

REGIERUNGSRAT

25. Juni 2014

14.75

Auftrag der Fraktionen der SP, der BDP und der Grünen vom 25. März 2014 zum Erstellen einer Analyse betreffend a) Trägerschaft der heilpädagogischen Sonderschulen und b) zu deren Integration in die Abteilung Volksschule; Ablehnung

I.

Text und Begründung des Auftrags wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt den Auftrag mit folgender Begründung ab:

a) Analyse betreffend Trägerschaft der heilpädagogischen Sonderschulen

Gemäss Art. 62 der Bundesverfassung sorgen die Kantone für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen. Dieser Auftrag beschränkt sich somit nicht auf die Zielgruppe von Kindern und Jugendlichen mit einer Intelligenzminderung, die in sogenannten "Heilpädagogischen Schulen (HPS)" unterrichtet werden, sondern umfasst alle Kinder und Jugendlichen mit einer Behinderung, die auf Sonderschulung angewiesen sind. Eine Ungleichstellung der Behinderungsarten beziehungsweise der Sonderschulen mit unterschiedlichen Zielgruppen, insbesondere in Bezug auf die Kooperation mit der Regelschule, lehnt der Regierungsrat als diskriminierend ab.

Im Kanton Aargau bestehen insgesamt 28 Sonderschulen (Tagessonderschulen und stationäre Sonderschulen), zwei Drittel haben eine private Trägerschaft in Form einer Stiftung oder eines Vereins. 11 Sonderschulen sind HPS, die anderen Sonderschulen sind auf andere Behinderungsarten spezialisiert.

Wie die nachfolgende Tabelle 1 zeigt, sind im Kanton Aargau Sonderschulen, Heime und Werkstätten mit privater Trägerschaft eher die Regel als die Ausnahme. Der hohe Anteil an privatrechtlichen Trägerschaften hat mit der Entstehungsgeschichte von Institutionen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene mit besonderen Betreuungs- und Bildungsbedürfnissen zu tun. Mit Ausnahme des Schulheims Olsberg, das Private samt Klosteranlage im Jahr 1860 dem Kanton übergaben, haben bis Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts ausschliesslich private Träger Kinder und Jugendliche, die damals von der Volksschule ausgeschlossen waren, geschult und gefördert. Bis zum ersten kantonalen Staatsbeitragsgesetz an die anerkannten gemeinnützigen Erziehungseinrichtungen im Jahr 1958 und verstärkt mit der Einführung der Eidgenössischen Invalidenversicherung im Jahr 1960, erfüllten die privatrechtlichen Trägerschaften ihre Aufgabe mehr oder weniger ohne staatliche Unterstützung.

Tabelle 1. Trägerschaften von Einrichtungen im Bereich Sonderschulung, Heime und Werkstätten

Art der Einrichtung	Privatrechtl. Träger	Gemeinden	Kanton
Tagessonderschulen und stationäre Sonderschulen	18	9	1
• davon HPS	3 ¹⁾	8	0
reine Wohneinrichtungen für Kinder und Jugendliche (ohne interne Sonderschule)	8	0	0
Wohneinrichtungen, Werkstätten, Beschäftigungsstätten, Tagesstätten für Erwachsene	33	0	0

¹⁾ Zwei dieser drei HPS sind sowohl Tagessonderschule als auch stationäre Sonderschule

Alle Sonderschulen im Kanton Aargau sind Teil des öffentlichen Schulangebots und damit der Volksschule. Dies gilt unabhängig von der Art – Tagessonderschule oder stationäre Sonderschule – und unabhängig von der Rechtsform der Trägerschaft – öffentlich oder privat. Voraussetzung ist, dass für die Sonderschule gestützt auf die Betreuungsgesetzgebung eine Leistungsvereinbarung zwischen dem Departement Bildung, Kultur und Sport und der zuständigen Trägerschaft besteht. Alle anerkannten Sonderschulen erfüllen heute eine öffentliche Aufgabe, unterstehen staatlicher Aufsicht und es gelten auch für sie die einschlägigen Bestimmungen der Schulgesetzgebung.

Bei der Erarbeitung des Betreuungsgesetzes (in Kraft seit 1. Januar 2007) war unbestritten, dass Sonderschülerinnen und Sonderschüler auch in Zukunft in den privatrechtlichen und in von Trägergemeinden geführten Sonderschulen unterrichtet werden, und der Kanton, analog der Regelschule, Sonderschulen nicht selber führt (ausgenommen das Schulheim Olsberg). Die klare Trennung zwischen übergeordneter Führung beim Kanton (Aufsicht, Planung, Steuerung und Finanzierung mittels Leistungsvereinbarungen) und operativer Führung bei den Sonderschulen und den weiteren Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen funktioniert aus Sicht des Regierungsrats sehr gut. Das Sonderschulangebot ist sichergestellt und insbesondere die privatrechtlich geführten Sonderschulen sind in der Lage, auf sich verändernden Bedarf infrastrukturell relativ rasch zu reagieren.

Zur Kantonalisierung der fünf HPS im Kanton Solothurn per 1. Januar 2014 ist festzustellen, dass die Sonderschullandschaft im Kanton Solothurn nicht mit derjenigen im Kanton Aargau vergleichbar ist. Gemäss externem Bericht zu dieser Kantonalisierung gibt es im Kanton Solothurn nur HPS und keine Tagessonderschulen für Kinder und Jugendliche mit anderen Behinderungsarten, wie dies im Kanton Aargau der Fall ist. Die Kantone Bern, St. Gallen und Zürich, die ein ähnliches Sonderschulangebot wie der Kanton Aargau haben, setzen ebenfalls auf eine klare Trennung zwischen übergeordneter Steuerung durch den Kanton und operativer Führung bei den Sonderschulen. Der Kanton St. Gallen hat im Rahmen der Revision des Volksschulgesetzes kürzlich beschlossen, dass der Sonderschulunterricht auch in Zukunft mit absoluter Priorität den anerkannten privatrechtlichen Sonderschulen vorbehalten bleiben soll. Der Kanton St. Gallen wird Sonderschulen in Zukunft nur selber führen, wenn die Versorgung durch private Träger wider erwarten nicht sichergestellt werden könnte.

Das heutige System mit unterschiedlichen Trägerschaften der HPS und der anderen Sonderschulen funktioniert aus Sicht des Regierungsrats einwandfrei und bedarf keiner Änderung.

b) Analyse zu deren Integration in die Abteilung Volksschule

Die Formulierung des Auftrags gemäss Titel, Text und Begründung erlaubt zwei unterschiedliche Interpretationen:

- b1) Integration der HPS in die Abteilung Volksschule
- b2) Integration aller Sonderschulen in die Abteilung Volksschule

Im Sinne der Transparenz wird auf beide Optionen eingegangen. Vorab ist allerdings die Feststellung wichtig, dass sich die Mechanismen der übergeordneten Steuerung im Aufgabenbereich (AB) Volksschule (AB 310) und im Aufgabenbereich Sonderschulung, Heime und Werkstätten (AB 315) stark unterscheiden. Das gesamte Fachwissen der Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten zur Steuerung, Aufsicht und Finanzierung der Einrichtungen basiert auf der Grundlage des Betreuungsgesetzes. Dazu zählen beispielsweise die Leistungsvereinbarungen mit Verhandlungen über Angebote, Preis und Qualität, das Anerkennungsverfahren, das Abrechnungswesen und die Bewirtschaftung der Klientendaten, die Prüfung von Bauvorhaben und von Konzepten, der Vollzug der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) für ausserkantonale Aufenthalte von Personen mit Wohnsitz im Kanton Aargau beziehungsweise von ausserkantonalen Personen in Aargauer Einrichtungen und die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen. Eine Aufteilung dieses Fachwissens auf zwei Abteilungen würde zum einen zu unnötigen Doppelspurigkeiten führen und zum anderen würde zwischen den beiden Aufgabenbereichen zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs gegenüber den Einrichtungen und den anderen Kantonen eine heute nicht bestehende Schnittstelle entstehen.

Die bestehende Schnittstelle zwischen dem AB 310 und AB 315 in Bezug auf die Planung und Steuerung im Bereich Sonderschulung und integrative Schulung in der Regelschule bedarf einer engen Zusammenarbeit zwischen der Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten und der Abteilung Volksschule. Diese Zusammenarbeit funktioniert sehr gut.

Zu b1) Integration der HPS in die Abteilung Volksschule

Wie bereits ausgeführt, haben für den Regierungsrat alle Kinder und Jugendlichen mit einer Behinderung die gleichen Rechte und es müssen alle die gleichen Chancen haben. Eine gut funktionierende Kooperation zwischen den HPS beziehungsweise den Sonderschulen mit der Regelschule ist primär von der operativen Führung der Sonderschulen und der Regelschule abhängig. Sie kann vom Kanton im Rahmen der übergeordneten Steuerung nur bedingt beeinflusst werden.

Eine Verschiebung der Zuständigkeit für die HPS von der Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten in die Abteilung Volksschule ist daher primär auf den Nutzen zu beurteilen, welcher ein Wechsel in Bezug auf die Aufgaben der übergeordneten Steuerung bringt. Bei einem Zuständigkeitswechsel allein für die HPS müsste die Abteilung Volksschule, wie bereits darauf hingewiesen, ebenfalls auf der Grundlage des Betreuungsgesetzes, Fachwissen für die Steuerung, Aufsicht und Finanzierung der Sonderschulen aufbauen und lediglich für zwei HPS über spezifische Fachkenntnisse auch im Wohnbereich (beispielsweise Bereich Kinderschutz, Pflege, Medikamente) verfügen. Um eine Gleichbehandlung aller Sonderschulen zu gewährleisten, müsste die bestehende Zusammenarbeit bei der Planung und Steuerung im Bereich Sonderschulung und integrative Schulung in der Regelschule auf die Zusammenarbeit bei der Steuerung, Aufsicht und Finanzierung der Sonderschulen ausgeweitet werden, was mit erheblichem Mehraufwand verbunden wäre. Ein weiterer Nachteil entstände für zwei Trägerschaften (St. Josef-Stiftung, Bremgarten, und Stiftung Schürmatt, Zetzwil), die sowohl Sonderschulen als auch Angebote im Erwachsenenbereich führen und somit zwei Aufsichtsbehörden hätten.

Zu b2) Integration *aller Sonderschulen* in die Abteilung Volksschule

Auch in einer Verschiebung der Zuständigkeit für alle Sonderschulen von der Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten zur Abteilung Volksschule sieht der Regierungsrat mehr Nachteile als Vorteile. Die Schnittstelle in Bezug auf die Planung und Steuerung im Bereich Sonderschulung und integrative Schulung in der Regelschule liesse sich zwar weitgehend eliminieren. In Bezug auf das notwendige Fachwissen auf der Grundlage des Betreuungsgesetzes und die Gewährleistung eines einheitlichen Vollzugs entstünden grundsätzlich die gleichen Nachteile wie bei Variante b1). Hinzu kämen weitere neue abteilungsübergreifende Schnittstellen im Bereich Planung der Angebote wie beispielsweise der Übergang von der Sonderschulung zur beruflichen und sozialen Eingliederung (Anschlusslösungen nach der Schulzeit) und zwischen Angeboten in stationären Sonderschulen und Angeboten in reinen Wohneinrichtungen für Kinder und Jugendliche (ohne interne Sonderschule), für welche die Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten zuständig bliebe.

Zu den unter der Variante b1) erwähnten zwei Trägerschaften mit HPS und Angeboten im Erwachsenenbereich, für die die zwei Aufsichtsbehörden zuständig wären, kommt die Aargauische Stiftung für cerebral Gelähmte hinzu, die sowohl Sonderschulen als auch eine Erwachsenen Einrichtung führt. Im Weiteren hätten jene drei Trägerschaften zwei Aufsichtsbehörden, die sowohl Sonderschulen als auch reine Wohneinrichtungen führen.

Zusammenfassend stellt der Regierungsrat fest, dass die Zusammenarbeit der beiden Abteilungen bei der bestehenden und wichtigen Schnittstelle der Planung und Steuerung im Bereich Sonderschulung und integrative Schulung in der Regelschule sehr gut funktioniert. Mit einer Verschiebung der Zuständigkeit, sowohl allein für die HPS als auch für alle Sonderschulen, wären zwischen den AB 310 und 315 neue, grössere Schnittstellen zu bewerkstelligen und im Bereich Aufsicht, Steuerung und Finanzierung der Einrichtungen entstünden Doppelspurigkeiten. Hinzu kommt, dass der AB 315 mit der Abbildung der Restkosten und dem Kostenteiler Kanton (60 %) und Gemeinden (40 %) bereits heute eine hohe Komplexität aufweist. Die Nachvollziehbarkeit der Restkosten würde mit der Abbildung in zwei Aufgabenbereichen wesentlich erschwert.

In der Gesamtschau betrachtet ist eine Verschiebung der Zuständigkeiten nicht zweckmässig. Für den Regierungsrat besteht deshalb kein Handlungsbedarf und folglich auch kein Bedarf zur Erstellung eines Berichts.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 2'520.–.

Regierungsrat Aargau