

Regierungsratsbeschluss

vom 26. Mai 2009

Nr. 2009/946

KR.Nr. A 023/2009 (DBK)

Auftrag Urs Wirth (SP, Grenchen): Kantonalisierung der Sonderschulen (03.03.2009) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Die fünf Heilpädagogischen Sonderschulen Olten, Breitenbach, Balsthal, Solothurn und Grenchen sind zu kantonalisieren.

2. Begründung

1. Bis heute bilden die fünf Standortgemeinden auch die Trägerschaften der Sonderschulen. Die Sonderschulen waren und sind aber bezüglich Verwaltung, Budgetierung, Finanzierung und Aufsicht in den jeweiligen Gemeinden eher ein Fremdkörper. Verschärft haben sich die Führungsunsicherheiten insbesondere auch im Zuge der Umsetzung der geleiteten Schulen. Hier sind die Sonderschulen in den kommunalen Schulleitungsführungsstrukturen nach wie vor ein Fremdkörper.
2. Sonderschulen sind von überregionaler Bedeutung (z. B. Einzugsgebiet HPS Grenchen: Lommiswil-Brunnenthal-Schnottwil-Pieterlen). Sie sind somit in keiner Art und Weise als städtische oder kommunale Schulen zu verstehen. Auch Kantons- und Berufsschulen mit regionaler Abdeckung werden hauptsächlich vom Kanton finanziert und geführt und nicht etwa von den jeweiligen Standortgemeinden.
3. Die Rolle des Kantons nach dem Wegfall der IV in der Finanzierung der Sonderschulen und nach Inkrafttreten der NFA hat sich bezüglich Strategiegebung, Führung und Steuerung in der Heilpädagogik und der heilpädagogischen Versorgung grundsätzlich geändert. Der Kanton bestimmt und finanziert. Die Gemeinden beteiligen sich mittels Schülerpauschalen. Es ist klar Aufgabe des Kantons, Sonderschulen zu führen und zu finanzieren. Also hat er für diese auch die Trägerschaft zu übernehmen.
4. Der Kanton definiert die Heilpädagogische Grundversorgung auf Kantonsgebiet.
5. Er schliesst interkantonale Abkommen ab.

Fazit: Die jetzige Situation ist für alle Beteiligten unklar und somit entsprechend unbefriedigend. Sie verursacht Unsicherheiten, Ungleichbehandlungen und Entwicklungsstillstand. Mit einem klaren und klärenden Entscheid würde die Regierung für alle Beteiligten Klarheit schaffen. Alle fünf Trärgemeinden sprachen sich anlässlich einer Sitzung mit dem DBK mit Vehemenz und einhellig für eine Kantonalisierung der Sonderschulen aus. Gemäss meiner neusten Umfrage hat sich an dieser Haltung nichts geändert.

3. **Stellungnahme des Regierungsrates**

3.1 Allgemeines

Im Hinblick auf die sich abzeichnenden Veränderungen (Neugestaltung des Finanzausgleichs NFA, Behindertengleichstellungsgesetz BehiG, stetiges Wachstum der Kosten) hat der Regierungsrat 2005 ein Heilpädagogisches Konzept für die Zeitdauer 2005 - 2010 erstellen lassen. Darin wurden erste Perspektiven und mögliche Massnahmen erarbeitet, wie die sehr unterschiedlichen Angebote kantonsweit zukünftig besser koordiniert und gesteuert werden könnten. Eine Überlegung war dabei auch, ob die Sonderpädagogik grundsätzlich und die Sonderschulen im Speziellen kantonalisiert werden sollten. Für diese Veränderungen wären eine Verfassungsanpassung und eine Spezialgesetzgebung notwendig geworden.

Am 20. März 2007 (RG 051/2007) beschloss der Kantonsrat, den Bereich Sonderpädagogik (früher Invalidenversicherung bzw. kantonsintern Gesetz über die heilpädagogischen Institutionen HIG) in das Volksschulgesetz (VSG; BGS 413.111) aufzunehmen. Durch diesen Beschluss wurden die Sonderpädagogik und damit auch die Sonderschulen zu einem Teil der Volksschule. Dieser Beschluss war auch rechtlich (Anforderungen BehiG) und fachlich (Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit an der Schnittstelle Regel-/Sonderschulung) stimmig und konsequent. Mit den neu eingefügten §§ 37, 98 und 99 VSG konnten auf gesetzgeberischer Ebene sowohl die Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes BehiG als auch die politisch zur Diskussion stehenden Rahmenbedingungen des Konkordates Sonderpädagogik integriert werden. Gleichzeitig wurden mit den VSG §§ 98 und 99 auch neue Planungs- und Steuerungselemente eingebaut. Diese ermöglichen es der Regierung, den bis 2007 massgeblich durch Vorgaben und Regelungen der Invalidenversicherung definierten sonderpädagogischen Bereich (fünf Sonderschulen der Standortgemeinden Balsthal, Breitenbach, Grenchen, Olten, Solothurn, sechs private Sonderschulheime, sechs private Durchführungsstellen von pädagogisch-therapeutischen Massnahmen, 140 Schüler und Schülerinnen in ausserkantonalen Institutionen) zukünftig zu planen und zu lenken.

In Zusammenhang mit der NFA haben die Kantone die Auflage, die bisherigen Leistungen im sonderpädagogischen Bereich während drei Jahren (2008 - 2010) zu gewährleisten und in Hinblick auf die Zukunft (2011 und folgende Jahre) in einer Konzeption die Organisation der Sonderpädagogik aufzuzeigen. Im Kanton Solothurn ist das Amt für Volksschule und Kindergarten durch Beschluss der Regierung beauftragt, in Kürze eine entsprechende Grundlage zu erarbeiten.

3.2 Zur Auftragsbegründung Punkt 1

Sonderschulaufgaben zählen seit 1. Januar 2008 vollständig zur Volksschule (Integrationsvorgabe gemäss BehiG vollumfänglich umgesetzt). Gemäss der Kantonsverfassung KV Art. 105 obliegt die Organisation und Führung der Volksschule den Einwohnergemeinden oder dann den grundsätzlich auch möglichen Privatschulen (Art. 108 KV), sofern diese über eine kantonale Bewilligung verfügen. Im VSG regelt § 5 die Schulträger. Er verpflichtet die Einwohnergemeinden, für sich oder in Verbindung mit anderen Gemeinden oder öffentlichen Schulträgern die im VSG vorgesehenen Schularten zu führen. Als Konsequenz der Integration des Sonderschulbereichs in das VSG sind nach einer Übergangsphase (dreijährige Übergangsfrist gemäss Vorgabe Umsetzung NFA) zukünftig auch bei den Sonderschulen grundsätzlich die gleichen Vorgaben und Grundlagen für Schulleitungen, Qualitätssicherung und -entwicklung anzuwenden. Entsprechend wird der beschriebene „Fremdkörper Sonderschule“ auf operativer Schulleitungsebene sehr weitgehend „normalisiert“.

Die im Auftrag geforderte Kantonalisierung der fünf Sonderschulen würde in der heutigen Schullandschaft zu einer neuen, komplizierenden und isolierten Schulebene im Bereich der

Volksschule führen. Zwangsläufig entstünden dadurch neue Schnittstellen. Diese würden in erster Linie den operativen Betrieb betreffen und damit den Schulalltag zusätzlich belasten. Die Kantonalisierung widerspricht der integrativen Grundhaltung des teilrevidierten VSG, des BehiG und auch den Strategien des zur Diskussion stehenden Konkordates Sonderpädagogik.

Eine Kantonalisierung der fünf Sonderschulen erbringt aufwand- und kostenmässig keine erkennbaren Einsparungen. Der kantonale Aufbau der für den operativen Betrieb der fünf Schulen benötigten Verwaltung ist mit grossem Aufwand verbunden. Ein zentraler Betrieb einer Schule mit fünf weit auseinanderliegenden Standorten ist erfahrungsgemäss komplex.

3.3 Zur Auftragsbegründung Punkt 2

Die fünf heilpädagogischen Sonderschulen sind tatsächlich von überregionaler Bedeutung. Die Frage nach einer sinnvollen und zukunftsfähigen Organisationsform der Sonderschulen stellt sich und muss idealerweise kantonsweit gleich gelöst werden. Das VSG sieht aber bereits heute in den § 41 Schulkreise, § 42 Vertragliche Übereinkunft, § 43 Zweckverband, § 44 Führung von Schulen durch andere Gemeinden sinnvolle und bewährte regionale Schulorganisationsformen für die Volksschule vor. Diese regionale Aspekte berücksichtigenden Möglichkeiten für Schulträgerschaften stehen denn auch bereits heute für die Führung der Sonderschulen zu Verfügung. Es besteht entsprechend kein Sachzwang, die heute in der Tat nicht restlos befriedigende Trägerschaftslösung der jeweiligen Standortgemeinde auch zukünftig unverändert beizubehalten. Es ist im Interesse des Kantons, hier, zusammen mit den fünf betroffenen Standortgemeinden, entsprechende Verbesserungsmöglichkeiten zu erarbeiten. Erste Schritte (Vorschlag „Spezialfinanzierung“ bei der Rechnungslegung für die Sonderschulen) und Modelle (Leitgemeinde) liegen schon konkret vor.

Unbestritten ist, dass die verwaltungsmässige „Entrückung“ einer Schule mit regionaler Schülerschaft aus dem lokalen Zuständigkeitsbereich einer einzelnen Gemeinde klärend wirkt. Gerade bei Finanzentscheiden und auch beim Quervergleich von Finanzstrukturen zwischen den Gemeinden ist eine Schulträgerschaft, gestützt auf die §§ 41 ff VSG, transparenter und für die Standortgemeinde entlastend. Eine regionalisierte Trägerschaft kann für die Sonderschulen tendenziell mutigere, stärker regional ausgerichtete Strategien und Entscheide fällen. Anstehende Bauprojekte könnten (gerade nach dem Wegfall der früheren IV-Baubeiträge) politisch einfacher realisiert werden. Das wäre für die Sonderschulen in Balsthal und Breitenbach, beide mit Raumbedarf, sicher vorteilhaft.

Eine Kantonalisierung der Schulen, wie im Auftrag gefordert, ist dabei aber nicht die naheliegendste Lösung. Wie bereits erwähnt, ist eine Führung von Volksschulen durch den Kanton weder in der Verfassung noch im VSG vorgesehen.

Die Übernahme der Sonderschulen (die Gebäude in Grenchen, Solothurn und Olten gehören den Standortgemeinden) würde komplexe Kaufverhandlungen bedingen und (aus kantonalen Sicht) grosse Finanzmittel erfordern und binden. Diese sind aber gemäss Finanzplanung in den nächsten Jahren nur begrenzt vorhanden bzw. müssen für bereits beschlossene Vorhaben verwendet werden.

Zudem hätte das Volk darüber mittels obligatorischem Referendum abzustimmen.

3.4 Zur Auftragsbegründung Punkt 3

Art. 62 Abs. 3 der Bundesverfassung BV schreibt vor, dass die Kantone für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen sorgen müssen. Die Kantonalisierung der Finanzierungsverantwortung für den Sonderschulbereich gemäss NFA erfordert aber keine Kantonalisierung (auf betrieblicher Ebene) der Sonderschulen (BBI 2002/2291).

Kantonsintern stand in der politischen Diskussion (Umsetzung NFA und damit zusammenhängende Teilrevision VSG) immer der sonderpädagogische Bedarf eines Kindes mit Behinderung im Vordergrund, dessen institutionelle Form der Abdeckung aber klar im Hintergrund. Entscheidend sollte es sein, dass alle Kinder, auch solche mit Behinderung, eine bedarfsgerechte schulische Förderung erhalten können. Das entspricht der Vorgabe aus der Kantonsverfassung. Für den spezifischen Bedarf, welcher nicht durch die Mittel der Regelschule abgedeckt werden kann, werden spezialisierte Durchführungsstellen (das heisst sonderpädagogische Einrichtungen) mit den Aufgaben beauftragt. Ob diese Aufgaben durch eine öffentliche oder eine anerkannte private Trägerschaft abgedeckt werden, ist dabei unerheblich.

3.5 Zur Auftragsbegründung Punkt 4

Gemäss neuem § 99 VSG ist der Regierungsrat für die Angebotsplanung sonderpädagogischer Massnahmen zuständig. Er bestellt und sichert durch Leistungsvereinbarungen die benötigten Angebote. Leistungsbesteller und Leistungsanbieter müssen aber hier, wie in vielen anderen Bereichen auch (öffentlicher Verkehr, Bauprojekte, Sozialbereich), nicht die gleiche Instanz sein. Im Gegenteil ermöglicht die Trennung zwischen Leistungsbesteller und Leistungserbringer eine bessere Aufsicht. Bei einer Kantonalisierung der Sonderschulen müsste sich der Kanton im Rahmen der Schulaufsicht als kantonale Aufsichtsbehörde selber beaufsichtigen, was weder vorgesehen noch sinnvoll ist.

3.6 Zur Auftragsbegründung Punkt 5

Die Frage interkantonalen Abkommen (hier spezifisch die Interkantonale Vereinbarung sozialer Einrichtungen IVSE) spielt keine ausserordentliche Rolle. Diese betreffen den operativen Betrieb der Sonderschulen nicht stärker als vergleichbare Abkommen die Regelschule (zum Beispiel Regionales Schulabkommen).

3.7 Perspektive der zukünftigen kantonalen Angebotsplanung

Alle Kinder, auch solche mit Behinderungen, haben Anspruch auf Schule. Braucht ein Kind behinderungsbedingt spezifische Förderung, dann hat es gemäss § 37 VSG heute Anspruch auf sonderpädagogische Massnahmen. Die entsprechenden spezialisierten Ansprüche müssen zukünftig im Kanton überall (qualitativ) möglichst gleich eingelöst werden können.

Die kantonale Angebotsplanung (in Arbeit) sieht deshalb vor, dass sich die heute unterschiedlich ausgerichteten und ungleich verteilten sonderpädagogischen Institutionen regional zu vergleichbaren (die Regelschule ergänzenden) Angeboten entwickeln müssen. Damit zusammenhängend werden auch verschiedene (private und öffentliche) Trägerschaften zusammengefasst. Diese neuen Trägerschaften müssen regional gut verankert und deren Angebote in fachlicher Hinsicht eng mit den Regelschulen verknüpft sein. Dieser Umbau bedarf aber einer längeren Übergangs- und Entwicklungszeit und kann deshalb nicht vor 2016 umgesetzt sein. Entsprechend bleiben die Einwohnergemeinden (das heisst die fünf Standortgemeinden) sicher mindestens bis zu diesem Zeitpunkt unverändert zuständig für die fünf Sonderschulen.

3.8 Zusammenfassung

Eine Kantonalisierung der Sonderschulen ist, gestützt auf die heutigen Grundlagen, nicht möglich. Eine Abänderung der Grundlagen (Kantonsverfassung, Volksschulgesetz) und eine Anpassung der Verwaltungs- und Finanzstrukturen sind angesichts der realistischerweise zu erwartenden Verbesserungen/Einsparungen nicht gerechtfertigt. Der Aufwand für die Anpassung der entsprechenden Grundlagen ist in Abwägung der resultierenden Vereinfachung zu gross.

Der regionalen Ausrichtung einer Sonderschule kann bereits heute, gestützt auf vorhandene Möglichkeiten des VSG, gut Rechnung getragen werden. Der Kanton unterstützt auf Wunsch der fünf Standortgemeinden entsprechend kurzfristig umsetzbare Optimierungsprozesse.

In planerischer Hinsicht ist auf das Jahr 2016 ein Umbau der bestehenden sonderpädagogischen Angebotslandschaft hin zu einer kantonsweit qualitativ und quantitativ vergleichbaren sonderpädagogischen Grundversorgung geplant. Das wird auch zu deutlichen Veränderungen bei den heutigen Trägerschaften (Einwohnergemeinden, Stiftungen / Vereine) führen. In Hinblick auf diese Perspektive ist der Regierungsrat bereit, den Auftrag mit verändertem Vorstosstext entgegenzunehmen.

4. **Antrag des Regierungsrates**

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Die heilpädagogischen Sonderschulen Balsthal, Breitenbach, Grenchen, Olten und Solothurn sind in Zusammenhang mit der kantonalen sonderpädagogischen Angebotsplanung durch regionale Zusammenschlüsse mit anderen Trägerschaften grundlegend neu zu positionieren. Je nach regionaler Ausgangslage sollen dabei sowohl unverändert öffentliche Trägerschaften (zum Beispiel Leitgemeindemodell) als auch private Trägerschaftslösungen möglich sein.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Bildungs- und Kulturkommission

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (6) VEL, YJP, MM, DK, LS, EM
 Amt für Volksschule und Kindergarten (7) Wa, RF, Kanzlei (5)
 Amt für Volksschule und Kindergarten, Sonderpädagogik (5), RUF, EMF, KK, Sen, flu
 Kantonale Finanzkontrolle, Bielstrasse 9, 4502 Solothurn
 Staatskanzlei
 Sonderschulen und Sonderschulheime im Kanton Solothurn (22, **Versand durch AVK ms**)
 Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Postfach 123, 4528 Zuchwil
 Aktuarin BIKUKO
 Parlamentsdienste
 Traktandenliste Kantonsrat