



Kantonsratsbeschluss

betreffend Austritt des Kantons Zug aus der interkantonalen Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik vom 21. September 1999

Bericht und Antrag der Konkordatskommission
vom 24. Februar 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Konkordatskommission hat die oben erwähnte Vorlage (Nr. 3347.2 - 16819) am 24. Februar 2022 beraten. An der Sitzung nahm von der Direktion für Bildung und Kultur (DBK) Bildungsdirektor Stephan Schleiss und von der Pädagogischen Hochschule (PH) Zug Rektorin Esther Kamm teil. Das Sitzungsprotokoll führte Irene Schildknecht.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. In Kürze
2. Erläuterungen zur Vorlage
3. Eintreten
4. Detailberatung
5. Antrag

1. In Kürze

Die Kommission beschloss einstimmig auf die Vorlage einzutreten. In der Detailberatung wurden keine Änderungsanträge gestellt. In der Schlussabstimmung stimmte die Kommission der Vorlage bei einer Enthaltung mit 9:3 Stimmen zu.

2. Erläuterungen zur Vorlage

Grundsätzlich wurde auf den Bericht des Regierungsrats verwiesen und es werden an dieser Stelle nur Zusatzinformationen wiedergegeben.

Der Bildungsdirektor skizzierte die Veränderungen der Hochschullandschaft über die letzten gut 20 Jahre. Es gibt einen klaren und politisch gewünschten Trend hin zum Grundsatz der Freizügigkeit innerhalb der Schweiz. Diese Freizügigkeit wird erreicht, indem sich die Ausbildungsstätten und Lehrgänge von der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) den sogenannten Finanzierungsvereinbarungen unterstellen lassen. Im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung sind dies die Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) und vor allem die Fachhochschulvereinbarung (FHV). Alle diese Finanzierungsvereinbarungen folgen dem Grundsatz des diskriminierungsfreien Zugangs und der diskriminierungsfreien Tarife. Das heisst, bei begrenzten Kapazitäten darf eine Ausbildungsstätte die Studienplätze nicht nach Herkunft vergeben (sprich: zuerst an die Studierenden aus dem eigenen Kanton), sondern muss sie nach Eignung vergeben. Ebenso ist eine Differenzierung der Studientarife nach Herkunftskanton ausgeschlossen.

Die Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik (HfH-Vereinbarung) stammt aus dem Jahr 1999 und somit vor der Zeit der FHV. Ihre Studiengänge können nicht der FHV unterstellt werden, weil die HfH im Fall von Platzmangel den Kandidatinnen und Kandidaten aus den Trägerkantonen Vorrang vor den Bewerberinnen und Bewerberinnen aus anderen Kantonen

einräumt, was nicht mit dem Gebot der Diskriminierungsfreiheit vereinbar ist. Die HfH ist damit die einzige Ausbildungsstätte im Bereich der Heilpädagogik¹, die nicht der FHV oder der IUV unterstellt ist, was für die HfH ein klarer Nachteil am Markt ist.

Die HfH gewährt den privilegierten Zugang für Studierende aus den Trägerkantonen via «Kontingentsplätze» (per Studienjahr 2020/21 238 Plätze von insgesamt 411 verfügbaren Plätzen). Die Kontingentsplätze werden proportional zur Bevölkerung auf die Trägerkantone verteilt, der Anspruch des Kantons Zug beträgt 5 Plätze bzw. jährliche Studienstarts. Die restlichen 173 Plätze sind «Zusatzplätze», die von allen Kantonen (auch Trägerkantonen) eingekauft werden können. Dies kann entweder auf Vertragsbasis (Kantone BE, LU, UR, FR, BS, BL und VD) oder via individuellen Kostengutsprachen erfolgen.

Seitens der Konferenz der Sonderschulleitenden des Kantons Zug (SOKO) wurden im Vorfeld der Kommissionssitzung Bedenken geäußert, wie es um den Zugang zu Ausbildungsplätzen nach einem Austritt aus der HfH-Vereinbarung bestellt wäre. Die Konkordatskommission wurde mit den Fragen der SOKO wie auch mit den Antworten der DBK bedient. Nach einem Austritt aus der HfH-Vereinbarung werden Zuger Studierenden im Grundsatz nur noch Ausbildungsplätze offen stehen, die über IUV und FHV zugänglich sind. Einzig drei Ausbildungsgänge, die exklusiv an der HfH angeboten werden (Bachelor Psychomotoriktherapie, Bachelor Gebärdendolmetschen, Lehrgang Gebärdensprachlehrer/in), würde der Kanton Zug über individuelle Kostengutsprachen bei der HfH einkaufen. Hingegen beabsichtigt der Kanton Zug nicht, sich als Vertragskanton wieder an die HfH zu binden, weil aufgrund des geringen Mengengerüsts Leerplätze zu erwarten wären.

Die Rektorin der PH Zug bekräftigte, dass die Sonderpädagogik eine kantonale Aufgabe ist und die EDK deren interkantonale Koordination sicherstellt. Die Sonderpädagogik des Kantons Zug ist im kantonalen Konzept Sonderpädagogik (KOSO) geregelt. Der Kanton Zug hat im interkantonalen Vergleich ein breites Verständnis der besonderen Förderung. Wenn die Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen (SHP) künftig an der PH Zug unter einem Dach zusammen mit den Regellehrpersonen ausgebildet werden, können sie später im Beruf auch besser zusammenarbeiten. Zudem hätten die gemeindlichen Schulen im Kanton Zug die Möglichkeit ihre spezifisch Zugerischen Ansprüche an die SHP-Ausbildung direkt bei der PH Zug anzumelden. Auf Nachfrage aus der Kommission bestätigte die PH-Rektorin, dass der Masterstudiengang SHP der PH Zug dem EDK-Diplomanerkennungsrecht unterstellt werden soll und somit in der ganzen Schweiz zur Lehrberechtigung führen wird.

Gemäss Bericht des Regierungsrats sind die Aufbaukosten des Masterstudiengangs SHP an der PH Zug bereits als Teil des Kantonsbeitrags an die PH Zug im Finanzplan eingestellt und deshalb in der Finanztabelle des regierungsrätlichen Berichts nicht mehr aufgeführt. Auf Nachfrage eines Kommissionsmitglieds konkretisierte die Rektorin diese mit 50 Stellenprozenten während einem Jahr bzw. mit rund 100 000 Franken.

Auf Nachfrage der Kommission bestätigte die Rektorin, dass die PH im Rahmen der Erarbeitung der Strategie 2019-26 Abklärungen hinsichtlich Bedarf an SHP gemacht hatte, unter anderem natürlich auch bei den Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten der Zuger Gemeinden. Diese bestätigten, dass im Bereich der SHP ein Lehrpersonenmangel herrscht.

¹ Eine aktuelle Auflistung der Ausbildungsstätten und Lehrgänge im Bereich der Heilpädagogik findet sich auf der Website der Stiftung Schweizer Zentrum für Heil- und Sonderpädagogik unter: www.szh.ch/themen/fachpersonal/ausbildungsorte

Der Bildungsdirektor konkretisierte schliesslich die finanziellen Auswirkungen des Austritts anhand der standardisierten Finanztabelle im Bericht des Regierungsrats. Im bestehenden Budget und Finanzplan (Zeile 5) ist der prognostizierte Aufwand von 532 000 Franken für das Rechnungsjahr 2022 eingetragen. Dieser Betrag wurde für die Planjahre 2023-25 linear fortgeschrieben. Im Budget und Finanzplan gemäss vorliegendem Antrag (Zeile 6) ist der Verlauf des prognostizierten Aufwands netto ausgewiesen. Brutto lässt sich der Aufwand wie folgt aufteilen:

- Der Aufwand für die HfH-Vereinbarung (-532 000 Franken) bleibt in den Jahren 2022-24 unverändert. Im Planjahr 2025 fallen noch 7/12 davon an (-310 000 Franken), weil der Austritt per Studienjahrsbeginn 2025/26, am 1. August 2025, vollzogen wird. Die Monate Januar bis Juli müssen also noch bezahlt werden. Im Planjahr 2026, in der standardisierten Finanztabelle nicht mehr abgebildet ist, beträgt er dann 0 Franken.
- Zu diesem sich über die Zeit reduzierenden Aufwand für die HfH-Vereinbarung muss der Aufwand für die 5 Studienplätze (und 2 Zusatzplätze bis Ende Studienjahr 2023/24) addiert werden, die der Kanton neu nicht mehr über die HfH-Vereinbarung einkauft sondern «ganz normal» über die FHV-Vereinbarung abrechnen wird. Die Parameter für die Herleitung sind in der folgenden Tabelle abgebildet:

| Rechnungsjahr | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|-------------------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| Total Stud. Herbstsemester | 7 | 10 | 10 | 10 |
| Total Stud. Frühlingsemester | 7 | 10 | 10 | 10 |
| Anzahl ECTS pro Sem. und Stud. | | 18 | | |
| FHV-Tarif pro ECTS Herbstsemester | 418.33 | 421.67 | 426.67 | 426.67 |
| FHV-Tarif pro ECTS Frühlingsemester | 421.67 | 426.67 | 426.67 | 426.67 |
| Aufwand | 53'130 | 129'930 | 153'600 | 153'600 |

Die HfH weist keine jährlichen Trägerschaftsbeiträge aus sondern stellt den Kantonen eine Gesamtsumme in Rechnung. Diese besteht analytisch aus zwei Komponenten: erstens dem Gegenwert der belegten Studiengänge und zweitens dem Trägerschaftsbeitrag (Defizitdeckung, ähnlich wie der Kantonsbeitrag an die PH Zug). Der Trägerschaftsbeitrag kann nur als Residuum geschätzt werden, indem man vom Gesamtbetrag den Gegenwert der Studiengänge zu FHV-Tarifen abzieht. Der Bildungsdirektor bezifferte diesen auf rund 350 000 Franken pro Jahr.

