

2. Vorschlag für die zukünftige Finanzierung im Bereich der Sonderpädagogik

Bericht für eine 2. Vernehmlassung

2. Bericht: Vorschlag für die zukünftige Finanzierung der Sonderpädagogik

Zusammenfassung

Landrat Toni Epp, Silenen, reichte am 23. Oktober 2013 eine Motion „zu Anpassung der Verordnung über das sonderpädagogische Angebot im Kanton Uri“ ein. Der Landrat erklärte die Motion am 19. Februar 2014 für erheblich.

Eine Projektgruppe erarbeitete einen Bericht und einen Vorschlag, wie die Finanzierung des Bereichs zukünftig geregelt werden soll. Der konkrete Finanzierungsvorschlag stiess in der zwischen dem 1. April bis zum 31. Mai 2015 durchgeführten Vernehmlassung teilweise auf Ablehnung. Mehrere Vernehmlassende forderten ein Finanzierungssystem, welches die Solidarität unter den Gemeinden stärker berücksichtigt (so genanntes Solothurner Modell).

Der Regierungsrat beauftragte darauf am 30. Juni 2015 die Projektgruppe einen neuen Vorschlag auszuarbeiten. Der neue Vorschlag umfasst folgende Eckpfeiler:

1. Der Kanton trägt die Kosten der Sonderschulung, die Gemeinden beteiligen sich daran.
2. Die Gemeinden beteiligen sich bei Einweisung in ein Heim oder eine Sonderschule mit einer Pauschale pro Fall und Jahr. Diese beträgt gemäss Vorschlag in diesem Bericht 20'000 Franken pro Jahr bei Einweisung in ein Externat und 30'000 Franken pro Jahr bei Einweisung in ein Internat. Ein pauschaler Beitrag der Gemeinden pro Fall ist notwendig. Nur so besteht systembedingt für sie Anlass präventiv Fälle zu verhindern.
3. Die heutigen Anteile an der Finanzierung von Kanton und Gemeinden sollen sich nicht verändern. Neu sollen deshalb die Gemeinden die Sozialleistungen der integrativen Sonderschulung tragen (ca. 20 Prozent der Kosten) und zusätzlich einen Beitrag pro Einwohnerin und Einwohner leisten.

Der vorliegende Bericht ist als Ergänzung zum Bericht vom 31. März 2015 (siehe www.ur.ch Aktuelles Vernehmlassungen) zu verstehen. Der Bericht enthält die notwendigen Angaben, um den neuen Vorschlag beurteilen zu können und geht zudem auf einzelne Argumente ein, welche in der 1. Vernehmlassung geäussert wurden.

Kapitel 2 fasst das Ergebnis der Vernehmlassung zusammen. Kapitel 3 hält die Ausgangslage fest (gleicher Text wie im ersten Vernehmlassungsbericht). Der eigentliche neue Vorschlag findet sich in Kapitel 4 auf Seite 12 und folgende.

Der Bericht dient als Grundlage für eine zweite Vernehmlassung. Die Vernehmlassung dauert vom 9. September bis 31. Oktober 2015.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	5
2 Ergebnis der Vernehmlassung	6
3 Kurzbeschreibung der Situation heute	8
3.1 Mögliche Fälle für die stationäre und teilstationäre Unterbringung	8
3.2 Finanzierung	8
3.3 Finanzierung: Wertung und sich stellende Fragen	9
3.4 Fazit	11
4 Vorschlag für die zukünftige Finanzierung	12
4.1 Diskussion einzelner Vorschläge aus der Vernehmlassung	12
4.2 Rahmenbedingungen für die zukünftige Finanzierung	13
4.3 Neuer Vorschlag basierend auf dem so genannten Solothurner Modell	14
4.4 Ergebnis der Modellrechnung für die Jahre 2013 und 2014	16
4.5 Wertung des Finanzierungsvorschlags	17
5 Vernehmlassung und Vernehmlassungsfragen	18

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1	Übersicht über mögliche Fälle für die Unterbringung von Schülerinnen und Schülern in stationären oder teilstationären Anstalten	8
Abbildung 2	Finanzierung des sonderpädagogischen Angebots heute	9
Abbildung 3	Finanzierung - Fälle und sich stellende Fragen	11
Abbildung 4	Übersicht über neue Finanzierung	15
Tabelle 1	Resultat der Berechnungen für das Jahr 2013 (alle Angaben in Franken)	16
Tabelle 2	Resultat der Berechnungen für das Jahr 2014 (alle Angaben in Franken)	17

1 Ausgangslage

Motion Toni Epp Am 23. Oktober 2013 hat Landrat Toni Epp, Silenen, eine Motion zu Anpassung der Verordnung über das sonderpädagogische Angebot im Kanton Uri eingereicht. Ausgangspunkt für die von Landrat Toni Epp, Silenen, eingereichte Motion war eine Änderung der Verordnung über das sonderpädagogische Angebot im Kanton Uri (RB 10.1611), die im Zusammenhang mit der Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts vom Landrat am 22. Juni 2011 mit Inkraftsetzung auf 1. Januar 2013 beschlossen wurde.

Ab 1. Januar 2013 haben die Gemeinden die Kosten für eine teilstationäre oder stationäre Unterbringung in Heimen voll selber zu finanzieren, wenn diese nicht aufgrund einer Invalidität im Sinne von Artikel 8 des Bundesgesetzes über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) erfolgt. Zuvor beteiligte sich der Kanton mit 50 Prozent an den Kosten. Mit der Motion wurde der Regierungsrat ersucht, Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung über das sonderpädagogische Angebot im Kanton Uri so anzupassen, dass der Kanton in jedem Fall 50 Prozent der Kosten aus den angeordneten sonderpädagogischen Massnahmen übernimmt.

Der Landrat erklärte die Motion am 19. Februar 2014 als erheblich.

Schwierigkeiten Für den Bereich teilstationäre oder stationäre Unterbringung in Heimen von Schülerinnen und Schülern gilt für die Kostenbeteiligung der Gemeinden heute folgende Regelung:

1. Bei Fällen, die auf eine Invalidität zurückzuführen sind, haben sich die Gemeinden im Umfang der so genannten Standardkosten¹ zu beteiligen.
2. Bei Fällen, die nicht auf eine Invalidität zurückzuführen sind, haben sie die vollen Kosten zu tragen.

Diese Unterscheidung führt in der Praxis immer wieder zu Schwierigkeiten.

Eine Projektgruppe erarbeitete einen Vorschlag für die zukünftige Finanzierung des Bereichs Sonderpädagogik. Zwischen dem 1. April bis zum 31. Mai 2015 führte die Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) eine Vernehmlassung dazu durch.

Der vorliegende Bericht macht einen neuen Vorschlag für die zukünftige Finanzierung und dient als Grundlage für eine 2. Vernehmlassung. Er enthält nur die wichtigsten Punkte und ist als Ergänzung zum 1. Bericht² zu verstehen.

¹ Für die Auszahlung im Jahr 2015 gelten folgende Werte: Kindergarten 12'150 Franken, Primarstufe 15'288 Franken und Oberstufe 19'696 Franken.

² siehe www.ur.ch Aktuelles Vernehmlassung oder Suchbegriff „zukünftige Finanzierung“

2 Ergebnis der Vernehmlassung³

Die Teilnahme an der Vernehmlassung war sehr hoch. Mit ganz wenigen Ausnahmen haben alle Eingeladenen eine Stellungnahme abgegeben.

Allgemeine Bemerkungen

Die meisten Gemeindestellungnahmen lauten zusammenfassend: Es ist positiv, dass die Motion Epp nicht im engeren Sinne umgesetzt werden soll. Der vom Kanton favorisierte Ansatz löst die Problematik indessen nicht zufriedenstellend, da die fiskalische Äquivalenz verletzt wird und die Schaffung einer neuen Verbundaufgabe dem Grundgedanken der NFA zuwiderläuft.

Beurteilung des Lösungsvorschlages allgemein

Der Grossteil der Vernehmlassenden beurteilt den Vorschlag als nicht optimal. Die Mischfinanzierung wird als kompliziert eingeschätzt. Die Verbundaufgabe widerspreche dem NFA Prinzip.

Folgende Vernehmlassenden beurteilen den Vorschlag positiv: Gemeinderat Gurtnehlen und Gemeinderat und Schulrat Isenthal, Schulrat Andermatt, Schulrat Attinghausen, Kreisschulrat Seedorf, SP Uri, KoBur⁴, stiftung papilio, VSL, LUR.

Meinung zu den Rahmenbedingungen

Alle Vernehmlassenden sind mit Ausnahme der Rahmenbedingung „Der Anteil an der Finanzierung von Kanton und Gemeinden wird gesamthaft nicht verändert.“ einverstanden. Vor allem die Gemeinden, aber auch die FDP sprechen sich dafür aus, dass der Kanton zukünftig einen grösseren Anteil der Kosten übernimmt, bzw. dass der Anteil sich durchaus zu Lasten des Kantons verschieben kann, wenn dies gute Lösungen ermöglicht.

Zu den einzelnen Lösungsansätzen

Nachfolgend die Meinung zu den möglichen Lösungsansätzen:

Lösung	eher positiv	eher negativ
1. <u>Motion Epp</u> Beibehaltung des heutigen Systems mit Wiedereinführung der Regel, wonach der Kanton 50 Prozent der Kosten übernimmt (direkte Umsetzung Motion Epp)	GR und SR Erstfeld, SR Attinghausen	Rest der Vernehmlassenden
2. <u>Solidaritätsfonds</u> Beibehaltung des heutigen Systems, Gemeinden richten Solidaritätsfonds ein	SR Attinghausen SP Uri, LUR	Rest der Vernehmlassenden
3. <u>Kostenbeteiligung pro Einwohner/in</u> Kanton übernimmt die Kosten (unabhängig ob IV/nicht IV-Fall) und Gemeinden beteiligen sich pauschal pro Einwohnerin und Einwohner (Modell Solothurn)	Rest der Vernehmlassenden	GR Gurtnehlen, GR und SR Isenthal, GR und KreisprimarSR Seedorf, GR und SR Seelisberg, GR Spiringen, GR Unterschächen, SR

³ siehe www.ur.ch Aktuelles Vernehmlassung oder Suchbegriff „zukünftige Finanzierung“

⁴ Konferenz für Behindertenfragen

2. Bericht: Vorschlag für die zukünftige Finanzierung der Sonderpädagogik

Lösung	eher positiv	eher negativ
		Schattdorf, KSR Urner Oberland, KoBUR, stiftung papilio
4. <u>Prozentuale Beteiligung an Kosten</u> Keine Unterscheidung zwischen IV und Nicht-IV Fall: Kanton und Gemeinden beteiligen sich in einem bestimmten Prozentsatz	GR Bauen, SR Attinghausen, SP Uri	Rest der Vernehmlassenden
5. <u>Pauschale Beteiligung der Gemeinden</u> Heutiges System im IV Bereich wird auf den Nicht-IV Bereich ausgedehnt: Gemeinden beteiligen sich an Kosten mit Pauschale pro Fall	GR Andermatt, Hospental, GR Bauen, GR SR Bürglen, GR SR Seelisberg, GR Spiringen, GR Unterschächen, SR Andermatt, KSR Seedorf, KSR Urner Oberland, SP, SVP, KoBUR, stiftung papilio, LUR	GR SR Altdorf, GR Attinghausen, GR SR Erstfeld, GR Flüelen, GR Gurtellen, GR SR Isenthal, GR Realp, GS Schattdorf, GR SR Seedorf, GR SR Sisikon, GR Wasen, SR Attinghausen, SR Flüelen, SR Schattdorf, CVP, FDP, VSL
6. <u>Die Gemeinden tragen alle Kosten, Ausgleich über Bildungs- und Sozillastenausgleich</u> Bildungslastenausgleich muss neu definiert werden	GR Bauen, SR Flüelen	Rest der Vernehmlassenden
7. <u>Kanton trägt Kosten der Heime, Gemeinden jene der Integrativen Sonderschulung (IS)</u> allenfalls wäre zu prüfen, ob die Gemeinden sich an den Heimen mit tiefer Pauschale beteiligen	GR SR Altdorf, GR Attinghausen, GR Bauen, GR SR Erstfeld, GR Flüelen, GR SR Isenthal, GR Realp, GR Schattdorf, GR SR Seedorf, GR SR Sisikon, GR Wasen, SR Schattdorf, KSR Seedorf,	GR SR Bürglen, GR Gurtellen, GR SR Seelisberg, GR Spiringen, GR Unterschächen, SR Andermatt, SR Attinghausen, SR Flüelen, KSR Urner Oberland, CVP, SP, SVP, FDP, KoBUR, stiftung papilio, VSL, LUR

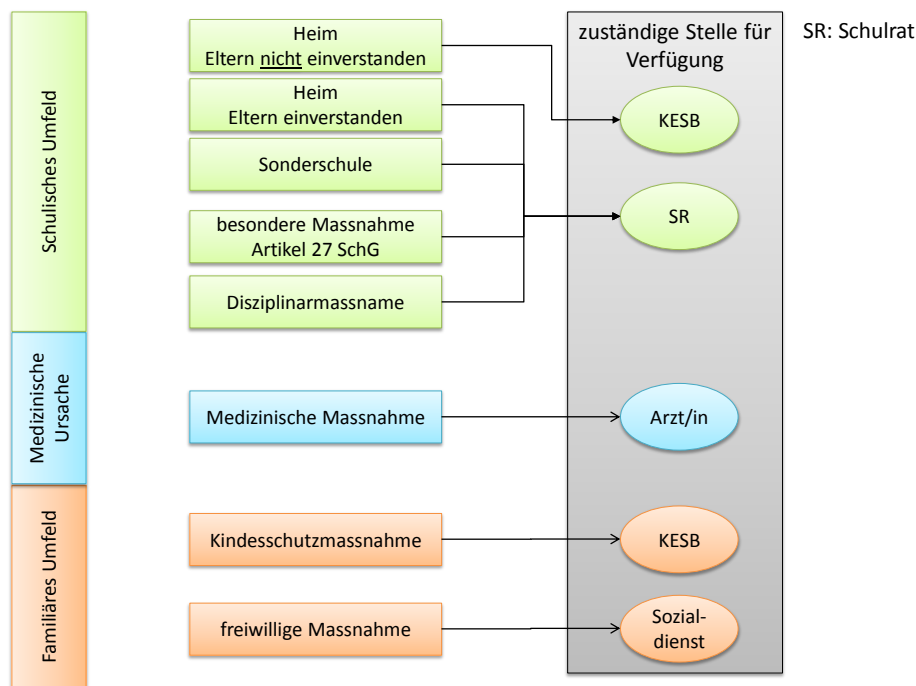
Positiv beurteilt wird vom Grossteil der Vernehmlassenden die Variante 3.

3 Kurzbeschreibung der Situation heute⁵

3.1 Mögliche Fälle für die stationäre und teilstationäre Unterbringung

Die nachstehende Abbildung 1 gibt eine Übersicht über die möglichen Fälle für die Unterbringung von Schülerinnen und Schülern in ein Heim oder bspw. eine Sonderschule. Die Abbildung hält auch die Zuständigkeit für die Einweisung fest.

Abbildung 1 Übersicht über mögliche Fälle für die Unterbringung von Schülerinnen und Schülern in stationären oder teilstationären Anstalten



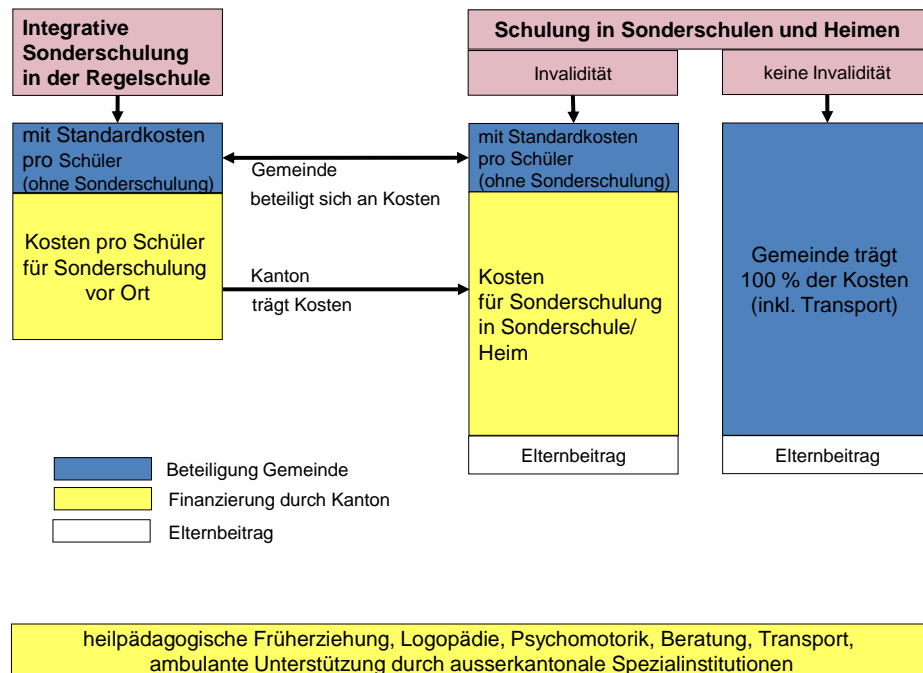
Die Einweisung in ein Heim stellt einen starken Eingriff in die Elternrechte dar. Der Schulrat kann die Einweisung in ein Heim nicht gegen den Willen der Erziehungsberechtigten verfügen. Erweist es sich aus schulischer Sicht als notwendig, eine Schülerin oder einen Schüler in ein Heim einzuweisen und sind die Erziehungsberechtigten damit nicht einverstanden, muss die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) eine entsprechende Verfügung treffen.

3.2 Finanzierung

Gemäss Artikel 13 Absatz 1 Schulgesetz führt oder unterstützt der Kanton Sonderschulen und Heime. Er kann die Gemeinden zu angemessenen Leistungen beziehen. Die Finanzierung des sonderpädagogischen Angebots ist in den Artikeln 9 bis 11 der Verordnung über das sonderpädagogische Angebot im Kanton Uri (RB 10.1611) geregelt (Abbildung 2):

⁵ Kopie aus dem ersten Bericht

Abbildung 2 Finanzierung des sonderpädagogischen Angebots heute



Im Zuge der Umsetzung der NFA finanziert der Kanton das gesamte sonderpädagogische Angebot, welches heilpädagogische Früherziehung, Logopädie, Psychomotorik, Beratung, Transport, integrative Sonderschulung in der Regelklasse, ambulante Unterstützung durch ausserkantonale Spezialinstitutionen, Sonderschulen und Heime umfasst.

Bei der Schulung in Sonderschulen und Heimen aufgrund einer geistigen oder mehrfachen Behinderung müssen sich die Gemeinden mit den Standardkosten⁶ beteiligen. Die Eltern entrichten einen fixen Beitrag an die Kosten der Verpflegung und Betreuung.

3.3 Finanzierung: Wertung und sich stellende Fragen

Der Kanton trägt die Kosten von heilpädagogischer Früherziehung, Logopädie, Psychomotorik, Beratung, Transport, welche durch die stiftung papilio (vormals Heilpädagogisches Zentrum Uri) durchgeführt werden. Diese Lösung hat sich bewährt, die Steuerung erfolgt mittels einer Leistungsvereinbarung. Der Kanton trägt ebenso die Kosten für die ambulante Unterstützung durch ausserkantonale Spezialinstitutionen (wie beispielsweise Hör- und Sehberatung). Diese Lösung hat sich ebenfalls bewährt.

Integrative Sonderschulung (IS)

Bei der integrativen Sonderschulung (IS) übernimmt der Kanton die zusätzlichen Kosten (Lohn SHP Lehrpersonen inkl. Sozialleistungen), welche vor Ort durch die Integration der Schülerinnen und Schülern entstehen. Dies führt dazu, dass den Gemeinden durch IS keine Zusatzkosten entstehen. Dies fördert zwar ganz im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes die integrative Sonderschulung. Auf der anderen Seite kann es dazu führen, dass die Gemeinden (bzw. Schulen) im Einzelfall eine möglichst

⁶ Unter Standardkosten werden die durchschnittlichen Kosten pro Schülerin und Schüler (indexiert) verstanden, welche diese den Gemeinden verursachen.

2. Bericht: Vorschlag für die zukünftige Finanzierung der Sonderpädagogik

hohe Zusatzunterstützung fordern, da sie selber keine Zusatzkosten übernehmen müssen, weil die Zusatzkosten vom Kanton alleine finanziert werden. Hinzu kommt das Problem der Grenzziehung zwischen integrativer Förderung (IF) und integrativer Sonderschulung (IS). Die Grenzziehung ist einerseits in verschiedenen Fällen fachlich nicht einfach. Erschwerend kommt hinzu, dass die Kosten der IF von der Gemeinde zu tragen sind und die Kosten der IS der Kanton trägt. Je nach Einteilung in IF oder IS können mehr Kosten für den Kanton oder die Gemeinden entstehen. Dies kann zu Interessenkonflikten führen.

*„Invaliditätsfall“ und
„Nicht-Invaliditätsfall“*

Bei den Massnahmen stationäre und teilstationäre Unterbringung in Heimen wird bei der Finanzierung unterschieden zwischen „Invaliditätsfall“ und „Nicht-Invaliditätsfall“. Dies führt zu verschiedenen Problemen:

- Es gibt Abgrenzungsprobleme und es ist in der Praxis teilweise sehr schwierig abzuschätzen, ob sich ein bestimmter Fall später zu einem Invaliditätsfall gemäss Artikel 8 des Bundesgesetzes über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts entwickeln wird oder nicht.
- Seit dem 1. Januar 2013 haben die Gemeinden in den „Nicht-Invaliditätsfällen“ die vollen Kosten zu tragen. Einzelne Gemeinden können durch einzelne Fälle relativ stark belastet werden. In einzelnen Fällen führt dies innerhalb einer Gemeinde zu einem sehr starken sozialen Druck auf die betroffene Familie. Es besteht auch die Gefahr, dass aus finanziellen Gründen die notwendigen Massnahmen nicht oder zu spät getroffen werden.
- Eine allfällige, übermässige Belastung einzelner Gemeinden wird im Rahmen des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131) über den Sozillastenausgleich nicht ausgeglichen. Ein Ausgleich über den Sozillastenausgleich nach FiLaG ist nur dann möglich, wenn die Massnahme Teil der wirtschaftlichen Sozialhilfe ist (Art. 14 in Verbindung mit Art. 15 FiLaG). Massnahmen im Sonderschulbereich sind aber Teil der Bildungsausgaben und werden nicht über den Sozillastenausgleich erfasst.

Spitalschulen

Die Finanzierung der so genannten Spitalschulen ist heute nicht explizit geregelt. Die entsprechenden Kosten sind von den Gemeinden zu tragen.

*Einweisung durch die
KESB*

Die Praxis hat gezeigt, dass im Sonderpädagogikbereich die Finanzierung einzelner Fälle nicht geregelt ist. Wer finanziert die Beschulung in einem ausserkantonalen Heim, wenn bei einem IS Kind aus schulischer Sicht eine Beschulung vor Ort möglich wäre, dies aber infolge der familiären Situation nicht möglich ist und die KESB eine entsprechende ausserkantonale Unterbringung in einem Heim mit angegliederter Sonderschulung verfügt. Ein konkreter Fall wird gegenwärtig vom Obergericht beurteilt.

*Nachobligatorische
Schulzeit*

Schliesslich ist bezüglich der Finanzierung entscheidend, ob eine Schülerin oder ein Schüler die obligatorische Schulzeit erfüllt hat oder nicht. Die Regel, wonach die Volksschule unentgeltlich besucht werden darf (Artikel 19 und Artikel 62 Absatz 2 BV), gilt nicht für Schülerinnen und Schüler, welche die obligatorische Schulzeit abgeschlossen haben. Auch hier treten Grenzfälle auf, bei welchen nicht immer klar ist, wann genau die obligatorische Schulzeit abgeschlossen ist.

*Höhe der
Elternbeteiligung*

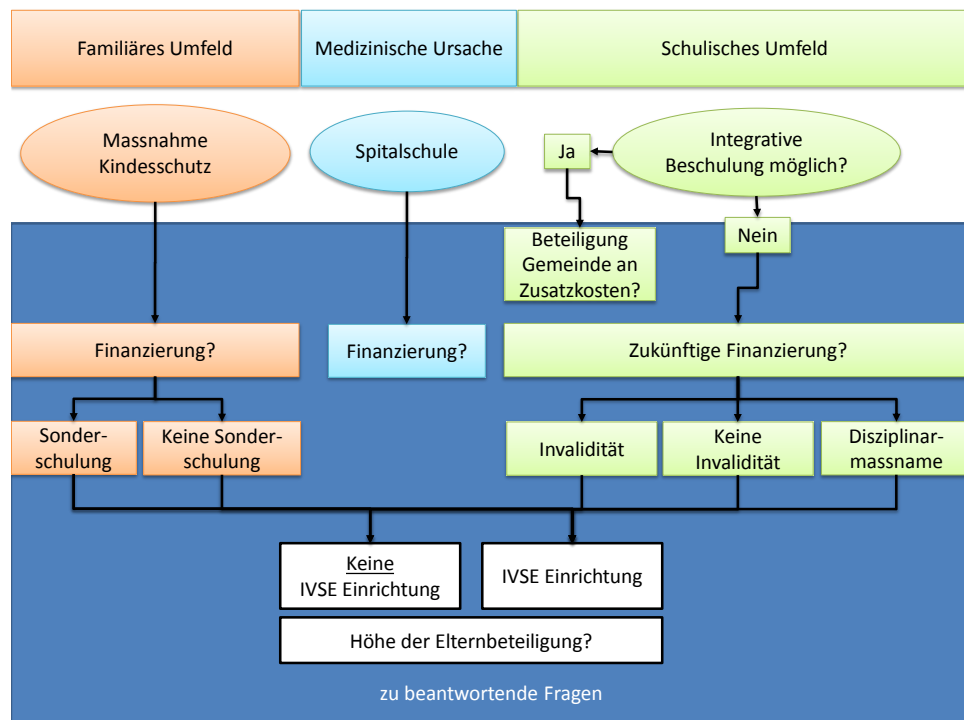
Die Ausführungen in Kapitel 4.4 Seite 10ff im ersten Bericht zeigen auf, dass die mögliche Elternbeteiligung unterschiedlich ausfällt, je nachdem ob es sich um eine schulische sonderpädagogische Massnahme oder um eine Fremdplatzierung eines Kindes

nach Artikel 310 Absatz 1 des ZGB handelt. Zusätzlich muss noch unterschieden werden, ob die Fremdplatzierung in einer IVSE Institution (Beiträge haben Subventionscharakter) oder einer Nicht-IVSE Institution (wie bspw. Subito) handelt.

Gemäss Artikel 22 Absatz 1 IVSE leisten die Unterhaltspflichtigen Beiträge an den Einrichtungsaufenthalt, die in der Höhe den mittleren Tagesaufwendungen für Kost und Logis für eine Person in einfachen Verhältnissen entsprechen. Sie belaufen sich auf höchstens 25 bis 30 Franken pro Tag. Gemäss Artikel 2 Absatz 1 des Reglements über die Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten im Bereich des sonderpädagogischen Angebots (RB 10.1615) beträgt die Beteiligung an den Kosten der Verpflegung und Betreuung beim teilstationären Aufenthalt fünf Franken pro Tag und Person und beim stationären Aufenthalt elf Franken pro Tag und Person.

Die nachstehende Abbildung 3 stellt diese unterschiedlichen Fälle und die sich ergebenden Fragestellungen dar.

Abbildung 3 Finanzierung - Fälle und sich stellende Fragen



3.4 Fazit

Die Auflistung der verschiedenen sich stellenden Fragen zeigt auf, dass heute etliche Probleme bestehen, und dies nicht nur im schulischen, sondern auch im nicht-schulischen Bereich. Es gibt unterschiedlichste Schnittstellen. Zum Beispiel kann ein Fall nicht immer eindeutig als Invaliditätsfall oder als Nicht-Invaliditätsfall bezeichnet werden. Regelt man die Finanzierung der schulischen Fälle grundsätzlich anders als die Massnahmen des Kinderschutzes, kann dies die Art der Entscheide beeinflussen.

Es muss eine neue Lösung gefunden werden, welche alle möglichen Fälle mit einbezieht.

4 Vorschlag für die zukünftige Finanzierung⁷

4.1 Diskussion einzelner Vorschläge aus der Vernehmlassung

Verbundaufgabe Viele Vernehmlassende halten in ihrer Stellungnahme fest, dass der Vorschlag nicht NFA konform sei und damit eine neue Verbundaufgabe geschaffen werde.

Gemäss Artikel 12 Absatz 2 des Schulgesetzes (RB 10.1111) ordnet der Schulrat die Zuweisung zur Sonderschulung unter Beizug der Eltern sowie von Sachverständigen, insbesondere des Schulpsychologischen oder Schulmedizinischen Dienstes an. Gemäss Artikel 13 Absatz 1 des Schulgesetzes führt oder unterstützt der Kanton Sonderschulen und Heime, wobei die Gemeinden zu angemessenen Leistungen beiziehen kann. Auf der anderen Seite sind die Gemeinden Trägerinnen der Volksschule (Artikel 4 Absatz 1 Schulgesetz).

Der Kanton führt oder unterstützt folglich Sonderschulen, die Gemeinden auf der anderen Seite sind Trägerinnen der Volksschule. Beide Bereiche werden aufgrund der hohen finanziellen Tragweite sowohl von Gemeinde als auch vom Kanton finanziert.

In der bestehenden Rechtsordnung handelt es sich folglich heute um eine Verbundaufgabe. An diesen heute geltenden Zuständigkeiten sollen keine Änderungen vorgenommen werden. Eine Änderung des Bereichs Sonderschulung würde eine Anpassung des Schulgesetzes und somit auch eine Volksabstimmung zur Folge haben.

Zum Vorschlag: Kosten integrative Sonderschulung (IS) bei Gemeinden, Kosten Heime und Sonderschule beim Kanton

Einzelne Vernehmlassende machen den Vorschlag, die Kosten der integrativen Sonderschulung (IS) den Gemeinden zu übertragen und die Kosten der Heime und Sonderschulen dem Kanton zu übertragen.

Dieser Vorschlag ist aus folgenden Gründen abzulehnen:

- Ein Finanzierungssystem soll so ausgestaltet sein, dass die Mittel effizient und gesetzeskonform eingesetzt werden. Integrative Sonderschulung (IS) und separative in einem Heim oder einer Sonderschule sind parallele Systeme. Die Zuweisung einer Schülerin oder eines Schülers zum einen oder anderen System lässt sich nicht immer trennscharf vollziehen.
- Gemäss Artikel 20 Absatz 2 des Behindertengleichstellungsgesetzes (SR 151.3) fördern die Kantone, soweit dies möglich ist und dem Wohl des behinderten Kindes oder Jugendlichen dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule. IS ist in der Regel mit tieferen Kosten verbunden als eine separative Beschulung in einer Sonderschule oder einem Heim.
- Würde der Vorschlag umgesetzt, hätten die Gemeinden die integrative Sonderschulung selber zu finanzieren, bei der separativen Beschulung in Sonderschulen und Heimen würden ihnen aber keine Kosten entstehen. Dieses Finanzierungssystem würde somit die separative Beschulung fördern und nicht die integrative. Dies hätte zur Folge, dass systembedingt mehr Fälle in die Sonderschule oder in ein Heim zugewiesen würden. Dies wiederum würde dem Grundsatz des Behinderten-

⁷ Im vorliegenden Bericht wird nur der neue Vorschlag präsentiert (siehe aber auch 1. Bericht für die Vernehmlassung auf www.ur.ch Aktuelles Vernehmlassungen)

gleichstellungsgesetzes widersprechen und zudem gesamthaft zu höheren Kosten führen.

- Schliesslich würde durch diese Lösung der Finanzierungsanteil des Kantons gegenüber heute wesentlich erhöht (siehe nachstehenden Abschnitt).

*Anteil Finanzierung
Kanton*

Die heutigen Finanzierungsanteile des Kantons und der Gemeinden sind aus dem politischen Prozess bei der Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts heraus entstanden. Werden wesentliche Verschiebungen zu Gunsten oder zu Ungunsten des Kantons (oder der Gemeinde) vorgenommen, muss logischerweise auch über die möglichen Einnahmen (Steuern) von Kanton und Gemeinde diskutiert werden. Dies ist aber nicht Aufgabe des vorliegenden Berichts. Somit wird im Vorschlag von einem gleichbleibenden Anteil Kanton bzw. Gemeinde an der Finanzierung ausgegangen.

4.2 Rahmenbedingungen für die zukünftige Finanzierung

*im 1. Bericht formulierte
Rahmenbedingungen*

Mit einer neuen Lösung sollen möglichst alle heutigen Probleme gelöst werden. Weiter soll die neue Lösung auf politische Akzeptanz stossen. Im Bericht vom 31. März 2015 wurden folgende Rahmenbedingungen formuliert:

1. Es soll zukünftig keine Unterscheidung zwischen IV und Nicht-IV Fall bei der Finanzierung gemacht werden.
2. Der Anteil an der Finanzierung von Kanton und Gemeinden wird gesamthaft nicht verändert.
3. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz⁸ wird eingehalten.
4. Einzelne Fälle sollen nicht zu einer übermässigen Belastung einer einzelnen Gemeinde führen.
5. Die neue Finanzierung soll administrativ möglichst einfach organisiert werden können und auch eine Gesamtsicht der Entwicklung der Kosten ermöglichen.

In der Vernehmlassung stiessen diese Rahmenbedingungen mit Ausnahme des Punktes 2 auf grosse Zustimmung. Der Regierungsrat spricht sich gegen eine stärkere Belastung des Kantons aus. Es wird deshalb ein Vorschlag unterbreitet, bei welchem sich die Finanzierungsanteile zwischen Kanton Gemeinden gegenüber heute nicht verschieben.

*effektive Entscheide
fördern*

Das Finanzierungssystem muss so gewählt werden, dass es effektive Entscheide fördert. Unter der Berücksichtigung des Einzelfalles sollen kostengünstigere Lösungen gefördert werden. Es muss folglich darauf geachtet werden, dass das Finanzierungssystem nicht unerwünschte Effekte beinhaltet. Es muss verhindert werden, dass gesamthaft teurere Massnahmen verfügt werden, nur weil die entsprechende Massnahme für das verfügende Gemeinwesen günstiger zu stehen kommt als die gesamthaft günstigere Lösung.

Prävention

Mit in die Überlegungen einfliessen muss auch, dass durch präventive Massnahmen teure Lösungen verhindert werden können. Präventive Massnahmen fallen im schuli-

⁸ Das Prinzip bedeutet, dass jenes Gemeinwesen, welches von einer Massnahme profitiert, die Entscheidungen trifft und auch die Kosten tragen soll. Entscheide und die sich daraus ergebenden Kosten dürfen nicht total voneinander getrennt werden.

2. Bericht: Vorschlag für die zukünftige Finanzierung der Sonderpädagogik

schen Bereich auf Ebene Gemeinde an. Wenn nun die Gemeinden sich nicht mehr am Einzelfall beteiligen müssen, hat dies systembedingt zur Folge, dass für die Gemeinde kein finanzieller Anreiz besteht, präventiv zu wirken. Ein System, welches rein über einen Solidaritätsbeitrag finanziert wird, ist deshalb abzulehnen.

Verfügung durch den Kanton

Die Projektgruppe hat schliesslich auch die Frage diskutiert, ob schulische Massnahmen im Bereich der Sonderschulung neu vom Kanton verfügt werden sollen. Sie kommt zum Schluss, dass dies wenig Sinn macht. Dies aus folgenden Gründen:

- Würde hier eine neue Zuständigkeit geschaffen, würde die Situation entstehen, dass der Schulrat gewisse schulische Massnahmen verfügen müsste und ein Teil bspw. das Amt für Volksschulen. Vor allem bei Grenzfällen bestünde die Gefahr, dass Entscheide zwischen den Entscheidungsgremien hin und hergeschoben würden.
- Es müsste das Schulgesetz geändert werden, was eine Volksabstimmung zur Folge hätte. Diese Abstimmung nur wegen einer Zuständigkeitsänderung durchzuführen erscheint nicht verhältnismässig.
- Es ist wichtig, dass die Verhältnisse vor Ort im Prozess berücksichtigt werden. Wenn das Verfahren geändert würde, müsste man, um diesen Ortsbezug sicherzustellen, bspw. ein Antragsverfahren für den Schulrat einführen. Dies würde gegenüber heute zu keiner Vereinfachung führen. Im bestehenden Verfahren verfügt der Schulrat und damit der Kanton sich an den Kosten beteiligt, braucht es eine Bewilligung des Amtes für Volksschulen.

4.3 Neuer Vorschlag basierend auf dem so genannten Solothurner Modell

In der Vernehmlassung stiess die Variante 3 (Kostenbeteiligung pro Einwohner/in Kanton übernimmt die Kosten (unabhängig ob IV/nicht IV-Fall) und Gemeinden beteiligen sich pauschal pro Einwohnerin und Einwohner, Modell Solothurn) auf grosse Zustimmung.

Das Modell Solothurn

Im Kanton Solothurn finanziert der Kanton die Massnahmen der Sonderschulung mit vollkostendeckenden Pauschalen. Im Schulalter beteiligen sich die Wohnsitzgemeinden mit einem durch den Regierungsrat festgelegten Schulgeld, in der Tagessonderschule bspw. 2'000 Franken pro Monat.

Die Kosten, die nicht durch schulische Massnahmen entstehen (bspw. eine Heimeinweisung durch die KESB, Familienbegleitung etc.) werden dem sozialen Lastenausgleich angerechnet. Dieser funktioniert so, dass die Gemeinden alle entstehenden Sozialhilfekosten dem Kanton melden. Daraus wird ein Durchschnitt berechnet und alle Gemeinden zahlen dann schliesslich denselben Betrag pro Einwohnerin und Einwohner.

Auch im Kanton Solothurn haben folglich die Gemeinden einen Beitrag pro Fall zu leisten. Es spielt hier bei der Finanzierung aber eine Rolle, wer die Massnahme verfügt bzw. ob es sich um eine Kinderschutzmassnahme oder um eine schulische Massnahme handelt. Im Kanton Uri soll eine Lösung angestrebt werden, bei der die Finanzierung nicht davon abhängig ist, wer die Verfügung vornimmt. Der Vorschlag im nachfolgenden Abschnitt übernimmt deshalb nur einen Teil des Modells „Solothurn“.

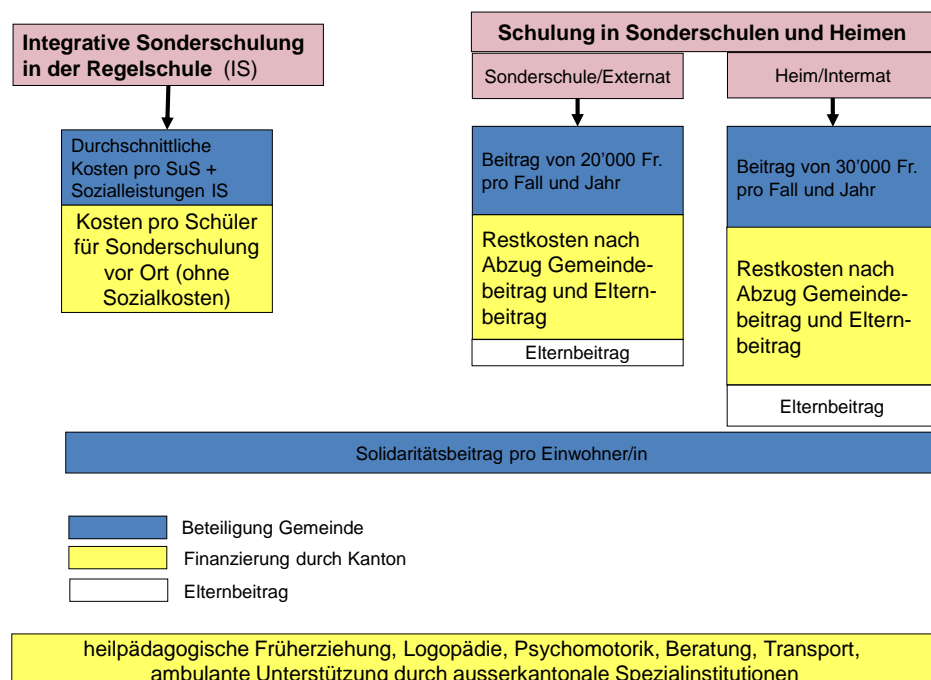
Eckpunkte des neuen Vorschlags

Der neue Vorschlag umfasst folgende Eckwerte:

- Alle Fälle von Einweisung in ein Heim (Internat) oder in eine Sonderschule (Externat) sollen bezüglich der Finanzierung gleich gehandhabt werden. Die Unterscheidung IV/Nicht-IV soll aufgehoben werden. Es soll auch keine Rolle spielen, wer die Einweisung verfügt (Schulrat, Sozialdienst, KESB). Damit der Kanton die Kosten übernimmt, ist eine Bewilligung der zuständigen Stelle notwendig, ausser wenn die Einweisung von der KESB vorgenommen wird.
- Die Gemeinden leisten einen Beitrag pro Fall und Jahr. Dieser beträgt im Falle einer Sonderschule (Externat) 20'000 Franken, im Falle eines Heimes (Internat) 30'000 Franken pro Jahr. Bei einer Aufenthaltsdauer von unter einem Jahr wird der Beitrag anteilmässig berechnet. Der höhere Beitrag pro Fall und Jahr bei einer Heimeinweisung soll sicherstellen, dass die Kosten für die Gemeinde leicht höher liegen als bei Zuweisung in eine Pflegefamilie.
- Die Gemeinden übernehmen die Sozialleistungen der integrativen Sonderschulung (IS), was einem Anteil von rund 20 Prozent entspricht. Ein Vorschlag, dass die Gemeinden die totalen Kosten der IS übernehmen sollten, wurde verworfen, weil dies das System IS benachteiligt hätte. Eine integrative Förderung kann bei maximaler Unterstützung gegen 40'000 Franken Zusatzkosten pro Jahr verursachen. Dies ist zwar weniger als der Platz an bspw. der Sonderschule Uri (rund 50'000 Franken) wäre aber bedeutend mehr, als die Gemeinden im Vorschlag bei einer Einweisung in die Sonderschule Uri (20'000 Franken) zu bezahlen hätte.
- Es wird ein Finanzierungsanteil Kanton (Integrative und Schulung in Sonderschulen und Heimen) von 52 Prozent festgelegt. Damit dieser Anteil zwischen Kanton und Gemeinden konstant bleibt, leisten die Gemeinden einen Solidaritätsbeitrag pro Einwohnerin und Einwohner.

Die nachstehende Abbildung 4 stellt die Lösung grafisch dar.

Abbildung 4 Übersicht über neue Finanzierung



4.4 Ergebnis der Modellrechnung für die Jahre 2013 und 2014

Die nachstehenden Tabelle 1 und Tabelle 2 enthalten das Resultat der Berechnungen für die Jahre 2013 und 2014. Dabei sind folgende Werte hinterlegt:

- Beitrag der Gemeinde pro Fall in einer Sonderschule 20'000 Franken pro Jahr oder in einer ausserkantonalen Einrichtung: 30'000 Franken pro Jahr
- Solidaritätsbeitrag 2013: 708'000 Franken, 2014: 807'000 Franken, verteilt aufgrund der jeweiligen Einwohnerzahl
- Anteil Gemeinde an Zusatzkosten für integrative Sonderschulung (IS): 20 Prozent (= Übernahme der Sozialleistungen)

Die beiden Tabellen zeigen, dass es zu finanziellen Verschiebungen zwischen den einzelnen Gemeinden kommt. Es kommt zu Mehr- und Minderbelastungen.

Tabelle 1 Resultat der Berechnungen für das Jahr 2013 (alle Angaben in Franken)

Gemeinde	IST - Situation 2013				neue Lösung					Differenz
	Total	Anteil Gemeinde	Anteil Kanton	IS Kanton	Sondersch. + Heime	IS (20%)	Solidaritätsbeitrag	Totalkosten		
Altdorf	750'441	399'005	351'436	370'984	175'761	74'197	177'666	427'624	28'619	
Andermatt	0	0	0	95'227	0	19'045	27'499	46'544	46'544	
Attinghausen	167'663	31'807	135'856	99'754	50'225	19'951	31'427	101'603	69'796	
Bauen	0	0	0	1'079	0	216	3'395	3'611	3'611	
Bürglen	434'664	74'259	360'405	182'153	137'333	36'431	78'055	251'819	177'560	
Erstfeld	915'920	477'790	438'130	160'725	279'167	32'145	75'094	386'405	-91'385	
Flüelen	673'198	305'423	367'775	10'289	232'111	2'058	39'185	273'354	-32'069	
Göschenen	0	0	0	10'400	0	2'080	8'686	10'766	10'766	
Gurtellen	0	0	0	20'519	0	4'104	11'272	15'376	15'376	
Hospental	0	0	0	0	0	0	3'988	3'988	3'988	
Isenthal	0	0	0	14'801	0	2'960	10'245	13'206	13'206	
Realp	0	0	0	0	0	0	2'922	2'922	2'922	
Schattdorf	785'639	455'155	330'484	14'475	225'908	2'895	98'802	327'606	-127'549	
Seedorf	377'577	201'452	176'125	44'345	40'000	8'869	36'204	85'073	-116'379	
Seelisberg	0	0	0	4'115	0	823	13'463	14'286	14'286	
Silenen	238'221	125'588	112'633	76'334	80'000	15'267	43'331	138'598	13'010	
Sisikon	276'340	99'049	177'291	0	65'444	0	7'778	73'222	-25'827	
Spiringen	72'938	16'262	56'676	22'224	30'000	4'445	16'602	51'047	34'785	
Wassen	0	0	0	13'492	0	2'698	8'469	11'167	11'167	
Unterschächen	0	0	0	0	0	0	13'917	13'917	13'917	
Total	4'692'600	2'185'790	2'506'810	1'140'916	1'315'950	228'183	708'000	2'252'133	66'343	
Prozentsatz	100%	47%	53%		28%	5%	15%	48%		
Kosten/Fall	93'810	43'696	50'114							

Gemäss der Berechnung hätte Altdorf im Jahr 2013 28'619 Franken mehr bezahlen müssen, wäre aber auf der anderen Seite im Jahr 2014 um 171'230 Franken entlastet worden. Der Solidaritätsbeitrag pro Einwohnerin und Einwohner beträgt 19,74 Franken⁹, was für Altdorf mit 9'000 Einwohnern und Einwohnerinnen einen Betrag von 177'666 Franken ergibt.

Andermatt als zweites Beispiel hatte im 2013 keinen Fall in einem Heim oder einer Sonderschule. Weil aber gemäss Vorschlag die Gemeinden die Sozialleistungen und

⁹ Korrektur zum Originalbericht

2. Bericht: Vorschlag für die zukünftige Finanzierung der Sonderpädagogik

Kosten der Pensionskasse im Bereich der integrativen Sonderschulung (IS) für die eingesetzten Lehrpersonen und Hilfskräfte zu übernehmen haben und zudem neu einen Solidaritätsbeitrag leisten, hätte dies für Andermatt zu einer Mehrbelastung von 46'544 Franken im 2013 geführt. Nur wenige einzelne Fälle können das Bild aber schnell anders erscheinen lassen, wie das Beispiel von Andermatt für das Jahr 2014 (Tabelle 2) zeigt.

Tabelle 2 Resultat der Berechnungen für das Jahr 2014 (alle Angaben in Franken)

Gemeinde	IST - Situation 2014				neue Lösung					Differenz
	Total	Anteil Gemeinde	Anteil Kanton	IS	Sondersch .+ Heime	IS (20 %)	Solidarität s-beitrag	Total-kosten		
Altdorf	1'208'156	749'676	458'479	407'073	294'522	81'415	202'509	578'446	-171'230	
Andermatt	172'052	147'987	24'065	41'867	52'222	8'373	31'344	91'940	-56'047	
Attinghausen	142'401	34'036	108'365	93'609	50'000	18'722	35'822	104'543	70'507	
Bauen	0	0	0	435	0	87	3'870	3'957	3'957	
Bürglen	455'934	84'700	371'234	214'920	140'000	42'984	88'969	271'953	187'253	
Erstfeld	609'636	117'623	492'013	200'952	231'667	40'190	85'594	357'451	239'828	
Flüelen	541'966	191'080	350'886	0	203'383	0	44'665	248'048	56'968	
Göschenen	0	0	0	16'530	0	3'306	9'900	13'206	13'206	
Gurtellen	22'000	14'676	7'324	29'039	20'000	5'808	12'848	38'656	23'980	
Hospental	0	0	0	0	0	0	4'545	4'545	4'545	
Isenthal	0	0	0	17'056	0	3'411	11'678	15'089	15'089	
Realp	0	0	0	0	0	0	3'330	3'330	3'330	
Schattdorf	1'105'618	753'700	351'918	14'232	256'594	2'846	112'618	372'059	-381'642	
Seedorf	383'213	167'051	216'162	39'548	60'111	7'910	41'267	109'288	-57'764	
Seelisberg	0	0	0	4'575	0	915	15'346	16'261	16'261	
Silenen	239'207	128'379	110'828	83'643	60'000	16'729	49'390	126'118	-2'261	
Sisikon	229'852	80'814	149'038	0	44'217	0	8'865	53'082	-27'732	
Spiringen	42'252	11'293	30'959	23'842	11'667	4'768	18'923	35'358	24'065	
Wassen	0	0	0	19'658	0	3'932	9'653	13'585	13'585	
Unterschächen	0	0	0	0	0	0	15'863	15'863	15'863	
Total	5'152'287	2'481'015	2'671'271	1'206'979	1'424'383	241'396	807'000	2'472'779	-8'236	
Prozentsatz	100%	48%	52%		27.6%	4.7%	15.7%	48.0%		
Kosten/Fall	89'355	43'028	46'327							

Die Gemeinde Bürglen würde durch die neue Regelung stärker belastet. Bürglen hatte im 2014 keinen Fall in einem Heim, welcher zu 100 Prozent finanziert werden musste, aber einige Schülerinnen und Schüler in der Sonderschule Uri. Schattdorf hingegen würde entlastet, weil Schattdorf im 2014 sechs Schülerinnen und Schüler in einem Heim unterbringen musste, deren Kosten die Gemeinde zu 100 Prozent zu tragen hatte.

4.5 Wertung des Finanzierungsvorschlags

Wie bereits im 1. Vorschlag im Bericht vom 31. März 2015 führt die Neuregelung zu finanziellen Verschiebungen zwischen den Gemeinden. Durch beide Vorschläge wird das Risiko der übermässigen Belastung einer einzelnen Gemeinde durch einen Einzelfall stark reduziert. Der Solidaritätsbeitrag führt dazu, dass der aufzuwendende Betrag zwischen den einzelnen Jahren weniger stark schwankt.

Im Vergleich mit dem Finanzierungsvorschlag im ersten Bericht werden die Gesamtkosten besser auf alle Gemeinden verteilt.

5 Vernehmlassung und Vernehmlassungsfragen

Die Vernehmlassung dauert vom 9. September bis 31. Oktober 2015.

Sie erleichtern uns die Antwort, wenn Sie sich bei der Beantwortung an den nachstehenden Frageraster (siehe dazu auch Formular auf dem Internet unter www.ur.ch > Aktuelles > Vernehmlassungen) halten:

Allgemeine Bemerkungen

Fragen

1. Welche Meinung haben Sie zum neuen Vorschlag? Sind Sie damit einverstanden?

Ja Nein Bemerkung

2. Wie werten Sie den neuen Vorschlag im Vergleich zum Vorschlag im ersten Bericht?

besser gleichwertig schlechter Bemerkung

3. Haben Sie weitere Bemerkungen und Anliegen?

Richten Sie Ihre Antwort bis 31. Oktober 2015 in digitaler Form mit dem dafür vorgesehenen Formular an:

Bildungs- und Kulturdirektion
Vernehmlassung Finanzierung Sonderschulung
Klausenstrasse 4
6460 Altdorf

peter.horat@ur.ch

Zur Vernehmlassung eingeladen werden:

- Gemeinderäte
- Schulräte und Kreisschulräte der Volksschule
- Politische Parteien
- Konferenz der Behindertenorganisationen (KoBUR)
- stiftung papilio
- Vereinigung Schulleiterinnen und Schulleiter Uri (VSL)
- Verein Lehrerinnen und Lehrer Uri (LUR)

2. Bericht: Vorschlag für die zukünftige Finanzierung der Sonderpädagogik



BILDUNGS- UND KULTURDIREKTION