KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 31. Mai 2022

Nr. 2022/884
KR.Nr. K 0047/2022 (DBK)

Kleine Anfrage Silvia Fröhlicher (SP, Bellach): Lernschwierigkeiten im Volksschulamt? Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

Anfangs Februar 2022 machte die Solothurner Zeitung in einem Artikel «Rüffel für die Solothurner Schulaufsicht: Zuweisung in die Sonderschule ohne genaue Abklärung geht gar nicht» auf einen Beschwerdeentscheid des Solothurner Verwaltungsgerichts (VG) (VWBES 2021.301) aufmerksam, bei dem das Gericht das Volksschulamt (VSA) in ungewöhnlicher Deutlichkeit und Schärfe rügte. Bei der Konsultation des Entscheids stellt man fest, dass das VSA so ziemlich alle Verfahrensgrundsätze und rechtstaatliche Prinzipien verletzt hat: Schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs, unvollständige Abklärung des Sachverhalts, mangelnde Aktenführung, keine Begründung des Entscheids. Zudem hat das VSA im Verfahren offensichtlich verpasst, sich zur Sache zu äussern, obwohl es zur Stellungnahme eingeladen worden war. Aufgrund dieser Verfahrensmängel wurden dem VSA sowohl die Verfahrenskosten als auch eine Parteientschädigung auferlegt, obwohl dies nur ganz selten der Fall ist (§ 77 Verwaltungsrechtspflegegesetz: «Den am verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren beteiligten Behörden werden in der Regel keine Verfahrenskosten auferlegt und keine Parteientschädigungen zugesprochen oder auferlegt.»).
Wer die Urteilsdatenbank des Verwaltungsgerichts konsultiert, muss zum Schluss kommen, dass es sich bei den festgestellten Verfahrensmängeln leider nicht um einen unüblichen «Ausreisser» handelt, sondern dass von einer eigentlichen rechtsstaatlichen Blindheit ausgegangen werden muss, wenn das VSA Sonderschulmassnahmen verfügt. So finden sich in den vergangenen vier Jahren weitere Entscheide des Verwaltungsgerichts, die ähnlich gravierende Mängel festhalten (etwa VWBES 2017.25 und VWBES 2017.291): Verletzung des rechtlichen Gehörs, mangelnde Aktenführung, Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit, mangelnde Begründung etc..
Bedenklich sind neben der schwerwiegenden und offensichtlich notorischen Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze drei Punkte:

1. Bei der Verfügung von Sonderschulmassnahmen handelt es sich um einen äusserst sensiblen Bereich, in welchem sich Entscheide oft langfristig auf die Schulbiografie auswirken können. Umso sorgfältiger sollten Entscheide auch getroffen werden.
2. Wie lässt sich erklären, dass das Verwaltungsgericht wiederholt das Gleiche rügen muss? Wieso hat man aus den Entscheiden übergeordneter Instanzen nicht die entsprechenden Konsequenzen gezogen?
3. Die Verletzung elementarer Verfahrensgrundsätze ist auch deshalb besonders stossend, weil das VSA als eines von ganz wenigen kantonalen Ämtern einen eigenen Rechtsdienst hat.

Zur Klärung der Angelegenheit bitte ich deshalb um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie wird die offensichtlich notorische Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze in Verfahren der individuellen Sonderschulmassnahmen begründet?
2. Wie wird begründet, dass aus früheren Entscheiden der Verwaltungsgerichtsbarkeit im VSA nicht die entsprechenden Konsequenzen gezogen wurden?

3. Wie wird erklärt, dass selbst übliche Verhaltensregeln eines ordentlichen Verwaltungshandelns (etwa eine ordentliche Aktenführung oder die Stellungnahme im Rahmen von Beschwerdeverfahren) wiederholt nicht eingehalten werden?
4. Wie viele Verfügungen im Bereich der Sonderschulmassnahmen wurden in den vergangenen fünf Jahren getroffen, die von den Betroffenen nicht angefochten wurden, die aber als rechtsstaatlich ebenso problematisch zu beurteilen sind (bitte korrekte Zahl)?
5. Welche Rolle nahm der VSA-interne Rechtsdienst bei den angeführten Verfügungen und Beschwerdeverfahren ein?
6. Welche Rolle nimmt dieser Dienst generell beim Erlass von Verfügungen ein?
7. Welche Konsequenzen wurden und werden durch das interne Qualitätsmanagement gezogen?
8. Wie hoch waren die pagatorischen und kalkulatorischen Kosten dieser unzulänglichen Arbeitsweise in den angeführten Fällen?
9. Welche Massnahmen ergreift der zuständige Departementsvorsteher, um in seinem Verantwortungsbereich den gebotenen rechtsstaatlichen Prinzipien und Verfahrensgrundsätzen Nachachtung zu verschaffen?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Verfügungen zu den individuellen Sonderschulmassnahmen bilden den Abschluss von langen und vielschichtigen Abklärungs- und Entscheidungsprozessen. Oft sind Kinder und Jugendliche in sehr komplexen Familienverhältnissen betroffen, bei denen in vielen Fällen die geteilte elterliche Sorge besteht und unterschiedliche Vorstellungen der beiden Elternteile in Bezug auf die Beschulung des Kindes aufeinanderprallen. Des Weiteren bestehen oft verschiedene Vorstellungen und Erfahrungen beispielsweise aus kantonal unterschiedlichen Schulsystemen, welche über keinen Bereich Sonderschulung verfügen. In verschiedenen Fällen liegen die Ansichten, was zum Wohle der Kinder sei, so weit auseinander, dass ein Gerichtsentscheid unumgänglich ist. Das Volksschulamt weist seit Jahren im Geschäftsbericht an den Kantonsrat die Zuverlässigkeit von Verfügungen und Beschwerdeverfahren aus. Bis 2018 wurden die vor Verwaltungsgericht gutgeheissenen Beschwerden als Anteil in % und ab 2019 werden sie als Anzahl ausgewiesen. Der Sollwert des Indikators, der mit den Globalbudgetausschüssen erarbeitet wurde, betrug ab 2019 zwei und wurde ab 2022 auf eine gutgeheissene Beschwerde pro Jahr gesenkt. Im Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2021 wurden 65 Beschwerden an das Verwaltungsgericht weitergezogen. Davon wurden fünf Beschwerden gutgeheissen und eine teilweise gutgeheissen. Die im Vorstoss erwähnten drei gutgeheissenen Beschwerden umfassen den Zeitraum Januar 2018 bis Februar 2022 und entsprechen diesen Gegebenheiten. Die Verfahrensmängel, die das Gericht gerügt hat, zeigen Schwachstellen auf, die es zu beheben gilt.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie wird die offensichtlich notorische Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze in Verfahren der individuellen Sonderschulmassnahmen begründet?

Die Abklärungen, die vor der Anordnung einer sonderpädagogischen Massnahme getroffen werden müssen, sind je nach Einzelfall sehr komplex. Verschiedene Familiensituationen sowie Vorstellungen und Wünsche der Elternteile führen oft zu langen und komplexen Verfahren. Die zuständige Abteilung des Volksschulamtes versucht hierbei, jeweils gemeinsam mit den Eltern eine passende Beschulung für die Schülerinnen und Schüler zu finden. Bestehen Konfliktsituationen zwischen den beiden Elternteilen oder wird nachträglich eine Massnahme abgelehnt, welcher ursprünglich zugestimmt wurde, führt dies teils zu weiteren Abklärungen und weiteren Verfahrensschritten und damit zu länger dauernden Verfahren.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wie wird begründet, dass aus früheren Entscheiden der Verwaltungsgerichtsbarkeit im VSA nicht die entsprechenden Konsequenzen gezogen wurden?

Aus den früheren Entscheiden, in welchen Verfahrensfehler festgestellt worden sind, wurden Konsequenzen gezogen. Die Amtsleitung des Volksschulamts hat unter Einbezug der Bereichsleitung Recht / Personelles die internen Prozesse angepasst und entsprechende Anweisungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erteilt, damit die Verfahren korrekt durchgeführt werden. Das Durchlaufen aller Verfahrensschritte wird jedoch durch komplizierte Familiensituationen stark erschwert, was dazu führte, dass in gewissen Fällen die Verfahrensschritte fehleranfällig waren.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wie wird erklärt, dass selbst übliche Verhaltensregeln eines ordentlichen Verwaltungshandelns (etwa eine ordentliche Aktenführung oder die Stellungnahme im Rahmen von Beschwerdeverfahren) wiederholt nicht eingehalten werden?

Das Volksschulamt nimmt jeweils sein Recht zur Einreichung einer Stellungnahme zu einer Beschwerde (Beschwerdeantwort) wahr. Im Urteil vom 20. Januar 2022 (VWBES.2021.301) wurde lediglich auf die Einreichung einer zweiten Stellungnahme verzichtet.

