Botschaft des Regierungsrats zu einem Kantonsratsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik

vom 19. August 2008

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (Sonderpädagogik-Vereinbarung) vom 25. Oktober 2007 mit den nachfolgenden Erläuterungen und dem Antrag, darauf einzutreten und der Vereinbarung beizutreten.

Sarnen, 19. August 2008

Im Namen des Regierungsrats

Landammann: Niklaus Bleiker
Landschreiber: Urs Wallimann

1. Ausgangslage

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 folgenden Verfassungsbestimmung (Art. 62 Abs. 3 der Bundesverfassung [SR 101]) zugestimmt: *„Die Kantone sorgen für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Lebensjahr“*. Mit dem Inkrafttreten der NFA zog sich die Eidgenössische Invalidenversicherung ab dem 1. Januar 2008 aus der Finanzierung der Sonderschulangebote zurück. Neu gingen die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen für die Sonderschulung ausschliesslich an die Kantone über. Mit der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik wurde zu diesem Zweck ein gesamtschweizerischer Rahmen geschaffen, der einige allgemeine Grundsätze und Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Sonderpädagogik sowie drei gemeinsame Instrumente festlegt.

Mit Schreiben vom 4. Dezember 2007 der Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) werden die Kantonsregierungen aufgefordert, das Ratifizierungsverfahren zur Interkantonalen Vereinbarung vom 25. Oktober 2007 einzuleiten und anschliessend dem Generalsekretariat der EDK die entsprechenden Beschlüsse unter Angabe einer allfälligen Referendumsfrist mitzuteilen.

2. Kantonales Vernehmlassungsverfahren von 2006

Am 19. Dezember 2006 nahm der Regierungsrat zuhanden der Erziehungsdirektorenkonferenz Stellung zum Entwurf der Interkantonalen Vereinbarung.

Für den Regierungsrat war Eintreten auf den Vereinbarungsentwurf unbestritten. Aus bildungspolitischer Sicht sei es notwendig, dass die Kantone im Zuge der Umsetzung der NFA und dem damit einhergehenden Wegfall der bisher durch die Invalidenversicherung gewährleisteten Gesetzgebung und Finanzierung im sonderpädagogischen Bereich verbindlich zusammenarbeiteten. Die vorgesehene Zusammenarbeit gewährleiste einerseits die Erfüllung des Behindertengleichstellungsgesetzes und unterstütze anderseits die grösstmögliche Nutzung von Synergien bei der Festlegung der Anspruchsberechtigung und der Bedarfsermittlung im Bereich der Sonderpädagogik.

Der Entwurf der Sonderpädagogik-Vereinbarung wurde vorgängig einem innerkantonalen Vernehmlassungsverfahren unterstellt. Dieses ergab, dass die Vernehmlassungspartner (Einwohnergemeinden, die Stiftungen Rütimattli und Juvenat der Franziskaner) die Vereinbarung grundsätzlich begrüssten und zustimmend Stellung nahmen. Einige Einwohnergemeinden bemerkten in ihren einleitenden Stellungnahmen, dass die Hauptlast der Kosten im Rahmen der NFA nicht den Gemeinden angelastet werden dürfe und dass die Vereinbarung gewisse Sachverhalte nicht regeln könne, die spezifische Anliegen und Sorgen der Gemeinden beträfen, wie etwa die finanziellen Auswirkungen oder die Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen und Heilpädagogen im Bereich der Sonderpädagogik.

Vereinbarungsentwurf und Vernehmlassungsbericht des Bildungs- und Kulturdepartements vom 9. November 2006 wurden auch der Kommission für strategische Planungen und Aussenbeziehungen (KSPA) unterbreitet, welche den Bericht anlässlich ihrer Sitzung vom 23. November 2006 behandelte und mit Protokoll vom 6. Dezember 2006 dazu Stellung nahm. Sie beschloss Eintreten. In der anschliessenden Detailberatung wurden einige Änderungsvorschläge formuliert „der Stellungnahme des Regierungsrats mit den beschlossenen Änderungen zugestimmt." Der hauptsächlichste Kritikpunkt der KSPA betraf die Formulierung betreffend die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen. Hier wurde gefordert, dass bei der Integration nicht nur das Kindswohl, sondern auch das Wohl des integrierenden Umfeldes, namentlich der andern Kinder in einer Schulklasse zu berücksichtigen sei. Diesem Anliegen wurde im Vereinbarungstext Rechnung getragen. Die entsprechende Bestimmung in Art. 2 Bst. b der Sonderpädagogik-Vereinbarung lautet 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".

