

Regierungsratsbeschluss

vom 7. Juni 2011

Nr. 2011/1249

KR.Nr. I 067/2011 (DBK)

Interpellation Christine Bigolin Ziörjen (SP, Aetigkofen): Nachschulisches Angebot für behinderte Jugendliche ab 16 Jahren (10.05.2011) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Das Recht auf Sonderschulung ist in der Bundesverfassung Art. 62, Abs. 3 geregelt. Die Kantone sorgen für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderter Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr. Im Volksschulgesetz des Kantons Solothurn § 37 steht denn auch, dass das Angebot der Sonderschulen in begründeten Fällen bis zum 20. Altersjahr ausgedehnt werden kann.

Mit der Einführung der NFA und der damit verbundenen Aufgabenteilung hat sich der Kanton verpflichtet, die Schule und die Aus- und Weiterbildung behinderter Kinder und Jugendlicher bis zum vollendeten 20. Lebensjahrs zu garantieren. Er hat diese Aufgabe in den Zuständigkeitsbereich der Volksschule gestellt. Dies hat der Regierungsrat in einem RRB bekräftigt (2008/464). Die dort angekündigten Planungsschritte wurden leider nicht gemacht. In der Praxis besteht nun eine Lücke, respektive eine unregelmässige Situation. Das DBK geht davon aus, dass seine Verantwortung nach neun Schuljahren endet und betrachtet sich danach als nicht mehr zuständig. Es ist auch unklar, ob die Sonderschulen, welche solche „nachsulischen“ Angebote schon führen, dies auch weiterhin machen können, nach welchen Kriterien und mit welcher Finanzierung.

Es fehlen die Ausführungsbestimmungen zu §37. Es fehlt das Sonderpädagogische Konzept, und es fehlen die entsprechenden Leistungsvereinbarungen. Behinderte Jugendliche ab dem 18. Altersjahr haben Anspruch auf eine IV Rente. Es ist berechtigt, dass sich die gesetzlichen Vertreter (Eltern) an den Kosten eines stationären Aufenthaltes im Rahmen dieser Rente und allfälliger EL-Leistungen beteiligen. Die Kosten der Sonderschulung sind aber durch das AVK zu decken. Die Entwicklung der Angebote sind gemäss dem RRB 2008/464 in Zusammenarbeit mit den Sonderschulen rasch zu entwickeln.

1. Ist der Regierungsrat bereit, an seinem Entscheid gemäss RRB vom 18. März 2008 festzuhalten und die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Sonderschulbedarf bis zum vollendeten 20. Altersjahr über das Volksschulgesetz und damit in der Zuständigkeit des DBK zu regeln?
2. Ist er bereit, die bestehenden Sonderschulen in die Angebotsplanung einzubeziehen?
3. Ist er bereit, für die Kosten der Sonderschulung über das 9. Schuljahr hinaus die Kosten zu tragen?
4. Ist der Regierungsrat bereit, im Interesse der Jugendlichen einen Übergang zu definieren, während dem die bereits bestehenden Angebote der Sonderschulen unverändert weitergeführt werden können und den betreffenden Jugendlichen und den Eltern finanziert werden?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Hintergrund

Die Sonderschulung von Kindern mit Behinderung ist seit 2008 im Kanton Solothurn klar geregelt, die Sonderschulung (inklusive bedarfsweise einem 10. und 11. Schuljahr) verfassungskonform gewährleistet, in finanzieller Hinsicht sichergestellt, und auch die nachschulischen Perspektiven waren für alle Beteiligten klar. Seit diesem Frühjahr verändern sich aber auf Bundesebene (teilweise überraschend) verschiedene Rahmenbedingungen der Invalidenversicherung (IV), dies unter anderem im Bereich der erstmaligen beruflichen Eingliederungsmassnahmen (EBM) von Sonderschülerinnen und Sonderschülern. Die dafür massgebende Verordnung der IV wird aktuell überarbeitet, was zu einer breiten Verunsicherung führt. Die in der Interpellation aufgeworfenen Fragen sind deshalb von aktueller Bedeutung. Sie entbehren nicht einer gesellschaftspolitischen Brisanz.

In Zusammenhang mit den für die schweizerische Invalidenversicherung beschlossenen Sanierungsanstrengungen werden in absehbarer Zeit verschiedene Veränderungen und Anpassungen umgesetzt. Teilweise sind diese bereits vollzogen (Massnahmen der 5. IV-Revision), beschlossen (IV-Revision 6a) oder in Diskussion bzw. im politischen Prozess (IV-Revision 6b).

Ergänzend zu den erwähnten, im Rahmen von Vernehmlassungen öffentlich diskutierten Veränderungen, setzt die IV auch noch verschiedene, in eigener Kompetenz beschliessbare Veränderungen (auf Verordnungsebene) um. Eine betrifft die Rahmenbedingungen für den Bereich der EBM. Diese werden gemäss aktuell (Mai 2011) vorliegender Information zukünftig insofern verschärft, als die Eintrittsschwelle (das heisst das nach der EBM geforderte Einkommen) deutlich erhöht wird. Dadurch sinkt die Zahl der Anspruchsberechtigten. In der Konsequenz führt das dazu, dass die Anzahl der jungen Menschen mit einem entsprechenden Anspruch auf EBM deutlich abnehmen wird. Das betrifft namentlich die Zielgruppe der Sonderschüler und Sonderschülerinnen mit stärker ausgeprägten Behinderungen. Bei etlichen von ihnen wird die bisherige, gestützt auf die IV-Gesetzgebung ermöglichte Ausbildung durch diese Praxisänderung aufgehoben. Entsprechend werden für sie keine Ausbildungen bzw. Eingliederungsversuche auf Sekundarstufe II mehr angeboten. Diese jungen Erwachsenen erhalten mit Erreichen ihres 18. Altersjahres direkt eine IV-Rente.

Diese bevorstehende Veränderung wird auch eine spürbare Auswirkung auf die für EBM-Massnahmen spezialisierten Einrichtungen haben.

3.2 Kritische Würdigung der von der IV angestrebten Praxisänderung

Die von der IV vorgesehene Veränderung im Bereich der EBM kann aus rein finanziellen Überlegungen nachvollzogen werden. Die Sanierung der defizitären IV ist notwendig. Vollzugsplätze für EBM-Massnahmen sind (gesamtschweizerisch) teuer. Sie werden häufig im Rahmen von internen Ausbildungen angeboten. Diese kosten pro Ausbildungsplatz durchschnittlich rund 150'000 Franken jährlich. Die Investition in eine entsprechende EBM-Massnahme lohnt sich (Versicherungslogik) deshalb nur dann, wenn die spätere Rentenleistung deutlich reduziert wird, das heisst, wenn eine realistische Verdienstmöglichkeit im normalen Arbeitsmarkt erreicht werden kann.

Diese Veränderung ist aber aus kantonaler Sicht dennoch zu kritisieren. Mit ihr wird nämlich ein planerischer Eckwert der Neugestaltung des Finanz- und Aufgabenbereichs zwischen Bund und Kantonen (NFA, 2008) einseitig aufgelöst. Im Rahmen der NFA-Diskussion war stets unbestritten, dass der Sonderschulbereich von der IV in die Verantwortung der Kantone überwechseln würde,

demgegenüber die EBM-Massnahmen (da unweigerlich verknüpft mit der IV-Rentenfrage) konsequenterweise beim Bund bzw. bei der IV zu verbleiben habe.

Gestützt auf diese klare Aufgabenzuteilung haben die Kantone seit 2008 ihre Sonderschulplanung und Angebote zunehmend an derjenigen der Regelschule ausgerichtet (Normalisierungsprinzip) und transparentere Zuständigkeiten aufgebaut. Im Kanton Solothurn bildet seit her das Volksschulgesetz (VSG), namentlich die §§ 37^{sexies-novies}, die gesetzliche Grundlage für den gesamten sonderpädagogischen Bereich. Als altersmässiger Zuständigkeitsbereich wird darin die grundsätzliche Zielgruppe der bis 20-Jährigen festgelegt. Entsprechend wurden seither auch bei nachschulischem Bedarf im Einzelfall immer vertretbare Lösungen gefunden und finanziert. Gemäss bisheriger kantonaler Planung (Heilpädagogisches Konzept 2007, Leitbild Menschen mit Behinderung, Bedarfsplanung) waren die EBM-Massnahmen für viele Schüler und Sonderschülerinnen bis heute die realistische Nachfolgelösung auf der Sekundarstufe II. Durch die geplante Veränderung entsteht hier nun eine grundlegend neue, bisher nicht berücksichtigte Ausgangslage.

3.3 Anliegen der Interpellation Bigolin und Mitunterzeichnende

Die Fragen 1 bis 4 der Interpellation Bigolin können wir, gestützt auf die seit 2008 bestehende Umsetzungspraxis, zum heutigen Zeitpunkt grundsätzlich mit "Ja" beantworten. Angesichts der sich abzeichnenden Veränderungen bedarf die bisherige Praxis aber in absehbarer Zeit einer neuen, grundlegenden Klärung. Diese muss umfassender Art sein, zumal die angestrebte Praxisänderung bei den EBM-Massnahmen auch für die pädagogische Arbeit in den Sonderschulen teilweise neue Zielsetzungen einfordert und für verschiedene der bisherigen EBM-Ausbildungsstätten eine völlig neue Ausgangslage schafft.

3.4 Aus kantonaler Sicht zusätzlich zu klärende Punkte

Die angekündigte Änderung ist (gesamtschweizerisch) ein klarer, unerwarteter Teilrückzug der IV aus einem ihrer langjährigen und mit der NFA klar zugewiesenen Aufgabenbereiche. Die Kantone werden hier in den nächsten Monaten deshalb prüfen müssen, wie weit sie die entstehenden Lücken stillschweigend durch eigene Mittel und Angebote schliessen können bzw. politisch aktiv werden müssen. Dazu sind auch im Kanton Solothurn verschiedene Grundbedingungen zu klären. Dies sind gemäss aktueller Einschätzung in erster Linie folgende Punkte:

- a. Wie sehen die angekündigten Veränderungen im Bereich der EBM konkret aus? Ab wann werden diese auf individueller (Anspruch) und institutioneller Ebene (Kündigung der Verträge mit den bisherigen Ausbildungsinstitutionen) umgesetzt? Ist die Rechtslage klar?
- b. Sind die Kantone bereit, drei Jahre nach Inkrafttreten der NFA diese Veränderung stillschweigend anzunehmen, obschon sie einen deutlichen Kostenverschiebecharakter hin zu den Kantonen beinhaltet? Kostenschätzung allein für den Kanton Solothurn (jährlich: rund 15–20 Schüler/Schülerinnen à durchschnittlich 150'000 Franken) jährlich, bisher nicht budgetierte Mehrkosten von 2 Mio. bis 3 Mio. Franken.
- c. Kann, soll bzw. muss die durch den Rückzug der IV auf individueller und / oder institutioneller Ebene entstehende Lücke durch den Kanton geschlossen werden? Gibt es für Jugendliche mit Behinderung nach 11 oder 12 absolvierten Schuljahren (2 Jahre Kindergarten, 9 bis meistens 10 Schuljahre) ein Anrecht auf eine weiterführende Ausbildung auf Sekundarstufe II?
- d. Wie lässt sich eine ersatzweise Übernahme bzw. Finanzierung der durch die IV abgewiesenen EBM-Massnahmen durch den Kanton rechtfertigen, wenn die IV offenbar errechnet hat, dass diese zumindest in der bisherigen Situation in finanzieller Hinsicht

keinen Mehrwert bringt, die Investition in der (isolierten) finanziellen Betrachtung also nicht „nachhaltig“ ist?

e. Welches sind die Auswirkungen bei den heute auf die Durchführung von EBM-Massnahmen spezialisierten Institutionen? Sind diese existentiell gefährdet? Brauchen diese (bisher direkt an die Vorgaben und Aufsicht des Bundesamtes für Sozialversicherungen gebundenen) Institutionen zukünftig eine Verankerung bzw. Unterstellung auf kantonaler Ebene?

f. Wie hat eine allfällige, auf die Zielgruppe zugeschnittene „Ausbildung oder nachschulische Förderung“ auszusehen, wenn mit grosser Wahrscheinlichkeit trotzdem eine volle IV-Rente notwendig sein wird und eine (Teil-)Arbeitsfähigkeit im normalen Arbeitsmarkt unrealistisch ist? Welches sind die hier zu erreichenden, neuen Ziele? Welches die Wirksamkeit? Was dürfen sie kosten und wer bezahlt sie?

g. Wer (Trägerschaft) kann allenfalls neue Förderangebote sinnvoll und finanzierbar anbieten?

3.5 Weiteres Vorgehen

Angesichts der Komplexität der hier neu entstehenden Ausgangslage kann keine schnelle und abschliessende Beantwortung der in der Interpellation gestellten Fragen erfolgen. Erforderlich ist vielmehr die Erarbeitung einer zukunftsgerichteten Grundlage für diejenigen Sonderschüler und Sonderschülerinnen, die nicht mehr mit einer Förderung durch eine EBM-Massnahme rechnen können. Für diese Arbeit braucht es eine Zusammenarbeit verschiedener Ämter, der IV, der Elternvereinigung und der direkt betroffenen Institutionen. Die bereits bestehende Fachkommission Menschen mit Behinderung ist in die Arbeit sinnvoll einzubeziehen.

Gestützt auf §§ 37 ff. und § 99 Volksschulgesetz, sind somit folgende nächsten Schritte umzusetzen:

- 3.5.1 Die individuellen und institutionellen Auswirkungen der geplanten Veränderung bei den erstmaligen beruflichen Massnahmen der Invalidenversicherung (EBM) sind in deren Gesamtheit zu erfassen und notwendige Massnahmen aufzuzeigen.
- 3.5.2 Das Departement für Bildung und Kultur wird dafür eine interdepartementale Arbeitsgruppe einsetzen. Dabei ist auch je eine Vertretung der IV, der aktuellen Ausbildungsstätten, der Sonderschulen und der Elternvereinigung vorzusehen. Ein erster Bericht ist Ende November 2011 vorzulegen.
- 3.5.3 Die Erkenntnisse der Arbeitsgruppe sind mit den Konzeptarbeiten zum Schulversuch Spezielle Förderung – Angebotsplanung 2011–2014 (RRB Nr. 2011/227 vom 1.2.2011) zu koordinieren.

- 3.5.4 Bis zur vollständigen Klärung sind die sich in der Übergangszeit kurzfristig stellenden Einzelsituationen, namentlich diejenigen der 16- bis 18-jährigen Jugendlichen mit Behinderungen, pragmatisch durch die zuständige Verwaltungsabteilung zu lösen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (5) KF, VEL, YJP, EM, LS
Amt für Volksschule und Kindergarten (14), Wa, YK, RF, RUF, eac, uvb, Eg, di, emf, kk,
Kanzlei (4)
Amt für Soziale Sicherheit (4)
Invalidenversicherung Kanton Solothurn (2)
Mitglieder Fachkommission Menschen mit Behinderung (10, Versand durch AVK)
Sonderschulinstitutionen (20, Versand durch AVK)
Elternvereinigung Insieme (Versand durch AVK)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat