

Regierungsrat des Bildungs- und  
Kulturdepartements  
Bahnhofstrasse 18  
6002 Luzern  
www.lu.ch

Generalsekretariat EDK  
Zähringerstrasse 25  
Postfach 5975  
3001 Bern

Luzern, 17. Januar 2007 / RRB Nr. 1383

Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im sonderpädagogischen Bereich: Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Stellungnahme zur Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im sonderpädagogischen Bereich.

Wir haben zum Konkordat kantonsintern eine Untervernehmlassung durchgeführt, zu welcher verschiedene Amtstellen, der Verband Luzerner Gemeinden, der Verband der Schulpflegepräsidentinnen und –präsidenten, der Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter, der Lehrerinnen- und Lehrerverband sowie weitere Institutionen und Organisationen aus dem sonderpädagogischen Bereich und die im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien eingeladen waren. Rund 30 Mal wurde die Gelegenheit zur Stellungnahme genutzt. Diese Rückmeldungen sind in die kantonale Stellungnahme eingeflossen.

Im Namen des Regierungsrates nehmen wir wie folgt Stellung zum Konkordatsentwurf:

#### 1. Allgemeine Bemerkungen

Damit die vorliegende Vereinbarung als Grundlage für die weitere Zusammenarbeit im sonderpädagogischen Bereich dienen kann, müsste unseres Erachtens als Erstes der Geltungsbereich der Vereinbarung klar definiert werden. Geht es nur darum, den heutigen IV Bereich zu regeln und handelt es sich somit um eine Sonderschulvereinbarung, hätte dies zur Folge, dass die Kleinklassen, die zur Regelschule gehören, aus der Vereinbarung gestrichen werden. Wenn jedoch alle speziellen pädagogischen Massnahmen in der Vereinbarung geregelt werden sollen, fehlt das Angebot für den multikulturellen Bereich oder die Begabtenförderung. Im Sinne einer Präzisierung unterstützen wir die Beschränkung der Vereinbarung auf die Sonderschulung.

Die Stossrichtung der vorliegenden Interkantonalen Vereinbarung unterstützen wir. Ebenso begrüssen wir das Bekenntnis, dass nach Möglichkeit im sonderpädagogischen Bereich integrierende Massnahmen den separierenden vorgezogen werden. Mit diesem Grundsatz kann ein längst überfälliges pädagogisches Anliegen endlich eingelöst werden. Wie in den Unterlagen ebenfalls erwähnt wird, fordert auch das Behindertengleichstellungsgesetz, dass die Kantone „die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule“ nach Möglichkeit fördern (Art. 20 Abs. 2 BehiG).

Integration darf jedoch nicht zu einer allgemeinen Leistungsnivellierung nach unten führen. In der Vereinbarung fehlen konkrete Angaben darüber, was von einer integrativ geführten Regelschule erwartet wird und vor allem, welche Ressourcen dem Regelschulbereich zur Verfügung

gestellt werden, um qualitativ gute Arbeit zu leisten. Die Rahmenbedingungen sind für erfolgreiches Integrieren besonders wichtig. Dazu gehören unter anderem die Ausbildung der Schulischen Heilpädagogen und der Klassenlehrpersonen, die Zeitgefässe für die Zusammenarbeit, die strukturellen Anpassungen, die räumlichen und die materiellen Ressourcen. Auch dem Wohl und den Entwicklungsmöglichkeiten der ganzen Klasse ist bei der Integration von Schülerinnen und Schülern gebührend Beachtung zu schenken. Nicht in jedem Fall ist Integration möglich, deshalb sind auch weiterhin separative Fördermassnahmen vorzusehen. Wichtig ist, dass separierende und integrierende Massnahmen finanziell gleichwertig sind, damit die optimale Förderung eines Kindes erreicht werden kann.

Für die Umsetzung wird die Integrationsbereitschaft und –fähigkeit der Schule mit all ihren Beteiligten (Behörden, Schulleitungen, Lehrpersonen, Eltern von Behinderten und Nichtbehinderten, Schülerinnen und Schüler) und des gesellschaftlichen Umfelds als Ganzes entscheidend sein. Integration kann nicht per Dekret eingeführt werden, sondern bedarf eines sorgfältig geplanten und durchgeführten Schulentwicklungsprozesses.

Insgesamt scheint sich die Vereinbarung trotz Ausrichtung auf die Altersgruppe 0-20 vor allem auf den Bereich der Primarschule zu konzentrieren. Die Integration auf der Sekundarstufe I ist noch weitgehend ungelöst. Die Stossrichtung der Vereinbarung unterstützt jedoch die Bestrebungen der Projekte von „Schulen mit Zukunft“ und legitimiert die Umsetzung auf der Sekundarstufe I. Die Formulierung in Art. 5 Abs. 1 „Es schliesst (...) in begründeten Ausnahmefällen die Schulung auf der Sekundarstufe I (...) mit ein.“ ist deshalb missverständlich.

Kernstück der Vereinbarung ist die Absicht zur Schaffung von gesamtschweizerischen Koordinations- und Harmonisierungsinstrumenten. Einheitliche Terminologie, Qualitätsstandards und Abklärungsverfahren unterstützen die Erarbeitung und Umsetzung der Sonderschulkonzepte in den Kantonen. Die Koordination mit HarmoS erachten wir daher als wichtig. Wie einleitend erwähnt, weisen wir darauf hin, dass insbesondere die Begriffe „Sonderpädagogischer Bereich“ und „Sonderschulung“ geklärt und einheitlich verwendet werden müssen.

## 2. Zum Kaskadenmodell:

Obwohl das Modell nicht Gegenstand der Vereinbarung ist, wirft es viele Fragen auf. Zum Beispiel stehen unseres Erachtens die Kleinklassen wie auch der integrative Unterricht am falschen Ort, da diese Teil der Regelschule (plus) sind. Es vernachlässigt zudem Angebote im vor- und nachschulischen Bereich.

## 3. Zu den einzelnen Bestimmungen der neuen Vereinbarung:

### Art.1 Zweck

Wie bereits einführend erwähnt, wünschen wir uns eine einheitliche Terminologie für die Begriffe „Sonderpädagogischer Bereich“ und „Sonderschulung“. Integrative und separative Modelle sind gleichwertig zu behandeln. Der Zugang zu sonderpädagogischen Massnahmen muss einheitlich festgelegt werden (Chancengerechtigkeit).

### Art. 2 Grundsätze

Eine finanzielle Beteiligung der Erziehungsberechtigten an der Verpflegung ist angebracht. Beim Beitrag an die Betreuung sehen wir dieselbe Beitragserhebung wie für die Betreuungsangebote an der Regelschule (Mittagstisch/Tagesschule).

*lit. b.:* (...) werden integrative Lösungen separierenden vorgezogen, *soweit dies möglich ist*. Dem Wohl der Lernenden in den Regelklassen ist ebenfalls Rechnung zu tragen.

Unter Art. 2 sollte auch das Ziel der sonderpädagogischen Förderung festgehalten werden, nämlich eine bestmögliche soziale, schulische und berufliche Teilhabe von Kindern und Jugendlichen in der Gesellschaft, die sich an ihren Fähigkeiten, Entwicklungsmöglichkeiten und Bedürfnissen orientiert.

### Art. 3 Berechtigte

Wir begrüssen es sehr, dass neu ein erhöhter Bildungsbedarf und nicht mehr eine rein defizit-orientierte Sicht das Recht auf eine sonderpädagogische Massnahme auslöst.

### Art. 4 Zuweisung der Leistungen

*Abs. 1* spricht von einem einheitlichen diagnostischen Abklärungsverfahren. Wir weisen darauf hin, dass vielmehr ein diagnostisches Abklärungsinstrument mit einheitlichen Kriterien geschaffen werden muss. Dabei sind die Kinder- und Jugendpsychologen bzw. die Schulpsychologischen Dienste sowie die Lehrstühle der Universitäten mit Angeboten im Kinder- und Jugendpsychologischen Bereich bei der Erarbeitung miteinzubeziehen.

*Abs.2* hält fest, dass die diagnostische Abklärung durch eine Abklärungsstelle, die mit dem Leistungserbringer nicht identisch ist, erfolgt. Grundsätzlich begrüssen wir diesen Ansatz, halten jedoch fest, dass bei der Heilpädagogischen Früherziehung Abklärung und Leistungserbringen in der Regel identisch und kaum voneinander zu trennen sind. Dasselbe gilt für andere ambulante niederschwellige Angebote wie zum Beispiel die Logopädie.

Die konkrete Zuweisung von Leistungen muss zeitlich effizient und im Interesse des Kindes oder des Jugendlichen erfolgen. Unnötige „Leidenswege“ im Sinne des Kaskadenmodells sind zu vermeiden. Das Resultat der Gesamtbeurteilung muss rekursfähig sein. Mittels Kontrollinstrumenten wird man vorsehen müssen, dass die einheitliche Gesamtbeurteilung im Abklärungsverfahren zwischen den Kantonen gesichert wird. Dies müsste allenfalls in den Konkordatstext Eingang finden.

*Abs. 3* soll ergänzt werden mit: (...) und sichert dabei den Einbezug und die Mitwirkung der Erziehungsberechtigten.

### Art. 5 Definitionen

Der Begriff Sonderschule muss geklärt werden. Im Kanton Luzern gehören die Kleinklassen zu den Unterstützungsangeboten und nicht zur Sonderschule.

*Abs. 1:* Zum sonderpädagogischen Angebot gehören auch die Betreuung, die Beratung der Bezugspersonen, die Pflege und der Transport. Im 2. Satz soll „in begründeten Ausnahmefällen“ ersatzlos gestrichen werden.

Die Möglichkeit der Beratung und Unterstützung der Familie als ergänzendes Angebot (inkl. Finanzierung) soll hier ebenfalls formuliert werden.

### Art. 6 Grundangebot

*Abs. 1:* Die Aufzählung soll mit Schulpsychologie und Schulsozialarbeit ergänzt werden.

*Abs. 1 lit d:* „Beratung und Unterstützung“ sollte genauer definiert werden.

In *Abs. 2 lit.b* und *Abs. 3* ist wiederum die Rede von Kleinklassen. Wir wünschen eine klare Terminologie für die Kleinklassen, insbesondere ob diese zum Sonderschulbereich gezählt werden oder nicht.

In *Abs.3* soll unseres Erachtens auf die „Kann-Formulierung“ verzichtet werden. Wir schlagen folgende Formulierung vor: „Ist eine ausreichende Unterstützung in den Regelklassen gewährleistet, verzichtet der Kanton auf die Führung von Kleinklassen.“

*Abs. 4:* Der Begriff „Unterbringung“ ist nicht zeitgemäss und sollte ersetzt werden durch „Förderung“.

In *Abs. 4 lit. c* ziehen wir folgende Formulierung vor: „(...) für Menschen die bedingt durch die Behinderung den Weg nicht eigenständig bewältigen können (...)“

Der ausgewiesene heilpädagogische Förderbedarf kann im Rahmen der Schule nicht nur mit integrativen Massnahmen erfolgen. Die HFE muss im Kindergarten bzw. beim Eintritt in die Basisstufe noch weiter geführt werden. Auf dieser Stufe kann nicht auf das Wissen und die Kompetenzen einer heilpädagogischen Früherzieherin verzichtet werden. Entweder wird diese zu erbringende Leistung in einem Leistungsauftrag geregelt oder die Schule muss für komplexe Fragestellungen mit intensiver Elternarbeit spezielle Ressourcen schaffen.

### **Art. 7 Instrumente auf gesamtschweizerischer Ebene**

Zu *Abs. 1 lit. c* vgl. Kommentar zu Art. 4 Abs. 1.

Wir schlagen vor, dass *Abs. 2* wie folgt formuliert wird: „(...) Kinder und Jugendliche mit einer Behinderung (...)“ Aufzuführen sind hier auch die Lehrerverbände. Die Fachpersonen für pädagogisch-therapeutische Massnahmen sind nicht in den nationalen Dachverbänden der Eltern oder der Institutionen für behinderte Menschen organisiert, sondern in Berufsverbänden. Diese sollen deshalb hier ebenfalls erwähnt werden.

*Abs. 4* thematisiert in sehr unverbindlicher Weise die Evaluation der sonderpädagogischen Angebote. Unseres Erachtens muss das Controlling über die Zielerreichung verbindlicher geregelt werden.

### **Art. 8 Lernziele**

Es ist sinnvoll, dass sich die Anforderungsniveaus für schulbildungsfähige Kinder an den erwähnten Instrumenten wie Lehrplan und Bildungsstandards orientieren, es sind allerdings spezifische Ergänzungen notwendig. Für alle anderen Behinderten ist dies aber nicht möglich.

Im *zweiten Teilsatz* sollte „Fähigkeiten“ vor „Bedürfnisse“ gesetzt werden.

### **Art. 9 Ausbildung der Lehrpersonen und des sonderpädagogischen Fachpersonals**

Wenn die Forderung nach sonderpädagogischen Generalisten aufrechterhalten werden soll, muss die *Aus- und Weiterbildung* für Lehr- und Fachpersonen gewährleistet sein. Die Lehrpersonen an der Regelschule müssen über ein breites Wissen über Heilpädagogik und über grosse Kompetenzen im Umgang mit Heterogenität in Unterrichtssituationen verfügen. Auch für niederschwellige Förder- und Unterstützungsangebote ist das Fachpersonal umfassend und profund auszubilden.

### **Art. 10 bis 15**

Keine Bemerkungen.


4. Zu den Überlegungen der Kosten im sonderpädagogischen Bereich:

Es wird mehrmals erwähnt, dass es nicht im Interesse der EDK und der Kantone liege „auf dem Rücken“ der Sonderpädagogik Sparmassnahmen umzusetzen. Diese Zusicherung trägt nur bedingt zur Beruhigung bei, wenn die ganze Finanzierung wie vorliegend marginal abgehandelt wird. Unseres Erachtens könnte das dazu führen, dass die Lehrpersonen und Erziehungsberechtigten dem Konkordat eher kritisch gegenüber stehen.

Wie bereits erwähnt, begrüssen wir das Bestreben, gesamtschweizerische Instrumente in den Bereichen Terminologie, Qualitätsstandards und Abklärungsverfahren zu entwickeln und anzuwenden. Da jedoch die damit verbundenen Kosten stark abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Qualitätsstandards und Abklärungsverfahren sind, würden wir es begrüssen, wenn die Kantone in dieser Sache noch einmal angehört würden. Eine Ausweitung des bestehenden

Angebotskatalogs lehnen wir ebenso ab wie eine Reduktion und begrüßen daher die Aussage, wonach das zukünftige Angebot weitgehend mit dem heutigen identisch sein soll. Von den Überlegungen der EDK zu den Kosten im sonderpädagogischen Bereich und den für die Kosteneindämmung vorgesehenen Massnahmen nehmen wir Kenntnis.

Freundliche Grüsse



Dr. iur. Anton Schwingruber  
Telefon 041 228 52 01  
Telefax 041 210 05 73  
anton.schwingruber@lu.ch