

Kantonalisierung der Sonderschulen im Kanton Solothurn

Variantendiskussion

Schlussbericht

1. Mai 2012

zuhanden des Amtes für Volksschule und Kindergarten des Kantons Solothurn

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Kantonalisierung
der Sonderschulen
im Kanton Solothurn
Untertitel: Variantendiskussion
Auftraggeber: Amt für Volksschule und Kindergarten
Ort: Bern
Datum: 1. Mai 2012
Bezug: www.ecoplan.ch

Projektteam Ecoplan

Michael Marti

Christof Rissi

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22

CH - 3005 Bern

Tel +41 31 356 61 61

Fax +41 31 356 61 60

bern@ecoplan.ch

Postfach

CH - 6460 Altdorf

Tel +41 41 870 90 60

Fax +41 41 872 10 63

altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Inhaltsverzeichnis	2
	Abkürzungsverzeichnis	4
	Kurzfassung	5
1	Einleitung	8
2	Kurzübersicht Heilpädagogik im Kanton Solothurn.....	11
3	Aktuelle Situation.....	15
4	Alternativen für den Umgang mit den HPS	26
5	Kantonalisierung der fünf HPS.....	38
6	Anhang A: Rechtliche Grundlagen.....	48
7	Anhang B: Liste der Gesprächspartner	52
	Literatur- und Quellenverzeichnis	53

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Abkürzungsverzeichnis	4
Kurzfassung	5
1 Einleitung	8
1.1 Politische Ausgangslage	8
1.2 Ziele und Fragestellungen der Studie	9
1.3 Abgrenzung der Studie.....	9
1.4 Vorgehen und Aufbau der Studie.....	10
2 Kurzübersicht Heilpädagogik im Kanton Solothurn	11
2.1 Anzahl Kinder mit heilpädagogischen Massnahmen	11
2.2 Kosten der heilpädagogischen Massnahmen.....	12
3 Aktuelle Situation	15
3.1 Rechtliche Grundlagen.....	15
3.2 Heutige Aufgabenteilung im Bereich der HPS.....	16
3.2.1 Trägerschaft, Führung und Aufsicht.....	16
3.2.2 Finanzierung	17
3.2.3 Anlagen im sonderpädagogischen Bereich	18
3.3 Gesprächsergebnisse betroffene Akteure	19
3.3.1 Schulleitungen der HPS	19
3.3.2 Schulbehörden / -direktionen der Trägergemeinden	20
3.3.3 Finanzverwalter der Trägergemeinden	21
3.4 Beurteilung der heutigen Aufgabenteilung	21
3.4.1 Beurteilungskriterien für Aufgabenteilung und Finanzierung.....	21
3.4.2 Beurteilung der heutigen Aufgabenteilung und Finanzierung der HPS	23
4 Alternativen für den Umgang mit den HPS	26
4.1 Kommunalisierung (Leitgemeindemodell)	26
4.1.1 Beschreibung der Alternative Kommunalisierung.....	26
4.1.2 Bewertung der Alternative <input checked="" type="checkbox"/> Kommunalisierung <input type="checkbox"/>	27
4.2 Regionalisierung (Zweckverbände)	29
4.2.1 Beschreibung der Alternative Regionalisierung.....	29
4.2.2 Bewertung der Alternative <input checked="" type="checkbox"/> Regionalisierung <input type="checkbox"/>	29
4.3 Privatisierung	31

4.3.1	Beschreibung der Alternative Privatisierung.....	31
4.3.2	Bewertung der Alternative [Privatisierung].....	32
4.4	Kantonalisierung	34
4.4.1	Beschreibung der Alternative Kantonalisierung.....	34
4.4.2	Bewertung der Alternative [Kantonalisierung].....	35
4.5	Vergleichende Beurteilung der Alternativen	37
5	Kantonalisierung der fünf HPS.....	38
5.1	Übersicht	38
5.1.1	Trägerschaft.....	41
5.1.2	Organisation von Aufsicht und Steuerung innerhalb des AVK	42
5.1.3	Verhältnis zwischen AVK und HPS.....	43
5.2	Diskussion: weitergehende Kantonalisierung?.....	44
5.2.1	Finanzierung durch den Kanton?.....	44
5.2.2	Kantonalisierung der privaten Sonderschulheime?	44
5.3	Herausforderungen im Übergangsprozess	45
5.3.1	Wissenstransfer und Personalressourcen beim Kanton	45
5.3.2	Bauten und Liegenschaften.....	46
5.3.3	Übernahme des Lehr-, Therapie- und Betriebspersonals	46
5.3.4	Übernahme laufender Verträge mit Dritten	47
5.3.5	IT-Transfer.....	47
5.3.6	Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden.....	47
5.3.7	Auswirkungen auf Schüler/-innen und Eltern	47
6	Anhang A: Rechtliche Grundlagen.....	48
7	Anhang B: Liste der Gesprächspartner	52
	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	53
7.1	Literatur und Quellen.....	53
7.2	Rechtliche Grundlagen.....	53

Abkürzungsverzeichnis

AVK	Amt für Volksschule und Kindergarten
DBK	Departement für Bildung und Kultur
DGO	Dienst- und Gehaltsordnung
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
HFTM-AG	Höhere Fachschule Technik Mittelland AG
HPS	Heilpädagogische Sonderschule
ISM	Integrative Sonderpädagogische Massnahmen
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
VSG	Volksschulgesetz

Kurzfassung

Ausgangslage

Der Bereich Sonderpädagogik weist ein Kostenvolumen von rund 85 Mio. Franken auf, wobei sich die Gemeinden in Form von Schulgeldern mit über 20 Mio. Franken beteiligen. Die Beschulung der rund 980 solothurnischen Schüler/-innen mit verfügbaren sonderpädagogischen Massnahmen erfolgt integriert in den Regelklassen, in heilpädagogischen Sonderschulen (HPS, geführt von 5 Gemeinden, vom Kanton finanziert) oder Sonderschulheimen (privatrechtliche Schulträger). Der grösste Teil der Kosten fällt bei den privaten Sonderschulheimen (ca. 46 Mio. CHF) und den HPS (ca. 21 Mio. CHF) an.

Der Kantonsrat hat am 3. November 2009 den Auftrag von Kantonsrat Urs Wirth vom 3. März 2009 als erheblich erklärt und damit bestimmt, dass die fünf HPS Breitenbach, Balsthal, Grenchen, Olten und Solothurn zu kantonalisieren sind. Als Grundlage für eine entsprechende Vorlage und die Botschaft an den Kantonsrat, hat das Amt für Volksschule und Kindergärten (AVK) EcoPlan beauftragt, in einer Studie eine Variantendiskussion zu führen.

Aktuelle Situation

Im heutigen System sind die Standortgemeinden der HPS deren Träger. Die Finanzierungsverantwortung liegt jedoch beim Kanton, wobei sich die Wohnsitzgemeinden der Schüler/-innen mit sonderpädagogischen Massnahmen mit einem durch den Regierungsrat festgelegten Schulgeld an den Kosten beteiligen. Den Standortgemeinden erwachsen keine Kosten durch die Trägerschaft. Im Durchschnitt übernimmt der Kanton rund 60% der Kosten einer HPS, die Gemeinden tragen 34% und die übrigen Kosten entfallen auf andere Kantone. Die Erziehungsbeauftragten beteiligen sich an den Verpflegungskosten.

Für die Beurteilung der heutigen Situation wurde einerseits die aktuelle Aufgabenteilung analysiert und andererseits Gespräche mit den von einer Kantonalisierung betroffenen Akteuren (Schulleitungen der HPS, Schuldirektionen/-behörden und Finanzverwalter der Standortgemeinden) geführt. Die Beurteilung hat vor allem die folgenden beiden kritischen Punkte in der heutigen Aufgabenteilung ergeben:

- **Führung und Aufsicht:** Die Standortgemeinden sind zwar als Träger der HPS (theoretisch) mit deren strategischer Führung betraut und haben eine Aufsichtsfunktion. Effektiv sind aber die Vorgaben des AVK sehr eng und der Gestaltungsfreiraum der Standortgemeinden entsprechend sehr beschränkt. Zudem sind die Standortgemeinden mit der Führung der «Sonder-Schulen» die zudem zu einem grossen Teil von Kindern aus anderen Gemeinden besucht werden, fachlich stark gefordert. Unter diesen Voraussetzungen hängt die Wahrnehmung der Führungs- und Aufsichtsfunktion der Standortgemeinde wesentlich von der lokalen Konstellation ab.

- Administration durch die Gemeinden: Die Standortgemeinden sind aus Finanzierungssicht reine Durchlaufposten, übernehmen aber die administrativen Aufgaben im Betrieb der HPS. Bei grösseren (Bau-)Entwicklungsprojekten muss der kommunale Souverän entscheiden, was als unnötiges Risiko für die Entwicklung der HPS eingeschätzt wird. Zudem werden die HPS potenziell zu einem Bestandteil kommunaler Budgetdebatten, obwohl sie für die Standortgemeinden budgetneutral sind.

Grundsätzliche Alternativen

Im Rahmen der Variantendiskussion werden vier grundsätzliche Alternativen für den Umgang mit den HPS diskutiert:

- Kommunalisierung (Leitgemeindemodell; analog übrige Volksschule)
- Regionalisierung (Zweckverbände; analog Kreisschulen und Oberstufenzentren)
- Privatisierung (private Trägerschaft; analog der sieben Sonderschulheime)
- Kantonalisierung (kantonale Trägerschaft; analog Mittelschulen, Berufsbildungszentren, höhere Gewerbeschulen, Fachhochschulen).

Eine vergleichende Beurteilung dieser Varianten und der aktuellen Situation (vgl. Abschnitte 3.4 und 4.5) zeigt:

- Die heutige Aufgabenteilung schneidet vergleichsweise schlecht ab. Insbesondere weist sie Mängel in der Transparenz sowie im Vollzug auf und erschwert eine übergeordnete Planung im Bereich Sonderpädagogik. Anpassungen an der aktuellen Situation wären deshalb auch ohne Kantonsratsauftrag angezeigt.
- Eine Kommunalisierung der HPS würde dem regionalen bzw. kantonalen Charakter der HPS nicht entsprechen und ist deshalb keine Option.
- Eine Regionalisierung ist zwar aus theoretischer Sicht attraktiv, aber in der praktischen Umsetzung sehr anspruchsvoll. Zudem wird auch hier die übergeordnete Planung erschwert.
- Sowohl die Kantonalisierung als auch die Privatisierung bringen gegenüber der heutigen Situation eine deutliche Verbesserung. Eine Privatisierung ist im Gegensatz zur Kantonalisierung ohne Verfassungsänderung realisierbar. Letztlich ist aus Sicht der Autoren eine Kantonalisierung zu favorisieren, da sie dem Kanton mehr Steuerungsmöglichkeiten belässt. Die Kantonalisierung führt zudem zu mehr Transparenz und ermöglicht eine direkte demokratische Kontrolle.

Insgesamt wird eine Kantonalisierung der fünf HPS als vorteilhafteste Alternative bewertet.

Kantonalisierung der fünf HPS

Bei einer Kantonalisierung sind grundsätzlich zwei Trägerschaftsformen denkbar: Einerseits besteht die Möglichkeit einer Eingliederung in die kantonale Verwaltung, andererseits die Überführung in eine öffentlich-rechtliche Stiftung. Während die Eingliederung in die kantonale Verwaltung eine direktere Steuerung durch das AVK bzw. Regierungsrat und Kantonsrat erlaubt, ist die öffentlich-rechtliche Stiftung anspruchsvoller im Vollzug, ermöglicht dafür aber den Einbezug interessierter Akteure in die Führung der HPS.

Zur Organisation von Steuerung und Aufsicht der HPS ist auf kantonaler Ebene keine grundsätzliche Neuordnung der Kompetenzen im sonderpädagogischen Bereich notwendig. Es ist darauf zu achten, dass die Steuerungs- bzw. Aufsichtsfunktionen getrennt werden. Eine mögliche Aufgabenteilung innerhalb des AVK sieht wie folgt aus (vgl. Abschnitt 5.1):

- Eine neue Abteilung [HPS-Direktion] übernimmt die direkte Führung der HPS.
- Die Abteilung Individuelle Leistungen erarbeitet Angebotsplanung, Massnahmenplanung und Zuweisung zu den HPS.
- Die Abteilung Schulaufsicht nimmt Reporting und Controlling der HPS wahr.

Das heutige Finanzierungssystem wird aufgrund der Vermeidung von Fehlanreizen als sinnvoll erachtet. Zudem drängt sich die Kantonalisierung der privaten Sonderschulheime nicht auf. Vielmehr ist darauf zu achten, dass der künftige Vollzug im sonderpädagogischen Bereich eine möglichst ähnliche Aufsicht über HPS und Sonderschulheime zulässt und damit Doppelspurigkeiten vermieden werden.

Herausforderungen im Übergangsprozess

Im Übergangsprozess ist mit folgenden Herausforderungen zu rechnen (vgl. Abschnitt 5.3):

- Wissenstransfer von den Standortgemeinden zum Kanton und Aufbau der Personalressourcen beim Kanton
- Regelung der Übernahme der Bauten und Liegenschaften bzw. Ausarbeitung der Mietverhältnisse
- Übernahme der Lehrpersonen sowie des Therapie- und Betriebspersonals
- IT-Transfer sowie Neuverhandlung der Transport- und Verpflegungsarrangements

Infolge der Kantonalisierung werden weder beim Kanton noch bei den Gemeinden wesentlichen Veränderungen der Kosten erfolgen. Allenfalls können langfristig Optimierungen in der Standortwahl erfolgen, die sich auf die Kosten auswirken.

1 Einleitung

1.1 Politische Ausgangslage

Der Bereich Sonderpädagogik weist ein Kostenvolumen von rund 85 Mio. Franken auf, wobei sich die Gemeinden mit Pauschalbeiträgen pro Kind im Umfang von über 20 Mio. Franken beteiligen. Die Beschulung erfolgt integriert in den Regelklassen, in Sonderschulen (geführt von 5 Gemeinden, vom Kanton finanziert) oder Sonderschulheimen (privatrechtliche Schulträger). Der grösste Teil der Kosten fällt bei den privaten Sonderschulheimen (ca. 46 Mio. CHF) und den heilpädagogischen Sonderschulen (HPS; ca. 21 Mio. CHF) an.

Der Kantonsrat hat am 3. November 2009 den Auftrag von Kantonsrat Urs Wirth vom 3. März 2009 als erheblich erklärt und damit bestimmt, dass die fünf heilpädagogischen Sonderschulen (HPS) Olten, Breitenbach, Balsthal, Solothurn und Grenchen zu kantonalisieren sind. Die Diskussion um eine mögliche Kantonalisierung der Sonderschulen im Kanton Solothurn ist nicht neu. Bereits im Sonderschulkonzept 2005 wird die Kantonalisierung als Massnahme diskutiert.¹ In der Zwischenzeit wurde eine Sitzung mit Vertretern der Standortgemeinden und des Departements für Bildung und Kultur durchgeführt.

Die Argumentation der Befürworter einer Kantonalisierung der HPS lässt sich im Wesentlichen mit folgenden Punkten zusammenfassen (vgl. Auftrag Urs Wirth):

- Die heilpädagogischen Sonderschulen haben mindestens regionale Bedeutung und sind daher trotz der Trägerschaft der Standortgemeinden nicht als kommunale Schulträger zu verstehen. In den kommunalen Führungsstrukturen der Volksschule sind die Sonderschulen aufgrund ihrer speziellen Funktion schwierig zu integrieren.
- Der Kanton verfügt über umfassende Kompetenzen im Bereich der Heilpädagogik. Insbesondere seit dem Rückzug der IV aus der Sonderschulfinanzierung übernimmt der Kanton weitgehend Führung, Steuerung und Finanzierung der Sonderschulen. Die Gemeinden beteiligen sich ausschliesslich über das durch Regierungsratsbeschlüsse festgesetzte Schulgeld an der Finanzierung.² Im Falle einer Kantonalisierung kann das Sonderschulangebot im Kanton Solothurn optimiert und möglicherweise Kosten eingespart werden.

Die Argumentation des Regierungsrats (vgl. RRB Nr. 2009/946 vom 26. Mai. 2009) gegen die Notwendigkeit einer Kantonalisierung der HPS beruht v.a. auf den folgenden Punkten:

- Aufgrund des übergeordneten Interesses der Behindertengleichstellung sowie der vielfältigen Schnittstellen zwischen Sonder- und Regelschule wurde auch die Sonderpädagogik im Volksschulgesetz als Teil der Volksschule definiert. Die Volksschule ist Sache der Gemeinden. Durch die Verankerung der HPS auf Gemeindeebene ist diese Nahe an der Volksschule, was Synergien für die fachliche Zusammenarbeit zwischen gleichwertigen Partnern bringt. Dieser Aspekt würde für ein Leitgemeindemodell sprechen.

¹ AVK (2005), Heilpädagogisches Konzept 2005.

² Gemäss § 37quinquies VSG ist Lastenausgleich zwischen den Gemeinden möglich.

- Die Sonderschulen bedienen tatsächlich überkommunale, aber regionale Bedürfnisse. Ein bedarfsgerechtes Angebot würde deshalb am besten durch eine regionale Trägerschaft wahrgenommen (analog zu den Kreisschulen). Dieser Aspekt würde dafür sprechen, regionale Zweckverbände mit der Trägerschaft der HPS zu betrauen.

Mit der Erheblichkeitserklärung hat der Kantonsrat dem Regierungsrat den Auftrag erteilt, die Sonderschulen (ohne Sonderschulheime) zu kantonalisieren. Als Grundlage für eine entsprechende Vorlage und die Botschaft an den Kantonsrat, hat das AVK EcoPLAN beauftragt, in einer Studie eine Variantendiskussion zu führen.

1.2 Ziele und Fragestellungen der Studie

Die Variantendiskussion soll einen Beitrag zur Erarbeitung der Botschaft leisten, welche das AVK infolge des kantonsrätlichen Auftrags zur Kantonalisierung der fünf heilpädagogischen Sonderschulen erstellt. Dabei stehen 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?

1.3 Abgrenzung der Studie

Wie das Sonderschulkonzept 2005³ zeigt, sind für die fachliche Konzeption und die Angebotsplanung im Bereich der Sonderpädagogik weitreichende Überlegungen notwendig. Die Angebotslandschaft im Bereich der Sonder- bzw. Heilpädagogik nach § 37 des Volksschulgesetzes umfasst im Kanton Solothurn nämlich neben den Heilpädagogischen Sonderschulen auch Sonderschulheime, die Heilpädagogik im (Regel-)Kindergarten und in der Volksschule mittels der sogenannten integrativen sonderpädagogischen Massnahmen (ISM) sowie Entlastungs- und Unterstützungsangebote.⁴

³ AVK (2005), Heilpädagogisches Konzept 2005.

⁴ Die Angebote der Speziellen Förderung nach § 36 VSG werden in der vorliegenden Studie nicht betrachtet.

Die Studie beschränkt sich auf **verwaltungstechnische, juristische und finanzielle Aspekte** einer Kantonalisierung der fünf solothurnischen HPS, wie sie vom Kantonsrat in Auftrag gegeben wurde⁵ (vgl. auch Ziele und Fragestellungen der Studie oben).

Die Studie behandelt **weder konkrete Inhalte noch die Angebotsplanung der Sonderpädagogik** sowie die Entlastungs- und Unterstützungsangebote. Inwiefern sich eine Kantonalisierung der HPS auf diese Themen auswirkt, dürfte Teil von Überlegungen im Rahmen des neuen Sonderschulkonzepts sein, das sich momentan in Erarbeitung befindet.

Die **Sonderschulheime** (private Trägerschaften) sind im Auftrag zur Kantonalisierung nicht enthalten und damit **nicht direkt betroffen**. Sofern die Sonderschulheime aber bei Überlegungen zum künftigen Umgang mit den HPS eine Rolle spielen, werden sie miteinbezogen. Auch die integrativen sonderpädagogischen Massnahmen sind nicht Teil des kantonsrätlichen Auftrags. Aufgrund der Schnittstellen zwischen HPS und der Regelschule bei den ISM können diese indirekt betroffen sein.

Im kantonsrätlichen Auftrag die heilpädagogischen Sonderschulen zu kantonalisieren, wird nicht konkretisiert, was genau unter einer Kantonalisierung zu verstehen ist. In einer engen Auslegung ist darunter der Übergang der Trägerschaft der fünf HPS von den Standortgemeinden auf den Kanton und die Umwandlung der HPS in kantonale Schulen analog der Mittelschulen oder der Berufsbildungszentren zu verstehen. In einer breiteren Auslegung kann der kantonsrätliche Auftrag auch so verstanden werden, dass die Entbindung bzw. Entlastung der Standortgemeinden von den mit der Trägerschaft verbundenen Aufgaben im Vordergrund steht. Damit wären auch regionale oder private Trägerschaften denkbar. Im Rahmen dieser Studie soll für die Entwicklung von Alternativen zur heutigen Aufgabenteilung im Bereich der HPS in einem ersten Schritt diese breitere Perspektive eingenommen werden. Anschliessend werden in einem zweiten Schritt konkrete Umsetzungsvarianten entwickelt.

1.4 Vorgehen und Aufbau der Studie

Im folgenden Kapitel wird eine Kurzübersicht über die Heilpädagogik im Kanton Solothurn erstellt. Anschliessend wird die aktuelle Situation umfassend aufgearbeitet. Dazu werden die rechtlichen Grundlagen und die heutige Aufgabenteilung aufgezeigt. Da eine Kantonalisierung neben dem AVK insbesondere die Sonderschulen selbst, sowie die kommunalen Schulträger und Finanzverwaltungen betrifft, wurden mit diesen Stellen Gespräche durchgeführt und im Abschnitt 3.3 dokumentiert. Zum Abschluss von Kapitel 3 wird die aktuelle Situation anhand von insbesondere finanzwissenschaftlichen Kriterien beurteilt. Im Kapitel 4 werden grundsätzliche Alternativen für den Umgang mit den 5 HPS aufgezeigt und bewertet. Anschliessend werden verschiedene Varianten der Kantonalisierung diskutiert und verschiedene Herausforderungen im Übergangsprozess thematisiert.

⁵ Kantonsratsbeschluss vom 3. November 2009.

2 Kurzübersicht Heilpädagogik im Kanton Solothurn

2.1 Anzahl Kinder mit heilpädagogischen Massnahmen

Abbildung 2-1 zeigt, wie viele solothurnischen Kinder in einer Sonderschule oder integriert in einer Regelschule geschult werden.⁶

Abbildung 2-1: Übersicht über die im Kanton Solothurn betreuten Solothurner Schüler, nach Art der Betreuung und nach Institution (2010/2011)⁷

Institution	Schüler/-innen in der Institution	Integration (ISM) in den Schulen
HPS	292	119
<i>Balsthal (sowie SPK Oensingen)</i>	38 (+12)	28
<i>Breitenbach</i>	23	11
<i>Grenchen</i>	35	4
<i>Olten</i>	125	66
<i>Solothurn</i>	59	10
Sonderschulheime	366	27
Bachtelen (Grenchen)	155	10
Blumenhaus (Kyburg-Buchegg)	53	0
KJPK (Solothurn)	20	0
Oberwald (Biberist)	9	0
Sonnhalde (Gempen)	19	0
ZKSK (Solothurn)	40	16
ZSPK (Kriegstetten)	70	1
Integration (ISM) durch Regelschulen	-	77
Übrige	13	3
Total	671	226

Zusätzlich zu den in der obigen Abbildung aufgeführten Schülerinnen und Schüler werden rund 110 solothurnische Kinder in ausserkantonalen Institutionen geschult.

⁶ Es handelt sich hier ausschliesslich um Solothurner Kinder, die in einer solothurnischen Institution geschult werden.

⁷ Es ist zu beachten, dass in den meisten privaten Sonderschulheimen ein beträchtlicher Anteil der Schüler aus anderen Kantonen stammt und im Rahmen der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) finanziert wird. Bei den HPS werden hingegen nur in Breitenbach und Grenchen Kinder aus anderen Kantonen geschult. Die hier vorliegenden Zahlen geben also nur einen Teil der Schülerschaft dieser Heime wieder.

- **Schüler / -innen in der Institution:** Es zeigt sich, dass die fünf Sonderschulen rund 40% der im Kanton in einer Institution geschulten und im Kanton Solothurn wohnhaften Schüler betreuen. Rund ein Viertel der Schüler wird im Sonderschulheim Bachtelen (Grenchen) geschult. Weitere wichtige Institutionen sind das Zentrum für Sonderpädagogik Kriegstetten (ZSPK), das Blumenhaus (Kyburg-Buchegg) sowie das Zentrum für körper- und sinnesbehinderte Kinder Solothurn (ZKSK).
- **Integration in den Schulen (ISM):** Bei den ISM werden etwas mehr als die Hälfte der Schüler durch die Sonderschulen in den Regelschulen betreut. Etwa ein Drittel der Schüler erhält sonderpädagogische Massnahmen aus eigenen Angeboten der Regelschulen. Die meisten Sonderschulheime spielen bei den ISM eher eine untergeordnete Rolle.
- **Weitere Angebote wie Entlastungs- und Unterstützungsangebote** werden in erster Linie durch kleinere Institutionen bereitgestellt (in der Abbildung nicht berücksichtigt).

2.2 Kosten der heilpädagogischen Massnahmen

Auf Basis der vorliegenden Zahlen ist keine präzise Angabe bzgl. der Kosten des gesamten heilpädagogischen Bereichs für den Kanton und die Gemeinden in Solothurn möglich. Anhand der Budgetzahlen des AVK, des Finanzplans des Kantons 2012 bis 2015, der Schülerzahlen im heilpädagogischen Bereich und der Gemeindefinanzstatistik lassen sich die Kosten für den gesamten heilpädagogischen Bereich auf rund 85 Mio. CHF für 2011 schätzen (vgl. folgende Abbildung). Über die Hälfte wird für die Leistungen der privaten Sonderschulheime eingesetzt. Die HPS machen rund einen Viertel der Kosten aus. Die höheren Kosten der Sonderschulheime erklären sich dadurch, dass die Kinder in diesen Institutionen oft im Internat geschult und betreut werden. Daneben fallen Kosten für die heilpädagogische Frühförderung, die durch die Gemeindeschulen durchgeführten integrativen sonderpädagogischen Massnahmen und für Platzierungen in ausserkantonalen Institutionen an.

Abbildung 2-2: Übersicht über die geschätzten Kosten im heilpädagogischen Bereich 2011, in Mio. CHF

<i>Mio. CHF</i>	Kanton	Gemeinden	Total
Private Sonderschulheime	34	12	46
HPS	13	7	20
HFE Frühförderung	6	0	6
ISM □ Durchführung Gemeindegemeinschaften	2	1	3
ausserkantonale Institutionen	7	3	10
Alle Bereiche	62	23	85

Gemäss Budget 2011 der fünf HPS betragen deren **Vollkosten 2011 rund 21.5 Mio. CHF**. Die folgende Abbildung zeigt, dass fast drei Viertel der Kosten der fünf HPS auf die Sonderschule inkl. Mittagsbetreuung anfallen. Die Transportkosten für die in den Institutionen geschulten Kinder machen ca. 6% der Kosten aus. Für die in den Regelschulen vor Ort erbrachten ISM fallen rund 15% der Budgets an. Die ausschliesslich in den HPS Balsthal und Olten angebotenen Sprachheilklassen kosten rund 1.4 Mio. CHF.

Auf der Finanzierungsseite wird ersichtlich, dass rund 60% der Kosten der fünf HPS durch den Kanton Solothurn, 34% durch die Gemeinden im Kanton Solothurn (über Schulgeld) und etwa 6% durch andere Kantone übernommen werden. Die Eltern spielen in der Finanzierung der HPS keine Rolle.⁸ Die Eltern zahlen einen Beitrag an die Verpflegungskosten.

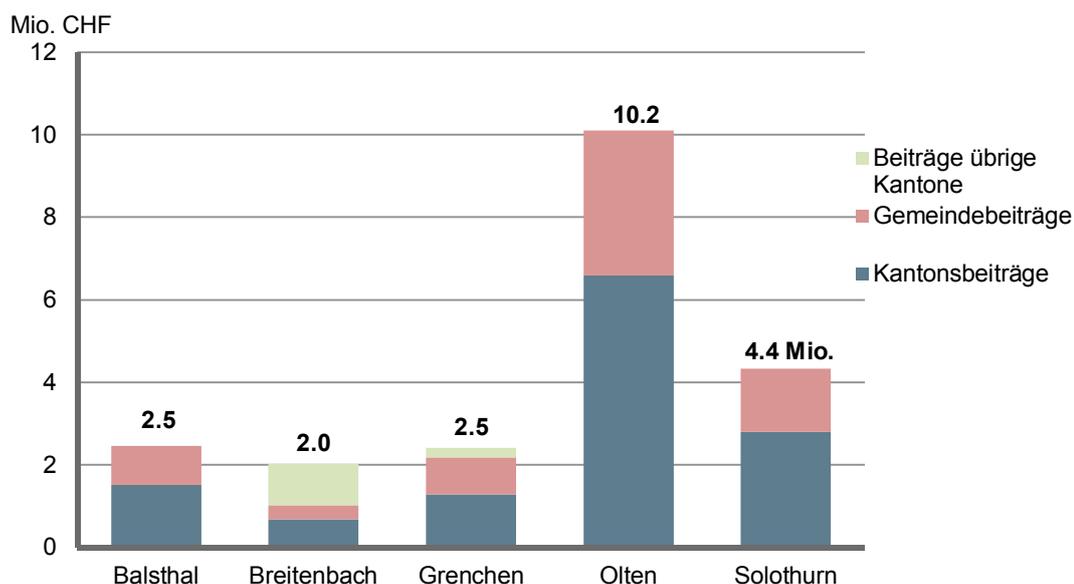
Abbildung 2-3: Kosten der HPS nach Angebot und Kostenträger

	Mio. CHF
Sonderschule inkl. Mittagsbetreuung	15.6
Integration (ISM)	3.3
Transport	1.2
Sprachheilklasse	1.4
Total	21.5
Kantonsbeiträge	12.9
Gemeindebeiträge	7.3
Elternbeiträge (Verpflegungskosten)	0.1
Beiträge übrige Kantone	1.2
Total	21.5

Quelle: Budgets 2011 der fünf HPS gemäss Pauschalberechnung des AVK.

Die folgende Abbildung zeigt die budgetierten Kosten für 2011 und die Zusammensetzung der Finanzierung pro HPS. Die HPSZ Olten ist klar die grösste HPS des Kantons mit fast der Hälfte des gesamten Budgets aller HPS. Es folgt die HPS Solothurn mit etwa 20% des Budgets. Die übrigen HPS Balsthal, Breitenbach und Grenchen sind mit rund 2 bis 2.5 Mio. CHF Gesamtkosten alle finanziell etwa gleich bedeutend. Die HPS Balsthal, Olten und Solothurn schulen ausschliesslich solothurnische Kinder. In der HPS Grenchen machen die ausserkantonalen Kinder 10% aus, und in der HPS Breitenbach kommt fast die Hälfte der Kinder aus dem Kanton Baselland.

⁸ Die entspricht dem Grundsatz, dass die Volksschulbildung unentgeltlich bereitgestellt wird.

Abbildung 2-4: Kosten pro HPS und Anteile der Finanzierer

Quelle: Budgets 2011 der fünf HPS gemäss Pauschalberechnung des AVK.

Die fünf HPS weisen Vollkosten zwischen 4'577 CHF und 5'509 CHF pro Monat und Schüler / -in für die in der Sonderschule geschulten Kinder auf. Bei den ISM ist die Spannweite etwas grösser: 2'439 CHF bis 3'791 CHF pro Monat und Schüler / -in (vgl. Abbildung 2-5). Die Gemeinden beteiligen sich unabhängig von der HPS mit Schulgeld von 2'000 CHF bei der Schulung in den HPS und 1'000 CHF pro Monat und Schüler / -in bei der Integration. Bei den Massnahmen in den Sonderschulen beteiligt sich der Kanton somit etwa mit 62% (ohne Transport) und bei den integrativen Massnahmen mit etwa 66% an den Kosten. Die Unterschiede der Vollkosten ergeben sich in erster Linie aus unterschiedlichen Liegenschaftskosten und teilweise unterschiedlichen Umlagerungen von Vorkostenstellen auf die Angebote Sonderschule und Integration. Nach entsprechender Bereinigung liegen die Kosten nahe beieinander.

Abbildung 2-5: Vergleich der Vollkosten pro Monat und Schüler / -in der fünf HPS

	Sonderschule inkl. Mittagsbetreuung	Integration
Balsthal	4'636	2'439
Breitenbach	5'412	2'956
Grenchen	4'577	3'788
Olten	5'509	3'020
Solothurn	5'275	3'791
Durchschnitt	5'205	2'962
Gemeindeanteil	2'000	1'000

3 Aktuelle Situation

3.1 Rechtliche Grundlagen

Für die Volksschule allgemein und die Sonderschule im Besonderen gelten im Kanton Solothurn die folgenden rechtlichen Grundlagen:⁹

- Die Solothurnische Verfassung (Art. 105) erklärt die Errichtung und Führung der Volksschule zur Aufgabe der Gemeinden, wobei der Kanton die Aufsicht über alle öffentlichen Schulen ausübt.
- Im Volksschulgesetz (§ 3) wird die Sonderpädagogik neben der Regelschule als Schulart der Volksschule definiert. Die Sonderpädagogik umfasst dabei die Sonderschulen und Schulheime sowie weitere pädagogische-therapeutische Angebote (§ 3^{ter}). Damit sind die Gemeinden alleine oder im Verbund mit anderen Gemeinden verpflichtet, die Sonderschulen zu führen.
- Grundsätzlich sind die Sonderschulen denselben Regelungen unterworfen, wie die Regelschule. Das Volksschulgesetz enthält aber spezielle Regelungen zu den Sonderschulen und Schulheimen, die deren Ziel, Angebot, Anspruch, Integration und Kostentragung regeln (§ 37 bis § 37^{quinquies}).¹⁰ Im Volksschulgesetz finden sich auch spezielle Bestimmungen zu den Anlagen (§ 14^{bis}).
- § 99 regelt den Vollzug der Sonderpädagogik. Der Regierungsrat regelt demzufolge das Angebot im Kanton Solothurn, die interkantonale Zusammenarbeit, die Anerkennung von Einrichtungen und die Verteilung der Kosten auf die verschiedenen Träger. Das DBK ist für das Verfahren zur Abklärung des Anspruchs auf heilpädagogische Massnahmen, die Organisation der Aufsicht, Steuerung und Finanzierung der Einrichtungen sowie ausser-schulische Betreuung, Transporte und Verpflegung der Schüler verantwortlich.

⁹ Im Anhang sind die speziell die Sonderpädagogik betreffenden gesetzlichen Bestimmungen detailliert aufgeführt.

¹⁰ Die Sonderpädagogik nach § 37 VSG ist klar zu trennen von der speziellen Förderung nach § 36 VSG. Die spezielle Förderung ist Teil der Regelschule.

Exkurs: Submissionsrechtliche Beurteilung der Vergabe der sonderpädagogischen Massnahmen

Die Leistungsaufträge an die privaten Sonderschulheime wurden durch die Dienststelle Logistik und Justiz der Staatskanzlei einer submissionsrechtlichen Beurteilung unterzogen. Das Gutachten kommt im Wesentlichen zum Schluss, dass sich die aktuelle Praxis der Ausgliederung der Verwaltungsaufgabe «Sonderpädagogik» an Private nicht auf ausreichende gesetzliche Grundlagen stützt. Der Vollzug im sonderpädagogischen Bereich ist mit § 99 Volksschulgesetz lediglich in einer Übergangsbestimmung geregelt. Im Gutachten wird empfohlen, möglichst rasch die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Dabei sei ein eigenes Gesetz für den sonderpädagogischen Bereich denkbar.

Bezogen auf die vorliegende Fragestellung bedeutet dies, dass im Bereich Sonderpädagogik ohnehin umfassende Gesetzgebungsarbeiten aufgenommen werden müssen. Das Gutachten bezieht sich zwar nur auf die Steuerung und Finanzierung der privaten Trägerschaften explizit. Im Falle einer Kantonalisierung ist aber selbstverständlich auch der Vollzug im Bereich HPS umfassend gesetzlich zu regeln. Ausserdem wäre die kantonale Zuständigkeit auch in der Verfassung zu verankern.

3.2 Heutige Aufgabenteilung im Bereich der HPS

Auf die folgenden Aspekte der heutigen Aufgabenteilung wird im Folgenden eingegangen:

- Kommunale Trägerschaft, Führung und Aufsicht generell
- Finanzierung der Sonderschule
- Anlagen im sonderpädagogischen Bereich
- Anstellung der Lehrpersonen und des Therapie- und Betriebspersonals
- Zuweisung

3.2.1 Trägerschaft, Führung und Aufsicht

Die Sonderschulen sind als Teil der Volksschule grundsätzlich in die üblichen Führungsstrukturen im Volksschulbereich gemäss Volksschulgesetz eingebunden. Das heisst, die Sonderschulleitung ist mit operativen Führungsfunktionen betraut, während dem Gemeinderat der jeweiligen Standortgemeinde die strategische Führung obliegt. Die Standortgemeinden sind die Träger der Sonderschulen. Der Kanton übt eine Aufsichtsfunktion aus.

Die Aufsichtsfunktion des Kantons hat umfassende Auswirkungen sowohl auf die strategische Führung sowie den operativen Schulbetrieb, was nachfolgende ausgewählte Beispiele verdeutlichen:

- Gemäss Volksschulgesetz handelt die kantonale Aufsichtsbehörde sogenannte fachliche Leistungsvereinbarungen mit den kommunal zuständigen Behörden aus, die unter anderem die zu erbringenden Leistungen und die damit verbundenen Mittel regeln sollen (§ 5^{bis} VSG).
- Der Regierungsrat gibt die Bildungspläne vor, auf deren Basis die Schulleiter die Stundenpläne erarbeiten, die wiederum der Genehmigung der kantonalen Aufsichtsbehörde unterliegen (§ 9 und §10 VSG).
- Für die Klassengrösse werden Richtzahlen vom Departement für Bildung und Kultur festgelegt (§ 12 VSG).
- Das Volksschulgesetz enthält weitere detaillierte Vorgaben zum Schulbetrieb wie bspw. den Umgang mit begründeten und nicht begründeten Versäumnissen (§ 22 und § 23 VSG).

Die genannten Beispiele der kantonalen Aufsicht auf die strategische und operative Führung einer Schule gelten für die Regel- und Sonderschule gleichermaßen. Die Anstellung der Lehrpersonen erfolgt, wie auch bei der Regelschule, durch die Trägergemeinden. Die Anstellungsbedingungen sind im kantonalen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) für das Staatspersonal vom 25. 10. 2004 geregelt. Das Therapie- und Betriebspersonal der HPS wird nach der Dienst- und Gehaltsordnung (DGO) der jeweiligen Standortgemeinde angestellt.

Dennoch gestaltet sich die Führung einer Sonderschule aus Gemeindesicht anders. Die Sonderschule ist eine "Sonder-Schule" und verlangt deswegen andere Kenntnisse zur strategischen Führung durch die kommunale Aufsichtsbehörde. Die Sonderschulen sind heute in den Standortgemeinden auf unterschiedliche Weise in die normalen Strukturen der Volksschule eingebunden und die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Sonderschulen ist unterschiedlich ausgeprägt.

Die Entscheidung darüber, ob ein Kind sonderpädagogische Massnahmen erhält, wird letztlich durch eine kantonale Behörde gefällt. Der beim AVK angesiedelte Schulpsychologische Dienst des Kantons schlägt in Absprache mit den örtlichen Schulen und den Eltern heilpädagogische Massnahmen vor, die vom AVK namens des DBK verfügt werden. Schliesslich gibt es für die Sonderschulen spezifische Vorschriften (vgl. Abschnitt 3.1 Rechtliche Grundlagen), welche die Einflussmöglichkeiten der kommunalen Führung weiter einschränken.

3.2.2 Finanzierung

Das Finanzierungssystem der Sonderpädagogik unterscheidet sich vom Finanzierungssystem der Regelschule:

Die Regelschule wird durch den Kanton mit einem Beitrag an die Lohnkosten der Lehrkräfte subventioniert. Die Gemeinden erhalten eine finanzkraftabhängige Abgeltung für die effektiven Lohnkosten, die im kantonalen Durchschnitt 43.75% der Lohnkosten für das Lehrpersonal ausmacht. Finanzschwache Gemeinden erhalten einen prozentual höheren Beitrag, fi-

nanzstarke Gemeinden einen tieferen Beitrag. Die übrigen Betriebskosten sowie Investitionskosten werden nicht abgegolten.

Bei den Sonderschulen ist die Finanzierung anders geregelt. Der Kanton übernimmt sämtliche Betriebskosten sowie die Amortisation der baulichen Investitionen der fünf HPS (sowie der Sonderschulheime und der Kosten von integriert geschulten Kindern mit sonderpädagogischem Bedarf). Die Sonderschulen werden mit pauschalen Abgeltungen des Kantons finanziert. Die Gemeinden beteiligen sich mit einem Schulgeld pro Schüler mit verfügbarem Sonderschulbedarf. Die Beteiligung erfolgt unabhängig von der Steuerkraft der Gemeinde sowie unabhängig davon, welche HPS die Leistungen erbringt. Das Schulgeld wird vom Regierungsrat festgelegt und beträgt derzeit 2'000 CHF pro Monat für in Sonderschulen unterrichtete Schüler und 1'000 CHF für Schüler, die integriert in der Regelschule unterrichtet werden (ISM). Der Finanzierung liegt damit ein Solidaritätsgedanke zugrunde: einerseits tragen die Gemeinden nur einen Teil der Kosten, andererseits sind die Kosten pro Schüler für alle Gemeinden gleich.

Dadurch unterscheidet sich die Finanzierung der Sonderschulen in zwei wesentlichen Punkten von der Finanzierung der Regelschule:

- Die generelle Finanzierungsverantwortung in der Sonderschule liegt beim Kanton und die Gemeinden beteiligen sich mit einem Schulgeld. Im Regelschulbereich ist es im Prinzip umgekehrt.
- Die Kosten eines Sonderschülers sind für die Gemeinden unabhängig von ihrer Finanzkraft. Im Regelschulbereich bestimmt die Finanzkraft einen wesentlichen Teil der effektiv zu tragenden Kosten. Dadurch sind Sonderschüler für finanzschwache Gemeinden verhältnismässig teurer.

3.2.3 Anlagen im sonderpädagogischen Bereich

Der Kanton überprüft die Zweckmässigkeit von Schulräumen und □Anlagen. Zu diesem Zweck sind dem AVK die Baupläne der für die schulische Verwendung vorgesehenen Anlagen zur Genehmigung zu unterbreiten. Bei den Sonderschulen müssen die Trägerschaften zusätzlich die Kostenvoranschläge vom AVK genehmigen lassen (§ 14^{bis} VSG).

Bei den Anlagen ergibt sich damit die folgende Situation: Das für die strategische Führung der Sonderschule verantwortliche kommunale Organ soll für die Schulentwicklung wichtige Vorhaben vorwärts treiben und diese von der kantonalen Aufsichtsbehörde nicht nur formal sondern auch hinsichtlich der Kostenfolgen absegnen lassen. Dabei wird die Schule zu einem grossen Teil von Schülern aus anderen Gemeinden besucht und die Standortgemeinde trägt keinerlei Kostenverantwortung.¹¹

¹¹ Eine ähnliche Situation besteht auch für das Lehrpersonal im sonderpädagogischen Bereich. Dieses wird zwar durch die Gemeinde angestellt. Die Besoldungskosten werden aber vollumfänglich vom Kanton getragen.

3.3 Gesprächsergebnisse betroffene Akteure

Im Rahmen der vorliegenden Studie fanden zwischen den Autoren und der Schulleitungen der Sonderschulen vor Ort Gespräche statt. Zudem wurden die verantwortlichen Schulbehörden sowie die Finanzverwalter der Standortgemeinden zu einer Gruppendiskussion eingeladen. Der Zweck dieser Gespräche lag im Wesentlichen darin, eine grobe Übersicht über die fünf HPS des Kantons und deren Einbettung in die jeweiligen (Schul-)Strukturen zu erhalten. Zudem sollten Hinweise aufgenommen werden, was sich die verschiedenen Akteure unter einer Kantonalisierung vorstellen bzw. welche Anpassungen am Sonderschulsystem im Kanton Solothurn als vordringlich betrachtet werden. Im Hinblick auf die Entwicklung von alternativen Lösungen wurde zudem ein Gespräch mit Andreas Brand, Leiter des Amtes für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen, geführt.

Sämtliche Gespräche orientierten sich an ausgewählten Leitfragen, wurden aber grundsätzlich offen geführt. Im Zentrum der Diskussionen lagen jeweils die Einschätzung der aktuellen Aufgabenteilung bzw. deren Auswirkungen auf den Schulbetrieb und die Schulentwicklung. Es wurde diskutiert, welche Vor- und Nachteile die beteiligten Akteure an der heutigen Regelung im Vergleich zu einer Kantonalisierung sehen. Ausserdem wurde versucht zu klären, was sich die Akteure konkret unter einer Kantonalisierung vorstellen.

Wiederholt wurde in den Gesprächen eine mögliche Kantonalisierung der Sonderschule damit begründet, dass den Gemeinden aufgrund der weitreichenden kantonalen Vorgaben nur sehr wenig Mitbestimmung im Bereich der Heilpädagogik bleibe. Dies ist auch eine wesentliche Begründung für den Auftrag Urs Wirth bzw. des Kantonsrats, die Sonderschulen zu kantonalisieren. Im Folgenden werden die weiteren für die vorliegende Fragestellung wichtigsten Rückmeldungen zusammengefasst:

3.3.1 Schulleitungen der HPS

Die Einstellung der Schulleitungen der HPS zu einer möglichen Kantonalisierung ist unterschiedlich. Während sich die Leiter der HPS Breitenbach, Grenchen¹² und Solothurn für eine Kantonalisierung aussprechen, sind die Leiter der HPS Balsthal und Olten eher gegen einen solchen Schritt bzw. sehen damit auch wesentliche Nachteile und Unsicherheiten verbunden. Bei den beiden letztgenannten HPS scheint die Zusammenarbeit mit der Standortgemeinde vergleichsweise besonders gut zu funktionieren.

Die Leitungen der HPS haben von Doppelspurigkeiten bzw. Unklarheiten in den Führungsstrukturen berichtet. Dies betrifft mehrere Dimensionen:

- Strategische Führung / Aufsicht: Die HPS sind zwar formal in die kommunalen Schulführungsstrukturen eingebunden. In der Realität sind sie unterschiedlich stark in diese integriert, teilweise seien sie eher Fremdkörper. Dies führt dazu, dass den Sonderschulen von Seiten der Gemeinden relativ viel Spielraum gewährt wird, zumal sie für die Standortge-

¹² Der Schulleiter Urs Wirth hat den Auftrag zur Kantonalisierung ursprünglich in den Kantonsrat eingebracht.

meinden nicht budgetrelevant sind. Einerseits schätzen die Sonderschulen diese Freiheiten, andererseits stelle sich aber die Frage nach einer effektiven Aufsicht. Diese könne nur vom Kanton erbracht werden. Damit könnten auch die Zuständigkeiten klarer gemacht werden.

Zudem ist gerade für die Sonderschulen eine übergeordnete Planung bedeutend, damit bspw. auch die Schnittstelle zu den beruflichen Massnahmen der IV optimal ausgestaltet werden kann.

- Budgetprozesse: Als Träger der Sonderschulen übernehmen die Standortgemeinden die verwaltungstechnischen Aufgaben wie das Rechnungswesen weitgehend. Letztlich ist aber der Kanton die finanzierende Instanz und die Gemeindeverwaltung aus finanzieller Sicht ein Durchlaufposten. Für die Sonderschulen und die Gemeinden ist in budgetrelevanten Fragen immer das AVK Ansprechpartner.

Aus Sicht der Sonderschulen kann das insbesondere bei grösseren Investitionsprojekten wie z.B. Bauvorhaben erschwerend wirken. Denn neben dem Kanton müssen so auch immer die kommunalen Behörden bzw. bei Bauprojekten gar die Einwohner zustimmen. Dieser Aspekt wurde als störend empfunden. Angesichts der Entscheidungsstruktur bei Anlagen im sonderpädagogischen Bereich hängt die Sonderschulentwicklung an den einzelnen Standorten stark von den Interessen örtlicher Akteure ab und weniger von einer übergeordneten Planung. Es kommt hinzu, dass aufgrund der von den Gemeinden zu leistenden Vorfinanzierung Entwicklungsprojekte auch von der Zustimmung der lokalen Bevölkerung abhängig sind, obwohl diese keine Mehrkosten trägt.

3.3.2 Schulbehörden / -direktionen der Trägergemeinden

Die Vertreter der Trägergemeinden aus dem Volksschulbereich sprechen sich ebenfalls mehrheitlich für eine Kantonalisierung aus:

- Die Sonderschulen seien tatsächlich als Sonderfall zu verstehen. In die normalen Führungsstrukturen seien sie nur schwierig zu integrieren und die kommunale Aufsicht sei damit beschränkt. Der Kanton könne die Aufsichtsfunktion wesentlich besser ausfüllen.
- Es stelle sich aus einer Gemeindesicht generell die Frage, wieso die Standortgemeinde die Aufsicht über eine Schule ausüben soll, die eine regionale Aufgabe erfüllt. Ausserdem könne die Gemeindeaufsicht nicht garantieren, dass im Bereich der Sonderpädagogik kantonsweit ein vergleichbares Angebot bestehe.
- Die Gemeinden sehen sich im Bereich der Sonderschulen in der Rolle wieder, nur juristisch Träger der HPS zu sein. Ihre Rolle über die reine Trägerschaft hinaus ist ihnen unklar.
- Hingegen sei darauf zu achten, dass die Schnittstellen zwischen den Sonderschulen und der Regelschule durch eine zukünftige Lösung nicht unnötig verkompliziert würden.

3.3.3 Finanzverwalter der Trägergemeinden

Die Finanzverwalter sprechen sich für eine Kantonalisierung der Sonderschulen aus. Aus ihrer Sicht sind die folgenden Aspekte bedeutsam:

- Obwohl die Sonderschulen vollständig durch den Kanton finanziert werden bzw. den Standortgemeinden keine finanziellen Nachteile erwachsen, sind die Sonderschulen immer wieder Thema in kommunalen Budgetdebatten. Sie tauchen in den Gemeindebudgets auf der Ausgabenseite auf, obwohl de facto keine Mehrkosten entstehen. Zudem haben die Gemeinden eigentlich keinen Einfluss auf die Budgets der Sonderschulen
- Wie bereits erwähnt, kann die Vorfinanzierung von Investitionsprojekten problematisch sein und an Abstimmungen scheitern, obwohl die Standortgemeinden keine finanziellen Auswirkungen tragen.
- In kleineren Gemeinden können die Kantonsbeiträge an die Verwaltungskosten der HPS¹³ eine willkommene Unterstützung für eine Teilfinanzierung einer Stelle in der Verwaltung sein.

3.4 Beurteilung der heutigen Aufgabenteilung

3.4.1 Beurteilungskriterien für Aufgabenteilung und Finanzierung

Für die Beurteilung der aktuellen Aufgabenteilung und Finanzierung im Bereich der Sonderschulen sowie möglicher Alternativen (vgl. Kapitel 4) werden die in der folgenden Abbildung aufgeführten Kriterien verwendet. Für die Beurteilung wird jeweils davon ausgegangen, die Alternative sei umgesetzt. Der Umsetzungsprozess an sich wird nicht in die Beurteilung miteinbezogen. Sofern der Umsetzungsprozess jedoch bereits absehbar mit grösseren Schwierigkeiten verbunden ist, wird dies erläutert (vgl. auch Abschnitt 5.3 Herausforderungen im Übergangsprozess).

