

# Regierungsratsbeschluss

vom 17. November 2009

Nr. 2009/2092

KR.Nr. A 135/2009 (DBK)

## **Auftrag Franziska Roth (SP, Solothurn): Einführung eines Sozialindex zur Unterstützung der integrativen Schulung im Kanton Solothurn (24.06.2009) Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Vorstosstext**

Der Regierungsrat wird beauftragt, bei der Pensenberechnung der Integrativen Schulung in der Volksschule ein Sozialindexmodell anzuwenden.

### **2. Begründung**

Mit einem Sozialindexmodell wird der unterschiedlichen sozialen Belastung der Schulgemeinden Rechnung getragen. Die finanziellen Ressourcen werden dabei den Gemeinden je nach Belastungsfaktor zugeteilt. Der Finanzkraftindex misst (quantifiziert) den finanziellen Wohlstand der Schulgemeinden, der Sozialindex deren soziale Belastung. In verschiedenen Kantonen kommen bereits heute Sozialindexmodelle zur Anwendung. Der Kanton Zürich beispielsweise hat zu diesem Zwecke 24 unterschiedliche Merkmale erhoben und statistisch analysiert. Ohne wesentlichen Informationsverlust liessen sich die untersuchten Kriterien auf vier verdichten, die die sozialen Aspekte einer Gemeinde abbilden: Arbeitslosen-, Ausländer-, Wohnform- und Sesshaftenquote. Der Sozialindex wurde gezielt so konstruiert, dass er etwas anderes misst als der Finanzkraftindex. Wenn nur die finanzielle Situation der Gemeinden berücksichtigt werden soll, dann reicht der Finanzkraftindex. Soll auch die soziale Situation Beachtung finden, dann reicht der Finanzkraftindex nicht.

Bei der integrativen Schulung in der Volksschule sollen sozial stärker belastete Schulgemeinden unterstützen werden. Die Anwendung eines Sozialindexes ist nach Erkenntnis der Forschung eine wesentliche Gelingensbedingung für die erfolgreiche Umsetzung der schulischen Integration. Ein mögliches Modell wäre, dass die durchschnittliche Klassengrösse in sozial stärker belasteten Schulgemeinden tiefer liegen kann als in sozial weniger belasteten. Heute ist in den Schulgemeinden ein Klassendurchschnitt von 22 anzustreben.

### 3. Stellungnahme des Regierungsrates

Bereits mit RRB Nr. 2009/1251 vom 30. Juni 2009 haben wir uns (nach Abwägung der Ausgangslage) unter Punkt 3.4 gegen die Einführung eines Sozialindex im Schulbereich ausgesprochen:

Der Kanton Solothurn führt zumindest kurz- bis mittelfristig kein Abrechnungsmodell auf der Basis eines Sozialindexes ein. Ein Sozialindex ist ein zusätzlicher Zuteilungsmechanismus auf Grund von soziodemografischen Merkmalen. Üblicherweise werden beim Sozialindex Merkmale wie Arbeitslosenquote, Ausländerquote, Sesshaftenquote und Quote der Einfamilienhäuser berücksichtigt. Das Resultat ist ein Multiplikator einer fixen Grösse, mit welchem zusätzliche Ressourcen an die Gemeinden zugeteilt werden können. Berechnungen des Finanzdepartements und des DBK (Departements für Bildung und Kultur) haben ergeben, dass bei einem Sozialindex 1.0 bis 1.2 für den Kanton mit Mehrkosten von rund 11.5 % gerechnet werden muss. Dabei entsteht die nicht steuerbare Problematik, dass der Sozialindex nicht vom heute angewandten Finanzindex überlagert wird, weil sich sonst die Systeme gegenseitig stärken oder schwächen. Im Rahmen von Besprechungen der Paritätischen Kommission (Gremium Kanton-Gemeinden) am 20. September 2007 haben sich die Vertreter der Einwohnergemeinden dezidiert gegen ein isoliertes neues Finanzierungssystem gewandt.

An dieser Haltung hat sich in den vergangenen Wochen nichts geändert. Da das „Modell Sozialindex“ aber auf den ersten Blick einleuchtend ist, sollen verschiedene Hintergründe, die zur ablehnenden Haltung führten und führen, noch etwas detaillierter erörtert werden.

#### 3.1 Grundlagen

Der Kanton beteiligt sich heute an den Besoldungskosten der Lehrpersonen. Grundlage dafür ist das Gesetz über die Besoldung der Lehrkräfte an der Volksschule (Lehrerbesoldungsgesetz) vom 8. Dezember 1963<sup>1)</sup> sowie der vom Kantonsrat beschlossene Verteilschlüssel vom 21. September 1988<sup>2)</sup>. Der aus diesen Grundlagen entstehende, jährlich angepasste (letztmals durch RRB Nr. 2009/1425 vom 11. August 2009) Entlastungs- und Umverteilungsmechanismus kann deshalb ohne Gesetzesänderungen nicht angepasst werden.

#### 3.2 Aspekt der politischen Akzeptanz

Die Einführung eines Sozialindexes würde im Kanton Solothurn verschiedene Gesetzesänderungen erfordern. Dazu braucht es politische Mehrheiten. Es muss davon ausgegangen werden, dass diese Mehrheiten nur dann erreicht werden können, wenn überdurchschnittlich viele Gemeinden von der Einführung einer Neuerung profitieren. Das wiederum ist nur dann möglich, wenn für die Finanzierung des Sozialindexes zusätzliche Finanzen bereitgestellt werden.

Zudem muss auf den Umstand hingewiesen werden, dass die Erstellung eines Sozialindexes zwangsläufig zu einem „Rating“ der „sozial belasteten Gemeinden“ führt. Die Gemeinde bekommt plötzlich ein „Image“, und das kann zu unerwünschten Bewegungen in der Bevölkerungsstruktur einer Gemeinde führen.

#### 3.3 Aspekt der Finanzierbarkeit

Bereits die Einführung eines vergleichsweise bescheidenen Sozialindexes würde, wie im eingangs erwähnten RRB Nr. 2009/1251 dargelegt, zu beträchtlichen Mehrkosten führen. Gemäss geltender Finanzierungsgrundlage sind im Kanton Solothurn im Schulbereich die Besoldungs-

<sup>1)</sup> BGS 126.515.851.1.  
<sup>2)</sup> BGS 126.515.855.11.

kosten durch die Gemeinde zu übernehmen. Der Kanton beteiligt sich an diesen Kosten mit rund einem Drittel. Ein Sozialindex führt deshalb gemäss geltenden Rechtsgrundlagen zu Mehrkosten sowohl auf Gemeinde- als auch auf Kantonsebene.

Die Finanzaussichten des Kantons und der Gemeinden verkraften in den nächsten Jahren keine zusätzlichen Belastungen. Dies spiegelt die Argumentation in der kürzlich eingereichten Gemeindeinitiative und die finanzielle Hauptaussage im publizierten Legislaturplan 2009–2013.

#### 3.4 Aspekt der Zuständigkeit / Kostenwahrheit

In den Kantons- und Gemeindehaushalten ist grundsätzlich Kostentransparenz anzustreben. Ein Sozialindex im Schulbereich verwischt hier aber Zuständigkeiten, wenn dieser in Zusammenhang mit den Folgen der Arbeitslosigkeit bzw. dem Bedarf der Migrationsbevölkerung begründet wird. Im Sinne der Kostenwahrheit müssten diese Kosten konsequenterweise dem Sozialbereich zugeteilt werden. Das Schulsystem stützt sich nämlich auch zukünftig auf die Erwartung, dass Schüler und Schülerinnen grundsätzlich „lern- und schulbereit“ in die Schule eintreten können. Risiken und Folgeprobleme einer sozial ungesunden Entwicklung sind im Rahmen der Sozialpolitik zu minimieren.

#### 3.5 Aspekt der methodischen Genauigkeit

Die Gültigkeit bisheriger Modelle zur Berechnungsgrundlage des Sozialindexes ist wissenschaftlich nicht bewiesen. Hauptproblem ist, dass „soziale Belastung“ ein Konstrukt ist, das nicht direkt gemessen werden kann. Arbeitslosigkeit und Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung dienen in den bisherigen Modellberechnungen als „Verstärker“ für die Indexberechnung. Diese Grössen sind bezüglich ihrer Aussagekraft aber nicht stabil. Gerade die aktuelle Arbeitslosigkeit verdeutlicht, dass heute auch gut und überdurchschnittlich ausgebildete Eltern arbeitslos sein können.

Bezüglich des Anteils an Eltern mit Migrationshintergrund ist zu erwähnen, dass in den letzten Jahren auch überdurchschnittlich viele, gut ausgebildete Personen aus Deutschland bei uns Wohnsitz genommen haben. Eine einfache „Modellübernahme“ kann deshalb auch fachlich nicht verantwortet werden. Die Entwicklung und Umsetzung einer solothurnischen Lösung muss als komplex und teuer eingeschätzt werden. Zudem, so die klare Absicht, ist die isolierte Entwicklung solcher Systeme zu vermeiden.

#### 3.6 Aspekt der pädagogischen Genauigkeit

Hier muss festgehalten werden, dass sich bei Kindern mit nachweisbarer Behinderung die Zuspicherung von Fördermassnahmen auf den individuellen Bedarf abstützt und durch eine Verfügung gestützt auf § 37 Volksschulgesetz (VSG) zugesprochen wird. „Behinderung“ (im bisherigen Verständnis der Invalidenversicherung) hat denn auch keinen Zusammenhang mit der sozialen Herkunft, und der Sozialindex hat für diese Zielgruppe keine Berechtigung.

Ob ein Sozialindex in pädagogischer und schulorganisatorischer Hinsicht eine bedarfsgerechte und wirksame Ressourcenzuteilung für Schüler und Schülerinnen mit einem generell erhöhten Bedarf ermöglicht, ist fraglich. Unabhängig davon, ob es statthaft ist, Kinder erwerbsloser bzw. ausländischer Eltern konsequent als „bedürftiger und aufwändiger“ einzustufen, widerspricht diese Verteilung zumindest in verschiedenen Teilen dem in den letzten Jahren tatsächlich festgestellten Bedarf. Mehr Ressourcen führen zudem nicht automatisch zu einem besseren Unterricht.

### 3.7 Volksschulgesetz berücksichtigt bereits unterschiedliche Belastungen

Die bestehende Verordnung über die Integration fremdsprachiger Kinder und Jugendlicher<sup>1)</sup> und der am 1. August 2011 in Kraft tretende überarbeitete § 36 Volksschulgesetz (Spezielle Förderung) berücksichtigen den spezifischen Förderbedarf von zugezogenen fremdsprachigen Kindern. Diese erhalten an der Schule ihres Wohnortes nach Bedarf zusätzliche Lektionen zur Sprachförderung. Jährlich werden so heute und auch zukünftig rund 5 Mio Franken „sozialindexkonform“ und „bedarfsgenau“ zugeteilt.

### 3.8 Grundsätzliche Verbesserung von Ausgleichsmassnahmen geplant

Die Idee, einen Lastenausgleich unter Gemeinden auch mit sozialen und volkswirtschaftlichen Komponenten anzureichern, ist nicht grundsätzlich falsch. Der Sozialindex kann somit in einem Kanton durchaus Teil eines anzustrebenden, möglichst gerechten, nachvollziehbaren und einfachen Aufgaben-, Finanz- und Lastenausgleichs sein. Zentral ist aber in jedem Fall, dass die Finanzkraft und die sozialen Belastungsfaktoren sowohl unabhängig als auch in der gegenseitigen Wechselwirkung betrachtet werden.

Gemäss Legislaturplan 2009–2013 soll, ausgehend von der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabeneinteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), bis Ende 2013 auch im Kanton Solothurn eine entsprechende Optimierung bestehender und anstehender Ausgleichsmassnahmen angestrebt werden. Eine isolierte Einführung von zusätzlichen Ausgleichssystemen ist im Interesse der Realisierung einer umfassenden Lösung deshalb zum heutigen Zeitpunkt abzulehnen.

## 4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

### **Vorberatende Kommissionen**

Bildungs- und Kulturkommission

<sup>1)</sup> BGS 413.671.

**Verteiler**

Regierungsrat (6)

Departement für Bildung und Kultur (5) KF, VEL, YJP, DK, LS

Amt für Volksschule und Kindergarten (17) Wa, RUF (5), RF, KI (5), Kanzlei (5)

Amt für Gemeinden

Aktuarin BIKUKO

Aktuarin Finanzkommission

Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Postfach 123, 4528 Zuchwil

Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO), Hauptbahnhofstrasse 5, 4500 Solothurn

VLS-SO, Albert Arnold, Schulhaus, Schulhausstrasse, 4556 Aeschi

KSS, Konferenz der Schuldirektionen des Kantons Solothurn, Adrian van der Floe,

Schöllerstrasse 1, 4552 Derendingen

Verband Schulverwaltungen Aargau/Solothurn, SCASO, Anita Tschanz-Gerber, Schulverwaltung

Bettlach, Postfach 116, 2544 Bettlach

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat