

## Sonderschulung

---

**Heutige Regelung:** Verbundaufgabe, individuelle und kollektive Finanzierungsbeiträge der IV gemäss IVG

**Neue Regelung:** Kantonsaufgabe, vollständiger Rückzug der IV aus der Mitfinanzierung

**Finanzierungsvolumen:** 731 Mio. Franken (Jahr 2002, Mehrbelastung Kantone)

**Verfassungsänderung:** erforderlich, neuer Abs. 3 in Art. 62 BV und Übergangsbestimmung

Wortlaut Art. 62 Abs. 3 BV und Übergangsbestimmung

### **Art. 62 Abs. 3**

<sup>3</sup> Die Kantone sorgen für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr.

### **Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. 2 zu Art. 62 (Schulwesen)**

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 Art. 19 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung), bis sie über kantonal genehmigte Sonderschulkonzepte verfügen, mindestens jedoch während drei Jahren.

## 1. Ausgangslage

Sonderschulung erhalten Kinder und Jugendliche mit Behinderungen, denen der Besuch der Volksschule nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Die Sonderschulung umfasst auch Leistungen in den Bereichen heilpädagogische Früherziehung, pädagogisch-therapeutische Massnahmen, Unterkunft und Verpflegung sowie der Transporte. Gemäss Art. 19 der geltenden Bundesverfassung ist der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht gewährleistet. Nach Art. 62 Abs. 1 BV sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht. Bereits heute gilt dieses Grundrecht auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht grundsätzlich auch für die Behinderten.

Im Sonderschulbereich beteiligt sich die IV heute zu rund 50% an den Kosten der Sonderschulung. Die individuellen Leistungen sind in Art. 19 IVG<sup>1</sup> geregelt. Die kollektiven Leistungen der IV für die Sonderschulung umfassen Baubeiträge (Art. 73 Abs. 1 IVG) und Betriebsbeiträge (Art. 73 Abs. 2 Bst. a IVG).

## 2. Neue Lösung mit NFA

Die IV zieht sich aus der Mitfinanzierung der individuellen und kollektiven Leistungen im Bereich der Sonderschulung vollständig zurück. Die volle fachliche und finanzielle Verantwortung wird den Kantonen übertragen. Die Institutionen der Sonderschulung zählen zu den „Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden“, für welche der Bund die Kantone gemäss Art. 48a Abs. 1 BV zur Zusammenarbeit verpflichten kann.

Der gegenüber den Kantonen bestehende Individualanspruch auf Sonderschulung wird in der Bundesverfassung rechtlich abgestützt. Die Kantone finanzieren die Sonderschulung integral, d.h. sie kommen sowohl für die individuellen als auch für die kollektiven Leistungen an Kinder und Jugendliche mit Behinderungen bzw. an entsprechende Institutionen auf. Die Kantone übernehmen damit die Gesamtverantwortung von der heilpädagogischen Früherziehung bis zum Abschluss der Sonderschulung. Betroffen sind somit auch die Massnahmen nach Art. 19 IVG.

Die Zuweisung der vollen fachlichen und finanziellen Verantwortung für die Sonderschulung an die Kantone erleichtert die Verwirklichung eines integrativen Ansatzes zur Förderung und Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung. Die heutige, oft künstliche Trennung zwischen IV-Berechtigten und Nicht-IV-Berechtigten fällt dahin.

- **Abgrenzung zur beruflichen Eingliederung**

Nicht betroffen von der Entflechtung sind Massnahmen nach Art. 16 IVG, d.h. Massnahmen zur beruflichen Eingliederung. Die entfallenden Bau- und Betriebsbeiträge an Institutionen, welche Massnahmen zur beruflichen Eingliederung anbieten, werden via Verzinsung und Amortisation bei der Tariffestsetzung mitberücksichtigt.

- **Beziehung zum Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG)**

Das Behindertengleichstellungsgesetz ist auf den 1. Januar 2004 in Kraft getreten. Art. 20 BehiG verpflichtet die Kantone dafür zu sorgen, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist. Damit wird der bereits heute gegenüber den Kantonen bestehende Individualanspruch auf Sonderschulung ausdrücklich verfassungsrechtlich abgestützt. Die Kantone sollen wenn möglich und sinnvoll die Integration in die Regelschule fördern.

---

<sup>1</sup> Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung, SR 831.20

Das BehiG schreibt nicht vor, welche kantonalen Organe welche Entscheidungsbefugnisse haben. Das BehiG begnügt sich aus Rücksicht auf die Schulhoheit der Kantone mit einem pauschalen Auftrag.

Zur Zeit werden in den meisten Kantonen die Konzepte aufgrund der bisherigen Erfahrungen überdacht und die Richtlinien überarbeitet. Dabei sind folgende Trends feststellbar:

- Integration ist eine Grundhaltung und bedeutet auch verstärkte Zusammenarbeit zwischen Regel- und Sonderschulung.
- Neben der Platzierungsfrage rücken die Qualität und die Prozesse des Lernens in den Vordergrund.
- Integration kann nicht punktuell erfolgen, sondern ist ohne Schulentwicklung undenkbar.
- Noch weitgehend ungelöst ist die Integration auf der Sekundarstufe I.

Im Bereich der integrativen Schulung besteht ein deutsch- und ein französischsprachiges Netzwerk. Es ist vorgesehen, die bisherige interkantonale Zusammenarbeit im Rahmen der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) weiter zu entwickeln und auszubauen. Dabei ist auch die heilpädagogische Ausbildung neu zu regeln und in die allgemeine Bildungssystematik einzubauen.

Im Rahmen der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) sind die Angebote im Sonderschulbereich gegenseitig abzustimmen. Entsprechend den Zielsetzungen der IVSE gehört zu dieser Koordination auch die Förderung der Qualität der Einrichtungen

### **3. Häufig gestellte Fragen bzw. Einwände**

#### **Frage bzw. Einwand**

„Die Behindertenorganisationen befürchten einen massiven Abbau und eine willkürliche Zersplitterung der Leistungen.“

#### **Unsere Antwort**

Bereits heute handelt es sich bei der Sonderschulung grundsätzlich um eine kantonale Aufgabe. Mit der NFA entfällt aber die heutige Mitfinanzierung durch die IV und gleichzeitig wird der bereits heute gegenüber den Kantonen bestehende Individualanspruch auf Sonderschulung explizit verfassungsrechtlich abgestützt. Die Kantone haben einen Verfassungsauftrag, im Bereich der Sonderschulung die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Die Kantone können die Leistungen nicht massiv abbauen oder zersplittern, wenn sie den Verfassungsauftrag umsetzen.

#### **Frage bzw. Einwand**

„Das Föderalismus-Projekt NFA bringt es mit sich, dass bei dessen Annahme – analog dem Schulwesen – mit 26 individuellen kantonalen Lösungen zu rechnen ist.“

#### **Unsere Antwort**

Die Kantonalisierung von Aufgabenbereichen führt zu einer gewollten Auffächerung der Lösungsansätze. Die Kantone erhalten Spielraum für lokal angepasste Lösungen und neuartige Ansätze. Die Regelung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, wel-

che ebenfalls Bestandteil des Projekts NFA ist, wird die Kantone veranlassen, ihren Bedarf regional zu koordinieren. Eine gut funktionierende interkantonale Zusammenarbeit dürfte deshalb die Anzahl unterschiedlicher kantonaler Lösungsansätze reduzieren. Die Kantone sind sich bewusst, dass ein Mentalitätswechsel erforderlich ist: die EDK wird im Bereich der Sonderschulung eine verstärkte Koordinationsaufgabe wahrzunehmen haben und hat erste Schritte bereits eingeleitet.

### **Frage bzw. Einwand**

„Die Formulierungen „ausreichende Sonderschulung“ und „längstens bis zum vollendeten 20. Altersjahr“ sind sehr offen und werfen viele Fragen auf.“

### **Unsere Antwort**

Die Kantone sind aufgrund der Schulhoheit bereits heute für die Sonderschulung zuständig. Das Recht behinderter Kinder auf eine ihren Bedürfnissen angepasste Sonderschulung wird mit der Finanzierungszuständigkeit der Kantone nicht tangiert. Dafür sorgt insbesondere der neue Absatz 3 in Artikel 62 BV. Der Grundrechtsanspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht stützt sich auf Art. 19 BV. Das Bundesrecht begnügt sich aus Rücksicht auf die Schulhoheit der Kantone mit dem pauschalen Auftrag an die Kantone, für eine „ausreichende Sonderschulung“ zu sorgen. Die Bestimmung „bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr“ dient der Absicherung des Zeitraums zwischen dem 16. und 20. Altersjahr. Diese Bestimmung sorgt dafür, dass die Kantone den heute in der IV abgedeckten Zeitraum zu übernehmen haben. Die vom Parlament beschlossene Übergangsbestimmung im Bereich der Sonderschulung garantiert zudem den reibungslosen finanziellen Übergang.

### **Frage bzw. Einwand**

„Die Neugestaltung des Finanzausgleichs ist eine Sparvorlage. Die NFA-Projektorganisation verspricht sich einen „Effizienzgewinn“ von bis zu 2.5 Milliarden Franken.“

### **Unsere Antwort**

Effizienzgewinne können dann realisiert werden, wenn mit gleichem Mitteleinsatz mehr Leistungen erstellt werden oder wenn ein bestimmtes Mass an Leistungen mit geringerem Mitteleinsatz realisiert werden kann. Für den Bund und die Gesamtheit der Kantone ist die NFA beim Übergang ein Nullsummenspiel, d.h. es wird beim Übergang kein einziger Franken eingespart. Mittel- bis längerfristig ist jedoch zu erwarten, dass die klarere Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie die Optimierung der Verfahrensabläufe zu Effizienzgewinnen führen. Im Bereich der Sonderschulung fällt die doppelte Bearbeitung desselben Dossiers durch Bund und Kantone weg und die ausschliessliche kantonale Zuständigkeit eröffnet die Möglichkeit, innovative und angepasste Lösungen vor Ort zu finden.

### **Frage bzw. Einwand**

„Es gilt den Beweis der Notwendigkeit der Angebote sozialer Institutionen gegenüber den Behörden anzutreten. Den Kantonen fehlt das nötige Know-how.“

### **Unsere Antwort**

Die Notwendigkeit der Angebote sozialer Institutionen wird mit der NFA nicht in Frage gestellt. Die Kantone haben einen Verfassungsauftrag, die ihnen durch die Aufgabenteilung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Bereits heute sind die Kantone in die Aufgabenerfüllung im Bereich der Sozialen Sicherheit einbezogen und verfügen weitgehend über das notwendige organisatorische, administrative und inhaltliche Know-how. Mit der NFA sollen heute bestehende kostspielige Doppelspurigkeiten und bürokratische Leerläufe beseitigt werden. Es ist unbestritten, dass die neue Aufgabenteilung auf kantonaler Ebene einen Anpassungsbedarf bedingt. Auf diesen Umstand wird in der zweiten NFA-Botschaft für jeden Aufgabenbereich ausführlich eingegangen. Ein wichtiges Instrument der NFA zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung ist die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Sie ermöglicht es den Kantonen, allenfalls nicht vorhandenes Know-how oder ein nicht vorhandenes Platzangebot z.B. im Bereich der Institutionen der Sonderschulung bei einem anderen Kanton zu beschaffen sowie überkantonale kostengünstig anzubietende Ausbildungsgänge zu organisieren.

### **Frage bzw. Einwand**

„In vielen Kantonen sind heute, angesichts der oft prekären finanziellen Situation, Bestrebungen im Gange, Aufgaben an die Gemeinden zu delegieren, es ist vom „Verursacherprinzip“ die Rede. Es besteht die Gefahr, dass dieses auch im Fall von unterstützungspflichtigen Menschen angewendet werden könnte, was im Endeffekt bedeuten würde, dass beispielsweise in finanzschwachen Gemeinden die Angehörigen vermehrt zur Kasse gebeten würden.“

### **Unsere Antwort**

Damit die NFA ihr volles Effizienz- und Wirkungspotenzial entfalten kann, ist sie auf Ausgleichssysteme mit ähnlicher Stossrichtung und Wirkung auf kantonaler Ebene angewiesen. Das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sollen deshalb auch im innerkantonalen Verhältnis dazu beitragen, dass eine bestimmte Aufgabe durch diejenige Staatsebene erfüllt wird, welche nachweislich am besten dazu geeignet ist. Die Kantonalisierung von Aufgaben wird deshalb nicht zu deren Kommunalisierung ohne ausreichende finanzielle Ressourcen führen.

Die Verwandtenunterstützung im Bereich der Sonderschulung würde der Unentgeltlichkeit des Schulunterrichts widersprechen. Die Übernahme der behinderungsbedingten Mehrkosten der Sonderschulung durch die Kantone ist verfassungsmässig garantiert (Art. 62 Abs. 3 [neu] BV in Verbindung mit Art. 19 BV).