

Beatrice Kronenberg
Adrian Ritz
Christian Bolliger
Marius Féraud

**Evaluation der Finanzierung mit
leistungsabhängigen Pauschalen
für die St. Galler Sonderschulen**

Zitieren als: Kronenberg, Beatrice; Ritz, Adrian; Bolliger, Christian; Féraud, Marius (2017).
Evaluation der Finanzierung mit leistungsabhängigen Pauschalen für die St. Galler
Sonderschulen. Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität
Bern: Vol. 67. Bern: KPM-Verlag

KPM-Schriftenreihe Nr. 67

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Rudolf Blankart

Prof. Dr. Claus Jacobs

Prof. Dr. Andreas Lienhard

Prof. Dr. Doina Radulescu

Prof. Dr. Adrian Ritz

Prof. Dr. Fritz Sager

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. bei den Autoren.

Beatrice Kronenberg

Adrian Ritz

Christian Bolliger

Marius Féraud

**Evaluation der Finanzierung
mit leistungsabhängigen Pauschalen
für die St. Galler Sonderschulen**

KPM-Verlag

Bern

Beatrice Kronenberg ist ehemalige Direktorin der Stiftung Schweizer Zentrum für Heilpädagogik (SZH).

Prof. Dr. Adrian Ritz ist Dozent und Mitglied der Geschäftsleitung am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Christian Bolliger ist Projektleiter bei Büro Vatter, Politikforschung & -beratung.

Marius Féraud ist Mitarbeiter bei Büro Vatter, Politikforschung & -beratung.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Evaluation der Finanzierung mit leistungsabhängigen Pauschalen für die St. Galler Sonderschulen

Kronenberg Beatrice ; Ritz Adrian ; Bolliger Christian ; Féraud Marius
Bern 2017
ISBN 978-3-906798-66-0

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2017 by KPM-Verlag Bern

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

EINLEITUNGSWORTE DER AUFTRAGGEBER

Esther Rohner¹ und Kuno Schedler²

Ausgangslage

Die „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen“ (NFA) trat in der Schweiz auf den Januar 2008 in Kraft. Sie brachte für die Sonderschulen eine Neuzuständigkeit der Kantone, sowohl für die Finanzierung wie auch für die Organisation der heilpädagogischen Institutionen. Die Invalidenversicherung zog sich zurück, die Kantone konnten sich seither neu organisieren.

Im Kanton St. Gallen führte dies zu einer Neubeurteilung der Situation. Die bisherige Finanzierung der Sonderschulen und Sonderschulheime basierte auf dem System der Aufwanddeckung: Anfangs Jahr reichten die Institutionen ihre Budgets ein, und der Kanton finanzierte die tatsächlichen Aufwendungen im Rahmen dieser Budgets. Da über die Jahre immer wieder kleine (zum Teil individuelle) Anpassungen vorgenommen worden waren, wurde das System immer unübersichtlicher – und damit auch ungerechter. Die Unterschiede im Verhältnis von Kosten und Leistungen waren zwischen den Institutionen teilweise enorm, und oft konnten keine objektiven Erklärungen für diese Abweichungen gefunden werden. Es bleibt zu vermuten, dass sie nicht selten das Resultat des „besseren Verhandelns“ mit dem Kanton waren.

Daher entschied sich der Kanton St. Gallen für einen neuen Weg. Für gleiche Leistungen soll zukünftig auf dem ganzen Kantonsgebiet gleichviel bezahlt werden. Zwischen 2009 und 2014 entwickelten die kantonale Verwaltung und das Institut für Systemisches Management und Public Governance (IMP-HSG) gemeinsam, und in offener Zusammenarbeit mit den Institutionen, ein Finanzierungsmodell auf Grundlage behinderungsabhängiger Leistungspauschalen. Das neue Modell kennt drei Pauscha-

¹ Esther Rohner ist die Leiterin der Abteilung Sonderpädagogik im Amt für Volksschulen des Kantons St.Gallen.

² Kuno Schedler ist Professor für Public Management an der Universität St.Gallen und als externer Experte im Projekt engagiert.

len: Die Pauschale „Schule“ (mit Transport), die Pauschale „Wohnen“ (mit Transport) und die Infrastrukturpauschale. Schule und Wohnen werden im ganzen Kanton – abgestuft in drei Bedarfsstufen – einheitlich entschädigt. Da die Infrastruktur der Institutionen grosse Unterschiede aufweist (vom Bauernhof bis zur Stahl-Glas-Konstruktion), wird sie entsprechend unterschiedlich als Grundausstattung finanziert. Die grundlegende Idee ist das „Taxameter-Modell“ der Finanzierung: Eine Kombination aus Sockel-Finanzierung (für die Infrastruktur) und Pauschale je Präsenztag in der Schule bzw. im Internat.

In der Vorbereitungsphase bis 2014 wurde das Modell mehrfach umgestaltet. Zwei Institutionen erklärten sich bereit, in den Jahren 2012-2013 das Modell in Pilotprojekten zu testen. Dies war ein enormer Zusatzaufwand, denn viele Fragen konnten erst beantwortet werden, nachdem der Testlauf einmal lief. Wie sollen die Abrechnungen genau strukturiert sein? Welche Absenzen können dem Kanton verrechnet werden? Wie ist genau die Präsenztage-Erfassung zu machen? Welche Zahlungen fallen unter die Infrastruktur-Pauschale, welche sind Overhead? Usw.

Pauschalen lassen sich auf zwei Arten berechnen:

- Die „einfache“ Variante nimmt den effektiven Aufwand einer Institution als Grundlage und dividiert ihn durch die geplante Anzahl Kalendertage. Dies hat zur Folge, dass für jede Institution ein eigener Preis berechnet wird, der auf den tatsächlichen Aufwendungen basiert. Dies ist für die Institution mit weniger Risiko verbunden, wird aber als weniger gerecht empfunden.
- Die „aufwändige“ Variante versucht, für gleiche Leistungen im ganzen Kanton gleiche Pauschalen zu berechnen. Dies führt unweigerlich zu „Gewinnern“ und „Verlierern“: Wer bisher kostengünstig gearbeitet hat, profitiert von diesem System. Wer bisher hohe Kosten aufwies, wird mit diesem System unter finanziellen Druck geraten. Der Kanton St. Gallen hat sich aus Gründen der Gerechtigkeit für diese Variante entschieden.

Seit dem 1. Januar 2015 wird nach dem neuen Modell finanziert. Das bringt eine Reihe neuer Herausforderungen mit sich. Die Institutionen

rechnen tatsächliche Präsenztage ab, was die Erfassung dieser Tage zu einem zentralen Prozess macht. Öffnungszeiten und Ferienregelungen bekommen einen „ökonomischen Anstrich“. Wenn die Kosten den Erlös übersteigen, besteht die Gefahr eines Verlustes, der – sofern keine Reserven im neu geschaffenen Schwankungsfonds liegen – vom Träger übernommen werden muss. Schulleitung und Administration müssen enger zusammenarbeiten, da Entscheidungen im Schulbereich finanzielle Auswirkungen haben. Nicht zuletzt sind die Vorstände der Träger (Verein oder Stiftung) gefordert, ihre strategische Führungsrolle stärker wahrzunehmen als bisher.

Der Kanton seinerseits übernimmt neue Aufgaben in der Steuerung, Finanzierung und Aufsicht der Institutionen. Die bisherige detaillierte Budget- und Rechnungsprüfung entfällt, damit auch die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Ausgaben der Institutionen. Die grössere Autonomie der Institutionen bringt einen partnerschaftlichen Austausch auf strategischer Ebene, beispielsweise mit einem jährlichen Controlling-Gespräch zwischen Kanton und Institution. Kennzahlen erlauben Benchmarks, die den Institutionen zur eigenen Interpretation zur Verfügung gestellt werden. Nicht zuletzt hat sich die Ebene des Verhandeln verlagert: Waren bisher die Institutionen je für sich im Gespräch mit dem Kanton, so sitzt heute der VPS (Verband der Sonderschulträger) dem Bildungsdepartement gegenüber, denn es gilt, gerechte kantonsweite Regelungen zu finden.

Das Projekt ist ein Beispiel für eine langjährige Entwicklungs- und Lernpartnerschaft, die eine sehr konkrete praktische Wirkung erzeugt. Ein konzeptioneller Ansatz aus der Theorie („Taxameter-Modell“) wird für die praktische Anwendung weiterentwickelt, woraus sich wiederum Erkenntnisse für die Theorie ableiten lassen.

Die vorliegende Evaluation

Wie im Projektauftrag vorgesehen, wurde das Projekt während der Einführungsphase von einem externen, unabhängigen Evaluationsteam analysiert. Dabei sollten sowohl pädagogische wie betrieblich-organisatorische Aspekte untersucht werden.

Systematische Untersuchungen solcher und ähnlicher Reformen im Sonderschulwesen sind selten. Hervorzuheben ist beispielsweise die Dissertation von Fridolin Bossard (2016) oder – noch aus der Zeit vor dem NFA – die Arbeit von Barbara Zutter Baumer (2003). Es darf daher vermutet werden, dass ein gewisses Interesse am St. Galler Modell und seinen ersten Auswirkungen auf die Praxis besteht.

Zentral ist für uns dabei der Umstand, dass die Evaluation zu einem Zeitpunkt erfolgte, in dem das ganze System (also die Institutionen ebenso wie die kantonale Verwaltung) gerade erst angefangen hatte, mit dem neuen Modell zu arbeiten. Vieles ist noch neu, ungewohnt und verunsichernd. Vieles führt zu Zusatzabklärungen, vermeintlichen Fehlern und Missverständnissen. Dennoch müssen Lerneffekte frühzeitig erfasst werden, denn das neue Modell soll 2018 in einer angepassten Variante in den definitiven Betrieb gehen.

Wie geht es weiter?

Die Evaluation wurde von der Geschäftsleitung des Bildungsdepartements zur Kenntnis genommen. Der zuständige Bildungsdirektor, Regierungsrat Stefan Kölliker, schreibt: „Insgesamt stelle ich fest, dass das Finanzierungsmodell im Grundsatz gut funktioniert und auf eine hohe Akzeptanz stösst, wenn auch die konkrete Umsetzung in der aktuellen Übergangsphase eine Reihe von Problemen mit sich bringt.“ (Kölliker, 2017, p. 1) Er hat sie zum Anlass genommen, einige Handlungsfelder für die Überprüfung des Modells zu definieren, die bis Ende 2017 bearbeitet sein sollten (Kölliker, 2017):

- Vereinfachung der Leistungserfassung: Nicht die Erfassung der Präsenztage an sich wird hinterfragt, sondern die als kompliziert und einschränkend empfundenen Abrechnungsregeln.
- Verbuchung und Handhabung der Schwankungsfonds: Zu prüfen sei die Art der Verbuchung, die Regelung der Entnahmen sowie die Höhe der Deckelung der beiden Fonds.
- Höhe der Pauschalen bzw. Pauschalen-Elemente: Sämtliche Pauschalen-Elemente sind zu prüfen, nachdem nun mit den Jahren

2015 und 2016 konkrete Abrechnungen nach dem neuen Modell vorliegen, die ein präziseres Bild der Situation ergeben.

- Bewältigung des Kulturwandels. Auf beiden Seiten – also sowohl bei den Institutionen wie auch in der zuständigen kantonalen Verwaltung – soll noch bewusster die gedankliche Umstellung auf das neue Modell gefördert werden.
- Benchmark / Kennzahlen: Um sich besser vergleichen zu können, benötigen die Institutionen betriebswirtschaftliche Kennzahlen. Diese sollen gemeinsam mit dem Verband der Träger der Sonderschulen erarbeitet werden.

Die Evaluation hat somit einige Handlungsfelder aufgedeckt, in denen Verbesserungen möglich sind. Gleichzeitig hat sie aber auch deutlich gemacht, dass das Anliegen der gerechteren (leistungsabhängigen) Verteilung der kantonalen Finanzen erfüllt. Daraus entsteht auch bei den betroffenen Institutionen eine grundsätzlich positive Haltung gegenüber dem Modell. Das „Was“ scheint unbestritten, am „Wie“ muss noch gearbeitet werden.

Dank

Unser Dank geht an das Evaluationsteam, dem es gelungen ist, innert kurzer Zeit eine aktuelle Aufnahme des Projektes vorzunehmen. Gleichzeitig und vor allem gilt unser Dank auch den beteiligten heilpädagogischen Institutionen des Kantons St. Gallen sowie der kantonalen Verwaltung, die sich gemeinsam auf den Weg gemacht haben, um ein gerechteres und leistungsabhängiges Finanzierungsmodell zu entwickeln und einzuführen. Es wurde viel und intensiv gearbeitet, dass all dies möglich ist, was nun vorliegt.

Literaturhinweise

- Bossard, Fridolin (2016). Umgang von Leitungspersonen mit Multirationalität in pluralistischen Organisationen. Fallbeispiel der Sonderschulen in einem Schweizer Kanton. Bern: Paul Haupt.
- Kölliker, S. (2017, 6. April 2017). [Evaluation der Finanzierung von Sonderschulen mit leistungsabhängigen Pauschalen: Information zu den Ergebnissen und weiteres Vorgehen].
- Zutter Baumer, Barbara (2003). Heilpädagogik und New Public Management: Ein Plädoyer für reflektierte Leistungsvereinbarungen. Luzern: Schweizerische Zentralstelle für Heilpädagogik.

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNGSWORTE DER AUFTRAGGEBER	V
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	XIII
TABELLENVERZEICHNIS	XIV
ANHANGSVERZEICHNIS.....	XV
ZUSAMMENFASSUNG	XVI
1 EINLEITUNG	1
1.1 Projektorganisation.....	1
1.2 Auftrag und Fragen der Evaluation	2
1.3 Vorgehen und Evaluation	3
1.3.1 Arbeitsschritte	3
1.3.2 Aussagekraft und Interpretation der Ergebnisse	5
1.4 Kontext der Evaluation	6
2 DAS FINANZIERUNGSMODELL.....	7
2.1 Angestrebte Wirkungen und Ansprüche an das Modell.....	7
2.1.1 Systemwechsel der Finanzierung	7
2.1.2 Ziele des Kantons	8
2.1.3 Vom Finanzierungsmodell zu erfüllende Anspruchskriterien (Evaluationskriterien)	9
2.2 Wesentliche Merkmale des Finanzierungsmodells	12
2.2.1 Überblick	12
2.2.2 Bedarfsstufen für Schule und Betreuung	14
2.2.3 Ermittlung von Präsenztagen	16
2.2.4 Pauschale Schule	17
2.2.5 Pauschale Wohnen	18
2.2.6 Pauschale Transport.....	19
2.2.7 Pauschale Infrastruktur	20
2.3 Finanzielle Rahmenbedingungen	21
2.3.1 Finanzierungsgrundlagen der Sonderschulen.....	22
2.3.2 Relative Bedeutung der einzelnen Pauschalen.....	22
2.3.3 Übergangsregelung.....	24
2.3.4 Kantonale Beiträge an die Sonderschulen	25
2.3.5 Abschlüsse der Sonderschulen 2015 (Übergangsregelung)	26
2.3.6 Fazit und Ausblick.....	30
2.4 Weitere Rahmenbedingungen.....	32
2.4.1 Rechtliche Grundlagen der kantonalen Steuerung	32
2.4.2 Planerische Rahmenbedingungen der Sonderschulen	32
2.4.3 Veränderungen der Sonderschullandschaft.....	34
2.5 Sonderschulen im Kanton St. Gallen.....	36

3	ERGEBNISSE: ERFAHRUNGEN DER INVOLVIERTEN AKTEURE	38
3.1	Steuerung der Einrichtungen und Umsetzung des Finanzierungsmodells	39
3.1.1	Ergebnisse der Kurzbefragung	39
3.1.2	Zweckmässigkeit der Unterscheidung von vier Pauschalen	40
3.1.3	Klarheit der Spielregeln.....	41
3.1.4	Transparenz bezüglich Leistungen und Finanzen.....	42
3.1.5	Verwaltungsaufwand.....	44
3.1.6	Umsetzbarkeit	45
3.2	Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit	46
3.2.1	Ergebnisse der Kurzbefragung	46
3.2.2	Pädagogische Qualität.....	47
3.2.3	Fallgerechtigkeit: Gleichbehandlung und Unterschiede	50
3.3	Autonomie und Kultur der Einrichtungen.....	54
3.3.1	Ergebnisse der Kurzbefragung	54
3.3.2	Gewährung ökonomischer Autonomie	55
3.3.3	Konzeptionelle Entwicklungen (Innovation).....	58
3.3.4	Unterschiedliche Heimkulturen und Philosophien	59
3.3.5	Stärkung des Kostenbewusstseins	60
3.4	Bilanz der Ergebnisse aus Sicht der Akteure	61
3.4.1	Bilanz aus Sicht der Sonderschulen.....	61
3.4.2	Bilanz aus Sicht des Kantons.....	63
4	DISKUSSION, ANREGUNGEN UND GESAMTFAZIT	66
4.1	Gesamtfazit aus Sicht des Evaluationsteams	66
4.2	Diskussion der einzelnen Modellkomponenten	71
4.2.1	Zähleinheit Präsenztag	75
4.2.2	Tarife.....	76
4.2.3	Element Overhead, Dienste, Sachaufwand	77
4.2.4	Pauschale Wohnen	79
4.2.5	Pauschale Transport.....	80
4.2.6	Pauschale Infrastruktur	81
4.2.7	Gedeckelte Schwankungsfonds.....	82
4.3	Diskussion übergeordneter Themenbereiche.....	84
4.3.1	Abstufung Bedarfsstufen.....	87
4.3.2	Pauschale Schule	88
4.3.3	Modell an sich	89
4.3.4	Modelleinführung	90
4.3.5	Rahmenbedingungen.....	93
	QUELLENVERZEICHNIS	94
	ANHANG A: GRUPPENGESPRÄCHE.....	95
	ANHANG B: BEFRAGUNG DER SCHULLEITUNGEN: FRAGEBOGEN.....	99

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Relative Bedeutung der Pauschalen und ihrer Elemente, 2015.....	23
Abbildung 2: Jahresergebnisse 2015 der Sonderschulen, in Tausend CHF.....	27
Abbildung 3: Jahresergebnisse 2015 vor Ausgleichszahlung, pro Sonderschüler, in Tausend CHF	29
Abbildung 4: Steuerung und Umsetzung aus Sicht der Schulleitungen.....	40
Abbildung 5: Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit aus Sicht der Schulleitungen	47
Abbildung 6: Autonomie und Kultur der Einrichtungen aus Sicht der Schulleitungen.....	55

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Zuordnung verschiedener Schulen zu den Bedarfsstufen.....	15
Tabelle 2:	Kantonale Beiträge an die Sonderschulen, 2013 und 2015	26
Tabelle 3:	Überblick über die St. Galler Sonderschulen.....	37
Tabelle 4:	Zusammenfassende Bilanz aus den Fokusgruppengesprächen	65
Tabelle 5:	Behauptete Auswirkungen verschiedener Modellkomponenten auf die Themenfelder der Evaluation (Akteurssicht)	73
Tabelle 6:	Behauptete Auswirkungen übergeordneter Aspekte auf die Themenfelder der Evaluation (Akteurssicht).....	85

ANHANGVERZEICHNIS

Anhang A: Gruppengespräche 95

Anhang B: Befragung der Schulleitungen: Fragebogen 100

ZUSAMMENFASSUNG

Der Kanton St. Gallen hat im Jahr 2015 für die 20 dort bestehenden Sonderschulen unter privater Trägerschaft ein neues Finanzierungsmodell eingeführt. Die Sonderschulen werden nicht mehr nach dem System der Budgetgenehmigung und nachträglichen Defizitdeckung finanziert, sondern über Leistungspauschalen, die sich an der Anzahl der Präsenztage und einem im Voraus berechneten durchschnittlichen, je nach Schultyp unterschiedlichen Aufwand orientieren.

Vorgehen der Evaluation

Im Herbst 2016 ist das neue Finanzierungsmodell einer externen Evaluation unterzogen worden. Um die Erfahrungen und Einschätzungen der involvierten Akteure zu erheben, hat das Evaluationsteam sechs Gruppengespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Sonderschulen und ihren Trägerschaften sowie ein Gruppengespräch mit Vertreterinnen und Vertretern des Bildungsdepartements durchgeführt. Zusätzlich wurden die Schulleitungen im Rahmen einer Kurzumfrage schriftlich befragt. Ergänzend wurden die bestehenden Grundlagendokumente des Finanzierungsmodells berücksichtigt sowie Analysen zur Entwicklung der finanziellen Situation durchgeführt.

Gesamtbilanz

Dem Kanton St. Gallen ist es mit dem Finanzierungsmodell gelungen, seine bestehenden Probleme bei der Steuerung der Sonderschulen zu entschärfen. Eine stärker prospektiv (Leistungspauschalen) als retrospektiv (Defizitdeckung) ausgerichtete Finanzierung basierend auf Leistungselementen erlaubt sowohl dem Leistungsfinanzierer (Kanton) als auch dem Leistungserbringer (Sonderschulen) eine stärker eigenverantwortliche wie ergebnisorientierte Führung der Sonderschulen. Der Kulturwandel in diese Richtung ist aus Sicht des Evaluationsteams fortzuführen, gewährleistet er doch, dass die Sonderschulen im Kanton St. Gallen künftig besser aufgestellt sind, wenn der politische Verteilungskampf um staatliche Mittel härter werden sollte. Zu den drei mit der Einführung des neuen Finanzierungsmodells angestrebten Zielen zieht das Evaluationsteam folgende Bilanz:

-
- Für den Kanton transparenter und damit steuerbarer bezüglich Leistungen und Finanzen: Das Bildungsdepartement erhält gegenüber vorher eine grössere Transparenz und Übersicht darüber, für welche definierten Leistungen er die Sonderschulen finanziell entschädigt. Damit kann es das Sonderschulwesen und die Mittelverteilung besser steuern.
 - Verbesserte, aber noch optimierbare Gleichbehandlung: Es kann davon ausgegangen werden, dass sich mit dem Modell die Gleichbehandlung der Schulen und mithin die Einzelfallgerechtigkeit gegenüber den Schülerinnen und Schülern verbessern lässt, weil Einzelverhandlungen zwischen Schulen und Kanton wegfallen und der Kanton mit der Einführung des Finanzierungsmodells zahlreiche Mindeststandards festgelegt hat.
 - Verwaltungsaufwand des Kantons noch nicht abschätzbar: Mit dem Systemwechsel sind zwar bestehende Verwaltungsaufgaben weggefallen, aber auch neue dazu-gekommen. Ob der Verwaltungsaufwand für den Kanton schlussendlich geringer ist als vor dem Systemwechsel, kann noch nicht abschliessend beurteilt werden.

Diese Ziele des Kantons konnten somit teilweise erreicht werden. Insofern ist die Einführung des Finanzierungsmodells, soweit es sich zum jetzigen Zeitpunkt bereits beurteilen lässt, ein Erfolg. Mögliche längerfristige Systemeffekte und insbesondere allfällige Fehlanreize sind jedoch im Auge zu behalten.

Die Sonderschulen beurteilen das neue Finanzierungsmodell kontrovers, wobei bezogen auf die an das Modell formulierten Anspruchskriterien die kritischen Beurteilungen überwogen. Der Schritt von einem Defizitdeckungsmodell zu einem Modell mit grosser finanzieller Eigenverantwortung verlangt den Sonderschulen nicht nur betrieblich-organisatorische Anpassungen ab, sondern erfordert einen Kulturwandel, der mehrere Jahre in Anspruch nehmen dürfte. Die im Vergleich zum vorherigen Defi-

zitdeckungsmodell grössere finanzielle Unsicherheit hat bei den Sonderschulen zu Verunsicherung und einer zurückhaltenden Ausgabenpolitik geführt. Sie investierten 2015 pro Sonderschülerin und Sonderschüler weniger Geld als 2013, obwohl ihnen mehr kantonale Mittel zur Verfügung standen. Verstärkt wurde die Verunsicherung durch die noch bestehenden Unsicherheiten über die Situation nach Ablauf der finanziellen Übergangsregelung (ab 2018). Diese Verunsicherung ist auch ein wesentlicher Grund dafür, dass Sonderschulvertreterinnen und -vertreter im Finanzierungsmodell ein Risiko für die pädagogische Qualität sehen, obwohl dieses an und für sich qualitätsneutral ist. Hinzu kommt der verbreitete Eindruck, dass nicht alle Fallgruppen bedarfsgerecht finanziert werden, was sich für die betroffenen Gruppen ebenfalls negativ auf die Qualität auswirken könnte. Die Sonderschulen formulierten basierend auf ihren bisherigen Erfahrungen weitere Kritikpunkte an verschiedenen Modalitäten des Finanzierungsmodells.

Anregung von Anpassungen

Basierend auf diesen Kritikpunkten und eigenen Überlegungen aus betrieblich-organisatorischer und pädagogischer Perspektive kommt das Evaluationsteam zum Schluss, dass beim St. Galler Finanzierungsmodell der Sonderschulen noch Verbesserungspotenziale bestehen. Die vom Evaluationsteam angeregten Anpassungen zielen mehrheitlich auf technische Justierungen am Modell, auf eine Entlastung vom Verwaltungsaufwand und auf eine Reduktion kantonaler Kontrollen, die sich mit dem Modellanspruch der Autonomie nicht gut vereinbaren lassen. Die zur Diskussion gestellten Massnahmen dürften einen Beitrag dazu leisten, das Vertrauen der Sonderschulen ins neue Finanzierungsmodell zu stärken. Es erscheint aber ebenso wichtig, dass der Kanton und die Sonderschulen gestützt auf die Erkenntnisse dieser Evaluation den in der Erarbeitungsphase konstruktiven Dialog während der Umsetzungsphase fortsetzen. Das Evaluationsteam empfiehlt somit dem Kanton, den eben erst begonnenen Kulturwandel der Sonderschulen weiterhin aktiv zu begleiten und zu unterstützen.

1 EINLEITUNG

Der Kanton St. Gallen hat im Jahr 2015 für die 20 dort bestehenden Sonderschulen³ unter privater Trägerschaft ein neues Finanzierungsmodell eingeführt. Die Sonderschulen werden nicht mehr nach dem System der Budgetgenehmigung und nachträglichen Defizitdeckung finanziert, sondern über Leistungspauschalen, die sich an der Anzahl der Präsenztage und einem im Voraus berechneten durchschnittlichen, je nach Schultyp unterschiedlichen Aufwand orientieren.

1.1 Projektorganisation

Nach gut einem Jahr Praxis hat das Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen (BLD) das Institut für Systemisches Management und Public Governance (IMP) der Universität St. Gallen mit der Organisation einer Evaluation beauftragt. Dieses hat dem Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (Prof. Adrian Ritz) und dem Schweizer Zentrum für Heil- und Sonderpädagogik (Dr. Beatrice Kronenberg) den Auftrag gegeben, das neue Finanzierungsmodell aus betrieblich-organisatorischer sowie pädagogischer Perspektive zu evaluieren. Das Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, wurde von den beiden unabhängigen Experten für die operative Projektleitung sowie die Datenerhebung und -auswertung aus betrieblich-organisatorischer Sicht ins Evaluationsteam einbezogen.

Eine Steuergruppe, bestehend aus Kuno Schedler (Leitung), Esther Rohner (Leiterin Abteilung Sonderpädagogik des BLD) sowie Marcel Koch (Präsident des Verbands privater Sonderschulträger, VPS) begleitete des Mandat.

³ Der Begriff „Sonderschulen“ umfasst in diesem Bericht die Gesamtheit aller sonderpädagogischen Institutionen (Tagessonderschulen, Sonderschulinternate, Internat ohne Schulbetrieb).

1.2 Auftrag und Fragen der Evaluation

Der Projektauftrag des Bildungsdepartements vom 2. Mai 2016 umfasst eine erste Bilanz zu den Erfahrungen der involvierten Akteure (Sonderschulen, BLD) sowie wo angezeigt die Formulierung von Anregungen für Anpassungen in der Umsetzung. Im Vordergrund der Evaluation stehen zwei Themenbereiche mit folgenden Fragen:

Zweckmässige Umsetzung:

1. Wie wird die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags gemäss Volksschulgesetz, die Leistungen der Sonderschulen mit Pauschalen zu finanzieren, in Bezug auf die betriebliche und organisatorische Zweckmässigkeit generell beurteilt?
2. Wie wird die Umsetzung des Modells „Leistungsabhängige Pauschalen“ in Bezug auf die Veränderungen, Abläufe, Auswirkungen usw. beurteilt?
3. In welchen Bereichen betreffend die Umsetzung der leistungsabhängigen Pauschalen gibt es Verbesserungspotenzial – was funktioniert gut, was nicht?

Angemessene Qualität:

4. Stellt diese Umsetzung der leistungsabhängigen und pauschalierten Finanzierung sicher, dass in den Sonderschulen eine angemessene pädagogische Qualität erbracht werden kann?

Nicht Gegenstand des Mandats war die grundsätzliche Fragestellung, ob es sinnvoll ist, die Sonderschulen auch künftig nach diesem Modell zu finanzieren oder nicht. Ebenfalls nicht zu evaluieren waren die Übergangsregelungen, mit denen der Systemwechsel in den Jahren 2015 bis 2017 für die Sonderschulen finanziell abgedeckt wird.

1.3 Vorgehen und Evaluation

Die Evaluation wurde in allen Arbeitsschritten in enger Partnerschaft der betrieblich-organisatorischen Experten und der heilpädagogischen Expertin umgesetzt. Gemäss der Empfehlung im Auftrag bildeten Gespräche mit funktionsbezogenen Fokusgruppen den wichtigsten Bestandteil der Informationserhebung. Daraus folgt, dass die Resultate der Evaluation stark auf den erfahrungsbasierten Einschätzungen der involvierten Personen in den Sonderschulen und beim Bildungsdepartement beruhen. Die Kernaufgabe des Evaluationssteams bestand erstens in der Erhebung und zusammenfassenden Darstellung dieser teils kontroversen Einschätzungen. Zweitens war eine analytische Auseinandersetzung mit diesen Einschätzungen, den vorgebrachten Begründungen sowie dem Modell selbst vonnöten, um die Plausibilität beurteilen zu können.

1.3.1 Arbeitsschritte

Die Evaluation dauerte von Juli 2016 bis Januar 2017 und beinhaltete folgende Arbeitsschritte:

- *Startphase*: Die Startphase diente dazu, das neue Finanzierungsmodell zu verstehen und den Vorgehensplan zu konkretisieren. Dies wurde ermöglicht durch Aktenstudium, eine Kick-off-Sitzung mit Vertreterinnen und Vertretern des BLD, des IMP und des VPS sowie eine weitere Arbeits- und Informationssitzung im Beisein einer Vertreterin der Abteilung Sonderpädagogik. Wichtige schriftliche Grundlagen der Evaluation bildeten die rechtsverbindlichen Grundlagen des Finanzierungsmodells. Hierzu zählen insbesondere das Sonderpädagogik-Konzept sowie das dazugehörige Handbuch zur operativen Umsetzung der Pauschalen für die Sonderpädagogik mit ergänzenden Detaildokumenten (z. B. Tarifblatt). Von Relevanz waren auch die Bestimmungen in den übergeordneten Erlassen, welche die Sonderschulen betreffen, namentlich im

Volksschulgesetz des Kantons St. Gallen (VSG), der Sonderschulverordnung und in der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE). Weiter wurden der Evaluation amtliche Dokumente zugänglich gemacht, die Informationen über die Sonderschulen, Controlling- und Abrechnungsprozesse sowie über die finanzielle Situation und die Abgeltungen der Sonderschulen enthalten. Ergänzend stellte das BLD dem Evaluationsteam Finanzdaten zum Sonderschulwesen zur Verfügung.

- *Schriftliche Kurzbefragung*: Um ein erstes Stimmungsbild darüber zu gewinnen, wie die Sonderschulen das neue Finanzierungsmodell beurteilen, wurde im Oktober 2016 eine schriftliche Kurzbefragung bei den Schulleitungen durchgeführt. Ziel war es, pro Sonderschule eine erste Einschätzung zu erhalten. In der Umfrage wurden Anspruchskriterien ans Finanzierungsmodell thematisiert, die vom Bildungsdepartement bei dessen Entwicklung formuliert worden waren (vgl. Abschnitt 2.1.3). Die Auswertungen umfassten auch statistische Vergleiche verschiedener Gruppen von Sonderschulen (Gliederung nach Zielgruppen, Anzahl Sonderschülerinnen und Sonderschüler). Es zeigten sich wenig systematische Zusammenhänge, sodass in diesem Bericht auf die Darstellung dieser Gruppenvergleiche verzichtet wird.
- *Fokusgruppengespräche*: Gestützt auf die Auswertungen wurden im November 2016 insgesamt sieben Fokusgruppengespräche durchgeführt. In drei Gesprächsgruppen wurden alle Schulleitungen berücksichtigt. Weiter fanden zwei Gruppengespräche mit insgesamt 16 Finanzverantwortlichen sowie ein Gruppengespräch mit Vertretern der Trägerschaften (Stiftungen, Vereine) statt. Ein Gruppengespräch wurde mit Vertreterinnen und Vertretern des Bildungsdepartements durchgeführt. Ziel der Gespräche war es, das Stimmungsbild zu vertiefen

und die Begründungen der Akteure für die Einschätzung der Stärken und Schwächen des Modells zu gewinnen.

- *Auswertungsarbeiten:* Im Anschluss daran wurden die Gespräche ausgewertet und die Ergebnisse in Entwurfsform formuliert. Schlussfolgerungen und Anregungen für Anpassungen wurden im Rahmen eines teaminternen Workshops diskutiert und entwickelt. Der Schlussberichtsentwurf wurde Ende 2016 der Steuergruppe zugänglich gemacht und an einer gemeinsamen Sitzung im Januar 2017 besprochen. Die sich aus den eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen und dieser Besprechung ergebenden Inputs wurden bei der Bereinigung des Berichts verarbeitet.

1.3.2 Aussagekraft und Interpretation der Ergebnisse

Diese Evaluation stützt sich primär auf die Äusserungen von Personen, die in die Anwendung des neuen Finanzierungsmodells direkt involviert sind. Die *in Kapitel 3* beschriebenen Ergebnisse geben somit primär *Wahrnehmungen des neuen Finanzierungsmodells und seines Funktionierens* wieder, die nicht einen absoluten Wahrheitsanspruch erheben und sogar widersprüchlich sein können. Das hieraus resultierende Stimmungsbild hat für eine erste Bilanz dieses Modells einen Eigenwert, indem es wiedergibt, inwieweit das neue Finanzierungsmodell bei den Akteuren „angekommen“ ist. Diese Information ist für das BLD relevant, weil ein erfolgversprechender Systemwechsel besser mit und nicht gegen die betroffenen Akteure umgesetzt werden kann und weil sie Hinweise darauf gibt, inwieweit die Einführung noch zusätzlichen Begleit- und Erklärungsaufwand erfordert. Andererseits ist dieses Stimmungsbild bei der Diskussion eines möglichen Anpassungsbedarfs am Modell kritisch auf seine Plausibilität hin zu überprüfen. Diese *Analyse der Akteureinschätzungen und des Modells aus evaluatorischer Sicht und die Herleitung von Anregungen für Verbesserungsmaßnahmen* erfolgen in *Kapitel 4* des Berichts.

1.4 Kontext der Evaluation

Zum Zeitpunkt der Evaluation bestanden beim BLD sowie bei den Sonderschulen gut eineinhalb Jahre Erfahrung mit dem neuen Finanzierungsmodell. Finanziell wurde der Übergang für die Jahre 2015 bis 2017 durch spezielle Entgelte des Kantons an die Sonderschulen abgedeckt (vgl. Abschnitt 2.3.3). Es kann davon ausgegangen werden, dass der Systemwechsel von einem System der Defizitdeckung zum neuen Finanzierungsmodell mit einem grösseren wirtschaftlichen Risiko für die Sonderschulen (und für den Kanton) eine herausfordernde betriebliche und kulturelle Veränderung bedeutet. Die Sonderschulen und z. T. auch der Kanton befanden sich zum Zeitpunkt der Evaluation noch in der „Eingewöhnungsphase“ des neuen Finanzierungsmodells. Das bedeutet einerseits, dass die neuen betrieblich-organisatorischen Prozesse noch nicht vollends eingespielt sind. Andererseits kann nicht erwartet werden, dass der mit dem nun erhöhten betriebswirtschaftlichen Risiko einhergehende kulturelle Wandel der Sonderschulen schon bei allen Beteiligten abgeschlossen ist. Dies ist bei der Interpretation der Ergebnisse, die primär auf den Eindrücken und Erfahrungen der beteiligten Akteure basieren, zu berücksichtigen. Ergänzend ist festzuhalten, dass ein Teil der erwarteten Wirkungen des Modellwechsels wohl erst mittel- bis langfristig spürbar sein werden, weshalb im Rahmen dieser Evaluation noch keine Aussagen dazu gemacht werden können.

2 DAS FINANZIERUNGSMODELL

In diesem Kapitel wird das 2015 eingeführte neue Finanzierungsmodell für die St. Galler Sonderschulen zusammenfassend beschrieben und ein Überblick über die relevanten schul- und sonder-schulpolitischen Rahmenbedingungen gegeben. Ebenfalls werden die 20 Sonderschulen hinsichtlich verschiedener Eigenschaften beschrieben.

2.1 Angestrebte Wirkungen und Ansprüche an das Modell

2.1.1 Systemwechsel der Finanzierung

Alle St. Galler Sonderschulen (nachfolgend auch: Institutionen) weisen eine private Trägerschaft auf. Bis 2014 basierte die Finanzierung auf dem System der Aufwanddeckung: Die Sonderschulen reichten dem Kanton im Hinblick auf jedes neue Rechnungsjahr ein Budget ein, der Kanton finanzierte die Aufwendungen im Rahmen dieser Budgets. Eine wichtige Grundlage für die Budgetierung war eine Einstufung der Sonderschülerinnen und Sonderschüler in vier Stufen. Begründete Mehrausgaben gegenüber dem Budget wurden vom Kanton gedeckt. Dieses System wurde im Lauf der Zeit unübersichtlicher „und damit auch ungerechter“ (Schedler 2015).

Mit dem Wechsel zum neuen Finanzierungsmodell beabsichtigte der Kanton von diesem System der nachträglichen Defizitdeckung wegzukommen. Der Grundansatz des Finanzierungsmodells ist die Entschädigung über verschiedene Pauschalen, die pro Tag, an dem eine Schülerin oder ein Schüler an der Sonderschule tatsächlich anwesend ist, ausgerichtet werden (Präsenztag). Die Pauschalen basieren auf dem Durchschnittsprinzip: Sie werden anhand verschiedener Kriterien berechnet, welche die durchschnittlichen Kosten verschiedener Typen von Kindern (Art der Beeinträchtigung und damit einhergehender Förderbedarf, Transportaufwand) möglichst

präzise abbilden sollen. Verkürzt könnte man von einem „gestuften Durchschnittsmodell“ sprechen.

2.1.2 Ziele des Kantons

Die wichtigsten Ziele des Modellwechsels aus Sicht des Kantons können wie nachfolgend beschrieben zusammengefasst werden; die Ausführungen basieren primär auf dem Gruppengespräch mit Vertreterinnen und Vertretern des Bildungsdepartements des Kantons St. Gallen:

- *Finanzielle Transparenz und Steuerung verbessern:* Insbesondere nach der Einführung der Neuen Finanz- und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen war der Kanton mit einer Kostenentwicklung konfrontiert, die er im alten Finanzierungsmodell nicht kontrollieren konnte. Das System der Defizitdeckung führte zu einem unübersichtlichen System einzelner Abgeltungen. Auch glaubte der Kanton zu wenig tiefen Einblick in die Verwendung der Mittel zu haben (z. B. bei Abschreibungen). Der Budget- und Abgeltungsprozess verunmöglichte zudem ein Reagieren auf Sparprogramme. Das Finanzierungsmodell sollte somit dazu beitragen, dass die Steuerbarkeit und die Transparenz für den Kanton verbessert würden.
- *Gleichbehandlung verbessern:* Mit dem Mangel an Transparenz und Übersicht ging im alten Modell auch die Vermutung einher, dass die Institutionen und mithin die Schülerinnen und Schüler ungleich behandelt würden: Das Bildungsdepartement beobachtete unterschiedliche Kostenentwicklungen einzelner Institutionen, konnte sich diese jedoch nicht erklären. Gleichbehandlung konnte nur durch eine Angleichung der Beiträge nach oben erzielt werden. Dem sollte das neue Modell durch ein an klaren Bedarfskriterien orientiertes Tarifsysteem begegnen.

-
- *Verwaltungsaufwand senken*: Das alte System mit der detaillierten Budget- und Rechnungsprüfung jeder einzelnen Sonderschule wurde als aufwändig für den Kanton taxiert. Das neue Modell sollte somit einen geringeren Steuerungs- und Kontrollaufwand mit sich bringen.

2.1.3 Vom Finanzierungsmodell zu erfüllende Anspruchskriterien (Evaluationskriterien)

Basierend auf diesen Motiven und zum Teil ergänzend dazu formulierte das Bildungsdepartement bei der Entwicklung des Finanzierungsmodells 11 Anspruchskriterien, welches dieses erfüllen sollte. Diese Kriterien werden nun auch für die Evaluation als Referenz zur Beurteilung des Modells herangezogen. Das Evaluationsteam hat diese Kriterien in drei thematische Gruppen gegliedert. Zum Teil wurden sie basierend auf den Leitfragen der Evaluation, die vom Auftraggeber formuliert wurden, leicht angepasst und ergänzt. Nachfolgend werden die Kriterien kurz vorgestellt und im Hinblick auf ihre Anwendung in der Evaluation beschrieben.

Steuerung der Einrichtungen und Umsetzung des Finanzierungsmodells

- *Hält klare und konstante Spielregeln ein*: Für die Evaluation wurde auf den Aspekt der Klarheit fokussiert. Da das Modell erst seit 2015 eingeführt ist, kann die Konstanz der Spielregeln noch nicht beurteilt werden.
- *Schafft Transparenz bezüglich Leistungen und Finanzen*: Gestützt auf die Motive des Systemwechsels gehen wir davon aus, dass insbesondere mehr Transparenz für den Kanton beabsichtigt ist. Dennoch wurde auch nach der Transparenz aus Sicht der Sonderschulen gefragt.
- *Bleibt im Verwaltungsaufwand tief*: Hier interessiert sowohl der Aufwand seitens Sonderschule wie auch seitens Kanton. Zu

berücksichtigen war bei der Evaluation, dass der Aufwand in der Einführungsphase vermutlich erhöht ist.

- *Für die Evaluation ergänzt: Ist für die Sonderschulen gut umsetzbar:* Dieses Kriterium wurde für die Evaluation ergänzt, um allgemeine Erfahrungen mit der Umsetzung zu berücksichtigen.
- *Für die Evaluation ergänzt: Ist mit der Unterscheidung von vier Pauschalen (Schule, Wohnen, Transport, Infrastruktur) zweckmässig:* Um einen grundlegenden Eindruck von der Architektur des Modells zu gewinnen, wurde dieses Kriterium zusätzlich eingeführt.

Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit

- *Stellt pädagogische Qualität sicher:* Festzuhalten ist, dass das Kriterium nicht einen Verbesserungsanspruch formuliert. Es könnte somit im Umkehrschluss daraus der Minimalanspruch abgeleitet werden, dass das Modell die pädagogische Qualität der Sonderschulen nicht negativ beeinträchtigen soll.
- *Für die Evaluation konkretisiert: Wird den Unterschieden zwischen Sonderschülerinnen und Sonderschülern angemessen gerecht:* Das ursprüngliche Kriterium lautete „Differenziert Fallgruppen angemessen“. Der Anspruch lautet, dass das Modell den je nach Beeinträchtigung des Kindes unterschiedlichen Aufwand für Förderung, Betreuung und Transport zwar nicht im Einzelfall, aber im Durchschnitt jeder Sonderschule gerecht abbildet. Über schulinterne Kompensationsmöglichkeiten soll das Modell somit erlauben, dass die einzelne Sonderschule Aufwandunterschiede zwischen den Schülerinnen und Schülern auffangen kann.
- *Für die Evaluation präzisiert: Garantiert Gleichbehandlung der Kinder innerhalb der Sonderschule:* Das ursprüngliche Kriteri-

um lautete allgemeiner: „Garantiert Gleichbehandlung der Kinder.“

- *Für die Evaluation präzisiert: Garantiert Gleichbehandlung der Sonderschülerinnen und Sonderschüler im Kanton St. Gallen:* Dieses Kriterium zielt auf die Gleichbehandlung von gleichartig behinderten Kindern, die an unterschiedlichen Sonderschulen unterrichtet und betreut werden. Das ursprüngliche Kriterium lautete allgemeiner: „Garantiert Gleichbehandlung der Kinder“. Ein ursprüngliches Kriterium, das hier mitberücksichtigt ist, lautete „Betrachtet das Gesamtsystem“. Dieses schien dem Evaluationsteam zu unpräzise, um aussagekräftige Antworten zu ermöglichen.

Autonomie und Kultur der Einrichtungen

- *Gibt den Institutionen ökonomische Autonomie – mit Deckelung:* In der Evaluation wurde der Zusatz des ursprünglichen Kriteriums („mit Deckelung“) in der Kurzumfrage weggelassen. In den Gesprächen wurde die Deckelung jedoch thematisiert.
- *Für die Evaluation präzisiert: Lässt in den Sonderschulen konzeptionelle Entwicklung zu:* In der Evaluation wurde auf die konzeptionelle Entwicklung in den Sonderschulen fokussiert, während das Kriterium allgemein formuliert war. Gezielt wurde damit primär auf pädagogische Konzeptentwicklungen.
- *Lässt unterschiedliche Heimkulturen und Philosophien zu.*
- *Für die Evaluation präzisiert: Stärkt das Kostenbewusstsein auf Seiten der Sonderschulen:* Da das ursprüngliche Kriterium mit der Formulierung „Schafft Kostenbewusstsein auf Seiten Sonderschule“ implizierte, dass im alten System kein Kostenbewusstsein bestand, wurde das Kriterium angepasst.

2.2 Wesentliche Merkmale des Finanzierungsmodells

Nachfolgend wird das neue Finanzierungsmodell zusammenfassend beschrieben. Dabei wird zunächst ein Überblick über die Hauptelemente gegeben, danach werden die Zuordnung der Bedarfsstufen, die Ermittlung der Präsenztage sowie die vier Pauschalen etwas detaillierter beschrieben.

2.2.1 Überblick

Die Sonderschulen werden seit 2015 nach dem neuen gestuften Durchschnittsmodell finanziert. Dieses weist folgende wesentlichen Eigenschaften auf:⁴

- *Leistungsvereinbarung*: In der Leistungsvereinbarung legen der Kanton und die jeweilige Sonderschule fest, welche Leistungen in welchem Umfang und in welcher Qualität für welches Einzugsgebiet durch eine Sonderschule angeboten und vom Kanton finanziert werden. Für die Jahre 2015 und 2016 wurden noch keine Leistungsvereinbarungen abgeschlossen; der Auftrag an die Sonderschulen stützt sich auf die bestehenden Betriebskonzepte der Institutionen sowie eine Leistungserfassung des Kantons.
- *Bedarfsstufen (vgl. Abschnitt 2.2.2)*: Für die Festlegung der leistungsbezogenen Pauschalen werden die Institutionen je nach Eigenschaften ihrer Zielgruppe unterschiedlichen Bedarfsstufen zugeordnet. Damit soll gewährleistet werden, dass die ausgerichteten Pauschalen die unterschiedlichen Anforderungen der Fallgruppen berücksichtigen. Für die einzelnen Stufen legt das Bildungsdepartement die geltenden Tarife fest.

⁴ Die Darstellung stützt sich primär auf das Sonderpädagogik-Konzept des Kantons St. Gallen, Kapitel 14 aus dem Jahr 2015 sowie auf das Handbuch zur operativen Umsetzung der Pauschalen aus dem Jahr 2014, mit Änderungen von 2016.

-
- *Monatliche Abrechnung realer Präsenztage (vgl. Abschnitt 2.2.3):* Die tatsächlich vom Kanton ausgerichteten Pauschalen richten sich nach der tatsächlichen Anzahl Präsenztage (ein Präsenztage entspricht der Anwesenheit eines Kindes an einem Tag). Die Sonderschulen erfassen die anrechenbaren Präsenztage, legen dem Kanton darüber Rechenschaft ab und stellen darauf basierend monatlich Rechnung.
 - *Drei leistungsabhängige Pauschalen (vgl. Abschnitte 2.2.4 bis 2.2.6):* Die Entschädigung erfolgt leistungsabhängig aufgrund von drei Pauschalen: einer Pauschale für die Schule, einer Pauschale für das Wohnen in Internaten sowie einer Pauschale für den Transport der Kinder und Jugendlichen von ihrem Wohnort zur Sonderschule.
 - *Betriebsfonds:* Das Finanzierungsmodell geht nicht davon aus, dass der tatsächliche Aufwand und die Entschädigung aus den Pauschalen jedes Jahr genau gleich hoch sind. Überschüsse muss deshalb jede Sonderschule in ihren zweckgebundenen Betriebsfonds (Schwankungsfonds) einlegen, damit Unterdeckungen in anderen Jahren ausgeglichen werden können. Übersteigt die Fondseinlage 20% des Betrags, der in einem Jahr aus den Leistungspauschalen an die Sonderschule fließt, schöpft der Kanton die übersteigenden Mittel ab. Wenn der Betriebsfonds aufgrund operativer Verluste negativ wird und sich eine Überschuldung abzeichnet, muss ein Sanierungskonzept erarbeitet werden. Beim Start des Modells 2015 waren die Betriebsfonds leer.
 - *Infrastrukturpauschale und Infrastrukturfonds (vgl. Abschnitt 2.2.7):* Ebenfalls entrichtet der Kanton den Sonderschulen eine Pauschale für die Instandhaltung und Instandsetzung ihrer Infrastruktur, die zur Erfüllung des Leistungsauftrags notwendig ist („betriebsnotwendige Infrastruktur“). Nicht benötigte

Gelder aus der Instandsetzung müssen die Sonderschulen in ihrem eigenen Infrastrukturfonds zweckgebunden einlagern. Übersteigt die Fondseinlage das Fünffache der jährlichen Infrastrukturpauschale, schöpft der Kanton die übersteigenden Mittel ab. Beim Start des Modells 2015 waren die Infrastrukturfonds leer.⁵

Der Systemwechsel führte dazu, dass einige Sonderschulen mehr, andere weniger Mittel zur Verfügung haben als im alten System. Zur finanziellen Abfederung des Systemwechsels legte der Kanton für den Zeitraum von 2015 bis 2017 Übergangsbestimmungen zum Gewinn- und Verlustausgleich zwischen den Sonderschulen fest (vgl. Abschnitt 2.3.3): *Diese Übergangsregelungen sind nicht Gegenstand der Evaluation.*

2.2.2 Bedarfsstufen für Schule und Betreuung

Gemäss Anhang 1 des Sonderpädagogik-Konzepts hat der Kanton die Schulen aufgrund ihrer Zielgruppe den verschiedenen Bedarfsstufen zugeordnet:

- *Bedarfsstufen Schule:* Die folgenden drei Bedarfsstufen werden für die Berechnung des Aufwands im Unterricht herangezogen. Je höher die Bedarfsstufe, desto kleiner sind die Richt- und Maximalwerte für die Klassengrössen.
 - A. Moderater Individualbedarf, 19.7 Stellenprozent pro Schülerin oder Schüler
 - B. Hoher Individualbedarf, 24.3 Stellenprozent pro Schülerin oder Schüler
 - C. Umfassender Individualbedarf, 37.6 Stellenprozent pro Schülerin oder Schüler

⁵ Der Betriebsfonds und der Investitionsfonds werden zusammenfassend auch als Schwankungsfonds bezeichnet. Die Sonderschulen müssen jedoch zwei getrennte Fonds führen.

- *Bedarfsstufen Betreuung*: Die Bedarfsstufen Betreuung dienen zur Berechnung des Aufwands für die ausserschulische Betreuung an Tagesschulen sowie für die Betreuung im Internat. Hier bestehen ebenfalls drei Bedarfsstufen, wobei Stufe I am niedrigsten ist, III am höchsten. Hier werden im Sonderpädagogik-Konzept nur Richt- und Maximalgrößen für Wohngruppen festgelegt. Angaben darüber, mit wie viel Personalaufwand pro Kind gerechnet werden darf, werden nicht gemacht.

Tabelle 1 hält fest, wie die Schulen gemäss ihrer Zielgruppe den beiden Arten von Bedarfsstufen zugeordnet werden.

Zielgruppe der Schule	Bedarfsstufe	
	Schule (A bis C)	Betreuung (I bis III)
Spracheheilschulen	A	I
Schülerinnen und Schüler mit schwerwiegenden Lern- und Verhaltensschwierigkeiten	A	II
Schülerinnen und Schüler mit geistiger Behinderung/Mehrfach-behinderung (Heilpädagogische Sonderschulen, HPS)	B, C*	II
CP-Schule mit integrierter medizinischer Versorgung (Schülerinnen und Schüler mit einer Körperbehinderung)	C	II
Schülerinnen mit Mehrfachbehinderung und durchgehendem medizinischem Versorgungsbedarf	C	III

Tabelle 1: Zuordnung verschiedener Schulen zu den Bedarfsstufen

Quelle: Sonderpädagogik-Konzept des Kantons St. Gallen (Anhang 1). Die Tarife steigen von A bis C (Schule) sowie von I bis III (Betreuung).

*Fallindividuelle Einstufung durch die Schule. Wenn längerfristig mehr als 20% C: HE-Nachweis.

Prinzipiell werden immer ganze Schulen zugeordnet. Dieses Prinzip wird im Schulbereich durchbrochen bei Sonderschulen für Schülerinnen und Schüler mit geistiger und Mehrfachbehinderung. Hier gilt prinzipiell Bedarfsstufe B, aber die Sonderschulen können beson-

ders betreuungsintensive Kinder und Jugendliche nach Bedarfsstufe C abrechnen. Übersteigt der Anteil in Bedarfsstufe C längerfristig 20%, so muss die Schule ihre Einstufung nach zwei Jahren belegen: Der Kanton anerkennt den umfassenden Individualbedarf nur, wenn die Schülerin oder der Schüler eine Entschädigung der Invalidenversicherung für eine Hilflosigkeit mittleren oder schweren Grades erhält (HE-Nachweis).

2.2.3 Ermittlung von Präsenztagen

Die tatsächlich vom Kanton an die Sonderschulen zu entrichtenden Beträge hängen bei allen drei leistungsabhängigen Pauschalen von den realen Präsenztagen ab. Prinzipiell kann somit ein Präsenztag nur verrechnet werden, wenn die Schülerin oder der Schüler in der Institution gemäss Stundenplan auch anwesend ist (Sonderregeln für Kindergarten). Die Institutionen müssen somit die realen Präsenztage in der Tagesschule und im Internat erfassen („Präsenzliste“). Bei verrechenbaren Vakanzen eines Schul- und/oder Internatsplatzes oder bei nicht beeinflussbaren Abwesenheiten können Präsenztage verrechnet werden, obwohl die Schülerin oder der Schüler nicht anwesend ist:

- *Verrechenbare Vakanzen:* Unvorhersehbare Austritte von Schülerinnen und Schülern mit einer Kostengutsprache des Kantons St. Gallen werden bis zum Ende des Semesters weiterfinanziert, falls der Platz nicht vorher wieder belegt werden kann. Als derartig verrechenbare Vakanzen gelten der Wohnortswechsel, strafrechtliche Massnahmen, Umplatzierungen in ein Erwachsenenheim oder ein Todesfall. Diese Regelung gilt nicht für ausserkantonale Schülerinnen und Schüler: Bei diesen fällt die Finanzierung unmittelbar nach dem letzten Präsenztag weg.
- *Verrechenbare Abwesenheiten:* Es gibt weitere Abwesenheiten, die von den Schulen nicht beeinflusst und deshalb den-

noch verrechnet werden können. Diese sind detailliert geregelt. Aufgrund von zum Teil geltenden Obergrenzen müssen die Schulen auch hierüber Rechenschaft ablegen können:

- *Gesamte effektive Abwesenheit ist verrechenbar:* Krankheit, Spital- oder Klinikaufenthalt; polizeiliche Massnahmen (Kurve).
- *Mit Obergrenze oder spezifischer Regelung:* Abwesenheit auf Wunsch der Eltern („Jokertag“); Schnuppern für die Berufsfindung; Schnuppern für Reintegration in Regelschule; Urlaub mit Geschwistern für Sportferien; religiöse Feiertage; Todesfall oder Hochzeit.

2.2.4 Pauschale Schule

Die Pauschale Schule besteht aus drei Elementen: schulische Förderung, ausserschulische Betreuung sowie Overhead, Dienste, Sachaufwand. Die wesentlichen Elemente der drei Elemente werden nachfolgend kurz umschrieben:

- *Element A – Schulische Förderung:* Dieses Element bildet den kantonalen Beitrag für die Sonderschule ab. Hierzu wird zunächst berechnet, welchen Betrag die Sonderschule pro Präsenztage zugute hat. Dieser Betrag stützt sich auf die konkrete Situation in der Sonderschule am 1. November vor dem neuen Kalenderjahr, für das die Pauschale berechnet wird. Er berücksichtigt *erstens* das notwendige Pensum des Lehrkörpers aufgrund der Bedarfsstufe Schule der Schülerinnen und Schüler. *Zweitens* bildet er die aktuelle Lohnstruktur des Schulteam (Lehr- und Fachpersonen, Assistierende, Praktikantinnen und Praktikanten) ab; dieses zweite Berechnungskriterium verhindert einen finanziellen Anreiz, erfahrene und/oder hochqualifizierte Personen durch günstigere Arbeitskräfte zu ersetzen. *Drittens* werden im Betrag pro Präsenztage Beiträge für

Stellvertretungen, Klassenlehrerzulagen, Leistungsprämien, Intensivweiterbildung sowie Sozialleistungen mitberücksichtigt; ebenfalls wird auf bestehende Altersentlastungen und Entlastungen für die Berufseinführung im ersten Altersjahr Rücksicht genommen. Dieser Betrag wird hernach mit der realen Anzahl Präsenztage multipliziert.

- *Element B – Auserschulische Betreuung*: Dieses Element besteht für Tagesschülerinnen und -schüler. Der Tarif richtet sich nach der Bedarfsstufe Betreuung der Schule. In der Leistungsvereinbarung wird die Art der Angebote festgelegt:
 - *Mittagsbetreuung*: Der Beitrag richtet sich nach den erfassten Präsenztagen: Gerechnet wird pro Präsenztage mit 0.8 Mittagsbetreuungen (4 pro 5 Präsenztage).
 - *Betreuung vor und nach dem Unterricht*: Der Beitrag richtet sich nach der Anzahl angemeldeter Kinder; die Platzzahl wird in der Leistungsvereinbarung fixiert.
- *Element C – Overhead, Dienste, Sachaufwand (inkl. Mobilien)*: Für diese Aufwendungen gewährleistet der Kanton ebenfalls einen Beitrag pro Präsenztage. Der Tarif richtet sich nach der Bedarfsstufe Schule, wobei für Sonderschulen mit einem medizinischen Schwerpunkt eine zusätzliche vierte Tarifstufe zur Anwendung kommt. Sie berücksichtigt den zusätzlichen Verwaltungsaufwand für Abrechnungen mit der Invaliden- und der Krankenversicherung.

2.2.5 Pauschale Wohnen

Die Pauschale Wohnen bildet den Aufwand der Internate für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler ausserhalb der Schulzeiten

ab. Sie besteht aus zwei Elementen: Betreuung Internat sowie Overhead, Dienste, Sachaufwand.

- *Element I – Betreuung Internat*: Pro Präsenztage entrichtet der Kanton der Sonderschule einen Betrag; der Tarif richtet sich nach der Bedarfsstufe Betreuung der Institution. Die bestehende Lohnstruktur der Institution wird anders als beim Element A der Schulpauschale nicht berücksichtigt, auch ist der Betreuungsschlüssel (Pensum pro Kind) nicht im Sonderpädagogik-Konzept verankert. Sonderschulinternate, die nur ein Wocheninternat haben, können maximal fünf Präsenztage pro Kind und Woche in Rechnung stellen, Sonderschulinternate mit Wochenend- und Ferienbetreuung maximal sieben Präsenztage pro Woche.
- *Element II – Overhead, Dienste, Sachaufwand (inkl. Mobilien)*: Für diese Aufwendungen gewährleistet der Kanton ebenfalls einen Beitrag pro Präsenztage. Der Tarif richtet sich nach der Bedarfsstufe Betreuung, wobei analog dem Element C der Pauschale Schule eine vierte Tarifstufe eingeführt wird.

2.2.6 Pauschale Transport

Mit der Pauschale Transport wird der Aufwand der Institutionen für den Transport der Schülerinnen und Schüler von ihrem Wohnort zur Institution und umgekehrt abgegolten. Die Höhe der Pauschale bemisst sich nach folgenden Kriterien:

- *Transporttyp*: Die Institutionen werden in der Leistungsvereinbarung danach unterschieden, ob die Schülerinnen und Schüler mehrheitlich den öffentlichen Verkehr benützen können (tiefster Tarif), ob sie ausschliesslich mit einem Schulbus transportiert werden (höchster Tarif) oder ob der Transport gemischt erfolgt (mittlerer Tarif).

- *Transportweg*: Das Bildungsdepartement ermittelt die durchschnittliche Anzahl Kilometer zwischen Institution und Wohnort der Schülerinnen und Schüler an einem Stichtag (25. August jedes Jahres).
- *Anzahl Schülerinnen und Schüler mit Rollstuhl*: Für Schülerinnen und Schüler mit Rollstuhl wird der Tarif erhöht. Im ÖV-Typ wird er stärker erhöht als im gemischten und im Schulbus-Typ.
- *Verrechenbare Fahrten*: In Tagessonderschulen werden zwei Fahrten pro Präsenztag abgegolten. Den Sonderschulinternaten werden zwei Fahrten pro fünf Präsenztage verrechnet; grundsätzlich sind allerdings die Eltern für den Transport zuständig. Die Sonderschulinternate können die Transportpauschale für jene Schülerinnen und Schüler verrechnen, deren Eltern einen Bedarf für eine Rückerstattung geltend machen.

2.2.7 Pauschale Infrastruktur

Mit der Pauschale Infrastruktur entschädigt der Kanton den Aufwand der Institutionen für die Instandhaltung und für die Instandsetzung derjenigen Teile der Infrastruktur, die für die Erfüllung der Kernaufträge „Schule“ und „Internat“ gemäss der Leistungsvereinbarung notwendig ist (betriebsnotwendige Infrastruktur). Turnhallen sind darin eingeschlossen. Für betriebsnotwendige Mietobjekte werden marktübliche Mietkosten gemäss Mietvertrag abgegolten. Explizit ausgenommen ist Infrastruktur für „methoden- und konzeptspezifische Besonderheiten“ einer Sonderschule wie z. B. für heilpädagogisches Reiten oder Baden (Handbuch zur operativen Umsetzung der Pauschalen, S. 16).

Die Berechnung der Pauschale basiert auf einer Begehung und Erfassung der betriebsnotwendigen Gebäude und ihres Zustands (Skala von „irreparabel“ bis „neu“). Darauf basierend wurde der erwartete Finanzbedarf für die Instandsetzung (Zeitpunkt und Kosten) sowie für die Instandhaltung, also den laufenden Unterhalt, ermittelt.

Mit der Pauschale deckt der Kanton somit den zu erwartenden Mittelbedarf ab, anstatt sich an tatsächlichen Aufwendungen zu beteiligen.

2.3 Finanzielle Rahmenbedingungen

Das Finanzierungsmodell selbst legt nicht fest, welchen Gesamtbeitrag der Kanton an die Sonderschulen für die Erfüllung ihrer Leistungsaufträge ausrichtet. Es legt die Mechanismen fest, wie die vom Kanton zur Verfügung gestellten Mittel an die Sonderschulen zu verteilen sind. Es ist somit nicht als Sparansatz konzipiert. Es kann hingegen bei konstantem Gesamtaufwand des Kantons im Vergleich zur Situation vor seiner Einführung Umverteilungen zwischen verschiedenen Sonderschulen bewirken, da sich die Mittelverteilung nun am durchschnittlichen Aufwand pro Schülerin resp. Schüler der Sonderschulen je Bedarfsstufe orientiert. Institutionen mit zuvor unterdurchschnittlichen Aufwänden im Vergleich zu den anderen Institutionen ihrer Bedarfsstufe erhalten durch das Modell somit einen höheren Anteil an den verfügbaren Mitteln, während Institutionen mit zuvor überdurchschnittlichen Aufwänden einen geringeren Anteil erhalten. Für die Zuteilung der Mittel an die einzelnen Pauschalenelemente und die Berechnung der Tarife stützte sich der Kanton primär auf die Aufwände des Referenzjahrs 2013.

Im Rahmen dieses Abschnitts soll primär dargestellt werden, wie sich die finanzielle Situation der Sonderschulen unter dem neuen Finanzierungsmodell präsentiert. Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass die Zahlen des Jahres 2015 auch von den getroffenen Übergangsregelungen des Kantons mitbeeinflusst sind. Es ist somit im Rahmen dieser Evaluation nicht möglich, quantitative Aussagen zu den Umverteilungswirkungen des Finanzierungsmodells zu machen, da eine Berechnung über die „fiktiven“ Jahresabschlüsse ohne Übergangsregelungen nicht vorlag.

Nachfolgend wird die Finanzierung des Betriebs der Sonderschulen anhand der Zahlen für 2013 und 2015 beleuchtet. Zunächst wird nach einem kurzen Überblick über die Finanzierungsgrundlagen der Sonderschulen die relative Bedeutung der einzelnen Pauschalen dargestellt. Danach wird auf die finanzielle Situation der Sonderschulen zuerst aus globaler Perspektive, dann anhand eines Vergleichs aller Sonderschulen eingegangen. In den ausgewiesenen Zahlen für 2015 sind die Auswirkungen der Übergangsregelungen zur Abfederung der finanziellen Auswirkungen des Modells einbezogen (siehe dazu Abschnitt 2.3.3).

2.3.1 Finanzierungsgrundlagen der Sonderschulen

Hinsichtlich der Trägerschaft sind die Sonderschulen in einer anderen Situation als die Regelschulen: Während die Trägerschaft und die Finanzierung der Regelschulen bei den Schulgemeinden liegen, sind die Sonderschulen privat getragen und werden massgeblich vom Kanton finanziert. Die Gemeinden entrichten jedoch dem Kanton eine jährliche Pauschale pro Kind in einer Sonderschule. Das Bildungsdepartement passt diese Pauschale der realen Kostenentwicklung an (Art. 39bis Abs. 3 Volksschulgesetz).⁶ Die Eltern entrichten der Sonderschule einen Beitrag für Verpflegung, Betreuung und Pflege (Art. 20 Abs. 3 Sonderschulverordnung). Die Schulen sind für die Rechnungsstellung und das Inkasso zuständig. Eltern können beim Kanton ein Erlassgesuch stellen. Auch bei erfolglosem Inkasso übernimmt der Kanton den Elternbeitrag auf Antrag der Sonderschule.

2.3.2 Relative Bedeutung der einzelnen Pauschalen

2015 flossen von den Kantonen, die Sonderschülerinnen und Sonderschüler in den St. Galler Institutionen platziert hatten, 113.3 Millionen CHF (exkl. Beiträge Instandsetzung) an die Sonderschulen zur

⁶ Der Gemeindebeitrag beträgt 36'000 CHF (Stand 2015).

Finanzierung der leistungsabhängigen Pauschalen (Abbildung 1). Davon entfielen gut zwei Drittel auf die Pauschale Schule (blaue Sektoren des Kreisdiagramms). Ein Viertel des kantonalen Aufwands entfiel auf die Pauschale Wohnen (grüne Sektoren), 6% auf die Transportpauschale.

Das Element schulische Förderung in der Pauschale Schule macht die Hälfte der gesamten Kosten aus (50%). Die Betreuungselemente der beiden Pauschalen Schule und Wohnen beanspruchen zusammen knapp ein Fünftel der Mittel (16% + 3%). Auf Overhead, Dienste und Sachaufwand entfallen insgesamt ein Viertel der kantonalen Beiträge (16% + 9%).

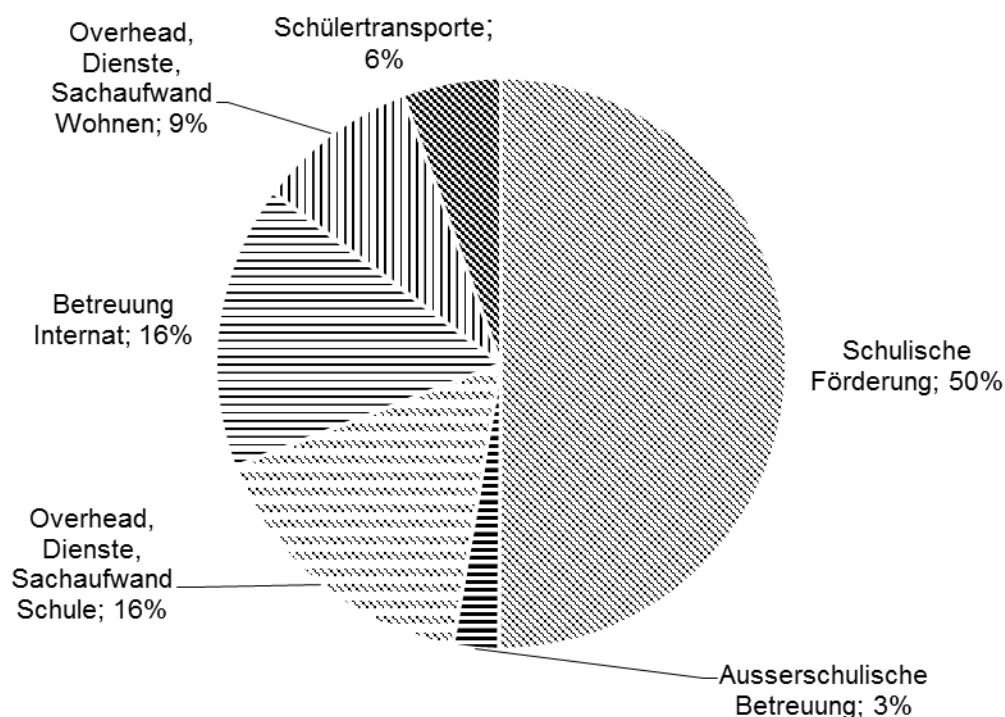


Abbildung 1: Relative Bedeutung der Pauschalen und ihrer Elemente, 2015

Quelle: Amt für Volksschule Kanton St. Gallen. 100% entsprechen dem Total der kantonalen Beiträge der Kantone an die Sonderschulen (113.3 Mio. CHF).

2.3.3 Übergangsregelung

Die finanziellen Massnahmen der Übergangsphase wurden dazu eingesetzt, um die Umverteilungswirkungen des Modells abzufedern und den Sonderschulen Zeit zu geben, sich an die neue Finanzierung anzupassen. Insofern können die finanziellen Auswirkungen des Finanzierungsmodells noch nicht präzise abgebildet werden. Zum Zug kommen zwei Übergangsmassnahmen:

- **Übergangseinstufung:** Erstens werden bei den Pauschalen Schule und Wohnen die Tarife des Elements Overhead, Dienste, Sachaufwand nicht als Durchschnittswerte der Schulen jeder Bedarfsstufe gemäss Sonderschulkonzept errechnet. Vielmehr wurden die Sonderschulen unabhängig von der Bedarfsstufe gemäss ihrem Aufwand in diesem Pauschalenelement in Gruppen eingeteilt und der Tarif basierend auf den durchschnittlichen Aufwänden dieser Gruppen berechnet (Übergangseinstufung). Der Kanton schießt somit bei dieser Massnahme keine zusätzlichen Mittel ein, sondern verteilt die gemäss Referenzjahr für diese Pauschalenelemente reservierten Mittel anders als vom Finanzierungsmodell vorgesehen. Wie gross dieser Verteilungseffekt ist, kann im Rahmen dieser Evaluation wie erwähnt nicht beziffert werden, da eine Berechnung der Pauschalen für 2015 ohne Übergangsregelung nicht vorliegt.
- **Gewinn- und Verlustausgleich:** Zweitens wird in den Übergangsjahren ein Gewinn- und Verlustausgleich zwischen den Sonderschulen vorgenommen. So müssen Institutionen, deren kantonaler Beitrag (vor der Ausgleichszahlung) ab 2015 aufgrund des Finanzierungsmodells inklusive Übergangseinstufung höher ausfällt als der Aufwand 2013, einen Anteil dieses „Gewinns“ an den Gewinn- und Verlustausgleich leisten. Institutionen, deren kantonaler Beitrag ab 2015 tiefer ist als 2013, erhalten eine Ausgleichszahlung. Die Ausgleichszahlungen

betragen 2015 gut 1 Million CHF, wovon rund zwei Drittel aus der Gewinnabschöpfung der Sonderschulen stammen und der Kanton St. Gallen rund ein Drittel (341'000 CHF) beisteuerte.

2.3.4 Kantonale Beiträge an die Sonderschulen

In diesem Abschnitt werden die kantonalen Beiträge der Defizitdeckung des Jahres 2013 den Beiträgen des Jahres 2015, in dem erstmals das neue Finanzierungsmodell zum Zuge kam, gegenübergestellt.

Insgesamt flossen 2013 vom Kanton St. Gallen und den übrigen Wohnsitzkantonen von Sonderschülerinnen und Sonderschülern 108.3 Millionen CHF an die Sonderschulen zur Deckung ihrer laufenden Ausgaben, was pro Sonderschülerin oder Sonderschüler einem Beitrag von 74'382 CHF entspricht (Tabelle 2). Im Jahr 2015 lag die Gesamtheit der kantonalen Beiträge an den Betrieb bei 113.3 Millionen CHF.⁷ Diese Zunahme um 5 Millionen CHF kann durch die Zunahme um 30 Sonderschülerinnen und -schüler nur knapp zur Hälfte erklärt werden (+ 2.2 Mio. CHF). Somit resultiert auch ein um 2.5% höherer Pro-Kopf-Beitrag.

Ein Grund für diese Erhöhung könnte eine anteilmässige Zunahme der Sonderschülerinnen und Sonderschüler hoher Bedarfsstufen sein. Wesentliche Ursachen für den verbleibenden Beitragszuwachs liegen aber auch im Systemwechsel der Finanzierung begründet. So wird erstens gemäss dem Finanzierungsmodell der Pensenpool des Elements Schule konsequent zu 100% ausfinanziert, was zu einer Finanzierung über dem realen Aufwand führen kann. Zweitens ging mit dem Finanzierungsmodell ein Leistungsausbau im Bereich Mittagsbetreuung einher. Hier wurden deshalb über den Aufwand von 2013 hinaus zusätzliche Mittel an die Sonderschulen vergeben. Drit-

⁷ Darüber hinausgehend zahlte der Kanton 2015 insgesamt 4.9 Mio. CHF in die Investitionsfonds der Sonderschulen (Teil Instandsetzung der Infrastrukturpauschale). Ein Vergleich mit 2013 ist aufgrund der unterschiedlichen Finanzierungsmodelle hier nicht möglich.

tens sind in den Betriebsrechnungen auch die Mittel für die Instandhaltung der Infrastruktur enthalten. Diese Berechnung stützte sich nicht auf effektive Instandhaltungsaufwände von 2013, sondern auf die Bestandserhebung und das STRATUS-Programm, was zu einer Erhöhung geführt haben kann.

Die effektiven gesamten Ausgaben der Sonderschulen stagnierten demgegenüber im gleichen Zeitraum nahezu. Pro Schülerin und Schüler sank der Aufwand gegenüber 2013 um 1.5%. Für die Schulen resultierte somit im Jahr 2015 gesamthaft ein Überschuss von rund 4.4 Millionen CHF. In diesem Betrag sind die zusätzlichen Leistungen des Kantons im Rahmen des Gewinn- und Verlustausgleichs (341'000 CHF) noch nicht enthalten.

	Gesamtbeitrag (in Mio. CHF)	Anzahl Schüler/ Schülerinnen	Pro Schüler/ Schülerin	
			in CHF	In %
2013: Kantonale Defizitdeckung	108.3	1'456	74'382	100%
2015: Beiträge aus Pauschalen	113.3	1'486	76'231	102.5%
2015: Ausgaben der Sonderschulen	108.9		73'285	98.5%
2015: <i>Beiträge minus Ausgaben</i>	4.4		2'946	

Tabelle 2: Kantonale Beiträge an die Sonderschulen, 2013 und 2015

Quelle: Amt für Volksschule Kanton St. Gallen. Gesamtbeitrag exkl. Instandsetzung und Ausgleichszahlungen.

2.3.5 Abschlüsse der Sonderschulen 2015 (Übergangsregelung)

Abbildung 2 zeigt die Jahresergebnisse der einzelnen Sonderschulen für das Jahr 2015 jeweils vor sowie nach Gewinn- und Verlustausgleich. Die finanziellen Auswirkungen der beschriebenen Übergangseinstufungen (bezüglich Bedarfsstufe für Overhead, Sachauf-

wand, Dienste) sind hier bereits eingerechnet. Diese Massnahme in dieser finanziell für die Sonderschulen durchaus bedeutsamen Pauschale führte für 13 Sonderschulen zu einer Heraufstufung (in der Abbildung mit * markiert) und somit zu zusätzlichen kantonalen Beiträgen, für zwei Sonderschulen zu einer Herabstufung (in der Abbildung mit ** markiert). Ein Vergleich nach Schultypen zeigt, dass eine Sonderschule für Kinder und Jugendliche mit schwerwiegenden Lern- und Verhaltensschwierigkeiten herabgestuft wurde, alle übrigen jedoch heraufgestuft wurden. Im Vergleich zu den anderen Schultypen handelt es sich dabei um bezogen auf die Platzzahl relativ kleine Institutionen. Bei den heilpädagogischen Schulen ist das Bild heterogener: Deren drei wurden heraufgestuft, eine herabgestuft, die übrigen vier erfuhren keine Veränderung. Von den vier anderen Sonderschulen wurden deren drei heraufgestuft.

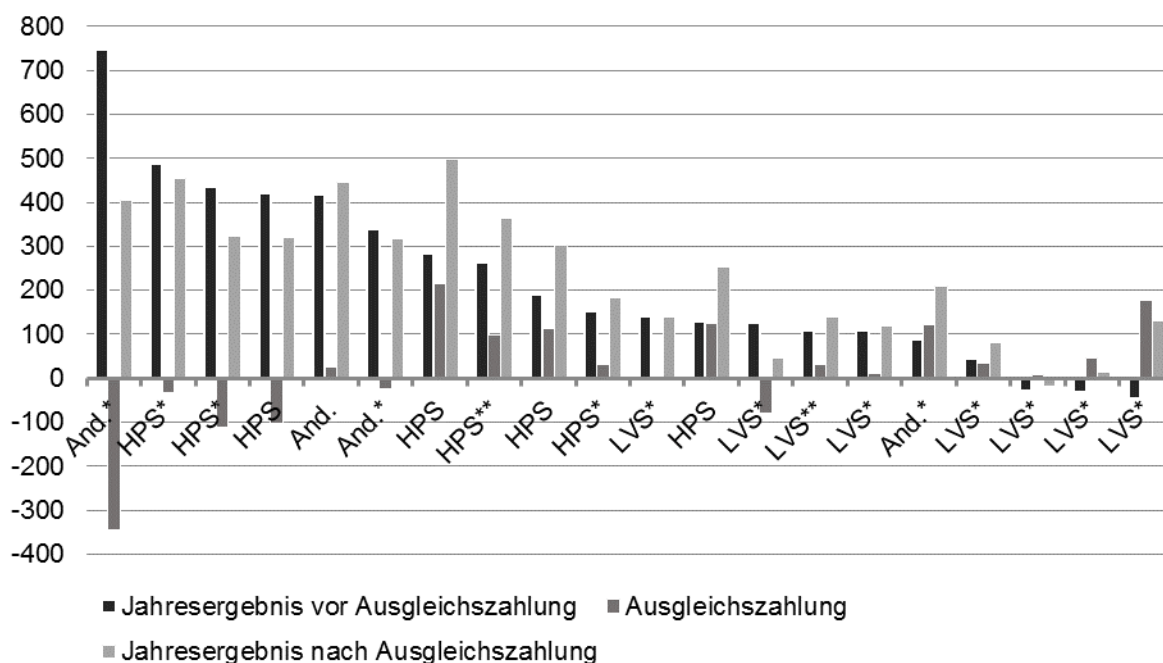


Abbildung 2: Jahresergebnisse 2015 der Sonderschulen, in Tausend CHF

Quelle: Amt für Volksschule Kanton St. Gallen.

HPS: Heilpädagogische Schule, für Schülerinnen und Schüler mit geistiger Behinderung/Mehrfach-behinderung; LVS: Schule für Schülerinnen und Schüler mit schwerwiegenden Lern- und Verhaltensschwierigkeiten; And.: Andere Schultypen.

* Erhöhung der Bedarfsstufe für Overhead, Sachaufwand, Dienste.

** Senkung der Bedarfsstufe für Overhead, Sachaufwand, Dienste.

Die Abbildung zeigt folgende Ergebnisse für 2015:

- Ohne Ausgleichszahlung hätten 17 Institutionen mit einem Gewinn und drei Institutionen negativ abgeschlossen. Bei den drei Institutionen mit negativem Abschluss handelt es sich um Sonderschulen für Kinder und Jugendliche mit schwerwiegenden Lern- und Verhaltensschwierigkeiten.
- Sieben Institutionen leisteten eine Ausgleichszahlung aufgrund der Höhe ihres Überschusses (rote Säulen zeigen nach unten). Dabei handelt es sich um drei HPS, zwei Sonderschulen für Kinder und Jugendliche mit schwerwiegenden Lern- und Verhaltensschwierigkeiten sowie zwei Schulen eines anderen Typs. 13 Institutionen erhielten eine Ausgleichszahlung.
- Nach der Ausgleichszahlung resultiert noch für eine Institution für Kinder und Jugendliche mit schwerwiegenden Lern- und Verhaltensauffälligkeiten ein negatives Ergebnis. Alle anderen können einen Gewinn verbuchen, den sie ihrem Betriebsfonds zuweisen können. Eine weiterführende Auswertung zeigt, dass diese Zuweisungen zwischen 1% und 10% des Ertrags aus den Kantonsbeiträgen ausmachen. Gemäss Finanzierungsmodell schöpft der Kanton den übersteigenden Ertrag aus dem Betriebsfonds ab, wenn dieser 20% eines Jahresumsatzes der Institution übertrifft.

Die oben ausgewiesenen Beträge sind für einen Quervergleich der Sonderschulen nur bedingt aussagekräftig, da diese unterschiedliche Anzahlen an Sonderschülerinnen und Schüler aufweisen. Abbildung 3 zeigt die Jahresergebnisse 2015, dividiert durch die Anzahl Sonderschülerinnen und Sonderschüler.

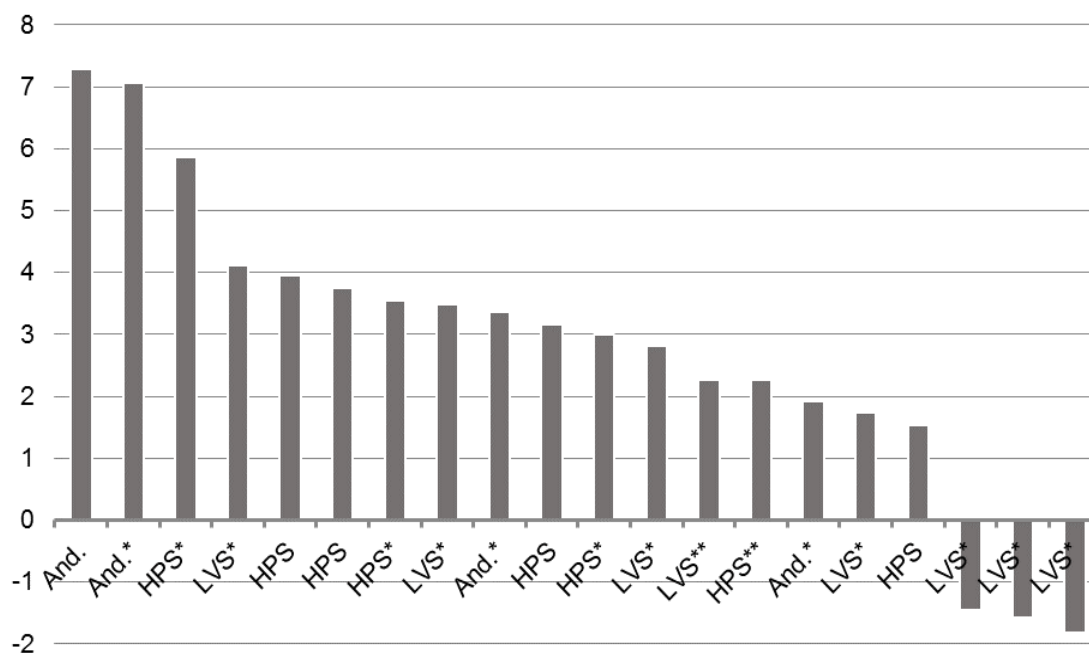


Abbildung 3: Jahresergebnisse 2015 vor Ausgleichszahlung, pro Sonderschüler, in Tausend CHF

Quelle: Amt für Volksschule Kanton St. Gallen. Schülerzahlen: Arithmetischer Mittelwert der Schülerinnen- und Schülerzahlen an den Stichtagen vom 25. Februar und vom 25. August 2015.

HPS: Heilpädagogische Schule, für Schülerinnen und Schüler mit geistiger Behinderung/Mehrfach-behinderung; LVS: Schule für Schülerinnen und Schüler mit schwerwiegenden Lern- und Verhaltensschwierigkeiten; And.: Andere Schultypen.

* Erhöhung der Bedarfsstufe für Overhead, Sachaufwand, Dienste.

** Senkung der Bedarfsstufe für Overhead, Sachaufwand, Dienste.

Da die Schülerzahl schwankt und zwei Schuljahre betroffen sind, wurde für die Bestimmungen als Näherungswert die durchschnittliche Anzahl Schülerinnen und Schüler an den beiden Stichtagen vom 25. Februar und vom 25. August 2015 gewählt. Zur Bestimmung der Anzahl wurde die Summe der Internats- und Tagesschülerinnen und -schüler gebildet. Die Bandbreite des „Gewinns pro Sonderschülerin oder Sonderschüler“ reicht (bei durchschnittlichen Aufwendungen von rund 73'000 CHF) von rund 2'000 bis zu rund 7'000 CHF pro Kopf. Sonderschulen für Kinder und Jugendliche mit Lern- und Verhaltensschwierigkeiten schliessen pro Kopf im Vergleich mit den anderen Schultypen tendenziell etwas weniger gut ab, obwohl

von ihnen fast alle finanziell von der Übergangseinstufung profitiert haben – wobei es durchaus Ausnahmen gibt.

2.3.6 Fazit und Ausblick

Zusammenfassend kann zunächst festgehalten werden, dass 19 von 20 St. Galler Sonderschulen im ersten Jahr unter dem neuen Finanzierungsmodell mit einem Gewinn abgeschlossen haben und somit ihren Betriebsfonds teils beträchtliche Beträge zur Deckung allfälliger Defizite in späteren Jahren zuweisen konnten. Folgende Faktoren liegen diesen zumeist positiven Abschlüssen zugrunde:

- Der Kanton hat mit dem Wechsel auf das neue Finanzierungsmodell im Jahr 2015 pro Sonderschülerin und Sonderschüler systembedingt mehr finanzielle Mittel aufgewendet als im Referenzjahr 2013 (Ausfinanzierung Pensenpool, Mittagsbetreuung, Instandhaltungsbeiträge gemäss STRATUS-Programm).
- Die Sonderschulen haben 2015 pro Sonderschülerin und Sonderschüler weniger Mittel aufgewendet als 2013.
- Der Kanton hat zwei Übergangsregelungen angewendet. Zum einen wurden die Pauschalenelemente für Overhead, Dienste und Sachaufwand nicht gemäss Finanzierungsmodell berechnet, sondern unabhängig von der Bedarfsstufe, was den Umverteilungseffekt des Modells reduzierte. Zum anderen hat er wie vorgesehen einen Gewinn- und Verlustausgleich zwischen den Sonderschulen angewendet und hierfür auch eigene Mittel eingeschossen.

Die Gewinne unterscheiden sich jedoch im Quervergleich der Sonderschulen deutlich, und zwar auch von Schulen mit gleichem Auftrag. Entsprechend unterschiedlich könnten somit auch die Betriebsfonds geüffnet sein, wenn 2018 die Übergangsregelungen wegfallen. Dabei stehen Institutionen für Sonderschülerinnen und Sonder-

schüler mit schwer-wiegenden Lern- und Verhaltensauffälligkeiten durchschnittlich finanziell weniger gut da als Schulen mit anderen Zielgruppen.

Über die Situation ab dem Jahr 2018 bestand zum Zeitpunkt der Evaluation noch keine abschliessende Klarheit. Wie viele Mittel der Kanton in die Sonderschulfinanzierung gibt, ist politisch zu entscheiden. Sicher wegfallen werden jedoch die Übergangsregelungen, so dass sich die Umverteilungseffekte des Modells erstmals voll auf die Betriebsrechnungen der Sonderschulen niederschlagen werden.

Nach Ende der Übergangsphase dürfte ab 2018 zum einen eine Tarifierung insbesondere im Element Overhead, Sachleistungen, Dienste erfolgen. Dieser Tarif wird, wie dies bei den anderen Pauschalenelementen bereits aktuell der Fall ist, am Durchschnittsaufwand der jeweiligen Bedarfsstufe ausgerichtet werden. Sonderschulen, die in der Übergangsphase bei diesem Pauschalenelement heraufgestuft worden sind, müssen ab 2018 mit tieferen Beiträgen rechnen.⁸ Die wenigen herabgestuften Sonderschulen dürften umgekehrt mit einem höheren Ertrag rechnen. Wie sich diese Tarifierung im Detail finanziell auswirken wird, war zum Zeitpunkt der Evaluation noch nicht beurteilbar.

Ebenfalls entfällt der Gewinn- und Verlustausgleich. Schulen, die in der Übergangsphase Beiträge an diesen Ausgleichsmechanismus zahlten, werden vom Wegfall dieses Instruments profitieren und ihren gesamten Gewinn dem Betriebsfonds zuweisen können. Schulen, welche Mittel erhielten, verlieren eine Einnahmequelle. Gleichzeitig fällt der kantonale Beitrag an den Gewinn- und Verlustausgleich weg (2015: 341'000 CHF).

⁸ Es kann allerdings nicht ganz ausgeschlossen werden, dass je nach Ergebnis eine Zurückstufung um eine Stufe (z.B. Von der jetzigen Übergangsstufe 2 in die „echte“ Stufe 1) finanziell keine oder nur geringfügige Auswirkungen haben wird.

Daraus folgt, dass für 13 Schulen aufgrund des Gewinn- und Verlustausgleichs weniger Mittel zur Verfügung stehen werden. Ebenfalls müssen 12 Schulen bei der Tarifierung aufgrund der Übergangseinstufung beim Element Overhead, Sachaufwand, Dienste ab 2018 mit weniger Mitteln rechnen. Die im Jahr 2015 jedoch eher zurückhaltende Ausgabepolitik der Sonderschulen zeigt, dass sich die Schulen dieses Übergangseffekts wohl bewusst waren bzw. die unsicheren Finanzprognosen nach der Übergangsphase in ihrer Betriebsführung antizipiert haben.

2.4 Weitere Rahmenbedingungen

In diesem Abschnitt wird auf Rahmenbedingungen eingegangen, die u. E. für die Einführung und Umsetzung des Finanzierungsmodells relevant waren und sind.

2.4.1 Rechtliche Grundlagen der kantonalen Steuerung

Die privaten Sonderschulen gelten als Teil der Volksschule und unterstehen dem Volksschulgesetz. Das dazugehörige Verordnungsrecht, das Sonderschulpädagogik-Konzept sowie das Handbuch zur operativen Umsetzung der Pauschalen mit Weisungscharakter regeln Standards, die von den Sonderschulen zu erfüllen sind, z. B. zu den erforderlichen Qualifikationen des Fachpersonals oder Richtwerte und Obergrenzen für Klassen- und Wohngruppengrößen. Sie legen ferner die konkreten Modalitäten des Finanzierungsmodells fest und regeln auch das Controlling und die Abwicklung der Geldflüsse. Insgesamt besteht somit ein sowohl umfassendes als auch detailliertes Regelwerk für die Verwaltung und Steuerung der privaten Sonderschulen.

2.4.2 Planerische Rahmenbedingungen der Sonderschulen

Zuweisung und Aufnahme von Sonderschülerinnen und Sonderschülern: Für die Zuweisung eines Kindes oder Jugendlichen zu einer Sonderschule ist der Schulrat der Schulgemeinde zuständig. Er-

forderlich ist aber ein Gutachten der zentralen Abklärungsstelle. Der Schulrat bestimmt die geeignete Sonderschule „nach Absprache mit den Eltern und der Sonderschule“ (Art. 36 Abs. 2 Volksschulgesetz). Bei Internatsplatzierungen ist das Einverständnis der Eltern oder die Verfügung der KESB notwendig. Die Zuweisung an die Schule muss im Rahmen des Sonderpädagogik-Konzepts und der Leistungsvereinbarung erfolgen; letztere regelt das Einzugsgebiet und das Platzangebot der ausserschulischen Betreuung sowohl in Tagesschulen als auch im Internat. Gemäss Sonderpädagogik-Konzept (S. 20) sind Sonderschulen „im Rahmen ihrer Leistungsvereinbarung zur Aufnahme der Schülerinnen und Schüler aus ihrem Einzugsgebiet verpflichtet“.

Planbarkeit der Schülerinnen- und Schülerzahlen: Gemäss dem kantonalen Ausführungsrecht erfolgen Neueintritte und -austritte grundsätzlich jeweils zum Schuljahreswechsel. Schulbehörden müssten Neueintritte bis Ende März bei der Sonderschule anmelden. Faktisch besteht aber gemäss den Aussagen in den Gruppengesprächen diese Planungssicherheit nicht. Zum einen werden Eintritte auf das nächste Schuljahr häufig erst im Juni klar, zum anderen häufen sich unterjährige Ein- und Austritte, z. B. aufgrund gescheiterter Versuche, Kinder und Jugendliche in der Regelschule zu unterrichten.

Eingeschränkte Kostenflexibilität: Ähnlich wie Regelschulen sind Sonderschulen sowohl im Schul- wie auch im Wohnbereich mit sprungfixen Kosten konfrontiert. Ein einzelner Austritt oder Eintritt schlägt sich nicht linear auf den personellen Aufwand nieder. Personelle Veränderungen werden erst nötig, wenn sich aufgrund der Belegung die Anzahl Klassen oder Wohngruppen verändern lässt oder aufgrund der vorgegebenen Maximalgrössen verändern muss. Tageweises Fernbleiben von Sonderschülerinnen und Sonderschülern schlägt sich bezüglich Personalaufwand ebenfalls nicht linear auf den Aufwand nieder. Zudem ist der Stellenmarkt im Schulbereich

auf Schuljahresbeginn und -ende ausgerichtet. Diese Faktoren schränken die auslastungsabhängige Kostenorientierung und Kostensteuerung einer Sonderschule ein.

2.4.3 Veränderungen der Sonderschullandschaft

In den durchgeführten Fokusgruppengesprächen wurde auf Veränderungen der Sonderschullandschaft hingewiesen, die für die Sonderschulen oder Teile davon im Zusammenhang mit der Anwendung des Finanzierungsmodells relevant sein können:

Integrative Bildungspolitik: Mit der angestrebten Integration von Kindern mit Bedarf an sonderpädagogischen Massnahmen in der Regelschule beobachten die Sonderschulen eine Verlagerung der Nachfrage in den Sonderschulen hin zu Schülerinnen und Schülern mit einem erhöhten Betreuungs- und Förderaufwand. Sie beobachten auch eine Zunahme an Kindern aus schwierigen Familiensituationen, was sich etwa in der Anzahl von Kindern und Jugendlichen mit Beistandschaften äussere. Demnächst werden die Sonderschulen als Kompetenzzentren für Sonderpädagogik zudem vom Kanton einen Auftrag für Beratung und Unterstützung der Lehrpersonen, der Fachpersonen und der Schülerinnen und Schüler mit Unterstützungsbedarf an Regelschulen erhalten (Sonderpädagogik-Konzept, S. 52 ff.). Diese Dienstleistung ist im Finanzierungsmodell nicht eingebaut und wird – ebenfalls als Pauschale – separat abgewickelt.

Versorgungskonzept: Das Sonderpädagogik-Konzept (S. 39) konstatiert bei den Sonderschulinternaten eine Überkapazität. Das Versorgungskonzept sieht denn auch vor, die Platzzahlen dieser Institutionen zu beschränken. Die Sonderschulinternate sehen sich gemäss den Gruppengesprächen gezwungen, die tiefere Auslastung durch die Aufnahme von mehr ausserkantonalen Kindern zu kompensieren. Bei diesen Fällen ist das finanzielle Risiko grösser, weil Abgänge während des Semesters nicht bis Ende Semester weiterfi-

nanziert werden.⁹ Alternativ können die Institutionen ihre Kapazitäten an die neuen Schülerzahlen anpassen und redimensionieren. Dies liegt modellkonform in der Autonomie der jeweiligen Institution.

Pädagogische Entwicklungen: Pädagogische Weiterentwicklungen für bestimmte Zielgruppen sind mit Aufwendungen oder Investitionen verbunden, welche innerhalb der Pauschalen finanziert werden. Als Beispiel wurde etwa die Ausstattung der Schulen mit Tablet-Computern für die unterstützte Kommunikation genannt. Der Kanton geht davon aus, dass ähnliche Aufwendungen bereits in früheren Jahren getätigt wurden und demzufolge in den bisherigen Rechnungen enthalten sind, die der Berechnung der Pauschalen zugrunde lagen.

Landesweiter Wandel von Finanzierungsmodellen: Das Defizitmodell, das in St. Gallen zur Finanzierung der Sonderschulen bis 2014 zum Tragen kam, ist historisch mit der Zeit vor der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) verbunden. Mit dieser 2008 in Kraft getretenen Änderung wurde die Finanzierung des Sonderschulwesens ganz in die Hände der Kantone gelegt, während zuvor die Invalidenversicherung einen wesentlichen Teil der Sonderpädagogik prägte und mitfinanzierte. Mit dieser Zunahme an finanzieller und politischer Verantwortung haben die meisten Kantone den Übergang von der Defizitdeckung zu Finanzierungsmodellen vollzogen, die auf Leistungsvereinbarungen basieren. Mit dem neuen Finanzierungsmodell stellt der Kanton St. Gallen somit keinen Sonderfall dar, auch wenn mit dem hier eingeführten Pauschalisierungsmodell durchaus ein eigener Weg beschritten worden ist.

⁹ Die Finanzierung des Aufenthalts ausserkantonaler Sonderschülerinnen und Sonderschüler in den St. Galler Sonderschulen ist gesamtschweizerisch in der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 13. Dezember 2002 geregelt.

2.5 Sonderschulen im Kanton St. Gallen

Im Kanton St. Gallen bestehen 20 Sonderschulen, die sich gemäss Tabelle 3 auf die Zielgruppen aufteilen. Bei 8 Institutionen handelt es sich um reine Tagessonderschulen, 11 Institutionen haben sowohl externe Schülerinnen und Schüler als auch Internatsplätze und eine Institution hat ausschliesslich Internatsplätze. Bei den heilpädagogischen Schulen und den Sprachheilschulen überwiegen die Tagesschulplätze, bei den übrigen Schultypen überwiegen die Internatsplätze. Wie die Tabelle weiter zeigt, unterscheiden sich die Institutionen auch hinsichtlich ihrer Grösse beträchtlich. Bei allen Trägerschaften handelt es sich um nicht profitorientierte Stiftungen oder Vereine, deren Vorstände ehrenamtlich arbeiten.

Schule	TS	SuS	I	SuS	KG	US	MS	OS
Sonderschulen für Kinder mit geistiger Behinderung / Mehrfachbehinderung (Heilpädagogische Schulen)								
Heilpädagogische Schule St. Gallen	•	140	-	-	•	•	•	•
HPV Sonderschule Wiggenhof, Rorschacherberg	•	67	•	11	•	•	•	•
Heilpädagogische Schule Rheintal, Heerbrugg	•	82	-	-	•	•	•	•
Heilpädagogische Schule Seidenbaum, Trübbach	•	96	•	8	•	•	•	•
Heilpädagogische Schule Stiftung Balm, Rapperswil	•	90	-	-	•	•	•	•
Heilpädagogische Schule Toggenburg, Wattwil	•	57	-	-	•	•	•	•
Heilpädagogische Schule, Flawil	•	134	-	-	•	•	•	•
Heilpädagogisches Zentrum Johanneum, Neu St. Johann	•	16	•	58	•	•	•	•
Sonderschulen für Kinder mit Sprach- und Hörbehinderungen								
Sprachheilschule St. Gallen	•	209	•	38	•	•	•	•
Sprachheilschule Toggenburg	•	48	-	-	•	•	-	-

Sonderschulen für Kinder mit schwerwiegenden Lern- und Verhaltensschwierigkeiten								
Sonderschule tipiti Jahrzeitenhaus St. Gallen	•	17	-	-	-	•	•	-
Heim Oberfeld, Marbach	•	10	•	40	-	•	•	•
Schulheim Hochsteig, Lichtensteig	•	16	•	27	-	•	•	•
Kinder Dörfli, Lütisburg	-	-	•	57	-	•	•	•
Evangelisches Schulheim Langhalde, Abtwil	•	4	•	24	-	•	•	•
Bad Sonder, Teufen	•	12	•	35	-	-	•	•
Sonderschulinternat Hemberg, Hemberg	•	4	•	22	-	•	•	•
tipiti Oberstufen-Sonderschule Wil	•	18	-	-	-	-	-	•
Sonderschule für Kinder mit Körperbehinderungen								
CP-Schule Birnbäumen, St. Gallen	•	46	•	23	•	•	•	•
Sonderschule für Kinder mit Mehrfachbehinderung und durchgehendem medizinischem Versorgungsbedarf								
Sonderschule und Internat Kronbühl, Wittenbach	•	29	•	36	•	•	•	•
Total	•	19	1095	12	379	12	18	18

Tabelle 3: Überblick über die St. Galler Sonderschulen

Quelle: Amt für Volksschule Kanton St. Gallen: TS: Tagessonderschule; I: Sonderschule mit Internat; KG: Kindergarten; US: Unterstufe; MS: Mittelstufe; OS: Oberstufe. SuS: Schülerinnen und Schüler (Bestand inkl. ausserkantonale Schülerinnen und Schüler am 25. August 2016).

3 ERGEBNISSE: ERFAHRUNGEN DER INVOLVIERTEN AKTEURE

Dieses Kapitel zeigt auf, wie die involvierten Akteure das Finanzierungsmodell wahrnehmen. Basierend auf ihren Stellungnahmen in der schriftlichen Kurzbefragung und den Gruppengesprächen werden die Aussagen der Sonderschulen sowie der zuständigen Personen im Bildungsdepartement zusammenfassend beschrieben. Die Aussagen zu den einzelnen abgefragten Anspruchskriterien ans Finanzierungsmodell werden entlang der drei in Abschnitt 2.1.3 vorgestellten Themenbereiche gegliedert. Abschliessend werden die Erfahrungen aus Sicht Sonderschulen und aus Sicht des BLD zusammengefasst. Es zeigten sich in den Gruppengesprächen nur wenige Unterschiede zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der Schulleitungen, den Finanzverantwortlichen und den Träger-schaften. Wo besondere Sichtweisen zum Ausdruck kamen, wird dies entsprechend kenntlich gemacht.

Den von den Akteuren und insbesondere den Sonderschulen als kritisch wahrgenommenen Aspekten wird in diesem Kapitel mehr Platz eingeräumt, um eine detaillierte Grundlage für die analytische Diskussion dieser Kritikpunkte im Kapitel 4 zu legen. In den Gesprächen lag das Augenmerk natürlicherweise stärker auf jenen Aspekten des Finanzierungsmodells, welche die Betroffenen als kritisch beurteilten. Da mit den Sonderschulen auftragsgemäss mehr Gespräche geführt wurden und dort mehr kritische Voten zum Finanzierungsmodell geäussert wurden, erhalten diese im vorliegenden Kapitel auch mehr Platz.

Offene Distanzierungen von kritischen Voten waren trotz Nachfragen seitens des Evaluationsteams eher die Ausnahme als die Regel. Dies bedeutet nicht notwendigerweise, dass alle Kritikpunkte von allen Befragten geteilt werden. Es ist insofern auch nicht möglich, aus den Gesprächsverläufen detaillierte Aussagen über die An-

zahl Personen oder Sonderschulen zu ziehen, welche eine bestimmte Haltung teilen. Es können höchstens grobe Tendenzaussagen darüber gemacht werden oder Einzelmeinungen als solche deklariert werden. Jedoch zeigen die Ergebnisse der Kurzbefragung, dass die Haltungen der Sonderschulen durchaus kontrovers sind: Die Sonderschulleitungen gaben bei den meisten abgefragten Anspruchskriterien sowohl positive als auch negative Beurteilungen ab.

3.1 Steuerung der Einrichtungen und Umsetzung des Finanzierungsmodells

3.1.1 Ergebnisse der Kurzbefragung

Abbildung 4 gibt die Ergebnisse zur Steuerung der Einrichtungen und der Umsetzung des neuen Finanzierungsmodells aus der schriftlichen Kurzbefragung wieder. Die Befragten beurteilen die Unterscheidung von vier Pauschalen insgesamt (eher) zweckmässig; für einen Viertel trifft dies (eher) nicht zu. Den Anspruch, im Verwaltungsaufwand tief zu bleiben, konnte das Finanzierungsmodell bisher nicht erreichen: Fast alle Leiterinnen und Leiter der Sonderschulen beurteilen dieses Kriterium negativ. Angesichts der laufenden Einführungsphase muss jedoch davon ausgegangen werden, dass einerseits in diese Beurteilung auch Sonderaufwände dieser einmaligen Phase eingeflossen sind, andererseits der künftige Verwaltungsaufwand nach abgeschlossener Einführung nur bedingt abgeschätzt werden kann. Keine eindeutige Tendenz findet sich bezüglich der anderen drei Kriterien, die das neue Finanzierungsmodell erfüllen soll (Klarheit der Spielregeln; Transparenz bezüglich Leistung und Finanzen; Umsetzbarkeit): Positive und negative Einschätzungen halten sich hier die Waage, wobei die beiden Extremkategorien („trifft zu“ resp. „trifft nicht zu“) jeweils eher selten angegeben wurden.

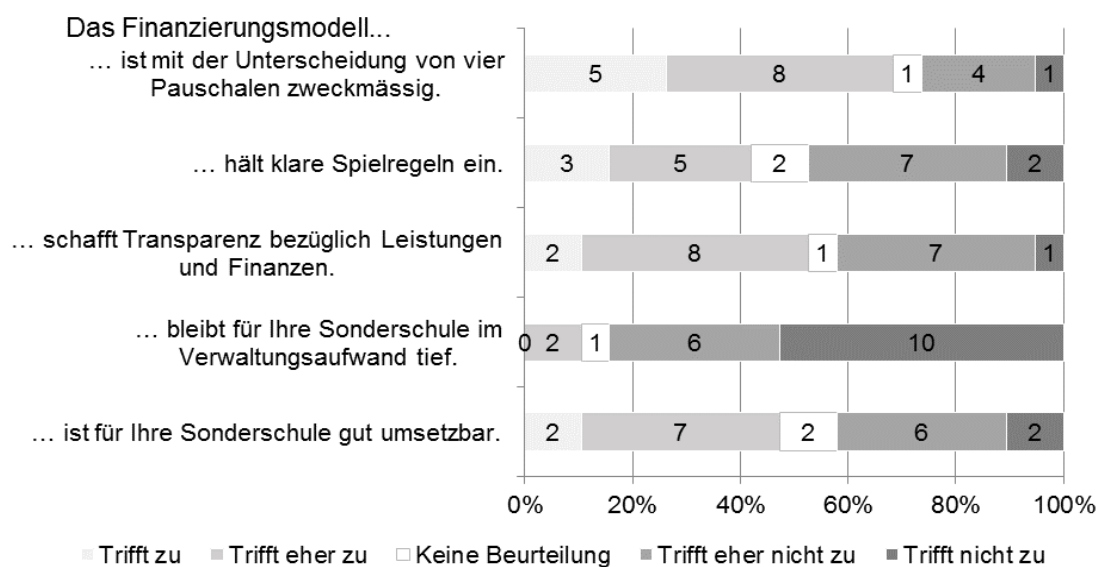


Abbildung 4: Steuerung und Umsetzung aus Sicht der Schulleitungen

Quelle: Schriftliche Umfrage bei den Leiterinnen und Leitern der St. Galler Sonderschulen. N = 19 (Eine Person ist für zwei Sonderschulen verantwortlich). Fragebogen siehe Anhang.

Im Folgenden werden die Ergebnisse aus den Fokusgruppen zu den einzelnen Kriterien zusammengefasst.

3.1.2 Zweckmässigkeit der Unterscheidung von vier Pauschalen

Sicht Sonderschulen: Die Diskussionen in den verschiedenen Fokusgruppen bekräftigen den Eindruck, der sich aus der Kurzbefragung ergeben hat: Die grundsätzliche Gliederung in die vier Pauschalen Schule, Wohnen, Transport und Infrastruktur wird als zweckmässig und nachvollziehbar beurteilt. Vereinzelt Vertreterinnen und Vertreter der Sonderschulen hätten eine einzige Pauschale der aktuellen Lösung gegenüber bevorzugt. Gleichzeitig lässt sich festhalten, dass die Fokusgruppen-Teilnehmenden dieses Kriterium nicht als besonders relevant einstufen: Wesentlich wichtiger als die Anzahl der Pauschalen sei deren konkrete Ausgestaltung.

Sicht Bildungsdepartement: Aus Sicht des Bildungsdepartements ist die Unterscheidung der vier Pauschalen insgesamt zweckmässig.

3.1.3 Klarheit der Spielregeln

Sicht Sonderschulen: In den Fokusgruppen schälten sich verschiedene Bereiche heraus, in denen aus Sicht der Sonderschulen aktuell keine klaren Spielregeln vorhanden sind. Diese Bereiche stehen in einem unterschiedlich engen Zusammenhang mit dem neuen Finanzierungsmodell.

- Regeln des Finanzierungsmodells: Deutlich ist in den Fokusgruppen mit den Sonderschulen zum Ausdruck gekommen, dass die Erfassung der Präsenztage und die Codierung von verrechenbaren Abwesenheiten häufig schwierig vorzunehmen sei; dies auch weil in der Praxis immer wieder Konstellationen vorkommen, die nicht im Handbuch geregelt sind. Auch die Befragten seitens des Bildungsdepartementes berichten von häufigen Fragen und Diskussionen in diesem Zusammenhang. In den Fokusgruppen wurden vereinzelt weitere Regelungen des Finanzierungsmodells erwähnt, die gegenwärtig unklar seien: Verbuchung von Abschreibungen, Unklarheit über Deckelung des Infrastrukturfonds, Unsicherheit bezüglich der Unterscheidung Instandhaltung – Instandsetzung bei der Pauschale Infrastruktur.
- Übergangsregelungen: In der Wahrnehmung mehrerer Fokusgruppen-Teilnehmenden werden die Übergangsregelungen (Einteilung Overhead, Ausgleichszahlungen) als wenig nachvollziehbar wahrgenommen. In diesem Zusammenhang wurde auch die Kommunikation seitens des Bildungsdepartementes als verbesserungswürdig bezeichnet (klarere und zeitgerechtere Kommunikation). Das BLD hat jedoch im Sommer 2016 in einem Schreiben an alle Trägerschaften über die zu erwartenden Ausgleichszahlungen informiert. Zu erwähnen ist hier, dass die Übergangsregelungen nicht Teil der Evaluation sind.

- Rahmenbedingungen: Verschiedentlich wurde in den Fokusgruppen als unklar bezeichnet, wo die Sonderschulen dem Volksschulgesetz unterstellt sind und wo nicht. Ein Zusammenhang zum Finanzierungsmodell besteht hier bspw. bei Personalfragen: Müssen sich hier die Sonderschulen auf kantonale Regelungen stützen, so bestehen geringere Handlungsspielräume, etwa bezüglich der Anstellungsbedingungen, als wenn das private Arbeitsrecht zum Zuge kommt.

Diese bestehenden Unklarheiten führen in der praktischen Umsetzung des Modells zu einem Klärungsbedarf, der gemäss Gesprächsaussagen häufig bilateral zwischen dem Bildungsdepartement und der einzelnen Sonderschule diskutiert werde. In diesem Zusammenhang wird von verschiedenen Teilnehmenden der Fokusgruppen vorgebracht, dass dabei das Bildungsdepartement nicht immer eine einheitliche Linie verfolge und dass die Sonderschulen diesen Interpretationsspielraum im Einzelfall zu ihren Gunsten zu nutzen versuchten.

Sicht Bildungsdepartement: Im Gruppengespräch mit dem Bildungsdepartement wurden die Spielregeln mehrheitlich als klar eingestuft. Wo bilaterale Diskussionen stattgefunden haben, ist man sich den Spielregeln bewusst bzw. bemüht sich in jedem Fall, Lösungen für das Gesamtsystem zu suchen. Als noch nicht abschliessend geklärt werden demgegenüber aktuell die Präsenztagerfassung und die Codierung von verrechenbaren Abwesenheiten betrachtet, die regelmässig zu Nachfragen und Diskussionen führen und bei denen noch Interpretationsspielräume bestehen. Ebenfalls wird bei der Verbuchung von Abschreibungen noch eine Unklarheit gesehen.

3.1.4 **Transparenz bezüglich Leistungen und Finanzen**

Sicht Sonderschulen: Aus Sicht der Sonderschulen wird betont, dass die Transparenz bezüglich Leistungen und Finanzen bei den

Sonderschulen mit dem alten Finanzierungsmodell sichergestellt gewesen sei. Das neue Finanzierungsmodell scheint in einzelnen Bereichen für die Sonderschulen noch nicht transparent zu sein: Als wichtiger Punkt wird betont, dass die durch das BLD vorgenommene Festlegung der Tarife innerhalb der einzelnen Pauschalen und deren Abstufung für die Sonderschulen nicht nachzuvollziehen sei. Allerdings verfügen die Institutionen mit dem Tarifblatt und der damit verbundenen Herleitung aller Teilelemente des Tarifs über eine recht detaillierte Information. In einer Fokusgruppe wurde bemängelt, dass die Informationen über bestehende Unterschiede zwischen den Institutionen diesen nicht transparent gemacht würden. Wenn das Modell die Sonderschulen vergleichbarer mache, so sollten diese Vergleiche den Schulen im Sinne eines Benchmarking offengelegt werden. Dies wurde vom Kanton bereits im Jahr 2015 vorgeschlagen und wird gegenwärtig mit dem Vorstand des VPS diskutiert.

Weiter wurde in einer Fokusgruppe darauf hingewiesen, dass die Abgrenzung zwischen einzelnen Elementen einer Pauschale (z. B. Pauschale Schule: schulische Betreuung; ausserschulische Betreuung; Overhead, Dienste, Sachaufwand) – offenbar trotz Tarifblatt und Erläuterungen dazu – unklar sei. Folglich könnten die einzelnen Sonderschulen nicht beurteilen, wo ihre Institution bezüglich den einzelnen Elementen in finanzieller Hinsicht stehe. In einem Gespräch wurde die fehlende Transparenz über das Zustandekommen des Betrags, der in den Schwankungsfonds eingezahlt werden soll, erwähnt.

Sicht Bildungsdepartement: Aus Sicht der Befragten des Bildungsdepartements ist die Transparenz – Wer erhält wie viel für welche Leistungen? – mit dem neuen Finanzierungsmodell besser geworden. Das Tarifblatt und die damit verbundenen Erläuterungen stellen gemäss BLD eine hohe Transparenz der Tarifbildung sicher. Der Kanton kann die Kostenfaktoren nun genauer, auf einem befrie-

digenden Detaillierungsniveau beurteilen. Durch die neu gewonnene Transparenz sind auch vorherige Unstimmigkeiten (z. B. bezüglich des Umgangs mit Abschreibungen) zu Tage getreten. Dies wird im Bildungsdepartement positiv beurteilt, da dem nun entgegengewirkt werden kann.

3.1.5 Verwaltungsaufwand

Sicht Sonderschulen: In den Fokusgruppen mit den Vertreterinnen und Vertretern der Sonderschulen bestätigt sich das Ergebnis aus der schriftlichen Befragung der Leiterinnen und Leiter: Der Aufwand, der mit der Umsetzung des neuen Finanzierungsmodells entstanden ist, wird als sehr hoch beurteilt. Als wichtigste Ursache dafür hat sich aus Sicht der Befragten die Erfassung und Codierung der Präsenztage herausgestellt, die mit einem grossen Aufwand einhergehe, der darüber hinaus durch die damit verbundenen Unsicherheiten (siehe Abschnitt 3.1.3) noch verstärkt werde. Dies steht im Kontrast zu der Tatsache, dass der Kanton allen Schulen ein EXCEL-Tool zur Verfügung stellt. Zu beachten ist, dass die Erstellung eines Budgets für die Sonderschulen nicht wegfällt, da sie dieses für ihre eigene Finanzplanung sowieso benötigen.

In einer Fokusgruppe mit Finanzverantwortlichen wurde von einem Teilnehmenden darauf hingewiesen, dass für Institutionen, die mit Swiss GAAP FER 21 abrechnen, ein grosser administrativer Aufwand entstehe (vor allem bei den Abschreibungen), weil das neue Finanzierungsmodell zu wenig darauf Rücksicht nehme.

Sicht Bildungsdepartement: Im Gespräch mit Personen aus dem Bildungsdepartement wird davon ausgegangen, dass der aktuell hohe Aufwand sich künftig deutlich verringern werde, wenn die Übergangsphase abgeschlossen sei und sich die Prozesse zwischen dem Kanton und den Sonderschulen eingespielt haben. Erwähnt wird im Gespräch auch, dass sich ein gewisser Mehraufwand dadurch ergebe, dass der Kanton mit dem neuen Finanzierungsmodell

dell gewisse Dinge genauer erfasse als früher, beispielsweise die Abgrenzung der betriebsnotwendigen Infrastruktur. Im Gespräch mit dem BLD wurde ausserdem von einer Person erwähnt, dass es möglicherweise noch nicht in allen Bereichen abschliessend geklärt sei, welchen Detaillierungsgrad an Information das BLD für eine wirksame und effiziente Steuerung benötige (Äusserung im Rahmen der Diskussion des Aufwandes, der mit der Erfassung der Präsenztage verbunden ist).

Im Vergleich zur Situation vor Einführung des Finanzierungsmodells verändert sich der Verwaltungsaufwand beim Kanton nach Einschätzung des BLD durch das neue Finanzierungsmodell. Verschiedene Aufgaben werden reduziert oder fallen weg (Budgetprüfung, Restdefizitabrechnungen), andere Aufgaben (Kontrolle Monatsrechnungen, Controlling, Kostenanalysen) sind neu aufwändiger oder ganz neu hinzugekommen (betriebsnotwendige Infrastruktur: Erfassung, Überwachung Investitionen, Desinvestitionen, Betriebsnotwendigkeit, Weiterfinanzierung Abschreibungen). Es wurden unterschiedliche Vermutungen geäussert, ob das neue Modell nach Abschluss der Einführungsphase zu einer Aufwandreduktion gegenüber dem Defizitdeckungsmodell führe.

3.1.6 Umsetzbarkeit

Sicht Sonderschulen: Das neue Finanzierungsmodell wird von den Teilnehmenden der Fokusgruppen grundsätzlich als umsetzbar beurteilt. Zu beachten ist, dass zu diesem Kriterium insgesamt eher wenige Einschätzungen aus den Gesprächen vorliegen. Deutlich geworden ist, dass die Übergangsphase als kompliziert angesehen wird (vgl. andere Kriterien). Seitens der Sonderschulen wurde es als stossend empfunden, dass die Rechnungsgenehmigung durch den Kanton sehr lange dauert (z. B. Entscheid über Ausgleichszahlun-

gen 2015 im November 2016¹⁰), was ebenfalls Ausdruck der aktuell bestehenden Unklarheiten sein könnte.

Sicht Bildungsdepartement: Seitens der Befragten des Kantons wird die Komplexität der Übergangsphase betont, die grösser als erwartet ausgefallen sei. Es besteht aber Zuversicht, dass sich diese Komplexität in Zukunft deutlich vermindern wird, so dass das Modell gut umsetzbar sein sollte.

3.2 Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit

3.2.1 Ergebnisse der Kurzbefragung

Die Schulleiterinnen und Schulleiter beurteilten die Auswirkungen des neuen Finanzierungsmodells auf die pädagogische Qualität und die Fallgerechtigkeit überwiegend kritisch (Abbildung 5). 4 von 19 Umfrageteilnehmenden attestieren beispielsweise dem Modell, dass es die pädagogische Qualität (eher) sicherstellt. Allerdings kann man auch „trifft nicht zu“ markieren, wenn man davon ausgeht, dass das Finanzierungsmodell gar nicht qualitätsrelevant ist. Dass das Modell den Unterschieden zwischen den Sonderschülerinnen und –schülern gerecht wird, finden zwei Befragte. Auffallend ist hier allerdings die grosse Anzahl von 7 Befragten, die auf eine Beurteilung dieses Kriteriums verzichteten. Dass die Beurteilung einerseits kritisch ausfällt und andererseits fehlt, könnte auch mit der Lesart dieses Anspruchskriteriums zusammenhängen: Wenn man darunter versteht, dass das Modell den Aufwand jedes einzelnen Schülers (und nicht einer Fallgruppe) genau abbilden sollte, kann das Modell den Anspruch gar nicht erfüllen (vgl. die Erläuterungen zum Kriterium in Abschnitt 2.1.3). Beim Anspruch der Gleichbehandlung ist das Bild nicht so deutlich, doch auch hier vertritt eine knappe Mehrheit eine kritische Sicht. Bei der Einschätzung der Gleichbehandlung innerhalb der Schule ist relativierend anzufügen, dass dies nicht pri-

¹⁰ Inwieweit die Verantwortung für diese Verzögerung auch beim VPS liegt, war auch innerhalb der Steuergruppe des Projekts strittig.

mär Aufgabe des Finanzierungsmodells ist, sondern der einzelnen Sonderschule. Es geht somit beim Modell eher um ein Zulassen als ein Garantieren von Gleichbehandlung.

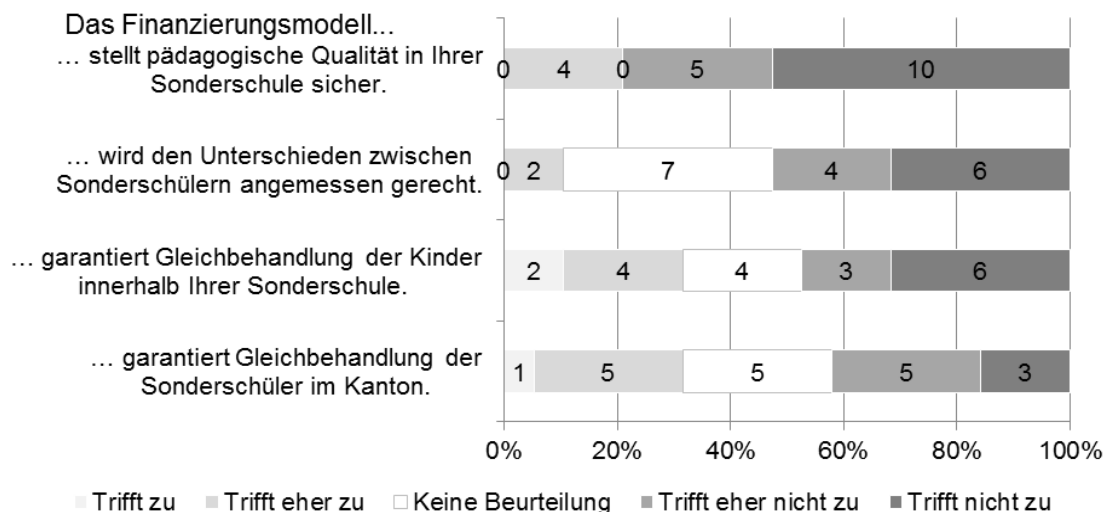


Abbildung 5: Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit aus Sicht der Schulleitungen

Quelle: Schriftliche Umfrage bei den Leiterinnen und Leitern der St. Galler Sonderschulen. N = 19 (Eine Person ist für zwei Sonderschulen verantwortlich). Fragebogen siehe Anhang.

Im Folgenden werden die Ergebnisse aus den Fokusgruppen zu den einzelnen Kriterien zusammengefasst.

3.2.2 Pädagogische Qualität

Sicht Sonderschulen: Die Hauptursache für die kritische Beurteilung zur Qualität liegt in der *finanziellen Unsicherheit*, in der sich die Sonderschulen im Moment sehen. Mehrere Gesprächsteilnehmende gaben an, im Moment sehr vorsichtig zu wirtschaften und Ausgaben aufs Nötigste zu beschränken, was sich negativ auf die Qualität auswirke. Diese Zurückhaltung zeigt sich auch in der finanziellen Analyse (vgl. Abschnitt 2.3.4).

Diese Unsicherheit liegt zunächst am systembedingten Wechsel zu einem System, in dem Defizite nicht mehr „automatisch“ vom Kanton gedeckt werden und fehlenden Erfahrungswerten, wie sich das

neue System finanziell auf die eigene Institution auswirken wird; zudem ist in der Einführungsphase der Schwankungsfonds, mit dem Betriebsdefizite und Überschüsse verschiedener Jahre ausgeglichen werden können, noch leer. Gleichzeitig wird argumentiert, die Deckelung des Betriebsfonds von 20% eines Jahresumsatzes führe zu einer ungenügenden Schwankungsreserve. Die auch vom Kanton attestierte Komplexität des Systemwechsels an sich dürfte die Verunsicherung noch verstärkt haben.

Die Übergangsregelungen vermögen diese Verunsicherung nicht zu vermindern, zumal diese für die Sonderschulen gemäss deren Aussagen trotz der kantonalen Informationsanstrengungen nur begrenzt nachvollziehbar waren (vgl. Abschnitt 3.1.3) und deren Wegfall 2018 die Verunsicherung über die finanzielle Zukunft noch verstärkt. Eher mit der tatsächlichen finanziellen Ausstattung als mit dem Modell hängt hingegen die teilweise geäusserte Wahrnehmung zusammen, dass die Kinder im Durchschnitt einen höheren Aufwand verursachen als Mittel zu seiner Deckung zur Verfügung ständen. Inwiefern diese wahrgenommene Mittelknappheit alle Zielgruppen der Sonderschulen gleich betrifft oder ob es Unterschiede zwischen Bedarfsstufen gibt, wird nachfolgend in Abschnitt 3.2.3 thematisiert.

Hinzu kommen weitere, zum Teil vom Schultyp abhängige Argumente für die Beeinträchtigung der Qualität durch das Finanzierungsmodell: Erstens sehen Schulvertreterinnen und -vertreter das *Fehlen eines Pensenpools bei der Wohnpauschale* als Risiko, da bei Neuanstellungen der Lohn im Vergleich zu qualitativen Eigenschaften des Betreuungspersonals eine grössere Bedeutung erhält. Umgekehrt wurde der Pensenpool in der Schulpauschale positiv für die Sicherstellung der pädagogischen Qualität in diesem Bereich bewertet. Zweitens kritisieren einzelne Schulen, dass sie ihre hohen *Transportkosten aus den pädagogischen Pauschalen quersubventionieren* müssten.

Die Sonderschulen bemängeln, dass mit dem neuen Finanzierungsmodell eine einseitige Verlagerung der Steuerungsfragen auf betriebswirtschaftliche Aspekte stattgefunden habe. Dies betreffe insbesondere auch das Controllinggespräch mit dem Kanton, bei dem pädagogische Fragen nur noch am Rande thematisiert würden. Parallel dazu vermischen sie die Möglichkeit, mit dem Kanton über pädagogisch begründete Sonderaufwände verhandeln zu können, wie das im früheren Modell noch möglich gewesen sei. Zusammenfassend gehe somit aus Sicht der Sonderschulen mit dem neuen Finanzierungsmodell ein *Rückzug des Kantons aus der pädagogischen Diskussion* einher.

Sicht Bildungsdepartement: Insgesamt attestieren die Gesprächsteilnehmenden des BLD dem Finanzierungsmodell kaum eine Bedeutung für die Qualität der Sonderschulen. Grundsätzlich werde über das Finanzierungsmodell nicht die Qualität gesteuert, sondern die Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel. Ausschlaggebend für die Qualität sei vor allem der Umfang der zur Verfügung stehenden Mittel, die sich gegenüber vorher nicht wesentlich verändert haben.

Eine befragte Person im Bildungsdepartement beurteilt es als kritisch, dass Transportkosten vereinzelt aus den pädagogischen Pauschalen quersubventioniert werden müssen, da die Transportkosten teilweise nicht beeinflusst werden könnten; andere Personen beurteilten diese Ungenauigkeit des Finanzierungsmodells als systemimmanent und deshalb akzeptabel.

Beim Bildungsdepartement verweist man darauf, dass man mit der Definitionsarbeit am Finanzierungsmodell viele Blindstellen beseitigt habe und sich stärker als bisher auch mit qualitativen Mindeststandards auseinandergesetzt habe (z. B. Regelung der Mittagsbetreuung). Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass eine pädagogische Aufsicht im Moment nicht besteht und erst wieder im Aufbau begriffen ist (vgl. Sonderpädagogik-Konzept, S. 68).

3.2.3 Fallgerechtigkeit: Gleichbehandlung und Unterschiede

Die Kriterien der Gleichbehandlung sowie der Einzelfallgerechtigkeit sind inhaltlich eng verbunden und wurden auch in den Gesprächen nicht konsequent getrennt. Deshalb werden sie hier gemeinsam behandelt. Im Vordergrund steht hier das Thema der Kostenwahrheit, also die Frage, ob die Pauschalen den durchschnittlichen Aufwand für jeden Typ Sonderschülerin oder Sonderschüler gleich gut abbilden.

Sichtweise Sonderschulen: Grundsätzlich begrüßen viele Sonderschulen das Ansinnen des Modells, eine Gleichbehandlung zu gewährleisten. Sie kritisieren aber auch oft grundsätzlich, dass dies aufgrund der vielen bestehenden Besonderheiten gar nicht möglich sei. Zum Teil führe das Modell zu einer schädlichen Gleichmacherei der Schulen (vgl. Abschnitt 3.3.4). Zum Teil wird aber auch begrüßt, dass z. B. eine einheitliche Abgrenzung der betriebsnotwendigen Infrastruktur eingeführt wurde.

Bezüglich Vergleichen der eigenen Institution mit solchen anderen Typs waren die Teilnehmenden an den Gruppengesprächen zurückhaltend – trotzdem ergaben sich teils kritische Einschätzungen, die in den Gruppengesprächen der Sonderschulen mehrfach geäußert und kaum auf offenen Widerspruch stießen:

- *Berechnung der Aufwendungen für Overhead, Dienste und Sachleistungen:* Als wenig plausibel erachten einige Sonderschulen einerseits die direkte Koppelung der Pauschalen für Overhead, Dienste und Sachleistungen in den Pauschalen Schule und Wohnen an die Bedarfsstufen. Dieser Aufwand sei wenig abhängig von der Art der Beeinträchtigung (abgesehen von Kindern und Jugendlichen mit Tarif „med“). Ebenfalls bemängelt wird die Ausschüttung pro Präsenztage: Diese lineare Verknüpfung mit der Anzahl Kinder und Jugendlicher sei nicht

sachlogisch, da kleine und grosse Institutionen einen ähnlichen Sockelaufwand hätten und bei grossen Institutionen Skaleneffekte einträten.

- *Bedarfsstufe A/I für Schülerinnen und Schüler mit schwerwiegenden Lern- und Verhaltensschwierigkeiten:* Vertreterinnen von Sonderschulen mit Kindern dieser Zielgruppe argumentieren, der durchschnittliche Betreuungs- und Förderaufwand sei nicht niedriger als bei Kindern der Bedarfsstufe B/II. Die aktuelle pauschale Einstufung in Bedarfsstufe A/I sei darum eigentlich nicht gerechtfertigt.
- *Generelle Zweifel am gestuften Durchschnittsmodell:* Zum Teil wurde grundsätzlich bemerkt, eine Abbildung der Kosten mit einem Durchschnittsmodell sei für die Sonderschulen nicht möglich. Oft wurde in diesem Zusammenhang argumentiert, dass schon wenige sehr aufwändige Fälle das Durchschnittsmodell sprengen würden; dies gehe auf Kosten der weniger aufwändigen Kinder und Jugendlichen. Diese Aussage spricht allerdings nicht zwingend gegen das Durchschnittsmodell. Es kann einerseits als Kritik an einer als mangelhaft empfundenen finanziellen Ausstattung verstanden werden oder auch darauf zurückzuführen sein, dass noch Ungewissheit besteht, wie sehr sich Aufwand- und Ertragsschwankungen über mehrere Jahre durch den jetzt noch leeren Betriebsfonds auffangen lassen. Vereinzelt wurden andere kostenrelevante, nicht behinderungsbezogene Faktoren erwähnt: So sei etwa der Aufwand für Kinder aus schwierigen Familienverhältnissen und insbesondere Kinder mit Beistand erhöht. Ein Gesprächsteilnehmer beschrieb geographische Auswirkungen auf die Mischung der Kinder und Jugendlichen: Benachbarte Institutionen mit ähnlichen Zielgruppen würden sich tendenziell spezialisieren, geographisch eher isolierte Institutionen seien durchmischer.

- *Individuelle Einstufung in Bedarfsstufe C an heilpädagogischen Schulen:* Sonderschulen für Kinder mit geistiger und Mehrfachbehinderung sind grundsätzlich in Bedarfsstufe B, können jedoch Kinder mit grossem Förderaufwand heraufstufen. Diese Individualisierung wird grundsätzlich begrüsst. Die HPS kritisieren jedoch die Koppelung an die Hilflosenentschädigung (HE), wenn 20% oder mehr der Kinder und Jugendlichen einer Sonderschule in Stufe C heraufgestuft worden sind. Zwischen der Hilflosigkeit gemäss IV-Recht und dem Förderbedarf bestehe kein zwingender Zusammenhang. Einerseits führe dieses Kriterium zu einem Fehlanreiz, Kinder bei der IV anzumelden. Vor allem aber führe es dazu, dass der reale Förderaufwand nicht abgebildet werden könne. Vereinzelt wurde in den Gesprächen aber auch anerkannt, dass in der Möglichkeit individueller Heraufstufungen durch die Institutionen selbst ein Anreiz zu einer grosszügigen und nicht unbedingt sachgerechten Aufwertungspraxis besteht, mit deren Ertrag unter Umständen andere Pauschalenelemente quersubventioniert würden.
- *Spezifische Situationen einzelner Institutionen:* Verschiedentlich wurde auf Spezialsituationen hingewiesen, welche einzelne Schulen besonders betreffen. Erwähnt wird etwa das erhöhte finanzielle Risiko von Sonderschulen mit vielen *ausserkantonal besetzten Plätzen*. Hier sind Vakanzen nicht bis Semesterende verrechenbar; diese Regelung ist jedoch Teil der IVSE, weshalb eine Anpassung vorderhand unrealistisch scheint; bei Institutionen, deren Platzgarantie im kantonalen Versorgungskonzept reduziert wurde, verschärft sich dieser Effekt. Internate, die auch Betreuung während *Wochenenden und Ferien* anbieten, verweisen auf den erhöhten Betreuungsaufwand, weil die Schulzeit wegfallt. Hiermit ist die ursprünglich im Modell vorgesehene Unterscheidung zwischen der ausserschulischen Betreuung an Schultagen sowie jener an

Wochenenden und während der Ferien angesprochen, die auf Wunsch der Institutionen nicht eingeführt wurde. Schliesslich unterschätze die anhand der Entfernungskilometer berechnete *Transportpauschale* einerseits die Kosten für innerstädtische Transporte (Fahrten dauern aufgrund niedriger Geschwindigkeit länger), andererseits für Institutionen mit sehr grossem Einzugsgebiet (weniger Gruppentransporte, mehr Einzelfahrten).

- *Fehlanreize bezüglich Aufnahme oder Abschieben von Sonderschülerinnen und Sonderschülern:* Es wurde in den Gesprächen auch diskutiert, ob das Durchschnittsmodell dazu führen könnte, dass Kinder mit überdurchschnittlichem Betreuungs- und Förderaufwand im Verhältnis zu ihrer Bedarfsstufe von den Sonderschulen nicht mehr aufgenommen oder abgeschoben würden. Dass ein solcher Fehlanreiz in einem Durchschnittsmodell prinzipiell eingebaut ist, wurde grundsätzlich nicht verneint. Auch beim Kanton kann man sich vorstellen, dass bei beschränkter Platzzahl möglicherweise Kindern mit dem mutmasslich geringeren Aufwand der Vorzug gegeben werde. Gemäss den Sonderschulen wird dies jedoch nicht gemacht, weil dies dem pädagogischen Anspruch zuwiderlaufe. Im Zuge der Gespräche sind keine konkreten Hinweise gemacht worden, dass aus finanziellen Überlegungen Kinder oder Jugendliche nicht aufgenommen worden oder (z. B. in die Psychiatrie) abgeschoben worden seien.

Sichtweise Bildungsdepartement: Die Vertreterinnen und Vertreter des Bildungsdepartements gehen davon aus, dass das Modell durch die Definition von Standards (z. B. Mindestdauer der Mittagsbetreuung, Regeln für Präsenztage) die Gleichbehandlung gefördert habe. Im Interview mit den Kantonsvertreterinnen und -vertreter wurden die folgenden Einzelaspekte diskutiert:

- Die direkte Koppelung der Pauschalen für Overhead, Dienste und Sachleistungen in den Pauschalen Schule und Wohnen an die Bedarfsstufen wird im Gespräch grundsätzlich gestützt: In höheren Bedarfsstufen sei der Personalbedarf pro Kind und damit auch die Personaladministration höher.
- Im Gespräch mit Personen aus dem Bildungsdepartement wurde ausserdem die Einschätzung geäussert, dass vom Finanzierungsmodell kein Fehlanreiz bezüglich der Platzierung von Schülerinnen und Schülern ausgehe.

3.3 Autonomie und Kultur der Einrichtungen

3.3.1 Ergebnisse der Kurzbefragung

Die Leiterinnen und Leiter der Sonderschulen beurteilen die Auswirkungen des neuen Finanzierungsmodells auf die Autonomie und Kultur der Einrichtungen unterschiedlich (Abbildung 6): Eine Mehrheit der Befragten findet (eher) nicht, dass das Modell den Sonderschulen ökonomische Autonomie (13 von 19 Befragten) resp. konzeptionelle Entwicklungen zulässt (16 von 19 Befragten). Geteilter Meinung sind die Schulleitungen, ob das neue Finanzierungsmodell unterschiedliche Heimkulturen und Philosophien zulässt. Eine Mehrheit sieht demgegenüber das Kriterium der Stärkung des Kostenbewusstseins seitens der Sonderschulen als (eher) zutreffend an (12 von 19 Befragten).

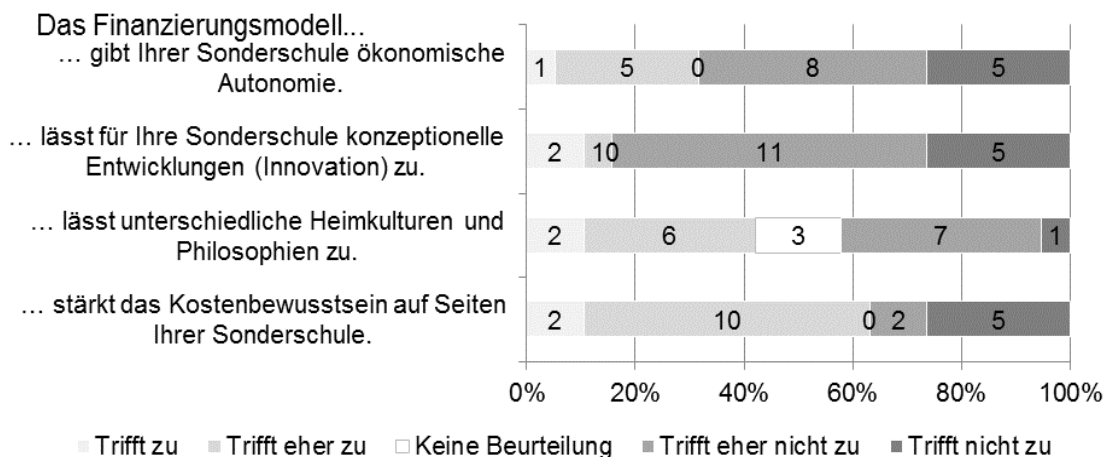


Abbildung 6: Autonomie und Kultur der Einrichtungen aus Sicht der Schulleitungen

Quelle: Schriftliche Umfrage bei den Leiterinnen und Leitern der St. Galler Sonderschulen. N = 19 (Eine Person ist für zwei Sonderschulen verantwortlich). Fragebogen siehe Anhang.

Im Folgenden werden die Ergebnisse aus den Fokusgruppen zu den einzelnen Kriterien zusammengefasst.

3.3.2 Gewährung ökonomischer Autonomie

Sicht Sonderschulen: In den Fokusgruppen wurde das Finanzierungsmodell bezüglich der Gewährung ökonomischer Autonomie für die Sonderschulen unterschiedlich beurteilt. Ein Teil der Fokusgruppen-Teilnehmenden attestiert dem Modell, dass es im Grundsatz den Sonderschulen bezüglich des Einsatzes der ihnen zustehenden finanziellen Mittel mehr ökonomische Autonomie ermögliche. Andere waren demgegenüber der Ansicht, dass die Handlungsmöglichkeiten der Sonderschulen sehr gering seien, da Personalkosten einen grossen Teil des Aufwandes ausmachen und diese kaum beeinflussbar seien. Von einer Person aus dem Kreis der Trägerschaften wurde argumentiert, dass die ökonomische Autonomie im sonderpädagogischen Kontext grundsätzlich kein anzustrebendes Kriterium sei; damit gehe damit die Gefahr einher, durch eine Umverteilung der Mittel (z. B. in den Verwaltungsaufwand) Abstriche bei der pädagogischen Qualität zuzulassen.

Folgende **Regeln des Finanzierungsmodells** beschränken aus Sicht der Sonderschulen die ökonomische Autonomie:

- *Deckelung der Fonds (Betriebsfonds, Schwankungsfonds):* Die Deckelung und die damit verbundene Abschöpfung der Fonds durch den Kanton schränke die Autonomie über den Zeitpunkt und Umfang der finanziellen Mittelverwendung ein (siehe auch nächste Unterabschnitte).
- *Kostenunwahrheiten beeinflussen Autonomie:* Vertreterinnen und Vertreter kleinerer Einrichtungen brachten vor, dass das Finanzierungsmodell, das linear verlaufende Kosten annimmt, Skaleneffekte nicht abbilde, deshalb kleinere Institutionen benachteilige und damit deren ökonomische Autonomie mindere. In diesem Sinne könnte durchgängig argumentiert werden, dass im Finanzierungsmodell bestehende Kostenunwahrheiten nicht nur die Fallgerechtigkeit beeinträchtigen, sondern auch die ökonomische Autonomie ungerecht verteilen.

Des Weiteren beurteilen einzelne Institutionen die Aufnahmepflicht von St. Galler Schülerinnen und Schülern als Beschränkung der ökonomischen Autonomie.

In der **praktischen Umsetzung** des Finanzierungsmodells sind aus Sicht der Sonderschulen insbesondere drei Themen relevant, die aktuell eine Einschränkung der ökonomischen Autonomie darstellen:

- *Regulierung und Kontrolle durch den Kanton:* Gemäss den Diskussionen in verschiedenen Fokusgruppen nimmt der Kanton mit dem neuen Finanzierungsmodell eine stärkere Steuerung (bspw. anhand von Weisungen) und Kontrolle wahr als noch unter dem alten System; Ausdruck findet dies insbesondere in der Erfassung der Präsenztage der Schülerinnen und Schüler.

- *Bestehende Unsicherheiten über künftige finanzielle Ressourcen:* Wie bereits beschrieben, bestehen bei den Sonderschulen gegenwärtig bedeutende Unsicherheiten bezüglich des künftigen finanziellen Handlungsspielraums. Dabei dürfte gemäss Gesprächsaussagen auch eine Rolle spielen, dass die vom Finanzierungsmodell vorgesehenen Fonds zum Zeitpunkt der Evaluation noch leer waren. Diese Unsicherheiten bewirken, dass die Sonderschulen in der aktuellen Situation ihre ökonomische Autonomie als eher klein einstufen.
- *Planbarkeit:* Die Planbarkeit ist für die Sonderschulen aktuell aus unterschiedlichen Gründen (teilweise Unklarheiten bezüglich Regelungen des Modells; Übergangsregelungen, häufige Wechsel von Schülerinnen und Schülern, vgl. auch Abschnitt 2.4.2) eingeschränkt.

Es kann aufgrund der Fokusgruppengespräche bilanziert werden, dass die Sonderschulen in der gegenwärtigen Situation ihre ökonomische Autonomie nicht wesentlich vergrössert, sondern zum Teil sogar beschränkt sehen. Neben den genannten Gründen dürfte dafür auch verantwortlich sein, dass das neue Finanzierungsmodell neue Rollen für Akteure innerhalb der einzelnen Institutionen mit sich bringt. Das finanzielle Risiko im Falle eines Defizits wird an die Institutionen weitergegeben und steigert damit ihre ökonomische Verantwortung. Hieraus ergeben sich geänderte Anforderungen an die meist ehrenamtlich tätigen Vorstände und Stiftungsräte der Trägerschaften und an die Schulleitungen.

In den Fokusgruppengesprächen wurde dieser „Kulturwandel“ in der Selbststeuerung der Einrichtungen teilweise thematisiert: So gaben Schulleitungen an, sich vermehrt mit betriebswirtschaftlichen Fragestellungen auseinandersetzen zu müssen, wozu ihnen aber gemäss einzelner Aussagen die fachlichen Kompetenzen fehlen würden. Seitens der Trägerschaft wird der Wechsel des Finanzierungsmodells mit einem grösseren zeitlichen Aufwand und gesteigerten An-

forderungen an die Rekrutierung von Personen (nach genauen Profilen) in Zusammenhang gebracht. Vereinzelt wurde aus den Trägerschaften auch ein Unbehagen über die grössere finanzielle Verantwortung und eine mögliche persönliche Haftung geäussert.

Sicht Bildungsdepartement: Die Befragten aus dem Bildungsdepartement attestierten dem Finanzierungsmodell, dass es den Sonderschulen grundsätzlich eine grössere ökonomische Autonomie ermögliche. Das neue Finanzierungsmodell erfordere insbesondere von den Trägerschaften der Institutionen eine stärkere Führung als vor dem Modellwechsel. Es besteht beim Kanton auch der Eindruck, dass die Freiheiten bezüglich der Mittelverwendung von den Sonderschulen noch nicht konsequent erkannt und genutzt werden. Der „Kulturwandel“ in den Institutionen sei sicherlich noch nicht vollzogen. Verdeutlichen lässt sich diese Einschätzung anhand der Gesprächsaussage, dass die Sonderschulen „ungerne“ Mittel zwischen den Pauschalen verschieben, also bspw. einen Mehraufwand im Schulbereich mit Mitteln, die für die Pauschale Wohnen erhalten worden sind, zu finanzieren. Ebenfalls zeigt sich diese Einschätzung in der Gesprächsaussage, dass sich das Bildungsdepartement auch mit dem neuen Finanzierungsmodell, teilweise nach wie vor mit „Sonderwünschen“ einzelner Institutionen konfrontiert sieht.

3.3.3 Konzeptionelle Entwicklungen (Innovation)

Sicht Sonderschulen: Eine Mehrheit der Schulleitungen beurteilt das neue Finanzierungsmodell bezüglich seiner Innovationsoffenheit kritisch. Aufgrund der Diskussionen in den Fokusgruppen lässt sich diese Einschätzung zusammengefasst so erklären: Das Modell decke einen Grundbedarf ab und sehe daneben keine (explizite) Möglichkeiten vor, Innovationen zu finanzieren. Die Deckelung der Fonds wird in diesem Zusammenhang als innovationshemmend wahrgenommen. Zudem führe die aktuelle Unsicherheit bezüglich des künftigen finanziellen Handlungsspielraums zu Zurückhaltung (Verzicht auf Innovation). Im früheren Finanzierungssystem seien im

Gegensatz dazu konzeptionelle Entwicklungen im Rahmen der individuellen Verhandlungen mit dem Kanton möglich gewesen.

In den Fokusgruppen wurde zudem verschiedentlich die Vermutung geäußert, dass das Modell pädagogisch relevante Entwicklungen ungenügend erfasse (unklar, wie Qualitätsentwicklung der Sonderschule ablaufen soll; unklar, wie kostentreibende Entwicklungen wie z. B. Veränderung der Klientel zu schwierigeren Fällen aufgefangen werden; vgl. dazu auch Abschnitt 2.4.3).

Sicht Bildungsdepartement: Dieser Punkt wurde im Gespräch mit dem Bildungsdepartement gemeinsam mit dem Kriterium „Unterschiedliche Heimkulturen und Philosophien“ (vgl. Abschnitt 3.3.4) diskutiert.

3.3.4 Unterschiedliche Heimkulturen und Philosophien

Sicht Sonderschulen: In den Fokusgruppen kamen unterschiedliche Ansichten zum Ausdruck, ob das neue Finanzierungsmodell unterschiedlich Heimkulturen und Philosophien zulasse. Insbesondere die Trägerschaften sind der Ansicht, dass dies grundsätzlich der Fall sei. Eine eigenständige Kultur wird in dieser Sichtweise nicht primär durch die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen, sondern durch andere Faktoren bestimmt.

Insbesondere die Leitungen der Sonderschulen nehmen die Auscheidung von nicht als betriebsnotwendig eingestuftem Infrastrukturalternativen aus der Pauschale Infrastruktur als Eingriff in die eigene Philosophie wahr: Oftmals hätten gerade solche Objekte (z. B. Schwimmbad, Bauernhof) die eigene pädagogische Kultur massgeblich mitgeprägt („Alleinstellungsmerkmal“). Dieser Aspekt wurde in den Fokusgruppen auch wiederholt positiv erwähnt: Mit der Beschränkung auf die betriebsnotwendige Infrastruktur fördere das neue Finanzierungsmodell die Gleichbehandlung der Institutionen. Zum Teil wird in den Gesprächen vermutet, dass das neue Finanzierungsmodell zu einer Angleichung der Sonderschulen führe, weil

Besonderheiten der Sonderschulen aufgrund eines wahrgenommenen Kostendrucks und der Unsicherheit über den künftigen finanziellen Handlungsspielraum eher unter Druck geraten.

Sicht Bildungsdepartement: Die Befragten seitens des BLD sind der Ansicht, dass Heimkulturen und Philosophien nicht hauptsächlich von den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln abhängig sind. Es wird aber anerkannt, dass die Ressourcen eine wichtige Rahmenbedingung darstellen; insofern stelle die Infrastrukturpauerschale, die ausschliesslich die betriebsnotwendige Infrastruktur einbezieht, einen Paradigmenwechsel gegenüber der Zeit vor dem Systemwechsel dar. Die BLD beschreibt diese Abgrenzung als bewusste Beschränkung der Finanzierung auf den Kernauftrag und mithin auch als Akt der Gleichbehandlung.

3.3.5 Stärkung des Kostenbewusstseins

Sichtweise Sonderschulen: Die Sonderschulen argumentieren in den Fokusgruppen, dass sie bereits von dem Systemwechsel sparsam mit finanziellen Mitteln umgegangen seien. Gleichzeitig ist einzelnen Voten von den Sonderschulen zu entnehmen, dass sie sensibler bezüglich des Mitteleinsatzes geworden sind.

Negative Auswirkungen des Finanzierungsmodells auf das Kostenbewusstsein werden von den Sonderschulen in der Deckelung der Fonds gesehen: Bei Überschüssen im Betriebsfond besteht für die Sonderschulen ein Anreiz, diese Überschüsse noch vor Erreichen des Deckels von 20% (evtl. durch unsorgfältige Ausgaben) zu verwenden, um die Abschöpfung durch den Kanton zu verhindern. Die Begrenzung des Infrastrukturfonds führe zu einer ineffizienten Investitionsplanung (zu früher Mitteleinsatz, gestückelte Investitionen).

Sichtweise Bildungsdepartement: Die Befragten im BLD sehen durch das neue Finanzierungsmodell das Kostenbewusstsein bei den Sonderschulen gestärkt, wie dies auch die Finanzzahlen für 2015 untermauern (vgl. Abschnitt 2.3.5).

3.4 Bilanz der Ergebnisse aus Sicht der Akteure

In diesem Abschnitt wird basierend auf den oben festgehaltenen Einschätzungen und Erfahrungsberichten aus den Fokusgruppengesprächen und der Kurzumfrage zusammengefasst, wie die Bilanz des Finanzierungsmodells aus Sicht der Akteure ausfällt.

3.4.1 Bilanz aus Sicht der Sonderschulen

Die Sonderschulen beurteilen das neue Finanzierungsmodell kontrovers, wobei die kritischen Beurteilungen zahlenmässig überwiegen:

- *Steuerung und Umsetzung:* Die Sonderschulen empfinden die Gliederung der Pauschalen mehrheitlich als zweckmässig und grundsätzlich als umsetzbar. Ein Teil von ihnen bemängeln Unklarheiten insbesondere bei der Erfassung und Kontrolle der Präsenztage und kritisieren, dass die Unterstellung der Sonderschulen unter das Volksschulgesetz seitens des Kantons nicht konsequent gehandhabt werde. Die Tarifbildung des BLD und teils auch die Berechnung der Einlagen in den Schwankungsfonds sind aus Sicht der Schulen wenig nachvollziehbar. Fast alle Schulen empfinden den Verwaltungsaufwand zumindest in der Übergangsphase als deutlich zu hoch, wobei die Präsenztagekontrolle hierfür die wichtigste Ursache ist.
- *Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit:* Die grosse Mehrheit der Sonderschulen findet nicht, dass das Finanzierungsmodell pädagogische Qualität sicherstellt. Die Hauptursache für dieses kritische Urteil liegt in der finanziellen Unsicherheit, die das Modell aus ihrer Sicht den Sonderschulen gebracht hat, und die auch angesichts der (bei der Einführung noch) leeren Schwankungsfonds zu finanzieller Zurückhaltung führt. Während der Pensenpool im Schulbereich als qualitätssichernd gelobt wird, wird das Fehlen eines solchen bei der

ausserschulischen Betreuung teils bemängelt. Einzelne Schulen empfinden es als pädagogisch stossend, dass sie ihre Transportkosten aus den Schul- und Wohnpauschalen quer-subventionieren müssen. Die Sonderschulen begrüssen das Ansinnen der Gleichbehandlung grundsätzlich, bezweifeln aber seine Realisierbarkeit aufgrund der Verschiedenheit ihrer Zielgruppen stark. Die Sonderschulen identifizieren denn auch eine Vielzahl an modellinhärenten Kostenunwahrheiten, die dem Prinzip der Einzelfallgerechtigkeit zuwiderlaufen. Zudem monieren sie einen Rückzug des Kantons aus pädagogischen Fragestellungen hin zu einer primär betriebswirtschaftlichen Kontrollsicht.

- *Autonomie und Kultur der Einrichtungen:* Nicht zuletzt aufgrund der finanziellen Unsicherheit gibt eine Mehrheit der Sonderschulen an, mit dem neuen Finanzierungsmodell wenig ökonomische Autonomie und Raum für Innovation zu haben. Auch sieht rund die Hälfte der Schulen im Modell eine Gefährdung ihrer spezifischen Heimkultur und Philosophie. Für diese Kritikpunkte machen die Schulen verschiedene Modelleigenschaften verantwortlich, so etwa zu detaillierte Regelungen und Kontrollen, Kostenunwahrheiten, die Ausscheidung nicht betriebsnotwendiger Infrastrukturen sowie die Deckelung des Betriebs- und des Investitionsfonds. Gleichzeitig wird aber von einem Teil der Sonderschulen dem Finanzierungsmodell attestiert, dass es zu einer verbesserten Gleichbehandlung der Institutionen beitrage. Diese Deckelungen beurteilen die Sonderschulen auch als Anreize, welcher der angestrebten und von einer Mehrheit der Schulen attestierten Steigerung des Kostenbewusstseins zuwiderlaufe.

Die Mehrheit der Sonderschulvertreterinnen und -vertreter sieht somit die Sonderschulen als Verlierer des Systemwechsels. Mit ihm habe der Kanton das finanzielle Risiko und die pädagogische Ver-

antwortung der Sonderschulung verstärkt auf die privaten Träger übertragen, ohne diesen als Gegenwert eine spürbar grössere Autonomie zu gewähren. Eher sei durch das enge Regelwerk und die rigiden Kontrollen die Gestaltungsfreiheit noch beschränkt worden.

3.4.2 Bilanz aus Sicht des Kantons

Gemäss den Aussagen aus dem Bildungsdepartement lässt sich aus kantonaler Sicht zur Einführung des neuen Finanzierungsmodells eine deutlich positivere Bilanz ziehen. Sie attestieren dem Modell Wirkungen in der Richtung der angestrebten Ziele: Bessere Steuerung und grössere Transparenz für den Kanton, weniger Verwaltungsaufwand für den Kanton, bessere Gleichbehandlung der Institutionen (vgl. zu diesen Zielen Abschnitt 2.1.2). Dies zeigt sich auch an der Bilanz aus Kantonssicht entlang den drei Evaluations-themen:

- *Steuerung und Umsetzung:* Der Systemwechsel hat gemäss den Aussagen des BLD bezüglich Steuerung und Umsetzung jene Verbesserungen gebracht, die das BLD angestrebt hat (vgl. Abschnitt 2.1.2) oder lässt zumindest erwarten, dass diese noch erreicht werden. Die Steuerbarkeit des Leistungsangebots und seine Transparenz darüber, welche Leistungen der Kanton zu welchem Preis erhält, konnte gesteigert werden. Der Systemwechsel ist aus Sicht BLD im Übergang zwar komplexer als angenommen, mit der bevorstehenden Etablierung des Finanzierungsmodells könne jedoch für den Kanton insgesamt ein tieferer Verwaltungsaufwand erwartet werden. Eingeräumt wird, dass vereinzelte Detailregelungen noch getroffen werden müssen und der Kontrollaufwand insbesondere bezüglich der Präsenztage hoch ist.
- *Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit:* Der Kanton betont, dass mit dem gestuften Durchschnittsmodell keine perfekte Gleichbehandlung und Einzelfallgerechtigkeit hergestellt

werden soll. Die Verbindung der Bedarfsstufen mit einem einheitlichen Preis und die verbindlichen Mindestanforderungen, die an die Leistungen gestellt werden, beurteilt er diesbezüglich als bedeutende Verbesserung. Bezüglich pädagogischer Qualität wird das Finanzierungsmodell im BLD ansonsten als neutral beurteilt.

- *Autonomie und Kultur der Einrichtungen:* Die BLD sieht durch das neue Finanzierungsmodell das Kostenbewusstsein der Sonderschulen gestärkt und verteidigt das Argument, dass die Sonderschulen grundsätzlich bezüglich des Mitteleinsatzes durch die globale Ausschüttung grössere Freiheiten hätten als zuvor; es wird diesbezüglich auch festgehalten, dass der mit dem Systemwechsel erforderliche Kulturwandel in der Leitung der Institutionen aktuell noch nicht vollzogen sei. Die Eingrenzung der betriebsnotwendigen Infrastruktur auf den Grundauftrag der Sonderschulung wird als wichtiges Element einer verbesserten Gleichbehandlung gesehen.

In Tabelle 4 sind die wichtigsten Vor- und Nachteile des neuen Finanzierungsmodells aus Sicht der Sonderschulen und des Bildungsdepartements zusammengefasst. Es handelt sich dabei um eine Zuspitzung. Insbesondere bei den Sonderschulen kann nicht davon ausgegangen werden, dass alle Kritikpunkte in allen Institutionen geteilt werden. Aufgeführt sind Aspekte, die in grosser Regelmässigkeit in den Gesprächen vorgebracht wurden.

Themenbereich	Sicht Kanton	Regelmässig geäusserte Sicht der Sonderschulen
Steuerung, Umsetzung der Sonderschulen	<input checked="" type="checkbox"/> Verbesserte Transparenz über Leistungen und Aufwand <input checked="" type="checkbox"/> Zu erwarten, dass Verwaltungsaufwand für Kanton noch sinkt <input checked="" type="checkbox"/> Einführung komplexer als erwartet, Verwaltungsaufwand (noch) höher als angenommen <input checked="" type="checkbox"/> Detailregelungen teils noch unklar	<input checked="" type="checkbox"/> Vier Pauschalen grundsätzlich plausibel <input checked="" type="checkbox"/> Zu hoher Verwaltungsaufwand in der aktuellen Phase <input checked="" type="checkbox"/> Fehlende Klarheit über verschiedene Spielregeln und Umsetzungsfragen
Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit	<input checked="" type="checkbox"/> Annäherung ans Ideal der Gleichbehandlung <input checked="" type="checkbox"/> Modell führte zu vertiefter Auseinandersetzung mit Leistungserwartungen Neutral: Pädagogische Qualität	<input checked="" type="checkbox"/> Pensenpool Schule ermöglicht von ökonomischen Anreizen freie Personalentscheide (im Schulbereich) <input checked="" type="checkbox"/> Finanzielle Unsicherheit gefährdet Qualität <input checked="" type="checkbox"/> Rückzug des Kantons aus pädagogischen Fragen <input checked="" type="checkbox"/> Anspruch der individuellen Gleichbehandlung kann nicht erfüllt werden; Fallgruppengerechtigkeit teils infrage gestellt
Autonomie und Kultur der Sonderschulen	<input checked="" type="checkbox"/> Innerhalb der finanziellen Deckelung gewährleistet <input checked="" type="checkbox"/> Kostenbewusstsein gestärkt Neutral: Beschränkung auf betriebsnotwendige Infrastruktur ist wegen Gleichbehandlungsgebot in Kauf zu nehmen	<input checked="" type="checkbox"/> Stärkung der Gleichbehandlung der Sonderschulen <input checked="" type="checkbox"/> Wenig Raum für Autonomie und Innovation <input checked="" type="checkbox"/> Gefährdung eigener Kultur Neutral: Kostenbewusstsein war schon hoch

: Positive Beurteilung; Negative Beurteilung.

Tabelle 4: Zusammenfassende Bilanz aus den Fokusgruppengesprächen

4 DISKUSSION, ANREGUNGEN UND GESAMTFAZIT

Während im vorigen Kapitel die Sicht der Sonderschulen und des BLD im Vordergrund standen, erfolgt in diesem Kapitel nun die Analyse aus Sicht des Evaluationsteams. Hierzu wird zunächst aus globaler Perspektive ein Gesamtfazit gezogen. In einem zweiten Schritt werden die in den Gesprächen mit den Sonderschulen und der BLD vorgebrachten Kritikpunkte am Finanzierungsmodell diskutiert. Dabei wird der Frage nachgegangen, ob sich aus der vorgebrachten Kritik ein Handlungsbedarf ergibt. Dabei unterscheiden wir zwischen Einzelaspekten des Modells und eher übergeordneten Aspekten.

4.1 Gesamtfazit aus Sicht des Evaluationsteams

Dem Kanton St. Gallen ist es mit dem Finanzierungsmodell gelungen, seine bestehenden Probleme bei der Steuerung der Sonderschulen zu entschärfen. Somit hat sich der Wechsel von einem System mit individueller Budgetgenehmigung und Defizitgarantie zu einem Finanzierungsmodell mit mehreren und nach Zielgruppen abgestuften Pauschalen bewährt. Diese Neuausrichtung der finanziellen Steuerung nach leistungsorientierten Kriterien stellt eine zeitgemässe und auch im internationalen Vergleich den Forderungen des Performance Managements entsprechende Steuerungsform dar. Eine stärker prospektiv (Leistungspauschalen) als retrospektiv (Defizitdeckung) ausgerichtete Finanzierung basierend auf Leistungselementen erlaubt sowohl dem Leistungsfinanzierer (Kanton) als auch dem Leistungserbringer (Sonderschulen) eine stärker eigenverantwortliche wie ergebnisorientierte Führung der Sonderschulen. Der (Kultur-)Wandel in diese Richtung hin ist aus Sicht des Evaluationsteams fortzuführen, gewährleistet er doch, dass die Sonderschulen im Kanton St. Gallen künftig besser aufgestellt sind, wenn der politische Verteilungskampf um staatliche Mittel härter werden sollte. Der grundlegenden Kritik an Sonderschulen aufgrund von betriebli-

cher Ineffizienz und dysfunktionalen Anreizen des Defizitdeckungssystems kann somit künftig begegnet werden.

Soweit es sich nach gut eineinhalb Jahren Praxis bereits beurteilen lässt, hat das Finanzierungsmodell Wirkungen in den angestrebten Richtungen erbracht. Zu den drei mit der Einführung angestrebten Zielen zieht das Evaluationsteam folgende Bilanz:

- *Für den Kanton transparenter und damit steuerbarer bezüglich Leistungen und Finanzen:* Das Bildungsdepartement erhält gegenüber vorher eine grössere Transparenz und Übersicht darüber, für welche definierten Leistungen er die Sonderschulen finanziell entschädigt. Damit kann es das Sonderschulwesen und die Mittelverteilung besser steuern.
- *Verbesserte, aber noch optimierbare Gleichbehandlung:* Auch kann davon ausgegangen werden, dass sich mit dem Modell die Gleichbehandlung der Schulen und mithin die Einzelfallgerechtigkeit gegenüber den Schülerinnen und Schülern verbessern lässt, weil Einzelverhandlungen zwischen Schulen und Kanton wegfallen und der Kanton mit der Einführung des Finanzierungsmodells zahlreiche Mindeststandards festgelegt hat. Ein grosser Schritt ist somit getan, doch zeigt die Detaildiskussion in den folgenden Abschnitten, dass unseres Erachtens noch Verbesserungspotenzial besteht.
- *Verwaltungsaufwand des Kantons noch nicht abschätzbar:* Es kann davon ausgegangen werden, dass für den Kanton nach der komplexen Einführungsphase der Verwaltungsaufwand abnimmt. Ob er schlussendlich geringer ist als vor dem Systemwechsel, kann jedoch noch nicht beurteilt werden, da zwar bestehende Verwaltungsaufgaben weggefallen sind, aber auch neue dazugekommen sind. Auch hier sieht das Evaluationsteam noch Verbesserungsmöglichkeiten, mit deren Real-

sierung auch der administrative Aufwand der Schulen reduziert werden dürfte (vgl. Abschnitt 4.2).

Diese Ziele des Kantons konnten somit teilweise erreicht werden. Insofern ist die Einführung des Finanzierungsmodells, soweit es sich zum jetzigen Zeitpunkt bereits beurteilen lässt, ein Erfolg. Mögliche längerfristige Systemeffekte und insbesondere allfällige Fehlanreize sind jedoch im Auge zu behalten. Im Moment gibt es noch keine Hinweise darauf, dass Sonderschulen sich aus finanziellen Gründen gegen die Aufnahme oder für die Abschiebung besonders betreuungsintensiver Kinder stemmen – dies widerspricht auch ihrem Selbstverständnis als Non-Profit-Organisationen, die sich pädagogischen Zielen verpflichtet fühlen. Sollte sich jedoch die finanzielle Situation dauerhaft als angespannt erweisen, ist es nicht auszuschliessen, dass die Sonderschulen mit dem Finanzierungsmodell bestehende Handlungsspielräume stärker als bisher ausnutzen, um finanzielle Risiken zu vermindern. Bereits in der Einführungsphase hat sich gezeigt, dass die mit dem Systemwechsel verbundene finanzielle Unsicherheit bei den Sonderschulen zum Teil zu Zurückhaltung bei den Ausgaben geführt hat.

Die Sonderschulen beurteilen das neue Finanzierungsmodell kontrovers, wobei bezogen auf die an das Modell formulierten Anspruchskriterien die kritischen Beurteilungen überwogen. Diese kritische Wahrnehmung des Systemwechsels durch jene Institutionen, welche die Sonderschülerinnen und -schüler ausbilden sowie betreuen und insofern ein unverzichtbarer Bestandteil der St. Galler Bildungslandschaft sind, ist ernst zu nehmen. Der Schritt von einem Defizitdeckungsmodell zu einem Modell mit grosser finanzieller Eigenverantwortung verlangt den Sonderschulen nicht nur betrieblich-organisatorische Anpassungen ab, sondern erfordert einen Kulturwandel, der mehrere Jahre in Anspruch nehmen dürfte. Auch wenn das Defizitdeckungsmodell im Sonderschulbereich landesweit weitgehend überholt ist, so ist auch festzuhalten, dass das St. Galler Fi-

finanzierungsmodell mit seiner umfassenden Tarifierung sämtlicher Leistungen beim Systemwechsel noch einen Schritt weitergeht als viele Modelle anderer Kantone.

Die von den Sonderschulen geäusserte Kritik am Finanzierungsmodell ist nicht allein auf die im nachfolgenden Abschnitt aufgeführten Einzelprobleme von Modellkomponenten zurückzuführen. Ebenso sehr ist sie eine Folge der mit dem neuen Finanzierungsmodell entstandenen *finanziellen Unsicherheit*. Diese führte im Rechnungsjahr 2015 zu *Verunsicherung* und einer spürbaren Zurückhaltung bei den Ausgaben. Die Sonderschulen investierten pro Sonderschülerin und Sonderschüler weniger Geld als 2013, obwohl mehr Mittel zur Verfügung standen. Diese Verunsicherung ist auch ein wesentlicher Grund dafür, dass Sonderschulvertreter im Finanzierungsmodell ein Risiko für die pädagogische Qualität sehen, obwohl dieses an und für sich qualitätsneutral ist. Hinzu kommt der verbreitete Eindruck, dass nicht alle Fallgruppen bedarfsgerecht finanziert werden, was sich für die betroffenen Gruppen ebenfalls negativ auf die Qualität auswirken könnte. Benutzt man als Messlatte die „Qualitätsstandards der Kantone zur Anerkennung von Leistungsanbietern im Bereich der Sonderpädagogik“, ein Instrument zum Sonderpädagogik-Konkordat, kommt man zum Schluss, dass das Finanzierungsmodell die pädagogische Qualität nicht tangiert. Dies wäre erst der Fall, wenn massive Sparübungen zu einer Leistungsminderung und zu weniger qualifiziertem Personal führen würden. Anzumerken ist, dass der Kanton St. Gallen dem Konkordat nicht beigetreten ist, jedoch alle Qualitätsstandards erfüllt.

Die beschriebene Verunsicherung hat zum einen mit Übergangsphänomenen zu tun: So fehlte bei den Schulen kurz nach Einführung des Modells das Vertrauen, dass die noch leeren Schwankungsfonds dereinst in der Lage sein werden, möglicherweise anfallende Defizite mittelfristig aufzufangen; ob die Fonds ausreichend gefüllt werden können, um die schwankenden Aufwände bei Infra-

struktur und Betrieb auszugleichen, kann auch das Evaluationsteam aktuell nicht abschliessend beurteilen. Weiter war zum Zeitpunkt der Evaluation noch nicht abschliessend geklärt, wie sich 2018 der Wegfall der Übergangsregelungen auf die finanzielle Lage der einzelnen Institutionen auswirkt. Ein dritter Unsicherheitsfaktor war die lange Wartezeit auf die Genehmigung der Rechnungen 2015 und davon abhängig auch auf die definitive Information darüber, wie hohe Einlagen in die Schwankungsfonds möglich sind; allerdings ist umstritten, inwieweit die Verantwortung hierfür beim BLD oder bei den Sonderschulen selbst liegt. Schliesslich seien die zum Zeitpunkt der Evaluation bestehenden Unklarheiten für die Umsetzung erwähnt, welche der Transparenz der Modellumsetzung aus Sicht der Schulen noch abträglich sind.

Ein gewisses Mass an finanzieller Unsicherheit ist zum anderen jedoch ein fester und vorgesehener Bestandteil des neuen Finanzierungsmodells. Dies fordert die stark pädagogisch geprägten Schulleitungen und ihre ehrenamtlich tätigen Stiftungsräte und Vereinsvorstände heraus. Das bisherige Defizitdeckungsmodell bot grösstenteils vollständige finanzielle Absicherung. Gleichzeitig förderte es aber auch kaum betriebswirtschaftliches Denken im Sinne des möglichst effizienten und effektiven Mitteleinsatzes. Mit dem Wechsel zum neuen Finanzierungsmodell geht somit ein tiefgreifender Kulturwandel einher, der zwei Jahre nach seiner Einführung noch nicht abgeschlossen ist und noch Jahre dauern wird. Er betrifft einerseits die verantwortlichen Mitarbeitenden in den Schulen selbst, aber auch die ehrenamtlichen Mitglieder von Vorständen und Stiftungsräten der Trägerschaften sind durch die grössere finanzielle Verantwortung herausgefordert.

Die vom Evaluationsteam in den nachfolgenden Abschnitten angeregten Anpassungen zielen mehrheitlich auf technische Justierungen am Modell, auf eine Entlastung vom Verwaltungsaufwand und auf eine Reduktion kantonaler Kontrollen, die sich mit Modellan-

spruch der Autonomie nicht gut vertragen. Die zur Diskussion gestellten Massnahmen dürften einen Beitrag dazu leisten, das Vertrauen der Sonderschulen ins neue Finanzierungsmodell zu stärken. Es erscheint aber ebenso wichtig, dass der Kanton und die Sonderschulen gestützt auf die Erkenntnisse dieser Evaluation den in der Erarbeitungsphase konstruktiven Dialog während der Umsetzungsphase fortsetzen. Wir empfehlen somit dem Kanton, den eben erst begonnenen Kulturwandel der Sonderschulen weiterhin aktiv zu begleiten und zu unterstützen. Qualitätsmerkmale einer guten Zusammenarbeit sind: offene Kommunikation, rechtzeitige Information, Vorhersehbarkeit des Verfahrens und Partizipation aller Sonderschulen.

4.2 Diskussion der einzelnen Modellkomponenten

In diesem Abschnitt sollen die in den Fokusgruppengesprächen aufgeführten Kritikpunkte am Finanzierungsmodell der Sonderschulen im Einzelnen aus Sicht des Evaluationsteams besprochen werden. Es wird dabei jeweils zunächst diskutiert, ob sich aus den vorgebrachten Punkten ein Handlungsbedarf für den Kanton ergibt. Wenn ein solcher erkannt wird, werden Anregungen gemacht, wie das Finanzierungsmodell angepasst werden könnte. Auftragsgemäss handelt es sich dabei um offen formulierte Stossrichtungen und nicht um detaillierte Empfehlungen, da sich die Evaluation wie erwähnt in empirischer Hinsicht primär auf die Aussagen der involvierten Akteure und Plausibilitätsüberlegungen des Evaluationsteams stützt, und kaum auf empirisch abgestützte Daten.

Tabelle 5 bildet ab, wie sich aus Sicht der involvierten Akteure die verschiedenen Komponenten des Finanzierungsmodells auf die drei in dieser Evaluation interessierenden Themenbereiche auswirken. Es dominiert hier die Sicht der Sonderschulen. In den nachfolgenden Abschnitten wird im Einzelnen auf die kritisch beurteilten Komponenten eingegangen und die behauptete Auswirkung auf ihre Plausibilität überprüft. In diesem Abschnitt werden dabei Einzelas-

pekte des Modells diskutiert, die bei Bedarf durch die BLD relativ kurzfristig angepasst werden können (ca. Steuerungsebene Handbuch). Im Abschnitt 4.3 werden ergänzend eher übergeordnete Aspekte diskutiert.

Behauptete Auswirkungen der Modellkomponenten auf:			
Modellkomponenten	Steuerung und Umsetzung	Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit	Autonomie und Kultur der Sonderschulen
Zähleinheit Präsenztage	<input checked="" type="checkbox"/> Grosser Verwaltungsaufwand; angliert zu falschen Angaben; effektive Kontrolle durch den Kanton nicht möglich	<input checked="" type="checkbox"/> Nicht verrechenbare Absenzen führen zu Fehlanreizen <input checked="" type="checkbox"/> Verrechenbare Vakanzen decken nicht volles Risiko	<input checked="" type="checkbox"/> Regelwerk und Kontrollen als Autonomiebeschränkung; Ausdruck des Misstrauens gegenüber Sonderschulen
Tarife	<input checked="" type="checkbox"/> Intransparente Tarifierlegung (Pauschale Schule: Overhead; gesamt Pauschale Wohnen)		
Element Overhead, Dienste, Sachaufwand		<input checked="" type="checkbox"/> Penspool Schule ermöglicht Personalentscheide ohne ökonomischen Fehlanreiz <input checked="" type="checkbox"/> Kopplung des Elements für Overhead, Dienste und Sachaufwand an die Bedarfsstufen (Schule, Betreuung) nicht kostenwahr	
Pauschale Wohnen		<input checked="" type="checkbox"/> Modell bildet erhöhte Betreuungskosten für Ferien und Wochenenden nicht ab	

Tabelle 5: Behauptete Auswirkungen verschiedener Modellkomponenten auf die Themenfelder der Evaluation (Akteurssicht)

Behauptete Auswirkungen der Modellkomponenten auf:			
Modellkomponenten	Steuerung und Umsetzung	Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit	Autonomie und Kultur der Sonderschulen
Pauschale Transport		<input checked="" type="checkbox"/> Unterschätzt Kosten bei sehr langen Einzelfahrten und in Städten → Quersubventionierung zulasten pädagogisch relevanter Pauschalen	
Pauschale Infrastruktur		<input checked="" type="checkbox"/> Ausscheidung nicht betriebsnotwendiger Komponenten erlaubt prinzipiell mehr Gerechtigkeit (auf tieferem Leistungsniveau)	<input checked="" type="checkbox"/> Ausscheidung betriebsnotwendiger Infrastruktur gefährdet eigene Philosophie
Gedeckelte Schwankungsfonds	<input checked="" type="checkbox"/> Investitionsfonds: Fehlreiz – Deckelung führt zu ineffizienter Investitionsplanung (zu früh, gestückelt)	<input checked="" type="checkbox"/> Betriebsfonds: Fehlreiz – Deckelung führt zu tiefer Schwankungsreserve	<input checked="" type="checkbox"/> Betriebsfonds: Deckelung ist innovationshemmend; <input checked="" type="checkbox"/> Deckel schränken ökonomische Autonomie ein

Lesehilfe: Die Tabelle gibt für jede in der linken Spalte aufgeführte Modellkomponente wieder, welche Auswirkungen sie auf die drei im Rahmen dieser Evaluation untersuchten Themenfelder gemäss den Erfahrungen und Einschätzungen der Akteure hat. Behauptete kritische Auswirkungen sind mit dem Zeichen dargestellt, positive Auswirkungen mit dem Zeichen .

Tabelle 5: Behauptete Auswirkungen verschiedener Modellkomponenten auf die Themenfelder der Evaluation (Akteurssicht)

4.2.1 Zähleinheit Präsenztag

Behauptete Auswirkungen der Modellkomponente auf:	
<i>Steuerung, Umsetzung</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Grosser Verwaltungs- und Kontrollaufwand; animiert zu falschen Angaben; effektive Kontrolle durch den Kanton nicht möglich
<i>Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Nicht verrechenbare Absenzen führen zu Fehlanreizen <input checked="" type="checkbox"/> Verrechenbare Vakanzen decken nicht volles Risiko
<i>Autonomie und Kultur der Sonderschulen</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Regelwerk und Kontrollen als Autonomiebeschränkung; Ausdruck des Misstrauens gegenüber Sonderschulen

Vorgebrachte Kritik: Die Präsenztage der Schülerinnen und Schüler als Basis für die Berechnung der Pauschalen beurteilen die Sonderschulen auf verschiedenen Ebenen kritisch: Der Aufwand für die Erfassung wird als sehr hoch beurteilt, während gleichzeitig dessen Kontrollmöglichkeiten sehr beschränkt sind. Gleichzeitig gingen mit dieser Regelung Fehlanreize einher, sowohl was die Erfassung (unwahre Angaben zur Präsenz der Schülerinnen und Schüler) als auch die pädagogische Arbeit (z. B. Verweigern zusätzlicher Schnuppertage) betrifft. Auch decken die verrechenbaren Absenzen nicht das volle Risiko. Die Sonderschulen empfinden das detaillierte Regelwerk als Autonomiebeschränkung und als Misstrauen seitens des Kantons.

Beurteilung Handlungsbedarf: Das Evaluationsteam sieht den Handlungsbedarf als gegeben an. Die vorgebrachten Einschätzungen der Sonderschulen sind als nachvollziehbar zu beurteilen. Die im Handbuch zum Finanzierungsmodell festgehaltenen Absenzenregeln und Obergrenzen sind unseres Erachtens tatsächlich sehr detailliert. Ergänzend kann festgehalten werden, dass eine strikte Kontrolle kaum möglich ist. Im Gespräch mit der BLD wurde bestätigt, dass die Präsenztagregeln bei der Einführung zu Fragen Anlass gegeben haben.

Eine Reduktion des Detaillierungsgrades der Regelung und ein Verzicht auf eine umfassende Kontrolle bedeutet nicht, dass auf eine einheitliche Regelung des Absenzenwesens völlig verzichtet werden sollte. Eine solche Richtschnur für die Sonderschulen erachtet das Evaluationsteam als wertvoll zur Förderung der einheitlichen Model-
 lumsetzung im ganzen Kanton. Eine einfachere Handhabung der Präsenztage kann auch dazu führen, dass unnötigen und wiederkehrenden Diskussionen um „unnötige Bürokratie“ vorgebeugt werden kann. Allenfalls kann im Rahmen der Controllinggespräche auf Probleme mit Absenzen eingegangen werden.

Anregung des Evaluationsteams: Das Evaluationsteam regt deshalb an, die gegenwärtigen Anforderungen an die Präsenztagerfassung mit weniger erfassungsintensiven Methoden zu vergleichen, um den Erfassungs- und Kontrollaufwand künftig reduzieren zu können.

4.2.2 Tarife

Behauptete Auswirkungen der Modellkomponenten auf:

Steuerung, Umsetzung	<input checked="" type="checkbox"/> Intransparente Tariffestlegung (Pauschale Schule: Overhead; gesamte Pauschale Wohnen)
----------------------	---

Vorgebrachte Kritik: Für einen Teil der Sonderschulen ist nicht transparent, wie der Kanton die Tarife für verschiedene Pauschalen festgelegt hat.

Beurteilung Handlungsbedarf: Nach Einschätzung des Evaluationsteams geht es bei der vorgebrachten Kritik weniger um die jeweilige Höhe der Tarife. Diese ist auf den Tarifblättern klar ausgewiesen. Vielmehr können noch nicht alle Sonderschulen nachvollziehen, wie diese Tarife rechnerisch zustande kommen. Das mag auch damit zusammenhängen, dass der Kanton für die Berechnung der Tarife in der Übergangsphase, zum Beispiel für die Elemente Overhead, Dienste und Sachaufwand (aus nachvollziehbaren Gründen), abgewichen ist. Nachvollziehbarkeit in diesem zentralen Bereich des

Finanzierungsmodells ist jedoch eine wichtige Voraussetzung für dessen Akzeptanz bei den Sonderschulen und für ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen Kanton und Sonderschulen.

Zu trennen von der Diskussion über die Transparenz (Wie werden Tarife festgelegt?) ist jene über die Genauigkeit (Wie gut bilden die Pauschalen resp. Elemente der Pauschale die effektiven Kosten ab?): Will der Kanton die Genauigkeit des Finanzierungsmodells erhöhen, müsste anhand der genauen Mittelverwendung der Sonderschulen (effektive Kosten pro Pauschalenelement) eine Analyse der Quersubventionierungen gemacht werden. Dies widerspricht jedoch der Grundidee der globalen Mittelzuteilung; zudem scheint eine solche Analyse wegen Zuordnungsproblemen bei der Kontierung von Aufwänden als schwierig umsetzbar. Ausserdem kann dies erst erfolgen, wenn bezüglich Leistungen (Präsenztage) ausreichend genaue Zahlen vorliegen.

Anregung des Evaluationsteams: Das Evaluationsteam regt an, dass die BLD frühzeitig über die Tarifbildung im Hinblick auf die Einführung der definitiven Tarife ab 2018 und die dahinter liegenden Berechnungsschritte für die Institutionen informiert.

4.2.3 Element Overhead, Dienste, Sachaufwand

Behauptete Auswirkungen der Modellkomponenten auf:

Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit

Kopplung des Elements für Overhead, Dienste und Sachaufwand an die Bedarfsstufen (Schule, Betreuung) und lineares Wachstum pro Präsenztage nicht kostenwahr

Vorgebrachte Kritik: Das Element Overhead, Dienste, Sachaufwand der Pauschalen Schule und Wohnen wird in Abhängigkeit der Bedarfsstufen und der Präsenztage berechnet. Hieran äusserten die Sonderschulen Kritik: Der Aufwand für das Element Overhead, Dienste, Sachaufwand sei über weite Strecken nicht von der Bedarfsstufe abhängig. Ausserdem bilde das Element Overhead, Dienste, Sachaufwand Skaleneffekte nicht ab: Pro zusätzlicher Schülerin oder pro zusätzlichem Schüler wird unabhängig von der

aktuellen Schülerzahl einer Einrichtung immer derselbe zusätzliche Betrag an eine Sonderschule ausgerichtet.

Beurteilung Handlungsbedarf: Das Evaluationsteam verfügt nicht über genügend aussagekräftiges Datenmaterial, um die Kritik der Sonderschulen abschliessend prüfen zu können. Nach Auskunft aus dem BLD besteht zwischen den Bedarfsstufen und dem Aufwand für dieses Pauschalelement durchaus ein Zusammenhang: Die durchschnittlichen Aufwendungen steigen mit der Bedarfsstufe an. Das Evaluationsteam beurteilt die Kritik der Sonderschulen vor diesem Hintergrund insgesamt als bedingt nachvollziehbar. Eine gewisse Abstufung in Abhängigkeit der Bedarfsstufen mag plausibel sein (grösserer administrativer Aufwand bei höherer Förder- und Betreuungsintensität von Kindern und Jugendlichen aus hohen Bedarfsstufen), kostenrelevant sind jedoch auch Komponenten, bei denen für das Evaluationsteam kein direkter Zusammenhang mit den Bedarfsstufen ersichtlich ist (z. B. Verpflegung, Hauswartdienste etc.). Die lineare Zunahme dieses Pauschalelements pro zusätzliche Schülerin resp. zusätzlichen Schüler benachteiligt in der Tendenz kleine Institutionen, da nicht berücksichtigt wird, dass unabhängig von der Schülerzahl fixe Kosten bestehen.

Die beiden Pauschalelemente für Overhead, Dienste, Sachaufwand machen zusammen rund einen Viertel des Betriebsaufwands der Sonderschulen aus, haben also einen bedeutenden Einfluss auf die Finanzsituation der einzelnen Sonderschulen.

Anregung des Evaluationsteams: Das Evaluationsteam regt an, die Kopplung des Elements Overhead, Dienste, Sachaufwand an die Bedarfsstufe anhand der vorhandenen Finanzdaten auf ihre Zweckmässigkeit hin zu überprüfen und allenfalls weitere Einflussfaktoren zu ermitteln. Es empfiehlt sich auch zu prüfen, inwieweit zwischen den tatsächlichen Pro-Kopf-Aufwendungen in diesem Pauschalelement und der Grösse der Institution ein Zusammenhang besteht.

4.2.4 Pauschale Wohnen

Behauptete Auswirkungen der Modellkomponenten auf:

<i>Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Modell bildet erhöhte Betreuungskosten für Ferien und Wochenenden nicht ab
--	--

Vorgebrachte Kritik: Internate, die ihren Betrieb in den Ferien und an den Wochenenden aufrechterhalten, kritisieren, dass für diese Tage der gleiche Tarif verwendet wird wie an Schultagen. Dies stelle eine Kostenunwahrheit dar, da der Betreuungsaufwand an Nicht-Schultagen aufgrund der grösseren Präsenz der Sonderschülerinnen und Sonderschüler in der Wohngruppe bedeutend höher ausfalle. Verstärkt werde diese Kostenunwahrheit dadurch, dass nicht alle Internate Ferien und Wochenenden abdecken und teils auch Schülerinnen und Schüler aus anderen Internaten übernommen werden.

Beurteilung Handlungsbedarf: Es ist aus unserer Sicht sehr plausibel, dass Ferien und Wochenenden pro Kind betreuungsintensiver sind als ein Schultag. Zu beachten ist jedoch, dass dieser Punkt in der Pilotphase diskutiert und schliesslich auf einen Spezialtarif verzichtet wurde. Angesichts der Tatsache, dass beim Transport eine sehr feine Abstufung stattfindet, scheint aber auch hier eine Sonderregel dennoch gerechtfertigt.

Anregung des Evaluationsteams: Das Evaluationsteam regt eine Präsenzerfassung der Ferien- und Wochenendaufenthalte im Internat und einen Tarif an, der den höheren Betreuungsaufwand während Ferien und Wochenenden abbildet.

4.2.5 Pauschale Transport

Behauptete Auswirkungen der Modellkomponenten auf:

<i>Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Unterschätzt Kosten bei sehr langen Einzelfahrten und in städtischem Gebiet → Quer-Subventionierung zulasten pädagogisch relevanter Pauschalen
--	--

Vorgebrachte Kritik: Die Pauschale Transport ist für einzelne Sonderschulen mit einem grossen und dispersen Einzugsgebiet (viele Einzelfahrten notwendig, wenig Synergien möglich) sowie für Sonderschulen im städtischen Gebiet (langsamer Verkehr) systematisch nicht kostendeckend.

Beurteilung Handlungsbedarf: Aus Sicht des Evaluationsteam ist die Kritik vor allem für Sonderschulen mit einem grossen und dispersen Einzugsgebiet nachvollziehbar, da dort vermutlich die finanziellen Auswirkungen gravierender sind als im innerstädtischen Verkehr. Es liegen dem Evaluationsteam keine detaillierten Zahlen darüber vor, wie hoch die Unterdeckung der Transportkosten durch die Pauschale bei den betroffenen Schulen ist. Auch konnte nicht überprüft werden, ob die betroffenen Sonderschulen ihre Transporte optimal planen oder ob sie noch ein Kostensenkungspotenzial haben. Zwar gehört die Möglichkeit der Quersubventionierung zwischen Pauschalen zum Kerngehalt der Autonomie der Einrichtungen innerhalb des Finanzierungsmodells. Und insgesamt machen die Transportkosten nur einen kleinen Anteil an gesamten betrieblichen Aufwendungen der Sonderschulen aus. Gleichwohl ist es stossend, wenn gewisse Sonderschulen den Transport systematisch mit Mitteln aus pädagogisch relevanten Pauschalen mitfinanzieren müssen, zumal davon ausgegangen werden kann, dass der Handlungsspielraum beim Transport begrenzt ist.

Anregung des Evaluationsteams: Das Evaluationsteam regt an, die Ursachen der nicht deckenden Transportpauschalen zu überprüfen und je nach Ergebnis zu erwägen, ob für Sonderschulen mit sehr dispersem Einzugsgebiet eine höhere Entschädigung gewährt

werden kann. Gleichzeitig gilt es zu bedenken, dass eine entsprechende Entschädigung der Transportpauschalen bei Schülerwechseln rasch ändern kann. Insofern sind Kosten und Nutzen einer detaillierteren Berechnung der Transportpauschalen im Auge zu behalten.

4.2.6 Pauschale Infrastruktur

Behauptete Auswirkungen der Modellkomponenten auf:	
<i>Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Ausscheidung nicht betriebsnotwendiger Komponenten erlaubt prinzipiell mehr Gerechtigkeit (auf tieferem Leistungsniveau)
<i>Autonomie und Kultur der Sonderschulen</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Ausscheidung betriebsnotwendiger Infrastruktur gefährdet eigene Philosophie

Vorgebrachte Kritik: In der Wahrnehmung der Sonderschulen gefährdet die Finanzierung der ausschliesslich betriebsnotwendigen Infrastruktur die eigene Philosophie, da diese im Sinne eines Alleinstellungsmerkmals häufig an Bauten wie z. B. Schwimmbäder oder Bauernhöfe gekoppelt ist.

Beurteilung Handlungsbedarf: Aus Sicht des Evaluationsteams ist es unter dem Aspekt der Gerechtigkeit und Gleichbehandlung nachvollziehbar, dass der Kanton bezüglich der Infrastruktur für alle Sonderschulen einen am Kriterium der Betriebsnotwendigkeit ausgerichteten Grundbedarf finanziert. Insofern ist aus unserer Sicht keine Anpassung dieser Regelung angezeigt. Gleichzeitig ist aber auch festzuhalten, dass die Ermöglichung von institutionsspezifischen Besonderheiten zur Vielfalt des Gesamtsystems beitragen kann und damit aus pädagogischer Sicht einen Mehrwert bietet. Die Finanzierung derartiger Vorhaben allein aus Spendengeldern erscheint uns vor dem Hintergrund des Gerechtigkeitsarguments als schwierig, da die Sonderschulen diesbezüglich über sehr unterschiedliche Voraussetzungen verfügen. Es ist deshalb nach Wegen zu suchen, wie im Rahmen des Finanzierungsmodells Mittel für über einen Grundbedarf hinausgehende Infrastruktur bereitgestellt werden kann.

Anregung des Evaluationsteams: Das Evaluationsteam formuliert an dieser Stelle keine Anregung; das Anliegen wird jedoch in Abschnitt 4.2.7 wieder aufgenommen.

4.2.7 Gedeckelte Schwankungsfonds

Behauptete Auswirkungen der Modellkomponenten auf:	
Steuerung, Umsetzung	<input checked="" type="checkbox"/> Investitionsfonds: Deckel führt zu ineffizienter Investitionsplanung (zu früh, gestückelt)
Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit	<input checked="" type="checkbox"/> Betriebsfonds: Deckel führt zu tiefer Schwankungsreserve
Autonomie und Kultur der Sonderschulen	<input checked="" type="checkbox"/> Betriebsfonds: Deckel ist innovationshemmend <input checked="" type="checkbox"/> Deckel schränken ökonomische Autonomie ein

Vorgebrachte Kritik: Die Deckelung der Schwankungsfonds wurde von den Sonderschulen aus unterschiedlichen Gründen kritisch eingeschätzt. Die zu tiefe Deckelung der Fonds führe zu einer ineffizienten Investitionsplanung, da ein Anreiz bestehe, eine bevorstehende Abschöpfung der Mittel durch den Kanton durch die zu frühe Auslösung einer Investition oder unnötige Betriebsausgaben zu verhindern; auch verunmögliche die Deckelung grössere Vorhaben. Aus pädagogischer Perspektive wird argumentiert, dass die Begrenzung des Betriebsfonds zu einer zu tiefen Schwankungsreserve führe, womit eine Situation der Unsicherheit entstehe, die zur finanziellen Zurückhaltung in pädagogisch relevanten Fragen führe. Insgesamt gingen von der Deckelung der Fonds auch negative Auswirkungen auf den Innovationsspielraum und die ökonomische Autonomie aus.

Beurteilung Handlungsbedarf: Das Evaluationsteam erachtet grundsätzlich die Kritik der Sonderschulen als nachvollziehbar. Eine zu niedrige Deckelung führt in beiden Fonds tatsächlich zu Fehlansätzen, weil Sonderschulen verhindern wollen, dass Geld an den Kanton zurückfällt. Im Rahmen dieser Evaluation ist nicht beurteilbar, ob die aktuellen Niveaus der Deckelung angemessen sind. Die

aus den Rechnungsergebnissen pro 2015 getätigten Zuweisungen in den Betriebsfonds sind nur beschränkt aussagekräftig, da die Betriebsgewinne mindestens zum Teil auch ein Ergebnis der Übergangsregelungen sind. Zusätzliche Erfahrungswerte liegen noch nicht vor.

Gegen eine Aufhebung der Deckelung spricht unseres Erachtens, dass diese eine Absicherung gegenüber denjenigen Einrichtungen sicherstellt, die kontinuierlich einen Gewinn erwirtschaften, der sich nicht allein mit einer guten Betriebsführung begründen, sondern auf (hier nicht nachweisbare) Systemeffekte zurückführen lässt. Somit erachtet das Evaluationsteam eine wie auch immer ausgestaltete Begrenzung der Schwankungsfonds als gerechtfertigt, um einer allfälligen strukturellen Bevorteilung einzelner Institutionen durch das Finanzierungsmodell entgegenwirken zu können. Sollte sich künftig zeigen, dass es im Modell dauerhafte Systemgewinner gibt, weist dies allerdings auch auf einen Anpassungsbedarf des Finanzierungsmodells hin.

Anregung des Evaluationsteams: Das Evaluationsteam regt an, das Niveau der bestehenden Deckelung des Investitionsfonds und des Betriebsfonds zu prüfen, sobald genügend Erfahrungswerte vorliegen. Ergänzend regen wir an zu prüfen, ob die abgeschöpften Mittel statt dem Kanton einem Spezialfonds zufließen könnten, der von den Sonderschulen z. B. für innovative Projekte beansprucht werden könnte.

4.3 Diskussion übergeordneter Themenbereiche

In diesem Abschnitt werden Kritikpunkte diskutiert, die nicht kurzfristig am Finanzierungsmodell mögliche Anpassungen betreffen. Es geht dabei um die Bedarfsstufen an sich, um die Transparenz bezüglich bestehender Rahmenbedingungen, innerhalb derer das Finanzierungsmodell eingeführt wurde und abschliessend die fortgesetzte Begleitung des Kulturwandels.

Behauptete Auswirkungen auf:		
Aspekt	Steuerung und Umsetzung	Autonomie und Kultur der Sonderschulen
	Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit	
Abstufung Bedarfsstufen	<input checked="" type="checkbox"/> Bedarfsstufe A (Schule) für Kinder mit schwerwiegenden Lern- und Verhaltens-schwierigkeiten zu tief	
Pauschale	<input checked="" type="checkbox"/> Bedarfsstufen Schule, individuelle Stufe C: 20%-Regel und HE-Nachweis nicht kosten-wahr	
Schule		<input checked="" type="checkbox"/> Teilweise Anerkennung, dass innerhalb der Deckelung Autonomie des Mitteleinsatzes besteht <input checked="" type="checkbox"/> Kostenbewusstsein gefördert, wird als Spar-druck empfunden <input checked="" type="checkbox"/> Verlagerung Risiko an Institutionen (gewollt)
Modell an sich	<input checked="" type="checkbox"/> Unterscheidung in vier Pauschalen insgesamt zweckmässig (Grundstruktur des Finanzierungsmodells) <input checked="" type="checkbox"/> Transparenzgewinn für Kanton <input checked="" type="checkbox"/> Benchmarks für Sonderschulen aktuell nicht verfügbar	
	<input checked="" type="checkbox"/> Umstritten, ob „Durchschnittsmodell“ zu Fallgerechtigkeit führt	

Tabelle 6: Behauptete Auswirkungen übergeordneter Aspekte auf die Themenfelder der Evaluation (Akteurssicht)

Behauptete Auswirkungen auf:		
Aspekt	Steuerung und Umsetzung	Autonomie und Kultur der Sonderschulen
	Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit	
	<input checked="" type="checkbox"/> Finanzielle Unsicherheit führt bislang zu Verunsicherung und zurückhaltender Ausgabenpolitik	<input checked="" type="checkbox"/> Rückzug des Kantons aus pädagogischer Diskussion
Modelleinführung		
	<input checked="" type="checkbox"/> Unklarheiten betreffend Unterstellung unter das Volksschulgesetz und betreffende Aufnahmepflicht erschweren Steuerung	
Rahmenbedingungen		

Lesehilfe: Die Tabelle gibt für jede in der linken Spalte aufgeführte Modellkomponente wieder, welche Auswirkungen sie auf die drei im Rahmen dieser Evaluation untersuchten Themenfelder gemäss den Erfahrungen und Einschätzungen der Akteure hat. Behauptete kritische Auswirkungen sind mit dem Zeichen dargestellt, positive Auswirkungen mit dem Zeichen .

Tabelle 6: Behauptete Auswirkungen übergeordneter Aspekte auf die Themenfelder der Evaluation (Akteurssicht)

4.3.1 Abstufung Bedarfsstufen (Sonderpädagogik-Konzept, nicht kurzfristig änderbar)

Behauptete Auswirkungen der Modellkomponenten auf:

Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit

Bedarfsstufe A für Kinder und Jugendliche mit schwerwiegenden Lern- und Verhaltensschwierigkeiten zu tief

Vorgebrachte Kritik: In den Fokusgruppen wurde von Seiten der Sonderschulen für Kinder und Jugendliche mit schwerwiegenden Lern- und Verhaltensschwierigkeiten argumentiert, dass deren Einteilung in die Bedarfsstufe A (Schule) zu tief ist. Vertreterinnen und Vertreter anderer Schultypen äusserten sich nur wenig zur Zweckmässigkeit der Einteilung in die Bedarfsstufen, stellten die vorgebrachte Kritik an der Einstufung aber auch nicht in Frage.

Beurteilung Handlungsbedarf: Für das Evaluationsteam ist es nicht möglich, die Einstufung empirisch gestützt abschliessend zu beurteilen. In der finanziellen Analyse der Institutionen (vgl. Abschnitt 2.3.5) zeigt sich, dass Sonderschulen für Kinder und Jugendliche mit schwerwiegenden Lern- und Verhaltensschwierigkeiten im ersten Betriebsjahr unter dem neuen Finanzierungsmodell vergleichsweise tiefe Gewinne erwirtschaftet haben und mehr als andere Schultypen auf die finanzielle Abfederung der Übergangsregelungen angewiesen waren. Aus fachlich-pädagogischer Sicht scheint es zumindest plausibel, dass Kinder mit schwerwiegenden Lern- und Verhaltensschwierigkeiten höhere Ansprüche an die Schulung und Betreuung stellen als mit den aktuellen Bedarfsstufen abgebildet wird. Die Störungen manifestieren sich auf der Beziehungsebene, was von der Fachperson permanente Aufmerksamkeit erfordert und eine ständige Herausforderung darstellt. Die Ursachen der Störungen liegen oft nicht beim Kind oder Jugendlichen, sondern im sozialen Umfeld. Dies zieht häufig Absprachen mit verschiedenen Akteuren nach sich. Zu beachten ist ausserdem, dass das Durchschnittsmodell vor allem bei kleinen Institutionen an Grenzen stös-

sen kann, wenn ein einzelner Fall einen bedeutend höheren Aufwand für die Schulung und Betreuung verursacht.

Festzuhalten ist, dass die Bedarfsstufen im Sonderpädagogik-Konzept abschliessend geregelt sind. Deshalb ist eine kurzfristige Anpassung nicht möglich.

Anregung des Evaluationsteams: Das Evaluationsteam regt an, die Einteilung der Bedarfsstufen zu überprüfen, wenn das Sonderpädagogik-Konzept überarbeitet wird. Bis zu diesem Zeitpunkt dürfen auch belastbare Erfahrungswerte zum Aufwand je Bedarfsstufe vorliegen.

4.3.2 Pauschale Schule (Sonderpädagogik-Konzept, nicht kurzfristig änderbar)

Behauptete Auswirkungen der Modellkomponenten auf:

Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit

Bedarfsstufen Schule, individuelle Stufe C: 20%-Regel und HE-Nachweis nicht kostenwahr

Vorgebrachte Kritik: Die Sonderschulen der Bedarfsstufe B können individuell Kinder und Jugendliche der Bedarfsstufe C zuordnen, was von diesen grundsätzlich begrüsst wird. Sind 20% der Schülerinnen und Schüler höher eingestuft, wird als Nachweis das Vorliegen einer Hilfslosenentschädigung (HE) verlangt. Die Sonderschulen sehen diese Regelung aus drei Gründen kritisch: Die Schwelle von 20% wird als willkürlich angesehen. Zweitens sei eine Hilfslosenentschädigung kein geeigneter Indikator, um den Förderbedarf zu messen. Drittens gehe von dieser Regel ein Anreiz aus, zunehmend HE zu beantragen.

Beurteilung Handlungsbedarf: Der Kanton braucht eine Obergrenze, ab der er einen Nachweis für eine Höherstufung von Kindern und Jugendlichen der Stufe B in die Stufe C verlangt. Andernfalls besteht für die Sonderschulen ein Fehlanreiz zur grosszügigen Heraufstufung. Die aktuelle 20%-Regel stellt dies sicher und ge-

währt den Sonderschulen innerhalb dieser Grenze Autonomie. Auch sehen wir die Hilflosenentschädigung grundsätzlich als geeigneten Indikator an, da damit ein einfaches und klares Kriterium besteht und da aus pädagogischer Sicht von einem ausreichend starken Zusammenhang zwischen den Anspruchsvoraussetzungen und dem Förderbedarf ausgegangen werden kann. Die Hilflosenentschädigung kommt zum Zuge, wenn bei alltäglichen Lebensverrichtungen wie Ankleiden, Essen usw. Hilfe nötig ist. Die Hilflosigkeit im Sinne der IV schlägt sich auch im Unterricht nieder. Die ggf. zunehmende Beantragung einer Hilflosenentschädigung sehen wir nicht als problematisch an: Die IV prüft u. E. seriös, ob die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind; ist dies der Fall, so ist nicht einsichtig, weshalb die Ausrichtung einer HE nicht vorgenommen werden sollte. Ein alternativer belastbarer Nachweis des individuellen Förderbedarfs wäre mit einem grossen Aufwand sowohl für die Sonderschulen als auch für den Kanton verbunden.

Anregung des Evaluationsteams: Aus diesen Gründen stützen wir die aktuelle Regelung und sehen keinen Handlungsbedarf. Ohnehin wäre eine Anpassung erst im Rahmen einer Revision des Sonderpädagogik-Konzepts möglich.

4.3.3 Modell an sich

Behauptete Auswirkungen der Modellkomponenten auf:	
<i>Steuerung, Umsetzung</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Unterscheidung in vier Pauschalen insgesamt zweckmässig (Grundstruktur des Finanzierungsmodells) <input checked="" type="checkbox"/> Transparenzgewinn für Kanton <input checked="" type="checkbox"/> Benchmarks für Sonderschulen aktuell nicht verfügbar
<i>Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Umstritten, ob „Durchschnittsmodell“ zu Fallgerechtigkeit führt
<i>Autonomie und Kultur der Sonderschulen</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Teilweise Anerkennung, dass innerhalb der Deckelung Autonomie des Mitteleinsatzes besteht <input checked="" type="checkbox"/> Kostenbewusstsein gefördert, wird als Spardruck empfunden <input checked="" type="checkbox"/> Verlagerung Risiko an Institutionen (gewollt)

Vorgebrachte Kritik: Auf Ebene des Gesamtmodells bemängeln die Sonderschulen das Fehlen eines Benchmarkings; dieses würde es den Sonderschulen erlauben, sich mit anderen Schulen zu vergleichen und voneinander zu lernen.

Beurteilung Handlungsbedarf: Das Evaluationsteam begrüsst die Idee der Einführung eines Benchmarkings. Aktuell ist für die Sonderschulen nicht ersichtlich, bezüglich welcher Pauschalen und welcher Elemente der Pauschalen sie im Vergleich besser oder schlechter dastehen. Wichtig erscheint uns, dass bei einem Benchmarking der Aspekt des gegenseitigen Lernens unter den Sonderschulen im Vordergrund steht, und nicht ein Ranking der Sonderschulen: Die Zahlengrundlagen dürften dazu nicht ausreichend belastbar sein. Auch dürfte die Akzeptanz des Instruments bei den Sonderschulen höher sein, wenn diese selber über dessen Umsetzung entscheiden können. Wir sehen den Vorteil des Instruments des Benchmarkings auch darin, dass es für die Sonderschulen einen Beitrag zum mit dem neuen Finanzierungsmodell einhergehenden Kulturwandel leisten kann.

Anregungen des Evaluationsteams: Das Evaluationsteam regt die Einführung eines Benchmarkings an. Es dient als Grundlage für gegenseitiges Lernen, nicht zur Steuerung für den Kanton.

4.3.4 Modelleinführung

Behauptete Auswirkungen der Modellkomponenten auf:

Steuerung, Umsetzung

Finanzielle Unsicherheit führt bislang zu Verunsicherung und zurückhaltender Ausgabenpolitik

Pädagogische Qualität und Fallgerechtigkeit

Rückzug des Kantons aus pädagogischer Diskussion

Vorgebrachte Kritik: Zumindest ein Teil der Sonderschulen geben an, mit der Einführung des Finanzierungsmodells sehr zurückhaltend geworden zu sein, was neue Ausgaben betreffe. Grund hierfür

sei die Ungewissheit, wie die finanzielle Lage der eigenen Institution sich entwickle. Ebenfalls wurde kritisiert, der Kanton habe sich mit der Einführung des Finanzierungsmodells aus der pädagogischen Diskussion zurückgezogen.

Beurteilung Handlungsbedarf: Die von den Sonderschulen berichtete Zurückhaltung bezüglich der Ausgaben und deren Verunsicherung manifestiert sich auch in den Zahlen. Der Kanton hat 2015 spürbar mehr finanzielle Beiträge an die Sonderschulen ausgeschüttet als 2013, dem Referenzjahr für die Berechnung der Pauschalen. Gleichwohl haben die Sonderschulen pro Sonderschülerin und Sonderschüler 2015 sogar weniger Mittel aufgewendet als 2013 (vgl. Abschnitt 2.3.4). Die erhöhte finanzielle Unsicherheit der Sonderschulen ist ein gewollter oder zumindest in Kauf genommener Effekt des Wechsels von einem für die Sonderschulen komfortablen Defizitdeckungsmodell zum neuen Pauschalmodell und als solche nicht in Frage zu stellen. Zudem zeigt der „Spareffekt“ bei den Sonderschulen gerade auch, dass sie über eine gewisse Anpassungsfähigkeit an neue Rahmenbedingungen verfügen. Es ist zudem positiv zu würdigen, dass der Kanton den Systemwechsel mit den Übergangsregelungen bis 2017 abgedeckt hat.

Gleichzeitig ist es sehr gut nachvollziehbar, dass der Systemwechsel bei den Sonderschulen zu Verunsicherung geführt hat. Mit dem Pauschalmodell ist ein Kulturwandel bei den Sonderschulen verbunden. Dieser grundsätzliche Veränderungsprozess fordert von den Schulleitungen und den Trägerschaften mehr unternehmerisches Denken und grössere finanzielle Eigenverantwortung ein. Ein solcher Kulturwandel lässt sich nicht von heute auf morgen bewerkstelligen, sondern löst naturgemäss auch Verunsicherung und teilweise Ablehnung aus (vgl. auch das Modell der „vier Zimmer der Veränderung“, z. B. bei Tschönhens/Stockhausen 2010). Er dürfte somit auch nach der Übergangsphase ab 2018 noch eine gewisse Zeit beanspruchen.

Der Kanton hat zwar die Einführung des Modells auch mit Schulungsveranstaltungen begleitet, doch gemäss Aussagen aus dem BLD die Kommunikationsanstrengungen nach 2015 reduziert – insbesondere, was den mündlichen, direkten Austausch mit den Sonderschulen betrifft. Die lang andauernde Ungewissheit über das Betriebsergebnis 2015 und das Wissen, dass sich 2018 die finanzielle Situation mit dem Wegfall der Übergangsregelungen nochmals verändern wird, dürften die Verunsicherung genährt haben.

Dass offenbar während der Einführungsphase die pädagogische Aufsicht ausgesetzt wurde, aber Controlling-Gespräche durchgeführt wurden, hat den Eindruck der Sonderschulen verstärkt, dass sich der Kanton nur noch für die finanziellen Belange der Sonderschulung interessiere. Pädagogische Diskussionen sollen laut Bildungsdepartement künftig vermehrt in den Leistungsvereinbarungsverhandlungen geführt werden.

Anregungen des Evaluationsteams: Das Evaluationsteam regt an, dass das Bildungsdepartement den mit dem neuen Finanzierungsmodell angestrebten Kulturwandel weiterhin aktiv begleitet. Dazu gehören einerseits transparente und möglichst frühzeitige Informationen über die für 2018 vorgesehenen Anpassungen am Modell inklusive der finanziellen Auswirkungen bei Wegfall der Übergangsregelungen, über die Ergebnisse der Evaluation und über die Wiederaufnahme der pädagogischen Aufsicht. Andererseits sind auch gezielte Schulungen z. B. von Schulleitungen, Finanzverantwortlichen oder Vertretern der Trägerschaften (Stiftungsräte und Vereinsvorstände) denkbar.

4.3.5 Rahmenbedingungen

Behauptete Auswirkungen der Modellkomponenten auf:

<i>Steuerung, Umsetzung</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Unklarheiten betreffend Unterstellung unter das Volksschulgesetz und betreffende Aufnahmepflicht erschweren Steuerung
-----------------------------	---

Vorgebrachte Kritik: Die Sonderschulen äusserten Kritik, dass bezüglich der Unterstellung unter das Volksschulgesetz Unsicherheiten bestehen. Diese Unsicherheiten betreffen z. B. die Aufnahmepflicht von Schülerinnen und Schülern aus dem Kanton St. Gallen oder die Anstellungsbedingungen des Personals.

Beurteilung Handlungsbedarf: Die Situation ist für das Evaluationsteam schwierig abschliessend zu beurteilen (effektive Unklarheit oder ungenügende Kommunikation). Der Kanton ist dem Vorwurf ausgesetzt, strategisch und nicht konsequent zu argumentieren. Grundsätzlich ist die Unterstellung im Volksschulgesetz festgelegt und somit nicht verhandelbar.

Anregungen des Evaluationsteams: Das Evaluationsteam regt an, dass der Kanton transparent über allfällige Abweichungen von der Unterstellung unter das Volksschulgesetz informiert und diese Abweichungen begründet.

QUELLENVERZEICHNIS

Amt für Volksschule Kanton St. Gallen: Sonderpädagogik-Konzept „Für die Sonderschulung“. Von der Regierung genehmigt am 9. Juni 2015.

Amt für Volksschule Kanton St. Gallen: Sonderpädagogik-Konzept „Im Überblick“. Von der Regierung genehmigt am 9. Juni 2015.

Amt für Volksschule Kanton St. Gallen: Handbuch zur operativen Umsetzung der Pauschalen. Vom Bildungsdepartement genehmigt am 17. Dezember 2014, Anpassungen vom 19. Januar 2016.

Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 13. Dezember 2002.

Schedler, Kuno (2015). Behinderungsabhängige Leistungspauschalen für die Sonderschulen im Kanton St. Gallen. *IMPacts* (9). Universität St. Gallen: Institut für Systemisches Management und Public Governance.

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK): Qualitätsstandards der Kantone zur Anerkennung von Leistungsanbietern im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007.

Tschönhens, Alfred & Sascha Stockhausen (2010). Psychische Belastungen durch betriebliche Veränderungsprozesse. Handlungsmöglichkeiten für Interessenvertretungen. *Arbeitsrecht im Betrieb*, 7(8), 459-463.

Verordnung über die Anerkennung und Finanzierung von Sonderschulen (Sonderschulverordnung, sGS 213.951).

Volksschulgesetz des Kantons St. Gallen vom 13. Januar 1983 (VSG; sGS 213.1).

ANHANG A: GRUPPENGESPRÄCHE

Gespräch I mit Vertreterinnen und Vertretern von Schulleitungen

7. November 2016

Walter Ehwald	HPS St. Gallen	St. Gallen
Urs Bösch	HPS Heerbrugg	Heerbrugg
Stefan Gander	tipiti Oberstufen-Sonderschule tipiti Kleingruppenschule Jahrzeitenhaus	Wil St. Gallen
Marcel Koch	Sonderschule Stiftung Kronbühl	Wittenbach
Astrid Schwarz	HPS Rapperswil, Stiftung Balm	Rapperswil
Regina Diethelm	HPS Toggenburg	Wattwil

Gespräch II mit Vertreterinnen und Vertretern von Schulleitungen:

7. November 2016

Giorgio Morosi	HPV Wiggenhof	Rohrschacherberg
Annalise Rohrer	HPS Trübbach	Trübbach
Astrid von Euw	Heim Oberfeld	Marbach
Sergio Rageth	Schulheim Langhalde	Abtwil
Katharina Hildebrand	CP-Schule	St. Gallen
Marcel Recher	Sonderschulinternat Hemberg	Hemberg

Gespräch III mit Vertreterinnen und Vertretern von Schulleitungen:

9. November 2016

Daniel Baumgartner	HPS Flawil	Flawil
Susan Christen	Sprachheilschule	St. Gallen
Thomas Schwemer	Bad Sonder	Teufen
Franz Grandits	Johanneum	Neu St. Johann
Markus Egger	Sprachheilschule Toggenburg	Wattwil
Claudia R. Mattle	Schulheim Hochsteig	Lichtensteig
Urs Gasser	Kinder Dörfli	Lütisburg

Gespräch IV mit Finanzverantwortlichen:

9. November 2016

Brigitte Scheiwiller	HPS Flawil	Flawil
Simon Gubler	Sprachheilschule St. Gallen	St. Gallen
Rosa Knöpfel	Bad Sonder	Teufen
Rolf Rechberger	Johanneum	Neu St. Johann
Rita Mauerhofer	Schulheim Hochsteig	Lichtensteig
Stefanie Andres S	Kinder Dörfli	Lütisburg
Walter Schafflützel	Sonderschulinternat	Hemberg
Sandro Ciciriello	HPV Wiggenhof	Rohrschacherberg

Gespräch V mit Finanzverantwortlichen:

17. November 2016

Susann Kehl	HPS St. Gallen	St. Gallen
Stefan Gander	tipiti Oberstufen-Sonderschule tipiti Kleingruppenschule Jahrzeitenhaus	Wil St. Gallen
Peter Albertin	Heim Oberfeld	Marbach
Rico Frick	CP-Schule	St. Gallen
Sonja Steiger	Sonderschule Stiftung Kronbühl	Wittenbach
Rafael Bürgi	HPS Rapperswil, Stiftung Balm	Rapperswil
Irene Heeb	HPS Toggenburg	Wattwil
Doris Hollenstein	Sprachheilschule Toggenburg	Wattwil

Gespräch VI mit Vertreterinnen und Vertretern der Trägerschaften:

17. November 2016

Heinz Loretini	HPS St. Gallen CP-Schule Birnbäumen, St. Gallen	Gemeinnützige und Hilfs-Gesellschaft der Stadt St. Gallen (GHG)
Andreas Hartmann	HPV Wiggendorf, Rorschacherberg	HPV Rorschach
Goar Hutter	HPS Heerbrugg	Heilpädagogische Vereinigung Rheintal
Lukas Weibel	tipiti Oberstufen-Sonderschule, Wil tipiti Kleingruppenschule Jahrzeitenhaus, St. Gallen	Verein tipiti
Daniel Hauri	Bad Sonder, Teufen	Verein Bad Sonder, Teufen
Sepp Sennhauser	Sonderschule Stiftung Kronbühl, Wittenbach	Stiftung Kronbühl

Walter Gattiker	Sprachheilschule St. Gallen	St. Gallischer Hilfsverein für hör- und sprachgeschädigte Kinder und Erwachsene
-----------------	-----------------------------	---

**Gespräch mit Mitarbeitenden des Bildungsdepartements,
Kanton St. Gallen**

16. November 2016

Bernhard Thöny	Leiter Dienst für Finanzen und Informatik
Judith Bühler	Dienst für Finanzen und Informatik, Leiterin Finanzdienst
Esther Rohner	Amt für Volksschule, Leiterin Abteilung Sonderpädagogik
Margrit Honegger	Amt für Volksschule, Pädagogische Mitarbeiterin Abteilung Sonderpädagogik
Nadia Hafner	Amt für Volksschule, Fachfrau Finanz- und Rechnungswesen Abteilung Sonderpädagogik
Susie Bischof	Amt für Volksschule, Fachfrau Finanz- und Rechnungswesen, Abteilung Sonderpädagogik
Sarah Matthews	Amt für Volksschule, Sachbearbeiterin, Abteilung Sonderpädagogik
Eveline Wick	Amt für Volksschule, Sachbearbeiterin / Leiterin Sekretariat der Abteilung Sonderpädagogik

ANHANG B: BEFRAGUNG DER SCHULLEITUNGEN: FRAGEBOGEN

Evaluation Finanzierungsmodell Sonderschulen Kanton St. Gallen: Kurz-Befragung

Geben Sie bitte an, wie gut das Finanzierungsmodell der leistungsabhängigen Pauschalen die folgenden Kriterien aus heutiger Sicht erfüllt.

Das Finanzierungsmodell...	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu	Keine Beurteilung
... ist mit der Unterscheidung von vier Pauschalen (Schule, Wohnen, Transport, Infrastruktur) zweckmässig.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... wird den Unterschieden zwischen Sonderschülerinnen und Sonderschülern angemessen gerecht.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... hält klare Spielregeln ein.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... ist für Ihre Sonderschule gut umsetzbar.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... bleibt für Ihre Sonderschule im Verwaltungsaufwand tief.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... stärkt das Kostenbewusstsein auf Seiten Ihrer Sonderschule.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... gibt Ihrer Sonderschule ökonomische Autonomie.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... schafft Transparenz bezüglich Leistungen und Finanzen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... stellt pädagogische Qualität in Ihrer Sonderschule sicher.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... lässt für Ihre Sonderschule konzeptionelle Entwicklungen (Innovation) zu.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... garantiert Gleichbehandlung der Kinder innerhalb Ihrer Sonderschule.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... garantiert Gleichbehandlung der Sonderschülerinnen und Sonderschüler im Kanton St. Gallen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... lässt unterschiedliche Heimkulturen und Philosophien zu.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Bemerkungen:

Welche Stärken und welche Schwächen hat aus Ihrer Sicht das Finanzierungsmodell?

Stärken:

Schwächen:

Herzlichen Dank für Ihre Mitarbeit!