

Umsetzung der Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts durch Gesetzesänderungen

Sammelvorlage II

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 13. Dezember 2011

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Sammelvorlagen über Gesetzesänderungen	2
1.1 Inhalt der Sammelvorlage I	2
1.2 Inhalt der Sammelvorlage II	3
2 Bezug zum Kantonsratsbeschluss	4
3 Ausgangslage	4
3.1 Sonderschulbesuch	4
3.2 Übergeordnete Aufgaben	5
3.2.1 Schulpsychologischer Dienst des Kantons St.Gallen	5
3.2.2 Lehrerinnen- und Lehrerweiterbildung	5
3.2.3 Beratungsangebote	5
3.2.4 Fremdevaluation und Aufsicht	6
3.2.5 Lehrmittel	6
3.2.6 Schulverwaltungssoftware	6
3.2.7 Schularztdienst und Schulzahnarztendienst	7
3.3 Entscheidfindung zu den übergeordneten Aufgaben	7
3.3.1 Allgemein	7
3.3.2 Schularztdienst und Schulzahnarztendienst	7
3.3.3 Schulpsychologischer Dienst des Kantons St.Gallen	7
4 Finanzielle Auswirkungen	8
5 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln	9
6 Referendum	9
7 Anträge	10

Entwürfe:

- XI. Nachtrag zum Volksschulgesetz 11
- V. Nachtrag zum Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen 12

Zusammenfassung

Die vorliegende Sammelvorlage enthält zwei Erlasse auf der Stufe des formellen Gesetzes zur Umsetzung von Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts. Zusammen mit den Massnahmen, wie sie entweder im Rahmen der Sammelvorlage I vom 31. Mai 2011 (22.11.07) enthalten sind oder in der Zuständigkeit der Regierung liegen, sollen sie zu einer nachhaltigen Bereinigung der strukturellen Defizite des Staatshaushalts beitragen. Die Bruttoentlastung des Kantons aufgrund der vorliegenden Sammelvorlage beläuft sich auf jährlich 19,5 Mio. Franken.

Entgegen der ursprünglichen Absicht beschränkt sich die Sammelvorlage II auf Anpassungen der Gesetzgebung über die Volksschule und die Sonderschulen. Weitere Massnahmen, die der gesetzlichen Umsetzung bedürfen, werden dem Kantonsrat in separaten Vorlagen unterbreitet. Es betrifft dies Anpassungen in der Behindertengesetzgebung und im Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben (sGS 711.70). Für die Korrekturen im Bereich des Finanzausgleichs sind keine gesetzlichen Anpassungen erforderlich.

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe zu Gesetzesänderungen, die auf die Umsetzung von Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts ausgerichtet sind. Es handelt sich um Nachträge zum Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG) und zum Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen (sGS 213.95; abgekürzt SoG).

Die Regierung hat am 18. Oktober 2011 Botschaften und Entwürfe zum XII. und zum XIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz verabschiedet. Der vorliegende Nachtrag müsste deshalb – der Chronologie in der Zuleitung der Vorlagen an den Kantonsrat entsprechend – als «XIV. Nachtrag» bezeichnet werden. Weil die Planung der Revisionen des Volksschulgesetzes auf dem Kantonsratsbeschluss vom 15./16. Februar 2011 über Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts (ABI 2011, 630) basierte, wurde der aufgrund dieses Kantonsratsbeschlusses zu erlassende Nachtrag von Beginn weg mit «XI. Nachtrag» bezeichnet; diese Bezeichnung wurde sowohl in den weiteren Gesetzgebungsarbeiten beibehalten wie auch nach aussen kommuniziert, weshalb der vorliegende Gesetzesentwurf ebenfalls mit dem Titel «XI. Nachtrag» versehen ist.

1 Sammelvorlagen über Gesetzesänderungen

1.1 Inhalt der Sammelvorlage I

Der Kantonsrat erliess am 15./16. Februar 2011 den Kantonsratsbeschluss über Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts (ABI 2011, 630; abgekürzt KRB-BsD). Grundlage dazu bildete das von der Regierung mit dem Aufgaben- und Finanzplan 2012–2014 vorgelegte Paket mit 54 einzelnen Entlastungsmassnahmen zum Abbau der Plandefizite (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 4. Januar 2011 betreffend Aufgaben- und Finanzplan 2012–2014 und Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts

[33.11.04/33.11.09]; abgekürzt Botschaft KRB-AFP/BsD). Die in Abschnitt I KRB-BsD aufgeführten Massnahmen bedürfen zum einen Teil der Umsetzung auf der Stufe des formellen Gesetzes (vgl. Abschnitt II Ziff. 1/1.1 KRB-BsD); zu einem anderen Teil sind sie im Rahmen von Vollzugshandlungen der Regierung umzusetzen, worüber die Regierung im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplans 2013 bis 2015 Bericht erstatten wird (vgl. Abschnitt II Ziffer 1/1.2 KRB-BsD).

Die Regierung leitete dem Kantonsrat mit ihrer Botschaft vom 31. Mai 2011 (22.11.07) als Sammelvorlage I Entwürfe zu sechs Nachträgen zu Gesetzen sowie den Entwurf eines befristet geltenden Gesetzes über den Kantonsanteil an den Abgeltungen der stationären Spitalleistungen zu (ABI 2011, 1614). Diese Erlasse sind auf Massnahmen ausgerichtet, die ab dem Jahr 2012 finanzwirksam werden sollen. Es wurde in Aussicht genommen, in einer Sammelvorlage II dem Kantonsrat jene Gesetzesvorlagen zu unterbreiten, die ab dem Jahr 2013 Wirksamkeit entfalten sollen.

1.2 Inhalt der Sammelvorlage II

Mit der Aufteilung der notwendigen Gesetzesänderungen auf zwei Sammelvorlagen war – in Übereinstimmung mit Abschnitt II Ziff. 1 /1.1 KRB-BsD und unter Berücksichtigung der in die Sammelvorlage I aufgenommenen Entwürfe – die Absicht verbunden, in der Sammelvorlage II folgende Massnahmen auf Gesetzesebene umzusetzen:

- Abschnitt I Ziff. 14 KRB-BsD: Reduktion Finanzausgleich;
- Abschnitt I Ziff. 15 KRB-BsD: Reduktion Beitragssatz für Baubeiträge an Behinderteneinrichtungen;
- Abschnitt I Ziff. 33 KRB-BsD: Aufgabenteilung Volksschule / Sonderschulen bzw. Kinder- und Jugendeinrichtungen (Internat): Erhöhung der Gemeindebeiträge an die Sonderschulung und Finanzierung übergeordneter Aufgaben durch den Kanton.
- Abschnitt I Ziff. 43 KRB-BsD: Übertragung kantonspolizeilicher Aufgaben an die Stadtpolizei St. Gallen: Reduktion der Entschädigung auf tatsächliche Kosten oder Kündigung der Vereinbarung über die Erfüllung polizeilicher Aufgaben mit der Stadt. Bei der Umsetzung ist zwingend eine Entlastung zugunsten des allgemeinen Haushalts herbeizuführen.

Die Sammelvorlage II enthält die gesetzlichen Anpassungen für die Umsetzung der Massnahme nach Abschnitt I Ziff. 33 KRB-BsD, nicht jedoch die für die Umsetzung von Abschnitt I Ziff. 15 und 43 erforderlichen Erlassänderungen. Die mit der Umsetzung dieser beiden Massnahmen notwendigen Erlasse bzw. Erlassänderungen sollen dem Kantonsrat aus folgenden Gründen in separaten Vorlagen unterbreitet werden:

Die Regierung wird dem Kantonsrat im Rahmen einer separaten Vorlage Botschaft und Entwurf zu einem Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung unterbreiten. In dieser Vorlage wird unter anderem die Finanzierung der Institutionen im Behindertenbereich integral neu geregelt, dies als Folge der Zuständigkeit der Kantone für diesen Aufgabenbereich aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Es macht daher Sinn, die Massnahme 15 direkt in dieser Vorlage umzusetzen. Daraus ergeben sich in zeitlicher Hinsicht keine Veränderungen der Entlastungswirkungen.

Gemäss den Vorgaben zur Massnahme 43 sind die Entlastungswirkungen erst für das Jahr 2014 zu erzielen. Derzeit werden bezüglich der konkreten Ausgestaltung verschiedene Abklärungen getroffen, Es ist ausreichend, diese Vorlage dem Kantonsrat zu einem späteren Zeitpunkt zu unterbreiten.

Für die erforderlichen Kürzungen im Bereich des Finanzausgleichs (Massnahme 14) sind entgegen ursprünglichen Annahmen keine gesetzlichen Anpassungen erforderlich. Die notwendigen Korrekturen sind bereits im Aufgaben- und Finanzplan 2013-2015 enthalten.

2 Bezug zum Kantonsratsbeschluss

Der XI. Nachtrag zum VSG und der V. Nachtrag zum SoG beziehen sich auf Abschnitt I Ziff. 33 KRB-BsD: Aufgabenteilung Volksschule / Sonderschulen bzw. Kinder- und Jugendeinrichtungen (Internat): Erhöhung der Gemeindebeiträge an die Sonderschulung und Finanzierung übergeordneter Aufgaben durch den Kanton (vgl. Botschaft KRB-AFP/BsD, 65). Die Massnahme wird in der Botschaft wie folgt beschrieben:

«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 Aufgabenzuteilung 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.»

3 Ausgangslage

3.1 Sonderschulbesuch

Die Finanzierung des Sonderschulbesuchs ist in Art. 11 Bst. a SoG verankert. Demzufolge leistet der kommunale Schulträger (Schulgemeinde oder Einheitsgemeinde, nachstehend Gemeinde) dem Kanton zur Entlastung von dessen Defizitdeckung zugunsten der Sonderschulen einen Beitrag für jedes Kind, das eine Sonderschule besucht, im Umfang der durchschnittlichen Kosten für eine Schülerin oder einen Schüler der Kleinklasse (kommunale Sonderschulpauschale). Den Gemeinden werden bislang unter diesem Titel Fr. 21'500.– in Rechnung gestellt. Kostenentwicklungsbedingt wird dieser Betrag ab dem Jahr 2012 im Rahmen des geltenden Gesetzesrechts auf Fr. 24'500.– erhöht. Dies wurde den Gemeinden kommuniziert und ist im Aufgaben- und Finanzplan sowie im Voranschlag 2012 des Kantons berücksichtigt.

Bei der Umsetzung von Abschnitt I Ziff. 33 KRB-BsD soll nicht nur zur Entlastung des Kantons die kommunale Sonderschulpauschale netto erhöht, sondern auch die Verlagerung der Finanzierung übergeordneter Aufgaben in der Volksschule von den Gemeinden auf den Kanton unter Kompensation durch eine zusätzliche Erhöhung der kommunalen Sonderschulpauschale geprüft und allenfalls beschlossen werden.

Die übergeordneten schulischen Aufgaben wurden im Herbst 2010 im Projekt «Kantonalisierung der Oberstufe» von Kantons- und Gemeindeseite gemeinsam definiert. Sie werden nachstehend (Ziff. 3.2 dieser Botschaft) beschrieben, wobei auch der formelle Weg aufgezeigt wird, auf welchem eine Verlagerung der Finanzierung von den Gemeinden auf den Kanton zu erfolgen hat bzw. hätte.

3.2 Übergeordnete Aufgaben

3.2.1 Schulpsychologischer Dienst des Kantons St.Gallen

Nach Art. 43 VSG sorgt der Staat für die schulpsychologischen Dienste (Abs. 1 erster Satz). Er beteiligt sich an Institutionen oder schafft eigene Dienste (Abs. 1 zweiter Satz). Über Art und Umfang der Beteiligung sowie über die Schaffung eigener Dienste beschliesst die Regierung im Rahmen der vom Kantonsrat bewilligten Kredite (Abs. 2). Die Gemeinden können zu Beiträgen verpflichtet werden (Abs. 3).

Der Kanton St.Gallen, vertreten durch das Bildungsdepartement, der Verband St.Galler Volksschulträger (SGV) und mit einem kleinen Anteil der Kantonale Lehrerinnen- und Lehrerverband (KLV) führen gemeinsam in Vereinsform den Schulpsychologischen Dienst des Kantons St.Gallen (SPD).¹ Mitgliederversammlung und Vorstand des Vereins sind im Grundsatz paritätisch aus Vertretungen des Kantons und der Gemeinden zusammengesetzt. Statutengemäss wird das Grundangebot des SPD – d.h. vor allem die Beratung und Abklärung vor sonderpädagogischen Massnahmen in der Volksschule – heute je hälftig durch die Gemeinden und den Kanton finanziert. Entspricht die Ausstattung im Grundangebot nicht den gemeindeinternen Bedürfnissen, kaufen die Gemeinden Zusatzpensen ein. Der Aufwand der Gemeinden für das Grundangebot des SPD beträgt 2,7 Mio. Franken.² Ergänzend zu seinem Anteil am Grundangebot finanziert der Kanton besondere schulpsychologische Leistungen, nämlich die die Kriseninterventionsgruppe KIG (Voranschlag 2011: Fr. 520'000.–), die Abklärung vor Frühfördermassnahmen für Kinder im Vorschulalter (Fr. 150'000.–) und logopädische Abklärungen (Fr. 1'000'000.–).

Eine Übernahme des Gemeindeanteils bei der Finanzierung des SPD³ durch den Kanton benötigt dank der offenen Formulierung von Art. 43 VSG keine Gesetzesanpassung, sondern kann direkt mit dem Aufgaben- und Finanzplan sowie den Voranschlägen vollzogen werden.

3.2.2 Lehrerinnen- und Lehrerweiterbildung

An die kantonale Lehrerinnen- und Lehrerweiterbildung bezahlen die Gemeinden einen Beitrag von Fr. 32.– je Schülerin oder Schüler. Dieser Beitrag ist nicht auf Gesetzes-, sondern auf Verordnungsstufe verankert (Art. 30 Bst. a^{bis} der Verordnung über das Dienstverhältnis der Volksschul-Lehrkräfte [sGS 213.14; abgekürzt VDL]). Die Summe aller kommunalen Beiträge beläuft sich auf rund 1,8 Mio. Franken jährlich.

Soll dieser Betrag dem Kanton überbunden werden, genügen mithin eine Verordnungsanpassung und wiederum der Vollzug mit dem Aufgaben- und Finanzplan sowie den Voranschlägen.

3.2.3 Beratungsangebote

Der Kanton führt im Amt für Volksschule das allgemeine Beratungsangebot «Beratungsdienst Schule». Lehrpersonen, Schulleitungen und Schulbehörden können sich bei Problemen mit Bezug zur Schule an den Beratungsdienst wenden. Dessen Beratungen sind durch den Kanton finanziert, d.h. für die Gemeinden grundsätzlich kostenlos.⁴

Als spezifisches Beratungsangebot besteht sodann die Kriseninterventionsgruppe (KIG) des SPD. Diese wird vollumfänglich vom Kanton finanziert (vgl. dazu Ziff. 3.2.1 dieser Botschaft).

¹ Die Stadt St.Gallen führt einen eigenen schulpsychologischen Dienst.

² Die Stadt St.Gallen wendet für ihren eigenen Dienst rund 500'000 Franken auf.

³ Und des schulpsychologischen Dienstes der Stadt St.Gallen.

⁴ Allerdings werden aufgrund von Abschnitt I Ziff. 34 KRB-BsD die Bezügerinnen und Bezüger von Beratungen ab dem Jahr 2013 ab der sechsten Stunde einen Unkostenbeitrag von Fr. 100.– je Stunde leisten müssen.

Beratungsangebote in den Gemeinden, die durch den Kanton zu übernehmen wären, bestehen nicht.

3.2.4 Fremdevaluation und Aufsicht

Die Fremdevaluation ist die letzte noch nicht fest verankerte Errungenschaft des Projektes Schulqualität, für das Mitte des vergangenen Jahrzehntes mit dem VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 8. Januar 2004 (nGS 39-53) die gesetzliche Grundlage geschaffen worden war (vgl. Art. 100 Abs. 2 Bst. d^{bis} VSG, wonach dem Erziehungsrat die Überprüfung und Regelung der Sicherung der Schulqualität obliegt). Die Fremdevaluation wird bislang im Rahmen eines Pilotes durch die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG) angeboten und ist für die Schuleinheiten freiwillig. Ihre definitive, obligatorische Einführung stand im Jahr 2010 unmittelbar bevor, wurde jedoch nach der Gutheissung der Motion 42.09.34 «Regionale Schulaufsicht: braucht es sie wirklich?» sistiert. Wie in der Botschaft zum Entwurf für einen XII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (22.11.13) vom 18. Oktober 2011 (ABI 2011, 2977) ausgeführt, sieht die Regierung vor, dass die Fremdevaluation im Rahmen der Neuorganisation der Aufsicht in der Volksschule in der Form des laufenden, bewährten und breit akzeptierten Pilotes institutionalisiert und obligatorisch erklärt wird. Gemäss Konzept zur Fremdevaluation wird mit einem jährlichen Aufwand von rund 1,1 Mio. Franken gerechnet. Mit diesem Betrag hat der Kanton zu rechnen, wenn er den Gemeinden – im Gegensatz zur Kostenplanung im Verfahren zum Erlass des VII. Nachtrags zum Volksschulgesetz im Jahr 2003 und zum Status quo im Pilot – die Finanzierung der Fremdevaluation abnimmt.

Die gesetzliche Grundlage für die kantonale Finanzierung der Fremdevaluation besteht in Form von Art. 100 Abs. 2 Bst. d^{bis} VSG bereits. Für die Übernahme der Finanzierung genügt der Finanzplanungs- bzw. Budgetweg.

3.2.5 Lehrmittel

Nach Art. 21 VSG bezeichnet der Erziehungsrat die obligatorischen Lehrmittel (Abs. 1); er kann weitere Lehrmittel empfehlen (Abs. 2). Nach Art. 22 VSG gibt der Staat den Gemeinden und den Trägern anerkannter privater Sonderschulen die obligatorischen Lehrmittel unentgeltlich ab (Abs. 1); er kann empfohlene Lehrmittel unentgeltlich abgeben (Abs. 2).

Das Begleitmaterial zu den Lehrmitteln für die Schülerinnen und Schüler wird vom Kanton finanziert. Das Begleitmaterial für die Lehrpersonen geht bis anhin zu Lasten der Gemeinden. Nicht eingeschlossen in diese Kategorien sind die Testsysteme Klassencockpit und Stellwerk, welche zumindest anteilmässig von den Gemeinden finanziert werden. Werden neu sämtliche obligatorischen und empfohlenen Lehrmittel voll durch den Kanton finanziert, bedeutet dies eine Aufwandssteigerung von rund 2,8 Mio. Franken jährlich.

Die Verlagerung der Finanzierung erfordert eine Anpassung von Art. 22 VSG.

3.2.6 Schulverwaltungssoftware

91 von 104 Gemeinden verwenden für ihre Schulverwaltung die Software der VRSG Verwaltungsrechenzentrum AG St.Gallen. Um den Datenaustausch zu vereinfachen und zu vereinheitlichen, wurde das Ziel gesetzt, dass sämtliche Gemeinden dieselbe Datenbank verwenden. Dies führt gegenüber heute zu Einsparungen, da auf aufwändige Importfilter verzichtet werden kann. Zusätzlich können beträchtliche Synergien bei der Ausbildung des Schulverwaltungspersonals, der Gewährleistung der Datensicherheit sowie der Erhebung von Planungs- und Statistikdaten freigesetzt werden. Die Regierung hat im Frühjahr 2003 eine entsprechende Anschubfinanzierung von Fr. 675'000.– beschlossen und in den letzten Jahren Softwareanpassungen von insgesamt rund Fr. 100'000.– finanziert. Die an die Software angeschlossenen Gemeinden bezahlen

heute der VRSG jährlich Fr. 285'000.–. Aufgrund der Anpassung des Rahmenvertrages mit dem SGV entstehen den angeschlossenen Schulen ab dem Jahr 2012 Kosten von jährlich Fr. 435'000.–. Zusätzlich strebt die VRSG an, möglichst bald mit dem Bildungsdepartement eine vertragliche Lösung für einen jährlich wiederkehrenden Betriebskostenbeitrag des Kantons von Fr. 50'000.– zu finden.

Für den Schulunterricht verwendet heute die Mehrzahl der Lehrpersonen das Unterrichtspaket «Lehreroffice». Dieses geht bis anhin zu Lasten der Gemeinden. Um im administrativen Bereich die Koordination sicherzustellen und zur Entlastung der Lehrpersonen soll der Kanton künftig die Kosten übernehmen. Sie betragen jährlich rund Fr. 80'000.–. Die Finanzierung beider Softwarelösungen zusammen durch den Kanton bringt eine Aufwand-Verlagerung von 0,6 Mio. Franken jährlich.

Für diese Verlagerung ist keine Gesetzesänderung nötig; es genügen die Finanzplanung und die Voranschläge.

3.2.7 Schularztdienst und Schulzahnarztdienst

Nach Art. 16 des Gesundheitsgesetzes (sGS 311.1; abgekürzt GesG) und gestützt darauf nach Art. 6 der Verordnung über den Schulärztlichen Dienst (sGS 211.21; abgekürzt VSäD) werden die Schülerinnen und Schüler drei Mal während der Schulzeit reihenärztlich untersucht. Zudem werden gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. d der Schulzahnpflegeverordnung (sGS 213.13; abgekürzt SZpV), welcher Erlass sich ebenfalls auf Art. 16 GesG stützt, die Schülerinnen und Schüler jährlich zu einer Gebisskontrolle aufgeboten. Die Kosten für die Reihenuntersuchungen trägt die Gemeinde (Art. 17 Abs. 1 VSäD und Art. 32 SZpV). Der geschätzte Aufwand für den Schularzt- und den Schulzahnarztdienst beträgt rund 2,4 Mio. Franken.

Für eine Übertragung dieser Last auf den Kanton wäre die geltende Gesetzgebung offen.

3.3 Entscheidungsfindung zu den übergeordneten Aufgaben

3.3.1 Allgemein

Für die Umsetzung von Abschnitt I Ziff. 33 KRB-BsD im Bereich der Verlagerung der Finanzierung übergeordneter Aufgaben, wo aufgrund der Botschaft Ermessen besteht, haben der Kanton und der SGV Verhandlungen geführt. Der SGV unterstützte die Übernahme der Finanzierung der Aufgaben Lehrerinnen- und Lehrerweiterbildung, Fremdevaluation, Lehrmittel sowie Schulverwaltungssoftware durch den Kanton. Dagegen lehnte er die Übernahme der Kosten für den Schularzt- und Schulzahnarztdienst sowie für den SPD ab.

3.3.2 Schularztdienst und Schulzahnarztdienst

Es besteht zwischen Regierung und SGV Konsens, dass die Finanzierung des Schularzt- und Schulzahnarztdienstes bei den Gemeinden verbleiben soll. Andernfalls müssten für die Kontrolle der Rechnungen bzw. die Administration Stellen im Amt für Volksschule geschaffen werden. Eine Finanzierung durch den Kanton wäre somit ineffizient, weil sie mit administrativem Zusatzaufwand verbunden wäre, und würde damit dem Subsidiaritätsprinzip (vgl. Art. 26 Abs. 1 der Kantonsverfassung [sGS 111.1; abgekürzt KV]) zuwiderlaufen.

3.3.3 Schulpsychologischer Dienst des Kantons St.Gallen

Beim SPD besteht aus Sicht der Regierung in Bezug auf die Finanzierung und die Kräfteverhältnisse in den Vereinsorganen Handlungsbedarf. Die Schulpsychologie ist im Licht der zitierten

Gesetzesbestimmung von Art. 43 VSG (vgl. Ziff. 3.2.1 dieser Botschaft) als Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden anzusehen. Weist das Gesetz Staatsaufgaben in diesem Sinn Kanton und Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung zu, ist dafür und für die Finanzierung eine Hauptverantwortung zu bestimmen. Eine hälftige Verantwortung, wie sie zurzeit im SPD für das Grundangebot besteht (vgl. Ziff. 3.2.1 dieser Botschaft), genügt dieser Vorgabe nicht. Wie in der Botschaft KRB-AFP/BsD, 65, angelegt, sollen daher die Gemeinden von ihrem Anteil an der Finanzierung des SPD entbunden und dieser soll auf die kommunale Sonderschulpauschale umgelagert werden. Die Umlagerung wird auf dem Weg des Aufgaben- und Finanzplans sowie der Voranschläge vollzogen.

Die Gemeinden arbeiten in der Sonderpädagogik zielorientiert, und der SPD erbringt einen wichtigen Teil der Leistungen der Volksschule für die Schülerinnen und Schüler mit besonderem Förderbedarf. Die Gemeinden sollen auch in Zukunft an der Trägerschaft und folglich der Entscheidungsfindung des SPD beteiligt bleiben. Die Vereinsstruktur des SPD kann beibehalten werden. Allerdings muss nach dem Äquivalenzprinzip – Übereinstimmung von Finanzierungs- und Entscheidungsverantwortung (vgl. Art. 26 Abs. 2 KV) – die finanzielle Umlagerung für die Kräfteverhältnisse in den Organen des Vereins berücksichtigt werden. Durch Anpassung der Vereinsstatuten im Sinn einer «kleinen Strukturreform» ist dem Kanton, der Übernahme der Finanzierungslast entsprechend, eine Mehrheit in den Vereinsgremien zu verschaffen. Formell ist dieser Schritt ein vereinsinterner Prozess.

In der Strategie der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ergibt sich somit, dass bei der Verbundaufgabe Schulpsychologie dem Kanton die Finanzierung der Grundversorgung im Ausmass der Grundausstattung und der besonderen Dienstleistungen des SPD zufällt (dies im Rahmen eines Leistungsauftrags), während die Gemeinden ihren besonderen Bedarf an der Grundversorgung des SPD finanzieren, soweit er über die kantonal bezahlte Grundausstattung hinaus geht. Die Gemeinden sind mit Blick auf Letzteres, vor allem aber auch mit Blick auf ihre operative Zuständigkeit für die Sonderpädagogik in die Trägerschaft und Entscheidungsfindung des SPD eingebunden. In Nachachtung des Äquivalenzprinzips verfügt allerdings der Kanton bei der Entscheidungsfindung über eine Mehrheit. Mit dieser Aufteilung wird der seit Erlass des Volksschulgesetzes im Jahr 1983 unveränderten, nach wie vor zukunftsfähigen Bestimmung von Art. 43 VSG nachgelebt.

4 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Anpassungen aufgrund der vorstehenden Vorgaben wirken sich ab dem Jahr 2013 wie folgt aus:

	Schüler- innen / Schüler	Franken		
Kommunale Sonderschulpauschale 2012				24'500.–
Anzahl Sonderschülerinnen und -schüler (Prognose Schuljahr 2012/13 gemäss AFP)	1'450			
Vorgegebene Nettoentlastung des Kantons gemäss Abschnitt I Ziff. 33 KRB-BsD			10'000'000.–	
Erhöhung der kommunalen Sonderschulpauschale zwecks Nettoentlastung des Kantons um 10 Mio. Franken				6'900.–
Neuer Aufwand des Kantons aus übergeordneten Aufgaben:				

	Schüler- innen / Schüler	Franken		
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.–		
Total			9'500'000.–	
Erhöhung der kommunalen Sonderschulpauschale zur Kompensation neu vom Kanton finanzierter übergeordneter Aufgaben				6'600.–
Kommunale Sonderschulpauschale ab 2013				38'000.–

Die bisherige, im Rahmen des geltenden Rechts aktualisierte Sonderschulpauschale der Gemeinden erhöht sich nominell um Fr. 13'500.– von Fr. 24'500.– auf Fr. 38'000.–. Von dieser Erhöhung stellt knapp die Hälfte (Fr. 6'600.– multipliziert mit der Schülerzahl) per saldo keine Mehrbelastung der Gemeinden, sondern eine Umlagerung von kommunalem Aufwand auf der kommunalen Ebene dar. Auf das Massnahmenpaket zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushaltes im engeren Sinn geht einzig die Erhöhung im Umfang von gut der Hälfte zurück. Die entsprechende Teilsumme (Fr. 6'900.– multipliziert mit der Schülerzahl) stellt den Sparbeitrag der Gemeinden an die Kantonsfinanzen im Rahmen von Abschnitt I Ziff. 33 KRB-BsD dar.

5 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 22 VSG in der Fassung gemäss vorliegendem Entwurf zum XI. Nachtrag schafft die gesetzliche Grundlage dafür, dass der Kanton künftig nicht nur die obligatorischen, sondern auch die empfohlenen Lehrmittel finanziert bzw. die Gemeinden von der Finanzierung der empfohlenen Lehrmittel entbunden sind.

Art. 11 Abs. 1 Bst. a SoG in der Fassung gemäss vorliegendem Entwurf zum V. Nachtrag verankert die neu berechnete kommunale Sonderschulpauschale. *Art. 11 Abs. 2 SoG* in der Fassung gemäss vorliegendem Entwurf zum V. Nachtrag bestimmt, dass der Betriebsbeitrag nach Abs. 1 Bst. a jährlich an die Kostenentwicklung anzupassen ist.

6 Referendum

Die Nachträge zum Volksschulgesetz und zum Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen unterstehen je einzeln dem fakultativen Referendum nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV und Art. 5 Bst. a des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG).

7 Anträge

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf:

- a) 22.11.18 A XI. Nachtrag zum Volksschulgesetz;
- b) 22.11.18 B V. Nachtrag zum Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen.

Im Namen der Regierung

Karin Keller-Sutter
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

XI. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Entwurf der Regierung vom 13. Dezember 2011

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 13. Dezember 2011⁵ Kenntnis genommen und
erlässt

als Gesetz:

I.

Das Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983⁶ wird wie folgt geändert:

b) Abgabe 1. durch den Staat

Art. 22. Der Staat gibt den Schulgemeinden und den Trägern anerkannter privater Sonderschulen die obligatorischen **und die empfohlenen** Lehrmittel unentgeltlich ab.

II.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2013 angewendet.

⁵ ABI 2011, ●●.

⁶ sGS 213.1.

V. Nachtrag zum Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen

Entwurf der Regierung vom 13. Dezember 2011

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 13. Dezember 2011⁷ Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

Das Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen vom 31. März 1977⁸ wird wie folgt geändert:

Höhe

Art. 11. Als Betriebsbeitrag werden ausgerichtet:

- a) von der Schulgemeinde an den Kanton ein Beitrag **von Fr. 38'000.–** für jedes Kind, das eine Sonderschule besucht ___;
- b) vom Kanton an den Träger der Sonderschule:
 1. die Kosten des Transportes nach Art. 19 Abs. 2 Bst. d IVG und Art. 8quater IVV;
 2. die Kosten der Beratungs-, Stütz- und Fördermassnahmen beim Besuch des Kindergartens und der Volksschule nach Art. 19 Abs. 3 IVG und Art. 105 Abs. 3 IVV. Die Regierung bezeichnet durch Verordnung den Inhalt der Massnahmen sowie die Begünstigten und regelt das Verfahren, insbesondere Antragstellung, Abklärung und Durchführung;
 3. ein Beitrag an die durch die Beiträge nach Bst. b Ziff. 1 und 2 dieser Bestimmung nicht gedeckten Kosten nach Art. 14 dieses Erlasses. Abgezogen wird eine angemessene Beteiligung der Eltern am Kostgeld nach Art. 19 Abs. 2 Bst. b IVG.

Das zuständige Departement passt den Betriebsbeitrag nach Abs. 1 Bst. a dieser Bestimmung jährlich an die Kostenentwicklung an. Massgebend sind die durchschnittlichen jährlichen Kosten des Besuchs einer Sonderschule, einschliesslich eines allfälligen Internats, im Kanton.

II.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2013 angewendet.

⁷ ABI 2011, ●●.

⁸ sGS 213.95.