Bei der Aktenführung besteht Verbesserungsbedarf. Nicht ausreichend dokumentiert ist insbesondere der Mailverkehr mit Eltern oder mit Institutionen. Die Mailnachrichten sind nicht immer lückenlos beim jeweiligen Fall abgelegt. Hier wurden intern neue Anweisungen erteilt, um diese Mängel zu beheben.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wie viele Verfügungen im Bereich der Sonderschulmassnahmen wurden in den vergangenen fünf Jahren getroffen, die von den Betroffenen nicht angefochten wurden, die aber als rechtsstaatlich ebenso problematisch zu beurteilen sind (bitte korrekte Zahl)?

Diese Frage kann nicht beantwortet werden. Über Verfügungen, die nicht angefochten werden, wird keine Statistik geführt.

Es kann jedoch festgehalten werden, dass in den letzten fünf Jahren mehr als 4'300 individuelle Sonderschulverfügungen erlassen wurden. Von den im Zeitraum Januar 2017 bis Dezember 2021

insgesamt 36 Fällen, die ans Verwaltungsgericht weitergezogen worden sind, wurden 3 Beschwerden gutgeheissen. Im aktuellen Jahr wurden von Januar bis Anfang April bereits wieder 360 Verfügungen im Bereich Sonderpädagogik erstellt.

3.2.5 Zu Frage 5:

Welche Rolle nahm der VSA-interne Rechtsdienst bei den angeführten Verfügungen und Beschwerdeverfahren ein?

Nach Eingang einer Beschwerde wird das Volksschulamt vom Verwaltungsgericht zur Einreichung einer Stellungnahme (Beschwerdeantwort) und der Akten aufgefordert. Der Rechtsdienst des Volksschulamtes unterstützt die Abteilungen beim Verfassen der Beschwerdeantwort und bei den weiteren Schritten im gerichtlichen Verfahren.

Zur Rolle des Rechtsdienstes bei Verfügungen siehe Antwort zu Frage 6.

3.2.6 Zu Frage 6:

Welche Rolle nimmt dieser Dienst generell beim Erlass von Verfügungen ein?

Die Fallführung liegt bei den jeweiligen Abteilungen des Volksschulamtes. Auch die Aktenführung liegt in der Verantwortung der Abteilungen. Die Abklärungen zu den sonderpädagogischen Massnahmen, die Suche nach einer geeigneten Sonderschulinstitution, die Gesprächsführung mit den Eltern und die effektive Zuweisung der Schülerinnen und Schüler zu einer Sonderschulinstitution liegt im Verantwortungsbereich der Abteilung Individuelle Leistungen.

Der Rechtsdienst des Volksschulamtes unterstützt die Abteilungen bei Fragen zu den Prozessabläufen. Der Rechtsdienst sorgt dafür, dass den Mitarbeitenden die Prozesse bekannt sind. In allen Abteilungen wurden die Verfahrensabläufe aufgezeigt. Zudem wird der Rechtsdienst von den Abteilungen bei konkreten rechtlichen Fragestellungen beigezogen.

3.2.7 Zu Frage 7:

Welche Konsequenzen wurden und werden durch das interne Qualitätsmanagement gezogen?

Die Prozessabläufe wurden überprüft und angepasst. Die Mitarbeitenden wurden nochmals zusätzlich über die einzuhaltenden Schritte instruiert, damit die Verfahren korrekt durchgeführt werden.

3.2.8 Zu Frage 8:

Wie hoch waren die pagatorischen und kalkulatorischen Kosten dieser unzulänglichen Arbeitsweise in den angeführten Fällen?

Diese Kosten können weder aufgeführt noch ermittelt werden, da keine Zeiterfassung spezifisch für die Bearbeitung von Rechtsfällen erhoben wird.

3.2.9 Zu Frage 9:

Welche Massnahmen ergreift der zuständige Departementsvorsteher, um in seinem Verantwortungsbereich den gebotenen rechtsstaatlichen Prinzipien und Verfahrensgrundsätzen Nachachtung zu verschaffen?

Der Departementsvorsteher hat das Volksschulamt aufgefordert, bei der Verfahrensführung das Anhörungsrecht der Parteien zu gewährleisten, eine korrekte und vollständige Aktenführung sicherzustellen und der Begründungspflicht die nötige Aufmerksamkeit zu schenken.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (4) AN, GK, DK, DT
Volksschulamt (4) Wa, az, IH, cb
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat