



Regierungsrat

Luzern, 7. Mai 2019

STELLUNGNAHME ZU MOTION

M 559

Nummer: M 559
Eröffnet: 15.05.2018 / Bildungs- und Kulturdepartement
Antrag Regierungsrat: 07.05.2019 / Ablehnung wegen Erfüllung
Protokoll-Nr.: 433

Motion Steiner Bernhard und Mit. über einen verbindlichen Nachteilsausgleich auf allen schulischen Stufen

Unter Nachteilsausgleich (NA) werden Massnahmen verstanden, die dazu dienen, behinderungsbedingte Einschränkungen bei einer Aus- oder Weiterbildung aufzuheben oder soweit möglich zu verringern. Mit einem Nachteilsausgleich sollen die Folgen einer Behinderung in der angestrebten Ausbildung durch Massnahmen im Unterricht und insbesondere bei Prüfungen ausgeglichen werden. Die notwendigen Massnahmen werden dabei im Einzelfall nach Art und Schweregrad der Behinderung und bezogen auf die jeweilige Ausbildung festgelegt. Als Massnahmen in Betracht fallen beispielsweise eine Anpassung der Prüfungszeit, längere oder zusätzliche Pausen, die Benutzung eines Computers, die Anpassung der Prüfungsunterlagen oder ein behinderungsgerecht angepasster Arbeitsplatz. Durch einen Nachteilsausgleich dürfen die inhaltlichen Anforderungen der Ausbildung aber nicht verringert werden.

Mit dem Bekenntnis der Schweiz zur vermehrten Einbindung von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft¹ hat der Nachteilsausgleich in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, hat der Kanton Luzern dieser Entwicklung Rechnung getragen und gewährt Nachteilsausgleiche an allen öffentlichen Schulen.

Rechtliche Grundlagen

Der Anspruch auf Nachteilsausgleich ergibt sich für alle Schulstufen direkt aus der Bundesverfassung (BV, [SR 101](#)). So verbietet Art. 8 Abs. 2 BV die Diskriminierung von Menschen aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Der Bund hat gestützt auf Art. 8 Abs. 4 BV das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG, [SR 151.3](#)) erlassen, welches diesen verfassungsmässigen Grundsatz unter anderem in Bezug auf Aus- und Weiterbildungen konkretisiert. Eine Benachteiligung im Bereich der Aus- und Weiterbildung liegt demgemäss insbesondere vor, wenn die Verwendung behindertenspezifischer Hilfsmittel oder der Beizug notwendiger persönlicher Assistenz erschwert werden oder die Dauer und Ausgestaltung der Bildungsangebote oder von Prüfungen den spezifischen Bedürfnissen Behinderter nicht angepasst sind (Art. 2 Abs. 5 BehiG). Für die Volksschule ist zudem Art. 19 BV zu beachten, welcher allen Lernenden einen Anspruch auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht garantiert.

Direkt gestützt auf die genannten Verfassungsbestimmungen kann ein Nachteilsausgleich in sämtlichen staatlichen Bildungsangeboten aller Schulstufen rechtlich eingefordert werden.

¹ Vgl. Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, ratifiziert am 15. April 2014 ([SR 0.109](#))

Der Umfang des Anspruchs, die möglichen Massnahmen, aber auch die Grenzen eines verhältnismässigen Nachteilsausgleichs wurden in den letzten Jahren durch die Rechtsprechung des Bundesgerichtes, des Bundesverwaltungsgerichtes und der kantonalen Gerichte konkretisiert. Ebenfalls besteht eine Vielzahl an Literatur, welche den Nachteilsausgleich sowohl aus rechtlicher als auch aus pädagogischer Sicht beleuchtet.

Inhaltlich ist zu beachten, dass nicht eine bestimmte Diagnose wie beispielsweise ADHS (Aufmerksamkeitsdefizit-, Hyperaktivitätsstörung) oder Dyslexie (Lese-, Rechtschreibstörung) massgeblich ist für den Anspruch auf einen Nachteilsausgleich, sondern die tatsächlichen Auswirkungen einer Behinderung in der Aus- oder Weiterbildung. Die notwendigen und verhältnismässigen Massnahmen können je nach Art und Schweregrad der Behinderung sowie der Ausgestaltung der jeweiligen Aus- oder Weiterbildung stark variieren. Nachteilsmassnahmen müssen deshalb immer im Einzelfall individuell festgelegt werden. Eine abschliessende gesetzliche Aufzählung von anspruchsberechtigten Behinderungen und möglichen Massnahmen ist daher weder zweckmässig noch rechtlich zulässig.

Rechtsgrundlagen und Praxis im Kanton Luzern

Im Kanton Luzern bestehen je nach Schulstufe unterschiedliche Dokumente, welche die Gewährung des Nachteilsausgleichs regeln. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die – neben den bereits genannten Bestimmungen – bestehenden Grundlagen für die Gewährung des Nachteilsausgleichs und über weitere Unterstützungsmöglichkeiten für Lernende mit Beeinträchtigungen.