¹³ Der Kantonsbeitrag an die Gemeinden die Overheadkosten, die ihnen im Rahmen von administrativen Tätigkeiten zugunsten der HPS anfallen, werden mit 5% der Betriebskosten pauschal verrechnet.

Abbildung 3-1: Beurteilungskriterien für Aufgabenteilung und Finanzierung der HPS

Kriterium	Fragestellungen
Grundsätze der Aufgabenteilung	
Fiskalische Äquivalenz	Besteht bzgl. HPS ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Aufgabenteilung, Entscheidungsverantwortung und Finanzierung?
Accountability / Transparenz	Sind die Verantwortlichkeiten in Bezug auf die HPS klar geregelt? Besteht Transparenz bzgl. Führungsstrukturen und Finanzierung der HPS?
Subsidiarität	Können die Aufgaben durch die verantwortliche Stellen zweckmässig erfüllt werden?
Anforderungen an Führung, Finanzierung und Organisation der HPS	
Sicherheit der Finanzierung	Wird durch die Finanzierung die Aufgabenerfüllung langfristig gesichert? Besteht Planungssicherheit bzgl. der anfallenden Kosten?
Steuerbarkeit und Flexibilität	Lässt sich das Angebot bedarfsgerecht steuern? Kann auf sich verändernde Anforderungen und Kostenentwicklungen reagiert werden?
Vollzugstauglichkeit und Vollzugaufwand	Eignen sich die Vollzugsstrukturen für die Erfüllung der Aufgaben im Bereich der Sonderschulen mit einem möglichst geringen Aufwand?
Vermeidung von Fehlanreizen	Setzt die Finanzierung Anreize für den sparsamen Umgang mit Ressourcen? Wird eine effiziente Organisation der HPS unterstützt? Gibt es Anreize für zu viel oder zu wenig Sonderschulung?
Vereinbarkeit mit der aktuellen Gesetzgebung	Sind Anpassungen an der aktuellen Gesetzgebung notwendig? Auf welcher Normstufe: Verfassung, Gesetz, Verordnung?
Umsetzung des geäußerten politischen Willens	Entspricht die vorgeschlagene Variante dem Willen des Gesetzgebers?

Die Grundsätze der **Aufgabenteilung** zwischen verschiedenen Staatsebenen werden nachfolgend kurz erläutert:¹⁴

- **Fiskalische Äquivalenz:** Gemäss diesem Konzept ist für die effiziente Aufgabenerfüllung eine möglichst grosse Übereinstimmung zwischen den Entscheidungsträgern, den Finanzierungsverantwortlichen und den Nutzniessern anzustreben. Es geht hier also darum, dass "wer profitiert, bezahlt", "wer zahlt, befiehlt", und "wer bestellt, zahlt".
- **Accountability** (klare Verantwortlichkeiten): Gemäss diesem Prinzip sollen Aufgaben klar bestimmten institutionellen Strukturen zugeordnet sein. Über die Aufgaben und deren Finanzierung soll zudem in transparenten Entscheidungsprozessen entschieden werden. Schliesslich sollten diese Entscheidungsprozesse ins System der demokratischen Verantwortlichkeit (Legitimationskette) eingebunden sein.

¹⁴ Vgl. Ecoplan, Arn, Strecker (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen, S. 7.

- **Subsidiarität:** Ist die Frage, ob eine Aufgabe im zweckmässigen Raum und von der richtigen institutionellen Struktur wahrgenommen wird. Zur Subsidiarität ist auch der in der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) verankerte Grundsatz zu zählen, wonach die übergeordnete Staatsebene jeweils die strategische Stossrichtung vorgeben kann, hingegen die operative Umsetzung der untergeordneten Ebene überlassen werden soll.¹⁵

3.4.2 Beurteilung der heutigen Aufgabenteilung und Finanzierung der HPS

Auf Basis der vorherigen Ausführungen fällt die Beurteilung der heutigen Situation wie folgt aus (vgl. Abbildung 3-2):

Die **Grundsätze der Aufgabenteilung** können in der heutigen Situation nicht eingehalten werden:

- Die Träger der Heilpädagogischen Sonderschulen, die Standortgemeinden, sind nicht Finanzierungsverantwortliche für die HPS, sondern der Kanton. In einer Finanzperspektive sind die Standortgemeinden Durchlaufposten, die effektive Entscheidungskompetenz liegt beim Kanton.
- Damit zusammenhängend sind auch Einschränkungen hinsichtlich Accountability und Transparenz anzubringen. Einerseits sind die Verantwortlichkeiten nicht klar. Durch die formale Aufsicht durch die Gemeinden und die faktische Steuerung durch den Kanton entsteht eine Situation, in der keine der beiden Ebenen die volle Führungsverantwortung übernimmt. Andererseits wird durch die indirekte Finanzierung die Nachvollziehbarkeit der Finanzierungsströme eingeschränkt. Obwohl die HPS letztlich durch den Kanton finanziert werden, tauchen die detaillierten Kosten als Spezialfinanzierungen mit Saldo Null in den Gemeinderechnungen auf.
- Schliesslich sind die kantonalen Vorgaben im Bereich der Sonderpädagogik weitreichender als in der Regelschule. Dies hängt neben der Finanzierung damit zusammen, dass der Kanton für die Angebotsplanung zuständig ist. Die Sonderpädagogik verlangt eine übergeordnete kantonale Planung, für spezielle Angebote sogar eine interkantonale Angebotsplanung. Aus Sicht der Subsidiarität sind die Sonderschulen damit auch nicht auf der kommunalen Ebene anzusiedeln.

¹⁵ Vgl. auch die Ausführungen zum Subsidiaritätsprinzip in Bundesrat (2001), Botschaft zur NFA, S. 2306.

Abbildung 3-2: Beurteilung der heutigen Aufgabenteilung und Finanzierung der HPS

Kriterium	Bemerkungen	Bewertung
Grundsätze der Aufgabenteilung		
Fiskalische Äquivalenz	<input type="checkbox"/> Keine Übereinstimmung von Entscheidungsträgern (Standortgemeinden) und Finanzierungsverantwortlichen (Kanton)	-
Accountability / Transparenz	<input type="checkbox"/> Verantwortlichkeiten sind unklar <input type="checkbox"/> Finanzierung durch indirekten Mechanismus nicht transparent	-
Subsidiarität	<input type="checkbox"/> Gemeinden führen Schulen mit regionalem / kantonalem Charakter	-
Anforderungen an Führung, Finanzierung und Organisation der HPS		
Sicherheit der Finanzierung	<input type="checkbox"/> Finanzierung der HPS durch kantonale Mittel <input type="checkbox"/> Gemeinden finanzieren nur über Schulgeld	+
Steuerbarkeit und Flexibilität	<input type="checkbox"/> Indirekte Steuerung über Kanton <input type="checkbox"/> Bei grösseren Investitionsprojekten schwierige Entscheidungsprozesse	-
Vollzugstauglichkeit und Vollzugsaufwand	<input type="checkbox"/> Sonderschulen verursachen vermeidbaren Administrationsaufwand bei den Gemeinden; Doppelspurigkeiten <input type="checkbox"/> Sonderschulen tauchen in den Finanzrechnungen der Sitzgemeinden als grosse Positionen auf, was immer wieder zu Fragen führt	-
Vermeidung von Fehlanreizen	<input type="checkbox"/> Zuweisung erfolgt durch den Kanton <input type="checkbox"/> Kostenkontrolle liegt beim Kanton	+
Vereinbarkeit mit der aktuellen Gesetzgebung	<input type="checkbox"/> Anpassungen auf Gesetzesstufe notwendig ¹⁶	+
Umsetzung des politischen Willens	<input type="checkbox"/> Kantonsrat hat sich für eine Kantonalisierung und gegen den Status Quo ausgesprochen	-

Legende: + = Kriterium erfüllt; ~ = keine klare Aussage möglich; - = Kriterium nicht erfüllt.

Hinsichtlich der Anforderungen an Führung, Finanzierung und Organisation der HPS bringen wir folgende Überlegungen an:

- Positiv an der aktuellen Situation sind die Sicherheit der Finanzierung sowie die Vermeidung von Fehlanreizen zu erwähnen. Durch die Finanzierungsverantwortung des Kantons und die vollständige Abgeltung der Standortgemeinden sind die Sonderschulen den kommunalen Budgetprozessen weitgehend entzogen. Zudem liegt die Kostenkontrolle beim Kanton, der dadurch die Übersicht über die Kosten aller fünf HPS verfügt. Schliesslich erfolgt die Zuweisung von sonderpädagogischen Massnahmen auf Basis von Abklä-

¹⁶ Aufgrund des Gutachtens Fürst bzgl. der submissionsrechtlichen Beurteilung der Vergabe der sonderpädagogischen Leistungen ist allerdings davon auszugehen, dass auch im Status quo der Vollzug der Sonderpädagogik neu geregelt werden muss (vgl. dazu den Exkurs im Abschnitt 3.1).

rungen des kantonalen Schulpsychologischen Dienstes (SPD) durch das AVK namens DBK. Dies ist ein wichtiges Element: Da in der Sonderpädagogik ein anderes Finanzierungssystem als bei der Regelschule zur Anwendung kommt, würden sonst womöglich finanzielle und nicht fachliche Überlegungen den Entscheid über sonderpädagogische Massnahmen beeinflussen.

- Hingegen ist durch die indirekte Finanzierung und die Trägerschaft bei den Gemeinden die Steuerbarkeit und Flexibilität des Angebots eingeschränkt. Illustriert wird dies insbesondere im Falle von grösseren Investitionsprojekten. Da diese durch die Standortgemeinden vorfinanziert werden (ohne Mehrkosten für die Gemeinden), durchlaufen sie auch die diesbezüglichen kommunalen Entscheidungsprozesse und die Realisierung wird erschwert. Zudem hat die aktuelle Lösung gewisse Defizite bezüglich Vollzugstauglichkeit und aufwand. Insbesondere gibt es Doppelspurigkeiten und Verwaltungsaufwand bei den Gemeinden.

4 Alternativen für den Umgang mit den HPS

Der Auftrag des Kantonsrats sieht zwar eine Kantonalisierung der fünf HPS vor. Grundsätzlich sind für den Umgang mit den Sonderschulen aber die folgenden Alternativen denkbar:

- Kommunalisierung (analog übrige Volksschule)
- Regionalisierung (analog Kreisschulen und Oberstufenzentren)
- Privatisierung (analog der sieben Sonderschulheime)
- Kantonalisierung (analog Mittelschulen, Berufsbildungszentren, höhere Gewerbeschulen, Fachhochschulen).

Die Grundidee dieser Alternativen liegt darin, dass die Führung der Sonderschulen prinzipiell auf kommunaler, regionaler oder auch kantonaler Ebene oder aber auch durch Private erfolgen kann. Die Varianten Kommunalisierung und Regionalisierung verkörpern die durch den Regierungsrat vorgeschlagenen Alternativen des Leitgemeindemodells bzw. der Zweckverbände als Träger der HPS (vgl. RRB Nr. 2009/946 vom 26. Mai. 2009). Privatisierung und Kantonalisierung hingegen entlasten die Gemeinden von den Aufgaben der Trägerschaft. In den kommenden Abschnitten werden diese Alternativen kurz beschrieben und grob aufgezeigt, welche Fragen sich bei einer Umsetzung ergeben würden. Auf Basis dieser Kurzbeschreibungen erfolgt eine vergleichende Beurteilung der Alternativen. Anschliessend werden in Kapitel 5 konkrete Umsetzungsvarianten entwickelt.

Wie bereits in Abschnitt 1.3. erwähnt, stehen Anpassungen bei den privat geführten Sonderschulheimen hier nicht zur Diskussion.

4.1 Kommunalisierung (Leitgemeindemodell)

4.1.1 Beschreibung der Alternative Kommunalisierung

Bei dieser Alternative liegt die Grundidee darin, den Standortgemeinden einen grösseren Einfluss auf die Sonderschulen zu ermöglichen. Die fünf Sonderschulen werden bzgl. der Finanzierung als normaler Teil der Volksschule betrachtet. Die spezifisch die Sonderschulen betreffenden Regelungen bleiben zwar erhalten, die § 14 (Anlagen im sonderpädagogischen Bereich) und 37^{quinquies} (Kosten) werden aber gestrichen. Die Zuweisung von sonderpädagogischen Massnahmen erfolgt weiterhin durch den Kanton. Der Kanton beteiligt sich, wie im übrigen Volksschulbereich, mit einem Beitrag an den Lehrerlohnkosten oder einer Schülerpauschale. Weil letztlich die Gemeinden für einen grossen Anteil der Kosten der Sonderschulen aufkommen, überlässt ihnen der Kanton mehr Freiheiten bei der Organisation.

Die Anpassung des Finanzierungsmechanismus bedeutet eine vollständige Neuorientierung der Sonderschulfinanzierung. Entsprechend wirft diese eine Reihe von Fragen auf, die bei einer Umsetzung zu klären wären:

- Wie soll das Risiko der Kostendynamik verteilt werden? Im heutigen Finanzierungssystem trägt der Kanton die Kostendynamik alleine. Sofern das von den Gemeinden zu entrichtende Schulgeld nicht angepasst und die Anzahl Schüler konstant bleibt, gehen sämtliche Kostensteigerungen zu Lasten des Kantons. Bei der skizzierten «Kommunalisierung» trägt der Kanton nur einen Teil des Kostenwachstums.
- Wie hoch soll der Kantonsanteil ausfallen? Im heutigen System ist wohl das Schulgeld definiert, nicht aber eine anteilmässige Verteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden. Bei einer Kantonalisierung müsste entweder der Kantonsanteil an den verrechenbaren Kosten bzw. die Höhe der Schülerpauschale bestimmt werden.
- Wie sollen die Kosten zwischen den Gemeinden verteilt werden? Heute tragen die Gemeinden mit einem Schulgeld pro Kind zur Sonderschulfinanzierung bei. Wenn aber die Standortgemeinde die Schule finanziert, müsste die Abgeltung durch die Wohnsitzgemeinden geregelt werden. Wahrscheinlich wäre eine Verrechnung der Vollkosten. Damit würden auch die Kosten pro Schüler für die Gemeinden je nach Region unterschiedlich hoch ausfallen.
- Wie kann ein genügend grosses Sonderschulangebot garantiert werden? Bei einer Kommunalisierung der Sonderschulen ist zu beachten, dass damit das Angebot an Plätzen im sonderpädagogischen Bereich stärker durch die Gemeinden bestimmt wird. Damit unterliegt dieser Bereich mehr als bisher Kostenüberlegungen der Standortgemeinden. Demgegenüber steht der Oberführungsanspruch des Regierungsrats gemäss §99 des Volksschulgesetzes, der demnach das Sonderschulangebot im Kanton regelt.
- Wie sieht die Kostenverteilung bei den privaten Sonderschulheimen aus? Bei der skizzierten Kommunalisierung der Sonderschulen ist gleichzeitig auf das Finanzierungssystem als Ganzes zu achten.

4.1.2 Bewertung der Alternative «Kommunalisierung»

Die Bewertung der Alternative «Kommunalisierung» ist in der Abbildung 4-1 dargestellt. Folgende Punkte sind speziell zu erwähnen:

Die Alternative «Kommunalisierung» bringt gegenüber der aktuellen Situation keine wesentlichen Verbesserungen. Im Gegenteil, der Klärung der Verantwortlichkeiten stehen gewichtige Nachteile gegenüber. Die Sicherheit der Finanzierung dürfte abnehmen, da die Finanzierung in erster Linie unter den Gemeinden geregelt wird. Damit werden die Ausgaben für die Sonderschulen verstärkt Gegenstand von kommunalen Budgetdebatten. Zudem wird das Abrechnungssystem verkompliziert. Die übergeordnete Steuerung im sonderpädagogischen Bereich wird weiter erschwert, weil effektiv Kompetenzen an die Gemeinden abgegeben werden. Damit besteht die Möglichkeit, dass das öffentliche Sonderschulangebot unabhängig

von der kantonalen Planung angepasst wird. Auch hinsichtlich der fiskalischen Äquivalenz bringt eine Verschiebung der Aufgabe zu den Gemeinden keine Verbesserung. Entscheidungsverantwortung und Finanzierung liegen nach wie vor nicht am gleichen Ort. Das Subsidiaritätsprinzip wird ebenfalls nicht eingehalten. Die Standortgemeinden erbringen eine Leistung, die regionale, kantonale oder gar interkantonale Bedeutung hat.

Abbildung 4-1: Beurteilung der Alternative Kommunalisierung

Kriterium	Bemerkungen	Bewertung
Grundsätze der Aufgabenteilung		
Fiskalische Äquivalenz	<input type="checkbox"/> Wohnsitzgemeinden tragen die Kosten, entschieden wird in der Standortgemeinde	-
Accountability / Transparenz	<input type="checkbox"/> Die Standortgemeinden sind verantwortlich <input type="checkbox"/> Mitfinanzierung vieler Gemeinden	~
Subsidiarität	<input type="checkbox"/> Gemeinden führen Schulen mit regionalem Charakter	-
Anforderungen an Führung, Finanzierung und Organisation der HPS		
Sicherheit der Finanzierung	<input type="checkbox"/> Finanzierung in erster Linie durch Gemeinden; mit Abrechnungen zwischen den Gemeinden <input type="checkbox"/> Nur Mitfinanzierung des Kantons	-
Steuerbarkeit und Flexibilität	<input type="checkbox"/> Indirekte Steuerung über Kanton (Zuweisung) <input type="checkbox"/> Aber: Gemeinden werden möglicherweise Sonder- schulangebot nicht aufrechterhalten	-
Vollzugstauglichkeit und Vollzugaufwand	<input type="checkbox"/> Abrechnungssystem zwischen den Gemeinden und mit dem Kanton wird komplizierter (analog Volksschule)	-
Vermeidung von Fehlanreizen	<input type="checkbox"/> Zuweisung erfolgt durch den Kanton <input type="checkbox"/> Möglicherweise Reduktion des öffentlichen Angebots wegen hoher Belastung der Standortgemeinden <input type="checkbox"/> Möglicherweise ungewollte Anreize im Vergleich zwischen öffentlichen HPS und privaten Sonderschulheimen	~
Vereinbarkeit mit der aktuellen Gesetzgebung	<input type="checkbox"/> Anpassungen auf Gesetzesstufe notwendig ¹⁷	+
Umsetzung des politischen Willens	<input type="checkbox"/> Kommunale Lösung entspricht nicht dem geäusserten Willen des Kantonsrates	-

Legende: + = Kriterium erfüllt; ~ = keine klare Aussage möglich; - = Kriterium nicht erfüllt.

¹⁷ Aufgrund des Gutachtens Fürst ist davon auszugehen, dass der Vollzug der Sonderpädagogik in jedem Fall neu geregelt werden muss (vgl. dazu den Exkurs im Abschnitt 3.1).

4.2 Regionalisierung (Zweckverbände)

4.2.1 Beschreibung der Alternative Regionalisierung

Diese Alternative fusst auf der Grundidee, dass eine Schule mit regionaler Bedeutung auch von einer regionalen Trägerschaft zu führen ist. Ähnlich wie bei der Alternative 'Kommunalisierung' wird mehr Verantwortung auf die (inter-)kommunale Ebene verschoben, in dem die Finanzierungsverantwortung wie im übrigen Volksschulbereich primär bei den Gemeinden liegt. Der Kanton würde sich wie bei der Alternative 'Kommunalisierung' entweder mit einem Anteil an den verrechenbaren Kosten oder einer Schülerpauschale an den Kosten der Sonderschulen beteiligen. Analog zu den Kreisschulen und Oberstufenzentren soll die Trägerschaft der Sonderschulen bei speziell dafür vorgesehenen Zweckverbänden liegen.

Prinzipiell stellen sich bei der Umsetzung ähnliche Fragen wie bei der Alternative 'Kommunalisierung'. Mit den Zweckverbänden liegt allerdings bereits eine etablierte Form der Zusammenarbeit und Kostenverteilung zwischen den beteiligten Gemeinden vor. Eine wesentliche Frage liegt aber darin, wie die Perimeter für die regionalen Trägerschaften festgelegt werden und ob die Mitgliedschaft in den Zweckverbänden auf Freiwilligkeit basiert oder Pflicht ist. Die Besitzverhältnisse bei den Anlagen im sonderpädagogischen Bereich blieben voraussichtlich die gleichen wie heute.

4.2.2 Bewertung der Alternative 'Regionalisierung'

Die Bewertung der Alternative 'Regionalisierung' in der Abbildung 4-2 zeigt, dass die Regionalisierung zwar hinsichtlich der Grundsätze der Aufgabenteilung gegenüber der heutigen Situation Verbesserungen erzielt. Im Bereich der Anforderungen an Führung, Finanzierung und Organisation der HPS entstehen aber ähnliche Nachteile wie bei der Alternative 'Kommunalisierung' (vgl. oben).

Diese Alternative schneidet vor allem 'theoretisch' gut ab: Wenn man der Argumentation folgt, die fünf HPS seien vor allem regionale Schulen, dann wird durch eine Regionalisierung das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und der Subsidiarität gut erfüllt: Die Kreise der Entscheider, Finanzierer und Nutzer stimmen weitgehend überein und die Aufgabe ist auf der 'richtigen' Ebene angesiedelt. Bei einer zweckmässigen Ausgestaltung der Zweckverbände sind grundsätzlich auch Verantwortlichkeiten klar geregelt und die Finanzierung transparent. Bei der zweckmässigen praktischen Umsetzung liegt aber auch der Knackpunkt dieser 'Alternative'. Das Konstrukt eines Zweckverbands ist eine anspruchsvolle Art der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden. Gemeinsame Entscheidungen von grösseren Investitionsprojekten müssen breit abgestützt sein. Die Steuerbarkeit und Flexibilität des öffentlichen Sonderschulangebots wird damit eingeschränkt. Ausserdem wird die kantonale Steuerung durch die geringere Einflussnahme ebenfalls erschwert.

Abbildung 4-2: Beurteilung der Alternative Regionalisierung

Kriterium	Bemerkungen	Bewertung
Grundsätze der Aufgabenteilung		
Fiskalische Äquivalenz	<input type="checkbox"/> Kreis der Entscheider, Finanzierer und Nutzer stimmt weitgehend überein	+
Accountability / Transparenz	<input type="checkbox"/> Klare Verantwortlichkeiten <input type="checkbox"/> Grundsätzlich transparente Finanzierung	+
Subsidiarität	<input type="checkbox"/> Schulen mit regionalem Charakter werden von regionalen Trägern geführt	+
Anforderungen an Führung, Finanzierung und Organisation der HPS		
Sicherheit der Finanzierung	<input type="checkbox"/> Finanzierung in erster Linie durch Gemeinden <input type="checkbox"/> Nur Mitfinanzierung des Kantons	-
Steuerbarkeit und Flexibilität	<input type="checkbox"/> Indirekte Steuerung über Kanton (Zuweisung) <input type="checkbox"/> Aber: Gemeinden werden möglicherweise Sonderschulangebot nicht aufrechterhalten	-
Vollzugstauglichkeit und Vollzugaufwand	<input type="checkbox"/> Abhängig von der Ausgestaltung der Kantonsbeiträge	~
Vermeidung von Fehlanreizen	<input type="checkbox"/> Zuweisung erfolgt durch den Kanton <input type="checkbox"/> Möglicherweise Reduktion des öffentlichen Angebots wegen hoher Belastung der Standortgemeinden <input type="checkbox"/> Möglicherweise ungewollte Anreize im Vergleich zwischen öffentlichen HPS und privaten Sonderschulheimen	~
Vereinbarkeit mit der aktuellen Gesetzgebung	<input type="checkbox"/> Anpassungen auf Gesetzesstufe notwendig ¹⁸	+
Umsetzung des politischen Willens	<input type="checkbox"/> Entspricht nicht dem geäusserten politischen Willen, ist aber möglicherweise als Lösung denkbar	~

Legende: + = Kriterium erfüllt; ~ = keine klare Aussage möglich; - = Kriterium nicht erfüllt.

¹⁸ Aufgrund des Gutachtens Fürst ist davon auszugehen, dass der Vollzug der Sonderpädagogik in jedem Fall neu geregelt werden muss (vgl. dazu den Exkurs im Abschnitt 3.1).

4.3 Privatisierung

4.3.1 Beschreibung der Alternative Privatisierung

Für eine Privatisierung sind grundsätzlich zwei Optionen denkbar:

- Entweder können die fünf HPS nach dem Vorbild der sieben privaten Sonderschulheime privatisiert und mit einem Leistungsauftrag durch den Kanton gesteuert werden. Damit würden alle Einrichtungen der Sonderpädagogik nach dem gleichen System geführt.
- Oder es erfolgt eine Übertragung in eine private Trägerschaft nach dem Vorbild der Höheren Fachschulen Technik Grenchen und Biel. Diese Schulen werden in der Höhere Fachschule Technik Mittelland AG zusammengeführt.

Entgegen dem kantonsrätlichen Auftrag werden die Sonderschulen mit der Alternative Privatisierung nicht zu kantonalen Schulen (wie bspw. die Berufsbildungszentren und die Mittelschulen). Die HPS werden zu privatrechtliche Institutionen, die mit einem Leistungsauftrag an die Vorgaben des Kantons gebunden werden. Eine zentrale Forderung des Auftrags, nämlich die Entlastung der Standortgemeinden von der Trägerschaft, wird damit aber erfüllt. Die Standortgemeinden können so von ihren administrativen und Führungsaufgaben entlastet werden. Das Finanzierungssystem wird ansonsten gegenüber heute nicht verändert.

In dieser Alternative stellen sich insbesondere die folgenden Fragen:

- Welche Rechtsform sollen die Sonderschulen annehmen? Prinzipiell steht für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe eine Fülle von möglichen Rechtsformen zur Verfügung.¹⁹ Hier stehen in erster Linie die Rechtsformen der Stiftung und des Vereins oder aber der Aktiengesellschaft im Vordergrund. Die heutigen öffentlichen Sonderschulen müssten in die privatrechtliche Form überführt werden, was selbstverständlich ebenfalls mit einer Reihe von Fragen verbunden ist (vgl. folgende Punkte). Sowohl bei Stiftung, Verein und AG müssten die genaue Ausgestaltung (mittels Stiftungsurkunde bzw. Statuten) sowie die Zusammensetzung der Organe (Stiftungsrat, Vorstand, Verwaltungsrat) bestimmt werden. Als Vorbilder könnten bspw. die bereits privat geführten Sonderschulheime des Kantons Solothurn oder die HFTM-AG dienen.
- Wie kann der Kanton die Steuerung der Sonderschulen garantieren? In einer privatrechtlichen Form kann der Kanton über eine Vertretung in den entsprechenden Führungsorganen Einfluss nehmen. Dies ist heute bei den privaten Sonderschulheimen nicht der Fall. Die Steuerung der Institutionen erfolgt in dieser Alternative vornehmlich über Leistungsaufträge, die mit der jeweiligen Trägerschaft abgeschlossen werden, wie dies bereits heu-

¹⁹ Gemäss einem Gutachten des AVK zu möglichen Trägerschaftsformen für die HPS ist für eine Kantonalisierung insbesondere die Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt geeignet. Prinzipiell denkbar als Rechtsform sind aber auch die öffentlich-rechtliche Stiftung, die Stiftung und der Verein. In diesem Gutachten werden die beiden Stiftungsvarianten deshalb als eher ungeeignet eingestuft, weil Stiftungen vor allem dem Zweck dienen, Stiftungsvermögen an Destinatäre zu verteilen. Bei der privatrechtlichen Stiftung wird dazu die Steuerungsfähigkeit des Kantons in Frage gestellt. Der Verein sei ungeeignet, weil die Bewohner ja keine Vereinsmitglieder seien.

- te mit den privaten Sonderschulheimen erfolgt. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie mit allfälligen Überschüssen bzw. Defizitergebnissen umzugehen ist.
- Was geschieht mit den Anlagen des sonderpädagogischen Bereichs? Hier bestehen grundsätzlich zwei Varianten:
 - Entweder gehen die Anlagen mit einer entsprechenden Entschädigung der Eigentümer (mit Ausnahme von Breitenbach und Balsthal sind dies die Standortgemeinden) an den privaten Träger über. In diesem Fall sind die Übernahmepreise auszuhandeln; wobei die Regeln zur Preisbestimmung festzulegen sind (Bestimmung des Liegenschaftswerts, Berücksichtigung der IV-Investitionsbeiträge etc.).
 - Oder die Anlagen verbleiben bei den Gemeinden (bzw. dem Kanton) und die privaten Träger mieten sich ein. Hier sind die Mietpreise zu verhandeln. Bei dieser Lösung ist zudem zu beachten, dass die Gebäude einem Akteur gehören, der nicht direkt in die Führung der Sonderschulen eingebunden ist. Bereits heute bekunden einzelne Sonderschulen Mühe, notwendige Bauprojekte realisieren zu können. Bei einer Mietlösung ist nicht zu erwarten, dass sich die Situation zumindest bei den bestehenden Anlagen verbessert.
 - Was geschieht mit dem Lehrpersonal und dem übrigen Personal? Das Lehr- und übrige Personal sind heute Angestellte der Gemeinden, das Lehrpersonal ist dem kantonalen GAV für Staatsangestellte unterstellt. Bei einer Privatisierung würde neu eine private Trägerschaft zur Anstellungsbehörde. Damit müssen Überlegungen getroffen werden, wie mit einer Schlechterstellung (oder Besserstellung) des Personals umgegangen wird. Zudem sind allfällige Über-/Unterdeckungen der Pensionskassen zu berücksichtigen.

4.3.2 Bewertung der Alternative □ Privatisierung □

Die Alternative □ Privatisierung □ ist insbesondere deshalb interessant, weil mit dieser Alternative über Leistungsaufträge die gleiche Steuerung für alle Sonderschulen und Sonderschulheime erfolgt. Zudem können interessierte Kreise in die Führung der HPS integriert werden. Die Beurteilung fällt wie folgt aus (vgl. Abbildung 4-3): Grundsätzlich stellt sich bei einer Privatisierung die Frage, inwiefern der Kanton eine Staatsaufgabe vollständig durch private Akteure erbringen lassen will. Es ist zwar davon auszugehen, dass der Kanton einerseits durch Leistungsaufträge und andererseits auch durch Einsitz in die strategischen Führungsorgane Einfluss nimmt und Verantwortlichkeiten klar geregelt werden. Dennoch wird durch eine Privatisierung die demokratische Kontrolle der Staatstätigkeit geschwächt. Die Vorteile dieser Lösung liegen vor allem in einer guten Steuerbarkeit und der Möglichkeit durch eine `echte` Pauschalfinanzierung Anreize zur Kostenkontrolle zu setzen. Schwierig erscheint aber wiederum die praktische Umsetzung mit der Realisierung einer `privaten` Trägerschaft.

Abbildung 4-3: Beurteilung der Alternative Privatisierung

Kriterium	Bemerkungen	Bewertung
Grundsätze der Aufgabenteilung		
Fiskalische Äquivalenz	<input type="checkbox"/> Kanton plant, und steuert und finanziert (weitgehend) <input type="checkbox"/> Gemeinden trotz (begrenztem) finanziellem Engagement ohne Mitsprache	~
Accountability / Transparenz	<input type="checkbox"/> Weniger demokratische Kontrolle <input type="checkbox"/> Grundsätzlich transparente Lösung durch LA	~
Subsidiarität	<input type="checkbox"/> Hängt teilweise von Zusammensetzung der Organe ab <input type="checkbox"/> Der Kanton bestimmt Leistungsangebot über LA	~
Anforderungen an Führung, Finanzierung und Organisation der HPS		
Sicherheit der Finanzierung	<input type="checkbox"/> Aus Sicht Kanton durch pauschale Abgeltung ohne Defizitgarantie besser <input type="checkbox"/> Möglicherweise Unsicherheiten bei den Schulen	~
Steuerbarkeit und Flexibilität	<input type="checkbox"/> Steuerung des Kantons über LA <input type="checkbox"/> Gesamtsteuerung ohne Berücksichtigung der Gemeindeprozesse möglich (sofern keine Mietlösung)	+
Vollzugstauglichkeit und Vollzugsaufwand	<input type="checkbox"/> Grundsätzlich einfacher Vollzug über LA <input type="checkbox"/> Möglicherweise aufwendige Aufsicht in Stiftungs-/Vereinsorganen	~
Vermeidung von Fehlanreizen	<input type="checkbox"/> Zuweisung erfolgt durch den Kanton <input type="checkbox"/> Mit <input type="checkbox"/> Tochter <input type="checkbox"/> Pauschalfinanzierung Anreiz zur Kostenkontrolle	+
Vereinbarkeit mit der aktuellen Gesetzgebung	<input type="checkbox"/> Anpassungen auf Gesetzesstufe notwendig ²⁰	+
Umsetzung des politischen Willens	<input type="checkbox"/> Entspricht nicht dem geäußerten Willen <input type="checkbox"/> Fraglich, ob die politische Akzeptanz für eine solche Variante vorhanden ist <input type="checkbox"/> Positiv ist, dass hier eine ähnliche Lösung mit Sonderschulheimen getroffen wird	~

Legende: + = Kriterium erfüllt; ~ = keine klare Aussage möglich; - = Kriterium nicht erfüllt. LA: Leistungsauftrag.

²⁰ Aufgrund des Gutachtens Fürst ist davon auszugehen, dass der Vollzug der Sonderpädagogik in jedem Fall neu geregelt werden muss (vgl. dazu den Exkurs im Abschnitt 3.1).

4.4 Kantonalisierung

4.4.1 Beschreibung der Alternative Kantonalisierung

In der Alternative Kantonalisierungwerden die fünf HPS zu kantonalen Schulen mit der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt. Der Kanton wird direkt zum Träger der Sonderschulen. Hinsichtlich der Führungsstrukturen empfiehlt sich ein zu den Berufsbildungszentren analoges Modell: Die Schulen übernehmen die operative Leitung selbst, für die Abstimmung zwischen den Schulen organisieren sie sich in Sonderschulkonferenzen (eine Konferenz der Schulleiter der Sonderschulen existiert bereits). Der Kanton übernimmt die strategische Führung und Aufsicht mittels Leistungsauftrag und Globalbudget für die Sonderschulen. Das heutige Finanzierungssystem wird insofern beibehalten, als der Kanton die Finanzierungsverantwortung trägt und die Gemeinden sich unverändert mit einem Schulgeld beteiligen. Mit dieser Alternative wird dem kantonsrätlichen Auftrag am direktesten entsprochen.

Bei der Alternative Kantonalisierungstehen die folgenden Fragen im Vordergrund:

- Was geschieht mit den Anlagen des sonderpädagogischen Bereichs? Hier bestehen analog zur Alternative Privatisierunggrundsätzlich zwei Varianten:
 - Entweder gehen die Anlagen mit einer entsprechenden Entschädigung der Gemeinden an den Kanton über. In diesem Fall sind die Übernahmepreise auszuhandeln; wobei die Regeln zur Preisbestimmung festzulegen sind (Bestimmung des Liegenschaftswerts, Berücksichtigung der IV-Investitionsbeiträge, Anrechnung der bisherigen kantonalen Zahlungen etc.).
 - Oder die Anlagen verbleiben bei den Gemeinden (Ausnahmen: Balsthal und Breitenbach) und der Kanton mietet sich ein. Hier sind die Mietpreise zu verhandeln. Die bisherigen Probleme bei grösseren Investitionsvorhaben bleiben bei dieser Lösung aber bestehen.
- Was geschieht mit dem Lehrpersonal und dem übrigen Personal? Das Lehr- und übrige Personal sind heute Angestellte der Gemeinden, das Lehrpersonal ist dem kantonalen GAV für Staatsangestellte unterstellt. Bei einer Kantonalisierung würde auch das Personal neu vom Kanton angestellt. Es ist davon auszugehen, dass das Personal gegenüber der jetzigen Situation (Gemeinden sind anstellende Behörden) je nach HPS besser oder schlechter gestellt wird. Zudem muss bei einem Personaltransfer festgelegt werden, wie mit einer Über-/Unterdeckung der Pensionskassen umgegangen wird.
- Mit welchen personellen und finanziellen Konsequenzen ist für den Kanton zu rechnen? Grundsätzlich trägt der Kanton bereits heute die Vollkosten der Sonderschulen. Daher ist zumindest bei den Betriebs- und Amortisationskosten nicht von grossen Veränderungen auszugehen. Hingegen wird die Übernahme der Gebäude zu einem hohen einmaligen Finanzbedarf führen.²¹

²¹ Auf Basis der vorliegenden Zahlen kann aber keine grobe Abschätzung vorgenommen werden.

Bei den Betriebskosten sind je nach Organisation gewisse Einsparungen denkbar: Bspw. könnte die Administration optimiert werden, je nachdem wo diese angesiedelt wird. Möglicherweise liegt auch ein Einsparpotenzial darin, die fünf Schulen künftig als eine Schule mit fünf Standorten zu organisieren. Zudem wird im Falle des Liegenschaftstransfers an den Kanton deren Bewirtschaftung durch das kantonale Baudepartement übernommen. Langfristig ist bei dieser Alternative eine generelle Überprüfung der Sonderschulstrukturen hinsichtlich einer Kostenoptimierung denkbar.

- Wie soll das verwaltungstechnische Know How aufgebaut werden? Das AVK hat heute die Aufsicht über Kindergarten und Volksschule. Es führt aber (operativ) keine kantonalen Schulen, da die Volksschule gemäss Volksschulgesetz durch die Gemeinden (und Private) bereitgestellt wird. Zum heutigen Zeitpunkt verfügt das AVK weder über das notwendige Wissen noch über die entsprechenden Personalressourcen. Alle durch den Kanton geführten Schulen sind beim Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen angesiedelt. Das verwaltungstechnische Wissen ist also bereits im DBK vorhanden.

4.4.2 Bewertung der Alternative □Kantonalisierung□

Die Bewertung der Alternative □Kantonalisierung□ ist in der folgenden Abbildung dargestellt. Diese Alternative überzeugt insbesondere deswegen, weil durch die Eingliederung in den Kanton viel Klarheit geschaffen wird: klare Verantwortlichkeiten und Entscheidungsprozesse, direkte Finanzierung und die Möglichkeit, einer effektiven Gesamtplanung durch den Kanton. Zudem wird dem Willen des Kantonsratsauftrags exakt entsprochen. Grundsätzlich ist auch mit einem einfachen Vollzug zu rechnen. Der Übergangsprozess dürfte aber (wie bei den anderen Alternativen auch) mit grossen Herausforderungen verbunden sein.

Abbildung 4-4: Beurteilung der Alternative Kantonalisierung

Kriterium	Bemerkungen	Bewertung
Grundsätze der Aufgabenteilung		
Fiskalische Äquivalenz	<input type="checkbox"/> Kanton plant, und steuert und finanziert (weitgehend) <input type="checkbox"/> Gemeinden trotz (begrenztem) finanziellem Engagement ohne Mitsprache	~
Accountability / Transparenz	<input type="checkbox"/> Klare Verantwortung beim Kanton <input type="checkbox"/> Sonderschulen in die normalen Kantonsstrukturen integriert	+
Subsidiarität	<input type="checkbox"/> Kanton führt Schulen von regionaler Bedeutung <input type="checkbox"/> Kantonale Planung zur Sicherstellung eines vergleichbaren Leistungsangebots	~
Anforderungen an Führung, Finanzierung und Organisation der HPS		
Sicherheit der Finanzierung	<input type="checkbox"/> Finanzierung der HPS durch kantonale Mittel <input type="checkbox"/> Gemeinden finanzieren nur über Schulgeld	+
Steuerbarkeit und Flexibilität	<input type="checkbox"/> Gesamtsteuerung durch den Kanton ohne Berücksichtigung der Gemeindeprozesse möglich (Ausnahme Mietlösung) <input type="checkbox"/> Vollständige Integration in kantonale Entscheidungsprozesse	+
Vollzugstauglichkeit und Vollzugaufwand	<input type="checkbox"/> Grundsätzlich einfacher Vollzug (analog Mittelschulen) <input type="checkbox"/> Aufbau der entsprechenden Personalressourcen beim AVK <input type="checkbox"/> Klärung von Trägerschaftsfragen	~
Vermeidung von Fehlanreizen	<input type="checkbox"/> Zuweisung erfolgt durch den Kanton <input type="checkbox"/> Kostenkontrolle im Rahmen der kantonalen Budgetprozesse	+
Vereinbarkeit mit der aktuellen Gesetzgebung	<input type="checkbox"/> Verfassungsänderung notwendig	-
Umsetzung des politischen Willens	<input type="checkbox"/> Eine Kantonalisierung der Sonderschulen entspricht dem Willen des Kantonsrates	+

Legende: + = Kriterium erfüllt; ~ = keine klare Aussage möglich; - = Kriterium nicht erfüllt.

4.5 Vergleichende Beurteilung der Alternativen

Die nachfolgende Abbildung zeigt zusammenfassend die Bewertung der verschiedenen Alternativen. Betrachten wir die Grundsätze der Aufgabenteilung sind diese Aspekte bei einer Regionalisierung und bei einer Kantonalisierung weitgehend erfüllt. Der Status Quo hingegen erfüllt die Grundsätze der Aufgabenteilung nicht, da eine Vermischung von kantonaler und kommunaler Zuständigkeit anfällt.

Betrachten wir die Anforderungen an Führung, Finanzierung und Organisation schneiden die Alternativen «Privatisierung» und «Kantonalisierung» am besten ab. Insbesondere sind Steuerbarkeit und Flexibilität sowie die Vermeidung von Fehlanreizen bei diesen beiden Varianten erfüllt, da hier das Angebot in Form von Leistungsaufträgen direkt vom Kanton gesteuert werden kann.

Abbildung 4-5: Vergleichende Beurteilung der Alternativen

Kriterium	Status quo	Kommunalisierung	Regionalisierung	Privatisierung	Kantonalisierung
Grundsätze der Aufgabenteilung					
Fiskalische Äquivalenz	-	-	+	~	~
Accountability / Transparenz	-	~	+	~	+
Subsidiarität	-	-	+	~	~
Anforderungen an Führung, Finanzierung und Organisation der HPS					
Sicherheit der Finanzierung	+	-	-	~	+
Steuerbarkeit und Flexibilität	-	-	-	+	+
Vollzugstauglichkeit und Vollzugaufwand	-	-	~	~	~
Vermeidung von Fehlanreizen	+	~	~	+	+
Vereinbarkeit mit der aktuellen Gesetzgebung	+	+	+	+	-
Umsetzung des politischen Willens	-	-	~	~	+

Legende: + = Kriterium erfüllt; ~ = keine klare Aussage möglich; - = Kriterium nicht erfüllt.

Insgesamt kommen wir zum Schluss, dass die Alternative «Kantonalisierung» vergleichsweise am besten abschneidet. Im folgenden Kapitel werden deshalb konkrete Umsetzungsvarianten ausschliesslich für den Fall der Kantonalisierung ausgearbeitet.

5 Kantonalisierung der fünf HPS

5.1 Übersicht

Für eine Kantonalisierung der fünf HPS sind in Abhängigkeit der Nähe zur Kernverwaltung unterschiedliche Modelle denkbar:²²

- Modell 'Verwaltungseinheiten'
- Modell 'Kantonale Schulen' mit FLAG
- Modell 'Externe Schulen' mit Leistungsauftrag und Defizitgarantie
- Modell 'Private Schulen' mit Leistungsauftrag und Pauschalabgeltung

Zwei Modelle werden nicht weiterverfolgt: Die Integration der HPS als 'normale' Verwaltungseinheiten (Modell 'Verwaltungseinheiten') scheint wenig sinnvoll. Durch die Eingliederung als Verwaltungseinheit würde der Gestaltungsfreiraum der HPS verändert. Dies würde auch dem Konzept 'Geleitete Schulen' widersprechen, das Führungskompetenzen im organisatorischen, betrieblichen, personellen und pädagogischen Bereich an die Schulen abgibt. Es ist auch bei einer Kantonalisierung der HPS davon auszugehen, dass das Konzept 'Geleitete Schulen' sinngemäss weiterhin gelten soll. Das Modell 'Private Schulen' entspricht der Alternative 'Privatisierung' (vgl. Abschnitt 4.3). Bereits im vorherigen Kapitel wurde gezeigt, dass eine Privatisierung im Vergleich zu einer Kantonalisierung eher schlechter abschneidet.

Es bleiben also zwei Modelle für die nachfolgende vertiefte Betrachtung:

- Einerseits ein Modell, in welchem die HPS als kantonale Schulen mit Leistungsauftrag und Globalbudget organisiert werden (Modell 'Kantonale Schulen').
- Andererseits ein Modell, in welchem die HPS unter dem Dach einer öffentlich-rechtlichen Stiftung als 'Externe Schulen' aus der Verwaltung ausgegliedert werden. Mit der oder den Trägerschaft(en) wird ein Leistungsauftrag abgeschlossen. Trotz pauschaler Abgeltung besteht letztlich eine Defizitgarantie.

Abbildung 5-1 zeigt die wesentlichen Zuständigkeiten im Bereich der HPS in der heutigen Situation, im Modell 'Kantonale Schulen' und im Modell 'Externe Schulen'.

²² In Anlehnung an das 4-Kreise-Modell: 1. Kreis: Ministerialverwaltung (primär Verwaltungsstellen mit Koordinations- und Steuerungsfunktionen); 2. Kreis: mit FLAG geführte Ämter (verwaltungsinterne Leistungserbringer ohne eigene Rechtspersönlichkeit / Teil der Verwaltungsrechnung); 3. Kreis: Betriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts (Verwaltungsexterne Leistungserbringer, i.d.R. mit eigener Rechtspersönlichkeit / eigenem Rechnungskreis); 4. Kreis: Gemischtwirtschaftliche und private Unternehmungen / Institutionen (Verwaltungsexterne Leistungserbringer im privaten Recht / privat-rechtliche Unternehmungen mit öffentlicher Beteiligung). Vgl. Bundesrat (2001), Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget.

Abbildung 5-1: Zuständigkeiten im Bereich der fünf HPS

	Heutige Regelung	Modell „Kantonale Schulen“	Modell „Externe Schulen“
Regierungsrat	<ul style="list-style-type: none"> – Festlegung Angebot – Organisation und Vollzug der interkantonalen Zusammenarbeit – Anerkennung von Einrichtungen und deren Voraussetzungen – Voraussetzung für Inanspruchnahme von sonderpädagogischen Angeboten – Verteilung der Kosten zwischen Kanton, Einwohnergemeinden und Eltern 		
DBK	<ul style="list-style-type: none"> – Regelung des Verfahrens zur Abklärung des Anspruchs auf Sonderschulung und pädagogisch-therapeutische Angebote – Regelung ausserschulische Betreuung, behinderungsbedingte Transporte und Verpflegung – Steuerung und Finanzierung der anerkannten Institutionen – Organisation der Aufsicht 		
		zusätzlich: Genehmigung der Leistungsaufträge mit HPS (und Sonderschulheime)	
AVK			
– Amtsleitung	Erteilung Leistungsaufträge Sonderschulheime namens DBK	Direkter Vorgesetzter der Schuldirektoren HPS	Erteilung Leistungsaufträge HPS und Sonderschulheime namens DBK
– Abteilung Verwaltung	Abrechnung mit den Durchführungsstellen	<ul style="list-style-type: none"> – keine spezifische Aufgabe bei HPS – Abrechnung mit Sonderschulheimen 	Abrechnung mit den Durchführungsstellen
– Abteilung Schulaufsicht	keine spezifische Aufgabe (in Erarbeitung)	<ul style="list-style-type: none"> – Reporting – Controlling 	<ul style="list-style-type: none"> – Reporting – Controlling
– Abteilung Individuelle Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> – Zuweisung an Durchführungsstellen – Genehmigung von Bauplänen und Kostenvoranschlägen – Rechnungskontrolle im Einzelfall 	Erarbeitung von: <ul style="list-style-type: none"> – Angebotsplanung – Massnahmenplanung und – Leistungsaufträge HPS und Sonderschulheime – Zuweisung an Durchführungsstellen – Rechnungskontrolle im Einzelfall 	
– Schulpsychologischer Dienst	<ul style="list-style-type: none"> – Abklärung des Anspruchs auf sonderpädagogische Massnahmen – Antrag zuhanden Abteilung Individuelle Leistungen 		
BJD, Hochbauamt	Für Breitenbach: Instandhaltung und Immobilienmanagement	Für alle HPS <ul style="list-style-type: none"> – Neubauten und Umbauten – Instandhaltung – Immobilienmanagement 	je nach Regelung kantonale Gebäude oder Übertragung an öffentlich-rechtlich Stiftung
Standortgemeinden	Schulträger: <ul style="list-style-type: none"> – Führung der HPS – Errichtung und Unterhalt der Anlagen (Ausnahmen: Balsthal und Breitenbach) – Verwaltung und Rechnungsführung 	keine speziellen Zuständigkeiten (sofern Übernahme der Bauten durch den Kanton)	
Wohnsitzgemeinden	Beteiligung an Finanzierung mittels Schulgeld		
Stiftung „Sonderschulen Solothurn“			<ul style="list-style-type: none"> – Partner Leistungsauftrag <input type="checkbox"/> Betriebliche Aufsicht und Führung der HPS
Durchführungsstellen	Leistungserbringung unter Führung der Gemeinden und Aufsicht des AVK	<ul style="list-style-type: none"> – Leistungserbringung gemäss Leistungsauftrag DBK – Globalbudget 	<ul style="list-style-type: none"> – Leistungserbringung gemäss Leistungsauftrag DBK – Rechnungsstellung an AVK

Es zeigt sich, dass die Zuständigkeiten im Bereich der fünf HPS in verschiedenen Punkten gleich bleiben oder sich nur geringfügig verändern:

- Auf Ebene Regierungsrat und Departement (DBK) sind kaum Anpassungen an den geltenden Regelungen notwendig.²³ Beim DBK ist neu auch die Genehmigung der Leistungsaufträge an die HPS anzusiedeln. Im Modell «Kantonale Schulen» sind zwei Möglichkeiten denkbar:
 - Einerseits können die HPS aus dem Globalbudget des Amtes finanziert werden. Die HPS sind dann eine Produktgruppe innerhalb des AVK und die Kompetenzverteilung könnte effektiv beibehalten werden.
 - Andererseits können die HPS mit einem eigenen Globalbudget ausgestattet werden. In diesem Fall wären sie als eigenständige Verwaltungseinheiten zu betrachten und die Führungs- und Aufsichtsstrukturen würden komplizierter (u.a. Einbezug Kantonsrat).
- Die Kompetenzen des Schulpsychologischen Dienstes können gleich bleiben.
- Das Hochbauamt, das bereits heute die Schulanlage für die HPS Breitenbach betreut, würde je nach Regelung auch das Management der Schulbauten für die übrigen HPS übernehmen.
- Bei den Wohnsitzgemeinden ergeben sich aus einem Trägerschaftswechsel grundsätzlich keine Änderungen.

Die Standortgemeinden werden von jeglichen speziellen Zuständigkeiten für die HPS befreit (sofern die Bauten vom Kanton übernommen werden). Es stehen aber gewisse Herausforderungen im Übergangsprozess an (vgl. Abschnitt 5.3).

Als wesentliche Veränderungen eines Trägerschaftswechsels und damit als offene Fragen verbleiben die folgenden Punkte:

- Wer soll Träger der HPS werden? Der Kanton selbst oder eine mit der Führung der HPS beauftragte öffentlich-rechtliche Stiftung?
- Wie sollen Steuerung und Aufsicht der HPS (und der Sonderschulheime) innerhalb des AVK geregelt werden?
- Wie soll das Verhältnis zwischen AVK und den HPS (und der Sonderschulheime) geregelt bzw. ausgestaltet werden?

Generell sollte bei der Führungs- und Aufsichtsstruktur darauf geachtet werden, dass diese auf die HPS und die Sonderschulheime möglichst gleichsam angewendet werden kann.

²³ Allerdings ist der Vollzug im Bereich Sonderpädagogik gemäss Gutachten Fürst entweder im Volksschulgesetz oder in einem Spezialgesetz neu zu verankern. Bisher ist dies lediglich als Übergangsbestimmung der Fall.

5.1.1 Trägerschaft

Im Rahmen der Kantonalisierung der HPS im Kanton Solothurn soll die grundsätzliche Ämterorganisation nicht hinterfragt werden. Die Sonderpädagogik soll als Teil der Volksschule im Amt für Volksschulen und Kindergarten verbleiben. Es stellt sich aber die Frage, ob die HPS direkt dem Kanton angegliedert werden (also im Organigramm des AVK auftauchen) oder nicht.²⁴

Hier werden zwei Trägerschaftslösungen diskutiert:

- Trägerschaft direkt durch den Kanton (Modell Kantonale Schulen)
- Trägerschaft bei öffentlich-rechtlichen Stiftungen (Modell Externe Schulen)

Im konkreten Vollzug (Angebots- und Massnahmenplanung, Zuweisung, Leistungsauftrag, Reporting und Controlling) hat die Verankerung der Trägerschaft nicht zwingend grosse Auswirkungen. Der Unterschied zwischen den beiden Lösungen liegt vielmehr darin, wie viel Mitsprache den interessierten Kreisen zugesprochen wird: Wenn die HPS als kantonale Schulen direkt dem AVK unterstellt sind, ist nur noch der Kanton in die Steuerung der HPS involviert. Die (Standort-)Gemeinden verlieren den bestehenden Kanal, um ihre Interessen bzgl. Entwicklung der HPS einzubringen. Dies ist insbesondere dort ein Verlust, wo sich die Standortgemeinde bzw. die Standortregion stark für die HPS engagiert.

Ein Konstrukt mit einer öffentlich-rechtlichen Stiftung als Trägerin der HPS macht vor allem aus dieser Optik Sinn: Je nach Ausgestaltung des Stiftungsrats wäre es möglich, verschiedene interessierte Kreise (neben den Standortgemeinden, weitere Gemeinden der Region oder auch Interessenorganisationen) in die Führung der HPS einzubeziehen. Wenn aus regionalpolitischen Gründen Stiftungen als Träger der HPS eingesetzt werden sollen, braucht es für jede der fünf HPS eine eigene Stiftung. Klar ist, dass auch bei einer solchen Lösung die übergeordnete Steuerung und Aufsicht dennoch beim Kanton bzw. dem AVK liegen.

Es ist damit zu rechnen, dass die Stiftungslösung einen höheren administrativen Aufwand verursacht, einerseits beim Kanton, der neben den üblichen Verwaltungs- und Aufsichtsstrukturen auch in den Stiftungen aktiv werden müsste. Andererseits auch bei den weiteren Akteuren, die Einsitz in die Stiftung nehmen. Zudem erschwert es die Steuerung durch den Kanton, der nicht direkt mit der HPS, sondern mit einem Intermediär einen Leistungsauftrag abschliesst.

Letztlich muss bei der Wahl zwischen den Modellen Kantonale Schulenund Externe Schulenalso abgewogen werden zwischen der direkten Einflussnahme von interessierten Kreisen und einer einfachen und effizienten Steuerung der HPS.

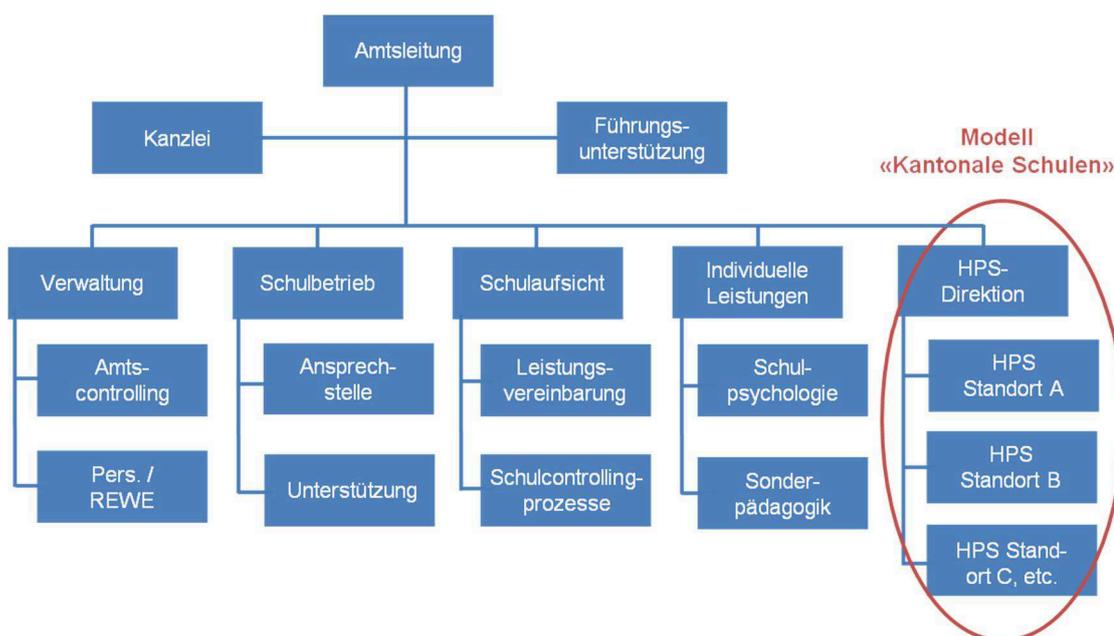
²⁴ Ein Blick auf die Organisation der Sonderpädagogik der Kantone Aargau, Baselland und Bern, sowie Luzern zeigt, dass diese je nach Kanton historisch bedingt sehr unterschiedlich geregelt ist. Ausserdem ist dieser Bereich wegen verschiedenen Entwicklungen (NFA, Harnos, etc.) in einem starken Veränderungsprozess.

5.1.2 Organisation von Aufsicht und Steuerung innerhalb des AVK

Die Kantonalisierung der fünf HPS ist ohne grössere Anpassungen an der Organisation des AVK möglich (vgl. Abbildung 5-2). Um nicht alle Planungs- bzw. Führungsaufgaben und die Aufsicht in einer Stelle zu vereinen, sollten Planungs- und Führungsaufgaben von der Aufsicht getrennt werden:

- Die Abteilung Individuelle Leistungen könnte die Planungs- und fachlichen Führungsaufgaben übernehmen. Dazu gehören:
 - Angebotsplanung zuhanden Regierungsrat
 - Erarbeitung von Leistungsaufträgen mit den Durchführungsstellen zuhanden DBK / AVK
 - Massnahmenplanung und Zuweisung an Durchführungsstellen
- Die Abteilung Schulaufsicht könnte das Reporting und Controlling zwecks Überprüfung der Einhaltung der Leistungsvereinbarungen übernehmen

Abbildung 5-2: Organigramm AVK inkl. Angliederung der HPS im Modell «Kantonale Schulen»



Im Modell «Kantonale Schulen» sind zwei Subvarianten denkbar. Entweder werden die HPS direkt der Amtsleitung unterstellt oder es wird analog der Abteilung Berufsfachschulen und Mittelschulen im ABMH eine eigene Abteilung für die Führung der HPS geschaffen. Grundsätzlich sind beide Varianten denkbar, eine Abteilung HPS-Direktion eröffnet jedoch mehr Möglichkeiten in der betrieblichen Führung der HPS. Unabhängig von der Wahl der Subvariante wird die Abteilung Individuelle Leistungen fachliche Unterstützung bieten, die Abteilung

Schulaufsicht in der Aufsicht und die Abteilung Verwaltung im Rechnungswesen eine Rolle spielen.

Die Verwaltung der HPS wäre ebenfalls zu regeln. Sicher ist, dass es für die Schulorganisation (Absenzenwesen, Transporte etc.) Sekretariate vor Ort benötigt. Ob das Abrechnungswesen zentral im AVK (z.B. in der Abteilung Verwaltung) oder in den einzelnen HPS erfolgt, ist noch zu regeln. Angesichts der teilweise geringen Grösse der HPS stellt sich auch die Frage, ob tatsächlich fünf eigenständige Schulen mit je eigener Leitung und Verwaltung geführt werden sollen. Möglicherweise lassen sich durch zwei oder drei Schulen (mit eigener Schulleitung) mit insgesamt fünf Standorten Optimierungen erzielen.

5.1.3 Verhältnis zwischen AVK und HPS

Das AVK bzw. die Abteilung Individuelle Leistungen verfügt bereits über Erfahrungen mit der Steuerung der privaten Sonderschulheime durch Leistungsvereinbarungen, auf welchen aufgebaut werden kann. Gemäss Gutachten Fürst²⁵ sollte Leistungsvereinbarungen mit den privaten Sonderschulheimen folgende Regelungen enthalten:

- Trägerschaft (Rechtsform, Gemeinnützigkeit, kein Gewinnstreben)
- Voraussetzungen einer Anerkennung
- Rechnungsführung
- Qualität der Leistungserbringung (fachliche Voraussetzungen für Mitarbeitende, massgebende fachliche Standards)
- Leistungsvereinbarungen und deren Inhalt
- Rechtsschutz
- Finanzierung (Kanton, Gemeinden, weitere)
- Aufsicht
- Angemessene Mitwirkung des Kantonsrats

Die Regelung der Beziehungen zwischen AVK und den HPS kann im Fall der Lösung mit einer externen Trägerschaft (Modell «Externe Schulen») ähnlich gehandhabt werden wie mit den Sonderschulheimen.

Im Modell «Kantonale Schulen» müssen insbesondere inhaltliche Leistungsvereinbarungen inkl. Globalbudgets abgeschlossen werden. Die weiteren Elemente sind durch die direkte Angliederung an das AVK bereits gegeben bzw. betreffen die interne Organisation von AVK und DBK.

²⁵ Fürst (2011), Vergabe der sonderpädagogischen Leistungen – submissionsrechtliche Beurteilung.

5.2 Diskussion: weitergehende Kantonalisierung?

5.2.1 Finanzierung durch den Kanton?

Bisher wurde die Kantonalisierung der HPS ausschliesslich als Trägerschaftswechsel weg von den Standortgemeinden bzw. unter organisatorischen, Steuerungs- und Verwaltungsaspekten diskutiert. Unter einer Kantonalisierung kann im umfassenden Sinn aber auch die Finanzierung durch den Kanton verstanden werden. Aus zwei Gründen erscheint den Autoren eine vollständige Finanzierung der Sonderpädagogik durch den Kanton nicht angezeigt:

- Die Volksschulbildung ist grundsätzlich Gemeindeaufgabe und wird durch die Gemeinden mit Unterstützung des Kantons finanziert. Die Sonderpädagogik gehört ebenfalls zur Volksschule.
- Die Zuweisung zu den Durchführungsstellen erfolgt zwar durch den Kanton. Kostenüberlegungen der Gemeinden spielen daher für die Zuweisung von sonderpädagogischen Massnahmen keine Rolle. Wenn sonderpädagogische Massnahmen für die Gemeinden aber kostenlos werden, dürfte der Druck steigen, sonderpädagogische Massnahmen zu verfügen.

Dennoch ist an der momentanen Situation unbefriedigend, dass in der Regelschule und der Sonderpädagogik zwei gänzlich unterschiedliche Finanzierungssysteme zur Anwendung kommen. In der Regelschule wird den Gemeinden je nach Steuerkraft ein grösserer oder kleinerer Teil der Lehrerkosten abgegolten. Im sonderpädagogischen Bereich spielt die Steuerkraft der Gemeinden keine Rolle.²⁶ Dies führt insbesondere bei kleineren Gemeinden zu einer sehr unterschiedlichen Belastung. Um Härtefälle zwischen den Gemeinden auszugleichen, sieht das Volksschulgesetz aber bereits die Möglichkeit vor, dass die Gemeinden unter sich einen Lastenausgleich organisieren können.

5.2.2 Kantonalisierung der privaten Sonderschulheime?

Aus einer Gesamtsicht des sonderpädagogischen Bereichs stellt sich die Frage, ob alle Institutionen den gleichen rechtlichen Status haben sollten. Aus einer Systemsicht wären in dieser Logik alle Institutionen des sonderpädagogischen Bereichs zu kantonalisieren.

Nach Ansicht der Autoren ist die Frage nach der rechtlichen Form (privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Körperschaft) nicht entscheidend. Vielmehr scheint zentral, dass der Bedarf an sonderpädagogischen Massnahmen gedeckt wird, unabhängig davon, welche Rechtsform die Leistungserbringer aufweisen. Dabei soll die Nachfrage nach sonderpädago-

²⁶ Bei einer allfälligen Einführung der NFA SO ohne steuerkraftabhängige Staatsbeiträge in der Volksschulbildung würde diese Differenz aber weitgehend aufgehoben.

gischen Massnahmen (Mengenwachstum) nicht durch unerwünschte Anreize beeinflusst werden. Bereits heute wird mit den öffentlichen HPS und den privaten Sonderschulen finanzierungsseitig sehr ähnlich verfahren. Die Zuweisung erfolgt abhängig vom Bedarf, nicht in Abhängigkeit der Rechtsform. Für die Gemeinden spielt es keine Rolle, in welcher Institution ein Kind geschult wird.

Aktuell kommen aber tatsächlich andere Führungs- und Aufsichtsstrukturen zum Tragen. Bei den Sonderschulheimen übernimmt der Kanton bereits heute die Aufsicht. Durch eine Kantonalisierung wird die Aufsicht über HPS und Sonderschulheime angeglichen, unabhängig davon, ob das Modell Kantonale Schulenoder das Modell Externe Schulenangewendet wird. Eine Kantonalisierung der privaten Sonderschulheime zur Vereinheitlichung des Umgangs mit allen Einrichtungen des sonderpädagogischen Bereichs ist aus Sicht der Autoren nicht erforderlich.

5.3 Herausforderungen im Übergangsprozess

5.3.1 Wissenstransfer und Personalressourcen beim Kanton

Eine Kantonalisierung der Sonderschulen bedeutet einen Wissenstransfer und den Aufbau von Personalressourcen beim AVK. Trotz dieser Veränderung sind die Herausforderungen in diesem Bereich zu bewältigen:

- Zum einen befindet sich ein grosser Teil des Wissens bereits heute beim AVK, da der Kanton einen intensiven Austausch mit den Sonderschulen pflegt und z.B. für die materiellen Anfragen verantwortlich ist. Der Wissenstransfer in organisatorischen Fragen ist damit heute bereits gewährleistet.
- Zum anderen ist der Aufwand an Personalressourcen beim Kanton begrenzt. Das ABMH benötigt inkl. Führung 3.5 Vollzeitstellen für die kantonale Verwaltung der kantonalen Berufsschulen, Mittelschulen und Fachhochschulen. Rechnet man einen vergleichbaren Aufwand für die Sonderschulen ergibt sich ein Personalbedarf von 2 bis 2.5 Vollzeitstellen.
- Im Vergleich zu den Berufs-, Mittel- und Fachhochschulen ist der administrative Aufwand bei den HPS aufgrund der Verrechnung der Beiträge an Kanton, Gemeinden und Eltern höher. Diese Aufgaben haben bisher die Standortgemeinden übernommen und muss neu durch den Kanton übernommen werden. Die administrative Führung und Unterstützung an den Sonderschulen selbst läuft wie bereits heute vor Ort ab und sollte daher nicht zu einem zusätzlichen Personalbedarf beim AVK führen.
- Geht man davon aus, dass die bisherige Abgeltung der Standortgemeinden für administrative Aufwendungen etwa 5% der Vollkosten beträgt, stünden künftig rund 1 Mio. CHF für die Verwaltungsaufgaben beim AVK und vor Ort in den HPS zur Verfügung.

5.3.2 Bauten und Liegenschaften

Ein wichtiger zu klärender Punkt betrifft die Bauten und Liegenschaften. Folgende Lösungen sind grundsätzlich denkbar:

- Vollständiger Übergang von Bauten und Liegenschaften an den Kanton:** Ein vollständiger Übergang der Bauten und Liegenschaften ist die konsequente Lösung. Allerdings bedarf diese Variante einer Klärung der Übernahmepreise und ist zudem kostspielig. Wird ein vollständiger Übergang der Bauten und Liegenschaften an den Kanton angestrebt, ist davon auszugehen, dass der Übergang aus Budgetgründen etappiert erfolgen muss. Bei den momentan in Gemeindebesitz befindlichen Gebäuden ist zu beachten, dass die Bauten teilweise durch Baubeiträge der IV finanziert wurden. Diese Beiträge sind selbstverständlich in Abzug zu bringen.
- **Mietlösungen:** Denkbar sind natürlich auch Mietlösungen. Eine Mietlösung hat den Nachteil, dass □ z.B. im Falle einer räumlichen Umgestaltung □ die Gemeinde oder eine Privatperson immer noch involviert ist. Mietlösungen sind zudem auch im umgekehrten Fall denkbar: In einem kantonalen Gebäude einer Sonderschule sind auch Nutzungen für Gemeindefzwecke denkbar. Hier ist dann zu klären, welchen Regelungen für die Nutzung von kantonalem Eigentum für Gemeindefzwecke gelten.

Aus einer Gesamtsicht ist ein vollständiger Übergang der Bauten und Liegenschaften an den Kanton einer Mietlösung vorzuziehen. Insbesondere werden dadurch eine gesamtheitliche Portfoliobetrachtung und allenfalls □optimierung ermöglicht. Im Modell □Externe Schulen□ dürfte ebenfalls die Kantonalisierung der Gebäude sinnvoll sein. Diese müssten dann aber den HPS durch den Kanton vermietet werden.

5.3.3 Übernahme des Lehr-, Therapie- und Betriebspersonals

Die Übernahme des Lehrpersonals der Sonderschulen wird keine wesentliche Herausforderung darstellen. Gemäss den Informationen des AVK wird das Lehrpersonal der Sonderschulen von den Gemeinden wie kantonale Angestellte gemäss dem kantonalen GAV angestellt. Daher sollte ein Übergang zum Kanton für das Lehrpersonal nicht zu Veränderungen führen. Auch wenn das Modell □Externe Schulen□ gewählt wird, dürfte die Anwendung des kantonalen GAV erfolgen.

Beim Therapie- und Betriebspersonal ist die Ausgangslage komplexer. Um diese gemäss GAV anzustellen, sind voraussichtlich Anpassungen im GAV notwendig, was der Zustimmung aller beteiligten Personalverbände bedarf. Zudem ist technisch gesehen ein Stellenaufhebungsverfahren notwendig. Weiter stellt sich die Frage nach den Pensionskassenleistungen. Die Überführung des Therapie- und Betriebspersonals ist also mit gewissen Fragen verbunden, die es zu klären gilt. Aus finanzieller Sicht werden sich voraussichtlich keine grossen Anpassungen ergeben.

Infolge der administrativen Entlastung der Standortgemeinden kann die Kantonalisierung bei diesen mit Stellenreduktionen verbunden sein.

5.3.4 Übernahme laufender Verträge mit Dritten

Heute bestehen verschiedene Verträge mit externen Dienstleistern für die Schülertransporte und für die Verpflegung. Im Zuge der Kantonalisierung sind diese neu auszuhandeln. Es bleibt zu klären, inwiefern dabei submissionsrechtliche Vorgaben zum Tragen kommen und ob die verschiedenen Aufträge öffentlich neu ausgeschrieben werden müssen.

5.3.5 IT-Transfer

Die HPS sind momentan in den IT-Systemen der Standortgemeinden eingebunden. Bei einer Kantonalisierung werden die IT-Systeme in das kantonale Netz integriert werden. Dies ist unabhängig davon, ob das Modell Kantonale Schulenoder das Modell Externe Schulen gewählt wird.

5.3.6 Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden

Mit dem vorliegenden Vorschlag für die Kantonalisierung ist weder ein Leistungsausbau noch ein Leistungsabbau verbunden. Daher ist mit geringen finanziellen Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden zu rechnen. Kosten fallen insbesondere durch die Projektorganisation für den Übergangsprozess an. Für die Projektorganisation sind Mittel für das Projektmanagement (z.B. für eine temporäre Stelle beim AVK), Sitzungsgelder und allenfalls Mittel für externe Unterstützung vorzusehen.

Nach dem Übergang wird weder für den Kanton noch für die Gemeinden als Ganzes mit Mehrkosten gerechnet. Für die Verwaltungsaufgaben, die bisher durch die Gemeinden wahrgenommen werden, dürften die für die aktuelle Abgeltung der Gemeinden frei werdenden Mittel genügen. Bei den Standortgemeinden fällt die Abgeltung für den Verwaltungsaufwand weg. Dies kann bei kleineren Standortgemeinden relevant sein, die durch diese Abgeltung eine Stelle teilweise finanzieren konnten.

Durch die Kantonalisierung an sich ist nicht mit Einsparungen zu rechnen. Allenfalls können durch eine formale Zusammenlegung von kleineren HPS Effizienzsteigerungen im administrativen Bereich erzielt werden. Zudem sind gewisse Einsparungen bei der IT-Infrastruktur und den externen Dienstleistern denkbar. Möglicherweise erfolgt aber langfristig im Rahmen der übergeordneten Planung eine Optimierung der Standorte, die sich auch finanziell auswirkt.

5.3.7 Auswirkungen auf Schüler/-innen und Eltern

Die Kantonalisierung verändert den Schulalltag nicht direkt. Es sind vorderhand keine organisatorischen oder fachlichen Anpassungen geplant, die für Eltern oder Schüler/-innen relevant sind. Die laufenden Verfügungen sollen unverändert übernommen werden. Einzig der Rechtsweg im Beschwerdefall wird sich anpassen. Die rechtzeitige Information der Eltern ist vorzusehen.

6 Anhang A: Rechtliche Grundlagen

a) Verfassung

Art. 105 Öffentliche Schulen

- 1) Die Einwohnergemeinden errichten und führen die Volksschulen; der Kindergarten ist Teil der Volksschule.
- 2) Der Kanton errichtet und führt die übrigen öffentlichen Schulen.
- 3) Alle öffentlichen Schulen stehen unter der Aufsicht des Kantons.

b) Volksschulgesetz

§ 3 Schularten

1 Die solothurnische Volksschule umfasst folgende Schularten:

- a) die Regelschule
- b) die Sonderpädagogik

§ 3 ter Sonderpädagogik

1 Die Sonderpädagogik umfasst:

- a) die Sonderschulen und Schulheime;
- b) die pädagogisch-therapeutischen Angebote.

§ 14 bis Anlagen im sonderpädagogischen Bereich

- 1 Die Trägerschaften von Anlagen im sonderpädagogischen Bereich haben die Baupläne und Kostenvoranschläge für diese Anlagen dem Amt für Volksschule und Kindergarten zur Genehmigung zu unterbreiten.
- 2 Werden nicht genehmigte Anlagen zu sonderpädagogischen Zwecken benützt und schafft die zuständige Trägerschaft innert angemessener Frist nicht Abhilfe, sorgt der Regierungsrat auf ihre Kosten für geeignete Räumlichkeiten oder trifft andere angemessene aufsichtsrechtliche Vorkehren.

3.2.1. Sonderschulen und Schulheime

§ 37 Ziel

- 1 Die Sonderschulen und Schulheime fördern Kinder und Jugendliche mit einer Behinderung, welche dem Unterricht im Rahmen des Regelkindergartens oder der Regelschule nicht zu folgen vermögen.
- 2 Sie unterstützen deren Persönlichkeitsentwicklung und selbstständige Lebensführung, ermöglichen die gesellschaftliche Integration und vermitteln eine der Behinderung angepasste Schulbildung.

§ 37 bis Angebot

- 1 Das Sonderschulangebot für Kinder mit einer Behinderung umfasst insbesondere:
 - a) Unterricht in Sonderschulen;
 - b) integrative Schulungsformen;
 - c) heilpädagogische und therapeutische Stützmassnahmen;
 - d) behinderungsbedingte ausserschulische Betreuung;
 - e) behinderungsbedingte Schulheimaufenthalte (Internate);
 - f) behinderungsbedingte Schülertransporte.
- 2 Das Angebot beginnt vom Kindergartenalter an und dauert bis zum Abschluss der Volksschule.
- 3 Das Angebot kann in begründeten Fällen längstens bis zum 20. Altersjahr ausgedehnt werden.

§ 37^{ter} Anspruch

- 1 Die von der kantonalen Aufsichtsbehörde bestimmte Fachstelle klärt den Anspruch auf die Sonderschulung ab.
- 2 Die kantonale Aufsichtsbehörde verfügt namens des Departements die Sonderschulung auf Antrag der kantonalen Fachstelle.
- 3 Sie hört zuvor die kommunale Aufsichtsbehörde, die Schulleitung und die Inhaber der elterlichen Sorge an.
- 4 Die Verfügung erfolgt in der Regel zeitlich befristet und mit dem Auftrag, die verfügte Massnahme vor Ablauf dieser Frist zu überprüfen.

§ 37 quater Integration

- 1 Schüler, deren schulische Ausbildung wegen Behinderungen erschwert ist, haben Anrecht darauf, dass eine integrative Schulungsmöglichkeit in einer Regelkindergarten- oder in einer Regelschulklasse geprüft wird.
- 2 Die schulische Integration wird mit besonderen Massnahmen ermöglicht, namentlich mit:
 - a) fachlicher Beratung;
 - b) Unterstützung der Lehrperson;
 - c) Begleitung der Regelklasse;
 - d) sonderpädagogischem oder therapeutischem Einzel- und Kleingruppenunterricht;
 - e) individueller Förderplanung.

§ 37^{quinquies} Kosten

- 1 Der Kanton übernimmt die Kosten der Sonderschulen und Schulheime, die Gemeinden beteiligen sich mit einem Schulgeld daran. Die Gemeinden organisieren unter sich einen Lastenausgleich im Verhältnis der Einwohnerzahl, um die Schulgelder ganz oder teilweise zu verteilen.
- 2 Die Inhaber der elterlichen Sorge leisten einen Beitrag an die Verpflegungskosten und an die ausserschulische Betreuung.

Der Regierungsrat legt die Höhe des Schulgeldes und der Verpflegungskostenbeiträge fest.

3.2.2. Pädagogisch-therapeutische Angebote*

§ 37 sexies Ziel

- 1 Die pädagogisch-therapeutischen Angebote fördern und unterstützen entwicklungsbeeinträchtigte und entwicklungsauffällige Kinder durch individualisierte Fördermassnahmen und Therapien.

§ 37 septies * Angebot

- 1 Das pädagogisch-therapeutische Angebot umfasst insbesondere:
 - a) heilpädagogische Früherziehung;
 - b) Logopädie bei Sprachentwicklungsverzögerungen und Sprachgebrechen;
 - c) Psychomotorik bei Bewegungsstörungen.
- 2 Die pädagogisch-therapeutischen Massnahmen werden frühzeitig eingesetzt und werden von Geburt an angeboten.

§ 37 octies Anspruch

- 1 Die von der kantonalen Aufsichtsbehörde bestimmte Fachstelle klärt den Anspruch auf pädagogisch-therapeutische Massnahmen ab.
- 2 Die kantonale Aufsichtsbehörde verfügt namens des Departements die pädagogisch-therapeutischen Massnahmen auf Antrag der kantonalen Fachstelle und nach Anhörung der Inhaber der elterlichen Sorge.

§ 37 novies Kosten

- 1 Der Kanton trägt die Kosten der pädagogisch-therapeutischen Angebote.

7.3. Übergangs- und Schlussbestimmungen der Teilrevision vom 16. Mai 2007

§ 99 Vollzug

- 1 Der Regierungsrat regelt für den Vollzug der Sonderpädagogik:
 - a) a) das Angebot im Kanton;

- b) die Organisation und den Vollzug der interkantonalen Zusammenarbeit;
 - c) die Anerkennung von Einrichtungen und deren Voraussetzungen;
 - d) die Voraussetzung für die Inanspruchnahme von sonderpädagogischen Angeboten;
 - e) die Verteilung der Sonderschul- und Sonderschulinternatskosten zwischen Kanton, Einwohnergemeinden und Inhabern der elterlichen Sorge.
- 2 Das Departement regelt für den Vollzug der Sonderpädagogik:
- a) das Verfahren zur Abklärung des Anspruchs auf Sonderschulung und pädagogisch-therapeutische Angebote;
 - b) die ausserschulische Betreuung, die behinderungsbedingten Transporte und die Verpflegung;
 - c) die Steuerung und Finanzierung der anerkannten Einrichtungen;
 - d) die Organisation der Aufsicht.
- 3 Die Absätze 1 und 2 gelten sinngemäss auch für den Bereich der Speziellen Förderung.

c) Vollzugsverordnung

§ 14 decies Einsatz von Schulassistenten und Schulhilfen

- 1 Die kantonale Aufsichtsbehörde entscheidet über den Einsatz von Schulassistenten in der Regelschule und in Sonderschulen sowie über den Einsatz von Schulhilfen bei sonderpädagogischem Bedarf.
- 2 Schulassistenten sind Lehrpersonen gemäss dem Gesamtarbeitsvertrag vom 25. Oktober 2004
- 3 Die Schulhilfe hat keinen Lehrauftrag. Sie entlastet die Lehrperson, indem sie
 - a) klar definierte, betreuerische Aufgaben im Rahmen des Schuldienstes übernimmt und behinderte Kinder im praktischen Bereich fördert;
 - b) angeleitete, begleitende Betreuung von Kindern mit Behinderungen (wie Hilfestellungen, Mobilitätsunterstützung, Hygienemassnahmen) wahrnimmt;
 - c) die Lehrperson mit Handreichungen unterstützt.
- 4 Die Anstellung der Schulhilfen erfolgt gemäss den kommunalen Rechtsgrundlagen der Standortgemeinde beziehungsweise des Schulträgers. Die Besoldungskosten werden gemäss den Regelungen für den sonderpädagogischen Bereich abgerechnet.

§ 15 Zeitpunkt für Einreichung von Gesuchen

- 1 Gesuche um Änderung im Bestand der Schulen sind spätestens acht Monate vor Beginn des Schuljahres einzureichen. Für Sonderschulen und den Einsatz von Schulhilfen gelten zusätzlich die Weisungen der kantonalen Aufsichtsbehörde.

7 Anhang B: Liste der Gesprächspartner

Heilpädagogische Sonderschulen

- Kilchenmann Fischer Heidy, stv. Schulleiterin HPS Olten
- Lindenberger Claudia, Schulleiterin HPS Breitenbach
- Schauwecker Barbara, Schulleiterin HPS Balsthal
- Tasse Brigitte, Friedli Edy, Schulleitung HPS Solothurn
- Wirth Urs, Schulleiter HPS Grenchen

Schulbehörden und Finanzverwaltungen

- Bader Lorenz, Fachkommission Bildung Balsthal, Präsident
- Dettling Rudolf, Finanzverwaltung Balsthal, Leiter
- Kleiner Ueli, Direktion Bildung und Sport Olten, Leiter
- Notter Reto, Finanzverwaltung Solothurn, Finanzverwalter
- Schmid-Jeger Silvia, Finanzverwaltung Breitenbach, Finanzverwalterin (separates Gespräch)
- Schori Irene, Schuldirektion Solothurn, Schuldirektorin
- Sieber Markus, Finanzverwaltung Olten, Finanzverwalter
- Stettler Hansruedi, Stadtbuchhaltung Grenchen, Chef Rechnungswesen
- Waldner-Boos Remo, Gemeinderat Breitenbach, Gemeinderat (separates Gespräch)

Amt für Volksschule und Kindergarten

- Klaus Yolanda, Amt für Volksschule und Kindergarten, stv. Vorsteherin
- Kronenberg Andrea, Amt für Volksschule und Kindergarten, Führungsunterstützung
- Rufer Kurt, Amt für Volksschule und Kindergarten, Abteilung Individuelle Leistungen
- Walter Andreas, Amt für Volksschule und Kindergarten, Vorsteher

Amt für Berufs-, Mittel- und Hochschulen

- Andreas Brand, Amtschef

Literatur- und Quellenverzeichnis

7.1 Literatur und Quellen

AVK Amt für Volksschule und Kindergarten (2005)

Heilpädagogisches Konzept 2005. Ausgangslage / Strategien / Massnahmen. Solothurn.

Bundesrat (2001)

Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget □ Evaluation und weiteres Vorgehen. Evaluationsbericht FLAG. Online im Internet:
<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/3535.pdf> (30.3.2012).

Bundesrat (2001)

Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA).

Ecoplan, Arn Daniel, Strecker Mirjam (2010)

Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen. Bern.

Fürst Franz (2011)

Vergabe der sonderpädagogischen Leistungen □ submissionsrechtliche Beurteilung. Schreiben des Chefs Abteilung Legistik und Justiz der Staatskanzlei vom 20. Juni 2011 zuhanden von Kurt Rufer, Bereichsleiter Sonderpädagogik.

Kantonsrat (2009)

Auftrag Urs Wirth (SP, Grenchen): Kantonalisierung der Sonderschulen.
Kantonsratsbeschluss Nr. A023/2009 vom 3. November 2009.

Regierungsrat des Kantons Solothurn (2009)

Auftrag Urs Wirth (SP, Grenchen): Kantonalisierung der Sonderschulen (03.03. 2009).
Stellungnahme des Regierungsrates. RRB Nr. 2009/946 vom 26. Mai. 2009.

Studer Michael (2008)

Mögliche Trägerschaftsformen der HPS-Sonderschulen im Kanton Solothurn. 18. Juli 2008.

Wirth Urs (2009)

Auftrag Urs Wirth (SP, Grenchen): Kantonalisierung der Sonderschulen (03.03.2009).

7.2 Rechtliche Grundlagen

Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (Stand am 29. September 2011).
131.221.

Volksschulgesetz (VSG) vom 14. September 1969 (Stand 1. August 2011). 413.111.

Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz vom 5. Mai 1970 (Stand 1. August 2011).
413.121.1.

Gesamtarbeitsvertrag (GAV) vom 25. Oktober 2004 (Stand 1. August 2011). 126.3.