3. Aktueller Stand der Umsetzung der NFA-bedingten Auswirkungen auf die Sonderpädagogik im Kanton

3.1 Voraussetzungen

Mit dem Inkrafttreten der NFA zog sich die Eidgenössische Invalidenversicherung ab dem 1. Januar 2008 aus der Finanzierung der Sonderschulangebote zurück. Neu gingen die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen für die Sonderschulung ausschliesslich an die Kantone über. Damit soll die fiskalische Äquivalenz in diesem Bereich optimiert werden. Während einer Übergangsphase von drei Jahren (2008 bis 2010) sind die Kantone verpflichtet, die bisherigen Angebote der Sonderschulung für den Kreis der Anspruchsberechtigten gemäss den Regelungen der Invalidenversicherung weiterzuführen und auf den Grundlagen der Bundesverfassung (Art. 62 Abs. 3 „Schulwesen", Art. 197 Ziff. 2, „Übergangsbestimmungen zu Art. 62") ein Sonderpädagogisches Konzept zu erlassen. Ferner gilt auch Art. 20 Abs. 1 bis 3 des Behindertengleichstellungsgesetzes (SR 151.3) „Besondere Bestimmungen für die Kantone", wonach die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in der Regelschule von den Kantonen zu fördern ist.

3.2 Bisherige Beschlüsse und Erlasse

Am 15. Januar 2008 stimmte der Regierungsrat den Änderungen der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) vom 14. September 2007 zu. Mit den An-

passungen in der IVSE wird bezweckt, auch nach Einführung der NFA die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Erschwernisse zu ermöglichen. Insbesondere verpflichten sich die Kantone in allen Belangen der IVSE zur Zusammenarbeit, indem sie Informationen über Massnahmen, Erfahrungen sowie Ergebnisse austauschen, ihre Angebote an Einrichtungen aufeinander abstimmen und die Qualität fördern. In Bezug auf die Sonderpädagogik heisst dies unter anderem, dass bei ausserkantonalen Platzierungen die kantonalen Verbindungsstellen die Information und Geschäftsbearbeitung sowohl ausserhalb wie innerhalb des Kantons zu koordinieren haben.

Am 12. Februar 2008 erliess der Regierungsrat Ausführungsbestimmungen über die vorläufige Kostentragung für Institutionen im Rahmen der IVSE. Darin wird geregelt, dass der Kanton bis zum Vorliegen eines genehmigten Behinderten- und Sonderschulkonzepts die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung für IVSE anerkannte Institutionen übernimmt, also auch für jene Institutionen, die mit der Durchführung von Sonderschulmassnahmen beauftragt werden.

Am 10. Juni 2008 erteilte der Regierungsrat den Auftrag für das weitere Vorgehen betreffend Umsetzung der NFA im Behindertenbereich (IVSE Bereiche A und B). Darin ist unter anderem vorgesehen, von Mai bis Oktober 2009 das Behindertenkonzept zu erarbeiten, welches im Oktober 2009 dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt werden soll.

Am 24. Juni 2008 verabschiedete der Regierungsrat das Sonderpädagogische Konzept in erster Lesung zuhanden einer Konsultation der Schulpartner. Bis November 2008 soll es in zweiter Lesung definitiv erlassen werden. Nach dem Erlass des Sonderpädagogischen Konzepts wird im Jahr 2009 die Bildungsgesetzgebung an die Anforderungen der zu ratifizierenden Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 angepasst.

Auf der Grundlage dieser Beschlüsse setzen das Sozialamt, die kantonale Heimverbindungsstelle und das Amt für Volks- und Mittelschulen bereits seit dem 1. Januar 2008 die Massnahmen, Verfahrensabläufe und Zuständigkeiten gemäss den Anforderungen der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik operativ um. Der Kanton erbringt im sonderpädagogischen Bereich auch die Aufwendungen der bis am 31. Dezember 2007 von der Invalidenversicherung erbrachten Leistungen, sodass die Gemeinden keine Mehrbelastung erfahren.

4. Sonderpädagogik-Vereinbarung

Die zur Ratifizierung unterbreitete „Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik“ der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) vom 25. Oktober 2007 soll die NFA-Umsetzung und Zusammenarbeit der Kantone im sonderpädagogischen Bereich verbindlich regeln, insbesondere die „verstärkten Massnahmen“ wie die meisten ehemaligen IV-Sonderschulmassnahmen nun heissen. Nebst der NFA-Umsetzung werden auch wichtige zeitgemässe Neuerungen im Bereich der Sonderpädagogik realisiert und die Harmonisierung zwischen den Kantonen herbeigeführt bzw. trotz Kantonalisierung bewahrt. Insbesondere wird der Grundsatz der integrativen Sonderschulung von Kindern und Jugendlichen mit einer Behinderung gegenüber einer separativen Sonderschulung gestärkt.

Die Vereinbarung regelt in 16 Artikeln die Bildung im Bereich der Sonderpädagogik, legt die Anspruchsberechtigung für das sonderpädagogische Grundangebot fest und definiert dieses. Ferner wird auch festgelegt, dass die Kantone ihre innerkantonalen Zuständigkeiten nach bestimmten Grundsätzen organisieren sollen und dass die verordneten Massnahmen periodisch zu überprüfen sind.

Im Anhang der Vereinbarung legt die EDK auch für alle Vereinbarungskantone verbindliche Instrumente fest; namentlich sind eine gemeinsame Terminologie und einheitliche Qualitätsstandards für die Anerkennung der Leistungsanbieter entwickelt worden. Als drittes Instrument wird ein standardisiertes Abklärungsverfahren zur Ermittlung des individuellen sonderpädagogischen Bedarfs erarbeitet, das zur Zeit in einer Pilotphase erprobt wird. Auch im Kanton Obwalden nahmen Mitarbeiterinnen des Schulpsychologi-

schen Dienstes an dieser Erprobung teil.

Ferner ist von den Beitrittskantonen auch die Aus- und Weiterbildung des heilpädagogischen Personals gemäss den Anerkennungsreglementen der EDK oder des Bundesrechts zu gewährleisten.

Die in Art. 10 geforderte für sämtliche Bereiche der Sonderpädagogik zuständige kantonale Kontaktstelle gegenüber der EDK wird im Kanton durch das Amt für Volks- und Mittelschulen wahrgenommen.

In Art. 11 wird zudem der Bezug zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) hergestellt.

5. Auswirkungen der Sonderpädagogik-Vereinbarung und weitere Arbeiten

Die nun vorliegende Sonderpädagogik-Vereinbarung dient der schweizerischen Koordination und verpflichtet den Kanton, sein kantonales Sonderpädagogisches Konzept nach den schweizerischen Vorgaben auszurichten. Unmittelbare finanzielle, personelle, organisatorische usw. Konsequenzen hat diese Vereinbarung keine. Solche Konsequenzen ergeben sich erst aus dem kantonalen Sonderpädagogischen Konzept bzw. aufgrund der noch zu beschliessenden neuen Bildungsgesetzgebung im sonderpädagogischen Bereich. Ihr mögliches Ausmass ist im Wesentlichen bereits im kantonalen Sonderpädagogischen Konzept aufgezeigt. Die entsprechende Übergangslösung wird aufgrund der NFA bereits seit 1. Januar 2008 umgesetzt. Da sich unmittelbar aus der Vereinbarung keine finanziellen Verpflichtungen ergeben, ist der Kantonsrat gestützt auf Art. 70 Ziff. 3 der Kantonsverfassung (GDB 101) abschliessend für den Beitrittsbeschluss zuständig. Die anschliessende gesetzliche Umsetzung dagegen wird dem fakultativen Referendum unterliegen.

Die weiteren zum Teil bereits eingeleiteten Arbeiten sind wie folgt geplant:

Sonderpädagogisches Konzept (erste Lesung)	Regierungsrat	24. Juni 2008
Vernehmlassung zum Sonderpädagogischen Konzept	Bildungs- und Kulturdepartement	Bis 30. September 2008
Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im sonderpädagogischen Bereich: Vorberatung	Kommission für strategische Planungen und Aussenbeziehungen (KSPA)	Oktober 2008
Auswertung der Vernehmlassungen zum Sonderpädagogischen Konzept	Amt für Volks- und Mittelschulen	Oktober 2008
Sonderpädagogisches Konzept (zweite Lesung und Verabschiedung)	Regierungsrat	November 2008
Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im sonderpädagogischen Bereich: Beratung	Kantonsrat	4./5. Dezember 2008
Vorbereitung der aufgrund des Sonderpädagogischen Konzepts notwendigen Anpassungen der Bildungsgesetzgebung (Bildungsgesetz, Verordnung und/oder Ausführungsbestimmungen)	Bildungs- und Kulturdepartement	2009
Anpassungen der Bildungsgesetzgebung (erste Lesung)	Regierungsrat	2009
Vernehmlassung zu den vorgeschlagenen Anpassungen	Bildungs- und Kulturdepartement	2009

Anpassungen der Bildungsgesetzgebung (zweite Lesung und Verabschiedung zuhanden des Kantonsrats)	Regierungsrat	2009
Beratung und Verabschiedung der angepassten Bildungsgesetzgebung	Kantonsrat	2009/10

Beilagen:

– Entwurf Kantonsratsbeschluss
– Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007