

Konzept Sonderpädagogik 2020

Zuständiges Departement

Departement für Bildung und Kultur (DBK)

Zuständiges Amt

Volksschulamt (VSA)

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	4
1.1 Allgemeines	4
1.2 Von der Invalidenversicherung (IV) zur Bildung	5
1.3 Interkantonales Rahmenkonzept zur bedarfsgerechten Förderung	5
1.4 Sonderpädagogik-Konkordat	5
1.5 Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)	5
1.6 Rechtliche Grundlagen auf Bundesebene	6
1.7 Rechtsprechung	6
1.8 Rechtliche Grundlagen auf kantonaler Ebene	7
1.9 Kantonaes Leitbild „Menschen mit Behinderungen“	8
1.10 Schulspezifische Leitsätze	10
2. Volksschule: Die Schule für alle	11
3. Regelschule: Die Grundförderung	12
4. Sonderpädagogik: Der behinderungsbedingte Individualanspruch	12
4.1 Qualitative Beschreibung von Behinderung	12
4.2 Behinderungsformen	13
4.3 Anspruch	13
4.4 Quantitative Vorgaben	14
5. Bedarfsabklärung und Diagnostik	14
6. Verfügung sonderpädagogischer Massnahmen	14
7. Finanzierung und Steuerung sonderpädagogischer Massnahmen	15
7.1 Entwicklung und Prognosen	15
7.2 Finanzierung	16
7.3 Finanzierung von Sonderschulbauten (private Trägerschaften)	17
7.4 Bildung von betrieblichen Reserven	17
7.5 Steuerung und Entwicklung	18
7.6 Leistungsvereinbarung als Instrument der Steuerung	18
7.7 Kantonal koordinierte Vorgaben (Kinder-, Jugend- und Erwachsenenbereich)	18
8. Aufsicht und Qualitätsentwicklung	18
8.1 Aufsicht	18
8.2 Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung	19
8.3 Private Institutionen	19
8.4 Evaluation	20
9. Schnittstellen und Übergänge	20
9.1 Weiterführende Schulen und Ausbildungsmöglichkeiten der IV	20
9.2 Massnahmen im Rahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts	21
9.3 Schulunterstützende Angebote	21
9.4 Private Beratungsstellen und Elternvereinigungen	21
9.5 Kantonale Fachkommission „Menschen mit Behinderungen“	21

Kurzfassung

Konzept Sonderpädagogik 2020

Bereits 2008, zeitgleich mit dem Rückzug der Invalidenversicherung (IV) aus der Sonderpädagogik, hat der Kanton Solothurn die volle Verantwortung für die pädagogische Förderung und Schulung von Kindern mit Behinderungen übernommen. Gestützt auf das entsprechend angepasste Volksschulgesetz (VSG) vom 14. September 1969¹⁾ (§§ 37 ff. Sonderpädagogik) ist es seither möglich, auch ohne Leistungen und Vorgaben der IV die benötigten Massnahmen im sonderpädagogischen Bereich im bisher bekannten Rahmen zu gewährleisten. Damit ist auch für Kinder mit Behinderungen der Anspruch auf eine ausreichende schulische Förderung gesichert.

Gestützt auf die umfangreichen Erfahrungen der vergangenen fünf Jahre kann nun im Bereich Sonderpädagogik eine erste fachliche und organisatorische Konsolidierung und in institutioneller Hinsicht eine Anpassung an die spezifischen Anforderungen im Kanton Solothurn erfolgen. Bedeutungsvoll sind dabei die Verbesserung der Durchlässigkeit zur Regelschule, die vergleichbare Zugänglichkeit der Angebote im ganzen Kanton, die Erarbeitung guter Anschlusslösungen und die Verknüpfung mit dem Erwachsenenbereich.

Das **Konzept Sonderpädagogik 2020** zeigt für die nächsten Jahre auf, welche massgebenden Grundlagen anzuwenden und welche übergeordneten Leitgedanken bei der Förderung und Schulung von Kindern mit Behinderungen im Kanton Solothurn zu berücksichtigen sind. Das Konzept legt so dar, an welchen Vorgaben für den sonderpädagogischen Bereich sich die solothurnische Volksschule in organisatorischer und fachlicher Hinsicht auszurichten hat und wie die Zusammenarbeit aller Beteiligten bei dieser anspruchsvollen Aufgabe zu regeln ist. Damit wird aufgezeigt, dass auch die Förderung der Kinder mit Behinderungen im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht und unter Einbezug der massgebenden Sozialziele gesichert ist.

Mit dem Konzept Sonderpädagogik 2020 wird die in Art. 197 Ziff. 2 der Bundesverfassung definierte Übergangszeit nach dem Rückzug der IV abgeschlossen.

¹⁾ BGS 413.111.

1. Ausgangslage

1.1 Allgemeines

Das Konzept Sonderpädagogik 2020 befasst sich mit den spezifischen Fragen der Förderung und Schulung von Kindern mit Behinderungen. Es zeigt auf, welche rechtlichen, sozial- und schulpolitischen Grundlagen und Rahmenbedingungen im Kanton Solothurn bei der Planung und Umsetzung der spezifischen Schul- und Förderangebote zu berücksichtigen sind. Es legt zudem die bereichsübergreifende Gesamtausrichtung der Förderung, der Handlungs- und Interventionsmassnahmen dar.

Das Konzept stützt sich auf die im Kanton Solothurn bereits 2008 erfolgte Integration des sonderpädagogischen Bereichs in das Volksschulgesetz (VSG) vom 14. September 1969¹⁾. Es löst somit das „Heilpädagogische Konzept 2005“ ab, welches zur Vorbereitung der Anpassungen aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) und dem Rückzug der Invalidenversicherung (IV) diente, und ermöglicht nun die Konsolidierung der ersten Erfahrungen sowie eine verbesserte Koordination und Einpassung in die kantonale Versorgung.

Seit der Kompetenzübertragung von der IV auf die Kantone im Rahmen der NFA liegen Steuerung und Finanzierung der Sonderschulung seit 2008 vollumfänglich im Verantwortungsbereich des Kantons. Der Kanton ist seither für alle Schüler und Schülerinnen zuständig. Die bis dahin weitgehend getrennten Systeme „Volksschule“ und „Sonderschule“ müssen nun konkret zu einem durchlässigen schulischen Gesamtsystem zusammengefügt werden. Zusätzlich gilt es zu berücksichtigen, dass der Kindergarten seit 2012 obligatorisch ist und sich die verbindliche Zuständigkeit der Schule dadurch auf elf Schuljahre ausdehnt.

Behinderungsbedingt sind in der Sonderpädagogik aber auch zukünftig unverändert verschiedene spezifische – in der Regelschule unübliche – (Spezial-)Angebote notwendig. Diese bedingen weiterhin spezifische Organisationsformen und Abläufe. Zu erwähnen sind hier unter anderen die notwendige interkantonale Zusammenarbeit, die Interventionsangebote im Vorschulbereich (0- bis 4-Jährige), die Anschlusslösungen für 16- bis 18-Jährige, behinderungsbedingte Transporte, Therapien und die sozialpädagogischen Angebote.

Das Konzept Sonderpädagogik 2020 wird begleitet durch die **Angebotsplanung Sonderpädagogik 2013–2020**. Diese legt Form, Menge, Durchführung und Finanzierung der in den nächsten Jahren bereitzustellenden Angebote für Kinder mit Behinderungen fest. Sie dient auf verschiedenen Ebenen (Politik, Aufsichtsbehörde, Verwaltung, Schulen, private Institutionen) als konkrete planerische und konzeptuelle Grundlage.

Das **Handbuch Sonderpädagogik** schliesslich dient allen an der Förderung und Schulung von Kindern mit Behinderung beteiligten Eltern, Lehr- und Fachpersonen in der alltäglichen Praxis. Im Handbuch werden namentlich die anzuwendenden Abläufe, Zusammenarbeitsformen, Verfahren und Verantwortlichkeiten festgelegt. Es soll im Herbst 2013 erscheinen.

Diese Dokumente finden sich nach deren Publikation in der jeweils aktuellen Fassung auf www.vsa.so.ch/sonderpaedagogik.

¹⁾ BGS 413.111.

1.2 Von der Invalidenversicherung (IV) zur Bildung

Seit dem Rückzug der IV 2008 aus der Steuerung und Mitfinanzierung der Sonderschulung liegt die Verantwortung für den Sonderschulbereich vollumfänglich beim Kanton. Die Sonderschulung folgt seither nicht mehr den Grundsätzen einer Versicherung, sondern ist Teil des Bildungsangebots.

Im Kanton Solothurn wurde im Hinblick auf diese grundlegende Veränderung das VSG ergänzt: Die §§ 36 ff. für die Spezielle Förderung und die §§ 37 ff. für die Sonderpädagogik wurden angepasst bzw. neu eingefügt. Insbesondere die §§ 37 ff. dienen seither als Umsetzungsgrundlage. Der neue § 99 VSG legitimiert und beauftragt den Regierungsrat zur Angebotsplanung der Sonderpädagogik.

1.3 Interkantonales Rahmenkonzept zur bedarfsgerechten Förderung

Gesamtschweizerisch bemühten sich die Kantone im Zusammenhang mit dem Rückzug der IV um die Sicherung einer gewissen interkantonalen Koordination. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat deshalb die Erarbeitung eines Rahmenkonzepts in Auftrag gegeben. Dessen Kernsätze sind von der EDK als Empfehlungen zur regionalen Koordination der sonderpädagogischen Förderung verabschiedet worden. Der Kanton Solothurn orientiert sich an diesen Empfehlungen.

1.4 Sonderpädagogik-Konkordat

Die Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im sonderpädagogischen Bereich vom 25. Oktober 2007 (Sonderpädagogik-Konkordat) hat zum Ziel, die wichtigsten strukturellen Bedingungen für ein funktionierendes sonderpädagogisches Angebot sicher zu stellen sowie Standards für dessen Ausgestaltung vorzugeben. Damit sollen gesamtschweizerisch eine gewisse Harmonisierung und insbesondere die Chancengerechtigkeit gesichert werden. Das Konkordat ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten. 14 Kantone haben bisher (Stand April 2013) den Beitritt erklärt.

Das Konzept Sonderpädagogik 2020 ist auf diese interkantonale Vereinbarung abgestimmt, so dass ein Beitritt des Kantons Solothurn nach einer entsprechenden politischen Klärung als Möglichkeit offen bleibt.

1.5 Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)

Im Zuge der NFA kommt der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 20. September 2002¹⁾ eine bedeutende Rolle zu, weil sie die interkantonale Zusammenarbeit von sozialen Einrichtungen und auch von Sonderschulen regelt. Der Kanton Solothurn ist der IVSE per 1. Januar 2005 beigetreten. Sie ist per 1. Januar 2006 in Kraft getreten. Namentlich die privaten Sonderschulheime – sie nehmen insbesondere auch Kinder aus andern Kantonen auf – sind seither auf der IVSE-Institutionsliste und erfüllen auch die dafür notwendigen Kriterien.

¹⁾ BGS 837.33.

1.6 Rechtliche Grundlagen auf Bundesebene

- Art. 62 Abs. 3 Bundesverfassung (BV)¹⁾ „Schulwesen“

Gemäss Art. 62 Abs. 3 BV „Schulwesen“ haben die Kantone für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr zu sorgen.

- Art. 197 Ziff. 2 BV „Übergangsbestimmung zu Art. 62“

Die Kantone haben gemäss dieser Übergangsbestimmung ab Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003 zur NFA die bisherigen Leistungen der IV an die Sonderschulung (einschliesslich der heilpädagogischen Früherziehung gemäss Art. 19 des Bundesgesetzes vom 19.6.1959 über die Invalidenversicherung²⁾) zu übernehmen, bis sie über kantonal genehmigte Sonderschulkonzepte verfügen, mindestens jedoch während drei Jahren. Alle Beteiligten erhielten dadurch eine Finanzierungs- und Planungssicherheit und die Möglichkeit zur Erarbeitung zukünftig benötigter Grundlagen und Strategien.

- Art. 20 Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG)³⁾

Mit dem BehiG, das am 1. Januar 2004 in Kraft trat, sind die Kantone aufgefordert, die integrative Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung zu fördern. Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass Kinder und Jugendliche mit einer Behinderung eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist.

Die Kantone fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohl des behinderten Kindes oder Jugendlichen dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule.

- Art. 2 Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG)⁴⁾

Jeder Kanton gewährleistet, dass invaliden Personen, die Wohnsitz in seinem Gebiet haben, ein Angebot an Institutionen zur Verfügung steht, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht.

1.7 Rechtsprechung

Durch den Wechsel vom IV-Anspruch zum Anspruch auf einen ausreichenden, unentgeltlichen Schulunterricht ergeben sich seit 2008 neue Rechtsfragen. Das Bundesgericht hat sich in verschiedenen Entscheiden (BGE) damit befasst. Daraus ergeben sich unter anderem folgende Erkenntnisse:

- Die öffentliche Hand (Kantone und Gemeinden) muss unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit einen ausreichenden, nicht aber den individuell optimalen beziehungsweise geeignetsten Bildungsanspruch gewährleisten⁵⁾.

¹⁾ SR 101.

²⁾ SR 831.20; Art. 19 aufgehoben mit der NFA.

³⁾ SR 151.3.

⁴⁾ SR 831.26.

⁵⁾ BGE 130 I 340; BGE 138 I 162; Urteil des Bundesgerichts 2C_930/2011 vom 1.5.2012

- Aufgrund des Grundschulobligatoriums besteht ein gewichtiges, öffentliches Interesse an einem geordneten Schulbetrieb und der regelmässigen Schulpflicht. Dieses öffentliche Interesse überwiegt in aller Regel die privaten Interessen der einzelnen Schüler und Schülerinnen und rechtfertigt gewisse Einschränkungen. So kann beispielsweise Hochbegabten eine etwas langsamere Gangart zugemutet werden.¹⁾
- Behinderte Kinder bzw. ihre Eltern haben keinen Rechtsanspruch auf Integration in eine Regelklasse. Es liegt im Ermessen der Schulbehörde, wie sie die Zuteilung vornimmt. Sie muss ihren „Nicht-Integrierungs-Entscheid“ jedoch qualifiziert begründen, da ein ungerechtfertigter Ausschluss eine Diskriminierung darstellen würde. Andererseits können behinderte Kinder aus Kostengründen in der Volksschule unterrichtet werden.²⁾
- Da es sich bei den Massnahmen der Sonderschulung um schulische Massnahmen handelt, haben die sorgeberechtigten Eltern nicht nur bezüglich der Massnahmen als solchen, sondern auch bezüglich der örtlichen Durchführung kein Wahlrecht. Welcher kantonalen oder ausserkantonalen Institution respektive Klasse ein Kind zugewiesen wird, entscheidet die kantonale Aufsichtsbehörde nach Anhörung der Betroffenen ausschliesslich nach Kriterien der Eignung der Massnahme.
- Sonderpädagogische Massnahmen können, unter Wahrung des rechtlichen Gehörs, auch gegen den Willen der Eltern angeordnet werden.

1.8 Rechtliche Grundlagen auf kantonaler Ebene

Im Kanton Solothurn ist die Neukonzeption und die rechtliche Verankerung der Sonderpädagogik durch die Einführung der §§ 37–37^{novies}, 98 und 99 VSG per 1. Januar 2008 erfolgt. Mit dem hier vorliegenden Konzept wird die in Art. 197 Ziff. 2 BV definierte Übergangsfrist beendet. Die weitere Planung für den sonderpädagogischen Bereich kann sich zukünftig konsequent auf die kantonal offenen, operativen Punkte (z.B. Angebotsplanung Sonderpädagogik) und die Präzisierung der Verfahren und Angebote konzentrieren.

Eine Änderung der Rechtsgrundlagen erfolgt durch die von Volk und Kantonsrat beschlossene Kantonalisierung der fünf heilpädagogischen Sonderschulen per 1. Januar 2014.

Für die Schulung und Förderung von Kindern mit speziellem Bedarf (Spezielle Förderung) sind die §§ 36–36^{ter} VSG massgebend. Diese gesetzliche Regelung ist im Grundsatz unbestritten. Die Umsetzung muss aber noch besser vorbereitet werden, da der Kantonsrat gegen die vom Regierungsrat am 14. September 2010 beschlossene Änderung der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz (VV VSG) vom 5. Mai 1970³⁾ (RRB Nr. 2010/1639) Einspruch erhoben hatte (KRB Nr. VET 158/2010 vom 15.12.2010). Der vom Regierungsrat angeordnete Schulversuch Spezielle Förderung und Angebotsplanung 2011–2014 (RRB Nr. 2011/227 vom 1.2.2011) wird einen allfälligen Anpassungsbedarf an der Schnittstelle Spezielle Förderung/Sonderpädagogik aufzeigen.

¹⁾ BGE 129 I 22.

²⁾ Urteil des Bundesgerichts 2C_971/2011 vom 13.4.2012.

³⁾ BGS 413.121.1.

1.9 Kantonales Leitbild „Menschen mit Behinderungen“

Das vom Regierungsrat am 14. September 2004 für die kantonale Verwaltung als verbindlich beschlossene Leitbild „Menschen mit Behinderungen“ (RRB Nr. 2004/1910) legt die im Kanton Solothurn bereichs- und verwaltungstechnisch übergreifenden Vorgaben und Grundhaltungen fest. Das Leitbild dient deshalb als konzeptueller Orientierungsrahmen auch für die Sonderpädagogik. (Es diente auch als Grundlage für die §§ 139–141 des Sozialgesetzes vom 31.1.2007¹⁾.) Im Folgenden werden dessen Leitsätze und Begründungen aufgeführt und um neue, schulspezifische Aspekte erweitert.

Leitsatz 1: Selbstbestimmung und Eigenverantwortung

Selbstbestimmung, Eigenverantwortung und Mitbestimmung verbessern die soziale Rolle und die Lebensqualität.

Die Behindertenpolitik sichert Menschen mit Behinderungen die Freiheit, in persönlichen Fragen selber zu entscheiden und in den anderen sie betreffenden Angelegenheiten mitzubestimmen.

Handlungen, die von Dritten (Angehörige, Beistände, Pflegende, Betreuende, Bevollmächtigte usw.) für Menschen mit Behinderungen vorgenommen werden, sollen deren Autonomie so wenig wie möglich einschränken, transparent sein, ethisch gerechtfertigt werden können und den neuesten Erkenntnissen der Forschung entsprechen beziehungsweise fachlich begründet sein.

Die verantwortlichen Stellen im öffentlichen Bereich sind zu verpflichten, Einschränkungen der Selbstbestimmung durch öffentliche Vorschriften, Einrichtungen oder Massnahmen zu eliminieren beziehungsweise – falls dies (noch) nicht möglich ist – zu kompensieren.

Der Kanton überwacht die Einhaltung der Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderungen in allen Lebensbereichen. Er trifft die ihm zustehenden Massnahmen zur Vermeidung von Benachteiligungen aufgrund einer Behinderung.

Leitsatz 2: Normalisierung

Die Behindertenpolitik sorgt dafür, dass die Bedürfnisse und Wahlmöglichkeiten, die in der Gesellschaft (und in der Schule) kulturell normal, üblich und selbstverständlich sind, auch von Menschen mit Behinderungen wahrgenommen werden können.

Zentral ist die „Umkehrung der Beweislast“, das heisst dass „die Gesellschaft“ generell und im Einzelfall beweispflichtig ist, weshalb ein Normalisierungshindernis nicht beseitigt werden kann beziehungsweise weshalb eine Kompensationsleistung nicht möglich ist.

Normalisierung verlangt die Abkehr vom Defizitkonzept der Behinderung. Der früher vorherrschende Leitgedanke des Schutzes und der Schaffung von Schonräumen muss durch neue Konzepte der Förderung der Selbstbestimmung (Empowerment) und der Integration ergänzt bzw. soweit möglich abgelöst werden. Nur ausnahmsweise erfüllen Sonderlösungen diese Anforderungen. Optimal ist der Grundsatz dann erfüllt, wenn die Menschen mit Behinderungen die üblichen Strukturen genauso benutzen können wie Menschen ohne diese Einschränkungen.

Aus dem Normalisierungsprinzip leitet sich einerseits die Verpflichtung zur Beseitigung von physischen, psychischen und sozialen Hindernissen ab, andererseits der Anspruch der Betroffenen auf Kompensation, falls Hindernisse bestehen bleiben.

¹⁾ BGS 831.1.

Leitsatz 3: Integration

Integration ist am wirksamsten, wenn sie präventiv Segregation verhindert. An der Gleichstellung und Integration sind wir alle beteiligt – als Individuen mit und ohne Behinderungen, Stimmbürger und Stimmbürgerinnen, Vertreter und Vertreterinnen von Behörden, Institutionen und Organisationen.

Die ersten Schritte zur Integration sind die Vermeidung und der Abbau von Integrationshindernissen.

Leitsatz 4: Solidarität

Solidarität baut auf das Bewusstsein der Zusammengehörigkeit und gegenseitigen Verantwortung und führt zu ausgewogenen Beziehungen zwischen Menschen mit und ohne Behinderungen.

Solidarität ist mehr als ein Finanztransfer; sie strebt auf jeder Ebene, also in den Familien, in der Nachbarschaft, in der Gemeinde, innerhalb einzelner Generationen, im Kanton und in der Schule und darüber hinaus ein Bewusstsein der Zusammengehörigkeit und gegenseitiger Verantwortung.

Leitsatz 5: Bedarfsorientierung

Die Angebote für Schüler und Schülerinnen mit Behinderungen richten sich nach deren Bedarf. Die Klärung des Bedarfs an heilpädagogischer Früherziehung und besonderer Schulung sowie an Plätzen in Sonderschulen, Sonderschulheimen, Wohnheimen, Tagesstätten und Werkstätten erfolgt mit einheitlichen, verlässlichen, objektiven und validen Systemen.

Leitsatz 6: Gleichwertigkeit im ganzen Kanton

Menschen mit Behinderungen haben unabhängig von ihrem Wohnort im Kanton Solothurn Zugang zu den vom Kanton geförderten Angeboten.

Gleichwertigkeit bedeutet zum einen, dass auf dem ganzen Kantonsgebiet diesem Leitbild entsprechende Angebote (in vergleichbarer Qualität) zugänglich sind, und zum andern, dass die von der öffentlichen Hand geförderten Träger solcher kantonaler und regionaler Angebote sich zur rechtlichen Gleichbehandlung der Menschen mit Behinderungen verpflichten.

Leitsatz 7: Qualitätsentwicklung

Solange Angebot und Nachfrage nur sehr beschränkt durch die Marktkräfte reguliert werden, verlangt die Verwirklichung des Gleichstellungsauftrags ein umfassendes Qualitätskonzept von der Bedarfsklärung über die Leistungserbringung bis zur Evaluation.

Menschen mit Behinderungen müssen die Gewähr haben, dass Behörden und Ämter, Beratungsstellen, ambulante Dienste, Sonderschulung, Wohnheime, Werkstätten und andere Institutionen mit ihnen zusammen nach optimalen Lösungen für ihre Probleme suchen. Der Kanton legt die Grundzüge eines Konzepts der Qualitätssicherung in der Behindertenpolitik und die wichtigsten Qualitätsstandards fest. Er stellt sicher, dass – wo immer möglich – die Interessen der Menschen mit Behinderungen bestimmen, nach welchen Dimensionen Qualität definiert wird.

Leitsatz 8: Wirtschaftlichkeit

Die vereinbarten Ziele müssen möglichst effizient und sparsam erreicht werden.

Angesichts der Lage der öffentlichen Finanzen und dem besonderen Druck, Aufwände im Behindertenbereich zu legitimieren, erhält dieser Grundsatz über seine unmittelbare, ökonomische Bedeutung hinaus eine ethische Dimension: Wie auch immer man es wendet, die insgesamt verfügbaren Mittel bleiben selbst in guten Zeiten begrenzt. Verteilgerechtigkeit wird deshalb in jedem Fall nur erreicht werden können, wenn der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit eingehalten wird.

Voraussetzungen für die Erfüllung dieses Grundsatzes sind die Vollkostenrechnung (inkl. Abschreibungen und Rückstellungen) und die Transparenz, die durch sie erst möglich wird. Vollkosten beschränken sich jedoch nicht auf die unmittelbar anfallenden Kosten. Zu berücksichtigen sind auch die Folgekosten von Massnahmen oder deren Unterlassung. In diesem Sinn begründet die Forderung nach Wirtschaftlichkeit auch präventive Massnahmen, zum Beispiel die Abklärung im Kleinkind- und Vorschulalter zur bedarfsgerechten Auslösung von therapeutischen Massnahmen in einem frühen Stadium einer Entwicklungsstörung oder die frühzeitige Intervention bei drohender Invalidisierung am Arbeitsplatz.

Leitsatz 9: Evaluation

Systematische Evaluation setzt einen permanenten Verbesserungsprozess der Angebote für Menschen mit Behinderungen in Gang.

Damit ein Prozess des kollektiven Lernens ausgelöst wird, müssen Wirksamkeit (Outcome, Verhältnis von Ziel und Zielerreichung, inklusive Qualität von Betreuung und Förderung), Effizienz (Verhältnis von Input und Output) und Wirtschaftlichkeit im engeren Sinn (effektive Kosten im Vergleich zu den tiefst möglichen Kosten) laufend evaluiert werden. Die Ziele von Organisationen und Institutionen können die Form von systematisch erarbeiteten Standards haben oder aus dem Vergleich mit anderen Anbietern (beste Praxis) hervorgehen (Benchmarking). Der Kanton erstattet regelmässig Bericht über den Grad der Erreichung der Soll-Vorgaben.

1.10 Schulspezifische Leitsätze

Leitsatz 10: Durchlässigkeiten sicherstellen

Die körperliche und psychische Entwicklung von Kindern verläuft, besonders bis zur Pubertät, unterschiedlich und teilweise sprunghaft. Entsprechend ungenau sind deshalb mehrjährige Prognosen und langfristig ausgelegte Interventionen. Wichtig ist deshalb, dass im Vorschul- und Schulalter bei problematischen Auffälligkeiten innert nützlicher Frist eine unterstützende Förderung und allenfalls eine sonderpädagogische Massnahme installiert werden kann. Ebenso wichtig ist es aber auch, dass jede von der Norm abweichende (in der Tendenz stigmatisierende und segregierende) Massnahme so rasch als möglich – wenn diese nicht mehr nötig ist – auch wieder aufgehoben wird.

Um diesen Anforderungen im Einzelfall gerecht werden zu können, muss auf institutioneller Ebene zwischen der Regelschule und der Sonderschulung eine grosse Durchlässigkeit möglich sein. Das erfordert frühzeitige und wiederholte Absprachen (auch mit den Eltern), einheitliche Begriffe, einheitliche Dokumentation und Förderplanung und ein einheitliches Zielverständnis.

Leitsatz 11: Anschlussfähigkeiten ermöglichen

Bedarf ein Kind auf Grund einer Behinderung einer sonderpädagogischen Massnahme, so führt das meistens auch zur Festlegung individueller Lernziele. Je nach Umfang und zeitlicher Dauer derselben, ist ein späteres Einschwenken auf den Regelschulstoff nicht mehr möglich. Die Verantwortlichen im Umfeld eines sonderpädagogisch geförderten Kindes haben sich dieser Konsequenz bewusst zu sein.

Eine sonderpädagogische Massnahme ist immer sowohl Chance (Optik der individualisierten Spezialförderung) als auch Risiko (Optik der entstehenden Differenz zur Normalität). Bei der Geltendmachung von sonderpädagogischen Massnahmen geht es also nicht bloss darum, zusätzliche Ressourcen auszulösen, sondern mindestens ebenso darum, durch diese Investition gezielt die mittelfristige Chance einer guten Anschlusslösung zu erhöhen. Die Planungen sind deshalb immer auch mit der Frage „Können wir mit der Massnahme eine bessere Anschlussfähigkeit erreichen?“ zu ergänzen.

Leitsatz 12: Zusammenarbeit Eltern-Schule sicherstellen

Benötigt ein Kind behinderungsbedingt eine sonderpädagogische Massnahme, so kommt der verbindlichen Zusammenarbeit mit den Eltern eine entscheidende Bedeutung zu. Die meist überdurchschnittlichen Bemühungen, Anstrengungen und Erfahrungen, aber auch vorhandene Befürchtungen müssen in die sonderpädagogische Förderung einfliessen. Die Eltern sind meistens die Experten. Sonderpädagogische Massnahmen werden nach Gesetz erst nach Anhörung der Eltern (im Rahmen des Abklärungsverfahrens) verfügt. Bei den periodischen Überprüfungen des Schulverlaufs sind die Eltern immer wieder verbindlich einzubeziehen.

2. Volksschule: Die Schule für alle

Die solothurnische Volksschule – Grundlage: Volksschulgesetz vom 14. September 1969 (VSG)¹⁾ – ist eine Schule für alle Schüler und Schülerinnen. Sie besteht aus den Schularten Regelschule (inklusive der Speziellen Förderung) und der Sonderpädagogik.

Die Abbildung verdeutlicht die Aufteilung der Schüler und Schülerinnen auf die solothurnischen Schularten. Rund 95 % (untere und mittlere Ebene der Abb. 1) werden im Rahmen der Regelschule und deren Speziellen Förderung gefördert. Nur zirka 3 bis 5 % (oberste Ebene der Abb. 1) erhalten behinderungsbedingt eine individuelle sonderpädagogische Massnahme und sind so Zielgruppe des hier vorliegenden Konzepts.



Sonderpädagogik gemäss §§ 37 ff. VSG

Regelschule inkl. Spezieller Förderung

Abbildung 1: Pyramide, Volksschule und deren Schularten

¹⁾ BGS 413.111.

3. Regelschule: Die Grundförderung

Die Förderung in der Regelschule und der Speziellen Förderung basiert während den elf obligatorischen Schuljahren auf den regulären Unterrichtsformen sowie den Massnahmen und Angeboten der Speziellen Förderung. Sie wird durch den Schulträger vor Ort aus den der Schule im regulären Verfahren (kollektiv) zugeteilten Ressourcen (bewilligte Pensen) ermöglicht.

Im Grundsatz werden Schüler und Schülerinnen mit besonderem Förderbedarf im Kanton Solothurn seit der entsprechenden Anpassung des Volksschulgesetzes integrativ gefördert. Der Einsatz von schulischen Heilpädagogen und Heilpädagoginnen und von kantonalen Vorgaben spezifisch weitergebildeten Lehrpersonen ermöglicht es, vielen Schülerinnen und Schülern mit Leistungsstörungen, mit Lernbehinderungen, mit besonderen Begabungen oder mit Verhaltensauffälligkeiten bereits im normalen Klassenrahmen der Regelschule gerecht zu werden. Die Förderung von Schülerinnen und Schülern mit einem teilweise oder gesamthaft überdurchschnittlichen Potenzial gehört ebenso zu den Aufgaben der Regelschule wie die Grundversorgung mit Logopädie und Psychomotorik.

Die Regelschule wird aber auch zukünftig separierte Spezialklassen benötigen. Gemäss § 36 VSG sind die regionalen Kleinklassen ein spezifisches Angebot der Regelschule. Sie dienen speziell den Anforderungen der Schüler und Schülerinnen mit Verhaltensauffälligkeiten und mit ungeklärten Störungsbildern. Der Unterricht in der regionalen Kleinklasse ist ein zeitlich begrenztes, stark individualisiertes Angebot mit schulischer Förderung und sozialpädagogischer Begleitung. Die Zuweisung in die Regionale Kleinklasse erfolgt als Massnahme der Regelschule. Sie liegt im Zuständigkeitsbereich der Schulleitung. Ein Kind in der regionalen Kleinklasse hat keinen Sonderschulstatus gemäss § 37 VSG.

4. Sonderpädagogik: Der behinderungsbedingte Individualanspruch

4.1 Qualitative Beschreibung von Behinderung

„Behinderung“ wird verschieden definiert. Eine klare, abschliessende Definition gibt es nicht. Deshalb müssen verschiedene (bewährte) Modelle als Grundlage herangezogen werden.

Gesetzliche Definition

Nach Art. 2 Behindertengleichstellungsgesetz¹⁾ bedeutet Behinderung „eine voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und fortzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben“.

Medizinisches Modell

Behinderung ist ein individuelles medizinisches Problem einer Person, deren Körper *dauerhaft* geschädigt ist. Die Antwort auf dieses Problem findet sich vor allem in der Pflege und/oder in an diese Person angepassten Hilfsmitteln (Rollstuhl, Korsetts, Sprachcomputer, Laptops für Lernende mit Sehbehinderungen, ergonomische Geräte usw.).

Soziales Modell

Die Behinderung ist ein kollektives Problem der Gesellschaft, das mit der Tatsache zusammenhängt, dass das gesellschaftliche Umfeld (kulturell, institutionell, baulich usw.), in dem sich eine

¹⁾ SR 151.3.

Person mit einem dauerhaften Gesundheitsproblem bewegt, ihr nicht erlaubt, ein voll integriertes soziales Leben zu führen. Die Antwort auf dieses Problem ist in erster Linie kollektiv, solange das Umfeld angepasst werden muss, um die Barrieren zu entfernen, die der vollen Beteiligung dieser Person an allen Aspekten des gesellschaftlichen Lebens im Wege stehen.“¹⁾

Biopsychosoziales Modell

Krankheit erscheint als Ergebnis einer dynamischen Interaktion zwischen dem medizinisch diagnostizierten Gesundheitsproblem und den so genannten Kontextfaktoren, welche die behindernden Auswirkungen des Gesundheitsproblems beeinflussen.²⁾

Die Modelle versuchen die Definition von Behinderung der Weltgesundheitsorganisation WHO in drei Begrifflichkeiten zu unterscheiden:

- a. Aufgrund einer Erkrankung, angeborenen Schädigung oder eines Unfalls als Ursache entsteht ein dauerhafter gesundheitlicher Schaden (Impairment);
- b. Der Schaden führt zu einer funktionalen Beeinträchtigung der Fähigkeiten und Aktivitäten des Betroffenen (Disability);
- c. Die soziale Beeinträchtigung ist Folge des Schadens und äussert sich in persönlichen, familiären und gesellschaftlichen Konsequenzen (Handicap).

Behinderung ist demnach ein (angeborenes oder erworbenes) dauerhaftes beeinträchtigendes Phänomen auf verschiedenen Ebenen (Funktionsfähigkeiten in Schule, Ausbildung, Freizeit, in der Selbstbestimmtheit des Wohnens, der Arbeit). Die Einschränkungen der Aktivität und Partizipation gilt es auszugleichen, indem Hindernisse reduziert werden.

4.2 Behinderungsformen

Es werden heute allgemein folgende Behinderungsformen und Zielgruppen mit Bedarf an sonderpädagogischen Massnahmen unterschieden:

- a. Geistige Behinderung
- b. Sinnesbehinderung
- c. Körperliche Behinderung
- d. Mehrfachbehinderung
- e. Verhaltensbehinderung
- f. Sprach- und Kommunikationsbehinderung
- g. Psychische Behinderungen

4.3 Anspruch

Können Schüler und Schülerinnen behinderungsbedingt der Regelschule nicht folgen (bzw. kann deren Bedarf aus Mitteln, Methoden und Erfahrungen der Regelschule nicht abgedeckt werden), ergänzen bzw. ersetzen sonderpädagogische Massnahmen im abgeklärten Einzelfall das Regelschulangebot. Massgebend sind dabei in erster Linie die *qualitativen* Aspekte des Unterstützungsbedarfs.

¹⁾ aus: Behinderung hat viele Gesichter, BFS, 2009, S. 6, www.bfs.admin.ch/bfs/portal/.../publikationen.document.127563.pdf
²⁾ <http://www.project.zhaw.ch/de/managment/berufliche-wiedereingliederung/forschungsgegenstand/biopsychosoziales-modell.html>.

Ziel aller sonderpädagogischen Angebote ist es, die Partizipation und Teilhabe und die Anschlussfähigkeit der Schüler und Schülerinnen mit Behinderungen zu verbessern. Dabei ist es unerheblich, ob die Behinderung bereits ab Geburt oder im Verlauf der ersten Lebensjahre entstanden ist.

4.4 Quantitative Vorgaben

Die Grenze zwischen dem Grundangebot der Regelschule inklusive der sie ergänzenden Speziellen Förderung (§§ 36 ff. VSG) und der nochmals individualisierten und verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen (§§ 37 ff. VSG) können weitgehend durch politische Vorgaben bestimmt werden. Wie in der Sozial- und Gesundheitspolitik ist zu beachten, dass auch in der Sonderpädagogik alle Möglichkeiten und Angebote in der Tendenz immer benützt werden und dadurch die Gesamtnachfrage und der Mittelbedarf steigen.

Der Kanton Solothurn strebt im Rahmen seiner Möglichkeiten eine gute und bedarfsgerechte sonderpädagogische Versorgung an, die den gesetzlichen Vorgaben und der Rechtsprechung entspricht.

Im Rahmen der Globalbudgetvorgaben legt der Kantonsrat eine Orientierungsgrösse (Indikator) für die Anzahl der Schüler und Schülerinnen mit einem Anspruch auf eine sonderpädagogische Massnahme periodisch fest.

Diese quantitativen Vorgaben werden vom Regierungsrat im Rahmen der periodischen Angebotsplanung Sonderpädagogik berücksichtigt. Die benötigten Plätze und Angebote werden anschliessend mit Leistungsvereinbarungen sichergestellt.

5. Bedarfsabklärung und Diagnostik

Im Kanton Solothurn ist der Schulpsychologische Dienst (SPD) als bezeichnete Fachstelle für Diagnostik und Bedarfsabklärung zuständig (§ 37^{ter} Abs. 1 VSG¹). Der SPD klärt im Einzelfall mittels eines kantonsweit gleichen standardisierten Verfahren den Bedarf an sonderpädagogischen Massnahmen ab. Wenn nötig zieht er andere spezialisierte Fachstellen in den Abklärungsprozess bei (§ 16^{ter} Abs. 2 VV VSG²). Auch die massgeblich Beteiligten, namentlich die Eltern und die Schulleitungen, werden in das Verfahren einbezogen (§ 37^{ter} Abs. 3 VSG³).

Das grundsätzlich gleiche Verfahren kommt auch bei Kindern im Vorschulalter und bei jungen Menschen im nachobligatorischen Bereich zur Anwendung. Hier können Teilaufgaben der Bedarfsabklärung und Diagnostik an die heilpädagogische Früherziehung und an die IV übertragen werden. Bei medizinischen Fragestellungen werden Kinderärzte, Kinderärztinnen und weitere klinische Fachstellen beigezogen.

6. Verfügung sonderpädagogischer Massnahmen

Die kantonale Aufsichtsbehörde, das Volksschulamt, prüft die eingereichten Abklärungen und Anträge für sonderpädagogische Massnahmen bezüglich formal-administrativer und inhaltlich-organisatorischer Aspekte. Sie prüft speziell auch die Umsetzungsmöglichkeit und die Einhaltung der Leitsätze dieses Konzepts. Nach Anhören der kommunalen Aufsichtsbehörde, der Schulleitung und der Eltern erlässt sie im Namen des Departements für Bildung und Kultur eine beschwerdefähige Verfügung (§ 37^{ter} Abs. 2 und 3 VSG⁴).

¹) BGS 413.111.

²) BGS 413.121.1.

³) BGS 413.111.

⁴) BGS 413.111.

Die dem Kind zugeteilten Ressourcen werden individuell, bedarfsgerecht und zeitlich befristet verfügt. Es werden Art und Dauer der Massnahmen, die verantwortliche Durchführungsstelle und die Finanzierung festgelegt. Die Entwicklung der Schülerin beziehungsweise des Schülers wird periodisch unter Einbezug aller Beteiligten überprüft. Diese Überprüfungen finden im Rahmen eines vereinheitlichten Verfahrens, und grundsätzlich vor den normalen Übergangspunkten (d. h. Schuleintritt, Kindergarten/erste Klasse, Primarschule/Sekundarstufe I, Sekundarstufe I/Sekundarstufe II) statt.

7. Finanzierung und Steuerung sonderpädagogischer Massnahmen

7.1 Entwicklung und Prognosen

Hinsichtlich der Sonderpädagogik galt bis zum Ablauf der Übergangsfrist nach Art. 197 Ziff. 2 BV (31.12.2010) beziehungsweise bis zur Genehmigung des vorliegenden Konzepts die Verpflichtung des Kantons, die früheren Leistungen der IV zu übernehmen. Gemäss Planung (Angebotsplanung Sonderpädagogik) wird davon ausgegangen, dass die bisher von Kanton und Gemeinden eingesetzten Mittel auch zukünftig für Massnahmen der Sonderpädagogik zur Verfügung stehen müssen. Gemäss den §§ 37^{quinquies} und 37^{novies} VSG erfolgt die Finanzierung aus kantonalen Mitteln, Schulgeldbeiträgen der Gemeinden und Elternbeiträgen (Beiträge an Verpflegungskosten und ausserschulische Betreuung).

Weil der Kanton Solothurn bereits heute alle im Sonderpädagogik-Konkordat verlangten Angebote bereitstellt und durch das vorliegende Konzept und die Angebotsplanung 2013–2015 keine Leistungsausweitung vorgesehen ist, steigen die Gesamtkosten (bereinigt um die teuerungsbedingungen und lohnspezifischen Mehrkosten) für die sonderpädagogischen Massnahmen kaum.

Aufgrund der medizinischen Entwicklung und der statistischen Erfassung vorkommender Behinderungen, der so genannten Prävalenzrate, ist in absehbarer Zeit nicht mit einer Zunahme von Kindern mit schweren Behinderungen zu rechnen. Die Anzahl von Kindern mit „psychiatrischen Störungsbildern“ (wie Autismus-Spektrum, Asperger, ADS und ADHS usw.) steigt hingegen. Die integrative Sonderschulung ist nicht unbedingt kostengünstiger als die separative Sonderschulung, wenn konsequent auch Schüler und Schülerinnen mit einem hohen Unterstützungsbedarf integrativ geschult werden. Kosteneinsparungen können allenfalls beim Schulweg und bei besserer Nutzung bestehender Strukturen erzielt werden, wenn auf wohnortsnahe Schulung gesetzt und Sonderschulräume gleichzeitig abgebaut werden können. Das Öffnen von Gefässen der integrativen Schulung birgt das Risiko, dass Schüler und Schülerinnen, die bisher nicht unter die Sonderschulung fielen, neu als anspruchsberechtigt gemeldet werden und eine entsprechende Diagnose anbegehrt wird.

Kostenwirksam wäre eine demografisch bedingte Zunahme der Schülerzahl, die jedoch im absehbaren Zeitraum nicht zu erwarten ist.

Der entscheidende und deshalb zu beachtende Faktor ist eine allfällige Verschiebung in der Diagnostik. Die Schwelle zwischen Regelschule und verfügbten sonderpädagogischen Massnahmen muss sorgfältig beobachtet und unter dem Aspekt der Kostenfolgen immer wieder überprüft werden. Kritisch zu diskutieren ist auch, wieweit der Auf- und Ausbau in der Regelschule (z.B. durch zusätzliche Lektionen Frühfremdsprachen) auch in Sonderschulen vollzogen werden soll (fachliche und pädagogische Überlegungen) bzw. kann (finanzielle Überlegungen).

Für die finanziellen Auswirkungen ist entscheidend, dass die künftige Planung und Steuerung über alle drei Stufen (Regelschule, Spezielle Förderung und sonderpädagogische Massnahmen) koordiniert erfolgt. Die Planungsdaten müssen in der gleichen Verwaltungseinheit erfasst und ausgewertet werden.

7.2 Finanzierung

Finanzierungsgrundlage §§ 37 ^{quinquies} und 37 ^{novies} VSG	IV	Kt. SO	Gemeinden	Eltern	Bemerkungen
Vorschulbereich (Alter: 0- bis 4-jährig)					
Heilpädagogische Früherziehung HFE		x			
Logopädie im Frühbereich		x			
Spez. HFE bei Sinnesbehinderung		x			
med.-therap. Massnahmen	x				
Schulbereich (11 Schuljahre)					
Psychomotorik		x			
Fachberatung bis 40h		x			
Fachkurse		x			
Integrative sonderpäd. Massnahme		x	x *)		*) Schulgeldbeiträge
Tagessonderschule		x	x *)	x **)	***) Verpflegung
Sozialpädagogische Betreuung		x			
Internat (behinderungsbedingt)		x		x **)	***) Verpflegung
Entlastungstage		x		x **)	***) Verpflegung
Transport		x			
Nachobligatorischer Bereich (Alter: 16- bis 18-jährig)					
Verlängerung Sonderschulung		x			
Berufseingliederung IV	x				
Kosten					
Jahreskosten (Stand 2012)		62 Mio.	17 Mio.	1 Mio.	

Mit dieser Summe von rund 80 Mio. Franken werden jährlich rund 700 Kinder im Vorschulalter heilpädagogisch gefördert und im Schul- und nachobligatorischen Bereich rund 1'100 Schüler und Schülerinnen mit sonderpädagogischen Massnahmen unterstützt bzw. finanziert. Zusätzlich profitieren rund 400 Kinder von Psychomotorik beziehungsweise erhalten behinderungsspezifisch ausgerichtete, punktuelle Beratung (z.B. bei Sinnesbehinderungen).

versch. Finanzierungsgrundlagen	IV	Kt. SO	Gemeinden	Eltern	Bemerkungen
Weitere Angebote / Schnittstellen zur Sonderpädagogik					
Regelschule inkl. Spezielle Förderung		x	x		Lehrerbesoldungsgesetz; BGS 126.515.851.1
Logopädie und FLK		x			in der bisherigen Form vorerst bis Ende 07/2014
Schulpsychologischer Dienst SPD und Abteilung Individuelle Leistungen im Volksschulamt VSA		x			Diagnostik, Zuweisung und Überprüfung son- derpädagogischer Mass- nahmen
med.-therap. Massnahmen	x				IVG / KVG
Schulsozialarbeit			x		Sozialgesetzgebung
Kind- und Erwachsenenschutz			x	x	Sozialgesetzgebung

Schulgeldbeiträge der Gemeinden

Die Verpflichtung der Gemeinden zur Leistung von Schulgeldbeiträgen besteht im verfügbaren Einzelfall während maximal elf Schuljahren (analog Schulpflicht). Diese werden in Form von Pauschalen kantonsweit und institutionsunabhängig identisch durch den Regierungsrat festgelegt und periodisch der Teuerung angepasst. Bei weitergehendem Förderbedarf übernimmt der Kanton die sonderpädagogischen Schulkosten zu 100 Prozent.

Elternbeiträge

Die sonderpädagogischen Massnahmen im Frühbereich und der Schulbesuch (mit Ausnahme der üblichen Beiträge für spezielle Veranstaltungen, Lager usw.) inklusive allfälliger sonderpädagogischer Massnahmen sind während elf Jahren unentgeltlich. Dies gilt auch bei behinderungsbedingten Verlängerungen bis zum 18. Geburtstag (bzw. in Spezialfällen ohne IV-Anspruch bis zum 20. Geburtstag). Ebenfalls von der öffentlichen Hand übernommen werden die behinderungsbedingten Transportkosten für den Schulbesuch (je nach Bedarf Sammeltransport, öffentlicher Verkehr, privat gefahrene Kilometer).

Die Eltern beteiligen sich an der Tagessonderschule, bei Internatsaufenthalt und bei Entlastungstagen mit Verpflegungskostenbeiträgen. Diese werden in Form von Pauschalen kantonsweit und institutionsunabhängig identisch durch den Regierungsrat festgelegt und periodisch der Teuerung angepasst.

Erfolgt eine Internatseinweisung aus sozialen Gründen (im Rahmen einer vormundschaftlichen Kinderschutzmassnahme), dann richten sich die Elternbeiträge nach den Vorgaben der Sozialhilfegesetzgebung.

7.3 Finanzierung von Sonderschulbauten (private Trägerschaften)

Planungen und Bauten im sonderpädagogischen Bereich können durch private Trägerschaften erst nach vorgängiger Genehmigung durch das VSA (§ 14^{bis} VSG) realisiert und durch die Übernahme der Kapitalfolgekosten auch finanziert werden. Sie müssen der kantonalen Angebotsplanung entsprechen.

Die Frage der vorgängigen Eigenkapitalbildung (Rückstellungen) wird ebenfalls nach entsprechendem Antrag der privaten Trägerschaft geprüft und pro Bauvorhaben durch das VSA bewilligt.

Als Beurteilungsmassstab und Vorgaben sind die jeweils aktuellen Handhabungen und Erfahrungswerte des kantonalen Hochbauamtes und die Übereinstimmung mit der Angebotsplanung massgebend.

7.4 Bildung von betrieblichen Reserven

Sofern bei Erreichung der Leistungsziele ein Minderaufwand oder ein Mehrertrag gegenüber dem Voranschlag erzielt wurde, können die privaten sonderpädagogischen Institutionen zur Abdeckung von Verlusten wegen schlechter Auslastung Reserven bilden. Diese können bis zur Höhe von maximal 20 % des durchschnittlichen Jahresaufwandes (Bemessungsgrundlage: letzte drei Jahre) der Kostenträger Schule, Internat beziehungsweise von 20 % der Lohnkosten des Fachpersonals bei pädagogisch-therapeutischen Institutionen geäuft werden. Darüber hinausgehende Überschüsse sind zurückzuerstatten. Die Reservebildung muss durch die kantonale Aufsichtsbehörde vorgängig bewilligt werden.

7.5 Steuerung und Entwicklung

Die für die Erfüllung der sonderpädagogischen Aufgaben benötigten Angebote (Institutionen, Platzzahlen, Verfahren, anzuwendende Instrumente) werden in der **Angebotsplanung Sonderpädagogik 2013–2020** (und nachfolgende Jahre) und im **Handbuch Sonderpädagogik** festgelegt. Dadurch stellt der Kanton ab 2015 eine kantonsweit vereinheitlichte sonderpädagogische Grundversorgung sicher.

Private Fachzentren (Sonderschulheime, pädagogisch-therapeutisch ausgerichtete Zentren) und ausserkantonale Institutionen ergänzen das von Einwohnergemeinden und Kanton bereitgestellte Angebot. Je nach Region kommt der interkantonalen Zusammenarbeit eine grössere Bedeutung zu.

Grundsätzlich ist bei gleichen Kosten und gleicher Qualität eine kantonsinterne (mit der Regelschule besser koordinierbare) Angebotsabdeckung anzustreben. Die Wege für die Schüler und Schülerinnen sind vertretbar kurz zu halten.

7.6 Leistungsvereinbarung als Instrument der Steuerung

Für die Durchführung der sonderpädagogischen Massnahmen sieht der Kanton Solothurn weiterhin die Zusammenarbeit mit privat- oder öffentlich-rechtlich getragenen Einrichtungen vor, soweit diese im Rahmen der Kantonalisierung nicht selbst geführt werden.

Je nach inhaltlichem Bedarf und strukturellen Erfordernissen im Rahmen einer mehrjährigen Planung wird entschieden, welche Aufträge für sonderpädagogische Massnahmen an Dritte vergeben werden und welche im Rahmen der kantonalen oder kommunalen Schulorganisation angeboten werden sollen. In Leistungsvereinbarungen werden Art, Umfang und Qualität der zu erbringenden Leistungen im Bereich der Schulung, Förderung und Betreuung von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf, die finanzielle Abgeltung, das Finanz- und Leistungscontrolling sowie die Qualitätssicherung und -entwicklung festgehalten.

7.7 Kantonal koordinierte Vorgaben (Kinder-, Jugend- und Erwachsenenbereich)

In der Regel werden im Kanton Solothurn, unter Berücksichtigung der Spezifika, möglichst vereinheitlichte Budgetvorgaben, Höchstwerte für Lohnsummen, Weiterbildungen, Bewertungsrichtlinien, Abschreibungsvorgaben und Reservebildungen festgelegt. Es soll auch für alle Zielgruppen (Kinder und Erwachsene in Institutionen) ein einheitliches Angebot einer verwaltungsunabhängigen Ombudsstelle eingeführt werden.

8. Aufsicht und Qualitätsentwicklung

8.1 Aufsicht

Die fachliche Aufsicht über die Massnahmen gemäss den §§ 37 ff. VSG wird durch die kantonale Aufsichtsbehörde, das Volksschulamt (VSA), im Speziellen die Abteilung Individuelle Leistungen (IL) wahrgenommen.

Die Aufsicht hat im Bereich sonderpädagogischer Massnahmen insbesondere folgende Aufgaben:

- a. sie stellt sicher, dass gemäss den gesetzlich verankerten Ansprüchen und Regelungen vorgegangen wird;
- b. sie sichert und entwickelt die Qualität;
- c. sie stellt sicher, dass Persönlichkeitsrechte der Schüler und Schülerinnen gewahrt und die Mitwirkungsrechte der Erziehungsberechtigten beachtet werden;
- d. sie kontrolliert, ob Ziele erreicht werden und ob wirtschaftlich gehandelt wird.

Das Aufsichtsverständnis im sonderpädagogischen Bereich geht von vier Ebenen aus:

- a. *Individuelle Interessenwahrnehmung*: im Rahmen der Schulordnung und der gesetzlichen Regelungen durch Schüler und Schülerinnen sowie Erziehungsberechtigte;
- b. *Operative Leitung, erste Stufe der internen Aufsicht*: Aufsicht der Leitung über die mitarbeitenden Fachpersonen einer Einrichtung, insbesondere Kontrolle der Leistungserfüllung mit der Verpflichtung zur internen Qualitätsentwicklung; Anlaufstelle für Reklamationen;
- c. *Strategische Leitung, zweite Stufe der internen Aufsicht*: Aufsicht des Trägerschaftsorgans oder der Schulbehörde mit der Aufgabe der internen Evaluation und Konzeptentwicklung sowie der ersten Beschwerdeinstanz;
- d. *Staatliche Oberaufsicht, externe Aufsicht*: Aufsicht durch die kantonalen Behörden, das VSA als kantonale Aufsichtsbehörde für die gesamte Volksschule, das Departement für Bildung und Kultur als obere Aufsichtsbehörde und der Regierungsrat als oberste Aufsichtsbehörde, soweit nicht der Kantonsrat zuständig ist.

Auch hier gilt das Prinzip, dass die nächst höhere Aufsichtsebene immer davon ausgehen darf, dass die Aufsicht auf der vorhergehenden Ebene wahrgenommen wurde.

8.2 Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung

Da die Sonderschulung Teil der Volksschule ist, gelten für sie deren Grundsätze der Qualitätssicherung und -entwicklung. Massstab sind deshalb die entsprechenden Qualitätsstandards der Volksschule sowie ergänzend die Erkenntnisse der Fachbereiche Heil- und Sozialpädagogik und Medizin unter Berücksichtigung der jeweiligen Lehre und Forschung.

Eine kontinuierliche systematische Qualitätssicherung mit dem Ziel, die Professionalisierung auf lokaler, kantonaler und interkantonaler Ebene zu verbessern und weiterzuentwickeln, ist für die Wirksamkeit des sonderpädagogischen Angebots wichtig.

In Institutionen soll durch ein internes System die Einhaltung der vorgegebenen Standards sichergestellt werden. Die Qualitätszyklen der internen und externen Evaluation werden mittelfristig analog zu den Regelschulen aufgebaut. Die privaten Leistungserbringer entwickeln ihr eigenes Qualitätsmanagementsystem unter Berücksichtigung der für die Volksschule geltenden Vorgaben.

8.3 Private Institutionen

Im Rahmen der Kantonalisierung der Heilpädagogischen Sonderschulen (HPS) hat der Kantonsrat die Voraussetzungen zur Führung von privaten Schulheimen und Tagessonderschulen geregelt (KRB Nr. PI 198b/2011 vom 4.9.2012). Gemäss der am 1. Januar 2014 in Kraft tretenden An-

derung des § 5 VSG kann der Regierungsrat die Führung von sonderpädagogischen Institutionen an öffentlich-rechtliche oder gemeinnützige privatrechtliche Organisationen übertragen, wenn

- a. die fachkundige Leitung sichergestellt ist;
- b. die fachlich angemessene, dem Zweck entsprechende Leistungserbringung gewährleistet ist;
- c. die baulichen und betrieblichen Verhältnisse der vorgesehenen Verwendung entsprechen;
- d. die Löhne des Personals dem Gesamtarbeitsvertrag (GAV) vom 25. Oktober 2004¹⁾ entsprechen;
- e. die Rechnungsführung gemäss den Vorgaben des Regierungsrates erfolgt.

Das VSA handelt mit ihnen eine Leistungsvereinbarung aus (neuer § 5^{bis} Abs. 2 Bst. b VSG).

Im Einzelnen heisst dies insbesondere, dass die Berufsqualifikationen und der Einsatz heilpädagogischer Methoden (Förderplanung) den kantonalen und interkantonalen Qualitätsstandards entsprechen müssen. Solche sind in der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 20. September 2002²⁾ und im Sonderpädagogik-Konkordat (Beitritt mittelfristig geplant) enthalten. Wenn eine Einrichtung ihre Leistungen über die Kantonsgrenze hinaus anbietet, muss sie auch die Vorgaben zur Berechnung der Leistungsabgeltung und der Kostenträgerrechnung der IVSE erfüllen. Im Kanton Solothurn sind namentlich die privaten Sonderschulen mit Internaten davon betroffen.

8.4 Evaluation

Der Leistungserbringer sichert die Qualität mit dem von ihm entwickelten Qualitätssystem. Er führt dabei nach eigenem Ermessen interne Evaluationen durch. Er berichtet der kantonalen Aufsichtsbehörde periodisch über die interne Qualitätsentwicklung.

Falls der Kanton einen Auftrag an Dritte vergeben hat, veranlasst er als Auftraggeber die externe Evaluation. Anzustreben ist, dass externe Evaluationen von Sonderschulen nach einem vergleichbaren Raster erfolgen wie bei der Regelschule. Bei Institutionen mit zwei Zielgruppen – Schule/Erwachsenenbereich – obliegt es der Institution, welches Evaluationsinstrument angewandt werden soll. Die Ergebnisse der Evaluation werden in einem Bericht festgehalten und besprochen. Die zur Umsetzung beschlossenen Empfehlungen fliessen in die Vertragsverhandlungen ein.

9. Schnittstellen und Übergänge

9.1 Weiterführende Schulen und Ausbildungsmöglichkeiten der IV

Sonderpädagogische Massnahmen stehen immer in einem direkten Zusammenhang mit den vorhandenen Anschlussmöglichkeiten. Namentlich die Möglichkeiten der IV sind bei den planerischen Überlegungen und der Ausrichtung der Sonderpädagogik laufend einzubeziehen. Eine verstärkt auf die spezifischen Möglichkeiten des Kindes mit Behinderung ausgerichtete schulische Förderung verlangt in der Konsequenz auch stärker differenzierte und insbesondere auch verstärkt ressourcenorientierte Anschlusslösungen.

¹⁾ BGS 126.3.

²⁾ BGS 837.33.

9.2 Massnahmen im Rahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts

Einzelne Kinder beziehungsweise Schüler und Schülerinnen benötigen nebst sonderpädagogischen Massnahmen auch solche des Kindesschutzes (oder umgekehrt). Der frühzeitigen und verbindlichen Koordination kommt dabei eine grosse Bedeutung zu. Die Verantwortungen und Zuständigkeiten dürfen nicht verwischt werden.

Die Neuorganisation der Vormundschaft ab 2013 (neu: Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde) führt zu einer neuen Form der Zusammenarbeit. Diese ist an der Nahtstelle Sonderpädagogik / Kindesschutz bedeutsam und erfordert Beachtung.

9.3 Schulunterstützende Angebote

Die gesellschaftlichen Entwicklungen führen dazu, dass im Zusammenhang mit der Sonderpädagogik weitere schulunterstützende Angebote prüfenswert sind. So kann die Schulsozialarbeit der Gemeinden (§ 108 Sozialgesetz vom 31.1.2007¹⁾) ein geeignetes Angebot sein, um Phänomenen der heutigen Gesellschaft, die sich stark auch auf die Schule auswirken (z. B. Verhaltensauffälligkeiten), begegnen zu können und die Schule so tragfähiger zu machen.

Auch lokale Tagesstrukturen, welche im Einzelfall auch Kinder mit spezifischem Bedarf aufnehmen können, unterstützen die Integrationsfähigkeit der Regelschule.

9.4 Private Beratungsstellen und Elternvereinigungen

Die Erziehung eines Kindes mit Behinderung stellt für die Eltern oft eine grosse Herausforderung dar. Es stellen sich viele nicht alltägliche Fragen, insbesondere mit der rechtlichen Stellung beim Erreichen der Volljährigkeit, bei Ausbildungs- und Rentenansprüchen und weiteren Aspekten des Erwachsenwerdens. Private (Rechts-)Beratungsstellen und Elternvereinigungen können hier unkompliziert, meist unentgeltlich, wertvolle Unterstützung bieten und dadurch die sonderpädagogische Förderung der Schule ideal ergänzen.

9.5 Kantonale Fachkommission „Menschen mit Behinderungen“

In der kantonalen Fachkommission „Menschen mit Behinderungen“ werden die Koordination und der notwendige Erfahrungsaustausch zwischen den privaten und öffentlichen Stellen sichergestellt. Sie berät zudem die Regierung bei behinderungsspezifischen Fragen.

¹⁾ BGS 831.1.