

# **Schaffhauser Abstimmungsmagazin**

zur Volksabstimmung vom 16. Mai 2004

Änderung des Schulgesetzes

## **In Kürze**

### **Änderung des Schulgesetzes (Überführung der Trägerschaft der öffentlich-rechtlichen Sonderschulen in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons Schaffhausen)**

Die Trägerschaft der Sonderschulen von Stadt und Kanton Schaffhausen soll vereinheitlicht werden. Die heutige Situation ist unbefriedigend, weil die Schulleitung zwei verschiedenen Trägerschaften, dem Kanton und der Stadt Schaffhausen, untersteht.

Demnächst wird auf Bundesebene der Neue Finanzausgleich eingeführt. Aus diesem Grund ist es von Vorteil, wenn die kantonalen und die städtischen Sonderschulen unter einem gemeinsamen Dach zusammengeführt sind. So können sie als Einheit ihre Interessen in Bern besser vertreten.

Nachdem der Kantonsrat an seiner Sitzung vom 13. Mai 2002 die Vorlage des Regierungsrates „Stiftung von Kanton und Stadt Schaffhausen nach ZGB“ abgelehnt hatte, wurde im Auftrag des Parlamentes eine neue Vorlage ausgearbeitet: Die Sonderschulen von Stadt und Kanton Schaffhausen sollen in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt überführt werden.

Diese Rechtsform dient der Erfüllung einer Leistungsvereinbarung und gewährt den Sonderschulen eine relativ grosse Autonomie. Dennoch bleibt die unmittelbare politische Verantwortung gegenüber Behörden und Parlament erhalten. Der Kanton betrachtet die Sonderschulangebote als eine wichtige öffentliche Aufgabe.

Die Überführung in die neue Rechtsform macht unter anderem einige Änderungen des Schulgesetzes notwendig. Diese waren im Kantonsrat weitgehend unbestritten. Zu Diskussionen und letztlich zu politischem Widerstand führte hingegen der revidierte Art. 71 des Schulgesetzes, der die Schulbehörden regelt, insbesondere die Wahl und die Zusammensetzung des neu zu schaffenden Sonderschulrates. Er übt die unmittelbare Aufsicht über die Schaffhauser Sonderschulen aus. Dem Sonderschulrat gehören fünf bis sieben Mitglieder an, die über Fachkompetenz in den Bereichen Pädagogik, Betriebswirtschaft, Recht oder Öffentlichkeitsarbeit verfügen. In ihm sind die Gemeinden mit zwei Mitgliedern, die Eltern mit einem Mitglied und das Personal mit einem Mitglied als Vertrauensperson vertreten. Wahlbehörde ist der Regierungsrat. Der Vorsteher beziehungsweise die Vorsteherin des Erziehungsdepartements ist von Amtes wegen Mitglied.

Der Kantonsrat hat den Änderungen des Schulgesetzes an seiner Sitzung vom 19. Januar 2004 mit 44 : 9 zugestimmt und empfiehlt Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, den Änderungen des Schulgesetzes ebenfalls zuzustimmen.

## Zur Sache

Die bisherigen Sonderschulen von Stadt und Kanton Schaffhausen umfassen folgende Institutionen:

Kantonale Einrichtungen: Heilpädagogische Schule Sandacker; Heilpädagogischer Kindergarten Blankenstein; Sprachheilschule Löwenstein (als Versuch bewilligt).

Städtische Einrichtungen: Heilpädagogische Schule Granatenbaumgut, inklusive Internat Am Oerlifall; Therapie- und Beratungsstelle Granatenbaumgut.

Kantonale/städtische Einrichtungen: Sprachheilkindergärten Mäderhaus, Geissberg und Am Oerlifall.

### **1. Zusammenführung der Sonderschulen unter einem gemeinsamen Dach**

Die bestehende Organisationsform der Sonderschulen ist unbefriedigend. Die Gesamtleitung untersteht zwei verschiedenen Trägerschaften. Dies ist an sich schon unzweckmässig. Hinzu kommen die unterschiedlichen personal- und finanzrechtlichen Kompetenzen von Kanton und Stadt Schaffhausen.

Ziel dieser Vorlage ist die Zusammenführung der öffentlich-rechtlichen Sonderschulen im Kanton Schaffhausen unter einer vereinheitlichten Trägerschaft mit einer handlungsfähigeren Leitung und einer erweiterten Autonomie. Ursprünglich stand für Regierungsrat und Stadtrat Schaffhausen die Überführung der Trägerschaft in eine privatrechtliche Stiftung von Kanton und Stadt Schaffhausen im Vordergrund. Die entsprechende Vorlage wurde vom Parlament jedoch an die Regierung zurückgewiesen mit dem Auftrag, eine Vorlage zur Überführung in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt auszuarbeiten.

Dadurch werden einige Änderungen des Schulgesetzes, nämlich in den Artikeln 4, 5, 15a, 57, 71, 81 und 96, sowie eine Ergänzung mit Art. 52a notwendig. Die Einzelheiten werden in einem neu geschaffenen und vom Kantonsrat verabschiedeten Dekret über die Schaffhauser Sonderschulen geregelt.

## **2. Die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt**

Die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt, „Schaffhauser Sonderschulen“ genannt, übernimmt die heute von den öffentlich-rechtlichen Sonderschulen von Stadt und Kanton wahrgenommenen Aufgaben. Eine Leistungsvereinbarung zwischen dem Erziehungsdepartement und den Schaffhauser Sonderschulen regelt die Einzelheiten. Sie bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat. Die Schaffhauser Sonderschulen haben eine eigene Rechtspersönlichkeit und sind deshalb auch Träger eines eigenen Vermögens. Sie werden verpflichtet, die Erträge von Dritten (Invalidenversicherung, weitere Versicherungen, Gemeinde- und Elternbeiträge) zuverlässig und vollständig auszuschöpfen. Für schwerwiegende ausserordentliche Ereignisse übernimmt der Kanton die subsidiäre Haftung und gibt damit seiner Verantwortung für die Schulung behinderter Kinder und Jugendlicher Ausdruck. Eine diesbezügliche Bestimmung ist in dem vom Kantonsrat beschlossenen Dekret über die Schaffhauser Sonderschulen zu finden. Von Vorteil gegenüber der ursprünglich vorgesehenen privatrechtlichen Stiftung ist, dass die unmittelbare politische Kontrolle durch Regierungsrat und Erziehungsdepartement wie auch der parlamentarische Einfluss bestehen bleiben.

Die neue Trägerschaft hat auch Auswirkungen auf die Liegenschaften. Dem Kanton Schaffhausen gehören die Liegenschaften Sandacker (vormals Pestalozziheim) und Löwenstein (Areal Charlottenfels Neuhausen). Der Stadt Schaffhausen gehören die Liegenschaften Granatenbaumgut, Blankenstein sowie die Kindergärten Mäderhaus und Geissberg. Die Hauptliegenschaften Sandacker und Granatenbaumgut sollen den Sonderschulen wie folgt überlassen werden: Land im Baurecht und Gebäude zu Eigentum (Verkauf). Diese neue Regelung erlaubt es inskünftig, die Liegenschaftensubventionen der Invalidenversicherung vollständig auszuschöpfen.

Im Vergleich zu den Regelschulen haben die Sonderschulen einen überdurchschnittlich hohen Raumbedarf, sind doch die Klassen und die Gruppen entsprechend dem Grad der Behinderung der Kinder sehr klein. Situationen und Anforderungen können rasch ändern, weshalb kurz-, mittel- und langfristige Raumplanungen die Sonderschulen dauernd beschäftigen. Heute erschweren die aufgeteilten Kompetenzen ein flexibles Reagieren: Die Hauptverantwortung für die Sonderschulen trägt das Erziehungsdepartement; zuständig für die Liegenschaften ist das Hochbauamt; die Betriebsführung durch die Sonderschulen geschieht nach den Massstäben des Finanzhaushaltgesetzes. Dazu kommen Zuständigkeitsregelungen bei der Stadt Schaffhausen und Vorschriften der Invalidenversicherung. Die Möglichkeiten der neuen Trägerschaft werden zu einer organisatorischen und administrativen Vereinfachung führen.

### **3. Der Sonderschulrat**

Gemäss dem Entwurf zu Art. 71 Abs. 2 des Schulgesetzes übt der Sonderschulrat die unmittelbare Aufsicht über die Schaffhauser Sonderschulen aus. Im Sonderschulrat sind unter anderem Gemeinden, Personal und Eltern angemessen vertreten. Wahlbehörde ist der Regierungsrat.

Dem Sonderschulrat gehören gemäss dem neuen Dekret über die Schaffhauser Sonderschulen fünf bis sieben Mitglieder an, die über Fachkompetenz in den Bereichen Pädagogik, Betriebswirtschaft, Recht oder Öffentlichkeitsarbeit verfügen. Er setzt sich zusammen aus einem Mitglied aus dem Kreis der Erziehungsberechtigten, einem Mitglied als Vertrauensperson des Personals, zwei Mitgliedern als Vertreter der Gemeinden und einem bis drei weiteren Mitgliedern. Der Vorsteher beziehungsweise die Vorsteherin des Erziehungsdepartements ist von Amtes wegen Mitglied. Die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer der Schaffhauser Sonderschulen nimmt mit beratender Stimme und mit dem Recht, Anträge zu stellen, an den Sitzungen teil.

Der Sonderschulrat ist für die strategische Führung der Schaffhauser Sonderschulen zuständig. Er hat folgende Aufgaben: Erlass eines Leitbildes; Festsetzung von Grundsätzen für die Geschäftspolitik; unmittelbare Aufsicht im schulischen Bereich; Aufsicht über die Geschäftsführung der Schaffhauser Sonderschulen; Aushandlung von Leistungsvereinbarungen mit dem Erziehungsdepartement; Genehmigung des Budgets der Schaffhauser Sonderschulen und Verabschiedung des Jahresberichtes und der Jahresrechnung zuhanden des Kantonsrates.

### **4. Die Leistungsvereinbarung**

Die Sonderschulen halten ihren Betrieb, abgesehen von den Kantonsbeiträgen, zurzeit mit folgenden Beiträgen Dritter aufrecht: Invalidenversicherung, weitere Versicherungsbeiträge, Gemeindebeiträge, Elternbeiträge. Der Kanton Schaffhausen beteiligt sich an der Finanzierung der Sonderschulen mit der Übernahme des Defizits.

Neu soll eine Leistungsvereinbarung, ausgehandelt zwischen dem Erziehungsdepartement und den Schaffhauser Sonderschulen beziehungsweise den bewilligten privaten Sonderschulen, zu einer grundlegenden Änderung der Finanzierungs- und Steuerungsabläufe beitragen. Die Leistungsvereinbarung gewährleistet dem Kanton einen gezielten Einsatz der finanziellen Mittel und ist ein gutes Instrument zur Steuerung bedarfsgerechter Leistungen. Bei den Sonderschulen wiederum schafft sie Klarheit über die zu erbringenden Leistungen,

über die geltenden Rahmenbedingungen sowie über die Finanzierung. Sie ermöglicht ihnen, flexibel auf die jeweiligen Bedürfnisse zu reagieren.

Der Kanton überprüft regelmässig die Erfüllung der vereinbarten Leistungen.

## **5. Zur künftigen Stellung des Personals**

Heute stehen rund 70 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schaffhauser Sonderschulen – einschliesslich Praktikantinnen und Praktikanten sowie Aushilfen – in einem öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis zum Kanton Schaffhausen. Bei der Stadt handelt es sich um rund 100 Personen. Noch heute bestehen personalrechtliche Unterschiede zwischen Stadt und Kanton.

Die Anstellungsbedingungen richten sich grundsätzlich weiterhin nach dem Personalrecht des Kantons Schaffhausen. Wenn es der Betrieb erfordert, kann davon abgewichen werden (z.B. bei Absolventinnen und Absolventen von Praktika beziehungsweise von Ausbildungen sowie bei Personen, deren Berufsausübung besondere Anstellungsbedingungen erfordert).

## **6. Finanzielle Prognosen**

Die Zahl der Schülerinnen und Schüler, der Grad ihrer Behinderung, anerkennende oder ablehnende Entscheide der Invalidenversicherung, behinderungsbedingte Mehrkosten für die Schulung sowie die Teuerung haben direkte finanzielle Auswirkungen. Unter der Voraussetzung aber, dass die Angebote vorläufig unverändert bestehen bleiben, wird die Errichtung der Anstalt weitgehende Kostenneutralität ergeben. Zwar wird der Aufwand der Schaffhauser Sonderschulen eine deutliche Steigerung erfahren. Daneben wird aber bei Verwaltungsabteilungen (Finanz- und Baudepartement) die Rechnung um diese Beträge entlastet (z.B. Zinsen und Abschreibungen für Liegenschaften sowie der Aufwand für Unterhaltsleistungen). Die Vereinheitlichung der Trägerschaft führt so zu einer finanziellen Entflechtung und trägt zur Transparenz in Bezug auf die Kosten bei.

## Erwägungen des Kantonsrates

Zwei Bestimmungen, die von der vorberatenden Spezialkommission gutgeheissen worden waren, stiessen im Parlament auf Widerstand: Die Mitwirkung von Personal und Gemeinden im Sonderschulrat sowie die Wahlbehörde des Sonderschulrates. Nach Ansicht der Mehrheit des Parlamentes soll der Regierungsrat den Sonderschulrat wählen und ihn gegebenenfalls abwählen können. Zudem sollen nebst den Eltern das Personal sowie die Gemeinden im Sonderschulrat ebenfalls vertreten sein (Art. 71 Abs. 2 des Schulgesetzes).

Nach Meinung einer Ratsminderheit wird einerseits der Einfluss des Kantonsrates geschmälerlt, wenn der Regierungsrat Wahlinstanz für den Sonderschulrat ist, andererseits werden durch eine im Gesetz verankerte Vertretung von Personal und Gemeinden die Wahlmöglichkeiten bezüglich der Mitglieder des Sonderschulrates eingeschränkt. Nach Meinung dieser Ratsminderheit soll der Kantonsrat den Sonderschulrat wählen. Die Ratsminderheit fordert eine einheitliche Organisationsstruktur in allen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons. Sie sieht diesbezüglich keinen wesentlichen Unterschied zwischen einem Spital, einer Kantonalbank und einer Sonderschule oder einer Gebäudeversicherung. Deshalb wünscht sie deren rechtliche Gleichbehandlung in dieser Frage. Zudem ist sie der Ansicht, dass der Regierungsrat als Auftraggeber der Leistungsvereinbarung nicht zugleich Wahlbehörde sein soll.

Dem stellte die Ratsmehrheit folgende Argumente gegenüber: Die Sonderschulen sind nicht mit anderen Betrieben zu vergleichen. Insbesondere bei der Kantonalbank und bei der Gebäudeversicherung stehen – im Gegensatz zu den Sonderschulen – wirtschaftliche Überlegungen im Vordergrund. Das Erziehungsdepartement schliesst die Leistungsvereinbarungen mit den Sonderschulen ab. Die Leistungen wiederum bestellt der Regierungsrat. Somit trägt er die endgültige Verantwortung und soll aufgrund dessen die Mitglieder des Sonderschulrates wählen. In der Beratung des Parlamentes wurde auch argumentiert, dass der Kantonsrat nicht durch die Wahl der Mitglieder der obersten Führungsorgane Einfluss auf die Verwaltung nehmen, sondern die Oberaufsicht ausüben solle.

Die Mehrheit des Kantonsrates und der Regierungsrat sind überzeugt, dass die Schaffhauer Sonderschulen unter der neuen Trägerschaft und mit dem neuen Konzept in eine gute Zukunft geführt werden.

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 19. Januar 2004 den Änderungen des Schulgesetzes mit 44 : 9 zugestimmt. Er empfiehlt Ihnen, sehr geehrte Mitbürgerinnen und Mitbürger, den Änderungen des Schulgesetzes ebenfalls zuzustimmen.

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident: Richard Mink

Die Sekretärin: Erna Frattini

# Beschluss des Kantonsrates

## Schulgesetz

Änderung vom 19. Januar 2004

---

*Der Kantonsrat Schaffhausen*

*beschliesst als Gesetz:*

### I.

Das Schulgesetz vom 27. April 1981 wird wie folgt geändert:

#### **Art. 4 Abs. 1 lit. e**

<sup>1</sup> Als öffentliche Schulen im Sinne des Schulgesetzes gelten:

e) die Sonderschulen im Sinne von Art. 52a dieses Gesetzes

#### **Art. 5 Abs. 5**

<sup>5</sup> Schulträger der Sonderschulen im Sinne von Art. 52a dieses Gesetzes ist der Kanton.

#### **Art. 15a**

<sup>1</sup> Der Erziehungsrat kann einer bewilligten privaten Sonderschule über die Bewilligung hinaus die Berechtigung zuerkennen, Gelder der öffentlichen Hand zu beanspruchen, wenn: Private  
Sonderschulen

- a) ihr Angebot einem ausgewiesenen öffentlichen Bedürfnis entspricht und nicht einen unverhältnismässig hohen Aufwand erfordert;
- b) sie grundsätzlich allen Bevölkerungskreisen offen steht.

<sup>2</sup> Voraussetzungen und Umfang der Unterstützung richten sich sinngemäss nach den für die öffentlichen Sonderschulen geltenden Regelungen. Die Einzelheiten werden in einer Leistungsvereinbarung zwischen der Schule und dem Erziehungsdepartement geregelt, die der Genehmigung durch den Regierungsrat bedarf.

#### **Art. 52a**

<sup>1</sup> Die öffentlichen Sonderschuleinrichtungen im Kanton werden unter dem Namen „Schaffhauser Sonderschulen“ als eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Schaffhausen geführt. Öffentliche  
Sonderschulen

<sup>2</sup> Die Schaffhauser Sonderschulen stellen im Rahmen eines Leistungsauftrages ein breit gefächertes Schulungs-, Therapie-, Förderungs- und Betreuungsangebot zur Verfügung, das die Bedürfnisse aller nach diesem Gesetz berechtigten Kinder im schul- sowie vor- und nachschulpflichtigen Alter bis zum vollendeten 20. Lebensjahr soweit als möglich berücksichtigt. Das Angebot ist im Sinne von Art. 10 dieses Gesetzes grundsätzlich unentgeltlich und steht allen Kindern offen, die im Kanton üblicherweise schulpflichtig sind.

<sup>3</sup> Der Kanton stellt die Erfüllung von Bedürfnissen, welche die Schaffhauser Sonderschulen nicht abdecken, durch den Abschluss von Vereinbarungen mit anderen Schulträgern nach Art. 15a oder durch die Übernahme der Kosten auswärtiger Institutionen sicher.

#### **Art. 57 lit. d**

Die Wahlbehörden sind:

d) für Lehrer der Schaffhauser Sonderschulen deren Geschäftsleitung,

## **Art. 71**

<sup>1</sup> Die unmittelbare Aufsicht über den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule übt die Schulbehörde der Gemeinde bzw. des Schulkreises aus. Sie sorgt für die Einrichtung und Führung der Schulen nach den einschlägigen Vorschriften. Schulbehörden

<sup>2</sup> Die unmittelbare Aufsicht über die Schaffhauser Sonderschulen als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt übt der Sonderschulrat aus. In ihm sind unter anderem Gemeinden, Personal und Eltern angemessen vertreten. Wahlbehörde ist der Regierungsrat.

## **Art. 81**

<sup>1</sup> Die Kosten für die von der zuständigen Behörde angeordnete Sonderschulung sowie für weitere Angebote der Sonderschulinstitutionen gemäss Leistungsvereinbarung werden vom Kanton getragen, soweit sie nicht durch anderweitige Beiträge gedeckt sind. Der Regierungsrat erlässt auf dem Verordnungsweg die notwendigen ergänzenden Bestimmungen. Sonderschulung

<sup>2</sup> Das Erziehungsdepartement schliesst mit den Schaffhauser Sonderschulen eine Leistungsvereinbarung ab, in der die zu erbringenden Leistungen und deren Abgeltung durch den Kanton geregelt werden. Sie bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat.

<sup>3</sup> Der Kanton haftet subsidiär für die Verbindlichkeiten der Schaffhauser Sonderschulen.

<sup>4</sup> Die Gemeinde, in der das Kind üblicherweise die Schulpflicht erfüllen würde, beteiligt sich an den Sonderschulkosten in der Höhe eines Schulgeldes nach Art. 91 dieses Gesetzes. Das Erziehungsdepartement setzt diesen Beitrag fest.

<sup>5</sup> Die Eltern leisten einen angemessenen Beitrag an die Kosten für Unterkunft und Verpflegung gemäss Ansätzen des Erziehungsdepartementes. Für freiwillig beanspruchte Leistungen können weitere Beiträge verlangt werden. Das Erziehungsdepartement legt die Rahmenbedingungen fest.

<sup>6</sup> Entscheiden sich die Eltern bei der Platzierung ihres Kindes für eine teurere Sonderschulung innerhalb oder ausserhalb des Kantons, obwohl ein Platz in einer vom Kanton unterstützten Sonderschule vorhanden wäre, so erbringt der Kanton höchstens die Leistungen, die er bei der Platzierung des Kindes in der letztgenannten Schule erbringen müsste.

## **Art. 96**

Der Kantonsrat regelt in Dekreten Einzelheiten des Schulwesens.

Ausführungs-  
bestimmungen

## **II.**

<sup>1</sup> Mit Inkrafttreten des Dekretes über die Schaffhauser Sonderschulen vom 19. Januar 2004 gehen die Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an den öffentlich-rechtlichen Sonderschuleinrichtungen im Kanton Schaffhausen auf die Schaffhauser Sonderschulen über.

<sup>2</sup> Sonderschulen, die bis anhin nach Art. 15a dieses Gesetzes Gelder der öffentlichen Hand beanspruchen konnten, wird dieser Anspruch auf den 31. Juli 2005 entzogen, wenn bis zu diesem Zeitpunkt keine Leistungsvereinbarung zu Stande gekommen ist.

## **III.**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat bestimmt das In-Kraft-Treten vorbehältlich der Zustimmung der Stadt Schaffhausen zu einer Überführung der städtischen Sonderschulen an die Schaffhauser Sonderschulen.

<sup>3</sup> Es ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, 19. Januar 2004

Im Namen des Kantonsrates  
Der Präsident:  
Richard Mink

Die Sekretärin:  
Erna Frattini