

Romain Lanners

Das Sonderpädagogik-Konkordat feiert seinen zehnten Geburtstag

Zusammenfassung

Zehn Jahre können gefühlt eine sehr lange Dauer sein, auf struktureller und gesetzgeberischer Ebene sind sie jedoch sehr schnell vorbei. Die Schweiz hat es geschafft, die Sonderpädagogik in kurzer Zeit grundlegend zu verändern, weg von einem eher separierenden hin zu einem mehr integrativen Schulmodell. Die vorhandenen statistischen Zahlen weisen auf eine positive Entwicklung hin.

Résumé

Dix ans semblent longs à première vue, mais sur les plans structurel et législatif une telle durée est très courte. La Suisse a réussi en si peu de temps à transformer la pédagogie spécialisée en passant d'un système relativement séparatif vers un système davantage intégratif. Les quelques statistiques à disposition permettent de dresser un bilan plutôt positif.

Vom Bund zu den Kantonen

Seit dem 1. Januar 2018, mit dem Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), subventioniert nicht mehr das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) die Sonderschulung von Lernenden mit einer Beeinträchtigung. Diese Subventionen des Bundes wurden im Jahr 1960 im Rahmen des Invalidenversicherungsgesetzes (IVG) eingeführt. Neu liegt die Verantwortung für die Sonderschulung in allen Bereichen, ob formal, rechtlich oder finanziell, bei den Kantonen (Art. 62 der Bundesverfassung, BV). Alle Lernenden haben einen Anspruch auf genügenden, angemessenen und unentgeltlichen Schulunterricht (Art. 19 BV). Somit sind Lernende mit besonderen Bildungsbedürfnissen ganz ins Bildungssystem integriert.

Gemäss Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) sorgen die Kantone dafür, dass Kinder und Jugendliche mit einer Beeinträchtigung eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist (Art. 20 Abs. 1 BehiG). Sie fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohl

der Lernenden entspricht, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration in die Regelschule (Art. 20 Abs. 2 BehiG). Dieses Prinzip der «Integration vor Separation» ist in der Salamanca-Erklärung (UNESCO, 1994), welcher die Schweiz 1994 beigetreten ist, verankert.

Kantonalisierung der Sonderpädagogik

Die Kantone sind durch die Bundesverfassung (Art. 197 Abs. 2 BV, Übergangsbestimmung zum Art. 62) beauftragt, ihre eigenen Strategien oder Konzepte im sonderpädagogischen Bereich zu erarbeiten, welche die Grundlagen für die Ausgestaltung der kantonalen Gesetzgebungen liefern. Der Aufgaben- und Lastentransfer wird von der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 (Sonderpädagogik-Konkordat) begleitet. Die Vereinbarung wurde von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) im Auftrag der Kantone erarbeitet. Das Sonderpädagogik-Konkordat regelt nicht die

kantonalen sonderpädagogischen Angebote und Massnahmen, sondern die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Das Konkordat ist am 1. Januar 2011 gültig geworden und sechzehn Kantone sind ihm bis heute beigetreten. In der Zwischenzeit hat die grosse Mehrheit der Kantone ihre strategischen Konzepte erstellt sowie die Gesetzesgrundlagen angepasst. Die vier verbleibenden Kantone befinden sich auf der Zielgeraden. Somit sind zehn Jahre nach der NFA die strategischen und gesetzgeberischen Arbeiten grösstenteils abgeschlossen.

Die Kantonalisierung hat die sonderpädagogischen Angebote im Vergleich zum alten System der IV diversifiziert, welches aufgrund des für alle geltenden IV-Gesetzes zu eher homogenen sonderpädagogischen Angeboten in den Kantonen geführt hatte. Die kantonalen Konzepte bringen vielfältige neue Lösungen, welche an die regionalen und lokalen Begebenheiten angepasst sind. Dieser Paradigmenwechsel gibt den Kanto-

nen eine grössere Flexibilität, eine bessere Reaktivität sowie einen erweiterten Handlungsspielraum. Die Sonderpädagogik ist jetzt ein integraler Bestandteil der obligatorischen Bildung, was ein wichtiger Schritt in Richtung der (strukturellen) Integration von Lernenden mit besonderem Bildungsbedarf in das System Schule ist.

Sonderpädagogische Massnahmen

Das Sonderpädagogik-Konkordat definiert das sonderpädagogische Grundangebot sowie die verstärkten Massnahmen. Das Grundangebot umfasst Beratung und Unterstützung, Heilpädagogische Früherziehung, Logopädie, Psychomotorik, sonderpädagogische Massnahmen in der Regel- oder Sonderschule sowie die Betreuung in Tagesstrukturen oder stationäre Unterbringung in einer sonderpädagogischen Einrichtung (Art. 4). Verstärkte Massnahmen zeichnen sich gemäss Artikel 5 durch einzelne oder alle der folgenden Merkmale aus: lange Dauer, hohe Intensität, hoher Spezialisierung

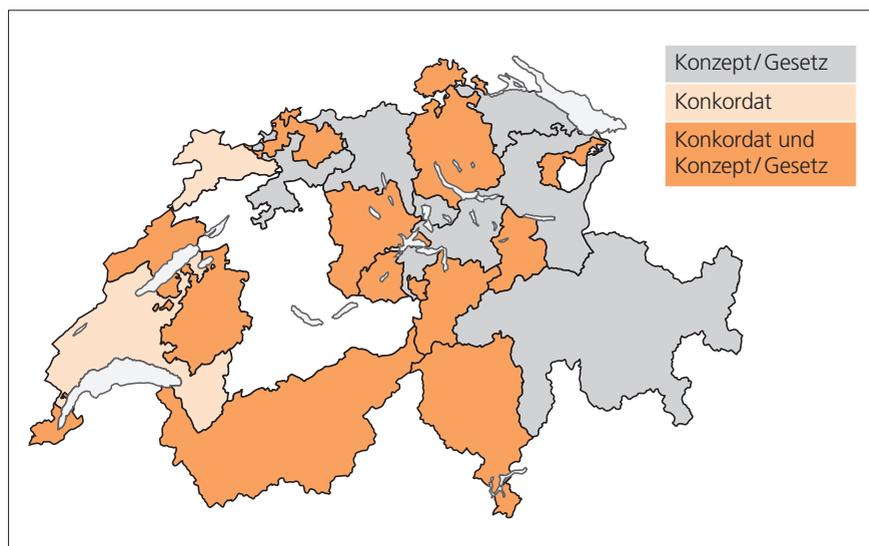


Abbildung 1: Konkordat, Konzepte und Gesetze zur Sonderpädagogik (SZH, 2018)¹

¹ Der Kanton Bern plant, dem Konkordat beizutreten.

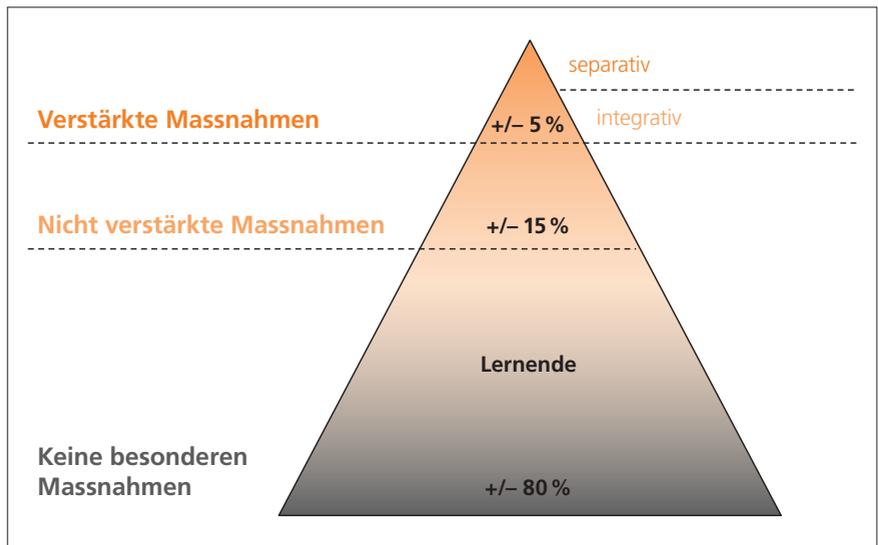


Abbildung 2:
Schulpyramide
(Batsche et al.,
2005, S. 22)

lisierungsgrad der Fachpersonen sowie einschneidende Konsequenzen für den Alltag, das soziale Umfeld oder den Lebenslauf des Kindes oder des Jugendlichen. Die Kantone bestimmen, welches Angebot in welcher Intensität als verstärkt gilt.

Die verstärkten Massnahmen befinden sich an der Spitze der Schulpyramide (Batsche et al., 2005, S. 22; vgl. Abb. 2). Die Massnahmen können entweder integrativ stattfinden, wenn sie in der Regelklasse angeboten werden, oder separativ. Laut internationalen Untersuchungen brauchen rund fünf Prozent der Lernenden verstärkte Massnahmen (Batsche et al., 2005). Nicht verstärkte (einfache oder niederschwellige) Massnahmen umfassen die punktuelle, also zeitlich begrenzte Unterstützung, wie zum Beispiel Schulische Heilpädagogik, Logopädie, Psychomotorik oder auch Förderkurse. Die Massnahmen sind individuell oder kollektiv und können in oder ausserhalb der Schulklasse angeboten werden. Ungefähr 15 % der Lernenden benötigen nicht verstärkte Massnahmen, um dem Unterricht folgen zu können.

Drei gemeinsame Instrumente

Zum Sonderpädagogik-Konkordat gehören drei gemeinsame Instrumente, mit welchen das Ziel verfolgt wird, die interkantonale Zusammenarbeit zu koordinieren und zu harmonisieren. Die *gemeinsame Terminologie* (EDK, 2007a) definiert die zentralen Begriffe der Sonderpädagogik. Die *Qualitätsstandards* (EDK, 2007b) befassen sich mit den Kriterien zur Anerkennung von Leistungsanbietern im Bereich der Sonderpädagogik. Das *Standardisierte Abklärungsverfahren* (SAV, EDK, 2014; siehe auch den Beitrag von Hollenweger, Lienhard und Obrist in dieser Ausgabe) ist ein Instrument zur Ermittlung des individuellen Bedarfs von Lernenden mit besonderen Bildungsbedürfnissen. Das SAV ersetzt die alten IV-Kriterien mit ihren Grenzwerten, wie zum Beispiel einen Wert unter 75 IQ-Punkten. Der Anspruch auf sonderpädagogische Massnahmen wird jetzt auf Basis einer mehrdimensionalen Evaluation des besonderen Bildungsbedarfs im Zusammenhang mit den Entwicklungs- und Bildungszielen des Lernenden bestimmt. Das SAV kommt dann zum Einsatz, wenn die nicht verstärkten

sonderpädagogischen Angebote im Vorschul- oder Regelschulbereich nicht ausreichen und zusätzliche Massnahmen für die Förderung des Lernenden benötigt werden. Die erste Version des SAV aus dem Jahr 2011 wurde 2014 einer Evaluation und Überarbeitung unterzogen. Die überarbeitete Ausgabe steht den Kantonen seit Ende November 2014 zur Verfügung. Das SAV ist standardisiert und die Kantone definieren den Detaillierungsgrad der zu erfassenden Informationen. Zehn Jahre nach Inkrafttreten des Sonderpädagogik-Konkordats ist der Zeitpunkt gekommen, die Überprüfung der psychometrischen Gütekriterien des Abklärungsverfahrens, wie Objektivität, Reliabilität und Validität, zu planen und durchzuführen.

Modernisierung der Statistik

Die aktuell zur Verfügung stehenden Daten zur Sonderpädagogik des Bundesamtes für Statistik (BFS) basieren auf der alten Klassifikation aus der Zeit der IV, in welcher Sonderschulen und Sonderklassen unterschieden werden (SKBF, 2018). Die Anpassung der Da-

tenerhebung an die neuen kantonalen sonderpädagogischen Angebote stellt eine grosse Herausforderung dar. Dieses Projekt hat aus zwei Gründen mehr Zeit als ursprünglich geplant in Anspruch genommen: Ein erster Grund ist die einheitliche Definition der verstärkten Massnahmen, denn nur die Beitrittskantone des Sonderpädagogik-Konkordats verfügen über gemeinsame Kriterien. Die zeitlich sehr verschobene Entwicklung der kantonalen Sonderpädagogik-Konzepte ist die andere Erklärung für den Verzug.

Das neue statistische Erhebungsmodell wurde im Januar 2017 von der EDK und dem BFS abgesegnet (BFS, 2018a, S. 24). Das Modell beinhaltet vier Dimensionen (BFS, 2018a; vgl. Abb. 3):

- Schulstruktur (Regel- oder Sonderschule)
- Klassenart (Regel-, Sonder- oder Sonderschulklasse)
- Lehrplanstatus (Regellehrplan [RLP], mit individuellen Lernzielen in einem bis zwei Fächern [RLP – (1–2)] oder mehr Fächern [RLP – (3+)])
- verstärkte Massnahmen (VM)

Schule	Regelschule		Sonderschule
Klasse	Regelklasse	Sonderklasse*	Sonderschulklasse
Lehrplan	RLP RLP – (1–2) RLP – (3 +)		RLP RLP – (1–2) RLP – (3 +)
Verstärkte Massnahmen (VM)	Ein Teil der Lernenden hat verstärkte Massnahmen (VM)		Alle Lernenden haben VM
	Lernende der Regelschule		Lernende mit verstärkten Massnahmen (VM)

*Bei den Sonderklassen werden
 – Klassen für Fremdsprachige,
 – Einführungsklassen und
 – andere Sonderklassen separat ausgewiesen.

Abbildung 3: Modernisierung der Statistik

Bei der Definition der verstärkten Massnahmen beruft sich das BFS auf die Artikel 5 und 6 des Sonderpädagogik-Konkordats (Merkmale sowie die Anwendung des SAV oder eines ähnlichen Verfahrens). Darüber hinaus muss die zuständige Behörde eine anfechtbare Verfügung über die Verordnung der Massnahme erlassen haben. Diese Kriterien entsprechen der internationalen Terminologie der SEN (*special educational needs*). Die modernisierte Datenerhebung sollte die vielfältigen sonderpädagogischen Angebote in den Kantonen besser abbilden. Erste nach dieser Methode erhobene Daten werden für das Jahr 2019 erwartet. Auch wenn die neue Erhebungsmethode zufriedenstellend ist, müssen wir uns auf eine Zeitspanne von mehr als zehn Jahren einstellen, während der die Daten die Transformation der Schweizer Schulen in Richtung Integration nur unzureichend abbilden.

Mehr Integration oder mehr Separation?

Obwohl die aktuellen Zahlen auf der Unterscheidung Sonderschule und Sonderklasse basieren und den jetzigen Begebenheiten damit nur noch teilweise entsprechen, weisen die Daten auf eine vermehrte Integration von Lernenden mit besonderem Bildungsbedarf hin. Die Separationsquote, also der Anteil von Lernenden in separativen Settings, erfuhr eine kontinuierliche Steigerung seit 1999 und erreichte einen Höchstwert von 5,2% im Jahr 2004, dem Jahr des Inkrafttretens des BehiG. Danach fällt die Quote in 12 Jahren um ein Drittel und liegt 2016 bei 3,4% (vgl. Abb. 4). Die Anzahl der Lernenden in einem Sonderschulprogramm ist in 12 Jahren um 19000 Schülerinnen und Schüler gesunken, von 50000 auf 31000. Die aktuelle Datenlage lässt keine regionalen oder interkantonalen Vergleiche zu. Die Frage nach den Unterschieden zwischen den Kantonen und ihren sonderpädagogischen Angeboten, so wie sie die Dachorganisation der Lehrerinnen und Lehrer Schweiz (LCH, 2018) vor Kurzem aufgeworfen hat, bleibt momentan unbeantwortet.

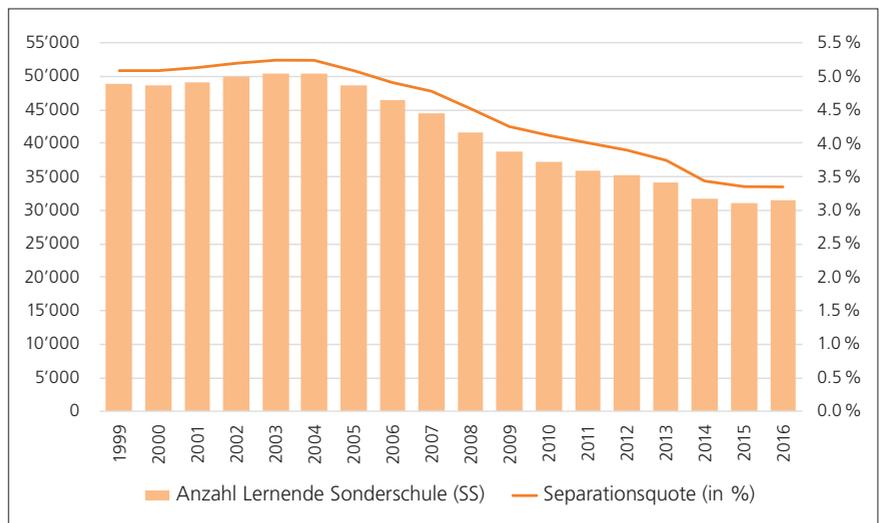


Abbildung 4:
Separationsquote
(Datenquelle:
BFS, 2018b)

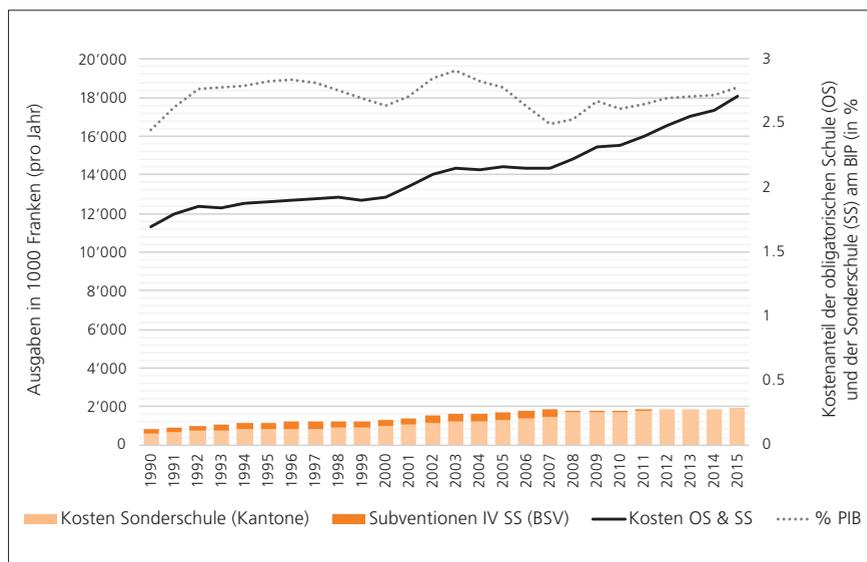


Abbildung 5: Kostenentwicklung (Datenquelle: BFS, 2017 und vom BSV erhaltene Daten)

Die Kostenentwicklung wird häufig mit der Integrationsdebatte verbunden. Die Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben im obligatorischen Bildungsbereich. Die Ausgaben für die Sonderschulen (SS), einschliesslich der Subventionen der IV im Sonderschulbereich (IV SS), haben sich zwischen 1990 und 2007 mehr als verdoppelt: Sie sind von 0,7 auf 1,8 Milliarden Franken gestiegen und haben sich dann bei diesem Betrag eingependelt. In den letzten 25 Jahren sind die Ausgaben für die obligatorische Bildung abzüglich der Beiträge für die Sonderschulung von 8,1 auf 16,2 Milliarden Franken gestiegen. Die Ausgaben für die Sonderschulung spielen bei der Kostenentwicklung im Bildungswesen sicher eine Rolle nebst anderen Faktoren: z. B. die Verlängerung und Aufwertung der pädagogischen Ausbildungen (Bachelorstufe für Lehrpersonenausbildung und Masterstufe für die Ausbildung von Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen), die Einführung von einem oder sogar zwei Jahren Kindergarten oder die Einführung von Blockzeiten und zusätz-

lichen Stunden im Rahmen der neuen Lehrpläne. Der Anteil der Kosten für die obligatorische Bildung (OS + SS) schwankt seit Jahren zwischen 2,4 und 2,9% des Bruttoinlandprodukts (BIP). Die Ausgaben für die obligatorische Bildung entwickeln sich jedoch parallel zum BIP. Es gibt keine Anzeichen für eine Kostenexplosion im Bereich der Sonderpädagogik.

Zukunftsperspektiven

Die Kantonalisierung der Sonderpädagogik war gut vorbereitet. Sie verlief in geordneten Bahnen und hat die Tendenz zu vermehrter Integration von Lernenden mit besonderem Bildungsbedarf gestärkt; dies unter Berücksichtigung des Wohles der Kinder und Jugendlichen. Es sind noch nicht alle Arbeiten beendet: Einige kantonale Konzepte sind noch nicht ganz abgeschlossen, die neuen statistischen Daten sind weder ausgewertet noch publiziert und eine Überprüfung der Gütekriterien des SAV steht noch aus. Nach zehn Jahren Sonderpädagogik-Konkordat ist die Bilanz positiv. Es stehen aber auch neue Herausforderungen vor der Tür wie die Aus-

bildung der Fachpersonen im sonderpädagogischen Feld. Ein Artikel in der *NZZ am Sonntag* spricht von einem «Notstand bei den Heilpädagogen» und geht auf die nicht zu besetzenden Stellen ein (Donzé, 2018). Ein solcher Mangel droht, die Integrationsbewegung zu bremsen. Und durch den letzten Vorstoss der Kammer der Pädagogischen Hochschulen von *swissuniversities* (Kammer PH, 2018) zugunsten einer Masterausbildung für Primarlehrpersonen werden die aktuelle Form der Masterausbildung in Sonderpädagogik (Doppelmaster? *Master of arts in Primary Education* und zusätzlich *Master of arts in Special Needs Education*) und ihre institutionelle Integration in die Pädagogischen Hochschulen, von denen sechs schon heute einen Master in Sonderpädagogik anbieten (SKBF, 2018, S. 255), hinterfragt. *Affaires à suivre ...*

Literatur

- Batsche, G., Elliott, J., Graden, J. L., Grimes, J., Kovaleski, J. F. & Prasse, D., (2005). *Response to intervention: Policy considerations and implementation*. Alexandria, VA: National Association of State Directors of Special Education.
- BFS (2017). *Öffentliche Bildungsausgaben im Verhältnis zu BIP, Gesamtausgaben und Bevölkerung*. www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/3982507/master [Zugriff am 03.09.2018].
- BFS (2018a). *Statistik der Lernenden (Schülerinnen und Studierende). Technisches Handbuch der Erhebung 2018/19*. www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/5086382/master [Zugriff am 03.09.2018].
- BFS (2018b). *Obligatorische Schule: Lernende nach Bildungstyp, Geschlecht und Staatsangehörigkeit*. www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/4883068/master [Zugriff am 03.09.2018].
- Bundesgesetz über die Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) vom 13. Dezember 2002, in Kraft seit dem 01. Januar 2004, SR 151.3.
- Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) vom 19. Juni 1959 (Stand am 01. Januar 2017), SR 831.20.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, SR 101.
- Donzé, R. (2018). Notstand bei den Heilpädagogen. *Neue Zürcher Zeitung am Sonntag*. <https://nzzas.nzz.ch/schweiz/zu-wenig-ausbildungen-notstand-bei-den-heilpaedagogen-ld.1403599> [Zugriff am 06.09.2018].
- EDK (2007a). *Einheitliche Terminologie für den Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007*. www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/terminologie_d.pdf [Zugriff am 03.09.2018].
- EDK (2007b). *Qualitätsstandards der Kantone zur Anerkennung von Leistungsanbietern im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007*. www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/qualitaetsstandards_d.pdf [Zugriff am 03.09.2018].
- EDK (2014). *Standardisiertes Abklärungsverfahren (SAV). Instrument des Sonderpädagogik-Konkordates als Entscheidungsgrundlage für die Anordnung verstärkter individueller Massnahmen*. Bern: EDK.
- Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (Sonderpädagogik-Konkordat) vom 25. Oktober 2007. Bern: EDK. www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/konkordat_d.pdf [Stand 03.09.2018].
- Kammer PH (2018). *Steigende Anforderungen an die Ausbildung und an die Berufstätigkeit von Primarlehrpersonen: Die Position der Kammer PH*. www.swissuniversities.

ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_PH/DE_183_174_Anforderungen_AB_Primarylehrpersonen_180202.pdf [Zugriff am 03.09.2018].

LCH (2018). *LCH Checkliste für die integrative Schule*. www.lch.ch/fileadmin/files/documents/Veranstaltungen/151120_PrK_LCH/20180605_LCH_Checkliste_integrative_Schule.pdf [Zugriff am 03.09.2018].

SKBF (2018). *Bildungsbericht Schweiz 2018*. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung.

SZH (2018). *Beitrittskantone und/oder Konzept/Gesetz*. www.szh.ch/bausteine.net/f/51637/20180207_CH_map_dt.pptx?fd=3 [Zugriff am 03.09.2018].

UNESCO (1994). *Die Salamanca Erklärung und der Aktionsrahmen zur Pädagogik für besondere Bedürfnisse*. www.unesco.de/sites/default/files/2018-03/1994_salamanca-erklaerung.pdf [Zugriff am 03.09.2018].



Dr. phil. Romain Lanners
Direktor
SZH / CSPS
Haus der Kantone
Speichergasse 6
3001 Bern
romain.lanners@szh.ch



EUROPEAN AGENCY

for Special Needs and Inclusive Education

Die *Europäische Agentur für sonderpädagogische Förderung und inklusive Bildung* (kurz: European Agency oder EA) ist eine Organisation, deren Mitgliedsländer eine Optimierung sowohl der bildungspolitischen Strategien als auch der heil- und sonderpädagogischen Praxis anstreben. Es wird versucht, die Lernenden auf allen Stufen des Lernens zu fördern, damit sich ihre Chancen zur aktiven Teilhabe an der Gesellschaft verbessern.

Aktuell: Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren hat Dr. Romain Lanners, Direktor des Schweizer Zentrums für Heil- und Sonderpädagogik, als Nachfolger von Dr. Judith Hollenweger für die Steuergruppe der European Agency (Representative Board Member) ernannt.

Weitere Informationen:

www.european-agency.org/country-information/switzerland/your-agency-representative