

Beschluss Nr. 310/2015

Schwyz, 14. April 2015 / ah

Integrierte Sonderschulung

Bericht an den Kantonsrat zum Postulat P 4/12

1. Einleitung

Am 20. Februar 2013 erklärte der Kantonsrat das im April 2012 von Kantonsrat Adrian Dummermuth eingereichte Postulat P 4/12 zur Änderung der Systematik im Bereich der Integration von Schülern mit besonderen Bedürfnissen als erheblich.

Das Postulat verlangte die Prüfung der folgenden Punkte:

1. Möglichkeiten der Neuorganisation / Änderung der Systematik Integrierte Sonderschulung (Kanton) und Integrative Förderung (Schulträger) mit dem Ziel, mindestens im Schuleingangsbereich (Kindergarten/Unterstufe) auf die Unterscheidung dieser Massnahmen zu verzichten bzw. diese zusammenzuführen.
2. Aufzeigen der Vor- und Nachteile einer Zusammenführung der Massnahmen bezüglich Zuständigkeiten, Organisation, Finanzierung, Folgen für die Schüler und Darstellung der gesetzlichen Möglichkeiten und Hindernisse.
3. Aufzeigen von anderen Varianten, welche insgesamt den finanziellen und den administrativen Aufwand im IS Bereich deutlich reduzieren.
4. Aufzeigen der Möglichkeiten der Vorsteuerung, Einflussnahme und Optimierung des Kantons bez. Einleitung von IS Massnahmen bei vorschulischen Instanzen.
5. Anpassung der Verfahren IS, in welchen die Mitsprache- und Mitentscheidungskompetenz der Schulträger garantiert ist.

2. Vorgenommene Anpassungen am System

Seit der umfangreichen Berichterstattung zur Sonderpädagogik (RRB Nr. 1042/2012), in deren Rahmen auch das Postulat P 4/12 beantwortet wurde, haben die verantwortlichen Gremien Erziehungs- und Regierungsrat diverse Anpassungen am kantonalen System vorgenommen. Davon seien nachfolgend die Wesentlichsten erwähnt:

- Mit RRB Nr. 911/2012 hat der Regierungsrat gestützt auf den Massnahmenplan 2011 des Kantonsrates den Kostenteiler im Bereich Sonderschulung geändert. Seit dem 1. Januar 2013 übernehmen die Schulträger der Gemeinden und Bezirke neu die Hälfte der zusätzlichen Aufwänden für die integrierte Sonderschulung. In diesem Zusammenhang wurde das Zuweisungsverfahren zu einer Sonderschulung angepasst, um die Schulträger im Rahmen ihres Anhörungsrechtes stärker einzubeziehen.
- Ebenfalls per 1. Januar 2013 angepasst wurde das Kriterium für eine integrierte Sonderschulung bei einer geistigen Behinderung. Der IQ-Grenzwert wurde dabei gemäss internationaler statistischer Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme der Weltgesundheitsorganisation WHO von 75 auf 70 gesenkt. Gleichzeitig wurde die Möglichkeit neuer integrierter Sonderschulungen im Bereich Verhalten definitiv aufgehoben.
- Ab dem Schuljahr 2015/2016 wird der Pensenpool für das sonderpädagogische Angebot zudem wie folgt angepasst (RRB Nr. 728/2014):
 - Die Kleinklassen und Werkschulklassen/Stammklassen C werden nicht mehr aus dem sonderpädagogischen Pensenpool finanziert. Es verbleiben somit künftig für Gemeinden mit einem Kleinklassenangebot mehr Ressourcen für die Integrative Förderung IF.
 - Für die integrative Förderung wurden die durch die Schulträger auf Kindergarten und Primarstufe pro Schüler zur Verfügung zu stellenden Faktoren des sonderpädagogischen Pensenpools leicht erhöht. Bei der Festlegung dieser neuen Faktoren des Pensenpools für die integrative Förderung wurde die Senkung der IQ-Grenze als Kriterium für eine IS HZ, die Aufhebung der IS Verhalten und das Herauslösen der Ressourcen für Kleinklassen bzw. Werkklassen oder Stammklassen C berücksichtigt.

