

FOKUS

KANTONALISIERUNG DER SONDERSCHULUNG ZUSTÄNDIGKEITEN UND INSTRUMENTE: EINE ÜBERSICHT

2008 wurde im Zuge des Finanzausgleichs (NFA) die Sonderschulung kantonalisiert. Der Bund zog sich zu diesem Zeitpunkt denn auch aus der Mitfinanzierung der Sonderschulung zurück. Der inhaltliche und rechtliche Transfer war hingegen insofern eingeschränkt, als die Kantone die Leistungen der Invalidenversicherung bis mindestens 1. Januar 2011 in vergleichbarem Umfang fortzuführen hatten. Die Kantone können die neuen Verantwortlichkeiten also erst seit dem 1. Januar 2011 ausserhalb von IV-Vorgaben wahrnehmen.

Begleitet wird der NFA-Transfer von einem Konkordat zwischen den Kantonen. Dieses regelt nicht die Angebote und Massnahmen als solche – das erfolgt auf kantonalen Ebene –, sondern die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Ein Ergebnis dieser Zusammenarbeit ist ein standardisiertes Abklärungsverfahren. Dieses liegt seit August 2011 in einer ersten Version vor und findet Anwendung, wird seine Wirkung aber erst in den kommenden Jahren entfalten.

Die Kantonalisierung der Sonderschulung als Folge der NFA

Seit dem 1. Januar 2008 gilt die Sonderschulung als integrierender Bestandteil des öffentlichen Bildungsauftrags. Dies als eine Folge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Per 2008 zog sich der Bund aus der Mitfinanzierung zurück. Die Übernahme der rechtlichen und fachlichen Verantwortung war aber aufgrund einer Übergangsregelung in der schweizerischen Bundesverfassung bis am 1. Januar 2011 eingeschränkt, siehe unten *Die kantonalen Sonderpädagogik-Konzepte*.

Die Grafik 1 stellt die Zuständigkeiten und Instrumente vor und nach NFA dar.

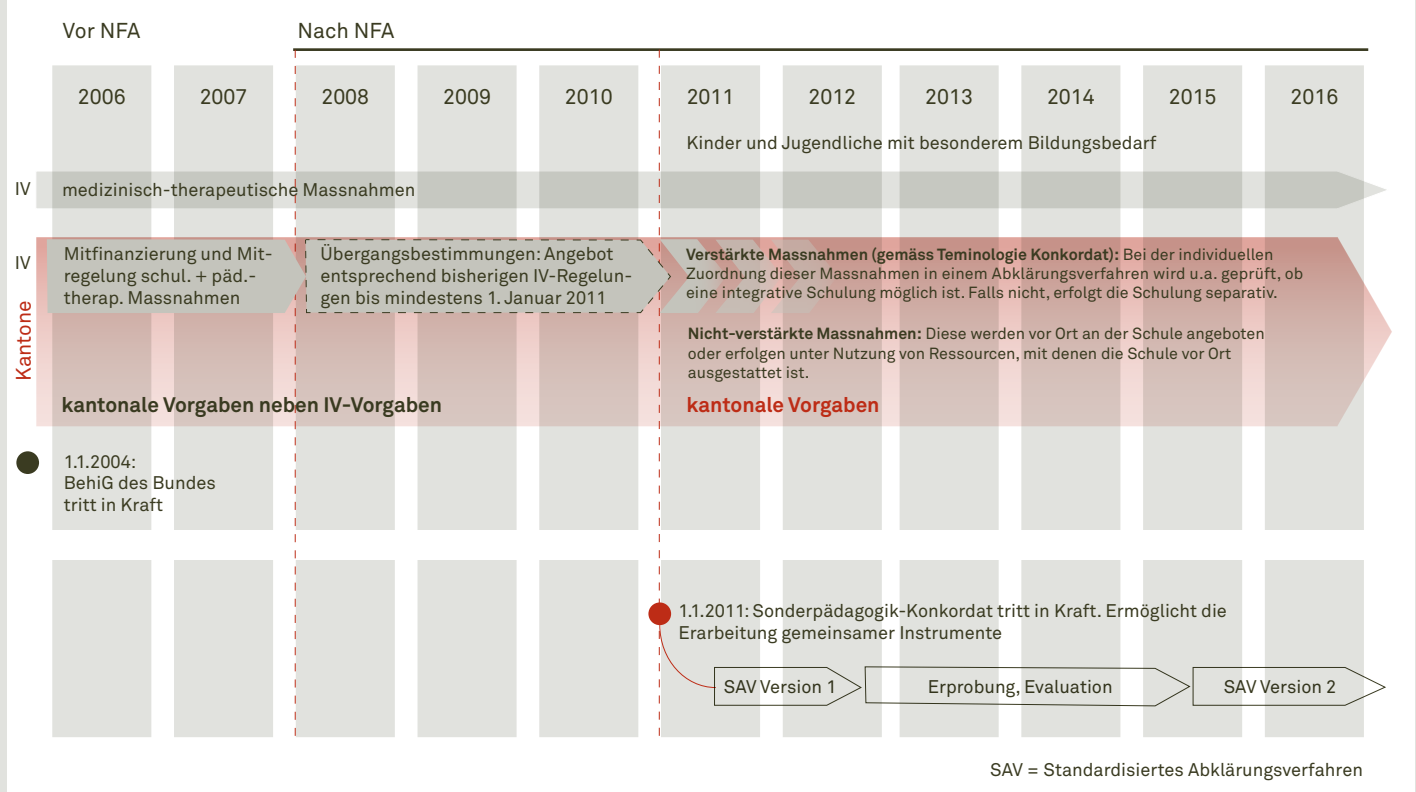
Mit der NFA wurde derjenige Bereich der Sonderschulung kantonalisiert, der bisher von der Invalidenversicherung (IV) mitfinanziert und mitgeregelt worden war. Die Schulung dieser Kinder und Jugendlichen erfolgt nun oder wird nun zum grossen Teil über «verstärkte Massnahmen» (gemäss Terminologie des Sonderpädagogik-Konkordats) erfolgen. Die bisherigen IV-Versicherten sind aber nicht einfach identisch mit der Schülerschaft mit verstärkten Massnahmen. So gab es beispielweise bereits vor der NFA von den Kantonen angeordnete «verstärkte Massnahmen» ausserhalb des IV-Rechts, z.B. bei Verhaltensauffälligkeiten, die nicht den IV-Kriterien entsprachen, oder anderen Einschränkungen.

Mit dem NFA-Transfer ist die Unterscheidung zwischen IV-Versicherten und Nicht-IV-Versicherten hinfällig geworden: man wendet sich von der Versicherungslogik ab und einer «Bildungslogik» zu; es wird von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf ausgegangen, welche die für sie notwendige Unterstützung erhalten sollen.

Die Sonderschulung ist zu trennen vom medizinisch-therapeutischen Angebot, das nach wie vor in den Zuständigkeitsbereich der IV fällt.

Nicht kantonalisiert – da bereits bei den Kantonen – wurden alle sonderpädagogischen Massnahmen ausserhalb der IV-Mitfinanzierung. Nach der Terminologie des Sonderpädagogik-Konkordats sind das mehrheitlich nicht-verstärkte Massnahmen. Das kann punktuelle Unterstützung durch schulische Heilpädagogik, Logopädie oder Psychomotorik sein, das können auf eine bestimmte Dauer angelegte Stützkurse sein oder ähnliche Fördermassnahmen.

Grafik 1: Kantonalisierung der Sonderschulung: Zuständigkeiten und Instrumente



Wie viele Kinder und Jugendliche heute an verstärkten oder nicht-verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen teilnehmen, dazu gibt es keine gesamtschweizerischen Zahlen (siehe unten *Optimierung der Statistik*).

Die kantonalen Sonderpädagogik-Konzepte

Mit Inkrafttreten der NFA sind die Kantone also neu für die Anordnung von allen «verstärkten» Massnahmen im Bereich der Sonderschulung zuständig. Sie haben neue Verantwortung übernommen und entsprechend ihre kantonale Rechtsordnung bereits angepasst oder noch anzupassen. Bis mindestens 1. Januar 2011 hatten sie dabei die bisherigen Leistungen der IV zu gewährleisten, was de facto die vorläufige Übernahme von IV-Vorgaben im kantonalen Recht bedeutete.

Festgehalten ist dies in einer Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung. Artikel 197 Ziff. 2 BV verpflichtet die Kantone dazu, die bisherigen Leistungen der IV anzubieten, bis sie über ein genehmigtes Sonderschulungskonzept verfügen, mindestens aber bis am 1. Januar 2011. Dies schränkte den Handlungsspielraum der Kantone bis zu diesem Zeitpunkt also bedeutend ein.

Gemäss Artikel 197 Ziff. 2 BV haben die Kantone ein «Sonderschulungskonzept» zu erarbeiten. Das Konzept erfüllt die Aufgabe eines Strategiepapiers, in dem die Kantone aufzeigen, wie sie den sonderpädagogischen Bereich organisieren. Es bildet die *Grundlage* für die Ausgestaltung des kantonalen Rechts (Schaffung neuer Erlasse oder Revision bestehender Gesetze, Verordnungen, Reglemente...). Von der Form her kann das ein eigenes Konzept sein; diese Grundlage kann aber beispielsweise auch in Form von Vorarbeiten für die Revision von kantonalen Rechtserlassen geschaffen werden.

Bei der Erarbeitung von kantonalen Vorgaben müssen alle Kantone das übergeordnete Recht berücksichtigen, so die Bestimmungen in der Bundesverfassung zur Sonderschulung¹ und die Bestimmungen im Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) des Bundes, namentlich den Grundsatz «Integration vor Separation». Das BehiG ist am 1. Januar 2004 in Kraft getreten. Die Berücksichtigung der übergeordneten Rechtsgrundsätze gilt auch für Kantone, die sich weiterhin an den Übergangsregelungen gemäss IV orientieren und – im Wortlaut des Bundesgesetzgebers – noch über kein eigenes «kantonales Sonderschulungskonzept» verfügen. Die Kantone, die dem Sonderpädagogik-Konkordat (siehe unten) beigetreten sind, haben sich zudem zur Anwendung gemeinsamer Instrumente verpflichtet.

Die konkrete Ausgestaltung der sonderpädagogischen Angebote und Massnahmen wird also – innerhalb des vorgängig beschriebenen Rahmens – kantonal definiert. Konkrete Ausgestaltung meint, dass ein Kanton beispielsweise festlegt, ob er weiterhin Sonderklassen (z.B. Kleinklassen) führt oder nicht. Er bestimmt das Vorgehen bei der kollektiven (pauschal für Schulen) und individuellen (basierend auf Abklärungsverfahren) Ressourcenzuteilung usw. Beispielhaft stehen dafür einige kantonale Sonderpädagogik-Konzepte, welche auf der Website der SZH zugänglich sind (siehe Link am Schluss des Textes).

Die schulische Integration

Die Umsetzung des Postulats «Integration vor Separation» – wie es das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) vorsieht und wie es auch in das Sonderpädagogik-Konkordat der EDK aufgenommen wurde – ist nicht eine Folge der Kantonalisierung, geht aber zeitlich mit dem NFA-Transfer einher. Schulische Integration meint die gemeinsame

¹ Das betrifft namentlich Art. 8 zur Rechtsgleichheit, Art. 19 zum Anspruch auf Grundschulunterricht für alle und Art. 62 zur ausreichenden Sonderschulung für alle behinderten Kinder und Jugendlichen bis zum 20. Altersjahr.

² BL, BS, GL, LU, OW, SH, UR, AR, FR, GE, VD, VS, TI

Schulung von Kindern mit und ohne besonderen Bildungsbedarf in Regelklassen.

Wird ein Verfahren zur Abklärung des individuellen Bedarfs (verstärkte Massnahmen) durchgeführt, dann wird sich künftig auch die Frage stellen, ob die betreffende Schülerin oder der betreffende Schüler integrativ geschult werden kann oder – falls dies nicht möglich ist – eine separative Schulung notwendig ist. Eine Integration wird dann ins Auge gefasst, wenn das Wohl und die Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes oder des Jugendlichen dadurch unterstützt werden können. Gleichzeitig muss sich die Förderung der Integration aber auch an den Möglichkeiten und Schwierigkeiten der lokalen Schulorganisation orientieren und das Umfeld (Klasse, Personalressourcen, zeitliche und materielle Organisation, technische Probleme) mitberücksichtigen.

So wird es Sonderschulen weiterhin brauchen, nicht für alle Kinder ist eine Integration in die Regelklasse möglich. Was Sonderklassen betrifft: deren Führung steht den Kantonen weiter zu und sie legen in ihrer Rechtsordnung fest, ob sie diese Organisationsform weiterhin führen oder nicht.

Zuordnung sonderpädagogischer Begriffe

| | | | |
|--|----------------------------|-----------------------|-------------------------------------|
| Schule | Regelschule | | Sonderschule |
| Klasse | Regelklasse | Sonderklasse* | Sonderschulklasse |
| BFS-Erhebung (aktuelle Situation) | Regellehrplan | besonderer Lehrplan** | |
| Zuständigkeit und Finanzierung bis Ende 2007 | Kantone und/oder Gemeinden | | Bund und Kantone und/oder Gemeinden |
| Zuständigkeit und Finanzierung ab 2008 | Kantone und/oder Gemeinden | | |

* Sonderklassen waren in Ausnahmefällen mitgeregelt und mitfinanziert vom Bund

** Nicht immer zutreffend. Beispiel: In gemischten Kleinklassen (einer Form der Sonderklasse) folgt der Grossteil der Schülerinnen und Schüler dem Regellehrplan

Das Sonderpädagogik-Konkordat

Die «Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik» (Sonderpädagogik-Konkordat) begleitet die Kantonalisierung der Sonderschulung. Das Sonderpädagogik-Konkordat ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Bisher sind 13 Kantone beigetreten².

Dieses Konkordat zwischen den Kantonen regelt nicht die Organisation und Ausgestaltung der Massnahmen (das geschieht über kantonale Vorgaben), sondern in erster Linie die Zusammenarbeit der Kantone. Diese erfolgt im Wesentlichen über drei Instrumente: gemeinsame Qualitätsstandards für Leistungsanbieter, eine gemeinsame Terminologie und ein gemeinsames Abklärungsverfahren.

Die erwähnten Instrumente liegen vor. Das wichtigste ist das Abklärungsverfahren.

Das Standardisierte Abklärungsverfahren (SAV)

Das Standardisierte Abklärungsverfahren (SAV) dient der Ermittlung des individuellen Bedarfs. Das Verfahren wird eingesetzt, wenn es um die Ermittlung und Verordnung von verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen (gemäss Art. 5 Sonderpädagogik-Konkordat) geht, wenn also die lokal verfügbaren sonderpädagogischen Ressourcen nicht genügen für die Schulung eines Kindes oder eines Jugendlichen.

Die Kantone verfügen seit August 2011 über eine erste Version des Abklärungsverfahrens. Gemäss einer Umfrage der Stiftung Schweizer Zentrum für Heil- und Sonderpädagogik (SZH), die 2012 durchgeführt wurde, wendet die Mehrheit der Kantone das SAV an oder beabsichtigt

dessen Anwendung. Das Verfahren wird 2013/2014 aufgrund der Erfahrungen, die man jetzt in der Anwendung «vor Ort» macht, weiter optimiert. Nach heutigem Zeitplan wird das SAV im März 2015 in einer endgültigen Fassung vorliegen.

Für die Beitrittskantone ist die Anwendung des SAV verpflichtend. Den anderen Kantonen steht es ebenfalls zur Verfügung.

Im Kontext von kantonalisierten – und damit nicht überall gleich strukturierten Angeboten – übernimmt das SAV eine wichtige Funktion. Es trägt dazu bei, dass für einen bestimmten besonderen Bildungsbedarf unabhängig vom Wohnort ausreichende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden und keine willkürliche Ungleichbehandlung stattfindet.

Optimierung der Statistik

Heute gibt es keine nationale Statistik zur Anzahl Kinder mit verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen und es können auch keine Daten zu nicht-verstärkten Massnahmen erfasst werden. Die vom Bundesamt für Statistik (BFS) erhobenen Daten beschränken sich bislang auf Kinder und Jugendliche, welche eine Sonderschule für Behinderte oder eine Sonderklasse für Schülerinnen und Schüler mit Lernschwierigkeiten besuchen. Im Schuljahr 2008/09 befanden sich demnach 2% der Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen und 3.1% in Sonderklassen; die Zahl zu den Sonderklassen ist allerdings stark interpretationsbedürftig.

Sonderschulen und Sonderklassen gelten in der nationalen Statistik als Abteilungen/Klassen mit «besonderem Lehrplan». Das ist aber nicht immer zutreffend. So gibt es z.B. auch Sonderschulen für Hörbehinderte, Blinde oder Körperbehinderte, die sich nach dem Regellehrplan richten. Oder: der Grossteil der Kinder in gemischten Kleinklassen (einer Form der Sonderklasse) folgt dem Regellehrplan, wird aber – da keine Individualdaten erfasst werden können – in dieser Separationsquote ebenfalls mitgezählt. Und auf der anderen Seite können diejenigen Schülerinnen und Schüler mit «besonderem Lehrplan», die integrativ geschult werden, nicht von dieser Statistik erfasst werden.

