

Beilage zu Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 13. Dezember 2011

Umsetzung der Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts durch Gesetzesänderungen (Sammelvorlage II)

Alternative Darstellung der finanziellen Auswirkungen und Erläuterungen zur Sonderschulpauschale

vom 25. Januar 2012

1 Finanzielle Gesamtbilanz

In der Botschaft «Umsetzung der Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts durch Gesetzesänderungen – Sammelvorlage II» (22.11.18) ist im Abschnitt 4 «Finanzielle Auswirkungen» eine Tabelle aufgeführt. Diese Tabelle hat zu Unklarheiten geführt. Zur besseren Darstellung der Kostenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden wird in der untenstehenden Tabelle dargestellt, welche Entlastungen bzw. Belastungen auf welcher Staatsebene mit der Umsetzung dieser Massnahme ab dem Jahr 2013 verbunden sind:

	Entlastung Kanton (= Belastung Gemeinde) [in Fr.]	Entlastung Gemeinde (= Belastung Kanton) [in Fr.]
A. Kantonalisierung der übergeordneten Aufgaben		
Schulpsychologischer Dienst des Kantons St.Gallen SPD		2'700'000
Schulpsychologischer Dienst der Stadt St.Gallen		500'000
Lehrmittel		2'800'000
Lehrerinnen- und Lehrerweiterbildung		1'800'000
Schulverwaltungssoftware / Lehreroffice		600'000
Fremdevaluation		1'100'000
Schularzt- und Schulzahnarztendienst		0
Zwischentotal		9'500'000
B. Erhöhung der Sonderschulpauschale		
1'450 SonderschülerInnen x Fr. 13'500.– je SonderschülerIn	19'500'000	
C. Saldo Vorgegebene Nettoentlastung des Kantons gemäss Abschnitt I Ziff. 33 KRB-BsD)	10'000'000	

2 Berechnung der neuen Sonderschulpauschale

Sonderschulpauschale 2012	Fr. 24'500.–
Erhöhung der Sonderschulpauschale	+ Fr. 13'500.–
Sonderschulpauschale 2013 ff.	Fr. 38'000.–

3 Erläuterung

3.1 Ausgangslage / Auftrag des Kantonsrates

Ausgangslage ist der Auftrag des Kantonsrates aus der Februarsession 2011, rechtsgültiger Wortlaut:

«Der Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich Sonderschulung soll angepasst werden, um dem Charakter einer Verbundaufgabe besser gerecht zu werden. Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Gemeinden und des Kantons beleuchtet im Rahmen des Projekts Aufgabenteilung Kanton / Gemeinden den Bereich Sonderschulen speziell und sucht Wege, den Kantonshaushalt zu entlasten.

Im Zuge der Überprüfung der Aufgabenteilung kann die Finanzierungsverantwortung bei den übergeordneten Aufgaben der Volksschule (z.B. Schulpsychologischer Dienst, Lehrerinnen- und Lehrerweiterbildung, Beratungsangebote, Fremdevaluation und Aufsicht, Lehrmittel, Schulverwaltungssoftware sowie Schularzt- und Schulzahnarztendienst) auch von den Gemeinden auf den Kanton übergehen.

Anzustreben ist eine Nettoentlastung des Kantonshaushalts von je rund 10 Mio. Franken in den Jahren 2013 und 2014. In den Folgejahren ist aufgrund der verbesserten Steuerung des Sonderschulbesuchs mit Einsparungen im Sonderschulbereich zu rechnen. Mittel- bis langfristig führt dies zu einer zusätzlichen Entlastung des Kantons und einer Entlastung der Gemeinden.»

Der Auftrag des Kantonsrates beinhaltet demnach kumulativ zwei Elemente:

- a) Die kommunale Sonderschulpauschale soll netto so weit erhöht werden, dass der Kanton um 10 Mio. Franken entlastet wird.
- b) Es soll gemäss einer politischen Wertung die Finanzierung übergeordneter Aufgaben in der Volksschule von den Gemeinden auf den Kanton übertragen werden, wobei der vom Kanton übernommene Aufwand durch eine (gegenüber Bst. a zusätzliche) Erhöhung der Sonderschulpauschale wieder auf die Gemeinden überwältzt wird.

Erläuterungen zur Herleitung der übergeordneten Aufgaben im Rahmen des Projektes «Kantonalisierung der Oberstufe» als Teil des Projektes Aufgabenteilung (AT) sind in der Botschaft zur Sammelvorlage II (22.11.18) in der Ausgangslage (Abschnitt 3) aufgeführt.

3.2 Einordnung der kommunalen Sonderschulpauschale

Die Sonderschulpauschale liegt aktuell bei Fr. 24'500.–. Die Situation wird in Abschnitt 3.1. «Sonderschulbesuch» der Botschaft zur Sammelvorlage II (22.11.18) ausgeführt.

Der Kantonsrat hat mit dem Sparpaket I im Rahmen der Massnahme 19 den Gemeindeanteil bei Heimplatzierungen bzw. vormundschaftliche Platzierungen ab dem Jahr 2012 auf zwei Drittel erhöht (bis dahin finanzierten die Gemeinden nur ein Drittel der effektiven Platzierungskosten im Einzelfall; siehe II. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz). Die Gemeinden übernehmen seit 1. Januar 2012 zwei Drittel der *effektiven* Platzierungskosten im Einzelfall. Der Kanton einen Drittel sowie ein allfälliges Defizit. Verschiedene parlamentarische Vorstösse haben in der Vergangenheit verlangt, die finanziellen Unterschiede bei unterschiedlichen Platzierungsgründen anzugleichen (vgl. Postulat 43.99.17 «Effizienterer Mitteleinsatz zur Erziehung und Schulung sozial auffälliger Jugendlicher» [gutgeheissen, noch in Bearbeitung] und Motion 42.10.21 «Vom Einweisungsgrund unabhängige Kostenregelung für den Aufenthalt eines Kindes oder Jugendlichen in einer stationären Einrichtung» [noch pendent]). Die Erhöhung der Sonderschulpauschale auf Fr. 38'000.–

erfüllt nicht nur die finanzpolitische Vorgabe des Kantonsrates aus der Februarsession 2011, sondern kommt auch diesem Anliegen ein Stück weit entgegen.

Im Rahmen der Erarbeitung der Umsetzung von Massnahme 33 und 19 hat der Lenkungsausschuss des Projektes (AT) eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern des Bildungsdepartementes und des Departement des Innern beauftragt, die Koordination der beiden Massnahmen in materieller Sicht zu übernehmen. Die Arbeitsgruppe hat sowohl das Zuweisungsverfahren als auch die Leistungserbringung in den Bereichen Sonderschulung und Kinder- und Jugendheime daraufhin untersucht, welchen Einfluss der Kanton und die Gemeinden auf die wesentlichen kostenrelevanten Entscheide haben. Die Analyse hat gezeigt, dass sich die beiden Verfahren so stark unterscheiden, dass ein unterschiedliches Kostenübernahmemodell und ein unterschiedlicher Gemeindeanteil gerechtfertigt sind.

Aus schulpolitischer Optik soll die Gemeindepauschale weder zu tief noch zu hoch liegen. Zu tiefe Pauschalen bergen die Gefahr, dass Kinder in Sonderschulen platziert werden, ohne dass dies pädagogisch notwendig ist. Dies ist der Fall, wenn die fachlich gebotenen, gemeindeinternen sonderpädagogischen Massnahmen (Therapie, Stützunterricht u.ä.) für die Gemeinde spürbar höhere Kosten verursachen, als die Sonderschulplatzierung. Umgekehrt können zu hohe Pauschalen den Gemeinden falsche Anreize für Nicht-Sonderschulplatzierungen liefern, obwohl diese angezeigt wären. Letzteres wäre insbesondere auch der Fall, wenn die Sonderschulpauschale bis hin zum Gemeindeanteil erhöht würde, der nach Massnahme 19 neu für Heimplatzierungen verlangt wird. Dies erklärt über die finanzpolitisch verschiedenen Aufträge des Kantonsrates hinaus auch schulpolitisch, warum die beiden Beiträge nicht gleich sein sollten. Somit kann die rechnerisch bzw. finanzpolitisch motiviert ermittelte Sonderschulpauschale als schulpolitisch ausgewogen bewertet werden. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Durchschnittskosten eines Sonderschulbesuchs jährlich rund 80'000 Franken betragen.