

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



CH-3001 Bern, Zähringerstrasse 25, Postfach 5975	Internet: http://edkwww.unibe.ch
Generalsekretariat	Secrétariat général: Telefon 031-309 51 11 Fax 031-309 51 50
Informationsstelle IDEs	Section Information IDEs: Telefon 031-309 51 00 Fax 031-309 51 10

INTERKANTONALE VEREINBARUNG ÜBER DIE ZUSAMMENARBEIT IM BEREICH DER SONDERPÄDAGOGIK

vom 25. Oktober 2007

Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

Bern, 4. Dezember 2007

013.1/1/2007

Die neue interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik ist ein rechtsetzender Vertrag zwischen den Kantonen (ein so genanntes Konkordat) im Sinne von Artikel 48 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV)¹. Sie hat denselben formalrechtlichen Rang wie das Schulkonkordat von 1970² und die interkantonalen Vereinbarungen über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen³ (1993), die Hochschulfinanzierung⁴ (1997 bzw. 1998) oder über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat, verabschiedet am 14. Juni 2007, momentan zur Ratifizierung bei den Kantonen)⁵. Der Beitritt eines Kantons bedarf des nach seinem Recht für den Abschluss von interkantonalen Verträgen vorgeschriebenen Verfahrens.

Die vorliegende Vereinbarung behandelt keine Fragen des Lastenausgleichs zwischen den Kantonen und untersteht daher nicht der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 (IRV). Artikel 11 statuiert hingegen eine Verbindung zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)⁶, welche aufgrund ihrer Zielsetzungen der IRV unterliegt. Bilaterale oder multilaterale Abkommen zwischen benachbarten Kantonen, welche der Umsetzung von Artikel 4 der vorliegenden Vereinbarung dienen, könnten allerdings der IRV unterstellt werden müssen, sofern die Leistungsanbieter IVSE-anerkannt sind.

I. Zweck und Grundsätze der Vereinbarung

Art. 1 Zweck

Die Vereinbarungskantone arbeiten im Bereich der Sonderpädagogik zusammen mit dem Ziel, den in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule und im Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen statuierten Verpflichtungen nachzukommen. Insbesondere

- a. legen sie das Grundangebot fest, welches die Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf garantiert,**
- b. fördern sie die Integration dieser Kinder und Jugendlichen in der Regelschule,**
- c. verpflichten sie sich zur Anwendung gemeinsamer Instrumente.**

Artikel 1 definiert als Zweck der neuen Vereinbarung die Zusammenarbeit der Vereinbarungskantone im Bereich der Sonderpädagogik mit dem Ziel, den in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule und im Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG) vom

¹ SR 101

² Erlassammlung der EDK, Ziffer 1.1

³ Erlassammlung der EDK, Ziffer 4.1

⁴ Erlassammlung der EDK, Ziffern 3

⁵ Erlassammlung der EDK, Ziffer 1.2 (noch nicht in Kraft)

⁶ Erlassammlung der EDK, Ziffer 3.2.1

13. Dezember 2002⁷ statuierten Verpflichtungen im Bereich der Sonderpädagogik nachzukommen. Im Rahmen der Zweckerfüllung sollen sich die Vereinbarungskantone insbesondere auf eine gemeinsame Definition der Berechtigten sowie des sonderpädagogischen Grundangebots verständigen (*litera a in Verbindung mit Artikel 3 und 4*), die Integration und besondere Betreuung der Berechtigten in der Regelschule fördern (*litera b*) und gemeinsame Instrumente benutzen (*litera c in Verbindung mit Artikel 7*).

Für die Kantone geht es somit in erster Linie um die Einhaltung der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Pflichten im Bereich der Sonderpädagogik:

- Im Rahmen der Volksabstimmung vom 28. November 2004 über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) haben Volk und Kantone der Einführung der folgenden Verfassungsbestimmung (Artikel 62 Absatz 3 BV) zugestimmt: *"Die Kantone sorgen für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Lebensjahr"*.

Die Sonderpädagogik betrifft somit schwerpunktmässig die obligatorische Schule, die – nach dessen In-Kraft-Treten – gestützt auf das HarmoS-Konkordat harmonisiert werden wird. Sonderpädagogische Massnahmen können aber bereits vor der Einschulung beginnen und/oder im Rahmen der Absolvierung einer ersten Berufsbildung oder einer Allgemeinbildung auf der Sekundarstufe II bis in den nachobligatorischen Bereich reichen (vgl. Artikel 16 des Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 [IVG]⁸, siehe nachfolgend den Kommentar zu Artikel 4).

- Des Weiteren verlangt auch das BehiG die Vermeidung von jeglicher Ungleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen. In Artikel 20 BehiG werden die Kantone unter dem Titel „Besondere Bestimmungen für die Kantone“ konkret wie folgt verpflichtet: *"Die Kantone sorgen dafür, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist; sie fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohl des behinderten Kindes oder Jugendlichen dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule; sie sorgen insbesondere dafür, dass wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahe stehende Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können"*.

Mit der vorliegenden Vereinbarung wird folglich ein gesamtschweizerischer Rahmen für die wichtigsten Massnahmen sowie für die Entwicklung und Anwendung von gemeinsamen Instrumenten (Terminologie, Qualitätsstandards für die Anerkennung von Leistungsanbietern, standardisiertes Abklärungsverfahren für die Ermittlung des individuellen Bedarfs) im sonderpädagogischen Bereich festgelegt; die der Vereinbarung beitretenden Kantone verpflichten sich, diesen Rahmen in ihren kantonalen Konzepten für Sonderpädagogik zu berücksichtigen. Im Gegensatz zu denjenigen kantonalen Konzepten, welche erwachsene Behinderte betreffen, müssen die kantonalen Konzepte für Sonderpädagogik künftig nicht vom Bundesrat genehmigt werden. Umso wichtiger ist es, dass im Rahmen einer interkantonalen Vereinbarung ein verbindlicher Rahmen für die wichtigsten Grundsätze im Bereich der Sonderpädagogik geschaffen wird. Der Bereich der Sonderpädagogik soll

⁷ SR 151.3

⁸ SR 831.20

somit gleich geregelt werden wie andere im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegenden Bildungsbereiche, in denen im Rahmen von interkantonalen Vereinbarungen gemeinsame strukturelle Grundlagen sowie Qualitäts- und Harmonisierungsinstrumente im Sinne von Mindeststandards geschaffen werden, die Umsetzung und Aufsicht hingegen vollumfänglich im Zuständigkeitsbereich der einzelnen Kantone liegt.

Massgebender Rahmen für die Harmonisierung der obligatorische Schule ist künftig das HarmoS-Konkordat: trotzdem ist eine separate Vereinbarung für den Bereich der Sonderpädagogik – in Anlehnung an das HarmoS-Konkordat – im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) notwendig. Entsprechend ihrer Zielsetzung enthält die vorliegende Vereinbarung keine Finanzierungsbestimmungen; die Finanzierung der ausserkantonalen Unterbringung (Artikel 11) wird durch die Bestimmungen der IVSE geregelt (siehe Kommentar zu Artikel 11). Jeder Kanton entscheidet somit – unter Berücksichtigung der in der vorliegenden interkantonalen Vereinbarung festgelegten Aufgaben und auf der Basis des übrigen kantonalen Rechts beziehungsweise unter Beachtung anderer (vertraglicher) Verpflichtungen – frei über die Finanzierung der Sonderpädagogik.

Unter den Instrumenten für den Bereich der Sonderpädagogik (Artikel 7) ist insbesondere die einheitliche Terminologie, die gleichzeitig mit dem Konkordat verabschiedet wurde und diesem als Anhang beigefügt ist. Die einheitliche Terminologie garantiert – neben dem vorliegenden Kommentar – die einheitliche Auslegung der Konkordatsbestimmungen.

Das Generalsekretariat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und die Schweizerische Zentralstelle für Heilpädagogik (SZH) werden den Kantonen bei der Vorbereitung und Umsetzung ihrer Konzepte für Sonderpädagogik technische und wissenschaftliche Beratung und Unterstützung anbieten können. Zu diesem Zweck stehen auf der Internetseite der EDK zahlreiche Informationen zur Verfügung (www.edk.ch >>> Tätigkeitsbereiche >>> Sonderpädagogik).

Art. 2 Grundsätze

Die Bildung im Bereich der Sonderpädagogik basiert auf folgenden Grundsätzen:

- a. die Sonderpädagogik ist Teil des öffentlichen Bildungsauftrages;**
- b. 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;**
- c. für den Bereich der Sonderpädagogik gilt der Grundsatz der Unentgeltlichkeit; für Verpflegung und Betreuung kann von den Erziehungsberechtigten eine finanzielle Beteiligung verlangt werden;**
- d. die Erziehungsberechtigten sind in den Prozess betreffend die Anordnung sonderpädagogischer Massnahmen mit einzubeziehen.**

Artikel 2 definiert die Grundsätze für die Bildung im Bereich der Sonderpädagogik. Einer der wesentlichen Grundsätze ist die Definition der Sonderpädagogik als integrativer Bestandteil des öffentlichen Bildungsauftrages und damit der öffentlichen Schule in *litera a*. Werden also

besondere und angepasste Unterrichtsformen oder andere Massnahmen für Kinder und Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf notwendig, denen die Regelschule nicht genügen kann, so ist es Aufgabe der öffentlichen Hand, die entsprechend notwendigen Vorkehrungen zu treffen. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass die Führung und Steuerung der verschiedenen Schulformen – Regelschule wie Sonderschule – nach Möglichkeit der gleichen Schulbehörde obliegen. So ist nochmals darauf hinzuweisen, dass infolge der NFA im Bereich der Sonderpädagogik von einem Versicherungssystem auf ein Bildungssystem umgestiegen wird, für welches die kantonale Bildungsbehörde die Gesamtverantwortung trägt.

Das BehiG verpflichtet die Kantone, die Integration von behinderten Kindern und Jugendlichen in die Regelschule zu fördern (Artikel 20 Absatz 2 BehiG, siehe Seite 3). Die vorliegende Vereinbarung nimmt diese Verpflichtung in *litera b* auf. Separierende Lösungen sollen nicht im Vordergrund stehen, vielmehr sind integrative Lösungen vorzuziehen, sofern das Wohl und die Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes oder des Jugendlichen dadurch unterstützt werden können. Dieser Grundsatz berücksichtigt bezüglich der zu wählenden Massnahme in optimaler Weise den im öffentlichen Recht geltenden Grundsatz der Verhältnismässigkeit. 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) mit berücksichtigen; so können Situationen vermieden werden, die für eine einzelne Schule nur mit grossen Schwierigkeiten oder gar nicht zu bewältigen sind.

Artikel 62 Absatz 2 BV garantiert die Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichtes an öffentlichen Schulen. Dies gilt in Kohärenz zu *litera a* auch für die Angebote der Sonderpädagogik. Analog zu den in der Regelschule bestehenden Tagesstrukturen (siehe Kommentar zu Artikel 11 Absatz 2 HarmoS-Konkordat) gilt der unter *litera c* beschriebene Grundsatz der Unentgeltlichkeit aber nicht für die Kosten für Verpflegung und Betreuung in Tagesstrukturen oder für eine stationäre Unterbringung. In diesen Fällen kann von den Erziehungsberechtigten eine finanzielle Beteiligung verlangt werden.

Schliesslich regelt *litera d* explizit, dass die Erziehungsberechtigten in das in Artikel 6 definierte Verfahren betreffend die Anordnung sonderpädagogischer Massnahmen bei Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf einzubeziehen sind. Das Beschwerderecht gegen entsprechende Verfügungen ist nach Massgabe der kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzgebung zu gewährleisten. Gegen kantonale Endentscheide kann beim Schweizerischen Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden, die Zuständigkeit des eidgenössischen Versicherungsgerichts entfällt.

Die Grundsätze der Rechtsgleichheit und der Chancengleichheit sind Teil der in Artikel 8 BV festgelegten Grundrechte und werden deshalb hier nicht mehr erwähnt. Dasselbe gilt für die für Menschen mit Behinderungen geltenden Grundsätze des BehiG, das insbesondere festlegt: *"Eine Benachteiligung liegt vor, wenn Behinderte rechtlich oder tatsächlich anders als nicht Behinderte behandelt und dabei ohne sachliche Rechtfertigung schlechter gestellt werden als diese, oder wenn eine unterschiedliche Behandlung fehlt, die zur tatsächlichen Gleichstellung Behinderter und nicht Behinderter notwendig ist"*. Die Sonderpädagogik bezweckt gerade im Sinne der Behindertengesetzgebung eine unterschiedliche Behandlung von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf sowie die Anpassung der pädagogischen Unterrichtsformen im Hinblick auf eine zielgerichtete Unterstützung betroffener Kinder und Jugendlicher.

II. Anspruch auf sonderpädagogische Massnahmen

Um dem Grundsatz der Rechtsgleichheit eindeutig nachzukommen, ist es wesentlich, dass sich die Vereinbarungskantone darauf einigen, wie der Anspruch auf sonderpädagogische Massnahmen definiert werden soll.

Abgesehen von den unterschiedlichen Finanzquellen liegt der Hauptunterschied zwischen dem neuen Verfahren der NFA und dem bisherigen der IV in der Definition des Begriffs „Anspruch auf sonderpädagogische Massnahmen“. In der administrativen Terminologie nehmen Kinder und Jugendliche mit Behinderung neu nicht mehr den Status von Versicherten, sondern von Schülerinnen und Schülern ein. Von der Invalidenversicherung wurde bis anhin eine Trennung zwischen IV-Berechtigten und Nicht-IV-Berechtigten praktiziert. Dies führte beispielsweise dazu, dass bei gewissen Unterstützungs- oder Therapiemassnahmen beide Kategorien vorkamen, aber je nach Fall unterschiedlich finanziert wurden. Aufgrund der NFA wird künftig die Finanzierung sonderpädagogischer Massnahmen ausschliesslich durch die Kantone erfolgen. Daher muss im Rahmen der vorliegenden Vereinbarung auch das Anspruchsverfahren vereinheitlicht und vereinfacht werden.

Art. 3 *Berechtigte*

Kinder und Jugendliche ab Geburt bis zum vollendeten 20. Lebensjahr, die in der Schweiz wohnen, haben unter folgenden Voraussetzungen ein Recht auf angemessene sonderpädagogische Massnahmen:

- a. vor der Einschulung: Wenn festgestellt wird, dass ihre Entwicklung eingeschränkt oder gefährdet ist oder sie dem Unterricht in der Regelschule ohne spezifische Unterstützung nicht werden folgen können,**
- b. während der obligatorischen Schulzeit: Wenn festgestellt wird, dass sie in ihren Entwicklungs- und Bildungsmöglichkeiten so stark beeinträchtigt sind, dass sie dem Unterricht in der Regelschule ohne spezifische Unterstützung nicht beziehungsweise nicht mehr folgen können oder wenn ein anderer besonderer Bildungsbedarf festgestellt worden ist.**

Allen Kindern, die in der Schweiz wohnen, steht der Besuch der öffentlichen Schule offen; das gilt grundsätzlich auch für die Angebote der Sonderpädagogik. Die Bundesverfassung bestimmt als Altersgrenze das „vollendete 20. Altersjahr“, wie es auch in Artikel 19 IVG festgelegt ist. Der Bereich der Sonderpädagogik orientiert sich hinsichtlich dem Zugang zum Bildungsangebot an den gleichen Grundsätzen wie die Regelschule (z. B. mit Bezug auf die Begriffe Aufenthaltsort und Wohnsitz) und richtet sich hinsichtlich der Altersgrenze nach den entsprechenden Grundsätzen des IVG (wobei festzuhalten ist, dass die Festlegung einer Altersgrenze von 18 Jahren im Hinblick auf die damit verbundene Volljährigkeit angemessener gewesen wäre).

Artikel 3 unterscheidet zwei Phasen der Unterstützung durch sonderpädagogische Massnahmen: vor oder während der obligatorischen Schule. An dieser Stelle ist der guten Ordnung halber darauf hinzuweisen, dass Kinder und Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf nicht immer das mit der besuchten Schulstufe oder mit den entsprechenden Lernzielen korrespondierende Durchschnittsalter aufweisen (z. B. die Sekundarstufe I für einen 20-jährigen Jugendlichen).

Im Vorschulalter gemäss *litera a* sind es häufig Pädiater, welche die Eltern auf allfällige Entwicklungsstörungen oder -verzögerungen des Kindes hinweisen. Abgesehen von allfälligen medizinischen Massnahmen können solche Kinder noch vor der Einschulung im Rahmen der heilpädagogischen Früherziehung entweder direkt in der Familie oder gegebenenfalls in einer Institution unterstützt werden. Mit solcher Präventionsarbeit kann erreicht werden, dass ein besonderer Bildungsbedarf, der geeignete sonderpädagogische Massnahmen rechtfertigt, bereits vor dem Schuleintritt festgestellt wird; auf diese Weise können gewisse Entwicklungsstörungen oder -verzögerungen des Kindes aufgefangen werden. Solche Massnahmen haben ausserdem zum Ziel, das Kind auf den Schuleintritt vorzubereiten.

Während der obligatorischen Schule gemäss *litera b* geht es darum, Kindern und Jugendlichen, die in ihren Entwicklungs- und Bildungsmöglichkeiten beeinträchtigt sind, eine adäquate Unterstützung für ihre Schullaufbahn in der Regelschule oder in einer angepassten Schulstruktur zu bieten. Der Begriff „besonderer Bildungsbedarf“ deckt zahlreiche Situationen ab und geht über das klassische Verständnis von Behinderung hinaus. Diese Beeinträchtigungen oder Bedürfnisse müssen von den zuständigen schulärztlichen oder schulpsychologischen Diensten unter Beteiligung der Erziehungsberechtigten genau abgeklärt werden (vgl. Artikel 2 *litera d*).

Im nachobligatorischen Bereich sollen Jugendliche – sofern deren Entwicklungs- und Bildungsbeeinträchtigungen eine weiterführende Bildung nicht verhindern – gemäss Artikel 16 IVG auch während einer erstmaligen Berufsausbildung oder einer allgemeinbildenden Ausbildung auf der Sekundarstufe II mit sonderpädagogischen Massnahmen unterstützt werden. Für Jugendliche, deren Invalidität nach Bundesrecht anerkannt ist, garantiert dieser Artikel die Übernahme der zusätzlichen Kosten, die aufgrund der Invalidität entstehen. Die Einzelheiten dazu sind in Artikel 5 der Verordnung über die Invalidenversicherung vom 17. Januar 1961 (IVV)⁹ geregelt. Dieser präzisiert in Absatz 1, dass dieser IV-Grundsatz für die ganze Sekundarstufe II gilt, also auch für Maturitätsschulen und Fachmittelschulen.¹⁰ In gewissen Fällen können über die IV-Massnahmen hinaus auch andere Massnahmen – so wie im Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 [Artikel 18, 53 und 55] (BBG)¹¹ vorgesehen – eingesetzt werden. In der Praxis wird der Bund deshalb auch künftig für den grössten Teil der Zusatzkosten für Ausbildungen auf Sekundarstufe II aufkommen. Die Kantone könnten in gewissen Fällen mit einem besonderen Bildungsbedarf konfrontiert werden, der nicht als Behinderung gemäss IVG anerkannt wird und die IV daher von einer finanziellen Beteiligung im Sinne von Artikel 16 IVG befreit. Und schliesslich wird eine solche nachobligatorische Bildung von Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf häufig später begonnen, so dass diese Ausbildung über das vollendete 20. Altersjahr hinaus dauern kann. Beide Fälle sind im Konkordat nicht geregelt und jeder Kanton ist in der Beurteilung und Handhabung solch individueller Fälle frei.

⁹ SR 831.201

¹⁰ Art. 16 IVG lautet wie folgt:

Erstmalige berufliche Ausbildung

¹Versicherte, die noch nicht erwerbstätig waren und denen infolge Invalidität bei der erstmaligen beruflichen Ausbildung in wesentlichem Umfang zusätzliche Kosten entstehen, haben Anspruch auf Ersatz dieser Kosten, sofern die Ausbildung den Fähigkeiten des Versicherten entspricht.

Art. 5 IVV lautet:

Erstmalige berufliche Ausbildung

¹Als erstmalige berufliche Ausbildung gilt jede Berufslehre oder Anlehre sowie, nach Abschluss der Volks- oder Sonderschule, der Besuch einer Mittel-, Fach- oder Hochschule und die berufliche Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf die Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte.

¹¹ SR 412.10

III. Festlegung des sonderpädagogischen Grundangebots

Im Rahmen der NFA werden die Artikel 19 IVG bzw. Artikel 8 IVV hinfällig. Es ist deshalb wichtig, dass sich die Kantone im Rahmen der interkantonalen Vereinbarung auf ein gemeinsames Vorgehen einigen bezüglich der bisher vom Bundesrecht geregelten Massnahmen für „die Sonderschulung bildungsfähiger Versicherter, die das 20. Altersjahr noch nicht vollendet haben und denen infolge Invalidität der Besuch der Volksschule nicht möglich oder nicht zumutbar ist“. In diesem Sinn legt die vorliegende Vereinbarung das sonderpädagogische Grundangebot fest, welches die Vereinbarungskantone in jeden Fall anzubieten haben (Mindestangebot). Jeder Kanton bleibt aber selbstverständlich frei, dieses Grundangebot in seinem Konzept für Sonderpädagogik weiter zu entwickeln und seinen Leistungskatalog anzureichern. Je nach Fall und Notwendigkeit ist das Grundangebot durch regionale Zusammenarbeit zu gewährleisten. So muss zwar grundsätzlich jeder Vereinbarungskanton den Zugang zum sonderpädagogischen Grundangebot gewährleisten, aber nicht unbedingt im eigenen Kantonsgebiet.

Art. 4 Grundangebot

¹Das sonderpädagogische Grundangebot umfasst

- a. Beratung und Unterstützung, heilpädagogische Früherziehung, Logopädie und Psychomotorik,**
- b. sonderpädagogische Massnahmen in einer Regelschule oder in einer Sonderschule, sowie**
- c. Betreuung in Tagesstrukturen oder stationäre Unterbringung in einer sonderpädagogischen Einrichtung.**

²Die Kantone sorgen für die Organisation notwendiger Transporte und übernehmen deren Kosten für Kinder und Jugendliche, die aufgrund ihrer Behinderung den Weg zwischen Wohnort, Schule und/oder Therapiestelle nicht selbstständig bewältigen können.

Das sonderpädagogische Grundangebot besteht aus drei Hauptformen (zusätzlich die Übernahme der Transporte), die im Rahmen der Umsetzung eine grosse Vielfalt abdecken können.

Verschiedene Massnahmen bereiten auf die Ausbildung und Erziehung vor. Darunter fallen sowohl die Beratung und Unterstützung von Eltern und Betroffenen, beginnend im jüngsten Kindesalter und – insbesondere bei bestimmten Formen der Behinderung – darüber hinaus, wie auch Massnahmen der heilpädagogischen Früherziehung, der Logopädie und der Psychomotorik (*litera a*). Die heilpädagogische Früherziehung, die meistens im familiären Umfeld der Kinder einsetzt, gehörte vorher in der Regel nicht zum öffentlichen Bildungsbereich, wird aber künftig – wie die anderen Massnahmen – grundsätzlich Bestandteil des sonderpädagogischen Grundangebots sein. Da die Grenze zwischen heilpädagogischer Früherziehung und obligatorischer Schule fließend ist, werden die Kantone die diesbezüglichen Kompetenzen und Zusammenarbeitsformen in der kantonalen Gesetzgebung definieren müssen. Darauf hinzuweisen ist, dass das HarmoS-Konkordat das Schuleintrittsalter auf das vollendete vierte

Altersjahr (Stichdatum 31. Juli) festlegt, die Kompetenzen der Fachpersonen für heilpädagogische Früherziehung hingegen den Altersbereich ab Geburt bis maximal zwei Jahre nach Schuleintritt abdecken. Die Vorverschiebung des Schuleintrittsalters bedeutet aber nicht in jedem Fall eine Verkürzung der heilpädagogischen Früherziehung. Es ist vielmehr Sache der Kantone, in ihren Konzepten für Sonderpädagogik festzulegen, welche pädagogischen Massnahmen effektiv zu treffen sind und wie die konkrete Aufteilung zwischen Kindergarten und Unterstufe, Fachpersonen der Früherziehung, Lehrpersonen und allfälligen anderen spezialisierten Fachpersonen ausgestaltet werden soll.

Die Bildung und Betreuung umfasst verschiedene sonderpädagogische Massnahmen, die in einer Regelschule punktuell, regelmässig, intensiv oder dauernd eingesetzt werden, um die Kinder und Jugendlichen in einer Regelklasse integrieren zu können (*litera b*). Gegebenenfalls werden sie in einer Sonderschule unterrichtet. In einigen Kantonen bestehen, eingegliedert in die Regelschule, in der einen oder anderen Form Sonderklassen, in denen Schülerinnen und Schüler mit einem bestimmten besonderen Bildungsbedarf in einer kleineren Gruppe zusammengeführt werden. Diese Möglichkeit steht den Kantonen im Sinne der freien Gestaltung der Schulorganisation nach wie vor zu.

Das in *litera c* definierte dritte Massnahmenpaket hat schliesslich zum Ziel, die Bildung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen mit stärkeren Einschränkungen zu garantieren. Es beinhaltet die Unterbringung entweder in Tagesstrukturen (mit Mahlzeiten, Betreuung und Pflege) oder stationären Einrichtungen (Internat).

In der einheitlichen Terminologie, die gemäss Artikel 7 Absatz 1 vorgesehen ist, werden die verschiedenen Elemente des sonderpädagogischen Angebots detaillierter beschrieben. Die einheitliche Terminologie ist Bestandteil der vorliegenden Vereinbarung, die Vereinbarungskantone sind zu deren Beachtung verpflichtet (vgl. Artikel 1 *litera c*). Die Vereinbarungskantone bleiben unter Vorbehalt der vorgeschriebenen Leistungsqualitätsstandards für die Anerkennung von Leistungsanbietern bei der organisatorischen Umsetzung der Massnahmen ansonsten frei (siehe Kommentar zu Artikel 7).

Gleich wie bei den bisher von der IV bezahlten Leistungen gehören neu die Organisation von notwendigen Transporten und die Übernahme der entsprechenden Kosten zum Grundangebot. Mit der Formulierung in Absatz 2 („sorgen für die Organisation“) wird es den Kantonen überlassen, zu definieren, wer innerhalb eines Kantons mit dieser Aufgabe betraut wird. Mit anderen Worten wird ihnen die Möglichkeit gegeben, diese Transporte nicht nur zu finanzieren, sondern auch zu organisieren. Dieses Vorgehen eröffnet den Kantonen die Möglichkeit, die notwendigen Transporte unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten sowie der durch die konkrete Behinderung gegebenen Einschränkungen oder des Alters der Kinder oder Jugendlichen oder der Besonderheiten der Wegstrecke zweckgemäss zu rationalisieren.

Art. 5 Verstärkte Massnahmen

¹Erweisen sich die vor der Einschulung oder die in der Regelschule getroffenen Massnahmen als ungenügend, ist aufgrund der Ermittlung des individuellen Bedarfs über die Anordnung verstärkter Massnahmen zu entscheiden.

²Verstärkte Massnahmen zeichnen sich durch einzelne oder alle der folgenden Merkmale aus:

- a. lange Dauer,
- b. hohe Intensität,
- c. hoher Spezialisierungsgrad der Fachpersonen, sowie
- d. einschneidende Konsequenzen auf den Alltag, das soziale Umfeld oder den Lebenslauf des Kindes oder des Jugendlichen.

Die Vereinbarung führt mit dieser Bestimmung eine neue, wichtige Unterscheidung ein. Das bisherige Finanzierungssystem der IV legte aufgrund von genormten medizinischen Kriterien Kategorien fest und verordnete pro Fall individuelle Massnahmen, mit anderen Worten sonderpädagogische Massnahmen aufgrund einer Diagnose (zur Erinnerung: kollektive Massnahmen betrafen nur Bau- und Betriebsbeiträge an Institutionen). Die interkantonale Vereinbarung geht, wie bereits erwähnt, auf Distanz zum rein therapeutischen Konzept, das auf die Invalidität und auf das Individuum ausgerichtet ist. Sie berücksichtigt zudem, dass betroffene Kinder und Jugendliche häufig von einer Kombination „umfassender schulischer Massnahmen“ (basierend auf den der einzelnen Schule zugeteilten Mitteln) und „individueller sonderpädagogischer Massnahmen“ (impliziert eine spezifische Unterstützung zusätzlich zum Regelschulbetrieb) profitieren. Die IV hatte keine Möglichkeit, Massnahmen in der Klasse oder Schule abzudecken und unterstützte deshalb nur „verstärkte Massnahmen“.

Eine Behinderung wird heute nicht mehr als statisches Phänomen betrachtet, sondern als ständiger Interaktionsprozess zwischen Individuum und Umgebung. Die vielen unterschiedlichen und bis heute gültigen Kriterien und Verfahren verunmöglichen allerdings einen ganzheitlichen Überblick, und es ist wichtig, durch einheitliche Normen eine grösstmögliche Gleichbehandlung sicherzustellen. Die medizinischen Diagnosen Blindheit und Sehbehinderungen, Gehörlosigkeit und Schwerhörigkeit, schwere Körperbehinderungen, kognitive Beeinträchtigungen sowie erhebliche Sprach- oder Wahrnehmungsstörungen werden aber auch künftig Indikatoren für bestimmte sonderpädagogische Massnahmen sein.

Die Tatsache, dass es künftig nicht mehr zwei Finanzierungsquellen (Bund und Kanton) geben wird, sondern die Kantone als Folge der NFA die alleinige Verantwortung für die Anordnung und Überwachung der Leistungen innehaben, führt zwingend zu einer Neuformulierung der sonderpädagogischen Massnahmen im Hinblick auf deren Intensität. In einigen Kantonen wird zwischen *niederschweligen* und *hochschweligen* Massnahmen unterschieden. Diese Formulierung wurde auf gesamtschweizerischer Ebene nicht übernommen; Artikel 5 führt den Begriff „*verstärkte Massnahmen*“ ein.

Die sonderpädagogischen Massnahmen werden zum grössten Teil im Rahmen des laufenden Schulbetriebs angeboten und durchgeführt. Ein Kind, das während einiger Monate oder Jahre eine punktuelle Unterstützung durch logopädische oder psychomotorische Angebote erhält, wird durch einen Schulpsychologen betreut, erhält eine technische und personelle Unterstützung, um seiner Seh- oder Hörstörung beziehungsweise einer anderen Beeinträch-

tigung entgegenzuwirken. Diesbezügliche Entscheide werden aufgrund von klar definierten Zuständigkeiten innerhalb des regulären Schulbetriebs gefällt. Entsprechende Massnahmen können sich bereits von Beginn an oder mit der Zeit als ungenügend erweisen. Wie sich die Kantone in dieser Phase organisieren, hängt stark von der bewussten Verteilung der Mittel ab: einige Kantone haben die Autonomie der Einzelschulen und ihrer Interventionsmöglichkeiten verstärkt, andere haben dieses Angebot eher zentralisiert. Diesbezüglich sind kantonale Unterschiede zwar durchaus möglich, ein Mangel an Eingriffsmöglichkeiten bei Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf darf aus diesen Unterschiedlichkeiten aber nicht resultieren. Erreichen Bedürfnisse ein solches Ausmass, dass sie mit dem gängigen Angebot nicht mehr abgedeckt werden können, so muss der individuelle Bedarf gründlich abgeklärt werden. Eine solche Abklärung gilt als Bedingung für die Anordnung von verstärkten Massnahmen, die länger dauern, umfangreicher oder sehr einschneidend sind. Die Erziehungsberechtigten werden in dieses Verfahren miteinbezogen.

Artikel 5 Absatz 1 regelt die Notwendigkeit einer solchen Abklärung des individuellen Bedarfs vor dem Entscheid über die Anordnung verstärkter Massnahmen. Diese zeichnen sich durch die in *Absatz 2* aufgelisteten vier Merkmale aus, wobei diese Merkmale häufig kombiniert sind, je nachdem, ob es sich um verstärkte Massnahmen handelt, die sich über mehrere Monate oder Jahre erstrecken (*litera a*), sie mehr oder weniger regelmässige und intensive Interventionen beinhalten, beispielsweise mehrmals pro Woche einige Stunden am Stück (*litera b*), ob die durchführenden Fachpersonen einer besonderen Spezialisierung und/oder Erfahrung bedürfen, beispielsweise eine ausgebildete Psychomotoriktherapeutin und Expertin für eine bestimmte Art Intervention (*litera c*), und schliesslich ob damit relativ einschneidende oder stigmatisierende Konsequenzen verbunden sind, weil Hilfsmittel oder die Platzierung in einer Institution oder die Entfernung vom familiären Umfeld nötig werden (*litera d*). In den meisten Fällen wird die Anordnung verstärkter Massnahmen auch mehr oder weniger grosse Auswirkungen auf die entsprechenden Kosten haben, wobei die Kosten der konkreten Massnahme kein Kriterium gemäss *Absatz 2* darstellen.

Aufgrund der obigen Ausführungen ist es wichtig, dass die Anordnung sonderpädagogischer Massnahmen klar geregelt ist; dies ist Gegenstand des nächsten Artikels.

Art. 6 Anordnung der Massnahmen

¹Die Vereinbarungskantone bezeichnen die für die Anordnung sonderpädagogischer Massnahmen zuständigen Behörden.

²Die für die Anordnung sonderpädagogischer Massnahmen zuständigen Behörden bestimmen die Leistungsanbieter.

³Die Ermittlung des individuellen Bedarfs gemäss Artikel 5 Absatz 1 erfolgt im Rahmen eines standardisierten Abklärungsverfahrens durch die von den zuständigen Behörden betrauten Abklärungsstellen, die nicht identisch sind mit den Leistungsanbietern.

⁴Die Zweckmässigkeit der angeordneten Massnahmen ist periodisch zu überprüfen.

Artikel 6 präzisiert erstens, dass der konkrete Anspruch auf ein sonderpädagogisches Angebot auf einem formellen Entscheid basieren muss, der im Rahmen eines nach kantonalem Recht geregelten Verfahrens zu fällen ist (*Absatz 1*).

Zweitens schränken die Kantone die freie Wahl der Erziehungsberechtigten zwar ein, indem sie (durch die gestützt auf Absatz 1 definierten Behörden) die Leistungsanbieter bestimmen (Absatz 2), ohne aber das Recht der Erziehungsberechtigten auf Beteiligung am Anordnungsprozess gemäss Artikel 2 litera d zu verletzen. Bei ausgewiesenem Anspruch hat der Kanton das entsprechende sonderpädagogische Angebot zwar zur Verfügung zu stellen, die Durchführungsstelle kann hingegen nicht von den Erziehungsberechtigten bestimmt werden. Die Kantone können so mit anerkannten und akkreditierten Leistungsanbietern arbeiten oder auch die Zusammenarbeit im Rahmen von kommunalen, regionalen oder interkantonalen Zusammenschlüssen anstreben. Bezüglich der Leistungsanbieter ist darauf hinzuweisen, dass mit der Anwendung der Qualitätsstandards der EDK eine bessere Kontrolle durch die Kantone gewährleistet ist (siehe nachfolgend Kommentar zu Artikel 7).

Drittens soll ein standardisiertes individuelles Abklärungsverfahren künftig die Systemsteuerung verbessern und das Risiko einer Kostenexplosion eingrenzen. Insbesondere soll das Vieraugenprinzip systematisch – d.h. wo immer möglich, da gewisse Ausnahmen vorkommen können – angewendet werden, indem die Diagnostik einem externen Dienst oder Kompetenzzentrum übertragen wird, welches die für notwendig erachteten Massnahmen anschliessend nicht selber erbringt. Die Neutralität des Gutachtens muss gewährleistet sein. Deshalb werden die Abklärungsstellen (eine oder mehrere pro Kanton) direkt von den zuständigen Behörden ausgewählt und beauftragt. Das Abklärungsverfahren berücksichtigt nicht nur das Individuum, sondern auch das ganze Umfeld mit familiären, sozialen und pädagogischen Aspekten. Es entspricht einer umfassenden Evaluation, bei der nach internationalen Standards wie der *Internationalen Klassifikation für Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF)* und der angepassten Version für Kinder und Jugendliche (ICF-CY), die kürzlich von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) verabschiedet wurde, gearbeitet wird.

Schliesslich wird mit Absatz 4 verpflichtend festgelegt, dass die zugewiesenen Leistungen periodisch überprüft werden müssen, um festzustellen, ob sie noch angebracht d.h. genügend, notwendig und berechtigt sind. Nach einer gewissen Zeitspanne sind je nach Situation wohl meistens Anpassungen vorzusehen. Die Kantone müssen daher solche periodischen Überprüfungen in ihren Konzepten für Sonderpädagogik vorsehen.

IV. Harmonisierungs- und Koordinationsinstrumente

In Analogie zum HarmoS-Konkordat benennt die Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik in der Folge die Instrumente zur Harmonisierung, Qualitätsentwicklung und -sicherung in allen Vereinbarungskantonen.

Art. 7 Gemeinsame Instrumente

¹Die Vereinbarungskantone benutzen im kantonalen Recht, im kantonalen Konzept für den Bereich der Sonderpädagogik sowie in den entsprechenden Richtlinien

- a. eine einheitliche Terminologie,
- b. einheitliche Qualitätsstandards für die Anerkennung der Leistungsanbieter und
- c. ein standardisiertes Abklärungsverfahren zur Ermittlung des individuellen Bedarfs gemäss Artikel 6 Absatz 3.

²Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) ist verantwortlich für die wissenschaftliche Entwicklung und Validierung der gemeinsamen Instrumente gemäss Absatz 1. Sie konsultiert zu diesem Zweck die nationalen Dachverbände der Lehrpersonen, der Erziehungsberechtigten und der Institutionen für Kinder und Jugendliche mit einer Behinderung.

³Die gemeinsamen Instrumente werden von der Plenarversammlung der EDK mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder verabschiedet. Die Revision erfolgt durch die Vereinbarungskantone in einem analogen Verfahren.

⁴Das sonderpädagogische Grundangebot ist Gegenstand des nationalen Bildungsmonitorings.

Absatz 1 legt die drei Basisinstrumente fest, welche die Koordination und Qualität des sonderpädagogischen Leistungsangebots fördern sollen:

- Von den Vereinbarungskantonen wird erwartet, dass sie im kantonalen Recht und ihren kantonalen Konzepten für Sonderpädagogik (wie sie in den Bestimmungen der Bundesverfassung vorgesehen sind, siehe Kommentar zu Artikel 15) eine durch die EDK festgelegte *einheitliche Terminologie* verwenden. Die Formulierung der Konzepte für Sonderpädagogik wurde bisher stark von der IV beeinflusst. Der Wegfall der Artikel 19, 73 und 74 1d IVG öffnet nun den Weg für eine den verschiedenen Anforderungen entsprechenden moderneren Terminologie und Klassifizierung.
- Der Vereinbarung liegt das Prinzip zugrunde, wonach die Kantone *Qualitätsstandards* festlegen, einerseits verstanden als Grundkriterien für das Ausstellen von Betriebsbewilligungen zu Händen der Leistungsanbieter; andererseits dienen sie in interkantonalen Vereinbarungen als Referenzpunkte. Die Qualitätsstandards sind dazu bestimmt, als Instrument für die Anerkennung von Leistungserbringern (Schulen, Institutionen, Dienste, Therapeuten usw.) zu dienen und tragen damit zur interkantonalen Zusammenarbeit bei.
- Das für die EDK zentrale Instrument ist ein *standardisiertes Verfahren*, mit dem die individuellen Bedürfnisse am Ende einer umfassenden Evaluation genau analysiert werden können. Damit soll das sonderpädagogische Angebot möglichst zielgerichtet auf den besonderen Bildungsbedarf des betroffenen Kindes oder Jugendlichen abgestimmt

werden. Im bisherigen IV-System war die Diagnostik personenbezogen. Unter dem Einfluss der ICF-Klassifikation soll nun die Diagnostik erweitert und das Umfeld sowie die Teilnahme am sozialen Leben der Betroffenen in die Abklärungen miteinbezogen werden. Bereits erfolgten zahlreiche Arbeiten im In- und Ausland, die bei der Ausarbeitung eines solchen Verfahrens für jeden der Kantone hilfreich sein können. Die EDK hat in enger Zusammenarbeit mit der SZH verschiedene Begleitgruppen und wissenschaftliche Experten damit beauftragt, über die Zeitspanne von 2007-2008 hinweg ein individuelles Abklärungsverfahren auszuarbeiten. Das Verfahren wird anschliessend während einer Pilotphase in einigen Kantonen und Institutionen getestet und dürfte den Kantonen ab Herbst 2009 zur Verfügung stehen.

Absatz 2 sieht analog zum HarmoS-Konkordat vor, dass die EDK aufgrund wissenschaftlicher Arbeiten für eine verlässliche und gültige Entwicklung dieser drei Instrumente verantwortlich ist. Die EDK konsultiert dazu auch die nationalen Dachverbände der Lehrpersonen, der Eltern und der im Bereich der Sonderpädagogik tätigen Institutionen. Für die ersten beiden Instrumente (*Absatz 1* litera a und b) ist dieser Prozess bereits 2007 durchgeführt worden.

Absatz 3 regelt, dass die Instrumente von der Plenarversammlung der EDK mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln ihrer Mitglieder verabschiedet werden, so dass diese – vor dem Inkrafttreten des Konkordats – bereits für die Entwicklungsarbeiten der kantonalen Konzepte für Sonderpädagogik zur Verfügung stehen. Die einheitliche Terminologie und die Qualitätsstandards wurden anlässlich der Verabschiedung des Konkordats am 25. Oktober 2007 von der Plenarversammlung der EDK beschlossen; die Arbeiten am standardisierten individuellen Abklärungsverfahren werden wie erwähnt noch länger dauern. Nach dem Inkrafttreten der Vereinbarung wird die Aufgabe der künftigen Revision oder Anpassung dieser Instrumente selbstverständlich der Versammlung der Vereinbarungskantone zufallen.

Absatz 4 schliesslich legt fest, dass das sonderpädagogische Grundangebot Gegenstand des nationalen Bildungsmonitorings ist (vgl. Artikel 10 Absatz 1 HarmoS-Konkordat). Primäres Ziel dabei ist es, die bis heute aufgrund der unterschiedlichen Terminologie lückenhaften statistischen Grundlagen zu verbessern. Zudem sollen Finanz- und Effizienzanalysen die Steuerung der sonderpädagogischen Massnahmen verbessern können. Darüber hinaus werden in Zusammenhang mit der Evaluation der Effizienz der obligatorischen Schule durch Bildungsstandards (Artikel 10 Absatz 2 HarmoS-Konkordat) auch Analysen unter dem Blickwinkel der Bildung im Vergleich mit Bildungszielen (vgl. nachstehenden Artikel 8) entwickelt werden können.

Art. 8 Lernziele

Die Anforderungsniveaus für den Bereich der Sonderpädagogik werden auf der Basis der in den Lehrplänen festgelegten Lernziele und der Bildungsstandards der Regelschule angepasst; sie berücksichtigen die individuellen Bedürfnisse und Fähigkeiten des Kindes oder des Jugendlichen.

Gemäss *Artikel 8* werden im Bereich der Sonderpädagogik keine neuen Lehrpläne entwickelt. Die entsprechenden Anforderungsniveaus werden vielmehr von den Zielsetzungen und Bildungsstandards der Regelschule abgeleitet, unter Berücksichtigung der individuellen Situation der einzelnen Schülerinnen und Schüler.

Die gesamtschweizerische Harmonisierung der obligatorischen Schule erfolgt über die Harmonisierung ihrer Ziele, welche auf der Basis von Kompetenzmodellen mittels Standards für gewisse Fächer vorgegeben werden, sowie über die Messung der Erreichung der Standards auf Ebene des gesamten Systems. Die Lehrpläne und Lehrmittel hingegen sollen entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität auf sprachregionaler Ebene erarbeitet und koordiniert werden, denn zwischen den verschiedenen Sprachregionen bestehen erhebliche kulturelle, pädagogische und curriculare Unterschiede. Deshalb berücksichtigt die in diesem Artikel erwähnte Anpassung der Lernziele die regionalen Entwicklungen (vgl. Artikel 7 und 8 HarmoS-Konkordat).

Es geht in Artikel 8 also nicht um die Entwicklung von zusätzlichen Bildungsstandards für die Sonderpädagogik aufgrund angepasster Lernziele und Kompetenzen. Die vorliegende Vereinbarung geht davon aus, dass die Kinder und Jugendlichen, welche sonderpädagogische Massnahmen beanspruchen, einen besonderen Bildungsbedarf haben. Gemäss diesem Bedarf und der Art der angeordneten Massnahmen sollen die Anforderungsniveaus der Regelschule präzisiert und angepasst werden. Dabei orientieren sich die Anforderungsniveaus an den mittels nationaler Bildungsstandards für die Regelschule festgelegten Lernzielen (in den Fächern, die über Standards verfügen). Die Orientierung an einem für sämtliche Schülerinnen und Schüler geltenden Basiskompetenzrahmen wird es auch ausserhalb der Regelschule erleichtern, die Entwicklungs- und Integrationsmöglichkeiten sowie die Schulresultate messen zu können.

Art. 9 Ausbildung der Lehrpersonen und des sonderpädagogischen Fachpersonals

¹Die Grundausbildung der Lehrpersonen in Schulischer Heilpädagogik und des sonderpädagogischen Fachpersonals für Kinder und Jugendliche wird in den Anerkennungsreglementen der EDK oder im Bundesrecht geregelt.

²Die Vereinbarungskantone arbeiten in der Entwicklung eines geeigneten Weiterbildungsangebots zusammen.

Wie dies bereits im bisherigen IV-System gemäss den Normen des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) gehandhabt wurde, werden die Kantone in ihren kantonalen Konzepten für Sonderpädagogik die Ausbildungsanforderungen für das sonderpädagogische Fachpersonal an öffentlichen Schulen sowie – auf der Basis von Leistungsverträgen – an privaten Institutionen regeln.

Die Ausbildungsanforderungen des sonderpädagogischen Personals für Kinder und Jugendliche müssen auf das sonderpädagogische Grundangebot abgestimmt sein. Die Grundausbildungen für das sonderpädagogische Fachpersonal gemäss Absatz 1 wurden in den letzten Jahren mehrheitlich in die Pädagogischen Hochschulen (PH) integriert. Die EDK hat für diese Ausbildungen in Schulischer Heilpädagogik, Logopädie und Psychomotoriktherapie Mindestvoraussetzungen für die Anerkennung der kantonalen Ausbildungsabschlüsse festgelegt. Die Ausbildung in heilpädagogischer Früherziehung wurde bis heute nie reglementiert; dies wird nun im Anschluss an die Verabschiedung der vorliegenden Vereinbarung im Rahmen einer Totalrevision des Reglements über die Anerkennung der Lehrdiplome in Schulischer Heilpädagogik vom 27. August 1998 endlich vorgesehen.

Auch andere Berufsgruppen betätigen sich im Bereich der Sonderpädagogik, meistens mit Fachhochschuldiplomen aus den Bereichen Gesundheit, Soziales, Kunst, oder mit Zertifikaten der Höheren Berufsschulen, deren Anerkennung bundesrechtlich geregelt ist. Gewisse Berufsqualifizierungen gründen auf einer Spezialisierung durch Weiterbildung oder einem Nachdiplomstudium. Wichtig ist, dass die in Artikel 7 der Vereinbarung vorgesehenen Qualitätsstandards auch für diese Berufsgruppen Kriterien zur beruflichen Qualifikation enthalten.

Sonderpädagogische Ausbildungen haben generalistische Kompetenzprofile. Schwerpunkte für Sinnesbehinderungen, Verhaltensauffälligkeiten oder Lernschwierigkeiten sind in diesen Ausbildungen enthalten. Frühere Ausbildungen wie beispielsweise "Lehrerin für geistig Behinderte" oder "Legasthenie-/Dyskalkulietherapeut" sind in die Ausbildungen Schulische Heilpädagogik bzw. Logopädie integriert worden.

Die heilpädagogische Früherziehung wird künftig in die von der EDK anerkannten sonderpädagogischen Ausbildungsgänge integriert sein; vorgesehen ist, dass in einem neuen Reglement über die Anerkennung der Diplome im Bereich der Sonderpädagogik eine spezifische Vertiefungsrichtung eingefügt wird. Zu diesem Zweck wird – wie bereits erwähnt – das Reglement über die Anerkennung der Lehrdiplome in Schulischer Heilpädagogik vom 27. August 1998 einer Totalrevision unterzogen und als Reglement über die Anerkennung der Diplome im Bereich der Sonderpädagogik voraussichtlich im Frühling 2008 verabschiedet werden.

Gestützt auf Artikel 8 der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 (Diplomanerkennungsvereinbarung)¹² führt der Besitz eines von der EDK anerkannten Diploms im Bereich der Sonderpädagogik zum gleichberechtigten Zugang zur Berufsausübung in allen Kantonen. Es bleibt jedoch ausdrücklich festzuhalten, dass die Anerkennung eines Diploms auf gesamtschweizerischer/nationaler Ebene für die Diplomierten weder eine Garantie für eine Anstellung noch die automatische Aufnahme der Leistungen dieser Berufe in das sonderpädagogische Grundangebot beinhaltet. Die vorliegende Vereinbarung und die dazugehörige einheitliche Terminologie beinhalten im Übrigen keine abschliessende Liste von Berufen, welche im sonderpädagogischen Grundangebot tätig sein können.

Die Weiterbildung von sonderpädagogischem Fachpersonal ist in im Allgemeinen in das Angebot der Hochschulen zu integrieren. Die Zusammenarbeit mit dem Berufsfeld, den Fachverbänden und den heilpädagogischen Kompetenzzentren muss allerdings erhalten bleiben. Viele Ausbildungen, die bisher von der IV finanziert wurden, betreffen nur einen sehr kleinen Personenkreis. Sie sind deshalb jedoch nicht minder wichtig, denn mit solchen Ausbildungen können im Regelfall besondere Arten von Behinderung oder Leistung abgedeckt werden. Absatz 2 unterstreicht die enge interkantonale Zusammenarbeit, damit ein zweckmässiges und koordiniertes Weiterbildungsangebot bereitgestellt werden kann.

Art. 10 Kantonale Kontaktstelle

Jeder Vereinbarungskanton bezeichnet gegenüber der EDK eine kantonale Kontaktstelle, die für sämtliche den Bereich der Sonderpädagogik betreffenden Fragen zuständig ist.

¹² Erlasssammlung der EDK Ziffer 4.1.

Um die Umsetzung der interkantonalen Vereinbarung und die notwendige Koordination sicherzustellen, bezeichnen die Kantone gegenüber der EDK eine kantonale Kontaktstelle für alle Fragen der Sonderpädagogik. In den vier EDK-Regionen besteht bereits heute je eine Gruppe oder Konferenz der Sonderschulverantwortlichen, die zum Teil schon seit langem eine intensive Zusammenarbeit pflegen. Die Kontaktstellen sollen gestützt auf den neuen Kontext der Vereinbarung den notwendigen Austausch und die Zusammenarbeit weiterführen. Es wird Aufgabe des Generalsekretariats der EDK und der SZH sein, diese Zusammenarbeit in geeigneter Weise zu unterstützen.

Art. 11 Ausserkantonale Leistungen

Die Finanzierung von Leistungen ausserkantonaler stationärer Einrichtungen und ausserkantonaler Einrichtungen der externen Sonderschulung richtet sich nach der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE).

Am 1. Januar 2006 ist die geänderte Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)¹³ in Kraft getreten. Die IVSE dient unter anderem als Grundlage für die Regelung des interkantonalen Verkehrs im Bereich der Sonderpädagogik. Für die Finanzierung ausserkantonaler Leistungen soll deshalb keine neue Regelung getroffen werden, sondern die bestehende Regelung entsprechend der vorliegenden Vereinbarung so angepasst werden, dass die notwendigen Mechanismen für die Administration und vor allem die Finanzierung ausserkantonaler Unterbringungen der Berechtigten definiert werden.

Dazu müssten der unter Artikel 2 IVSE beschriebene Geltungsbereich D unter dem Titel "Sonderschulen" (Sonderschulen im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 litera a der vorliegenden Vereinbarung) und der Geltungsbereich A für die stationären Einrichtungen (im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 litera c der vorliegenden Vereinbarung) weiterentwickelt werden:

Art. 2, Abs. 1 : *Die IVSE bezieht sich auf Einrichtungen der folgenden Bereiche:*

- A *Stationäre Einrichtungen, die gestützt auf eidgenössisches oder kantonales Recht Personen bis zum vollendeten 20. Altersjahr, längstens jedoch bis nach Abschluss der Erstausbildung beherbergen, sofern sie vor Erreichen der Volljährigkeit in eine Einrichtung eingetreten oder dort untergebracht worden sind. (...)*
- D *Einrichtungen der externen Sonderschulung:*
 - a) *Sonderschulen für Unterricht, Beratung und Unterstützung inklusive integrativer Sonderschulung sowie für die Tagesbetreuung, sofern diese Leistung von der Einrichtung erbracht wird;*
 - b) *Früherziehungsdienste für Kinder mit Behinderungen und von Behinderung bedrohte Kinder;*
 - c) *Pädagogisch-therapeutische Dienste für Logopädie oder Psychomotoriktherapie, sofern diese Leistungen nicht innerhalb des Regelschulangebotes erbracht werden.*

Diese Änderung der IVSE wurde nach den in Zusammenarbeit mit der EDK getätigten Arbeiten und der Vernehmlassung am 14. September 2007 vom Vorstand der IVSE-Vereinbarungskonferenz verabschiedet.

Wie für die Regelschule, so gilt auch für den Zugang zu sonderpädagogischen Einrichtungen der Grundsatz des Aufenthaltsortes¹⁴ (Artikel 5 IVSE).

¹³ Erlasssammlung der EDK, Ziffer 3.2.1

¹⁴ In Artikel 26 litera d ZGB ist festgehalten: „Der Aufenthalt an einem Orte zum Zweck des Besuches einer Lehranstalt und die Unterbringung einer Person in einer Erziehungs-, Versorgungs-, Heil- oder Strafanstalt begründen keinen Wohnsitz.“

V. Schlussbestimmungen

Art. 12 Beitritt

Der Beitritt zu dieser Vereinbarung wird dem Vorstand der EDK gegenüber erklärt.

Nach der Verabschiedung der Vereinbarung durch die Plenarversammlung der EDK wird in jedem Kanton nach kantonalem Recht ein Ratifikationsverfahren durchgeführt werden. Stimmt ein Kanton dem Beitritt zur neuen Vereinbarung zu, wird dieser von der jeweiligen Kantonsregierung dem Vorstand der EDK gegenüber erklärt.

Art. 13 Austritt

Der Austritt aus der Vereinbarung muss dem Vorstand der EDK gegenüber erklärt werden. Er tritt auf Ende des dritten der Austrittserklärung folgenden Kalenderjahres in Kraft.

Jedem Kanton, welcher der Vereinbarung beigetreten ist, wird das Recht zugestanden, gegenüber dem Vorstand der EDK den Austritt aus der Vereinbarung zu erklären. Die Kündigungsfrist beträgt drei ganze Kalenderjahre. Für die verbleibenden Vereinbarungskantone bleibt die Vereinbarung vollumfänglich in Kraft.

Art. 14 Umsetzungsfrist

Die Kantone, die der Vereinbarung nach dem 1. Januar 2011 beitreten, müssen diese innerhalb von sechs Monaten nach dem Zeitpunkt der Ratifizierung umsetzen.

Da die Kantone anfangs 2011 bereits mehrere Jahre von den Inhalten und den Zielen der vorliegenden Vereinbarung Kenntnis und in der Regel bereits entsprechende Vorarbeiten geleistet haben, genügt die Festlegung einer 6-monatigen Frist für die allfällig noch notwendigen kantonsinternen Anpassungen.

Art. 15 Inkrafttreten

¹Der Vorstand der EDK setzt die Vereinbarung in Kraft, wenn ihr mindestens zehn Kantone beigetreten sind, jedoch frühestens auf den 1. Januar 2011.

²Das Inkrafttreten ist dem Bund zur Kenntnis zu geben.

Die formelle Inkraftsetzung der Vereinbarung bedarf eines Beschlusses des EDK-Vorstandes. Gemäss Artikel 48 Absatz 3 BV ist das Inkrafttreten dem Bund zur Kenntnis zu bringen.

Gemäss Artikel 48a Absatz 1 BV kann der Bund auf Antrag interessierter Kantone interkantonale Verträge, die *Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden* betreffen (litera i), allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an solchen Verträgen verpflichten. Artikel 48a Absatz 1 litera i BV gilt bei der Sonderpädagogik nur für stationäre Einrichtungen (Betreuung in Tagesstrukturen oder Institutionen der stationären Unterbringung gemäss Artikel 4 Absatz 1 litera c dieser Vereinbarung).

Die Allgemeinverbindlicherklärung könnte somit nicht für die ganze Vereinbarung verordnet werden. Die Tatsache aber, dass die Vereinbarung den Referenzrahmen für die Sonderpädagogik festlegt, welchen die Vereinbarungskantone in ihren kantonalen Konzepten für Sonderpädagogik einhalten müssen, verleiht der Vereinbarung insgesamt einen grossen Stellenwert.

Das eidgenössische Parlament hat in den Übergangsbestimmungen zu Artikel 62 BV (Artikel 197 Ziffer 2 BV) betreffend die Garantierung der bisherigen IV-Leistungen eine mindestens dreijährige Übergangsfrist festgelegt. Der genaue Wortlaut dieser Bestimmung ist: *„Die Kantone übernehmen ab Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung an die Sonderschulung (einschliesslich der heilpädagogischen Früherziehung gemäss Artikel 19 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung), bis sie über kantonal genehmigte Sonderschulkonzepte verfügen, mindestens jedoch während drei Jahren.“*

Durch die Hinfälligkeit der betreffenden Artikel und Instrumente der IV besteht die Gefahr eines rechtlichen Vakuums während der dreijährigen Übergangszeit. Die Kantone müssen während dieser Zeit das Angebot aufrechterhalten und sind alleinig für dessen Finanzierung verantwortlich. Um diesem Vakuum vorzubeugen, hat die EDK all ihren Mitgliedern am 18. Januar 2007 folgende Empfehlung abgegeben: *„Die EDK schlägt den Kantonen vor, die konkret massgebenden Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (Artikel 19, 73 Absatz 1 und 73 Absatz 2 litera a IVG) nach deren Aufhebung durch den Bundesrat für die Dauer der Übergangsregelung gemäss Artikel 197 Ziffer 2 BV sinngemäss so ins kantonale Recht zu überführen, dass das Anrecht auf das Grundangebot des sonderpädagogischen Bereichs bezüglich Modalitäten, Quantität und Qualität analog des bisher geltenden Bundesrechts garantiert ist.“*

Art. 16 Fürstentum Liechtenstein

Das Fürstentum Liechtenstein kann der Vereinbarung beitreten. Ihm stehen alle Rechte und Pflichten eines Vereinbarungskantons zu.

Das Fürstentum Liechtenstein ist von der NFA nicht betroffen, hat aber gegenüber der EDK ein grundsätzliches Interesse an der Rahmenvereinbarung und den Instrumenten im Bereich der Sonderpädagogik bekundet. Das Fürstentum Liechtenstein kann – wie bei der Interkantonalen Vereinbarung über die obligatorische Schule – selbstverständlich frei über einen Beitritt zum vorliegenden Konkordat entscheiden.