Selbstredend wurden auch diese Anpassungen, wie die vorgenannten, vor dem Erlass einer breiten Vernehmlassung unterzogen. Dabei wurden die letztlich nun umgesetzten Anpassungen im Wesentlichen durch die Schulleiterinnen und Schulleiter Schwyz positiv aufgenommen.

3. Fokusevaluation der Universität Zürich, Institut für Erziehungswissenschaften

Mit ERB Nr. 2 vom 14. Februar 2014 erteilte der Erziehungsrat dem Institut für Erziehungswissenschaften der Universität Zürich den Auftrag für eine Fokusevaluation des sonderpädagogischen Angebots und der integrierten Sonderschulung im Kanton Schwyz. Der Auftrag umfasste das Aufzeigen von Stärken und Schwächen der kantonalen Rahmenbedingungen und der Umsetzung der lokalen sonderpädagogischen Konzepte mit dem Ziel, allfällige Optimierungsmassnahmen zu erarbeiten.

Der entsprechend von der Universität Zürich erarbeitete Bericht liegt dem Bildungsdepartement seit Anfang 2015 in der Endfassung vor und soll dem Erziehungsrat noch im zweiten Quartal 2015 zur Kenntnis gebracht werden. Dieser Umstand ist denn auch dafür verantwortlich, dass der vorliegende Bericht zum Postulat P 4/12 durch den Regierungsrat mit einer rund zweimonatigen Verzögerung gegenüber der Geschäftsordnung des Kantonsrats unterbreitet wird.

In die Evaluation einbezogen wurden sowohl die Integrative Förderung (IF) und die integrierte Sonderschulung in Verantwortung der Heilpädagogischen Zentren (IS HZ), als auch die separierte Schulung in Klein- oder Werkklassen. Dabei bezogen sich die Fragen an die Evaluation auf folgende drei Untersuchungsbereiche:

- Effizienz und Zufriedenheit mit den Vorgaben und Rahmenbedingungen
 - Wie zufrieden sind die beteiligten Akteure mit dem sonderpädagogischen Angebot und der IS HZ, und wie sehen sie deren Zukunft?
 - Inwiefern entsprechen die kantonalen und lokalen Vorgaben bezüglich sonderpädagogischer Angebote und IS HZ dem Bedürfnis der Schulen und dem Förderbedarf der Lernenden?
 - Inwieweit ist der Ressourcenumfang ausreichend und das Ressourcenmanagement den Bedürfnissen angepasst?

- Zusammenarbeit
 - In welchen Bereichen hat sich die Situation durch das sonderpädagogische Angebot und die beteiligten Personen verbessert oder verschlechtert, und wie gelingt die Umsetzung der Aufgaben- und Kompetenzregelung?
 - Wie sind die Nahtstellen zwischen den Angeboten, den Schulstufen und den involvierten Stellen ausgestaltet?
 - Wie wird die Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen Stellen eingeschätzt und wie wird deren Unterstützung bewertet?

- Umsetzung
 - Wie funktionieren die separativen und integrativen Massnahmen, und welche Auswirkungen haben sie auf den Schulalltag und die einzelnen Lernenden?
 - Wie weit ist, gemessen an wissenschaftlich fundierten Qualitätsstandards, die Qualität im Bereich des sonderpädagogischen Angebots und der IS HZ an den Schulen fortgeschritten?
 - Wie gelingt das strategische und operative Management des sonderpädagogischen Angebots und der IS HZ an den Schulen?

Der umfassende Bericht des Instituts für Erziehungswissenschaften der Universität Zürich ist integral im Internet unter dem Link www.sz.ch/Publikationen/Fokusevaluation_Sopä.pdf einsehbar. Als wesentlichste Erkenntnisse daraus lässt sich Folgendes festhalten:

- Der grösste Teil der befragten Lehrpersonen berichtet von positiven Veränderungen durch die integrative Schulung.
- Die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den verschiedenen Berufsgruppen und zwischen Kanton und Gemeinden wird grundsätzlich positiv beurteilt.
- Die befragten Erziehungsberechtigten der IF- und IS-Schülerinnen und -Schüler sowie der Kleinklassenschülerinnen und -schüler geben an, dass sich ihre Kinder in der Schule von den Lehrpersonen gut unterstützt fühlen.
- Die Konzepte zum sonderpädagogischen Angebot und zur integrierten Sonderschulung sind weitgehend umgesetzt und werden als für die Praxis hilfreich erachtet. Die Zusammenarbeit sowie die Koordination der Abläufe mit den kantonalen Fachdiensten werden positiv beurteilt. Die Schulpräsidentinnen und -präsidenten beurteilen die Umsetzung des sonderpädagogischen Angebots und der IS HZ in den Gemeinden grundsätzlich positiv.

Unter den im Schlussbericht genannten Entwicklungsfeldern findet sich denn auch kein einziges, welches eine Änderung der grundsätzlichen Systematik zwischen integrierter Sonderschulung und integrativer Förderung nahelegen würde.

4. Stellungnahme zum Postulat P 4/12 Integrierte Sonderschulung: Die Systematik überprüfen

Die Sonderpädagogik ist eine Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden/Bezirken. Die Schwyzer Gesetzgebung trennt dabei klar zwischen dem sonderpädagogischen Angebot der Gemeinden und Bezirke und der Sonderschulung, für welche primär der Kanton zuständig ist (VSG §§ 28-32). Für die integrative Förderung als sonderpädagogisches Angebot sind die Schulträger zuständig. Die Verantwortung für die (integrierte) Sonderschulung liegt aufgrund des Bundesauftrages seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und Aufgaben NFA beim Kanton.

Integrative Förderung als niederschwelliges sonderpädagogisches Angebot wird durch kollektive Ressourcen der Schulträger, integrierte Sonderschulung durch kantonale zugesprochene, auf das Individuum (sprich den einzelnen Schüler) ausgerichtete Leistungen abgedeckt. Der Kanton Schwyz orientiert sich bei dieser Aufteilung am Sonderpädagogikkonkordat der EDK. Gesamtschweizerisch wird zwischen niederschweligen und verstärkten Massnahmen unterschieden, wobei in allen Kantonen Sonderschulungen als verstärkte Massnahmen nur dann eingeleitet werden, wenn die niederschweligen kollektiven Massnahmen nicht ausreichen.

Wie die nachstehende Übersicht über die Entwicklung der Sonderschüler im Kanton Schwyz beweist, konnte innert der letzten sechs Schuljahre die Anzahl an Sonderschülern von 463 im Schuljahr 2009/10 auf aktuell deren 400 gesenkt werden. Diese Entwicklung ist ganz klar Zeichen dafür, dass die notwendigen und richtigen Schritte zur Reduktion des Aufwands im Bereich Sonderschulung insgesamt eingeleitet wurden und auch ihre Wirkung entfalten. Der Umstand, dass die Anzahl IS Verhalten mit dem Moratorium ab dem Schuljahr 2009/10 drastisch reduziert werden konnte, ohne dass eine bedeutende Kompensation dieser Massnahme in anderen Bereichen der Sonderschulungen festzustellen war deutet klar daraufhin, dass in diesem Bereich in der Vergangenheit zu rasch (und wohl nicht zuletzt aus finanziellen Gründen) zu hochschwelligem Massnahmen gegriffen wurde.

	<i>SJ 09/10</i>	<i>SJ 10/11</i>	<i>SJ 11/12</i>	<i>SJ 12/13</i>	<i>SJ 13/14</i>	<i>SJ 14/15</i>
<i>Heilpäd. Zentren</i>	205	212	213	218	213	206
- Tagesschüler	134	125	121	125	123	125
- IS	69	84	90	91	88	79
- übrige	2	3	2	2	2	2
<i>Sprachheilschule</i>	68	65	67	73	78	76
<i>IS Verhalten</i>	69	56	35	23	20	14
<i>Int. und ext. ausserkant. Platzierungen</i> (wegen Verhaltensstörung)	118 (70)	119 (69)	127 (78)	116 (65)	103 (63)	99 (58)
<i>Platzierungen in kant. Privatschulen</i>	3	1	-	1	1	1
<i>Kleinklasse Verhalten</i>	-	-	3	4	4	4
<i>Total</i>	463	453	445	435	419	400

Wie zudem bereits unter Ziffer 3 ausgeführt, wird gemäss Fokusevaluation der Universität Zürich die durch den Kanton Schwyz verantwortete Umsetzung des sonderpädagogischen Angebotes und der integrierten Sonderschulung von allen Befragten auf verschiedenen Ebenen positiv bewertet. Dabei wird auch die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden grundsätzlich positiv beurteilt. Die Konzepte zum sonderpädagogischen Angebot und zur integrierten Sonderschulung sind umgesetzt und werden für die Praxis als hilfreich erachtet. Von dem vom Postulanten befürchteten Kompetenzgerangel ist in der Fokusevaluation nichts herauszulesen.

4.1 Möglichkeiten der Neuorganisation / Änderung der Systematik Integrierte Sonderschulung (Kanton) und Integrative Förderung (Schulträger) mit dem Ziel, mindestens im Schuleingangsbereich (Kindergarten/Unterstufe) auf die Unterscheidung dieser Massnahmen zu verzichten bzw. diese zusammenzuführen.

Die Schwyzer Gesetzgebung trennt klar zwischen dem niederschweligen sonderpädagogischen Angebot der Gemeinden und Bezirke und der hochschweligen Sonderschulung des Kantons. Es wird damit die gesamtschweizerisch gültige Unterscheidung, wie sie auch das Sonderpädagogikkonkordat kennt, zur Anwendung gebracht. Eine Durchmischung der beiden Angebote, noch dazu beschränkt auf den Schuleingangsbereich, würde das Prinzip der klaren Aufgabenteilung nach AKV (Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung) durchbrechen und zu einer auch aus finanziellen Optik nicht opportunen Belastungsverschiebung hin zum Kanton führen. Auch vor dem Hintergrund der durchgeführten Fokusevaluation gibt es keine Anzeichen, dass eine solche Massnahme zu einer massgeblichen Reduktion des administrativen Aufwandes bzw. zu einer gerechteren Verteilung der Ressourcen führen würde.

4.2 Aufzeigen der Vor- und Nachteile einer Zusammenführung der Massnahmen bez. Zuständigkeiten, Organisation, Finanzierung, Folgen für die Schüler und Darstellung der gesetzlichen Möglichkeiten und Hindernisse.

Eine Zusammenführung im Sinne eines Verzichts auf die Unterscheidung von nieder- und hochschweligen Massnahmen würde in der Schweizerischen Landschaft der Sonderpädagogik eine absolute Ausnahme darstellen. Mit dem vom Bund verlangten kantonalen sonderpädagogischen Konzept für die Sonderschulung hat der Kanton Schwyz nach Ablauf der NFA-Übergangsfrist entschieden, die früheren behinderungsspezifischen IV-Kriterien für eine Sonderschulung beizubehalten. Zwar soll den Kontextbedingungen vor Ort bei der Festlegung der Form und Intensität der Massnahmen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen gebührend Beachtung geschenkt werden, der Entscheid für eine Sonderschulung als verstärkte Massnahme soll aber nicht primär von bedarfsorientierten Faktoren wie etwas Grösse und Finanzkraft einer Schulgemeinde abhängen. Ein Blick über die Landesgrenze hinaus zeigt, dass gerade jene Länder, die eine rein integrativ ausgerichtete Bildungspolitik verfolgen, die Schwelle für die Sonderschulung hoch angesetzt und an eindeutigeren und medizinisch messbareren Behinderungseigenschaften festgemacht haben.

