

Bewilligung eines Zusatzkredites zur Globalbudgetperiode 2010–2012 „Volksschule und Kindergarten“ und eines Nachtragskredites zum Voranschlag 2011 „Volksschule und Kindergarten“

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 5. April 2011, RRB Nr. 2011/740

Zuständiges Departement

Departement für Bildung und Kultur

Vorberatende Kommission(en)

Bildungs- und Kulturkommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
2. Auswirkungen	5
2.1 Keine Entflechtung von Aufgaben und Finanzierung	5
2.1.1 Besoldung der Logopädie- und der Förderlehrpersonen	6
2.1.2 Aufbau der Regionalen Kleinklassen	6
2.2 Personelle und finanzielle Konsequenzen	6
2.3 Folgen für die Gemeinden	7
3. Rechtliches	7
4. Antrag	8
5. Beschlussesentwurf	9

Kurzfassung

Mit KRB Nr. SGB 171/2009 vom 8. Dezember 2009 beschloss der Kantonsrat für die Globalbudgetperiode 2010 bis 2012 den Leistungsauftrag für „Volksschule und Kindergarten“ und bewilligte den entsprechenden Verpflichtungskredit von 41'943'500 Franken.

Der Regierungsratsbeschluss vom 14. September 2010 (RRB Nr. 2010/1639) zur Änderung der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz vom 5. Mai 1970 (VV VSG¹⁾ mit ergänzenden Umsetzungsgrundlagen zu § 36 des Volksschulgesetzes vom 14. September 1969 (VSG)²⁾ wurde am 15. Dezember 2010 vom Kantonsrat mit dem Veto belegt. Die Umsetzung der Speziellen Förderung sollte besser geklärt und besser abgestützt werden. Die Planung zur Einführung des § 36 VSG hätte vorgesehen, dass die Anstellung von pädagogisch-therapeutisch tätigen Lehrpersonen (Logopäden, Logopädinnen und Förderlehrpersonen) nicht mehr vom Kanton zu Vollkosten finanziert würde, sondern, dass diese Lehrpersonen als Angestellte der Schulträger in die üblichen Pensenbesoldungen aufgenommen worden wären. Aus verfahrenstechnischen Gründen (fehlende Grundlagen für den Wechsel der Anstellungsverhältnisse und die definierten Kündigungsfristen des Gesamtarbeitsvertrags vom 25. Oktober 2004³⁾ [GAV]) konnten diese Anpassungen nach dem Veto nicht mehr vorgenommen werden.

Der Regierungsrat hat zur Klärung der Rahmenbedingungen der Umsetzung der Speziellen Förderung § 36 VSG mit Regierungsratsbeschluss vom 1. Februar 2011 (RRB Nr. 2011/227) einen neuen Schulversuch genehmigt. In diesem Schulversuch ist vorgesehen, die Anstellungsbedingungen während der Laufzeit nicht zu verändern.

Die finanziellen Mittel zur Besoldung der pädagogisch-therapeutisch tätigen Lehrpersonen sind jedoch im Voranschlag 2011 und im Verpflichtungskredit zum Globalbudget „Volksschule und Kindergarten“ nur bis zum 31. Juli 2011 enthalten. Die Mehrkosten für die Zeit ab 1. August 2011 bis zum 31. Dezember 2012 belaufen sich auf insgesamt 8'330'000 Franken. Davon fallen im 2011 1'970'000 Franken an. Der Kantonsrat wird ersucht, den Nachtragskredit von 1'970'000 Franken zu bewilligen. Im Jahresabschluss 2010 wurde eine zweckgebundene Reserve von 1'192'000 Franken gebildet, welche die entstandenen Mehrkosten teilweise deckt.

Weiter wird der Kantonsrat ersucht, einen Zusatzkredit von 6'904'000 Franken zur Globalbudgetperiode 2010–2012 zu bewilligen und den seinerzeit bewilligten Verpflichtungskredit von 41'943'500 Franken auf 48'847'500 Franken zu erhöhen.

¹⁾ BGS 413.121.1.

²⁾ BGS 413.111.

³⁾ BGS 126.3.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Bewilligung eines Zusatzkredites zum Globalbudget „Volksschule und Kindergarten“ 2010–2012 und eines Nachtragskredites zum Voranschlag 2011 des Amtes für Volksschule und Kindergarten (AVK).

1. Ausgangslage

Mit der Änderung des Volksschulgesetzes vom 14. September 1969 (VSG¹) als Folge der Einführung der Speziellen Förderung (KRB Nr. RG 051/2007 vom 16.5.2007) war die rechtliche Grundlage geschaffen worden, damit Schüler und Schülerinnen, deren Förderung im Regelklassenunterricht allein nicht erbracht werden kann, zukünftig neu mit Massnahmen der Speziellen Förderung (§ 36 VSG) unterstützt werden können. Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 2009/1250 vom 30. Juni 2009 haben wir den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser gesetzlichen Bestimmungen auf den 1. August 2011 beschlossen. Als verbindliche Eckwerte für die Vorbereitung der Inkraftsetzung galten die in der Botschaft an den Kantonsrat (RRB Nr. 2007/459 vom 20.3.2007) festgelegten Rahmenbedingungen (kollektive Ressourcenzuteilung / Pensenpool pro 100 Schüler und Schülerinnen, Pensenzuteilung im Rahmen des Pensenbewilligungsprozesses, finanzielle Auswirkungen).

Die ergänzenden Umsetzungsgrundlagen der Speziellen Förderung wurden mit Regierungsratsbeschluss vom 14. September 2010 (RRB Nr. 2010/1639) in der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz vom 5. Mai 1970 (VV VSG²) festgelegt. Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 15. Dezember 2010 mit grossem Mehr die geplanten Änderungen der VV VSG mit dem Veto belegt und somit der Speziellen Förderung die Umsetzungsgrundlagen entzogen. Die Argumente für das Veto waren vielfältig. Umstritten waren insbesondere Fragen der generellen Finanzierung, der Logopädie und der Regionalen Kleinklassen.

Dieses Veto führte auf mehreren Ebenen zu einem dringenden Handlungsbedarf. Die bisherigen Informationen zur Speziellen Förderung waren für die Akzeptanz im Kantonsrat nicht ausreichend. Mit der Einführung des Schulversuchs „Spezielle Förderung – Angebotsplanung 2011 bis 2014“ (RRB Nr. 2011/227 vom 1.2.2011) sollen Schulen die Möglichkeit erhalten, die neue Ressourcenzuteilung zu erproben oder das bisherige System der separativen Förderung beizubehalten. Durch die Umsetzungsvarianten soll die Einführung der Speziellen Förderung bei den Betroffenen und den politischen Behörden besser akzeptiert werden. Gleichzeitig konnte mit dem Schulversuch die durch das Veto entstandene Blockierung im Planungsprozess der Schulträger, der Gemeinden und des Kantons rasch aufgelöst werden.

2. Auswirkungen

2.1 Keine Entflechtung von Aufgaben und Finanzierung

Mit der Neuregelung durch die Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz hätte auch eine weitere Entflechtung von kantonalen und kommunalen Leistungen beziehungsweise deren Finanzierung einhergehen sollen. Die geplante Finanzierung der Speziellen Förderung sah für den pädagogisch-therapeutischen Bereich und die Regionale Kleinklasse gemäss § 36^{ter} VSG vor, dass der Kanton den Aufbau der Regionalen Kleinklassen steuert und folglich finanziert, während

¹) BGS 413.111.

²) BGS 413.121.1.

die Kosten für die Besoldung der therapeutischen Angebote an die Schulträger übergehen sollten (normale, subventionsberechtigte Besoldung).

2.1.1 Besoldung der Logopädie- und der Förderlehrpersonen

Heute werden die pädagogisch-therapeutischen Angebote Logopädie und die Unterstützung durch die Förderlehrpersonen (Fachlehrperson FLK) vollständig durch den Kanton finanziert. Die Logopädie ist nach der Grundkonzeption für die Umsetzung ein reguläres Element der Speziellen Förderung an jeder Schule und deshalb bestand die Absicht, das Angebot in den regulären Pensenprozess aufzunehmen und die finanzielle Abwicklung dorthin zu verschieben, wo auch die Leistung erbracht wird. Die Anstellung selbst wird heute in der Regel vor Ort vorgenommen, die Finanzierung bleibt jedoch beim Kanton.

Mit dem Veto des Kantonsrates war es zeitlich nicht mehr möglich, die 156 Anstellungsverhältnisse, die einer Stellenaufhebung gleichkommen, fristgerecht zu kündigen (vergleiche § 41 GAV). Diese 156 Personen arbeiten beinahe alle in Teilpensen, ihr Arbeitspensum entspricht dennoch 47,4 Vollzeitstellen. Die Entflechtung von kantonalen und kommunalen Leistungen war somit im Bereich der Besoldung der Therapeuten und Therapeutinnen nicht mehr möglich. Sie sind weiterhin durch das AVK zu besolden. Im Voranschlag 2011 und im Verpflichtungskredit zum Globalbudget „Volksschule und Kindergarten“ sind diese Besoldungskosten ab 1. August 2011 bis zum 31. Dezember 2012 nicht mehr enthalten.

2.1.2 Aufbau der Regionalen Kleinklassen

Der Kanton hätte als Gegengeschäft zu der Überwälzung der Besoldungskosten auf die Schulträger das überregionale Angebot von „Regionalen Kleinklassen“ (§ 36 Absatz 2 Buchstabe f VSG) übernommen. Die neu zu konzipierenden Regionalen Kleinklassen verbleiben in der nun beschlossenen Versuchsanordnung als ein Angebot, das der Kanton finanzieren muss. Die Versuchsanordnung sieht nun vor, das Angebot der Regionalen Kleinklassen in der Zeit von 2011 bis 2014 exakter zu definieren und besser auszuarbeiten. Die budgetierten Mittel für den Aufbau und den Betrieb der Regionalen Kleinklassen müssen während der Versuchsdauer jedoch trotzdem für einen bedarfsweisen und kurzfristigen Ausbau von ähnlichen sonderpädagogischen Angeboten in bisher unterversorgten Regionen eingesetzt werden. Es ist nicht bestritten, dass Massnahmen für einzelne Schüler und Schülerinnen auch während der Versuchsdauer notwendig sind. Gerade für schwierige Einzelfälle braucht es unbedingt eine gesonderte Förderlösung ausserhalb der Regelklasse.

2.2 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Mit dem Veto sind die Therapeuten und Therapeutinnen (Logopädie und Förderlehrpersonen) weiterhin durch das AVK zu besolden. Im integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2011–2014 (SGB 055/2010) und im Verpflichtungskredit Globalbudget „Volksschule und Kindergarten“ für die Jahre 2010 bis 2012 (SGB 171/2009 vom 8.12.2009) sind die Vollkosten dieser Besoldung jeweils nur bis 31. Juli 2011 enthalten. Folglich müssen diese fehlenden Mittel beantragt werden:

2011: Aufstockung der Therapiebesoldungen zu Vollkosten 1.8.-31.12.2011 1'970'000 Franken

2012: Aufstockung der Therapiebesoldungen zu Vollkosten 1.1.-31.12.2012 6'360'000 Franken

Die Mehrkosten für die Zeit vom 1. August 2011 bis zum 31. Dezember 2012 belaufen sich auf insgesamt 8'330'000 Franken. Davon fallen im 2011 1'970'000 Franken an. Der Kantonsrat wird ersucht, einen Nachtragskredit in der Höhe von 1'970'000 zu bewilligen. Im Jahresabschluss 2010 wurde eine zweckgebundene Reserve von 1'192'000 Franken gebildet, welche die entstandenen Mehrkosten teilweise deckt.

Die Bewilligung eines Nachtragskredites zulasten Reserven gemäss § 59 Absatz 4 Buchstabe c des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV- G¹) in Verbindung mit § 40 der Verordnung zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 6. Juli 2004 (WoV-VO²) obliegt dem Amt für Finanzen.

- Weiter wird dem Kantonsrat beantragt, einen Zusatzkredit von 6'904'000 zu bewilligen und den seinerzeit bewilligten Verpflichtungskredit von 41'943'500 Franken auf 48'847'500 Franken zu erhöhen (siehe Tabelle unten).

Jahr	Bewilligte Verpflichtungstranche in Fr.	Bedarf gemäss Rechnungsabschluss 2010 sowie aufgrund des Mehrbedarfs in Fr.	Zusatzkredit in Fr.	Bemerkung
2010	16'415'300	15'223'169	-1'192'131	Reservebildung
2011	14'973'400	16'709'477*	1'736'077	
2012	10'554'800	16'914'800	6'360'000	
Total	41'943'500	48'847'446	6'903'946	

- * Voranschlag 2011: 14'739'500 plus 1'970'00 Nachtragskredit

2.3 Folgen für die Gemeinden

Die Gemeinden erfahren durch das Veto für die Zeit des Schulversuchs eine jährliche Entlastung von rund 2,5 Mio. Franken. So sind sie weder an den Kosten für die neuen Regionalen Kleinklassen beteiligt, noch werden die Besoldungen der Therapeuten und Therapeutinnen (Logopädie und Förderlehrpersonen) in die Regelstrukturen der (subventionsberechtigten) Besoldungen überführt.

Die grundsätzliche Entflechtung von Aufgabe und Leistung ist im kantonalen Projekt „Revision des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs – Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO)“ aufzugreifen und mitzubersichtigen.

3. Rechtliches

Wenn sich während der Globalbudgetperiode zeigt, dass der bewilligte Verpflichtungskredit nicht ausreicht, muss nach § 57 Absatz 1 des WoV-G ein Zusatzkredit eingeholt werden. Reicht ein Voranschlagskredit nicht aus, beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat gemäss § 59 Absatz 3 dieses Gesetzes einen Nachtragskredit. Der Beschluss des Kantonsrates unterliegt nicht dem Referendum.

¹) BGS 115.1.
²) BGS 115.11.

4. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Christian Wanner
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

5. **Beschlussesentwurf**

Bewilligung eines Zusatzkredites zur Globalbudgetperiode 2010–2012 „Volksschule und Kindergarten“ und eines Nachtragskredites zum Voranschlag 2011 „Volksschule und Kindergarten“

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe b der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾, §§ 57 und 59 des Gesetzes über wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G)²⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 5. April 2011 (RRB Nr. 2011/740), beschliesst:

1. Der für die Globalbudgetperiode 2010–2012 „Volksschule und Kindergarten“ bewilligte Verpflichtungskredit von 41'943'500 Franken wird mit einem Zusatzkredit von 6'904'000 Franken auf 48'847'500 Franken erhöht.
2. Für das Rechnungsjahr 2011 wird ein Nachtragskredit von 1'970'000 Franken für das Globalbudget „Volksschule und Kindergarten“ bewilligt.
3. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Departement für Bildung und Kultur (6) KF, VEL, MM, YJP, DK, LS
 Amt für Volksschule und Kindergarten (12) Wa, RF, YK, RUF, EG, eac, uvb, MP (Admin (4)
 Finanzdepartement
 Amt für Finanzen

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ BGS 115.1.