



Systematische Überprüfung der gemeindlichen und privaten Schulen, Schuljahr 2019/20
Reporting der Schulaufsicht



Fokusthema bei gemeindlichen Schulen: Entscheide der «Besonderen Förderung»
Fokusthema bei Privatschulen: «Schularzt-Dienst»

Impressum

Verantwortlicher
Direktion für Bildung und Kultur

Verantwortlicher
Amt für gemeindliche Schulen
Abteilung Schulaufsicht

Direktion für Bildung und Kultur
Amt für gemeindliche Schulen
Abteilung Schulaufsicht
Artherstrasse 25, 6300 Zug
www.zg.ch/schulaufsicht

Abteilung Schulaufsicht

Markus Kunz, Leiter Schulaufsicht
Fabienne Schurr, Sachbearbeiterin Schulaufsicht
Andrea Lier, Sachbearbeiterin Schulaufsicht
Helen Keiser, Juristische Mitarbeiterin

Zug, 17. Oktober 2019
GEVER DBK AGS 4.9 / 5 / 23010

Der Bericht geht an:

- Direktion für Bildung und Kultur
- Amt für gemeindliche Schulen
- Bildungsrat
- Schulpräsidien der gemeindlichen Schulen
- Rektoren der gemeindlichen Schulen
- Trägerschaften der Privatschulen
- Schulleitende der Privatschulen
- Gesundheitsdirektion

Inhalt

1. Vorwort	5
2. Grundlagen	5
3. Ziel der systematischen Überprüfung	5
4. Vorgehensweise im 6-Phasen-Modell der systematischen Überprüfung	6
5. Thematik im Schuljahr 2019/20	7
5.1. Gemeindliche Schulen - Entscheide der «Besonderen Förderung»	7
5.2. Privatschulen - «Schularzt-Dienst»	9
6. Stichprobe - Extrapolation der Ergebnisse	11
7. Ergebnisse der Überprüfung - Gemeindliche Schulen «Entscheide der Besonderen Förderung»	12
7.1. Kantonale Erfüllungsquote - Gesamtbilanz	12
7.2. Kommunale kriterienbezogene Erfüllungsquoten	13
7.3. Fehleranalyse nach Massnahmen der «Besonderen Förderung»	14
7.4. Fehleranalyse nach Kriterien	17
7.5. Allgemeine Hinweise der Schulaufsicht	19
7.6. Abschluss des Verfahrens	20
8. Ergebnisse der Überprüfung - Privatschulen «Schularzt-Dienst»	22
8.1. Gesamtbilanz aller Privatschulen	22
8.2. Mängelanalyse - Schwerwiegendste Fehler	24
8.3. Fehleranalyse in Bezug auf die fehlende Umsetzung des Schularzt-Dienstes	24
8.4. Allgemeine Hinweise der Schulaufsicht	26
8.5. Abschluss des Verfahrens	26
9. Bilanzierende Feststellungen der Schulaufsicht	28
9.1. Gemeindliche Schulen - «Entscheide der Besonderen Förderung»	28
9.2. Privatschulen - «Schularzt-Dienst»	30
10. Steuerungswissen für den Kanton Zug	31
10.1. Vorübergehende Lernzielanpassungen bei Beeinträchtigung im Lernen	31
10.2. Überdauernde Lernzielanpassungen in ein bis zwei Fächern, bzw. in drei Sprachfächern bei Vorliegen einer LRS	35
10.3. Regelmässige Datenerhebung im Bereich der «Besonderen Förderung»	35
11. Quellenangaben	36

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: 6-Phasen-Modell	6
Abbildung 2: Erfüllungsquote Entscheide	12
Abbildung 3: Kategorisierte kommunale Erfüllungsquoten	13
Abbildung 4: Fehlerquellen in Bezug auf die Massnahmen der «Besonderen Förderung»	15
Abbildung 5: Fehlerquellen in Bezug auf Kriterien	17
Abbildung 6: Gar kein Schularzt-Dienst vs. Schularzt-Dienst nur in Teilbereichen	23
Abbildung 7: Schwerwiegendste Fehler	24
Abbildung 8: Fehlende Umsetzung von Aufgaben des Schularzt-Dienstes	25
Abbildung 9: Primarstufe «vLZA Beeinträchtigung im Lernen» vs. «üLZA Lernbehinderung»	32
Abbildung 10: Sek I «vLZA Beeinträchtigung im Lernen» vs. «üLZA Lernbehinderung»	33
Abbildung 11: Entwicklung der Zuweisungsquoten in die Werkschule	34

1. Vorwort

Seit dem Schuljahr 2015/16 überprüft die Schulaufsicht des Kantons Zug, zusätzlich zu den bereits praktizierten Verfahren, die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und kantonalen Vorgaben in den gemeindlichen und privaten Schulen in offensiv-systematischer Vorgehensweise. Als Grundlage dient eine Dreijahresplanung der Prüfbereiche. Im Schuljahr 2019/20 wurden bei den gemeindlichen Schulen die Entscheide der «Besonderen Förderung» und bei den privaten Schulen der «Schularzt-Dienst» überprüft.

2. Grundlagen

Dem Regierungsrat (RR) obliegt die Oberaufsicht über das gesamte Schulwesen im Kanton, soweit sie ihm durch Verfassung und Gesetz zugewiesen ist. Die Direktion für Bildung und Kultur (DBK) übt für den RR die Aufsicht über die gemeindlichen und privaten Schulen aus. Die «Ausübung» der Aufsicht bedeutet die operative Zuständigkeit der DBK, Abklärungen zu treffen und dem RR nötigenfalls Bericht und Antrag zu Massnahmen zu unterbreiten. RR und DBK sind damit auf kantonaler Ebene je in ihrem Zuständigkeitsbereich für die Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen im Bildungswesen verantwortlich. Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe ist direktionsintern die Abteilung Schulaufsicht damit beauftragt, die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen sowie der kantonalen Vorgaben an den gemeindlichen und privaten Schulen zu prüfen und allenfalls notwendige Massnahmen zu beantragen (§ 8^{bis} SchulV¹). Die Aufsichtsfunktion ist ebenfalls im Rahmenkonzept «Gute Schulen»² in Element 11 «Bildungsmanagement und -controlling» festgehalten. Zudem informiert die Broschüre «Schulaufsicht»³ über das Verfahren der Schulaufsicht bei Missständen auf Ebene «Schule».

3. Ziel der systematischen Überprüfung

Die Gemeinden sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an Verfassung und Gesetzgebung gebunden. Grundsätzlich hat der Kanton zu prüfen, ob die Gemeindetätigkeit mit dem kantonalen Recht, wie auch mit dem Bundes- und dem Gemeinderecht, übereinstimmt. Mit der systematischen Überprüfung nimmt die Schulaufsicht die ihr in diesem Kontext zugewiesene Aufgabe wahr. Die Überprüfung erfolgt transparent und massvoll. Sie fördert und unterstützt das Vertrauen in das Zuger Bildungswesen, ohne die Zuständigkeiten der Schulen zu untergraben. Sie fokussiert auf die formalen Aspekte der Einhaltung von Vorgaben. Darunter werden Bestimmungen und Vorgaben in der Schulgesetzgebung bzw. in RR- und Bildungsratsbeschlüssen verstanden, die als wichtige rechtliche Bedingungen für die Schulen erachtet werden. Nicht die Qualität der Umsetzung von Vorgaben wird dabei untersucht, sondern lediglich deren Umsetzung und Einhaltung. In der Regel werden diesbezügliche Feststellungen der Schulaufsicht in digitaler Form erfolgen: Einhaltung der Vorgaben «ja» oder «nein».

¹ Verordnung zum Schulgesetz vom 7. Juli 1992 (SchulV; BGS 412.111)

² Rahmenkonzept Gute Schulen - Qualitätsmanagement an den gemeindlichen Schulen, 2. Auflage, Direktion für Bildung und Kultur, Amt für gemeindliche Schulen, 9. November 2011

³ Amt für gemeindliche Schulen: Schulaufsicht - Aufgaben, Zuständigkeiten, Abläufe und Kompetenzen, Ausgabe 2014

4. Vorgehensweise im 6-Phasen-Modell der systematischen Überprüfung

Die Schulaufsicht ist bei der Überprüfung der gemeindlichen und privaten Schulen nach dem 6-Phasen-Modell der systematischen Überprüfung vom Juni 2014 vorgegangen, welches den Verfahrensablauf eingehend beschreibt (s. www.zg.ch/schulaufsicht - Link: «[Systematische Überprüfung](#)»). Es wird im vorliegenden Bericht darauf verzichtet, die einzelnen konkreten Aktivitäten aller Involvierten anhand sämtlicher Phasen dieses Modells zu beschreiben. Ziel des vorliegenden Berichtes ist die Ergebnispräsentation der Überprüfung bzw. die Offenlegung der Feststellungen bei der Überprüfung durch die Schulaufsicht (Phase 6). Die Ergebnisse der Datenkontrolle bzw. die Datenauswertung bilden das Kernstück dieses Reportings und werden deshalb nachgelagert und ausführlich in Kapitel 7 und 8 präsentiert. Die privaten und gemeindlichen Schulen wurden mit Schreiben der Schulaufsicht vom 5. und 12. September 2019 über die individuellen Ergebnisse der Überprüfung sowie die erforderlichen Korrekturmassnahmen orientiert. Die Schulaufsicht wurde anschliessend seitens der betroffenen Schulen über die intendierten Massnahmen bis 16. Oktober 2019 in Kenntnis gesetzt.

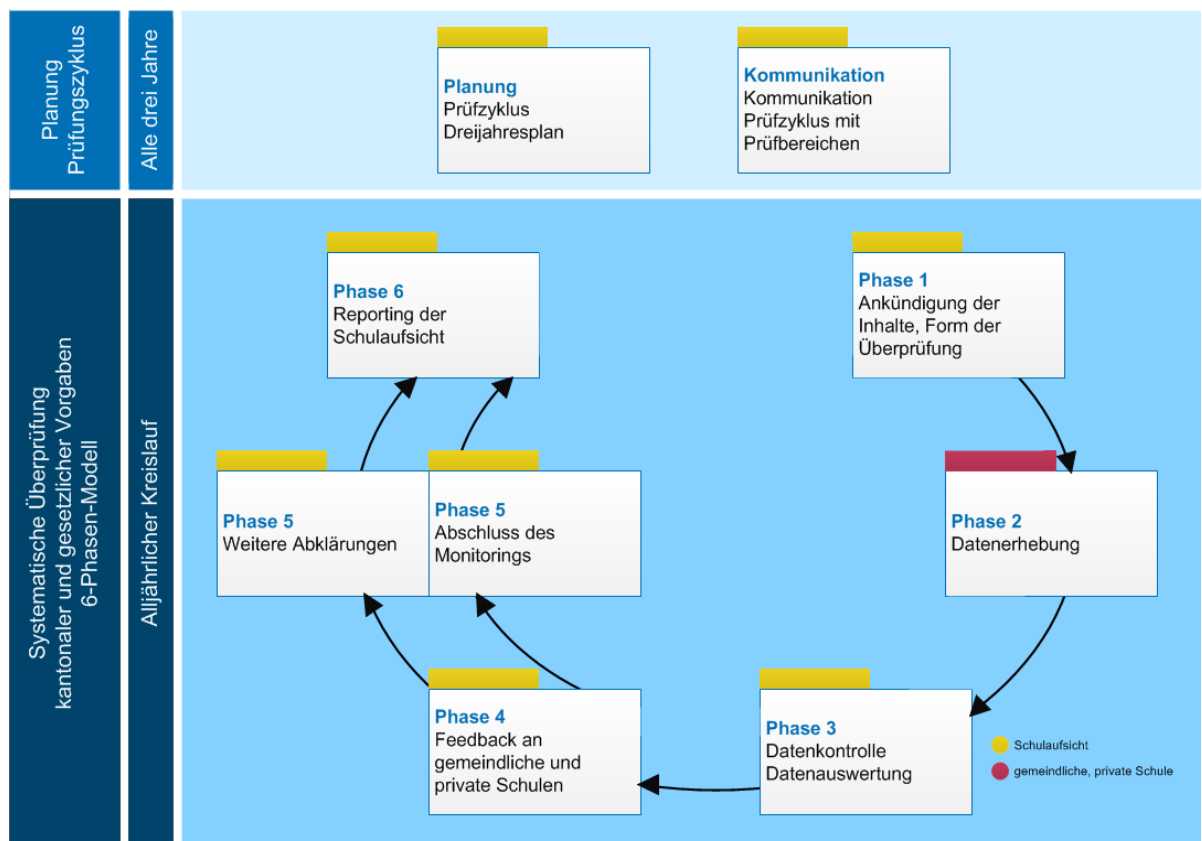


Abbildung 1: 6-Phasen-Modell

5. Thematik im Schuljahr 2019/20

5.1. Gemeindliche Schulen - Entscheide der «Besonderen Förderung»

Bei den gemeindlichen Schulen standen die Entscheide der «Besonderen Förderung» im Fokus, für welche die Rektoren der gemeindlichen Schulen zuständig sind. Die Leitfrage lautete, ob diese Entscheide korrekt verfasst und ob dabei alle wichtigen rechtlichen Vorgaben eingehalten wurden. Den Massnahmen der «Besonderen Förderung» liegen schriftliche Entscheide des Rektors zugrunde. Diese müssen unter anderem die Massnahmen selbst, die Gründe dafür, die betroffenen Fächer, die Dauer, die Auswirkungen auf das Zeugnis und die weitere Laufbahn sowie die Rechtsmittelbelehrung enthalten.

Untersucht wurden die Entscheide zu folgenden Massnahmen der «Besonderen Förderung»:

- Zuweisung in Kleinklasse (KK) für teilweise schulbereite Kinder bzw. integrative Variante
- Zuweisung in KK für besondere Förderung bzw. integrative Variante (Verhaltensauffälligkeit)
- Überdauernde Lernzielanpassungen (ülZA) in 1 - 2 Fächern
- üLZA in maximal 3 Sprachfächern bei Lese-Rechtschreib-Störung
- Vorübergehende Lernzielanpassungen (vLZA) aufgrund eines besonderen Ereignisses
- vLZA wegen ungenügender Deutschkenntnisse (DaZ-Klasse bzw. integrative Variante)
- vLZA wegen fehlendem Fremdsprachenunterricht vor der Wohnsitznahme im Kanton Zug
- Fachdispensation in Zusammenhang mit üLZA
- vLZA in mehreren Fächern bei Schülerinnen und Schülern mit Beeinträchtigungen im Lernen (mit Beizug des Schulpsychologischen Dienstes)
- Zuweisung in KK für besondere Förderung, in Werkschule bzw. integrative Variante (ülZA wegen Lernbehinderung, mit Beizug des Schulpsychologischen Dienstes)
- Früherer Schuleintritt
- Überspringen der Klasse

Die folgenden Prüfkriterien wurden den gemeindlichen Schulen ca. drei Monate vor Beginn der Überprüfung vor Ort zugestellt.

	Allgemeine Kriterien bei allen Entscheiden der «Besonderen Förderung»	ja✓	Bemerkungen
1	Ein schriftlicher Entscheid des Rektors liegt vor.		
2	Die Gründe für die erforderlichen Massnahmen werden im Entscheid genannt.		
3	Die Massnahmen entsprechen den rechtlichen Grundlagen.		
4	Aus dem Dossier geht hervor, dass den Erziehungsberechtigten das rechtliche Gehör gewährt wurde.		
5	Auf dem Entscheid wird die korrekte Rechtsmittelbelehrung wiedergegeben.		

	Kriterien Entscheide der «Besonderen Förderung» bei LZA	ja✓	Bemerkungen
6	Aus dem Entscheid geht hervor, ob es sich um überdauernde oder vorübergehende Massnahmen (üLZA - vLZA) handelt.		
7	Die von den Massnahmen betroffenen Fächer werden im Entscheid genannt.		
8	Im Entscheid wird auf den Notenverzicht im Zeugnis und die Beurteilung mittels Lernbericht in den betroffenen Fächern hingewiesen.		
9	Bei vLZA wird die Dauer der Massnahmen im Entscheid festgelegt.		
10	Aus dem Dossier/Entscheid geht hervor, dass bei laufbahnbestimmenden Massnahmen sowie bei vLZA in mehreren Fächern bei SuS mit Beeinträchtigungen im Lernen aufgrund einer Stellungnahme des SPD (Datum) entschieden wurde.		
11	Auf die schulischen Konsequenzen bei laufbahnbestimmenden Massnahmen wird im Entscheid hingewiesen.		

5.2. Privatschulen - «Schularzt-Dienst»

Bei den Privatschulen stand die Überprüfung des «Schularzt-Dienstes» im Fokus. Gemäss §§ 13 und 14 SchulV ist vorgesehen, dass die Privatschulen einen Schularzt-Dienst wie an den öffentlich-rechtlichen Schulen zu organisieren und den Schularzt mit den entsprechenden Aufgaben zu beauftragen haben.

Beim Prüfungssetting wurde ein dreistufiges Verfahren gewählt, das wie folgt gestaltet war:

1. Geprüft wurden die **Verträge der Privatschulen** mit den Schulärzten, welche im Schuljahr 2018/19 gültig waren. Diese Verträge wurden von den Privatschulen eingereicht. Im Fokus stand die Frage, ob die Privatschulen ihre Schulärzte mit sämtlichen in § 13 SchulV aufgeführten Aufgaben schriftlich beauftragt hatten.
2. Als zweites Element fand eine schriftliche **Befragung der Schulärzte** aller Privatschulen mittels Frage- bzw. Kriterienbogen statt. Ziel war es, herauszufinden, welche Aufgaben die Schulärzte im Schuljahr 2018/19 tatsächlich an den Privatschulen wahrgenommen hatten.

Die folgenden Kriterien konnten die Schulärzte jeweils unter «Auftrag» oder unter «Umsetzung» mit «ja», «nein» oder «nie vorgekommen» beantworten:

Kriterien «Schularzt-Dienst an Privatschulen»	
1	Erstattung Tätigkeitsbericht nach Ende eines Schuljahres zuhanden der Trägerschaft der Privatschule und des Kantonsarztes
2	Untersuchung zur Überwachung des Gesundheitszustandes aller Kindergartenschüler unmittelbar vor dem Übertritt in die Primarstufe und der übrigen Schüler im 5. und 8. Schuljahr (Reihenuntersuchung, wenn entsprechende Klassen geführt werden)
3	Eintragen des Untersuchungsergebnisses dieser Reihenuntersuchung in eine ärztliche Schülerkarte
4	Orientierung der Erziehungsberechtigten über festgestellte Mängel oder Krankheiten, die eine ärztliche Behandlung, Überwachung oder weitere Abklärung als notwendig erscheinen lassen
5	Durchführung von Impfungen und ausserordentlichen Untersuchungen nach Weisungen der Gesundheitsdirektion
6	In besonderen Fällen: Untersuchung von einzelnen Schülern auf Antrag des Schulpsychologischen Dienstes, eines Psychiaters, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, einer Fürsorgeinstitution oder einer Lehrperson auch ausserhalb der ordentlichen generellen Kontrolle
7	Beratung der Trägerschaft, Leitung und Lehrerschaft der Privatschule in allen die Schule belangenden Fragen der Gesundheitspflege und der Präventivmedizin
8	Zustellung dieser Schülerkarte beim Schulaustritt an die Erziehungsberechtigten (auf Verlangen) oder Vernichtung der Karte

3. Als letztes Element der Überprüfung galt die **Befragung des zuständigen stellvertretenden Kantonsarztes**, Dr. Hanspeter Kläy. Er beurteilte aus seiner Sicht, welche Aufgaben von den Schulärzten erfüllt wurden.

Die folgenden Kriterien wurden dem zuständigen Kantonsarzt zur Bearbeitung zugestellt. Bei jeder einzelnen Privatschule konnte «erfüllt», «nicht erfüllt» oder «kann nicht beurteilt werden» eingetragen werden.

1	Erstattung eines Tätigkeitsberichtes nach Ende des Schuljahres z.H. des Kantonsarztes
2a	Untersuchung zur Überwachung des Gesundheitszustandes (Reihenuntersuchung) - <u>aller Kindergarten</u> schüler unmittelbar vor dem Übertritt in die Primarstufe, ...
2b	- und der übrigen Schüler im <u>5. Schuljahr</u> ...
2c	- und im <u>8. Schuljahr</u> .
3	Eintragen des (Reihen-) Untersuchungsergebnisses in eine ärztliche Schülerkarte
4	Orientierung der Eltern über festgestellte Mängel oder Krankheiten, die eine ärztliche Behandlung, Überwachung oder weitere Abklärung als notwendig erscheinen lassen
5	Durchführung von Impfungen und ausserordentlichen Untersuchungen nach Weisungen der Gesundheitsdirektion
6	Besondere Fälle: Untersuchung von einzelnen Schülern auf Antrag (SPD, Psychiater, KESB, Fürsorgeinstitution, Lehrperson) ausserhalb der ordentlichen Kontrolle
7	Beratung der Trägerschaft, Leitung und Lehrerschaft der Privatschule in allen die Schule belangenden Fragen der Gesundheitspflege und der Präventivmedizin

Die Ergebnisse dieser drei Prüfverfahren wurden in den individuellen Rückmeldungen an die Privatschulen sowie im vorliegenden Reporting einander gegenübergestellt.

6. Stichprobe - Extrapolation der Ergebnisse

Bei den gemeindlichen Schulen wurden die Dossiers der «Besonderen Förderung» sowie die darauf basierenden Entscheide geprüft. Im Fokus standen alle Massnahmen, die im Schuljahr 2018/19 vollzogen wurden, von der 1. Primarklasse bis zur 3. Klasse der Sekundarstufe I.

Die Überprüfung erfolgte anhand von Stichproben, die über verschiedene Klassen und Fördermassnahmen verteilt waren. In den Gemeinden Neuheim, Menzingen und Walchwil wurden je 4 Entscheide und Dossiers der «Besonderen Förderung» kontrolliert, in den mittelgrossen Gemeinden je 6 und in den Gemeinden Zug, Baar und Cham je 10.

Ausgehend von der Anzahl Schülerinnen und Schüler, bei welchen im Schuljahr 2018/19 eine oder mehrere der vorgegebenen Massnahmen der «Besonderen Förderung» vollzogen wurde (368), wurde eine Stichprobe von 72 Entscheiden der «Besonderen Förderung» festgelegt. Dies entsprach einer Stichprobenquote von 20 %. Bei der Überprüfung der Entscheide sowie Dossiers der «Besonderen Förderung» wurden insgesamt 626 Prüfkriterien beurteilt.

Bei der Überprüfung der Privatschulen war eine Festlegung von Stichproben nicht nötig, da der Schularzt-Dienst in jeder Privatschule im Fokus stand.

Obwohl bei der systematischen Überprüfung der gemeindlichen Schulen im laufenden Schuljahr eine Stichprobe von ungefähr 20 % festgelegt wurde, muss Folgendes festgehalten werden:

Die im vorliegenden Bericht festgehaltenen Prozentzahlen, Aussagen und Schlussfolgerungen (Kapitel 7 bis 9) beziehen sich ausschliesslich auf die Stichproben. Eine Extrapolation der Ergebnisse auf die gesamte Anzahl Schülerinnen und Schüler mit Massnahmen der «Besonderen Förderung» ist aus diesem Grunde nicht sinnvoll.

7. Ergebnisse der Überprüfung - Gemeindliche Schulen «Entscheide der Besonderen Förderung»

Bei der Überprüfung der Dossiers der «Besonderen Förderung» von 72 Schülerinnen und Schülern wurde zwischen fünf «allgemeinen Kriterien», die auf sämtliche Entscheide der «Besonderen Förderung» zutreffen, und zusätzlichen sechs «Kriterien bei Lernzielanpassungen (LZA)» unterschieden, die nur zur Anwendung gelangten, wenn LZA vorgenommen wurden.

7.1. Kantonale Erfüllungsquote - Gesamtbilanz

21 der geprüften 72 Entscheide der «Besonderen Förderung» wurden in allen Belangen, d. h. in Bezug auf sämtliche für den Entscheid relevanten Kriterien, korrekt erstellt. Dies entspricht einer Quote von 29.2 %. Bei insgesamt 51 Entscheiden der «Besonderen Förderung» wurden Abweichungen von den rechtlichen Vorgaben festgestellt (70.8 %).

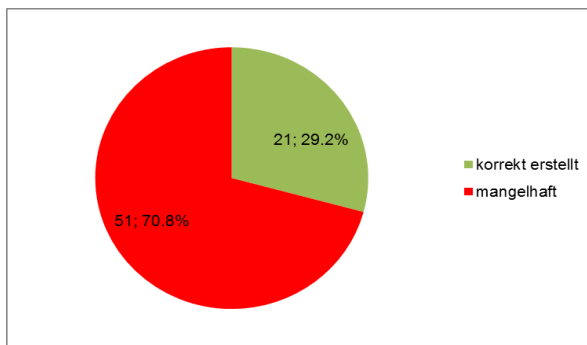


Abbildung 2: Erfüllungsquote Entscheide

Dieses Resultat erscheint in seiner deutlichen Ausprägung auf den ersten Blick bedenklich. Allerdings gilt es, zwei wesentliche Umstände bei der Interpretation der Grafik zu berücksichtigen:

- A) Die Grafik stellt nur die vollständig korrekten Entscheide den mangelhaften Entscheiden gegenüber. Bei vielen Entscheiden wurde jedoch nur ein geringfügiger Mangel festgestellt, womit der ganze Entscheid als mangelhaft beurteilt wurde.
- B) Die Abweichungen werden in dieser Grafik nicht gewichtet, analysiert oder in Schweregrade eingeteilt. Insbesondere bezüglich des Schweregrades der Abweichungen von den rechtlichen Grundlagen ist das Spektrum sehr gross. Dies verdeutlichen folgende beiden Beispiele:

- Als geringfügige Abweichung erachtete es die Schulaufsicht, wenn bspw. auf einem Entscheid des Rektors, in dem das Überspringen einer Klasse verfügt wird, die Rechtsmittelbelehrung fehlte, der Entscheid jedoch unter Einverständnis aller Beteiligten, so auch der Erziehungsberechtigten, erfolgte. Zum einen wirkt sich der Entscheid positiv für das Kind aus und zum anderen wird der Entscheid nur im Einvernehmen mit den Eltern getroffen. Sicher muss das Versäumnis aus formal-juristischen Gründen beanstandet werden, allerdings werden die Rechte der Eltern im vorliegenden Fall aufgrund der Einigkeit bzgl. der Massnahme kaum beeinträchtigt.

- Als besonders gravierende Abweichung von den rechtlichen Grundlagen muss allerdings der Entscheid des Rektors betrachtet werden, mit welchem überdauernde Lernzielanpassungen in mehreren Fächern aufgrund einer Lernbehinderung verfügt werden, obwohl die Lernbehinderung durch den Schulpsychologischen Dienst (SPD) nie ausgewiesen wurde. Hier wird eine einschneidende, laufbahnbestimmende Massnahme verfügt, die dazu führt, dass diese Schülerin bzw. dieser Schüler in Bezug auf ihre bzw. seine schulischen und beruflichen Laufbahnmöglichkeiten eingeschränkt wird, obwohl die erforderliche und entscheidende Grundlage für diesen Entscheid, die Feststellung der Lernbehinderung durch den SPD, fehlt. Damit wird ein Schulkind klar stigmatisiert.

Die beiden grundlegend verschiedenen Abweichungen von den rechtlichen Grundlagen werden in der Grafik «Abbildung 2» nicht unterschieden.

7.2. Kommunale kriterienbezogene Erfüllungsquoten

Insgesamt wurden bei den 72 Entscheiden der «Besonderen Förderung» 626 Kriterien geprüft. 504 Kriterien wurden gesamthaft erfüllt (80.5 %), 122 Kriterien wurden nicht erfüllt (19.5 %). Die Gemeinden zeigen bezüglich der Erfüllungsquoten der einzelnen Kriterien deutliche Unterschiede. Bei genauerer Betrachtung können die Gemeinden in vier Gruppen eingeteilt werden:

1. Erfüllungsgrad zwischen 90 und 100 % erfüllt
2. Erfüllungsgrad zwischen 80 und 89 % erfüllt
3. Erfüllungsgrad zwischen 70 und 79 % erfüllt
4. Erfüllungsgrad zwischen 60 und 69 % erfüllt.

Während zwei Gemeinden die vorgegebenen Kriterien in einem Grad von 90 und 98 % erfüllten, erfüllten drei Gemeinden diese mit 85 % und 86 %, weitere vier Gemeinden zwischen 73 % und 78 % und zwei Gemeinden mit 68 und 69 %. Die Unterschiede der Ergebnisse unter den Gemeinden sind beachtlich.

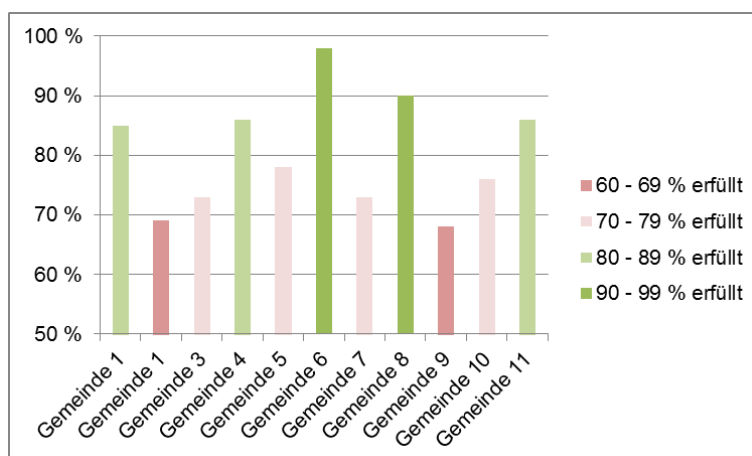


Abbildung 3: Kategorisierte kommunale Erfüllungsquoten

Auch in diesem Zusammenhang und in Bezug auf die vorangehende Grafik gilt ein vergleichbarer und relativierender Einwand wie im Kapitel 7.1. zu Abbildung 2. Denn eine Gemeinde könnte bspw. 90 % sämtlicher Kriterien erfüllen und damit den Schein erwecken, ein gutes Resultat erzielt zu haben. Sollte es sich bei den 10 % Abweichungen von den rechtlichen kantonalen Vorgaben jedoch nur um schwerwiegende Verstösse handeln, wäre dies mehr zu beanstanden als eine 25 %-ige Abweichung einer anderen Gemeinde, die sich aus lauter geringfügigen Mängeln ergeben würde. Es konnten allerdings in ein und derselben Gemeinde nicht nur schwerwiegende und in einer anderen Gemeinde nicht nur geringfügige Abweichungen festgestellt werden. Mit Ausnahme von einer Gemeinde deckten die verschiedenen Schweregrade der Abweichungen in allen übrigen Gemeinden ein breites Spektrum ab.

Eine Gemeinde gilt es, besonders zu erwähnen. In dieser Gemeinde (auf Abbildung 3 die Gemeinde 6) wurden die Entscheide im Bereich der «Besonderen Förderung» entsprechend den geltenden Vorgaben getroffen. Die inhaltlichen, formalen und juristischen Aspekte überzeugten in allen Belangen. Um zu diesem Ergebnis zu gelangen, musste diese Gemeinde eine seriöse Grundlagenarbeit leisten, die in Anbetracht der Bedeutung solcher Entscheide für die schulische Laufbahn der Schülerinnen und Schüler äusserst wertvoll ist. Das Engagement dieser Gemeinde wurde entsprechend verdankt.

7.3. Fehleranalyse nach Massnahmen der «Besonderen Förderung»

Die Analyse der Fehlerquellen erfolgt auf der Basis des Totals aller nicht erfüllten Kriterien (122) in Bezug auf die folgenden Massnahmen der «Besonderen Förderung»:

- A: Zuweisung in KKts bzw. integrative Variante
- B: Zuweisung in KKbF bzw. integrative Variante (Verhaltensauffälligkeit)
- C: üLZA in 1-2 Fächern (nicht gleichzeitig Deutsch und Mathematik)
- D: üLZA in maximal 3 Sprachfächern bei LRS
- E: vLZA aufgrund eines besonderen Ereignisses
- F: vLZA wegen ungenügender Deutschkenntnisse (DaZ-Klasse bzw. integrative Variante)
- G: vLZA wegen fehlendem Fremdsprachenunterricht vor Wohnsitznahme im Kanton Zug
- H: Fachdispensation in Zusammenhang mit üLZA
- I: vLZA in mehreren Fächern bei SuS mit Beeinträchtigungen im Lernen (mit Bezug SPD)
- J: Zuweisung KKbF, Werkschule bzw. integr. Variante (üLZA w. Lernbehinderung, Bezug SPD)
- K: Früherer Schuleintritt
- L: Überspringen der Klasse
- M: Andere Massnahmen (unzulässige Massnahmen)

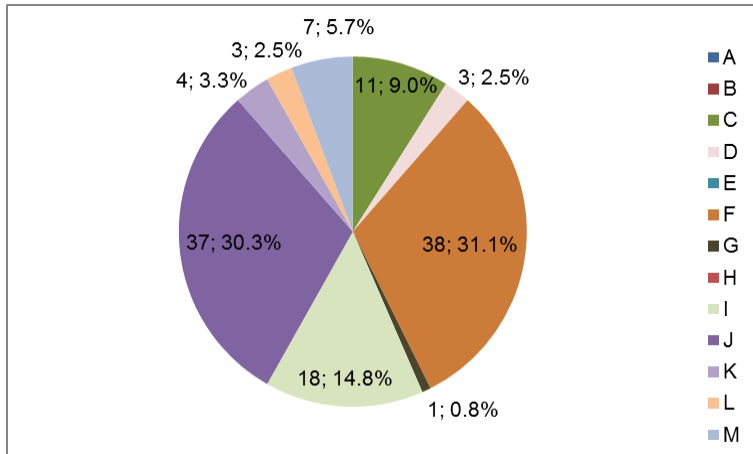


Abbildung 4: Fehlerquellen in Bezug auf die Massnahmen der «Besonderen Förderung»

Die Grafik zeigt auf, dass einige Massnahmen der «Besonderen Förderung» einwandfrei oder lediglich mit ganz geringfügigen Abweichungen beschlossen wurden. Bei diesen kann den Gemeinden ein sehr sorgsames Vorgehen attestiert werden. Folgende Bereiche können deshalb von einer weiteren Fokussierung ausgeschlossen werden:

- A: Zuweisung in KKts bzw. integrative Variante (0 Fehler)
- B: Zuweisung in KKbF bei Verhaltensauffälligkeit bzw. integrative Variante (0 Fehler)
- E: vLZA aufgrund eines besonderen Ereignisses (0 Fehler, bzw. bei Stichproben nie vorgekommen)
- G: vLZA wegen fehlendem Fremdsprachenunterricht vor Wohnsitznahme im Kanton Zug (1 Fehler = zu geringe Anzahl Fehler, um Aussagen zu machen)
- H: Fachdispensation im Zusammenhang mit üLZA (0 Fehler, bzw. bei Stichproben nie vorgekommen)
- L: Überspringen der Klasse (3 Fehler: Fehlende Rechtsmittelbelehrung, was angesichts der Tatsache, dass das Überspringen nur im Einverständnis und meist auf Antrag der Erziehungsberechtigten erfolgt, in diesem Kontext nicht gravierend ist).

In besonderen Fokus gelangen indes jene Abweichungen aus Abbildung 4, die häufig vorgekommen sind oder die schwerwiegender Natur sind. Bei Abbildung 4 und den nachfolgenden Ausführungen wird stets von der betroffenen Massnahme im Bereich der «Besonderen Förderung» ausgegangen. Bei Abweichungen bei ein und derselben Massnahme können verschiedene Kriterien nicht erfüllt sein.

7.3.1. Massnahme C: üLZA in 1-2 Fächern (nicht gleichzeitig Deutsch und Mathematik)

11 nicht erfüllte Kriterien (9 % von allen Abweichungen) wurden bei üLZA in 1 bis 2 Fächern in der Verantwortung der Gemeinde festgestellt. Eine überdauernde Massnahme in der Verantwortung der gemeindlichen Schule, d. h. ohne Beizug des SPD, kann nur bei einer Teilleistungsstörung (LRS oder Dyskalkulie) getroffen werden. Diese Diagnose fehlte mehrheitlich.

Zudem wurden auch Entscheide wie «ülZA in Deutsch und Mathematik» gefällt, obwohl diese Entscheidung nicht ohne Beizug des SPD gefällt werden sollte.

7.3.2. Massnahme D: üLZA in maximal 3 Sprachfächern bei LRS

3 nicht erfüllte Kriterien (2.5 % von allen Abweichungen) wurden auf den Entscheiden betreffend üLZA in 1 bis 2 Fächern wegen einer LRS festgestellt.

7.3.3. Massnahme F: vLZA wegen ungenügender Deutschkenntnisse

38 nicht erfüllte Kriterien (31.1 % von allen Abweichungen) wurden bei vLZA wegen ungenügender Deutschkenntnisse festgestellt. Gelegentlich wurde diese Massnahme vollzogen, obwohl kein entsprechender Entscheid vorlag. Einige Gemeinden haben im Gespräch erklärt, dass sie früher keine solchen Entscheide getroffen hätten, sondern lediglich eine Klasseneinteilung in die KK DaZ oder in die Regelklasse bei der integrativen Variante davon vorgenommen hätten. Entscheide sind jedoch auch in diesem Bereich erforderlich. Zudem ist im Entscheid festzuhalten, in welchen Fächern die vLZA vorgenommen werden und dass ein Lernbericht erstellt wird.

7.3.4. Massnahme I: vLZA in mehreren Fächern bei Beeinträchtigungen im Lernen

18 nicht erfüllte Kriterien (14.8 % von allen Abweichungen) wurden bei vLZA in mehreren Fächern bei Beeinträchtigungen im Lernen festgestellt. Hier wurde manchmal der Grund für die Massnahme nicht angegeben, vereinzelt wurde der Entscheid gefällt, obwohl der SPD die «Beeinträchtigung im Lernen» nicht ausgewiesen hatte oder der SPD wurde gar nicht beigezogen, obwohl dies erforderlich gewesen wäre. Auch auf den Notenverzicht und die Erstellung eines Lernberichtes wurde gelegentlich nicht hingewiesen.

7.3.5. Massnahme J: Zuweisung in KKbF oder Werkschule bzw. integrative Variante (ülZA wegen Lernbehinderung)

37 nicht erfüllte Kriterien (30.3 % von allen Abweichungen) wurden bei üLZA in mehreren Fächern wegen Lernbehinderung festgestellt. Hier wurden mehrmals der Grund für die Massnahme oder die betroffenen Fächer nicht angegeben, vereinzelt wurde nicht auf die laufbahnbestimmende Wirkung (Zuweisung in Werkschule) hingewiesen oder aber der Entscheid wurde getroffen, obwohl der SPD die «Lernbehinderung» nicht ausgewiesen hat, was als Grundlage für den Entscheid erforderlich gewesen wäre.

7.3.6. Massnahme K: Früherer Schuleintritt

4 nicht erfüllte Kriterien (3.3 % von allen Abweichungen) wurden bei der Bewilligung des früheren Schuleintrittes festgestellt. Zum einen wurde der Entscheid einmal zu früh, nämlich für den Eintritt in den freiwilligen Kindergarten gefällt, zum anderen war der Entscheid vielmehr ein Überspringen des obligatorischen Kindergartens als ein früherer Schuleintritt. Als Schuleintritt gilt der Eintritt in den obligatorischen Kindergarten.

7.3.7. Massnahme M: Andere Massnahmen (unzulässige Massnahmen)

7 nicht erfüllte Kriterien (5.7 % von allen Abweichungen) wurden in zwei Entscheiden festgestellt, mit denen Massnahmen beschlossen wurden, die es in der «Besonderen Förderung» nicht gibt. Diese Entscheide hätten in der vorliegenden Form nicht getroffen werden dürfen. Bei einem handelte es sich um vLZA in Mathematik, obwohl eine rechtliche Grundlage für diesen Entscheid fehlte. vLZA können nicht einfach wegen ungenügenden Leistungen oder zur Druckentlastung getroffen werden. Beim anderen wurden derart viele Entscheide getroffen und wieder aufgehoben, dass letztlich kaum eruiert werden konnte, welches der Grund für die verschiedenen Massnahmen war.

7.4. Fehleranalyse nach Kriterien

Über die bisherige Fehleranalyse hinaus, wird im Folgenden eine Analyse aus einem anderen Blickwinkel vorgenommen. Unabhängig von der Massnahme der «Besonderen Förderung» wird der Grund für die Abweichung analysiert. Dieser zeigt sich in den einzelnen Prüfkriterien und kann in verschiedenen Massnahmen der «Besonderen Förderung» festgestellt werden.

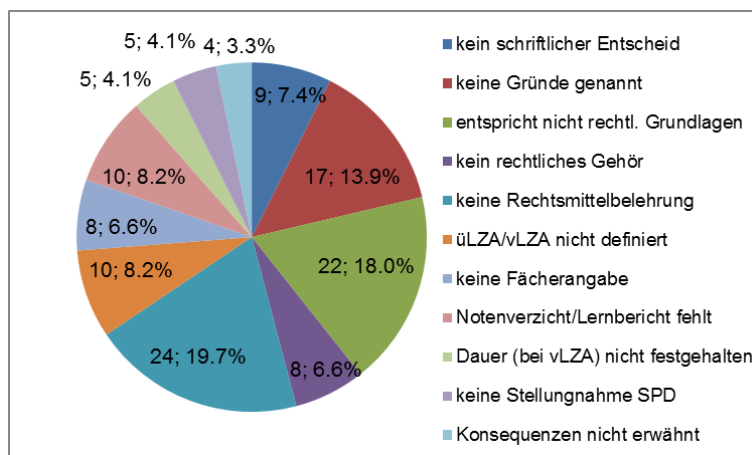


Abbildung 5: Fehlerquellen in Bezug auf Kriterien

7.4.1. Es liegt kein schriftlicher Entscheid für eine Massnahme der «Besonderen Förderung» vor.

In 9 Fällen (in 7.4 % der Abweichungen) lag kein Entscheid des Rektors für die betreffende Massnahme vor. Es ist aber festzuhalten, dass alle Massnahmen der «Besonderen Förderung» einen Entscheid des Rektors erfordern. Hauptsächlich kam dieser Fehler bei der Zuweisung in die KK DaZ oder bei vLZA wegen ungenügender Deutschkenntnisse vor.

7.4.2. Der Entscheid wird nicht begründet.

In 17 Entscheiden (in 13.9 % der Abweichungen) wurde die beschlossene Massnahme nicht begründet. Im Entscheid wird zwar eine Massnahme genannt, der Grund, weshalb diese Massnahme erforderlich war, wurde jedoch nicht erwähnt. Dieses Versäumnis erschwert den Nachvollzug der Massnahme für die Betroffenen.

7.4.3. Der Entscheid entspricht nicht den rechtlichen Grundlagen.

In 22 Entscheiden (in 18 % der Abweichungen) entsprach der Entscheid nicht den Möglichkeiten und rechtlichen Grundlagen der «Besonderen Förderung». Häufig wurden vLZA in einzelnen Fächern beschlossen, dies aufgrund von Leistungsdruck, emotionaler Belastung oder ungenügenden Noten, was nicht zulässig ist. Die gemeindlichen Schulen können vLZA einzig bei «besonderen Ereignissen», «ungenügenden Deutschkenntnissen» und «fehlender Fremdsprache vor Wohnsitznahme im Kanton Zug» oder bei «Beeinträchtigung im Lernen» (nach entsprechender Empfehlung des SPD) verfügen. Auch üLZA bei 1 - 2 Fächern in der Verantwortung der gemeindlichen Schulen wurden verfügt, obwohl keine Teilleistungsstörung (LRS, Dyskalkulie) ausgewiesen wurde. Diese Entscheide hätten so nicht getroffen werden dürfen.

7.4.4. Aus dem Dossier und aus dem Entscheid geht nicht hervor, ob den Erziehungsberechtigten das rechtliche Gehör gewährt wurde.

In 8 Fällen (in 6.6 % der Abweichungen) war in den vorhandenen Unterlagen nicht ersichtlich, ob den Eltern das rechtliche Gehör gewährt wurde. Die meisten Fälle betrafen Situationen, in denen angenommen werden kann, dass das Einverständnis der Eltern vorhanden gewesen ist, bspw. beim Überspringen der Klasse oder bei DaZ. Dennoch sollte in den Unterlagen dokumentiert sein, dass die Massnahme mit den Eltern besprochen wurde.

7.4.5. Die erforderliche Rechtsmittelbelehrung fehlt oder es wurde eine falsche Rechtsmittelinstanz sowie eine falsche Rechtsmittelfrist angegeben.

In 24 Entscheiden (in 19.7 % der Abweichungen) wurden Fehler in Bezug auf die Rechtsmittelbelehrung festgestellt. Entweder fehlte eine Rechtsmittelbelehrung oder sie wurde unvollständig wiedergegeben. In einigen Fällen wurde der Gemeinderat als Rechtsmittelinstanz angegeben anstatt die DBK. Mit diesen Fällen verbunden war auch eine falsche Rechtsmittelfrist. Bei allen Entscheiden der «Besonderen Förderung», auch bei solchen, die im Einvernehmen mit den Eltern getroffen werden, ist eine korrekte Rechtsmittelbelehrung festzuhalten.

7.4.6. Aus dem Entscheid geht nicht hervor, ob es sich um überdauernde oder vorübergehende Lernzielanpassungen handelt.

In 10 Entscheiden (in 8.2 % der Abweichungen) wurde nicht deklariert, ob es sich um üLZA oder um vLZA handelt, da lediglich LZA beschlossen wurden. Da bei vLZA gewährleistet sein muss, dass die betroffenen Schülerinnen und Schüler nach Ablauf der Dauer dieser Massnahme wieder dem Regelklassenprogramm folgen können, besteht ein wesentlicher Unterschied zu einer überdauernden Massnahme, die das Kind bzw. den Jugendlichen in der Regel für den Rest seiner schulischen Laufbahn begleiten wird.

7.4.7. Die von den Massnahmen betroffenen Fächer werden im Entscheid nicht genannt.

In 8 Entscheiden (in 6.6 % der Abweichungen) wurden zwar Massnahmen beschlossen, die LZA zur Folge haben, die betroffenen Fächer wurden jedoch nicht im Entscheid genannt. Da der Rektor über den Notenverzicht im Zeugnis entscheidet (vgl. Kapitel 7.4.8), müssen die betreffenden Fächer genannt werden.

7.4.8. Auf den Notenverzicht und die Erstellung eines Lernberichts in den betreffenden Fächern wird nicht hingewiesen.

In 10 Entscheiden (in 8.2 % der Abweichungen) wurde nicht auf den Notenverzicht im Zeugnis und die Erstellung eines Lernberichtes in den Fächern mit LZA hingewiesen. Da diese Auswirkungen direkt mit der Verfügung von LZA zusammenhängen, sind diese im Entscheid zu erwähnen.

7.4.9. Die Dauer der Massnahme bei vorübergehenden Lernzielanpassungen wird im Entscheid nicht festgehalten.

In 5 Entscheiden (in 4.1 % der Abweichungen), in denen vLZA verfügt wurden, fehlte der Hinweis auf die Dauer der Massnahme. vLZA sollten in der Regel nicht länger als zwei Schuljahre dauern und gewährleisten, dass die betroffenen Kinder und Jugendlichen nach Ablauf dieser Dauer wieder dem Regelklassenprogramm folgen können.

7.4.10. Der SPD wurde bei laufbahnbestimmenden Massnahmen und bei «Beeinträchtigung im Lernen» nicht beigezogen.

In 5 diesbezüglichen Entscheiden (in 4.1 % der Abweichungen) wurde der SPD vorgängig nicht beigezogen, obwohl dies zwingend erforderlich gewesen wäre. Insbesondere die Verfügung einer laufbahnbestimmenden Massnahme ohne Vorliegen einer vom SPD festgestellten Lernbehinderung gilt als schwerwiegender Verstoss gegen die rechtlichen Vorgaben (vgl. Ausführungen im Kapitel 7.1.).

7.4.11. Auf die schulischen Konsequenzen bei laufbahnbestimmenden Massnahmen wurde im Entscheid nicht hingewiesen.

In 4 Entscheiden aufgrund einer Lernbehinderung (in 3.3 % der Abweichungen) wurde zu wenig deutlich auf die schulischen Konsequenzen dieser Massnahme für den betreffenden Schüler bzw. die betreffende Schülerin hingewiesen. Da es sich hierbei um eine einschneidende Massnahme mit grosser Auswirkung auf die weitere schulische und berufliche Zukunft der Betroffenen handelt, ist anzugeben, dass lernbehinderte Schülerinnen und Schüler in der Regel der Werkschule zugewiesen werden.

7.5. Allgemeine Hinweise der Schulaufsicht

Die Schulaufsicht wies mehrere gemeindliche Schulen zudem auf folgende Optimierungsmöglichkeiten hin:

- Da in acht Gemeinden viele Entscheide in Form eines Briefes verfasst wurden, hat die Schulaufsicht diesen Gemeinden empfohlen, im Betreff des Schreibens «Entscheid» oder «Entscheid in Briefform» festzuhalten. Da es sich nicht um einen «Antrag» oder eine «Vereinbarung» handelt, sollten diese Terminologien als Überschrift eines Entscheides vermieden werden.
- Ebenfalls hat die Schulaufsicht sieben gemeindlichen Schulen empfohlen, im Betreff des Entscheides die beschlossene Massnahme und den Grund für die Massnahme zu erwähnen (bspw. «Vorübergehende Lernzielanpassungen wegen ungenügender Deutschkenntnisse»).
- Drei Gemeinden hat die Schulaufsicht darauf hingewiesen, auf den schulinternen Formularen auf die Formulierung «individuelle Lernziele» zu verzichten und stattdessen die Terminologie «angepasste Lernziele» zu verwenden.
- Eine Gemeinde wurde ersucht, den Begriff «Lernzielbefreiung» zu vermeiden.
- Eine Gemeinde wurde ersucht, klare Regelungen zur Aktenführung im Bereich «Besondere Förderung» zu erlassen und entsprechende Prozessabläufe zu definieren, da verschiedene Dossiers unvollständig waren und sogar grundlegende Dokumente fehlten.
- Eine Gemeinde wurde darauf hingewiesen, dass in einem Zeugnis eines Schülers in keinem Fach Noten erteilt wurden, der Lernbericht jedoch nur die Fächer Deutsch und Mathematik abdeckte.

7.6. Abschluss des Verfahrens

Einer der insgesamt 11 gemeindlichen Schulen wurde aufgrund der hervorragenden Umsetzung der kantonalen Vorgaben zur «Besonderen Förderung» und der bereits eingeleiteten Korrekturmassnahmen mitgeteilt, dass die systematische Überprüfung in diesem Schuljahr offiziell abgeschlossen ist.

Die bei den anderen gemeindlichen Schulen erkannten Mängel und Defizite führen nicht zu weiterführenden Interventionen der Schulaufsicht, da fehlerhafte Entscheide der «Besonderen Förderung» nicht nachträglich und nach Ablauf der Beschwerdefrist korrigiert werden können. Aus Fehlern kann jedoch gelernt werden. Aus diesem Grunde hat die Schulaufsicht die Rektoren um Benachrichtigung darüber ersucht (bis 16. Oktober 2019), mit welchen Massnahmen die gemeindlichen Schulen sicherstellen werden, dass die dokumentierten und den Gemeinden mitgeteilten Fehler zukünftig vermieden werden können.

Die fristgerecht eingegangenen Rückmeldungen der Rektoren der gemeindlichen Schulen zeugen von einer sorgsamem Auseinandersetzung mit den Feststellungen der Schulaufsicht und einer seriösen Aufarbeitung der beanstandeten Fälle. Die eingeleiteten Korrekturmassnahmen sind sehr erfreulich und zeugen von einem professionellen Verständnis im Umgang mit Optimierungshinweisen und Qualitätsentwicklung. Die kommunizierten Massnahmen unterstützen die Nachhaltigkeit über das aktuelle Schuljahr hinaus. Mit folgenden - je nach Gemeinde unterschiedlichen - präventiven Massnahmen leisten die Rektoren der gemeindlichen Schulen einen wichtigen Beitrag zur Fehlerverminderung und zum Aufbau von Know-how im Zusammenhang mit einer korrekten Erstellung der Entscheide der «Besonderen Förderung»:

- Detaillierte Analyse der Rückmeldungen der Schulaufsicht in der Schulleitung, bzw. an einer Klausurtagung
- Kontrolle sämtlicher Entscheide der «Besonderen Förderung»
- Information an die Fachschaftsleitung der Schulischen Heilpädagogen über festgestellte Mängel und die eingeleiteten Massnahmen bzw. die eingeleiteten Verbindlichkeiten (durch Rektor)
- Vertiefung mit dem Fachschaftsleiter der «Besonderen Förderung»
- Anpassung der Entscheid-Vorlagen (bspw. korrekte Rechtsmittelbelehrung, Gründe, Dauer der Massnahme, relevante Unterlagen etc.), Testphase und Evaluation der Formulare
- Anpassung bzw. Erarbeitung gemeindeinterner Vorlagen und Formulare
- Konsequente Gewährung des rechtlichen Gehörs
- Verwendung korrekter Terminologien
- Konsequente Nennung der betroffenen Fächer im Entscheid
- Konsequente Erwähnung des Grundes für die Massnahmen der «Besonderen Förderung» im Entscheid, bzw. im Betreff des Entscheids
- Besprechung der Optimierungshinweise der Schulaufsicht in der Schulleitung und Orientierung der Schulkommission (auch über die geplanten Anpassungen)
- Schulung aller Schulleiterinnen und Schulleiter
- Aus- und Absprache mit dem Schulpsychologischen Dienst
- Zuweisungsentscheid treffen bei Zuweisung in KK DaZ, bei Verlängerung der Massnahme erneuter Zuweisungsentscheid
- üLZA in Mathematik und/oder Deutsch nur noch bei ausgewiesener Teilleistungsstörung oder bei Lernbehinderung
- Information an alle Lehrpersonen über die Ergebnisse der Überprüfung an der Frühjahreskonferenz und Sensibilisierung mit entsprechenden Hinweisen auf die optimierten oder präzisierten Prozesse
- Detailliertere Information über die Ergebnisse sowie über die für die Entscheide notwendigen Grundlagen an einer Stufenbesprechung der Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen, der DaZ-Lehrpersonen und der Logopädinnen
- Überprüfung, allenfalls Anpassung bzw. Präzisierung des gemeindeinternen Konzepts «Besondere Förderung» sowie der Prozesse der «Besonderen Förderung»
- Erstellung von entsprechenden Templates im «Office-at-Work» als Vorlage für eine Verfügung für die Schulleitungen
- Führung von Übersichtslisten über die Massnahmen der «Besonderen Förderung»
- Konsequente Ablage der Dokumente im Dossier, Aufbewahrung der Originale auf der Schuladministration
- Erarbeitung einer Checkliste für die Übergabe der Dossiers von SHP zu SHP
- Konsequente Anwendung des «Vier-Augen-Prinzips», Entscheide werden mit Doppeltertschrift unterzeichnet
- Entscheide als solche in der Betreffzeile deklarieren und nicht mehr mit «Vereinbarung» oder «Antrag» überschreiben
- Abschluss des Optimierungsprozesses bis 31. Dezember 2019: Umsetzung aller geforderten Anpassungen bei jedem Entscheid, Abschluss der Vertiefung und Schulung aller Kader
- Unterzeichnung der SSG-Protokolle von allen Teilnehmenden

8. Ergebnisse der Überprüfung - Privatschulen «Schularzt-Dienst»

8.1. Gesamtbilanz aller Privatschulen

In den 17 Privatschulen kontrollierte die Schulaufsicht, ob die Privatschulen einen Schularzt-Dienst wie an öffentlich-rechtlichen Schulen organisieren und den Schularzt mit den entsprechenden Aufgaben beauftragen.

Bilanzierend kann festgehalten werden, dass keine einzige Privatschule einen mit den gemeindlichen Schulen vergleichbaren und mit sämtlichen Aufgaben versehenen Schularzt-Dienst organisiert hat. Die diesbezüglichen rechtlichen Vorgaben werden deshalb von keiner Privatschule vollständig erfüllt. Es bestehen allerdings grosse Unterschiede bezüglich der Umsetzung des Schularzt-Dienstes. Bei einigen Privatschulen werden nur einzelne Aufgaben nicht an den Schularzt übertragen, während in anderen Privatschulen gar kein Schularzt-Dienst errichtet wurde, vereinzelt lediglich ein Notfalldienst.

Im dreistufigen Prüfverfahren der Schulaufsicht wurde in allen Privatschulen die Erfüllung von insgesamt 386 Kriterien überprüft. Lediglich 138 Kriterien wurden von den 17 Privatschulen erfüllt, was einem Erfüllungsgrad von 36 % entspricht. Allerdings ist in Bezug auf die Gesamtanzahl der Prüfkriterien festzuhalten, dass bei jeder Privatschule 8 gleiche Kriterien aus unterschiedlichen Perspektiven beurteilt wurden, aus Sicht der auftraggebenden Privatschule, aus Sicht des umsetzenden Schularztes und aus Sicht des zuständigen Kantonsarztes. Die Ergebnisse der drei Perspektiven konnten einander gegenübergestellt werden, was es der Schulaufsicht möglich machte, nicht nur die fehlende Umsetzung des Schularzt-Dienstes zu eruieren, sondern auch die Ursache für die fehlende Umsetzung. Letztendlich ist von Bedeutung, ob der Schularzt-Dienst so umgesetzt wird, wie er in der SchulV beschrieben wird. Wie dies bewerkstelligt wird, ist grundsätzlich zweitrangig. Im Folgenden wird deshalb nicht mehr von den 386 Kriterien ausgegangen, die sich aufgrund der mehrperspektivischen Befragung zusammensetzen, sondern von den Kriterien, die direkt mit der Umsetzung des Schularzt-Dienstes zu tun haben.

Das schlechte Ergebnis dieser Überprüfung erstaunt vor allem aus zwei Gründen:

1. Zum einen haben 11 der 17 Privatschulen ein Anerkennungsverfahren ab dem Jahr 2008 durchlaufen, in welchem die Schulen explizit auf die Errichtung eines Schularzt-Dienstes aufmerksam gemacht wurden. Die rechtlichen Grundlagen wurden in diesem Zusammenhang ausgehändigt und erläutert. Zudem haben die meisten dieser Schulen den Schularzt-Dienst auch in ihren eigenen Konzepten festgehalten. In den unbefristeten Anerkennungen als Privatschule im Kanton Zug, welche diese Privatschulen von der DBK erhalten haben, ist die Errichtung des Schularzt-Dienstes als Anerkennungs voraussetzung definiert. Zudem wird auf die Aufgaben des Schularzt-Dienstes in § 13 SchulV hingewiesen. Die Privatschulen haben sich zu einem Schularzt-Dienst verpflichtet und deshalb der DBK einen Schularzt bzw. eine Schulärztin angegeben. Zwei weitere schon vor 2008 bestehende Privatschulen haben ab 2008 das Schulangebot erweitert, für welches sie ebenfalls eine Aner-

kennung von der DBK erhalten haben. Auch in diesen Dokumenten wurde der Schularzt-Dienst und die zu erfüllenden Aufgaben in diesem Zusammenhang festgehalten. Nur bei vier Privatschulen, welche über frühere Anerkennungen verfügen, ist der Schularzt-Dienst in der Anerkennung selbst nicht thematisiert worden. Da insofern 13 von 17 Privatschulen im Anerkennungsprozess mündlich und schriftlich sowie in den schriftlichen Anerkennungen selbst über den Schularzt-Dienst informiert gewesen sind, überrascht es, dass die betroffenen Schulen diesen nicht oder nicht ganz in der Praxis umgesetzt haben.

2. Zum anderen wurde allen Privatschulen vor beinahe zweieinhalb Jahren (am 12.04.2017) der «Dreijahresplan der systematischen Überprüfung der gemeindlichen und privaten Schulen mit den Prüfbereichen für die Schuljahre 2018/19, 2019/20 und 2020/21» abgegeben, dem die Schulen frühzeitig entnehmen konnten, dass die Schulaufsicht im Schuljahr 2019/20 den Schularzt-Dienst der Privatschulen überprüfen wird. Die von uns bewusst gewährleistete Transparenz hat viele Privatschulen nicht dazu bewogen, Vorkehrungen zu treffen, um im Prüfjahr die kantonalen Vorgaben zu erfüllen. Sinn und Zweck der von uns gewährleisteten Transparenz ist insbesondere der proaktive Handlungsspielraum, der den Schulen gewährt werden soll. Mit unserem Vorgehen und mit dem damit verbundenen Fahrplan wäre es den Privatschulen möglich gewesen, frühzeitig Massnahmen zu treffen, um einen erfolgreichen Abschluss der Überprüfung zu begünstigen. Dass diese Chance nicht genutzt wurde, irritiert und befremdet.

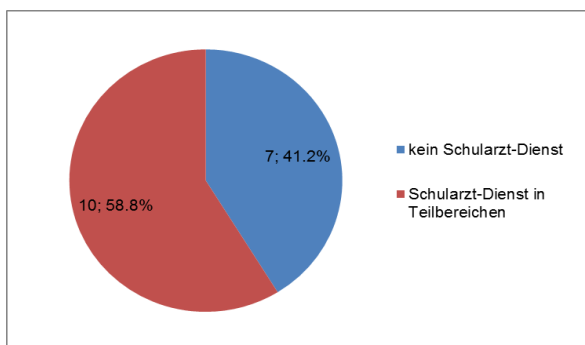


Abbildung 6: Gar kein Schularzt-Dienst vs. Schularzt-Dienst nur in Teilbereichen

Die Überprüfung hat gezeigt, dass 9 von 17 Privatschulen den Schularzt bzw. die Schularztin nur mündlich mit dem Schularzt-Dienst betraut hatten. Der mündlich formulierte Auftrag bezog sich ausnahmslos auf Teilbereiche der zu erfüllenden Aufgaben. Zwar besteht keine gesetzliche Verpflichtung, einen schriftlichen Vertrag oder eine Vereinbarung zwischen auftraggebender Privatschule und der von ihr bezeichneten Schularztin bzw. dem von ihr bezeichneten Schularzt zu erstellen, jedoch ist ein solches Dokument in Anbetracht der wiederkehrenden Wirkung und der umfangreichen Aufgaben angezeigt. In solchen (durchaus bestehenden) Verträgen bzw. Vereinbarungen sollten mindestens die zu erfüllenden Aufgaben, der Bezug zu den rechtlichen Grundlagen, Ausführungen über den Durchführungsort sowie die finanzielle Abgeltung der Schularztin bzw. des Schularztes geregelt werden.

8.2. Mängelanalyse - Schwerwiegendste Fehler

Als schwerwiegendste Fehler, die bei insgesamt 9 von 17 Privatschulen festgestellt wurden, erachtete es die Schulaufsicht, wenn Privatschulen...

- a) ...nicht einmal wussten, dass sie einen Schularzt-Dienst zu führen hätten und den Namen des ursprünglich bezeichneten Schularztes nicht einmal kannten.
- b) ...gar keinen Schularzt-Dienst errichtet hatten.
- c) ...lediglich einen Notfalldienst errichtet hatten. Bei einem Notfall-Dienst handelt es sich lediglich darum, einen bestimmten Arzt bei Verletzungen und Unfällen konsultieren zu können. Ein Schularzt hat jedoch gänzlich andere Aufgaben zu erfüllen (s. Kapitel 5.2).
- d) ...zwar einen Schularzt-Dienst errichtet hatten, diesen aber nicht mit der Untersuchung zur Überwachung des Gesundheitszustandes aller Kindergartenkinder unmittelbar vor dem Übertritt in die Primarstufe und der übrigen Schülerinnen und Schüler im 5. und 8. Schuljahr beauftragt hatten, so dass diese Reihenuntersuchungen, welche ein zentrales Element des Schularzt-Dienstes darstellen, nicht durchgeführt wurden.

Nachfolgende Grafik verdeutlicht die Proportionen dieser Abweichungen:

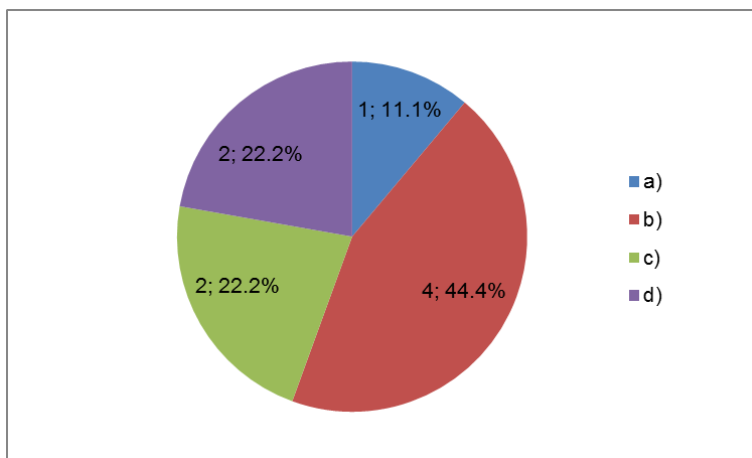


Abbildung 7: Schwerwiegendste Fehler

8.3. Fehleranalyse in Bezug auf die fehlende Umsetzung des Schularzt-Dienstes

In Bezug auf die nicht erfüllten Kriterien gilt Folgendes zu unterscheiden:

Die Schulaufsicht wollte wissen, welchen Auftrag die Privatschulen den Schulärzten bzw. Schulärztinnen übertragen hatten. Letztendlich bestimmt die Privatschule als Auftraggeber, welche Aufgaben die von ihnen bezeichneten Schulärztinnen und Schulärzte zu erfüllen haben. Die Privatschule ist verantwortlich für die Organisation des Schularzt-Dienstes und hat die entsprechenden Leistungen der Schulärztinnen und Schulärzte zu bezahlen. Der Auftrag entspricht allerdings nicht immer der Umsetzung des Schularzt-Dienstes. Und letztendlich ist von Bedeutung, welche Aufgaben des Schularzt-Dienstes in der Praxis tatsächlich umgesetzt wurden. Die Schulaufsicht stellte bei der Überprüfung fest, dass sich Auftrag und Umsetzung des

Schularzt-Dienstes in der Regel entsprechen. Es kam jedoch auch vor, dass Schulärzte bzw. Schulärztinnen Aufgaben erfüllt hatten, obwohl sie angaben, keinen entsprechenden Auftrag von der Privatschule erhalten zu haben. Die umgekehrte Variante kam ebenfalls vor. Schulärztinnen und Schulärzte bestätigten, den Auftrag zwar erhalten, diesen jedoch nicht umgesetzt zu haben.

Grundsätzlich lässt sich die Wirksamkeit des Schularzt-Dienstes am besten an dessen Umsetzung messen, weshalb wir im Folgenden auf diesen Bereich fokussieren. Insgesamt 57 der nicht erfüllten Kriterien bezogen sich auf die fehlende Umsetzung von Aufgaben des Schularzt-Dienstes in der Praxis, was einem Anteil von 23 % entspricht. Mit der folgenden Grafik werden diese Mängel analysiert. Dabei wird ausgewiesen, wie viele der insgesamt 17 Privatschulen eine bezeichnete Aufgabe des Schularzt-Dienstes nicht umgesetzt haben.

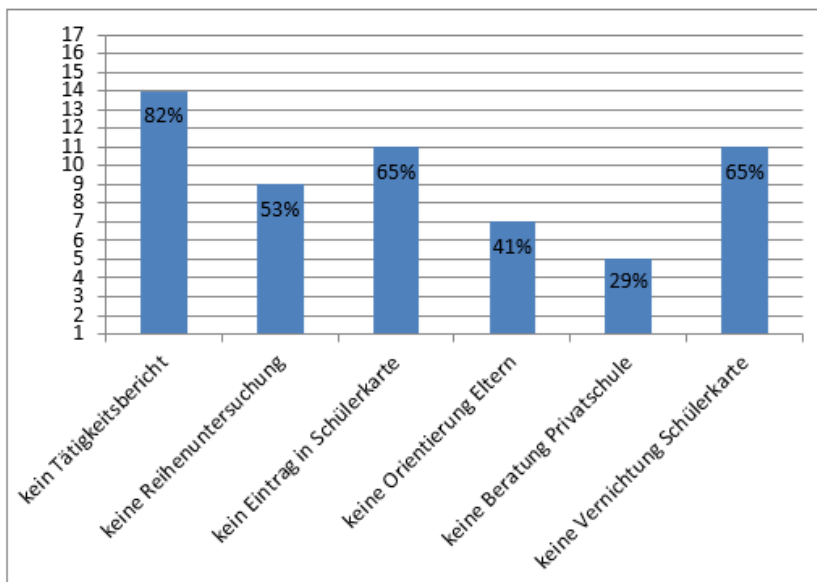


Abbildung 8: Fehlende Umsetzung von Aufgaben des Schularzt-Dienstes

8.3.1. Kein Tätigkeitsbericht

Der stellvertretende Kantonsarzt, Dr. med. Hanspeter Kläy, welcher für den Schularzt-Dienst im Kanton Zug zuständig ist, hat bei der Befragung der Schulaufsicht angegeben, dass ihm lediglich 3 von 17 Privatschulen einen Tätigkeitsbericht abgegeben hätten. In § 14 Abs. 3 SchulV ist jedoch festgehalten, dass der Schularzt bzw. die Schulärztin dem Kantonsarzt zuhänden der DBK **jährlich** einen Tätigkeitsbericht zu erstatten hat. 14 Privatschulen (82 %) sind dieser Pflicht im Schuljahr 2018/19 nicht nachgekommen. Nach Auskunft des für den Schularzt-Dienst zuständigen stellvertretenden Kantonsarztes war dies auch in den vorangehenden Schuljahren der Fall. Es kann also davon ausgegangen werden, dass die Privatschulen ihren Schularzt bzw. ihre Schulärztin nicht mit dieser Aufgabe betraut haben und dass sich die betroffenen Schulärzte bzw. Schulärztinnen dieser Aufgabe nicht bewusst gewesen sind.

8.3.2. Keine Reihenuntersuchungen durchgeführt

In 9 von 17 Privatschulen (53 %) wurden die verbindlichen Reihenuntersuchungen, als zentrale Aufgabe des Schularzt-Dienstes, nicht durchgeführt (vgl. Kapitel 8.2.).

8.3.3. Keine Schülerkarte geführt

In den Schularzt-Diensten von 11 von 17 Privatschulen (65 %) wurden die (Reihen-) Untersuchungsergebnisse nicht in eine ärztliche Schülerkarte eingetragen bzw. es bestand gar keine Schülerkarte.

8.3.4. Keine Orientierung der Eltern

In 7 von 17 Privatschulen (41 %) wurden die Eltern nicht über festgestellte Mängel oder Krankheiten, die eine ärztliche Behandlung, Überwachung oder weitere Abklärung als notwendig erscheinen lassen, orientiert.

8.3.5. Keine ärztliche Beratung der Privatschulen

In 5 von 17 Privatschulen (29 %) erfolgte keine Beratung der Trägerschaft, Leitung und Lehrerschaft der Privatschule in allen die Schule belangenden Fragen der Gesundheitspflege und der Präventivmedizin.

8.3.6. Keine Vernichtung der Schülerkarte

Wenn keine Schülerkarten geführt werden (s. 8.3.3.), können sie in den betreffenden 11 von 17 Privatschulen (65 %) auch nicht vernichtet werden.

8.4. Allgemeine Hinweise der Schulaufsicht

Bei mehreren Privatschulen beanstandete die Schulaufsicht die versäumte Meldepflicht bei Änderungen des Schularzt-Dienstes. Die von den Privatschulen bezeichneten Schulärztinnen und Schulärzte stimmten nämlich in diesen Fällen nicht mit denjenigen überein, welche der DBK im Rahmen des Anerkennungsprozesses angegeben wurden. Änderungen des Schularzt-Dienstes müssen jedoch unter Mitteilung an die Gesundheitsdirektion und die DBK erfolgen, was versäumt wurde. Die betroffenen Schulen wurden von der Schulaufsicht ersucht, dieser Meldepflicht künftig zeitnah nachzukommen.

8.5. Abschluss des Verfahrens

Drei der insgesamt 17 Privatschulen wurde aufgrund der bereits eingeleiteten Korrekturmaßnahmen mitgeteilt, dass die systematische Überprüfung formell abgeschlossen ist. Bei einer weiteren Privatschule wurde auf Korrekturmaßnahmen verzichtet, da diese Privatschule per Ende Schuljahr 2018/19 geschlossen wurde. Die restlichen 13 Privatschulen, in denen die Schulaufsicht Mängel in Bezug auf die Umsetzung des Schularzt-Dienstes festgestellt hatte, wurden ersucht, der Schulaufsicht bis am 16. Oktober 2019 mitzuteilen, welche Massnahmen die Privatschulen ergreifen, um künftig den Schularzt-Dienst so umzusetzen, dass er den kan-

tonalen Anforderungen entspricht. Alle betroffenen Privatschulen haben der Schulaufsicht innerhalb der gesetzten Frist ihre Massnahmen mitgeteilt. Es handelt sich um folgende Massnahmen:

- Vertrag mit allen Aufgaben des Schularztes wurde eingereicht
- Zusicherung, dass eine schriftliche Vereinbarung bzw. ein schriftlicher Vertrag mit dem Schularzt erstellt werden wird, in welcher sämtliche Aufgaben des Schularztdienstes aufgeführt werden
- Zusicherung, dass der Schulaufsicht eine Kopie des Vertrages bzw. der Vereinbarung mit dem Schularzt zugestellt wird
- Sicherstellung, dass alle Aufgaben des Schularztdienstes umgesetzt werden.

Die diesbezüglichen Vorgaben und kantonalen Anforderungen wurden mit der systematischen Überprüfung der Privatschulen geklärt. Aus diesem Grunde ist davon auszugehen, dass zukünftig alle Privatschulen einen mit den öffentlichen Schulen vergleichbaren Schularzt-Dienst führen werden.

9. Bilanzierende Feststellungen der Schulaufsicht

9.1. Gemeindliche Schulen - «Entscheide der Besonderen Förderung»

9.1.1. Deklaration der Massnahmen der «Besonderen Förderung»

Die Bezeichnungen derselben Massnahmen der «Besonderen Förderung» variieren von Gemeinde zu Gemeinde sehr stark. Zudem sind die Bezeichnungen sogar innerhalb einiger Gemeinden nicht stimmig. Grundsätzlich sollten die Massnahmen so bezeichnet werden, wie sie in den rechtlichen Grundlagen und in den «Richtlinien Besondere Förderung» abgebildet sind. Im Schreiben der Schulaufsicht vom 28.03.2019 wurden die Massnahmen entsprechend aufgelistet. Die Bezeichnung «Lernzielanpassung» allein als Massnahme der «Besonderen Förderung» genügt nicht.

9.1.2. Vorübergehende LZA in der Verantwortung der gemeindlichen Schulen

In einigen Gemeinden wurden vLZA in den Fächern Deutsch, Mathematik sowie Mensch und Umwelt verfügt, ohne eine rechtliche Grundlage dazu zu haben. vLZA in dieser Fächerkombination wären ausschliesslich auf Antrag des SPD bei «Beeinträchtigung im Lernen» möglich. Ohne Bezug des SPD können die gemeindlichen Schulen vLZA nur in den folgenden Situationen beschliessen:

- als Folge besonderer Ereignisse;
- bei Schülerinnen und Schülern mit ungenügenden Deutschkenntnissen;
- bei Schülerinnen und Schülern mit fehlendem Fremdsprachenunterricht vor der Wohnsitznahme im Kanton Zug

Die Gemeinden verfügen vLZA, wie die Schulaufsicht nun feststellen musste, auch aus anderen, nicht zulässigen Gründen. Begründet werden die entsprechend von den Gemeinden verfügten vLZA mit «emotionaler Belastung», «schulischer Belastung», «Leistungsdruck» oder mit «ungenügenden Noten».

9.1.3. Überdauernde LZA in 1 - 2 Fächern bzw. in max. 3 Sprachfächern bei LRS

Die «Besondere Förderung» ermöglicht es den gemeindlichen Schulen, überdauernde Lernzielanpassungen in einem oder zwei Fächern vorzunehmen, sofern eine Teilleistungsstörung vorliegt. Den gemeindlichen Schulen werden diesbezüglich grosse Kompetenzen beigemessen, da sie diese Massnahmen ohne den Beizug des SPD vornehmen können (SPD kann bei Bedarf beratend beigezogen werden). Bei Vorliegen einer Lese-Rechtschreib-Störung (LRS) liegen vLZA sogar in allen drei Sprachfächern in der Kompetenz der Gemeinden. Bei einer «überdauernden» Massnahme handelt es sich um einen Eingriff der Schule, der sich auf die schulische und allenfalls berufliche Laufbahn auswirkt, wenngleich sie nicht als «laufbahnbestimmende Massnahme» (= Lernbehinderung) gilt. Wird eine «überdauernde» Massnahme beschlossen, gilt sie grundsätzlich für die ganze verbleibende Schulzeit der betroffenen Schülerinnen und Schüler. Aus diesem Grunde sind solche Entscheide sorgsam, zurückhaltend und unter Einbe-

zug aller Faktoren zu treffen. Werden die Lernziele in einem oder mehreren Fächern überdauernd angepasst, ist der Anschluss in gewissen Berufen nicht gewährleistet.

Die systematische Überprüfung hat nun gezeigt, dass die Lernziele in mehreren geprüften Fällen überdauernd angepasst wurden, auch wenn keine Teilleistungsstörung vorlag. Grund dafür war, dass die betroffenen Schülerinnen und Schüler die Lernziele längerfristig nicht erreichten. Deshalb wurden üLZA nicht nur in Deutsch oder Mathematik, sondern auch in Mensch und Umwelt beschlossen. Vom Grundsatz, dass LZA lediglich bei Vorliegen einer Teilleistungsstörung (LRS oder eine Dyskalkulie) überdauernd angepasst werden dürfen, wurde in diesen Fällen abgewichen.

In der zusammenfassenden Tabelle auf S. 20 der «Richtlinien Besondere Förderung» ist dargestellt, dass üLZA in 1-2 Fächern sowie bei Vorliegen einer LRS in maximal 3 Sprachfächern lediglich bei einer Teilleistungsstörung vorgenommen werden dürfen, wovon man in der ursprünglichen Diskussion rund um die rechtlichen Grundlagen effektiv ausgegangen war. Um Lernziele «überdauernd», d. h. für den Rest der Schulzeit, anzupassen, braucht es eine klare Diagnose. Ungenügende Leistungen während längerer Zeit stellen keine ausreichende Grundlage dar, um Lernziele überdauernd anzupassen.

9.1.4. Bewirtschaftung der «Besonderen Förderung»

Die «Besondere Förderung» ist komplex und die verschiedenen Möglichkeiten, mit denen die Schule Kindern mit besonderem Förderbedarf begegnen kann, verlangen Lehrpersonen und Schulleitungen sowie den Rektoren der gemeindlichen Schulen fundierte Kenntnisse in diesem Bereich ab. Dies ist schon für Lehrpersonen, die im Zugerischen Schulsystem beheimatet sind und lange Jahre im Kanton unterrichtet haben, eine Herausforderung und deshalb für solche, die erst neu im Kanton Zug unterrichten, eine noch viel grössere.

Um dies an einem konkreten Beispiel zu veranschaulichen, lenken wir den Fokus exemplarisch auf die Lese-Rechtschreib-Störung (LRS). Kinder mit einer LRS können auf unterschiedlichste Weise unterstützt werden, wie die folgenden Möglichkeiten aufzeigen:

- Bei geringer Ausprägung: Sporadische Begleitung durch SHP, ohne Massnahmen der «Besonderen Förderung»
- Anpassung der Beurteilungsbereiche: Solange die Zeugnisnote in den Sprachfächern repräsentativ ist, kann ein Fertigkeitensbereich bei der Berechnung weggelassen werden (bspw. Sprachformales mit Grammatik und Orthografie)
- Nachteilsausgleichmassnahme: Bspw. Gewährung von zusätzlicher Zeit für Lernkontrollen, Verständnisfragen stellen dürfen, Fragen vorlesen
- Überdauernde Lernzielanpassungen in einem, zwei oder drei Sprachfächern, je nach Ausprägung
- Bei sehr starker Ausprägung und Auswirkung auf weitere Fächer stellt sich die Frage nach einer Lernbehinderung (SPD muss beigezogen werden)

Welche dieser Massnahmen ist nun die richtige? Um dies zu beantworten, bedarf es vertiefter Kenntnisse der Möglichkeiten und Verfahren sowie der guten Zusammenarbeit mit den Fachpersonen und den Fachstellen. Die LRS ist lediglich eines von vielen Beispielen.

Da die «Besondere Förderung» ganz grundsätzlich so viele Möglichkeiten vorsieht, haben sich in der Praxis Kombinationen von Massnahmen und Interpretationen von den rechtlichen Möglichkeiten entwickelt, welche an oder über die Grenzen der «Besonderen Förderung» gehen. Kombinationen von üLZA mit vLZA, von Nachteilsausgleichsmassnahmen mit LZA oder bspw. die Interpretation von vLZA aufgrund «besonderer Ereignisse». Während der Bildungsrat bei letzterem bei der exemplarischen Auflistung von Ereignissen zwischen «systembezogenen Faktoren», welche sich auf das Umfeld des Kindes beziehen, bspw. auf die Eltern, Geschwister, Grosseltern (Todesfall, Trennung etc.), und «kindbezogenen Faktoren» unterscheidet, wie bspw. Krankheit und Unfall (Krebserkrankung, Hirnhautentzündung, Multiple Sklerose, Bulimie, selbstverletzendes Verhalten, posttraumatische Belastungsstörung, Depression etc.), haben wir von einzelnen Gemeinden erfahren, dass diese auch die schulische Belastungssituation als «besonderes Ereignis» betrachten würden. Da das Kind unter den schulischen Anforderungen derart leide, würden sie das Kind mit LZA entlasten. Eine solche Interpretation der rechtlichen Grundlagen ist nicht zulässig.

Solche und weitere Beispiele verdeutlichen den Handlungsbedarf im Bereich der «Besonderen Förderung». Um präventiv Selbstläufern und einer Eigendynamik entgegenzuwirken, empfiehlt es sich, die Thematik der «Besonderen Förderung» aktuell zu halten und regelmässig zu bewirtschaften. Dies betrifft sowohl die gemeindliche Ebene als auch die kantonale. Die Möglichkeiten und Grenzen der «Besonderen Förderung» sollten mit Fallbeispielen, Fallanalysen, gezielten Inputs, Weiterbildungen, kantonalen Hinweisen und Plattformen (FAQ) häufiger thematisiert und im Gespräch gehalten werden. Die «Besondere Förderung» gehört u.E. in regelmässigen Abständen immer wieder in die Jahresplanung einer gemeindlichen Schule.

9.2. Privatschulen - «Schularzt-Dienst»

Die Systematische Überprüfung der Privatschulen in Bezug auf die Umsetzung des Schularzt-Dienstes ist abgeschlossen. Zwar kann davon ausgegangen werden, dass der Schularzt-Dienst aufgrund der mit dieser Überprüfung erfolgten Klärung der Aufgaben und Zuständigkeiten künftig umgesetzt wird. Dennoch stellt sich die Frage, durch wen und wie die Sicherstellung einer korrekten Umsetzung des Schularzt-Dienstes künftig wahrgenommen werden wird. Grundsätzlich ist dies nicht die Aufgabe der Schulaufsicht. Da die Themen der Überprüfung von Jahr zu Jahr wechseln und zudem weit im Voraus transparent sind, steht heute schon fest, dass eine erneute Überprüfung des Schularzt-Dienstes durch die Schulaufsicht in den nächsten fünf bis sechs Jahren nicht stattfinden wird. Insofern könnte die Schulaufsicht nur im Einzelfall und aufgrund einer Beanstandung bzw. Beschwerde aktiv werden. Ob und inwieweit diese Aufgabe bzw. Rolle dem zuständigen Kantonsarzt zukommt, müsste weiterführend geklärt werden.

10. Steuerungswissen für den Kanton Zug

10.1. Vorübergehende Lernzielanpassungen bei Beeinträchtigung im Lernen

Bei der «Besonderen Förderung» besteht die Möglichkeit, die Lernziele entweder «vorübergehend» oder «überdauernd» anzupassen. Bis zum 31. Juli 2016 konnten die Lernziele lediglich bei Vorliegen von drei bestimmten Gründen vorübergehend angepasst werden, welche bis zu diesem Zeitpunkt im Reglement zum Schulgesetz (BGS 412.112) unter § 6a Abs. 2 Bst. a, b und c aufgelistet wurden (danach unter § 6a Abs. 2 Bst. a Ziff. 1, 2 und 3). Aufgrund der Rückmeldungen bzw. der Praxis in den gemeindlichen Schulen hat es sich damals gezeigt, dass sich diese abschliessende Aufzählung der Voraussetzungen für vLZA einengend auswirkt. Der Bildungsrat hat deshalb am 2. Dezember 2015 eine Änderung von § 6a beschlossen, welche am 1. August 2016 in Kraft getreten ist. Ausgangslage für diese Änderung war, dass es gelegentlich Schülerinnen und Schülern gibt, bei denen sich im Moment keine eindeutige Lernbehinderung feststellen lässt, obschon ein erhebliches Schulversagen vorliegt. Der Entwicklungsverlauf dieser Schülerinnen und Schüler ist meist in einem Mass unklar, dass eine erneute Beurteilung, in der Regel nach zwei Jahren, erforderlich ist. In dieser Zeit soll der Rektor auf Antrag des Schulpsychologischen Dienstes (SPD) entscheiden können, die Lernziele in mehreren Fächern vorübergehend anzupassen.

Mit dieser zusätzlichen Möglichkeit wurde eine neue Kategorie von vLZA geschaffen, die sich von der Art und Dimension her deutlich von den bisherigen Möglichkeiten unterscheidet.

Um der Gefahr, dass künftig üLZA, welche sich auf die schulische Laufbahn erheblich auswirken können, mittels vLZA dieser Art umgangen werden, präventiv entgegen zu wirken, war vorgesehen, dass in solchen Fällen der SPD diese Massnahme beantragen muss. Damit unterscheidet sich diese Massnahme von den anderen drei Möglichkeiten der vLZA, bei welchen der Rektor ohne Beizug des SPD entscheiden kann. An der ursprünglichen Regelung, wonach der SPD bei vLZA nicht beigezogen werden muss, wurde damit nicht mehr konsequent festgehalten. Dies begründet sich damit, dass bei dieser neu geschaffenen Kategorie von vLZA eine fachliche Beurteilung der Situation nötig ist, da festgestellt werden muss, ob eine Lernbehinderung vorliegt oder nicht. Der SPD muss deshalb bei dieser speziellen Variante der vLZA in mehreren Fächern immer beigezogen werden. Meistens sind allerdings betroffene Schülerinnen und Schüler dem SPD aufgrund ihrer schulischen Schwierigkeiten schon länger bekannt.

In der damaligen Beratung rund um diese neue Möglichkeit der vLZA wurde immer wieder das Bedenken eingebracht, dass diese neue Variante nicht zur Umgehung von üLZA in mehreren Fächern aufgrund einer Lernbehinderung führen dürfe. Aufgrund der Analyse der vorliegenden Daten bei der systematischen Überprüfung der Entscheide der «Besonderen Förderung» stellt sich der Schulaufsicht die Frage, ob sich die neue Möglichkeit der vLZA in den letzten drei Schuljahren tatsächlich entlang der ursprünglichen Überlegungen des Bildungsrates entwickelt hat. Die folgenden Zahlen aus dem Schuljahr 2018/19 stellen die Massnahmen der «üLZA aufgrund einer Lernbehinderung» den Massnahmen der «vLZA bei Beeinträchtigung im Lernen» pro Gemeinde gegenüber:

	Primarstufe												Total		
	1		2		3		4		5		6		vLZA	üLZA	
	vLZA	üLZA	vLZA	üLZA	vLZA	üLZA	vLZA	üLZA	vLZA	üLZA	vLZA	üLZA			
Gemeinde 1							1					2	1	3	1
Gemeinde 1			1		5		1		3		6	2	16	2	
Gemeinde 3	1					1					1		2	1	
Gemeinde 4			1										1	0	
Gemeinde 5													0	0	
Gemeinde 6					1		2		2	1	1	3	6	4	
Gemeinde 7		1		2					1	1			1	4	
Gemeinde 8								1		1	1		1	2	
Gemeinde 9						1		2				3	4	3	7
Gemeinde 10											1	1	1	1	
Gemeinde 11			3	1	2		1		4	3	9	1	19	5	
Total	1	1	5	3	8	2	5	3	10	6	24	12	53	27	

Abbildung 9: Primarstufe «vLZA Beeinträchtigung im Lernen» vs. «üLZA Lernbehinderung»

Die Statistik legt offen, wie markant die Zahlen bei «vLZA bei Beeinträchtigung im Lernen» gestiegen sind, dies bereits in den ersten Jahren seit der Einführung dieser Massnahme. Auf der Primarstufe, wo diese Massnahme aufgrund der grossen Heterogenität in Bezug auf die Leistungsfähigkeit der Kinder hauptsächlich angewendet werden sollte, werden bei beinahe doppelt so vielen Kindern «vLZA in mehreren Fächern bei Beeinträchtigung im Lernen» ausgewiesen als «üLZA in mehreren Fächern wegen Lernbehinderung». In Bezug auf die Frage, ob ein Kind lernbehindert ist, gibt es in den wenigen Jahren seit Einführung dieser Massnahme, deutlich mehr uneindeutige als eindeutige Fälle. Bei der Diskussion vor der Einführung dieser Massnahme ging man davon aus, dass es gelegentlich schwierig sei, eine eindeutige Lernbehinderung festzustellen. Dass es allerdings innerhalb von drei Jahren mehr unklare Fälle gibt als klare, war nicht absehbar.

Zudem hat die Schulaufsicht Rückmeldungen aus den Gemeinden erhalten, dass diese Massnahmen, die grundsätzlich auf zwei Schuljahre befristet sind, nach Ablauf dieser Frist in mehreren Fällen nochmals verlängert wurden, was nicht der ursprünglichen Intention dieser rechtlichen Möglichkeit entspricht. Mit der Verlängerung dieser Massnahme wird in der praktischen Umsetzung faktisch kein Unterschied mehr deutlich zur Lernbehinderung, obwohl der Status der betroffenen Schülerinnen und Schüler gegenüber den Kindern mit überdauernden und laufbahnbestimmenden Massnahmen ein komplett anderer ist. Die Probleme werden dadurch einfach verlagert.

Zudem stellt die Schulaufsicht fest, dass «vLZA in mehreren Fächern bei Beeinträchtigung im Lernen» vereinzelt auch auf der Sekundarstufe I beschlossen wird, obwohl die Schülerinnen und Schüler in die vier Schularten der Sekundarstufe I (Werk-, Real-, Sekundarschule, Kantonsschule) eingeteilt werden. Der Heterogenität bezüglich der unterschiedlichen Leistungsfähigkeiten der Jugendlichen kann damit ausreichend begegnet werden. Weshalb dann in der 1. Klasse der Sekundarstufe I nochmals bei 8 Schülerinnen und Schülern «vLZA in mehreren Fächern bei Beeinträchtigung im Lernen» weitergeführt oder beschlossen wurden, wird seitens der Schulaufsicht hinterfragt. Denn wie unterscheidet sich denn noch eine Realschülerin mit «vLZA in mehreren Fächern bei Beeinträchtigung im Lernen» von einer Werkschülerin? Die

Zeugnisse und Lernberichte sind bei beiden gleich ausgestaltet, bis auf den Umstand, dass die eine als Realschülerin gilt und die andere als Werkschülerin. Es ist u.E. klar, welche der beiden bei der Berufswahl die besseren Chancen innehat. Obwohl bei beiden Jugendlichen dieselben Massnahmen getroffen werden (LZA in mehreren Fächern), sind sowohl der «Status» als auch die beruflichen Laufbahnmöglichkeiten unverhältnismässig verschieden. Hier werden u.E. die Grenzen der «Besonderen Förderung» überschritten, da nicht mehr erkennbar ist, worin der Unterschied zwischen einer in mehreren Fächern lernzielangepassten Realschülerin und einem Werkschüler liegt, der auch in mehreren Fächern lernzielangepasst ist.

	Sekundarstufe I						Total	
	1		2		3		vLZA	üLZA
	vLZA	üLZA	vLZA	üLZA	vLZA	üLZA		
Gemeinde 1	1	1		7		1	1	9
Gemeinde 1	1	1		4		6	1	11
Gemeinde 3				1			0	1
Gemeinde 4	1						1	0
Gemeinde 5		2					0	2
Gemeinde 6				2			0	2
Gemeinde 7							0	0
Gemeinde 8		2		1		5	0	8
Gemeinde 9	4	2	1	2			5	4
Gemeinde 10							0	0
Gemeinde 11	1	2				5	1	7
Total	8	10	1	17	0	17	9	44

Abbildung 10: Sek I «vLZA Beeinträchtigung im Lernen» vs. «üLZA Lernbehinderung»

Des Weiteren verweisen wir in diesem Kontext auf die Intervention und das Schreiben des Bildungsrates vom 18. August 2014 an alle Lehrpersonen der Mittelstufe II, der Sekundarstufe I und an die Schulischen Heilpädagoginnen und -pädagogen der gemeindlichen und privaten Schulen inkl. der Kleinklassen sowie an deren Schulleitungen im Zusammenhang mit der markanten Senkung der Zuweisungsquote in die Werkschule in den vorangehenden Jahren. Im Übertrittsverfahren 2014 wurden im ganzen Kanton Zug noch gerade zwei Schüler (0.2 %) der Werkschule zugewiesen, weitab vom langjährigen Durchschnittswert von 2.1 % sowie von den noch höheren Quoten der umliegenden Kantone. Die tiefe Zuweisungsquote in die Werkschule entstand, weil die allermeisten zuweisenden 6. Klass-Lehrpersonen fälschlicherweise der Ansicht waren, dass lernbehinderte Schülerinnen und Schüler der Realschule zuzuweisen seien, da die meisten Gemeinden die Werkschule als separates Gefäss abgeschafft hatten. Der Bildungsrat hielt in seinem Schreiben fest, dass diese der Realschule zugewiesenen Schülerinnen und Schüler in der Folge zu Lehrverträgen in Berufen gelangen, die sie, hätten sie die Werkschule besucht, nicht erhalten hätten. Dies führe zu einer Verlagerung der Problematik. Dem Bildungsrat und der DBK wurden verschiedene Fälle aus der Berufsbildung geschildert, in denen man sich die schlechten Leistungen von Lernenden mit EFZ-Lehrverträgen (EFZ: Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis) nicht erklären konnte. In verschiedenen Fällen kam es zu Lehrvertragsänderungen - hin zu EBA-Lehrverträgen (EBA: Eidgenössisches Berufsattest), da die Leistungen an der Berufsschule nicht im gewünschten Masse erbracht werden konnten. In einigen weiteren Fällen konnten gar die schulischen Erwartungen bei Attest-Lehren nicht erfüllt werden. Hier manifestierte sich die Problematik der Verlagerung der fehlerhaften Zuweisungs-

praxis am deutlichsten. Gerade die Kritik des Gewerbes, wonach Schülerinnen und Schüler vermehrt ein zu tiefes Leistungsniveau aufweisen würden, konnte damals u.a. auch im Zusammenhang mit dieser Problematik gesehen werden.

Diese Gefahr droht nun aufgrund der Entwicklungen in den letzten drei Jahren erneut. Die Zuweisungsquote in die Werkschule ist nach den wirksamen Korrekturmaßnahmen der zuweisenden Lehrpersonen aufgrund der Intervention des Bildungsrates und der Übertrittskommission I im Jahr 2017 erneut eingebrochen, was die folgenden Zahlen verdeutlichen:

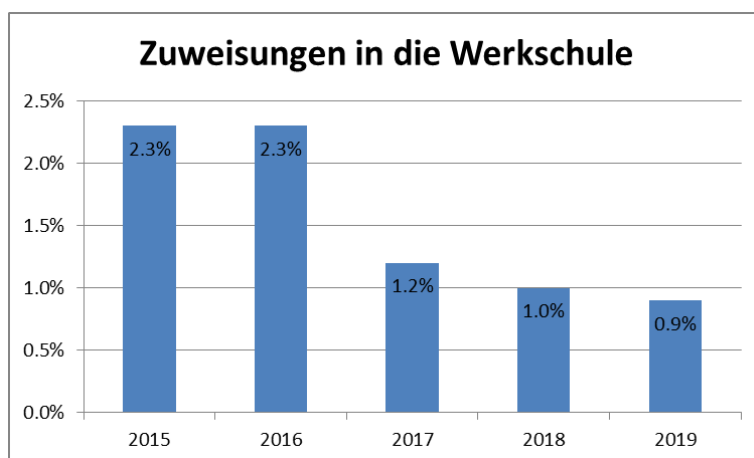


Abbildung 11: Entwicklung der Zuweisungsquoten in die Werkschule

Die Abnahme der Zuweisungsquote hängt, wie die Zahlen der vorliegenden Erhebung belegen, direkt mit der neuen Möglichkeit der «vLZA bei Beeinträchtigung im Lernen» zusammen. Schülerinnen und Schüler, die erhebliche Lern- und Leistungsschwierigkeiten haben, jedoch gemäss SPD nicht eindeutig lernbehindert sind, werden der Realschule zugewiesen. Es wird sich nun in den folgenden Jahren weisen, ob die Kritik der berufsbildenden Schulen und des Gewerbes erneut bei der DBK eingebracht wird, wenn die beschriebenen Realschülerinnen und -schüler die weiterführenden schulischen Anforderungen nicht prästieren.

Bei der Implementierung der neuen rechtlichen Möglichkeiten mit «vLZA in mehreren Fächern bei Beeinträchtigung im Lernen» im Jahr 2016 waren sich weder der Bildungsrat noch die betroffenen Schulen bewusst, dass sich die Fallzahlen so entwickeln würden und dass es zu einer solchen Verlagerung der Zuweisungen kommen würde und damit zu einer Verlagerung der Problematik auf die Berufsbildung.

Aufgrund dieser Entwicklungen bei «vLZA bei Beeinträchtigung im Lernen» empfiehlt die Schulaufsicht, die diesbezüglichen rechtlichen Vorgaben im Bildungsrat erneut zu besprechen, nochmals zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Der Schulaufsicht stellen sich diesbezüglich folgende Fragestellungen:

- Wäre es nicht sinnvoller, wenn die Massnahme «vLZA in mehreren Fächern aufgrund von Beeinträchtigung im Lernen» ausschliesslich auf der Primarstufe vom SPD empfoh-

len und von den Rektoren der gemeindlichen Schulen beschlossen werden könnte? Soll diese Massnahme auf der viergliedrigen Sekundarstufe I tatsächlich noch zur Verfügung stehen?

- Sollten Antragstellungen durch den SPD sowie Entscheide der Rektoren in Bezug auf «vLZA in mehreren Fächern aufgrund von Beeinträchtigung im Lernen» nicht zurückhaltender erfolgen?
- Entspricht es der Haltung des Bildungsrates, dass sich die vor drei Jahren eingeführte Massnahme in diesem Umfang und in diese Richtung entwickelt?
- Wäre es nicht angezeigt, wenn ein Entscheid auf Verlängerung von «vLZA in mehreren Fächern aufgrund von Beeinträchtigung im Lernen» nur in ganz seltenen Fällen und bei Vorliegen ganz besonderer Gründe getroffen werden dürfte?

Eine diesbezügliche Auslegeordnung und Klärung sollte nach Ansicht der Schulaufsicht in den involvierten Gremien und unter Einbezug der entsprechenden Fachpersonen stattfinden.

10.2. Überdauernde Lernzielanpassungen in ein bis zwei Fächern, bzw. in drei Sprachfächern bei Vorliegen einer LRS

Die Schulaufsicht hält fest, dass grundsätzlich stets davon ausgegangen wurde, dass üLZA in 1-2 Fächern von den gemeindlichen Schulen nur bei ausgewiesener Teilleistungsstörung vorgenommen werden können. Eine ausgewiesene Teilleistungsstörung hat eine überdauernde Auswirkung, weshalb eine überdauernde Massnahme angezeigt ist. Für den in der Verantwortung der gemeindlichen Schule liegenden Entscheid «üLZA» ist das Vorliegen einer Teilleistungsstörung zwingend erforderlich. üLZA können und dürfen nicht bloss aufgrund von Leistungsdruck und/oder schwächeren Leistungen vorgenommen werden.

Da die diesbezüglichen rechtlichen Vorgaben im Reglement zum Schulgesetz in § 6a Abs. 3 und Abs. 3a unklar formuliert sind, führte dies in der praktischen Umsetzung in den letzten Jahren zu unbeabsichtigten Entwicklungen. Aus diesem Grunde empfiehlt die Schulaufsicht, die rechtlichen Grundlagen zu präzisieren.

10.3. Regelmässige Datenerhebung im Bereich der «Besonderen Förderung»

Die Daten, die bei der systematischen Überprüfung der gemeindlichen Schulen im Schuljahr 2019/20 in Bezug auf die «Besondere Förderung» erhoben wurden, ermöglichen vertiefte Einblicke in die diesbezüglichen Praktiken in den Gemeinden. Sie sind für die Gewinnung von Steuerungswissen für den Kanton sehr wertvoll. Aufgrund dieser Daten ist es möglich, weitere Abklärungen zu tätigen, allfälligen Handlungsbedarf auszuloten und Optimierungen vorzunehmen. Es empfiehlt sich deshalb aus Sicht der Schulaufsicht, aber nicht zuletzt auch zum Nutzen der gemeindlichen Schulen, solche bzw. ähnliche Daten in regelmässigen Abständen zu erheben.

11. Quellenangaben

Die folgenden Dokumente befinden sich im Internet unter www.zg.ch/schulaufsicht

- a) Systematische Überprüfung der gemeindlichen und privaten Schulen
<https://www.zg.ch/behoerden/direktion-fur-bildung-und-kultur/amt-fur-gemeindliche-schulen/inhalte-ags/schulaufsicht/inhalte-schulaufsicht/systematische-ueberpruefung-der-gemeindlichen-und-privaten-schulen>
Kapitel «Grundlagen der Schulaufsicht»; Link «Systematische Überprüfung»:
 - Dreijahresplan Prüfbereiche der systematischen Überprüfung
 - Konzept «Systematische Überprüfung der gemeindlichen und privaten Schulen»
 - Power Point Präsentation zum Konzept und zum Dreijahresplan

- b) Besondere Förderung
<https://www.zg.ch/behoerden/direktion-fur-bildung-und-kultur/amt-fur-gemeindliche-schulen/inhalte-ags/sonderpaedagogik/sonderpaedagogik-in-den-gemeindlichen-schulen#Text>
→ umfangreiche Plattform mit wichtigen Inhalten zur «Besonderen Förderung», bspw.
 - «Richtlinien Besondere Förderung»
 - «Orientierungshilfe für die gemeindlichen Schulen zur Umsetzung der integrativen Förderung»
 - «Schulisches Standortgespräch»
 - Informationen zu Deutsch als Zweitsprache, Förderung von Kindern und Jugendlichen mit besonderen Begabungen etc.

- c) Informationen zum Schulrecht
<https://www.zg.ch/behoerden/direktion-fur-bildung-und-kultur/amt-fur-gemeindliche-schulen/inhalte-ags/schulaufsicht/inhalte-schulaufsicht/informationen-zum-schulrecht>
Antworten zum Schulrecht
<https://www.zg.ch/behoerden/direktion-fur-bildung-und-kultur/amt-fur-gemeindliche-schulen/inhalte-ags/schulaufsicht/inhalte-schulaufsicht/fragen-und-antworten-zum-schulrecht>

- d) Privatschulen
«Anerkennungsverfahren für neue Privatschulen»:
<https://www.zg.ch/behoerden/direktion-fur-bildung-und-kultur/amt-fur-gemeindliche-schulen/inhalte-ags/schulaufsicht/inhalte-schulaufsicht/privatschulen>

- e) Rechtliche Grundlagen
Schulgesetz https://bgs.zg.ch/app/de/texts_of_law/412.11
Verordnung zum Schulgesetz https://bgs.zg.ch/app/de/texts_of_law/412.111
Reglement zum Schulgesetz https://bgs.zg.ch/app/de/texts_of_law/412.112