	Grundlagen	Weitere Unterstützungs- und Beratungsangebote
Volksschule	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 8 Abs. 2 BV - Art. 19 BV - Art. 2 Abs. 5 BehiG - Art. 20 Abs. 1 BehiG - Weisung DVS² 	<ul style="list-style-type: none"> - Integrative Förderung - individuelle Lernziele - Schulische Dienste (Psychologie, Logopädie, Psychomotorik, Früherziehung und Sinnesbeeinträchtigungen)
Berufsbildung	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 8 Abs. 2 BV - Art. 2 Abs. 5 BehiG - Art. 35 Abs. 3 BBV³ - Weisung BKD⁴ - Richtlinie DBW⁵ - Merkblatt DBW⁶ 	<ul style="list-style-type: none"> - kantonale Schulberatung - schulinterne Beratung (Help-Point) - kantonale Betriebliche Ausbildungsberater/innen
Gymnasialbildung und Fachmittelschulen	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 8 Abs. 2 BV - Weisung BKD⁷ - Merkblatt DGym⁸ - Ergänzungen zum Merkblatt DGym⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> - kantonale Schulberatung - schulinterne Beratung
Universität Luzern	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 8 Abs. 2 BV - Art. 30 Abs. 1a HFKG¹⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> - Fachstelle für Chancengleichheit

² Weisung zum Nachteilsausgleich an der Volksschule vom 15.01.2015 ([Link](#))

³ Verordnung über die Berufsbildung vom 19. November 2003 (BBV, [SR 412.101](#))

⁴ Weisung des Bildungs- und Kulturdepartementes zum Umgang mit Lernenden in kantonalen Berufsbildungsangeboten und an kantonalen Gymnasien mit Bedarf an sonderpädagogischen Massnahmen vom 20. November 2014

⁵ Richtlinie der Dienststelle Berufs- und Weiterbildung vom 10. September 2018

⁶ Merkblatt Dienststelle Berufs- und Weiterbildung ([Link](#))

⁷ Weisung des Bildungs- und Kulturdepartementes zum Umgang mit Lernenden in kantonalen Berufsbildungsangeboten und an kantonalen Gymnasien mit Bedarf an sonderpädagogischen Massnahmen vom 20. November 2014

⁸ Merkblatt der Dienststelle Gymnasialbildung

⁹ Ergänzungen zum Merkblatt der Dienststelle Gymnasialbildung

¹⁰ Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz vom 30. September 2011 (HFKG, [SR 414.20](#))

	Grundlagen	Weitere Unterstützungs- und Beratungsangebote
	<ul style="list-style-type: none"> - § 39a Statut der Unilu¹¹ - Richtlinien der Unilu¹² - Leitbild der Unilu¹³ 	<ul style="list-style-type: none"> - Studienberatungen der Fakultäten und Institute - Integrationsbeauftragte/r
Hochschule Luzern	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 8 Abs. 2 BV - Art. 30 Abs. 1a HFKG¹⁴ - Art. 12 Abs. 3 Studienordnung der HSLU¹⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> - Kontaktstelle «barrierefrei» - Studiengangleitungen an allen Teilschulen - Diversity-Policy - Fachstelle Diversity und Diversity-Beauftragte an den Teilschulen
Pädagogische Hochschule Luzern	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 8 Abs. 2 BV - Art. 30 Abs. 1a HFKG¹⁶ - § 23 PH-Statut¹⁷ - Informationsblatt¹⁸ 	<ul style="list-style-type: none"> - Stabstelle für Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung

Aus der vorhergehenden Tabelle ergibt sich, dass im Kanton Luzern auf allen Schulstufen verbindliche Grundlagen für die Gewährung des Nachteilsausgleichs bestehen. Gestützt darauf werden behinderungsbedingte Einschränkungen sowohl während der Ausbildung als auch bei abschliessenden Prüfungen an sämtlichen öffentlichen Schulen soweit möglich und rechtlich zulässig durch einen Nachteilsausgleich aufgehoben oder gemindert. Ebenfalls bestehen auf allen Schulstufen zusätzliche Beratungs- und Unterstützungsangebote für Lernende mit Beeinträchtigungen. Der Nachteilsausgleich wird zudem in der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen und der Prüfungsexpertinnen und -experten thematisiert, um diese für die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen und insbesondere für den Nachteilsausgleich zu sensibilisieren.

In allen Luzerner Schulen wird für die Gewährung eines Nachteilsausgleichs ein Antrag der Lernenden beziehungsweise ihrer Eltern vorausgesetzt. Ebenfalls muss ein Gutachten einer Fachstelle vorliegen, welches Angaben zur bestehenden Behinderung und deren Auswirkungen auf die Ausbildung enthält. Gestützt darauf werden die erforderlichen Massnahmen für den Unterricht und die Prüfungen soweit möglich einvernehmlich zwischen der Schule und den Lernenden sowie allenfalls weiteren Beteiligten wie den Erziehungsberechtigten, dem Lehrbetrieb oder den Therapeutinnen und Therapeuten festgelegt. Dabei wird in der Regel ein Konsens gefunden zwischen den Bedürfnissen des oder der Lernenden und den Möglichkeiten und Ressourcen der Schule. Kommt keine Einigung über die notwendigen und verhältnismässigen Massnahmen zu Stande, verfügt die Schule beziehungsweise die zuständige Kommission oder Dienststelle über die aus ihrer Sicht angezeigten Massnahmen. Den Lernenden beziehungsweise ihren Eltern steht gegen diesen Entscheid der Rechtswittelweg offen.

