Beschluss Vorstand | 26. Januar 2023

Empfehlungen des UNO-BRK-Ausschuss; Schreiben von Inclusion Handicap; Antwortschreiben: Verabschiedung

Das Generalsekretariat berichtet:

1 Am 25. März 2022 hat der UNO-BRK-Ausschuss der Schweiz seine Empfehlungen für die weitere Umsetzung unterbreitet.

2 Die Plenarversammlung hat am 23. Juni 2022 die Empfehlungen des UNO-BRK-Ausschuss zur Umsetzung von Artikel 24 (Bildung) zur Kenntnis genommen und eine Aussprache geführt.

3 Der Vorstand hat sich am 8. September 2022 dafür ausgesprochen, am Begriff «Integration» festzuhalten, wobei darunter wie bisher nicht die Abschaffung von Sonderschulen zu verstehen ist. Die Auslegung des Begriffs «Integration» erlaube es weiterhin, auf das Behindertengleichstellungsgesetz, die kantonalen Rechtsgrundlagen und auf das Sonderpädagogik-Konkordat abzustützen. Der Vorstand hat zudem das Vorgehen des Generalsekretariats unterstützt, die kommenden Schritte betreffend die Weiterentwicklung der nationalen Behindertenpolitik und die Umsetzung der Empfehlungen der UNO-BRK auf Bundesebene gemeinsam mit dem Schweizerischen Zentrum für Heilpädagogik (SZH) zu beobachten und bei Bedarf weitere Schritte vorzuschlagen.

4 Gestützt auf die Aussprache im Vorstand vom 8. September 2022 erteilt die EDK dem Dachverband der Behindertenorganisationen Schweiz, Inclusion Handicap, schriftlich Auskunft zu ihrer Anfrage.

Der Vorstand beschliesst:

Das Antwortschreiben an Inclusion Handicap wird verabschiedet.

Bern, 26. Januar 2023

Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren
Im Namen des Vorstands:

sig.
Susanne Hardmeier | Generalsekretärin

Anhang:
- Antwortschreiben der EDK an Inclusion Handicap

Zustellung an:
- Konferenzmitglieder
- Romain Lanners, Direktor SZH

Dieser Beschluss wird auf der Website der EDK publiziert.

320-13.2 AnB

Generalsekretariat | Secrétariat général
Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, CH-3001 Bern
+41 31 309 51 11, edk@edk.ch, edk.ch

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |
Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique
Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della pubblica educazione
Conferenza da las directuras e dals directurs chantunals da l'educaziun publica

Inclusion Handicap
Frau Ständerätin Maya Graf, Co-Präsidentin
Frau Verena Kuonen, Co-Präsidentin
Mühlemattstrasse 14a
3007 Bern

26. Januar 2023
320-13.2 AnB

Empfehlungen des UNO-BRK Ausschusses vom 25.3.2022; Anfrage an die EDK

Sehr geehrte Frau Ständerätin,
sehr geehrte Damen Co-Präsidentinnen

Besten Dank für Ihr Schreiben vom 6. September 2022. Die Kantone tragen die Verantwortung für die Schule und damit auch für die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf. Die Ausgestaltung der sonderpädagogischen Angebote und Massnahmen wird kantonal definiert. Die Kantone werden in der Umsetzung der kantonalen Sonderpädagogik-Konzepte und des Sonderpädagogik-Konkordats vom Schweizer Zentrum für Heil- und Sonderpädagogik (SZH) im Auftrag der EDK unterstützt. Dabei sind auch die von Ihnen aufgeworfenen Fragen Thema, zu denen wir gerne wie folgt Stellung nehmen:

Allgemeine Entwicklungen hin zu einem integrativen Bildungssystem
Nach Inkrafttreten des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen der UNO (UNO-BRK) im Jahr 2014 haben die Kantone ihre langjährigen Anstrengungen für ein integratives Bildungssystem weiterentwickelt.

Artikel 24 der UNO-BRK misst dem Recht auf Bildung für Menschen mit Behinderung eine besondere Bedeutung zu. Die Rechtsnorm konkretisiert, an welchen Grundsätzen sich das Bildungssystem auszurichten hat, damit das Recht auf Bildung von Menschen mit Behinderungen realisiert werden kann. Das integrative Bildungssystem soll sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund ihrer Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden und dass sie gleichberechtigt mit allen anderen Menschen Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben. Menschen mit Behinderungen sollen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung erhalten und wirksame, individuell angepasste Unterstützungsmassnahmen erhalten, mit dem Ziel der vollständigen Integration.

Bis zur Einführung der Invalidenrente (IV) im Jahr 1960 gab es in der Schweiz nur wenige Bildungsangebote für Schülerinnen und Schüler mit einer Beeinträchtigung oder Behinderung. Infolge der Einführung der IV wurde der Bau der Sonderschulen stark gefördert. Damals war aus Sicht der Expertinnen und Experten aus der Heilpädagogik die separative Sonderschule das beste Modell und es entsprach den Wünschen der Elternvereinigungen, welche auch häufig die Trägerschaft der Sonderschulen übernahmen. Demzufolge sind in den letzten 60 Jahren zwei gut funktionierende, aber parallele Strukturen entstanden, die Regelschulen unter Aufsicht der Kantone und die Sonderschule unter der Verantwortung des Bundes und in privaten Trägerschaften.

In den siebziger Jahren wurde mit dem Aufkommen der Integrationsbewegung das allgemein vorherrschende, defizitorientiert medizinische Modell in ein ressourcenorientiertes Modell mit Blick auf die Partizipation am gesellschaftlichen Leben umgewandelt.

Erst mit der Kantonalisierung der Sonderpädagogik im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (*NFA*) änderte sich ab 2007 die Ausgangslage für die Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen und Beeinträchtigungen: aus invaliden, minderjährigen Versicherten wurden Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf. Dieser Paradigmenwechsel förderte nachhaltig die integrative Bildung.

Seit 2005 ist die Anzahl Schülerinnen und Schüler in separativen Settings (Sonderklasse oder Sonderschule) um 40% (von 50'000 auf knapp 30'000 Lernende) gesunken. Zudem waren im Schuljahr 2020/21 knapp 50% der Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf in eine Regelklasse integriert.

Seit der Publikation des ersten Staatenberichts (2016) haben wichtige Veränderungen stattgefunden; so enthält das Anerkennungsreglement der EDK für die Ausbildungen der Lehrpersonen seit 2019 Module zur universellen Pädagogik (wie besondere Bildungsbedürfnisse und Differenzierung im Unterricht). Die Anerkennungsreglemente der Lehrdiplome im Bereich der Sonderpädagogik (Heilpädagogische Früherziehung, Schulische Heilpädagogik, Logopädie und Psychomotorik) werden zurzeit totalrevidiert. Sie sollen die Kompetenzen der sonderpädagogischen Fachleute im Bereich der schulischen Integration und den Wissenstransfer von der Sonderpädagogik zu den Regelschulen stärken. Weiter wird der Nachteilsausgleich heute auf allen Bildungsstufen besser umgesetzt.

Das Tempo der Entwicklungen zum integrativen Bildungssystem orientiert sich sowohl an den Bedürfnissen und des Bedarfs der Anspruchsgruppen als auch an den Möglichkeiten der Bildungsverantwortlichen und Lehrpersonen und der Tragfähigkeit der Systeme. Dabei gilt es, für alle Betroffenen das richtige und zumutbare Tempo zu finden. Dies gilt besonders in Ländern mit einer langen heilpädagogischen Tradition, wie der Schweiz. Es ist immer einfacher ein neues System aufzubauen, als ein «alteingesessenes» System umzuwandeln.

Umsetzung der Empfehlung 48

Vorab möchten wir in Bezug auf die Terminologie auf das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) verweisen, mit dem die Begriffe "Integration", "intégration" und "integrazione" in die schweizerische Gesetzgebung eingeführt wurden (Art. 20). Der Begriff «Integration» wurde auch im Sonderpädagogik-Konkordat übernommen. Die Ansprüche an eine "integrative Schulung" laut Schweizer Gesetzgebung stimmen mit jenen der "inklusiven Bildung" der UNO-BRK überein, wie auch das Bundesgericht festgehalten hat (2C_590/2014 und 2C_154/2017). Im wissenschaftlichen Diskurs gibt es keinen abschliessenden Konsens zu einer scharfen Abgrenzung der Begriffe "Integration" und "Inklusion".

In diesem Sinne verwendet die EDK weiterhin den Begriff «Integration» und setzt so die UNO-BRK um. Es gilt der Grundsatz der Integration vor Separation unter Beachtung des Wohles und der Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes sowie unter Berücksichtigung der Tragfähigkeit der Schule und dessen Umfeld. Die Kantone stützen sich in der Auslegung des Begriffs weiterhin auf das Behindertengleichstellungsgesetz, die kantonalen Rechtsgrundlagen und auf das Sonderpädagogik-Konkordat. Die Weiterentwicklung der schulischen Integration in den Kantonen ist ein zentrales Thema, bei dem die EDK und die Fachagentur SZH die Kantone begleiten und unterstützen. Sonderpädagogische Fragestellungen sind denn auch regelmässig Gegenstand in den Fachgremien der EDK.

Evaluation des Sonderpädagogik-Konkordats
Das Sonderpädagogik-Konkordat regelt nicht die Angebote und Massnahmen als solche - das erfolgt auf kantonaler Ebene -, sondern die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Diese Zusammenarbeit erfolgt im Wesentlichen über die Anwendung von drei gemeinsam entwickelten Instrumenten: einer gemeinsamen Terminologie, Qualitätsvorgaben für Anbieter und einem Abklärungsverfahren.

Gemäss Bundesverfassung sorgen Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz. Eines der Instrumente zur Erreichung dieses Verfassungsauftrags ist das Bildungsmonitoring Schweiz. Bildungsmonitoring ist die systematische und auf Dauer angelegte Beschaffung und Aufbereitung von Informationen über ein Bildungssystem und dessen Umfeld. Die EDK betreibt das Bildungsmonitoring zusammen mit dem Bund. Der Bildungsbericht Schweiz als zentrales Produkt des Bildungsmonitorings ist das geeignete Instrument, um die Entwicklung im Bereich der Sonderpädagogik zu dokumentieren. Der nächste Bericht wird im März 2023 publiziert. Auf dieser Grundlage und auf der Grundlage des Vertiefungsberichts „Sonderpädagogik in der Schweiz" wird die EDK beurteilen, welche Massnahmen im Bereich der Sonderpädagogik auf gesamtschweizerischer Ebene angezeigt sind.

Einbezug von Menschen mit Behinderungen
Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen und deren Organisationen ist für die EDK zentral. Das regelmässige Treffen mit den Dachverbänden von Menschen mit Behinderungen bietet das optimale Gefäss, den Austausch zu pflegen und den Einbezug der Betroffenen sicherzustellen. In diesem Gremium werden wir uns weiterhin regelmässig austauschen und unsere Anliegen offenlegen. Wenn Vernehmlassungen und Anhörungen zu neuen Bestimmungen im Bereich der integrativen Schule stattfinden, werden, wie gewohnt, alle interessierten Kreise dazu eingeladen.

Freundliche Grüsse
Konferenz der kantonalen
Erziehungsdirektorinnen und -direktoren

Regierungsrätin Dr. Silvia Steiner | Präsidentin

Susanne Hardmeier | Generalsekretärin

Kopie an: Mitglieder der EDK