Kinder, die vom Amt für Volksschulen und Sport (AVS) einer integrierten Sonderschulung zugewiesen werden, haben Anspruch auf individuelle, dem Kind zugesprochene Massnahmen. Die Abklärung, ob ein behinderungsspezifischer Bedarf für eine Sonderschulung besteht, muss durch eine unabhängige Abklärungsstelle erfolgen. Dies ist durch den kantonalen Schulpsychologischen Dienst gewährleistet. Zudem werden sämtliche Anträge der Abteilung Schulpsychologie durch die Abteilung Sonderpädagogik geprüft. Würden die Ressourcen für IS und IF durch die Gemeinden zugeteilt und verwaltet, bestünde die Gefahr, dass die Ressourcen aus dem gemeinsamen Pool kollektiv für alle Schülerinnen und Schüler eingesetzt würden und Kinder mit Behinderungen und damit besonderen heilpädagogischen Bedürfnissen nicht mehr genügend individuelle Unterstützung erhielten. Dies widerspräche jedoch dem Behindertengleichstellungsgesetz, welches gewissen Kindern individuellen Unterstützungsbedarf zuerkennt.

Ferner verlangt die Förderung integrierter Sonderschüler und Sonderschülerinnen behinderungsspezifische Fachkenntnisse und ein spezielles Knowhow. Letzteres kann an den Heilpädagogischen Zentren (HZ) optimal zusammengeführt und erweitert werden. Die von den HZ eingesetzten Bereichsleitungen für die IS verfügen über ein breites Fachwissen und einen grossen Erfahrungsschatz im Bereich Integration, den sich eine einzelne Lehrperson oder ein einzelner Schulort nur schwer anzueignen vermöchte. Das behinderungsspezifische Fachwissen und Knowhow der HZ spricht auch für eine Beibehaltung der Anstellung von IS-Lehrpersonen durch das HZ statt durch die Schulträger vor Ort. Es wäre für die HZ schwieriger, ihr Wissen vor Ort einzubringen, wenn die IS-Lehrpersonen nicht mehr direkt von ihnen angestellt und zur Weiterbildung und zum fachlichen Austausch (Intervisions-

gruppen) verpflichtet wären. Zu diesem Schluss kam auch der Erziehungsrat. Er entschied sich deshalb dafür, die Ressourcen für IF und IS bei der Anpassung des Pensenspools für das sonderpädagogische Angebot nicht zusammenzuführen.

Die Doppelanstellung durch unterschiedliche Arbeitgeber (IS: Kanton, IF: Schulträger) bringt in der Tat einen etwas höheren Koordinationsaufwand der Schulleitungen vor Ort mit sich. Demgegenüber steht die Entlastung der Schulleitungen durch die Bereichsleitung IS HZ bei der Suche geeigneter IS-Lehrpersonen.

4.3 Aufzeigen von anderen Varianten, welche insgesamt den finanziellen und den administrativen Aufwand im IS Bereich deutlich reduzieren.

Auf der Suche nach Alternativen zur heute gültigen Aufgabenteilung mit klaren (auch finanziellen) Verantwortlichkeiten, ist man lediglich auf ein im Kanton Zürich praktiziertes Modell gestossen. Dieses sieht vor, dass integrierte Sonderschulung in zwei verschiedenen Ausprägungen erfolgen kann. Zum einen in der Verantwortung der Sonderschule (ISS), oder aber seit rund drei Jahren auch in der Verantwortung der Regelschule (ISR, durch das Volksschulamt zu bewilligen). Abklärung und Zuweisung erfolgen auch bei zweiter Variante wie bei einer integrierten Sonderschulung, die durch eine Sonderschule durchgeführt wird. Beim ISR-Modell haben die integrierten Schülerinnen und Schüler den gleichen Anspruch an Förderung und Tagesbetreuung, wie wenn sie durch eine Sonderschule integriert oder an einer Sonderschule beschult werden. Die zuständige Regelschule muss das nötige Fachpersonal anstellen, die Schulleitung der Regelschule übernimmt zusätzliche Aufgaben und Verantwortung. Reicht das behindertenspezifische Fachwissen nicht aus, kann die Regelschule Beratung und Unterstützung durch eine Sonderschule einkaufen. Die Gemeinde trägt dabei die Kosten. Übersteigen diese die Versorgertaxe, wie sie die Gemeinden bei einer durch eine Sonderschule durchgeführte IS zu leisten haben, übernimmt der Kanton die darüber hinausgehenden Kosten bis zu einem festgelegten Maximalbetrag.

Die Frage, ob die Einführung des Zürcher Modells im Kanton Schwyz den administrativen Aufwand im IS Bereich reduzieren könnte, muss an dieser Stelle offen bleiben. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil der Kanton Zürich im Bereich Volksschulen eine vom Kanton Schwyz abweichende Finanz- und Aufgabenregelung kennt. Auf alle Fälle ist aber davon auszugehen, dass das für die ISR benötigte Abklärungs- und Bewilligungsverfahren beim kantonalen Amt für Volksschulen und Sport zusätzliche Ressourcen erfordern würde. Auch was den finanziellen Aufwand betrifft, wäre kaum mit Einsparungen zu rechnen. Da der Aufwand für die Schulleitungen vor Ort bei einer IS in eigener Zuständigkeit (ISR) eher steigt, wäre das Modell aufgrund des erforderlichen Fachpersonals ohnehin nur an grösseren Schulorten umsetzbar, an denen ausreichend IF-Lehrpersonen zur Verfügung stehen und mehrere integrierte Sonderschulungen durchgeführt werden können.

4.4 Aufzeigen der Möglichkeiten der Vorsteuerung, Einflussnahme und Optimierung des Kantons bez. Einleitung von IS Massnahmen bei vorschulischen Instanzen.

Der Postulant vermutet, dass ein Zusammenhang zwischen der Einleitung von IS HZ im Schulleingangsbereich und der Erfassung dieser Kinder durch Frühberatungsstellen oder Kinderärzte besteht. Es ist richtig, dass rund vier Fünftel der IS HZ bereits im Kindergartenalter oder bei der Einschulung auf Primarstufe eingeleitet werden. Für die Einleitung einer IS HZ muss das Kriterium einer geistigen Behinderung vorliegen (Intelligenzminderung nach ICD 10: $IQ < 70$ oder kumulative Störung mit $IQ \leq 75$ plus zwei zusätzliche Beeinträchtigungen). Dass Kinder, welche dieses Kriterium erfüllen in 65% der Fälle bereits im Kindergarten einer IS HZ zugewiesen werden, spricht dafür, dass die meisten geistig behinderten Kinder von Kinderärzten und Frühberatungsstellen früh erkannt werden. Die Früherkennung von Behinderungen ist dabei durchaus wünschenswert, da mit einer rechtzeitigen adäquaten Förderung unerwünschte Spätfolgen mit höheren Kosten verhindert werden können.

Nicht alle Kinder, die aufgrund eines kognitiven Entwicklungsrückstandes im Vorschulalter heilpädagogische Früherziehung (HFE) erhalten, werden später einer Sonderschulung zugewiesen, sondern nur jene, die ihren Entwicklungsrückstand im Vorschulalter trotz heilpädagogischer Therapie nicht soweit aufholen können, dass sie ohne verstärkte Massnahme in der Regelschule zu bestehen vermögen. Von 39 erfassten Kindern, die das Kriterium für HFE aufgrund einer geistigen Behinderung erfüllten und im Schuljahr 2014/2015 keine HFE mehr beanspruchten, benötigten 15 (38.5%) keine Sonderschulung, 24 wurden einer Sonderschulung zugewiesen, davon je die Hälfte einer IS HZ oder einer externen Sonderschulung am HZ.

Kinder, die aufgrund des heutigen Verfahrens einer IS HZ zugewiesen werden, werden durch die Abteilung Schulpsychologie abgeklärt, wobei die Schulpsychologen spätestens bei der Einschulung eine eigene psychodiagnostische Abklärung durchführen. Die Abklärungen der IS Kinder durch die Abteilung Schulpsychologie bestätigen in der Regel die Befunde der Frühberatungsstellen. In jenen Fällen, bei denen eine IS HZ eingeleitet wurde, besteht somit ein berechtigter Kausalzusammenhang zwischen IS HZ und Erfassung der Behinderung eines Kindes durch Frühberatungsstellen und Kinderärzte. Eine eigentliche Vorsteuerung durch Organe des Kantons erweist sich damit als unnötig, womit die Frage der (zweifelsohne schwierig zu realisierenden) rechtlichen Umsetzung offen bleiben kann.

4.5 Anpassung der Verfahren IS, in welchen die Mitsprache- und Mitentscheidungskompetenz der Schulträger garantiert ist.

Das AVS entscheidet über die Zuweisung in eine Sonderschule oder über sonderschulische Massnahmen nach Anhören des Schulträgers und der Erziehungsberechtigten, sowie gestützt auf den Antrag der Abteilung Schulpsychologie. Da die Gemeinden und Bezirke sich seit dem 1. Januar 2013 stärker an den Kosten der Sonderschulung beteiligen, wurde das Ablaufverfahren des AVS in Zusammenhang mit dem Anhörungsrecht des Schulträgers angepasst. Die Schulpsychologen schreiben seither ausführliche und differenzierte Berichte. Diese werden von der Abteilung Sonderpädagogik geprüft und den Schulträgern im Rahmen des Anhörungsrechtes zugestellt. Aus dem entsprechenden Anhörungsbrief geht die Verfügungsabsicht des AVS hervor. Die Schulträger haben Gelegenheit, sich innert zwei Wochen nach Zustellung dieses Briefes schriftlich zu äussern. Ohne schriftlichen Bescheid geht das AVS von deren Einverständnis aus und die Massnahme wird verfügt (in der Regel frühestens vier Wochen nach Eingang des schulpsychologischen Antrages).

Mit dem angepassten Verfahren hat sich der administrative Aufwand des AVS, sowohl bei der Abteilung Schulpsychologie und der Abteilung Sonderpädagogik, als auch beim Amtsvorsteher deutlich erhöht. Genutzt wird das Anhörungsrecht der Schulträger jedoch wenig. In den Jahren 2013 und 2014 wurde den Schulträgern das Anhörungsrecht in total 1088 Fällen gewährt. Dabei wurde das Anhörungsrecht nur in 18 Fällen wahrgenommen, wobei in 12 Fällen lediglich die Zustimmung des Schulträgers kundgetan wurde. Nur in sechs Fällen hatte der Schulträger einen Einwand gegen die Verfügungsabsicht des AVS oder verknüpfte seine Zustimmung mit einer Auflage. In vier dieser Fälle wurde dem Anliegen des Schulträgers stattgegeben, in zwei Fällen ging es nicht um die verfügte Massnahme, sondern um die Finanzierung derselben. In diesen beiden Fällen reichte der Schulträger nach Ausstellen der Verfügung beim Regierungsrat Beschwerde ein. Der Regierungsrat hat diese Beschwerde in der Folge abgewiesen. Aufgrund dieser Sachverhalte drängt sich aus Sicht des Regierungsrats keine Ausweitung der Mitsprache- und Mitentscheidungskompetenz der Schulträger auf.

5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Laut Bericht der Universität Zürich zur Fokusevaluation von sonderpädagogischem Angebot und integrierter Sonderschulung werden die diesbezüglichen lokalen Konzepte wie auch das kantonale Sonderpädagogische Konzept weitgehend umgesetzt und für die Praxis als hilfreich erachtet. Die

Akzeptanz bei den befragten Lehrpersonen ist hoch und die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden wird grundsätzlich positiv beurteilt.

Seit Einreichung des Postulats wurden zudem bereits verschiedene Anpassungen vorgenommen. Unter anderem werden die Schulträger bei der Zuweisung zu einer integrierten Sonderschulung stärker einbezogen und der sonderpädagogische Pensenpool wird mit Wirkung ab dem kommenden Schuljahr 2015/2016 leicht erhöht. Zudem beansprucht ab diesem Zeitpunkt auch die Finanzierung von Kleinklassen keine Ressourcen mehr aus dem sonderpädagogischen Pensenpool.

Die Zuweisung zu einer IS HZ durch das AVS erfolgt immer gestützt auf den Antrag der Abteilung Schulpsychologie und nach Anhörung des Schulträgers. Die Schulleitungen vor Ort werden von der Abteilung Schulpsychologie bereits bei der Prüfung einer IS HZ einbezogen. Die Abklärungsbefunde der Abteilung Schulpsychologie stimmen mit der Einschätzung der Frühberatungsstellen hinsichtlich Diagnostik und Empfehlung der Massnahme in den meisten Fällen überein. Die Schulträger werden ausführlich dokumentiert, sowohl über den Antrag der Abteilung Schulpsychologie, als auch über die Verfügungsabsicht des AVS. Das Anhörungsrecht wird von den Schulträgern in weniger als zwei Prozent der Fälle wahrgenommen, wobei in weniger als einem Prozent gegen die Verfügungsabsicht des AVS Einwände erhoben oder Einschränkungen gemacht werden. Daraus lässt sich ableiten, dass die Schulträger in der Regel mit den vorgeschlagenen Massnahmen des AVS einverstanden sind. Auch ist aufgrund der klaren Zuweisungskriterien und des vom AVS festgelegten Abklärungsablaufes (Abklärung durch die Abteilung Schulpsychologie, Prüfung durch die Abteilung Sonderpädagogik) davon auszugehen, dass die beantragten IS HZ nur bei Vorliegen einer Behinderung und damit berechtigt eingeleitet werden. Auch gibt es seit der Anpassung des IQ-Kriteriums weniger Diskussionen, ob ein IS-Schüler wirklich sonderschulberechtigt ist, da mit einem IQ < 70 klar von einer Intelligenzmindering im Sinne der weltweiten Klassifikation der ICD 10 gesprochen werden kann. Die Anzahl Schüler mit IS HZ ist seit der Anpassung des IQ-Kriteriums an die ICD-10-Norm zurückgegangen (Schuljahr 2012/2013: 91, Schuljahr 2014/2015: 79).

Die Systematik zu ändern und auf eine Unterscheidung zwischen integrativer Förderung und IS HZ zu verzichten, würde aller Voraussicht nach weder zu einer Reduktion der Kosten, noch des administrativen Aufwandes führen. Auch würde dies den kantonalen und gesamtschweizerischen Vorgaben widersprechen. Eine schulpsychologische Abklärung ist bei Vorliegen einer geistigen Behinderung zur Klärung des Bedarfs des behinderten Kindes zwingend erforderlich. Auch wären unterschiedliche Modelle im Eingangsbereich der Primarstufe (Kindergarten/Unterstufe) und der Mittel-/Oberstufe nicht zielführend. Einerseits ist gerade die Früherkennung von Kindern mit Behinderung wichtig, andererseits würde der administrative Aufwand durch einen Systemwechsel ab der Mittelstufe eher erhöht. Wenn Optimierungsbedarf besteht, so weniger bezüglich Verteilung der Ressourcen und der Unterscheidung der Massnahmen (IF/IS), als vielmehr bei der Ausbildung, Anstellung und Rekrutierung der heilpädagogischen Fachkräfte und beim Aufwand der Schulleitungen vor Ort.

Aufgrund dieser Ausführungen empfiehlt der Regierungsrat zusammenfassend, am heute gültigen Modell der Unterscheidung zwischen nieder- und hochschwelligem Massnahmen und damit der klaren Abgrenzung der Zuständigkeiten festzuhalten und von einer Änderung der Systematik abzusehen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, vom Bericht zustimmend Kenntnis zu nehmen und damit das Postulat P 4/12 gemäss § 53 Abs. 3 GO-KR als erledigt abzuschreiben.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und des Erziehungsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Amt für Volksschulen und Sport.

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber