

Regierungsratsbeschluss

vom 26. November 2013

Nr. 2013/2177

KR.Nr. AD 195/2013 (DBK)

Dringlicher Auftrag überparteilich: Wahlmöglichkeit für die Gemeinden bei der Speziellen Förderung (SF) (06.11.2013) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, im Sinne des Leitgedankens im Bildungswesen, wonach das Kind im Zentrum steht, den Schulträgern die Wahlmöglichkeit bei der Einführung der Speziellen Förderung zu überlassen. Analog des Berner Modells sollen die Schulträger entscheiden können, welche Form der speziellen Förderung für ihre Schule die richtige ist.

2. Begründung

Aufgrund der grossen Heterogenität der solothurnischen Gemeinden wissen die Schulträger am besten, welche Schulform für ihre Schule resp. ihre Schülerinnen und Schüler die beste ist. Verstärkt wird diese Forderung durch die Tatsache, dass der Bedarf an Förderlektionen stetig steigt. Fast jedes zweite Kind wird abgeklärt, der administrative Aufwand nimmt zu. Die Kosten für die Lektionen, die über den vom Kanton zugesprochenen Lektionen-Pool hinausgehen, müssen von den Gemeinden getragen werden. In einigen Kantonen krebste man bereits einen Schritt zurück und führte wieder Kleinklassen ein. Ein Modell, das während Jahrzehnten von Erfolg gekrönt war. Eine nicht unbedeutende weitere Tatsache ist, dass mit der Integration alle Schülerinnen und Schüler, die Förderlektionen erhalten, quantitativ weniger Lektionen erhalten als vorher in der Kleinklasse, wo sie ganzheitlich von einer Heilpädagogin oder einem Heilpädagogen betreut und individuell gefördert wurden.

Vor Ort sollen deshalb die Vor- und Nachteile der beiden Modelle in die Waagschale geworfen werden. Mit der Wahlmöglichkeit kann das jeweils Richtige zum Wohle aller bestimmt werden.

3. Dringlichkeit

Der Kantonsrat hat am 13. November 2013 die Dringlichkeit beschlossen.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

4.1 Wahlmöglichkeit

Mangels Beleg im Auftrag ist nicht klar, worauf die Behauptung gestützt wird, dass das System Kleinklassen ein Modell sei, „das während Jahrzehnten von Erfolg gekrönt war“. Wir wissen nur, dass dieses System der Separierung von Behinderten und Leistungsschwächeren während Jahrzehnten das einzige System war, bevor es der jahrelangen Kritik nicht mehr standhielt und durch integrativere Modelle abgelöst wurde. Diese Behauptung im Auftrag veranlasst uns zu einem kurzen Rückblick, wobei wir zeigen werden, dass die Forderung nach „Wahlmöglichkeit“ zwischen verschiedenen Systemen nicht immer die bessere Alternative ist. Diese politische For-

derung nach Wahlfreiheit ist aber insofern wichtig und sehr ernst zu nehmen, als sie Unsicherheit bzw. unvollständige Kenntnisse der Ausgangslage anzeigt.

4.2 Chronologie: Die Schulen im Kanton Solothurn hatten die Wahl und haben gewählt

Wir haben den Schulen bereits vor 10 Jahren die – heute im Auftrag mit umgekehrter Absicht wieder eingeforderte – Wahlfreiheit ermöglicht, nämlich ihre Kleinklassen beizubehalten oder aufzuheben und leistungsschwächere Schüler und Schülerinnen – unterstützt durch Heilpädagogen und Heilpädagoginnen – in der Regelklasse zu schulen (vgl. Schulversuch „Integration“, RRB Nr. 2003/2214 vom 2.12.2003).

Wir erlauben uns, aus diesem vor 10 Jahren gefassten Regierungsratsbeschluss zu zitieren, weil er in seinem damals noch mutigen Ansatz von sämtlichen nachfolgenden Evaluationen und weiteren Schulversuchen bestätigt wurde und so bis heute gültig aufzeigt, wo die Herausforderungen und Risiken einer solchen Anpassungsleistung für die Schulen liegen: Das alte System, welches während rund 20 Jahren Kinder mit speziellem Förderbedarf fast ausnahmslos in Kleinklassen, Sonderschulen und Sonderschulheimen schulte, *„erlaubte, gestützt auf die Vorgabe von § 2 des Volksschulgesetzes, wonach jedes Kind die ihm passende Schulung erhalten soll, eine sehr individuelle, sonderpädagogisch ausgerichtete Förderung in Klein- und Kleinstgruppen. Diesen positiven Aspekten standen aber oftmals lange Wege zwischen Heim und Wohnort des Kindes, eine Isolierung aus dem sozialen Umfeld und hohe Kosten für die Spezialförderung entgegen.“*

Verschiedene pädagogische, gesellschaftliche, organisatorische und finanzielle Veränderungen verlangen nun Differenzierungsmöglichkeiten zur bisher konsequent angewandten Ausgliederung von Kindern mit speziellem Förderbedarf in Kleinklassen, heilpädagogischen Sonderschulen und Heimen.

Neuere Studien zeigen, dass die erhofften pädagogischen Vorteile der spezialisierten Förderung in Sonderinstitutionen durch deren systembedingte Nachteile (eingeschränkter Austausch mit nichtbehinderten Kindern, Isolation, Zusatzbelastung durch lange Wege, wenig Anreize durch gleichaltrige Kinder) vermindert oder sogar aufgehoben werden. Die Invalidenversicherung unterstützt deshalb seit einigen Jahren auch integrierte Schulungen von Kindern, sofern diese in ein fachlich nachvollziehbares Konzept mit individuell gesicherter Förderplanung eingebunden sind.“ (RRB Nr. 2003/2214).

Die Erfahrungen der Schulen, auch im Laufe des Schulversuchs „Integration“, haben die Differenzierungsmöglichkeiten für die Kinder mit Lernbeeinträchtigungen und Lernrückständen und Kinder mit Lernbehinderungen geprägt. Für die Ersteren wurde in der Folge die Spezielle Förderung in den §§ 36 ff. des Volksschulgesetzes (VSG) vom 14. September 1969 (BGS 413.111), für die Letzteren die Sonderpädagogik in den §§ 37 ff. VSG geregelt.

Kantonsrat und Volk (Volksabstimmung vom 26.11.2006) haben die Kleinklassen als damals noch eigenständige Schulart aufgehoben und nur noch als eine der ab jetzt „Spezielle Förderung“ genannten Unterstützungsmöglichkeiten im Rahmen der Regelklassen im VSG belassen.

Am 16. Mai 2007 hat der Kantonsrat die Kleinklassen formell ganz und ersatzlos aus dem VSG gestrichen und sie damit auch als Massnahmemöglichkeit der Speziellen Förderung aufgehoben (KRB Nr. RG 051/2007). Der Kantonsrat ging dabei davon aus, dass die Kleinklassen stufenweise ab 2010, beginnend mit der 1. Klasse, aufgehoben werden sollten, damit den Schulen für diese Anpassungen genügend Zeit zur Verfügung stand. Als verbindliche Eckwerte für die Vorbereitung des Inkrafttretens galten die in der Botschaft an den Kantonsrat (RRB Nr. 2007/459 vom 20.3.2007) festgelegten Rahmenbedingungen (kollektive Ressourcenzuteilung/Lektionenpool pro 100 Schüler und Schülerinnen als Pensenpool, Pensenzuteilung im Rahmen des Pensenbewilligungsprozesses, finanzielle Auswirkungen). Der Kantonsrat wollte neu nur noch die Führung von regionalen Kleinklassen ermöglichen, um damit solche Ausnahmefälle auffangen zu kön-

nen, die für die normale Schule nicht mehr tragbar sind, aber nicht (oder noch nicht) einer Sonderschule zugewiesen werden können.

Mit RRB Nr. 2010/1639 vom 14. September 2010 wurden die ergänzenden Umsetzungsgrundlagen der Speziellen Förderung in der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz (VV VSG) vom 5. Mai 1970 (BGS 413.121.1) festgelegt. Der Kantonsrat belegte diese Änderungen der VV VSG am 15. Dezember 2010 mit dem Veto und unterbrach dadurch den ordentlichen Gesetzesvollzug. Die Argumente für das damalige Veto waren vielfältig, zielten aber weitgehend auf Umsetzungs- und nicht auf Grundsatzfragen sowie auf die Vermutung, dass nicht alle Rahmenbedingungen geklärt seien. An seiner 2007 beschlossenen Einführung der Speziellen Förderung (§§ 36 ff. VSG) hielt der Kantonsrat 2010 klar fest. Verschiedene Eckwerte der Einführung sollten aber weiter präzisiert und praxiserprobt werden. Dies galt besonders für Fragen der zur Verfügung zu stellenden Ressourcen sowie der Finanzierung der Logopädie und dem Konzept der regionalen Kleinklassen. Zu den einzelnen geplanten Ausführungsbestimmungen waren die Argumente allerdings wiederum unterschiedlich. Die Wahlmöglichkeit der Gemeinden für oder gegen die Fortführung ihrer Kleinklassen blieb mit dieser Blockade weiterhin möglich.

Deshalb haben wir mit dem Schulversuch Spezielle Förderung 2011–2014 (RRB Nr. 2011/227 vom 1.2.2011) die rechtliche Voraussetzung für die Schulträger geschaffen, die Spezielle Förderung nach geltendem Recht (integrativ) bzw. nach altem Recht (separativ) zu organisieren und gleichzeitig die noch offenen Fragen zu klären. Heute, im Schuljahr 2013/2014, arbeiten mehr als 90 % aller Schulen integrativ, weniger als 10 % aller Schulen führen Kleinklassen.

Die Projektorganisation zur Begleitung dieses Schulversuchs mit externer Projektleitung besteht aus den Partnerinnen und Partnern: Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Verband Schulleiterinnen und Schulleiter des Kantons Solothurn (VSL-SO), Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO) sowie der kantonalen Verwaltung. Die Ergebnisse aus der Projektorganisation inklusive der externen wissenschaftlichen Evaluation wurden an einer konferenziellen Vernehmlassung¹ am 27. März 2013 beraten. Fazit war: *„Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen, Parteien und Fachorganisationen den Ergebnissen des Schulversuchs Spezielle Förderung grundsätzlich zustimmen. Aus den Rückmeldungen im Rahmen der Schlussrunde geht hervor, dass die neuen Konzepte und Modelle sich erst in der Praxis bewähren müssen. Insbesondere die Vereinfachung der Förderstufen und der Spielraum der Schulen vor Ort werden positiv eingeschätzt. Ebenso bestätigt sich die Konzeption des Ressourcierungsmodells. Bei der Umsetzung gilt es, besonders regionale Unterschiede und die Situation der Gemeinden zu bedenken.“*

Der Schlussbericht, die Ergebnisse der konferenziellen Vernehmlassung sowie das weitere Vorgehen sind öffentlich und wurden von uns mit RRB Nr. 2013/871 am 21. Mai 2013 mit folgenden wichtigen Beschlüssen zur weiteren Bearbeitung der Umsetzungsregeln freigegeben:

- Den Gemeinden mit altrechtlichen Klassen sei ein sanfter Übergang durch eine Übergangsfrist bis 2017 zu ermöglichen; und
- auf die Angebotsausweitung im Rahmen des Pensenpools für die Bereiche Begabungsförderung und Psychomotorik sei im Rahmen des Massnahmenpakets 2014 zu verzichten.

Fazit: Volk, Kantonsrat und Regierung haben in den letzten 10 Jahren diese anspruchsvolle Anpassung und Neuausrichtung der Schule sorgfältig eingeführt und mit einem guten Gefühl für das Machbare weiterentwickelt, in Teilen angepasst und beschlossen.

¹⁾ Teilnehmende: CVP, FDP, Grünliberale, SP, SVP, Fachkommission für Menschen mit Behinderung, KESB.

Es gibt aus dem Ablauf der bisherigen Prozesse deshalb keinen Grund, diese Resultate durch eine Wahlmöglichkeit zwischen altrechtlichem und neurechtlichem System erneut in Frage zu stellen. Auch die mit dem Auftrag ebenfalls mögliche Mischung von altem und neuem System in derselben Gemeinde sehen wir gestützt auf die bisherigen Erfahrungen nicht.

4.3 Stand heute

Mit dem Schulversuch konnte jeder Schulträger entscheiden, ob er das altrechtliche Modell der Kleinklassen – bis zum Zeitpunkt der definitiven Umsetzung – beibehalten will. 10 Jahre nach der 2003 erstmals zugelassenen Speziellen Förderung kommen mehr als 90 % der Schulen im Kanton Solothurn ohne Kleinklassen aus. Noch 1 % aller Volksschüler und Volksschülerinnen müssen eine Kleinklasse besuchen, weil ihre Gemeinde bisher am alten System festhielt. Es sind dies die Schulen von Grenchen, Hägendorf und Wangen bei Olten sowie – nur für die Sekundarschule K – Dulliken, die Kreisschulen Mittlegösgen, unteres Niederamt, Thal und Untergäu (vgl. Tabelle unten).

