

Kantonsrat

KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 28. Januar 2025
Kantonsratspräsident Zehnder Ferdinand

P 125 Postulat Widmer Reichlin Gisela und Mit. über Massnahmen zur Erfüllung des Sonderschulkonkordats und zur gezielten Behebung des Fachkräftemangels im Bereich schulische Heilpädagogik / Bildungs- und Kulturdepartement

Der Regierungsrat beantragt teilweise Erheblicherklärung.

Stephan Dahinden beantragt Ablehnung.

Gisela Widmer Reichlin hält an ihrem Postulat fest.

Gisela Widmer Reichlin: Der Regierungsrat anerkennt in seinen ausführlichen Darlegungen, dass es weitere Anstrengungen zur Behebung des Mangels an ausgebildeten schulischen Heilpädagoginnen und -pädagogen braucht. Der Regierungsrat vertritt jedoch auch die Haltung, dass zur Erfüllung des Sonderschulkonkordats keine weiteren Massnahmen erforderlich seien. Die Erarbeitung eines Massnahmenpakets, um die erforderlichen Qualitätsstandards einzuhalten, sei überspitzt formuliert überflüssig. Damit macht es sich die Regierung doch etwas zu einfach. Besagte Qualitätsstandards beschreiben sehr klar, dass Leistungsanbieter im Bereich der Sonderpädagogik dem Angebot entsprechend über die nötigen Qualifikationen beziehungsweise über qualifiziertes Personal verfügen müssen. Die Kantone sind gesetzlich verpflichtet, diese Standards zu überprüfen. Der Kanton Luzern entzieht sich jedoch in der Sonderschulverordnung (SRL Nr. 409) dieser Pflicht. Im Kanton Luzern können die Trägerorgane privater Sonderschulen und die privaten Regelschulen mit Sonderauftrag quasi sich selbst beaufsichtigen. Dies verstösst gegen das übergeordnete Sonderschulkonkordat, das ist ja nicht fakultativ ist. Es wurde geschaffen, um die Bundesverfassung, das Behindertengleichstellungsgesetz und die internationalen Konventionen einzuhalten. Die Abgabe der Kontrolle an die jeweiligen Trägerschaften wie Stiftungen und Vereine birgt nun also die Gefahr, dass der Kanton einen blinden Fleck hat und keine systematische Evaluation erfolgt. Dass nun aber pädagogische Konzepte eingefordert und überprüft werden, lässt darauf schliessen, dass auch der Kanton sich in der Pflicht sieht, eine stärkere Kontrolle zu übernehmen. Eine gute Bildung darf nicht dem Zufall überlassen werden, jede Schülerin und jeder Schüler hat auch ein Anrecht auf angemessene Förderung durch qualifiziertes Personal. Das Förderangebot muss dem besonderen Bildungsbedarf und den Bedürfnissen der definierten Zielgruppe entsprechen. Eine Beschulung beispielsweise in kleinen Gruppen ist noch keine sonderpädagogische Massnahme. Im Aufsichtskonzept Sonderschulung sollen nun auch sonderschulspezifische Leistungen und Themen einbezogen werden. Private Regelschulen mit Sonderschulauftrag sollen besser überprüft werden. Was heisst das? Findet eine eigentlich externe Evaluation durch den Kanton statt, wie sie bei kantonalen Sonderschulen vollzogen wird? Oder bleibt es

weiterhin bei individuellen Leistungsvereinbarungen und Aufsichtsgesprächen mit Trägerschaften und deren Schulleitungen? Da das Aufsichtskonzept Sonderschulung bedauernswerterweise noch nicht publiziert wurde, ist eine Beurteilung zum heutigen Zeitpunkt unmöglich. Offen bleibt, ob private Regelschulen mit Sonderschulauftrag künftig aufgefordert werden, die Bedingungen des Sonderschulkonkordats einzuhalten. Eine systematische Erfassung der Leistungserbringung durch eine extreme Evaluation ist zwingend erforderlich. Ich schaue nun vertrauensvoll auf die Publikation des Aufsichtskonzepts Sonderschulung, halte aber nach heutigem Kenntnisstand am Prüfungsauftrag und somit an der Erheblicherklärung fest. Ich danke Ihnen für die entsprechende Unterstützung.

Stephan Dahinden: Die SVP-Fraktion lehnt das Postulat infolge Erfüllung ab, erkennt jedoch den Handlungsbedarf im Hinblick auf die steigenden Sonderschulquoten. Vielmehr müssen wir den Fokus auf die Erarbeitung der notwendigen Massnahmen legen und die Gründe eines Anstiegs analysieren, um entsprechende Schritte einleiten zu können. Die Sonderschulquote ist von 2020 bis 2024 auf 4 Prozent gestiegen. Sowohl die integrative Sonderschulordnung mit 39,8 Prozent wie auch die separate Beschulung mit einem Plus von 8,7 Prozent haben zugenommen. Gründe wie medizinische Fortschritte oder gesellschaftliche Entwicklung lassen Spekulationen offen, und es ist wichtig, dass wir die Ursache ermitteln und somit weitere Massnahmen ergreifen können. Die im Sonderschulkonkordat definierten Qualitätsstandards werden bereits jetzt erfüllt. Es gibt gesetzliche Grundlagen wie die Verordnung über die Volksschulbildung und die Verordnung über die Sonderschule, die ein Qualitätsmanagement vorschreiben. Die pädagogischen Konzepte der Sonderschule werden regelmässig überprüft und private Anbieter haben strenge Auflagen. Der kantonale Orientierungsrahmen Schulqualität unterstützt Schulen bei der kontinuierlichen Weiterentwicklung ihrer Qualität. Zudem sichern externe Evaluationen den Standard. Mit der Massnahme 4 des Massnahmenpakets zur Attraktivierung des Lehrberufs wird dem Fachkräftemangel in der schulischen Heilpädagogik entgegengewirkt. Viele bereits tätige Lehrpersonen würden die Ausbildung gerne absolvieren, nennen aber zeitliche und finanzielle Belastungen als Hürde. Um die Qualität mit Einbezug der bestehenden Lehrpersonen zu verbessern, sollten diese bei der berufsbegleitenden Ausbildung finanziell und zeitlich unterstützt werden. Diese Massnahme kostet jährlich 1,2 Millionen Franken. Wir sind der Meinung, dass die bestehenden Strukturen massgebend ausreichen und die Qualitätsstandards so gewährleistet sind. Zudem wurden mit dem Massnahmenpaket zur Attraktivierung des Lehrberufs bereits ausreichende Massnahmen eingeleitet. Deshalb lehnt die SVP-Fraktion das Postulat infolge Erfüllung ab.

Andy Schneider: Ich ergänze die Ausführungen der Postulantin und beleuchte weitere Aspekte. Zurzeit beschränkt sich die Kontrolle durch den Kanton bei privaten Regelschulen mit Sonderschulauftrag nach der allgemeinen Überprüfung zur Erteilung der Betriebsbewilligung auf die Überprüfung der Jahresrechnungen, den Abschluss einer Leistungsvereinbarung sowie das jährliche Aufsichtsgespräch mit der Schulleitung. Dies kann eine umfassende externe Evaluation bei Weitem nicht ersetzen, wie sie an den kantonalen und auch an den öffentlichen Schulen alle sechs Jahre durchgeführt wird. Ein eigentlich externes Controlling zur Qualitätssicherung mit Dokumentation der pädagogischen Konzepte, Interviews mit Eltern, Interviews mit Lehrpersonen, Aufsichtsbehörden, Befragungen von Schülerinnen und Schülern sowie Unterrichtsbesuche durch den Kanton sind nötig, um auch den Einsatz der finanziellen Mittel des Kantons und der Gemeinden zu garantieren. Das Konzept für die Sonderschulung aus dem Jahr 2020 beschreibt bereits, dass mit der steigenden Anzahl der Lernenden mit Sonderschulbedarf im Bereich Verhalten in den nächsten Jahren zusätzliche Plätze geschaffen werden müssen. Eine Platzierung in privaten

Regelschulen wird dabei nicht als Option genannt. Das bereits gestartete Projekt «Verhalten» wird zwar in das Entwicklungsvorhaben «Schulen für alle» überführt, und ab dem kommenden Schuljahr sollen flächendeckend Lärminseln geschaffen werden. Das nimmt etwas Druck weg, aber trotzdem besteht weiterhin Handlungsbedarf. Dies gilt umso mehr, als die Zahl der Lernenden mit Sonderschulmassnahme stärker zunimmt als vor vier Jahren angenommen. Im Schuljahr 2018/2019 hatten 1390 Lernende eine Sonderschulmassnahme nötig. Fünf Jahre später waren es bereits 400 mehr, also 1798. Der Kantonsrat muss Gewissheit darüber haben, dass alle Institutionen im Bereich Sonderschule ihren Auftrag nach den Qualitätsstandards des Sonderschulkonkordats ausführen. Es müssen Szenarien dargelegt werden, wie der massive Mangel an schulischen Heilpädagogen behoben werden kann. Bei der integrativen Sonderschulung fehlen auf Kindergarten- und Primarstufe 61,5 Prozent vollständig ausgebildete schulische Heilpädagoginnen und -pädagogen und auf der Sekundarstufe sage und schreibe 86,8 Prozent. Aus der Auflistung der Studierendenabschlüsse können wir nicht ablesen, mit welchen Massnahmen dieser Missstand behoben werden soll. Der Kantonsrat als oberstes Aufsichtsorgan benötigt dazu mehr Informationen. Da dringend weitere Massnahmen zur Qualitätssicherung im Bereich Sonderschulung zu ergreifen sind, hält die SP-Fraktion an der Erheblicherklärung fest.

Angelina Spörri: Die Zahl an Kindern mit Sonderschulbedarf ist stark angestiegen, viele von ihnen können integrativ in der Regelklasse unterrichtet werden, ein steigender Anteil braucht aber ein separates Setting in Sonderschulen. Diese Plätze sind aber sehr knapp, was zu langen Wartezeiten führt. Betroffene Kinder mit Sonderschulbedarf zur Not in eine Privatschule zu versetzen ist ein möglicher Weg, sofern diese Schulen über genügend Fachpersonen verfügen und diese Kinder eine optimale Unterstützung und Betreuung erhalten. Die GLP-Fraktion würdigt die bereits eingeleitete Massnahmen, um die Zahl ausgebildeter Fachpersonen im Bildungsbereich zu erhöhen. Dies im Wissen, dass man nicht alle Lücken von heute auf morgen füllen kann. Privatschulen, die Kinder mit Sonderschulbedarf aufnehmen, müssen aus unserer Sicht genau dieselben Vorschriften einhalten wie alle anderen auch. Sie sollen die von der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) verabschiedeten Qualitätsstandards im Bereich Sonderpädagogik einhalten. Aktuell hat der Kanton eine Leistungsvereinbarung mit den Privatschulen und nicht alle Bedingungen des Sonderschulkonkordats sind erfüllt, wie zum Beispiel die externen Evaluationen. Wie im Vorstoss richtig steht, soll der Kanton die integrative und separative Sonderschulung in Anbetracht auf den steigenden Bedarf an Sonderschulplätzen gezielt weiterentwickeln. Es ist aus unserer Sicht unabdingbar, dass hier die grundsätzlichen Grundlagen zur Sonderschulung flächendeckend identisch eingehalten werden. Nur so können wir eine Platzierung in Privatschulen auch akzeptieren. Die Regierung stellt ein Aufsichtskonzept Sonderschulung in Aussicht. Den Inhalt kennen wir noch nicht. Aus Sicht der GLP-Fraktion ist die Forderung des Postulats deshalb zum heutigen Zeitpunkt nicht erfüllt und wir unterstützen deshalb die Erheblicherklärung.

Gerda Jung: Die Herausforderung mit den verschiedensten Settings für die besonderen Bedürfnisse unserer Schülerinnen und Schüler ist uns sehr bewusst. Wir unterstützen Massnahmen und auch die hohen Qualitätsstandards erachten wir als zwingend, um die Settings zielgerecht zu erfüllen. Mit dem vorliegenden Postulat werden Massnahmen zur Erfüllung des Sonderschulkonkordats und zur gezielten Behebung des Fachkräftemangels im Bereich schulische Heilpädagogik gefordert. Wie der Stellungnahme der Regierung zu entnehmen ist, hat der Kanton Luzern gute Qualitätsstandards geschaffen, um den Anforderungen des Sonderschulkonkordats auf Augenhöhe zu begegnen und diese in einer hohen Qualität einzuhalten. Wir sind jedoch gespannt auf den geplanten Aufsichtsbericht

und schauen diesen im Detail an. Je nach Inhaltsreichtum werden wir einen Vorstoss einreichen. Die Mitte-Fraktion unterstützt die Haltung der Regierung und stimmt der teilweisen Erheblicherklärung zu. Im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2025–2028 sind die entsprechenden Mehrmittel zur Behebung der fehlenden Fachkräfte im Bereich der schulischen Heilpädagogik bereits berücksichtigt.

Roger Erni: Das Postulat der SP-Fraktion verlangt in zwei Teilen Massnahmen zur Erfüllung des Sonderschulkonkordats. Das lehnt die Regierung in dieser Form ab. Mit dem zweiten Teil, den Massnahmen zur gezielten Behebung des Fachkräftemangels, ist der Regierungsrat wie auch die FDP-Fraktion einverstanden, dem sagen wir zu. Wären im Moment Schulklassen auf der Tribüne anwesend, könnte man ihnen anhand dieses Postulat die Bedeutung einer teilweisen Erheblicherklärung aufzeigen: Teil 1 wird abgelehnt, von der FDP auch, Teil 2 ist in Ordnung, das ergibt also teilweise Erheblicherklärung, der die FDP-Fraktion einstimmig beipflichtet.

Irina Studhalter: Das vorliegende Postulat fordert ein Massnahmenpaket, aus welchem der Regierungsrat die Hälfte der Forderungen bereits angepackt hat. Massnahmen gegen den Fachkräftemangel in der schulischen Sonderpädagogik sind schon geplant. So bleiben also noch die Massnahmen zum Einhalten der Qualitätsstandards. Diesbezüglich ist man laut Regierungsrat ebenfalls schon weit fortgeschritten. Aus der Perspektive einer Arbeitnehmenden würde ich diesen Auftrag sofort annehmen. In seiner Stellungnahme sieht der Regierungsrat die Relevanz der Qualitätsprüfung und Einhaltung der Standards in der Sonderschulung. Das erwähnte neue Aufsichtskonzept – wir haben es schon mehrfach gehört – wäre für diesen Vorstoss relevant, ist aber nicht öffentlich. Bei einer Erheblicherklärung des Postulats könnte der Regierungsrat das Aufsichtskonzept zeigen, zusammen mit den Massnahmen, die sich daraus ableiten. Vielleicht wäre damit schon ein grosser Teil der Forderung erfüllt. Dank diesem Vorstoss habe ich mich über die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Sonderbeschulung informiert, und ich muss sagen, im Detail liegt der Hund begraben. Die Sonderpädagogik ist reichlich komplex, es scheint nicht alles ganz so rund zu laufen, wie es der Regierungsrat in seiner Stellungnahme schreibt. Vielleicht ist genau das der Grund, weshalb der Regierungsrat kein Interesse zeigt, bei den Qualitätsstandards genau hinzuschauen. Wenn dem so wäre, dann wäre das sehr problematisch. In der Stellungnahme schreibt der Regierungsrat, dass die Qualität in der Sonderbeschulung durch die Verordnung über die Sonderschulung und dem kantonalen Konzept der Sonderschulung geregelt ist. Nach meinem Verständnis gilt aber das Sonderschulkonkordat als höherrangiges Recht und übersteuert damit die kantonalen Grundlagen. Gemäss der Systematischen Rechtsammlung ist das Sonderschulkonkordat übergeordnetes Recht. Dieses Sonderschulkonkordat beinhaltet Qualitätsstandards zur Anerkennung von Leistungsanbietern im Bereich der Sonderpädagogik. Folglich zählen nicht nur die in der Stellungnahme aufgeführten Qualitätsstandards, sondern auch noch höherrangige Qualitätsstandards nach Sonderschulkonkordat. Dass in der Stellungnahme des Regierungsrates ein Durcheinander gemacht oder nur ein Teil der Standards erwähnt wurde, macht mich stutzig und ist für mich Grund genug, den Vorstoss erheblich zu erklären. Ganz offensichtlich gibt es hier nämlich in der Verwaltung noch Unklarheiten zu erklären. Wir müssen bei diesem Thema bedenken, dass es um besonders vulnerable Kinder und Jugendliche geht. Gestern haben wir über den Schutz vor Gewalt von Menschen mit Behinderungen gesprochen und mehrere Rednerinnen und Redner haben betont, dass die betroffenen Personen ein besonders grosses Schutzbedürfnis haben. Wir sprechen hier über ähnlich vulnerable Kinder und Jugendliche. Sie haben es verdient, dass sie fachlich kompetent betreut und begleitet werden von Fachpersonen mit entsprechender Ausbildung und

Fachkompetenz, was rechtlich auch so vorgeschrieben ist. Die Kinder haben es verdient, dass sie eine passende, gute Schulbildung erhalten. Ich möchte zusammenfassend nochmals sagen: Mit der Erheblicherklärung könnte der Regierungsrat detailliert aufzeigen, mit welchen Massnahmen er die Qualität der Sonderschulung kontrolliert und einhält. Die Grüne Fraktion stimmt der Erheblicherklärung zu.

Für den Regierungsrat spricht Bildungs- und Kulturdirektor Armin Hartmann.

Armin Hartmann: Ich sehe keine allzu grossen Differenzen, wir sind uns einig. Wir sind Mitglied dieses Konkordats und dieses Konkordat gilt. Es ist zudem ein höherrangiges Recht und bricht das kantonale Recht. Wir sind uns auch einig, dass wir diesem Recht genügen wollen. Um diesem Recht genügen zu können, brauchen wir eine gute Qualität. Wir benötigen genügend Fachkräfte sowie eine saubere und griffige Aufsicht – diesbezüglich haben wir keine Differenzen zwischen allen Fraktionen. Die Frage lautet, wie die einzelnen Elemente heute erfüllt sind. Roger Erni hat richtig erklärt, weshalb wir am Schluss die teilweise Erheblicherklärung beantragen. Wir sind der Meinung, dass es im Bereich der Qualität unmittelbar keine zusätzlichen Massnahmen braucht. Wir sehen diese Selbstbeaufsichtigung auch bei Privatschulen mit Sonderschulauftrag nicht, denn es wird ein pädagogisches Konzept eingefordert, es braucht ein Qualitätssystem, es gibt diese Gespräche und soweit wir es verbessern wollen, verweise ich auf dieses Aufsichtskonzept, das aktuell noch nicht verabschiedet ist. Irina Studhalter, es geht hier nicht darum, dass wir etwas nicht zeigen wollen, aber das neue Konzept ist noch nicht verabschiedet und deshalb ist es auch noch nicht öffentlich. Wir glauben, dass wir diesbezüglich genügend unterwegs sind und wir unterstützen diesen Punkt deshalb nicht, dass es zusätzliche Massnahmen braucht. Im Bereich der Fachkräfte braucht es grosse Schritte. Der Markt ist trocken, nicht nur im Kanton Luzern, sondern in der ganzen Schweiz. Deshalb haben wir hier verschiedene Massnahmen angekündigt, die wir auf den 1. August auch umsetzen werden, mit der Massnahme im Bereich Verhalten, insbesondere aber auch mit der zusätzlichen Unterstützung für Ausbildungen in der schulischen Heilpädagogik. Diesen Punkt wollen wir so weiterführen. Stefan Dahinden, wir können den Vorstoss nicht ablehnen, denn der Referenzpunkt ist immer das Datum der Einreichung des Vorstosses. Damals war dieses Massnahmenpaket noch nicht verabschiedet und wir beantragen daher die teilweise Erheblicherklärung. Grundsätzlich verlangt der Vorstoss fünf Elemente. Von diesen fünf Elementen sind einige erfüllt und einige noch nicht. Soweit sie nicht erfüllt sind, wollen wir sie prüfen. Daher empfehlen und beantragen wir die teilweise Erheblicherklärung des Postulats.

In einer Eventualabstimmung zieht der Rat die teilweise Erheblicherklärung der Erheblicherklärung mit 70 zu 37 Stimmen vor. In der definitiven Abstimmung erklärt der Rat das Postulat mit 82 zu 25 Stimmen teilweise erheblich.