



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

► an den Grossen Rat

ED/P048037

Basel, 3. November 2004

Regierungsratsbeschluss
vom 2. November 2004

Interpellation Nr. 75 Dr. Eva Herzog betreffend Auswirkungen der NFA auf die Behinderteneinrichtungen und Sonderschulen im Kanton Basel-Stadt

(eingereicht vor der Grossratssitzung vom 20. Oktober 2004)

Einleitende Bemerkungen

Der Regierungsrat befürwortet grundsätzlich die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Der Regierungsrat befürwortet diese Vorlage, die für die Schweiz insgesamt und speziell für Basel Vorteile bringt. Der heute geltende Finanzausgleich besteht aus rund drei Dutzend untereinander weitgehend unkoordinierten Einzelmassnahmen. Trotz grossen Geldtransfers und entsprechendem administrativem Aufwand kann die angestrebte Ausgleichswirkung zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen nicht erreicht werden. In vielen Bereichen bestehen zudem Anreize, die einem sparsamen und effizienten Einsatz der Geldmittel zuwiderlaufen.

In mehr als zehn Jahren Vorarbeit haben Bundesrat und Kantone eine Reform ausgearbeitet, die diese Mängel beheben soll. Mit der NFA werden zwei Hauptziele angestrebt: der Ausgleich kantonaler Unterschiede und die Steigerung der Effizienz bei der Erbringung von staatlichen Aufgaben. Die moderne Struktur des Finanzausgleichs wird von Experten und Politik in Bund und Kantonen unbestritten als klare Verbesserung – hin zu mehr Transparenz und Gerechtigkeit – anerkannt.

Die Interpellantin stellt Fragen betreffend Auswirkungen der NFA auf die Behinderteneinrichtungen und Sonderschulen im Kanton Basel-Stadt, welche der Regierungsrat im Folgenden gerne beantwortet:

Frage 1: Die Regierung begrüsst die Kantonalisierung der Behindertenhilfe als Chance, die Behindertenhilfe mit konkreten regionalen Bezügen, in der Zusammenarbeit mit den lokalen privaten Trägern der Behindertenhilfe und auf der Basis einer gemeinsamen Planung mit Basel-Landschaft weiter zu entwickeln. Der Regierungsrat begrüsst ebenfalls die Kantonalisierung der Sonderschulen. In den letzten 40 Jahren hat die IV einen wesentlichen Beitrag zur Errichtung und Entwicklung entsprechender Schulen für die Bildung, Förderung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in den Kantonen geleistet. Die Durchführung und Aufsicht der Sonderschulung lag dabei von Beginn an bei den Kantonen. In den letzten 10 Jahren haben die Kantone auf der Grundlage der jeweiligen sonderpädagogischen Konzepte auch im Sonderschulbereich die Verantwortung, Planung und Steuerung übernommen. Dabei musste festgestellt werden, dass die von der IV praktizierte Finanzierung umständlich, kostentreibend und nur wenig integrationsfreundlich ist. Die IV erzielte mit ihren Vorgaben weder eine Harmonisierung noch eine Qualitätssicherung des sonderschulischen Angebotes, dies sowohl zwischen den verschiedenen Kantonen wie auch innerhalb der einzelnen Kantone.

Bereits heute sind die Kantone im Volksschulbereich für 98 % der Kinder und Jugendlichen zuständig. Es ist nicht einzusehen, weshalb sie nicht auch die volle Verantwortung und Finanzierung für die restlichen 2 % der Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen übernehmen sollen. Gerade auf dem Hintergrund der im Bund zur Diskussion stehenden Entlastungsprogramme ist in diesem Bereich mit kurzfristigen Sparvorgaben zu rechnen, welche die Kantone, wie das Entlastungsprogramm 2003 zeigte, in schwierige Situationen bringen und der Willkür des Bundes aussetzen. Der verfassungsrechtlich gewährleistete Individualanspruch auf adäquate und unentgeltliche Schulung wird in Artikel 19 der Bundesverfassung (BV) garantiert und durch Artikel 8 Absatz 2 BV (Schutz vor Diskriminierung) zusätzlich abgesichert. Zudem soll Artikel 62 BV mit Absatz 3 wie folgt ergänzt werden: "Die Kantone sorgen für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr". Aus diesem Grund hat die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) mit dem Mandat vom 22. Januar 2004 die Arbeitsgruppe "Interkantonale Organisation zur Finanzierung der Sonderschulung" eingesetzt. Deren Hauptaufgabe besteht in der Abklärung von Bedürfnissen für gesetzliche, administrative und finanzielle Neuregelungen im ganzen Bereich der Sonderschulung vor dem Hintergrund der Auswirkungen der NFA. Im Weiteren hat der Regierungsrat Basel-Stadt bereits im Mai 2003 beschlossen, der Interkantonalen Vereinbarung sozialer Einrichtungen (IVSE) beizutreten, welche die Interkantonale Heimvereinbarung (IHV) ablösen wird. Mit der IVSE wird erstmals auch der Sonderschulbereich verbindlich erfasst. Im Rahmen eines Projektes der Schweizerischen Zentralstelle für Heilpädagogik (SZH) wurden Kriterien als Grundlage zur Definition von nationalen Standards für das sonderpädagogische Angebot erarbeitet. Mit Blick auf die NFA sollen die Standards die Chancengleichheit aller Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen gewährleisten, der Gefahr der Einschränkung des sonderpädagogischen Angebots begegnen und zugleich die Chance einer integrationsfördernder Neugestaltung der Finanzierungsmechanismen nutzen.

Frage 2: Im Falle einer Annahme der NFA wechselt die Verantwortung für eine angemessene Betreuung von Erwachsenen mit einer Behinderung als hoheitliche Aufgabe vom Bund an den Kanton. Dazu schafft der Kanton eine Rechtsgrundlage mit dem Ziel, die Kontinuität der Leistungen für diese Menschen zu sichern. Für die Sonderschulen können die Kantone ihre eigenen, in der Region abgestimmten, bedarfsorientierten Konzepte realisieren. Dies eröffnet die Möglichkeit der Weiterentwicklung der Idee einer "Schule für alle" und damit auch die Gelegenheit bei der Ressourcenzuteilung integrative Schulungsformen vermehrt realisieren zu können. Die rechtlichen Ansprüche von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen müssen im Zusammenhang mit der Erarbeitung eines baselstädtischen Bildungsgesetzes verankert werden. Durch den Wegfall der administrativen Leistungen des Bundes werden die organisatorischen Abläufe im Kanton überdacht werden müssen. Bereits heute sind sämtliche Finanzflüsse vom Bund zum Kanton erhoben worden, damit die NFA-bedingten Ausfälle genau beziffert werden können. Mit dieser Zusammenstellung, die laufend aktualisiert wird, wird deutlich, welche Mittel der Kanton in Zukunft zusätzlich erbringen muss, damit die Qualität im sonderschulischen Angebot erhalten werden kann.

Frage 3: Die Regierung will die Leistungen dieser Institutionen erhalten und im Sinne des Leitbildes "Erwachsene Menschen mit einer Behinderung" weiter entwickeln. Im Schulbereich werden die integrativen Schulungsformen aufgrund der bisher guten pädagogischen Resultate und der erhöhten Nachfrage durch die Eltern auf Kosten der separativen Sonderschulung weiterentwickelt.

Frage 4: Die Verwaltung hat die bisherigen Finanzströme vom Bund an die Einrichtungen erfasst mit dem Ziel, die Finanzierung auch nach einer Annahme der NFA zu sichern. Es sind weder bei den Behinderteneinrichtungen noch bei den Sonderschulen NFA-begründete Einsparungen vorgesehen.

Frage 5: Bisher hat die Regierung mit den Behindertenheimen lediglich Verträge über die Nettokosten abgeschlossen. Bei Beitragskürzungen des Bundes war so keine kostendeckende Finanzierung der Heime möglich. Neu will der Regierungsrat den Behindertenheimen ab 2005 Verträge anbieten, die den Heimen eine Kostendeckung der Betriebskosten garantieren. Damit wird im Hinblick auf die NFA der Wechsel auf eine Bruttosteuerung vorweggenommen, welche einerseits ungerechtfertigte Taxerhöhungen der Heime zu Lasten der Behinderten verhindert und andererseits auch allfällige vor Einführung der NFA eintretende, allerdings nicht mehr zu erwartende Beitragskürzungen des Bundes finanziell abfedert. Dieses Modell kann im Falle einer Annahme des NFA auf weitere Einrichtungen der Behindertenhilfe übertragen werden.

Mit jeder privaten Sonderschule in Basel-Stadt hat das Erziehungsdepartement einen Vertrag (Leistungsvereinbarung) abgeschlossen, in welchem die Zusammenarbeit geregelt wird. Insbesondere hält er Art, Umfang und Qualität der vereinbarten Leistungen im Bereich der Schulung, Förderung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen fest und regelt die finanzielle Abgeltung (Bruttopauschalen), das Controlling und die Qualitätssicherung. Dasselbe Vorgehen hat auch der Kanton Basel Landschaft gewählt, so dass bei der Wahl eines ausserkantonalen Angebotes sowohl die administrativen Wege wie auch die Kostenverrechnung (Vollkosten) keine Hindernisse darstellen.

Frage 6: Die Regierung hat bereits bisher die betroffenen Institutionen der Behindertenhilfe intensiv einbezogen, beispielsweise bei der Bedarfsplanung, bei der Leitbildarbeit oder bei der Vorberatung von Anträgen an den Regierungsrat. Die Zusammenarbeit zwischen Regierung und den betroffenen Institutionen darf als fest etabliert bezeichnet werden.

Die Sonderschulen sind bereits heute auf der Grundlage des sonderpädagogischen Leitbildes und der bestehenden Verträge bei der Gestaltung des sonderpädagogischen Angebotes einbezogen. Auch in Zukunft wird der Kanton auf eine gute Zusammenarbeit bei der Ausübung dieser hoheitlichen Aufgabe angewiesen sein.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Staatsschreiber

Jörg Schild

Dr. Robert Heuss