Alle anderen Gemeinden haben die Spezielle Förderung nach den Vorgaben des VSG eingeführt. Das heisst nicht, dass dies ohne Schwierigkeiten erfolgt ist. Die Evaluationen zeigen, dass anspruchsvolle Entwicklungsarbeit zu leisten war. Die Anpassungsleistung der Schulen war je nach Stand der Schule erheblich und wird erst mit den nächsten Jahren zur Selbstverständlichkeit – zur Schule für alle.

Kleinklassen im Schuljahr 2013/2014 (Angaben gemäss Pensenmeldung der Schulträger)

Schulträger	Einführungsklasse	Kleinklasse	Kleinklasse auslaufend	Sekundarschule K	Sekundarschule K auslaufend
altrechtliches Modell					
Grenchen*	43	30		26	
Hägendorf*	18	10			
Wangen b Olten*	10	12		11	
Dulliken				11	
KS Mittlegösgen				8	
KS unteres Niederamt				14	
KS Thal				22	
KS Untergäu				23	
KK/Sek K auslaufend					
Bettlach			6		
Olten					9
Trimbach					10
KS Biberist/Lohn-Ammannsegg					12
KS Gerlafingen /Obergerlafingen/Rechterswil					6
KS Thierstein West					11

* Gemeinden mit Spezieller Förderung im Kindergarten gemäss neuem Modell

4.4 Wahlmöglichkeiten in anderen Kantonen

Wenn andere Kantone – der Auftrag verlangt ein analoges Vorgehen wie im Kanton Bern – zusätzliche Modelle mit Kleinklassen in den Gemeinden anwenden, ist das ein Abbild der Volksschulhoheit der Kantone, also historisch gewachsen und erklärbar oder einfach dem dort politisch Möglichen und Angemessenen entsprechend. Für den Kanton Solothurn nun zu verlangen, das Berner Modell analog in das Volksschulgesetz des Kantons Solothurn einzuschreiben, erscheint, im Vergleich zum 10-jährigen Aufwand, den Lehrpersonen, Schulleitungen, kommunale Aufsichtsbehörden und kantonale Verwaltung zur Entwicklung der Speziellen Förderung betrieben haben, nicht sinnvoll. Es wäre machbar, aber eine zu komplizierte und zu teure Lösung. Die Wahlfreiheit als solche ist zudem faktisch für viele Gemeinden aufgrund ihrer Schülerinnen- und Schülerzahl nicht gegeben, da Kleinklassen – wie früher auch – nur in gemeindeübergrei-

fenden und erfahrungsgemäss komplexen Organisationsformen (wie Zweckverband oder Leitgemeinde) umgesetzt werden können.

In Kantonen, die strukturell oder als Übergangslösung das alte Kleinklassenwesen parallel zur Speziellen Förderung zulassen, haben – analog zum Kanton Solothurn – rund 90 % der Schulen auf das neue System umgestellt. Nach der Einführung der Wahlmöglichkeit im Kanton Aargau hat bloss ein Schulträger zum alten System zurückgewechselt. Wir zweifeln auch, ob die Wahlsysteme einiger Kantone mittelfristig nicht doch angepasst werden müssen, sei es gestützt auf fachliche Erkenntnisse oder aufgrund der Rechtsentwicklung. Seit 2004 ist auf Bundesebene das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG; SR 151.3) in Kraft. Es soll Benachteiligungen verhindern, verringern oder beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind. Für den Schulbereich schreibt § 20 Absatz 2 BehiG vor, dass „die Kantone, soweit dies möglich ist und dem Wohl des behinderten Kindes oder Jugendlichen dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule“ fördern müssen. Zurzeit ist dazu die UNO-Behindertenrechtskonvention mit genau gleicher Intention im Ratifizierungsprozess auf Bundesebene (Zustimmung Nationalrat ist erfolgt). Auch wenn diese beiden Regelwerke insbesondere die Rechtsstellung von Sonderschülerinnen und Sonderschülern betreffen, gehen wir davon aus, dass sie indirekt auch für die Kleinklassen der Regelschule Wirkung erzielen und zukünftig eine ständige Separierung ausschliessen werden.

4.5 Berichtigungen

Die folgenden Behauptungen werden zur Begründung des Auftrags eingebracht. Sie sind, zumindest wenn sie isoliert und ohne Zusammenhang genannt werden, falsch.

