

**Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über  
Beitragsleistungen an die Schulgemeinden (Beitrags-  
gesetz; RB 411.61)**

**Verordnung betreffend die Änderung der Verordnung  
des Regierungsrates zum Gesetz über Beitragsleis-  
tungen an die Schulgemeinden (Beitragsverordnung;  
RB 411.611)**

**Erläuternder Bericht**

14. September 2017

## Inhaltsübersicht

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Ausgangslage</b> .....  | <b>3</b>  |
| 1.1      | Einleitung .....   | 3         |
| 1.2      | Beitragssystem .....   | 3         |
| 1.3      | Entwicklung der Kosten im Bereich der obligatorischen Schulpflicht.....  | 4         |
| 1.4      | Entwicklung der Beitragsleistungen, inkl. Prognose .....                 | 4         |
| 1.5      | Finanzielle Situation der Schulgemeinden.....                            | 5         |
| 1.6      | Finanzielle Situation des Kantons.....                                   | 6         |
| <b>2</b> | <b>Vorgeschlagene Änderungen im Beitragsgesetz</b> .....                 | <b>7</b>  |
| 2.1      | Vorschläge im Überblick.....   | 7         |
| 2.2      | Flexibilisierung dank Definition von Bandbreiten .....                   | 7         |
| 2.3      | Die Vorschläge betreffend Beiträge.....                                  | 8         |
| 2.3.1    | Normsteuerfuss .....   | 8         |
| 2.3.2    | Ausgleichszahlungen finanzstarker Schulgemeinden.....                    | 11        |
| 2.3.3    | Berücksichtigung der Entwicklung der Sonderschulkosten .....             | 11        |
| 2.3.4    | Besondere Belastungen .....  | 12        |
| 2.3.5    | Medizinische Pflegeleistungen .....                                      | 12        |
| 2.3.6    | Integrationskurse .....  | 12        |
| 2.3.7    | Pflichtverletzungen .....  | 12        |
| 2.3.8    | Praxisänderung ohne Anpassung Beitragsgesetz .....                       | 13        |
| <b>3</b> | <b>Vorgeschlagene Änderungen in der Beitragsverordnung</b> .....         | <b>13</b> |
| 3.1      | Vorschläge im Überblick.....   | 13        |
| 3.1.1    | Normsteuerfuss .....   | 13        |
| 3.1.2    | Ausgleichszahlungen finanzstarker Schulgemeinden.....                    | 13        |
| 3.1.3    | Besoldung Schulleitung .....   | 14        |
| 3.1.4    | Beitrag für Mehrklassen auf der Primarstufe und für die Basisstufe ..... | 14        |
| <b>4</b> | <b>Finanzielle Auswirkungen</b> .....                                    | <b>14</b> |
| 4.1      | Ausweis der Beiträge in der Staatsrechnung.....                          | 14        |
| 4.2      | Finanzielle Auswirkungen auf die Rechnung des Kantons .....              | 15        |
| 4.3      | Finanzielle Auswirkungen auf die Schulgemeinden.....                     | 16        |
| 4.3.1    | Einflussgrössen .....  | 16        |
| 4.3.2    | Summarische Auswirkungen .....   | 16        |
| <b>5</b> | <b>Bemerkungen zum Gesetzesentwurf</b> .....                             | <b>16</b> |
| 5.1      | Teilrevision des Gesetzes .....  | 16        |
| 5.2      | Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs.....          | 17        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>6</b> | <b>Bemerkungen zum Verordnungsentwurf .....</b>                    | <b>18</b> |
| 6.1      | Vorbemerkungen .....   | 18        |
| 6.2      | Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Verordnungsentwurfs..... | 18        |

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Einleitung

Das heute geltende Gesetz über Beitragsleistungen an die Schulgemeinden (Beitragsgesetz; RB 411.61) wurde per 1. Januar 2011 grundlegend überarbeitet und einer formellen Totalrevision unterzogen. Der in § 1 definierte Zweck des Beitragsgesetzes wird erfüllt, indem der Kanton Thurgau über leistungsfähige Schulgemeinden verfügt und die Steuerbelastungsunterschiede abgebaut werden konnten. Zudem hat sich die Systematik des Finanzierungssystems der Schulgemeinden im Grundsatz bewährt und die damals gesteckten Ziele (konsequente Umsetzung der Pauschalierung, administrative Vereinfachung) wurden grossmehrheitlich erreicht. Allerdings hat sich inzwischen die ursprünglich prognostizierte Lastenverteilung zwischen dem Kanton und den beitragsleistenden Schulgemeinden aufgrund der Steuerkraft- und Schülerzahlentwicklung signifikant verändert, so dass die Eckwerte des Beitragsgesetzes überprüft werden müssen. Insbesondere haben sich die Ausgleichszahlungen der finanzstarken Schulgemeinden überproportional erhöht.

### 1.2 Beitragssystem

Das Beitragssystem baut auf zwei Säulen auf. Auf der einen Seite wird mit der Besoldungspauschale die Besoldung der Lehrpersonen und der Schulleitungen abgedeckt; auf der anderen Seite wird mit der Betriebspauschale der Sachaufwand, insbesondere die Baufolgekosten, berücksichtigt. Um die Beiträge im Finanzausgleichssystem zu berechnen, werden diese beiden Kostenblöcke einem im Gesetz festgesetzten Anteil der lokalen Steuerkraft gegenübergestellt. Diese Anteile werden für jede Körperschaftsform (PSG, SSG, VSG)<sup>1</sup> definiert und müssen sich an den effektiven Verhältnissen zwischen dem Besoldungs- und Betriebsaufwand und den Körperschaftsformen orientieren. Ist dies nicht der Fall, ergibt sich ein Ungleichgewicht in der finanziellen Belastung der einzelnen Körperschaften.

Die Lektions- und Betriebspauschalen basieren durchgängig auf pauschalierten Werten. Entsprechend hat das eigene Ausgabenverhalten der einzelnen Gemeinde keinen Einfluss auf die Beiträge des Kantons. Sparsames Verhalten kommt direkt der Gemeinde zugute.

Mit dem Beitragsjahr 2017 liegen über sechs Jahre Erfahrung bei der Anwendung des Finanzierungsmodells vor. Die konsequente Umsetzung der Pauschalierung hat sich bewährt und es gab erfreulicherweise sehr selten Schulgemeinden, welche von den vorhandenen Härtefallbestimmungen Gebrauch machen mussten.

---

<sup>1</sup> PSG: Primarschulgemeinde  
SSG: Sekundarschulgemeinde  
VSG: Volksschulgemeinde

### 1.3 Entwicklung der Kosten im Bereich der obligatorischen Schulpflicht

Wie aus den Geschäftsberichten des Kantons entnommen werden kann, trägt dieser im Bereich der obligatorischen Schule weit höhere Kosten als nur die Beiträge innerhalb des Beitragssystems. Beispielsweise leistete er im Rechnungsjahr 2016 Beiträge an die Schulgemeinden von 19 Mio. Franken (netto, nach Abzug der Ausgleichszahlungen von 29 Mio. Franken der finanzstarken Schulgemeinden), gleichzeitig aber an die Sonderschulen, Musikschulen, Integrative Sonderschulung und an übrige Institutionen (insbesondere Spitalschulung und Heilpädagogische Früherziehung) nochmals Beiträge von gegen 80 Mio. Franken, so dass der Kanton insgesamt knapp 100 Mio. Franken in die obligatorische Bildung investierte. Der Kanton kommt seinem Auftrag zur Mitfinanzierung der obligatorischen Schule demnach im hohen Masse nach, wie folgende Grafik zeigt:

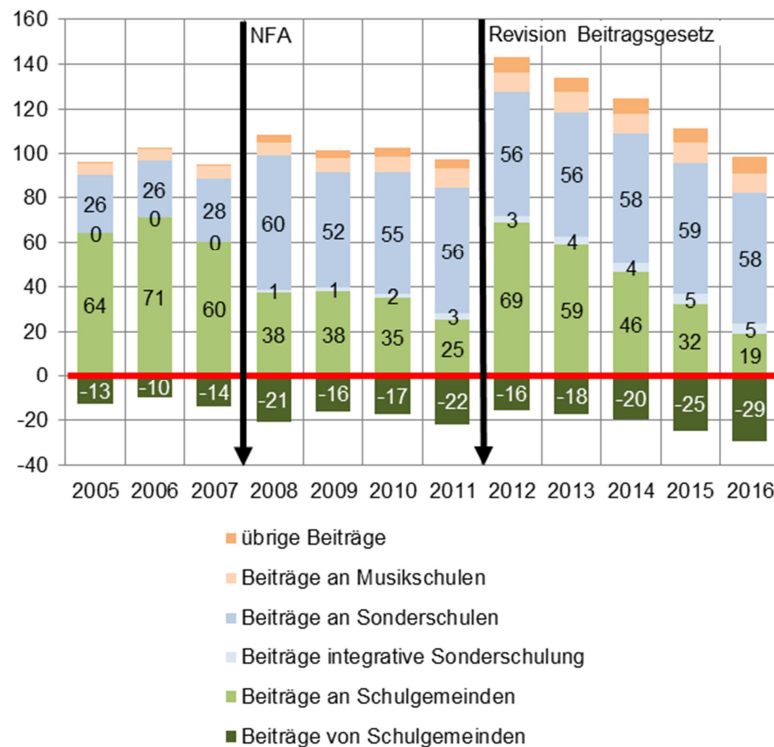


Abbildung 1: Beiträge des Kantons im Bereich der obligatorischen Schulpflicht

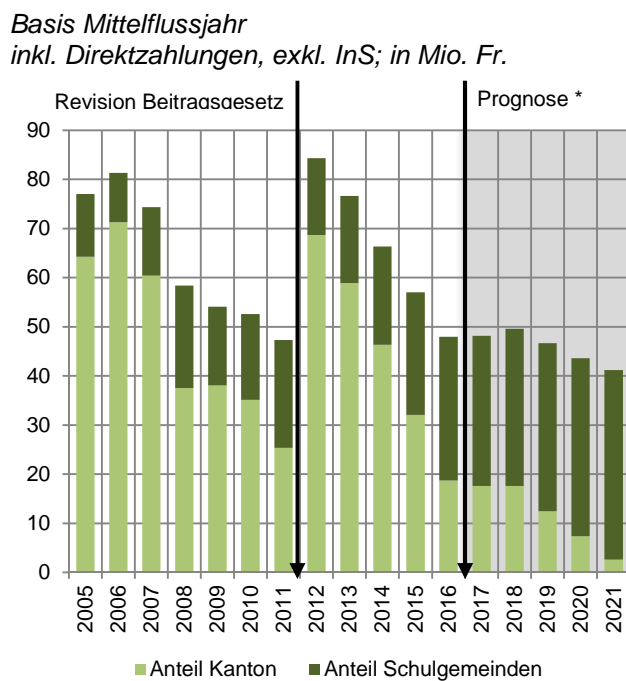
#### Interpretationshilfe Abbildung 1

- hellgrüne Balken: Nettozahlung Kanton Beitragssystem inklusive Direktzahlungen
- hell- und dunkelgrün: Gesamtzahlung an beitragsempfangende Schulgemeinden
- rote Linie: Nullpunkt der Beitragsleistungen, finanziert durch den Kanton

### 1.4 Entwicklung der Beitragsleistungen, inkl. Prognose

Wie nachfolgende Grafik zeigt, hat sich innerhalb der kantonalen Beitragsleistungen bzw. Ausgleichszahlungen der finanzstärkeren Schulen die ursprüngliche Lastenverteilung aufgrund der Steuerkraft- und Schülerzahlentwicklung markant verändert. Entspre-

chend gross sind die Abweichungen gegenüber den Prognosen bei der letzten Revision.



\* Schülerzahlen hochgerechnet auf Basis Stichtag 15.9.2016, inkl. 0.3 % Wanderungsgewinn, Steuerkraftentwicklung RJ 2016-2020 zwischen 1.1 % und 3.0 %

Abbildung 2: Entwicklung Beiträge bis 2021

Vorausgesetzt, die prognostizierten Eckwerte (Schülerzahlen/Steuerkraft) treffen gemäss Planung ein und es würde auf eine Revision des Beitragsgesetzes verzichtet, würden in der kantonalen Jahresrechnung 2021 die Ausgleichszahlungen der finanzstärkeren Schulen beinahe sämtliche Beitragsleistungen an die Schulgemeinden (inkl. Direktzahlungen, ohne Integrative Sonderschulung InS) finanzieren. Dem Kanton blieben praktisch keine Nettoaufwendungen mehr im Beitragssystem und die Lastenverteilung würde aufgehoben. Auch wenn der Kanton namhafte Beiträge von rund 80 Mio. Franken in den Bereichen Musik- und Sonderschulen sowie für die Spitalschulung übernimmt, soll er auch weiterhin einen Beitrag im Finanzausgleichssystem der Schulgemeinden leisten.

## 1.5 Finanzielle Situation der Schulgemeinden

Seit Jahren verbessert sich die finanzielle Situation der Schulgemeinden kontinuierlich. Während vor 10 Jahren 8 Schulgemeinden einen Bilanzverlust ausgewiesen haben, ist dies aktuell nur noch bei einer Schulgemeinde der Fall. Das Eigenkapital hat sich innerhalb dieses Zeitraums von insgesamt 170 Mio. Franken auf über 280 Mio. Franken erhöht, was 52 % der Steuerkraft entspricht. Darin enthalten sind rund 82 Mio. Franken im langfristig ausgerichteten Erneuerungsfonds für Infrastruktur, welcher den grösseren Anteil des Anstiegs ausmacht.

Gleichzeitig konnten die Schulgemeinden den nach Einwohner gewichteten Steuerfuss von knapp 100 % auf nun 93 % reduzieren und nahmen in den vier letzten Jahren zusätzliche Abschreibungen bzw. Einlagen in die Vorfinanzierungen von jährlich über 30 Mio. Franken vor.

Aus dieser Optik würde kein Handlungsbedarf zur Erhöhung der Beiträge des Kantons an die Schulgemeinden bestehen. Auch die finanzielle Ausstattung der finanzstarken Schulgemeinden befindet sich auf einem erfreulich guten Niveau. Hingegen haben sich deren Ausgleichszahlungen zu Gunsten des Kantons markant erhöht, was in einem gewissen Ausmass zur Reduktion der Steuerbelastungsunterschiede gemäss § 1 des Beitragsgesetzes gewollt ist, jedoch neu beurteilt werden muss.

## **1.6 Finanzielle Situation des Kantons**

Die finanzielle Situation des Kantons hat sich in den vergangenen Jahren verschlechtert. Dank der Leistungsüberprüfung (LÜP) mit über 40 Mio. Franken Entlastungsmassnahmen und den gleichzeitig gesunkenen Beiträgen des Kantons an die Schulgemeinden konnte der Finanzhaushalt stabilisiert werden. Die Finanzlage des Kantons ist weiterhin sehr angespannt. Mit dem Projekt Haushaltgleichgewicht 2020 (HG2020) werden Einsparungen zu beschliessen sein, welche die Kantonsfinanzen ab 2020 in der Gesamtrechnung wieder ins Lot bringen bzw. eine ausgeglichene Gesamtrechnung ermöglichen. Mit der vorliegenden Teilrevision des Beitragsgesetzes besteht nur beschränkter finanzieller Handlungsspielraum, da sonst das übergeordnete Projekt HG2020 infrage gestellt wird.

Trotz der gesunkenen Beiträge an die Schulgemeinden machen die Beiträge an die Kosten der obligatorischen Schule im Rechnungsjahr 2016 rund 19 % der kantonalen Steuerkraft aus. Der Gesamtbetrag von 99 Mio. Franken setzt sich wie folgt zusammen:

|   | Mio. Fr.    | in % der Steuerkraft |
|---|-------------|----------------------|
| <b>Steuerkraft</b>                                      | <b>533</b>  |                      |
| Anteil Kanton aus Beitragsgesetz                        | 15.0        | 2.8                  |
| Direktzahlungen   | 3.7         | 0.7                  |
| Integrative Sonderschulung (InS)                        | 4.8         | 0.9                  |
| Beiträge an separative Sonderschulung                   | 58.5        | 11.0                 |
| Investitionsbeiträge an Sonderschulen                   | 0.9         | 0.2                  |
| Spitalschulen, obvita etc.                              | 3.4         | 0.6                  |
| Heilpädagogische Früherziehung                          | 2.6         | 0.5                  |
| Musikschulen  | 9.1         | 1.7                  |
| Weitere Beiträge  | 1.0         | 0.2                  |
| <b>Total Ausgaben Kanton 2016 obligatorische Schule</b> | <b>99.0</b> | <b>18.6</b>          |

Abbildung 3: Ausgaben Kanton im Rechnungsjahr 2016 für die obligatorische Schule

## 2 Vorgeschlagene Änderungen im Beitragsgesetz

### 2.1 Vorschläge im Überblick

Folgende Änderungen und Ergänzungen sollen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe (vgl. Ziff. 3) vorgenommen werden:

- Definition von Bandbreiten statt Festlegung von fixen Eckwerten
- Senkung des Normsteuerfusses von 100 % auf 94 %
- Anpassen der Teilsteuerfüsse an die effektive Kostenstruktur der einzelnen Körperschaftsformen bzw. zwischen Besoldungsaufwand und übrigem Aufwand
- Reduktion der Ausgleichszahlung der finanzstarken Schulgemeinden von 75 % auf 55 %
- Berücksichtigung der Entwicklung der Sonderschulkosten bei der Festlegung der Eckwerte

### 2.2 Flexibilisierung dank Definition von Bandbreiten

Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, wirken sich die Veränderung der Steuerkraft und der Schülerzahl sehr stark auf die Höhe der Beitragsleistungen aus. Dies führt dazu, dass innert weniger Jahre jeweils die Eckwerte im Beitragsgesetz angepasst werden müssen. Ein solcher Prozess ist langwierig und aufwendig und sollte möglichst vermieden werden. Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, im Gesetz klar definierte Bandbreiten festzulegen, damit flexibel auf die Entwicklung reagiert werden kann. Mit



der Festlegung der konkreten Eckpunkte in der Verordnung ist es möglich, sich aus der Planung abzeichnende Reduktionen oder starke Erhöhungen der Beiträge mit geringem administrativen Aufwand anzupassen. Aufgrund der im Gesetz festgesetzten Höchst- und Tiefstwerte muss sich der Regierungsrat im gesetzten Rahmen bewegen.

Bisher war nicht festgelegt, in welchem Rahmen die Beteiligung des Kantons an den Kosten der Schulgemeinden zu liegen hat. Neu soll dieser Rahmen explizit definiert sein und sich im Rahmen von 2-4 % der kantonalen Steuerkraft bewegen.

## 2.3 Die Vorschläge betreffend Beiträge

### 2.3.1 Normsteuerfuss

Die Analyse zeigt bereits bei den anrechenbaren Teilsteuerfüssen für den Besoldungs- bzw. übrigen Aufwand beim aktuellen Normsteuerfuss von 100 % Handlungsbedarf. So wurden die Schulgemeinden im Bereich des Besoldungsaufwands mit einer Anrechnung von 57 statt den korrekten 62 Steuerprozenten insgesamt unterbelastet, die Sekundarschulgemeinden hingegen mit 25 statt 20 Steuerprozenten anteilig deutlich überproportional belastet. Deshalb ist im Rahmen der Gesetzesrevision die Verhältnismässigkeit des standardisierten Globalbudgets mit den entsprechend anzurechnenden Teilsteuerfüssen wieder herzustellen und künftig regelmässig mit einer Toleranzgrenze bei Verschiebungen von bis zu zwei Prozentpunkten zu überprüfen.

| Standardkosten    |         | 2015        | 2017           | 2019               | 2019               | 100%   | 94%           |
|-------------------|---------|-------------|----------------|--------------------|--------------------|--------|---------------|
|                   |         |             | eff. Parameter | Parameter 2017     | neue Parameter     | 2019   |               |
| Besoldungsaufwand | PSG     | 122'436'833 | 125'106'860    | 128'839'608        | <b>130'309'301</b> | 42.46% | <b>39.92%</b> |
|                   | SSG     | 58'489'157  | 59'310'799     | 60'904'926         | <b>61'390'863</b>  | 20.01% | <b>18.81%</b> |
|                   | VSG     | 126'035'653 | 128'580'101    | 129'173'536        | 130'538'956        | 62.40% | <b>58.66%</b> |
|                   | Total   | 306'961'643 | 312'997'760    | 318'918'070        | 322'239'119        | 62.44% | 58.69%        |
| Übriger Aufwand   | PSG     | 65'036'583  | 75'239'741     | 76'911'602         | <b>76'911'602</b>  | 25.06% | <b>23.56%</b> |
|                   | SSG     | 33'857'767  | 37'468'837     | 38'258'037         | <b>38'258'037</b>  | 12.47% | <b>11.72%</b> |
|                   | VSG     | 68'252'942  | 78'211'422     | 78'661'336         | 78'661'336         | 37.60% | <b>35.34%</b> |
|                   | Total   | 167'147'292 | 190'920'000    | 193'830'975        | 193'830'975        | 37.56% | 35.31%        |
| Total             | PSG     | 187'473'416 | 200'346'600    | 205'751'210        | 207'220'902        | 67.53% | <b>63.48%</b> |
|                   | SSG     | 92'346'924  | 96'779'636     | 99'162'963         | 99'648'900         | 32.47% | <b>30.52%</b> |
|                   | VSG     | 194'288'594 | 206'791'524    | 207'834'871        | 209'200'292        |        |               |
|                   | Total   | 474'108'934 | 503'917'760    | <b>512'749'044</b> | 516'070'094        | 100%   | <b>94.00%</b> |
|                   | PSG/SSG | 279'820'340 | 297'126'237    | 304'914'173        | 306'869'802        |        |               |

Abbildung 4: Finanzierende Globalbudgets und Teilsteuerfüsse

Bei dieser Ausgangslage ist in einem ersten Schritt die unterdurchschnittliche Beteiligung am Besoldungsaufwand mit der Erhöhung des Teilsteuerfusses von 57 % auf 59 % (von PSG zu SSG) zu beseitigen. Gleichzeitig ist der Normsteuerfuss von 100 % auf 94 % zu senken, da bereits heute der Steuerfuss von rund der Hälfte der Schulgemeinden zwischen 92 % und 100 % liegt (Mittelwert 96.7 %). Dies ergibt folgende Situation:

|                          |            | effektive Auf-<br>teilung gem.<br>Abbildung 4 | aktuelle Auf-<br>teilung gem.<br>Beitragsgesetz | Standard 94<br>VORSCHLAG<br>RR | Delta<br>zu Vorschlag |
|--------------------------|------------|---|---|--------------------------------|-----------------------|
| <b>Besoldungsaufwand</b> | PSG        | 42  | 32  | 40                             | +8                    |
|                          | SSG        | 20  | 25  | 19                             | -6                    |
|                          | <b>VSG</b> | <b>62</b>                                     | <b>57</b>                                       | <b>59</b>                      | <b>+2</b>             |
| <b>übriger Aufwand</b>   | PSG        | 26  | 30  | 23                             | -7                    |
|                          | SSG        | 12  | 13  | 12                             | -1                    |
|                          | <b>VSG</b> | <b>38</b>                                     | <b>43</b>                                       | <b>35</b>                      | <b>-8</b>             |
| <b>Total</b>             | PSG        | 68  | 62  | 63                             | +1                    |
|                          | SSG        | 32  | 38  | 31                             | -7                    |
|                          | <b>VSG</b> | <b>100</b>                                    | <b>100</b>                                      | <b>94</b>                      | <b>-6</b>             |

Abbildung 5: Aufteilung Teilsteuerfüsse nach Körperschaftsform und Aufwandart

Mit diesem Vorgang bleiben die Beitragsleistungen an die Beitragsempfänger wie auch die Ausgleichszahlungen der finanzstarken Gemeinden auf ähnlichem Niveau, weshalb in einem zweiten Schritt die Abschöpfung bei den Beitragszahlern von heute 75 % auf 55 % zu senken ist.

Mit diesen Massnahmen wird eine Entlastung der finanzstärkeren Gemeinden von 11 Mio. Franken erreicht, die Beitragsempfänger erhalten insgesamt rund 2 Mio. Franken mehr. Zusammen mit der Erhöhung des anzurechnenden Globalbudgets um 3.3 Mio. Franken, die sich aus den Präzisierungen im Bereich der Schulleitung und der Mehrklassen ergeben (siehe Ziffer 3.1.3 und 3.1.4 in dieser Botschaft) ergibt sich eine kalkulatorische Entlastung der Gesamtsteuerfüsse um 2.1 %.

Die Details zu den vorgeschlagenen Änderungen können der nachfolgenden Darstellung entnommen werden:

**LASTENTEILUNG Regelschulen TG vs. finanzstärkere Schulen (37)** **Vorschlag VNL RR**  
 Standard 94% (92%), Ausgleichszahlung 55%, Initialbeteiligung Kanton 3% (15-18 Mio)

|  |   |       |       |       |
|--|---|-------|-------|-------|
| Standard-Steuerfuss                      | <b>94%</b> (RJ19-20)                        | PSG   | SSG   | VSG   |
|  | <b>92%</b> (RJ21-23)                        | 40/23 | 19/12 | 59/35 |
| Abschöpfung zu Minimalbeteiligung Kanton | <b>55%</b> <small>Besorgungsaufwand</small> | 39/23 | 18/12 | 57/35 |
|  | <b>2%</b> <small>Steuerprozent</small>      |       |       |       |

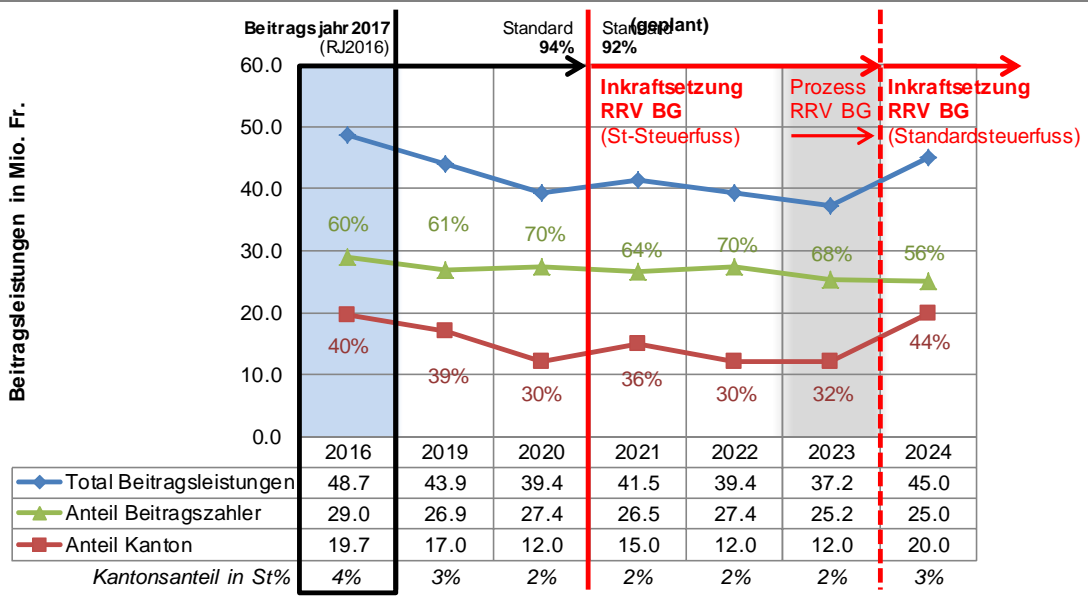
**Rahmenbedingungen 2019-2022**

|               |                  |
|---------------|------------------|
| Steuerkraft   | Fr. 590-640 Mio. |
| Schülerzahlen | 29'600-30'600    |

**Bandbreiten**

|                     |                    |   |
|---------------------|--------------------|---|
| Beitragsleistungen  | Fr. 43.9-37.2 Mio. | inkl. Direktzahlungen Fr. 5.7 Mio.* exkl. InS |
| Kanton TG           | Fr. 17.0-12.0 Mio. |   |
| Beitragszahler (AZ) | Fr. 25.2-27.4 Mio. |   |

**Beitragsleistungen 2020-25 (Schülerzahlen/Steuerkraft RJ2019-24 – Ausgleichsjahr)**



2020: Erreichen der Minimalbeteiligung Kanton, 2021: Feststellung Minimalbeteiligung ›Inkraftsetzung bereits festgelegter Standardsteuerfuss (92%)  
 2022: Erreichen der Minimalbeteiligung Kanton, 2023: Feststellung der Minimalbeteiligung ›Anpassungsprozess Parameter RRV BG, 2024: Inkraftsetzung neuer Standardsteuerfuss (zB. 90% bzw. Reduzierung Abschöpfung)

Abbildung 6: Lastenteilung gemäss Vorschlag RR

**\* Details zu den Direktzahlungen**

|   |              |
|---|--------------|
| - Bildungssemester  | Mio. Fr. 2.0 |
| - Begabtenförderung   | 1.2          |
| - Weiterbildung Medien und Informatik (Lehrplan VS TG)                      | 0.7          |
| - Software-Lizenzen für Schulgemeinden                                      | 0.5          |
| - Kantonales Integrationsprogramm   | 0.4          |
| - Entlastungsbeiträge MuM   | 0.3          |
| - Diverses (Härtefälle, Förderbeiträge Zusammenschlüsse, Thurgau du Heimat) | 0.6          |
| <b>Total</b>  | <b>5.7</b>   |

### 2.3.2 Ausgleichszahlungen finanzstarker Schulgemeinden

Um flexibel auf die Veränderungen der Parameter wie Steuerkraft und Schülerzahlen reagieren zu können, wird im Gesetz eine Bandbreite der Abschöpfung zwischen 50 % und 60 % festgelegt. Die genaue Prozentzahl wird in der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über Beitragsleistungen an die Schulgemeinden (Beitragsverordnung; RB 411.611) festgeschrieben.

### 2.3.3 Berücksichtigung der Entwicklung der Sonderschulkosten

Die Sonderschulung wird gemäss § 12 des Beitragsgesetzes vollumfänglich durch den Kanton finanziert, obwohl es sich dabei ebenfalls um Kinder der obligatorischen Schule handelt. Der Regierungsrat erachtet eine Mitbeteiligung der Schulgemeinden an den Sonderschulkosten nach wie vor als richtig. Auf eine direkte anteilmässige Anrechnung verzichtet er. Hingegen sollen künftig steigende Sonderschulkosten indirekt in einem definierten Verhältnis an die Eckwerte im Beitragsgesetz und somit an die Ausrichtung der Beitragsleistungen gekoppelt werden. Steigt der Anteil der Schülerinnen und Schüler in den Sonderschulen im Verhältnis zur gesamten Schülerzahl an, wird der Kanton dadurch einseitig finanziell stärker belastet. Aufgrund dieser Tatsache ist es vertretbar, bei einer spürbaren Erhöhung der Sonderschulkosten den Anteil des Kantons an die Beiträge der Schulgemeinden zu senken.

Im Beitragsgesetz soll deshalb definiert sein, dass bei einer Erhöhung der separativen und integrativen Sonderschulkosten um mehr als 5 % gegenüber dem Stand 2019 die Eckwerte in der Beitragsverordnung so anzupassen sind, dass sich der Anteil des Kantons bei den Beitragsleistungen um einen Betrag in dieser Grössenordnung reduziert. Wie nachfolgende Übersicht zeigt, liegen die Plankosten bei rund 76 Mio. Franken, was einen Handlungsbedarf bei einer Erhöhung um ca. 3.8 Mio. Franken ergibt. Die Reduktion der Beitragsleistungen hat im Rahmen der im Beitragsgesetz definierten Bandbreiten zu erfolgen.

|  | in Mio. | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        |
|--|---------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Beiträge an separative Sonderschulung            |         | 61.0        | 62.1        | 61.8        | 61.8        |
| Investitionsbeiträge Sonderschulen               |         | 4.3         | 5.3         | 3.9         | 4.1         |
| Integrative Sonderschulung (InS) in Regelschulen |         | 5.2         | 5.2         | 5.2         | 5.2         |
| Spitalschulen, obvita etc.                       |         | 4.7         | 4.8         | 4.8         | 4.8         |
| <b>Total</b>                                     |         | <b>75.2</b> | <b>77.4</b> | <b>75.7</b> | <b>75.9</b> |
| Anzahl Schülerinnen und Schüler (SuS)            |         |             | ca. 800     |             |             |

Abbildung 7: Übersicht Prognosen Sonderschulkosten

### **2.3.4 Besondere Belastungen**

Als Folge der in der Beitragsverordnung vorgesehenen Reduktion des Normsteuerfusses auf 94 % ist auch der Steuerfuss in § 11 zu reduzieren. Dieser soll von 110 % auf 105 % gesenkt werden.

### **2.3.5 Medizinische Pflegeleistungen**

Seit dem Rückzug der Invalidenversicherung aus der Sonderschulfinanzierung im Jahre 2008 wurden die Restkosten für medizinische Pflegeleistungen in Sonderschulen nicht mehr vom Bund getragen. In der Folge hat das Amt für Volksschule (AV) diese Kosten übernommen, allerdings ohne eine entsprechende Rechtsgrundlage. Nach kantonsinternen Abklärungen wurde entschieden, dass diese Kosten definitiv vom AV übernommen werden. Entsprechend wurde in § 4a der Verordnung des Regierungsrates über die Spitalschulung, Heilpädagogische Früherziehung, Spitalschulung und spezielle Unterstützungsangebote (Sonderschulverordnung; RB 411.411) verankert, dass der Kanton die Restkosten für medizinische Pflegeleistungen als Teil der Sonderschulung übernimmt. § 12 Beitragsgesetz ist deshalb entsprechend zu ergänzen.

### **2.3.6 Integrationskurse**

Ab 1. August 2017 wird im Zusammenhang mit dem kantonalen Integrationsprogramm der Integrationskurs 1a in den Schulgemeinden an maximal 6 Standorten durchgeführt. Dabei wird den betroffenen Schulgemeinden der Betrag von Fr. 70'000.-- pauschal als Beitrag an die Mehrkosten bezahlt. Mit § 13a der Beitragsverordnung wurde per 1. Januar 2017 bereits eine entsprechende Regelung auf Verordnungsstufe realisiert. Nun ist noch eine gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen.

### **2.3.7 Pflichtverletzungen**

Das AV benötigt für die Erstellung der Beitragsabrechnungen die Berechnung der Ansätze für die Beitragsverordnung und für die Erarbeitung der Publikation Schulfinanzen diverse Unterlagen und Daten. Auch das Bundesamt für Statistik muss mit Daten beliefert werden. Das AV ist darauf angewiesen, dass diese rechtzeitig eingereicht werden, damit die Arbeiten fristgerecht erledigt werden können. Leider gibt es einige Schulgemeinden, welche die Daten regelmässig zu spät, gar nicht oder erst nach mehrmaliger Mahnung liefern. Um in solchen Fällen die notwendigen Unterlagen einfordern zu können, braucht es griffigere Möglichkeiten, diese im Einzelfall bei Säumnis durchsetzen zu können.

Wie festzustellen ist, wurde seit der Revision des Beitragsgesetzes im Jahre 2002 oft kein Unterschied zwischen den Beitragsempfängern und den zu Ausgleichszahlungen verpflichteten Schulgemeinden gemacht. Dies in der Meinung, dass die Regelungen jeweils sinngemäss auch für diese gelten sollen. So wäre auch bei vorliegender Thematik kaum verständlich, warum es nur bei den Beitragsempfängern eine Möglichkeit geben

sollte, die Einforderung von Unterlagen und das Einhalten von Fristen auf finanziellem Weg durchzusetzen. Letztlich handelt es sich um Daten von übergeordnetem Interesse.

Ausgehend von der bestehenden Regelung in § 18 der Beitragsverordnung soll auch bei zu Ausgleichszahlungen verpflichteten Schulgemeinden diese Möglichkeit bestehen. Die Festsetzung der Beitragserhöhung soll sich an der finanziellen Situation der betroffenen Schulgemeinde orientieren und maximal Fr. 10'000.-- betragen.

### **2.3.8 Praxisänderung ohne Anpassung Beitragsgesetz**

Bei der Vorbereitung der Revision des Beitragsgesetzes wurde die konkrete Umsetzung von § 16 bezüglich Beitragsjahr diskutiert. Der Regierungsrat schlägt vor, keine Änderung an der bestehenden Formulierung vorzunehmen. Denjenigen Schulgemeinden, welche Beitragsleistungen des Kantons erhalten und diese in ihrer Rechnung transitiv abgrenzen, soll empfohlen werden, den Abgrenzungsbetrag im übrigen Eigenkapital separat auszuweisen. Damit wird die Buchungspraxis der Beitragsleistungen gegenüber den Stimmberechtigten transparent gemacht.

## **3 Vorgeschlagene Änderungen in der Beitragsverordnung**

### **3.1 Vorschläge im Überblick**

Folgende Änderungen und Ergänzungen sollen vorgenommen werden:

- Festlegung des Normsteuerfusses und der Teilsteuerfüsse
- Anpassen der Anrechnung der Besoldung der Schulleitung
- Anpassen der Basis für die Anrechnung des Beitrages für Mehrklassen auf der Primar- und für die Basisstufe

#### **3.1.1 Normsteuerfuss**

Der Normsteuerfuss wird per Inkraftsetzung auf 94 % festgelegt. Die Teilsteuerfüsse werden auf die tatsächlichen Gegebenheiten angepasst.

#### **3.1.2 Ausgleichszahlungen finanzstarker Schulgemeinden**

Die Abschöpfung bei den finanzstarken Schulgemeinden wird im Rahmen der Bandbreite auf 55 % festgelegt.

### **3.1.3 Besoldung Schulleitung**

Die Anrechnung der Schulleitungsbesoldung in der Besoldungspauschale stützt sich auf das Mindestpensum gemäss § 19 der Verordnung des Regierungsrates über die Volksschule (RRV VG; RB 411.111) und die wertmässige Zuordnung in § 3 der Beitragsverordnung. Die aktuelle Regelung, wonach die anrechenbare Besoldung die Lohnklasse 22, Normalzone 125 % gilt, entspricht nicht mehr der Realität, weshalb eine Anpassung angezeigt ist.

Aufgrund der tatsächlichen durchschnittlichen Besoldung der Schulleitungen soll diese neu in die Aufstiegszone 135 % angehoben werden.

### **3.1.4 Beitrag für Mehrklassen auf der Primarstufe und für die Basisstufe**

Im Beitragsrecht vor der Revision per 1. Januar 2011 wurde den Schulgemeinden ein Mehrklassen- und Basisstufenzuschlag von 10 % im Lektionenpool gewährt. Mit dem Übergang zur Pauschalierung wurde der Zuschlag in § 5 der Beitragsverordnung von 10 % auf der Basis der durchschnittlichen Lehrerbesoldung pro Lektion gemäss § 1 Absatz 1 angerechnet. Da darin weder Stellvertretungs- noch Besoldungsnebenkosten enthalten sind, bedeutet dies, dass mit dem aktuellen Zuschlag nicht tatsächlich 10 % der Lektionen, sondern lediglich 8.2 % finanziert wird. Um dies zu korrigieren, soll der Zusatz „Absatz 1“ gestrichen werden. Damit gilt als Basis die durchschnittliche Lehrerbesoldung inkl. Stellvertretungs- und Besoldungsnebenkosten.

## **4 Finanzielle Auswirkungen**

### **4.1 Ausweis der Beiträge in der Staatsrechnung**

Die im Geschäftsbericht bzw. der Budgetbotschaft des Kantons Thurgau beim Nicht-Globalbudget in der Position 4120 „Beiträge Schulgemeinden“ ausgewiesenen Werte enthalten mehrere Bereiche. So sind darin die sich aus der Beitragsberechnung ergebenden Werte enthalten, zusätzlich aber auch Direktzahlungen an die Schulgemeinden für Bildungssemester, Begabtenförderung, Beiträge im Zusammenhang mit dem Lehrplan Volksschule Thurgau und die zusätzlichen Beiträge bei einer Integrativen Sonderschulung (InS). Die Beiträge für InS werden aus Sicht der Beitragsempfänger verbucht und deshalb in dieser Position mitgeführt. Aus Sicht der Lastenverteilung sind diese Kosten jedoch der Sonderschulung zuzuschlagen. Damit beim Ausweis der Auswirkungen der Beitragsgesetzesrevision keine Missverständnisse entstehen, ist nachfolgend der Mechanismus dargestellt.

| Detailposition                                       | Rechnung<br>2016  | Finanzplan<br>2020* | Vorschlag RR<br>2020 |
|--|-------------------|---------------------|----------------------|
| Beiträge an Schulgemeinden                           | 44'335'888        | 40'531'000          | 38'200'000           |
| Ausgleichszahlungen von Schulgemeinden               | -29'227'519       | -43'300'000         | -26'900'000          |
| <b>Beitrag des Kantons aus Beitragssystem</b>        | <b>15'108'369</b> | <b>-2'769'000</b>   | <b>11'300'000</b>    |
| Direktzahlungen an Schulgemeinden                    | 3'615'735         | 4'769'000           | 5'700'000            |
| <b>Beitrag des Kantons inkl. Direktzahlungen</b>     | <b>18'724'104</b> | <b>2'000'000</b>    | <b>17'000'000</b>    |
| Beiträge für Integrative Sonderschulung (InS)        | 4'799'631         | 5'000'000           | 5'200'000            |
| <b>Saldo Konto 4120 gem. Jahresbericht/Botschaft</b> | <b>23'523'735</b> | <b>7'000'000</b>    | <b>22'200'000</b>    |

\* Stand Budget 2017 (Finanzplan 2018 bis 2020)

Abbildung 8: Überleitung vom Beitragssystem zur Staatsrechnung

Bei den aufgeführten Werten in der Spalte „Vorschlag RR 2020“ ist zu beachten, dass diese auf dem in diesem Bericht vorgeschlagenen Modell mit einem Normsteuerfuss von 94 % und einer Abschöpfung von 55 % bei einer Steuerkraft von 590 Mio. Franken basiert. Nachdem weder die dem Modell zugrunde liegenden Annahmen noch der Entscheidung des Grossen Rates betreffend Anpassung des Beitragsgesetzes abgeschätzt werden kann, weichen die aktuellen Beitragszahlen im Finanzplan 2019-2021 teilweise davon ab.

Im Zuge der Revision des Beitragsgesetzes wird die Praxis der Verbuchung der Beiträge in Bezug auf die Integrative Sonderschulung überprüft.

## 4.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Rechnung des Kantons

Die vorliegende Revision des Beitragsgesetzes zieht folgend finanzielle Auswirkungen nach sich:

- Erhöhung des Kantonsanteils um rund 15 Mio. Franken gegenüber dem Finanzplan 2020 (Basis Finanzplan Kanton Thurgau 2018-2020) auf Ausgangsniveau bzw. Initialbeteiligung von drei Steuerprozenten
- Mit den heutigen Plandaten könnte der Finanzplan 2021 bereits zu einem einmaligen überdurchschnittlichen Rückgang der kantonalen Beiträge um ca. 5 Mio. Franken führen.
- Durch die Festlegung des Standardsteuerfusses auf 94 % (Erhöhung Teilsteuerfuss für Besoldungsaufwand auf 59 %) werden die Beitragsempfänger summarisch um rund 2 Mio. Franken entlastet



## **4.3 Finanzielle Auswirkungen auf die Schulgemeinden**

### **4.3.1 Einflussgrössen**

Die Höhe der Beitragsleistungen bzw. Ausgleichszahlungen an bzw. von den Schulgemeinden wird durch verschiedene Faktoren bestimmt:

- Entwicklung Steuerkraft
- Entwicklung Schülerzahlen
- Zuschlagssatz zur Finanzierung der sonderpädagogischen Massnahmen
- Verhältnis zwischen Besoldungs- und Betriebspauschale

Nachdem sich diese Faktoren je Schulgemeinden unterschiedlich entwickeln, wirkt sich die Revision des Beitragsgesetzes auch unterschiedlich auf die einzelnen Schulgemeinden aus. Die Steuerkraftentwicklung kann nicht je Schulgemeinde vorgenommen werden, so dass die prognostizierte Entwicklung linear auf alle Schulgemeinden im Verhältnis ihrer bisherigen Steuerkraft verteilt.

### **4.3.2 Summarische Auswirkungen**

- Die einwohnergewichtete Steuerbelastung der Schulgemeinden führt zu einer Entlastung des Gesamtsteuerfusses (PSG/SSG bzw. VSG) um 2.1 %. 20 % der Schulen sind geringfügig negativ betroffen, 3 % zwischen -1.0 % bis max. -2.0 %.
- Die rund 35 finanzstärkeren Schulgemeinden werden gegenüber dem Finanzplan 2020 um 11 Mio. Franken entlastet (ohne Revision: Ausgleichszahlungen von Fr. 38 Mio.).
- Mit der vorliegenden Teilrevision ist eine Senkung der Steuerfüsse in Schulgemeinden zu erwarten.

## **5 Bemerkungen zum Gesetzesentwurf**

### **5.1 Teilrevision des Gesetzes**

Bei der vorliegenden Revision des Beitragsgesetzes handelt es sich nicht um eine Totalrevision wie letztmals per 1. Januar 2011, sondern um eine Teilrevision mit dem Hauptziel, die Lastenverteilung neu zu definieren. Zudem werden einige weitere formelle Änderungen vorgenommen.

## 5.2 Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs

### § 2 Eckwerte

Dieser Paragraph regelt die Bandbreite, innerhalb derer sich der Normsteuerfuss zu bewegen hat. Bisher lag dieser bei 100 %. Nachdem ein Grossteil der Schulgemeinden bereits heute einen geringeren Steuerfuss zur Deckung ihrer Globalbudgets benötigt, ist die Reduktion im Rahmen von 90 - 97 % folgerichtig. Per Inkraftsetzung sieht der Regierungsrat einen Normsteuerfuss von 94 % vor. Als Folge der Definition von Bandbreiten sind weitere Eckwerte zu definieren. So wird erstmals der Anteil des Kantons an den Kosten der Schulgemeinden definiert und die Vorgaben, ab wann die Teilsteuerfüsse allfällig veränderten Strukturen anzupassen sind. Schliesslich wird hier auch der Handlungsbedarf bei überproportional steigenden Sonderschulkosten geregelt.

### § 8 Beiträge des Kantons an den Besoldungsaufwand und

### § 9 Beiträge des Kantons an den übrigen Aufwand

Bisher wurden hier die Teilsteuerfüsse für die einzelnen Körperschaften definiert. Mit der Festlegung von Bandbreiten in § 2 braucht es lediglich noch den Hinweis, dass die konkreten Steuerprozente in der Beitragsverordnung geregelt sind.

### § 10 Ausgleichszahlungen

Aufgrund der überproportional gestiegenen Ausgleichszahlungen der finanzstarken Schulgemeinden ist die Abschöpfung zu reduzieren. Bisher wurde der errechnete Betrag auf 75 % reduziert, neu wird eine Bandbreite von 50-60 % festgelegt. Der Regierungsrat sieht bei Inkraftsetzung eine Abschöpfung von 55 % vor.

### § 11 Besondere Belastungen

Infolge der Reduktion des Normsteuerfusses ist auch der Schwellenwert für zusätzliche Beiträge von 110 % auf 105 % zu senken.

### § 12 Sonderschulung

Diese Bestimmung übernimmt die bereits in der Sonderschulverordnung vorgenommene Ergänzung.

### § 20 Pflichtverletzungen

Nebst der Änderung der Marginalie werden neu auch die finanzstarken Schulgemeinden in Absatz 2 explizit erwähnt.

### § 23 Übergangsrecht

Die Bestimmungen in den Absätzen 2 und 3 werden nicht mehr benötigt und sind deshalb aufzuheben.

## **6 Bemerkungen zum Verordnungsentwurf**

### **6.1 Vorbemerkungen**

Mit der Definition von Bandbreiten im Beitragsgesetz sind die konkreten Ansätze in der Beitragsverordnung festzulegen. Die Ausgestaltung der Beitragsverordnung fällt in die Kompetenz des Regierungsrates. Da die Eckwerte jedoch entscheidenden Einfluss auf die Beitragshöhe haben, fliesst die Absicht des Regierungsrates ebenfalls in die Vernehmlassung ein.

### **6.2 Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Verordnungsentwurfs**

#### **§ 3 Besoldung Schulleitung**

Da die Anrechnung in der Normalzone mit 125 % nicht mehr der Realität entspricht, wird diese in die Aufstiegszone mit 135 % angehoben.

#### **§ 5 Beitrag für Mehrklassen auf der Primarstufe und für die Basisstufe**

Um sicherzustellen, dass der Zuschlag auf die Besoldung inkl. Stellvertretungs- und Besoldungsnebenkosten berechnet wird, ist im bisherigen Text der Zusatz „Absatz 1“ zu streichen.

#### **§§ 16 a-d Besoldungs- und Betriebsaufwand, Abschöpfung**

In diesen Bestimmungen sind die konkreten Prozentsätze für die Berechnung der Beitragsleistungen bzw. Ausgleichszahlungen definiert.

Abbildungsverzeichnis:

|  |    |
|--|----|
| Abbildung 1: Beiträge des Kantons im Bereich der obligatorischen Schulpflicht.....   | 4  |
| Abbildung 2: Entwicklung Beiträge bis 2021.....                                      | 5  |
| Abbildung 3: Ausgaben Kanton im Rechnungsjahr 2016 für die obligatorische Schule ..  | 7  |
| Abbildung 4: Finanzierende Globalbudgets und Teilsteuerefüsse.....                   | 8  |
| Abbildung 5: Aufteilung Teilsteuerefüsse nach Körperschaftsform und Aufwandart ..... | 9  |
| Abbildung 6: Lastenteilung gemäss Vorschlag RR.....                                  | 10 |
| Abbildung 7: Übersicht Prognosen Sonderschulkosten.....                              | 11 |
| Abbildung 8: Überleitung vom Beitragssystem zur Staatsrechnung .....                 | 15 |

**Beilagen:**

- 1 Prognose Beitragsleistungen 2020 je Schulgemeinde
- 2 Lesebeispiele zu Beilage 1
- 3 Vernehmlassungsentwurf Beitragsgesetz (RB 411.61) mit Synopse
- 4 Vernehmlassungsentwurf Beitragsverordnung (RB 411.611) mit Synopse