

Interpellation FDP-Fraktion vom 25. April 2016

Sonderschulen im Kanton St.Gallen an der kurzen Leine?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 28. Juni 2016

Die FDP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 25. April 2016 nach der Umsetzung der leistungsabhängigen Pauschalen in privaten Sonderschulen, die im Auftrag des Kantons die Schulung, Therapie und Betreuung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderung wahrnehmen, welche die öffentliche Schule nicht besuchen können. Im Zentrum der Anfrage stehen die unternehmerischen Freiheiten der Sonderschulen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Kantone haben nach Art. 62 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern offensteht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht der staatlichen Leitung oder Aufsicht. Der Kanton St.Gallen stellt sicher, dass Schülerinnen und Schüler mit Behinderung ausreichend Grundschulunterricht, Therapie und Betreuung erhalten, indem er private Trägerschaften mit der Führung entsprechender Sonderschulen beauftragt, diese finanziert und beaufsichtigt.

Die Regelschule ist geprägt von kantonalen Rahmenvorgaben und Qualitätsstandards wie z.B. Lehrplan, verbindliche Lehrmittel, obligatorische Weiterbildungsveranstaltungen, Klassengrössen, Lektionenzahl usw. Mit diesen Vorgaben soll sichergestellt werden, dass alle Schülerinnen und Schüler nach der obligatorischen Schulzeit ein bestimmtes Leistungsniveau erreichen.

Demgegenüber haben Sonderschulen den Auftrag, die Förderung aufgrund der individuellen Stärken und Schwächen der einzelnen Schülerinnen und Schüler mit Behinderung zu gestalten. Die Sonderschulen erstellen für jedes Kind einen individuellen Förderplan und organisieren die angemessene schulische Förderung zielgruppengerecht in eigener Verantwortung. Sie legen die Klassengrösse und das Lehrpensum je Klasse selber fest, bestimmen die eingesetzten Therapiearten und -pensen und setzen je nach Betriebskonzept Hilfs- und Betreuungspersonal ein.

Die Sonderschulen im Kanton St.Gallen sind in privatrechtlichen Trägerschaften organisiert. Im Jahr 2015 hat der Kanton den anerkannten privaten Sonderschulen für die Förderung der St.Galler Schülerinnen und Schüler mit Behinderung Pauschalen im Umfang von insgesamt 103 Mio. Franken ausgerichtet. Darin enthalten sind die Abgeltungen für den Betrieb der Sonderschulen (Schule, Wohnen, Instandhaltung der Infrastruktur, Verpflegung) und für den Transport. Für die Instandsetzung der betriebsnotwendigen Infrastruktur der Sonderschulen wird ein jährlicher Beitrag von rund 5 Mio. Franken ausgerichtet. Der Staat trägt mit diesen Pauschalen die gesamten Kosten für eine angemessene Förderung von Kindern mit Behinderung in einer Sonderschule.

Bis 31. Dezember 2014 basierte die Finanzierung der Sonderschulen und Sonderschulheime auf dem System der Defizitdeckung: Auf Basis der Budgets genehmigte der Kanton eine provisorische Leistungsabgeltung (LAG) je Kalendertag. Zeigte die tatsächlich Jahresrechnung, dass die mit der provisorischen LAG erzielten Erträge über dem tatsächlich Aufwand lagen, ergab dies eine Rückzahlung der Institution an den Kanton. Umgekehrt leistete der Kanton eine Nachzahlung an die Institution, sofern die Budgetüberschreitung begründet und vom Kanton genehmigt war. Da

sich der Aufwand in den einzelnen Sonderschulen trotz der eingesetzten Steuerungsinstrumente sehr unterschiedlich entwickelte, entschied sich der Kanton St.Gallen für einen neuen Weg: die Finanzierung über leistungsabhängige Pauschalen.

Das Finanzierungsmodell wurde in Zusammenarbeit mit den Sonderschulen und dem Verband Privater Sonderschulträger (VPS) entwickelt. Referenzrahmen für die Ausarbeitung des Pauschalierungsmodells waren folgende Kriterien:

- schafft Kostenbewusstsein auf Seiten der Sonderschulen;
- differenziert die Bedarfsstufen der Schülerinnen und Schüler mit Behinderung angemessen;
- gibt den Institutionen ökonomische Autonomie mit Deckelung;
- bleibt im Verwaltungsaufwand tief;
- schafft Transparenz bezüglich Leistungen und Finanzen;
- stellt pädagogische Qualität sicher;
- garantiert Gleichbehandlung der Schülerinnen und Schüler mit Behinderung in den verschiedenen privaten Sonderschulen;
- lässt unterschiedliche Heimkulturen und Philosophien zu;
- lässt konzeptionelle Entwicklungen in den Sonderschulen (Innovationen) zu;
- hält klare und konstante Spielregeln ein;
- betrachtet das Gesamtsystem.

Die leistungsabhängigen Pauschalen sind auf 1. Januar 2015 eingeführt worden. Die Systemumstellung bringt eine gewollte Neuverteilung der Mittel mit sich. Damit die Sonderschulen Zeit haben, ihre Kostenstrukturen und internen Prozesse anzupassen, gleicht der Kanton Verluste während einer dreijährigen Übergangsphase teilweise aus. Der Kanton erhebt Kennzahlen und stellt diese den Sonderschulen als Orientierungshilfe für die Planung zur Verfügung.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Pauschalfinanzierung wird möglichst schlank und ohne grossen administrativen Aufwand umgesetzt. Es ist jedoch zugleich sicherzustellen, dass mit den staatlichen Mitteln sorgsam umgegangen wird sowie Qualitätssicherung und Aufsicht sichergestellt sind. Die Pauschalierung bringt eine Vereinfachung, eine Verbesserung der Transparenz und eine Reduktion des administrativen Aufwands aller Beteiligten. Dadurch können die Steuerungsinstrumente ebenfalls vereinfacht werden. Unbestritten ist, dass eine einschneidende System-änderung wie die vorliegend beschriebene in der Übergangsphase für alle Beteiligten zusätzlichen Aufwand bedeutet (neue Prozesse und Kompetenzen, Verantwortung, neue Rollen und Aufgaben).

Der Kanton St.Gallen ist Vereinbarungskanton der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (sGS 381.31; abgekürzt IVSE). Sonderschulen, die Schülerinnen und Schüler aus anderen Kantonen aufnehmen, müssen sich der IVSE unterstellen und die entsprechenden Anforderungen erfüllen. Alle St.Galler Sonderschulen haben sich der IVSE unterstellt. Als Vereinbarungskanton der IVSE ist der Kanton St.Gallen gegenüber den anderen Kantonen verpflichtet, die Einhaltung der IVSE-Richtlinien zur Leistungsabgeltung, zum anrechenbaren Aufwand und Ertrag, zur Kontierung und zur Kostenrechnung zu überprüfen.

2. Mit der Umsetzung der Pauschalfinanzierung wird – nach der Übergangsphase – auf folgende administrative Verfahren verzichtet:
 - Die Budgets müssen nicht mehr zur Bewilligung eingereicht werden.
 - Budgetanpassungen müssen nicht durch den Kanton genehmigt werden.
 - Abweichungen von Rechnung und Budget müssen nicht mehr begründet werden.
 - Die Rechnungsprüfung vor Ort kann um über 50 Prozent reduziert werden.

- Der Stellenplan und der Pensenpool Internat und Leitung/Verwaltung müssen nicht mehr zur Genehmigung vorgelegt werden.
- Bauvorhaben bis Fr. 100'000.– müssen dem Kanton nicht mehr vorgelegt werden.
- Das Verfahren bei Bauvorhaben ab Fr. 100'000.– ist erheblich verschlankt worden.
- Die Sonderschulen müssen nach Abschluss des Rechnungsjahres keine Rückforderungen in Rechnung stellen oder Nachzahlungen an Standort- und Wohnkantone leisten.

Während der Übergangsphase in den Jahren 2015 bis 2017 entschädigt der Kanton den Sonderschulen Defizite auf der Basis des Aufwands 2013. Hierzu sind zusätzliche Kontrollen notwendig, die aber nach der Übergangszeit wegfallen. Die neue Pauschalfinanzierung wird, wie von Anfang an in Aussicht genommen und mit allen Beteiligten abgesprochen, ab Herbst 2016 evaluiert. Damit kann ein allfälliger Anpassungsbedarf rasch identifiziert werden. Ein Evaluationsthema wird u.a. die Optimierung und Verschlinkung von Prozessen sein. Das angepasste Modell wird nach Ablauf der Übergangsphase auf 1. Januar 2018 eingeführt.

3. Grundsätzlich ist der Mitteleinsatz frei und wird von der privaten Trägerschaft selber bestimmt, soweit die Mittel im rechtlich vorgegebenen Rahmen eingesetzt werden. Die zur Verfügung gestellten Mittel sind auf eine angemessene Förderung und Betreuung ausgerichtet. Die Mittel aus den Pauschalen Schule, Wohnen, Infrastruktur und Transport werden für Leistungen zu Gunsten der Schülerinnen und Schüler ausgerichtet und sind zweckgebunden einzusetzen. Alle anderen finanziellen Mittel sind nicht zweckgebunden. Allfällige Ertragsüberschüsse werden als künftiges Risikokapital einem sogenannten Schwankungsfonds zugewiesen. Damit ist u.a. sichergestellt, dass die Sonderschulen eine Krise oder einen Ertragsausfall auch in Zukunft selber finanzieren können.

Wie einleitend dargestellt, entscheiden die Sonderschulen in eigener Verantwortung, wie sie die Förderung der einzelnen Schülerinnen und Schüler gestalten und den Schulbetrieb organisieren, damit ein angemessener Grundschulunterricht für die Schülerinnen und Schüler gewährleistet ist. Grundlage dafür ist das individuelle Betriebskonzept jeder einzelnen Sonderschule, das vom Bildungsdepartement bewilligt wird. Das Bildungsdepartement wird im Rahmen des Bewilligungsverfahrens von den Experten der Sonderschulkommission beraten.

Die Sonderschulkommission berät als interdisziplinäres Fachgremium das Bildungsdepartement in Fragen der Sonderschulung gemäss Sonderpädagogik-Konzept¹, das die Regierung am 9. Juni 2015 genehmigte. Sie stellt sicher, dass sonderschulspezifische Fragestellungen auch aus einer aussenstehenden Expertensicht beurteilt werden. Nicht in den Zuständigkeitsbereich der Kommission gehören die finanziellen Aspekte der Sonderschulung.

4. Die Konzipierung und Erprobung der Pauschalfinanzierung hat die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen kantonalen Stellen und den Sonderschulen intensiviert. Dank den Hinweisen jener Schulen, welche die neue Finanzierung erprobt haben, konnten Fehler identifiziert und Optimierungen umgesetzt werden. Diese partnerschaftliche Zusammenarbeit soll auch weiterhin gepflegt werden, sowohl mit den einzelnen Sonderschulen als auch mit dem VPS.

Die Zusammenarbeit mit den Sonderschulen und ihren Trägerschaften basiert auf der klaren und transparenten Rollenverteilung, die das Volksschulgesetz (sGS 213.1) sowie das Sonderpädagogik-Konzept vorgeben. Die Leistungsvereinbarung mit jeder Sonderschule definiert die Details dieser Zusammenarbeit.

¹ Abrufbar unter http://www.schule.sg.ch/home/volksschule/kinder_mit_behinderung/sonderpaedagogik-konzept.html.