Der Bedarf an Förderlektionen steige stetig. – Richtig ist, dass die Anzahl eingesetzter Lektionen unter Berücksichtigung der Angebotserweiterung auf den Kindergarten konstant blieb. Die Angebote werden angemessen genutzt.

Fast jedes zweite Kind werde abgeklärt. – Richtig ist, dass die Anzahl der Einzelfälle beim Schulpsychologischen Dienst seit einigen Jahren konstant bei rund 1900 Fällen liegt und die Anzahl der Untersuchungen und testpsychologischen Abklärungen tendenziell rückläufig ist (von 600 auf aktuell 485 Fälle). Festzuhalten ist hier zudem, dass anders als in anderen Kantonen die an solothurnischen Schulen durchgeführten Therapien in den letzten fünf Jahren nicht mehr zugenommen haben. Überdies ist in unserem Kanton die Art der Therapien klar auf Logopädie und Psychomotorik eingegrenzt. Auch die für den Bereich Sonderpädagogik benötigten Mittel sind seit mehreren Jahren konstant.

Lektionen, die über die bewilligten Poollektionen hinausgingen, seien durch die Gemeinden zu tragen. – Richtig ist, dass Gemeinden bei Bedarf zusätzliche Poollektionen beantragen können und diese gemäss der Klassifikation subventioniert werden. Im laufenden Schuljahr sind dies die Gemeinden Derendingen, Dulliken und Trimbach.

Als Ausfluss des Diskriminierungsverbots in der Bundesverfassung (Art. 8 Abs. 2 BV; SR 101) müssen alle Schüler und Schülerinnen dieselben Chancen haben, sich auszubilden. Der Grundsatz der Chancengleichheit verbietet dem Gemeinwesen, einzelne Schularten bevorzugt zu behandeln oder auf gewisse Angebote zu verzichten. Das heisst, die Schulung darf nicht vom Willen der Wohngemeinde abhängig sein. Der Kanton hat auf Dauer alle Regionen gleich zu behandeln und für die entsprechenden Rahmenbedingungen zu sorgen. Die mit dem Auftrag vorgeschlagene Wahlfreiheit der Gemeinden tangiert das Prinzip der Rechtsgleichheit und damit auch der Chancengleichheit. Egal, ob sich eine Gemeinde für reine Kleinklassensysteme oder gar für ein Mischsystem entscheidet, der sich damit ergebende Flickenteppich im Kanton führt mindestens latent zu Problemen mit beiden Verfassungsprinzipien. Abgesehen davon, würde es zu rechtlichen und organisatorischen Problemen führen, wenn sich die Gemeinde periodisch entschliessen würde, ihr System wieder umzubauen, was die Wahlfreiheit ermöglichen würde. Da

bevorzugen wir die Umsetzung des heutigen Mehrheitssystems und dessen zukünftig kontinuierliche Verbesserung mit den und durch die Schulen.

Das Kleinklassensystem unterscheidet sich wesentlich von der Speziellen Förderung. Es handelt sich um unterschiedliche Bildungsangebote mit einem unterschiedlichen Fokus. Deshalb handelt es sich bei der Modellwahlfreiheit nicht bloss um einen organisatorischen Akt (gleichwertiges, andersartiges Angebot), sondern um die Festsetzung einer kommunal unterschiedlichen Ausgestaltung des Bildungswesens. Je nachdem entstehen so innerkantonale Mobilitätshürden, und die – ebenfalls durch verschiedene Volksbeschlüsse klar anzustrebende – Harmonisierung der Bildungslandschaft wird unterlaufen.

Die erarbeiteten Lösungen zu den – mit dem Veto gestellten – Kernfragen des Parlaments würden grösstenteils obsolet. Bei Umsetzung des Berner Modells hätten die Schulen eigene Konzeptionen aufzusetzen. Die Auswirkungen auf die Ressourcierung und die Handhabung der Staatsbeiträge müsste grundsätzlich neu geregelt werden. Insgesamt werden mit dem Vorstoss neue, lokale Schulprojekte lanciert, was im Widerspruch mit dem vom Kantonsrat beschlossenen Reformstopp steht.

5. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Bildungs- und Kulturkommission

Verteiler

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

Volksschulamt (9) Wa, YK, Eg, eac, RUF, RF, uvb, cb (2)

Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen

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

Aktuarin BIKUKO

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat