

Beschluss Nr. 187/2017

Schwyz, 14. März 2017 / ju

Teilrevision des Volksschulgesetzes – Anpassung des Kostenteilers im Bereich Sonderschulung
Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

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 Treueprämien 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.

Der Regierungsrat hat über das vorliegende Massnahmenpaket mit einem Entlastungsvolumen von jährlich 20 Mio. Franken eine Vernehmlassung durchgeführt. Die Vernehmlassung hat ergeben,

dass die Massnahmen von einer überwiegenden Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer, insbesondere von Bezirken und Gemeinden, abgelehnt werden (vgl. Ziffer 4). Der Regierungsrat beabsichtigt deshalb, auf die Lastenverschiebungsmassnahmen zu verzichten und beantragt deren Ablehnung. Dazu gehört auch die vorliegende Massnahme BiD-12 „Anpassung des Kostenteilers im Bereich Sonderschulung (inklusive Heilpädagogische Zentren)“. Da er vom Kantonsrat beauftragt wurde, eine Vorlage zu unterbreiten, hat eine Behandlung im Kantonsrat zu erfolgen. Der Regierungsrat stellt den Antrag, die Vorlage abzulehnen (vgl. Ziffer 10).

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 Bezirke und Wohnsitzgemeinden 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 Bezirke und Gemeinden vorsieht. In Anbetracht der guten Finanzlage der Gemeinden und des Umstands, dass die Finanzierung der Volksschule mit Ausnahme eines geringfügigen Kantonsbeitrags an die Lehrerbesehung im Wesentlichen Sache der lokalen Schulträger ist, wird ein solches Vorgehen als verantwortbar erachtet.

3. Beschreibung der Massnahme und vorgesehene Änderungen

Das VSG soll bezüglich Kostentragung so geändert werden, dass künftig die lokalen Schulträger (Bezirke bzw. Gemeinden) 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% durch die lokalen Schulträger und von 40% 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 Bezirks bzw. Gemeindefinanzen im vorgeschlagenen Umfang vorzunehmen ist.

4. Vernehmlassungsverfahren

4.1 Vernehmlasser

Der Entwurf der Vorlage wurde zusammen mit einem Erläuterungsbericht am 3. Oktober 2016 den Parteien (CVP, FDP, SP, SVP, GP, GLP, EVP, BDP), den Bezirken und Gemeinden, den Gerichten und zahlreichen weiteren öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie Verbänden zur Vernehmlassung zugestellt. Von der Möglichkeit zur Stellungnahme haben eine grosse Mehrheit der Par-

teien sowie sämtliche Bezirke und Gemeinden und die grosse Mehrheit der zur Vernehmlassung eingeladenen Organisationen Gebrauch gemacht.

4.2 Ergebnisse

Die sieben Massnahmen, insbesondere diejenigen mit einer Lastenverschiebung auf Bezirke und Gemeinden, wurden von einer überwiegenden Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer abgelehnt. Die vorliegende Massnahme BiD-12 „Anpassung des Kostenteilers im Bereich Sonderschulung (inklusive Heilpädagogische Zentren)“ lehnen 41 von den 51 eingegangenen Vernehmlassungen ab. Die ablehnende Haltung wird damit begründet, dass es sich um keine echten Einsparungen, sondern nur um finanzielle Verschiebungen auf die Bezirke und Gemeinden handle.

Acht Vernehmlassungsteilnehmer haben auf eine Stellungnahme verzichtet. Zwei Stellungnahmen äussern sich grundsätzlich zustimmend. Die SVP unterstützt das gesamte Massnahmenpaket mit Hinweis auf die Opfersymmetrie. Der Handels- und Industrieverein befürwortet die vorgeschlagenen Massnahmen gesamthaft, jedoch unter der Voraussetzung einer gleichzeitigen Neuordnung des innerkantonalen Finanzausgleichs.

5. Umsetzungskonzept und Erläuterungen zur Umsetzungsgesetzgebung

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

6. Beurteilung des Äquivalenzprinzips

Grundsätzlich sind die Bezirke und Gemeinden 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.

7. Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung

Es handelt sich bei der vorgeschlagenen Gesetzesanpassung um eine Kostenverlagerung ohne unmittelbare Auswirkung auf die Aufgabenerfüllung.

8. Finanzielle Auswirkungen

Aktuell leisten die Bezirke und Gemeinden einen Kostenbeitrag von rund 15.9 Mio. Franken an die Sonderschulung. Bei einer Anpassung der Kostenbeteiligung der Schulträger auf 60% würde sich dieser Beitrag um rund 3.2 Mio. Franken erhöhen. Insgesamt wäre davon auszugehen, dass mit der Kostenumlagerung auch ein gewisser Spareffekt eintreten würde (so zumindest festge-

stellt seit der Einführung der hälftigen Kostenbeteiligung im Bereich der integrierten Sonderschulungen).

8.1 Kanton

Der Kanton würde 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)

8.2 Bezirke und Gemeinden*

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

Saldoveränderung in Fr. pro Jahr (Bezirke und Gemeinden)			
	2018	2019	2020
Bezirke	+1 100 000	+1 100 000	+1 100 000
Gemeinden	+2 100 000	+2 100 000	+2 100 000
<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

9. Inkraftsetzung

Der Regierungsrat würde den Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmen. Diese könnte frühestens per 1. Januar 2018 erfolgen.

10. Würdigung des Regierungsrates

Der Regierungsrat kommt aufgrund der eindeutig ablehnenden Haltung der überwiegenden Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer zum Schluss, dass die Lastenverschiebungsmassnahmen und damit auch die vorliegende Massnahme BiD-12 „Anpassung des Kostenteilers im Bereich Sonderschulung (inklusive Heilpädagogische Zentren)“ keine Mehrheit findet und somit ausserhalb einer minimalen und erforderlichen politischen Konsensfindung liegt. Der Regierungsrat beabsichtigt deshalb, auf diese Massnahme zu verzichten, und beantragt deren Ablehnung.

11. Behandlung im Kantonsrat

11.1 Massnahmenpaket

Der Regierungsrat schlägt vor, die sieben Vorlagen des Massnahmenpakets zeitlich aufeinander abzustimmen, so dass eine Behandlung an derselben Sitzung des Kantonsrats erfolgen kann.

11.2 Ausgabenbremse

Gemäss Ausgabenbremse in § 73 Abs. 3 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.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage abzulehnen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente; Amt für Finanzen; Staatskanzlei.

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber