

Regierungsratsbeschluss

vom 27. Oktober 2003

Nr. 2003/1946

KR.Nr. M 105/2003 (DDI)

**Motion Beatrice Heim (SP, Starrkirch-Wil): Standesinitiative für eine Rahmen-gesetzgebung im Behindertenbereich auf Bundesebene (25.06.2003)
Stellungnahme des Regierungsrates**

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat Botschaft und Entwurf zu einer Standesinitiative vorzulegen, mit welcher der Bund aufgefordert wird,

- im Behindertenbereich ein bedarfsgerechtes Angebot sicherzustellen, Leitziele und Basisqualität zu definieren sowie die Ausbildung des Fachpersonals zu regeln;
- ein optimales und bedarfsgerechtes Angebot für Kinder und Jugendliche, die heilpädagogischer Förderung und Schulung bedürfen, sicherzustellen.

2. Begründung

Die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bringt eine Kantonalisierung der Sonderschulen und der Behinderteneinrichtungen, dies mit der vollen fachlichen und finanziellen Verantwortung der Kantone. Es erscheint wenig zweckmässig und effizient, 26 verschiedene kantonale Behindertengesetze zu erlassen. Zweckmässiger wäre es, wenn der Bund selber einen verbindlichen Rahmen für Angebot und Qualität setzen würde. Im schulischen Bereich soll eine optimale Förderung und Integration behinderter und entwicklungsgefährdeter Kinder ermöglicht werden. Damit soll ein bedarfsgerechtes Angebot und ein einheitlicher Standard für die Schweiz sichergestellt werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkung zur Standesinitiative

Die Standesinitiative kann alle Regelungen, die in den Kompetenzbereich der Bundesversammlung fallen, zum Gegenstand haben. Sie hat indes nicht die gleiche Tragweite wie die Volksinitiative gemäss den Art. 138 und 139 BV, bei der zwingend eine Volksabstimmung stattfindet; sie ist nur ein Initiativbegehren, ein Antrag an die Bundesversammlung. Diese entscheidet, ob dem Begehren entsprochen wird. Der Standesinitiative kommt somit rechtlich keine stärkere Bedeutung zu als einer Motion oder einer parlamentarischen Initiative eines einzigen Mitglieds des eidgenössischen Parlaments. Es erscheint daher auch aus kantonaler Sicht als opportun, dieses Instrument nicht mit all-

gemeinen politischen Forderungen abzustumpfen, sondern für wesentliche kantonale Interessen vorzubehalten.

3.2 Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA)

Mit der NFA werden im Rahmen der Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen –neben weiterhin bestehenden Verbundaufgaben – 13 Aufgabenbereiche vollständig in die Verantwortung der Kantone und sieben Aufgabenbereiche in diejenige des Bundes übertragen. Als Grundsatz der Aufgabenzuweisung dient das Subsidiaritätsprinzip. Danach soll die übergeordnete staatliche Ebene (Bund) nur diejenigen Aufgaben übernehmen, die die untergeordnete Ebene (Kantone) nicht aus eigener Kraft erfüllen kann. Im Rahmen der Finanzierungsentflechtung entfallen die zweckgebundenen Subventionen sowie die finanzkraftabhängigen Zuschläge. Im Gegenzug erhalten die Kantone über die Instrumente des Finanzausgleichs im engeren Sinn mehr freie Mittel zur Verfügung gestellt.

Zu den Bereichen, welche neu in der alleinigen Kompetenz der Kantone liegen, gehören auch die Sonderschulung (neuer Art. 62 Abs. 3 BV) sowie die Behinderteneinrichtungen (neuer Art. 112b Abs. 2 BV).

3.3 Notwendigkeit einer Rahmengesetzgebung im Behindertenschul- und Sonderschulbereich

Mit der angestrebten Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung sollen die Kantone in ihrer Eigenstaatlichkeit und damit in ihrem Handlungs- und Gestaltungsspielraum gestärkt werden. Es erscheint daher grundsätzlich nicht sinnvoll, diesen Spielraum durch eine Rahmengesetzgebung des Bundes bereits wieder einzuengen. Selbstverständlich sollen damit nicht 26 verschiedene und untereinander nicht kompatible Systeme propagiert werden. Die Kantone werden inskünftig vielmehr verstärkt zusammenarbeiten und gewisse Aufgaben gemeinsam wahrnehmen müssen, was zu untereinander abgestimmten und kompatiblen Lösungen führen wird. Der Ausbau dieser interkantonalen Zusammenarbeit in der NFA ist denn auch eine wichtige Rahmenbedingung für die Aufgabenentflechtung. Das Instrument der Rahmengesetzgebung soll daher gemäss Botschaft des Bundesrates zur NFA (Bundesblatt 2002, S. 2291ff.) nur dann zum Zug kommen, wenn sich dies als unabdingbar erweisen sollte. In den von den Motionären und Motionärinnen angesprochenen Bereichen ist diese Notwendigkeit – wie zu zeigen sein wird – bereits erfüllt. bzw. nicht gegeben.

3.4 Behindertenbereich bzw. -einrichtungen

Nach dem neuen Artikel 112b BV fördert der Bund die Eingliederung Invalider durch die Ausrichtung von Geld- und Sachleistungen. Zu diesem Zweck kann er Mittel der Invalidenversicherung verwenden. Demgegenüber sollen die Kantone die Eingliederung Invalider fördern, insbesondere durch Beiträge an den Bau und Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und dem Arbeiten Behinderter dienen. Die IV zieht sich aus der Mitfinanzierung von Bau und Betrieb von Institutionen für Behinderte zurück. Die volle fachliche und finanzielle Verantwortung in diesem Bereich wird den Kantonen übertragen. Dabei haben die Kantone das Angebot so auszugestalten, dass es den in der Bundesgesetzgebung (Rahmengesetz) als Minimalstandards formulierten Eingliederungszielen gerecht wird. Diese umfassen:

a. Formelle Eingliederungsziele:

- Die Kantone verfügen spätestens drei Jahre nach Inkraftsetzung der NFA über ein rechtsverbindliches Konzept, das zumindest die Elemente Bedarfsanalyse, angestrebter Sollzustand (quantitativ

und qualitativ), Qualitätssicherungssystem, interkantonale Zusammenarbeit und Umsetzungsplan enthält.

- Bei von den Kantonen verfügbaren Massnahmen zur Umsetzung der Konzepte ist für die Betroffenen, Institutionen und legitimierte Organisationen ein kantonaler Instanzenzug vorzusehen. Invalide bzw. ihre Vertreter sind zwingend schriftlich über ihre Rechte zu informieren.

b. Materielles Eingliederungsziel:

- Jede behinderte Person (im Sinne des IVG) erhält unabhängig von ihrem Wohnort in den Lebensbereichen «Wohnen», «Bildung», «Arbeit und Beschäftigung» sowie «Soziale Kontakte und Freizeit» unter Wahrung des Grundsatzes der Integration und der Selbstbestimmung eine ihm angemessene und wirtschaftlich vertretbare Förderung und Betreuung.

Ein aus Vertretern von Bund, Kantonen und Behindertenorganisationen bestehendes Fachgremium begutachtet die kantonalen Konzepte, insbesondere die Frage, ob die Eingliederungsziele des Bundes erfüllt werden. Der Bund genehmigt die Konzepte auf der Basis der Begutachtung durch das Fachgremium. Die Kantone werden zudem zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichtet, welcher künftig eine grosse Bedeutung zukommt. Auf diese Weise werden Nutzung und interkantonale Planung der Plätze und Institutionen geregelt. Mit der revidierten und mit Planungs- und verstärkten Koordinationskompetenzen ausgestatteten neuen Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE), welche die bisherige Interkantonale Heimvereinbarung (IHV) ablöst, wird den Kantonen ein wirksames Instrument zur Verfügung stehen. Im Zuge der aktuellen Revision der IHV wird das Vertragswerk für die Suchtinstitutionen geöffnet. Die Kantone werden mit den Institutionen Leistungsvereinbarungen abschliessen. Die erforderliche Koordination wird durch die SODK sichergestellt. Die Gleichbehandlung Invalider wird soweit nötig durch die vom Bund festgelegten Eingliederungsziele gewährleistet. Invaliden, Behindertenorganisationen und Behinderteninstitutionen steht nötigenfalls der Rechtsweg offen, um die Zielerreichung durchzusetzen. Der Bund überwacht die Zielerreichung durch ein adäquates und auf Kennzahlen basierendes Controlling.

Der Bund hat in der Botschaft des Bundesrates zur NFA bereits die Absicht geäussert, ein entsprechendes Rahmengesetz zu erlassen, in welchem die erwähnten Eingliederungsziele konkretisiert und die erwähnten Anforderungen an die kantonalen Konzepte und deren Begutachtung festgelegt werden. Mit einer Übergangsregelung im Rahmengesetz werden die Kantone sodann verpflichtet, den Institutionen die bisher von der IV geleisteten Beiträge an den Betrieb gemäss bestehendem Berechnungssystem so lange auszurichten, bis die Anforderungen des Rahmengesetzes erfüllt sind, mindestens jedoch während drei Jahren. Somit kann festgehalten werden, dass im Bereich der Behinderteinrichtungen die Anliegen der Motionäre und Motionärinnen bereits weitestgehend berücksichtigt sind. Die Notwendigkeit einer weiteren Rahmengesetzgebung besteht diesbezüglich nicht.

Abschliessend ist noch darauf hinzuweisen, dass der Kanton Solothurn angesichts der neuen Aufgaben bereits entsprechende Arbeiten an die Hand genommen hat. So wurden zwei Arbeitsgruppen eingesetzt, in denen neben Kantonsvertretern auch Behindertenorganisationen, Heimleitungen und Direktbetroffene Einsitz haben. Die eine befasst sich mit dem Thema Behindertenleitbild/Behindertenpolitik und wird voraussichtlich bis Ende Jahr einen diesbezüglichen Entwurf präsentieren können. Die zweite Arbeitsgruppe, welche sich mit der Evaluation eines Bedarfserfassungsinstrumentes im Behindertenbereich auseinandersetzt, wird ebenfalls bis Ende Jahr erste Ergebnisse vorstellen können. Schliesslich sind auch die Vorbereitungen zum Beitritt des Kantons Solothurn zur neuen Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) abgeschlossen, so dass der Kantonsrat noch in diesem Jahr über den Beitritt befinden kann.

3.5 Sonderschulbereich

Im neuen Artikel 62 Absatz 3 BV wird festgehalten, dass die Kantone wie für den Grundschulunterricht für eine ausreichende Sonderschulung aller Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen bis maximal zum vollendeten 20. Altersjahr zu sorgen haben. Damit wird ein gegenüber den Kantonen bestehender Individualanspruch aller behinderten Kinder und Jugendlichen auf Sonderschulung für eine optimale Förderung und Schulung garantiert.

Die IV zieht sich neu aus der Sonderschulung zurück. Die volle fachliche und finanzielle Verantwortung in diesem Bereich wird den Kantonen übertragen, wobei die Kantone zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichtet sind. Der gegenüber den Kantonen bestehende Individualanspruch auf Sonderschulung wird neu bundesverfassungsrechtlich 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 resp. an entsprechende Institutionen auf. Die heutige, oft künstliche Trennung zwischen IV-Berechtigten und Nicht-IV-Berechtigten fällt dahin und der integrative Ansatz zur Förderung und Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen kann verwirklicht werden. Die Kantone übernehmen damit die Gesamtverantwortung von der heilpädagogischen Früherziehung bis zum Abschluss der Sonderschulung.

Künftig wird auch die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) – teilweise in Zusammenarbeit mit der Sozialdirektorenkonferenz (SODK) – als Dienstleistungskonferenz der Kantone vermehrt Aufgaben zu übernehmen haben. So werden auf der Basis der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (Schulkonkordat) die Detailbedingungen für bilaterale, regionale und gesamtschweizerische Zusammenarbeitsformen zu entwickeln sein, um auch in finanzieller, konzeptioneller und heilpädagogischer Hinsicht optimale Schulungsangebote sicherstellen zu können. Für den interkantonalen Lastenausgleich (insbesondere bezüglich des Ausgleichs allfälliger Defizite) kommt dabei auch der Interkantonalen Heimvereinbarung (neu: Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen) eine verstärkte Bedeutung zu.

Bereits im Hinblick auf die ab 2004 beginnende Umsetzung des neuen Behindertengleichstellungsgesetzes (Art. 20) wird der engen Zusammenarbeit von Sonderschule und Regelschule eine grössere Bedeutung zukommen. Auf mehreren Ebenen haben die Kantone diese neue Aufgabe denn auch bereits begonnen, bzw. beteiligen sich an entsprechenden Arbeiten von privaten schweizerischen Fachstellen:

- Qualitative Standards: Hier arbeitet die Schweizerische Zentralstelle für Heilpädagogik zusammen mit kantonalen Sonderschulinspektoraten bereits heute an kantonsübergreifend anwendbaren Standards für den Sonderschulbereich.
- Harmonisierung der Indikationsstellung und der Begriffe: Bezüglich Indikation von Behinderungen und Kategorisierung arbeitet eine weitere Arbeitsgruppe unter Mithilfe des Bundesamtes für Statistik. Parallel und koordiniert dazu setzt sich zunehmend eine weltweit abgestimmte Indikationskriterienliste durch (ähnlich dem ICD Code im Bereich der Medizin).
- Finanzierung und Qualitätssicherungsfragen: Für die Finanzierungs- und Qualitätssicherungsfragen bei kantonsübergreifenden Platzierungen von Kindern wird insbesondere die neue Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) von Bedeutung sein.

Diese Ausführungen machen deutlich, dass sich ein Rahmengesetz des Bundes im Sonderschulbereich erübrigt, da sich auch im übrigen Schulwesen mit derselben Verfassungsbasis ein solches als nicht notwendig erwiesen hat. Diese Ansicht wird im Übrigen auch vom Bundesrat in der Botschaft zur NFA vertreten. Kanton und Gemeinden waren bereits nach der alten Bundesverfassung verpflichtet, im Bereich des Grundschulunterrichts jedes Kind entsprechend seinen Möglichkeiten zu schulen. Für ca. 95% aller Kinder stellen die Kantone so seit Jahrzehnten entsprechende Schulangebote zur Verfügung und passen diese laufend sich verändernden Rahmenbedingungen an. Es kann deshalb begründet davon ausgegangen werden, dass die Kantone im Rahmen der neuen Aufgabenzuteilung auch in der Lage sein werden, für die ca. 5% derjenigen Kinder, die einer Sonderschulung bedürfen, mit ähnlicher Sorgfalt und Verantwortung spezialisierte Angebote weiterzuführen, bzw. fehlende neu zu schaffen.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Verteiler

Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit; Ablage
AGS, soziale Institutionen (3)
L:\soz\ags.so\vorstoesse\mot_2003_heim_rahmengesetzgebung.doc
Amt für Volksschule und Kindergarten (2)
Aktuarin SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat