

Änderung des Volksschulgesetzes (Spezielle Förderung)

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 1. April 2014, RRB Nr. 2014/658

Zuständiges Departement

Departement für Bildung und Kultur

Vorberatende Kommissionen

Bildungs- und Kulturkommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
2. Auswirkungen	6
2.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	6
2.2 Folgen für die Gemeinden	6
3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	6
4. Rechtliches	7
5. Antrag	8

Beilagen

Beschlussesentwurf
Synopsis

Kurzfassung

Der Kantonsrat schuf 2007 mit der Änderung des Volksschulgesetzes (VSG)¹⁾ die rechtliche Grundlage für Massnahmen der speziellen Förderung in der Volksschule. Schüler mit speziellem Förderbedarf (zum Beispiel Lernbeeinträchtigung, Verhaltensauffälligkeit) sollten so weit wie tragbar im Klassenunterricht gefördert werden und somit in die Regelschule integriert bleiben.

Nach umfangreichen Vorarbeiten auf der Fachebene beschloss der Regierungsrat 2009 das Inkrafttreten dieser neuen Vorgabe des Gesetzgebers auf den 1. August 2011 und schuf die Umsetzungsgrundlage dafür mit einer Änderung der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz (VV VSG)²⁾. Gegen diese Umsetzungsgrundlage für die Spezielle Förderung erhob jedoch der Kantonsrat 2010 Einspruch (Veto). Die Mehrheit des Kantonsrates vertrat nun die Meinung, dass an der Einführung der Speziellen Förderung zwar festgehalten werden solle, die Eckwerte der Umsetzung, insbesondere die zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie die Finanzierung der Logopädie und der regionalen Kleinklassen, aber vertieft geklärt werden müsse.

Der Regierungsrat gleiste deshalb die Spezielle Förderung in Form eines dreijährigen Schulversuchs von 2011–2014 neu auf. Er setzte dazu eine grosse Projektorganisation ein, mit dem Auftrag, die offenen Fragen zu klären. In den Projektorganen waren vertreten: der Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), der Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO), der Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Solothurn (VSL SO), das Departement des Innern (Ddl) sowie das Departement für Bildung und Kultur (DBK). Die Projektleitung wurde durch ein Mandat der Fachhochschule Nordwestschweiz wahrgenommen und auch die wissenschaftliche Evaluation dieses Schulversuches wurde extern vergeben, damit hier höchstmögliche Unabhängigkeit von der Verwaltung herrschte.

Der Schlussbericht zu diesem Schulversuch liegt vor und das weitere Vorgehen wurde festgelegt (RRB Nr. 2013/871 vom 21.5.2013). Durch einen erheblich erklärten parlamentarischen Auftrag wurde der Regierungsrat in der Folge vom Kantonsrat beauftragt, den Schulversuch Spezielle Förderung gemäss den Umsetzungsregeln des Schlussberichtes mit kollektiver Mittelzuteilung (Pensenpool) um vier Jahre zu verlängern. Dabei sei den Schulträgern eine Wahlmöglichkeit zur organisatorischen Ausgestaltung zu gewähren.

Diese Verlängerung des Schulversuches unter Einbezug der bisher gewonnenen Erkenntnisse macht eine Anpassung des VSG jetzt notwendig. Mit der Gesetzesänderung wird geklärt, wer die Kosten für die Massnahmen der Speziellen Förderung trägt und wie deren Anordnung in der Sekundarschule weiter vereinfacht werden kann. Zudem werden die Bestimmungen über die regionalen Kleinklassen ins Gesetz aufgenommen.

¹⁾ BGS 413.111.

²⁾ BGS 413.121.1.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Volksschulgesetzes (Spezielle Förderung).

1. Ausgangslage

Am 16. Mai 2007 wurde mit der Änderung des Volksschulgesetzes (VSG) vom 14. September 1969¹⁾ die rechtliche Grundlage geschaffen, damit Schülerinnen und Schüler mittels Massnahmen der Speziellen Förderung unterstützt werden können, wenn die Förderung im Regelklassenunterricht für sie nicht ausreichend ist (KRB Nr. RG 051/2007). Die Eckwerte der Umsetzung der Speziellen Förderung waren in der Botschaft an den Kantonsrat enthalten (RRB Nr. 2007/459 vom 20.3.2007). Am 30. Juni 2009 hat der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen gesetzlichen Bestimmungen auf den 1. August 2011 beschlossen (RRB Nr. 2009/1250).

Die ergänzenden Umsetzungsgrundlagen zur Speziellen Förderung wurden in der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz (VV VSG) vom 5. Mai 1970²⁾ festgelegt (RRB Nr. 2010/1639). Der Kantonsrat erhob am 15. Dezember 2010 Einspruch (Veto) gegen diese Änderung der VV VSG. Die Argumente für das Veto waren vielfältig. Grundsätzlich sollte jedoch an der Einführung der Speziellen Förderung (§§ 36 ff. VSG) festgehalten werden. Umstritten waren die Eckwerte der Umsetzung wie beispielsweise die Ressourcierung, die Finanzierung der Logopädie und die Ausgestaltung der regionalen Kleinklassen.

Gestützt auf § 79^{bis} VSG wurde mit dem Regierungsratsbeschluss vom 1. Februar 2011 (RRB Nr. 2011/227) der Schulversuch Spezielle Förderung 2011–2014 eingerichtet und so die Voraussetzung zur Klärung der offenen Fragen geschaffen. Im Frühling 2013 wurde der von der Gesamtprojektleitung in Zusammenarbeit mit den Teilprojekten und der Projektgruppe verfasste und vom Leitorgan genehmigte Schlussbericht vorgelegt. Der Regierungsrat nahm den Schlussbericht mit den Ergebnissen und Empfehlungen am 21. Mai 2013 zur Kenntnis (RRB Nr. 2013/871). Der Schulversuch hat aufgezeigt, dass das Verfahren bei der Anordnung von Massnahmen der Speziellen Förderung vereinfacht werden muss. Die organisatorische Einbindung der regionalen Kleinklassen (als Angebot der Speziellen Förderung) und die Finanzierung der Angebote der Speziellen Förderung sind festzulegen. Diese Anpassungen bedingen eine Änderung des VSG.

Am 6. November 2013 wurde ein überparteilicher dringlicher Auftrag betreffend die Wahlmöglichkeit für die Gemeinden bei der Speziellen Förderung (SF) eingereicht. Der Kantonsrat erklärte den Auftrag am 18. Dezember 2013 erheblich mit folgendem Wortlaut: „Der Regierungsrat wird beauftragt, den Schulversuch Spezielle Förderung nach den Umsetzungsregeln des Schlussberichtes Gesamtprojekt vom 7. Mai 2013 (RRB Nr. 2013/871 vom 21.5.2013) mit kollektiver Mittelzuteilung (Pensenpool) um vier Jahre zu verlängern. Dabei ist den Schulträgern eine Wahlmöglichkeit zur organisatorischen Ausgestaltung zu gewähren wie Schulinseln, Klassen für besondere Förderung und Sek K.“ (KRB Nr. AD 195/2013).

Die Erkenntnisse aus dem Schlussbericht sind umzusetzen. Trotz Verlängerung des Schulversuchs ist die Änderung des VSG angezeigt, da die Klärung der finanziellen Zuständigkeiten notwendig ist. Ebenfalls ist die in § 36 Absatz 2 Buchstabe f VSG für die Spezielle Förderung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen (verhaltensauffälligen Kindern) vorgesehene regionale Kleinklasse gesetzlich zu konkretisieren.

¹⁾ BGS 413.111.

²⁾ BGS413.121.1.

2. Auswirkungen

2.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die Angebote der Speziellen Förderung werden grundsätzlich an der Schule vor Ort umgesetzt. Auch die Logopädie im Kindergarten und in der Primarschule ist ein Angebot der Speziellen Förderung (§ 36 Abs. 2 Bst. c VSG). Bisher wurden die Logopäden und Logopädinnen, gestützt auf die Verordnung über den Unterricht zur Behandlung von Sprachstörungen und Lese-/Recht-schreibeschwächen vom 12. März 1990¹⁾, zwar von der Schulleitung angestellt, die Finanzierung erfolgte jedoch vollumfänglich durch den Kanton. Diese uneinheitliche Kompetenzverteilung erschwerte die Personalführung durch die zuständige Schulleitung zunehmend und steht im Widerspruch zur Besoldung der übrigen Volksschullehrpersonen. Die Planung der Weiterbildung der Volksschullehrpersonen beispielsweise gehört zu den Personalführungsaufgaben der Schulleitung. Bei den Logopäden und Logopädinnen konnte die Weiterbildung nur im Einverständnis mit dem Kanton abgewickelt werden. Die Finanzierung der Logopäden und Logopädinnen durch die Gemeinden mittels normaler Subventionierung ist systemgerecht und ermöglicht die Vereinfachung der Abläufe. Finanzierung und Anstellung sollen künftig, wie bei den übrigen Volksschullehrpersonen, durch die Gemeinden bzw. die Schulleitungen erfolgen. Dazu wird die Änderung von § 36^{ter} VSG notwendig.

Die regionalen Kleinklassen sind ein Angebot für verhaltensauffällige Schüler und Schülerinnen im Bereich der Speziellen Förderung. Dieses regionale Angebot soll nicht durch die einzelnen Gemeindeschulen geführt werden, sondern als Angebot des Kantons. Mit den bereits kantonali-sierten Heilpädagogischen Sonderschulen (HPS) ist der Kanton seit 1. Januar 2014 Schulträger von fünf Sonderschulen. Die organisatorische Anbindung der regionalen Kleinklassen an diese kantonalen HPS vereinfacht die Finanzierung und Zuständigkeit wesentlich. Die Gemeinden müssen kein weiteres Angebot aufbauen.

2.2 Folgen für die Gemeinden

Durch die Übernahme der Lohn- und Sozialkosten der Logopäden und Logopädinnen steigen die Kosten für die Gemeinden um rund 4,2 Millionen Franken. Der Kanton subventioniert diese Gemeindeleistungen nach der Klassifikation zur Berechnung der Staatsanteile an den Lehrerbesoldungen mit 1,5 Millionen Franken. Da die Gemeinden nicht selbst regionale Kleinklassen aufbauen müssen, fallen bei ihnen keine Kosten an. Die Kosten für die regionalen Kleinklassen von rund 5,4 Millionen Franken trägt der Kanton.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 36 Absatz 2 Buchstabe d

Es wird eine redaktionelle Änderung vorgenommen. Neu wird das Unterrichtsangebot für fremdsprachige Schüler und Schülerinnen in der Deutschschweiz generell mit „Deutsch als Zweitsprache“ und nicht mehr mit „Deutsch für Fremdsprachige“ bezeichnet.

Zu § 36^{bis}

Die spezielle Förderung soll in der Volksschule von der Schulleitung angeordnet werden. Bisher war dies gemäss Absatz 1 nur für den Kindergarten und die Primarschule der Fall. In der Sekundarschule hat bisher eine vom Volksschulamt bezeichnete Fachstelle die Spezielle Förderung an-

¹⁾ BGS 413.665.

geordnet. Neu erfolgt die Anordnung auf der Sekundarschulstufe ebenfalls durch die Schulleitung. Absatz 1 wird geändert, Absatz 2 kann ersatzlos aufgehoben werden.

In Absatz 3 erfolgt eine redaktionelle Änderung: Der Begriff „Förderungsmassnahmen“ wird in „Fördermassnahmen“ umbenannt.

Zu § 36^{ter} Absätze 1 und 2

Absatz 1: Die Kosten für den Logopädieunterricht (§ 36 Abs. 2 Bst. c) werden nicht mehr vom Kanton, sondern von den Schulträgern getragen. Absatz 1 kann deshalb aufgehoben werden.

Absatz 2: Redaktionelle Änderung. Der Begriff „Förderungsmassnahmen“ wird in „Fördermassnahmen“ umbenannt. Die Bezeichnung „Einwohnergemeinden“ wird durch den im schulischen Kontext korrekten Begriff „Schulträger“ ersetzt.

Zu § 36^{quater}

Dieser Paragraph wird neu eingefügt. Die regionalen Kleinklassen werden durch den Kanton geführt und sind den kantonalen Sonderschulen angegliedert. Die Schüler und Schülerinnen bleiben jedoch administrativ der Regelschule zugeordnet, das heisst, sie erhalten beispielsweise das Zeugnis von der entsendenden Schule. Der Unterricht in einer regionalen Kleinklasse ist ein Angebot der Speziellen Förderung nach § 36 und keine Sonderschulmassnahme nach den §§ 37 ff. Die Förderung in der regionalen Kleinklasse dient der Reintegration in eine Klasse der Regelschule.

Die Aufnahme wird von der Schulleitung bei der kantonalen Aufsichtsbehörde beantragt. Es müssen verschiedene Aufnahmekriterien erfüllt sein (§ 36^{quater} Abs. 4 Bst. a–c).

Die Kosten der regionalen Kleinklassen trägt der Kanton.

4. Rechtliches

Nach Artikel 71 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986¹⁾ erlässt der Kantonsrat alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in Form des Gesetzes. Die Änderung des VSG unterliegt gemäss Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d KV dem obligatorischen Referendum, sofern sie der Kantonsrat mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst. Andernfalls unterliegt sie dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe b KV.

¹⁾ BGS 111.1.

5. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Departement für Bildung und Kultur (7) AN, VEL, YJP, DK, FI, em, LS

Volksschulamts (9) Wa, YK, Eg, eac, RUF, RF, AK, uvb, cb

Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen

Finanzdepartement

Kantonale Finanzkontrolle

Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO), Geschäftsstelle, Hauptbahnhofstrasse 5,
4500 Solothurn

Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Solothurn (VSL-SO), Adrian van der Floe, Präsident,
Schöllerstrasse 1, 4552 Derendingen

Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Geschäftsführer Thomas Blum, Bolacker 9,
Postfach 217, 4564 Obergerlafingen,

Staatskanzlei (3) Eng, Stu, Rol

Parlamentsdienste

GS, BGS