

Jahresbericht 2019 der interparlamentarischen Kommission für die Kontrolle der Westschweizer Schulvereinbarung (IPK CSR)

Sehr geehrte Damen und Herren Grossratspräsidentinnen und -präsidenten der Kantone Bern, Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura
Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete

Gemäss den nachstehenden Bestimmungen lädt Sie die interparlamentarische Kommission für die Kontrolle der Westschweizer Schulvereinbarung (IPK CSR) ein, von ihrem Jahresbericht Kenntnis zu nehmen.

Das Büro der Kommission setzt sich aus den Präsidenten der kantonalen Delegationen zusammen, d. h. aus den Abgeordneten:

Peter Gasser	BE	
Gaétan Emonet	FR	
Jean Romain	GE	
Vincent Eschmann	JU	
Jean-Claude Guyot	NE	Vizepräsident 2019
Jean-Louis Radice	VD	
Julien Dubuis	VS	Präsident 2019

Im Jahr 2019 ist das Büro zu drei Sitzungen und die IPK CSR zu zwei Plenarsitzungen zusammengetreten.

Das Büro hat Überlegungen zum Ablauf der Plenarsitzungen, insbesondere jener im ersten Halbjahr, angestellt. Die Diskussionen der Kommission sollen künftig den wichtigsten Herausforderungen betreffend die Umsetzung der Westschweizer Schulvereinbarung gewidmet sein, mit dem Ziel, die Plenarsitzungen effizienter zu gestalten und sich nicht auf protokollarische Aspekte zu beschränken.

1. GESETZLICHER RAHMEN

Die Westschweizer Schulvereinbarung vom 21. Juni 2007 ist am 1. August 2009 in Kraft getreten. Sie schafft den Westschweizer Bildungsraum im Einklang mit der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS). Die CSR übernimmt also die zwingenden Bestimmungen der schweizerischen Vereinbarung und erweitert die Verpflichtungen der Westschweizer Kantone auf andere Bereiche der obligatorischen Zusammenarbeit.

Die Tätigkeit der Kommission ist Teil der parlamentarischen Kontrolle interkantonalen Institutionen, die 2001 in der Westschweiz über die «Interkantonale Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Abänderung der interkantonalen Verträge und Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland» allgemein eingeführt wurde. Diese Vereinbarung wurde 2011 durch den «Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland» (ParlVer) ersetzt.

Der vorliegende Jahresbericht der Kommission an die Kantonsparlamente basiert auf den Bestimmungen der Artikel 20 bis 25 von Kapitel 5 der CSR, die vorsehen, dass die Kommission den Jahresbericht, das Budget und die Rechnung der Interkantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz der französischen Schweiz und des Tessins (CIIP) prüft.

2. TÄTIGKEITSBERICHT DER CIIP: UMSETZUNGSSTAND DER WESTSCHWEIZER SCHULVEREINBARUNG (CSR)

2.1. Neues Tätigkeitsprogramm

Die interkantonalen Konferenzen arbeiten grundsätzlich auf der Grundlage eines vierjährigen Tätigkeitsprogramms. Was die Ausbildung angeht, hat die EDK¹ 2019 ihr kommendes Vierjahresprogramm (2020–2023) aktualisiert. Gestützt auf dieses neue Programm der EDK hat die CIIP ihr eigenes Programm Ende 2019 fertig gestellt, um so die Kohärenz zwischen den beiden Programmen zu gewährleisten. Die Schwerpunkte werden der interparlamentarischen Kommission bei der ersten Plenarsitzung 2020 präsentiert.

Was die Finanzen anbelangt, hat die CIIP im Budget 2020 gewisse Einsparungen vorgesehen, um den finanziellen Rahmen des neuen Tätigkeitsprogramms abzustecken. Die finanziellen Reserven, die zur Unterstützung gewisser Projekte angelegt wurden, sind mittlerweile aufgebraucht.

2.2. Begleitung des Dossiers «Digitales Lernen»

Auf Ebene der lateinischen Kantone

Infolge der Annahme des Aktionsplans der CIIP am 22. November 2018 stellt «Digitales Lernen» für die nächsten Jahre einen prioritären und fächerübergreifenden Bereich dar. Es ist allerdings den Kantonen überlassen, einerseits in die Ausbildung der Lehrpersonen und der Schulleitungen und andererseits in die Ausstattung der Schulen und Klassenzimmer zu investieren. Dies soll in Einklang mit den kantonalen Ambitionen und den durch diese technologische Entwicklung bedingten Bedürfnissen geschehen. Die CIIP kann solche Investitionsentscheide nicht auferlegen. Sie gibt höchstens eine gemeinsame Linie vor und regt zur Förderung interkantonomer Synergien und möglicher Skaleneffekte an. Über die Budgets entscheiden die Kantons- und Gemeindeparlamente.

Der Aktionsplan der CIIP verfolgt das Ziel, dass alle Schülerinnen und Schüler beim Übertritt in die Sekundarstufe II in den Bereichen Informatik, Nutzung digitaler Technologien und Medienbildung² über das erforderliche Fachwissen verfügen. Die Vorbereitungsarbeiten zur Integration dieser drei Bereiche in den Westschweizer Lehrplan (PER) sind im Gange und werden 2020 in Entscheide der CIIP münden. Ziel der CIIP ist es, einen Kompromiss oder einen gemeinsamen Nenner zu finden und eine einheitliche Strategie auf Ebene der lateinischen Schweiz zu entwickeln.

Auf nationaler Ebene

Nachdem eine nationale Strategie festgelegt wurde, bereitet die EDK ihrerseits die Verabschiedung eines nationalen Aktionsplans vor.

Dabei geht es insbesondere um das Projekt Edulog (ehemals FIDES), welches das Ziel verfolgt, einen föderierten und gesicherten Zugriff auf Online-Dienste bereitzustellen. Die bestehenden und noch aufzubauenden Identitätsdienste, denen die Kantone für den Bildungsbereich zustimmten, sollen für den ganzen Bildungsraum Schweiz gesichert zur Verfügung stehen. Auf Tertiärstufe bietet die gemeinnützige Schweizer Stiftung Switch Studentinnen und Studenten, Assistentinnen und Assistenten sowie Professorinnen und Professoren der Hochschulen seit langem E-Mail-Adressen für die gesamte Laufzeit ihrer

¹Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren

² Diese drei Bereiche sind im Aktionsplan der CIIP für «Digitales Lernen» definiert. <https://www.ciip.ch/La-CIIP/Documents-officiels/Plans-daction>

Ausbildung bzw. Berufskarriere. Eine gleichwertige Lösung ist für die obligatorische und nachobligatorische Schulzeit und für Studentinnen und Studenten sowie Lehrpersonen der Pädagogische Hochschulen (PH) wünschenswert. Die in mehreren Kantonen verwendeten Educanet²-Dienste werden Ende 2020 eingestellt, da sie technologisch überholt sind.

Die IPK CSR wird das Dossier «Digitales Lernen» sehr aufmerksam verfolgen und seine Umsetzung im Rahmen des PER anhand der folgenden drei Elemente überwachen:

- Respektierung der Kantonsautonomie was die Informatikausstattung der Schulen und Schülerinnen und Schüler sowie die Ausbildung der Lehrpersonen angeht;
- Nutzung der digitalen Technologie als Werkzeug zur Erreichung der schulischen Ziele (dies sollte allerdings nicht zum Selbstzweck werden);
- genaue Definition des Begriffs «Informatik» und des ihm zugeschrieben Inhalts.

Die Überwachung des Dossiers findet jährlich im Rahmen der Prüfung des Tätigkeitsberichts der CIIP statt.

3. RECHNUNG 2018

Wie unter Punkt 2.1 erwähnt, befindet sich die CIIP im letzten Jahr ihres Vierjahresprogramms. Die Rechnung bezieht sich auf das Jahr 2018. Das Budget 2020 wird seinerseits die Kosten für den Start des nächsten Programms abdecken. Die CIIP verwendet gegenwärtig für gewisse Projekte ihre letzten Finanzreserven. Im Verlauf des Jahres 2020 werden sie entweder komplett aufgebraucht oder aufgelöst werden. Für 2018 wurde ein Defizit budgetiert. Dieses konnte durch die zuvor gebildeten Reserven gedeckt werden. Das Defizit in der Höhe von fast 100'000 Franken war kleiner als erwartet, weil Stellen über einen gewissen Zeitraum unbesetzt waren.

Das Rechnungsjahr 2018 war insbesondere vom Entscheid des Neuenburger Grossen Rates vom 20. Februar 2018 betreffend das Gesetz über die Pensionskasse für den öffentlichen Dienst des Kantons Neuenburg geprägt. Die Pensionskasse wechselte am 1. Januar 2019 zum Beitragsprimat, was kompensatorische Übergangsmassnahmen bedingte. Der Anteil zulasten der CIIP betrug 810'808 Franken. Diese Summe war nicht budgetiert und musste bis am 3. Januar 2019 überwiesen werden. Dieser Anteil konnte infolge eines Entscheids der CIIP leicht reduziert werden. Dafür wurden finanzielle Reserven aus dem Generalsekretariat (GS) und dem Institut für pädagogische Forschung und Dokumentation (IRDP) verwendet. Den Kantonen ihrerseits gelang es, ihren Anteil am Restbetrag im laufenden Rechnungsjahr zu decken.

Die beiden Lehrmittelbereiche schlossen ihrerseits das Jahr mit einem minimalen Gewinn ab. Die CIIP rechnet in den nächsten Jahren mit Investitionserträgen im Zusammenhang mit der Einführung von Lehrmitteln.

Die IPK CSR hat die Rechnung 2018 der CIIP zur Kenntnis genommen.

4. BUDGET 2020 UND FINANZPLANUNG

Wie bereits erwähnt, werden die gebildeten Reserven zur Deckung gewisser Projekte bis Ende 2020 aufgebraucht sein. Ohne Sparmassnahmen und/oder eine Erhöhung der Kantonsbeiträge wird die CIIP die laufenden Kosten in den nächsten vier Jahren nicht mehr stemmen können. Die Konferenz sieht Handlungsbedarf in zwei Bereichen:

- a. Die CIIP hat entschieden, eine Indexierung von 2 Prozent auf den ordentlichen Kantonsbeiträgen (GS/IRDP) anzuwenden, und erinnert gleichzeitig daran, dass seit 2016 keine Indexierung mehr vorgenommen wurde. Es handelt sich um eine bescheidene Anhebung der Kosten in Höhe von 106'000 Franken.

- b. Die CIIP hat verschiedene Sparvorschläge geprüft und schliesslich solche in Höhe von 365'000 Franken berücksichtigt. Sie betreffen verschiedene, insbesondere zweitrangige Bereiche. Es stellt sich zudem die Frage, ob gewisse Einsparungen bei der Wiederbesetzung von Stellen erzielt werden können, indem diese neu evaluiert werden. Es ist demnächst vorgesehen, eine Stelle im Bereich der Digitalisierung auszuscheiden. Dafür soll eine aktuell vakante Stelle neu zugewiesen werden.

Dank diesen Massnahmen ist das Budget ausgeglichen und legt den Rahmen des anstehenden Vierjahresprogramms fest.

Die IPK CSR nimmt das Budget 2020 und die Finanzplanung 2021–2023 der CIIP zur Kenntnis.

5. AUSBILDUNG ORDENTLICHER LEHRPERSONEN IM BEREICH INTEGRATION UND ORGANISATION DER KLASSE ZWISCHEN VERSCHIEDENEN FACHPERSONEN

Die IPK CSR hat im November 2019 in Sitten ihre Plenarsitzung zum Thema Ausbildung von ordentlichen Lehrpersonen im Bereich Integration und Organisation der Klasse zwischen verschiedenen Fachpersonen abgehalten.

Drei Gäste haben ihr Wissen und ihre Erfahrungen geteilt:

- Romain Lanners, Direktor des Schweizer Zentrums für Heil - und Sonderpädagogik (SZH)
- Guy Dayer, Chef des Walliser Amtes für Sonderschulwesen (AFS)
- Marie-France Fillettaz, Hilfs- und Sonderschullehrperson in der Primar- und Sekundarschule in Ecublens (VD)

Die Schwerpunkte der Diskussion mit der Kommission sind nachfolgend zusammengefasst.

Hat die Anzahl Schülerinnen und Schüler mit besonderen Bedürfnissen zugenommen?

Auf die Frage, ob es heute mehr Schülerinnen und Schüler mit besonderen Bedürfnissen als noch vor 30 oder 40 Jahren gebe oder ob einfach mehr Diagnosen gestellt würden, stellt Romain Lanners klar, dass im Allgemeinen genetische Störungen im Laufe der Zeit nicht zugenommen hätten und daher die Zahlen stabil geblieben seien. Durch die zunehmende Spezialisierung ist die Schule auch exklusiver geworden. Um dies zu verhindern, muss die Schule wieder integrativ werden. Um diese Herausforderung zu meistern, müssen die Lehrpersonen mit entsprechenden Mitteln ausgestattet werden. Romain Lanners ist der Meinung, dass es trotzdem etwas mehr Schülerinnen und Schüler mit Verhaltensstörungen gibt. Der Grund dafür liegt vielleicht im familiären Umfeld, das heute weniger klar umrissen als früher ist. Eine autoritäre Erziehung gilt heute als überholt. Die Tatsache, dass einige Eltern mit Erziehungsproblemen konfrontiert sind, wirkt sich zwangsläufig auf das Verhalten ihres Kindes in der Schule aus. Hier stellt sich die Frage, wie Eltern in ihrer Rolle unterstützt werden können. Im Grossen und Ganzen haben die Schwierigkeiten bei Schülerinnen oder Schülern nicht zugenommen. Die Statistiken beweisen, dass die Zahl der Schülerinnen und Schüler, die an Autismus-Spektrum-Störungen leiden, stabil ist, die Störung aber heute früher als damals diagnostiziert wird. Dennoch bleibt die Integration von Kindern mit derartigen Störungen sehr komplex.

Zunahme von Fachpersonen in den Klassen

Eine Abgeordnete meint, dass der Aufbau von kollaborativen Strukturen und die Zusammenarbeit an sich Zeit in Anspruch nehmen würden. Wenn zeitweise fünf bis sieben Fachpersonen in einer Klasse intervenieren, erfordert dies Anpassungszeit und zusätzliche

Verfügbarkeit vonseiten der Klassenlehrpersonen. Dies kann zu beruflicher Erschöpfung führen.

Der Direktor des SZH ist der Ansicht, dass das Zusammenspiel mehrere Fachpersonen in einer Klasse kompliziert sein könne. Die Tatsache, dass es sich um eine individuelle Unterstützung handelt, sei nicht unbedingt positiv, weil dies bei den Eltern Erwartungen wecke. Beispielsweise sehen sie es als ihr Recht an, dass ihr Kind zwei Stunden lang Logopädie-Unterricht erhält. Wenn das Kind hingegen nach 20 Minuten nicht mehr mitmacht, erscheinen die verbleibenden 40 Minuten als nutzlos. Es könnten Überlegungen angestellt werden, damit individuelle Unterstützungsmassnahmen einen Nutzen für die ganze Klasse haben. Dies würde in Richtung Koedukation gehen. Die Forschung hat gezeigt, dass zwei Lehrpersonen in derselben Klasse nicht zwingend für bessere Resultate sorgen. Eine gute Zusammenarbeit zwischen Lehr- und Fachpersonen müsste garantiert werden können. Ordentliche Lehrpersonen sollen das nötige Rüstzeug erhalten, damit sie die Problemstellungen erfassen und sich – wenn nötig – fachgerecht einbringen können. Überdies muss gewährleistet werden, dass der Wissenstransfer und die Zusammenarbeit zwischen ordentlichen Lehrpersonen sowie Hilfs- und Sonderschullehrpersonen reibungslos funktioniert.

Guy Dayer fügt an, dass es ein Spannungsfeld zwischen der Quantität und der Qualität der vom Kanton angebotenen Massnahmen gebe. Ein Teil der Eltern, Lehrpersonen und Schulleitungen setzen auf Quantität. Dies wiederum macht den Lehrpersonen das Leben schwer, welche die Zahl der Fachpersonen in ihrer Klasse eher beschränken und gegebenenfalls auf gewisse Hilfen verzichten wollen.

Inwiefern ist der PER mit Hilfs- und Sonderschulunterricht vereinbar?

Guy Dayer sieht im PER eine echte Chance für Schülerinnen und Schüler mit Lernschwierigkeiten oder für jene, die ein angepasstes Programm benötigen, weil eine Kohärenz zwischen den verschiedenen Zyklen besteht. Die Zielsetzungen für die Schülerinnen und Schüler der 1H sind grundsätzlich die gleichen wie für jene, die am Ende ihrer obligatorischen Schulzeit stehen. Dies ermöglicht den Lehrpersonen kohärente Zielsetzungen. Die Hilfs- und Sonderschullehrperson hat die Pflicht, Zwischenziele zu formulieren, die sich im vorgegebenen Rahmen bewegen. Als wahre Chance für sämtliche Schülerinnen und Schüler, insbesondere für jene, die vom Sonderschulunterricht profitieren, könnten sich die sogenannten transversalen Kompetenzen erweisen. Schliesslich ist die Schule dazu da, um Wissen zu vermitteln. Wenn sie eine integrative Philosophie verfolgt, darf dies nicht auf Kosten aller anderen Kompetenzen gehen, welche die «ordentlichen» Schülerinnen und Schüler entwickeln müssen – ohne dabei jene zu vergessen, die Lernschwierigkeiten haben.

Marie-France Fillettaz erklärt, dass sich der Kanton Waadt im Rahmen des Sonderschulunterrichts auf einen angepassten PER stütze. Die Schulleitungen von Sonderschulinstitutionen sind gewillt, Schülerinnen und Schüler mit besonderen Bedürfnissen wieder vermehrt in die Regelklasse zu integrieren. Für diese Schülerinnen und Schüler wurden gestützt auf den angepassten PER pädagogische Projekte entwickelt, um es ihnen zu ermöglichen, sich mit den verschiedenen im PER vorgesehenen Bereichen auseinanderzusetzen. Der angepasste PER steht den Hilfs- und Sonderschullehrpersonen zur Verfügung. Wird dabei eine integrative Philosophie verfolgt und ein pädagogisches Projekt angeboten, dann stehen – zumindest auf den unteren Stufen – für Schülerinnen und Schüler mit sehr grossen Lernschwierigkeiten zunächst die Aspekte der Zusammenarbeit im Vordergrund: i) die Fähigkeit, mit anderen zu kommunizieren, ii) die Entwicklung von Strategien, iii) die Aneignung eines dem Lernprozess zuträglichen Verhaltens. Französisch oder Mathematik sind dabei eher ein Hilfsmittel, um diese transversalen Kompetenzen zu fördern.

Führt die Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit besonderen Bedürfnissen zu Verzögerungen (oder anderen Konsequenzen) im Programm für «normale» Schülerinnen und Schüler?

Romain Lanners erklärt, dass sich zahlreiche internationale Studien mit den Auswirkungen der Inklusion auf die ganze Schulklasse auseinandersetzen würden. Diese Studien zeigen sehr deutlich, dass die Präsenz einer Schülerin oder eines Schülers mit besonderen Bedürfnissen die anderen Schülerinnen und Schüler keineswegs in ihrer Entwicklung und beim Lernen behindern. Eltern sind oft besorgt, dass ein Kind mit besonderen Bedürfnissen den Lernprozess ihres eigenen Kindes stört. Doch wissenschaftliche Forschungen haben gezeigt, dass die Integration von Kindern mit besonderen Bedürfnissen eine Bereicherung für die Klasse ist und in keiner Weise die Entwicklung der anderen beeinträchtigt. Gerade im Hinblick auf die Sozialkompetenzen eines Kindes ist der Umgang mit Schülerinnen und Schülern mit besonderen Bedürfnissen vielmehr eine Bereicherung.

Sind Integrationsassistentinnen und -assistenten eine Hilfe?

Romain Lanners bestätigt, dass in den Schulen manchmal Integrationsassistentinnen und -assistenten bzw. Zivildienstleistende zum Einsatz kommen. Die Frage ist, welche Aufgaben ihnen übertragen werden. Sie können beispielsweise Schülerinnen und Schülern die zwar körperlich behindert sind, dem ordentlichen Schulunterricht aber durchaus folgen können, helfen, auf die Toilette zu gehen, das Klassenzimmer zu wechseln oder seine Sachen aus dem Schulsack zu nehmen. In solchen Fällen kann die Lehrperson den Schülerinnen und Schülern nicht helfen, da sie dafür keine Zeit hat und es auch nicht zu ihrem Aufgabenbereich gehört. Die Hilfe der Zivildienstleistenden ist wertvoll und ermöglicht es manchen Schülerinnen und Schülern mit besonderen Bedürfnissen in einer Regelklasse zu verbleiben. Ohne diese Unterstützungsmassnahmen im Alltag könnten Schülerinnen und Schüler, die zwar körperlich behindert, aber geistig topfit sind, das ordentliche Schulprogramm nicht absolvieren.

Marie-France Fillettaz erläutert ihrerseits die Rolle der Integrationsassistentinnen und -assistenten. Seit Januar 2019 verfügen sie über ein Pflichtenheft, das den Statuten des Kantons Waadt entspricht. Die PH bieten Kurse für Integrationsassistentinnen und -assistenten an. Sie wählen diejenigen aus, die sie als relevant erachten. Ihre Hauptaufgabe ist es, die Schülerinnen und Schüler im Alltag zu begleiten. Sie befassen sich allerdings nicht mit der Anpassung der Programme oder der Arbeit. Aufgrund fehlender Mittel kommt es aber leider vor, dass Integrationsassistentinnen und -assistenten als Hilfs- und Sonderschullehrperson eingesetzt werden.

6. SCHLUSSFOLGERUNG – ABSCHLIESSENDE EMPFEHLUNG

Die interparlamentarische Kommission für die Kontrolle der Westschweizer Schulvereinbarung (IPK CSR) empfiehlt den Parlamenten der Kantone Bern, Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura, den Tätigkeitsbericht der CIIP, der ihnen gemäss Artikel 20 der Westschweizer Schulvereinbarung unterbreitet wird, zur Kenntnis zu nehmen.

Sitten, März 2020

Julien Dubuis

Präsident IPK CSR 2019