

Regierungsratsbeschluss

vom 23. November 2010

Nr. 2010/2164

KR.Nr. VET 158/2010 (DBK)

Einspruch gegen die Änderung der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz (Veto Nr. 237)

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Einspruchstext

Einzelheiten im Bereich der Speziellen Förderung sind erst nach Beantwortung zahlreicher offener Fragen zu regeln.

Als ein Beispiel von vielen kann § 49^{quater} Abs. 1 a-d genannt werden. Die Dotation des Pools basiert auf intransparenten Angaben.

2. Begründung

Im Bereich der Speziellen Förderung sind viele wichtige Fragen offen. Es herrscht eine grosse Intransparenz in den Bereichen Finanzen, Konzept, Dotation des Pensenpools sowie eklatant bei der Ausgestaltung und Verantwortung der regionalen Kleinklassen. Wir verlangen endlich Antworten auf die offenen Fragen und werden uns für genügend Ressourcen und eine klare Zuteilung der Verantwortlichkeiten einsetzen.

3. Zustandekommen

Mit Verfügung vom 3. November 2010 haben die Parlamentsdienste des Kantonsrates festgestellt, dass, gestützt auf Art. 79 der Kantonsverfassung, § 44 des Kantonsratsgesetzes und § 90 des Geschäftsreglements des Kantonsrates, 33 Mitglieder des Kantonsrates Einspruch gegen die Änderung des Paragrafen 19^{quinquies} der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz vom 7. September 2010 unterzeichnet haben und dieser somit zustande gekommen ist.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

4.1 Zum Einspruchsrecht des Kantonsrates

Das Einspruchsrecht des Kantonsrates (Verordnungsveto) dient der Rechtskontrolle. Der Kantonsrat soll damit prüfen können, ob sich eine neue Verordnung oder eine Verwaltungsänderung an den vom Kantonsrat mit einem Gesetz vorgegebenen Rahmen halten. Auch darf der Kantonsrat damit prüfen, ob mit einer Verordnung allenfalls Gegenstände geregelt werden, die eigentlich in ein Gesetz gehören. In beiden Fällen hätte der Regierungsrat seine Kompetenzen zur Rechtsetzung überschritten, was der Kantonsrat mit dem Verordnungsveto geltend machen und mit Mehrheitsentscheid insofern korrigieren kann, als er die Vorlage an den Regierungsrat zurückweist (vgl. zu Entstehung, Inhalt und fraglicher Ausweitung des Verordnungsvetos: Konrad Schwaller, Einspruchsrecht des solothurnischen Kantonsrates gegen Verordnungen des Regierungsrates (Verordnungsveto), in: Gesetzgebungs-Bulletin Nr. 3/2004, S. XXIII ff., Freiburg 2004). Sinn und Zweck des Verordnungsvetos liegen somit nicht darin, anstelle des Regierungsrates zu entscheiden, dessen Entscheidungskompetenz somit an den Kantonsrat zu ziehen. Das

Vetorecht ist ein Einsprucherecht, nicht ein Gestaltungsrecht (zu diesem "rein kassatorischen Zweck" des Vetorechtes: Fritz Brechbühl, in: Parlament, 13. Jahrgang, August 2010, S. 8 und 10; sowie Schwaller a.a.O.).

2007 hat der Kantonsrat das Volksschulgesetz geändert und damit die Grundlagen in Sachen Spezielle Förderung (§ 36 ff. Volksschulgesetz; VSG) und Sonderpädagogik (§ 37 ff. VSG) beschlossen (RG 051/2007). Das Referendum wurde nicht ergriffen und der Regierungsrat war beauftragt, diese Neuerungen gestaffelt in Kraft zu setzen. Der neu gefasste Bereich der Sonderpädagogik (früher Sonderschulen und Therapien der Invalidenversicherung) wurde per 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt. Mit RRB Nr. 2009/1250 vom 30. Juni 2009 haben wir beschlossen, die hier in Frage stehende Spezielle Förderung per 1. Januar 2011 in Kraft zu setzen und ab 1. August 2011 in Jahresschritten, beginnend mit der ersten Einführungsklasse, die bisherigen Kleinklassenstrukturen aufzulösen. Dabei wurde ebenfalls beschlossen, die "mit dem Inkrafttreten zusammenhängenden Fragen der Organisation, Promotion, Finanzierung und Weiterbildung" im Rahmen der Projektorganisation zu klären. Mit RRB Nr. 2010/1639 vom 14. September 2010 wurden die Vorgehensweise und die Schlussfolgerungen aus dem Projekt - inklusive transparent dargelegtem Dissens mit dem Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO) - dargestellt und mit einer Änderung der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz entschieden, was nun zum Veto geführt hat.

Damit wurde die Spezielle Förderung durch den Regierungsrat klar geregelt und die Gemeinden als Schulträgerinnen können auf dieser gesicherten Grundlage ihre Schulplanungen ab August 2011 ff. vornehmen und die budgetrelevanten Entscheidungen vorbereiten. Dass damit nicht alle Sorgen und Fragen ausgeräumt werden konnten, versteht sich angesichts der vorhandenen Komplexität von selbst: Mit der Gesetzes- und Ordnungsänderung erhält der bisher zergliederte Bereich der Heilpädagogik und der verschiedenen Therapien (Logopädie, Psychomotorik etc.) eine neue Grundlage (Rückzug der Invalidenversicherung und deren Geldbeiträge) und Kanton und Gemeinden eine Steuerungsmöglichkeit dieses von massiven Kostenentwicklungen geprägten Bereiches (mehrere Nachtragskredite in den Vorjahren, stete Zunahme von Kindern mit Kleinklassenstatus).

Mit Veto Nr. 237 wird nun versucht, unter Hinweis auf "zahlreiche offene Fragen" diese Neugestaltung der Speziellen Förderung via Verordnungsveto zu verhindern. Wo diese Ordnungsänderung gegen übergeordnetes Gesetz verstösst oder den Rahmen der regierungsrätlichen Vollzugskompetenz sonstwie verletzt, wird nicht dargelegt. Dass die Dotation des zur Verfügung stehenden Pensenpools im Einspruchstext speziell genannt wird, erstaunt nicht, da bekannt ist, dass der Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO) hier mehr Ressourcen fordert (und sich aus dem Projekt zurückgezogen hat, als er dort mit seinen Forderungen nicht durchdrang).

Das Verordnungsveto wurde nicht in die Verfassung aufgenommen, damit der Kantonsrat anstelle der Regierung in deren Kompetenzbereich entscheidet. Das Verordnungsveto ist kein politisches, sondern ein rechtliches Kontrollinstrument des Kantonsrates: Es geht um die Zuständigkeit zur Rechtsetzung im Schnittstellenbereich Gesetz - Verordnung (vgl. Schwaller, a.a.O.). Hier Verbandsinteressen zum Durchbruch zu verhelfen, kann nicht Sache des Verordnungsvetos sein. Dazu sind die politischen Wege und Instrumente zu ergreifen, von Seiten des Kantonsrates also parlamentarische Vorstösse (Auftrag), von Seiten der Verbände zum Beispiel der Volksauftrag, wie vom LSO bereits angekündigt. Diese legitimen politischen Einflussnahmen sollen sich anschliessend im politischen Powerplay durchsetzen und so allenfalls Sachverhalte anders gestalten, als dies Kantonsrat oder Regierung ursprünglich entschieden hatten. Wenn der Kantonsrat für solche (politischen) Gestaltungsabsichten das Verordnungsveto einsetzt, läuft er Gefahr, die Gewaltentrennung zu verletzen, anstatt das Verordnungsveto als kassatorisches Instrument zur Durchsetzung der Gewaltentrennung einzusetzen.

Aus diesen grundsätzlichen Überlegungen beantragen wir dem Kantonsrat, das Verordnungsveto abzulehnen.

4.2 Sonderpädagogik

Inzwischen ist § 37 Sonderpädagogik bereits seit 1. Januar 2008 inkraftgesetzt. Damit kann der Bereich der Sonderschulen und der pädagogisch-therapeutischen Massnahmen (rund 2000 Kinder mit sonderpädagogischem Bedarf, rund 75 Mio. Umsatz und 1000 Mitarbeitende) heute geführt werden. Die Einführung des § 37 Sonderpädagogik hat trotz Umfang und Anzahl der Beteiligten während der einjährigen Einführungsphase auf politischer Ebene zu keinen Diskussionen geführt. Die Sonderpädagogik (Sonderschulen und Heime) wird im Kanton Solothurn auch nicht, wie teilweise in anderen Kantonen zur Diskussion stehend, aufgelöst. Der Regelschule steht deshalb im Kanton Solothurn auch zukünftig ein vergleichsweise gut ausgebautes sonderpädagogisches Angebot zur Seite.

4.3 Spezielle Förderung

Dem gegenüber sieht sich der § 36 Spezielle Förderung ab Beginn einer ungleich grösseren politischen Diskussion ausgesetzt. Dessen Inkraftsetzung wurde ursprünglich für Beginn des Schuljahres 2010/11 vorgesehen, dann aber auf Beginn des Schuljahres 2011/12 verschoben. Mit der Verschiebung sollte eine umfassendere Mitwirkung der Beteiligten in die Vorbereitungsarbeiten ermöglicht werden. Das wurde nur teilweise erreicht. Der Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO) als einer der involvierten Berufsverbände ist Mitte 2010 unter Protest aus der Projektorganisation ausgestiegen. Dies verdeutlicht den Umstand, dass die Einführung der Speziellen Förderung nebst fachlichen und organisatorischen auch berufspolitische Überlegungen aktualisiert.

Herausforderung

Bei der Einführung der Speziellen Förderung müssen gleichzeitig pädagogische, strukturelle, organisatorische und finanzielle Aufgaben gelöst werden. Die Arbeit ist entsprechend anspruchsvoll. Arbeitsansätze und Arbeitsmethoden vieler Fach- und Lehrpersonen werden in der Speziellen Förderung neu geordnet und viele Abläufe und Arbeitsverhältnisse neu geregelt. Die Selbstzuweisung im Bereich der therapeutischen Massnahmen wird aufgehoben und auch die pädagogisch-therapeutischen Mitarbeitenden der Regelschule unterstehen ab 2011 einheitlich der Schulleitung. Die Fachpersonen müssen die Zielsetzungen der zusätzlichen Förderung konsequent koordinieren und zielgerichtet planen. Sie erhalten dazu im Rahmen der Speziellen Förderung gemäss Verordnung auch ein zusätzliches Zeitgefäss. Diese grundlegenden Neuerungen führen in der Übergangsphase teilweise wie bei jedem Umbauprozess zu Verunsicherungen und Widerständen. Festzuhalten bleibt, dass die massgebenden und bewährten Vorgaben (Lehrplan) auch zukünftig bestimmend bleiben und für eine Kontinuität in der Unterrichtsgestaltung sorgen. Die neuen Instrumente (schulisches Standortgespräch, verbindliche Begrifflichkeiten) für die zukünftige Zusammenarbeit im Rahmen der speziellen Förderung sind bestimmt und klar. Deren Handhabung und die neue Form der konkreten Zusammenarbeit wird in spezifischen Weiterbildungen seit Herbst 2010 geschult.

Unbestritten

Der Kantonsrat hat 2007 mit 84 zu 1 Stimme den Gesetzestexten der §§ 36 und 37 zugestimmt. Die darin zur Geltung kommende partielle Neuausrichtung in der Schulorganisation, die vereinheitlichten Unterstellungen im Personalbereich und die verstärkte Ausrichtung an einer integrativen Pädagogik sind grundsätzlich bis heute unbestritten. Ebenso unbestritten ist die Tatsache, dass viele Schulträger in Vergangenheit durch die Integration von Kleinklassenkindern (seit 2003 Schulversuch Integration) in pädagogischer Hinsicht gute Erfahrungen gemacht haben und gleichzeitig ihre Schulstrukturen vereinfachen und bereits neu ausrichten konnten. Unbestritten ist auch, dass die Auflösung bisheriger Speziallösungen (Logopädie, FLK Lehrpersonen, teilweise DAZ) zukünftig zur Klärung und Vereinfachung im Schulbetrieb und zu Vereinfachungen in der Schulführung beitragen wird. Der grössere Gestaltungsfreiraum wird klar auch von den Schulleitungen unterstützt. Ferner zeigen sich Eltern befriedigt, dass ihre Kinder die notwendigen Fördermassnahmen fast ausschliesslich in der Schule vor Ort erhalten können. Entsprechend entfal-

len auch viele der Spezialtransportlösungen, was Eltern, Gemeinden und Kanton organisatorisch und finanziell entlastet.

Bestritten

Kritisiert wird hingegen die Herleitung der zukünftigen Ressourcen (Poollektionen) für die Spezielle Förderung. Es wird argumentiert, die vorgesehenen Mittel wären zu gering (Petition LSO, Interpellation Franziska Roth, SP Solothurn, vom 23. Juni 2010, angekündigter Volksauftrag LSO). Das hier zur Diskussion stehende Veto zur Änderung der Vollzugsverordnung verlangt, dass *die Einzelheiten erst nach Beantwortung zahlreicher offener Fragen zu regeln wären*. Seit kurzem fordert auch Kantonsrat Albert Studer (SVP, Hägendorf) im Rahmen eines Auftrages einen *geordneten Stopp des Projektes*. Er kritisiert unter anderem den Einführungszeitpunkt 2011 (Zusammentreffen verschiedener Reformen) und befürchtet organisatorische Probleme, Verminderung der Unterrichtsqualität und Engpässe bei der Umsetzung.

Erwägungen

Die mit der Ordnungsänderung (RRB Nr. 2010/1639 vom 14.9.2010) aufgezeigte Umsetzung des § 36 Spezielle Förderung widerspiegelt die im Rahmen der finanzierbaren Mittel und des in der Schweiz vorhandenen Fachpersonals realistische Lösung. Sie setzt das Gesetz um und orientiert sich stark an den seinerzeitigen Vorgaben und Diskussionen im Kantonsrat (2007). Durch die beschlossene Lösung werden unter Berücksichtigung der Möglichkeiten (Finanzplan, Berücksichtigung Situation Gemeinden) die Ressourcen für die Spezielle Förderung einlaufend um rund 8 Mio. Franken erhöht. Die Einführung der Speziellen Förderung stützt auch auf bestehende und eingespielte Zuständigkeiten und Abläufe ab. Verantwortliche Schulträger sind und bleiben die Einwohnergemeinden (§ 5 Volksschulgesetz). Den geäusserten Befürchtungen, die Gemeinden könnten die Spezielle Förderung als Möglichkeit für Einsparungen im Schulbereich nutzen, kann gestützt auf die langjährigen Erfahrungen entschieden entgegen getreten werden. Gemeinden und Kanton erhalten durch die Poollösung erstmals eine einheitliche und vergleichbare Berechnungs- und Planungsgrundlage für verschiedene bisher unterschiedlich geregelte Schulbereiche. Diese Lösung ist zwar grundlegend neu, aber klar. Die Vollzugs- und Überführungsfragen bei der Einführung können, das zeigen die aktuellen Erfahrungen im Pensplanungsprozess, zwischen Schulträgern und Kanton gut geregelt werden. Vergleichbar wie im Ablauf der Vorjahre haben bis heute (Stand 19. November 2010) knapp 50% der rund 100 Schulträger ihre Pensen und ihre Umsetzungsplanungen für das kommende Schuljahr eingereicht. Davon sehen knapp 80% eine Einführung der Speziellen Förderung im vorgesehenen Einführungsfahrplan (Kindergarten, 1. und 2. Klasse) und rund 20% eine beschleunigte Einführung (inkl. Einführung der Speziellen Förderung in der Mittelstufe) vor. Ein Schulträger benötigt wegen räumlichen Umbauprojekten ein Jahr Aufschub und ein Schulträger braucht für die Einführung der Speziellen Förderung deutlich mehr als die maximal vorgesehenen Lektionen.

Kein Schulträger hat bisher auf Probleme hingewiesen, die eine Umsetzung innert der Übergangsfrist verunmöglichen würden.

Die Spezielle Förderung ermöglicht ab Beginn des Schuljahres 2011/12 auch die Installation einer neuen Förderform. Die neue Struktur der Regionalen Kleinklasse ermöglicht es den Schulen einer Region, hier eine Lücke in ihrem bisherigen Schulangebot zu schliessen. Gerade Schüler und Schülerinnen mit Verhaltensauffälligkeiten und solche in Krisen und Blockierungen können hier in einem neuen Rahmen zeitlich befristet konzentriert beobachtet, schulstoffmässig abgeklärt und gefördert werden. Damit kann auch der Regelschulbetrieb entlastet werden. Bei der detaillierten Ausgestaltung dieser Klassen wird bewusst die regionale Mitwirkung der Schulträger eingeplant. Nur so wird es möglich, Lösungen für den regional unterschiedlichen Bedarf zu installieren. Durch die Inkraftsetzung des § 36 und der angepassten Verordnung sind die Grundlagen für eine Eröffnung dieser Förderangebote auf Schuljahresbeginn gelegt. Die Absprachen bezüglich der Details pädagogischer Rahmenkonzepte erfolgt in den Monaten Dezember 2010 bis April 2011. Regionen, die für die Vorbereitung mehr Zeit beanspruchen möchten, können hier auch zu einem späteren Zeitpunkt eine entsprechende Struktur installieren. Durch die Einführung der Speziellen Förderung werden zwangsläufig verschiedene Prozesse und

Umstrukturierungen ausgelöst und Anpassungen fällig. Diese erlauben aber zukünftig eine bessere Wirksamkeit (frühere Intervention bereits im Kindergarten, Koordination der Fördermassnahmen) und Vereinfachungen (klare Zuständigkeiten, klare Personalentwicklung, Aufheben von Insellösungen im Therapiebereich). Viele Schulträger haben bereits viel (Weiterbildung, Konzeptgrundlagen) für die Neuausrichtung investiert und bekunden im Rahmen der aktuellen Pensenanträge den Wunsch nach einem beschleunigten Vollzug der Umsetzung.

Die Verordnung berücksichtigt bewusst aber auch die unterschiedlichen Ausgangslagen der Schulen. Sie ermöglicht eine mehrjährige Übergangszeit bis 2014 und erlaubt es so, dass der Zeitpunkt mit der lokalen Ausgangslage (Personal, Struktur, Räume, Zusammenarbeit mit anderen Schulträgern) sinnvoll eingepasst werden kann. Bei spezifischen Ausgangslagen (zum Beispiel bauen zwei Gemeinden ganz neuen Schulraum und sind entsprechend in einer zusätzlichen Umbauphase der Schule) werden zeitlich befristete Einzellösungen vereinbart.

Zusammenfassung

Die beschlossene Änderung der Vollzugsverordnung berücksichtigt die umzusetzende Gesetzesgrundlage und die vorhandenen finanziellen und personellen Möglichkeiten. Es obliegt nicht dem Regierungsrat, das Inkraftsetzen einer beschlossenen Gesetzesänderung zu verzögern oder diese grundlegend zu verändern. Seit dem entsprechenden Beschluss werden bei Inkraftsetzung mehr als vier Jahre vergangen sein. Viele kleine und grosse Schulträger haben diesen Vorbereitungszeitraum intensiv genutzt und ihre Schulstrukturen in Hinblick auf die Spezielle Förderung konsequent vorbereitet. Sie erwarten mit Nachdruck und zu Recht, dass sie ihre Planungsarbeit und ihre vorbereiteten neuen Strukturen nun auch umsetzen können.

5. Antrag des Regierungsrates

Ablehnung des Einspruchs.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (7) KF, VEL, YJP, MM, DK, EM, LS

Amt für Volksschule und Kindergarten (13) Wa, YK, RF, Ruf, EMF, KK, fbn, eac, uvb, Eg, MP, di,
cb

Verband Solothurner Einwohnergemeinden, VSEG, Postfach 123, 4528 Zuchwil

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

Konferenz Solothurner Schuldirektorinnen und Schuldirektoren (KSD)

Adrian van der Floe, Oberstufenschulzentrum DeLu, Schöllerstrasse 1,
4552 Derendingen

Verband Schulleiterinnen und Schulleiter, VSL SO, Albert Arnold, Präsident, Schulhaus,
4556 Aeschi

Staatskanzlei (2) BRE, GRE

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat