

Änderung des Volksschulgesetzes als Folge der Neuregelung der Abgrenzung zwischen der Re- gelschule mit der Speziellen Förderung und der Sonderpädagogik (kantonale Spezialangebote)

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom, RRB Nr.

Sperrfrist bis am 7. Juli 2017

Zuständiges Departement

Departement für Bildung und Kultur

Vorberatende Kommissionen

Bildungs- und Kulturkommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	4
1.1 Spezielle Förderung	4
1.1.1 Rechtliche Grundlagen	4
1.1.2 Schulversuch Spezielle Förderung 2011 – 2014	4
1.1.3 Spezielle Förderung 2014 – 2018.....	4
1.2 Sonderpädagogik	5
2. Vernehmlassungsverfahren	7
2.1 Vernehmlassungsergebnisse.....	7
3. Verhältnis zur Planung	7
4. Auswirkungen.....	7
4.1 Entflechtung der Zuständigkeiten.....	7
4.1.1 Regelschule.....	8
4.1.2 Kantonale Spezialangebote	8
4.2 organisatorische Wahlmöglichkeiten – Lektionenpool – kollektive Mittelzuteilung	8
4.2.1 Regionale Kleinklassen	9
4.3 Personelle und finanzielle Konsequenzen	9
4.4 optiSO	10
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	10
6. Rechtliches	14
7. Antrag.....	15

Beilagen

Beschlussesentwurf / Synopse

Kurzfassung

Mit dieser Vorlage werden praxiserprobte Anpassungen in der Speziellen Förderung, Klärungen und Abgrenzungen im kommunalen und kantonalen Leistungsfeld sowie eine Neuregelung der Finanzierung der Sonderschulen und Schulheime vorgeschlagen.

Im Bereich der Speziellen Förderung handelt es sich um punktuelle und kleinere Anpassungen, welche die operative Umsetzung vor Ort erleichtern und den organisatorischen Gestaltungsrahmen erweitern. Neu können die Schulen temporäre separative Gefässe schaffen.

Ebenfalls neu soll zwischen Regelschule und kantonalen Spezialangeboten unterschieden werden. Die Einwohnergemeinden sind für die Regelschule und die niederschwelligen Angebote der Speziellen Förderung zuständig, der Kanton für sämtliche darüber hinausgehenden. Das bedeutet, dass Volksschulangebote, welche nicht ins ordentliche Regelschulangebot fallen, kantonale Spezialangebote sind. Mit dieser Entflechtung werden die Zuständigkeiten geklärt und die Abläufe stark vereinfacht.

Darüber hinaus soll die politische Diskussion über die Finanzierungsentflechtung der Sonderschulen und Schulheime angestossen werden. Im Rahmen einer departementsübergreifenden Gesamtbetrachtung sollen im Kanton Solothurn mittelfristig die möglichen Aufgaben- und Finanzierungsentflechtungen zwischen Kanton und Einwohnergemeinden bestimmt werden.

Die Vorlage hat keine personellen und lediglich geringe finanzielle Auswirkungen. Die Finanzierungsentflechtung ist nicht Teil dieser Vorlage.

Die Inkraftsetzung ist auf den 1. August 2018 geplant.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Volksschulgesetzes (VSG) vom 14. September 1969¹⁾ zur Neuregelung der Abgrenzung zwischen der Regelschule mit der Speziellen Förderung und der Sonderpädagogik (Kantonale Spezialangebote).

1. Ausgangslage

1.1 Spezielle Förderung

1.1.1 Rechtliche Grundlagen

Im Jahr 2007 wurden durch Beschluss des Kantonsrates (RG 051/2007) im VSG die §§ 36 ff., Spezielle Förderung, bzw. §§ 37 ff., Sonderschulen und Schulheime, teilrevidiert bzw. neu eingefügt. Massgebend für den entsprechenden Anpassungsbedarf waren die Umsetzung des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG)²⁾ und die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) mit dem damit zusammenhängenden Rückzug der Invalidenversicherung (IV) aus der Finanzierung der Sonderpädagogik. Dabei mussten die Sonderpädagogik als Teil der Volksschule ausgeweitet, die Finanzierung sichergestellt und verfahrensregelnde Neuregelungen aufgenommen werden.

Als nächsten Schritt wurden mit Regierungsratsbeschluss Nr. 2010/1639 vom 14. September 2010 Anpassungen in der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz (VV VSG) vom 5. Mai 1970³⁾ vorgenommen. Der Kantonsrat hat diese Verordnungsänderung am 15. Dezember 2010 mit dem Veto belegt (KRB Nr. VET 158/2010) und somit insbesondere der Speziellen Förderung die Umsetzungsgrundlage entzogen. Einzelne Umsetzungs Eckwerte waren umstritten. Zu klären waren damals die Ausgestaltung der Angebote, die Finanzierung und das Konzept der Regionalen Kleinklassen sowie die Zuständigkeiten.

1.1.2 Schulversuch Spezielle Förderung 2011 – 2014

Die Umsetzung der Speziellen Förderung wurde schliesslich von 2011 – 2014 in der Form eines Schulversuches vorgenommen. Die Projektorganisation des Schulversuchs legte am 7. Mai 2013 einen Schlussbericht vor. Ergänzende Produkte des Schulversuchs waren zwei ausführliche Leitfäden „Spezielle Förderung“ und „Sonderpädagogik“, die den Rahmen beschreiben und den Schulen die Umsetzung erleichtern. Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 2013/871 vom 21. Mai 2013 die Ergebnisse und die Empfehlungen des Schulversuchs zur Kenntnis genommen und die nächsten Schritte festgelegt.

1.1.3 Spezielle Förderung 2014 – 2018

Für die Spezielle Förderung 2014 – 2018 gelten die im RRB Nr. 2014/836 vom 5. Mai 2014 „Spezielle Förderung 2014 – 2018; Umsetzung gemäss Schlussbericht Gesamtprojekt Schulversuch 2011 – 2014“ beschriebenen Rahmenbedingungen:

¹⁾ BGS 413.111.

²⁾ SR 151.3.

³⁾ BGS 413.121.1.

- Die Spezielle Förderung wird mit kollektiver Mittelzuteilung gespiesen. Der Lektionenpool beträgt pro 100 Schülerinnen und Schüler für die Primarstufe 20 bis 27 Lektionen, für die Sekundarstufe I 15 bis 25 Lektionen.
- Die Schulträger haben in der organisatorischen Ausgestaltung Wahlmöglichkeiten. Sie können mit den kollektiven Mitteln Formen entwickeln, die auf die lokalen Gegebenheiten zugeschnitten sind. Es besteht Gestaltungsspielraum für temporäre separative Massnahmen mit einer starken Anbindung an die Regelklasse, mit einer regelmässigen Standortbestimmung und Überprüfung der Massnahme. Als Beispiele werden die Schulschlingen, die Klassen für besondere Förderung und die Sek K genannt.
- Schulen mit altrechtlichen Kleinklassen wird eine Übergangsfrist bis spätestens 31. Juli 2018 gewährt.
- In der vierjährigen Phase sollen bestimmte Fragestellungen beantwortet werden:
 - Entwicklung der Lektionenpools für die kollektive Mittelzuteilung von schulischer Heilpädagogik und Logopädie
 - Aufbau und Umsetzung der regionalen Kleinklassen
 - Pädagogische Fragestellungen innerhalb der Speziellen Förderung
 - Umsetzung der organisatorischen Wahlfreiheiten

Die Fragestellungen wurden im Rahmen einer Projektorganisation mit drei thematischen Arbeitsgruppen bearbeitet und in der strategischen Begleitgruppe begutachtet. An der Fachtagung vom 1. Februar 2017 konnten die Schulträger einander ihre Umsetzungsformen zu verschiedenen Themen präsentieren.

Die strategische Begleitgruppe legte am 1. Juni 2017 einen Bericht mit der Standortbestimmung und Weiterentwicklung mit den Erkenntnissen aus der Phase 2014 – 2018 vor. Dieser Schlussbericht ist die Grundlage für die Klärungen, die nun im Volksschulgesetz vorzunehmen sind. Er ist unter www.vsa.so.ch abrufbar.

1.2 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. Franken¹⁾ für rund 1'600 Kinder und Jugendliche.

Das VSG sieht bereits seit 2008 vor, dass die Einwohnergemeinden für diese Kosten einen Lastenausgleich einführen (seit 1.1.2016 § 44^{quater} Abs. 1 VSG; bis 31.12.2015 § 37^{quinquies} 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 RRB Nr. 2016/932 vom 24. Mai 2016 eine auf Ebene der Einwohnergemeinden 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 durch den Solothurner Souverän – mit einem Ja-Stimmenanteil von 85.8 % – veränderten Rahmenbedingungen

¹⁾ Das kommunale Schulgeld beträgt für die Tagessonderschule 2'000 Franken monatlich bzw. 24'000 Franken pro Schuljahr und für integrative Massnahmen 500 Franken oder 1'000 Franken monatlich.

der Kantonalisierung der Sonderpädagogik vom 14. April 2013 sowie die erkennbaren Herausforderungen der nächsten Zukunft, umsetzbare Lösungsansätze für eine Handhabung der ungleichen Belastungen durch Schulgeldkosten auf Ebene der Einwohnergemeinden aufzuzeigen.

Die Erhebung zeigt, dass die Belastung je Einwohnergemeinde zwischen 0 bis 243 Franken pro Einwohner bzw. Einwohnerin und Jahr schwankt und das Mittel bei zirka 110 Franken liegt. Zusätzliche Nebeneffekte, zum Beispiel Schulgeldbeiträge für die Sonderschulung für Kinder von Asylsuchenden und Pflegefamilien und die Überlagerung mit Schulgeldkosten aus Fremdplatzierungen, erschweren und komplizieren die Handhabung.

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

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.

Der Bericht, die Empfehlungen und Anträge sehen verschiedene konkrete Verbesserungsmöglichkeiten vor. Diese fokussieren insbesondere auch auf die für Aussenstehende oft schwer verständlichen Zuständigkeitsgrenzen zwischen den Bereichen Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und Sonderpädagogik und sind grösstenteils unabhängig von der empfohlenen Entflechtung der Finanzierung. Verschiedene dieser Verbesserungsmöglichkeiten lassen sich ohne Gesetzesänderung realisieren. Sie erfordern jedoch eine verstärkte interdepartementale Zusammenarbeit und Planung.

