

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 28. April 2009

336

EINGANG GR			
6. Mai 2009			
GRG Nr.	08	GE 8	117

Botschaft zum Gesetz über Beitragsleistungen an die Schulgemeinden (Beitragsgesetz)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zum Gesetz über Beitragsleistungen an die Schulgemeinden (Beitragsgesetz, RB 411.61).

I. Ausgangslage

1. Einleitung

Ziel der Volksschule ist die Förderung der geistigen, seelischen und körperlichen Entwicklung der Kinder zu selbständigen und lebensfähigen Persönlichkeiten (vgl. § 2 Gesetz über die Volksschule, RB 411.11). Die Umsetzung dieser Zielsetzung und der dazu erlassenen, übergeordneten Vorgaben erfolgt auf Stufe der Schulgemeinde (vgl. § 6 Verordnung des Regierungsrates über die Volksschule, RB 411.111). Dies bedingt eine Vielzahl von Entscheiden in den Bereichen Unterricht, Personal und Infrastruktur. Angemessene, auf die konkreten Verhältnisse abgestimmte Entscheide entstehen in der Regel im Rahmen grösstmöglicher Autonomie. Sie umfasst nebst der Entscheidungskompetenz auch die Kompetenz zur langfristigen Planung und das Tragen der Verantwortung für gefällte Entscheide.

Solchermassen verstandene Autonomie erfordert weitgehende organisatorische wie auch finanzielle Eigenständigkeit. Erreicht werden kann dies nicht durch das Vorschreiben detaillierter Massnahmen und das Zuteilen von Geldern nur nach vorheriger Prüfung und Gutheissung durch übergeordnete Stellen. Vielmehr ist ein System mit Pauschalen notwendig, welches den Akteuren den finanziellen Rahmen vorgibt, innerhalb welchem sie ihre Entscheide autonom treffen können.

Das System der Pauschalierung wurde bereits im bestehenden Gesetz über Beitragsleistungen an die Kosten der Volksschule und Kindergarten in die Wege geleitet. Es soll nun konsequent weitergeführt werden. Das führt nicht nur zu einer Verstärkung der Au-

tonomie der Schulgemeinden, sondern auch zu einer Vereinfachung der Administration und dient damit letztlich dem ganzen System Volksschule.

Bei der Revision des bestehenden Gesetzes wurde auch die Finanzlage des Kantons und der Politischen Gemeinden berücksichtigt. So hat es die gute Finanzlage des Kantons in den letzten Jahren erlaubt, die Politischen Gemeinden zu entlasten und auch den Staatssteuerfuss zu senken. Davon weniger profitiert haben bisher die Schulgemeinden. Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, die Schulgemeinden zukünftig um zusätzliche Fr. 12 – 16 Mio. pro Jahr zu entlasten. Dies entspricht einer Senkung des Norm-Steuerfusses der Schulgemeinden von 105 % auf 100 %. Ebenso werden die finanzstarken Schulgemeinden entlastet.

Die Totalrevision des Beitragsgesetzes soll auch zu einer weiteren Verminderung der Steuerfuss-Unterschiede zwischen den Schulgemeinden beitragen. Heute bewegen sich diese in einer Bandbreite zwischen 57 % und 120 %. Der durchschnittliche Steuerfuss lag im Jahre 2008 bei 101 % gegenüber 108 % im Jahre 2000. Mit dieser Vorlage vervollständigt der Kanton die Trilogie der Steuerentlastung (Staat - Politische Gemeinden - Schulgemeinden) und kann damit die steuerliche Attraktivität des Kantons ein weiteres Mal steigern.

2. Geltende Ordnung

Das heute geltende Finanzierungssystem der Schulgemeinden wurde per 1. Januar 2002 in Kraft gesetzt. Die anfänglichen Schwierigkeiten im Umgang mit dem neuen System sind überwunden. Die damaligen Zielsetzungen wurden erreicht. Den Schulgemeinden ist es gelungen, sich auf die neuen Rahmenbedingungen einzustellen. Einige aus der damaligen politischen Diskussion entstandenen Kompromiss- und Übergangslösungen sowie neue Entwicklungen in der Schullandschaft haben jedoch dazu geführt, dass die Umsetzung des Systems zum Teil aufwendig und unbefriedigend geworden ist. Bereits im geltenden Beitragssystem werden die für einen ordentlichen Schulbetrieb notwendigen Aufwendungen weitgehend durch Pauschalen bestimmt. Das Ausgabenverhalten der einzelnen Schulgemeinde hat keinen Einfluss auf die Beiträge des Kantons.

Nach sechs Jahren wurde die ganze Vorlage unter den heutigen Aspekten überprüft. Es wurde auch abgeklärt, ob eine weitergehende grundsätzliche Änderung des Systems in Richtung des Finanzausgleiches der Politischen Gemeinden möglich wäre. Es zeigte sich, dass diese Lösung im Bereich der Schulgemeinden wieder einen vollständigen Systemwechsel darstellen würde. Sinnvoller ist es, das bisherige, grundsätzlich bewährte System zu verbessern und insbesondere zu vereinfachen. Dabei sollen auch die Veränderung in der Schullandschaft berücksichtigt werden, wie sie in den vergangenen Jahren aufgetreten sind. So haben sich einige Schulgemeinden zu grösseren Einheiten oder Volksschulgemeinden zusammengeschlossen, Schulleitungen wurden eingeführt und Schulverwaltungen professionell organisiert. Verschiedene grössere Projekte der Schulentwicklung sind abgeschlossen oder werden umgesetzt.

3. Sonderpädagogik

In den letzten Jahren hat sich im Bereich der ergänzenden pädagogischen Massnahmen eine sprunghafte Ausweitung der Angebote und der Kosten ergeben. Mit ihr haben alle Kantone zu kämpfen. Es sind deshalb verschiedenen Möglichkeiten zur Kostendämpfung geprüft worden, um die Finanzierung auf eine neue Grundlage zu stellen.

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) brachte es zudem mit sich, dass seit dem 1. Januar 2008 die gesamte fachliche, rechtliche und finanzielle Verantwortung für die besondere Schulung behinderter Kinder und Jugendlicher den Kantonen obliegt. Der Bund beziehungsweise die IV zogen sich aus der seit Jahrzehnten praktizierten Mitfinanzierung von sonderpädagogischen Massnahmen zurück. Für eine Übergangsfrist von drei Jahren sind die Kantone verpflichtet, die bisher von der IV erbrachten Leistungen zu übernehmen. Die Kantone müssen aber bis spätestens 2011 eigenständige Regelungen im kantonalen Recht verankert haben, ansonsten die Übergangsregelung weiterläuft.

Gemäss Art. 20 des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes (SR 151.3) sorgen die Kantone für eine angepasste Grundschulung von behinderten Kindern und Jugendlichen und fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohle des Kindes dient, die Integration dieser Kinder und Jugendlichen in die Regelschule. Damit sollen sich die Schulgemeinden langfristig zu verstärkter Integration entwickeln, wobei sie einen Spielraum behalten, auch in Zukunft separative Lösungen zu wählen. Das Vorgehen bezüglich Integration ist aber nicht Gegenstand der vorliegenden Gesetzgebung. Es werden lediglich die finanziellen Rahmenbedingungen für die Anordnung sonderpädagogischer Massnahmen und damit auch der Integration gelegt.

II. Vernehmlassungsverfahren

Am 9. April 2008 hat das Departement für Erziehung und Kultur im Auftrag des Regierungsrates ein externes Vernehmlassungsverfahren zur vorliegenden Revision des Beitragsgesetzes eröffnet. Innert der angesetzten Frist haben sich die angeschriebenen Schulgemeinden, Sonderschulen, Parteien und Verbände vernehmen lassen.

Die konsequente Vereinfachung durch verstärkte Pauschalierung wird allgemein begrüsst. Insbesondere die Entflechtung der Aufgaben und die Kongruenz der pädagogischen Verantwortung mit der Finanzierung werden ausdrücklich begrüsst. Es bestehen Unklarheiten hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen auf die Schulgemeinden. Das bisherige Qualitätsniveau müsse auf jeden Fall gewahrt werden. Die beabsichtigten Anpassungen des Gesetzes über die Volksschule im Bereich der sonderpädagogischen Massnahmen wurden kritisch aufgenommen. Die Berücksichtigung der Vorschläge der eingesetzten Arbeitsgruppe zur Reorganisation des sonderpädagogischen Angebots (RosA) wird vermisst.

Die bisher in der Verordnung formulierte Mitsprache der Schulgemeinden bei der Festlegung der Parameter solle wieder aufgenommen werden. Die Akzeptanz des Gesetzes

stehe und falle bei den Schulgemeinden mit der finanziellen Ausgestaltung der Pauschalen. Im Gesetz fehle zudem eine klare Regelung zur Finanzierung der Begabtenförderung.

Je nach Interessenlage divergieren die Vernehmlassungen in einzelnen Punkten. Im Übrigen können folgende Rückmeldungen aus der Vernehmlassung entnommen werden:

- Die Mehrheit der Schulgemeinden und insbesondere deren Verband (VTGS) fordern mehr finanzielle Mittel für den Betrieb der Volksschule.
- Finanzstarke Schulgemeinden wollen weniger abliefern und finanzschwache Schulgemeinden befürchten einen Abbau des Angebots.
- Es werden teilweise gravierende Folgen für Schulen ausserhalb des Durchschnitts erwartet. Ein möglicher Qualitätsverlust solle durch die verstärkte Aufsichtsfunktion des Kantons aufgefangen werden.
- Obwohl die Pauschalierung der Beitragsberechnung grundsätzlich begrüsst wird, sollen in einzelnen Bereichen (Gebäudeaufwand) weiterhin individuelle Elemente zur Anwendung kommen.
- Die grosse Mehrheit der Schulgemeinden wünscht die Verantwortung zur Finanzierung der Sonderschulung weiterhin beim Kanton zu belassen.
- Die Anpassung des Gesetzes über die Volksschule im Bereich der sonderpädagogischen Massnahmen soll nach den Vorschlägen der Arbeitsgruppe RosA vorgenommen werden.
- Es bestehen Bedenken bezüglich des Umfangs des sonderpädagogischen Basisangebots, welches von den Schulgemeinden anzubieten ist, sowie der nicht vorhersehbaren Kosten für die Schulgemeinden, solange dieses Basisangebot nicht bekannt ist.

Der Regierungsrat hat die einzelnen Anliegen zur Kenntnis genommen. Nach einer sorgfältigen Analyse werden insbesondere folgende Anliegen in den Gesetzesentwurf aufgenommen.

- Um die Rechtssicherheit zu erhöhen, wird der zusätzliche Mindestbeitrag bei andersschulbedürftigen Kindern, welche in der Regelklasse integriert werden, im Gesetz festgeschrieben.
- Bei der Anpassung der Pauschalen wird die Mitsprache der Schulgemeinden wieder eingeführt.
- Neu soll zur Berechnung der Pauschalen grundsätzlich der Wohnort des Schülers oder der Schülerin berücksichtigt werden.
- Um möglichst alle Schulgemeinden von der Vorlage profitieren zu lassen, wurde der vorausgesetzte Steuerertrag zur Deckung des anerkannten Besoldungsaufwandes auf 56 % reduziert. Damit der Normsteuerfuss trotzdem auf 100 % gesenkt werden kann, wird beim Beitrag an den übrigen Aufwand ein Ertrag von 44 % Steuern vorausgesetzt.
- Die Revision der Bestimmungen des Volksschulgesetzes berücksichtigen zu einem guten Teil die Vorschläge der Arbeitsgruppe RosA, soweit sie nicht schon im Gesetz über die Volksschule (RB 411.11), der Verordnung des Regierungsrats

tes über die Volksschule (RB 411.111), der Verordnung des Regierungsrates über die Sonderschulung (RB 411.411), der Verordnung des Regierungsrates über pädagogisch-therapeutische Massnahmen für Kinder im Vorschul- und Schulalter (RB 411.116) enthalten sind bzw. allgemeinen Grundsätzen von Verwaltungsverfahren (Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, RB 170.1) entsprechen.

- Hinsichtlich der sonderpädagogischen Massnahmen bestehen im Wesentlichen drei Änderungen zur Vernehmlassungsvorlage:
 - Es wird bereits auf Gesetzesstufe festgelegt, welche sonderpädagogischen Massnahmen mindestens zu gewährleisten sind.
 - Abgesehen dieser auf Gesetzesstufe genannten Massnahmen sind die Schulgemeinden frei, im Rahmen ihres Ermessens solche Massnahmen zu verfügen, welche die von der Bundesverfassung (BV, SR 101) in Art. 62 geforderte ausreichende Schulung ermöglichen.
 - Im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage wird der maximale Zuschlag für sonderpädagogische Massnahmen erhöht, damit auch der Einsatz von Schulsozialarbeit möglich wird.

Zum Wunsch weniger Schulgemeinden und einzelner Verbände, die Begabtenförderung verbindlich zu regeln, ist Folgendes zu beachten. Die Begabtenförderung ist in § 38 der Verordnung des Regierungsrates über die Volksschule und dem vom Regierungsrat genehmigten Rahmenkonzept erst vor kurzem bereits umfassend geregelt worden. Es wäre daher verfehlt, bereits jetzt eine Anpassung vorzunehmen. Die bestehende gesetzliche Grundlage im Gesetz über die Volksschule (§ 44) erlaubt es jedoch, ohne Änderung des Gesetzes über die Volksschule eine Anpassung von § 38 der Verordnung über die Volksschule und des Rahmenkonzepts vorzunehmen. Ein solcher Schritt muss jedoch durch den Regierungsrat in einem separaten Verfahren erfolgen und ist daher nicht Gegenstand der vorliegenden Gesetzesrevision.

Die Pauschalierung der Baufolgekosten wurde von den Schulgemeinden teilweise heftig kritisiert. Doch bereits im bestehenden Beitragsgesetz vom 8. November 2000 war die Pauschalierung vorgesehen (§ 6 Absatz 2). Der Gesetzgeber gewährte den Schulgemeinden bereits eine Frist von zehn Jahren, um auf das System der Pauschalierung auch bezüglich der Baufolgekosten umzustellen (vgl. § 15 Absatz 1 bestehendes Beitragsgesetz). Um die Voraussehbarkeit des bereits im damaligen Gesetz vorgesehenen Systems zu sichern, den Willen des Gesetzgebers zu beachten, die Vereinfachung des Beitragssystems zu gewährleisten und die Verantwortung der einzelnen Schulgemeinde zu stärken, soll das bereits damals beschlossene System jetzt umgesetzt werden.

Dem Begehren der Jugendmusikschulen nach höheren Beiträgen kam der Regierungsrat mit der Vernehmlassungsvorlage entgegen, indem er eine Erhöhung des Beitrags von 40 auf 50 % vorschlug, wobei die Schulgemeinden einen Fünftel des Betriebsaufwandes übernehmen sollten. Praktisch sämtliche Vernehmlassungsteilnehmenden lehnen jedoch eine Beteiligung der Schulgemeinden ab. Die Aufstockung des Anteils des

Kantons lehnt der Regierungsrat ab, zumal die Kantonsbeiträge in den letzten Jahren erhöht wurden und ohnehin schweizweit zu den höchsten zählen. Eine solche reduzierte ausserdem die angepeilte Höhe der Entlastung der Schulgemeinden um den Mehrbetrag an die Jugendmusikschulen. Unter diesen Umständen ist es angezeigt, von der geplanten Änderung des § 29 des Gesetzes über die Volksschule abzusehen.

III. Revisionspunkte

1. Änderungen im Überblick

Im Vergleich zum bestehenden Beitragsgesetz sind im Wesentlichen folgende Änderungen vorgesehen:

- Senkung des **Normsteuerfusses** von 105 % auf 100 %
- Festlegung einer **Besoldungspauschale** unter Berücksichtigung des gesamten Besoldungsaufwandes für die Lehrpersonen
- **Zuschlag** zur Besoldungspauschale zur Deckung der Kosten für sonderpädagogische Massnahmen
- Festlegung einer **Betriebspauschale** unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Verwaltungskosten sowie der Baufolgekosten
- Reduktion der **Ausgleichszahlungen** finanzstarker Schulgemeinden von 100 % auf 75 %
- Gesetzliche Regelung der Finanzierung der **Sonderpädagogik**
- Berücksichtigung der **effektiven Besoldungen** einer Schulgemeinde während einer Übergangsfrist

2. Eckwerte

Die Schulsteuerfüsse 2008 bewegten sich zwischen 57 % und 120 %. Die grosse Mehrheit der Schulsteuerfüsse lag allerdings zwischen 80 % und 105 %. Das heute geltende Beitragssystem sieht vor, dass den Schulgemeinden jene finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden, dass bei normalen Verhältnissen der Steuerfuss nicht über 105 % steigen sollte (= Normsteuerfuss). Es steht den Schulgemeinden aber frei, für besondere Aufwendungen höhere Schulsteuerfüsse festzulegen. Auf Grund der rückläufigen Schülerzahlen in den kommenden Jahren ist mit einem reduzierten Gesamtaufwand im Bereich der Volksschule zu rechnen. Ein Teil dieser Einsparungen soll dazu verwendet werden, die Schulgemeinden zu entlasten. Wenn es gleichzeitig gelingt, die Ausgleichswirkung leicht zu verstärken, so dürfte es möglich sein, den Normsteuerfuss im Rahmen einer Volksschulgemeinde (bzw. in der Summe der Sekundarschul- und Primarschulgemeinden) von heute 105 % auf 100 % zu senken.

3. Besoldungspauschale

Die heutige Aufteilung des anerkannten Besoldungsaufwandes zu 80 % auf die Besoldungsumlagerung (neu: Besoldungspauschale) und zu 20 % auf die Schülerpauschale (neu: Betriebspauschale) soll aufgehoben werden. Gleichzeitig wird das System vereinfacht. Die Folgen von kantonalen Entscheiden mit Auswirkungen auf den Besoldungsaufwand werden sofort und vollumfänglich ersichtlich.

Die neu zur Anwendung kommende Besoldungspauschale lässt sich aus der Lohntabelle für die Lehrpersonen ermitteln. Auf Grund der durchschnittlichen Einstufung der Lehrpersonen der entsprechenden Stufe und der Pflichtstundenzahl kann die durchschnittliche Besoldung ermittelt werden. Dieser Aufwand pro Lektion wird mit einem Zuschlag erhöht, der die Arbeitgeberaufwendungen für die Sozialversicherungen und den durchschnittlichen Aufwand für Stellvertretungen abdeckt. Das bisherige System mit einem Lektionenfaktor zur Definition der anerkannten Lektionen soll beibehalten werden. Grundlagen dieses Faktors bilden die Normgrösse einer Klasse pro Stufe und die sich aus der Stundentafel ergebenden notwendigen Lektionen. Wie bisher soll dieser Lektionenfaktor für die Sekundarschule eine Abstufung nach Grösse der Schulgemeinde erfahren und für die Primarschule ist weiterhin vorgesehen, bei der Führung von Mehrklassenschulen einen Zuschlag zu gewähren.

Durch die Festlegung einer Besoldungspauschale pro Stufe kann der Beitrag des Kantons oder der Ausgleichsbeitrag an den Kanton direkt festgelegt werden, unabhängig davon, ob tatsächlich alle Lektionen genutzt worden sind. Damit entfallen Übertragungen von Lektionen zwischen den Stufen oder von Jahr zu Jahr. Die noch vorhandenen Lektionenguthaben verfallen ebenfalls.

Durch eine Reduktion der Ausgleichszahlungen auf 75 % sollen die finanzstarken Schulgemeinden entlastet und die Abschöpfung erträglicher gestaltet werden.

4. Zuschlag zur Besoldungspauschale

Nach geltendem Gesetz müssen die sonderpädagogischen Massnahmen einzeln vom Kanton genehmigt werden. Neu soll den Schulgemeinden ein Zuschlag zur Besoldungspauschale gewährt werden. Ein Sockelzuschlag soll zur Finanzierung jener Massnahmen dienen, die allgemein anfallen und eine Erhöhung soll dort möglich sein, wo besondere Anstrengungen notwendig sind. Im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage wurde dieser Zuschlag erhöht, um Kosten der Schulsozialarbeit zu berücksichtigen.

Ein Sozialindex wird aus einer Summe von Merkmalen gebildet, die annäherungsweise die soziale Belastung abbilden. Da die Faktoren der sozialen Belastung vielschichtig sind, handelt es sich stets um ein Konstrukt, das nicht direkt gemessen werden kann.

Der Sozialindex muss folgende Kriterien erfüllen: Die verwendeten Merkmale sind objektiv, d.h. die Merkmale sind von den Betroffenen nicht beeinflussbar, und die Daten stammen aus den offiziellen Statistiken. Wenn z.B. die Fremdsprachigkeit als Kriterium herangezogen wird, gilt die Fremdsprachigkeit gemäss Staatsangehörigkeit nach offizieller Statistik. Weiter gilt zu beachten: Wenn ein Merkmal (beispielsweise Fremdsprachigkeit) stark mit einem anderen Merkmal (beispielsweise Arbeitslosigkeit) zusammenhängt, ist nur eines der beiden Merkmale zu berücksichtigen.

Untersuchungen haben ergeben, dass der soziale und kulturelle Hintergrund der Schülerschaft und die Zusammensetzung der Bevölkerung hinsichtlich des Aufwandes an

sonderpädagogischen Massnahmen von grosser Bedeutung sind¹. Im Kanton Thurgau wurde denn auch eine ausgeprägte Beziehung zwischen der Anzahl Fremdsprachiger in der Schule und den Ausgaben für sonderpädagogische Massnahmen festgestellt. Das Merkmal „Fremdsprachigkeit“ eignet sich daher in besonderem Masse zur Festlegung des Sozialindex. Allerdings bedeutet dies nicht, dass einzig der Faktor „Fremdsprachigkeit“ der Schülerinnen und Schüler zu erhöhtem Förderbedarf der Schule beiträgt, denn mit dem Indikator „Fremdsprachigkeit“ werden verschiedene Belastungsmerkmale gleichzeitig berücksichtigt. Als weiterer Bestandteil des Sozialindex wird das Merkmal „Sozialhilfebezug“ geprüft. Dabei soll der Anteil der Kinder im schulfähigen Alter in Familien, die Sozialhilfe beziehen, im Verhältnis zum Total der Schulkinder in der jeweiligen Schulgemeinde berücksichtigt werden.

Weitere Merkmale wurden geprüft. Die Arbeitslosenquote korreliert mit den Förderausgaben, sie hat jedoch einen engen Zusammenhang mit dem Merkmal „Fremdsprachigkeit“. Es erübrigt sich daher, dieses Merkmal separat zu berücksichtigen. Die Steuerkraft einer Schulgemeinde weist nur eine geringe Korrelation auf, und zwischen tiefem steuerbaren Einkommen und sonderpädagogischen Massnahmen wurde kein Zusammenhang festgestellt. Folglich kann auf diese Aspekte verzichtet werden.

Der Regierungsrat beschliesst unter Anhörung der Schulgemeinden die definitive Zusammensetzung des Sozialindex, der anhand der erwähnten Kriterien zu bilden ist. Er ist regelmässig bezüglich Praxistauglichkeit und neue Entwicklungen zu überprüfen und allenfalls anzupassen.

5. Betriebspauschale

In der Betriebspauschale soll der übrige Aufwand erfasst werden. Dazu gehören die Besoldung der Behörden und der Verwaltung inklusive Schulleitungen, der Verwaltungsaufwand, der Gebäudeaufwand und der übrige Aufwand für die Volksschule, wie z.B. Lehrmittel, Verbrauchsmaterial etc. Basis dazu bilden die gesamten Kosten im Kanton.

Der Gebäudeaufwand richtet sich nach dem für den Unterricht notwendigen Raumprogramm, das vom Regierungsrat erlassen wird. Die Dauer der Refinanzierung (Abschreibung) und der anrechenbare Zinssatz für langfristige Darlehen sind weitere Eckdaten, die vom Regierungsrat festgelegt werden. Sie richten sich bei der Höhe der Abschreibung nach schweizerischen, harmonisierten Grundsätzen und beim Zinssatz nach den marktüblichen Konditionen.

¹ Bildungsdirektion des Kantons Zürich (Ed.), Unsere Schule, unsere Zukunft, Bericht zur Reorganisation des sonderpädagogischen Angebots (Resa-Bericht), Zürich 1999.

6. Sonderpädagogik

Der Kanton trägt die Kosten für die Sonderschulung, die Schulgemeinde jene der übrigen sonderpädagogischen Massnahmen.

Bei der Sonderschulung ist zu unterscheiden, ob sie integriert in der Regelklasse oder extern in einer Sonderschule durchgeführt wird. Wird ein sonderschulbedürftiges Kind in der Regelklasse integriert, fallen für die Schulgemeinde höhere Kosten an. Deshalb wird für diesen Fall den Schulgemeinden ein Mindestbetrag gewährt. Dies ermöglicht es den Schulgemeinden, in eigener Kompetenz diejenigen Massnahmen einzusetzen, welche den besonderen Bedürfnissen des Kindes und den gegebenen Verhältnissen in der Schulgemeinde gerecht werden.

Wird ein sonderschulbedürftiges Kind extern beschult, fallen für die Schulgemeinde die Kosten weg, welche für die sonderpädagogischen Massnahmen zur Förderung des Kindes notwendig gewesen wären. Es liegt nahe, die Schulgemeinde zu einem Beitrag an den Kanton zu verpflichten. Dies führt jedoch nur auf den ersten Blick zu höheren Kosten. Indirekt erhalten die Schulgemeinden diesen Betrag zurück, indem der Zuschlag zur Besoldungspauschale, der zur Deckung der sonderpädagogischen Massnahmen gewährt wird, entsprechend den durchschnittlichen Beiträgen an die externe Sonderschulung erhöht wird.

Darstellung der Finanzflüsse gemäss § 12 im Entwurf des revidierten Beitragsgesetzes

aus Sicht der Schulgemeinden

	bei Integration	bei externer Sonderschulung	
27'600			
	mindestens dreifache Besoldungspauschale für Integration gemäss § 12 Abs. 2 Entwurf		Differenz Fr. 41'400 pro Kind
6'900			
	Besoldungspauschale		
0			
		Ablieferung doppelte Besoldungspauschale gemäss § 12 Abs. 3 Entwurf	
-13'800			

Erläuterungen zur Darstellung:

Für diese Darstellung wurde eine durchschnittliche Pauschale über die drei Stufen (Kindergarten, Primarschule und Sekundarschule) von Fr. 6'900.-- eingesetzt.

Pro integriertes Kind erhält eine Schulgemeinde Fr. 41'400.-- höhere Besoldungspauschalen gegenüber einer Schulung in einer externen Sonderschule angerechnet.

Generell erhält jede Schulgemeinde gemäss § 6 Abs. 1 für ihren Beitrag an die externe Sonderschulung einen Zuschlag von 5 % zur Regelbesoldung. Damit werden die Schulgemeinden gegenüber heute nicht mehr belastet.

Die finanzielle Regelung der sonderpädagogischen Massnahmen bedingt eine Anpassung der Bestimmungen des Gesetzes über die Volksschule. Auf Grund der Pauschalierung der Beiträge ist die Kompetenz zur Festlegung möglicher sonderpädagogischer Massnahmen durch die Schulgemeinden gesetzlich festzuhalten. Dies erfordert die Ausrichtung der Diagnostik nicht auf konkrete sonderpädagogische Massnahmen, sondern auf die Festlegung der Bereiche des Kindes, welche einer Unterstützung bedürfen. In der Folge ist auch die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen zu verstärken.

7. Härtefälle

Jede Pauschalierung führt insbesondere im Übergang zu ungewollten Härtefällen. Die Schulgemeinden benötigen eine gewisse Zeit für die Anpassung. Die bezüglich Baufolgekosten bereits im bestehenden Gesetz (§ 15 Abs. 1) festgelegte Übergangsfrist zur Umstellung auf pauschale Beiträge bis zum Beitragsjahre 2011 wird weiterhin gewährt. In einer Übergangsfrist sollen die effektiven Lehrerbesoldungen einer jeden Schulgemeinde zur Berechnung der Beiträge des Kantons herangezogen werden, bevor auf die durchschnittlichen Besoldungen innerhalb des Kanton abgestützt wird.

Auch in Zukunft können Faktoren auftreten, welche von der Schulgemeinde nicht beeinflussbar sind und eine übermässige Erhöhung des Steuerfusses zur Folge hätten. Für solche Konstellationen kann der Kanton befristet höhere Beiträge sprechen, um eine übermässige Erhöhung des Steuerfusses zu verhindern. Im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage wurde die Hürde, ab welcher der Kanton zusätzliche Beiträge sprechen kann, gesenkt.

IV. Finanzielle Auswirkungen der Revision

1. Generelle Bemerkungen

Um die finanziellen Auswirkungen der Gesetzesvorlage darzulegen, wurde auf der Basis der effektiven Beiträge an die Schulgemeinden für das Jahr 2008 für jede Schulgemeinde ermittelt, welche Beiträge sie erhalten hätte, wenn bereits das neue Gesetz zur Anwendungen gekommen wäre. Die Beiträge 2008 basieren auf den Schülerzahlen, Besoldungsaufwendungen, Abschreibungs- und Zinsaufwendungen und der Steuerkraft der jeweiligen Schulgemeinde des Rechnungsjahres 2007.

2. Wesentliche Auswirkungen

Im Beitragsjahr 2008 leistete der Kanton Fr. 35.1 Mio. an die Schulgemeinden. Wenn das neue Gesetz bereits zur Anwendung gekommen wäre, hätte der Kanton Beiträge von Fr. 53.7 Mio. leisten müssen. Das sind Fr. 18.6 Mio. mehr als nach dem geltenden Gesetz. In Beilage 1 wurden die neuen Beiträge aufgrund der Schüler am Wohnort ermittelt. Wenn berücksichtigt wird, dass Leistungen zu Gunsten von Nachbarschulgemeinden entschädigt werden, erhalten alle Schulgemeinden höhere Beiträge und wären in der Lage gewesen, ihren Schulsteuerfuss ohne Abbau an Ressourcen und Leistungen auf 100 % senken.

Die zusätzlichen Beiträge an die Schulgemeinden hätten es den Schulgemeinden im Jahre 2008 zudem ermöglicht, durchschnittlich den Steuerfuss um 3.7 % zu senken. Beilage 1 zeigt die Resultate pro Schulgemeinde und je zusammengefasst nach Sekundarschulgemeinden. Abgesehen von wenigen Sonderfällen würden alle Schulgemeinden höhere Beiträge erhalten. Die Sonderfälle ergeben sich insbesondere durch die Berücksichtigung der Schülerinnen und Schüler am Wohnort (vgl. §§ 3 und 4), womit beispielsweise Zahlungen nicht berücksichtigt werden konnten, welche auf Grund der Angebote im Bereich Begabtenförderung in Musik und Sport erfolgen.

Die tatsächliche Entwicklung wird insbesondere von der Entwicklung der Steuerkraft abhängig sein. Bei sinkender Steuerkraft steigen die Beiträge des Kantons an und gleichen die fehlende Steuerkraft aus, bei steigender Steuerkraft reduziert sich die Verpflichtung des Kantons. Mit den neu vorgeschlagenen Eckwerten wird jedoch erwartungsgemäss ein Mehraufwand des Kantons von rund Fr. 12 – 16 Mio. und eine entsprechende Entlastung der Schulgemeinden resultieren.

V. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1 Zweck

Absatz 2 bestimmt die Finanzierung der sonderpädagogischen Massnahmen für Kinder ab Geburt bis zum Abschluss der obligatorischen Volksschule, im Bereich der Sonderschulung bis zum vollendeten 20. Altersjahr.

§ 2 Eckwerte

Der bisherige Referenzsteuerfuss von 105 % wird um 5 %-Punkte auf 100 % gesenkt.

§ 3 Ermittlung des Besoldungsaufwandes

Diese Bestimmung regelt die Ermittlung des Besoldungsaufwandes für die Berechnung der Beiträge des Kantons gemäss § 8. Der Besoldungsaufwand dient im Gegensatz zum übrigen Aufwand nach § 4 auch zur Festlegung der Ausgleichszahlungen finanzstarker Schulgemeinden gemäss § 10.

Der Hinweis auf den Schulort gemäss § 36 des Gesetzes über die Volksschule zur Festlegung der Anzahl Schülerinnen und Schüler zeigt, dass grundsätzlich die Kinder am gesetzlichen Wohnort zur Festlegung der Anzahl berücksichtigt werden. Erfolgt jedoch aus wichtigen Gründen eine feste Umteilung durch die Schulaufsicht (§ 36 Abs. 2 Gesetz über die Volksschule), wird das Kind der neuen Schulgemeinde zugerechnet und entfällt damit für die Berechnung bei der abgebenden Schulgemeinde. Dieselbe Folge gilt für die abgebende Schulgemeinde wie schon beim geltenden Gesetz auch bei einer externen Sonderschulung.

Nicht unter die Regelung bezüglich Umteilung fallen Kinder, welche etwa zum Ausgleich ungünstiger Klassengrössen im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den Schulgemeinden eine andere Schulgemeinde besuchen. Solche Kinder bleiben administrativ immer noch der angestammten Schulgemeinde zugeteilt und werden damit zur Berechnung der Anzahl Schülerinnen und Schüler weiterhin in dieser Schulgemeinde gezählt. Die konkreten Folgen, inklusive die finanziellen, regeln die Schulgemeinden unter sich.

§ 4 Ermittlung des übrigen Aufwandes

Hinsichtlich des Hinweises auf den Schulort gemäss § 36 des Gesetzes über die Volksschule gelten die Ausführungen zu § 3.

§ 5 Besoldungspauschale

Die Besoldungspauschale multipliziert mit der Anzahl Schülerinnen und Schüler ergibt den anerkannten Besoldungsaufwand unabhängig davon, wie viele Lektionen effektiv erteilt worden sind. Damit entfällt die bisherige Übertragung von Lektionen ins Folgejahr. Der effektiv anfallende Besoldungsaufwand einer Schulgemeinde wird auf Grund des durchschnittlichen Alters oder notwendig werdenden Stellvertretungsaufwendungen schwanken, sich jedoch über die Jahre ausgleichen.

Der bis anhin gewährte Zuschlag für ungünstige Klassenzusammensetzungen auf der Primarschulstufe erhält in Absatz 2 die gesetzliche Grundlage (§ 2 der geltenden Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über Beitragsleistungen an die Kosten der Volksschule und des Kindergartens [Beitragsverordnung, RB 411.611], bekannt als „Mehrklassenzuschlag“). Dasselbe gilt auf Sekundarschulstufe hinsichtlich der Abstufung der Berechnung je nach Grösse der Sekundarschule (vgl. § 1 Abs. 4 Beitragsverordnung).

Die in den Berechnungen angewandten Besoldungspauschalen basieren auf den effektiven Aufwendungen aller Schulgemeinden im Jahr 2007, dividiert durch die effektiv gehaltenen Lektionen. Des Weiteren wurden die Lektionsfaktoren der drei Stufen (Kindergarten, Primarschule, Sekundarschule), wie sie 2008 Gültigkeit hatten, zu Grunde gelegt. Die bisherige Pauschale von 15 % Zuschlag für Personalnebenkosten wurde beibehalten, damit ein Vergleich mit den bisherigen Beiträgen eher möglich wird. Die effektiven Aufwendungen für Doppelbesoldungen betrugen 2007 im kantonalen Durchschnitt 1.9 % und wurden für die Berechnungen mit 2 % eingesetzt.

Auf der Basis der Daten 2007 ergeben sich damit folgende Besoldungspauschalen:

	Kindergarten	Primarschule	Sekundarschule
Durchschnittliche Besoldung pro Vollpensum 2007	Fr. 79'174	Fr. 95'646	Fr. 114'380
Entspricht Besoldungstabelle 2007:			
Lohnband	1	3	6
Lohnposition	11	13	12
Lektionenfaktor 2008	1.5	1.59	2.15 – 2.38
Pauschale ohne Nebenkosten pro Lektion	Fr. 4'399	Fr. 5'069	Fr. 8'480
Personalnebenkosten (2007):			
Sozialversicherungen	15 % ²		
Vikariate Doppelbesoldung	2 %		
Pauschale gemäss § 5	Fr. 5'146	Fr. 5'931	Fr. 9'922

§ 6 Zuschlag für sonderpädagogische Massnahmen

Bisher wurden die Aufwendungen für sonderpädagogische Massnahmen auf Grund der effektiven Aufwendungen vom Departement jeweils bewilligt. Neu sollen diese Aufwendungen pauschaliert werden. Der Zuschlag aus Absatz 1 enthält einen Anteil von 5 % zur Entschädigung der Beiträge an den Kanton für Kinder, welche eine Sonderschulung benötigen (§ 12 Absatz 3). Gegenüber der Vernehmlassungsvorlage wurde der Höchstsatz von Absatz 2 erhöht, um die Schulsozialarbeit zu berücksichtigen. Je nach Sozialindex einer einzelnen Schulgemeinde wird der Zuschlag nach oben angepasst.

Der Aufwand für die sonderpädagogischen Massnahmen fällt auf der Kindergarten- und Primarschulstufe höher aus als auf der Sekundarstufe. Dies ist bei der Festlegung der Zuschläge berücksichtigt.

§ 7 Betriebspauschale

Die Betriebspauschale dient der Berechnung des übrigen Aufwandes gemäss § 4. Bisher flossen 20 % des durchschnittlichen Besoldungsaufwandes in die allgemeine Schülerpauschale und wurden beim Beitrag an den restlichen Betriebsaufwand berücksichtigt. Beim restlichen Betriebsaufwand wurde zudem für jede Schulgemeinde separat das anerkannte Verwaltungsvermögen festgelegt und daraus folgend die Höhe der anerkannten Abschreibungen und der notwendige Zinsaufwand ermittelt.

Gemäss geltendem Gesetz soll der Gebäudeaufwand in die Pauschale integriert werden. Dieser gesetzliche Auftrag soll nun umgesetzt werden. Auf Grund der im August 2007 erlassenen Sollraumprogramme für Schulbauten ist es möglich, Annuitäten für den daraus folgenden Abschreibungs- und Zinsaufwand zu ermitteln. Die geltende Abschreibungsdauer von Hochbauten und ein marktüblicher Zins sollen dabei weiterhin berücksichtigt werden. Den Schulgemeinden ist es aber freigestellt, welche Abschreibungsform gemäss Vorschriften über das Rechnungswesen sie wählen will. Materiell

² ab 2009: 16 %

führt dies längerfristig zu keiner Änderung, erhöht aber die Kompetenzen und die Verantwortung der Schulbehörden.

Aus Analyse Rechnungen 2003 bis 2006	Kindergarten	Primarschule	Sekundarschule
Effektiver Aufwand pro Schüler in Franken			
Sachaufwand für den Unterricht	477	331	1'490
Gebäudeaufwand	2'299	3'298	3'650
Verwaltungsaufwand	664	1'018	1'338
	3'440	4'647	6'478
Gerundete Pauschale gemäss § 7	Fr. 3'400	Fr. 4'600	Fr. 6'500

§ 8 Beitrag des Kantons an den Besoldungsaufwand

Genügt die eigene Steuerkraft der Schulgemeinde nicht, um den Besoldungsaufwand mit den festgelegten Steuerprozenten von 56 % zu finanzieren, übernimmt der Kanton die höheren Kosten. Die konkreten Auswirkungen sind in der Beilage 1 dargestellt.

Die Berechnungen basieren auf den effektiven Daten der Schulgemeinden 2007 (massgebend für das Beitragsjahr 2008), wurden pro Schulgemeinde ermittelt und dann in Sekundarschulgemeinden zusammengefasst. Sämtliche Schülerinnen und Schüler wurden an ihrem Wohnort berücksichtigt (§§ 3 und 4), was jedoch zu Verschiebungen gegenüber den effektiven Zahlen (so z.B. wegen speziellen Angeboten im Bereich Sport oder Musik und entsprechender Zahlungen) führt. Durch die Zusammenfassung pro Sekundarschulgemeinde werden einige dieser Einflüsse neutralisiert.

Der Berechnung liegt ein provisorischer Sozialindex zugrunde (vgl. § 6 Abs. 2). Der Zuschlag der Schulgemeinden an die Kosten der externen Sonderschulung (vgl. § 12 Abs. 3) wird in der Festlegung des Sozialindex berücksichtigt (vgl. § 6 Abs. 1 und 2), was gesamthaft zu Kostenneutralität führt. Daher wurde dieser Mechanismus in den Berechnungen nicht berücksichtigt. Die bisherigen Zuschläge bei den Schülerpauschalen für Kleinklassen sind in den Zuschlägen gemäss § 6 des Gesetzesentwurfes enthalten.

§ 9 Beitrag des Kantons an den übrigen Aufwand

Genügt die eigene Steuerkraft der Schulgemeinde nicht, um den übrigen Aufwand mit den festgelegten Steuerprozenten von 44 % zu finanzieren, übernimmt der Kanton die höheren Kosten. Die konkreten Auswirkungen sind in der Beilage 2 dargestellt. Die Bemerkungen zu § 8 hinsichtlich der Berechnungen gelten auch hier.

§ 10 Ausgleichszahlungen

Übersteigt die eigene Steuerkraft den anerkannten Besoldungsaufwand, sollen diese Schulgemeinden wie bisher an der Finanzierung der übrigen Schulgemeinden solidarisch beteiligt werden. Neu wird diese Beteiligung um einen Viertel gekürzt.

§ 11 Besondere Belastungen

Das Beitragsgesetz richtet sich nach dem Grundsatz, die Kosten mit Pauschalen zu berechnen. Damit erhält die Schulgemeinde voraussehbare und berechenbare Werte, welche die besondere soziale Situation berücksichtigen. Die so festgelegten pauschalierten Beträge erlauben es der Schulgemeinde, ihren Mitteleinsatz effizient und eigenverantwortlich einzusetzen. Unterschiedliche Belastungen in einzelnen Jahren werden über eine längere Zeitspanne ausgeglichen.

Trotzdem können Ereignisse auftreten, welche die üblichen Schwankungen deutlich übersteigen. Zu denken ist etwa an die Schliessung eines Unternehmens, welches eine bedeutende Anzahl von Steuerzahlenden beschäftigte. Sofern ein solches Ereignis dazu führt, dass eine Schulgemeinde einen Steuerfuss von über 110 % erheben müsste, kann der Regierungsrat auf begründetes Gesuch hin befristet höhere Beiträge zusprechen.

§ 12 Sonderschulung

Der Kanton finanziert im Rahmen des Beitragsgesetzes grundsätzlich die Sonderschulung. Davon ausgenommen sind Platzierungen durch Fürsorgebehörden oder die Jugendanwaltschaft aus nicht schulischen Gründen. Zudem deckt der Kanton die heilpädagogische Früherziehung ab. Nicht einwandfrei geregelt war bisher die Frage, welches Gemeinwesen (Kanton oder Schulgemeinde) für die Kosten der Schulung eines Kindes aufkommen muss, das wegen eines längeren Spitalaufenthaltes den Unterricht in der Regelklasse nicht besuchen kann. Dies wird nun in dieser Bestimmung klargestellt.

Die Sonderschulung kann in der Regel- oder Sonderschule erfolgen. Wenn Kinder mit einem Anspruch auf Sonderschulung in der Regelschule integriert werden, erhält die Schulgemeinde gemäss Absatz 2 Beiträge vom Kanton, um den zusätzlichen Aufwand für dieses Kind zu decken. Dieser zusätzliche Beitrag richtet sich nach dem Grad der Unterstützung und wird auf Verordnungsstufe näher geregelt. Er beträgt aber in jedem Fall mindestens die dreifache Besoldungspauschale. Umgekehrt bezahlen die Schulgemeinden für jedes Kind, das in eine Sonderschule eingewiesen wird, einen Beitrag in der Höhe von zwei Besoldungspauschalen (Absatz 3). Diese Abgabe ist jedoch bei der Berechnung des Zuschlags nach § 6 berücksichtigt, indem der Zuschlag zur Besoldungspauschale in § 6 um die zu leistende Abgabe nach Absatz 3 erhöht wurde.

Beispiel siehe unter Kapitel III 6. Sonderpädagogik.

§ 13 Kosten des Bildungssemesters

Der Kanton entscheidet über die Bewilligung eines Bildungssemesters und finanziert die Besoldungsmehrkosten. Damit können die administrativ aufwendigen Abrechnungen bei Stellvertretungen aus anderen Gründen als dem Bildungssemester in die Lektionspauschale eingebaut werden.

§ 14 Beiträge bei Zusammenschlüssen

Diese Bestimmung entspricht dem Wortlaut von § 5 der Verordnung des Regierungsrates über die Volksschule, wurde aber aus gesetzestechnischen Gründen in das Beitragsgesetz überführt und präzisiert § 61 des Gesetzes über die Volksschule in finanzieller Hinsicht.

§ 17 Anpassung der Pauschalen

Die Berechnungselemente der Besoldungspauschale können jährlich ändern. In diesen Fällen erfolgt eine Anpassung der Pauschale. Die Eckwerte beider Pauschalen sind des Weiteren alle drei Jahre wie bisher unter Mitwirkung der Schulgemeinden zu überprüfen.

§ 21 Änderungen bisherigen Rechtes: Das Gesetz über die Volksschule vom 29. August 2007 wird geändert:

§ 5 Planung, Forschung und Entwicklung

Der bisherige § 12 des Beitragsgesetzes wird aus systematischen Gründen in § 5 des Gesetzes über die Volksschule integriert. Dabei wird die Zusammenarbeit mit den Schulgemeinden auch im Bereich Bildungsplanung und Bildungsforschung deutlicher zum Ausdruck gebracht.

§ 16 Schulen für besondere Bildungsaufgaben

Der ursprüngliche § 16 wird unverändert aus dem bisherigen Gesetz übernommen. Auf Grund einer Erweiterung des Paragraphen gilt er neu als Absatz 1. Mit der Erweiterung, Absatz 2, wird die gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Kosten geschaffen, welche die Erziehungsberechtigten auf Grund der externen Sonderschulung einsparen. Ebenso wird festgelegt, dass Versicherungsleistungen, welche die Erziehungsberechtigten für die Verpflegung und Betreuung erhalten, ihnen aber auf Grund der externen Sonderschulung nicht anfallen, auf den Kanton übergehen.

§ 41 Sonderpädagogische Massnahmen

Absatz 1 hält wie bis anhin am Grundsatz fest, dass bei einem Kind mit besonderem Förder- oder Unterstützungsbedarf sonderpädagogische Massnahmen anzuordnen sind. Sie sind gemäss Absatz 2 nach Möglichkeit, unter Berücksichtigung der lokalen Rahmenbedingungen, integriert in der Regelklasse durchzuführen. Die Schulgemeinden haben weiterhin einen Spielraum, bei Bedarf alleine oder im Verbund mit anderen Schulgemeinden spezielle Klassen wie z.B. Kleinklassen, Timeout-Klassen zu führen.

Absatz 3 betont die Ausrichtung der verordneten Massnahmen auf die Wirksamkeit. Dies erfordert deren periodische Überprüfung durch die Schulgemeinde und die allfällige Anpassung dieser Massnahmen.

Mit der Regelung von Absatz 4 wird dem Regierungsrat die Kompetenz eingeräumt, einzelne sonderpädagogische Massnahmen zu regeln. Ist eine Massnahme durch den Regierungsrat geregelt, wie dies in den §§ 28 ff. der Verordnung des Regierungsrates

über die Volksschule bereits erfolgt ist, hält sich die Schulgemeinde bei der Wahl einer geregelten Massnahmen an die Bestimmungen dieser Verordnung. Soweit eine Massnahme durch den Regierungsrat nicht geregelt ist, sind die Schulgemeinden sowohl bei der Wahl als auch der Durchführung einer Massnahme im Rahmen der generellen gesetzlichen Regelungen frei. Diese Massnahmen sind auf Grund der übergeordneten Gesetzgebung für die Erziehungsberechtigten unentgeltlich, soweit sie der Gewährleistung eines ausreichenden Unterrichts dienen (Art. 62 BV; § 71 Verfassung des Kantons Thurgau, RB 101).

§ 41a Zuständigkeiten

Die heilpädagogische Früherziehung umfasst Massnahmen zur Unterstützung von behinderten Kindern bis zum Eintritt in den Kindergarten. Namentlich geht es um die Frühdiagnostik, die Frühförderung und die Frühberatung, die zur Vorbereitung dieser Kinder für den Kindergarten- und Schulbesuch erforderlich sind. Bis Ende 2007 hat das Bundesamt für Sozialversicherung eine Leistungsvereinbarung mit dem Verein Heilpädagogische Früherziehung Thurgau abgeschlossen. Mit der Umsetzung der NFA gilt seit 2008 eine analoge Vereinbarung mit dem Kanton Thurgau. § 12 dieser Vorlage legt nun die gesetzliche Grundlage für diese Vereinbarung. Eine analoge Vereinbarung besteht auch mit dem Ostschweizerischen Blindenfürsorgeverein zur ambulanten Beratung und Unterstützung von blinden und sehbehinderten Kindern. Diese Massnahmen gehören damit nicht in den Zuständigkeitsbereich der Schulgemeinden. Sie beteiligen sich auch nicht an diesen Aufwendungen.

Die Schulgemeinden sind nur für jene Massnahmen zuständig, die nicht in die Kompetenz des Kantons fallen. Zu den von der Schulgemeinde zu gewährleistenden Massnahmen zählen unter anderem die Logopädie und Psychomotorik.

§ 42 Abklärung

Den Schulgemeinden steht ein Ermessensspielraum in der Wahl und Durchführung sonderpädagogischer Massnahmen zu. Dies bedingt, die dazu notwendigen Abklärungen auf den konkreten Förder- oder Unterstützungsbedarf auszurichten, nicht aber, Wahl und Intensität von Massnahmen festzulegen. Absatz 1 des bestehenden Gesetzes wurde daher mit einem entsprechenden Satz erweitert.

§ 42a Lernzielanpassung

Integrativ unterrichtete Kinder, die in einer traditionellen Schule eine Sonderklasse oder eine Sonderschule besuchen würden, vermögen in vielen Fällen trotz Unterstützung die Lernziele der Regelschule nicht zu erfüllen. Für diese integrativ unterrichteten Kinder sollen wie in Sonderklassen oder Sonderschulen individualisierte Lernziele formuliert werden.

§ 42b Entlastung

Eine Sonderschulung kann neben dem schulischen Teil weiteren Betreuungsbedarf auslösen und für Eltern spezielle Belastungen bringen. Dafür kann der Kanton Entlastungen anbieten. Dies entspricht der bisherigen Regelung der Leistungen der IV und wurde im Rahmen der NFA auf den Kanton übertragen.

§ 42c Verfahren

Diese Bestimmung legt klar, dass die Anordnung sonderpädagogischer Massnahmen als Entscheid im Sinne von § 4 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege erfolgt. Aus diesem Grund und wegen der Bedeutung der sonderpädagogischen Massnahmen für die Ausbildung des Kindes ist der Gewährung des rechtlichen Gehörs (§ 13 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege) besonderes Augenmerk zu schenken. Liegt die Entscheidkompetenz bei der Schulleitung, können die Entscheide an die Schulbehörde weitergezogen werden, und gegen Entscheide der Schulbehörde kann beim Departement für Erziehung und Kultur Rekurs erhoben werden (vgl. § 65 Gesetz über die Volksschule).

§ 43 Repetition

Diese Bestimmung entspricht geltendem Recht, wird nun aber aus systematischen Gründen in § 43 geregelt.

§ 22 Beitragsgesetz: Übergangsrecht

Die Besoldungspauschale berechnet sich gemäss § 5 nach der durchschnittlichen Besoldung innerhalb des ganzen Kantons. Im Sinne einer Übergangsregelung wird jedoch gemäss Absatz 2 erst fünf Jahre nach Inkrafttreten des neuen Beitragsgesetz auf diese Regelung abgestellt. Während der Übergangsfrist gilt eine Pauschale, welche auf der durchschnittlichen Besoldung innerhalb einer Schulgemeinde beruht und damit die möglicherweise besondere Zusammensetzung eines Lehrkörpers berücksichtigt. Diese Pauschale wird je nach Schulgemeinde vom kantonalen Durchschnitt nach oben oder unten abweichen. Damit ist zugleich sichergestellt, dass den Schulgemeinden genügend Zeit zur Einstellung auf das neue System offen steht. Auf die Gesamtheit der Beiträge des Kantons hat dies keinen Einfluss.

Mit der Regelung in Absatz 3 wird die geltende Übergangsfrist (§ 15 Absatz 1 des bestehenden Beitragsgesetzes) weiterhin gewährleistet.

VI. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Der Präsident des Regierungsrates

Bernhard Koch

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilagen

- Gesetzesentwurf des Regierungsrates
- Beilage 1: Beitrag des Kantons an den Besoldungsaufwand und an den übrigen Aufwand