

Daniel Abgottspon, Elisabeth Birbaum, Claus Detreköy,
Gabriela Eisserle, Heidi Lauper, Philippe Nendaz und
Peter Walther-Müller

Standards im sonderpädagogischen Angebot (obligatorische Bildungsstufe)

Bericht zur 1. Projektphase:
Begründung, Leitprinzipien und Kriteriensystem

Diese Publikation ist das Resultat des gleichnamigen Projekts der SZH, an dem insieme, Integras, IG FHS (Interessengemeinschaft Föderation Heilpädagoginnen und Heilpädagogen Schweiz) und die regionalen Sonder-schulverantwortlichenkonferenzen beteiligt waren. Sie ist als Grundlage für eine breit angelegte Konsultation zu «Standards für das sonderpädagogische Angebot der obligatorischen Bildungsstufe» gedacht und soll die Diskussion in Fachkreisen anregen.

Die Autorengruppe empfiehlt die Erarbeitung konkreter Standards in einem Folgeprojekt.

Übersetzung ins Französische:

Myriam De Carlo-Bonvin, in Zusammenarbeit mit Corinne Bussien und Nathalie Flaming

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2004

Edition SZH/CSPS

der Schweizerischen Zentralstelle für Heilpädagogik (SZH) Luzern
du Centre suisse de pédagogie spécialisée (CSPS) Lucerne
del Centro svizzero di pedagogia specializzata (CSPS) Lucerna
dil center svizzer per pedagogia speziala (CSPS) Lucerna

Alle Rechte vorbehalten

Die Verantwortung für den Inhalt der Texte
liegt beim jeweiligen Autor und nicht bei
der Zentralstelle für Heilpädagogik

Tous droits réservés

Les auteurs respectifs ont la seule
responsabilité du contenu de leurs textes

Printed in Switzerland

Druckerei Schüler AG, Biel

ISBN 3-908262-47-X

Inhalt

Zusammenfassung	D-7
1. Einleitung	D-11
2. Notwendigkeit nationaler Rahmenbedingungen	D-17
3. Grundlagen	D-23
3.1 Leitprinzipien	D-23
3.1.1 Recht auf Bildung	D-23
3.1.2 Eine Schule für Alle	D-25
3.2 Finanzierungsmodelle	D-27
3.3 Kategoriensysteme	D-31
3.3.1 Personenkreis	D-31
3.3.2 Angebote und Bildungsmonitoring	D-34
4. Kriterien	D-37
4.1 Einleitung	D-37
4.2 Wirkungen und Ziele	D-39
4.3 Leistungen	D-41
4.4 Leistungserbringung und Aktivitäten	D-42
4.5 Mitteleinsatz	D-44
4.6 Kontext	D-46
5. Überprüfung des Standards	D-49
Literatur	D-53

Zusammenfassung

Im Rahmen eines Projektes der Schweizerischen Zentralstelle für Heilpädagogik (SZH) wurden Kriterien als Grundlage zur Definition von nationalen Standards für das sonderpädagogische Angebot im Bereich der obligatorischen Schulbildung erarbeitet. An der Erarbeitung waren die wichtigsten Anspruchsgruppen dieses Angebots beteiligt: die betroffenen Kinder und Jugendlichen respektive deren Angehörige, das Fachpersonal, die Leistungserbringer und die öffentliche Hand. Die SZH koordinierte und unterstützte diese Arbeit. Die vorliegende Broschüre ist ein Vorschlag, der nun einer breiten Fachdiskussion zugeführt werden soll. In einem Folgeprojekt müssen konkrete Standards erarbeitet werden. Ziel ist, möglichst bald, spätestens aber auf die Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), breit abgestützte und konkret umsetzbare nationale Standards vorzulegen. Die NFA tritt bei Annahme der Volksabstimmung voraussichtlich 2007 in Kraft.

Die IV hat zwar auch bisher das sonderpädagogische Angebot nicht garantiert, über die Finanzierung aber einen wesentlichen Beitrag zu dessen Entwicklung geleistet und auch einen harmonisierenden Einfluss auf dessen Ausgestaltung ausgeübt. Mit Blick auf die NFA sollen Standards die Chancengleichheit aller Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen gewährleisten, der Gefahr der Einschränkung des sonderpädagogischen Angebots begegnen und zugleich die Chance einer integrationsfreundlichen Neugestaltung der Finanzierungsmechanismen nutzen. Wir sind aber überzeugt, dass die Finanzierung des sonderpädagogischen Angebots auch im Falle einer Ablehnung der NFA neu geregelt werden muss.

Wir gehen von zwei national und international gut begründeten Leitprinzipien aus: dem Recht auf Bildung für alle und dem Ziel einer Schule für alle.

Die Finanzierungsmechanismen sind der wichtigste Steuerungsfaktor des sonderpädagogischen Angebots und bestimmen wesentlich über die integrationsfördernde oder integrationshemmende Ausgestaltung des Bildungssystems. Zudem steht in der aktuellen Situation mit der NFA gerade die Reorganisation der Finanzierung im Zentrum der Aufmerksamkeit. Deshalb gehen wir auf Fragen der Finanzierung ein und streben die Kompatibilität der vor-

geschlagenen Kriterien mit einem in den Grundzügen dezentralen Finanzierungsmodell an. Die Kriterien sind nicht an spezifische Finanzierungsmodalitäten gebunden, sondern lassen den Kantonen die Möglichkeit zur spezifischen Ausgestaltung. Sie orientieren sich jedoch an einer Finanzierung, die sich primär an den individuellen Bildungsbedürfnissen und nicht an den Angebotsstrukturen orientiert. Daher ist nach wie vor ein System von Bedarfskategorien für die Ressourcenzuweisung erforderlich.

Vorgeschlagenes Kriteriensystem

Die vorliegende Arbeit präsentiert keine Standards, sondern als Vorstufe dazu einen Vorschlag für ein Kriteriensystem, für das in einer nächsten Phase Standards erarbeitet werden müssen. Wir sind überzeugt, dass einzelne Kriterien (respektive Standards) nicht isoliert betrachtet werden können, sondern dass eine Gesamtbetrachtung angestrebt werden muss. Die hier folgenden Kriterien werden im Kapitel 4 weiter differenziert.

A Wirkungen und Ziele

- A1 Integration und Teilhabe an der Gesellschaft
- A2 Bewältigung des Alltags
- A3 Kenntnisse und Fähigkeiten
- A4 Zufriedenheit
- A5 Chancengleichheit

B Leistungen

- B1 Abschlüsse und Übergänge
- B2 Förderergebnisse mit Bezug auf den Lehrplan
- B3 Erbrachte Fördereinheiten

C Leistungserbringung

- C1 Möglichst wenig einschränkendes Umfeld (least restrictive environment)
- C2 Ausgewiesene Zusammenarbeit
- C3 Abklärungs-, Zuweisungs- und Entscheidungsprozesse
- C4 Individuelle Förderplanung
- C5 Personal
- C6 Management und Steuerung

D Mitteleinsatz

- D1 Konzept und Leitbild
- D2 Lehrplan
- D3 Personal
- D4 Infrastruktur
- D5 Investitionen
- D6 Finanzierung
- D7 Garantie des sonderpädagogischen Angebots durch den Kanton

1. Einleitung

Standards sind in aller Munde: ISO-Normen im Rahmen von Qualitätsmanagement für sonderpädagogische Einrichtungen, Standards für die Lehrerbildung (Oelkers, 2003) und Standards für die Regelschule (Projekt HarmoS der EDK, Arbeitsschwerpunkt 2 «Harmonisierung der obligatorischen Schule»; PECARO: Plan cadre romand der CIIP), um nur einige Beispiele zu nennen. Nun auch noch Standards für das sonderpädagogische Angebot. Wie wenn sich Heilpädagogik sinnvoll durch Standards steuern liesse! Standards für eine Heilpädagogik, die sich gerade dadurch auszeichnet, dass sie auf individuelle Lernvoraussetzungen mit spezifisch angepassten Angeboten eingeht - und das in einem Schulsystem, welches kantonal geregelt ist und damit den regionalen und lokalen Begebenheiten Rechnung tragen kann.

Anlass ist die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)¹, aber auch die Erkenntnis, dass Integration nach neuen Formen der Finanzierung und Steuerung des sonderpädagogischen Angebots verlangt. Wir gehen davon aus, dass auch im Falle einer Ablehnung der NFA durch das Volk die Finanzierung des sonderpädagogischen Angebots durch die IV neu gestaltet wird, möglicherweise im Sinne einer Pauschalabgeltung an die Kantone. Standards sind also eine Antwort auf die Gefährdung des sonderpädagogischen Angebots und auf die Herausforderung, das Angebot verstärkt integrativ auszurichten. Dabei dürfen die Standards weder den Blick auf die Individualität der Lernenden verbauen noch die föderalistische Bildungsstruktur der Schweiz in Frage stellen, die mit ihrer grundsätzlich dezentralen Ausrichtung gute Voraussetzungen für die Integration von Kindern und Jugendlichen mit besonderen Bildungsbedürfnissen bietet.

Bereits 2001 präsentierte Integras einen Vorschlag für schweizerische Standards, den sie auch mit der NFA begründeten (Integras, 2001; Aebischer & Detreköy, 2001). Diese Vorarbeit wurde unter anderem wegen der Fokus-

¹ Die Vorlage wurde von Nationalrat und Ständerat verabschiedet. Als nächste Hürde hat die NFA das obligatorische Referendum (Verfassungsänderungen) im Herbst 2004 zu bestehen.

sierung auf Aspekte der Finanzierung und wegen der tendenziell integrationshemmenden Ausgestaltung kritisiert (Walther-Müller, 2001). Als problematisch wurde auch eingeschätzt, dass der Vorschlag primär von den Institutionen (d.h. Sonderschulen) erarbeitet wurde. Integras und SZH suchten im Anschluss nach einer geeigneten Plattform für die Weiterführung dieses Vorhabens. Dies führte zum Projekt «Standards im sonderpädagogischen Angebot (obligatorische Bildungsstufe)», dessen Lancierung der Vorstand der SZH im März 2003 in Übereinstimmung mit der Position der SZH zur NFA beschloss (SZH, 1999).

So konnte sich die Projektgruppe im April 2003 zum ersten Mal treffen. Für deren Zusammensetzung wurde von den wichtigsten Anspruchsgruppen des sonderpädagogischen Angebots ausgegangen: den Kindern und Jugendlichen mit besonderen Bildungsbedürfnissen (vertreten durch Heidi Lauper, Elternorganisation insieme), dem sonderpädagogischen Fachpersonal (Gabriela Eisserle, Interessengemeinschaft Föderation Heilpädagoginnen und Heilpädagogen Schweiz, und Elisabeth Birbaum), den Leistungserbringern (Claus Detreköy, Integras) und der für die Organisation und Finanzierung verantwortlichen öffentlichen Hand (Daniel Abgottspon, Luzern, und Philippe Nendaz, Waadt).

Die Projektgruppe setzte sich das ambitionöse Ziel, Ende 2003 einen Vorschlag mit möglichst breit abgestützten Kriterien vorzulegen. Dabei ging es nicht um die Entwicklung spezifischer Instrumente und konkreter Standards. Vielmehr wurde in der Diskussion, welche Kriterien des sonderpädagogischen Angebots für nationale Standards relevant seien, ein kohärentes und umfassendes Raster im Sinne einer Grundlage für die anschliessende Definition konkreter Standards erarbeitet.

Da die Mitglieder der Projektgruppe zwar in verschiedener Form in Kontakt mit weiten Kreisen sind, aus Zeitgründen aber keine umfassende Vernehmlassung und breite Diskussion der Vorschläge während dieser Zeit geführt werden konnte, soll dies mit dem vorliegenden Papier in einer nächsten Phase ermöglicht und unterstützt werden.

Anschliessend müssen ausgehend von den Kriterien konkrete Standards ausgearbeitet werden – eine weitere anspruchsvolle und aufwändige Etappe. Auf kantonaler Ebene besteht bereits eine Vielzahl von Standards, zu denen auch konkrete Erfahrungen vorliegen. Zudem haben verschiedene Fachgruppierungen Überlegungen zu den erforderlichen Rahmenbedingungen angestellt, wie zum Beispiel das Netzwerk integrative Schulungsformen (2002). Darauf ist bei der weiteren Arbeit unbedingt aufzubauen.

Die vorliegende Arbeit zu Standards beschränkt sich explizit auf den Bereich der obligatorischen Bildungsstufe, zudem auf den schulnahen Bereich (wobei pädagogisch-therapeutische Massnahmen mitgemeint sind) und schwerge-
wichtig auf den heutigen Sonderschulbereich (IV-Bereich). Weshalb so viele Einschränkungen? Findet Bildung nur in der Schule statt und dazu noch lediglich während der obligatorischen Schulzeit?

Die von uns vertretene Auffassung von Bildung ist wesentlich breiter (vgl. 3.1.1). Die genannten Einschränkungen erfolgten «contre cœur» und nur deshalb, weil wir damit hofften, eine etwas überschaubarere Aufgabe und bessere Aussichten zu haben, einen umfassenden und in sich kohärenten Lösungsvorschlag präsentieren zu können.

Ungern haben wir den vorobligatorischen Teil ausgeschlossen. Die heilpädagogische Früherziehung ist von der NFA direkt betroffen und besonders stark gefährdet. Denn noch immer gibt es Kantone, welche die Früherziehung durch ihre Gesetze nicht geregelt haben (vgl. Büchner, 1998, 2000; eine aktualisierte Übersicht ist in Arbeit). Wir haben die Früherziehung dennoch nicht mitberücksichtigt, weil wir davon ausgehen, dass zum Teil andere Kriterien angemessen sind. Es ist aber von grösster Bedeutung, dass die Arbeit an Kriterien und Standards für die Früherziehung möglichst bald aufgenommen wird. Dabei ist der unterschiedlichen Ausgestaltung der Früherziehung in der Schweiz – insbesondere in der West- und der Deutschschweiz – Rechnung zu tragen.

Ebenfalls ausgeblendet wurde der ganze ausserschulische Bereich (Mittagstisch, Tagesstruktur, Internat), der im Angebot der Sonderschulen eine wichtige und notwendige Ergänzung darstellt. Auch hier fallen mit der NFA die meisten Finanzierungsgrundlagen der IV weg, die vor allem die Internate betreffen. Allerdings muss von grundsätzlich anderen Kriterien ausgegangen werden als beim Bildungsangebot. Dieser Bereich ist deshalb gesondert anzugehen. Allenfalls ist zu prüfen, wie weit Regelungen für den Erwachsenenbereich, wie sie in einem Rahmengesetz zur NFA nun entwickelt werden (Bürli, 2003), angepasst zur Anwendung gelangen können. Ebenfalls zu berücksichtigen sind Angebote wie Tagesstrukturen, Mittagstische oder Schulsozialarbeit. Diese gehören zwar nicht zum unmittelbaren schulischen Angebot, aber gerade für Kinder und Jugendliche mit Verhaltensauffälligkeiten – eine zunehmend bedeutsame Gruppe (z.B. Meijer & Walther-Müller, 2002) – ist die Grenze nicht klar zu ziehen.

Zurzeit gibt es in der Schweiz vereinfacht gesagt zwei Arten sonderpädagogischer Angebote: Solche mit Beteiligung der IV (im Wesentlichen die

Sonderschulen, einzelne Fälle integrativer Schulung und ausgewählte pädagogisch-therapeutische Massnahmen) sowie solche, die rein kantonaler Art sind (im Wesentlichen Klein- und Sonderklassen sowie kantonale Unterstützungsangebote). Diese Trennung ist an sich problematisch und schafft unerwünschte Anreize zur Separation. Um dies zu vermeiden, müssten Standards für das ganze Angebot geschaffen werden, ohne die Zerteilung des Systems durch die IV fortzuschreiben. Der vorliegende Vorschlag kann dieses Desiderat nicht einlösen, und zwar aus zwei Gründen: Erstens besteht zurzeit vor allem für den IV-Bereich ein grosser Handlungsdruck. Deshalb haben wir uns in der Arbeit darauf konzentriert. Zwar kommt auch der bisher ausschliesslich kantonale Teil aufgrund schrumpfender Bildungsbudgets zunehmend unter Zugzwang, der Ruf nach nationalen Standards ist dabei aber nur verhalten zu hören. Das hat damit zu tun, dass dieses Angebot schon immer zur kantonalen Hoheit gehörte und schweizerischen Vorgaben mit grosser Skepsis begegnet wird. Der zweite Grund liegt in der Sicherung der Ressourcen für diejenigen Kinder und Jugendlichen, die einen sehr hohen Bedarf haben. Wir schlagen vor, die Grenze, ab wann ein in diesem Sinne bedeutender und nur über eine persönliche Zuschreibung zu schützender Bedarf vorliegt, möglichst eng zu ziehen, um die Gefahr einer unerwünschten Stigmatisierung zu vermeiden (vgl. 3.2 und 3.3.1). Die Konsequenz daraus ist, dass die Kriterien schwerpunktmässig den bisher durch die IV finanzierten Bereich der schulischen und schulnahen Angebote abdeckt.

Ebenfalls ausgeschlossen blieben Fragen der Aus- und Weiterbildung der Fachkräfte. In einem Folgeprojekt zur Erarbeitung konkreter Standards (insbesondere zum Bereich Mitteleinsatz, vgl. 4.5) werden Standards für die Aus- und Weiterbildung aller beteiligten Berufsgruppen von zentraler Bedeutung sein. Für schulische Heilpädagogik, Logopädie und Psychomotoriktherapie bestehen bereits national gültige und einheitliche Anerkennungsreglemente der EDK (EDK, 1998, 2000), die eine gute Grundlage bilden.

Diese Broschüre präsentiert nicht einfach nur eine Liste von Kriterien, aufgrund derer Standards entwickelt werden können. Die Arbeit der Projektgruppe hat klar gezeigt, dass diese Kriterien erstens im Zusammenhang gesehen werden müssen, weil sie stark voneinander abhängig sind, und dass sie zweitens im aktuellen Kontext bereits laufender und bevorstehender Veränderungen des sonderpädagogischen Angebots in der Schweiz zu betrachten sind.

Im *zweiten Kapitel* wird begründet, weshalb Standards für das sonderpädagogische Angebot eine wichtige Forderung sind. Durch den bevorstehen-

den Finanzausgleich sind einerseits die Chancengleichheit und die Finanzierung eines ausreichenden Angebots gefährdet. Andererseits ergeben sich neue Möglichkeiten für eine integrative Ausgestaltung des Bildungssystems in den Kantonen. Standards können dabei eine schützende und unterstützende Funktion wahrnehmen.

Im *dritten Kapitel* werden die Grundlagen für die Formulierung der Kriterien dargelegt. Das sind zunächst die Leitprinzipien «Bildung für alle» und «Eine Schule für alle». Weiter wird auf Finanzierungsmodelle eingegangen, welche angesichts der Neugestaltung der Finanzierungsmechanismen ohnehin im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen und für die Zukunft des sonderpädagogischen Angebots von zentraler Bedeutung sind. Schliesslich wird auf den Personenkreis eingegangen, an den sich das sonderpädagogische Angebot richtet. Dabei gehen wir auf Kategoriensysteme für die Finanzierung und ein nationales Bildungsmonitoring ein.

Das *vierte Kapitel* präsentiert die Kriterien zu den Bereichen Wirkungen und Ziele, Leistungen, Leistungserbringung und Aktivitäten sowie zum Mitteleinsatz. Es wurde auf eine pragmatische und realisierbare Auswahl geachtet.

Das abschliessende *fünfte Kapitel* enthält schliesslich Überlegungen zur Überprüfung der Standards, welche zu den vorgeschlagenen Kriterien zu entwickeln sind. Standards, die nicht überprüft werden können, laufen Gefahr, wirkungslos zu bleiben. Obwohl wenig Aussicht besteht, den Standards einen rechtsverbindlichen Status zu verleihen, sind wir der Auffassung, dass sehr wohl Mechanismen realisiert werden können, welche den Standards ein bedeutendes Gewicht geben.

Begriffsklärungen

- Wir verwenden generell die Formulierung «Menschen mit Behinderung» und orientieren uns dabei an der WHO: Behinderung wird als Resultat der Interaktion zwischen einem Individuum und seiner Umwelt verstanden.
- Wir verwenden bevorzugt den Begriff «Sonderpädagogik» beziehungsweise «sonderpädagogisch», wobei wir ihn als weitgehend synonym zu «Heilpädagogik» beziehungsweise «heilpädagogisch» verstehen.
- Wir verwenden den Begriff «obligatorische Bildungsstufe» in einem erweiterten Sinn. Mitgemeint ist immer auch der Kindergarten, obwohl er in den meisten Kantonen nicht obligatorisch ist. Zudem umfasst er für den Bereich der Sonderschule auch Angebote bis zum 20. Altersjahr (vergleiche IV-Gesetzgebung und vorgeschlagene Ergänzung des Artikels 62.3 der Bundesverfassung).

2. Notwendigkeit nationaler Rahmenbedingungen

Durch die NFA wird die gesamte Finanzierung der Sonderschulung kantonalisiert.

Die NFA sieht vor, dass ab 2007 die Sonderschulung, die Früherziehung und die pädagogisch-therapeutischen Angebote ganz, das heisst auch bezüglich Finanzierung, in den Kompetenzbereich der Kantone übergehen werden (Bürli, 2003). Möglicherweise wird es dann noch eine Übergangsfrist geben, in der die Kantone verpflichtet sind, den Leistungsumfang respektive die Ausgaben im gleichen Umfang aufrecht zu erhalten.

Die Invalidenversicherung, welche mit durchschnittlich 50-60% einen wesentlichen Teil der Finanzierung der Sonderschulen, Früherziehungsdienste und pädagogisch-therapeutischen Angeboten übernimmt, hat bisher in der Schweiz eine harmonisierende Wirkung auf die sonderpädagogischen Angebote gehabt und Elemente einer Qualitätssicherung für diesen Bereich übernommen. Insbesondere wurde die Finanzierung nach grundsätzlich einheitlichen Kriterien vollzogen (festgehalten in der Verordnung zum IVG und in Kreisschreiben).

In der Qualitätssicherung kann die IV insofern eine Rolle übernehmen, als sie die Gewährung von IV-Beiträgen mit Qualitätskriterien verknüpft, was sie auch zunehmend getan hat. Die Durchsetzung von Qualitätsstandards ist an die Finanzierung gebunden, denn nach Artikel 62 der Bundesverfassung sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Die Zuständigkeit der Kantone für die Organisation der Schule – inklusive Sonderschule – widerspiegelt sich auch im IVG (Artikel 19), wo steht: *«An die Sonderschulbildung bildungsfähiger Versicherter ... werden Beiträge gewährt.»* Für die Durchführung der Sonderschulbildung tragen die IV und der Bund keine Verantwortung, über die IV leistet der Bund formell lediglich einen Beitrag zur Finanzierung. Tatsächlich hat die IV über diese Finanzierung und die damit verbundenen Verfügungen im Einzelfall eine dominant steuernde Funktion im Sonderschulbereich. Über die gewährten Bau- und Investitionsbeiträge hat sie zudem einen wesentlichen Beitrag zur langfristigen Sicherung des sonderpädagogischen Angebots geleistet.

Dass die IV trotz der aufgeführten Argumente dennoch zu keiner umfassenden Harmonisierung der Sonderschulung in den Kantonen geführt hat, zeigen die Daten des Bundesamtes für Statistik zur Anzahl Sonderschülerinnen und Sonderschüler: Wie Abbildung 1 zeigt, variiert ihr Anteil von ein bis drei Prozent. Diese Variation basiert auf mehreren Faktoren, unter anderem darauf, dass die Lernende in Sonderschulen primär nach Schulort und nicht nach Wohnort erfasst sind. Zudem werden in Sonderschulen rund 10% Kinder unterrichtet, welche aufgrund ihrer Indikation zwar IV-berechtigt wären, aber infolge anderer Kriterien (nicht in der Schweiz geborene Ausländer) kein Anrecht auf IV-Leistungen haben. Die Unterschiede zwischen den Kantonen haben also mehrere Ursachen, reflektieren aber auch eine unterschiedliche Umsetzung der IV-Rahmenbedingungen in den Kantonen.

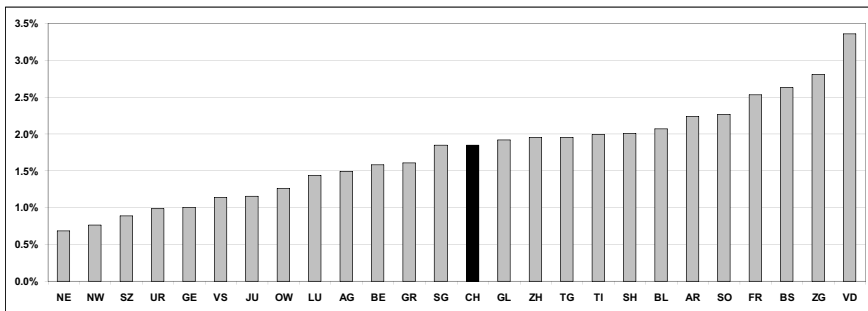


Abb. 1: Anteil Lernende in Sonderschulen nach Kanton, in dem die Schule besucht wird (Schuljahr 2001/2002), Daten BfS

Jeder Mensch ist bildbar und hat Anrecht auf eine angemessene Bildung.

Ausführlicher wird auf das Recht auf angemessene Bildung im Teil 2.1.1 Bezug genommen, wo auch auf den Begriff der Bildung eingegangen wird. Dieses Recht ist durch internationale Deklarationen und die Schweizerische Bundesverfassung im Sinne einer allgemeinen Absichtserklärung und durch die Politik gut abgesichert und allgemein anerkannt. Auch die Frage nach Bildbarkeit stellt sich heute nicht mehr: Jeder Mensch ist bildungsfähig.

Die IV und die dazu gehörige Gesetzgebung garantieren zwar dieses Recht auf individueller Ebene nicht. Durch die Sicherung der Finanzierung, die nicht nur Bildung, sondern auch Förderung und Pflege umfasst, hat sie aber einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, dass es in den Kantonen für jede betroffene Person gesichert und entsprechend umgesetzt werden kann.

te. Das ist ein historischer Meilenstein. Durch die NFA ist dieser Beitrag gefährdet und es stellt sich die Frage, ob eine angemessene Bildung für alle als einklagbarer Individualanspruch weiterhin garantiert ist.

Auf dem Weg zu einer Schule für alle

Ausführlicher wird auf das Postulat der Schule für alle im Teil 2.1.2 Bezug genommen. Grundsätzlich gehen wir von Schulungsformen aus, in denen Kinder unabhängig von ihren Bildungsbedürfnissen gemeinsam geschult werden, wobei verschiedene Arten der Differenzierung zum Zug kommen, um den je individuellen Ansprüchen gerecht zu werden.

Mit der NFA und damit verbunden mit dem Rückzug der IV aus der Finanzierung der Sonderschule ergibt sich eine Chance für die Förderung und Entwicklung der Schule für alle, denn die unterschiedliche Finanzierung im Sonder- und Regelschulbereich wird – zumindest auf nationaler Ebene – aufgehoben. Grundsätzlich werden dezentrale Systeme als integrationsfördernd eingeschätzt (Agency, in Vorbereitung). Zudem wird der Rückzug der IV zu einer mehr oder weniger umfassenden Überarbeitung der rechtlichen Grundlagen für das sonderpädagogische Angebot in den Kantonen führen. Darin liegt ein Potential, bessere Voraussetzungen und Anreize für eine Schule zu schaffen, welche den Bildungsbedürfnissen aller Lernenden gerecht wird.

Qualitätssicherung ist auch im Bildungswesen ein Erfolgsfaktor.

Qualitätssicherung ist nicht nur für das sonderpädagogische Angebot hoch aktuell, sondern für das Bildungssystem insgesamt, wovon die Sonderpädagogik nach dem Grundsatz «Eine Schule für alle» ein Teil ist.

In den Leitlinien der EDK hat die Qualitätssicherung einen prominenten Platz und auch im Tätigkeitsprogramm finden sich viele Elemente, welche in einem breiten Verständnis der Qualitätssicherung zugeordnet werden können: Harmonisierung obligatorische Schule, Qualitätsentwicklung, Bildungsmonitoring, Bildungsforschung und letztlich auch die Erweiterung des Schulkonkordats als Grundvoraussetzung.

Gonon et al. (1998, S. 9 ff.) nennen eine Reihe von Gründen, weshalb Qualität im Bildungsbereich heute eine besondere Aktualität zukommt: Beschleunigter gesellschaftlicher Wandel, Abbau staatlicher Autorität, Schwierigkeiten der zentralen Steuerung, Anlehnung an das marktwirtschaftliche

Modell, Bildung als Wettbewerbsfaktor, zunehmende Leistungs- und Qualitätsansprüche, Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte, zunehmende Bedeutung der Bildungszertifikate, Ungenügen der heutigen Schulaufsicht, Idee der teilautonomen «Problemlöseschule», Entdeckung der Schulqualität als Lernerfolgsmittel und Aura-Verlust der Schule.

Die Sonderpädagogik sollte mit ihren spezifischen Bedingungen und Anliegen in diesem Prozess von Anfang an mitberücksichtigt werden. Qualitätssicherung für das sonderpädagogische Angebot kann zwar nicht mit denselben Methoden und durchgehend identischen Standards erfolgen, aber Qualitätssicherung in der Regelschule und im sonderpädagogischen Angebot müssen aufeinander abgestimmt und miteinander kompatibel sein.

Das sonderpädagogische Angebot ist auf schweizerische Rahmenbedingungen angewiesen.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick: Standards beziehungsweise schweizerische Rahmenbedingungen sind erforderlich, um dem Risiko der Einschränkung des Rechts auf Bildung zu begegnen und um die Chance zu nutzen, die aus der Umgestaltung des sonderpädagogischen Angebots für die Realisierung einer Schule für alle entsteht. Unterstützt wird diese Entwicklung von einem aktuellen Bemühen um Qualitätssicherung im allgemeinen Bildungssystem.

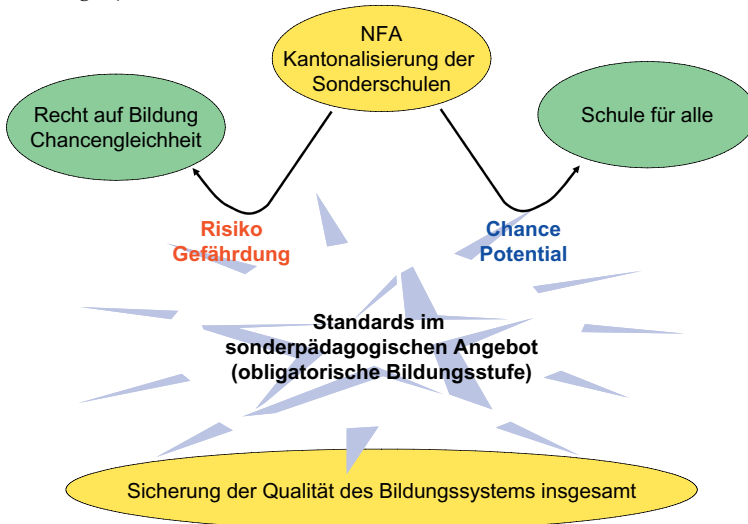


Abb. 2: Situierung des Standards-Projekts im Kontext

Qualitätssicherung im hier verfolgten Sinn verhindert Qualitätsentwicklung in keiner Weise, sondern unterstützt sie mit einer entsprechenden Ausrichtung. Qualitätssicherung erhält aus den oben genannten Gründen für das sonderpädagogische Angebot in der aktuellen Situation eine zentrale Bedeutung. Zusätzliche Ressourcen ohne ein entsprechendes Konzept und Rahmenbedingungen (die Kantone erhalten mehr Ressourcen), werden kaum positive Wirkungen entfalten (z.B. Nicolet an einem Beispiel aus Frankreich, 2001).

Eine besondere Herausforderung ergibt sich aus einer doppelten Forderung nach Flexibilität der Standards: Erstens müssen die Standards so formuliert sein, dass die besonderen Bildungsbedürfnisse der Kinder und Jugendlichen berücksichtigt werden können. Hierin liegt das Kernanliegen der Sonderpädagogik, wenn ihm nicht entsprochen wird, behindern die Standards sonderpädagogisches Handeln. Zweitens müssen die Standards der föderalistischen Struktur der Schweiz, das heisst den kantonalen und regionalen Eigenheiten, gerecht werden. Die Kantonalisierung und damit auch die grundsätzlich integrationsförderliche Dezentralisierung machen nur dann Sinn, wenn die Kantone auch ihre eigenen Wege zur Erstellung eines angemessenen sonderpädagogischen Angebots bestimmen und gehen können. Dies entspricht auch der allgemeinen Stossrichtung der NFA, welche den Föderalismus stärken möchte.

3. Grundlagen

3.1 Leitprinzipien

3.1.1 Recht auf Bildung

Wir orientieren uns an einem Bildungsbegriff, wie er im folgenden Zitat zum Ausdruck kommt:

«Aus der Erfahrungstatsache, dass alle Menschen lernfähig sind und alle Menschen lernen müssen, um höhere Stufen ihrer menschlichen Entfaltung zu erreichen, resultiert zunächst eine Wenn-dann-Folgerung. Nur wenn Menschen Gelegenheit zum Lernen erhalten, wenn förderliche Bedingungen für einen erfolgreichen Bildungserwerb bereitgestellt werden, kann das Ziel menschlicher Entwicklung überhaupt ins Auge gefasst werden. Erziehung und Bildung sind dann nichts anderes als die Zurverfügungstellung von Entfaltungsmöglichkeiten. Auch dies wiederum gilt auf jeder Stufe einer Entwicklungsprognose. Mithin kann es keine Grenzen der Schulfähigkeit (nach unten) geben. Auch für Schwerstbehinderte mit scheinbar geringen Lernfortschritten im Sinne der üblichen Kulturtechniken gilt es somit, Lernbedingungen zu schaffen, die den jeweiligen Lernweisen und Bildungsmöglichkeiten entsprechen.» (Antor & Bleidick, 2001, S. 12)

Dabei wird deutlich, dass Bildung nicht auf den Unterricht in der Schulklasse reduziert werden kann, sondern dass auch Aspekte der Erziehung, verschiedene Formen der Förderung und der Pflege unbedingt mit berücksichtigt werden müssen.

Die Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Menschen mit Behinderung der UNO (United Nations Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities: UNO, 1993) enthält folgende Bestimmung (Nr. 6): «Die Staaten sollen das Prinzip der Chancengleichheit für behinderte Kinder, Jugendliche und Erwachsene in den Grundschulen, weiterführenden Schulen und im Hochschulbereich in einem integrativen Umfeld anerkennen. Sie sollen sicherstellen, dass die

Bildung behinderter Menschen ein integrierender Bestandteil des Bildungssystems ist.»

In der schweizerischen Bundesverfassung ist die Gleichberechtigung im Artikel 8 festgehalten, speziell auch das Diskriminierungsverbot in Absatz 2: «Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.» Weiter in Absatz 4: «Das Gesetz sieht Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vor.» In Artikel 19 und 62 wird zudem festgehalten, dass ein Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht besteht, der allen Kindern offen steht. Zudem wird im Rahmen der NFA der Artikel 62 der Bundesverfassung ergänzt, welcher einen ausreichenden Grundschulunterricht garantiert. Dieser Artikel soll mit einem dritten Absatz ergänzt werden, der lautet: «Die Kantone sorgen für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderter Kinder und Jugendlichen bis spätestens zum vollendeten 20. Altersjahr.» Diese Verpflichtung findet sich auch im Behindertengleichstellungsgesetz, welches 2004 in Kraft tritt (Artikel 20, Absatz 1): «Die Kantone sorgen dafür, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist.»

Wir gehen davon aus, dass jeder Mensch ein Recht auf angemessene Bildung und Erziehung hat, insbesondere auch Menschen mit Behinderungen. Zudem muss eine ausreichende Pflege sicher gestellt sein, damit Bildung überhaupt erst möglich wird. Auf Bundesebene ist das Recht auf Bildung gut verankert, auf individueller Ebene wegen der kantonalen Schulhoheit aber nur mit grossem Aufwand einzufordern. Deshalb muss es auch in jedem Kanton umgesetzt und konkretisiert werden. Eine ausreichende Finanzierung des sonderpädagogischen Angebots und der Pflege nimmt dabei eine Schlüsselstellung ein.

Gerade bei Menschen mit schweren Behinderungen ist eine erhöhte Verletzlichkeit gegeben: Die Kosten für eine angemessene Bildung sind hoch, manchmal ein Vielfaches der Bildungskosten für ein sogenannt normales Kind, und zudem ist auch kein direkter ökonomischer Nutzen zu erwarten. In diesem Bereich ist deshalb eine rechtlich hinreichend abgestützte und ausreichende Finanzierung von entscheidender Bedeutung, weil sonst ein zentrales Menschenrecht gefährdet ist.

3.1.2 Eine Schule für alle

Internationale Organisationen gehen übereinstimmend von der Wünschbarkeit integrativer Schulung von Menschen mit Behinderung aus. In den Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Menschen mit Behinderung (UNO 1993, Bestimmung 6, Abschnitt 1) wird dies wie folgt formuliert: «Die allgemeinen Bildungsbehörden sind für die Bildung von Menschen mit Behinderung in einem integrativen Umfeld verantwortlich. Die Bildung für Menschen mit Behinderung soll ein integrierender Bestandteil der nationalen Bildungsplanung, Lehrplanentwicklung und Schulorganisation sein.»

Die UNESCO wird in der Erklärung von Salamanca (1994) konkreter:

«Wir glauben und proklamieren:

- dass jedes Kind ein fundamentales Recht auf Bildung hat, und dass es Gelegenheit bekommen muss ein akzeptables Lernniveau zu erreichen und zu erhalten,
- dass jedes Kind einmalige Eigenschaften, Interessen, Fähigkeiten und Bildungsbedürfnisse hat,
- dass Bildungssysteme so gestaltet und Bildungsprogramme so umgesetzt werden müssen, dass sie der Verschiedenheit dieser Merkmale und Bedürfnisse gerecht werden,
- dass Lernende mit besonderen Bildungsbedürfnissen Zugang zur Regelschule haben müssen und dort mit einer kindzentrierten Pädagogik empfangen werden, welche allen diesen Bedürfnissen gerecht werden kann,
- dass Regelschulen mit einer integrativen Ausrichtung am effektivsten für die Bekämpfung diskriminierender Haltungen sind, um aufnahmebereite Gemeinschaften zu schaffen, um einen Beitrag zu einer integrierenden Gesellschaft zu leisten und um Bildung für Alle zu realisieren. Mehr noch – sie bieten eine effektive Bildung für die Mehrheit der Kinder und steigern die Effizienz und letztlich auch die Kosten-Effektivität des gesamten Bildungswesens.»

Diese Grundhaltung wird durch das Behindertengleichstellungsgesetz unterstützt: «Die Kantone 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» (Artikel 20, Absatz 2). Folgerichtig vertritt auch die Prospektivstudie zu Heil-/Sonderpädagogik (EDK/SZH, in Vorbereitung) einen integrativen

Standpunkt. Eltern- und Betroffenenvereinigungen erheben Anspruch auf integrative Schulung von Kindern mit besonderen Bildungsbedürfnissen.

Viele Kantone streben in ihren Gesetzen und Leitbildern ebenfalls die Integration in die Regelschule an. Die Entwicklung der Anzahl Lernenden in Sonderschulen und Sonderklassen zeigt in der Realität allerdings eine gegenteilige Entwicklung, jedenfalls für den schweizerischen Durchschnitt (Walther-Müller, 2003).

Weitere Unterstützung erhält die Ausrichtung auf ein Schulmodell, welches Heterogenität im Klassenzimmer zulässt und lernfördernd einzusetzen versteht, auch durch die Resultate und Analysen von PISA. Vergleiche der Schulleistungen am Ende der obligatorischen Schulpflicht zeigen, dass Bildungssysteme, in welche Heterogenität im Klassenzimmer die Regel ist, bezüglich Chancengleichheit besser abschneiden. Dieser Effekt ist vor allem darauf zurückzuführen, dass Kinder mit benachteiligender Herkunft vergleichsweise bessere Leistungen zeigen (Buschor, Gilomen & McCluskey, 2003, S. 24 ff.).

Wir gehen davon aus, dass es eine Schule beziehungsweise ein umfassendes öffentliches Bildungsangebot oder -system geben soll, welches den Bildungsbedürfnissen aller Lernenden, auch derjenigen mit Behinderung, gerecht wird. Die Verantwortung für alle Lernenden, unabhängig von ihren Bildungsbedürfnissen, muss von einer Instanz wahrgenommen werden. Die Schule orientiert sich an allgemeinen Bildungszielen, die im Einzelfall an die individuellen Fähigkeiten und Bildungsbedürfnisse sowie die spezifischen Umgebungsfaktoren angepasst werden. Das pädagogische Handeln und die Strukturen werden differenziert, damit die Lernenden möglichst gemeinsam in ihrer Heterogenität am Bildungsprozess partizipieren können. Dass dieses Bekenntnis zur Heterogenität in den Klassenzimmern für die begabten Schülerinnen und Schüler kein Nachteil ist und sogar zusätzliche Vorteile bringt, zeigen unter anderem die Studien zu PISA 2000.

Als Vision formuliert, heisst das: Die «Integration» ins Regel-Bildungssystem ist immer vorgegeben – insofern gibt es keine Integration mehr. Segregation wird damit eine zu begründende Ausnahme, wobei die Begründung nicht ein besonderes Bildungsbedürfnis sein kann! Damit diese Vision Realität werden kann, muss die Schule, das heisst Schulverantwortliche, Lehr- und Fachpersonen der heutigen Regelschule, kompetent im Umgang mit Heterogenität sein und über die erforderliche Unterstützung verfügen. Wo diese Bedingungen noch nicht gegeben sind, müssen sie mit einer entsprechenden Entwicklung, mit Aus- und Weiterbildung geschaffen werden.

Diese Ausrichtung bedeutet in keiner Weise, dass die Sonderschulen abzuschaffen wären. Sie bekommen jedoch eine neue Funktion als Kompetenzzentren. Die Schule ist auf Expertinnen und Experten mit vertieften Kompetenzen zu einzelnen Behinderungsarten, zu bestimmten Techniken und Methoden sowie für Beratung und Unterstützung angewiesen. Diese Kompetenzen müssen gepflegt und weiterentwickelt werden. Dafür braucht es auch in Zukunft heilpädagogische Kompetenzzentren. Die Arbeitsweise der Sonderschulen wird sich allerdings dadurch verändern. Es steht nicht mehr nur der Unterricht in der Sonderschulklasse im Vordergrund, sondern auch die Zusammenarbeit in der Schule auf vielfältiger Ebene sowie die Pflege und Entwicklung einer hohen Expertenkompetenz.

Dem gemeinsamen Unterrichten können von verschiedener Seite Hindernisse im Weg stehen: von den spezifischen besonderen Bildungsbedürfnissen eines Kindes, von der Schulorganisation, von den Lehrpersonen, weiteren Akteuren oder den Rahmenbedingungen. Diese Hindernisse sollen wo möglich aus dem Weg geräumt werden. Steuerungs- und Finanzierungsanreize müssen deren Abbau fördern. Dabei ist davon auszugehen, dass mitunter Widerstände oder Hindernisse auch akzeptiert werden müssen, was entsprechend auch zu segregativen Unterrichtsformen führen kann. Diese müssen aber immer mit dem Schulsystem als Ganzem verbunden bleiben und wie alle anderen besonderen Massnahmen nach dem Grundsatz einer möglichst wenig einschränkenden Umgebung («least restrictive environment») gestaltet werden. Die Regelschule kann dann kein Kind oder keinen Jugendlichen mehr definitiv an die Sonderschule abgeben! Das heisst konsequenterweise auch, dass alle Kinder und Jugendlichen – auch Sonderschülerinnen und Sonderschüler – administrativ in ihrer Wohngemeinde geführt werden müssen.

3.2 Finanzierungsmodelle

Die aktuelle Finanzierung des sonderpädagogischen Angebots ist durch zwei parallele Strukturen gekennzeichnet: Ein «Sonderschulsystem», welches vor allem durch die Gesetzgebung der IV geprägt ist und damit bundesweit vergleichsweise einheitlich ist, und ein «Sonderklassensystem», welches ausschliesslich von Kantonen und Gemeinden finanziert wird, keiner nationalen Regelung untersteht und je nach Kanton unterschiedlich ausgestaltet ist.

Die Finanzierung der Klein- und Sonderklassen und der integrativen Schulungsformen (Sonderklassenbereich) ist rein kantonal geregelt.

Das Sonderschulsystem wird zu 50-60% durch die IV finanziert, die restlichen Kosten werden von Kanton, Gemeinden und privaten Trägern getragen. Die Finanzierung ist sehr komplex, kann aber grob in folgende drei Teile gegliedert werden:

1. Kosten entsprechend der «normalen» Schulung, die von Kanton und Gemeinden getragen werden.
2. Beiträge der IV: individuelle Beiträge und Betriebsbeiträge an die Institutionen.
3. Defizit nach Abzug der beiden obigen Beiträge: Dieses wird in der Regel nach kantonal je unterschiedlichem Schlüssel zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt.

Zu ergänzen wären noch die Bau- und Investitionsbeiträge sowie Transportbeiträge der IV, der Kantone und der Gemeinden.

Eine Analyse der Sonderschulfinanzierung kam zu folgenden Forderungen für die Weiterentwicklung der Sonderschulfinanzierung (BSV, EDK, FDK, 1994):

- Die Kostenentwicklung der Sonderschulmassnahmen soll transparent gemacht und kontrolliert werden.
- Die Durchführungsstellen sollen von der IV genügend Beiträge erhalten.
- Die Finanzierung der Sonderschulmassnahmen soll organisatorisch vereinfacht werden.
- Die Beteiligten sollen ihre Verantwortungsbereiche klären und festlegen.

Im Anschluss an diese Analyse wurden verschiedene Modelle entwickelt (BSV, EDK, FDK, 1995):

- IV-Abgeltung an die Kantone

Die Kantone erhalten eine pauschale Abgeltung (proportional zur Volksschülerzahl) für die ausgewiesenen behinderungsbedingten Mehrkosten der Sonderschulung.

- IV-Gutschein

Die IV klärt ab, welchen Anspruch eine Person hat, die dafür eine Gutschrift erhält, die sie dann nach eigenem Ermessen einsetzen kann.

- Rückzug der IV aus dem Sonderschulbereich

Übertragung der Schulhoheit auch für Lernende mit Behinderung an die Kantone mit allen finanziellen Konsequenzen.

Die NFA sieht das Modell «Rückzug der IV aus dem Sonderschulbereich» vor, womit die langfristige Erhaltung der Finanzierung auf dem aktuellen Niveau nicht mehr durch die eidgenössische Gesetzgebung gesichert ist, sondern letztlich von kantonalen (und kommunalen) Budgets abhängt. Zudem erhalten Lernende in Sonderschulen nicht mehr automatisch den IV-Status, was in Hinblick auf die berufliche Eingliederung zu Schwierigkeiten führen kann. Zum Abgeltungsmodell bestehen im Wesentlichen zwei Unterschiede: Erstens müssen die Kantone die Finanzierung sicherstellen (wobei dieser natürlich die Möglichkeit hat, die Kosten auf die Gemeinden abzuwälzen). Es gibt langfristig keine durch den Bund abgestützte und garantierte Finanzierung. Zweitens existiert auf Bundesebene kein Instrumentarium, das die Einhaltung von Mindeststandards an die Finanzierung koppelt. Im Abgeltungsmodell war vorgesehen, dass die IV die Pauschalbeiträge nur dann auszuzahlen hat, wenn der Kanton festgelegte Rahmenbedingungen einhält. Dadurch hätte dieses Modell ein starkes Instrument zur Durchsetzung von Standards enthalten, welches im Rückzugsmodell fehlt.

Wenn hier von Finanzierungsmodellen die Rede ist, so geht es dabei lediglich darum, Voraussetzungen für die Festlegung von Kriterien zu schaffen, die einen interkantonalen Vergleich ermöglichen. Insofern schreiben diese Finanzierungsmodelle in keiner Weise vor, aus welchen Mitteln (z. B. der Kantone oder der Gemeinden) die Kosten letztlich zu berappen sind. Das ist Sache der Kantone und wird schon heute auf sehr unterschiedliche Weise gehandhabt.

Eine internationale Studie zur Finanzierung des sonderpädagogischen Angebots der European Agency (Meijer, 1999) kommt zum Schluss, dass die zentrale Angebotsfinanzierung, wie sie im Sonderschulbereich der Schweiz vorherrscht, zunehmend durch andere Modelle abgelöst wird. Die Angebotsfinanzierung (Objektfinanzierung) gilt als integrationshemmend (da ja die Institutionen finanziert werden) und bringt eine Tendenz zu vergleichsweise grossem administrativem Aufwand mit sich. Demgegenüber sind dezentrale Finanzierungsmodelle in Kombination mit einer adäquaten Qualitätssicherung zukunftsweisend. Die vorgeschlagenen Kriterien basierend auf einem subjektbezogenen Modell und ermöglichen trotz dezentraler Ressourcenzuteilung die Definition von schweizweit gültigen Kriterien und Standards.

Zentral ist ferner, dass keine falschen finanziellen Anreize zur Separation geschaffen werden. Für die Schweiz reicht dafür eine Kantonalisierung der Sonderschulung nicht in jedem Kanton aus, da auch innerhalb des Kantons finanzielle Anreize so gestaltet sein können, dass eine Tendenz zur Son-

derschule besteht. Das ist zum Beispiel dann der Fall, wenn der Kanton alle Kosten der Sonderschule übernimmt, während die Regelschule mehrheitlich von den Gemeinden finanziert wird. Solche Anreize zur Separation sind unbedingt zu vermeiden, weil sie potentiell die betroffenen Kinder diskriminieren und weil sie ineffizient sind.

Wir schlagen für die weitere Diskussion (vgl. 3.3.1 und 4.4) deshalb folgendes System vor:

- Für den Bereich der aktuellen Klein- und Sonderklassen werden Kriterien entwickelt, welche auf einer Pauschalabgeltung basieren. Das heisst, der Bedarf an sonderpädagogischen Angeboten wird proportional zur gesamten Schülerzahl (evtl. zusätzlich sozialindiziert, vgl. 4.5) bestimmt. Solche Kriterien können flexibel angewendet werden, sowohl in Kantonen mit einem ausgebauten Sonderklassensystem als auch in Kantonen, welche keine Sonderklassen haben, sondern dezentralisierte und integrierte Lösungen anbieten. Sie hat zudem den Vorteil, dass Kindern in diesem Bereich keine bestimmten Behinderungen oder Auffälligkeiten zugeschrieben werden müssen.
- Für den Bereich der aktuellen Sonderschulen werden subjektorientierte Kriterien vorgeschlagen. Dies setzt entsprechende Indikationen (vgl. 3.3.1) voraus.

Mit unserem Vorschlag soll keineswegs das bestehende zweiteilige sonderpädagogische System aufrechterhalten werden. Im Gegenteil, die Grenze zwischen dem heutigen Sonderklassensystem und dem Regelsystem soll ganz verschwinden, was Finanzierungskriterien beziehungsweise dazugehörige Standards betrifft. Dass für den bisherigen Sonderschulbereich subjektorientierte Finanzierungskriterien mit entsprechenden Indikationen und damit einhergehender Gefahr der Stigmatisierung vorgeschlagen werden, erfolgt aus der Notwendigkeit. Wir sind der Überzeugung, dass nur so gewährleistet werden kann, dass Lernende mit Behinderung wirklich ein ihnen angemessenes sonderpädagogisches Angebot nutzen können. Der Wechsel von einer stark institutionenorientierten Finanzierung (wie sie die IV-Finanzierung durch Schul- und Kostgeld sowie durch Betriebsbeiträge de facto darstellt) zu subjektorientierten Kriterien ermöglicht eine viel flexiblere Ausgestaltung des Angebots in Abhängigkeit von lokalen Begebenheiten und fördert damit die Integration.

Subjektorientierte Standards bedeuten nicht, dass die Betroffenen respektive deren Angehörige auch darüber entscheiden, wo und wie die zuge-

sprochenen Ressourcen eingesetzt werden. Im Sinne der vorliegenden Arbeit sollen lediglich subjektorientierte Standards definiert werden, welche einen schweizweiten Vergleich gestatten und damit ein adäquates Angebot sichern. Wie die einzelnen Kantone im Detail die Finanzierung regeln, soll in ihrer Kompetenz liegen. Dafür gibt es ganz unterschiedliche Möglichkeiten.

Nicht weiter berücksichtigt werden Investitionsbeiträge (Baubeiträge). Diese haben eine wichtige Funktion in der langfristigen Planung. Vorausgesetzt, das nötige Kapital kann zu akzeptablen Bedingungen beschafft werden, wäre aber eine Vollkostenrechnung, die auch die Amortisation der Investitionen berücksichtigt, anzustreben. Dann könnten die subjektbezogenen Kriterien auch diesen Aspekt abdecken.

3.3 Kategoriensysteme

3.3.1 Personenkreis

Die zurzeit für den IV-Bereich verwendeten Kategorien sind in Artikel 8 IVV Absatz 4 aufgeführt:

- a) geistig behinderte Versicherte, deren Intelligenzquotient nicht mehr als 75 beträgt;
- b) blinde und sehbehinderte Versicherte mit einer korrigierten Sehschärfe von weniger als 0.3 bei beidäugigem Sehen;
- c) gehörlose und hörbehinderte Versicherte mit einem mittleren Hörverlust des besseren Ohres im Reintonaudiogramm von mindestens 30 dB oder einem diesem äquivalenten Hörverlust im Sprachaudiogramm;
- d) schwer körperlich behinderte Versicherte;
- e) sprachbehinderte Versicherte mit schweren Sprachstörungen; schwer verhaltensgestörte Versicherte;
- f) Versicherte, bei denen die für die einzelnen Gesundheitsschäden erforderlichen Voraussetzungen nach den Buchstaben a-f nicht vollumfänglich erfüllt sind, die aber infolge der Kumulation von Gesundheitsschäden dem Unterricht in der Volksschule nicht zu folgen vermögen.

Diese Kategorien bleiben insofern von Bedeutung, als eine Anknüpfung neuer Kategorien an die alten zu Vergleichszwecken sichergestellt werden sollte. Nur so kann ausgewiesen werden, ob das aktuelle Angebotsniveau nach der Reform aufrechterhalten bleibt.

Eine Einschätzung dieser Kategorien in Hinblick auf die zwei Systeme (Pauschalierung nach Schülerzahlen und subjektorientierte Finanzierung, vgl. 2.2) ergibt folgendes Bild: Die Kategorien b, c und d erweisen sich als vergleichsweise trennscharf. Die Diagnose ist aber für Menschen mit geistiger Behinderung mit einem IQ knapp unter 75 (ein grosser Teil der aktuellen IV-Sonderschüler), für Menschen mit Verhaltensauffälligkeit oder Sprachbehinderung immer mit einer grossen Unsicherheit behaftet. Die Kategorie g) ist eine unscharfe Restkategorie, die dann aufgehoben werden kann, wenn die Kategorien nach dem Konzept der Primärbehinderungen verwendet werden.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, wie hoch die Schwelle für die subjektorientierte Finanzierung gesetzt werden soll. Im internationalen Vergleich liegt in den Ländern mit der tiefsten Quote von Kindern mit einem individuell identifizierten sonderpädagogischen Förderbedarf (zum Beispiel in Holland, Schweden, Italien, Griechenland) die aktuelle Schwelle bei ca. 2% Sonderschülerinnen und Sonderschüler.

Wir schlagen deshalb vor, dass diese Quote trotz der teilweise unscharfen Definitionen ungefähr eingehalten werden sollte und dass die Kategorien der IV grundsätzlich übernommen werden. Sie müssen allerdings um Ausprägungen des Schweregrades beziehungsweise des pädagogischen Bedarfs ergänzt werden. Denn es ist offensichtlich, dass die Bildung eines Kindes mit einer leichten geistigen Behinderung wesentlich weniger Ressourcen erfordert als diejenige eines Kindes mit einer Mehrfachbehinderung.

In Anlehnung an das sogenannte St. Galler Modell könnten die Kategorien nach folgender Struktur definiert werden:²

	Pädagogische Bedarfsstufen			
1. Lernende mit geistiger Behinderung	I	II	III	IV
2. blinde Lernende und solche mit Sehbehinderung	I		III	
3. gehörlose Lernende und solche mit Hörbehinderung	I		II	
4. Lernende mit schwerer körperlicher Behinderung	I	II	III	IV
5. Lernende mit Sprachbehinderung	I			II
6. Lernende mit schwerer Verhaltensauffälligkeit	I	II	III	IV

² Das Kategoriensystem muss in einer zweiten Projektphase detailliert ausgearbeitet werden. Dabei ist nicht nur einer möglichst genauen Definition der Kategorien besondere Aufmerksamkeit zu schenken, sondern auch dem Indikations- beziehungsweise Zuweisungsprozess: Wer mit welcher Qualifikation und mit welchen Mitteln kann und soll diese Diagnose stellen?

Zusätzlich zu diesen pädagogischen Bedarfsstufen, welche den gegenüber der normalen Schulung zusätzlichen Bedarf an pädagogischen Ressourcen ausweisen (vergleiche Abschnitt 3.5), wird der Pflegebedarf erhoben. Dafür werden Pflegebedarfsstufen definiert. Wir schlagen lediglich zwei Bedarfsstufen vor, um das System möglichst einfach und damit übersichtlich zu halten und um eine maximale Flexibilität in der Umsetzung zu erlauben. Der pädagogische Bedarf umfasst dabei nicht nur die rein schulischen Ressourcen, sondern auch die im Rahmen des Unterrichts erforderliche Betreuung und sozialpädagogische Unterstützung.

Dieses Kategoriensystem impliziert folgendes Vorgehen: Ein Kind wird zunächst einer Hauptkategorie zugewiesen. Innerhalb dieser Kategorie wird dann aufgrund eines je spezifischen Kriterienrasters die pädagogische Bedarfsstufe ermittelt. Anschliessend wird noch eine Pflegebedarfsstufe bestimmt. Wie in Abschnitt 4.5 definiert, werden den pädagogischen Bedarfsstufen und den Pflegebedarfsstufen Ressourcen in Form von Pensen zugeordnet.

Dieses Kategoriensystem wird nur für Schüler und Schülerinnen angewendet, für die ein hoher zusätzlicher Bedarf an pädagogischen Ressourcen besteht (entsprechend in etwa den heutigen Sonderschülerinnen und Sonderschülern). Wie bereits erwähnt, gehen wir von rund 2% der Population aus, für welche diese Kategorien Anwendung finden werden. Für die anderen Kinder ist kein Kategoriensystem erforderlich, welches trennscharf eine Zuteilung von Ressourcen ermöglicht. Die damit verbundene Stigmatisierung kann vermieden werden (vgl. z.B. Eggert, 1996).

Erforderlich ist ein flexibles Diagnose- und Kommunikationsinstrument, welches die Bestimmung des besonderen Förderbedarfs und eine möglichst einfache und effektive Zusammenarbeit aller beteiligten Fachkräfte und der Eltern ermöglicht. Mit anderen Worten: Ein Arbeitsinstrument. Wir schlagen generell vor, auf ICF basierende Instrumente zu entwickeln. ICF³ liegt eine umfassende Sicht von Behinderung zu Grunde: «Die Funktionsfähigkeit und Behinderung eines Menschen wird als eine dynamische Interaktion zwischen dem Gesundheitsproblem (...) und den Kontextfaktoren aufgefasst» (WHO, 2001, S. 8). ICF stellt eine gemeinsame Sprache zur Verfügung, die für verschiedene Zwecke verwendet werden kann. So zum Beispiel für die Statistik (vergleiche Kapitel 5: Überprüfung der Standards), für die Forschung, die pädagogische und therapeutische Praxis, aber auch für die Planung (S. 5).

3 International Classification of Functioning, Disability and Health, WHO, 2001. Diese Klassifikation wird zunehmend im medizinischen, aber auch im heilpädagogischen Bereich eingesetzt.

Zur Zeit stehen noch keine anwendungsreifen Instrumente zur Verfügung. Als erster Schritte dazu kann in nächster Zeit eine Kinderversion von ICF erwartet werden. Im Kanton Zürich sind Arbeiten zur Entwicklung eines Instruments für den Volksschulbereich im Gang (Hollenweger, 2003a, 2003b). Die folgenden Vorschläge zu Standards nehmen verschiedentlich Bezug auf die ICF (zum Beispiel im Bereich Förderdiagnostik und -planung).

3.3.2 Angebote und Bildungsmonitoring

Das vorgeschlagene Finanzierungsmodell und die NFA an sich fordern eine weitgehend dezentrale Organisation und Steuerung des sonderpädagogischen Angebots. Daher sind entsprechende Instrumente zur Kontrolle auf Ebene der einzelnen Leistungserbringer und auf Ebene der Bildungssysteme (d.h. Kantone) erforderlich. Eine wichtige Funktion hat dabei ein schweizerisches Bildungsmonitoring, das darauf ausgerichtet sein sollte, die Grundlagen für die Überprüfung der Einhaltung wichtiger Rahmenbedingungen für das sonderpädagogische Angebot zu schaffen.

Voraussetzung für aussagekräftige Daten auf schweizerischer Ebene ist ein Kategoriensystem, welches die Erfassung des sonderpädagogischen Angebots nach einheitlichen und relevanten Kategorien in allen Kantonen der Schweiz garantiert. Das aktuell vom BfS verwendete Kategoriensystem genügt diesen Anforderungen nicht und wird zurzeit überarbeitet. Ein konkreter Vorschlag liegt vor.

Das neue Kategoriensystem basiert auf der Erfassung von Daten auf drei Ebenen und setzt eine Individualstatistik voraus (das heisst Schülerinnen und Schüler werden erfasst, nicht Klassen). Die drei Ebenen sind: Schule, Klasse und Individuum. Der Vorschlag wird im Moment noch diskutiert, weshalb die folgenden Kategorien einen vorläufigen Stand wiedergeben:

Ebene Schule⁴

- Schule für Lernende mit geistiger Behinderung (schulbildungsfähig)
- Schule für Lernende mit geistiger Behinderung (praktischbildungsfähig)
- Schule für Lernende mit Mehrfachbehinderung/Schwerstbehinderung
- Schule für Lernende mit Körperbehinderung
- Schule für Lernende mit Verhaltensauffälligkeit (Normalbegabung)

⁴ Diese Schultypen sind in vielen Schulen nicht differenziert, vielmehr führen Sonderschulen häufig Klassen mit den unterschiedlichen Profilen. In diesem Sinne sind mit diesen Kategorien nicht zwingend Schulen gemeint. Die Differenzierung erfolgt hier wiederum primär aus Überlegungen zur Sicherung finanzieller Ressourcen.

- Schule für Lernende mit psychischer Erkrankung (Normalbegabung)
- Schule für Lernende mit Hörbehinderung
- Schule für Lernende mit Sprachbehinderung
- Schule für Lernende mit Sehbehinderung
- Regelschule

Zusätzliches Merkmal: Auf Schulebene unspezifisch zur Verfügung gestellte Ressourcen

Ebene Klasse

- Einführungsklassen
- Kleinklassen
- Integrationsklassen für Fremdsprachige
- Regelklasse

Zusätzliches Merkmal: Auf Klassenebene unspezifisch zur Verfügung gestellte Ressourcen

Individuum⁵

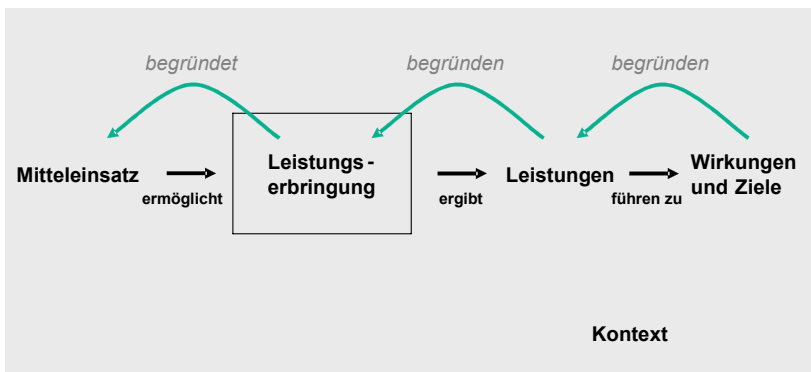
- erhält heilpädagogische Früherziehung
- erhält pädagogische Massnahmen (schulische Heilpädagogik, Stützunterricht, Zusatzunterricht in der Unterrichtssprache für Fremdsprachige, Begabten- und Hochbegabtenförderung)
- erhält pädagogisch-therapeutische Massnahmen (Begleitung und Unterstützung von Lernenden mit Seh-, Hör- und Körperbehinderung, Logopädie, Sprachheilbehandlung, Legasthenie, Hörtraining, Ableseunterricht, Rhythmik, Psychomotoriktherapie und kantonale anerkannte Massnahmen)
- ist lehrplanbefreit (respektive hat einen individuellen Lehrplan, der geringere Ziele als der Regellehrplan enthält; eventuell mehrstufig)
- entspricht einem Kriterium nach Abschnitt 3.3.1

⁵ Bei der Erfassung stellen sich datenschutzrechtliche Probleme, die noch abgeklärt werden müssen.

4. Kriterien

4.1 Einleitung

Ausgehend von den allgemeinen Leitprinzipien wird im Folgenden eine Grundstruktur von Kriterien für die Definition von Rahmenbedingungen und anzustrebenden Ziele des sonderpädagogischen Angebots auf der obligatorischen Bildungsstufe präsentiert. Wir folgen dabei einer Einteilung in Wirkungen und Ziele, Leistungen, Leistungserbringung und Aktivitäten sowie Mitteleinsatz. Ergänzend werden Kontextfaktoren berücksichtigt. Diese Reihenfolge ist bewusst gewählt, denn letztlich sind die angestrebten Wirkungen und Ziele entscheidend für die Qualität des sonderpädagogischen Angebots. Zugleich ist klar, dass Wirkung und Zielerreichung meist nur mit grosser zeitlicher Verzögerung und – wenn überhaupt – auch überhaupt nur schwer zu bestimmen sind. Deshalb kann auf Standards für Leistungen, deren Erbringung und die dafür erforderlichen Ressourcen nicht verzichtet werden. Diese gewinnen ihre Bedeutung aber nur insofern, als sie aussagekräftige Indikatoren für die Wirkung beziehungsweise Zielerreichung des sonderpädagogischen Angebots sind. Hiermit ist die Wissenschaft Heil- und Sonderpädagogik aufgefordert, solche Zusammenhänge aufzuzeigen und dem Bildungssystem verfügbar zu machen.



Die vorgeschlagenen Bereiche erfüllen schwerpunktmässig unterschiedliche Funktionen:

- Auf beabsichtigte *Wirkungen und Ziele* ist das gesamte sonderpädagogische Angebot ausgerichtet: auf der Ebene der Lernenden, der Institutionen, der Bildungsverantwortlichen und der Kantone. Allerdings lässt sich die Zielerreichung bezüglich vorgegebener Standards häufig nur auf der Ebene des gesamten Bildungssystems sinnvoll untersuchen, womit in der Schweiz primär die Kantone angesprochen sind. Solche Untersuchungen sind für die langfristige Planung und konzeptuelle Entwicklung des Bildungsangebots – im Speziellen des sonderpädagogischen Angebots – von zentraler Bedeutung und implizieren immer auch Bildungsforschung.
- Die Bereiche *Leistungen und Leistungserbringung* definieren für die einzelnen Leistungserbringer, in welcher Form, Menge und Qualität sonderpädagogische Leistungen erbracht werden sollen respektive müssen.
- Der Bereich *Mitteleinsatz* klärt schwerpunktmässig, auf welche Ressourcen die Leistungserbringer zur Erfüllung ihrer Aufgabe Anspruch haben und definiert weitere Rahmenbedingungen.

Wir gehen von einer systemischen Sichtweise des Bildungsprozesses aus. Allerdings entsteht bei der Definition von Kriterien und Standards die Gefahr, dass einzelne Faktoren isoliert und aus ihrem Zusammenhang gerissen werden. Wir versuchten dies wenn immer möglich zu vermeiden, sind aber auch überzeugt, dass das Systemische, die Interaktion zwischen den verschiedenen Akteuren des sonderpädagogischen Angebots, letztlich nur durch ein ausgewogenes Bündel von Kriterien und Indikatoren einigermassen erfasst werden kann.

In einer nächsten Projektphase müssen weiter

1. für jedes Kriterium *Indikatoren* entwickelt,
2. für die Indikatoren *geeignete Messmethoden* gesucht beziehungsweise entwickelt und
3. *Standards* bestimmt werden.

4.2 Wirkungen und Ziele

Wir gehen vom Grundsatz aus, dass die Ziele und angestrebten Wirkungen der besonderen Schule dieselben sind wie für die Schule im Allgemeinen. Für Menschen mit einer schweren Behinderungen erlangen jedoch Zielbereiche eine Bedeutung, die für die Regelschule als selbstverständliche Voraussetzung betrachtet werden können. Als Konsequenz daraus ergibt sich, dass in der Schule (d.h. auch in der Regelschule) eine entsprechende (sonderpädagogische) Kompetenz verfügbar sein muss.

Ziele für die Sonderpädagogik werden auch in internationalen Deklarationen, Gesetzen, Leitbildern und Konzepten definiert. Eine Analyse westschweizerischer, kantonaler und schweizerischer Gesetzestexte ergab als Oberziel «épanouissement personel, culturel, spirituel». Dazu werden je nach Text unterschiedliche weitere Elemente genannt wie: «égalité des droits», «égalité de chances», «liberté», «intégration».

Generell lässt sich sagen, dass die Aussagen auf dieser Ebene sehr allgemein sind und keine überprüfbaren Standards daraus direkt abgeleitet werden könnten. Grundsätzlich stimmen die hier vorgeschlagenen Kriterien aber mit ihnen überein.

Der Begriff «Wirkung» stösst in der Pädagogik und vor allem im Zusammenhang mit Qualitätssicherung auf Widerstand. Es wird insbesondere befürchtet, dass damit ein monokausaler Ursache-Wirkungszusammenhang zwischen pädagogischen Massnahmen und erzielter oder zu erzielender Wirkung postuliert werde; dass sich also Wirkungen klar einer Ursache, in diesem Fall einer pädagogischen Massnahme oder einem sonderpädagogischen Angebot, zuordnen lassen. Wenn Wirkung trotzdem als wichtiges Element aufgeführt wird, so nicht weil wir diese monokausale Haltung vertreten wollen. Vielmehr sind wir überzeugt, dass pädagogisches Handeln immer systemisch ist und dass seine Wirkung sich daher im Zusammenspiel mit einer Vielzahl weiterer, meist kaum beeinflussbarer Faktoren entfaltet. Im Einzelfall lässt sich daher eine Wirkung nur in Ausnahmefällen einer pädagogischen Intervention zuordnen. Als Gesamtsystem betrachtet und eingebettet in ein Bildungssystem, ist das sonderpädagogische Angebot jedoch auf Ziele gerichtet. In diesem Sinn kann durchaus von einer angestrebten Wirkung gesprochen werden, deren Erreichung mit möglichst geeigneten Mitteln beobachtet werden muss.

Wirkungskriterien sind daher überwiegend auf der Systemebene (d.h. auf Ebene der Kantone), nicht aber für einzelne Lernende oder Leistungserbrin-

ger möglich beziehungsweise sinnvoll. Zudem besteht bei zahlreichen Kriterien eine grosse zeitliche Verzögerung zwischen der Leistungserbringung und der Verfügbarkeit entsprechender Daten. Deshalb sind Indikatoren basierend auf Wirkungskriterien für die direkte Steuerung des Angebots wenig geeignet. Langfristig und für die konzeptuelle Weiterentwicklung des sonderpädagogischen Angebots sind sie jedoch von zentraler Bedeutung.

Vorschlag für Kriterien zum Bereich Wirkungen und Ziele

A1 Integration und Teilhabe an der Gesellschaft

A1.1 Soziale Integration und Teilhabe

A1.2 Berufliche Integration und Teilhabe

A2 Bewältigung des Alltags

A2.1 Selbständigkeit (Tun)

A2.2 Selbstbestimmung (Wollen)

A2.3 Selbstvertrauen (Sein)

A3 Kenntnisse und Fähigkeiten

A4 Zufriedenheit

A4.1 Zufriedenheit der Lernenden

A4.2 Zufriedenheit der Angehörigen

A4.3 Zufriedenheit der Auftraggeber

A4.4 Zufriedenheit der Gesellschaft

A5 Chancengleichheit

A5.1 Chancengleichheit bezüglich besonderen Bildungsbedürfnissen

A5.2 Chancengleichheit bezüglich Herkunft

A5.3 Chancengleichheit bezüglich Wohnort

Die Kriterien 1, 2 und 3 hängen stark miteinander zusammen. Kenntnisse und Fähigkeiten können als Voraussetzung für die Bewältigung des Alltags, diese wiederum als Voraussetzung für die Teilhabe an der Gesellschaft betrachtet werden. Es bietet sich an, für diese drei Bereiche Instrumente auf Basis der ICF (Komponenten Aktivitäten und Partizipation) zu entwickeln. Als harmonisierendes Instrument könnte in diesem Sinn ein Rahmenlehrplan basierend auf der Struktur von ICF dienen, der aber noch zu entwickeln ist.

4.3 Leistungen

Leistungskriterien gewinnen insofern Bedeutung, als sie als verlässliche Indikatoren für Wirkungen und Zielerreichung (vgl. 4.2.) gelten, im Gegensatz zu diesen aber ohne grosse Verzögerung verfügbar sind und auch auf der Ebene einzelner Leistungserbringer sinnvoll erhoben und interpretiert werden können.

In Finanzierungsmodellen, welche dezentralen Einheiten (z.B. im Sinne eines Globalbudgets für einzelne Leistungserbringer beziehungsweise Durchführungsstellen) ein Höchstmass an Entscheidungsfreiraum zugestehen (vgl. 3.2 und 4.5), sind Standards zu Leistungen und Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung (vgl. 4.4) erforderlich, um Aufsicht und Kontrolle zu gewährleisten. Die Herausforderung besteht hier darin, einerseits relevante Indikatoren resp. Standards zu definieren, deren Erfassung andererseits für die beteiligten Fachpersonen jedoch nicht zu einer übermässigen zusätzlichen, pädagogisch wenig gewinnbringenden Belastung führen.

Vorschlag für Kriterien zum Bereich Leistungen

B1 Abschlüsse und Übergänge

- B1.1 Eintritte (insbesondere aus dem vorobligatorischen Bereich)
- B1.2 Durchlässigkeit in andere Schulungsformen
- B1.3 Abschlüsse und Übergang in den nachobligatorischen Bereich

B2 Förderergebnisse mit Bezug auf den Lehrplan

B3 Erbrachte Fördereinheiten (als Referenz wird die entsprechende Anzahl Einheiten in der Regelschule verwendet)

Für die Förderergebnisse wird vorgeschlagen, auf den Ergebnisteil der individuellen Förderplanung abzustützen. Diese Ergebnisse müssen immer auch zu den Zielen für die entsprechende Schulstufe in der Regelschule (Lehrplan) in Bezug gesetzt werden.

Die Fördereinheiten (Unterrichtslektionen, Therapiestunden etc.) stellen in der aktuellen Situation ein zentrales Steuerungselement dar. Mit einer konsequenten Ausrichtung auf die Zielerreichung müssten Kriterien, die darauf abstützen, möglichst zurückhaltend eingesetzt werden, da sie grundsätzlich der Flexibilität des Ressourceneinsatzes – ein zentrales Desiderat für einen integrativen Unterricht und der wirkungsorientierten Führung – widersprechen. Trotzdem kann, aufgrund der Problematik der Erfassung

von Wirkungen, nicht gänzlich darauf verzichtet werden. Insbesondere wäre sicher zu stellen, dass das Angebot für Lernende mit besonderen Bildungsbedürfnissen nicht weniger Einheiten (insbesondere Lektionen) umfasst als in einer vergleichbaren Form der Regelschule.

Die Leistungsstandards zu diesem Bereich müssen für Schule, Therapie und Betreuung differenziert erarbeitet werden.

4.4 Leistungserbringung und Aktivitäten

Wie die Rahmenbedingungen zu Leistungen gewinnen auch diejenigen zur Leistungserbringung ihre Bedeutung daraus, dass sie als zuverlässige Indikatoren für die angestrebten Ziele und Wirkungen (vgl. 4.2) gelten. Sie können noch unmittelbarer und zum Teil sogar im Voraus bestimmt werden und ermöglichen so eine Steuerung ohne grosse zeitliche Verzögerung.

Ausgehend von einem dezentralen Modell (vgl. 3.1 und 3.2) dürfen für die Leistungserbringung nicht strikte Standards definiert werden, sondern lediglich weit verstandene Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Leistungserbringer die den lokalen Umständen am besten angepasste Lösung finden können. Trotzdem sind Standards zur Leistungserbringung erforderlich, einerseits weil die Leistungen in diesem Bereich nicht hinreichend erfasst werden können und weil andererseits in der Pädagogik die Art der Leistungserbringung häufig schon einen wesentlichen Teil der Zielerreichung darstellt.

Auch für diesen Bereich gilt, dass die Bestimmung der Standards zu keiner wesentlichen administrativen Zusatzbelastung für das Fachpersonal führen darf.

Vorschlag für Kriterien zur Leistungserbringung**C1 Möglichst wenig einschränkendes Umfeld (least restrictive environment)**

- C1.1 Organisatorisch und institutionell minimale Ausgrenzung
- C1.2 Bezüglich zuständiger Fachpersonen minimale Ausgrenzung

C2 Ausgewiesene Zusammenarbeit

- C2.1 mit den Angehörigen
- C2.2 unter dem heil- und sonderpädagogischen Fachpersonal
- C2.3 mit der Regelschule (Vorschlag: jedes Kind bleibt immer in der Verantwortung der Regelschule – auch wenn es vorübergehend in einer Sonderschule unterrichtet wird)

C3 Abklärungs-, Zuweisungs- und Entscheidungsprozesse

- C3.1 Die Mitsprache und Mitbestimmung der Eltern (Angehörigen) ist garantiert
- C3.2 Den Eltern (Angehörigen) steht eine Beratung zur Verfügung
- C3.3 Das Zuweisungsprozedere garantiert, dass die Erfahrungen aller an der Bildung und Erziehung des Kindes Beteiligten berücksichtigt werden

C4 Individuelle Förderplanung

- C4.1 Es besteht für jedes Kind eine laufend angepasste und überprüfte Förderplanung
- C4.2 in Zusammenarbeit mit den Angehörigen entwickelt
- C4.3 immer mit klarem Bezug zum Regellehrplan
- C4.4 basierend auf ICF

C5 Personal

- C5.1 Personalentwicklung
- C5.2 Mitarbeiterzufriedenheit

C6 Management und Steuerung

- C6.1 Leistungserbringer sind geleitete Institutionen
- C6.2 Management des Leistungserbringers (Qualitätsmanagement, interne Evaluation)
- C6.3 Kantone (aufsicht, Qualitätssicherung, externe Evaluation, Controlling)

Übereinstimmend berichten nationale und internationale Studien, dass die Haltung der beteiligten Fachkräfte und Eltern ein ganz entscheidender Faktor für die gelingende Realisierung einer Schule für alle ist. Eine Haltung kann nicht verordnet werden, weshalb wir auch kein Kriterium dazu vorschlagen. Dennoch muss es die Aufgabe aller Beteiligten sein, diese Haltung zu entwickeln und zu fördern.

4.5 Mitteleinsatz

Die Rahmenbedingungen zum Mitteleinsatz enthalten einerseits Elemente, welche sicherstellen sollen, dass die Ziele und Wirkungen möglichst effektiv und effizient erreicht werden (zum Beispiel Ausbildungsanforderungen an das Personal). Andererseits machen sie aber auch Aussagen dazu, welche Ressourcen für die Erreichung der Ziele respektive für die Erbringung der Leistungen gemäss Vorgaben zur Leistungserbringung erforderlich sind.

Wie bereits bei der Leistungserbringung ausgeführt, wird grundsätzlich von einem dezentralen Modell (vgl. 3.2 und 4.4) ausgegangen, welches den lokalen Begebenheiten angepasste Lösungen ermöglicht. Daher müssen auch die Rahmenbedingungen für den Mitteleinsatz so ausgestaltet sein, dass sie eine möglichst flexible Ausgestaltung der Leistungserbringung ermöglichen.

Die Grundlagen für die vorgeschlagenen Kriterien zu den verfügbaren Ressourcen (D3.1) wurden in den Abschnitten 3.2 (Finanzierungsmodelle) und 3.3.1 (Personenkreis) dargestellt.

Vorschlag für Kriterien zum Mitteleinsatz

D1 Konzept und Leitbild

- D1.1 Jeder Kanton verfügt über ein kohärentes und mit den Standards kompatibles Konzept für die sonderpädagogischen Angebote, welches auf verbindlichen rechtlichen Grundlagen basiert.
- D1.2 Jeder Leistungserbringer verfügt über ein Leitbild, welches auf den Standards und dem Konzept des Kantons aufbaut.

D2 Lehrplan

D3 Personal

- D3.1 Betreuungskennzahlen (inkl. Anteil Leitung, Administration etc.) basierend auf schweizweit einheitlichen Behinderungskategorien (siehe 3.3.1, unten)
- D3.2 Ausbildungsanforderungen für jede unter D3.1 aufgeführte Kategorie von Fachpersonal
- D3.3 Anstellungsbedingungen für jede unter D3.1 aufgeführte Kategorie von Fachpersonal

D4 Infrastruktur

- D4.1 Raumkennzahlen basierend auf dem Stellenplan (vgl. D3.1)
- D4.2 Zugänglichkeit

D5 Investition: In jedem Kanton bestehen Vorgaben für die erforderlichen Nachweise für Investitionen (insb. bezüglich Bedarf).

D6 Finanzierung: Der Kanton garantiert die adäquate Finanzierung von Personal (D3.1), dessen Ausbildung (D3.2) und der Infrastruktur (D4). Er stellt das erforderliche Kapital für Investitionen (D5) zur Verfügung.

D7 Der Kanton garantiert ein angemessenes sonderpädagogisches Angebot gemäss vorliegenden Standards.

Kernstück der Ressourcendefinition ist das Kriterium D3.1 Ausgehend von der Bedarfsstufe (vgl. Kap. 3.3.1) werden die Pensen des Fachpersonals bestimmt. Wie bereits ausgeführt, verstehen wir Fachpersonal breit, es schliesst neben schulischen Heilpädagogen und Heilpädagoginnen auch Fachleute für pädagogisch-therapeutische Massnahmen und Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen ein. In einer nächsten Projektphase müssen Standards im Sinne der folgenden Tabelle definiert werden.

Kennzahlenschlüssel für D3.1

Pädagogischen Bedarfsstufen	Schulstufe	(sonder-)pädagogische Pensen
I	Unter	X%
	Mittel	X %
	Ober	X %
II	Unter	X %
	Mittel	X %
	Ober	X %
III	Unter	X %
	Mittel	X %
	Ober	X %
IV	Unter	X %
	Mittel	X %
	Ober	X %

Ergänzend muss eine analoge Aufstellung für die Pflegepensen, basierend auf den Pflegebedarfsstufen, erstellt werden. Aufgrund der pädagogischen und pflegerischen Pensen einer Institution beziehungsweise Schule werden die Leitungs- und Administrationspensen definiert (zum Beispiel nach dem St. Galler Modell). Auch dafür müssen in einer nächsten Projektphase Standards bestimmt werden.

Medizinisch-therapeutische Pensen werden nicht berücksichtigt, da diese weiterhin über die IV finanziert werden.

Für das bisherige sonderpädagogische Angebot im Bereich der Regelschule (Klein- und Sonderklassen, integrative Schulungsformen) werden keine Kriterien vorgeschlagen. Für die Ressourcen könnten vergleichsweise einfach Pauschalstandards formuliert werden, welche auf (sozialindizierten, vgl. 4.6.) Pensenanteilen pro Schüler oder Schülerin basieren. Dieser Bereich wird aber im vorliegenden Projekt nicht weiter entwickelt.

4.6 Kontext

Wenn ein Teil der Finanzierung des sonderpädagogischen Angebots pauschal erfolgt, so muss dafür auch der soziale und ökonomische Kontext berücksichtigt werden. Denn gerade Formen der besonderen Bildungsbedürfnisse, die nicht eindeutig diagnostiziert werden können und sollen, treten in sozial belasteten Gebieten häufiger auf. Es geht also nicht darum, Standards für den Kontext zu entwickeln, sondern Kontextindikatoren verfüg-

bar zu machen, welche die Definition von kontextsensitiven Standards erlauben. Basis dafür ist der Nachweis von Zusammenhängen zwischen Kontextvariablen und der Auftretenshäufigkeit von besonderen Bildungsbedürfnissen, der verschiedentlich erbracht worden ist (vgl. Bildungsmonitoring Schweiz, 2002; Bless & Kronig, 1999; Walther-Müller, 2003) und vor allem den Bereich der aktuellen Sonder- und Kleinklassen, kaum aber der IV-Sonderschulen betrifft.

Ein Beispiel für einen Kontextindikator wurde im Rahmen des Projektes RESA im Kanton Zürich mit einem Indikator für die soziale Belastung entwickelt. Dabei werden vier Faktoren berücksichtigt: Ausländeranteil, Anteil Arbeitslose, Anteil Sesshafte (länger als fünf Jahre an derselben Adresse Wohnende) und Anteil Wohnungen in Einfamilienhäusern.

5. Überprüfung der Standards

Standards, die nicht überprüft werden können, laufen Gefahr, wirkungslos zu bleiben. Bisher konnten Standards bis zu einem gewissen Grad über die Finanzierung der IV durchgesetzt werden. Gerade im Bereich der Ausbildung des Fachpersonals konnte die Finanzierung durch die IV an bestimmte, leicht überprüfbare Vorgaben gebunden werden. Diese Vorgaben erhielten so die Qualität von Standards, die sich zudem aufgrund des Finanzierungsmechanismus effizient durchsetzen liessen.

Falls die Finanzierung durch die IV im Rahmen der NFA wegfällt, ergibt sich ein neues Bild. Die Standards müssten in erster Linie von den Kantonen durchgesetzt werden, welche dann voll für die Finanzierung zuständig sind und damit auch ein geeignetes Instrument zur Durchsetzung der Standards benötigen. Es ist zu hoffen, dass sich die kantonalen Regelungen an gesamtschweizerischen Standards orientieren werden. Dies hätte auch den Vorteil, dass nicht für jeden Kanton neue Kriterien und Standards entwickelt werden müssen.

Auf Bundesebene können Standards durch die Verfassung (vgl. entsprechende Verfassungsänderungen im Rahmen der NFA) und auf Gesetzesebene (z.B. vorgesehene Rahmengesetz für den Erwachsenenbereich, Behindertengleichstellungsgesetz) verankert werden. Es ist aber abzusehen, dass diese Vorgaben für den Bereich der Schulbildung nur sehr knapp und entsprechend allgemein gehalten sein werden, um die kantonale Bildungshoheit nicht einzuschränken. Ein mit vertretbarem Aufwand individuell durchsetzbarer Rechtsanspruch ist daher auf Bundesebene nicht zu erwarten. Zudem können allfällige nationale Vorgaben nur schwer durchgesetzt werden, da deren Überprüfung nicht an die Finanzierung gekoppelt ist und daher einfache und wirksame Durchsetzungsmechanismen fehlen. Im Rahmen der NFA wird auch immer die «interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich»⁶ genannt. Es ist vorgesehen, dass entsprechende Vereinbarungen von der Bundesversammlung auf Antrag von mindestens 18 Kantonen für verbindlich erklärt werden können (Schweizerischer Bundesrat, 2001; Bür-

6 Im Rahmen der NFA ist diese im Art. 48a der Bundesverfassung respektive im Bundesgesetz über den Finanzausgleich vorgesehen.

li, 2003). Es bleibt allerdings eine offene Frage, ob eine solche Vereinbarung für den Sonderschulbereich realistisch ist.

Bereits vorhanden ist die «Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen» (IVSE), welche unter anderem auch für den Bereich der Sonderschulung die interkantonale Zusammenarbeit definiert. Das Beitrittsverfahren der Kantone zu dieser Vereinbarung läuft zurzeit. Sie regelt insbesondere ausserkantonale Platzierungen und kann in diesem Sinne die Versorgung zwar nicht garantieren, aber wesentlich erleichtern. Allerdings basiert auch die IVSE auf Standards, die in den beteiligten Institutionen eine Funktion der Qualitätssicherung haben.

Eine weitere Möglichkeit sind Empfehlungen oder, falls das Schulkonkordat erweitert wird, auch Reglemente der EDK. Damit könnten detailliertere und präzisere Standards vorgegeben werden, die aber nicht rechtsverbindlich sind und für die darüber hinaus kein Durchsetzungsmechanismus existiert.

Eine besondere Bedeutung kommt daher einer möglichst grossen Transparenz der sonderpädagogischen Angebote in den einzelnen Kantonen zu. Diese kann auf einer ersten Ebene in einer transparenten Gestaltung der kantonalen Reglementierungen (Sonderschulkonzepte mit der entsprechenden Gesetzgebung) bestehen. Zudem braucht es aber auch ein Bildungsmonitoring, welches auf schweizerischer Ebene die Aspekte des sonderpädagogischen Angebots gebührend berücksichtigt und die Überprüfung wichtiger Standards insbesondere zu den Wirkungen und Zielen ermöglicht.

Sonderschulangebote sind regional, das heisst kantonsübergreifend, organisiert. Dies trifft vor allem für kleine Kantone und für relativ seltene Behinderungsformen zu. Die Zusammenarbeit zwischen Kantonen ist daher von zentraler Bedeutung und wird in Zukunft noch wichtiger werden. Einheitliche Standards und Transparenz der Angebote unterstützen diese Zusammenarbeit.

Neben quantitativen Indikatoren braucht es auch die Sicherstellung einer qualitativen und fachlichen Begleitung, Aufsicht und Evaluation. Dazu sind praxisnahe sonderpädagogische Kompetenzzentren erforderlich, in denen heilpädagogisches Wissen und entsprechende Kompetenzen gepflegt und entwickelt werden. Diese Funktion können die Ausbildungsstätten (Universitäten und Fach-, respektive Pädagogischen Hochschulen), aber auch die bestehenden Sonderschulen übernehmen. Sonderschulen erhalten damit eine zusätzliche Funktion und gewinnen an Bedeutung. Mit fortschreitender Integration werden zwar weniger Schüler und Schülerinnen direkt in Sonderschulen unterrichtet, diese übernehmen aber wichtige Begleit- und Unter-

stützungsfunktionen für die integrierten Kinder und haben als Kompetenzzentren auch die Aufgabe, die Qualität des sonderpädagogischen Angebots weiter zu entwickeln.

Literatur

- Aebischer, M. & Detreköy, C. (2001). Sonderschuleinrichtungen brauchen vergleichbare Rahmenbedingungen. *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, Nr. 10, S. 5-9.
- Antor, G. & Bleidick, U. (2001). Bildung, Bildungsrecht. In G. Antor & U. Bleidick (Hrsg.), *Handlexikon der Behindertenpädagogik: Schlüsselbegriffe aus Theorie und Praxis*. Stuttgart: Kohlhammer, S. 6-14.
- Bildungsmonitoring Schweiz (2002). *Für das Leben gerüstet? Grundkompetenzen der Jugendlichen – Nationaler Bericht der Erhebung PISA 2000*. Neuchâtel: BFS.
- Bless, G. & Kronig, W. (1999). Wie integrationsfähig ist die Schweizer Schule geworden? Eine bildungsstatistische Analyse über schulorganisatorische Massnahmen bei «Normabweichungen». *Vierteljahresschrift für Heilpädagogik*, Nr. 4, S. 414-426.
- Büchner, C. (1998). *Heilpädagogische Früherziehung in ihren rechtlichen, finanziellen und strukturellen Zusammenhängen*. Luzern: Edition SZH/SPC.
- Büchner, C. (2000). Heilpädagogische Früherziehung kanton-rechtlich gesichert? *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, Nr. 1, S. 4-7.
- BSV, EDK und FDK (1994). *Sonderschulfinanzierung: Analyse und Lösungansätze zur Finanzierung von Sonderschulmassnahmen im Sinne des Invalidenversicherungsgesetzes*. Luzern: SZH.
- BSV, EDK und FDK (1995). *Reformansätze zur Sonderschulfinanzierung*.
- BSV, EDK und FDK (1997). *Reformansätze zur Sonderschulfinanzierung: Erläuterungen zum Abgeltungsmodell (Verbundaufgabe) und zum Rückzugsmodell (Kantonalisierung) betreffend IV-Leistungen im Schulbereich*.
- Bürli, A. (2003). Sonderschulung ohne Invalidenversicherung. *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, Nr. 7/8, S. 32-38.
- Buschor, E.; Gilomen, H. & McCluskey, H. (2003). *PISA 2000: Synthese und Empfehlungen*. Neuchâtel: BFS, EDK.
- EDK (1998). *Reglement über die Anerkennung der Lehrdiplome in Schulischer Heilpädagogik vom 27. August 1998*. www.edk.ch/PDF_Downloads/Erlasse/4.%20Diplomanerkennungen/4.3.4.2.%20Schul.%20HP%201998/Regl_Schul_HP_d.pdf [16.12.2003]

- EDK (2000). *Reglement über die Anerkennung der Hochschuldiplome in Logopädie und der Hochschuldiplome in Psychomotoriktherapie vom 3. November 2000*. www.edk.ch/PDF_Downloads/Erlasse/4.%20Diplomanerkennungen/4.3.4.5.%20AK%20Logo_Psychomot./Regl_Logo_Psychom_d.pdf [16.12.2003]
- EDK (Hrsg.). (2001). *Leistungsförderung und Bildungschancen. Qualitätssteigerung in sprachlich, kulturell und sozial heterogenen Klassen und Schulen*. Bern: EDK.
- EDK/SZH (In Vorbereitung). *Prospektivstudie zur Heil-/Sonderpädagogik in der Schweiz*.
- Eggert, E. (1996): Abschied von der Klassifikation von Menschen mit geistiger Behinderung – Der Paradigmenwandel in der Diagnostik und seine Konsequenzen. *Behinderte in Familie, Schule und Gesellschaft*, 19. Jahrgang, Heft 1, S. 43-64.
- European Agency for Development in Special Needs Education (in Vorbereitung). *Key Principles for Special Needs Education*. Middelfart.
- Gonon, P., Hügli, E., Landwehr, N., Ricka, R. & Steiner, P. (1998). *Qualitätssysteme auf dem Prüfstand*. Aarau: Sauerländer.
- Hollenweger, J. (2003a). Die Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF): Ein neues Modell von Behinderungen (Teil I). *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, Nr. 10, S. 4-8.
- Hollenweger, J. (2003b). Die Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) und ihre Bedeutung für Bildungssysteme (Teil II). *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, Nr. 11, S. 40-46.
- Hollenweger, J. & Haskell, S. (Eds.). (2002). *Quality Indicators in Special Needs Education. An International Perspective*. Luzern: Edition SZH/SPC.
- Hollenweger, J. (2002). Indicators of Quality in Special Needs Education. In J. Hollenweger & S. Haskell (Eds.), *Quality Indicators in Special Needs Education. An International Perspective*. Luzern: Edition SZH/SPC, S. 67-68.
- Integras (2001). *Standards in der Sonderschulung – minimale Rahmenbedingungen für Qualität*. www.integras.ch/standpunkte [16.12.2003]
- Meijer, C.J.W. (1999). *Finanzierung der sonderpädagogischen Förderung*. Middelfart: European Agency for Development in Special Needs Education. Zusammenfassung: www.european-agency.org/publications/extracs [16.12.2003]
- Meijer, C.J.W. & Walther-Müller, P.U. (2002). Inklusion im Klassenzimmer: eine Studie zur Praxis in 18 europäischen Ländern. *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, Nr. 9, S. 16-21.

- Netzwerk Integrative Schulungsformen (2002). *Integrative Schulungsformen in Kindergarten und Volksschule: Empfohlene Rahmenbedingungen*. www.szh.ch/d/pdf/isf-rahmenbedingungen.pdf [16.12.2003]
- Nicolet, M. (2001). Die Grenzen einer auf die Mittel ausgerichteten Politik: Der Fall der pädagogisch prioritären Zonen in Frankreich. In EDK (Hrsg.), *Leistungsförderung und Bildungschancen. Qualitätssteigerung in sprachlich, kulturell und sozial heterogenen Klassen und Schulen*. Bern: EDK, S. 37-40.
- Oelkers, J. (2003). *Standards für Ausbildung im Schulbereich*. Vortrag im Rahmen der Internen Weiterbildung der interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik Zürich, 20.8. 2003.
- OFAS, CDIP et CDAS (1994). *Financement de l'enseignement spécialisé: Analyse et modèles concernant le financement de mesures de formation scolaire spéciale au sens de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité*. Luzern: SZH.
- Schweizerischer Bundesrat (2001). *Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)*. Bern EMDZ, 14.11.2001. www.admin.ch/ch/d/ff/2002/2291.pdf [16.12.2003]
- SODK (2002): *Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE*. www.sodk-cdas-cdos.ch/sodk/Heime/frameset_vernehm_ivse.html [16.12.2003]
- SZH (1999). Der Vorstand der SZH nimmt Stellung zum Neuen Finanzausgleich. *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, Nr. 12, S. 6-8.
- UNESCO (1994). *The Salamanca statement and Framework for Action on Special Needs Education*. www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_E.PDF [16.12.2003]
- UNO (1993). *United Nations Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities*. www.un.org/esa/socdev/enable/dissre00.htm [16.12.2003]
- Walther-Müller (2001). Grundlagen der Qualität sonderpädagogischer Angebote. *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, Nr. 10, S. 10-12.
- Walther-Müller, P. (2003). Die Sonderschule: Lückenbüsserin oder Kompetenzzentrum im Bildungswesen der Zukunft? In Integras (Hrsg.), *Sonderschule – Störfall oder Chance*. Zürich: Integras.
- Walther-Müller, P. (2003). PISA: Kein Zutritt für die Heilpädagogik. Trotzdem betreffen die Resultate auch die Heil- und Sonderpädagogik. *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, Nr. 1, S. 21-27.
- WHO (2001). *International Classification of Functioning, Disability and Health*. Genf. (Deutsche Version zum Download unter www.dimdi.de/de/klassi/ICF/index.html) [16.12.2003]

Daniel Abgottspon, Elisabeth Birbaum, Claus Detreköy,
Gabriela Eisserle, Heidi Lauper, Philippe Nendaz et
Peter Walther-Müller

Standards pour l'offre en pédagogie spécialisée (niveau de formation obligatoire)

Compte-rendu de la 1^{ère} phase de projet:
Fondements, lignes directrices et critères

Cette publication est le fruit du projet du CSPS «Standards pour l'offre en pédagogie spécialisée (niveau de formation obligatoire)» auquel ont participé les associations insieme, Integras, GIPPS (groupe d'intérêt suisse pour les professionnels de la pédagogie spécialisée) et les responsables régionaux de l'enseignement spécialisé. Elle sera soumise à une vaste consultation destinée à définir les standards auxquels doit répondre l'enseignement spécialisé, uniquement en ce qui concerne la scolarité obligatoire.

Les auteurs recommandent que des standards nationaux opérationnels soient définis dans un projet ultérieur.

Traduction de l'allemand:

Myriam De Carlo-Bonvin, en collaboration avec Corinne Bussien et Nathalie Flaming

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2004

Edition SZH/CSPS

der Schweizerischen Zentralstelle für Heilpädagogik (SZH) Luzern
du Centre suisse de pédagogie spécialisée (CSPS) Lucerne
del Centro svizzero di pedagogia specializzata (CSPS) Lucerna
dil center svizzer per pedagogia speziala (CSPS) Lucerna

Alle Rechte vorbehalten

Die Verantwortung für den Inhalt der Texte
liegt beim jeweiligen Autor und nicht bei
der Zentralstelle für Heilpädagogik

Tous droits réservés

Les auteurs respectifs ont la seule
responsabilité du contenu de leurs textes

Printed in Switzerland

Druckerei Schüler AG, Biel

ISBN 3-908262-47-X

Table des matières

Résumé	F-7
1. Introduction	F-11
2. La nécessité de conditions cadres nationales	F-17
3. Fondements	F-23
3.1 Principes directeurs	F-23
3.1.1 Le droit à une formation appropriée	F-23
3.1.2 Vers une école pour tous	F-24
3.2 Modèles de financement	F-27
3.3 Catégories	F-30
3.3.1 Public cible	F-30
3.3.2 Offres et monitoring de l'éducation	F-33
4. Critères	F-35
4.1 Introduction	F-35
4.2 Effets et objectifs	F-36
4.3 Prestations	F-38
4.4 Mise en œuvre des prestations et activités	F-40
4.5 Moyens mis à contribution	F-42
4.6 Contexte	F-44
5. Contrôle des standards	F-45
Bibliographie	F-47

Résumé

Dans le cadre de ce projet, le Centre suisse de pédagogie spécialisée (CSPS) a élaboré des critères permettant de définir les standards nationaux auxquels devraient répondre les offres en pédagogie spécialisée, en ce qui concerne la scolarité obligatoire. Ce projet a réuni des représentants des parents, des enfants et des jeunes en situation de handicap, des professionnels de l'enseignement spécialisé, des prestataires de services et des pouvoirs publics.

Ce projet sera soumis à une large consultation de spécialistes. Ultérieurement, des standards opérationnels devront être élaborés.

L'objectif est de présenter, dès que possible, mais au plus tard dès l'introduction de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre cantons et confédération (RPT), des standards nationaux opérationnels, largement soutenus. Si lors de la votation populaire le peuple accepte le projet, l'introduction de la RPT est prévue pour 2007.

Bien que l'AI n'ait pas garanti l'offre en pédagogie spécialisée, son intervention financière a contribué très sérieusement à son développement. En vue de la RPT, des standards doivent être mis en place, d'une part pour garantir l'égalité des chances de tous les enfants et de tous les jeunes en situation de handicap, d'autre part pour faire face aux dangers des restrictions de l'offre en pédagogie spécialisée. Nous devons également profiter de la réorganisation des mécanismes de financement afin de favoriser l'intégration. Nous sommes convaincus que même avec le refus populaire de la RPT, le financement de l'offre de la pédagogie spécialisée doit être réorganisé.

Nous nous basons sur deux principes fondamentaux affirmés et reconnus sur le plan national et international: «le droit à une formation appropriée» et «l'objectif d'une école pour tous».

Les mécanismes de financement constituent le facteur d'orientation le plus important de l'offre en pédagogie spécialisée et déterminent largement le développement ségrégatif ou intégratif du système éducatif. Dans la situation actuelle de la RPT, c'est la réorganisation du financement qui est

au centre de l'attention. Par conséquent, nous devons proposer des critères qui sont compatibles avec un modèle de financement décentralisé.

Ces critères laisseront aux cantons la possibilité d'adaptations spécifiques. Ils s'orienteront toutefois vers un financement relatif aux besoins éducatifs individuels et non pas relatif aux structures de l'offre spécialisée. C'est pourquoi, comme auparavant, un système de catégories relatif aux besoins des enfants et des jeunes en situation de handicap est nécessaire pour l'attribution des ressources.

Aperçu des critères proposés

Il ne s'agit pas de présenter des standards opérationnels ni des instruments spécifiques, mais de proposer un ensemble de critères sur la base desquels les standards opérationnels seront ultérieurement définis. Ces critères doivent être considérés globalement et non pas isolément. Dans le chapitre 4, les critères suivants seront expliqués plus en détail:

A Effets et objectifs

- A1 Intégration et participation à la vie sociale
- A2 Maîtrise du quotidien
- A3 Connaissances et capacités
- A4 Epanouissement
- A5 Egalité des chances

B Prestations

- B1 Attestations de fin d'études et transitions
- B2 Résultats du projet éducatif individualisé en relation avec le plan d'études
- B3 Prestations fournies

C Mise en œuvre des prestations et activités

- C1 Environnement le moins restrictif possible (least restrictive environment)
- C2 Coopération effective
- C3 Processus d'évaluation, d'attribution et de décision
- C4 Projet éducatif individualisé
- C5 Professionnels
- C6 Gestion et pilotage

D Moyens mis à contribution

- D1 Concept et lignes directrices
- D2 Plan d'étude
- D3 Professionnels
- D4 Infrastructure
- D5 Frais de construction
- D6 Financement
- D7 Garanties du canton pour les offres spécialisées

1. Introduction

Actuellement, l'expression «standards» est sur toutes les lèvres: les normes-ISO dans le cadre de la gestion de qualité pour les institutions spécialisées, les standards pour la formation des enseignants (Oelkers, 2003) et ceux pour l'école obligatoire (PECARO: plan cadre romand de la CIIP; projet HarmoS de la CDIP, point 2, «l'harmonisation de l'école obligatoire»), pour n'en nommer que quelques-uns.

Et voilà encore des standards pour la pédagogie spécialisée. Comme si la pédagogie spécialisée pouvait être judicieusement gouvernée par des standards, elle qui se distingue justement par le fait qu'elle met en place des conditions d'apprentissages individuels avec des offres adaptées spécifiquement – et cela dans un système scolaire qui est réglé au niveau cantonal et qui peut ainsi tenir compte des besoins régionaux et locaux.

La raison en est la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre cantons et confédération (RPT), mais également la constatation que l'intégration exige de nouvelles formes de financement et d'orientation de l'offre en pédagogie spécialisée.

Même si la RPT est rejetée en votation populaire, le financement de l'enseignement spécialisé sera certainement réorganisé par l'AI, probablement dans le sens d'une forfaitisation aux cantons. L'élaboration de standards constitue ainsi une réponse à la menace de réduire les offres en pédagogie spécialisée et au défi d'organiser celles-ci de manière à renforcer l'intégration des enfants en situation de handicap. Cependant, ces standards doivent être définis de façon à ce que les besoins éducatifs particuliers des enfants et des jeunes puissent toujours être pris en compte; ils devront également respecter la structure fédérale de la Suisse, propice à l'intégration des enfants en situation de handicap.

En 2001 déjà, en vue de l'introduction de la RPT, Integras avait proposé (Integras, 2001; Aebischer et Detreköy, 2001) divers standards nationaux. Cette proposition avait fait l'objet de nombreuses critiques, notamment parce qu'elle se focalisait sur le financement et aussi parce qu'elle avait une

orientation ségrégative (Walther-Mueller, 2001). En outre, cette proposition avait été élaborée par les institutions, c'est-à-dire les écoles spécialisées.

Integras et le CSPS ont, dès lors, recherché une plate-forme appropriée pour la poursuite de cette réflexion. Ainsi est né le projet Standards pour l'offre en pédagogie spécialisée (niveau de formation obligatoire), décidé par le comité du CSPS en mars 2003, conformément à sa position sur la RPT (CSPS, 1999).

Notre groupe de travail s'est réuni pour la première fois en avril 2003. Il était composé des représentants des principaux milieux intéressés, à savoir:

- les enfants et les jeunes en situation de handicap, représentés par l'organisation de parents insieme en la personne de Madame Heidi Lauper;
- les professionnels de la pédagogie spécialisée, représentés par Madame Gabriela Eisserle (groupe d'intérêt suisse des professionnels de la pédagogie spécialisée) pour la Suisse alémanique et par Madame Elisabeth Birbaum pour la Suisse romande;
- les prestataires de services, représentés par Monsieur Claus Detreköy d'Integras;
- et les pouvoirs publics responsables du financement et de l'organisation, représentés par Monsieur Philippe Nendaz pour le canton de Vaud et par Monsieur Daniel Abgottspon pour le canton de Lucerne.

Le groupe de travail s'est fixé l'objectif ambitieux de pouvoir présenter, à la fin de l'année 2003, une proposition de critères largement reconnus. Il ne s'agissait pas de développer des instruments spécifiques et des standards opérationnels, mais d'établir un cadre global comme fondement de la définition de standards opérationnels.

Bien que les partenaires de ce projet aient de nombreux contacts dans ce milieu, il n'a pas été possible de procéder à une large consultation et à une discussion approfondie des propositions. Le présent document servira donc de base à une discussion ultérieure. Ensuite, des standards opérationnels devront être définis, une étape qui s'avèrera très exigeante.

Au niveau cantonal, divers standards existent déjà et certaines expériences concrètes ont été réalisées. En outre, différents groupements spécialisés comme «Formes de scolarisation intégrative» (2002) ont publié des réflexions relatives aux conditions cadres nécessaires. La prochaine étape de notre projet doit absolument se développer sur ces fondements.

Notre projet se limite expressément au secteur de l'enseignement obligatoire (y compris les mesures thérapeutiques) et, particulièrement, à l'enseignement spécialisé actuel (secteur AI). Pourquoi autant de restrictions?

La formation se limite-t-elle à l'école et, plus spécifiquement, à la scolarité obligatoire? Nous ne le pensons pas (cf. 3.1.1). Toutefois, dans un souci de clarté, de cohérence, et afin de présenter une solution aussi complète que possible, il nous a semblé nécessaire d'établir cette restriction.

Si nous avons dû renoncer, à contrecœur, à considérer le domaine préscolaire dans notre projet, nous n'ignorons pas que l'éducation précoce est directement menacée par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT). Il existe encore des cantons qui n'ont pas légiféré en la matière (cf. Buechner, 1998, 2000; actualisation en cours de réalisation). Soulignons toutefois que le domaine préscolaire nécessite des critères spécifiques dont il faudra tenir compte lors d'un projet ultérieur. Il faudra, en outre, être attentif aux différences d'organisation de ce secteur, particulièrement entre la Suisse romande et la Suisse alémanique.

De même, nous avons exclu le secteur extrascolaire (cantine, structure de jour, internat) qui représente toutefois un complément important et nécessaire à l'offre de l'école spécialisée. Avec l'introduction de la RPT, la plupart des subventions de l'AI seront supprimées, tout particulièrement en ce qui concerne les internats. Tout comme le secteur préscolaire, le domaine extrascolaire requiert des critères spécifiques qui devront être étudiés dans un projet séparé. Par ailleurs, il y aurait lieu d'examiner dans quelle mesure les règlements pour les adultes – qui seront pris en exécution de la RPT (Bürli, 2003) – seront applicables au secteur extrascolaire. Si l'on considère la cantine scolaire, les structures de jour ou le travail social en milieu scolaire, l'on ne peut affirmer que ces structures font directement partie de l'offre scolaire générale bien que la frontière reste floue si l'on pense, par exemple, aux enfants et aux jeunes présentant des troubles du comportement (Meijer et Walther-Müller, 2002).

Afin de simplifier, nous pouvons considérer qu'il y a deux types d'offres de pédagogie spécialisée en Suisse: celles subventionnées par l'AI (les écoles spécialisées, certains cas individuels d'élèves intégrés et les mesures thérapeutiques spécialisées) et celles financées par le canton (essentiellement les classes spéciales et les mesures de soutien). Cette séparation est problématique en soi et incite potentiellement à un système éducatif ségrégatif. A cet égard, des standards pour l'offre toute entière devraient être créés, sans perpétrer cette séparation dans deux groupes de l'AI.

Notre proposition ne peut malheureusement pas tenir compte de ces desiderata pour deux raisons: l'urgence d'action dans le domaine de l'AI et la nécessité de garantir les ressources pour les enfants et les jeunes en profonde

situation de handicap. Afin d'éviter une stigmatisation dans l'attribution des aides individuelles, nous proposons de rester restrictif (cf. 3.2 et 3.3.1).

Nous nous sommes, par conséquent, concentrés sur le domaine scolaire subventionné par l'AI. Bien que les ressources cantonales aient beaucoup diminué suite aux récentes restrictions budgétaires, le besoin de standards nationaux est rarement exprimé. Ceci est probablement dû au fait que ce secteur a toujours été sous le contrôle des cantons et que des propositions nationales sont accueillies avec beaucoup de scepticisme.

Enfin, nous n'avons pas abordé la formation des professionnels qui devra faire l'objet d'un projet ultérieur. En ce qui concerne l'enseignement spécialisé, la logopédie et la psychomotricité, il existe déjà des standards nationaux reconnus par la CDIP et qui constituent une bonne base de travail (CDIP, 1998, 2000).

Ce projet ne consiste pas uniquement à présenter une liste de critères sur la base desquels pourront être développés des standards opérationnels. Il faut comprendre ces critères, vu leur interdépendance, les uns avec les autres, et il faut les considérer dans le contexte actuel et futur de la pédagogie spécialisée en Suisse.

La *deuxième partie* souligne la nécessité de créer des standards pour la pédagogie spécialisée. Tandis que l'égalité des chances et le financement d'une offre suffisante sont menacés par la péréquation financière, nous assistons au développement d'un système éducatif plus intégratif dans les cantons. Les standards auront, dès lors, une fonction protectrice et encourageante.

La *troisième partie* énonce les bases sur lesquelles les critères sont formulés. Nous définirons d'abord les deux principes fondamentaux: «le droit à l'éducation» et «l'objectif d'une école pour tous». Nous expliciterons ensuite les modes de financement qui sont actuellement au centre du débat, mais qui seront toujours d'une importance capitale pour l'avenir de la pédagogie spécialisée.

Enfin, nous proposerons des systèmes de catégories pour le modèle de financement en lien avec l'élève et pour un monitoring national de l'éducation.

Dans la *quatrième partie*, des critères sont présentés par rapport aux «effets et objectifs», «prestations», «mise en œuvre des prestations et activités», ainsi qu'aux «moyens mis à contribution».

La *partie finale* traite du contrôle des standards. Des standards qui ne peuvent pas être vérifiés courent le risque de rester inefficaces. Bien qu'il

existe peu de chance d'attribuer un statut obligatoire aux standards, nous sommes d'avis que des mécanismes peuvent être mis en place, qui leur prêteraient une certaine force obligatoire.

Terminologie

- Nous utilisons généralement la notion de «personne en situation de handicap» selon la nouvelle classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé, connue sous son acronyme CIF (OMS, 2001). Le handicap n'est pas une caractéristique individuelle, mais le résultat d'une interaction entre un individu et son environnement.
- Nous utilisons la notion de «scolarité obligatoire» dans un sens large. Est comprise l'école enfantine, bien qu'elle ne soit pas obligatoire dans la plupart des cantons. Nous incluons aussi les offres spécialisées jusqu'à l'âge de 20 ans (voir les lois de l'AI et le complément de l'article 62.3 de la Constitution fédérale suisse).

2. La nécessité de conditions cadres nationales

Avec la RPT, le financement de l'enseignement spécialisé est transféré dans son intégralité aux cantons (RPT). La RPT prévoit qu'à partir de 2007 toute la responsabilité, y compris financière, des écoles spécialisées, de l'éducation précoce et des mesures thérapeutiques spécialisées sera transférée aux cantons (Bürli, 2003). Une période transitoire pourrait être introduite, pendant laquelle les cantons n'auront le droit de diminuer ni la capacité ni les dépenses du secteur. La loi sur l'assurance invalidité qui prend actuellement en charge une partie essentielle (50-60%) du financement des écoles spécialisées, de l'éducation précoce et des mesures thérapeutiques spécialisées, a assuré jusqu'ici la qualité de ce secteur et une certaine unité dans les offres de la pédagogie spécialisée en Suisse. Le financement a notamment été effectué selon des critères, en principe, uniformes (dans la loi concernant l'assurance invalidité et dans les circulaires).

L'AI est particulièrement attentive aux critères de qualité dans la mesure où l'octroi des contributions y est lié. La qualité est donc intimement liée au financement.

Tant la Constitution fédérale suisse (article 62) que la loi fédérale sur l'assurance invalidité (article 19) énoncent que les cantons sont responsables en matière d'éducation. Or, c'est la Confédération, par l'intermédiaire de l'AI, qui alloue les contributions et qui influence, d'une certaine manière, l'organisation de l'enseignement spécialisé. En outre, les subventions qu'elle a octroyées pour la construction (prestations d'assurance collectives) contribuent fortement à la sauvegarde à long terme de l'offre en pédagogie spécialisée.

Les données de l'Office fédéral de la statistique sur le nombre d'élèves relevant de l'enseignement spécialisé montrent néanmoins qu'il n'y a pas d'harmonisation des offres spécialisées dans les cantons: l'illustration 1 indique que ces proportions varient de un à trois pour cent. Cette variation se base sur plusieurs facteurs, notamment sur le mode de recensement des élèves des écoles spécialisées qui se fait selon le lieu de scolarisation et non pas selon le domicile. De plus, 10% environ d'élèves remplissent les conditions de l'AI, mais, en raison d'autres critères (par exemple, des enfants

étrangers nés à l'étranger), n'ont pas droit à des subventions. Par ailleurs, les variations observées reflètent une interprétation différente des conditions cadres de l'AI, d'un canton à l'autre.

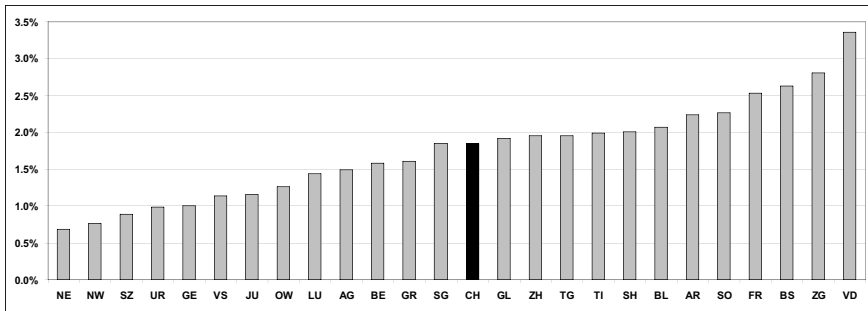


Tableau 1 : Proportions – par cantons – des élèves de l'enseignement spécialisé (recensement selon le lieu de scolarisation en 2001/02, OFS).

Chaque personne est éduicable et a droit à une formation appropriée.

(pour plus de détails, voir le chapitre 3.1.1)

Ce droit à une formation appropriée est admis tant au niveau international qu'au niveau national, notamment dans la Constitution. En outre, on admet que chaque être humain est apte à recevoir une certaine éducation. L'AI et ses règlements d'application ne reconnaissent certes pas encore ce droit à un niveau individuel; toutefois, par sa garantie de financement, l'AI a contribué à ce que ce droit soit respecté dans les cantons. Il s'agit là d'une étape historique. Espérons que la RPT ne remette pas en cause ce droit essentiel.

Vers une école pour tous

(pour plus de détails, voir le chapitre 3.1.2)

Nous faisons référence au système de formation grâce auquel l'enseignement est dispensé en commun aux élèves, tout en tenant compte de leurs besoins éducatifs individuels. Avec la RPT et le retrait de l'AI du financement de l'école spécialisée, une chance pour la promotion et le développement de «l'école pour tous» se dessine, car les systèmes de financement différents de l'école régulière et de l'école spécialisée sont écartés au niveau national. En

principe, les systèmes décentralisés sont favorables à l'intégration (Agency, document en cours de réalisation). En outre, le retrait de l'AI conduira à une révision plus ou moins grande des bases légales cantonales pour l'offre en pédagogie spécialisée. Il s'agit d'une réelle occasion de créer de meilleures conditions pour une école répondant aux besoins éducatifs de tous les élèves.

L'assurance de la qualité dans l'instruction publique en général

L'assurance de la qualité n'est pas seulement d'actualité pour l'offre en pédagogie spécialisée, mais pour le système éducatif en général dans lequel la pédagogie spécialisée, avec son postulat «une école pour tous», doit s'intégrer. L'assurance de la qualité a une place primordiale dans les lignes directrices de la CDIP, ainsi que dans son programme de travail où beaucoup d'éléments concernent la qualité: «harmonisation de la scolarité obligatoire», «développement de la qualité», «monitoring du système d'éducation», «recherche en éducation», «élargissement du concordat en tant que condition de base». Gonon et al. (1998) évoquent différentes raisons pour lesquelles l'assurance de la qualité est aujourd'hui d'une actualité particulière dans le secteur de l'éducation: changement social accéléré, suppression d'autorité nationale, coordination centralisée difficile, appui au modèle du libre marché, utilisation de la formation comme facteur de concurrence, exigences croissantes de qualité et de performance, restrictions du budget public, importance croissante des certificats scolaires, insuffisance de la surveillance scolaire, écoles partiellement autonomes, qualité de l'école comme indicateur du succès scolaire, et perte de l'aura pour l'école en général.

La pédagogie spécialisée avec ses spécificités devrait être prise en considération dès le début des démarches concernant la qualité. Bien que la qualité de l'enseignement spécialisé ne réponde pas aux mêmes standards que l'enseignement régulier, les notions de qualité doivent être compatibles entre les deux types d'enseignement.

L'offre en pédagogie spécialisée est dépendante des conditions cadres suisses

L'illustration suivante donne un aperçu du cadre suisse de l'offre en pédagogie spécialisée. Des standards sont nécessaires pour faire face aux possibles restrictions du droit à une formation pour tous et pour faire évoluer le domaine de la pédagogie spécialisée en vue d'une école pour tous. Ce développement est soutenu par l'effort accru de l'assurance de la qualité dans l'instruction publique.

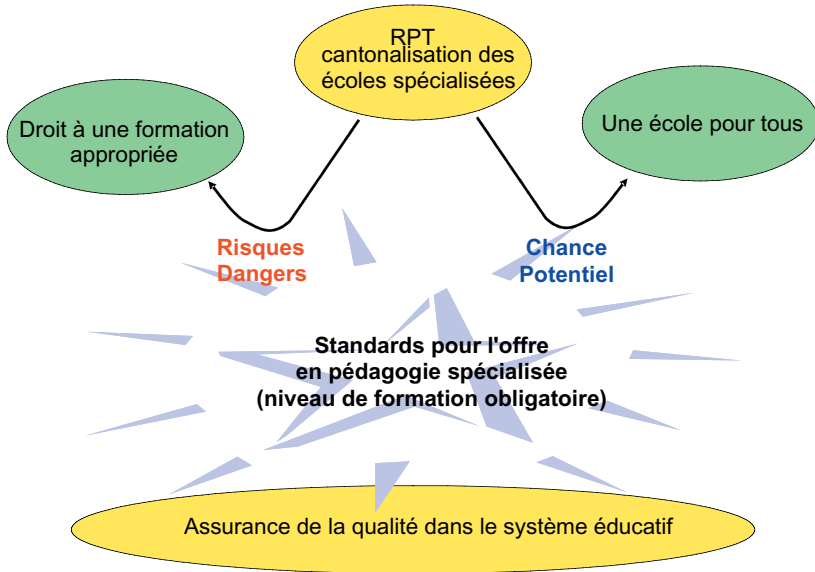


Tableau 2: Le projet «standards pour l'offre en pédagogie spécialisée (niveau de formation obligatoire)» situé dans son contexte.

L'assurance de la qualité n'empêche nullement l'évolution de cette notion. Pour les raisons mentionnées ci-dessus, l'assurance de la qualité en pédagogie spécialisée joue actuellement un rôle prépondérant. Des ressources supplémentaires sans un concept correspondant et des conditions cadres ne développeront pas nécessairement d'effets positifs (pour un exemple de la situation en France, voir Nicolet, 2001).

Les standards devront être différenciés en tenant compte d'une double exigence. Primo, les standards doivent être formulés de façon à ce que les besoins éducatifs particuliers des enfants et des jeunes en situation de handicap puissent être pris en considération. Cela doit constituer une préoccupation centrale de la pédagogie spécialisée. Si les standards n'y

correspondent pas, l'action pédagogique se trouvera entravée. Secundo, les standards doivent respecter la structure fédérale de la Suisse, c'est-à-dire les particularités cantonales et régionales. La décentralisation qui, en principe, est propice au mouvement de l'intégration ne se justifie que lorsque les cantons ont l'opportunité d'établir eux-mêmes leurs offres en pédagogie spécialisée. Cela correspond aussi à la volonté générale de renforcer le fédéralisme visé par la RPT.

3. Fondements

3.1 Principes directeurs

3.1.1 Le droit à une formation appropriée

Afin de clarifier le terme «formation», nous nous sommes référés à la définition de Antor et Bleidick (2001). Chaque être humain est perméable à l'apprentissage et doit s'y confronter afin de pouvoir accéder à des niveaux d'évolution humaine plus élevés. L'objectif d'évolution ne peut être poursuivi que lorsque l'être humain reçoit l'occasion d'apprendre et que les conditions propices sont mises en place. Eduquer et former ne devient rien d'autre que mettre à disposition des possibilités d'évolution. Ceci compte pour chaque niveau du développement. Ainsi, il ne peut y avoir de nivellement vers le bas en ce qui concerne l'éducation scolaire.

A travers cette définition, il est clair que la formation ne peut être réduite à l'enseignement (instruction) dans une salle de classe. Il faut absolument tenir compte des différents aspects de l'éducation et des soins.

Selon les dispositions cadres de l'ONU qui visent la mise en place d'une égalité des chances pour les personnes handicapées (United Nations Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities: UNO, 1993, No 6):

«Les Etats devraient reconnaître le principe selon lequel il faut offrir aux enfants, aux jeunes et aux adultes handicapés des chances égales en matière d'enseignement primaire, secondaire et supérieur, dans un cadre intégré. Ils devraient veiller à ce que l'éducation des handicapés fasse partie intégrante du système d'enseignement».

L'égalité des droits est aussi affirmée dans la Constitution fédérale suisse: «Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique» (cf. article 8, paragraphe

2). Le paragraphe 4 ajoute: «La loi prévoit des mesures en vue d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées». Nous retenons en outre dans les articles 19 et 62 que le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit est garanti à tous les enfants. L'article 62 de la Constitution fédérale suisse sera complété avec la phrase suivante: «Les cantons veillent à ce que les enfants et les adolescents handicapés bénéficient d'un enseignement spécialisé en quantité suffisante jusqu'à l'âge de 20 ans révolu». On retrouve ce droit dans la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand) qui entrera en vigueur en 2004: «Les cantons veillent à ce que les enfants et les adolescents handicapés bénéficient d'un enseignement de base adapté à leurs besoins spécifiques» (article 20, paragraphe 1).

Dès lors que chaque personne a droit à une formation appropriée, il en va de même pour les personnes en situation de handicap. Il importe donc de garantir d'abord la prise en charge des soins, afin de rendre possible, dans un deuxième temps, les apprentissages. Bien que ce droit soit bien ancré au niveau fédéral, il est difficile de le faire respecter au niveau cantonal. C'est pourquoi le financement des offres en pédagogie spécialisée et la prise en charge des soins de base devraient permettre de concrétiser davantage ce droit au plan cantonal. Ce sont les personnes en situation de handicap grave, c'est-à-dire celles qui ont des besoins éducatifs spécialisés particulièrement prononcés, qui sont le plus menacées. Les frais de formation pour ces élèves sont élevés, pouvant représenter plusieurs fois les frais investis pour l'éducation d'un enfant suivant le programme régulier. En outre, aucun retour économique direct ne peut être attendu. Il est indispensable d'assurer légalement un financement suffisant, sinon un droit fondamental de l'homme sera menacé.

3.1.2 Vers une école pour tous

Les organisations internationales soutiennent les formes scolaires intégratives. Dans les dispositions en vigueur visant l'égalité des chances, cette volonté est formulée comme suit: «C'est aux services d'enseignement général qu'il incombe d'assurer l'éducation des handicapés dans un cadre intégré. Cette éducation devrait être intégrée à la planification de l'éducation nationale, à l'élaboration des programmes d'études et à l'organisation scolaire» (ONU 1993, disposition 6, section 1).

L'UNESCO exprime cette même volonté de manière plus concrète dans la Déclaration de Salamanque (1995):

- «Nous sommes convaincus et nous proclamons que:
- l'éducation est un droit fondamental de chaque enfant qui doit avoir la possibilité d'acquérir et de conserver un niveau de connaissances acceptable
 - chaque enfant a des caractéristiques, des intérêts, des aptitudes et des besoins d'apprentissage qui lui sont propres
 - les systèmes éducatifs doivent être conçus et les programmes appliqués de manière à tenir compte de cette grande diversité de caractéristiques et de besoins
 - les personnes ayant des besoins éducatifs spéciaux doivent pouvoir accéder aux écoles ordinaires qui doivent les intégrer dans un système pédagogique centré sur l'enfant, capable de répondre à ces besoins
 - les écoles ordinaires ayant cette orientation intégrative constituent le moyen le plus efficace de combattre les attitudes discriminatoires, en créant des communautés accueillantes, en édifiant une société intégrative et en atteignant l'objectif de l'éducation pour tous; en outre, elles assurent efficacement l'éducation de la majorité des enfants et accroissent le rendement et, en fin de compte, la rentabilité du système éducatif tout entier».

Sur le plan national, cette volonté est affirmée par la loi sur l'égalité pour les handicapés: «Les cantons encouragent l'intégration des enfants et adolescents handicapés dans l'école régulière par des formes de scolarisation adéquates, pour autant que cela soit possible et serve le bien de l'enfant ou de l'adolescent handicapé» (article 20, paragraphe 2). En outre, l'étude prospective sur la pédagogie spécialisée en Suisse (CDIP/ CSPS, en cours de réalisation), ainsi que les associations de parents et des personnes concernées défendent le droit à une scolarisation intégrée pour les élèves en situation de handicap. Beaucoup de cantons ont déjà légiféré en faveur de l'intégration de ces enfants dans les classes régulières. Cependant, l'évolution croissante du nombre d'élèves fréquentant les classes et les écoles spéciales démontre une tendance contraire, en tout cas pour la moyenne suisse (Walther-Müller, 2003).

De même, les résultats et les analyses de l'enquête PISA justifient les formes de scolarisation ouvertes à l'hétérogénéité et pratiquant une pédagogie différenciée. Les études comparatives des résultats scolaires de la fin de l'école obligatoire ont montré que les systèmes d'enseignement

ouverts à l'hétérogénéité permettent une plus grande égalité des chances: les enfants issus d'un milieu défavorisé atteignent, en comparaison, un meilleur niveau scolaire (Buschor, Gilomen & Mc Cluskey, 2003, p. 24 et ss).

Nous partons du principe qu'il doit y avoir une seule école, c'est-à-dire une gestion commune pour l'école ordinaire et l'école spécialisée. La responsabilité des élèves, indépendamment de leurs besoins éducatifs, doit être rassemblée en un seul lieu. Les élèves, dans leur hétérogénéité, pourront participer en commun au processus d'éducation, grâce à l'action pédagogique différenciée. L'étude PISA 2000 a démontré que l'hétérogénéité dans les salles de classe n'est pas un désavantage pour les élèves doués, plutôt même un avantage.

Vue sous cet angle, l'intégration s'assimile totalement au système éducatif réglementaire, ce qui signifie qu'il n'existe plus d'intégration proprement dite. Le but est que les élèves puissent participer au système éducatif en étant exclus le moins possible. Le besoin éducatif spécifique ne peut plus constituer la justification à une quelconque ségrégation!

Pour réaliser cet objectif, les responsables des écoles et les enseignants de l'école régulière doivent être compétents dans la gestion de l'hétérogénéité et disposer du soutien et des formations nécessaires. Cette évolution ne signifie absolument pas que les écoles spécialisées devront être abolies. Elles recevront, par contre, la fonction de centres de compétence. En effet, l'école a besoin d'experts connaissant les types de déficiences, certaines techniques ou certaines méthodes d'accompagnement. Ce n'est plus l'enseignement qui sera au centre des préoccupations de l'école spécialisée, mais sa capacité à collaborer avec l'école régulière, et à maintenir et développer le niveau de ses experts.

Des avantages financiers et des aides pratiques devraient encourager la suppression de tous les obstacles, tels les besoins spécifiques de l'élève, l'organisation de l'école, les enseignants, etc., qui pourraient entraver un tel enseignement en commun.

Des résistances et des obstacles devront être acceptés à certains moments et conduiront à des formes d'instruction ségrégative. Ces dernières feront toutefois partie intégrante du système éducatif global et s'organiseront en un environnement le moins restrictif possible.

L'école régulière ne pourra plus confier un élève définitivement à une école spécialisée et tous les élèves, y compris ceux de l'enseignement spécialisé, seront désormais recensés dans leur commune de résidence.

3.2 Modèles de financement

La pédagogie spécialisée est gérée selon deux structures parallèles:

1. les écoles spécialisées tombent sous le champ d'application de la loi fédérale sur l'assurance invalidité;
2. les classes spéciales, ainsi que les classes à effectif réduit ou les cas individuels d'élèves intégrés, sont du ressort exclusif des cantons et des communes.

Par conséquent, seul le premier système bénéficie d'une uniformité nationale.

Les mesures de la pédagogie spécialisée sont financées de 50 à 60 % par l'assurance invalidité, le surplus par les cantons et les communes et des dons privés. Le système de financement est très complexe et peut se résumer comme suit:

1. les frais correspondant à l'école régulière sont pris en charge par les cantons et les communes;
2. les contributions individuelles et les subventions aux frais d'exploitation des institutions sont assurées par l'AI;
3. les autres frais sont financés en fonction de divers règlements entre le canton et les communes.

Notons également que diverses subventions fédérales (l'AI), cantonales et communales sont accordées pour les frais de construction, d'aménagement et de rénovation ou pour les frais de transport.

Une analyse du financement de l'enseignement spécialisé a débouché sur les propositions d'amélioration et ébauches de solutions suivantes (OFAS, CDIP, CDAS, 1994, p. 12-18):

- «L'évolution des coûts pour les mesures de formation scolaire spécialisée devrait se faire dans la transparence et sous contrôle.»
- «Les organes d'exécution devraient recevoir des contributions suffisantes de l'AI.»
- «L'organisation financière des mesures de formation scolaire spécialisées devrait être simplifiée.»
- «Les parties concernées devraient clarifier et déterminer leurs domaines de responsabilité.»

Suite à cette analyse, plusieurs modèles ont été développés (OFAS, CDIP, CDAS, 1995):

– «Indemnisation du canton par l'AI»

La somme des contributions que l'AI verse pour le financement de l'enseignement spécialisé est divisée par le nombre total d'élèves fréquentant l'école publique. Les cantons s'engagent à rendre compte de l'utilisation de ces fonds.

– «Bons AI délivrés à l'assuré»

L'AI est chargée de définir les domaines pour lesquels les prestations sont versées. L'assuré (ou son représentant) peut choisir la forme de thérapie et «acheter» les prestations où bon lui semble.

– «Retrait de l'AI du financement de l'enseignement spécialisé»

La souveraineté cantonale en matière d'enseignement s'étend à tous les élèves (y compris les élèves handicapés) avec toutes les conséquences financières que cela implique.

La RPT tend vers le troisième modèle dans lequel l'actuel niveau de financement ne sera plus maintenu à long terme par la législation fédérale, mais dépendra des budgets cantonaux et communaux. De plus, les élèves de l'enseignement spécialisé ne bénéficieront plus automatiquement du statut de l'AI, ce qui peut entraîner des difficultés supplémentaires dans le cadre de l'insertion professionnelle. La RPT se distingue toutefois du modèle «Retrait de l'AI du financement de l'enseignement spécialisé» sur le plan de l'intervention de la Confédération. En effet, la RPT prévoit que le financement doit être assuré par le canton qui peut, à son tour, transférer cette responsabilité aux communes. A long terme, il n'y a plus de garantie de la Confédération pour assurer le financement de l'enseignement spécialisé. En outre, la RPT ne prévoit pas d'instrument fédéral qui lie le financement à des standards minimaux. Le modèle «Retrait de l'AI du financement de l'enseignement spécialisé» prévoit, au contraire, que les contributions ne soient versées qu'à condition que les conditions cadres soient respectées.

Aucun des modèles de financement susmentionnés ne précise par quels moyens les frais de la pédagogie spécialisée seront finalement pris en charge. Il s'agirait d'une responsabilité cantonale, donc hétérogène. Il est donc nécessaire d'élaborer des conditions cadres pour l'élaboration de critères qui permettront des comparaisons intercantionales.

L'étude de l'Agence Européenne (Meijer, 1999) a démontré que le financement centralisé de l'éducation spécialisée, tel qu'il prédomine en Suisse, est de plus en plus rare dans les autres pays européens. En effet, le

financement centralisé – lié aux offres – constitue un frein à l'intégration (dans la mesure où ce sont les institutions qui sont financées, plus il y a d'élèves, plus il y a de subventions) et entraîne des dépenses administratives trop lourdes. En revanche, les systèmes de financement décentralisé liés à une assurance de qualité ont des effets très positifs. Dans les systèmes de financement décentralisé, tant le budget que la gestion sont transférés aux autorités régionales (communes, districts, etc.), bien que l'autorité nationale conserve le pouvoir de définir les objectifs à atteindre. A cette fin, des procédures de supervision et d'évaluation, plus importantes que dans un système centralisé, sont mises en place.

Il faut toutefois être attentif à ce que la décentralisation n'aboutisse pas à un environnement ségréatif. En Suisse, une décentralisation pourrait aboutir, par exemple, à ce qu'un canton prenne en charge tous les frais de l'école spécialisée tandis que l'école régulière serait financée en majeure partie par les communes. La tendance à scolariser les enfants dans les écoles spécialisées persisterait et la discrimination – tant redoutée – serait maintenue.

Les critères que nous avons déterminés et qui serviront ultérieurement de base à la définition de standards nationaux se réfèrent à l'élève. Pour la suite des discussions (cf. 3.3.1 et 4.4), nous proposons de ce fait le modèle suivant:

- Pour les classes à effectif réduit et les classes spéciales (situation actuelle), nos critères se basent sur un système forfaitaire. Les besoins en pédagogie spécialisée sont définis proportionnellement au nombre total d'élèves (éventuellement doté d'un indicateur social, cf. 4.5). Ces critères pourront s'appliquer de manière flexible tant dans les cantons comptant beaucoup de classes spéciales que dans les cantons qui n'en ont pas du tout et qui proposent des solutions décentralisées ou intégratives. Ce système a l'avantage de ne pas devoir attribuer une certaine déficience à l'enfant pour qu'il puisse bénéficier du soutien spécialisé.
- Pour les écoles spécialisées, par contre, nos critères sont liés aux élèves, ce qui présuppose des indicateurs correspondants (cf. 3.3.1).

Cette proposition devrait permettre la disparition de la gestion distincte de la pédagogie spécialisée selon qu'il s'agit d'école spécialisée ou de classe spéciale. Nous sommes conscients d'avoir dû maintenir des critères de financement liés à l'élève pour le secteur de l'école spécialisée, mais ce n'est que par ce biais que les élèves en situation de handicap recevront les mesures

spécialisées appropriées. Le fait que le financement ne soit plus orienté vers les institutions – comme c’est le cas actuellement avec les contributions collectives de l’AI – mais vers l’élève permet une plus grande flexibilité dans le développement de l’offre spécialisée. Nous pouvons ainsi traiter les élèves cas par cas et favoriser une solution intégrative.

Cela ne signifie toutefois pas que les élèves ou leurs parents pourront décider de la façon d’utiliser les ressources qui leur sont destinées. Le but de l’élaboration de ces critères est d’assurer des offres adéquates dans tout le pays et de garantir l’égalité des chances. Ensuite, les cantons régleront librement la question du financement.

Notre proposition ne tient pas compte des subventions aux frais de construction, bien qu’ils aient une fonction très importante dans la planification à long terme. Selon nous, il serait préférable de viser un prix de revient complet qui prenne en compte l’amortissement des frais de construction, à condition que le capital nécessaire puisse être obtenu à des conditions acceptables. De cette façon, les critères liés à l’élève pourraient aussi couvrir cet aspect-là.

3.3 Catégories

3.3.1 Public cible

Les critères de l’assurance invalidité jouent un rôle essentiel dans l’identification des besoins spécifiques. Les catégories utilisées jusqu’à ce jour pour le domaine de l’AI sont répertoriées dans l’article 8 du règlement sur l’AI:

- a) les assurés handicapés mentaux dont le quotient d’intelligence ne dépasse pas 75;
- b) les assurés aveugles et ceux dont l’acuité visuelle binoculaire reste inférieure à 0,3 après correction;
- c) les assurés sourds et les assurés malentendants avec une perte d’ouïe moyenne de la meilleure oreille d’au moins 30 dB dans l’audiogramme tonal ou une perte d’ouïe équivalente dans l’audiogramme vocal;
- d) les assurés souffrant d’un handicap physique grave;
- e) les assurés atteints de graves difficultés d’élocution;
- f) les assurés souffrant de graves troubles de comportement;
- g) les assurés qui, si l’on prend isolément leurs atteintes à la santé, ne remplissent pas entièrement les conditions énumérées aux lettres a à f mais

qui, parce qu'ils cumulent des atteintes à la santé, ne peuvent pas fréquenter l'école publique.

Ces catégories sont importantes dans la mesure où elles servent de base aux nouveaux critères et qu'elles serviront à des fins comparatives. Nous pourrions ainsi vérifier si le niveau des prestations est maintenu après la réforme.

Lorsque nous étudions les catégories ci-dessus en fonction du modèle de financement «système forfaitaire au nombre d'élèves» et selon «les critères de financement liés à l'élève» (cf. 3.2), nous constatons que les catégories b), c) et d) s'avèrent restrictives. Cependant, la catégorie a) est très incertaine pour les élèves avec une déficience mentale tout juste en dessous d'un QI de 75 (une grande partie des élèves AI actuels). De même, pour les élèves présentant des troubles de comportement ou des difficultés d'élocution, la catégorisation n'est pas non plus limitative. La catégorie g) est une catégorie par défaut, très diffuse, qui peut être écartée lorsqu'une classification d'après les handicaps primaires est utilisée.

En principe, la question se pose de savoir à quel niveau le seuil d'un financement lié à l'élève doit être fixé. En comparaison internationale, le seuil actuel se trouve à environ 2% d'élèves en enseignement spécialisé, pour les pays avec la quote-part la moins grande (par exemple en Hollande, en Suède, en Italie, en Grèce).

Nous proposons par conséquent que cette quote-part de 2% soit retenue. Nous pouvons toujours nous baser sur les catégories de l'AI et les définitions floues, mais en les complétant avec un indicateur qui prenne en compte le degré de difficulté et le degré de besoin pédagogique. Il est, en effet, évident que la formation d'un enfant avec une déficience mentale légère exige largement moins de ressources que celle d'un enfant polyhandicapé.

En se basant sur le modèle dit «St.Gall» les catégories pourraient être définies d'après la structure suivante¹:

	Niveaux de besoin pédagogique			
1. Elèves avec une déficience mentale	I	II	III	IV
2. Elèves aveugles et élèves avec un handicap visuel	I	II	III	
3. élèves sourds et élèves avec un handicap auditif	I		II	
4. élèves avec un handicap physique lourd	I	II	III	IV
5. élèves avec des troubles du langage	I			II
6. élèves avec des troubles de comportement	I	II	III	IV

Les niveaux de besoin pédagogique ci-dessus définissent les ressources pédagogiques et socio-pédagogiques supplémentaires par rapport à une scolarité régulière. Il convient également de définir les besoins en soins. Nous proposons d'établir seulement deux niveaux de besoins afin de conserver un système simple, clair et flexible.

Ce système de catégories fonctionne comme suit: l'enfant appartient à une catégorie principale; dans cette catégorie principale, le niveau de besoin pédagogique est déterminé sur la base d'une grille de critères spécifiques; ensuite, le niveau de besoin des soins est déterminé.

Comme défini dans le chapitre 3,5, des ressources sont distribuées en fonction du niveau de besoin pédagogique et de soins, en terme de pourcentage de travail (nombre de leçons).

Ce système n'est appliqué que pour les enfants ayant d'importants besoins pédagogiques supplémentaires (comparables aux élèves des écoles spécialisées), soit environ 2% des élèves.

Les autres enfants ne doivent pas être étiquetés dans ces catégories. Il faut toutefois leur offrir un instrument de diagnostic et de communication qui permette la mise en place des mesures spécialisées et une collaboration efficace entre les professionnels les entourant et leurs parents. L'élaboration de tels instruments sur la base de la nouvelle Classification internationale du fonctionnement du handicap et de la santé (CIF; OMS 2001) est très importante, vu son utilisation de plus en plus grande dans le domaine

¹ Ce système de catégories doit être mis au point dans la deuxième phase du projet. Il faudra non seulement parfaire la définition des catégories, mais surtout se pencher sur la procédure d'attribution: qui, avec quelles qualifications et avec quels moyens, peut et doit faire le diagnostic?

médical, mais aussi dans le domaine de la pédagogie spécialisée. Pour la CIF, «l'état de fonctionnement et de handicap d'une personne est le résultat de l'interaction dynamique entre son problème de santé (maladies, troubles, lésions, traumatismes, etc.) et les facteurs contextuels» (CIF, 2001, p. 8). La CIF propose un langage commun qui peut être utilisé par exemple comme outil statistique (cf. chapitre 5), de recherche, de politique sociale ou comme outil pédagogique et clinique (CIF, 2001). Actuellement, il n'y a pas encore d'instruments opérationnels à disposition, mis à part le modèle de collaboration interdisciplinaire élaboré pour l'enseignement régulier du canton de Zürich (Hollenweger, 2003 a, 2003 b) et la version «enfant» de la CIF qui devrait voir le jour incessamment et à laquelle nous pourrions nous référer.

3.3.2 Offres et monitoring de l'éducation

Le modèle de financement que nous proposons ainsi que la RPT exigent une organisation et un contrôle des offres spécialisées décentralisées. Ce contrôle doit s'effectuer au niveau des prestataires de services et des systèmes éducatifs appliqués par les cantons.

Si nous voulons obtenir des données statistiques fiables au niveau national, il est essentiel de définir les offres spécialisées d'après des catégories uniformes et pertinentes dans tous les cantons. Le système actuel de l'Office fédéral des statistiques (OFS) n'est, en effet, pas satisfaisant et est en cours de révision.

Les nouvelles catégories se basent sur l'enregistrement des données à trois niveaux – l'école, la classe et l'individu – et supposent une saisie individuelle (des élèves et non plus de la classe). Cette proposition étant encore en consultation, les catégories suivantes reflètent un état provisoire:

Niveau 1: école²

- Ecole pour les élèves avec une déficience mentale (scolarisables)
- Ecole pour les élèves avec une déficience mentale (éducables sur un plan pratique)
- Ecole pour les élèves avec un polyhandicap / multihandicap
- Ecole pour les élèves avec un handicap physique

² Cette différenciation a été définie en vue d'assurer les ressources financières. Peu d'écoles sont spécialisées dans un secteur spécifique, mais une même école peut offrir des classes aux profils différents. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre les catégories ci-dessous.

- Ecole pour les élèves qui présentent des troubles de comportement (normalement doués)
- Ecole pour les élèves qui présentent des troubles de la personnalité (normalement doués)
- Ecole pour les élèves avec un handicap auditif
- Ecole pour les élèves avec des troubles du langage
- Ecole pour les élèves avec un handicap de la vue
- Ecole ordinaire

Facteur supplémentaire: au niveau des classes, des ressources non spécifiques sont attribuées.

Niveau 2: classe

- Classes d'introduction
- Classes à effectif réduit
- Classes pour les élèves allophones
- Classes régulières

Facteur supplémentaire: au niveau de l'école, des ressources non spécifiques sont attribuées.

Niveau 3: individu³

- Bénéficie de l'éducation précoce (SEI)
- Bénéficie de mesures spécialisées (pédagogie spécialisée, soutien pédagogique, cours d'appui dans la langue maternelle pour les élèves allophones, soutien pédagogique pour les élèves doués et surdoués)
- Bénéficie de mesures thérapeutiques (accompagnement et soutien des élèves avec handicap visuel, auditif ou physique; logopédie, lecture labiale, psychomotricité, rythmique et d'autres mesures reconnues sur un plan cantonal)
- Est libéré du plan d'études de l'école ordinaire (c'est-à-dire qu'il suit un plan d'études individualisé avec des objectifs adaptés à son niveau)
- Correspond à un critère selon le point 3.3.1

3 Il faudra veiller à respecter les données personnelles lors de la saisie des informations.

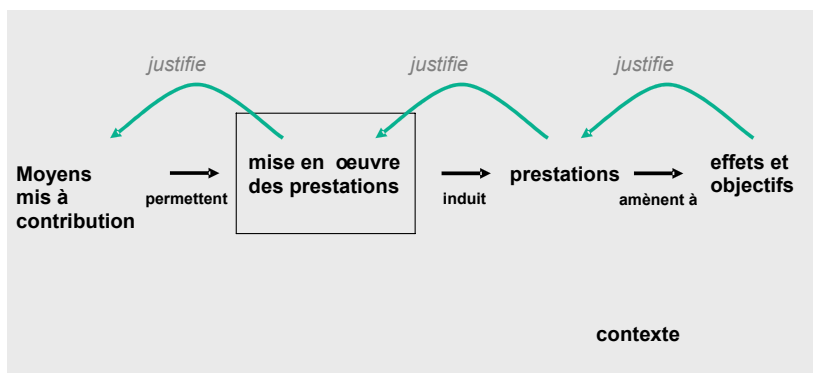
4. Critères

4.1 Introduction

La structure permettant de définir les conditions cadres de l'offre en pédagogie spécialisée au niveau de la scolarité obligatoire s'établit comme suit:

- effets et objectifs;
- prestations;
- mise en oeuvre des prestations et activités;
- moyens mis à contribution;
- contexte.

L'ordre de ces différents éléments répond à un choix conscient. En effet, les effets et les objectifs sont des éléments déterminants pour la qualité de l'offre en pédagogie spécialisée, bien que cette qualité ne puisse être fixée que difficilement et, dans tous les cas, avec un certain retard. Quant aux standards requis pour les prestations, leur mise en œuvre et les ressources nécessaires, ils ne sont significatifs que dans la mesure où ils constituent des indicateurs probants pour l'effet et/ou l'atteinte des objectifs de l'offre en pédagogie spécialisée. C'est ici que la recherche en pédagogie spécialisée prend toute son importance: elle doit préciser de tels liens et les rendre accessibles au système éducatif.



Les différents éléments de cette structure remplissent une fonction différente:

- 1) Les offres en pédagogie spécialisée sont orientées en fonction des «effets» et des «objectifs», que ce soit au niveau des élèves, des institutions, des responsables de l'éducation et des cantons. Les objectifs ne pourront s'analyser de façon cohérente qu'au niveau national, c'est-à-dire de chacun des cantons. Ceci est très important pour la planification à long terme et le développement conceptuel des offres du système éducatif spécialisé.
- 2) Les «prestations» et la «mise en oeuvre des prestations» définissent, à l'intention des prestataires de services, la quantité, la qualité et la forme que doivent prendre les offres en pédagogie spécialisée.
- 3) Les «moyens mis à contribution» définissent les ressources dont disposent les prestataires de services pour remplir leur mandat.

Bien que nous analysions le processus éducatif selon une conception systémique, nous craignons que certains éléments soient isolés et sortis de leur contexte lors de la définition des critères et des standards. Il faudra y être attentif.

Dans une prochaine phase du projet, il faudra:

1. développer des *indicateurs* pour chaque critère;
2. trouver ou développer des *instruments de mesure* pour les indicateurs;
3. définir les *standards*.

4.2 Effets et objectifs

Nous partons du principe que les effets et les objectifs visés par l'école spécialisée sont identiques à ceux de l'école régulière. Cependant, certains objectifs peuvent s'avérer très importants pour des élèves en situation de handicap, alors qu'ils seront considérés comme des pré-requis à l'école régulière. L'école – régulière également – doit par conséquent disposer de compétences en pédagogie spécialisée. Les objectifs à atteindre en pédagogie spécialisée sont définis dans diverses déclarations internationales, dans les lois, les lignes directrices et dans différents concepts. En Suisse romande, une analyse des textes législatifs cantonaux et fédéraux a révélé comme objectif principal de la pédagogie spécialisée «l'épanouissement personnel, culturel et spirituel». De plus, selon les différentes sources, des objectifs tels que «l'égalité des droits», «l'égalité des chances», «la liberté» et «l'intégration» sont énoncés. Globalement, on peut dire que les déclarations à ce niveau sont

trop générales, et donc difficilement traduisibles en standards vérifiables. Cependant, les critères proposés ici correspondent fondamentalement à ces objectifs.

La notion «d'effets» se heurte à quelque résistance dans le domaine de la pédagogie, surtout en rapport avec l'assurance de la qualité. On craint particulièrement que l'on attribue des effets à une cause unique, en l'espèce une mesure pédagogique spécialisée. Bien que nous présentions la notion «d'effets» comme un élément important, nous ne défendons pas l'idée d'une causalité unique. Nous sommes, au contraire, convaincus que l'action pédagogique est toujours systémique et que son effet est soumis à l'influence d'une multitude de facteurs (généralement difficilement contrôlables). Un effet ne peut donc être attribué à une intervention pédagogique précise que dans de rares cas. L'offre en pédagogie spécialisée – considérée comme un système global – s'inscrit dans un système éducatif, mais porte sur des objectifs précis. C'est en ce sens que nous pouvons parler «d'effets» dont la réalisation doit pouvoir être observée par les moyens les mieux adaptés.

Les standards et les indicateurs «d'effets» n'ont de sens qu'au niveau des systèmes (c'est-à-dire au niveau des cantons), et non pas au niveau des élèves ou des prestataires de services. En outre, il y a un important décalage temporel entre la prestation et la disponibilité des données relatives à ses «effets». Ainsi, de tels indicateurs sont très peu appropriés pour la gestion de l'offre pédagogique. Ils sont par contre d'une importance capitale sur le long terme et pour le développement conceptuel ultérieur de l'offre en pédagogie spécialisée.

Proposition de critères pour le domaine «effets et objectifs»

- A1 Intégration et participation à la vie sociale**
 - A1.1 intégration et participation sociale
 - A1.2 intégration et participation professionnelle
- A2 Maîtrise du quotidien**
 - A2.1 autonomie (faire)
 - A2.2 autodétermination (vouloir)
 - A2.3 confiance en soi (être)
- A3 Connaissances et capacités**
- A4 Epanouissement**
 - A4.1 épanouissement des élèves
 - A4.2 épanouissement des proches
 - A4.3 épanouissement des mandats
 - A4.4 épanouissement de la société
- A5 Egalité des chances**
 - A5.1 égalité des chances relative aux besoins éducatifs spéciaux
 - A5.2 égalité des chances relative à l'origine
 - A5.3 égalité des chances relative au domicile

Les critères A1, A2 et A3 sont fortement liés. En effet, les connaissances et les capacités peuvent être considérées comme des conditions à la maîtrise du quotidien, et la maîtrise du quotidien comme une condition à la participation sociale. Pour ces trois domaines, il serait tout indiqué de développer des instruments sur la base de la CIF (composantes activités et participation). En tant que classification qui se veut universelle, la structure de la CIF pourrait servir de base à la création d'un plan d'études cadre.

4.3 Prestations

Des indicateurs de prestations deviennent significatifs lorsqu'ils sont des indicateurs fiables pour les «effets et objectifs visés» (cf. 4.2). Cependant, contrairement aux indicateurs des «effets», les indicateurs relatifs aux «prestations» sont disponibles sans grand décalage dans le temps et permettent une identification et une interprétation sensées au niveau des différents prestataires de services.

Dans les modèles de financement qui reconnaissent une grande liberté décisionnelle (cf. 3.1.2) aux unités décentralisées (par exemple, dans l'attribution d'un budget global aux différents prestataires de services), il est nécessaire de définir des standards pour les prestations et les prestataires de services afin de garantir une surveillance et un contrôle suffisant. Le défi consiste à définir des indicateurs, c'est-à-dire des standards importants, tout en évitant que leur respect n'entraîne une charge supplémentaire et inutile pour les professionnels.

Proposition de critères pour le domaine «prestations»

B1 Attestations de fin d'études et transitions

B1.1 entrée dans le cursus scolaire (en particulier au niveau du préscolaire)

B1.2 perméabilité entre les formes de scolarité

B1.3 fin d'études et transition vers le postsecondaire

B2 Résultats du projet éducatif individualisé en relation avec le plan d'études

B3 Prestations fournies (le nombre d'unités de l'école régulière est utilisé comme référence)

Afin d'évaluer le projet éducatif individualisé (B2), nous conseillons de se baser sur le projet pédagogique de l'élève et sur ses résultats, liés aux objectifs de son plan d'études individualisé. Les prestations fournies (B3) (leçons, thérapies, etc.) constituent un élément de contrôle central dans la situation actuelle des choses. Les critères qui se basent sur l'atteinte des objectifs doivent être insérés prudemment, vu que, par principe, de tels critères empêchent la flexibilité – tant recherchée pour favoriser l'intégration – dans l'attribution des ressources. Ils sont toutefois indispensables pour l'évaluation des effets. L'offre pédagogique pour les élèves en situation de handicap doit contenir autant d'unités que dans une forme scolaire régulière comparable. Les standards de prestations pour ce secteur doivent être élaborés de manière différenciée pour l'école, les thérapies ou l'accompagnement social.

4.4 Mise en œuvre des prestations et activités

Tout comme les conditions cadres relatives aux «prestations», celles relatives à la «mise en œuvre des prestations» trouvent toute leur signification dans la mesure où elles permettent des prédictions fiables concernant les objectifs et les effets visés (cf. 4.2). Elles peuvent être déterminées immédiatement et en partie même à l'avance, ce qui permet un pilotage sans décalage temporel important.

Dans le cadre d'un modèle décentralisé (cf. 3.1 et 3.2), la mise en œuvre des prestations ne doit pas faire l'objet d'une définition stricte des standards; il s'agit au contraire de définir des conditions cadres afin que les prestataires de services puissent trouver la solution la plus adaptée aux exigences locales. Toutefois, des standards sont indispensables, d'une part parce que les prestations dans ce secteur ne peuvent pas être évaluées de manière suffisante, et d'autre part parce qu'en pédagogie, le type de mesure représente souvent lui-même une partie essentielle de l'atteinte de l'objectif. Il est aussi important que la définition des standards ne conduise pas à une charge de travail supplémentaire pour les professionnels.

Proposition de critères pour le domaine «mise en œuvre des prestations et activités»

C1 Environnement le moins restrictif possible (least restrictive environment)

- C1.1 exclusion minimale au niveau organisationnel et institutionnel
- C1.2 exclusion minimale relative aux professionnels

C2 Coopération effective

- C2.1 avec les proches
- C2.2 au sein de l'équipe de professionnels
- C2.3 avec l'école régulière (proposition: chaque enfant reste sous la responsabilité de l'école régulière – même s'il est intégré temporairement dans une école spéciale)

C3 Processus d'évaluation, d'attribution et de décision

- C3.1 il est garanti que les parents (proches) peuvent prendre part aux discussions et aux décisions
- C3.2 un conseiller est à disposition des parents (proches)
- C3.3 le processus d'attribution garantit que toutes les expériences faites par ceux contribuant à l'éducation de l'enfant sont prises en compte

C4 Projet éducatif individualisé

- C4.1 chaque enfant bénéficie d'un projet éducatif individualisé évalué régulièrement
- C4.2 mis sur pied en collaboration avec les proches
- C4.3 toujours clairement rattaché au plan d'études de l'école régulière
- C4.4 se base sur la CIF

C5 Professionnels

- C5.1 formation continue du personnel qualifié
- C5.2 satisfaction du personnel

C6 Gestion et pilotage

- C6.1 les prestataires de services sont des institutions dirigées
- C6.2 gestion du prestataire de services (gestion de qualité, évaluation interne)
- C6.3 cantons (surveillance, assurance de la qualité, évaluation externe, contrôles)

Des études nationales et internationales indiquent de manière unanime que l'attitude des professionnels et des parents constitue un facteur crucial pour la réussite d'une école pour tous. Cette attitude ne pouvant être imposée, nous ne proposons pas de standards. Cependant, la tâche de tous les acteurs est de développer et d'encourager une attitude positive envers l'école pour tous.

4.5 Moyens mis à contribution

Les conditions cadres pour les moyens mis à contribution contiennent d'une part des éléments qui doivent garantir que les «effets et objectifs visés» sont réellement atteints (par exemple, les exigences de formation du personnel), d'autre part des éléments ressources pour la mise en place des prestations. Comme précisé supra (cf.3.2 et 4.4), nous nous référons au modèle décentralisé qui permet des solutions adaptées au contexte régional. Les critères relatifs aux moyens mis à contribution doivent être conçus de la même manière afin de permettre la même flexibilité.

Les fondements pour les critères liés aux ressources à disposition (D3.1) ont été présentés dans les chapitres 3.2 (modèles de financement) et 3.3.1 (public cible).

Proposition de critères pour le domaine «moyens mis à contribution»

D1 Concept et lignes directrices

- D1.1 Chaque canton dispose d'un concept cohérent et compatible pour les offres en pédagogie spécialisée, qui se base sur des fondements légaux obligatoires
- D1.2 Chaque prestataire de services possède des lignes directrices émanant du concept et des standards cantonaux

D2 Plan d'étude

D3 Professionnels

- D3.1 taux d'encadrement (y compris les tâches administratives et de gestion) lié à un système de catégories suisse unique
- D3.2 exigences de formation du personnel pour chaque catégorie (cf. D3.1)
- D3.3 conditions d'engagement du personnel pour chaque catégorie (cf. D3.1)

D4 Infrastructure

- D4.1 taux de locaux professionnels, se basent sur un taux d'emploi (cf. D3.1)
- D4.2 Accessibilité

D5 Frais de construction: c'est le canton que détermine les moyens de contrôle des justifications nécessaires à un investissement (surtout au niveau des besoins)

D6 Financement: le canton garantit un financement adéquat du personnel (D3.1), de sa formation (D3.2) et d'infrastructure (D4)

Il met à disposition le capital nécessaire aux frais de construction (D5)

D7 Garanties du canton pour les offres spécialisées

Le fondement pour la définition des «moyens mis à contribution» est le critère D3.1. Partant du niveau des besoins (cf. Chapitre 3.1.1), le taux d'encadrement peut être déterminé.

Comme précisé supra, nous incluons dans le personnel d'encadrement les enseignants spécialisés, les éducateurs spécialisés, ainsi que le personnel nécessaire à l'encadrement pérago-thérapeutique. Dans la suite du projet, les standards devront être définis selon le tableau ci-dessous :

Clé de répartition pour D3.1

Niveau de besoin (pédagogique)	Degré	Taux d'encadrement (pédagogique)
I	1-3P	X%
	4-6P	X%
	7-9P	X%
II	1-3P	X%
	4-6P	X%
	7-9P	X%
III	1-3P	X%
	4-6P	X%
	7-9P	X%
IV	1-3P	X%
	4-6P	X%
	7-9P	X%

Nous devons également établir un tableau analogue pour les taux d'encadrement nécessités par les besoins en soins spécifiques. Ensuite, les activités administratives et de gestion seront définies en fonction des différents taux d'encadrement. Quant aux soins médico-thérapeutiques, ils ne sont pas pris en compte, le financement de l'AI restant inchangé sur ce point.

Notons qu'aucun critère n'est proposé pour les classes spéciales qui s'insèrent dans le système éducatif régulier. Bien que nous ne retenions pas cette idée dans le présent projet, l'on pourrait imaginer de formuler des standards généraux se basant sur les taux d'encadrement liés au nombre d'élèves (cf. 4.6).

4.6 Contexte

Si une partie du financement de l'offre de la pédagogie spécialisée s'opère de manière forfaitaire, le contexte social et économique doit être pris en compte. En effet, les besoins pédagogiques, qui ne peuvent être diagnostiqués clairement, se retrouvent plus fréquemment dans les milieux socialement défavorisés. Il ne s'agit pas de définir des standards relatifs à l'environnement des élèves, mais d'offrir des indicateurs permettant une définition de standards sensibles aux facteurs environnementaux. Cette théorie se base sur les différents liens démontrés entre les variables contextuelles et le taux de manifestation de besoins spécifiques (cf. Bildungsmonitoring Schweiz, 2002; Bless et Kronig, 1999; Walther-Müller, 2003). Sont concernées surtout les classes spécialisées et, dans une moindre mesure, les écoles spécialisées. Un exemple d'indicateur contextuel lié à la charge sociale a été développé dans le cadre du projet RESA du canton de Zürich. Quatre facteurs ont été identifiés: le taux d'étrangers, le taux de chômage, le taux de population sédentaire (résidant plus de 5 ans à la même adresse) et le nombre de maisons individuelles.

5. Contrôle des standards

Les standards qui ne peuvent être contrôlés courent le risque de rester sans effet. Jusqu'à présent, des standards ont pu être imposés à travers le financement de l'AI. C'est le cas notamment de la formation des professionnels qui est liée à des conditions – ou standards – facilement vérifiables.

Avec l'introduction de la RPT, le financement de l'enseignement spécialisé sera organisé différemment. Les standards devront d'abord être introduits dans les cantons, dorénavant responsables du financement de l'enseignement spécialisé.

Au niveau fédéral, les standards peuvent être inscrits dans la Constitution ou dans la loi (exemples: cadre légal pour les adultes prévu dans la RPT, loi de l'égalité pour les handicapés «LHand»). S'agissant de l'éducation, les dispositions seront probablement concises et très générales afin de ne pas empiéter sur la suprématie cantonale. Ainsi, il ne sera pas possible d'imposer des droits au niveau fédéral. En outre, il sera difficile de faire voter des propositions nationales si elles ne sont pas liées à un mécanisme de financement fédéral.

La RPT parle de collaboration intercantonale et de compensation des charges. De telles conventions pourront avoir force obligatoire si au moins 18 cantons le demandent (conseil fédéral, 2001; Bürli, 2003). Est-ce réaliste pour l'enseignement spécialisé? La «convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS)» définit déjà une collaboration dans le domaine de l'enseignement spécialisé. La procédure d'adhésion est actuellement en cours. Elle règle les placements intercantonaux. La CIIS se base aussi sur des standards qui garantissent la qualité pour les institutions participantes.

Les standards pourraient aussi être imposés par le biais de recommandations ou, si le concordat de l'école s'élargit, par les règlements de la CDIP. Nous pourrions alors proposer des standards détaillés et précis, mais qui n'auraient aucune force obligatoire.

Nous préconisons la transparence dans tous les cantons en ce qui concerne les offres en pédagogie spécialisée; par exemple, on pourrait commencer par

une transparence des règlements cantonaux en matière d'écoles spécialisées. Nous encourageons également le monitoring de l'éducation au niveau fédéral, qui devra prendre en compte les aspects des offres en pédagogie spécialisée et permettre la vérification des standards, surtout ceux relatifs aux effets et objectifs visés.

Par ailleurs, les offres en pédagogie spécialisée sont organisées de manière régionale, c'est-à-dire qu'elles dépassent les frontières cantonales. C'est surtout le cas pour les petits cantons et pour des formes de déficiences rares. La collaboration entre les cantons est dès lors indispensable et ira grandissante. Des standards homogènes et la transparence favoriseront cette collaboration.

Mis à part des indicateurs quantitatifs, il faut aussi l'assurance d'un accompagnement spécialisé, d'un contrôle et d'une évaluation. Ainsi, des centres de compétences proches des praticiens sont indispensables. Cette tâche peut être assumée par les centres de formation (p.ex. universités, hautes écoles pédagogiques spécialisées) ou par les écoles spécialisées déjà existantes. Les écoles spécialisées ont donc une nouvelle fonction et gagnent d'importance. Avec l'intégration croissante des élèves en situation de handicap dans l'école régulière, de moins en moins d'élèves vont être scolarisés dans les écoles spécialisées, mais ils auront toujours besoin de soutien spécialisé. Les écoles spécialisées assumeront une fonction de soutien de l'école régulière et garantiront la continuité de l'évolution des compétences spécialisées.

Bibliographie

- Aebischer, M. & Detreköy, C. (2001). Sonderschuleinrichtungen brauchen vergleichbare Rahmenbedingungen. *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, No 10, p. 5-9.
- Antor, G. & Bleidick, U. (2001). Bildung, Bildungsrecht. In G. Antor & U. Bleidick (Hrsg.), *Handlexikon der Behindertenpädagogik: Schlüsselbegriffe aus Theorie und Praxis*. Stuttgart: Kohlhammer, p. 6-14.
- Bildungsmonitoring Schweiz (2002). *Für das Leben gerüstet? Grundkompetenzen der Jugendlichen – Nationaler Bericht der Erhebung PISA 2000*. Neuchâtel: BFS.
- Bless, G. & Kronig, W. (1999). Wie integrationsfähig ist die Schweizer Schule geworden? Eine bildungsstatistische Analyse über schulorganisatorische Massnahmen bei «Normabweichungen». *Vierteljahresschrift für Heilpädagogik*, No 4, p. 414-426.
- Büchner, C. (1998). *Heilpädagogische Früherziehung in ihren rechtlichen, finanziellen und strukturellen Zusammenhängen*. Luzern: Edition SZH/SPC.
- Büchner, C. (2000). Heilpädagogische Früherziehung kanton-rechtlich gesichert? *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, No 1, p. 4-7.
- BSV, EDK und FDK (1994). *Sonderschulfinanzierung: Analyse und Lösungansätze zur Finanzierung von Sonderschulmassnahmen im Sinne des Invalidenversicherungsgesetzes*. Luzern: SZH.
- BSV, EDK und FDK (1995). *Reformansätze zur Sonderschulfinanzierung*.
- BSV, EDK und FDK (1997). *Reformansätze zur Sonderschulfinanzierung: Erläuterungen zum Abgeltungsmodell (Verbundaufgabe) und zum Rückzugsmodell (Kantonalisierung) betreffend IV-Leistungen im Schulbereich*.
- Bürli, A. (2003). Sonderschulung ohne Invalidenversicherung. *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, No 7/8, p. 32-38.
- Buschor, E.; Gilomen, H. & McCluskey, H. (2003). *PISA 2000: Synthese und Empfehlungen*. Neuchâtel: BFS, EDK.
- EDK (1998). *Reglement über die Anerkennung der Lehrdiplome in Schulischer Heilpädagogik vom 27. August 1998*. www.edk.ch/PDF_Downloads/Erlasse/4.%20Diplomanerkennungen/4.3.4.2.%20Schul.%20HP%201998/Regl_Schul_HP_d.pdf [16.12.2003]

- EDK (2000). *Reglement über die Anerkennung der Hochschuldiplome in Logopädie und der Hochschuldiplome in Psychomotoriktherapie vom 3. November 2000*. www.edk.ch/PDF_Downloads/Erlasse/4.%20Diplomanerkenntnisse/4.3.4.5.%20AK%20Logo_Psychomot./Regl_Logo_Psychom_d.pdf [16.12.2003]
- EDK (Hrsg.). (2001). *Leistungsförderung und Bildungschancen. Qualitätssteigerung in sprachlich, kulturell und sozial heterogenen Klassen und Schulen*. Bern: EDK.
- EDK/SZH (In Vorbereitung). *Prospektivstudie zur Heil-/Sonderpädagogik in der Schweiz*.
- Eggert, E. (1996): Abschied von der Klassifikation von Menschen mit geistiger Behinderung – Der Paradigmenwandel in der Diagnostik und seine Konsequenzen. *Behinderte in Familie, Schule und Gesellschaft*, 19. Jahrgang, Heft 1, p. 43-64.
- European Agency for Development in Special Needs Education (in Vorbereitung). *Key Principles for Special Needs Education*. Middelfart.
- Gonon, P., Hügli, E., Landwehr, N., Ricka, R. & Steiner, P. (1998). *Qualitätssysteme auf dem Prüfstand*. Aarau: Sauerländer.
- Hollenweger, J. (2003a). Die Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF): Ein neues Modell von Behinderungen (Teil I). *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, No 10, p. 4-8.
- Hollenweger, J. (2003b). Die Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) und ihre Bedeutung für Bildungssysteme (Teil II). *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, No 11, p. 40-46.
- Hollenweger, J. & Haskell, S. (Eds.). (2002). *Quality Indicators in Special Needs Education. An International Perspective*. Luzern: Edition SZH/SPC.
- Hollenweger, J. (2002). Indicators of Quality in Special Needs Education. In J. Hollenweger & S. Haskell (Eds.), *Quality Indicators in Special Needs Education. An International Perspective*. Luzern: Edition SZH/SPC, p. 67-68.
- Integras (2001). *Standards in der Sonderschulung – minimale Rahmenbedingungen für Qualität*. www.integras.ch/standpunkte [16.12.2003]
- Meijer, C.J.W. (1999). *Finanzierung der sonderpädagogischen Förderung*. Middelfart: European Agency for Development in Special Needs Education. Zusammenfassung: www.european-agency.org/publications/extracs [16.12.2003]
- Meijer, C.J.W. & Walther-Müller, P.U. (2002). Inklusion im Klassenzimmer: eine Studie zur Praxis in 18 europäischen Ländern. *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, No 9, p. 16-21.

- Netzwerk Integrative Schulungsformen (2002). *Integrative Schulungsformen in Kindergarten und Volksschule: Empfohlene Rahmenbedingungen*. www.szh.ch/d/pdf/isf-rahmenbedingungen.pdf [16.12.2003]
- Nicolet, M. (2001). Die Grenzen einer auf die Mittel ausgerichteten Politik: Der Fall der pädagogisch prioritären Zonen in Frankreich. In EDK (Hrsg.), *Leistungsförderung und Bildungschancen. Qualitätssteigerung in sprachlich, kulturell und sozial heterogenen Klassen und Schulen*. Bern: EDK, p. 37-40.
- Oelkers, J. (2003). *Standards für Ausbildung im Schulbereich*. Vortrag im Rahmen der Internen Weiterbildung der interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik Zürich, 20.8. 2003.
- OFAS, CDIP et CDAS (1994). *Financement de l'enseignement spécialisé: Analyse et modèles concernant le financement de mesures de formation scolaire spéciale au sens de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité*. Luzern: SZH.
- Schweizerischer Bundesrat (2001). *Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)*. Bern EMDZ, 14.11.2001. www.admin.ch/ch/d/ff/2002/2291.pdf [16.12.2003]
- SODK (2002): *Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE*. www.sodk-cdas-cdos.ch/sodk/Heime/frameset_vernehm_ivse.html [16.12.2003]
- SZH (1999). Der Vorstand der SZH nimmt Stellung zum Neuen Finanzausgleich. *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, Nr. 12, S. 6-8.
- UNESCO (1994). *The Salamanca statement and Framework for Action on Special Needs Education*. www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_E.PDF [16.12.2003]
- UNO (1993). *United Nations Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities*. www.un.org/esa/socdev/enable/dissre00.htm [16.12.2003]
- Walther-Müller (2001). Grundlagen der Qualität sonderpädagogischer Angebote. *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, No 10, p. 10-12.
- Walther-Müller, P. (2003). Die Sonderschule: Lückenbüsserin oder Kompetenzzentrum im Bildungswesen der Zukunft? In Integras (Hrsg.), *Sonderschule – Störfall oder Chance*. Zürich: Integras.
- Walther-Müller, P. (2003). PISA: Kein Zutritt für die Heilpädagogik. Trotzdem betreffen die Resultate auch die Heil- und Sonderpädagogik. *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, No 1, p. 21-27.
- WHO (2001). *International Classification of Functioning, Disability and Health*. Genf. (Deutsche Version zum Download unter www.dimdi.de/de/klassi/ICF/index.html) [16.12.2003]