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 Hauptantrag zur Finanzierungsentflechtung führt zu einer jährlichen Mehrbelastung des Kantons von rund 20 Mio. Franken, was in etwa einem Volumen von vier Staatssteuerprozenten entspricht. 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 flechtungsansatz Sonderpädagogik – die Gelegenheit 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 und verantwortungsvoll durchdacht und einer Gesamtlösung zugeführt werden. Eine intensive und lösungsorientierte Diskussion zwischen Kanton und Einwohnergemeinden ist die Voraussetzung. Die bewährte paritätischen Arbeitsgruppe soll reaktiviert und dieses Projekt durch eine aussenstehende Fachstelle begleitet werden.

Dieses strategische Projekt ist im Legislaturplan 2017 – 2021 zu verankern. Der Handlungsrahmen des Legislaturplans bietet beste Gewähr, dass hier zielorientierte und im Gesamtinteresse

des Kantons Solothurn und der Einwohnergemeinden liegende Verbesserungen erarbeitet und umgesetzt werden können.

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.

2. Vernehmlassungsverfahren

In dieser Vorlage wird die Abgrenzung zwischen Regelschule und kantonalen Spezialangeboten neu geregelt sowie die Absicht zur Finanzierungsentflechtung für den Bereich der Sonderschulen und Schulheime unter der generellen Optik der Aufgabenreform Einwohnergemeinden – Kanton aufgezeigt. Die Umsetzung ist von erheblichem Interesse und hat grosse politische Bedeutung. Deshalb ist ein offizielles Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

2.1 Vernehmlassungsergebnisse

- An dieser Stelle folgt die Auswertung der Vernehmlassung -

3. Verhältnis zur Planung

Diese Vorlage hat einen Bezug zum neuen Legislaturplan 2017 - 2021 und zum integrierten Aufgaben- und Finanzplan (vgl. Kapitel 4.4).

4. Auswirkungen

4.1 Entflechtung der Zuständigkeiten

Die Umsetzung der Speziellen Förderung stützt sich auf die §§ 36 und 37 des VSG in der Fassung vom 16. Mai 2007. Im Rahmen von § 36 VSG geht es um Angebote der Regelschulen für Kinder mit dem Bedarf einer Speziellen Förderung. Sie werden nach den Regeln der Volksschulfinanzierung über die Ausrichtung des Staatsbeitragswesens von den Schulträgern mit Beteiligung des Kantons finanziert. Eine Ausnahme bilden die regionalen Kleinklassen, die sowohl vom Kanton angeboten wie auch vom Kanton finanziert werden.

§ 37 VSG sieht Angebote vor, die von einer Behinderung ausgehen und die grundsätzlich vom Kanton finanziert werden mit einer jeweils pauschalen Beteiligung der Gemeinden, in denen die Schülerin oder der Schüler den Wohnsitz hat. Zudem kommt der Kanton für gesetzlich nicht geregelte Spezialangebote für Einzelfälle und Spezialsituationen für Regelschüler und Regelschülerinnen auf.

Neu soll zwischen Regelschule und kantonalen Spezialangeboten unterschieden werden. Die Einwohnergemeinden sind für die Regelschule und die niederschweligen Angebote der Speziellen Förderung zuständig, der Kanton für sämtliche darüber hinausgehenden. Das bedeutet, dass Volksschulangebote, welche nicht ins ordentliche Regelschulangebot fallen, kantonale Spezialangebote sind. Mit dieser Entflechtung werden die Zuständigkeiten geklärt und die Abläufe stark vereinfacht.

Neu sollen im VSG neben dem Bereich 'Verhalten' auch die Bereiche 'Sprache/Kultur' und 'Spitalschulung' geregelt werden. Bei 'Sprache/Kultur' handelt es sich um den Unterricht von Kin-

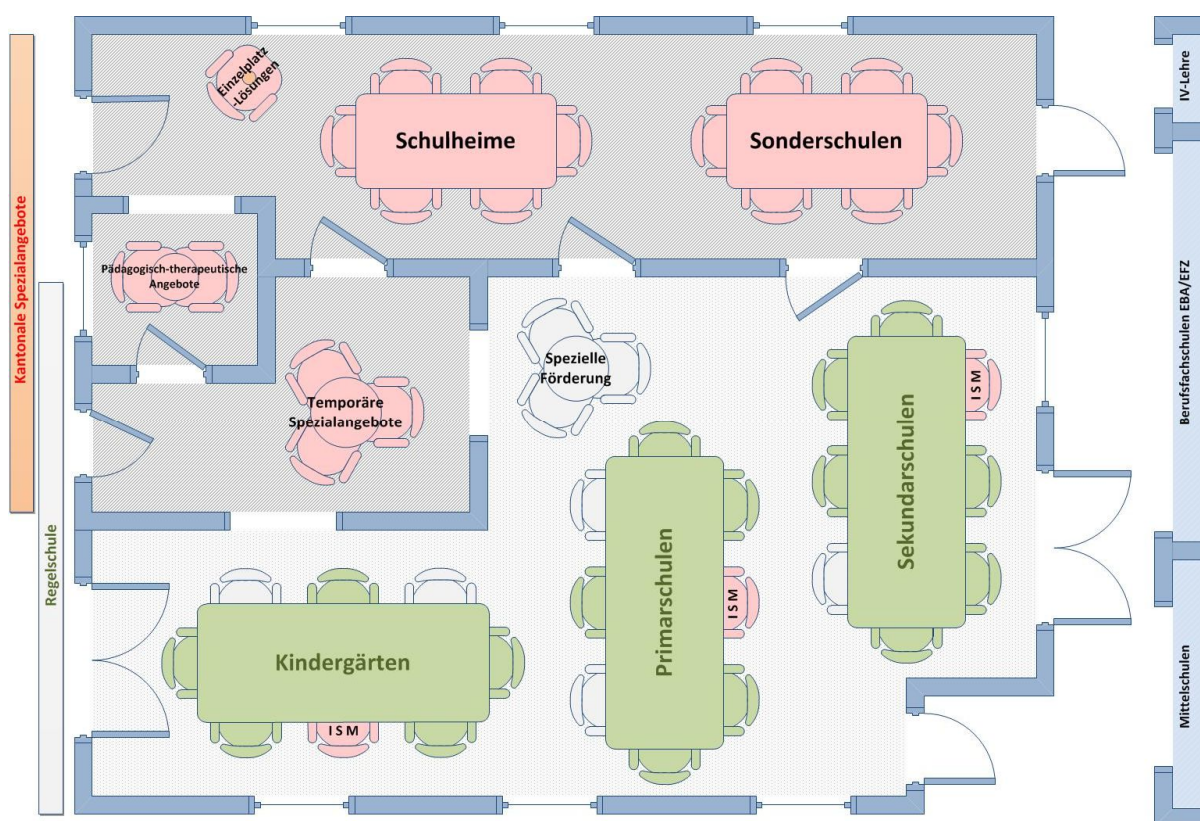
dern und Jugendlichen in Durchgangszentren und bei der 'Spitalschulung' um den Unterricht für hospitalisierte Kinder und Jugendliche bzw. krankheitsbedingte Heimschulung.

4.1.1 Regelschule

- Kindergarten und Primarschule
- Sekundarschule (Sek B / E / P)
- Spezielle Förderung (inkl. Sprachentwicklung, Kommunikation und Bewegung, ohne regionale Kleinklassen)

4.1.2 Kantonale Spezialangebote

- temporäre Spezialangebote SpA (VK¹, Verhalten², Sprache/Kultur³, Med⁴)
- Sonderschulische Angebote (Sonderschulen und Sonderschulheime)
- pädagogisch-therapeutische Angebote (wie verstärkte Logopädie, Psychomotorik)
- ISM: In der Regelschule integrierte Sonderschulkinder (derzeit 248 Kinder)



4.2 organisatorische Wahlmöglichkeiten – Lektionenpool – kollektive Mittelzuteilung

Der Schulversuch 2014 - 2018 hat im Rahmen der operativen Wahlmöglichkeiten zeitlich befristete und separative Schulungsformen zugelassen. Laut den Ergebnissen der eingesetzten paritätischen Projektorganisation soll dieser Gestaltungsraum definitiv eingeführt werden. So können

¹ ehemalige Sprachheilkindergärten der Sonderschulen

² ehemalige Regionale Kleinklassen (RKK)

³ neue Gesetzesgrundlage für den Unterricht von Kindern aus Durchgangszentren

⁴ neue Gesetzesgrundlage für den Unterricht von hospitalisierten Kindern

die Schulträger beispielsweise ein solches Angebot im ersten Zyklus (Kindergarten bis Ende 2. Klasse der Primarschule), im Übergang vom Kindergarten in die Primarschule, schaffen. Dazu ist eine Regelung ins VSG aufzunehmen.

Die Umsetzung der Speziellen Förderung im Rahmen der Regelschule erfolgt durch die kollektive Mittelzuteilung. Diese wird in die Schülerpauschale einberechnet und jährlich mit Regierungsratsbeschluss festgelegt. Für eine grössere Flexibilität in der Umsetzung soll der Lektionenpool für die schulische Heilpädagogik auf der Primarstufe von heute 20 bis 27 Lektionen pro 100 Schülerinnen und Schüler auf neu 20 bis 28 Lektionen pro 100 Schülerinnen und Schüler erhöht werden. Der Lektionenpool der Logopädie wird vorwiegend aus finanztechnischen Gründen neu mit einer Untergrenze belegt. Diese Untergrenze entspricht den heute minimal erteilten Lektionen. Der Lektionenpool Logopädie wird auf drei bis sechs Lektionen pro 100 Schülerinnen und Schüler festgelegt.

Sowohl für die Logopädie wie auch für die schulische Heilpädagogik kann mittels Gesuch des Schulträgers bei der Kantonalen Aufsichtsbehörde eine Unter- oder Überschreitung des Pools bei besonderen lokalen Gründen beantragt werden.

Die kollektive Mittelzuteilung gilt für alle Formen der organisatorischen Wahlfreiheit.

In der Diskussion um die Formen der organisatorischen Wahlfreiheit wurden namentlich die Schulinsel und die Gruppen für besondere Förderung genannt. Die Gemeinden können die für sie am besten geeigneten Formen selbst wählen.

4.2.1 Regionale Kleinklassen

Die regionalen Kleinklassen können mit Justierungen des bisherigen Konzepts weitergeführt werden. Die Ausgestaltung des Angebots mit der zugrunde liegenden Planungsgrösse von 100 Plätzen für die Schülerinnen und Schüler, die regionale Verteilung und Maximalkosten von fünf Mio. Franken bleiben bestehen. Die Umbenennung der heutigen regionalen Kleinklasse in 'Spezialangebot Verhalten' bringt anfänglich eine Umgewöhnung mit sich, soll aber den Missverständnissen bezüglich der Ausrichtung des Angebots begegnen.

Auf gesetzgeberischer Ebene soll im VSG aufgrund der Ergebnisse der paritätischen Projektorganisation eine Zuweisungsentscheid im äussersten Fall auch gegen den Willen der Eltern ermöglicht werden.

4.3 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die Vorlage hat keine personellen Konsequenzen.

Die vorgeschlagene Erhöhung des Lektionenpools für schulische Heilpädagogik auf der Primarstufe um eine Lektion führt zu einer leichten Erhöhung der Schülerpauschale, da der Pool Teil des Staatsbeitrages ist. Für den Kanton entstehen dadurch Mehrkosten von rund 300'000 Franken bei der Kalkulation mit den aktuellen Schülerzahlen. Für die Gemeinden entstünden bei voller Ausschöpfung des Pools zusätzliche Kosten von insgesamt 480'000 Franken. Belastete Gemeinden, die heute Zusatzlektionen beantragen, könnten hingegen 23'000 Franken einsparen.

Für den Aufbau der regionalen Kleinklassen wurden die Kosten auf 5 Mio. Franken für 100 Plätze jährlich beziffert. In der Aufbauphase 2012 bis 2017 beliefen sich die Kosten auf 3 Mio. Franken jährlich. Diese Werte sind im Budget 2017 und den Finanzplänen 2018-2021 eingestellt. Das Spezialangebot Verhalten (Ziffer 4.2.1) wird im Endausbau bei 5 Mio. Franken liegen. Deshalb müssen die Finanzpläne ab 2019 um 2 Mio. Franken erhöht werden. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um Mehrkosten, weil das seinerzeit genannte Kostendach von 5 Mio. Franken nicht überschritten wird.

4.4 optiSO

Nach aktuellem § 44^{quater} VSG organisieren die Einwohnergemeinden unter sich einen Lastenausgleich im Verhältnis der Einwohnerzahl, um die Schulgelder ganz oder teilweise zu verteilen. Dieser Lastenausgleich wurde nie eingerichtet und ist seit der Kantonalisierung der Sonderschulen auch nicht mehr sachgerecht. Deshalb kann diese Regelung unabhängig der Klärung zur Finanzierungsentflechtung aufgehoben werden.

Bei einer Übernahme der gesamten Kosten der Sonderschulen und Schulheime durch den Kanton entsteht ein Transfervolumen von rund 20 Mio. Franken. Eine Veränderung der Finanzierungszuständigkeit dieser Grössenordnung kann nicht isoliert geplant und vollzogen werden. Vielmehr soll im Rahmen einer departementsübergreifenden Gesamtbetrachtung (Bildung, Soziales, Bau) die im Kanton Solothurn mittelfristig möglichen Aufgaben- und Finanzierungsentflechtungen zwischen Kanton und Einwohnergemeinden innerhalb der Legislatur 2017 - 2021 erarbeitet werden.

5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

Zu § 3 Schularten

Es wird neu unterschieden zwischen a) Regelschule und b) kantonale Spezialangebote. Kommunale Volksschulangebote, welche nicht ins ordentliche Regelschulangebot fallen, sind kantonale Spezialangebote. Der Begriff der Sonderpädagogik ist zu eng und gemäss Sonderpädagogikkonkordat (SO ist nicht Mitglied) auf manifeste Behinderungen fixiert. Der Begriff ‚Sonderpädagogik‘ beschreibt kein Angebot, sondern einen Aspekt der Sozial- und Bildungswissenschaften.

Zu § 3^{ter} Kantonale Spezialangebote (SpA)

Nebst einer neuen Sachüberschrift wird auch die Reihenfolge der Aufzählung geändert. Zuerst werden die kantonalen Spezialangebote definiert und erst danach die sonderschulischen Angebote. Die Spezialangebote, die zwischen den klassischen Regel- und Sonderschulen liegen, sind temporär. Sie dienen der Abklärung und der Vorbereitung einer Zuweisung in die Regel- oder in die Sonderschule. Als Beispiele sind im heutigen Sprachgebrauch die regionalen Kleinklassen und die sonderpädagogischen Vorbereitungsklassen an den Heilpädagogischen Schulzentren zu nennen. Beide Bezeichnungen sind jedoch nicht passend und sollen angepasst werden.

Zu § 5 Schulträger

Zu Absatz 1 und 2

Jede Einwohnergemeinde ist verpflichtet, für sich oder in Verbindung mit anderen Einwohnergemeinden oder öffentlichen Schulträgern die Regelschule zu führen. Unter Kapitel 3.1 des Volksschulgesetzes wird die Regelschule abschliessend aufgezählt. Der Ausschluss der sonderpädagogischen Institutionen ist unnötig, da diese in Absatz 2 geregelt sind. Angebote, die nicht in den Regelschulbereich fallen, sind als kantonale Spezialangebote bezeichnet.

Zu Absatz 3 und 4

Der Regierungsrat kann die Durchführung kantonalen Spezialangebote an öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisationen wie Sonderschulzentren, Schulheime oder Spitalschulen übertragen. Die bisherige Einschränkung auf ‚gemeinnützige‘ und somit steuerbefreite Institutionen ist zu eng und in der Realität nicht immer umsetzbar. Für einzelne Kinder und Jugendliche mit einer schweren Behinderung kann die kantonale Aufsichtsbehörde die Durchführung der Spezialangebote einem Dritten übertragen. Die zu erbringenden Leistungen sowie die Abgeltung durch den Kanton werden in einer Leistungsvereinbarung geregelt. Aus der Optik des

Kindeswohles müssen auch individuelle Lösungen ermöglicht werden. In der aktuellen Praxis haben sich solche Sonderlösungen bewährt. Dafür ist eine rechtliche Grundlage zu schaffen.

Zu § 5^{bis} Fachliche Leistungsvereinbarungen

Absatz 2 Buchstabe b

Es handelt sich lediglich um eine Begriffsanpassung. Gemeint sind die kantonalen Spezialangebote.

Zu § 36 Spezielle Förderung

Absatz 2 Buchstaben a – d und Buchstabe g

Inhaltlich ändert sich bei der Aufzählung nichts, allerdings werden die Klammerbemerkungen gestrichen, da die Bezeichnungen nicht der Gesetzesstufe entsprechen. Der Buchstabe f entfällt, da die regionalen Kleinklassen neu als kantonales Spezialangebot bezeichnet werden und als Angebot im neuen § 36^{septies} geregelt werden.

Zu § 36 Absatz 4

Die Angebote erfolgen grundsätzlich integrativ im Regelunterricht. Die Schulträger können für einzelne Schüler temporäre und separative Schulungsformen durchführen. Der Schulversuch 2014 - 2018 hat im Rahmen der operativen Wahlmöglichkeiten zeitlich befristete und separative Schulungsformen zugelassen. Laut den Ergebnissen der eingesetzten paritätischen Projektorganisation soll dieser Gestaltungsraum definitiv eingeführt werden. So können die Schulträger beispielsweise auch ein Angebot im ersten Zyklus (Kindergarten bis Ende 2. Klasse der Primarschule), im Übergang vom Kindergarten in die Primarschule, schaffen.

Zu § 36^{quater} Regionale Kleinklassen

Der Paragraph wird aufgehoben, da die Regionalen Kleinklasse als kantonale Spezialangebote Verhalten im neuen § 36^{septies} geregelt werden.

Zu 3.2. Kantonale Spezialangebote (SpA)

Dieser neue Titel ersetzt den bisherigen Titel Sonderpädagogik. Er umfasst alle vom Kanton finanzierten speziellen Angebote.

Zu § 36^{quinquies} Zweck

Dieser neue Paragraph enthält die Zweckbestimmung der Angebote und einen Zusammenzug aller Definitionen der kantonalen Spezialangebote. So werden im Absatz 1 alle vier Angebote aufgezählt. In Absatz 2 wird die befristete Dauer beschrieben und festgelegt, dass grundsätzlich die Integration bzw. Reintegration in die Regelschule anzustreben ist. Nichtbehinderte Schüler, die nicht im ordentlichen Rahmen der Regelschule beschult werden können, werden in zeitlich befristeten Spezialangeboten gefördert. Der Unterricht richtet sich nach den Zielen und Inhalten der Regelschule. Die Angebote dienen aber nicht nur der Vorbereitung auf die Regelschule, sie können auch zur Abklärung einer allfälligen Sonderschulung dienen.

Der Absatz 3 entspricht zudem dem ehemaligen § 37. Kinder mit anhaltenden Behinderungen besuchen die Angebote der Sonderschulung. Die Vermittlung lebenspraktischer Kompetenzen und die Erarbeitung guter Voraussetzungen für anschliessende Ausbildungen und Beschäftigung erhalten hier nebst der Vermittlung des Schulstoffes grosse Bedeutung. Nebst den befristeten Angeboten und den Sonderschulungen braucht es die Möglichkeit, in Ausnahmesituationen fallbezogene Einzellösungen einzurichten. Diese fördern und unterstützen entwicklungsbeeinträchtigte und entwicklungsauffällige Kinder und Jugendliche durch individualisierte Fördermassnahmen und Therapien.

Zu 3.2.1 Zeitlich befristete Spezialangebote

Nur eine Titelanpassung

Zu § 36^{sexies} Vorbereitungsklassen (SpA VK)

Dieser neue Paragraf gibt diesem Angebot, das bisher in der Angebotsplanung des Regierungsrats als Sonderpädagogische Vorbereitungsklasse beschrieben ist, die explizite gesetzliche Grundlage.

Zu § 36^{sexies} Absätze 1, 2 und 3

In die SpA VK werden normalbegabte Kinder im Alter von vier bis acht Jahren aufgenommen, die schwere Störungen im Bereich Verhalten, Sprache und Kommunikation zeigen. Ziel der Vorbereitungsklasse ist es, diese Kinder bereits im Kindergartenalter zu erfassen und auf den Übertritt in die Regelschule vorzubereiten. Durch diese frühe Intervention kann verhindert werden, dass die betroffenen Kinder in eine Sonderschule eintreten müssen. Die Erfolgsquote liegt bei 80 %. Das Angebot ist aus dem früheren ‚Sprachheilkindergarten‘ entstanden. Kinder zwischen vier bis acht Jahren können nicht in kurzzeitige Spezialgefässe wie beispielsweise die Klasse für normalbegabte Kinder mit massiven Verhaltensstörungen (SpA Verhalten) aufgenommen werden. Sie brauchen einen stabilen Unterrichtsrahmen über eine längere Zeit. In Absatz 2 ist beschrieben, dass die erfolgreiche Arbeit mit den Kindern in diesen Gefässen sowohl von einer guten interprofessionellen Zusammenarbeit als auch von der engen Zusammenarbeit der Verantwortlichen mit den Eltern abhängt. In Absatz 3 wird die Dauer des Besuchs festgelegt, der mit zwei Jahren dem Aufenthalt im ersten Zyklus (im Kindergarten oder den ersten beiden Jahren der Primarschule) entspricht. In dieser Zeit ist geklärt, ob der Übertritt in die Regelklasse oder in eine Sonderschulung erfolgt.

Zu § 36^{sexies} Absätze 4 und 5

Der vorgesehene Aufnahmeprozess erfolgt analog dem Prozess in die heutigen regionalen Kleinklassen (siehe SpA Verhalten). Wie bei diesem erwähnten Spezialangebot Verhalten soll die Durchführung in Zusammenarbeit und mit Unterstützung der Eltern erfolgen. Die Ursachen der Störung sind zu ermitteln und soweit wie möglich zu beseitigen. Auch hier braucht es die Regelung für den Fall, dass keine Einigung möglich ist. So wird in Absatz 5 der Fall der Uneinigkeit geregelt. Kommt nämlich keine Zielvereinbarung mit den Eltern zustande, wird ein Verfahren um Sonderschulung eingeleitet. Dies ist so vorzusehen, damit nicht allein durch eine Verweigerungshaltung der Eltern keine Lösung für das Kind möglich wird.

Zu § 36^{septies} Klassen für normalbegabte Kinder mit massiven Verhaltensstörungen (SpA Verhalten) Absätze 1 und 2

Dieser neue Paragraf ersetzt die bisherigen Regelungen zur Regionalen Kleinklasse. Da der Begriff ‚regionalen Kleinklasse‘ immer wieder zu Missverständnissen führte, wird neu die Verhaltensstörung explizit genannt. Inhaltlich entspricht der § 36^{septies} dem aktuellen § 36^{quater}.

Zu § 36^{septies} Absätze 3 und 4

Auch der Ablaufprozess entspricht der bisherigen Regelung. Der Zuweisungsprozess wurde im Verlauf der Periode 2014 – 2018 vereinfacht. Die Durchführung des Eintritts und des Aufenthaltes soll in Zusammenarbeit und mit Unterstützung der Eltern erfolgen. Die Ursachen der Störung sind zu ermitteln und soweit wie möglich zu beseitigen. In Absatz 4 wird der Fall der Uneinigkeit im Prozess des Eintritts geregelt. Kommt keine Zielvereinbarung mit den Eltern zustande, entscheidet die kantonale Aufsichtsbehörde namens des Departements über die Aufnahme in die SpA Verhalten. Ein Entscheid ist im äussersten Fall auch gegen den Willen der Eltern im Sinne des Kindeswohls zu ermöglichen.

Zu § 36^{octies} Klassen für Kinder aus Durchgangszentren (SpA Sprache/Kultur), Absätze 1, 2 und 3

Auch dies ist ein neuer Paragraf. Er regelt eine Ausnahmesituation. Eine starke Zunahme von Flucht und Migration kann die bestehenden Strukturen an ihre Grenzen bringen. Deshalb soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit bei Bedarf zeitlich begrenzt und relativ kurzfristig zusätzliche Kapazitäten geschaffen werden können. In Absatz 2 wird der Aufenthalt in den schulischen Bedingungen der Durchgangszentren geregelt. Anzustreben ist eine Dauer von nicht länger als einem Jahr mit einer Verlängerung um ein weiteres Jahr bei besonderen

Verhältnissen. Die maximale Dauer richtet sich nach dem bestehenden Angebot der Klassen für Fremdsprachige an den Regelschulen. Für die Ausnahmesituation muss es gemäss Absatz 3 möglich sein, dass der Regierungsrat diese schulischen Angebote bei Bedarf befristet mit spezialisierten unterstützenden Diensten wie interkulturelle Vermittlung, Behandlung von Traumata durch Schulpsychologie und Kinder- und Jugendpsychiatrie ausbauen kann.

Zu § 36^{novies} Spezialangebot bei Hospitalisierung (SpA Med), Absätze 1, 2 und 3

Auch dieser neue Paragraph schliesst eine aktuell fehlende Rechtsgrundlage. Die Finanzierung des Schulunterrichts an Spitälern und Kliniken ist nirgends festgelegt. Die Spitalschulung ermöglicht kranken Kindern den Zugang zur Bildung während eines Spitalaufenthalts. Dieser Unterricht trägt zur Normalisierung des Aufenthalts bei und erhöht die Chancen auf eine reibungslose Reintegration ins Schulwesen. In den letzten Jahren haben diese Einrichtungen an Bedeutung gewonnen. Es ist selbstverständlich geworden, dass kranke Kinder und Jugendliche, die lange Zeit im Spital verweilen, Schulunterricht erhalten. Absatz 2 regelt, dass der Kanton von den Aufenthalten in Kenntnis gesetzt wird. Die Bezahlung setzt daher voraus, dass vor der Beschulung eine kantonale Kostengutsprache vorliegt. Diese ist gekoppelt an: qualitative Bedingungen analog einer IVSE-Institution und an einen Mindestaufenthalt. Aktuell fordern einige Spitäler Schulgelder für halbtägige Spitalaufenthalte ein. Dies ist übertrieben, eine „schulungsfreie Zeit“ analog kranker Schüler zu Hause muss gelten. So sollte der vorgesehene Spitalaufenthalt mindestens zwei Wochen betragen oder es sollte sich um wiederkehrende Behandlungen über einen längeren Zeitraum handeln. In Absatz 3 ist geregelt, dass in Einzelfällen die Möglichkeit bestehen soll, Kinder und Jugendliche auch mit Heimunterricht zu unterstützen.

Zu 3.2.2. Sonderschulische Angebote
nur geänderter Titel

Zu § 37 Angebot

Der Paragraph wird aufgehoben, da die Angebote in § 36^{quinquies} integriert worden sind.

Zu § 37^{bis} Angebot, Absatz 1

Das Angebot richtet sich nicht nur an Kinder, sondern ebenfalls an Jugendliche. Diese werden neu explizit ebenfalls genannt. In Absatz 1 Buchstabe b wird der neue Begriff integrative sonderpädagogische Massnahmen (ISM) anstelle von integrative Schulungsformen verwandt. Dieser Begriff wurde in § 36^{quinquies} eingeführt. In Absatz 1 Buchstabe g werden auch ausserkantonale Schulungen gemäss der interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 20. September 2002 (BGS 837.33) aufgenommen, die bedarfsweise eingesetzt werden.

Zu § 37^{quater} integrative sonderpädagogische Massnahmen
Hier wurde der Begriff in der Sachüberschrift angepasst.

Zu 3.2.3 pädagogisch-therapeutische Angebote

Dieser Titel bekommt eine neue Nummerierung, weil die bisherige Nummer für die sonderschulischen Angebote verwendet wird.

Zu § 37^{ter} Angebot

Dieser Paragraph wird aufgehoben, da er in § 36^{quinquies} integriert wurde.

Zu § 44^{ter} Kosten Regelschule, Absatz 4

Dieser Absatz wird aufgehoben, da er neu in § 44^{quater} als kantonales Spezialangebot definiert wurde und somit per Definition vom Kanton finanziert wird.

Zu § 44^{quater} Kosten kantonale Spezialangebote

Dies ist eine neue Sachüberschrift.

Zu § 44^{quater} Absätze 1 und 1^{bis}

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.

Der Absatz 1 wird in 2 Absätze 1 und 1^{bis} aufgeteilt. Die Kosten der kantonalen Spezialangebote trägt ausschliesslich der Kanton. Dies galt bisher bereits für das Angebot SpA Verhalten und das Angebot SpA Hospitalisation. Das Spezialangebot SpA VK wurde bisher mit Schulgeld der Einwohnergemeinden mitfinanziert und das Angebot SpA Sprache/Kultur ist ein neues Angebot. Die übrigen Kosten im Bereich der Sonderschulung erfahren keine Änderung, d.h. die Einwohnergemeinden beteiligen sich weiterhin mit einem Schulgeld. Ein Lastenausgleich unter den Einwohnergemeinden konnte politisch nie umgesetzt werden. Unter der neuen Finanz- und Lastenausgleichsoptik ist auf isolierte Lastenausgleiche zu verzichten. Deshalb wird die Möglichkeit eines interkommunalen Lastenausgleichs gestrichen. Mit dem Absatz 1^{bis} soll die Suche einer Lösung vorangetrieben werden. Die Einwohnergemeinden beteiligen sich noch mit einem Schulgeld an den Angeboten gemäss § 37^{bis}. Dieser Absatz ist nach Ablauf einer Geltungsdauer von vier Jahren seit Inkrafttreten vom Kantonsrat zu verlängern oder tritt ausser Kraft. Die durch den Regierungsrat eingesetzte Arbeitsgruppe 'Neuregelung Finanzierung der sonderpädagogischen Massnahmen' (vgl. RRB Nr. 2016/932 vom 24. Mai 2016) hatte den Auftrag, eine Finanzierungsentflechtung im Bereich der Sonderpädagogik zu prüfen. Die Arbeitsgruppe schlägt im Grundsatz vor, dass diese Kosten künftig allein vom Kanton getragen werden sollen. Die neue Belastung des Kantons muss jedoch in eine Gesamtbetrachtung einfließen. Mit der Auslaufklausel von vier Jahren (sunset clause) wird der Druck, eine politische Lösung in der angestrebten Finanzierungsentflechtung im Bereich der Sonderschulung zu erzielen, erhöht.

Zu § 44^{quinquies}

Dieser Paragraph wird aufgehoben. Er ist in § 44^{quater} integriert.

Zu § 47^{ter} Schülerpauschalen, Absatz 2 Buchstabe g

Es handelt sich um die Korrektur eines redaktionellen Fehlers.

Zu §§ 99 Vollzug

Der Paragraph wird aufgehoben. Die Übergangsbestimmungen zum Vollzug der Teilrevision vom 16. Mai 2007 wurden nun alle ins ordentliche Recht überführt. Die Übergangsbestimmungen werden nicht mehr benötigt.

6. Rechtliches

Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, unterliegt diese dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d und Art. 36 Abs. 1 Bst. b der Verfassung des Kantons Solothurn; BGS 111.1).

Die Änderungen treten auf einen vom Regierungsrat festzusetzenden Zeitpunkt in Kraft.

7. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Dr. Remo Ankli
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

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

Volksschulamt (6) Wa, YK, RUF, Eg, eac, ESP

Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen (2) SR, LB

Departemente (4)

Kantonale Finanzkontrolle

Staatskanzlei (3) Eng, Stu, Rol

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), Thomas Blum, Bolacker 9, Postfach 217,
4564 Obergerlafingen

Parlamentsdienste

GS, BGS

Amtsblatt (Referendum)