Das BFS arbeitet unter Mitwirkung der Kantone an einer Modernisierung der statistischen Erhebungen im Bildungsbereich, auch im Bereich Sonderschulung. Mit der Einführung eines Schüler-Identifikators soll es künftig möglich sein, die Realität im Bereich der Sonderschulung besser abzubilden. Greifen wird das voraussichtlich erstmals für die Erhebung 2014/2015, erste Daten könnten also ab 2016 vorliegen.

| Dr. Sandra Hutterli, Leiterin Koordinationsbereich Obligatorische Schule, hutterli@edk.ch
Dr. Beatrice Kronenberg, Direktorin der Stiftung Schweizer Zentrum für Heil- und Sonderpädagogik (SZH)

| www.edk.ch > Arbeiten > Sonderpädagogik

| www.szh.ch > Info-Plattform > Recht/NFA > Kantonale Konzepte

AKTUELLES IN KÜRZE

NEU ERSCHIENEN

Sprachenunterricht



Die neue Publikation zum Sprachenunterricht in der EDK-Reihe Studien + Berichte ist ein Beitrag an die didaktische Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts in der Schweiz.

Ausgehend von der Sprachenstrategie der EDK von 2004 zeigt die Publikation auf, in welche Richtung eine koordinierte Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts gehen kann.

Der Bericht richtet sich in erster Linie an Fachleute in der Bildungsverwaltung, Dozierende und Studierende an Pädagogischen Hochschulen sowie an weitere interessierte Kreise.

Koordination des Sprachenunterrichts in der Schweiz: Aktueller Stand – Entwicklungen – Ausblick. Sandra Hutterli (Hrsg.), Bern, EDK 2012. Studien + Berichte 34A. 231 Seiten, CHF 15.-, vorliegend in Deutsch, Französisch und Englisch

| www.edk.ch > Dokumentation > Publikationen

AUS DEN PROJEKTEN

Bildung für nachhaltige Entwicklung

Im Januar 2013 hat das neue nationale Kompetenzzentrum BNE (Bildung für Nachhaltige Entwicklung) seine Arbeit aufgenommen. Trägerin ist die Stiftung éducation 21. Sie löst die bisherigen Stiftungen Bildung und Entwicklung (SBE) und Umweltbildung Schweiz (SUB) ab. Im Stiftungsrat sind Bund und Kantone vertreten, ebenso Vertreter von Schulseite (der Lehrerdachverband LCH und der Schulleiterverband VSLCH) und Vertreter aus dem Bereich BNE.

Das neue Kompetenzzentrum unterstützt Schulen in der ganzen Schweiz bei der Realisierung von Bildung für Nachhaltige Entwicklung. Inhaltliche Schwerpunkte sind Globales Lernen, Umweltbildung, Gesundheit, Politische Bildung inkl. Menschenrechtslernen und Wirtschaft. éducation21 beschäftigt die rund 40 Mitarbeitenden der Vorgänger-Stiftungen. Der Bund unterstützt die Stiftung finanziell.

Seit Januar 2013 hat das Kompetenzzentrum eine eigene Website.

| www.education21.ch

| www.edk.ch > Arbeiten > BNE

Impressum

éducation^{ch} erscheint drei Mal pro Jahr im Nachgang zur EDK-Plenarversammlung (März, Juni, Oktober/November). Die Zeitschrift informiert über die wichtigsten Beschlüsse der EDK und gibt einen Einblick in aktuelle Projektarbeiten.

éducation^{ch} N° 1, April 2013
Deutsche Ausgabe, Auflage 1100
Herausgeber & Copyright:



EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
Conferenza svizra dals directurs chantunals da l'educaziun publica

Redaktion:
Bezugsadresse:

Online-Ausgabe:
Telefon/Fax:
Website/E-Mail:
Gestaltungskonzept
Layout:
Druck:

Generalsekretariat EDK (Gabriela Fuchs)
Generalsekretariat EDK, Haus der Kantone, Speichergasse 6,
Postfach 660, 3000 Bern 7
www.edk.ch > Dokumentation > Newsletter
+41 (0)31 309 51 11, +41 (0)31 309 51 50
www.edk.ch, edk@edk.ch
kong. funktion gestaltung, Biel-Bienne
Generalsekretariat EDK (Ursula Wegmüller)
Ediprim AG, Biel-Bienne