

Einfache Anfrage Kühne Flawil / Hartmann-Flawil vom 23. März 2011

Ausbau der Heilpädagogischen Schule Flawil

Schriftliche Antwort der Regierung vom 31. Mai 2011

Raphael Kühne-Flawil und Peter Hartmann-Flawil erkundigen sich in ihrer Einfachen Anfrage vom 23. März 2011 nach der Umsetzung der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV / Art. 197 Ziff. 2 BV) und Vorgaben zur Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Kanton St.Gallen in Bezug auf die Finanzierung eines Neubaus der Heilpädagogischen Schule Flawil (HPS Flawil).

Die Regierung antwortet wie folgt:

A. Die Übergangsbestimmungen in der Bundesverfassung verpflichten die Kantone, ab dem Jahr 2008 alle bisherigen Leistungen der eidgenössischen Invalidenversicherung (IV) an die Sonderschulung, einschliesslich der heilpädagogischen Früherziehung nach der früheren Bestimmung Art. 19 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (SR 831.20; abgekürzt IVG) zu erbringen, bis sie über ein kantonal genehmigtes Sonderschulkonzept verfügen, mindestens jedoch während dreier Jahre. Die bisherigen Angebote müssen in Menge und Qualität jener Zielgruppe zur Verfügung stehen, die sie schon bisher in Anspruch nehmen konnten. Der Kanton St.Gallen hat die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die Übernahme der bisherigen IV-Leistungen durch den Kanton im Rahmen des Gesetzes über die Umsetzung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 23. September 2007 (sGS 813.6 / Anpassung des Gesetzes über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen [sGS 213.95; abgekürzt SoG]) geschaffen.

Die Anpassungen betreffen Baubeiträge an Sonderschulen wie folgt:

Regelung <i>vor</i> NFA mit IV-Leistungen	Übergangsregelung des Kantons <i>nach</i> NFA
Gestützt auf Art. 99 der eidgenössischen Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) hat sich die IV mit höchstens einem Drittel an den Baukosten einer Sonderschule beteiligt. Die anrechenbaren Kosten wurden durch das Bundesamt für Bauten und Logistik ermittelt. Im gleichen Umfang hat sich der Kanton an den Baukosten beteiligt.	Die Bauzuständigkeit geht vollumfänglich an den Kanton über. Aufgrund der kantonalen Planung wird auf der Basis des Platzbedarfs über Sonderschulbauten entschieden. Der kantonale Beitrag erhöht sich um das ausfallende IV-Drittel auf höchstens zwei Drittel der anrechenbaren Kosten ohne Kürzung für die Kinder ohne IV-Leistungen.

Baubeiträge werden weiterhin für Errichtung, Ausbau und Erneuerung der für den Schul- und Internatsbetrieb notwendigen Bauten ausgerichtet. Anrechenbar sind die Kosten für Grundstückserwerb, Bau und Einrichtung (Art. 5 SoG). Der Baubeitrag ist auf höchstens zwei Drittel der anrechenbaren Aufwendungen begrenzt; das dritte Drittel ist durch die Sonderschule zu finanzieren. Bei der Festlegung eines Baugesuchs im Einzelfall werden die Finanzlage des Sonderschulträgers, der Finanzierungsplan für das Bauvorhaben, seine Dringlichkeit und die Zweckmässigkeit der Ausführung berücksichtigt. Der Zuspruch setzt eine Projektgenehmigung durch das Bildungsdepartements voraus.

Mit der geltenden Gesetzgebung wird die Finanzierung von Sonderschulbauten weitergeführt, wie sie vor der Inkraftsetzung der NFA im Kanton St.Gallen Praxis war. Die Übergangsordnung garantiert den Besitzstand, verschafft aber nicht eine Besserstellung, die vorher nicht bestanden hat.

- B. Die HPS Flawil ist eine vom Kanton anerkannte private Sonderschule (Art. 2 SoG) für Kinder und Jugendliche mit geistiger Behinderung. Träger ist der Verein «Heilpädagogische Vereinigung Gossau – Untertoggenburg – Wil» (HPV), der neben der HPS Flawil auch Werkstätten und ein Wohnheim für erwachsene Behinderte führt.

Der Platzbedarf in Sonderschulen für Kinder mit geistiger Behinderung ist in den letzten Jahren stark gestiegen: Im Schuljahr 1991/92 haben 483 st.gallische Kinder und Jugendliche eine Sonderschule für Kinder mit geistiger Behinderung im Kanton St.Gallen besucht. Im Schuljahr 2009/10 waren es 790 Kinder und Jugendliche (+ 63,6 Prozent). Die Gesamtschülerzahl hat in demselben Zeitrahmen abgenommen.

