

# Motion der SP-Fraktion betreffend neue Trägerschaft Heilpädagogische Sonderschule Zug (HPS)

Bericht und Antrag des Stadtrates vom 25. Februar 2003

## Das Wichtigste im Überblick

Am 21. Mai 2001 reichte Gemeinderätin Elsbeth Müller namens der SP-Fraktion folgende Motion ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, eine neue Trägerschaft mit der Führung der Heilpädagogischen Sonderschule Zug (HPS), raschmöglichst, jedoch spätestens mit Beginn des Schuljahres 2003/2004, zu betrauen. Zudem wird der Stadtrat beauftragt, sich im Rahmen der Vorbereitungen des neuen Finanzausgleichs und damit verbunden mit der neuen Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden, für die Kantonalisierung der IV-Sonderschulen einzusetzen.

Zur Begründung verweisen wir auf den vollständigen Motionstext im Anhang.

An seiner Sitzung vom 22. Mai 2001 hat der Grosse Gemeinderat die Motion dem Stadtrat zum schriftlichen Bericht und Antrag überwiesen. In der Folge hat eine Arbeitsgruppe des Bildungsdepartements in Zusammenarbeit mit Experten der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik in Zürich die Arbeit aufgenommen. Die Heilpädagogische Sonderschule Zug (HPS) wurde 1968 gegründet und ist eine rein städtische Schule. Sie erfüllt ihren Auftrag im Rahmen der IV-Bestimmungen und des kantonalen Sonderschulkonzeptes von 1996. Ihre Zielgruppe umfasst schul- und praktischbildungsfähige, mehrfachbehinderte und gewöhnungsfähige Schülerinnen und Schüler von 4 - 18 Jahren. Die Schule nimmt Kinder und Jugendliche aus allen Gemeinden des Kantons Zug auf. Im Schuljahr 2001 waren 29% der Schülerinnen und Schüler der HPS in der Stadt wohnhaft. Die Heilpädagogische Schule Zug ist die einzige Tagesschule für mehrfachbehinderte Jugendliche im Kanton. Somit können behinderte Kinder und Jugendliche in der Nähe ihres Wohnortes zur Schule, was gerade für diese Jugendlichen von grosser Bedeutung ist.

Die Kosten werden von der IV, dem Kanton, den Gemeinden und Eltern der Kinder getragen. Im Jahr 2001 blieben der Stadt bei einem Bruttoaufwand von CHF 2'079'442.55 für „eigene“ 11 Schülerinnen und Schüler CHF 283'885.50. Gemessen an andern Sonderschulskosten für StadtzugerKinder ist dies ein absolut angemessener Beitrag. Würde die Stadt keine eigene Schule führen, müssten die Kosten für die Kinder und Jugendlichen trotzdem übernommen werden.

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen folgenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. Anfrage an den Kanton und die privaten Trägerschaften von Sonderschulen
2. Expertenbericht zur Frage der Trägerschaft der Heilpädagogischen Schule Zug
3. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse aus dem Expertenbericht, inkl. Ergänzung
4. Neuer Finanzausgleich
5. Finanzielle Aspekte
6. Gewichtung
7. Fazit

## **Bericht**

### **1. Anfrage an den Kanton und die privaten Trägerschaften von Sonderschulen**

Das Bildungsdepartement hat nach Einreichung der Motion die Trägerschaften der anderen sechs Zuger IV-Sonderschulen und den Kanton schriftlich angefragt, ob sie an einer Übernahme bzw. Eingliederung der Heilpädagogischen Schule Zug in ihre eigene Institution interessiert wären. Das Heilpädagogische Zentrum Hagendorn zeigte ein gewisses Interesse. Die anderen Institutionen konnten sich nicht für weiterführende Schritte bezüglich Zusammenarbeit mit der Heilpädagogischen Schule Zug entschliessen. Auch der Kanton bekundete keine Bereitschaft zur allfälligen Übernahme der Heilpädagogischen Schule Zug.

### **2. Expertenbericht zur Frage der Trägerschaft der Heilpädagogischen Schule Zug**

Die Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich (HfH) wurde im Frühjahr 2002 vom Bildungsdepartement beauftragt, einen Expertenbericht zur Frage der Trägerschaft der Heilpädagogischen Schule Zug zu verfassen. Darin sollte die aktuelle Situation analysiert und verschiedene Lösungsvorschläge aus fachlicher Sicht aufgezeigt werden. Dieser Bericht lag im September 2002 vor. Bedingt durch die Möglichkeit, in der Schule Maria Opferung relativ kurzfristig neue, erweiterte Räumlichkeiten für die Heilpädagogischen Schule Zug beziehen zu können, veränderte sich auch die Ausgangslage. Daher gab das Bildungsdepartement anfangs Dezember 2002 einen Zusatzbericht in Ergänzung zum Expertenbericht in Auftrag. Dieser Zusatzbericht liegt seit Ende Januar 2003 vor.

### **3. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse aus dem Expertenbericht, inkl. Ergänzung (der vollständige Expertenbericht kann auf dem Rektorat eingesehen werden)**

#### **Analyse**

Im Kanton Zug gibt es zwei IV-Sonderschulen für Kinder und Jugendliche mit einer geistigen Behinderung (Heilpädagogische Schule Zug und Heilpädagogisches Zentrum Hagendorn). Sie decken gemeinsam den Bedarf an Sonderschulplätzen ab. Bei-

de Schulen nehmen Schülerinnen und Schüler aus dem ganzen Kanton auf. Im Schuljahr 2001/02 sind 29% der Schülerinnen und Schüler der HPS Zug und 14% der Zuger Schülerinnen und Schüler des Heilpädagogischen Zentrums Hagendorn in der Stadt Zug wohnhaft. Die HPS ist seit 34 Jahren eine städtische Schule; sie wird nicht - wie oft angenommen - im Auftrag des Kantons geführt.

Der Bericht beurteilt die wichtigen fachlichen Entwicklungen, welche in den letzten Jahren an der HPS Zug stattgefunden haben als positiv. Hingegen werden die komplexen Führungsstrukturen und langen Entscheidungswege für alle Beteiligten als Erschwernis empfunden. Dies steht im Gegensatz zum Heilpädagogischen Zentrum Hagendorn, wo die Führungsstrukturen einfacher und die Entscheidungswege kürzer sind. Der fachliche Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den beiden Institutionen haben sich in den letzten Jahren in wesentlichem Masse verstärkt und tragen so zur Weiterentwicklung beider Schulen bei (kein Konkurrenzgedanke mehr sondern konstruktives Miteinander).

### **Heilpädagogische Schule Zug mit kantonaler Trägerschaft**

Heute hat keine Sonderschule im Kanton Zug eine kantonale Trägerschaft. Diese Lösung steht auch künftig bei einer Kompetenzverlagerung von der IV zu den Kantonen nicht zur Diskussion. Weiterhin hat aber der Kanton den Sonderschulen klare Leistungsaufträge zu geben.

### **Heilpädagogisches Zentrum Hagendorn und Heilpädagogische Schule Zug mit gemeinsamer privater Trägerschaft**

Die beiden Schulen haben laut dem Sonderschulkonzept eine „Auftragseinheit“ für die ca. 80 Kinder und Jugendlichen mit einer geistigen Behinderung im Kanton Zug. Mit einer gemeinsamen Trägerschaft könnten wichtige Synergien genutzt und die Strukturen vereinfacht werden. Wichtig wäre auch bei dieser Variante ein klarer Leistungsauftrag des Kantons. Der Bericht schätzt aus fachlicher Sicht die Zusammenführung beider Schulen unter eine private Trägerschaft der Stiftung Kinderheim Hagendorn als optimal ein, allerdings noch ohne Kenntnis der räumlichen Optionen für die Heilpädagogische Schule Zug in der Maria Opferung. Gründe für diese Einschätzung waren die räumlichen Bedingungen und vereinfachte Führungsstrukturen.

### **Heilpädagogische Schule Zug mit kommunaler Trägerschaft**

Die kommunale Trägerschaft ist ein positives Bekenntnis der Stadt Zug zur Integration der Heilpädagogischen Schule in die Strukturen der Stadtschulen Zug. Sie erhält wichtigen Support und nutzt Synergien im administrativen Bereich. Die veränderten räumlichen Möglichkeiten für die Heilpädagogische Schule Zug bieten nun Entwicklungsspielraum. Die Voraussetzung, dass die Räumlichkeiten und das Areal rollstuhlgängig und behindertengerecht gestaltet sind, ist erfüllt.

Im Bericht werden zwei Entwicklungsperspektiven erwähnt:

- a) Sonderpädagogisches Förder- bzw. Kompetenzzentrum
- b) Sonderschule und Regelschule unter einem Dach (Integrationsgedanke)

Es wird auf die Wichtigkeit hingewiesen, dass künftig die strategische und die operative Ebene stärker getrennt werden müssten. Eine spezielle Schulkommission für die HPS Zug, mit einer Vertretung des Kantons und mit mehr Kompetenzen würde Sinn machen und ist ganz im Interesse des Bildungsdepartements der Stadt. Mit den neuen Strukturen der Schulkommission ist dies auch vorgesehen.

#### **4. Neuer Finanzausgleich**

Die Auswirkungen des neuen Finanzausgleichs auf die Invalidenversicherung (IV) und die von der IV subventionierten Sonderschulen sind noch offen. Klar ist, dass die Verantwortung für die Sonderschulung vermehrt an die Kantone gehen wird. Die Details des Neuen Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen sind noch nicht entschieden. So können die Auswirkungen zum heutigen Zeitpunkt nicht abschliessend eingeschätzt werden. Bei der Einführung wird es zudem eine lange Übergangsfrist geben.

Die Finanzierung der Sonderschulmassnahmen erfolgt heute gemeinsam durch Bund (d.h. Invalidenversicherung), Kantone und Gemeinden. Sie repräsentiert die gemeinsame Verantwortung dieser drei Körperschaften für die Behinderten. Die eidgenössischen Rahmenbedingungen geben heute die Garantie für Qualität und Rechtsgleichheit, während die kantonalen und kommunalen Beiträge regionale und lokale Eigenheiten aufnehmen und für die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Behinderten sorgen.

Behindertenorganisationen wehren sich deshalb vehement gegen diesen Bereich des NFA mit der Begründung, dass der NFA dieses heute gut funktionierende System zerstöre. Der Bereich der sozialen Sicherheit gehöre klar in die massgebliche Zuständigkeit des Bundes. Die angestrebte Kantonalisierung beinhalte die Gefahr einer Ungleichbehandlung von Behinderten.

Der Schlussbericht zum NFA der Projektorganisation (vom Bund) wurde im Frühjahr 1999 in die Vernehmlassung geschickt, welche bis Ende November 1999 dauerte. Der NFA wurde in der Vernehmlassung mehrheitlich begrüsst. Nur einige wenige Grundsatzfragen und Entflechtungsvorschläge waren umstritten. Allerdings wurden zahlreiche Detailregelungen bemängelt. Eine klare Mehrheit befürwortet indessen die rasche und integrale Umsetzung. Dies ist auch der Wille von Bundesrat und Kantonen.

Der Bundesrat hat die Botschaft zu den Verfassungsartikeln und zum neuen Bundesgesetz über den Finanzausgleich am 14. November 2001 verabschiedet, so dass das Geschäft in Kürze im Parlament behandelt werden kann. Je nach Verlauf der parlamentarischen Beratungen kann die Volksabstimmung (obligatorisches Referendum) noch in diesem Jahr durchgeführt werden.

Es ist vorgesehen, dass die 2. NFA Botschaft (2. Paket) zu den zahlreichen Gesetzesrevisionen dem Parlament nach Annahme des 1. Pakets in der Volksabstimmung unterbreitet wird, so dass der NFA aus heutiger Sicht im Jahre 2006 wirksam werden dürfte.

