

Beilage zum RRB Nr. 2012/1514 vom 3. Juli 2012

Stellungnahme des Regierungsrates

zu Bericht und Antrag der Bildungs- und Kulturkommission vom 27. Juni 2012

betreffend

Parlamentarische Initiative Markus Schneider (SP, Solothurn): Kantonalisierung der Heilpädagogischen Sonderschulen

an den Kantonsrat von Solothurn

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Sonderpädagogische Institutionen im Kanton Solothurn	5
1.2 Auftrag Urs Wirth: Kantonalisierung der Sonderschulen	6
1.3 Erste Stellungnahme des Regierungsrates zum Auftrag	6
1.4 Vernehmlassungsverfahren, Variantendiskussion und Perspektive	7
2. Umsetzung der Kantonalisierung	8
2.1 Grundsätzliches	8
2.2 Organisation	8
2.3 Leistungsvereinbarungen	9
2.4 Personal	9
2.4.1 Personelle Konsequenzen der Kantonalisierung	9
2.4.2 Anstellungsverhältnisse mit Gesamtarbeitsvertrag	10
2.4.3 Anstellungsverhältnisse ohne Gesamtarbeitsvertrag	10
2.4.4 Personalführung nach der Kantonalisierung	11
2.4.5 Verwaltungspersonal	11
2.5 Liegenschaften	11
2.6 Informationstechnologie (IT)	12
2.7 Dienstleistungsverträge	13
2.8 Übergabebilanz	13
2.9 Anpassung der Budgetstruktur	14
2.10 Zeitplan des Übergangsprozesses	14
3. Verhältnis zur Planung	15
4. Auswirkungen	16
4.1 Finanzielle Auswirkungen	16
4.1.1 Ressourcen und Kosten für den verwaltungsmässigen Vollzug der Überführung	16
4.1.2 Kosten nach der Kantonalisierung	16
4.2 Folgen für die Gemeinden	16
4.3 Wirtschaftlichkeit und Rationalisierung	17
5. Rechtliches	17
5.1 Rechtmässigkeit	17
5.2 Zuständigkeit	17

Beilagen

- Bericht Ecoplan, Kantonalisierung der Sonderschulen im Kanton Solothurn; Bern, 1. Mai 2012
- Bericht Hochbauamt, Immobilienbestand der Heilpädagogischen Sonderschulen im Kanton Solothurn, Liegenschaftsdokumentation 2012

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht Standorte aller Sonderschulinstitutionen im Kanton Solothurn	5
Abbildung 2: Übersicht Standorte der fünf HPS	6
Abbildung 3: Übersicht Standorte nach der Kantonalisierung	9
Abbildung 4: Anstellungsverhältnisse	10
Abbildung 5: Besitzverhältnisse Liegenschaften	11
Abbildung 6: Informatikanlagen und -Strukturen	12
Abbildung 7: Dienstleistungsverträge mit Dritten	13

Kurzfassung

Mit Bericht und Antrag der Bildungs- und Kulturkommission (BIKUKO) vom 27. Juni 2012 werden dem Kantonsrat Änderungen der Kantonsverfassung und des Volksschulgesetzes beantragt. Damit sollen die rechtlichen Grundlagen zur Kantonalisierung der fünf Heilpädagogischen Sonderschulen (HPS) geschaffen werden.

Diese Rechtsänderungen lösen umfangreiche Vorbereitungsarbeiten für die konkrete Überführung der HPS in die kantonalen Strukturen aus. Namentlich müssen Personal, Liegenschaften und bestehende Dienstleistungsverträge übernommen, eine neue Verwaltungsstruktur, ein neues Rechnungswesen und eine neue IT-Struktur aufgebaut und die kantonalen Planungen (I-AFP, Globalbudget) angepasst werden.

Die korrekte Übernahme der rund 230 Lehrpersonen und Fachpersonen stellt verschiedene grössere Anforderungen. Die bisherigen Schulträger müssen den betroffenen Angestellten kündigen (auf der Basis verschiedenartiger Regelungen) und der Kanton muss entsprechende Neuanstellungen (mit teilweise neuen Anstellungsbedingungen) vornehmen. Diese Verfahren bedingen neue Bestimmungen im Gesamtarbeitsvertrag (GAV) sowie eine Vorbereitungs- und Vollzugszeit von mehr als sechs Monaten. Auch bei guter Kommunikation wird es diesbezüglich unvermeidbar zu einer spürbaren Verunsicherung der Mitarbeitenden kommen.

Anspruchsvoll ist auch die Klärung der Liegenschaftensfrage. Es müssen konsequenterweise vier grössere Schulgebäude und verschiedene Mietverträge übernommen und die zukünftige Wartung und der Unterhalt derselben grundlegend neu geregelt werden. Damit die Liegenschaften nach einheitlichem Massstab übernommen werden können, sind auf Gesetzesstufe die Modalitäten festzulegen.

Die heute an die Gemeindeverwaltungen angegliederten Verwaltungen der fünf HPS müssen zentralisiert werden. Dabei müssen das benötigte Wissen und die Daten erfasst, gesichert und der neu aufzubauenden Verwaltungseinheit übertragen werden. Der laufende Schulbetrieb ist auf eine Kontinuität in der Verwaltung angewiesen. Deshalb ist auch hier ein genügend langer Vorlauf beim Aufbau der neuen Struktur erforderlich.

Angesichts der Komplexität und des Umfangs des Vorhabens ist vor, während und einige Zeit nach der Kantonalisierung sowohl für die bisherigen Träger (fünf HPS-Standortgemeinden) als auch für den Kanton mit spürbaren zeitlichen und finanziellen Zusatzbelastungen zu rechnen. So werden für die Vorbereitung der Integration verwaltungsintern rund 250'000 Franken zusätzliche Personalkosten und für spezifische Beratungskosten rund 140'000 Franken anfallen. Nach einer zwei- bis dreijährigen Konsolidierungsphase ist mit vergleichbaren Kosten wie heute zu rechnen.

Unsere hier vorliegende Stellungnahme zu Bericht und Antrag der BIKUKO zeigt den Handlungsbedarf und die Umsetzung im Einzelnen auf, damit der Kantonsrat und das Volk die dazu nötigen Rechtsänderungen im Wissen um deren konkrete Folgen beschliessen können.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend unsere Stellungnahme zu Bericht und Antrag der Bildungs- und Kulturkommission (BIKUKO) zur parlamentarischen Initiative Markus Schneider (SP, Solothurn): Kantonalisierung der Heilpädagogischen Sonderschulen. Die Stellungnahme beinhaltet die mit den von der BIKUKO beantragten Rechtsänderungen verbundenen, notwendigen Umsetzungsmassnahmen.

1. Ausgangslage

1.1 Sonderpädagogische Institutionen im Kanton Solothurn

Während rund 30 Jahren hat sich die Invalidenversicherung (IV) massgeblich am Aufbau und Betrieb von Sonderschulen und Sonderschulheimen beteiligt. Damit zusammenhängend, hat sie sowohl die schulischen Angebote von Privaten (von Vereinen und Stiftungen getragene Institutionen) als auch die spezialisierten Sonderschulklassen der Gemeinden finanziell unterstützt. Beiträge gab es auch für die Realisierung benötigter Bauten und für die behinderungsbedingten Transporte. Diese Aufgaben und die damit zusammenhängende Verantwortung wurden ab 2008 als Folge der Neugestaltung der Finanz- und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vollumfänglich den Kantonen übertragen. Der sonderpädagogische Bereich gehört seither konsequenterweise zu den kantonalen Bildungsaufgaben. Im Kanton Solothurn wurden auf diesen Zeitpunkt mit einer Änderung des Volksschulgesetzes vom 14. September 1969 (VSG)¹⁾ (§§ 37 ff. und 99) für die Sonderpädagogik benötigte Rechtsgrundlagen geschaffen. Heute werden die Sonderschulen durch Leistungsvereinbarungen geführt. Jede Zuweisung einer Schülerin bzw. eines Schülers wird individuell verfügt. Die Wohnortgemeinde beteiligt sich mit einem einheitlichen Schulgeld an den Kosten. Der Kanton trägt die Restkosten.

Übersicht über alle Sonderschulinstitutionen im Kanton Solothurn:

Standorte Sonderschulen und Sonderschulheime

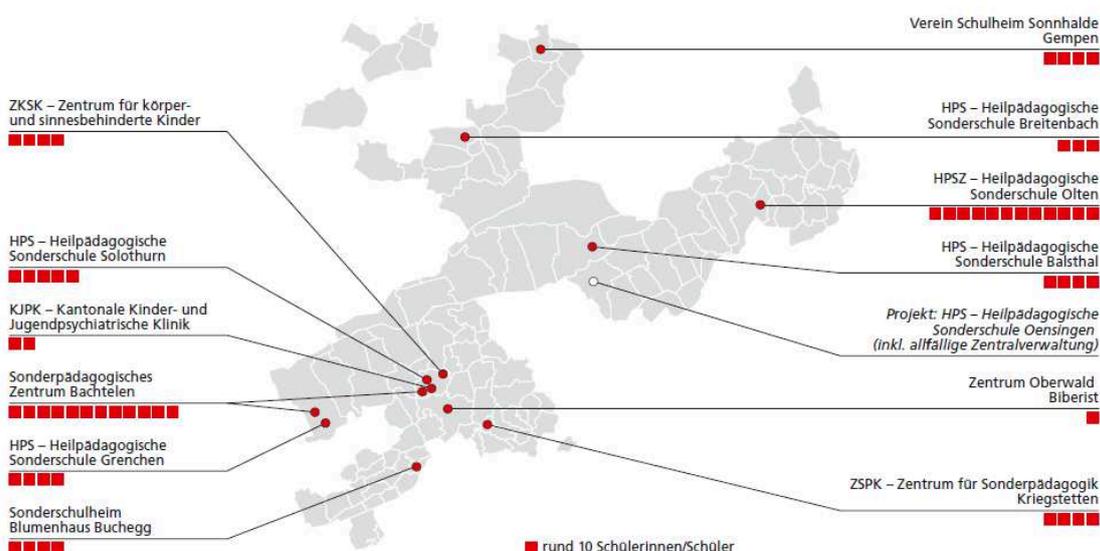


Abbildung 1: Übersicht Standorte aller Sonderschulinstitutionen im Kanton Solothurn

¹⁾ BGS 413.111.

1.2 Auftrag Urs Wirth: Kantonalisierung der Sonderschulen

Mit seinem am 3. März 2009 eingereichten Auftrag fordert Urs Wirth (SP, Grenchen) eine Kantonalisierung der fünf Heilpädagogischen Sonderschulen (HPS). Eine koordinierende Idee aus dem Heilpädagogischen Konzept 2005 aufnehmend, weist er sinngemäss darauf hin, dass seit der NFA die Kompetenzen des Kantons in der Sonderpädagogik dermassen gewachsen seien, dass eine Kantonalisierung der fünf Heilpädagogischen Sonderschulen hier die konsequente Perspektive sei. Verschiedene Unsicherheiten und Ungleichbehandlungen und auch drohende Entwicklungstillstände könnten nur durch eine klare Kantonalisierung vermieden werden. Die fünf heutigen Trägergemeinden (Balsthal, Breitenbach, Grenchen, Olten und Solothurn) unterstützen diese Argumentation weitgehend. Sie erhoffen sich von einer Kantonalisierung eine administrative und strukturelle Entlastung ihrer Gemeinde.

Übersicht über die zur Kantonalisierung vorgesehenen Schulen:

Standorte der fünf HPS-Sonderschulen

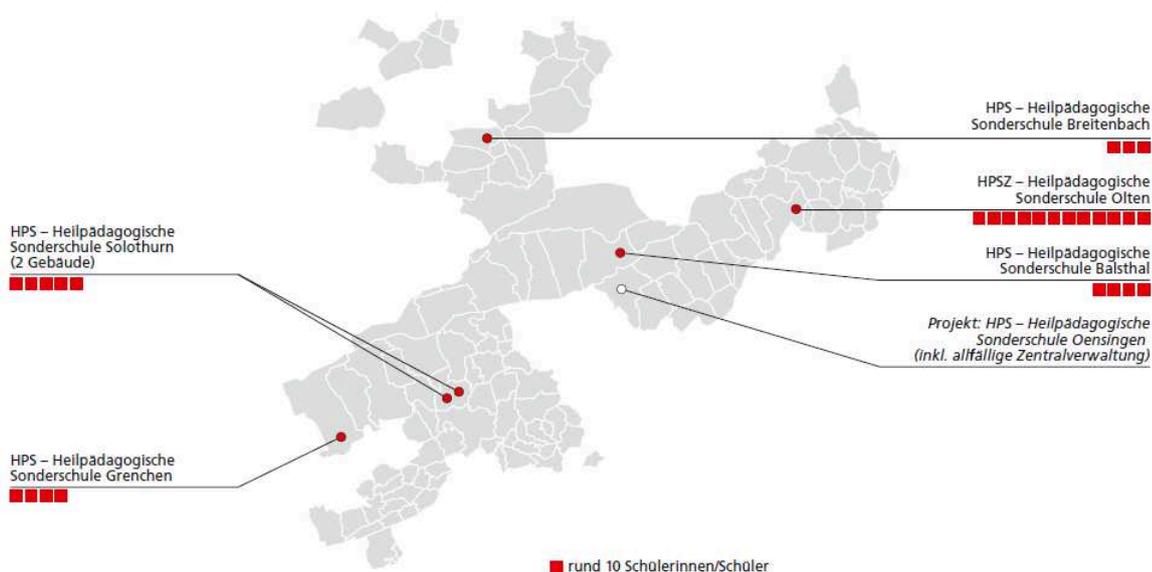


Abbildung 2: Übersicht Standorte der fünf HPS

1.3 Erste Stellungnahme des Regierungsrates zum Auftrag

In unserer ersten Stellungnahme vom 5. Mai 2009 (RRB Nr. 2009/946) haben wir uns grundsätzlich kritisch zum Ziel des Auftrages Urs Wirth geäussert. Obschon wir die Argumentation und die Begründung des Auftrages durchaus nachvollziehen konnten, erachteten wir eine auf die fünf HPS begrenzte Kantonalisierung als eine in konzeptioneller Hinsicht zu isolierte Aktion, die zudem der geltenden Verfassung zuwiderläuft. Die notwendige Verfassungsänderung verdeutlicht in unserer Einschätzung den Umstand, dass mit der Kantonalisierung von Sonderschulen bisher grundsätzlich bewährte Überzeugungen staatlichen Handelns verändert und mit daraus abgeleiteten Planungen bewusst gebrochen werden soll bzw. gebrochen werden muss. Auch zu der in den letzten Jahren mehrheitlich geforderten Redimensionierung des Staates (Outsourcing, Subsidiaritätsprinzip, Verkleinerung der Staatsquote usw.) stellt die nun geforderte Kantonalisierung einen Gegenschwerpunkt dar.

Die Summe dieser Komplexitäten und Risiken erklärt, warum wir keine „schnelle“ Kantonalisierung ohne sorgfältige Abklärung der Zusammenhänge wollten. In einem ersten Schritt galt es, die Ausgangslage umfassend abzuklären und in die Entscheidungsgrundlagen aufzunehmen.

Auch konnten wir keine grösseren aufwand- und kostenmässigen Einsparungspotenziale erkennen. Dem Aufbau der für den operativen Betrieb der fünf HPS benötigten Führungs- und Verwaltungsstrukturen und der Liegenschaftsfrage begegneten wir angesichts der bereits 2009 erkennbaren Finanzperspektive mit grossem Respekt.

1.4 Vernehmlassungsverfahren, Variantendiskussion und Perspektive

Im Zusammenhang mit dem Auftrag Urs Wirth und den ersten Diskussionen in der Bildungs- und Kulturkommission (BIKUKO) wurden 2010 zur ergänzenden Klärung auch alle privaten Sonderschulen mit der Bitte angeschrieben, sie möchten sich zur Idee einer allfälligen Kantonalisierung auch ihrer bis anhin privaten Schule äussern. Ziel dieser institutionellen Ausweitung war es, rechtzeitig abzuklären, ob auch die organisatorisch konsequente Kantonalisierung aller Sonderschulen grundsätzlich als vorstellbare und zielführende Perspektive eingeschätzt würde. Die umfassende Kantonalisierung aller Einrichtungen – und damit die vereinheitlichte Verantwortungs- und Führungsstruktur und die erkennbaren Skalen- bzw. Spareffekte – würde die grössten organisatorischen Synergien ermöglichen. Die unter dem Namen der Solothurnischen Sonderschulkonferenz (SOSCHKO) abgefasste Antwort der privaten Anbieter war aber eine klare Absage an diese Idee. In Abwägung der Risiken und Chancen und unter Würdigung der Möglichkeiten einer durch viel privates Engagement mitgetragenen Sonderpädagogik wurden deshalb diese Überlegungen eingestellt und fortan ausschliesslich die Kantonalisierung der fünf HPS ins Zentrum gerückt.

Die anschliessenden Abklärungsgespräche konzentrierten sich auf die direkt Betroffenen: die fünf Schulleitenden der HPS, die Schulverwaltungen und die kommunalen Aufsichtsbehörden der fünf Trägergemeinden (Balsthal, Breitenbach, Grenchen, Olten und Solothurn).

Im Zusammenhang mit den Vorbereitungsarbeiten zum Auftrag Urs Wirth hat das Amt für Volksschule und Kindergarten (AVK) im Herbst 2011 eine unabhängige Analyse bei der Firma Ecoplan in Auftrag gegeben (siehe Beilage). Dabei standen die folgenden Fragestellungen im Vordergrund:

- Welche Varianten für den künftigen Umgang mit den HPS gibt es und wie sind diese zu beurteilen?
- Welche Organisationsmodelle und Führungsstrukturen eignen sich zur Führung und Aufsicht der HPS?
- Sind Anpassungen am derzeitigen Finanzierungsmodell für die HPS sinnvoll?
- Mit welchen Herausforderungen ist bei der Überführung der fünf HPS in eine neue Trägerschaft zu rechnen? Wie sollen diese Herausforderungen angegangen werden?

Als Ergebnis kann zusammenfassend festgehalten werden, dass sich die Ausgangslage bei den fünf Schulen in rechtlicher und administrativ-organisatorischer Hinsicht weitgehend gleich, in organisatorischer Hinsicht ähnlich und in Fragen der Zusammenarbeit/Einbettung mit den Regelschulen teilweise ungleich darstellt.

Da der Kantonsrat am 28. März 2012 auf die Parlamentarische Initiative Markus Schneider (SP, Solothurn): Kantonalisierung der Heilpädagogischen Sonderschulen eingetreten ist und die BIKUKO beauftragt hat, Bericht und Antrag zu einer Verfassungs- und Gesetzesänderung vorzulegen, erübrigen sich zum heutigen Zeitpunkt sowohl die weitere Prüfung von Alternativen als auch eine Verbreiterung der Vernehmlassung. Gestützt auf den Beschluss der Legislative gilt es, die Vorgabe Kantonalisierung der Heilpädagogischen Sonderschulen umzusetzen. In der hier vorliegenden Stellungnahme werden die damit zusammenhängenden operativen Aufgaben dargelegt und die diesbezüglich notwendigen Entscheidungen vorbereitet.

In absehbarer Zeit werden aber, als Konsequenz der Kantonalisierung der Heilpädagogischen Sonderschulen, weitergehende Überlegungen anzustellen sein. So muss die Frage diskutiert werden, ob die ganze Finanzierung der sonderpädagogischen Versorgung kantonalisiert werden soll. Damit zusammenhängend könnte auch die noch offene Frage des Lastenausgleichs zwischen den Gemeinden einer Lösung zugeführt werden. Angesichts des grossen, jährlich wiederkehrenden Kostenvolumens muss die Wirkung der Be- und Entlastung zwischen Gemeinden und Kanton sorgfältig analysiert werden. Eine Koordination mit den Überlegungen zur neuen Finanz- und Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist deshalb notwendig. Zudem muss die Dynamik falscher Anreize und der damit zusammenhängenden Mengenausweitung sehr sorgfältig beachtet werden.

2. Umsetzung der Kantonalisierung

2.1 Grundsätzliches

Bei der Kantonalisierung der fünf HPS handelt es sich um eine nicht alltägliche Herausforderung. Diese ist in umfassender Kenntnis der Risiken und Chancen realistisch anzugehen. Mögliche Varianten der Umsetzung sind dabei ebenso zu berücksichtigen wie die dynamischen Zusammenhänge mit andern Projekten und Veränderungen im Schulbereich und in der Aufgabenteilung zwischen Einwohnergemeinden und Kanton.

In planerischer und operativer Hinsicht ist eine Kantonalisierung nicht widerspruchsfrei. Sie betritt zudem Neuland, gibt es doch in den Nachbarkantonen keine vergleichbaren Lösungen. Sonderschulen werden dort nämlich auch nach dem Rückzug der IV meistens von privaten Stiftungen, Vereinen oder Selbsthilfegruppen getragen oder von den Gemeinden geführt. Diese Aufteilung erlaubt die grundsätzlich im öffentlichen Bereich angestrebte konsequente Trennung von Durchführung (Schulbetrieb) und kantonaler Aufsicht. Bei der Schulqualität bestand und besteht kein Veränderungsbedarf. Die fünf HPS leisten bereits unter der bisherigen Organisation gute und effektive pädagogische Arbeit.

2.2 Organisation

Zur zukünftig kantonalen Führung der fünf HPS ist eine Regelung zu erarbeiten. Diese hat die Eckpunkte wie die internen Zuständigkeiten und Funktionen, die Kommunikation und die Abwicklung der Finanzierung zu bestimmen. Die Regelung und die für deren Umsetzung erforderlichen Personalprofile werden auch für die Auswahl der zentralen Schulleitung und Verwaltung dienen. Die Einzugsgebiete der fünf HPS werden gemäss untenstehender Karte zugeteilt. Jede Schule ist in der jeweiligen Region für die Abdeckung des sonderpädagogischen Grundbedarfs zuständig. Sie koordiniert und gewährleistet auch die Zusammenarbeit mit den Regelschulen.

Einzugsgebiete und Organisation nach Kantonalisierung der fünf HPS

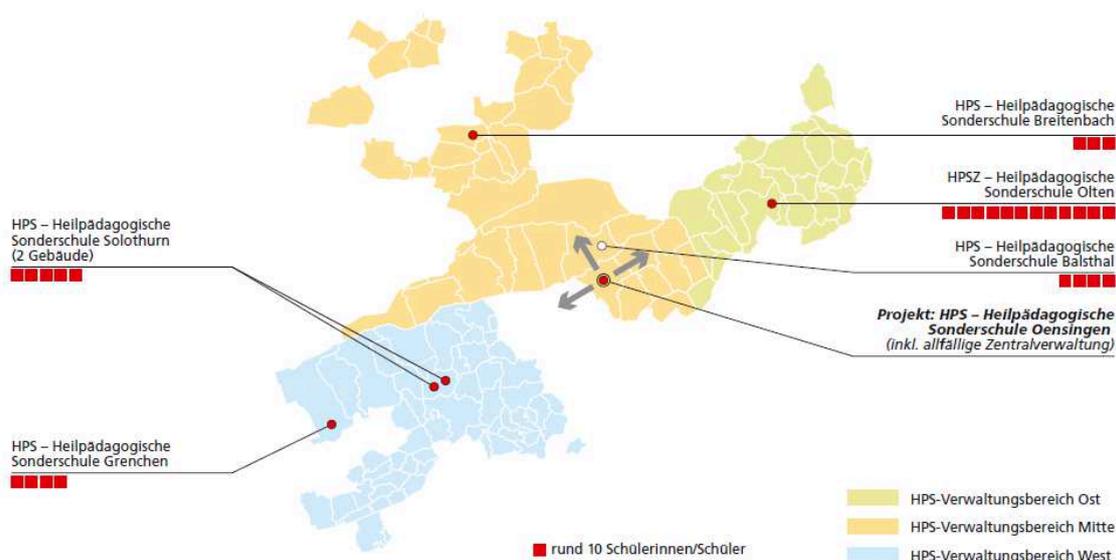


Abbildung 3: Übersicht Standorte nach der Kantonalisierung

2.3 Leistungsvereinbarungen

Bereits heute bestehen im Bereich der Sonderpädagogik zwischen dem AVK und allen Sonderschulen und Sonderschulheimen Leistungsvereinbarungen. Dieses Führungs- und Steuerungsinstrument ist also bereits eingeführt, bekannt und hat sich bewährt. Im Hinblick auf die Kantonalisierung der HPS müssen die entsprechenden Leistungsvereinbarungen rechtzeitig gekündigt werden (idealerweise in gegenseitiger Absprache mit den fünf Trägergemeinden).

Auch nach der Kantonalisierung bleibt eine Steuerung durch (neu kantonsinterne) Leistungsvorgaben notwendig (vgl. Beilage Ecoplan). Die Steuerung hat eine wirtschaftliche Bedarfsabdeckung gemäss kantonalen Angebotsplanung zu gewährleisten. Diese Steuerungsform muss auch zukünftig die Vergleichbarkeit mit den übrigen privaten Sonderschulen gewährleisten.

2.4 Personal

2.4.1 Personelle Konsequenzen der Kantonalisierung

Grundsätzlich soll und muss das aktuelle Personal (rund 230 Mitarbeitende) der fünf HPS vom Kanton übernommen beziehungsweise weiterbeschäftigt werden. Dies erfordert auch der während und nach der Kantonalisierung unverändert weiterlaufende Schulbetrieb. Grössere Personalfuktuationen sind deshalb problematisch und sollen in allseitigem Interesse vermieden werden.

Neue Anstellungsverträge werden durch das AVK mit den neuen kantonalen Einheiten koordiniert erarbeitet und nach dem üblichen kantonalen Verfahren durch das Personalamt ausgefertigt. Die Funktion der neu kantonalen Schulleitung muss geschaffen und die veränderten Verfahrenswege verbindlich festgelegt werden.

Das Personalamt wird zusammen mit der Pensionskasse des Kantons Solothurn (PKSO) die Übernahme (Übertrittsverfahren, Kapitaltransfer, Neuaufnahmen) regeln und für die damit zusammenhängende übliche Information sorgen müssen. Das Personalamt wird auch zusammen

mit den bisherigen Anstellungsbehörden die Übertrittsmodalitäten der Kollektivkrankenversicherung und Unfallversicherung koordinieren müssen.

Übersicht über die Anstellungsverhältnisse in den fünf HPS:

Anstellungsverhältnisse

Anstellungsverhältnisse	HPS Balsthal	HPS Breitenbach	HPS Grenchen	HPSZ Olten	HPS Solothurn	Total
Total	19	26	28	115	40	228
davon nach GAV	12	6	18	72	24	132
davon nach DGO und individuellen Verträgen	7 ¹⁾	20 ²⁾	10 ³⁾	43 ⁴⁾	16 ⁵⁾	96

- 1) 2 Schulhilfen; im Winter zusätzlich 2 Schwimmhilfen; Praktikantin.
- 2) Praktikant, Sekretariat, Schulhilfen.
- 3) 4 Hort; 2 Praktikant/innen; 4 Fachpersonen Reinigung und Transport.
- 4) Die pädagogischen Mitarbeitenden haben einen Vertrag in Anlehnung an den GAV.
- 5) Praktikant, Sekretariat, Schulhilfen.

Abbildung 4: Anstellungsverhältnisse

2.4.2 Anstellungsverhältnisse mit Gesamtarbeitsvertrag

Der grössere Teil des Personals untersteht bereits heute dem Gesamtarbeitsvertrag vom 25. Oktober 2004 (GAV; BGS 126.3), nämlich die Heilpädagogen und Heilpädagoginnen, die Lehrpersonen und die Fachpersonen mit anerkanntem Berufsabschluss (Logopädie, Psychomotorik). Da diese Arbeitnehmenden auch nach der Kantonalisierung weiterbeschäftigt werden sollen, ergibt sich keine Änderung der Anstellungsbedingungen.

Trotzdem sind die Anstellungsverträge rechtzeitig, das heisst mindestens sechs Monate vor der Kantonalisierung, durch die zuständige Gemeinde aufzulösen (durch Vereinbarung oder Kündigung wegen Wechsels des Arbeitgebers). Gleichzeitig sind kantonale Anstellungsverträge (Neuanstellungen) zu den gleichen oder vergleichbaren Bedingungen (Lohn) abzuschliessen.

2.4.3 Anstellungsverhältnisse ohne Gesamtarbeitsvertrag

Für gut 40 Prozent des Personals, insbesondere die Schulleitungen und die verschiedenen für den alltäglichen Betrieb einer heilpädagogischen Sonderschule benötigten Schulhilfen, ist heute der GAV nicht anwendbar. Diese Arbeitnehmenden sind bisher nach Massgabe der jeweiligen Dienst- und Gehaltsordnung (DGO) der Gemeinde oder im Rahmen spezifischer Arbeitsverträge angestellt. Bei der Auflösung dieser Vertragsverhältnisse durch die Gemeinden sind deshalb die (je nach Kategorie unterschiedlichen) Vorgaben massgebend.

Bei diesen Personenkategorien muss die Pensionskassenfrage sorgfältig abgeklärt werden. Es ist davon auszugehen, dass gewisse Austrittsleistungen fällig werden dürften.

Vor der Neuanstellung dieser Personen durch den Kanton muss eine grundsätzliche Klärung erfolgen. Insbesondere müssen neue Personalkategorien (zum Beispiel Schulhilfen und weitere Hilfspersonen) in den GAV aufgenommen werden. Dazu ist die GAV-Kommission frühzeitig miteinzubeziehen.

2.4.4 Personalführung nach der Kantonalisierung

Die Personal- und Lohnadministration obliegt der neuen Zentralverwaltung HPS. Sie richtet sich nach den kantonalen Vorgaben des Personalamtes. Damit verbunden wird auch der Einsatz der entsprechenden Arbeitsmittel (u.a. SAP-HR Kanton Solothurn) in Bezug auf die Systemkapazität und die Lizenzen zu prüfen sein.

Für die Arbeitnehmenden einer HPS, neu als Staatsangestellte definiert, erfolgt die Lohnabrechnung und die Lohnzahlung zentral durch das kantonale Personalamt.

2.4.5 Verwaltungspersonal

Das bisherige Verwaltungspersonal (total etwa 300 Stellenprozent Buchhaltung / Rechnungswesen / HR-Bereich, Rechtskonsulent) ist Teil der Finanzverwaltungen der Trägergemeinden. Dessen Aufgaben, Kompetenzen und das benötigte Sachwissen muss frühzeitig in die neue, für die HPS zuständige Verwaltungsabteilung überführt werden. Es ist davon auszugehen, dass das benötigte Wissen, nicht aber das bisherige Personal (dieses hat in den Trägergemeinden noch andere Aufgaben) übernommen werden kann. Entsprechend ist die Personalsuche so vorzunehmen, dass dieses Zeit für die benötigte Einarbeitung und Vorbereitung erhält (mindestens zwei Monate vor operativer Geschäftsübernahme). Für das neue Verwaltungspersonal sind an zentraler Lage (möglichst angegliedert an eine Schuleinheit) auch geeignete Räumlichkeiten bereitzustellen.

Da die Verwaltungskosten bereits bisher über die HPS-Betriebskosten abgegolten wurden, führt die Kantonalisierung hier zu keinen Mehrkosten.

2.5 Liegenschaften

Übersicht über die Liegenschaften und deren Besitzverhältnisse:

Besitzverhältnisse der für den Betrieb benötigten Räume / Liegenschaften (April 12)

Liegenschaften/ Räume	HPS Balsthal	HPS Breitenbach	HPS Grenchen	HPSZ Olten	HPS Solothurn	Total
Liegenschaft in Kantonsbesitz		1				1
Liegenschaft in Privatbesitz (Miete)	1					1
Schulräume angemietet	1 Oensingen			4 Arkadis	2	7
Liegenschaft in Stadtbesitz			1	1	2	4
Gesamttotal						13

Abbildung 5: Besitzverhältnisse Liegenschaften

Bei den für die HPS benötigten Liegenschaften ist eine klare Situation (Besitz, Unterhalt, Nutzungsplanung, Investitionsplanung) herbeizuführen. Es ist davon auszugehen, dass die heute den Gemeinden gehörenden Liegenschaften durch den Kanton käuflich erworben werden und

in den Bestand der kantonalen Schulbauten übernommen werden. Der Bau bzw. der Erwerb der vier Liegenschaften in Stadtbesitz wurde in der Vergangenheit zu rund 40 Prozent durch die IV finanziert. Die Kapitalfolgekosten (Amortisation, Abschreibungen von jährlich 8% degressiv) wurden seither ausschliesslich durch die Betriebskosten, das heisst die Schulgelder und die kantonalen Beiträge abgedeckt. Die Standortgemeinden hatten diesbezüglich keine zusätzlichen Kosten mehr. Entsprechend reduziert sich der Übernahmepreis deutlich. Er begrenzt sich auf den nachweisbar weder durch Baubeiträge noch Amortisation getilgten, buchhalterischen Liegenschaftswert also den in den Gemeindebilanzen ausgewiesenen Restwert. Diese Herleitung ermöglicht eine rechtsgleiche, einheitliche und transparente Berechnung des Kaufpreises und ist als klare Vorgabe im Gesetz festzulegen. Der Vollzug wird dadurch vereinfacht und geklärt.

Gemäss Erhebung vom Juni 2012 verfügt die Gesamtheit der nötigen Schulgebäude über einen Gebäudeversicherungswert von rund 46 Mio. Franken und einen Grundstückwert von rund 7.5 Mio. Franken. Der Erwerb setzt die beiderseitig notwendige Abklärung und Vorbereitungszeit voraus. Zur einheitlichen Erhebung der baulichen Ausgangssituationen zur Vorbereitung der Übernahme wurde vom Kantonalen Hochbauamt (HBA) ein unabhängiges Architekturbüro beauftragt.

Die Mietverhältnisse mit Dritten (aktuell einzelne Schulräume und auch die Liegenschaft für die HPS Balsthal) werden für eine erste Zeit kantonal übernommen. Im Rahmen der Konsolidierung ist zu prüfen, ob diese aufgelöst werden sollen.

2.6 Informationstechnologie (IT)

Übersicht über die Informatik-Anlagen und -Strukturen:

Informatikanlagen und -Strukturen

Informatik-anlage/-struktur	HPS Balsthal	HPS Breitenbach	HPS Grenchen	HPSZ Olten	HPS Solothurn	Total
Total Computerarbeitsplätze	17	10	22	50	28 ¹⁾	127
davon Laptop	7	2	2	50	13	74
davon Feststationen	10	8	20	0	15	53
Anzahl Drucker	2	5	7	50 (3 farbig)	Stadt Solothurn 1	65
Anzahl Server	0	via Swisscom dir. 0	0	Stadtserver Olten	1	1
Anzahl Netzwerke total	2	0	1	ICT-Olten f. Schule Citrix f. Verw. 2	1	6
davon HPS intern	2	0	0	0	0	2
davon vernetzt mit Gemeinde	0	0	1	2	1	4

1) An der HPS Solothurn läuft die gesamte EDV über Apple Macintosh (Mac).

Abbildung 6: Informatikanlagen und -Strukturen

Die bisher unterschiedlich aufgebaute IT der HPS ist im Rahmen eines Projektes in eine neue, nach kantonalen Vorgaben definierte IT-Lösung zu überführen. Die fünf Schulen und deren zentrale Verwaltung sollen mindestens untereinander vernetzt werden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass dazu weitgehende Neuanschaffungen vorgenommen werden müssen. Zu be-

achten ist zudem, dass in den Schulen verschiedene Spezialanwendungen (unterstützte Kommunikation für Schüler und Schülerinnen mit Behinderungen) nötig sind.

Die Informatik Gruppe Verwaltung (IGV) hat im Rahmen der Mehrjahresplanung 2013–2016 das Projekt Kantonalisierung HPS bereits aufgenommen.

Gemäss kantonalen Erfahrungswerten ist für eine IT-Grundausrüstung pro Arbeitsplatz mit rund 3'500 Franken zu rechnen. Für die entsprechende Beschaffung / Installation einer umfassenden IT-Lösung (inkl. Drucker, Server usw.) nach kantonalen Regelungen ist somit mit Kosten von zirka 500'000 Franken zu rechnen. Sofern die Beschaffungen über mehrere Jahre verteilt werden, ist eine Finanzierung im Rahmen der bisher üblichen Betriebskosten der HPS möglich.

Die Schulen wurden im April 2012 angewiesen, vorerst keine Informatik-Beschaffungen mehr zu tätigen oder zu planen. Die Folgekosten der koordinierten Neuausstattung im Bereich IT werden nach kantonalen Richtlinien belastet.

2.7 Dienstleistungsverträge

Übersicht über die Dienstleistungsverträge mit Dritten:

Dienstleistungsverträge mit Dritten

Dienstleistungs- verträge mit Dritten	HPS Balsthal ¹⁾	HPS Breitenbach ²⁾	HPS Grenchen ³⁾	HPSZ Olten ⁴⁾	HPS Solothurn ⁵⁾	Total
Total	16	3	2	3	3	27
davon Transporte	9	1	1	1	1	13
davon Verpflegung	2	1	1	1	1	6
weitere ...	5	1	0	1	1	8

- 1) Transport: 7 Fahrerinnen, selbstständig Kid's Taxi;
Verpflegung: Altersheim Inseli;
weitere: Physio Arkadis Olten, freischaffende Ergotherapeutin, Religionslehrerin (Kirche)
- 2) Transport: Kleinrath AG, Liestal;
Verpflegung: Rest. Hofer, Fehren;
weitere: Rest. Zahni, Breitenbach
- 3) Transport: BGU;
Verpflegung: Bachtelen
- 4) Transport: Kid's Taxi, Reto Kaufmann;
Verpflegung: Seniorenresidenz Bornblik;
weitere: Bauamt Olten (Gebäude)
- 5) Transport: INVA;
Verpflegung: Cucina Arte;
weitere: Schumacher AG, Kopierapparate

Abbildung 7: Dienstleistungsverträge mit Dritten

Die Dienstleistungsverträge mit Dritten sind nach vorgängigen Abklärungen mit den Trägergemeinden und Dienstleistern grundsätzlich für eine erste Phase unverändert zu übernehmen. Sie sind im Rahmen der Konsolidierung zu überprüfen und gegebenenfalls neu auszuhandeln. Bei den aus den Verträgen entstehenden Kosten handelt es sich um Betriebskosten der Schulen. Die Kantonalisierung als solche führt hier zu keinen Veränderungen der Kosten. Gewisse Einsparungen aufgrund grösserer Beschaffungen können erst später angestrebt werden (zum Beispiel Transportbedarf).

2.8 Übergabebilanz

Die HPS haben auf das Übertragungsdatum hin je eine Übergabebilanz zu erstellen. Dabei sollen die Aktiven und Passiven nach einheitlichen Grundsätzen bewertet werden. Die einheitliche Bewertung der zu überführenden Aktiven und Passiven und die ebenfalls einheitliche Berück-

sichtigung der Risikopositionen im Allgemeinen soll mit Grundsätzen geregelt werden. Unter der Federführung des Amtes für Finanzen sind diese Bewertungsgrundsätze mit den heutigen Trägern der HPS zu erarbeiten. Die Bewertungsgrundsätze sind vorgängig mit der kantonalen und den jeweils für die Trägergemeinden zuständigen Finanzkontrollen zu bereinigen.

Die nach diesen einheitlichen Grundsätzen erstellten Einzelbilanzen bilden in ihrer Gesamtheit die Übernahme- bzw. Eingangsbilanz der kantonalen HPS. Die vollständige Erfassung und die korrekte Bewertung der vorhandenen Risiken als Verbindlichkeiten führen dazu, dass die Erfüllung dieser Verpflichtungen durch den Kanton für diesen kostenneutral ist und ausschliesslich die bisherigen Trägerschaften damit belastet werden.

2.9 Anpassung der Budgetstruktur

Heute werden die Beiträge an Gemeinden für die fünf HPS als Finanzgrösse im Profitcenter P6257 Sonderschulen geführt. Nach der Kantonalisierung ist vorgesehen, die Mittel für die fünf HPS (rund 13 Mio. Franken) von der Finanzgrösse Sonderschulen ins Globalbudget „Volksschule und Kindergarten“ zu transferieren. Weiter soll das bestehende Globalbudget „Volksschulen und Kindergarten“ um eine neue Produktegruppe mit Arbeitstitel „Heilpädagogische Sonderschulen“ ergänzt werden. Dazu wird dem Kantonsrat nach der Volksabstimmung voraussichtlich im 1. Halbjahr 2013 ein entsprechender Antrag unterbreitet.

Heute ist das AVK für die Budgetierung zuständig. Daran soll sich nach der Kantonalisierung nichts ändern. Die zentrale HPS-Verwaltung stellt dem AVK zuhanden des Budgets detaillierte Unterlagen für die Einzelstandorte zur Verfügung.

2.10 Zeitplan des Übergangsprozesses

Durch die Kantonalisierung wird ein Paket im Umfang von fünf HPS, 230 Mitarbeitenden, 300 Schülerinnen und Schülern und 110 integrativen Förderungen, verschiedenen Dienstleistern (Verpflegungen, Transporte) sowie 25 Mio. Franken Umsatz in die ausschliessliche kantonale Hoheit übertragen. Für die erfolgreiche Personalsuche, das Rechnungswesen, die Steuerung und die operative Führung der HPS sind die benötigten personellen, organisatorischen und institutionellen Grundlagen zu schaffen. Gleichzeitig sind die entsprechenden Verpflichtungen der Gemeinden abzulösen und deren Verwaltungen von den bisherigen Aufgaben zu entlasten. Die dabei anfallenden Aufgabenpakete sind von unterschiedlicher Komplexität. Für diese Aufgaben sind realistische Zeitpläne notwendig.

Angesichts der zwingend zu leistenden Vorarbeiten und der benötigten Grundlagen (Verfassung, Gesetz) dient das Jahr 2012 der rechtlichen Vorbereitung und der Erarbeitung einer gegenseitigen schriftlichen Absichtserklärung (Grundsatz, Personal, Liegenschaft, Verwaltung, Verfahren, Zeitpunkt) mit den heute verantwortlichen Trägern. Das Jahr 2013 dient der definitiven rechtlichen Verankerung (Volksabstimmung) sowie den bisherigen Trägern und dem Kanton zur Vorbereitung der operativen Anpassungen und der neuen Budgetierung. Im Jahr 2013 muss gestützt auf die rechtlich geklärte Ausgangslage mit den heutigen Trägern auch der konkrete Übernahmevertrag ausgearbeitet werden. Damit die verschiedenen Kündigungsfristen eingehalten werden können, müssen diese Verträge im ersten Halbjahr 2013 abgeschlossen sein.

Ein operativer Start in kantonalen Verantwortung ist daher frühestens per 1. Januar 2014 möglich. Es kann dabei nicht ausgeschlossen werden, dass für gewisse Bereiche (zum Beispiel neue IT-Lösung, Einzelfälle Personal, Liegenschaften) zeitlich befristete Übergangslösungen nötig sein werden.

Die Überführung wird in folgenden Teilschritten vorbereitet:

1. Halbjahr 2012:

- Erarbeitung der rechtlichen Grundlagen
- Vorbereitung von Beschlüssen
- Überprüfung der Kosten

2. Halbjahr 2012:

- Klärung auf rechtlicher Ebene (KRB Verfassungs-/Gesetzesänderung)
- erste Information des Personals
- Absichtserklärung (Grundzüge Übernahmevertrag mit den fünf Trägergemeinden)

1. Halbjahr 2013:

- Volksabstimmung (Verfassungsänderung)
- Erarbeitung der Konzeption Rechnungswesen
- Detailbudgets erarbeiten und einer Finanzplanung zuführen
- zweite Information des Personals
- Klärung der Übernahme von Dienstleistungsverträgen
- Abschluss von fünf Übernahmeverträgen
- Klärungen Personalübernahmen, Personal- und Raumsuche für zentrale Verwaltung
- Beschlüsse Kauf Liegenschaften

2. Halbjahr 2013:

- Vorbereitung / Aufnahme der neuen Verwaltungstätigkeit, Installation IT
- Kauf Liegenschaften

31. Dezember 2013:

Entlastung der Gemeinden aus der Führung und Übernahme durch den Kanton

3. Verhältnis zur Planung

Die Folgen einer Kantonalisierung der HPS waren in den bisherigen Planungen nicht berücksichtigt. Sie müssen deshalb auch bei den aktuell anstehenden Überlegungen (Integrierter Aufgaben- und Finanzplan, Globalbudget usw.) einbezogen werden.

4. Auswirkungen

4.1 Finanzielle Auswirkungen

4.1.1 Ressourcen und Kosten für den verwaltungsmässigen Vollzug der Überführung

Die Kantonalisierung löst in den Jahren 2012–2014 zusätzliche Arbeiten in verschiedenen Departementen aus. Es ist dabei von rund 2'200 Stunden (Schwerpunkt Frühjahr 2012 und Frühjahr 2013) auszugehen. Die entsprechenden Arbeiten erfordern eine Vertrautheit mit der Situation und können deshalb nicht an Aussenstehende abgetreten werden. Diese Arbeiten verursachen etwa 250'000 Franken Personalkosten.

Der zusätzliche und einmalige Arbeitsaufwand für die Überführung verteilt sich wie folgt:

- Bildungsbereich DBK / AVK: rund **1'400 Stunden**
Erarbeiten der rechtlichen Grundlagen, der Entscheidungsgrundlagen und der schriftlichen Absichtserklärung mit den Trägergemeinden, Neuaufbau Führungsstruktur/Verwaltung mit entsprechender Personalrekrutierung, Anpassungen Globalbudget und Budgetstrukturen AVK, laufende Information der Beteiligten (Schulleitungen, Personal, Eltern, Gemeinden), Entwickeln neuer Vereinbarungen usw.
- Kantonales Hochbauamt: rund **250 Stunden**
Begleiten der Expertise zur Bewertung der Liegenschaften, Mitarbeit bei den Kaufverträgen, Vorbereiten der Übernahme der Liegenschaften, Klären der Hauswartungen.
- Finanzdepartement / Personalamt: rund **400 Stunden**
Für das Anpassen der Budgetstrukturen, die Integration der Bilanzen, das Klären der neuen Personalkategorien, die GAV-Verhandlungen, die GAV-Anpassungen sowie die Neuanstellungen für die Übernahme der rund 230 Personen.
- Amt für Informatik: rund **120 Stunden**
Die Prüfung der Ausgangslage und die Vorarbeiten für ein benötigtes Projekt der zukünftigen IT-Struktur.

Dazu kommen einmalige Beratungs- und Projektkosten in der Höhe von geschätzt **140'000 Franken**. Es sind spezifische Dienstleistungen nötig: Nebst der bereits 2011 im Rahmen der Vorbereitung in Auftrag gegebenen Abklärung bei der Firma Ecoplan sind eine Expertise zur Erhebung der Liegenschaften und ein Projekt zur Neupositionierung der IT und des neuen Netzwerkes notwendig.

4.1.2 Kosten nach der Kantonalisierung

Nach der Überführung ist von einer Normalisierung auszugehen und der neue operative „Normbetrieb“ dürfte sich kostenmässig in vergleichbarem Umfang wie vor der Kantonalisierung bewegen.

4.2 Folgen für die Gemeinden

Die fünf bisherigen HPS-Standortgemeinden werden durch die Kantonalisierung von den diesbezüglichen administrativen und organisatorischen Aufgaben entbunden. Gleichzeitig entfallen hier auch die bisherigen Abgeltungen dieser Tätigkeiten.

Die Kantonalisierung der Heilpädagogischen Sonderschulen verändert aber die bisherige Kostenverteilung (Betriebskosten) nicht. Alle Gemeinden beteiligen sich pro Schüler und Schülerin mit sonderpädagogischem Bedarf auch nach der Kantonalisierung unverändert mit den kan-

tonsweit einheitlichen Schulgeldern. Damit wird zukünftig die Vergleichbarkeit bzw. die Gleichbehandlung der HPS mit den übrigen, nicht kantonalisierten Sonderschulen sichergestellt.

Eine allfällige Neufinanzierung der Sonderpädagogik (konsequente Kantonalisierung der Kosten) muss zwischen der Gesamtheit der Einwohnergemeinden und dem Kanton umfassend diskutiert werden. Angesichts der grossen Auswirkungen erfordert diese Diskussion aber zusätzliche Zeit.

4.3 Wirtschaftlichkeit und Rationalisierung

Vor, während und zwei bis drei Jahre nach der Kantonalisierung ist mit keiner direkten Wirtschaftlichkeitsverbesserung zu rechnen, da der Schulbetrieb an fünf Standorten in der bisherigen Art und Weise durch die Kantonalisierung nicht direkt verändert wird und sich keine kurzfristig nutzbaren Synergien ergeben. Vielmehr werden sich in den ersten Jahren gewisse Mehrkosten ergeben (Integration der IT-Struktur, der Telefonie, Anpassungen Personal, Liegenschaften).

Ein gewisses Optimierungspotenzial liegt vorerst einzig in der führungsmässigen Zusammenfassung der bisher völlig getrennt handelnden fünf HPS. Zwei Schritte sind bereits in Zusammenhang mit der Kantonalisierung vorzunehmen. Die Einheiten sind in die Einheiten OST, MITTE und WEST zusammenzuführen (gleiche Gebietsaufteilung wie bei der neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde KESB). Die bisher in den fünf Gemeinden geführten Rechnungs- und Administrationsabläufe sind in einer neuen zentralen HPS-Verwaltung zusammenzuführen. Diese ist personell und räumlich entsprechend neu aufzubauen und idealerweise direkt einer der fünf HPS anzugliedern. Diese Synergie lässt sich nur in Zusammenhang mit der Klärung der Raumfrage HPS Balsthal planen (siehe RRB Nr. 2012/660 vom 27.3.2012).

Eine allfällige Wirtschaftlichkeitsverbesserung kann erst nach der Übernahme und deren Konsolidierung angegangen werden. Sie unterliegt zukünftig dem üblichen jährlichen Finanzierungs- und Budgetierungsprozess.

5. Rechtliches

5.1 Rechtmässigkeit

Die aktuellen rechtlichen Grundlagen gehen davon aus, dass im Kanton Solothurn die Volksschulen durch die Gemeinde bzw. allenfalls durch Private geführt werden. Die mit Bericht und Antrag der BIKUKO vorgelegten Änderungen der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) und des VSG bilden die rechtmässige Grundlage zum Vorhaben der Kantonalisierung der HPS. Die in der vorliegenden Stellungnahme dargelegten Umsetzungsmassnahmen können nur auf diesen Grundlagen vollzogen werden.

Da die fünf HPS nur einen Teil der sonderpädagogischen Institutionen bilden, sind die geplante Kantonalisierung der fünf HPS und die heutigen Gegebenheiten bezüglich der weiteren sonderpädagogischen Angebote gemäss der beantragten umfassenden Rechtsgrundlage in Artikel 105 KV und der differenzierten Regelung in den §§ 5 f. VSG korrekt und angemessen abgebildet.

5.2 Zuständigkeit

Gestützt auf diese Grundlagen, sind je nach Vollzugsmassnahme der Regierungsrat, das DBK oder das AVK zuständig.

Wir bitten Sie, unsere Stellungnahme zur Kenntnis zu nehmen.

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber