

Heidi Lauper

Von überflüssigen Sorgen und enttäuschten Hoffnungen

Überlegungen aus Sicht einer Elternorganisation zu zehn Jahren Sonderpädagogik-Konkordat

Zusammenfassung

Das Sonderpädagogik-Konkordat war für die Eltern von Kindern mit kognitiver Beeinträchtigung durchaus bedeutungsvoll. Mit der Definition eines Grundangebots an sonderpädagogischen Massnahmen und der Einführung eines standardisierten Abklärungsverfahrens (EDK, 2014) sichert es eine gute Schulbildung für ihre Kinder. Es bildet eine Basis für gleiche Chancen der Förderung in den verschiedenen Kantonen. Konnte das Konkordat in diesen Punkten die Sorgen der Eltern besänftigen, wurde ihre Hoffnung enttäuscht, dass mit der gesetzlichen Verankerung in Artikel 2 die Integration von Kindern mit kognitiver Beeinträchtigung in die Regelschule rasch Wirklichkeit wird.

Résumé

Le Concordat sur la pédagogie spécialisée représente pour les parents d'enfants ayant des troubles cognitifs une avancée importante. En définissant les mesures de pédagogie spécialisée de base et en introduisant une procédure d'évaluation standardisée (CDIP, 2014), il garantit une bonne formation scolaire à leurs enfants. En donnant une base commune aux différents cantons, il donne aux enfants les mêmes chances en matière de soutien. Autant le concordat a pu alléger les soucis des parents sur ces différents points, autant leur espoir de voir les enfants ayant des troubles cognitifs rapidement intégrés à l'école ordinaire – grâce à l'ancrage juridique de l'article 2 – a été déçu.

Januar 2018, Podiumsdiskussion «Inklusion in der Schule», organisiert von *insieme 21*, unserem Verein für Menschen mit Trisomie 21 und ihre Angehörigen, im Rahmen der Ausstellung «Touchdown». Die anwesende Dozentin zitiert Artikel 24 der UN-BRK und spricht über die entscheidende Neuerung dieser Konvention. Natürlich, so gibt sie zu bedenken, ist die inklusive Schule ein Generationenprojekt. 30 Jahre werde die Umsetzung wohl beanspruchen. Gut, denke ich mir, als ich vor 22 Jahren meine Stelle bei *insieme Schweiz* antrat, der Dachorganisation der Elternvereine für Menschen mit geistiger Behinderung, war die integrative Schule ein relativ junges und durchaus kontrovers diskutiertes Thema. – *Kleiner Einschub zur Terminologie: Wenn wir damals von «echter Integration» sprachen, kamen wir meiner Ansicht nach begrifflich*

der «Inklusion» schon sehr nahe: Die Teilhabe aller führt zu einer umfassenden Veränderung, etwas völlig Neues entsteht. – Von damals an eine Generation (30 Jahre) dazugerechnet: In zehn Jahren wären wir dann endlich, endlich so weit, dass die Kinder mit einer kognitiven Beeinträchtigung gemeinsam mit ihren Spielkameradinnen und -kameraden aus dem Quartier oder Dorf die Schule besuchen können. Dass sie gemeinsam mit ihnen lernen – und diese erste Verhinderung von Separation bildet die beste Voraussetzung für eine gelingende Inklusion in allen Gesellschaftsbereichen.

Zehn Jahre – für Lehrpersonen, Dozentinnen und Dozenten der Pädagogik, Schulleitungen und Behördenmitgliedern ist das sicher eine vernünftige Frist. Für die Eltern, deren Kind vor der Einschulung steht, kaum.

Denn es bedeutet, dass ihr Kind möglicherweise keine Chance hat, die Regelschule integrativ zu absolvieren. Denn in zehn Jahren ist seine obligatorische Schulzeit vorbei. Doch halt, es kann durchaus auch sein, dass die Familie Glück hat und an einem integrations- respektive inklusionsfreundlichen Ort wohnt. Dort gibt es eine Schulbehörde, die sich zur Aufnahme aller, wirklich aller Schülerinnen und Schüler ihres Zuständigkeitsgebiets bekennt, und eine Schulleitung, die diesen demokratiefördernden und menschenfreundlichen Grundsatz in die Praxis umsetzen will. Diese Personen verstecken sich nicht hinter Hinweisen auf vermeintliche Sachzwänge. Ausserdem sind Lehrpersonen notwendig, die offen sind und das gemeinsame Unterrichten und die Zusammenarbeit mit einer heilpädagogischen Lehrperson schätzen. Solche Schulen gibt es tatsächlich, das sei klar festgehalten.

Überflüssige Sorgen

Als im Jahr 2004 im Rahmen der Neugestaltung der Finanzen und Aufgaben zwischen Bund und Kantonen die Kantonalisierung der Sonderschulung beschlossen wurde, schürte dies bei den Eltern von Kindern mit kognitiver Beeinträchtigung grosse Ängste. Würden sie künftig, wenn sich der Bund aus der Sonderschulung zurückzog und diese vollständig in die Hoheit der Kantone überging, in Konkurrenz zum Gewässerschutz und zum Strassenbau für eine gute Schulbildung ihrer Kinder kämpfen müssen? Würden die Unterschiede von Kanton zu Kanton, die durchaus unter der Ägide des Bundes auch vorhanden waren, noch grösser? Wäre sichergestellt, dass alle Kinder mit einer kognitiven Beeinträchtigung weiterhin von einem guten Grundangebot an sonderpädagogischen Massnahmen profitieren könnten? Für den Wohnbereich wurde da-

mals das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) verabschiedet. Im Sonderschulbereich gab es kein entsprechendes Gesetzesvorhaben. Deshalb begrüsst es insieme Schweiz ausserordentlich, als die Erziehungsdirektorenkonferenz den Auftrag zur Erarbeitung einer Interkantonalen Vereinbarung im Bereich der Sonderpädagogik erteilte. insieme Schweiz sieht in diesem Konkordat ein Instrument, um den befürchteten Abbau der sonderpädagogischen Massnahmen zu verhindern. Es übernahm die Sicherung der sonderpädagogischen Schulung von Kindern und Jugendlichen von null bis zwanzig Jahren. Dass es diese Altersspanne umfasste, war den Eltern äusserst wichtig: Denn damit war der Weiterbestand der Heilpädagogischen Früherziehung sichergestellt, die damals in den Kantonen keine gesetzliche Basis hatte. Die Verlängerung der Schulzeit bis zwanzig Jahre wiederum trägt der Tatsache Rechnung, dass Kinder und Jugendliche mit kognitiven Beeinträchtigungen unter Umständen länger brauchen, um den Schulstoff zu erarbeiten und den Schritt ins Erwachsenenleben zu tun. Mit der Festlegung eines sonderpädagogischen Grundangebots im Konkordat war zudem gewährleistet, dass die Chance auf einen vergleichbaren Zugang zum sonderpädagogischen Angebot in allen Kantonen gegeben war. Der Zufall des Geburtsorts sollte keinen Nachteil für die Förderung der Kinder mit kognitiver Beeinträchtigung darstellen.

Wo stehen wir heute? Dem Konkordat sind bisher 16 Kantone beigetreten. Damit es in Kraft treten konnte, war der Beitritt von zehn Kantonen notwendig. Das war im Jahr 2010 der Fall, seit 2011 ist es somit rechtsverbindlich und es gilt das im Konkordat de-

finierte Grundangebot. Im einen oder anderen Kanton erfuhr es inzwischen, den Fortschritten in der sonderpädagogischen und therapeutischen Forschung entsprechend, eine Ausweitung, und es stehen weitere Massnahmen zur Verfügung. Mit dem Ziel, Kindern mit besonderen Unterstützungsbedürfnissen gleiche Chancen auf Förderung zu bieten, wurde das standardisierte Abklärungsverfahren entwickelt und eingeführt (EDK, 2014; siehe auch Artikel von Hollenweger, Lienhard und Obrist in dieser Ausgabe). Es gewährleistet eine gerechte Abklärung und Zuteilung der Ressourcen.

Die Befürchtungen der Eltern konnten entkräftet werden, zumindest in einigen wichtigen Belangen und in den Konkordatskantonen. Tatsache bleibt aber auch, dass Familien umziehen, weil die Rahmenbedingungen für die Integration an ihrem ursprünglichen Wohnort nicht gegeben sind. Unbestritten ist ferner, dass sich die Eltern in Kantonen mit Finanzproblemen heftig gegen Sparübungen im Sonderschulbereich zur Wehr setzen müssen.

Durch das Sonderpädagogik-Konkordat konnte die Integration von Kindern mit einer Behinderung in einem verbindlichen Dokument verankert werden.

Enttäuschte Hoffnungen

Mit dem Konkordat verbanden die Eltern auch grosse Hoffnungen. Den Abbau von bewährten Leistungen zu verhindern, war das eine Ziel. Gleichzeitig bot sich damit auch die einmalige Chance, die Integration von Kindern mit einer Behinderung in einem verbindlichen Dokument zu verankern und ihrer Umsetzung in die Praxis damit Schub zu verleihen. Insieme Schweiz setzte sich deshalb vehement dafür ein, dass in Arti-

kel 2 «Grundsätze» der Interkantonalen Vereinbarung nebst der Unentgeltlichkeit der Sonderschulung und dem Einbezug der Erziehungsberechtigten auch die Integration aufgenommen wurde. So lautet litera b denn nun: «Integrative Lösungen sind separierenden Lösungen vorzuziehen, unter Beachtung des Wohles und der Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes oder des Jugendlichen sowie unter Berücksichtigung des schulischen Umfeldes und der Schulorganisation» (Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik, 2007, S. 2). Würde heute das Konkordat neu geschrieben, müsste mit Blick auf die UN-Behindertenrechtskonvention der Schlussteil «sowie unter Berücksichtigung des schulischen Umfeldes und der Schulorganisation» gestrichen werden. Aus einer inklusiven Perspektive muss sich die Schule so organisieren, dass sie fraglos allen Kindern die bestmögliche Entwicklung bietet und sich alle wohl fühlen können. Damals hatte dieses Anliegen keine Chance.

Die Forderung nach Integration stützte sich schon zu jener Zeit auf wissenschaftliche Studien, die aufzeigten, dass alle Kinder von der gemeinsamen Schulung profitieren. Es war längst belegt, dass dadurch Kompetenzen gefördert werden, die für ein soziales Miteinander von Menschen mit ganz unterschiedlichen Hintergründen, Fähigkeiten und Voraussetzungen unerlässlich sind. Ja, dass die Integration die Voraussetzung für ein echtes Miteinander in einer demokratisch organisierten Gesellschaft ist. Und schon damals gab es gute Beispiele, Vorzeige-Kantone und -Schulen (siehe z. B. Artikelsammlungen Irmann & Lauper, 1999; Panchaud & Lauper, 2001). Dank den neuen gesetzlichen Grundlagen sollte, so schien uns in jenen Tagen, die Vision von einer Schule für alle überall Realität werden können.

Wo stehen wir heute? Eltern und Fachleute, die sich intensiv für die integrative Schulung eingesetzt haben, berichten von Desillusionierung und Frustration. Auch im Jahr 2018 erzählen Eltern uns von Schulleitungen, die räumliche Gegebenheiten und durchaus vorübergehende organisatorische Fragen als Vorwand nutzen, um ein Kind mit kognitiver Beeinträchtigung nicht aufnehmen zu müssen. Ist die erste Hürde geschafft und kann das Kind die Regelschule besuchen, müssen die Eltern und ihr Kind möglicherweise jedes Jahr beweisen, dass es noch immer «integrationsfähig» ist. Sobald es Schwierigkeiten gibt, ist die Integration bedroht. Ohnehin scheint das Kind mit Behinderung zeigen zu müssen, dass es dem Idealkind nahekommt: Verhält es sich nicht ruhig und brav, kann das auch ein Grund für das Ende einer Integration sein. Eine ganz hohe Hürde bildet der Übergang in eine nachfolgende Stufe. Die Eltern stossen noch immer häufig auf eine grundsätzliche Skepsis, dass die Regelschule ein geeigneter Lernort auch für Kinder mit kognitiver Beeinträchtigung sein könnte. Da Schulleitungen und Lehrpersonen kaum Kontakt zu diesen Kindern haben, haben sie auch wenig Kenntnisse zu deren Lernpotenzial. Trifft dieser Umstand zudem auf eine geringe Bereitschaft, sich auch nur auf ein Gespräch mit den Eltern einzulassen und neue Möglichkeiten zu prüfen, müssen Eltern gezwungenermassen ihr Kind in die Sonderschule schicken. Denn Eltern setzen ihr Kind nicht einem ablehnenden Umfeld aus.

Das *Aber* herrscht in vielen Diskussionen noch immer vor: «Ja, wir sind auch für die Integration, aber ... Aber Kinder mit stärkeren Beeinträchtigungen, aber in der Pubertät, aber nach der Schule ...» Es wäre zum Verzweifeln, gäbe es zum Glück nicht

auch solche Geschichten wie diese der Lehrerin, die eine Mutter angerufen hat, um sie zu bitten, ihr Kind mit kognitiver Beeinträchtigung unbedingt in die Regelschule zu schicken. Sie freue sich auf das neue Kind, das selbstverständlich zu ihnen gehöre, und dass sie Wege finden werde, um allfällige schwierige Situationen zu meistern. Ein *Und* statt ein *Aber*.

Eltern stossen häufig auf eine grundsätzliche Skepsis, dass die Regelschule ein geeigneter Lernort auch für Kinder mit kognitiver Beeinträchtigung sein könnte.

Düstere Aussichten?

Doch liegt es allein an der Haltung der Lehrpersonen und Schulleitungen, dass der Besuch der Regelschule für Eltern mit einem Kind mit kognitiver Beeinträchtigung ein unerfüllbarer Wunschtraum bleibt? Wie sieht es mit den «harten» Fakten aus? Auf wieviel sonderpädagogische Unterstützung hat ein Kind Anspruch? Auf welche Entlastung kann eine Lehrperson angesichts der zusätzlichen Aufgaben zählen?

Das Konkordat sieht ein Stufenmodell der Unterstützung vor. Die erste Stufe umfasst den grössten Teil der sonderpädagogischen Massnahmen, der bereits vor der Kantonalisierung durch die Kantone finanziert wurde. Die Massnahmen werden im laufenden Schulbetrieb angeordnet und durchgeführt. Ihre Finanzierung erfolgt durch eine Pauschale an die Schulen. Kann den Unterstützungsbedürfnissen eines Kindes nicht durch dieses gängige Angebot entsprochen werden, kommt die nächste Stufe zum Zug: Gestützt auf das standardisierte Abklärungsverfahren erhält das Kind «verstärkte Massnahmen». Diese Massnahmen werden ihm individuell zugesprochen.

Das Stufen- oder Kaskadenmodell wurde gewählt, damit Kinder mit einer Behinderung in der Regelschule ausreichend individuelle Unterstützung erfahren, um ihrem Potenzial entsprechend lernen und sich entwickeln zu können.

Als Modell der Kombination von flexibel anzuordnenden Lösungen und bedarfsorientierter individueller Förderung gut durchdacht, wurde es in verschiedenen Kantonen in der Umsetzung leider gekappt. Sie begrenzten die Anzahl heilpädagogischer Lektionen auf eine maximale Zahl von sechs oder acht Stunden, was der Grundidee diametral entgegensteht und vielerorts zum Fallbeil für die Integration wird. Die Lehrpersonen fürchten, ihrem Auftrag, die Kinder optimal zu fördern, nicht gerecht zu werden. Die Eltern wiederum geraten in eine unerträgliche Zwickmühle: Was ist das Beste für das Kind und welcher Aspekt ist höher zu gewichten – die schulische Förderung in der Sonderschule oder das gemeinsame Lernen in der Regelschule?

Leider müssen wir heute feststellen, dass in einigen Kantonen Vorkehrungen geprüft oder veranlasst wurden, die an den Sicherungsmechanismen der optimalen Schulung von Kindern mit einer Beeinträchtigung in der Regelschule rütteln. So sollte im Kanton Bern das Teamteaching Regellehrperson–Heilpädagogin durch ein Teamteaching zweier Regellehrpersonen ersetzt und im Kanton Aargau die verstärkten Massnahmen teilpauschalisiert werden. Es kann heute durchaus sinnvoll sein, ein vielleicht – aus Angst vor dem Abbau im Rahmen der Kantonalisierung – eher starr ausgelegtes System zu flexibilisieren. In einer bestimmten Situation ist es möglicherweise die optimale Lösung, dass zwei Regellehrpersonen gemeinsam unterrichten. Und es mag auch durchaus angezeigt sein,

einen Teil der Ressourcen für die verstärkten Massnahmen den Schulen pauschal zur Verfügung zu stellen.

Aber: Solche Einschnitte dürfen einzig unter der Voraussetzung erfolgen, dass genügend Mittel vorhanden sind, um jedem Kind auch individuell die Förderung zukommen zu lassen, derer es bedarf. Dazu braucht es ausreichend heilpädagogisches Fachwissen in der Regelschule, sodass rechtzeitig erkannt werden kann, wann ein Kind besondere Unterstützung benötigt und welche Massnahmen angezeigt sind. Die Möglichkeit der optimalen schulischen Förderung in der Regelschule, auch für Kinder mit einer kognitiven Beeinträchtigung, darf keineswegs beschnitten werden. Mit einem Abbau der fachlichen Unterstützung wächst zudem die Sorge der Lehrpersonen, den Lehrauftrag zu verfehlen. Sie fühlen sich im Stich gelassen, wagen sich nicht auf den Weg der Integration. Heute mehr denn je sollten wir über differenzierte Massnahmen nachdenken, um die Lehrpersonen zu unterstützen. Ihre Aufgabe ist anspruchsvoll, doch ist sie unerlässlich, um die Entwicklung hin zu einer inklusiven Gesellschaft voranzubringen!

Neuer Schub

insieme Schweiz begrüsst es daher sehr, wenn nun auch auf nationaler Ebene der integrativen Schulung etwas Schub verliehen wird. Obwohl die Schule in die Hoheit der Kantone gehört, trägt auch der Bund seit der Ratifizierung der UN-BRK Verantwortung für die Umsetzung der Integration. Nationalrat Thomas Ammann (CVP, St. Gallen) beauftragte am 15. Juni 2018 den Bundesrat deshalb in einem Postulat, zu berichten, wie die UN-BRK umgesetzt und die integrative Schule vorangebracht werden könne. Er bittet um Antwort auf die folgenden vier Fragen:

1. Welche Möglichkeiten sieht der Bundesrat, integrativ wirkende Massnahmen im Schulbereich zu fördern?
2. Wie steht er zu einer Anschubfinanzierung für erfolgsversprechende, integrative Schulprojekte?
3. Welche Möglichkeiten sieht er zur besseren Unterstützung der Schulleitungen und Lehrpersonen, die eine Schlüsselrolle für die schulische Integration spielen?
4. Wie beurteilt er ein Kompetenzzentrum für integrative Schulung, das gezielte Unterstützung bieten kann?

Das Postulat wurde von 14 Parlamentarierinnen und Parlamentariern unterzeichnet. Insieme Schweiz hofft auf eine konstruktive Antwort des Bundesrates, sodass mit gezielten Massnahmen die integrative Schulung von Kindern mit geistiger Behinderung nachhaltig gefördert wird. Und darauf, dass in zehn Jahren die inklusive Schulung für alle Kinder möglich ist.

PS: Nicht ganz unerwartet beantragt der Bundesrat die Ablehnung des Postulats Ammann, da er nicht in den kantonalen Zuständigkeitsbereich eingreifen will. Neue Mischfinanzierungen liefen der Aufgabenentflechtung Bund–Kantone zuwider. Er verweist zudem auf den Bericht zur Sonderpädagogik im Rahmen des Bildungsmonitorings, der sich in Arbeit befindet und Rechenschaft über die Umsetzung der inklusiven Bildung abgelegt wird. Nun sind die National- und Ständeräte am Zug.

Literatur

Ammann, T. (2018). *Schulische Integration von Kindern mit einer geistigen Behinderung. Postulat*. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183667> [Zugriff am 02.08.2018].

Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) vom 6. Oktober 2006 (Stand am 1. Januar 2017), SR 831.26.

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 [Zugriff am 02.08.2018].

Irmann, E. & Lauper, H. (Hrsg.) (1999). *Integration: Unterwegs zu einer gemeinsamen Schule. Ein Wegweiser für Eltern von Kindern mit speziellem Förderbedarf und andere Fachleute*. Bern: Haupt.

Panchaud Mingrone, I. & Lauper, H. (Eds.) (2001). *Intégration: l'école en changement. Expériences et perspectives*. Bern: Haupt.

Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK), vom 13. Dezember 2006, durch die Schweiz ratifiziert am 15. April 2014, in Kraft seit dem 15. Mai 2014, SR 0.109.



Heidi Lauper
Co-Geschäftsführerin Insieme Schweiz
(bis 30.09.2018)
Aarberggasse 33, 3011 Bern
heidi.lauper@bluewin.ch