

Grossratsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 19. September 2000

Inhaltsverzeichnis

Seite

Zusammenfassung.....	1
1. Ausgangslage.....	2
2. Bildungspolitische Entwicklung und Ausbildungsbedarf im Sektor Heilpädagogik.....	2
3. Umwandlung des Heilpädagogischen Seminars in eine Hochschule für Heilpädagogik Zürich	3
4. Zukünftige Strukturen der Hochschule für Heilpädagogik Zürich	4
5. Bisherige Zusammenarbeit mit dem Heilpädagogischen Seminar Zürich	5
6. Änderung der Trägerschaft.....	5
7. Bemerkungen zur Interkantonalen Vereinbarung.....	5
8. Kosten	6
9. Referendum	6
10. Antrag	6

- Beilagen:
1. Interkantonale Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich vom 21. September 1999, mit Erläuterungen
 2. Erläuterungen zur Vereinbarung

Entwurf (Grossratsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich)

Zusammenfassung

Das Heilpädagogische Seminar Zürich (abgekürzt HPS) bildet seit dem Jahr 1924 Heilpädagoginnen und Heilpädagogen aus. Seit dem Jahr 1984 beruht das Heilpädagogische Seminar auf einem Konkordat, dem heute die Kantone Zürich, Solothurn, St.Gallen, Aargau, Thurgau, Schaffhausen und Graubünden angehören. Das Heilpädagogische Seminar Zürich bildet gegenwärtig Fachpersonen für den Unterricht in Kleinklassen, in Sonderschulen und in integrativen Schulungsformen anschliessend an eine pädagogische Grundausbildung mit Diplomabschluss weiter. Ausserdem bietet es dreijährige Vollzeitausbildungen für Logopädinnen und Logopäden sowie für Psychomotoriktherapeutinnen und Psychomotoriktherapeuten an.

Mit der Entwicklung der Fachhochschulen und der Pädagogischen Hochschulen in der Schweiz ist die Umwandlung des Heilpädagogischen Seminars Zürich in eine Pädagogische Hochschule sinnvoll und notwendig. So gehören die anderen Ausbildungsinstitute des Verbandes

der Heilpädagogischen Ausbildungsstätten der Schweiz (abgekürzt: VHPA) bereits heute oder künftig Universitäten an oder werden als Pädagogische Hochschulen konzipiert.

Die neue Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich schafft die Voraussetzungen für die Ausgestaltung des Seminars zu einer Pädagogischen Hochschule mit dem Status einer Fachhochschule und bietet die notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen. Die Diplome werden die Anforderungen an einen Fachhochschulabschluss und die Vorgabe der schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (abgekürzt: EDK) an die heilpädagogischen Berufsgruppen erfüllen. Der Beitritt sichert den Trägerkantonen eine anteilmässige Anzahl von Ausbildungsplätzen und damit die Versorgung durch qualifizierte Fachpersonen im Bereich der heilpädagogischen Tätigkeitsfelder.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf eines Grossratsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich.

1. Ausgangslage

Das Heilpädagogische Seminar Zürich (abgekürzt: HPS) bildet seit dem Jahr 1924 Heilpädagoginnen und Heilpädagogen aus. Seit dem Jahr 1984 beruht das Heilpädagogische Seminar auf einem Konkordat, dem heute die Kantone Zürich, Solothurn, St.Gallen¹, Aargau, Thurgau, Schaffhausen und Graubünden angehören. Es bestehen zudem Verträge mit den Kantonen Appenzell A.Rh., Glarus, Schwyz, Zug und dem Fürstentum Liechtenstein sowie mit der EDK-Ost. Das Heilpädagogische Seminar Zürich bildet gegenwärtig Fachpersonen für den Unterricht in Kleinklassen, in Sonderschulen und in integrativen Schulungsformen anschliessend an eine pädagogische Grundausbildung mit Diplomabschluss weiter. Ausserdem bietet es dreijährige Vollzeitausbildungen für Logopädinnen und Logopäden sowie für Psychomotoriktherapeutinnen und Psychomotoriktherapeuten an. Es führt heute schon eine Abteilung für Weiterbildung sowie eine Stelle für Forschung und Entwicklung. Im Studienjahr 1999/2000 waren gut 500 Studierende eingeschrieben, die am Heilpädagogischen Seminar eine reguläre Aus- oder Weiterbildung absolvierten. Gegenwärtig nutzen rund 900 Personen je Jahr die Fortbildungsangebote des Seminars.