Die Anzahl der gewährten Nachteilsausgleiche auf den einzelnen Schulstufen im Kanton Luzern wird nicht erhoben, als Anhaltspunkt können jedoch die Zahlen zu den Abschlussprüfungen auf der Sekundarstufe II dienen. So wurden für die abschliessenden Qualifikationsverfahren in der Berufsbildung im Jahr 2018 in 127 Fällen Ausgleichsmassnahmen gewährt, was bei rund 4200 Absolventinnen und Absolventen einem Anteil von 3 % entspricht. An den Maturitätsprüfungen der Gymnasien wurde im Jahr 2018 in 16 Fällen ein Nachteilsausgleich

¹¹ Statut der Universität Luzern vom 12. Dezember 2001 ([SRL Nr. 539c](#))

¹² Richtlinien für die Gewährung eines Nachteilsausgleiches vom 12. November 2015 ([Link](#))

¹³ Leitbild der Universität Luzern ([Link](#))

¹⁴ Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz vom 30. September 2011 (HFKG, [SR 414.20](#))

¹⁵ Studienordnung für die Ausbildung an der Hochschule Luzern, FH Zentralschweiz vom 13. Juni 2014 ([SRL Nr. 521](#))

¹⁶ Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz vom 30. September 2011 (HFKG, [SR 414.20](#))

¹⁷ Statut der Pädagogischen Hochschule Luzern vom 20. September 2013 ([SRL Nr. 516](#))

¹⁸ Informationen der PH Luzern für die Gewährung eines Nachteilsausgleichs für Studierende mit einer Behinderung/Beeinträchtigung ([Link](#))

zugesprochen, was bei rund 910 Maturandinnen und Maturanden einem Anteil von 1,7 % gleichkommt. In den letzten Jahren wurde nur in wenigen Einzelfällen ein Rechtsmittel gegen Verfügungen betreffend den Nachteilsausgleich erhoben, was auf eine hohe Akzeptanz der Entscheide der Schulen und zuständigen Behörden schliessen lässt.

Regelungen in anderen Kantonen

Verschiedene Kantone haben spezifische Regelungen zum Nachteilsausgleich in ihr Bildungsrecht aufgenommen¹⁹. In den meisten Kantonen gelten die Bestimmungen jedoch nur für einzelne Schulstufen und beschränken sich auf die Wiedergabe der verfassungsrechtlichen Ansprüche, auf Angaben zur für den Entscheid zuständigen Behörde sowie teilweise auf Ausführungen zum Verfahren. Darüberhinausgehende Regelungen finden sich dagegen auch in den anderen Kantonen nicht. Zusätzlich haben einzelne Kantone die Förderung der Chancengleichheit als kantonale Aufgabe in ihre Kantonsverfassung aufgenommen, wobei darin aber keine spezifischen Regelungen über den Nachteilsausgleich enthalten sind²⁰.

Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die rechtlichen Ansprüche der Lernenden mit einer Behinderung direkt auf verfassungsrechtliche Grundrechte abstützen lassen. Damit bestehen für den Nachteilsausgleich ausreichende rechtliche Grundlagen, welche im Kanton Luzern auf den jeweiligen Schulstufen durch Weisungen oder Richtlinien konkretisiert werden. Für eine kantonale gesetzliche Regelung besteht folglich aus rechtlicher Sicht keine Notwendigkeit. Ebenfalls ist festzustellen, dass der Nachteilsausgleich in den öffentlichen Schulen des Kantons Luzern auf allen Schulstufen gewährt wird. Das jeweilige Vorgehen, die notwendigen Voraussetzungen und die zuständigen Stellen sind institutionalisiert und bekannt. Im Ergebnis werden die Nachteilsausgleiche im Kanton Luzern sachgerecht und angepasst auf den jeweiligen Einzelfall gewährt. Da die Schulleitungen, Dienststellen oder Kommissionen für die Entscheide zuständig sind, ist dabei gleichzeitig eine rechtsgleiche Behandlung aller Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller sichergestellt.

Aus den genannten Gründen ist eine zusätzliche kantonale gesetzliche Regelung des Nachteilsausgleichs aus unserer Sicht nicht notwendig. Das Anliegen der Motion, dass allen Lernenden mit Behinderungen in allen öffentlichen Ausbildungsangeboten im Kanton Luzern der erforderliche Nachteilsausgleich in angemessener Form gewährt wird, wird mit den bestehenden Rechtsgrundlagen bereits erfüllt. Wir werden das neue Instrument der Bildungsindikatoren zur laufenden Überprüfung der Situation einsetzen. Wir beantragen Ihnen deshalb, die Motion abzulehnen.

¹⁹ z.B. AG, BE, SG, BS, BL, FR, TG, ZG, UR, VS, GR, ZH, SO

²⁰ z.B. BE, SG, GR, TI, BS