

IV. Nachtrag zum Gesetz über Staatsbeiträge an private Sonderschulen

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 12. August 2003

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	Seite
Zusammenfassung.....	1
I. Geltende Beitragsordnung.....	1
II. Erhöhung des Gemeindebeitrags	2
III. Neukonzeption des Subventionssystems	2
IV. Gesamte Einsparung.....	3
V. Antrag	3

Zusammenfassung

Im Rahmen des Massnahmenpaketes 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushaltes ist ein IV. Nachtrag zum Gesetz über Staatsbeiträge an private Sonderschulen zu erlassen. Damit ist einerseits der pauschale Gemeindebeitrag an eine Sonderschulung von den durchschnittlichen Kosten für eine Schülerin oder einen Schüler der Regelklasse (Fr. 13'000.–) auf die durchschnittlichen Kosten für eine Schülerin oder einen Schüler einer Kleinklasse (Fr. 18'000.–) anzuheben. Andererseits ist zur Erleichterung bzw. gesetzlichen Verankerung der Gewinnabschöpfung gegenüber den Sonderschulen das Subventionsverfahren neu festzulegen. Die jährliche Einsparung für den Kanton beträgt brutto rund 8,3 Mio. Franken, unter Berücksichtigung des Finanzausgleichs an die Gemeinden netto rund 5,9 Mio. Franken.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf eines IV. Nachtrags zum Gesetz über Staatsbeiträge an private Sonderschulen (sGS 213.95; abgekürzt SoG).

I. Geltende Beitragsordnung

Der Kanton anerkennt und subventioniert private Sonderschulen zur Durchführung der Sonderschulung für behinderte Kinder (vgl. Art. 37 bis 39 des Volksschulgesetzes [sGS 213.1, abgekürzt VSG]; Gesetz über Staatsbeiträge an private Sonderschulen). Nach Art. 11 SoG erhalten anerkannte Sonderschulen primär behinderungsunabhängige, pauschale Beiträge der Gemeinden, die ihnen Kinder zur Beschulung und Betreuung überlassen. Dieser Beitrag entspricht zur Zeit je Kind und Jahr den jährlichen Kosten für eine Schülerin oder einen Schüler der Regelklasse (Art. 11 Bst. a SoG), d.h. Fr. 13'000.–. Sekundär geniessen die Sonderschulen eine Defizitdeckung durch den Kanton für die Kosten, die weder durch die Gemeinde- und Elternbeiträge noch durch die Beiträge des Bundes auf Grund der Gesetzgebung über die eidgenössische Invalidenversicherung gedeckt sind (Art. 11 Bst. b SoG). Gemeinde-, Eltern- und

Bundesbeiträge fliessen den Sonderschulen direkt zu. Die kantonale Defizitdeckung erfolgt nach der Gegenüberstellung der Betriebskosten sowie der Gemeinde-, Eltern- und Bundesbeiträge.

Für den grössten Teil der Sonderschulen reichen die Gemeinde-, Eltern- und Bundesbeiträge zur Deckung der Betriebskosten nicht aus. Dieser Teil beansprucht daher die kantonale Deckungsgarantie. Ein Teil der Sonderschulen für sprachbehinderte Kinder und für Kinder mit einer geistigen Behinderung vermögen demgegenüber häufig bereits mit den Gemeinde-, Eltern- und Bundesbeiträgen ihre Betriebskosten zu decken bzw. einen Ertrag zu erwirtschaften. Für diese Sonderschulen erübrigt sich damit eine kantonale Subventionierung. Im Gegenteil: Der Kanton schöpft den Ertrag einer Sonderschule auf freiwilliger Basis ab. Damit vermag er seinen gesamten Aufwand für die Defizitdeckung der St.Galler Sonderschulen teilweise zu kompensieren. Eine gesetzliche Grundlage für die Gewinnabschöpfung besteht zur Zeit jedoch noch nicht.

II. Erhöhung des Gemeindebeitrags

Die Sonderpädagogik für Kinder mit Schulschwierigkeiten nach dem Volksschulgesetz ist – dem Grad der schulischen Probleme des betroffenen Kindes angepasst – mehrstufig angelegt: Das Gesetz sieht für Kinder mit leichteren Defiziten Stützunterricht und Therapien zur Begleitung des Regelklassenunterrichts vor. Für Schülerinnen und Schüler mit grösseren Lern- oder Verhaltensproblemen stellt die öffentliche Volksschule im eigenen Rahmen Kleinklassen oder eine in die Regelklasse integrierte heilpädagogische Förderung (integrierte Schülerhilfe, ISF) zur Verfügung. Kinder mit massiven Problemen sind, soweit für sie der sonderpädagogische Begriff der Behinderung anwendbar ist, in Sonderschulen zu fördern.

Die Kosten sonderpädagogischer Massnahmen nehmen der wachsenden Förderbedürftigkeit entsprechend zu. Eine Sonderschulung ist mithin in der Regel die teuerste Form sonderpädagogischer Förderung. Vor diesem Hintergrund ist es nicht sachgerecht, wenn der Gemeindebeitrag an eine Sonderschulung lediglich mit den Kosten für die Beschulung in einer Regelklasse, d.h. für eine Beschulung ohne sonderpädagogische Unterstützung veranschlagt wird. Dies führt nicht nur zu einem unverhältnismässigen Subventionsaufwand des Kantons, sondern ist auch geeignet, in den Gemeinden falsche Signale für die Festlegung sonderpädagogischer Angebote zu setzen: Es ist heute für eine Gemeinde kostengünstiger, ein Kind mit schulischen Problemen einer auswärts gelegenen Sonderschule zu überantworten, als gemeindeintern in einer Kleinklasse oder im Rahmen der ISF zu fördern.

Durch die Anpassung von Art. 11 Bst. a SoG ist daher der Gemeindebeitrag an die Sonderschulen angemessen heraufzusetzen. Referenzgrösse sollen nicht mehr die Kosten für eine Beschulung in der Regelklasse, sondern diejenigen für eine Beschulung in einer Kleinklasse sein. Damit steigt der Gemeindebeitrag von Fr. 13'000.– auf Fr. 18'000.–. An seiner Behinderungsunabhängigkeit bzw. Pauschalierung soll nichts geändert werden. Mit der Erhöhung wird der Kanton gegenüber den Gemeinden bei rund 1400 Sonderschülerinnen und -schülern um etwa 7 Mio. Franken jährlich entlastet. Diese Entlastung wird durch den Finanzausgleich an die Gemeinden relativiert. Die jährliche Nettoeinsparung für den Kanton beträgt rund 4,6 Mio. Franken.

III. Neukonzeption des Subventionssystems

Nach dem geltenden Recht fliessen die Gemeindebeiträge den Sonderschulen pauschal und – wie die Bundesbeiträge – direkt zu. Die Kumulation des Bundesbeitrags und der Gemeindebeiträge führt in manchen Sonderschulen nicht zu einem Betriebsdefizit, sondern zu einem Ertrag (vgl. Abschnitt I dieser Botschaft). Diesfalls schrumpft zwar die subsidiäre Defizitdeckung des Kantons auf 0. Der Kanton hat indessen nur eine moralische und keine rechtliche Handhabe,

darüber hinaus den Ertrag der Sonderschule als Solidaritätsbeitrag für das ganze Sonderschulwesen abzuschöpfen. Dass der Kanton Defizite von Sonderschulen zwingend decken muss, Erträge von Sonderschulen aber nur auf freiwilliger Basis einziehen kann, befriedigt schulpolitisch nicht. Durch eine weitere Änderung von Art. 11 SoG ist daher das Subventionsverfahren dergestalt anzupassen, dass sich der Kanton gegenüber gewinnbringenden Sonderschulen nicht mehr aktiv um die Ertragsabschöpfung bemühen muss. Dies wird dadurch erreicht, dass die Gemeinden ihre Beiträge zwar weiterhin pauschal, indessen nicht mehr direkt an die Sonderschulen, sondern an den Kanton leisten. Dafür gleicht der Kanton den Sonderschulen das Defizit bereits nach Abzug des Bundesbeitrags aus. Mit dem Bundesbeitrag allein arbeitet jede Sonderschule defizitär.

Das vorgeschlagene Subventionssystem hat sich im Kanton Appenzell A.Rh., der die Abrechnung für seine Sonderschulen im Auftragsverhältnis gegen Entgelt durch das Revisorat im Erziehungsdepartement des Kantons St.Gallen vornehmen lässt, bewährt. Die Umleitung der Gemeindebeiträge an den Kanton verursacht diesem einen administrativen Mehraufwand. Dieser muss mit dem bisherigen Personalbestand im Erziehungsdepartement bewältigt werden.

Das angepasste Subventionsverfahren verringert den administrativen Aufwand der Sonderschulen. Dem wird Rechnung getragen, indem der Pensenpool für den Verwaltungsteil gekürzt wird. Die Neukonzeption des Subventionssystems und die Pensenpoolkürzung wird den Kanton zusätzlich mit rund 1,3 Mio. Franken entlasten.

IV. Gesamte Einsparung

Die gesamte jährliche Einsparung für den Kanton aus dem IV. Nachtrag zum Gesetz über Staatsbeiträge an private Sonderschulen beträgt netto rund 5,9 Mio. Franken.

Falls der Vollzug auf 1. Februar 2004 möglich ist, beläuft sich die Netto-Einsparung im Jahr 2004 auf 5,4 Mio. Franken. Beim Vollzug erst ab 1. August 2004 beträgt die entsprechende Einsparung 2,5 Mio. Franken. Im Entwurf des Voranschlages 2004 wird davon ausgegangen, dass der Nachtrag ab 1. Februar 2004 vollzogen werden kann. Die Regierung begrüsst es deshalb, wenn die Vorlage in der Novembersession 2003 in erster und zweiter Lesung beraten und verabschiedet werden kann.

V. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den IV. Nachtrag zum Gesetz über Staatsbeiträge an private Sonderschulen einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Hans Ulrich Stöckling

Der Staatssekretär:
Martin Gehrler

IV. Nachtrag zum Gesetz über Staatsbeiträge an private Sonderschulen

Entwurf der Regierung vom 12. August 2003

Der Kantonsrat des Kantons St. Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 12. August 2003 Kenntnis genommen und erlässt als Gesetz:

I.

1. Das Gesetz über Staatsbeiträge an private Sonderschulen vom 31. März 1977¹ wird wie folgt geändert:

Höhe

Art. 11. Der Betriebsbeitrag an Sonderschulen, die von der eidgenössischen Invalidenversicherung anerkannt sind, richtet sich nach den Vorschriften dieser Versicherung.

Er wird ausgerichtet:

- a) **als** Beitrag der Schulgemeinde **an den Staat** für jedes Kind, das eine Sonderschule besucht, im Umfang der durchschnittlichen Kosten für einen Schüler der **Kleinklasse**. Er wird von der zuständigen Stelle des Staates festgesetzt___;
 - b) **als** Beitrag des Staates **an den Schulträger** im Umfang der ___ von der eidgenössischen Invalidenversicherung nicht gedeckten Kosten. Er wird von der zuständigen Stelle des Staates festgesetzt. Art. 14 und 15 dieses Gesetzes werden sachgemäss angewendet.
2. Im Gesetz über Staatsbeiträge an private Sonderschulen vom 31. März 1977¹ werden unter Anpassung an den Text ersetzt:
 - a) «Staat» durch «Kanton»;
 - b) «Staatsbeitrag» durch «Kantonsbeitrag».

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

¹ sGS 213.95.