3. Eintreten

Mehrere Mitglieder der Konkordatskommission monierten, dass der Regierungsrat mit seinem Beschluss vom 23. November 2021 (gestützt auf § 7 Abs. 3 Bst. a des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule [BGS 414.41]) der Einführung eines Masterstudiengangs SHP an der PH Zug zuzustimmen, den Austritt aus der HfH-Vereinbarung präjudiziert habe. Da der Austritt aus einem Konkordat die Zustimmung des Kantonsrats erfordere, hätte der Regierungsrat den besagten Beschluss in der Konkordatskommission vernehmlassen müssen. Der Bildungsdirektor entgegnete darauf hin, dass dies vom Regierungsrat gar nicht Erwägung gezogen wurde. Der beantragte Austritt sei finanzpolitisch motiviert und folge den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirksamkeit gemäss Finanzhaushaltsgesetz (BGS 611.1).

Ein Kommissionsmitglied wollte mit Bezug auf einzelne Paragraphen der HfH-Vereinbarung wissen, ob es unter den Trägerkantonen aktuell Anstände gemäss § 45 (Schiedsgericht) gäbe, und ob die HfH über eigene Bauten verfüge bzw. ob der Kanton Zug gemäss § 37 (Bauten) der HfH-Vereinbarung Miteigentümer von Bauten sei. Der Bildungsdirektor konnte diese Fragen nicht beantworten und nahm sie als Abklärungsauftrag entgegen. Wie der Verwaltungsdirektor der HfH im Nachgang der Kommissionssitzung mit Mail vom 1. März 2022 bestätigt hat, gibt es aktuell keine Anstände, weder zwischen einzelnen Trägerkantonen noch zwischen der HfH und

einzelnen Trägerkantonen. In der gleichen Mail bestätigte er, dass die HfH über keine eigenen Bauten verfügt.

Seitens der Konkordatskommission wurde die Frage aufgeworfen, ob sicher gestellt sei, dass sich kein neuer «Fall Maienfeld» ereigne. Der Bildungsdirektor führte auf explizite Nachfrage eines Kommissionsmitglieds aus, dass er das garantieren könne. Er begründete dies damit, dass der Bund im Bereich der Ausbildungen für Lehrpersonen – und darunter fallen auch heilpädagogische Studienrichtungen – keine Regelungskompetenz habe. Dafür seien die Kantone zuständig, wobei die EDK koordine. Im Gegensatz zur Ausbildung der Försterinnen und Förster gebe es keine Verpflichtung der Kantone sich als Träger an einer Ausbildungsstätte zu beteiligen. Deshalb sei es auch möglich, dass bereits heute drei Kantone an keiner Trägerschaft im Bereich SHP beteiligt sind.

Ein Mitglied der Kommission wollte wissen, wann genau der Kantonsrat das KOSO genehmigt hatte. Der Bildungsdirektor musste dies über den Rechtsdienst abklären lassen. Ergebnis: Das aktuelle KOSO wurde vom Kantonsrat nicht genehmigt, weil es bereits am 13. Mai 2008 vom damals noch zuständigen Regierungsrat und somit vor der Kompetenzverschiebung zum Kantonsrat vom 6. Mai 2010 erlassen wurde. An seiner Sitzung vom 8. Juni 2010 hat der Regierungsrat vom bestehenden KOSO Kenntnis genommen. Er hielt dazu in den Begründungen fest: «Zusammengefasst werden mit den Anpassungen des Konzepts Sonderpädagogik keine inhaltlichen Änderungen vorgenommen, soweit sie nicht bereits umgesetzt sind bzw. praktiziert werden.»

Die Kommission sprach sich «stillschweigend einstimmig» für Eintreten aus, weil kein Gegenantrag gestellt und zur Abstimmung gebracht wurde.

4. Detailberatung

In der Detailberatung wurde insbesondere die Frage diskutiert, ob der Austritt auch zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen könne. Der Bildungsdirektor hielt fest, dass dies formell möglich wäre und mit einer entsprechende Änderung in § 1 Abs. 1 erreicht werden könnte. Ein Kanton kann durchaus Trägerkanton der HfH bleiben und (via PH) einen eigenen Master SHP anbieten. Die Absicht des Regierungsrats sei aber, aus finanziellen Gründen auf den schnellstmöglichen Termin hin auszutreten. Es wurde kein Änderungsantrag gestellt.

In der Schlussabstimmung wurde die Vorlage mit 9:3 Stimmen bei einer Enthaltung gutgeheissen.

5. Antrag

Die Konkordatskommission beantragt dem Kantonsrat, die Vorlage 3347.2 - 16819 ohne Änderungen zu genehmigen.

Zug, 24. Februar 2022

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Konkordatskommission

Die Präsidentin: Umbach Karen