

# Regierungsratsbeschluss

vom 26. Juni 2017

Nr. 2017/1123

## **Volksschulgesetz, Sonderpädagogik; Prüfung Einführung Lastenausgleich und administrative Vereinfachungen; Kenntnisaufnahme des Berichtes und Antrages der Arbeitsgruppe optiSO und Festlegung des weiteren Vorgehens**

---

### **1. Ausgangslage**

#### 1.1 Einsetzung einer Arbeitsgruppe und Auftrag

Im Jahr 2007 wurden durch Beschluss des Kantonsrates (RG 051/2007) im Volksschulgesetz vom 14. September 1969<sup>1)</sup> (VSG) die §§ 36 ff. Spezielle Förderung bzw. §§ 37 ff. Sonderschulen und Schulheime teilrevidiert bzw. neu eingefügt. Massgebend für die Anpassungen waren die Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes, BehiG<sup>2)</sup> sowie die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) infolge des Rückzugs der Invalidenversicherung (IV) aus der Finanzierung der Sonderpädagogik.

Seit dem Jahr 2008 werden im Kanton Solothurn sonderpädagogische Massnahmen im Umfang von rund 80 Mio. Franken umgesetzt. Die Einwohnergemeinden haben sich während der obligatorischen Schulzeit eines Kindes mit einem Schulgeld an den sonderpädagogischen Massnahmen zu beteiligen. Die daraus resultierende jährliche Gesamtbelastung der Einwohnergemeinden beträgt heute rund 20 Mio. Franken.

Das VSG sieht bereits seit 2008 vor, dass die Einwohnergemeinden für diese Kosten einen Lastenausgleich einführen (seit 1.1.2016 § 44<sup>quater</sup> Abs. 1 VSG; bis 31.12.2015 § 37<sup>quinquies</sup> Abs. 1 VSG). Aus verschiedenen Gründen wurde diese Vorgabe durch die Einwohnergemeinden bis heute nicht umgesetzt und der Kanton hat bisher unter Achtung der Gemeindeautonomie auch keine diesbezüglichen Ausführungsbestimmungen erlassen.

Um den unbefriedigenden Zustand abschliessend zu klären, wurde mit Regierungsratsbeschluss Nr. 2016/932 vom 24. Mai 2016 eine breit abgestützte Arbeitsgruppe eingesetzt. Sie wurde aus Vertretungen des Verbandes Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), der Chefin des Amtes für Soziale Sicherheit (ASO) und Vertretungen des Departements für Bildung und Kultur (DBK) sowie des Volkswirtschaftsdepartements zusammengesetzt. Der Auftrag bestand darin, gestützt auf die Erfahrungen der letzten 10 Jahre, die inzwischen veränderten Rahmenbedingungen und die erkennbaren Herausforderungen der nächsten Zukunft, umsetzbare Lösungsansätze für eine Handhabung der ungleichen Belastungen durch Schulgeldkosten auf Ebene der Einwohnergemeinden aufzuzeigen.

#### 1.2 Arbeitsweise und Antrag der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe unter dem Namen optiSO hat im Zeitraum Herbst 2016 bis Frühjahr 2017 in sechs Sitzungen die massgebenden Klienten- und Finanzdaten aufgearbeitet, verschiedene Ausgleichsvarianten geprüft und bezüglich Umsetzbarkeit bewertet. Gestützt auf die während der Arbeit gewonnenen Erkenntnisse hat die Arbeitsgruppe optiSO einen Bericht inklusive

<sup>1)</sup> BGS 413.111.

<sup>2)</sup> SR 151.3.

Antrag erstellt. Die Arbeitsgruppe optiSO stellt in ihrem Bericht den Hauptantrag, dass die bisherigen Schulgeldbeiträge der Einwohnergemeinden an die Sonderpädagogik ab einem noch zu definierenden Zeitpunkt allein durch den Kanton zu tragen seien. Weiter sei die kantonale Steuerung des Bereichs Sonderpädagogik zu verstärken. Zudem seien verschiedene Verbesserungen an der heutigen Schnittstelle zwischen Schul- und Sozialwesen sowie weitere Verbesserungsmöglichkeiten konsequent zu prüfen und umzusetzen.

## **2. Erwägungen**

### **2.1 Würdigung des Arbeitsgruppenberichtes**

Wir haben zwischenzeitlich den Bericht der Arbeitsgruppe optiSO analysiert und anlässlich eines Seminars am 16. Mai 2017 mit den Amtsleitungen Volksschulamt (VSA) und ASO besprochen.

Die im Bericht aufgearbeiteten Daten, die Beschreibung der geprüften Varianten eines Lastenausgleichs bzw. einer Neuregelung und die Herleitung der verschiedenen Verbesserungsmöglichkeiten sind nachvollziehbar und ermöglichen eine daten- und erfahrungsgestützte Diskussion. Der Bericht vermittelt zudem entscheidende Impulse zur konkreten Verbesserung bzw. Vereinfachung im Bereich der Sonderpädagogik. Darüber hinaus liefert er Ansätze für zukünftige Entflechtungen in anderen komplexen Aufgabenbereichen.

Der Bericht wird verdankt und die Arbeitsgruppe aufgelöst.

### **2.2 Würdigung der Anträge zur Finanzierungsentflechtung und zu den Verbesserungsmöglichkeiten**

Die Arbeitsgruppe optiSO empfiehlt, auf den im VSG festgeschriebenen Lastenausgleich unter den Einwohnergemeinden gemäss § 44<sup>quater</sup> Absatz 1 VSG zu verzichten. Stattdessen seien die bisherigen Schulgelder der Einwohnergemeinden an die Sonderschulen und Schulheime ab einem noch festzulegenden Zeitpunkt allein vom Kanton zu tragen. Das würde gemäss Erfahrungen der letzten Jahre zu einer Mehrbelastung des Kantons von rund 20 Mio. Franken pro Jahr führen, was in etwa einem Volumen von vier Staatssteuerprozenten entspricht. Diese Änderung benötigt nebst kantonalen Überlegungen der Finanzierbarkeit eine Anpassung der §§ 44<sup>quater</sup> Absätze 1 und 3 und 99 Absatz 1 Buchstabe e VSG.

Aufgrund der Änderungen im Bereich der Sonderpädagogik (Rückzug der IV aus der Finanzierung der Sonderpädagogik Ende 2007), der eigenständigen Verankerung im VSG mit klarer kantonaler Verantwortlichkeit, der inhaltlichen und organisatorischen Komplexität und der administrativen Aufwendungen aus der Verrechnung der Schulgelder, ist die beantragte Neuregelung der Finanzierung konsequent. Die zwischenzeitlich erfolgte Kantonalisierung der heilpädagogischen Sonderschulen im 2014 (Volksbeschluss vom 14. April 2013 zur Änderung der Verfassung des Kantons Solothurn) und verschiedene Urteile des Verwaltungsgerichts zu Zuständigkeiten verdeutlichen, dass in diesem Bereich die vorgeschlagene vollständige Entflechtung auch unter staatspolitischen und verfahrensrechtlichen Aspekten anzustreben ist. Zudem ermöglicht sie eine weitere Vereinfachung von administrativen Abläufen im Rechnungswesen. Die für Aussenstehende oft schwer verständlichen Zuständigkeitsgrenzen zwischen den Bereichen Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und Sonderpädagogik werden entflochten. Dadurch wird die Komplexität spürbar reduziert und es entsteht für Eltern, Gemeindeverwaltungen, Schulträger und Institutionen ein bedeutsamer Nutzen.

Der Bericht sieht diverse konkrete Verbesserungsmöglichkeiten vor. Verschiedene dieser Verbesserungsmöglichkeiten lassen sich ohne Gesetzesänderung realisieren. Sie erfordern jedoch eine verstärkte interdepartementale Zusammenarbeit und Planung.

### 2.3 Weiteres Vorgehen

Der Hauptantrag zur Finanzierungsentflechtung führt zu einer Mehrbelastung des Kantons von rund 20 Mio. Franken. Die Einwohnergemeinden würden im gleichen Umfang finanziell entlastet.

Eine Veränderung der Finanzierungszuständigkeit dieser Grössenordnung kann nicht isoliert geplant und vollzogen werden. Vielmehr soll der vorliegende Bericht genutzt werden, um im Rahmen einer departementsübergreifenden Gesamtbetrachtung die im Kanton Solothurn mittelfristig möglichen Aufgaben- und Finanzierungsentflechtungen zwischen Kanton und Einwohnergemeinden zu bestimmen. Dafür sind ein koordiniertes und gegenseitig abgesprochenes Verfahren und eine entsprechende Projektstruktur notwendig. Aktuelle Überlegungen zu allfälligen Neuregelungen – insbesondere in den Bereichen Strassenbau und Unterhalt, Ergänzungsleistungen, Fremdplatzierungskosten – können so koordiniert, durchdacht und einer Gesamtlösung zugeführt werden. Eine intensive und lösungsorientierte Diskussion zwischen Kanton und Einwohnergemeinden ist die Voraussetzung. Die bewährte paritätische Arbeitsgruppe soll reaktiviert und dieses Projekt durch eine aussenstehende Fachstelle begleitet werden. Dieses strategische Projekt ist im Legislaturplan 2017–2021 zu verankern.

### 2.4 Koordination mit anderen Revisionsprozessen im Schulbereich

Mit Regierungsratsbeschluss „Spezielle Förderung 2014–2018“ (RRB Nr. 2014/836 vom 5.5.2014) wurden die Rahmenbedingungen zur Weiterentwicklung der integrativ ausgerichteten Fördermassnahmen der Regelschulen festgelegt und die noch zu klärenden Fragen für die Spezielle Förderung 2014 – 2018 aufgelistet. Diese Fragen wurden in den letzten zwei Jahren geklärt. In Kürze wird in einem Schlussbericht aufgezeigt, welche Anpassungen im VSG nötig sind.

Da die Spezielle Förderung gemäss den §§ 36 ff. VSG und die Sonderpädagogik gemäss den §§ 37 ff. VSG seit deren Einführung im Rahmen der Teilrevision VSG 2007 auf mehreren Ebenen durch Wechselwirkungen verknüpft sind, ist es angezeigt, die anstehenden gesetzlichen Anpassungen zeitgleich zu lancieren.

## 3. **Beschluss**

- 3.1 Vom Bericht und Antrag der Arbeitsgruppe optiSO (März 2017) wird Kenntnis genommen.
- 3.2 Die Arbeit der Arbeitsgruppe wird verdankt. Die Arbeitsgruppe optiSO wird aufgelöst.
- 3.3 Der Antrag der Arbeitsgruppe zur Entflechtung der Finanzierung im Bereich Sonderpädagogik und zum Verzicht auf den Lastenausgleich zwischen den Einwohnergemeinden wird unterstützt.
- 3.4 Das strategische Projekt über die Prüfung von Aufgaben- und Finanzierungsentflechtungen wird als departementsübergreifendes Legislaturziel im Legislaturplan 2017–2021 festgelegt. Die Klärung der Entflechtungen und Aufgabenzuweisung ist mit dem Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) gemeinsam anzugehen.
- 3.5 Die aus einer allfälligen Entflechtung entstehende Mehrbelastung des Kantons ist durch geeignete Massnahmen auf Seiten der Einwohnergemeinden zu kompensieren.

- 3.6 Die Möglichkeit der gesetzestechnischen Umsetzung der Entflechtung der Finanzierung im Volksschulgesetz soll im Rahmen der Vernehmlassung zur Weiterentwicklung der Speziellen Förderung nach 2018 aufgezeigt werden.
- 3.7 Die im Bericht optiSO auf Verwaltungsebene vorgeschlagenen Verbesserungsmöglichkeiten sind durch das Volksschulamt und das Amt für soziale Sicherheit direkt zu prüfen und wo angezeigt umzusetzen. Ende 2018 ist in einem gemeinsamen Bericht aufzuzeigen, welche Vorschläge geprüft bzw. umgesetzt werden konnten.



Andreas Eng  
Staatschreiber

### **Verteiler**

Departement für Bildung und Kultur (4) AN, VEL, DK, DT

Departement des Innern (3) Departementssekretariat

Volksschulamt (7) Wa, YK, uk, eac, RUF, Eg, ESP

Amt für soziale Sicherheit (2)

Mitglieder der Arbeitsgruppe „Prüfung Einführung Lastenausgleich optiSO“ (12)

Versand durch VSA (ms)

Verband Solothurner Einwohnergemeinden, VSEG, Geschäftsstelle,

Bolacker 9, Postfach 217, 4564 Obergerlafingen

Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn, LSO, Hauptbahnhofstrasse 5, 4500 Solothurn

Verband Schulleiterinnen und Schulleiter, Schulleiterverband, VSL SO,

Adrian van der Floe, Gesamtschulleiter, Oberstufenzentrum DeLu,

Schöllerstrasse 1, 4552 Derendingen