

Vernehmlassung
Schwyz,

Teilrevision des Volksschulgesetzes – Anpassung des Kostenteilers im Bereich Sonderschulung
Bericht zur Vernehmlassungsvorlage

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 1125/2015 im Rahmen des Entlastungsprogramms 2014–2017 dem Kantonsrat ein Massnahmenpaket von Aufgabenverzicht und Leistungsreduktionen sowie Lastenverschiebungen vorgelegt. Am 25. Mai 2016 hat der Kantonsrat darüber beraten und dem Regierungsrat den Auftrag erteilt, für die vorgeschlagenen Massnahmen in der Kompetenz des Kantonsrates Bericht und Vorlagen auszuarbeiten (Abl 2016 1364 f.). Es sind dies:

Aufgabenverzicht und Leistungsreduktionen:

- VD-1: Aufhebung der Wohnbauförderung
- BiD-1: Austritt bzw. Neufinanzierung der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen
- FD-1: Bezug Treuprämien als Ferien

Lastenverschiebungen:

- DI-10: Ergänzungsleistungen, sachgerechte Finanzierung
- BiD-10: Reduktion der Kostenbeteiligung an der Volksschule
- BiD-11: Verzicht auf Beiträge an Schulanlagen
- BiD-12: Anpassung des Kostenteilers im Bereich Sonderschulung (inklusive Heilpädagogische Zentren)
- UD-1: Bau und Unterhalt der Wanderwege
- UD-11: Streichung Beiträge an Gewässerschutz

Im Rahmen der Ausarbeitung wurde die Massnahme FD-1 „Bezug Treueprämien als Ferien“ aus dem Massnahmenpaket ausgekoppelt und in die laufenden Arbeiten zur Teilrevision des Personalgesetzes integriert. Ferner erfordert die Massnahme UD-1 „Bau und Unterhalt der Wanderwege“ keine Gesetzesanpassung und kann in der Kompetenz des Regierungsrates umgesetzt werden.

Für das Massnahmenpaket „Aufgabenverzicht und Leistungsreduktionen sowie Lastenverschiebungen in der Kompetenz des Kantonsrates“ verbleiben somit noch sieben Massnahmen, wovon fünf Lastenverschiebungsmassnahmen mit Auswirkungen auf Bezirke und Gemeinde sind.

Mit vorliegendem Bericht und Vorlage stellt der Regierungsrat dem Kantonsrat Antrag auf Umsetzung der Massnahme BiD-12 „Anpassung des Kostenteilers im Bereich Sonderschulung“.

2. Rechtsgrundlage und Kompetenzordnung

Gemäss § 30 Abs. 1 des Volksschulgesetzes vom 19. Oktober 2016, SRSZ 611.210, VSG, ist der Kanton zuständig für die Sonderschulung, wobei er die Wohnsitzgemeinden und Bezirke zu angemessenen Leistungen bezieht. Konkretisiert wird diese finanzielle Beteiligung im § 32 VSG, welcher das Verfahren und die Kostentragung regelt. Demzufolge haben die Wohnsitzgemeinden bzw. die Bezirke für die separierte Sonderschulung pro Kind und Schuljahr die Hälfte des Durchschnittswerts der kantonalen Aufwendungen pro Sonderschulkind, bzw. für integrierte Sonderschulungen die Hälfte der zusätzlichen Aufwendungen für das integrierte Kind zu übernehmen.

In Anbetracht der finanziellen Lage des Kantons hat der Kantonsrat im Rahmen der Behandlung eines Berichts zu Aufgabenverzicht und Leistungsreduktionen sowie Lastenverschiebungen (RRB Nr. 1125/2015) im Mai 2016 beschlossen, den Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer Vorlage zu beauftragen, welche eine stärkere Kostenverlagerung auf die Gemeinden und Bezirke vorsieht. In Anbetracht der guten Finanzlage der Gemeinden und des Umstands, dass die Finanzierung der Volksschule mit Ausnahme eines geringfügigen Kantonsbeitrags an die Lehrerbesoldung im Wesentlichen Sache der lokalen Schulträger ist, wird ein solches Vorgehen als verantwortbar erachtet.

3. Beschreibung der Massnahme und vorgesehene Änderungen

Das Volksschulgesetz soll bezüglich Kostentragung so geändert werden, dass künftig die lokalen Schulträger (Gemeinden bzw. Bezirke) für den Bereich der Sonderschulung finanziell stärker verantwortlich gemacht werden. Erreicht werden soll dies durch einen neuen Kostenteiler, welcher neu anstelle der je hälftigen Finanzierung eine solche von 60 Prozent durch die lokalen Schulträger und von 40 Prozent durch den Kanton vorsieht.

Der Regierungsrat kommt damit einem Auftrag des Kantonsrats nach, der im Rahmen der Beratung des Berichts und Antrags über Aufgabenverzicht und Leistungsreduktionen sowie Lastenverschiebungen (RRB Nr. 1125/2015) im Mai 2016 entschieden hat, dass die Lastenverschiebung aufgrund der unterschiedlichen Prosperität der Kantons- und Gemeinde- bzw. Bezirksfinanzen im vorgeschlagenen Umfang vorzunehmen ist.

4. Umsetzungskonzept und Erläuterungen zur Umsetzungsgesetzgebung

§ 32 Abs. 4 VSG wird dahingehend geändert, dass der Beitrag von Gemeinden und Bezirken an die separierte Sonderschulung (inklusive Heilpädagogische Zentren) neu 60 Prozent des Durchschnittswerts der kantonalen Aufwendungen pro Sonderschulkind bzw. bei der integrierten Sonderschulung 60 Prozent der zusätzlichen Aufwendungen für das integrierte Kind betragen. Die übrigen Regelungen bezüglich Verfahren und Kostentragung bleiben unverändert.

5. Beurteilung des Äquivalenzprinzips

Grundsätzlich sind die Gemeinden und Bezirke als Schulträger vor Ort für die Volksschule (zu der auch die Sonderschulung gehört) verantwortlich. Insofern rechtfertigt sich auch für den Bereich Sonderschulung ein stärkerer finanzieller Einbezug der Schulträger, umso mehr als der Kanton vollumfänglich für die Organisation und Finanzierung der Abklärungsstelle (Abteilung Schulpsychologie mit rund 15 Vollzeitstellen) sowie für die (präventive) heilpädagogische Früherziehung aufkommt. Zudem hat der auf das Jahr 2013 eingeführte neue Kostenteiler (50:50) dazu geführt, dass die Anzahl der Sonderschulungen rückläufig ist, was die Annahme zulässt, dass die Schulträger zurückhaltender mit Anträgen auf Sonderschulung umgehen. Aus Sicht des Regierungsrats rechtfertigt sich demzufolge eine stärkere Kostenverlagerung auf die Schulträger.

6. Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung

Es handelt sich bei der vorgeschlagenen Gesetzesanpassung um eine Kostenverlagerung, ohne unmittelbare Auswirkung auf die Aufgabenerfüllung. Der Regierungsrat geht davon aus, dass das Angebot und die Qualität der Sonderschulung durch die Kostenverlagerung nicht tangiert werden.

7. Finanzielle Auswirkungen

Aktuell leisten Gemeinde und Bezirke einen Kostenbeitrag von rund 15.9 Mio. Franken an die Sonderschulung. Bei einer Anpassung der Kostenbeteiligung der Schulträger auf 60 Prozent erhöht sich dieser Beitrag um rund 3.2 Mio. Franken. Insgesamt ist davon auszugehen, dass mit der Kostenumlagerung auch ein gewisser Spareffekt eintreten wird (so zumindest festgestellt seit der Einführung der hälftigen Kostenbeteiligung im Bereich der integrierten Sonderschulungen).

7.1 Kanton

Der Kanton wird in der Grössenordnung von rund 3.2 Mio. Franken entlastet.

Saldoveränderung in Fr. pro Jahr (Kanton)				
Kostenstelle	Konto	2018	2019	2020
242040	463.2000	-3 200 000	-3 200 000	-3 200 000
<i>Total</i>		<i>-3 200 000</i>	<i>-3 200 000</i>	<i>-3 200 000</i>

(-: Verbesserung, Entlastung / +: Verschlechterung, Belastung)

7.2 Gemeinden und Bezirke*

Die Gemeinden und Bezirke werden entsprechend in der Grössenordnung von rund 3.2 Mio. Franken belastet.

Saldoveränderung in Fr. pro Jahr (Gemeinde und Bezirke)			
	2018	2019	2020
Gemeinden	+2 100 000	+2 100 000	+2 100 000
Bezirke	+1 100 000	+1 100 000	+1 100 000
<i>Total</i>	<i>+3 200 000</i>	<i>+3 200 000</i>	<i>+3 200 000</i>

(-: Verbesserung, Entlastung / +: Verschlechterung, Belastung)

* Geschätzte Verteilung; effektiv abhängig von konkreter Anzahl Fälle auf Primar- bzw. Sekundarstufe I

8. Inkraftsetzung

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Diese kann frühestens per 1. Januar 2018 erfolgen.

9. Würdigung des Regierungsrates

Der Regierungsrat empfiehlt die vorliegende Massnahme der Anpassung des Kostenteilers im Bereich der Sonderschulung (inklusive Heilpädagogische Zentren) zur Annahme. Da die Volksschule ins Aufgabengebiet der jeweiligen Schulträger fällt und der Nutzen von Sonderschulungen hauptsächlich bei den lokalen Schulträgern entsteht, ist die Setzung eines Kostenschwerpunktes bei den Gemeinden gerechtfertigt. Der Kanton leistet weiterhin einen wesentlichen Kostenbeitrag.

10. Gesamtwirkung Massnahmenpaket

Da der Regierungsrat den vorliegenden Bericht und die Vorlage zur Umsetzung der Massnahme BiD-12 „Anpassung des Kostenteilers im Bereich Sonderschulung“ als Teil eines Massnahmenpakets gemäss RRB Nr. 1125/2015 vorlegt, wird im Folgenden – unter der Annahme, dass die Inkraftsetzung der Vorlagen ab dem Jahr 2018 möglich ist – die finanzielle Gesamtwirkung des Pakets in der Kompetenz des Kantonsrates dargelegt.

Nr.	Massnahme	2018	2019	2020
<i>Aufgabenverzicht und Leistungsreduktionen in der Kompetenz des Kantonsrates</i>				
VD-1	Aufhebung der Wohnbauförderung			-130 000*
BiD-1	Reduktion bzw. Neufinanzierung der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen	-2 000 000		-2 000 000
<i>Total Aufgabenverzicht und Leistungsreduktionen</i>		<i>-2 000 000</i>	<i>-2 130 000</i>	
<i>Lastenverschiebungen in der Kompetenz des Kantonsrates</i>				
DI-10	Ergänzungsleistungen, sachgerechte Finanzierung	-12 800 000	-13 100 000	-13 400 000
BiD-10	Reduktion der Kostenbeteiligung an der Volksschule	-3 100 000	-3 100 000	-3 100 000
BiD-11	Verzicht auf Beiträge an Schulanlagen	- 900 000	- 900 000	- 900 000
BiD-12	Anpassung des Kostenteilers im Bereich Sonderschulung (inkl. Heilpädagogische Zentren)	-3 200 000	-3 200 000	-3 200 000
UD-11	Streichung Beiträge an Gewässerschutz	- 50 000	- 50 000	- 50 000
<i>Total Lastenverschiebungen an Gemeinden und Bezirke</i>		<i>-20 050 000</i>	<i>-20 350 000</i>	<i>-20 650 000</i>
<i>Gesamttotal</i>		<i>-20 050 000</i>	<i>-22 350 000</i>	<i>-22 780 000</i>

in Franken

(-: Verbesserung, Entlastung aus Sicht des Kantons)

** Die Wirkung tritt erst nach Ablauf der vierjährigen Übergangsfrist ein. Der kumulierte Entlastungseffekt beträgt schätzungsweise Fr. 130 000.*

11. Behandlung im Kantonsrat

11.1 Massnahmenpaket

Der Regierungsrat schlägt vor, die sieben Vorlagen des Massnahmenpakets gemäss Ziffer 10 zeitlich aufeinander abzustimmen, so dass eine Behandlung an derselben Sitzung des Kantonsrats erfolgen kann. Weiter empfiehlt der Regierungsrat der Ratsleitung die Zuweisung der Vorlagen an

die jeweiligen fachlich zuständigen ständigen Kommissionen. Da die einzelnen Vorlagen Teil des Entlastungsprogramms 2014–2017 sind, regt der Regierungsrat an, dass die einzelnen ständigen Kommissionen eine Delegation der Staatswirtschaftskommission zur Prüfung hinzuziehen.

11.2 Ausgabenbremse

Gemäss Ausgabenbremse in § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977, SRSZ 142.110, GO-KR, gelten der Voranschlag, Kreditbeschlüsse und Erlasse des Kantonsrates, die für den Kanton Ausgaben von einmalig mehr als Fr. 125 000.-- oder wiederkehrend jährlich mehr als Fr. 25 000.-- zur Folge haben, als angenommen, wenn 60 Mitglieder zustimmen.

Der vorliegende Beschluss hat für den Kanton keine Mehrausgaben zur Folge. Die Ausgabenbremse kommt deshalb nicht zur Anwendung. Der Erlass gilt als angenommen, wenn eine Mehrheit zustimmt.

11.3 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, SRSZ 100.100, KV, unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--; dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat die Änderung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrats dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrats dem fakultativen Referendum.

Volksschulgesetz (VSG) ¹

(Änderung vom ...)

Der Kantonsrat des Kantons Schwyz,

nach Einsicht in Bericht und Vorlage des Regierungsrates,

beschliesst:

I.

Das Volksschulgesetz vom 19. Oktober 2005² wird wie folgt geändert:

§ 32 Abs. 4

⁴ Der Beitrag für separierte Sonderschulung entspricht pro Kind und Schuljahr 60 Prozent des Durchschnittswerts der kantonalen Aufwendungen pro Sonderschulkind. Der Beitrag für integrierte Sonderschulung entspricht pro Kind 60 Prozent der zusätzlichen Aufwendungen für das integrierte Kind. Keine Kostenbeteiligung gilt bei der heilpädagogischen Früherziehung.

II.

¹ Dieser Beschluss unterliegt dem Referendum gemäss §§ 34 oder 35 der Kantonsverfassung.

² Er wird im Amtsblatt publiziert und nach Inkrafttreten in die Gesetzssammlung aufgenommen.

³ Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

¹ GS ...

² SRSZ 611.210.