Würde die Sonderschulung in den Bereich der Kantone übergehen, was, wie oben dargestellt, frühestens im Jahre 2006 Tatsache werden könnte, müsste die gesamte

Finanzierung der Sonderschulmassnahmen und die Zuständigkeiten im Kanton Zug neu geregelt werden.

Gemäss § 4 Schulgesetz (SchulG/BGS 412.11) sind die Gemeinden, der Kanton oder Dritte Träger der Schulen. Ausdrücklich wird auch festgehalten, dass Gemeinden und Kanton die ihnen gemäss zugewiesene Führung von Schulen ganz oder teilweise an Dritte übertragen können. Gemäss dieser langjährigen und bewährten Praxis ist nicht davon auszugehen, dass die IV-Sonderschulen nach einer allfälligen Einführung des NFA kantonalisiert würden.

## **5. Finanzielle Aspekte**

Der Kanton Zug ist der Interkantonalen Heimvereinbarung angeschlossen. Dadurch erhalten die beteiligten Trägerschaften anerkannter Sonderschulen namhafte Betriebsbeiträge der Invalidenversicherung – so auch die Heilpädagogische Schule Zug mit einem Jahresbruttoumsatz von 2,0 – 2,5 Mio CHF. Die aktuelle IV-Praxis berücksichtigt in jüngster Vergangenheit in stärkerem Masse die allgemeinen Verwaltungskosten. Darüber hinaus leistet der Kanton unter Abzug der IV-Betriebsbeiträge weitere 50 Prozent an die Betriebskosten (inkl. Besoldung). Den verbleibenden Aufwandüberschuss teilen sich anteilmässig die Wohngemeinden der Schülerinnen und Schüler. Der Stadt Zug resultieren daraus ausgewiesene Kosten zwischen CHF 140'000.-- und CHF 300'000.--jährlich (abhängig von Anzahl Schülerinnen und Schülern, dem allgemeinen Behinderungsgrad, periodenfremden IV-Subventionsbeiträge [Restzahlung]), z.B. Rechnung 2001 der Stadt Zug: Bruttoaufwand CHF 2'079'442.55 minus Bundessubventionen, minus 50% Kantonsbeitrag an die Betriebskosten und minus Restaufwand, welcher von den Gemeinden und Eltern bezahlt werden, blieben der Stadt Nettokosten von CHF 283'885.50 (bei 11 Schülern aus der Gemeinde Zug, Stichtag 31.12.01).

Die Gemeinden sind verpflichtet die IV Sonderschüler zu unterrichten - notfalls auch ausserkantonal- was der Stadt Zug bedeutend teurer käme (Stichworte: höhere Transportkosten sowie zusätzlicher Anteil an die Beherbergungskosten bei Internatslösungen).

Unter Annahme gleicher Bedingungen (Höhe Elternleistungen, IV- und kantonaler Betriebsbeiträge) – die Auswirkungen des Nationalen und Kantonalen Finanzausgleichs sind noch nicht detailliert bekannt – drängt sich heute aus finanzieller Betrachtung keine neue Trägerschaft auf. Gerade aus der Sicht der betrieblichen Verantwortung ergeben sich durchaus Vorteile (Einflussnahme Betriebskonzept, Liegenschaftsunterhalt, Finanzierung/Controlling).

Der administrative und technische Ressourcenbedarf ist optimierbar und wird in Zukunft Veränderungen erfahren müssen.

## **6. Gewichtung**

Der Stadtrat sieht sich durch die neuen Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten der Heilpädagogischen Schule am neuen Ort in seiner Auffassung bestärkt, weiterhin diese Schule als kommunale Sonderschule zu führen, dies gemäss § 6, Abs. 3 des Schulgesetzes („Die Gemeinde sorgt dafür, dass Kinder, die aus intellektuellen, sozia-

*len, psychischen oder physischen Gründen in den gemeindlichen Schulen nicht angemessen gefördert werden können, eine entsprechende Sonderschulung oder Betreuung erhalten.“).*

Der Verbleib der Heilpädagogischen Schule Zug unter der Trägerschaft der Stadt ermöglicht den Kindern weiterhin den externen Sonderschulbesuch. Auch bedeutet dies in vielen Fällen für die Kinder trotz Sonderbeschulung das Teilnehmen am Familiengeschehen und somit die Integration im Alltag. Käme hingegen die Heilpädagogische Schule Zug unter eine private Trägerschaft, wäre auch der zukünftige Standort der Schule in der Stadt oder unmittelbarer Umgebung als Voraussetzung für einen Tagesschulbetrieb nicht gesichert.

