Teilprojektgruppe 2 Bildung

Phase Umsetzungskonzept Bericht

zuhanden des Regierungsrates des Kantons Solothurn

Solothurn, 20. März 2007

Mitglieder des Teilprojekts

Vorsitz:
Kurt Rufer, AVK, Bereichsleiter Sonderschulen (Vorsitz)

Mitglieder:
Christianne Büchner, Vertreterin Bildungsinstitution, Dornach
Walo Dick, Leiter Schulpsychologischer Dienst, Solothurn
Balthasar Fröhlicher, Vertreter VSEG, Zuchwil
Werner Hunziker, Vetreter Sonderschulheime, Solothurn
Patrick Marti, Vertreter Elternorganisation, Grenchen/Zuchwil
Magdalena Michel, Leiterin Bereich Pädagogik DBK

Vertreter seitens der Projektleitung mit beratender Stimme:
vakant

Für den Bereich Stipendien einbezogen:
Heinz Adam, Leiter Stipendienabteilung DBK

Zusammenfassung

Finanzielle Auswirkungen

in 1'000 Franken; (+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

Aufgabenbereich	**Beiträge bisher**	**Beiträge neu**	**Tota** (Basis: 2004/2005)
Sonderpädagogik	-35'506	0	35'506
Ausbildungsstätten für Fachpersonal	-1'913	0	1'913
Stipendien	-1'865	-824	1'041
Zwischentotal			38'460
Weitere Aufgabenbereiche***			
Berufsausbildung	-8'834	-8'277	557
Integration GSK-Berufe	0	-574	-574
Total Teilprojekt 2			**38'443**

*** Nicht Gegenstand dieses Teilprojektes.

Allgemein

Im Gegensatz zu anderen Leistungsfeldern führt die NFA im Bildungsbereich zu massiven organisatorischen und finanziellen Mehrbelastungen für die Kantone. Der Anpassungsbedarf lässt sich in 3 Schwerpunkten zusammenfassen:

Sonderpädagogik

Hier entsteht die Veränderung aus dem vollständigen Rückzug der Invalidenversicherung aus der Organisation und der Finanzierung der Sonderschulung und der pädagogisch-therapeutischen Massnahmen. Wie fast in allen Kantonen führt diese Veränderung auch im Kanton Solothurn zur Notwendigkeit von Gesetzes- und Verordnungsanpassungen und zu organisatorischen und personellen Anpassungen in der Verwaltung. Ebenfalls besteht ein beträchtlicher Anpassungsbedarf bei Budgets und Finanzplänen. Durch den Rückzug der Invalidenversicherung entsteht zudem ein neues Aufgabenfeld im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit. Aktuell beschäftigt sich deshalb auch die EDK mit der Herausforderung, diese neuen Aufgaben möglichst koordiniert und harmonisiert anzugehen.

Ausbildungsinstitutionen

Die Invalidenversicherung zieht sich auch aus der bisherigen Finanzierung der Ausbildungsstätten von Sonderschulpersonal (Schulische Heilpädagogik, Therapeutische Berufe, Sozialpädagogik) zurück. Innerhalb kurzer Zeit ist nun zu klären, ob überhaupt und wenn ja, wie und durch wen diese wegfallenden Ausbildungsbeiträge ersetzt werden sollen. Da die betroffenen Ausbildungsinstitutionen gesamtschweizerisch ausgerichtet sind und heute durch unterschiedliche rechtliche Trägerschaften geführt werden, ist die Klärung der zusätzlichen kantonalen Verantwortung sowohl im Kanton Solothurn als auch in allen anderen Kantonen sehr schwierig. Notwendig ist hier ein stufenweiser Klärungsprozess.
In einem ersten Schritt ist kantonsintern eine gemeinsame Klärungsstrategie zwischen dem Departement des Innern (Zuständig für den Bereich der Institutionen, die sich mit erwachsenen Behinderten befassen) und dem Departement für Bildung und Kultur (Sonderschulung) zu definieren. Anlässlich einer ersten entsprechenden Sitzung (8. Dezember 2006) wurde durch die Herren Regierungsräte Peter Gomm (DDI) und Klaus Fischer (DBK) grundsätzlich festgelegt, dass hier fortan das DBK federführend sein solle. Mit der im Kanton Solothurn domizilierten Institution (HFHS Dornach) fanden inzwischen auch bereits klärende Besprechungen statt.

Stipendien
Wesentlich kleiner und einfacher zu bewältigen ist der NFA bedingte Veränderungsbedarf im Bereich der Stipendien. Hier muss das Stipendiengesetz und die entsprechende Verordnung den neuen Beitragsschlüsseln angepasst und gewisse administrative Abläufe neu definiert werden.

Anträge

Sonderpädagogik
Die notwendige Gesetzesänderung (Anpassung und Ergänzung des Volksschulgesetzes) aufgrund der NFA sind wie geplant und durch RRB 2006 / 692 bereits beschlossen, um die diesbezüglich ergänzten Gesetzesgrundlagen per 1.1.2008 in Kraft treten lassen zu können. Mit dieser Gesetzesanpassung soll auch geprüft werden, welche Verordnungen integriert und aufgehoben werden können. Der Regierungsrat sollte hier spätestens Ende März eine entsprechende Botschaft und einen Entwurf zu Handen des Kantonsrates verabschieden können.

Die als Folge der NFA erforderlichen, grossen Anpassungen des Globalbudgets AVK und der Finanzgrössen sind inzwischen bereits verabschiedet. Im AVK müssen die personellen und organisatorischen Anpassungen umgesetzt werden, damit das mit dem Rückzug der Invalidenversicherung anfallende grössere Arbeitsvolumen bewältigt werden kann.

Ausbildungsinstitutionen
Einsetzen einer kleinen interdepartementalen Arbeitsgruppe, welche mit Vertretenden der durch den Rückzug der Invalidenversicherung betroffenen Ausbildungsinstitutionen die notwendigen Massnahmen ausarbeitet und Lösungen skizziert. Diese sind anschliessend mit den anderen Kantonen abzusprechen und dem Regierungsrat als Beschlussesentwurf vorzulegen.

Stipendien
Anpassung des Stipendiengesetzes und der Stipendienverordnung per 2008.

Inhaltsverzeichnis

A. Mandat **6**
1. Auftrag 6
2. Grundlagen 6
B. Aufgabenbereich Sonderpädagogik **7**
1. Neue Lösung 7
1.1. Zielsetzung 7
1.2. Finanzielle Auswirkungen 7
2. Umschreibung Aufgaben Kanton 7
3. Gesetzgebungsfahrplan 7
4. Konkretisierung organisatorischer und personeller Anpassungsbedarf 7
C. Aufgabenbereich Ausbildungsinstitutionen **8**
1. Neue Lösung 8
1.1. Zielsetzung 8
1.2. Finanzielle Auswirkungen 8
2. Umschreibung Aufgaben Kanton 8
3. (Gesetzgebungs-) Massnahmefahrplan 8
4. Konkretisierung organisatorischer und personeller Anpassungsbedarf 9
D. Aufgabenbereich Stipendien **9**
1. Neue Lösung 9
1.1. Zielsetzung 9
1.2. Finanzielle Auswirkungen 9
2. Umschreibung Aufgaben Kanton 9
3. Gesetzgebungsfahrplan 9
4. Konkretisierung organisatorischer und personeller Anpassungsbedarf 9

A. Mandat

1. Auftrag

- Gesetzgebungsfahrplan: Wann wird welches Gesetz dem Kantonsrat unterbreitet? Wann werden welche Verordnungen angepasst? In welchen Bereichen müssen Verträge ausgearbeitet werden?
- Ausführungen über die organisatorischen und personellen Auswirkungen der Reform.
- Der Teilbericht basiert dabei auf folgenden Leistungsbereichen:
  - Sonderpädagogik
  - Ausbildungsinstitutionen
  - Stipendien

2. Grundlagen

Allgemeine Grundlagen:

- Botschaft des Bundesrates zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 14. November 2001 (BBI 2002, S. 2291 ff.)
- Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 3. Oktober 2003 (BBI 2003, S. 6591 ff.)
- Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, Vorlage der Redaktionskommission für die Schlussabstimmung)
- Entwurf interkantonale Rahmenvereinbarung
- EFD-Schlussbericht über die Ausführungsgesetzgebung vom 24. September 2004 und Vernehmlassungsantwort zum Schlussbericht der Projektorganisation zur Ausführungsgesetzgebung (RRB Nr. 2005/369 vom 1. Februar 2005)
- Kantonaler Schlussbericht, Phase Grobkonzept zur Umsetzung der NFA im Kanton Solothurn vom 24. Mai 2005 (RRB Nr. 2005/1155 vom 24. Mai 2005)

Vollzug Bildungsbereich:

Schweizerische Ebene

- Alle Grundlagen aus der Phase Grobkonzept
- + neu IVSE (Interkantonale Vereinbarung soziale Einrichtungen)
- + neu EDK Projekt „Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im sonderpädagogischen Bereich“ (Vernehmlassung bei den Kantonen bis Ende 2006). Kantonale Stellungnahme (RRB und Schreiben DBK) vom 19. Dezember 2006

Kantonale Ebene

- **RRB Nr. 2006/692 vom 4. April 2006, Heilpädagogisches Konzept 2005 „Umsetzung“**
- RRB Nr. 2006/2346 vom 19. Dezember 2006: Vernehmlassungsentwurf Teilrevision des Volksschulgesetzes im Bereich Spezielle Förderung und Sonderpädagogik, B+E (Vernehmlassungsfrist 1.Februar 2007)

B. Aufgabenbereich Sonderpädagogik

1. Neue Lösung

1.1. Zielsetzung

Der Bund, bzw. die Invalidenversicherung zieht sich auf Ende 2007 vollständig aus dem Bereich der Sonderschulung (Sonderschulen, Früherziehung, pädagogische therapeutische Massnahmen wie Logopädie, z.T. Psychomotorik) zurück. Dadurch entfallen auch in finanzieller Hinsicht sämtliche bisherigen Beiträge sowohl in den erwähnten Bereichen als auch im Bereich der bisherigen Baubeiträge an Sonderschulungsinstitutionen. Die Kantone werden dadurch neu für die Schulung (und heilpädagogische Förderung) aller Kinder zuständig. Zudem wird die Anspruchsgruppe (durch die Ansprüche der behinderten Kinder) ausgeweitet auf die Altersgruppen 0-6 Jahre sowie 16-20 Jahre.

1.2. Finanzielle Auswirkungen

Der Kanton Solothurn wird jährlich um 35,506 Mio. Fr. (Durchschnitt 2004/2005) belastet.
Für das Jahr 2008 ist mit einer Mehrbelastung von rund 39-40 Mio. Fr. zu rechnen.

2. Umschreibung Aufgaben Kanton

s. oben Ziffer 1.

3. Gesetzgebungsfahrplan

Der Handlungsbedarf auf Stufe Kanton ist klar erkannt, ein erster Entwurf der notwendigen Gesetzesanpassung und der neuen Verordnung für die Sonderschulung wurden im Rahmen des Heilpädagogischen Konzepts (2005/2006) bereits einer öffentlichen Vernehmlassung unterzogen.

Die Auswertung dieser ersten Vernehmlassung zeigte, dass die im Entwurf dargelegte Stossrichtung allgemein unterstützt wird. Auf Grund der Auswertung und des bereits vorliegenden Beschlusses kann und muss das zuständige Departement für Bildung und Kultur unverzüglich mit der konkreten Erarbeitung der Gesetzesanpassungen beginnen. Da diese Anpassung zwangsläufig auch zu gewissen strukturellen Veränderungen in der Schul-, Therapie und Heimlandschaft führt, ist sie politisch heikel und die Umbauprozesse müssen sorgfältig kommuniziert und implementiert werden.

Angesichts der komplexen und teilweise vollständig neuen Aufgaben, die sich aus dem Rückzug der Invalidenversicherung ergeben, sind in der Erarbeitungsphase (2. und 3. Quartal 2006) zusätzliche Diskussionen und Gespräche mit den betroffenen Fachkreisen und dem Verband der solothurnischen Einwohnergemeinden geführt worden.

Im Dezember 2006 stellte das DBK der Regierung den entsprechenden Gesetzesentwurf (Anpassung VSG: Integration des neuen Bereiches „Sonderpädagogik“) und die damit zusammenhängende Botschaft vor. Am 1. Februar 2007 wurde diesbezüglich eine konferenzielle Vernehmlassung (rund 50 Teilnehmende) durchgeführt. Grundsätzlich wurde der vorgelegte Gesetzesentwurf begrüsst und gutgeheissen, in Teilbereichen wurden Präzisierungen gewünscht. Der Regierungsrat sollte das Geschäft gegen Ende des 1. Quartals 2007 z.H. des Kantonsrates verabschieden können.

4. Konkretisierung organisatorischer und personeller Anpassungsbedarf

Die notwendige Vorarbeit dazu wurde in Zusammenhang mit RRB 2006 / 692 vom 4.April 2006 bereits geleistet. Der Bereich Sonderschulung im Amt für Volksschule und Kindergarten muss organisatorisch und personell bereits kurzfristig ausgebaut werden, um die neuen Aufgaben sowohl quantitativ als auch qualitativ bewältigen zu können. Ebenso muss das Globalbudget 2007-2009 und der Finanzplan angepasst werden. Die Bestätigung des entsprechenden Budgets liegt inzwischen (Stand Dezember 2006) auch bereits vor.

C. Aufgabenbereich Ausbildungsinstitutionen

1. Neue Lösung

1.1. Zielsetzung

Parallel zum Rückzug aus der Sonderschulung zieht sich die Invalidenversicherung konsequenterweise auch aus den bisherigen Beitragsleistungen an entsprechende Berufsausbildungsstätten (Schulische Heilpädagogik, Sozialpädagogik, pädagogisch-therapeutische Berufe) zurück. Diese haben sich deshalb ab 2008 analog zu anderen Ausbildungsinstitutionen (Universitäten, Hochschulen, Höhere Fachschulen, Fachhochschulen) zu organisieren und zu finanzieren.

Zu klären ist deshalb, ob und wie die Kantone diese Lücke füllen können und welche Grundlagen dazu verwenden werden soll.

1.2. Finanzielle Auswirkungen

Der Kanton Solothurn wird jährlich um 1,913 Mio. Fr. (Durchschnitt 2004/2005) belastet.

2. Umschreibung Aufgaben Kanton

Durch den Rückzug der Invalidenversicherung aus der Finanzierung der Ausbildungsstätten fallen in erster Linie bereits kurzfristig beträchtliche Finanzen weg. Die Kantone müssen nun abklären, inwiefern sie diese Lücke schliessen können. Heute muss davon ausgegangen werden, dass diese Arbeit wegen unterschiedlicher Rechtsformen der betroffenen Ausbildungsstätten und deren unterschiedlichen Ausbildungsebenen (Universitäten, Hochschulen, Fachhochschulen, Höheren Fachschulen) und Ausbildungsgängen (Vollzeitstudien, Berufsbegleitende Ausbildungen) einer stufenweisen Klärung bedarf.
Parallel zur erweiterten (finanziellen) Verantwortung der Kantone muss auch in diesem Bereich nämlich geprüft werden, ob die bisherigen Angebotsstrukturen im Ausbildungsbereich optimiert werden können. Das bedingt eine neue, koordinierte Zusammenarbeit der Kantone und eine weitere Arbeit an der Schnittstelle Kantone/EDK und Kantone/Bundesamt für Berufsbildung und Technologie.

3. (Gesetzgebungs-) Massnahmenfahrplan

Die Klärung der neuen kantonalen Verantwortung ist in diesem Bereich äusserst komplex. Gesamtschweizerisch ist feststellbar, dass sich zur Zeit niemand klar zuständig fühlt, bzw. dass die Verantwortungen hier sowohl auf Bundes- aber auch auf Kantons- und Institutionsebene sehr zersplittert sind. (Fachhochschulgesetz, Berufsbildungsgesetz).

Die EDK hat die vom Rückzug der Invalidenversicherung betroffenen Ausbildungsstätten deshalb 2005 aufgefordert, die möglichen Konsequenzen frühzeitig den Kantonen mitzuteilen. Die Hochschule für Heilpädagogik HFH Zürich, die vom Kanton im Rahmen eines Konkordates getragen wird, hat dies denn auch bereits getan, ebenso das Institut für spezielle Pädagogik (ISP) im Rahmen der FHNW. Die Klärung ist hier deshalb innert Frist einfach möglich, zumal die rechtliche Finanzierungsgrundlage vorhanden und der zusätzliche Finanzierungsbedarf geklärt ist.

Problematischer ist der Klärungsprozess bei den teilweise privaten Ausbildungsstätten (schwerpunktmässig im Bereich der Sozialpädagogik), welche sich bisher ausserhalb eines Konkordates oder einer Vereinbarung finanzierten und deren Ausbildungsgänge teilweise noch nicht anerkannt sind (z.B. HFHS Dornach).

Entsprechend der unterschiedlichen Zuständigkeiten ist deshalb

- in einem ersten, kurzfristig notwendigen, Schritt (4. Quartal 2006) eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe einzusetzen, die die Schnittstellenproblematik klärt und die Aufgaben und Verantwortlichkeiten zumindest für eine evtl. befristete Übergangsphase verteilt. Die Zuständigkeiten auf Verwaltungsebene wurden hier inzwischen bereits geklärt.
- In einem zweiten Schritt (1. Quartal 2007) sind die betroffenen Ausbildungsinstitutionen in geeigneter Form in diese Klärung einzubeziehen und die für den Kanton Solothurn anfallende Mehrbelastung ist zu erheben.

- Parallel dazu ist zumindest mit den Kanton der NWCH bzw. in Konkordaten mit den Konkordatskantonen die benötigte kurz-, mittel- und langfristige Zusammenarbeitsform zu definieren.
- **Bei all diesen Massnahmen ist darauf zu achten, dass das zukünftige Engagement der Kantone hier nicht zu einer Strukturerhaltung führen, sondern dass die Ausbildungslandschaft dem Praxisbedarf und den Interessen der öffentlichen Hand dient.**

4. Konkretisierung organisatorischer und personeller Anpassungsbedarf

Die konkreten Abläufe müssen in diesem Bereich grundlegend neu erschaffen werden.
Die zur Zeit absehbaren finanziellen Konsequenzen sind aber vorsichtshalber in den entsprechenden Budgets ab 2008 aufzunehmen und sind zu gegebener Zeit noch zu verifizieren und allenfalls anzupassen.

D. Aufgabenbereich Stipendien

1. Neue Lösung

1.1. Zielsetzung
Im Stipendendienbereich wird der Finanzierungsschlüssel zwischen Bund und Kantonen geändert und gewisse Zuständigkeiten vereinfacht.

1.2. Finanzielle Auswirkungen
Der Kanton Solothurn wird jährlich um 1,041 Mio. Fr. (Durchschnitt 2004/2005) belastet.

2. Umschreibung Aufgaben Kanton

Aufsicht, Controlling und Rechenschaftsablage sind auf Stufe Kanton schon heute erforderlich und sichergestellt. Die Veränderung bewirkt einen grösseren Kantonsanteil bei der Finanzierung der Stipendien und eine gewisse weitere Entflechtung der Zuständigkeiten. Entsprechend ist auch das Budget für diesen Bereich anzupassen.

3. Gesetzgebungsfahrplan

Das Stipendiengesetz und die Verordnung über das Stipendienwesen müssen in Teilbereichen bis Ende 2007 angepasst werden. Diese Anpassungen sind aber unbestritten und führen gegenüber aussen zu keinen heiklen Veränderungen.
Bei diesen Arbeiten kann unter Umständen auf Vorarbeiten der IKSK (Interkantonale Stipendienkonferenz) abgestützt werden.

4. Konkretisierung organisatorischer und personeller Anpassungsbedarf

Die zu erwartenden Änderungen erfordern verwaltungsintern keine organisatorischen und personellen Anpassungen.