Die Heilpädagogische Schule Flawil weist im Vergleich zu anderen Heilpädagogischen Schulen ein überdurchschnittliches Wachstum aus. Die Anzahl der Schülerinnen und Schüler in der HPS Flawil ist von 89 (Schuljahr 1991/92) bis auf 163 (Schuljahr 2007/08) angestiegen (+ 83 Prozent). Die sinkenden Schülerzahlen in der Volksschule zeigen mit Verzögerung auch Auswirkungen in der Belegung der HPS Flawil. Seit dem Jahr 2008 ist ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Aktuell werden 144 Schülerinnen und Schüler in der HPS Flawil unterrichtet. Ein weiterer Rückgang ist aus folgenden Gründen absehbar:

- Rückgang der Geburtenrate in der Region Wil, Toggenburg: Die Jahrgänge der eintretenden Schülerinnen und Schüler sind bedeutend kleiner als die Jahrgänge der austretenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen.
- Korrektur von unerwünschten Anreizen: Mit der Erhöhung der Gemeindepauschale an die Sonderschulen sollen Fehlanreize zur Sonderschulplatzierung vermieden werden. Ziel ist, dass nur jene Kinder einer Sonderschule zugewiesen werden, welche die Volksschule nicht besuchen können. Der Besuch einer Sonderschule soll kein Ersatz darstellen für fehlende Kleinklassen oder Therapien in der Gemeinde.

Die HPS Flawil verfügt wie alle regionalen Sonderschulen über ein definiertes Einzugsgebiet. Innerhalb dieses Einzugsgebietes hat sie einen Versorgungsauftrag, d.h. sie nimmt alle sonderschulbedürftigen Kinder und Jugendlichen mit geistiger Behinderung aus diesen Gemeinden auf, die zur Aufnahme angemeldet werden. Zum Einzugsgebiet der HPS Flawil gehören folgende Gemeinden: Jonschwil, Oberuzwil, Uzwil, Flawil, Degersheim, Wil, Bronschhofen, Zuzwil, Oberbüren, Niederbüren, Niederhelfenschwil und teilweise Gossau.

Als private Schule kann die HPS Flawil auch Kinder und Jugendliche aufnehmen, die im Einzugsgebiet einer anderen Sonderschule wohnen. Von den 144 Schülerinnen und Schüler der HPS Flawil gehören aktuell 13 nicht zum Einzugsgebiet, d.h. für die Beschulung wären andere Heilpädagogische Schulen zuständig. Für die Raumplanung sind diese ausserordentlichen Platzierungen deshalb nicht relevant.

- C. Das Bildungsdepartement hatte der Regierung am 21. Dezember 2010 den Vorentwurf für eine Vernehmlassungsvorlage zu einem Nachtrag zum Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG) bezüglich Neuregelung der Sonderpädagogik vorgelegt. Die Regierung hatte davon Kenntnis genommen und in Aussicht genommen, nach Konsultation des Lenkungsausschusses des Projektes Sonderpädagogik im ersten Quartal 2011 die Vernehmlassung freizugeben.

Am 16. Februar 2011 hat der Kantonsrat den Kantonsratsbeschluss über Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushaltes (ABI 2011, 630 ff; abgekürzt KRB-

BsD) erlassen. Abschnitt I Nr. 33 KRB-BsD bestimmt, dass die pauschale Abgeltung der Gemeinden an den ansonsten vom Kanton finanzierten Sonderschulbesuch (Art. 11 Bst. a SoG) erhöht wird. Dies dergestalt, dass der Kanton ab den Jahren 2013 und 2014 um je 10 Mio. Franken entlastet wird. Zugleich muss die höhere Pauschale zusätzlich einen allfälligen Mehraufwand des Kantons kompensieren, mit welchem die Gemeinden von der (Mit-) Finanzierung übergeordneter, gemeinsam mit dem Kanton erfüllter Aufgaben in der Volksschule entlastet werden können.

Am 28. Februar 2011 hat die Regierung Stand und Verfahren der Neuregelung der Sonderpädagogik im Lichte der Finanz- und Aufgabenteilungs-politischen Entwicklung analysiert. Sie hat festgestellt, dass Abschnitt I Nr. 33 KRB-BsD für den Vorentwurf für den Nachtrag zum Volksschulgesetz zu einer neuen Ausgangslage geführt hat. Die Regierung ist zum Schluss gekommen, dass die Diskussion der konzeptionellen Sonderpädagogik-Vorlage (Nachtrag zum Volksschulgesetz) einer unerwünschten Ablenkung ausgesetzt wäre, solange der finanzpolitische Grundsatz-Beschluss des Kantonsrates zur Sonderschulpauschale nicht rechtsgültig konkretisiert ist. Da der Kantonsratsbeschluss über Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushaltes prioritär zu vollziehen ist, wird daher die Vernehmlassung zum Nachtrag zum Volksschulgesetz aufgeschoben.

Abschnitt I Nr. 33 KRB-BsD soll auf das Jahr 2013 umgesetzt bzw. budgetwirksam werden. Die damit verbundenen Änderungen von Art. 11 Bst. a SoG ist Element der zweiten Staffel von Gesetzgebungsvorlagen im Zusammenhang mit dem Massnahmenpaket aus der Februarsession 2011. Die entsprechende Vorlage gelangt im Winterhalbjahr 2011/2012 in den Kantonsrat. Die konzeptionelle Neuordnung der Sonderpädagogik im Rahmen eines Nachtrags zum Volksschulgesetz tritt damit trotz des weit fortgeschrittenen Arbeitsstandes nach aussen hin in eine finanzpolitisch begründete Pause. Zur gegebenen Zeit ist die Vorlage auf der Basis der dann zumal neu festgelegten Sonderschulpauschale im Kostenpunkt zu aktualisieren und das Vernehmlassungsverfahren einzuleiten. Bis dann gilt die bestehende (Übergangs-)Ordnung; die Übergangsphase bis zur Inkraftsetzung des genehmigten Sonderschulkonzeptes verlängert sich automatisch.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Der Fahrplan für die Übernahme der Verantwortung für die Sonderschulung wird im Kanton St.Gallen eingehalten. Die Umstellung auf den 1. Januar 2008 konnte im Kanton St.Gallen reibungslos realisiert werden. Es werden seither alle bisherigen Sonderschulleistungen der IV vom Kanton organisiert, finanziert und beaufsichtigt (Bst. A vorstehend). Die Übergangsphase im Kanton St.Gallen überschreitet aufgrund der Etappierung der Umsetzung und aufgrund unvorhersehbarer Entwicklungen im Zusammenhang mit Abschnitt I Nr. 33 KRB-BsD die von der Bundesverfassung verlangte Mindestdauer (Bst. C vorstehend). Dies ist unproblematisch, da die Bundesverfassung für den Übergang nicht auch eine Maximaldauer vorschreibt und da die ehemaligen Leistungen der IV an die Sonderschulung sowie der Vollzug des bisherigen kantonalen Rechts bis zum Vorliegen des neuen Sonderpädagogik-Konzepts subsidiär unbefristet sichergestellt sind.
2. Bis zum Jahr 2007 waren die kantonalrechtlichen Grundlagen für Baubeiträge an Sonderschulen durch Vorschriften des Bundes (IV) überlagert. Aus der Gesamtheit der Vorschriften ergab sich die Praxis, dass der Kanton die Projektierungskosten vorweg bezahlte, d.h. aus der späteren Beitragsgewährung für die Projektrealisierung ausklammerte. Seit dem Jahr 2008 bestehen keine Vorgaben des Bundes an die Sonderschulfinanzierung mehr. Ob das Baubeitragswesen von der intertemporalen Bestandesgarantie im Sonderschulwesen gemäss Art. 197 BV mit erfasst wird oder nicht, ist nicht klar beantwortbar, kann aber mit Blick auf den nachstehenden Absatz offen bleiben.

Der Stichtag 1. Januar 2008 fiel in das bereits hängige Gesuchsverfahren der HPV. Aufgrund des referendumsrechtlichen Zerstückelungsverbot für Ausgabenbeschlüsse können nach kantonalem Recht bei Baubeiträgen die Projektierungskosten grundsätzlich nicht ausgeklammert werden und Gegenstand eines vorgezogenen Kantonsbeitrags bilden. Die Regierung hat indessen am 11. Januar 2011 (RRB 2011/40; Auszug an HPV zugestellt) beschlossen, dass das Bauvorhaben der HPV im Sinn eines übergangsrechtlichen Sonderfalls ohne Präjudizcharakter nach dem Verfahren, wie es bis Ende 2007 gegolten hat und nach dem es ordentlicherweise – und mit Begleitung des Hochbauamtes – begonnen worden war, abgeschlossen werden soll. Die Projektierungskosten können insoweit ein letztes Mal ausgekoppelt und zum Gegenstand eines vorgezogenen Kantonsbeitrags gemacht werden. Die Regierung hat daher an die anrechenbaren Projektierungskosten von 750'000 Franken einen Staatsbeitrag von 500'000 Franken (zwei Drittel) gesprochen. Dabei sind die Vorschriften des Bundesamtes für Sozialversicherung sachgemäss anzuwenden, die bis 31. Dezember 2007 gültig waren, namentlich das Kreisschreiben über die Ausrichtung von Bau- und Einrichtungsbeiträge vom 1. Oktober 2006 (abgekürzt KSBAU), das Richtprogramm für Bauten der Invalidenversicherung vom 1. Juni 2003 und die Richtlinien für die Bemessung der Bausubventionen des Bundes vom 1. Mai 1997 (abgekürzt BSK). Neue Baubeitragsgesuche von Sonderschulen werden konsequent nach einer restriktiven, das referendumsrechtliche Zerstückelungsverbot respektierenden Rechtsauslegung abzuwickeln sein, d.h. für solche wird das isolierte Vorziehen eines Kantonsbeitrags an die Projektierungskosten nicht mehr in Frage kommen.

Auch der übergangsrechtliche Sonderfall bleibt auf die bisherige Praxis zum bisherigen kantonalen Recht, welche im Gefüge der alten Ordnung vollumfänglich bundesrechtskonform war, beschränkt. Er kann nicht neue Privilegien erfahren (Bst. A vorstehend). Insbesondere ist das dritte Drittel des Aufwandes selbst zu finanzieren.

3. Nach Art. 11 ff. SoG leistet der Kanton Betriebsbeiträge an die Sonderschulen. Das Bildungsdepartement legt die anrechenbaren Kosten fest. Die Sonderschulen haben keine Möglichkeit, über Betriebsbeiträge Eigenkapital aufzubauen. Einzelne Sonderschulen können jedoch mit Miet- oder Kapitalerträgen weiteres Eigenkapital aufbauen. Im Weiteren führen nicht zweckgebundene Spenden zu frei verwendbarem Eigenkapital. Diese werden durch das Bildungsdepartement *nicht* den anrechenbaren Erträgen zugeordnet.

Die Spendererträge der einzelnen Sonderschulen sind sehr unterschiedlich. Historisch verankerte Sonderschulheime und Sonderschulen für mehrfach-, körper- oder sinnesbehinderte Kinder und Jugendliche weisen den höchsten Spendeneingang aus. Kaum Spendeneingänge haben Sonderschulen für Kinder und Jugendliche mit Verhaltensstörungen. Deshalb gibt es im Kanton St.Gallen «vermögende» oder auch «knapp ausgestattete» Sonderschulen. Diverse Sonderschulen führen zum Zweck der Eigenkapitalbeschaffung für Bauinvestitionen Spendenaktionen durch oder setzen ein professionelles Fundraising ein. In der Praxis werden diese nicht zweckgebundenen Spenden für ausserordentliche, nicht anrechenbare Aufwendungen (Anschaffungen, Entschädigungen) und für Bauten eingesetzt.

4. Im Rahmen des Projekts Sonderpädagogik wird generell auch die Finanzierung von Sonderschulen thematisiert. Zurzeit wird, ausgehend vom aktuellen Pauschalierungsmodell, ein neues Finanzierungsmodell erarbeitet. Ziel ist eine Ablösung der veralteten Finanzierungsmodalitäten im Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen (Defizitgarantie, Übernahme von maximal zwei Dritteln der Baubeiträge), das auf das Jahr 1977 zurück geht. Die Grundzüge des Finanzierungsmodells sind am 29. April 2011 den Trägerschaften der privaten Sonderschulen vorgestellt worden. Die Detailausarbeitung erfolgt in den nächsten Monaten. Die Grundzüge der Finanzierung werden im Nachtrag zum Volksschulgesetz verankert. Bei der Detailausarbeitung werden auch die Sonderschulen in die Arbeit mit einbezogen.

5. Abschnitt I Nr. 15 KRB-BsD betrifft keine Staatsbeiträge an Sonderschul-Bauten.
6. Die Erweiterung der HPS Flawil ist unter dem Vorbehalt der Anpassung der Dimensionierung an die sinkenden Schülerzahlen und das definierte Einzugsgebiet (Bst. B vorstehend) ausgewiesen. Das Bauvorhaben kann aufgrund eines ausdrücklichen Beschlusses der Regierung nach bisheriger Praxis zum bisherigen Recht (aber ohne Privilegierung gegenüber diesem) umgesetzt werden. Es gelten die üblichen Verfahrensregeln bzw. Auflagen, wie sie im zitierten, unangefochten in Rechtskraft erwachsenen Beschluss der Regierung über den Staatsbeitrag an die Projektierungskosten formuliert worden sind (Ziff. 2 vorstehend).

Es ist darauf hinzuweisen, dass das Bildungsdepartement während der gesamten Planungszeit davon ausgegangen ist, dass die HPV über die notwendigen Mittel verfügt, um das dritte Drittel der Finanzierung durch Einschuss frei zur Verfügung stehender Landreserven aufzubringen, wie es gesetzlich vorgeschrieben ist. Dies war der Fall, als im Jahr 2007 das Land für den Neubau erworben wurde.