Im Schulgebäude Maria Opferung ergeben sich durch die Möglichkeit, künftig zwei separate Schuleinheiten (Sonderschule und Regelschule) unter einem Dach anzubieten, grosse Chancen und Synergien. Es wird nötig sein, für beide Schulen klare gemeinsame Bereiche zu definieren, die es zu pflegen gilt, ganz im Sinne der Integration.

## **7. Fazit**

Seit ihrer Gründung vor 34 Jahren wird die Heilpädagogische Schule Zug von der Stadt geführt. Die Stadt hat klar zum Ausdruck gebracht, dass sie diese Schule zum Wohle der behinderten Schülerinnen und Schüler sowie Eltern weiterführen will. Dies umso mehr, weil es nach über 30jähriger Trägerschaft nun gelingt, behindertengerechte Gebäulichkeiten und eine einmalige Umgebung für die praktischbildungsfähigen und schulbildungsfähigen geistig behinderten Kinder und Jugendlichen zu beziehen (vorausgesetzt GGR Zustimmung).

Der Stadtrat erachtet die HPS und die Therapiestelle für Psychomotorik als eine „Gemeinschaft“ mit interessanten Entwicklungsmöglichkeiten.

Weder von Seiten des Erziehungsrates noch des Regierungsrates besteht die Absicht, die im Sonderschulkonzept umschriebene Zweckbestimmung der HPS als Tagesschule zu ändern oder Anpassungen vorzunehmen.

Gemäss § 6 Abs. 3 des Schulgesetzes haben die Gemeinden dafür zu sorgen, dass Kinder die aus intellektuellen, sozialen, psychischen und physischen Gründen in den gemeindlichen Schulen nicht angemessen gefördert werden können und eine entsprechende Sonderschulung oder Betreuung erhalten. Gerade die HPS bietet diesen Jugendlichen eine Möglichkeit zur Förderung im Rahmen einer Tagesschule unweit ihres Wohnortes.

Im Zusammenhang mit der geplanten Änderung des Schulgesetzes ab 2006 werden auch die Aufgaben der Schulkommission stärker auf die strategische Ebene verlagert. Darauf aufbauend wird auch für die „Kommission Heilpädagogische Schule Zug“ eine Neustrukturierung, respektive Aufgaben- und Kompetenzklärung vorzunehmen sein.

Die Synergien der beiden im Sonderschulkonzept des Kantons festgelegten Heilpädagogischen Schulen Zug und Hagendorn, können durch die in den letzten Jahren erfolgte Zusammenarbeit noch verstärkt und ausgebaut werden. Dies zu tun ist Aufgabe aller an diesen Schulen Mitwirkenden und der politischen Gremien.

Den behinderten Schülerinnen und Schülern ist diese Chance in einem neuen, verbesserten Umfeld zu gönnen.

Der Stadtrat ersucht Sie, auf die Vorlage einzutreten und die Motion der SP Fraktion nicht erheblich zu erklären.

#### **8. Antrag**

Wir beantragen Ihnen,

- auf die Vorlage einzutreten und
- die Motion der SP-Fraktion betreffend neue Trägerschaft Heilpädagogische Sonderschule Zug (HPS) vom 21. Mai 2001
  - nicht erheblich zu erklären und
  - als erledigt von der Geschäftskontrolle abzuschreiben.

Zug, 25. Februar 2003

Christoph Luchsinger, Stadtpräsident    Arthur Cantieni, Stadtschreiber

Beilage:

- Motion der SP-Fraktion vom 21. Mai 2001 betreffend neue Trägerschaft Heilpädagogische Sonderschule Zug (HPS)