

Regierungsratsbeschluss

vom 23. September 2014

Nr. 2014/1706

Angebotsplanung Sonderpädagogik Zukünftige Bauprojekte privater Trägerschaften – Verfahren und Zuständigkeiten

1. Ausgangslage

1.1 Bisherige Zuständigkeiten

Während rund 30 Jahren wurde der Sonderschulbereich massgebend durch die Invalidenversicherung (IV) geprägt und finanziert. Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) leistete Beiträge an den Bau von Sonderschulen und Therapiestellen und das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) überprüfte die Bauprojekte. Diese Beiträge erfolgten gesamtschweizerisch jeweils auf Gesuch einer (privaten) Trägerschaft objektbezogen und ohne dabei eine kantonale Sicht (Angebotsplanung) zu berücksichtigen.

In Zusammenhang mit der Neugestaltung der Finanz- und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ging diese Aufgabe und die Finanzierung ab 2008 an die Kantone über. Der sonderpädagogische Bereich gehört seither zu den kantonalen Bildungsaufgaben. Eine mit dem Bedarf des Kantons und der Regelschule abgestimmte Planung ist heute möglich und notwendig.

Seit 2008 sind im Kanton Solothurn die entsprechenden Aufgaben und Finanzierungen dem Bildungsbereich zugeordnet und in den §§ 37 ff. Volksschulgesetz (VSG) vom 14. September 1969¹⁾ geregelt. Für die strategische Angebots- und Finanzierungsplanung ist der Regierungsrat zuständig (§ 99 Abs. 1 VSG). Durch die Volksabstimmung vom 14. April 2013 und die beschlossene Änderung der Kantonsverfassung²⁾ sowie § 5 Absatz 2 VSG ist seit dem 1. Januar 2014 der Kanton Träger des Heilpädagogischen Schulzentrums (HPSZ) mit fünf Schulen. Der Regierungsrat ist nach § 5 Absatz 3 VSG befugt, spezifisch notwendige Angebote ergänzend auch bei privaten Trägerschaften zu beschaffen. Es kann hier auf den gleichzeitig erlassenen RRB Nr. 2014/1705 Angebotsplanung Sonderpädagogik; Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit privaten Trägerschaften für die Jahre 2015–2018 hingewiesen werden.

1.2 Neue Zuständigkeit bei Baufragen

Durch die erwähnten Veränderungen ergibt sich ergänzend zu den abzuschliessenden Leistungsvereinbarungen (LV) – diese regeln die Grundlagen für den schulischen Normalbetrieb – noch ein Regelungsbedarf für Neubauten, Umbauten und Sanierungen, welche nicht im Rahmen des ordentlichen Gebäudeunterhaltes abgewickelt werden können.

Dieser Klärungsbedarf entsteht insbesondere aus dem Umstand, dass heute nebst den neu kantoneigenen Bauten (Schulen des kantonalen HPSZ) mindestens gleich viele private Trägerschaften in kantonalem Auftrag Sonderschulen und Therapieeinrichtungen betreiben.

¹⁾ BGS 413.111.

²⁾ BGS 111.1.

Das bauliche Volumen der privaten Trägerschaften ist dabei rund dreimal grösser als dasjenige der kantonalen Bauten. Alle raumintensiven Internatsplätze und Therapieangebote im Vorschulbereich werden zurzeit von privaten Trägerschaften bereitgestellt. Diese Ausgangslage ist entsprechend zu berücksichtigen.

2. Erwägungen

In sonderpädagogischen Institutionen werden spezifische Therapien, Förder- und Schulangebote für Kinder bereitgestellt, die als Folge ihrer Behinderung nicht die Regelschule am Wohnort besuchen können. Wie im RRB Nr. 2014/1705 Angebotsplanung Sonderpädagogik; Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit privaten Trägerschaften für die Jahre 2015–2018 dargelegt, werden im Kanton Solothurn weiterhin die zusätzlichen, behinderungsspezifischen Angebote der privaten Trägerschaften benötigt. Im Rahmen der neuen kantonalen Verantwortung ist aber verstärkt auf eine fachliche, räumliche und betriebliche Koordination sämtlicher sonderpädagogischen Angebote und deren Verteilung innerhalb des Kantons zu achten. Gleichzeitig sind – insbesondere bei Neubauprojekten – alle fachlich und betriebswirtschaftlich positiven Synergien konsequent auszuschöpfen.

2.1 Finanzierung von Sonderschulbauten

In der Vergangenheit erlaubte das kantonale Jugendheimgesetz in Ergänzung zu den früheren Baubeiträgen des BSV zusätzliche Baubeiträge und damit die weitgehende Finanzierung von Neubauten ohne Eigenmittel. In Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Sozialgesetzes (SG vom 31. Januar 2007¹⁾) wurde das Jugendheimgesetz aufgehoben. Seither kommt das auch im interkantonalen Verhältnis übliche System der vollkostendeckenden Pauschalen zur Anwendung. Bei Sonderschulbedarf werden diese Pauschalen im Einzelfall, gestützt auf § 37^{quinquies} VSG, vollständig durch ein Schulgeld der Gemeinde und ergänzend durch den Kantonsbeitrag abgegolten. Durch dieses Finanzierungssystem werden Bauten (beziehungsweise deren Kapitalfolgekosten und Mieten) erst nachgängig, betragsmässig aber unverändert zu 100 Prozent, durch Mittel der öffentlichen Hand finanziert.

Als Konsequenz dieses Systemwechsels besteht heute für direkte Baubeiträge an private Trägerschaften keine Rechtsgrundlage mehr. In den Finanzplänen des Kantons finden sich deshalb keine Mittel für Neu- beziehungsweise Ergänzungsbauten privater Trägerschaften. Es muss geklärt werden, wie sie zukünftig die Bereitstellung der für die Finanzierung von Neu- beziehungsweise Ergänzungsbauten notwendigen Eigenkapitalbasis erreichen können. Diese Problematik wurde im Auftrag von Verena Meyer (FdP, Mühledorf): Bürgschaften des Kantons für Sonderschulbauten erkannt; der Kantonsrat hat am 22. Juni 2010 beschlossen, dass mit privaten Trägerschaften des sonderpädagogischen Bereichs Massnahmen zu vereinbaren seien, damit die Eigenkapitalbasis gestärkt und die Finanzierung von Neu- und Ergänzungsbauten ermöglicht werden könne (KRB Nr. A 155/2009). Die Ermöglichung einer Eigenkapitalbildung durch bauspezifische Rückstellungen im Rahmen der Leistungsvereinbarungen muss nun verbindlich festgelegt werden.

2.2 Neue Bauprojekte erfordern strategische Überlegungen

Als Folge des Volksbeschlusses vom 14. April 2013 zur Kantonalisierung der Sonderpädagogik wird die Planungsverantwortung des Kantons verstärkt. Bereits während dem Gesetzgebungsprozess (Regelung der Sonderpädagogik in den §§ 37 ff. VSG) wurde die Erwartung deutlich, den gesellschaftspolitisch anspruchsvollen und kostenintensiven Bereich der Sonderpädagogik kantonal besser zu koordinieren und zu steuern.

¹⁾ BGS 831.1.

Gemäss § 99 Absatz 1 VSG obliegt es im Bereich Sonderpädagogik dem Regierungsrat, bei anstehenden Projekten nicht nur die unveränderte Erfüllung des (sonderpädagogischen) Raumbedarfs zu sichern, sondern dabei auch klare, kantonale übergeordnete Aspekte (Angebotsplanung) und ein koordiniertes Vorgehen vorzugeben. Das konkret anzuwendende kantonale Verfahren bei notwendigen sonderpädagogischen Bauten muss deshalb nun auch für Vorhaben der privaten Trägerschaften festgelegt werden.

2.3 Berücksichtigen von Veränderungen

Die neue Einbettung der Sonderpädagogik in die Volksschule führte bereits in den letzten Jahren zu spürbaren schulorganisatorischen Veränderungen. Die intensivierte fachliche und organisatorische Zusammenarbeit zwischen Sonderpädagogik und Regelschule verstärkt die Anforderung an die Durchlässigkeit beider Systeme. Das ist auch für die Planung neuer Schulbauten bedeutsam.

Zusätzlich führen Veränderungen bei den Behinderungsformen (Rückgang schwerer Mehrfachbehinderungen, Anstieg von Behinderungen im Wahrnehmungs- und Verhaltensbereich) ebenso zu neuen institutionellen Anforderungen wie die integrative Förderung (Vorgabe Behindertengleichstellungsgesetz) und die erwartete Anschlussfähigkeit in die Sekundarstufe II (Grundsatz: berufliche Eingliederung vor Rente).

In Zusammenhang mit Neubauten sind solche Veränderungen in deren Gesamtheit zu würdigen. In der Planung sind die Kriterien der Einbettung der sonderpädagogischen Institutionen in die Schullandschaft, den erkennbaren Bedarf, die Bevölkerungsentwicklung, die Finanzierbarkeit (Investitions-, Unterhalts- und Betriebskosten) und die Erreichbarkeit (kurze Wege, zentrale Lage, Erschliessung durch öffentlichen Verkehr) zu berücksichtigen.

2.4 Prüfen von Synergien und Optimierungen

Nachhaltiges Handeln setzt voraus, dass bei Grossprojekten bereits in der Phase „Strategische Planung“ eine sorgfältige Analyse der übergeordneten Rahmenbedingungen (Miteinbezug der Beteiligten und Unterstützung Dritter) durchgeführt wird. Die isolierte Betrachtung einzelner (Teil-) Vorhaben ohne vorgängige Würdigung von deren Einbettung in ein Gesamtsystem führt sonst zu voreiligen, lückenhaften Folgerungen und damit auch zu falschen Investitionen.

In der Vergangenheit wurde bei sonderpädagogischen Neubauten jeweils ausgehend von der aktuellen Situation der privaten Trägerschaft eine Vorplanung eingeleitet. Der eigene erkennbare Bedarf wurde von den privaten Institutionen in einem Raumkonzept erfasst und dann meist in Form eines Wettbewerbes in ein theoretisch notwendiges Bauvolumen abgefüllt. Dabei wirkten die verantwortlichen Trägerschaften verständlicherweise als diejenigen, welche die Planung einleiteten und verantworteten. Sie mussten sich dabei nicht mit der übergeordneten kantonalen Planung auseinandersetzen. Soll die sonderpädagogische Versorgung kantonale aber klar organisiert, geführt und bezüglich deren Angebote kantonsweit koordiniert werden, dann greifen die bisherigen Planungsverfahren zu kurz.

2.5 Aspekte einer kantonale nachvollziehbaren Sonderpädagogik-Planung

Mit dem grossen Zentrum Bachtelen und dem HPSZ in Grenchen, dem HPSZ und der Tagessonderschule Bachtelen in Solothurn und dem grossen HPSZ Olten (in Nachbarschaft zur Stiftung Arkadis Olten) sind baulich und organisatorisch in der sonderpädagogischen Versorgung bereits drei regionale Schwerpunkte gesetzt. Die Versorgung der Regionen Thal/Gäu und Dorneck/Thierstein ist demgegenüber nach wie vor unterdurchschnittlich und lückenhaft. Es entstehen im Einzelfall lange Wege und teilweise kostenintensive ausserkantonale Platzierungen. Bauliche Investitionen sind deshalb prioritär in bisher unterversorgten Gebieten an zentraler Lage vorzusehen.

Die zukünftig benötigte Flexibilität und Belastbarkeit einer (Sonder-)Schule erfordert eine gewisse Grösse. Eine eigenständige sonderpädagogische Schule (mit Kindergarten, Unter- und Mittelstufe, Sek I, unterstützenden Kommunikationshilfen und Therapien und sonderpädagogisch erforderlichen Berufsvorbereitungen) muss heute mindestens über 8–10 Klassen (à je 6–10 Schüler und Schülerinnen) verfügen. Nur so können die notwendigen Spezial- und Therapieräume sinnvoll genutzt und ausgelastet werden. Das gleiche gilt für die Organisation und den Betrieb. Bei kleineren Schulen sind zukünftig ab Beginn organisatorische und bauliche Synergien vorzusehen beziehungsweise zu nutzen (z. B. eine Schulträgerschaft mit zwei Standorten, Zusammenarbeit mit der Regelschule, Zusammenarbeit mit Therapiestellen oder Ausbildungsinstitutionen).

2.6 Finanzierung der Planung, Schaffung einer Eigenkapitalbasis

Anlagekosten müssen finanziert werden können. Angesichts des unbestrittenen Handlungsbedarfs bei privaten Trägerschaften muss der benötigte Handlungsrahmen in einer Mehrjahresperspektive geschaffen werden können. Gestützt auf die Vorgabe (Auftrag Verena Meyer: Bürgschaften des Kantons für Sonderschulbauten; KRB Nr. A 155/2009 vom 22.6.2010) ist deshalb im Rahmen der Betriebsrechnungen und gestützt auf die mehrjährigen Leistungsvereinbarungen die Bildung von projektspezifischen Rückstellungen zu ermöglichen. Bedingung dafür ist, dass das jeweilige Projekt der aktuellen kantonalen Angebotsplanung Sonderpädagogik entspricht und von den zuständigen kantonalen Behörden (VSA und Hochbauamt) vorgängig mit positivem Ergebnis geprüft worden ist.

Die entsprechenden Rückstellungen werden im Einzelfall bei maximal 30 Prozent der zu erwartenden Kosten begrenzt. Deren Gliederung erfolgt nach Baukostenplan (BKP 0–9) und entspricht den Anlagekosten. Eine entsprechende Eigenkapitalbasis erlaubt in der Regel die anschliessende Restfinanzierung mit Fremdmitteln. Die Rückstellungen sind durch die Trägerschaft in der Jahresrechnung auszuweisen und dürfen nur nach Bewilligung der kantonalen Aufsichtsbehörde eingesetzt werden.

2.7 Folgerungen und Strategie

Die Umsetzung von neuen Projektierungen und Bauten privater sonderpädagogischer Einrichtungen wird durch die neue kantonale Zuständigkeit im Leistungsfeld Sonderpädagogik verändert. Private Trägerschaften und die zuständigen Departemente und Ämter sind aufgefordert, von diesen Veränderungen Kenntnis zu nehmen und dies in den spezifischen Aufgaben- und Ressourcenplanungen zu berücksichtigen.

3. **Beschluss**

Gestützt auf die §§ 5 Absätze 2 und 3 und 99 Absatz 1 Volksschulgesetz vom 14. September 1969¹⁾:

- 3.1 Bauprojekte privater Trägerschaften, welche im Auftrag des Kantons im Rahmen einer Leistungsvereinbarung sonderpädagogische Leistungen erbringen, sind grundsätzlich bewilligungsfähig und somit durch den Kanton zu finanzieren. Vorausgesetzt wird die Einhaltung der Rahmenbedingungen unter Punkt 2 (Erwägungen).
- 3.2 Bei geplanten Bauprojekten ist vorgängig eine institutionsübergreifende Bedarfsanalyse zu erstellen. Zusätzlich müssen Aussagen über das Optimierungs- und Synergiepotenzial gemacht werden.

¹⁾ BGS 413.111.

- 3.3 Die Baukosten haben sich an kantonalen Vorgaben zu orientieren. Den privaten Trägerschaften steht es frei, darüber hinausgehende Standards mit privaten Mitteln zu ermöglichen.
- 3.4 Mit dem Vollzug wird das VSA beauftragt. Das Hochbauamt unterstützt das VSA in konzeptioneller, bautechnischer und wirtschaftlicher Hinsicht. Beide Ämter sind frühzeitig in die Projektierung einzubeziehen.
- 3.5 Die Bewilligung und Finanzierung zukünftiger Bauvorhaben privater Trägerschaften wird jeweils projektbezogen durch den Regierungsrat erteilt beziehungsweise beschlossen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (5), AN, VEL, YJP, DK, MK

Bau- und Justizdepartement BJD

Volksschulamt (10), Wa, YK, RF, ESP, Eg, eac, RUF, BW, AK, ms

Hochbauamt (2)

Private Trägerschaften (8), Versand durch VSA (ms)

Fachkommission Menschen mit Behinderung, Versand per E-Mail durch ASO

Aktuarin BIKUKO