen.

Die im vorliegenden Postulat geforderte Sicherstellung der definierten Qualitätsstandards im Bereich schulische Heilpädagogik (SHP) wird bereits auf mehreren Ebenen gemacht. § 23 der Volksschulbildungsverordnung (SRL Nr. 405) fordert, dass an jeder Schule auf der Grundlage des Qualitätskreislaufs und des kantonalen Orientierungsrahmens Schulqualität ein Qualitätskonzept vorliegt. Entsprechende Methoden und Instrumente, die enthalten sein müssen, sind in der Weisung «Qualitätsmanagement für Schulbehörden und Schulleitungen» festgehalten. Gemäss § 7 der Verordnung über die Sonderschulung (SRL Nr. 409) verfügt jede Sonderschule über ein von der DVS genehmigtes pädagogisches Konzept, welches sich an den Grundsätzen des kantonalen Konzepts für die Sonderschulung orientiert. Die pädagogischen Konzepte der Sonderschulen werden von der Schulaufsicht im Schuljahr 2024/2025 eingefordert und überprüft.

In den Leistungsaufträgen (2024 bis 2028) mit den privaten Sonderschulen ist zudem vereinbart, dass die Leistungserbringerin die «Qualität der Angebote mit einem nachvollziehbaren Qualitätssystem» entwickelt und sichert, «das hinsichtlich des Aufwands und der Wirkung mit jenem der Volksschule vergleichbar ist.» Gemäss § 53 des Volksschulbildungsgesetzes (SRL Nr. 400a) haben private Anbieterinnen für die Errichtung von Schulen, Förderangeboten und schulischen Diensten sowie für das Erteilen von Privatunterricht eine Bewilligung beim zuständigen Departement einzuholen. Nebst dem Prüfen von Voraussetzungen gemäss § 15 der Volksschulbildungsverordnung (SRL Nr. 409) regelt das Bildungs- und Kulturdepartement gestützt auf § 54 des Volksschulbildungsgesetzes (SRL Nr. 400a) in der Betriebsbewilligung auch Bedingungen für den Betrieb und die Aufsicht. Anforderungen und Auflagen werden von der Dienststelle Volksschulbildung überprüft. Die Details, welche über den Regelbereich hinausgehen, werden in der Leistungsvereinbarung geregelt und von der Dienststelle Volksschulbildung jährlich überprüft bzw. aktualisiert. Die sonderpädagogischen Zusatzkosten werden durch den Sonderschulpool finanziert.

Die Abteilung Sonderschulung bearbeitet die pädagogischen, didaktischen und schulorganisatorischen Fragen der Sonderschulung. Die Leitung der Qualitätsgespräche bei kantonalen und privaten Sonderschulen fällt somit in die Verantwortung dieser Organisationseinheit. Sie ist zusammen mit dem Bereich Finanzen und Controlling zuständig für das Finanz- und Projektcontrolling kantonalen Sonderschulen. Gleichzeitig werden jährlich AFP, Jahresabschluss und Budgetierung sowie die Leistungserbringung mit Kennzahlen verfolgt. Die Aufsicht über die privaten Regelschulen liegt im Zuständigkeitsbereich der Schulaufsicht. Der Einbezug der sonderschulspezifischen Leistungen und Themen wird im Aufsichtskonzept Sonderschulung beschrieben, welches bis Ende 2024 neu erstellt wird.

Der «Orientierungsrahmen Schulqualität» unterstützt die Regel- und Sonderschulen dabei, ihre Schul- und Unterrichtsqualität kontinuierlich weiter zu entwickeln. Dabei werden die drei Qualitätsdimensionen Führung und Management, Bildung und Erziehung sowie Ergebnisse und Wirkung angesprochen. Kantonale Sonderschulen erhalten im Rahmen einer externen Evaluation alle sechs Jahre eine Fremdbeurteilung, welche der Schule als Grundlage für die

weiteren Entwicklungsschritte dient und durch die Aufsicht im Rahmen eines Standortgesprächs überprüft wird.

Ausbildungsplätze im Bereich SHP an der pädagogischen Hochschule Luzern (PHLU) sind in ausreichender Anzahl vorhanden und wurden in den vergangenen Jahren stetig ausgebaut. Für den Studiengang Heilpädagogik gibt es zwei Anerkennungsvoraussetzungen: ein anerkanntes Diplom für den Unterricht der Vor- oder Volksschulstufe sowie die Bestätigung über ein bereits bestehendes Anstellungsverhältnis (oder eine Absichtserklärung dazu). Kandidatinnen und Kandidaten, welche diese Voraussetzungen erfüllen und sich bis zum Anmeldeabschluss anmelden, werden aufgenommen. Aktuell gibt es keine Warteliste.

Die PHLU bietet verschiedene Ausbildungswege sowie die Möglichkeit von Quereinstiegen an. Mit einer systematischen Abstimmung verschiedener heilpädagogischer Aus- und Weiterbildungsangebote soll der Zugang/Einstieg in die heilpädagogische Arbeit erleichtert werden und dadurch dem Fachkräftemangel begegnet werden. Erste Erfahrungen (Stand Herbst 2024) deuten darauf hin, dass das entwickelte Konzept das lebenslange Lernen und damit eine höhere Professionalität des Personals in Schulischer Heilpädagogik unterstützt.

Die Studierendenzahlen waren in den vergangenen Jahren schwankend. Folgende Tabelle der letzten zehn Jahre zeigt auf, wie viele Studierende mit Arbeitsort Kanton Luzern das Studium an der PHLU abgeschlossen haben.

Tabelle: Studierende mit Arbeitsort Kanton Luzern mit Abschluss des Studiums an der PHLU

Kalender-jahr	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
LU	24	20	18	16	17	18	19	32	28	23

Eine Studie der PHLU (Müller 2022) befasste sich mit der Ausbildung der Schulischen Heilpädagogen/Heilpädagoginnen und brachte als zentrale Erkenntnis hervor, dass bereits tätige Lehrpersonen zwar gerne die Ausbildung absolvieren würden, aber als Hauptargument dagegen die zeitliche und finanzielle Belastung spricht. Um diese Personen im Schulfeld zu behalten, jedoch auch besser zu qualifizieren, sollen sie in der berufsbegleitenden Ausbildungszeit befristet finanziell unterstützt werden. Unser Rat hat diese Massnahme im Massnahmenpaket zur Attraktivierung des Lehrberufs vorgeschlagen ([Medienmitteilung](#) vom 22. März 2024).

Zusammenfassend können wir konstatieren, dass die bestehenden kantonalen und privaten Sonderschulen über gute Voraussetzungen verfügen, um die angestrebte Angebotsentwicklung u. a. im Bereich Verhalten und sozio-emotionale Entwicklung, Prävention, bei psychischen Beeinträchtigungen, schwersten Verhaltensstörungen oder Früher Förderung bedarfsgerecht umsetzen zu können. Unser Rat erachtet die Erarbeitung eines Massnahmenpakets zur Erfüllung der im Sonderschulkonkordat 2007 definierten Qualitätsstandards als nicht notwendig, da wir diese Qualitätsstandards bereits einhalten. Einverstanden sind wir hingegen mit der Forderung den Fachkräftemangel im Bereich schulische Heilpädagogik zu beheben. Diesbezüglich sind bereits zusätzliche finanzielle Mittel in Höhe von MCHF 1.25 pro Jahr im AFP 2025 – 2028 eingestellt. Aus den genannten Gründen beantragen wir die teilweise Erheblicherklärung des Postulats.