2. Bildungspolitische Entwicklung und Ausbildungsbedarf im Sektor Heilpädagogik

In den letzten Jahren ist gesamtschweizerisch zu beobachten, dass die Berufsausbildungen vermehrt im Tertiärbereich geregelt und harmonisiert werden. Hauptmerkmal ist die Einführung von Fachhochschulen, die als Alternative zur universitären Lehre eine praxisorientierte Ausbildung auf wissenschaftlicher Grundlage bieten sollen.

¹ Vereinbarung über das Heilpädagogische Seminar Zürich vom 19. März 1984 (sGS 211.61).

Die schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (abgekürzt: EDK) hat im Rahmen von Reglementen² die nötigen Vorkehrungen getroffen, um die Lehrerbildung zu vereinheitlichen und an Pädagogischen Fachhochschulen anzusiedeln. Die Ausbildung an Pädagogischen Fachhochschulen dauert in der Regel drei Jahre. Auch der Kanton St.Gallen transportiert mit dem Gesetz über die Pädagogische Fachhochschule Rorschach (sGS 216.1) die Ausbildung von Kindergarten- und Primarlehrkräften auf die Fachhochschulstufe.

Die EDK regelte im Jahr 1998 unter anderem die Voraussetzungen für die Anerkennung der Diplome in Schulischer Heilpädagogik für die ganze Schweiz³. Reglemente über die Anerkennung der Diplome in Logopädie und Psychomotorischer Therapie sind in Vorbereitung. In der Praxis ist ein ungebrochener Bedarf an Fachleuten im Bereich der Logopädie, der Psychomotorischen Therapie sowie an heilpädagogisch ausgebildeten Lehrkräften für Sonderschulen und für die Volksschule zu beobachten. Es besteht die Tendenz, behinderte oder von Behinderung bedrohte Kinder und Jugendliche möglichst früh zu erfassen und zu fördern oder schulisch integriert zu unterrichten. Auch im Erwachsenenalter ergeben sich zunehmend heilpädagogische Aufgaben. Vermehrte Teilzeitstellen und die allgemeine Dynamisierung der Arbeitswelt führen weiter zu einem erhöhten Bedarf an ausgebildetem Personal und zu neuen Ansprüchen an die Ausbildung. Derzeit fehlt einem Drittel bis zur Hälfte der im heilpädagogischen Feld tätigen Lehrpersonen der Trägerkantone die notwendige und gesetzlich vorgeschriebene heilpädagogische Ausbildung. Überdies kann aufgrund der beschränkten Ressourcen des HPS nur ein Drittel bis die Hälfte der jährlichen Anmeldungen berücksichtigt werden.

3. Umwandlung des Heilpädagogischen Seminars in eine Hochschule für Heilpädagogik Zürich

Für das Heilpädagogische Seminar Zürich führten die unter Ziff. 2 dieser Botschaft erwähnten Entwicklungen zum Entscheid, die Überführung des Seminars in eine eigenständige Schule für Heilpädagogik mit dem Status einer Fachhochschule bzw. einer Pädagogischen Hochschule anzustreben. In einer Umfrage im Jahr 1998 befürworteten die Erziehungsdepartemente und -direktionen der Trägerkantone ein solches Vorhaben. Geprüft wurden weitere Szenarien, so die Angliederung an die Universität Zürich, an die Zürcher Lehrerbildung und an die verschiedenen kantonalen Pädagogischen Hochschulen.

Die folgenden Gründe führten dazu, den Trägerkantonen eine gemeinsame interkantonale Hochschule für Heilpädagogik mit Sitz in Zürich vorzuschlagen:

- Durch die Führung der vielfältigen Aus- und Weiterbildungen unter einem Dach entstehen vergrösserte Synergienmöglichkeiten.
- Die Grösse dieser Hochschule entspricht den Anforderungen an eine Fachhochschule.
- Durch die interkantonale Trägerschaft sind Überblick, Mitsprache und fachliche Unabhängigkeit garantiert.
- Fachlich kann dank der Grösse das entsprechende Know-how durch einen qualifizierten Lehrkörper auch in speziellen Bereichen (z. B. Hörgeschädigtenpädagogik, Geistigbehindertenpädagogik, Logopädie, Psychomotorische Therapie usw.) gesichert werden.
- Die Bildung eines Forschungs- und Kompetenzzentrums in heilpädagogischen Fragestellungen wird begünstigt.
- Die Abnehmer der bereits bestehenden und geschätzten Angebote und Dienstleistungen des Heilpädagogischen Seminars können weiterhin von diesen profitieren.

² Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Vorschulstufe und der Primarstufe vom 10. Juni 1999; Reglement über die Anerkennung von Hochschuldiplomen für Lehrkräfte der Sekundarstufe I vom 26. August 1999.

³ Reglement über die Anerkennung der Lehrdiplome in Schulischer Heilpädagogik vom 27. August 1998.

Die möglichen Nachteile wie zum Beispiel die Ferne zu den Praxisfeldern in den Kantonen und die erschwerte Vernetzung mit den kantonalen Lehrerbildungen sollen durch entsprechende Anstrengungen ausgeglichen werden. Einzelne Ausbildungsveranstaltungen sollen deshalb in Zukunft auch dezentral durchgeführt werden können.

4. Zukünftige Strukturen der Hochschule für Heilpädagogik Zürich

Die künftige Hochschule für Heilpädagogik Zürich zeichnet sich durch folgende Strukturmerkmale aus:

Kernaufgaben sind:

- a. die Ausbildung von heilpädagogischen Fachpersonen im Bereich der Therapie (Logopädie, psychomotorische Therapie) im Rahmen von dreijährigen Vollzeit-Studiengängen;
- b. die Weiterbildung zu heilpädagogischen Fachpersonen im Bereich der schulischen Heilpädagogik mit Spezialisierungsmöglichkeiten in Pädagogik bei Schulschwierigkeiten, Geistigbehinderten- oder Hörgeschädigtenpädagogik (dreijährige berufsbegleitende bzw. zweijährige Vollzeit-Studiengänge) und Früherziehung (einjähriges berufsbegleitendes Ergänzungsstudium);
- c. Weiterbildungen im Rahmen von Fortbildungen und Nachdiplomstudiengängen;
- d. angewandte Forschung und Entwicklung;
- e. Dienstleistungen.

Zugelassen werden:

- a. für die Ausbildungen in *Logopädie und psychomotorischer Therapie*: Inhaberinnen und Inhaber eines anerkannten Maturitätsabschlusses oder eines Abschlusses, der zum Besuch einer Pädagogischen Hochschule berechtigt, mit Erfahrungen im sozialen und pädagogischen Praxisfeld;
- b. für die Weiterbildung zu *heilpädagogischen Fachpersonen*: Personen mit einem staatlich anerkannten Lehrdiplom und Berufserfahrung;
- c. für die *Fortbildung*: Personen mit einem pädagogischen oder verwandten Grundberuf bzw. Personen, die im heilpädagogischen Feld und dessen Nachbargebiet tätig sind.

Aus- und Weiterbildung erfolgen verstärkt auf wissenschaftlicher Grundlage und mit einem Bezug zur praxisorientierten Forschung und Entwicklung. Allerdings wird die Orientierung an beruflichen Aufgaben weiterhin im Zentrum stehen.

Neu wird die Hochschule für Heilpädagogik Zürich Leistungen im Bereich der *praxisorientierten Forschung und Entwicklung* erbringen müssen. Angewandte Forschung und Entwicklung zielen auf eine Weiterentwicklung der Heilpädagogik und ihrer Nachbargebiete in Theorie und Praxis ab. Sie streben einen Wissens- und Kompetenztransfer an, nehmen aktuelle Fragestellungen aus Theorie, Praxis und Gesellschaft auf und suchen im Sinn des Leitbildes der Hochschule für Heilpädagogik Zürich nach möglichen Antworten. Forschungs- und Entwicklungsleistungen können in eigener Initiative oder im Auftrag Dritter erbracht werden.

Verstärkt wird die Hochschule für Heilpädagogik Zürich zusätzlich zu Weiterbildungsangeboten auch *Dienstleistungen für das heilpädagogische Praxisfeld* erbringen. Darunter fallen beispielsweise Beratung, Organisationsentwicklung, Supervision/Coaching, Expertisen und Gutachten sowie die Übernahme von Projektleitungen.

5. Bisherige Zusammenarbeit mit dem Heilpädagogischen Seminar Zürich

Der Kanton St.Gallen ist seit dem Jahr 1986 Mitträger des Heilpädagogischen Seminars Zürich.⁴ Mit dem Beitritt zur Vereinbarung über das Heilpädagogische Seminar Zürich konnte der Mangel an heilpädagogischen Lehrkräften im Kanton St.Gallen etwas gemildert werden. Im Studienjahr 1999/2000 haben 76 Studierende aus dem Kanton St.Gallen ihre Ausbildung am HPS absolviert.

Aufgrund der geplanten Umstrukturierung in eine Hochschule für Heilpädagogik Zürich wurde die bestehende Vereinbarung durch die Seminarkommission des HPS mit Datum vom 5. Oktober 1999 vorsorglich gekündigt.

6. Änderung der Trägerschaft

Eine Vernehmlassung unter den bisherigen Trägerkantonen (Kantone Zürich, Solothurn, St.Gallen, Aargau, Thurgau, Schaffhausen und Graubünden) ergab ein grundsätzliches Einverständnis für die Umwandlung des Heilpädagogischen Seminars Zürich in eine Hochschule für Heilpädagogik Zürich. Bejaht wurde zudem die Bereitschaft, die Trägerschaft zu erweitern. In der Folge wurden am 28. Juni 1999 die bisherigen Vertragskantone Appenzell A.Rh., Glarus, Luzern, Schwyz und Zug sowie das Fürstentum Liechtenstein angefragt, ob sie an einem Beitritt zur Trägerschaft interessiert seien. Einbezogen wurde ebenfalls der Kanton Appenzell I.Rh., der sein Interesse schon früher kundgetan hatte. Mit Ausnahme des Kantons Luzern haben alle erwähnten Kantone in der Zwischenzeit ein Gesuch um Beitritt zur Trägerschaft gestellt. Die Seminarkommission hat mit Bericht vom 5. Oktober 1999 diese Kantone und ebenso die bisherige Trägerschaft eingeladen, der Interkantonalen Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich vom 21. September 1999 beizutreten.

7. Bemerkungen zur Interkantonalen Vereinbarung

Nach § 13 der Interkantonalen Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich bilden der Hochschulrat, die Schulleitung und die Rekurskommission die Organe der Hochschule. Gemäss § 14 Abs. 2 hat jeder Trägerkanton Anspruch auf eine Vertreterin oder einen Vertreter im Hochschulrat. Gestützt auf § 15 der Vereinbarung bezeichnen die Regierungen der Vertragskantone die Vertreterin oder den Vertreter ihres Kantons auf eine gemeinsame Amtsperiode von jeweils vier Jahren oder für deren verbleibenden Rest.

Dem Hochschulrat obliegt die Führung der Hochschule in allen grundsätzlichen Fragen. Er erlässt ein Leitbild, umschreibt periodisch den Leistungsauftrag und beschliesst zuhanden der Trägerkantone den jährlichen Voranschlag, stellt die jährliche Rechnung fest und verabschiedet den Jahresbericht. Durch diese Kompetenzen wird eine direkte Einflussnahme auf die Entwicklung der Hochschule möglich.

§§ 22 ff. der Vereinbarung sehen zur Überprüfung von Verfügungen und Entscheiden des Hochschulrates eine Rekurskommission vor. Dass diese vom Hochschulrat selbst gewählt wird (§ 18 Ziff. 22), ist mit Blick auf die verfassungsmässigen Ansprüche auf ein Rechtsmittel und auf eine rechtmässig zusammengesetzte Behörde bzw. den Ausstand befangener Mitglieder

⁴ Grossratsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das Heilpädagogische Seminar Zürich vom 17. Februar 1986 (sGS 211.6).

fragwürdig. Die Vertretungen des Kantons St.Gallen haben bei der Erarbeitung der Vereinbarung auf diese Problematik hingewiesen und vergeblich angeregt, die Rekurskommission wie bei den übrigen interkantonalen, selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit durch die Regierungen der Vertragskantone wählen zu lassen. In einem konkreten Fall ist damit zu rechnen, dass § 18 Ziff. 22 für verfassungswidrig erklärt wird.

8. Kosten

Die Budgetschätzungen der Seminarkommission rechnen ab dem Jahr 2001 mit Kosten von rund 9'000 Franken je Studentin und Student aus dem Kanton St.Gallen. Eine Studie der Seminarkommission zeigt auf, dass bis zum Jahr 2005 aus dem Kanton St.Gallen mit insgesamt acht bis fünfzehn zusätzlichen Studierenden⁵ zu rechnen ist. Die Gesamtkosten je Jahr werden sich je nach der Gesamtzahl der Studienplätze (650 oder 700 Studierende) für den Kanton St.Gallen auf 765'000 bis 819'000 Franken belaufen, d.h je Studierenden unverändert rund 9'000 Franken. Dieser Satz gilt unter der Voraussetzung, dass die eidgenössische Invalidenversicherung ihre Beitragssätze in der Planungsperiode nicht reduziert.

Für allfällige Bauten und für die Aufteilung der entsprechenden Aufwendungen bleiben besondere Vereinbarungen zwischen den Trägerkantonen vorbehalten (§ 37 der Vereinbarung). Der Finanz- und Entwicklungsplan 2001–2005 geht davon aus, dass in den neuen, zugemieteten Räumlichkeiten im Gebäude City Bernina bis zu 650 Studierende untergebracht werden können. In dieser Planungsperiode sind daher keine Neubauten vorgesehen.

9. Referendum

Über den Beitritt des Kantons St.Gallen zu einer Interkantonalen Vereinbarung beschliesst nach Art. 55 Ziff. 6 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) der Grosse Rat. Vorbehalten bleibt das Finanzreferendum.

Nach Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) unterstehen dem fakultativen Referendum Beschlüsse des Grossen Rates, die zu Lasten des Staates für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von 3 bis 15 Mio. Franken oder eine während mindestens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von Fr. 300'000.– bis Fr. 1'500'000.– zur Folge haben.

Der Aufwand je Studierenden wird im bisherigen Rahmen bleiben (siehe Ziff. 8 dieser Botschaft). Demnach unterliegt der Grossratsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich nicht dem Finanzreferendum.

10. Antrag

Der Kanton St.Gallen ist auf Fachkräfte im Bereiche der Heilpädagogik angewiesen. Mit dem Beitritt zur neuen Interkantonalen Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich sichert er sich den Zugang zu den notwendigen Studienplätzen.

⁵ Im Studienjahr 1999/2000 haben 76 Studierende aus dem Kanton St.Gallen ihre Ausbildung am HPS absolviert.

Gemäss unseren Ausführungen beantragen wir Ihnen daher, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf eines Grossratsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
lic.iur. Anton Grüninger, Landammann

Der Staatssekretär:
lic.iur. Martin Gehrer

**Grossratsbeschluss
über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Hochschule für
Heilpädagogik Zürich**

Entwurf der Regierung vom 19. September 2000

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 19. September 2000 Kenntnis genommen und
erlässt

gestützt auf Art. 55 Ziff. 6 der Kantonsverfassung vom 16. November 1890⁶

als Beschluss:

1. Der Kanton St.Gallen tritt der Interkantonalen Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich in der vom Regierungsrat des Kantons Zürich am 15. März 2000 verabschiedeten Fassung (RB 425/2000) bei.
2. Die Regierung wird ermächtigt, den Beitritt zu erklären.

⁶ sGS 111.1.