

Regierungsratsbeschluss

vom 13. Januar 2015

Nr. 2015/23

KR.Nr. I 170/2014 (DBK)

Interpellation Beat Künzli (SVP, Laupersdorf): Wie soll unsere Bildung noch finanziert werden? (12.11.2014)

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Nachdem der Kantonsrat am 18. Dezember 2013 per dringlichem Auftrag entschieden hat, den Gemeinden im Bezug auf die spezielle Förderung eine Wahlmöglichkeit zur organisatorischen Ausgestaltung zu gewähren, wurde vom VSA bald einmal klar gemacht, dass faktisch eine Rückkehr zum alten, separativen Modell trotzdem gar nicht mehr möglich sei. Aufgrund der Situation, dass die Integration offenbar doch nicht wirklich funktioniert, schafft der Kanton Solothurn parallel wieder ein separatives Modell, die Regionalen Kleinklassen, welche ihn 5,4 Mio. Franken jährlich kosten werden. Demzufolge haben die Gemeinden nun die Logopädie selber zu bezahlen.

Nun aber melden sich in der Budget-Phase die Gemeinden zu Wort. Denn die Budgetzahlen im Bildungsbereich (mittlerweile über 40% des Gesamtbudgets), und insbesondere in der speziellen Förderung, explodieren förmlich. Aufgrund dieser angespannten und unerträglichen Situation der unaufhörlichen Kostensteigerungen in der Bildung, bitten wir die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie wird die kommende Situation beurteilt, dass einige Gemeinden die Lektionen für SF und Logopädie aus finanziellen Gründen auf das Minimum setzen müssen und der effektive Bedarf nicht mehr gedeckt werden kann?
2. Wie wird gegen Gemeinden vorgegangen, welche diese Kostensteigerungen nicht mehr mittragen, die entsprechenden Budgets ablehnen, aus Spargründen die Förderlektionen unter dem vorgeschriebenen Minimum ansetzen und damit den gesetzlichen Verpflichtungen aus finanziellen Gründen nicht mehr nachkommen können?
3. Weshalb wurde die Minimallektionenzahl SF von 15 auf 20 Lektionen pro 100 Schüler angehoben?
4. Wie kann das System dahingehend geändert werden, dass nicht mehr zuerst die Lektionen verteilt werden und danach die zu fördernden Kinder dazu gesucht werden, sondern dass effektiv nur diejenigen Kinder spezielle Förderung erhalten, welche es auch wirklich benötigen?
5. Was unternimmt der Regierungsrat, um die Explosion der Sozial- und Heilpädagogik-Industrie in den Schulen einzudämmen?
6. Wie wird die längerfristige Finanzierung der Regionalen Kleinklassen geplant?
7. Was gedenkt der Regierungsrat ganz allgemein zu tun, damit die Gemeinden nicht immer stärker belastet werden durch die Kosten im Bildungsbereich?
8. Wie muss ein Schulträger vorgehen, damit er während der Verlängerung des Schulversuchs vom integrierten doch wieder zurück in das separierte Modell wechseln kann?
9. Stimmt es, dass im VSA nun eine neue Abteilung „Sonderpädagogik“ ins Leben gerufen wurde? Wenn ja, wieviele Stellenprozente beinhaltet diese und wie hoch sind die dadurch neu entstandenen Kosten?

2. Begründung (Interpellationstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zur Ausgangslage

Die rechtlichen Grundlagen für die Spezielle Förderung wurden vom Kantonsrat am 16. Mai 2007 mit den §§ 36 ff. des Volksschulgesetzes (VSG) vom 14. September 1969¹⁾ geschaffen. Damit können Schüler und Schülerinnen mittels Massnahmen der Speziellen Förderung unterstützt werden, wenn für sie der Unterricht in der Regelklasse nicht ausreichend ist.

Im „Schulversuch Spezielle Förderung – Angebotsplanung 2011–2014“ wurden gesicherte Informationen zur Speziellen Förderung im Regelbetrieb der Schulen vor Ort erarbeitet. Die Ergebnisse und Erkenntnisse sind im Schlussbericht Gesamtprojekt vom 7. Mai 2013 beschrieben. Sie sind im Konsens der in der Projektorganisation beteiligten Partner und Partnerinnen (Verband Solothurner Einwohnergemeinden, Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Solothurn, Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn sowie Departement des Innern und Departement für Bildung und Kultur) verabschiedet worden. Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 2013/871 vom 21. Mai 2013 davon Kenntnis genommen und das weitere Vorgehen bestimmt. Für die Spezielle Förderung 2014–2018 gelten die in diesen Dokumenten festgelegten Rahmenbedingungen. Der dringliche überparteiliche Auftrag „Wahlmöglichkeiten für die Gemeinden bei der Speziellen Förderung“ wurde vom Kantonsrat am 18. Dezember 2013 mit abgeändertem Wortlaut erheblich erklärt (KRB Nr. AD 195/2013). Im Regierungsratsbeschluss Nr. 2014/836 vom 5. Mai 2014 „Spezielle Förderung 2014–2018; Umsetzung gemäss Schlussbericht Gesamtprojekt 2011–2014“ sind die Eckwerte und die Organisation für die Zeit 2014–2018 beschrieben. Die Schulträger haben demnach Gestaltungsfreiraum in der organisatorischen Ausgestaltung (mit kollektiver Mittelzuteilung), nicht aber in Bezug auf die gesetzlich vorgeschriebene Systemwahl. Möglich sind temporäre Massnahmen der Anbindung an die Regelklasse, mit einer regelmässigen Standortbestimmung und Überprüfung der Massnahme. Beispiele sind Schulinseln, Klassen für besondere Förderung und die Sek. K. Schulträgern, die im Schuljahr 2013/2014 an der Primarschule eine Kleinklasse führten, wird für das Führen einer altrechtlichen Kleinklasse eine Übergangsfrist von vier Jahren gewährt. Bis am 31. Juli 2018 darf die Kleinklasse also geführt werden.

Ein Angebot der Speziellen Förderung gemäss § 36 VSG sind die regionalen Kleinklassen. Sie nehmen verhaltensauffällige Schüler und Schülerinnen auf, deren Förderung die Möglichkeiten des Regelklassenunterrichts übersteigen. Die regionalen Kleinklassen sind regional organisiert und werden vom Kanton geführt. Das Ziel der Förderung in der regionalen Kleinklasse ist die Reintegration in eine Regelschulklasse. Damit unterscheidet sie sich trotz ähnlicher Bezeichnung wesentlich von der altrechtlichen Kleinklasse, in der Kinder mit Lernbeeinträchtigungen oder einem Lernrückstand unterrichtet wurden.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie wird die kommende Situation beurteilt, dass einige Gemeinden die Lektionen für SF und Logopädie aus finanziellen Gründen auf das Minimum setzen müssen und der effektive Bedarf nicht mehr gedeckt werden kann?

Es bestehen folgende Bemessungsgrössen für den Lektionenpool der Speziellen Förderung:

¹⁾ BGS 413.111.

- 20 bis 27 Lektionen für die schulische Heilpädagogik pro hundert Schüler und Schülerinnen im Kindergarten und in der Primarschule,
- 15 bis 25 Lektionen für die schulische Heilpädagogik pro hundert Schüler und Schülerinnen in den Anforderungsniveaus B und E der Sekundarstufe I,
- maximal 6 Lektionen für die Logopädie pro hundert Schüler und Schülerinnen im Kindergarten und in der Primarschule.

Die Zahlen für das Schuljahr 2014/2015 zeigen, dass der Lektionenpool von den Schulträgern in hohem Mass genutzt wird und dass Abweichungen auf Gesuch der kommunalen Aufsichtsbehörde möglich sind. Im laufenden Schuljahr haben sich die Schulträger gemäss den eingereichten Pensenmeldungen wie folgt entschieden:

- für die schulische Heilpädagogik im Kindergarten und in der Primarschule besteht eine kantonal durchschnittliche Beanspruchung von 88 %, was 23.8 Lektionen pro hundert Schüler und Schülerinnen entspricht und sich damit ungefähr in der Mitte der Bandbreite bewegt,
- für die schulische Heilpädagogik in den Anforderungsniveaus B und E der Sekundarstufe I besteht eine kantonal durchschnittliche Beanspruchung von 82 %, was 20.5 Lektionen pro hundert Schüler und Schülerinnen entspricht und sich damit ungefähr in der Mitte der Bandbreite bewegt,
- für die Logopädie im Kindergarten und in der Primarschule besteht eine kantonal durchschnittliche Beanspruchung von 84 %, was 5 Lektionen pro hundert Schüler und Schülerinnen entspricht.
- Auf Gesuch der kommunalen Aufsichtsbehörde unterschreiten zwei Schulträger den Lektionenpool, und vier Schulträger benötigen mehr als die maximale Zahl des Lektionspools.

Die Aufstellung zeigt, dass nur sehr wenige Schulen von den Bemessungsgrössen abweichen und damit der Bedarf gedeckt wird.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wie wird gegen Gemeinden vorgegangen, welche diese Kostensteigerungen nicht mehr mittragen, die entsprechenden Budgets ablehnen, aus Spargründen die Förderlektionen unter dem vorgeschriebenen Minimum ansetzen und damit den gesetzlichen Verpflichtungen aus finanziellen Gründen nicht mehr nachkommen können?

Die Zuständigkeiten sind klar geregelt. Die Einwohnergemeinden sind die Schulträger der öffentlichen Volksschule, der Kanton legt den Rahmen für die Volksschule fest und subventioniert den Unterricht. Die strategische Führung der Schule vor Ort liegt bei der kommunalen Aufsichtsbehörde, die operative Führung bei der Schulleitung. Für die Schulträger besteht im Kanton Solothurn ein erheblicher Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum. Wenn Schulträger den kantonalen Rahmen in begründeten Situationen nicht einhalten können, hat die kantonale Aufsichtsbehörde die Kompetenz, auf Antrag der kommunalen Aufsichtsbehörde ein Über- oder Unterschreiten der Bandbreiten zu bewilligen. In schwierigen Situationen werden Lösungen in Zusammenarbeit mit den Schulträgern erarbeitet.

3.2.3 Zu Frage 3:

Weshalb wurde die Minimallektionenzahl SF von 15 auf 20 Lektionen pro 100 Schüler angehoben?

Die Erfahrungen und Ergebnisse aus der externen Evaluation im Schulversuch Spezielle Förderung 2011–2014 zeigten, dass für die schulische Heilpädagogik im Kindergarten und in der Primarschule die Bandbreite von 15 bis 25 Lektionen zu tief angesetzt war. Deshalb wurde die untere Bandbreite um 5 Lektionen auf 20 und die obere Bandbreite um 2 Lektionen auf 27 Lektionen erhöht. Darin enthalten ist neu auch ein Teil der früheren FLK-Lektionen (Unterricht der Fachlehrkräfte für den sprachlichen und mathematischen Bereich), die in dieser Form aufgehoben wurden. Für die Sekundarstufe I wurde die Bandbreite von 15 bis 25 Lektionen für die Anforderungsniveaus Sek B und Sek E belassen. Zu den Bandbreiten des Lektionenpools bestand Konsens der in der Projektorganisation beteiligten Partner und Partnerinnen.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wie kann das System dahingehend geändert werden, dass nicht mehr zuerst die Lektionen verteilt werden und danach die zu fördernden Kinder dazu gesucht werden, sondern dass effektiv nur diejenigen Kinder spezielle Förderung erhalten, welche es auch wirklich benötigen?

Die Schulträger führen die Schule, für die operative Führung ist die Schulleitung vor Ort zuständig. Die kommunale Aufsichtsbehörde hat die fachliche Aufsicht. Es obliegt dem jeweiligen Schulträger, die ordnungsgemässe Zuteilung vorzunehmen.

3.2.5 Zu Frage 5:

Was unternimmt der Regierungsrat, um die Explosion der Sozial- und Heilpädagogen-Industrie in den Schulen einzudämmen?

Von einer Explosion im Schulbereich kann nicht gesprochen werden. In den Schuljahren 2011/2012 und 2012/2013 wurde von allen Schulträgern des Kindergartens und der Primarschule die schulische Heilpädagogik im Kindergarten aufgebaut. Die Anzahl Lehrpersonen ist seither in etwa konstant, die Anzahl Lektionen hat sich eingependelt.

3.2.6 Zu Frage 6:

Wie wird die längerfristige Finanzierung der Regionalen Kleinklassen geplant?

Die regionale Kleinklasse ist ein Angebot der Speziellen Förderung gemäss § 36 VSG. Der Kantonsrat hat mit KRB Nr. RG 043/2014 vom 25. Juni 2014 die rechtliche Grundlage mit dem neuen § 36^{quater} VSG für die Führung und Finanzierung durch den Kanton geschaffen. Die Mittel sind im Globalbudget VSA eingestellt.

3.2.7 Zu Frage 7:

Was gedenkt der Regierungsrat ganz allgemein zu tun, damit die Gemeinden nicht immer stärker belastet werden durch die Kosten im Bildungsbereich?

Der Lektionenaufbau für die Schüler und Schülerinnen ab der 3. Klasse der Primarschule und im Rahmen der Sekundarstufe I ist mit 12 % gezielt und geplant erfolgt. Damit wurde die Gesamtlektionenzahl für die Solothurner Schüler und Schülerinnen angehoben und dem schweizerischen Mittel angenähert. Die Mehrkosten wurden jeweils ausgewiesen. Der Lektionenaufbau ist abgeschlossen beziehungsweise wird mit dem Massnahmenplan 2014 bereits wieder gekürzt, und zwar um eine Lektion an der 3. Klasse der Primarschule und um zwei Lektionen auf der Sekundarstufe I.

3.2.8 Zu Frage 8:

Wie muss ein Schulträger vorgehen, damit er während der Verlängerung des Schulversuchs vom integrierten doch wieder zurück in das separierte Modell wechseln kann?

Für Schulträger der Sekundarstufe I ist das Anforderungsniveau Sek K im erwähnten Regierungsratsbeschluss zur Speziellen Förderung 2014–2018 explizit genannt. Die Sek K kann mit Entscheid der kommunalen Aufsichtsbehörde beziehungsweise des Zweckverbandes geführt werden. Die Möglichkeit der Führung von altrechtlichen Kleinklassen in der Primarschule besteht für diejenigen Schulträger, die im Schuljahr 2013/2014 eine solche geführt haben, mit einer Übergangsfrist von vier Jahren, also bis am 31. Juli 2018. Schulträger, die im Schuljahr 2013/2014 keine altrechtliche Kleinklasse geführt haben, können solche nicht wieder einführen, wie es im RRB zur Speziellen Förderung 2014–2018 steht.

3.2.9 Zu Frage 9:

Stimmt es, dass im VSA nun eine neue Abteilung „Sonderpädagogik“ ins Leben gerufen wurde? Wenn ja, wieviele Stellenprozente beinhaltet diese und wie hoch sind die dadurch neu entstandenen Kosten?

Die Stimmberechtigten des Kantons Solothurn stimmten am 14. April 2013 einer Änderung der Kantonsverfassung mit einem überaus deutlichen Ja-Stimmen-Anteil in der Höhe von 85.8 % zu und sagten damit Ja zur Kantonalisierung der heilpädagogischen Sonderschulen per 1. Januar 2014.

Bislang waren die fünf im Kanton Solothurn bestehenden öffentlich-rechtlichen Sonderschulen von den fünf Standortgemeinden (Balsthal, Breitenbach, Grenchen, Olten und Solothurn) geführt worden. Die Kosten dieser Schulen wurden jedoch schon seit 2008 vollumfänglich vom Kanton getragen. Im Sinne einer Aufgabenentflechtung konzentriert sich der Kanton nicht mehr nur auf die Finanzierung, sondern kann diese Schulen auch steuern und damit fokussierter führen, als dies bis anhin möglich war. Insofern änderte die Kantonalisierung an der finanziellen Belastung des Kantons de facto nichts.

Richtig ist, dass der Kantonsrat mit KRB Nr. SGB 123a/2013 vom 28. August 2013 für die Führung und Steuerung dieser fünf Schulen innerhalb des Volksschulamtes die Abteilung Heilpädagogisches Schulzentrum mit 500 Stellenprozenten ausgestattet hatte. Davon wurden jedoch lediglich deren 390 besetzt. Es ist das erklärte Ziel der neu geschaffenen Abteilung, die finanziellen Aufwendungen gegenüber 2010 bis 2013 – ältere verlässliche Werte liegen leider nicht vor – mindestens zu halten. Damit wird es möglich sein, die durch die oben genannte neu geschaffene Abteilung entstandenen Kosten aufzufangen.

Die kantonsrätliche Bildungs- und Kulturkommission wurde an ihrer Sitzung vom 5. November 2014 vom Leiter der Abteilung Heilpädagogisches Schulzentrum über den Stand der Kantonalisierung und die Kostenentwicklung im Vergleich zu den Zeiten vor der Kantonalisierung ins Bild gesetzt.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (6) AN, VEL, DK, FI, MK, em
Volksschulamt (11) Wa, YK, eac, Eg, RF, RUF, wic, ESP, uvb, cb (2)
Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen (3)
Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO), Geschäftsstelle, Hauptbahnhofstrasse 5,
4500 Solothurn
Verband Schulleiterinnen und Schulleiter (VSL-SO), Adrian van der Floe, Präsident,
Schöllerstrasse 1, 4552 Derendingen
Aktuarin BIKUKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat