

Sonderschulung: Wenig Gemeinsames – (noch) viele Unterschiede

Knapp drei Jahre nach Einführung des Neuen Finanzausgleichs (NFA) fragte Integras in einer Umfrage bei sämtlichen Kantonen nach dem aktuellen Stand der Umsetzung und der Anzahl der sonderpädagogischen Angebote. Die Antworten ergeben ein äusserst heterogenes, teilweise gar widersprüchliches Bild. Eine Auslegeordnung.

Integras-Umfrage

Die Einführung des NFA im Jahre 2008 führte zu einem Paradigmenwechsel in der Finanzierung von sonderpädagogischen Massnahmen: Während bisher die Verantwortung teils beim Bund, teils bei den Kantonen lag, übernahmen sie nun die Kantone vollständig: «Die Kantone sorgen für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr», legt die Bundesverfassung (Art. 62) fest. Gleichzeitig soll anstelle der Separation vermehrt Integration betrieben werden. Gemäss den Übergangsbestimmungen sind die Kantone verpflichtet, innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten der NFA die bisherigen Leistungen zu gewährleisten, bis ein neues Konzept entwickelt ist. Um eine gewisse Einheitlichkeit zu erreichen, besteht seit dem 25. Oktober 2007 die «Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik», in der wesentliche Grundsätze festgelegt worden sind wie: Integration vor Separation, Unentgeltlichkeit des sonderpädagogischen Angebots, Einbezug der Erziehungsberechtigten. Dieses Konkordat ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten.

Die 26 Kantone sind zurzeit dabei ihren Auftrag umzusetzen, wobei allenthalben Sparprogramme angesagt sind. Dies dürfte sich auch auf die Finanzierung der besonderen Bildungsbedürfnisse wie beispielsweise Sonderschulplätze etc. auswirken. All dies hat Integras bewogen, im Sommer 2010 eine Umfrage bei den Kantonen zu lancieren.

Bei dieser Umfrage wurden folgende Fragen gestellt:

- Wie steht es mit dem sonderpädagogischen Konzept im Kanton?
- Wie hat sich die Anzahl der Sonderschulplätze verändert, beziehungsweise wie gross wird der Bedarf in Zukunft eingeschätzt?
- Stimmen Angebot und Nachfrage überein?
- Ist die Mitwirkung der Sonderschuleinrichtung bei der Platzierung vorgesehen?

Insgesamt 21 Kantone haben auf die Umfrage von Integras reagiert; die Antworten sind äusserst heterogen ausgefallen. Sie bestätigen zum Teil die bereits bei der Einführung der NFA geäusserte Vermutung, dass es infolge der zu starken Aufspaltung als Folge der Kantonalisierung bei der Betreuung von Kindern und Jugendlichen zu einem Gefälle kommen könnte. Die Komplexität der Materie, verbunden mit kantonal unterschiedlichen Definitionen der jeweiligen Massnahmen, erschwert jedoch Vergleiche.

Sonderpädagogische Konzepte

Das Tempo bei der Umsetzung der NFA ist unterschiedlich: Während sich die Behörden in einzelnen Kantonen wie etwa dem Aargau bereits im Vorfeld der NFA-Abstimmung im Rahmen von Revisionen der betreffenden Gesetze (AG: Betreuungsgesetz und entsprechende Verordnungen) an die kommenden Standards anpassen, machten dies andere kurz nach der Abstimmung, aufbauend auf bestehenden Vorarbeiten. Im Kanton St. Gallen wiederum ist die Einführung des Sonderpädagogik-Konzeptes auf das Jahr 2012 geplant. In anderen Kantonen – wie zum Beispiel dem Kanton Zürich – sind erste Versuche gescheitert. Andere Kantone stehen erst am Anfang einer Konzeptentwicklung. Bis Ende 2010 haben sich zwölf Kantone dem oben erwähnten «Sonderpädagogik-Konkordat» angeschlossen. Inhaltlich bemerkenswert ist die solothurnische Regelung, nach der ein Kind das Recht auf Bildung einfordern kann.

Die Frage ist, ob es den Kantonen innert nützlicher Frist gelingt, Vorstellungen und Konzepte zu entwickeln, die eine gewisse Vergleichbarkeit und so Annäherung der Standards ermöglichen. Andernfalls könnte sich sonst mit der Zeit so etwas wie ein «sonderpädagogischer Tourismus» entwickeln. Dies wäre von grossem Nachteil für die Situation der Behinderten in der ganzen Schweiz.

Problematische Statistiken

Bei der Anzahl der Sonderschul- beziehungsweise Sonderklassenplätze bestehen gemäss den Statistiken grosse Unterschiede von Kanton zu Kanton. So weist etwa das Bundesamt für Statistik den Anteil der Lernenden in Sonderklassen im Kanton Basel-Landschaft für die Periode 2008/09 mit erstaunlich hohen acht Prozent aus, während er im Tessin auf null Prozent veranschlagt wird.

Diese Angaben sind nicht kongruent mit den Umfrageergebnissen von Integras. So liegt beispielsweise der Prozentsatz für den Kanton Basel-Landschaft nach den Integras zur Verfügung gestellten Angaben für «stationäre», «in Sonderschulen» und «integrierte sonderpädagogische Plätze» um ein Mehrfaches niedriger als die vom Bundesamt für Statistik erwähnte Quote, in welcher allerdings sowohl Sonderklassen als auch Sonderschulen aufgeführt werden. Sie entspricht in etwa dem Durchschnitt der übrigen Kantone, der zwischen zwei und drei Prozent liegt. Die in der amtlichen Statistik aufgeführte Quote Null trifft für das Tessin nicht zu, da es hier mehrere stationäre Einrichtungen für Kinder und Jugendliche gibt. Mit anderen Worten: Zahlenangaben dieser Art sind problematisch.

Die widersprüchlichen Zahlenangaben widerspiegeln weitgehend die definitorischen Probleme, die es in diesem vielfach aufgesplitterten

Bereich gibt: Es gibt bekanntlich körperlich und geistig behinderte Kinder und Jugendliche, solche mit Schwierigkeiten in Sprache und Kommunikation oder im Verhalten. Dabei bestehen fließende Übergänge zwischen «niederschwelligen», integrativen und «höhererschwelligen» stationären Massnahmen. Insofern kommt der Umsetzung der im Konkordat postulierten gemeinsamen Instrumente wie «einheitliche Terminologie», «einheitliche Qualitätsstandards» sowie dem «standardisierten Abklärungsverfahren» eine grosse Bedeutung zu.

Interessant ist auch die vom Bundesamt erstellte Statistik über die Entwicklung der «Sonderschüler/innen in Sonderklassen und Sonderschulen in der Zeitspanne von 1990/91 bis 2008/09». Demnach ist der Anteil der Schüler und Schülerinnen in der erwähnten Periode vorerst leicht angestiegen, anschliessend aber fürs Schuljahr 2008/09 praktisch wieder auf das Niveau in der Zeit vor 17 Jahren zurückgefallen.

Wird dieser Entwicklungstrend über die nächsten Jahre fortgeschrieben, so widerspricht er den Aussagen, die Integras in der Umfrage erhalten hat: Die meisten Kantone gehen von einer leichten Zunahme des Bedarfs vor allem an Plätzen für verhaltensauffällige Kinder und Jugendliche aus (obwohl gleichzeitig die integrativen Angebote ausgebaut werden) oder stellen für die jüngste Vergangenheit eine Zunahme des Bedarfs fest. So heisst es beispielsweise aus dem Kanton Thurgau: «Veränderungen zeigen sich bei einer leichten Abnahme von Schülerinnen und Schülern mit geistigen Behinderungen und mehrfachen Behinderungen sowie einer Zunahme von Schülerinnen und Schülern mit schweren Lernbehinderungen/leichten geistigen Behinderungen und Verhaltensauffälligkeiten.»

Ähnlich äussern sich die Kantone Basel-Landschaft, St. Gallen, Luzern und Bern. Hier dürfte sich im Gefolge der Abschaffung der Kleinklassen ein neuer Bedarf an Plätzen in stationären Einrichtungen, aber auch in Sonderschulen und bei integrativen Massnahmen ergeben haben. Jedoch: «Prognostische Aussagen über die künftige Nachfrage sind schwierig und hängen von der Umsetzung der geplanten Steuerungsmodelle ab», wie der Kanton Basel-Landschaft verlauten lässt. Im Kanton Luzern bestehen dazu klare Vorstellungen: «Was die weitere Planung betrifft, so sehen wir vor, für Lernende mit einer Sprachbehinderung die Platzzahl zu begrenzen, da diese Gruppe in den letzten Jahren sehr stark gewachsen ist.»

Je nach historischer Entwicklung und kurzfristigen Schwankungen bestehen Ungleichgewichte bezüglich Angebot und Nachfrage bei den Sonderschulplätzen. Im Kanton Zug sind beispielsweise rund 40 Prozent der Plätze mit Ausserkantonalen besetzt. Bei anderen Kantonen (AI, AR, BE, GR, OW, VS, SG) stimmt der Bedarf weitgehend mit der Nachfrage überein, wobei bei einzelnen Kantonen (z. B. SO) noch eine Flexibilisierung bei der Angebotserbringung angestrebt wird. Im Kanton Zürich ist «die Zuweisung zur Sonderschulung ... kommunal organisiert». Deshalb stehen dem Kanton keine Zahlen bezüglich Anfragen für Sonderschulplätze zur Verfügung. Die zuständigen Behörden des Kantons Bern teilten mit: «Die Anzahl ausserkantonaler Platzierungen zu ermitteln, ist mit umfangreicheren Recherchen verbunden. Für diese Arbeit stehen uns zurzeit nicht die nötigen Ressourcen zur Verfügung.»

Bemerkenswert ist im Zusammenhang mit der Einführung der NFA auch die Feststellung einzelner Kantone (wie etwa Uri), dass sie bedingt durch die kleine Zahl an nachgefragten Plätzen zufälligen Schwankungen unterworfen sind. Hier stellt sich die Frage, ob sich nicht ein Zusammenschluss beziehungsweise eine engere Zusammenarbeit mit anderen Kantonen lohnen würde, um zufällige und nicht strukturell bedingte Schwankungen auszugleichen.

Mitwirkung bei der Platzierung

Bezüglich sonderpädagogischen Institutionen besteht vereinzelt ein gewisses Misstrauen. Im Brief des Kantons Solothurn wird etwa festgehalten: «Klar ist, dass sich die Institutionen dem Bedarf der Kinder und nicht die Kinder den Institutionen anpassen müssen.» Im Konkordat wird für die Anordnung von Massnahmen festgehalten: «Die Ermittlung des individuellen Bedarfs ... erfolgt im Rahmen eines standardisierten Abklärungsverfahrens durch die von den zuständigen Behörden betrauten Abklärungsstellen, die nicht identisch sind mit den Leistungsanbietern.» Abklärung und Ermittlung müssen aber nicht immer auch Durchführung der betreffenden Massnahme bedeuten. So heisst es etwa in der Antwort des Kantons Luzern: «Die Sonderschuleinrichtungen werden beim Abklärungsverfahren einbezogen. Der Entscheid liegt aber bei der zuständigen kantonalen Dienststelle.» Von einzelnen Kantonen (AI, ZH) wird die Mitwirkung der Sonderschuleinrichtungen bei Zuweisungen gar ausgeschlossen. Dies könnte zu Fehlentwicklungen führen.

Insgesamt erhält man aufgrund der vorliegenden Angaben den Eindruck, dass sowohl die Entwicklung eines umfassenden Wissens zur Bildungssituation von behinderten Kindern und Jugendlichen auf kantonaler Ebene, ebenso wie die Annäherung der unterschiedlichen Vorstellungen und Standards, sich teilweise erst im Anfangsstadium befinden – dies trotz der Einführung der NFA vor drei Jahren.

Wolfgang Hafner

Thema

INTEGRAS

März 2011

Thema Sonderschulung – eine Auslegeordnung

Sonderschulung hört nicht an der Kantonsgrenze auf

Sonderschulung: Wenig Gemeinsames – (noch) viele Unterschiede

Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik
Association professionnelle pour l'éducation sociale
et la pédagogie spécialisée

LEITARTIKEL

Sonderschulung hört nicht an der Kantonsgrenze auf

Erfreulicherweise ist das Sonderpädagogik-Konkordat per 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Dieser minimale Rahmen für die Sonderpädagogik in der Schweiz ist Grundlage für die Ausgestaltung der Sonderpädagogik nach dem neuen Finanzausgleich (NFA) und soll Sicherheit für alle Beteiligten bewirken. Er soll garantieren, dass nicht der Wohnort der betroffenen Kinder und Jugendlichen ausschlaggebend für eine adäquate Förderung ist. Bei der Umfrage, die wir von Integras im Sommer 2010 bei den kantonalen Bildungsdirektionen durchgeführt haben, zeigt sich das Bestreben und Interesse der Kantone, in ihrem Gebiet die Sonderpädagogik auf eine förderliche Art umzusetzen. Es zeigen sich aber auch Schwachstellen des heutigen Systems: Die Entwicklung des Angebots (im eigenen Kanton und regional gesehen), die Sicherung eines flächendeckend vergleichbaren Angebots für alle Schülerinnen und Schüler mit einem besonderen Bedarf und die fehlenden statistischen Grundlagen.

Ein Instrument des Konkordates, das standardisierte Abklärungsverfahren (SAV; siehe auch: www.sav-pes.ch) soll den Zugang zur sonderpädagogischen Förderung in der ganzen Schweiz einheitlich gestalten. Das SAV regelt das Verfahren, nicht jedoch die Zuweisung. Einige der Kantone geben in der Umfrage an, dass die Einrichtungen mit ihrem fachlichen Wissen in die konkrete Zuweisung einbezogen werden. Das ist aus unserer Sicht unverzichtbar, weil das konkrete Wissen, was für das einzelne Kind in der Praxis möglich ist, für eine realistische Einschätzung der erreichbaren Ziele unumgänglich ist. In der Schweiz werden viele Angebote im sonderpädagogischen Bereich durch private Anbieter zur Verfügung gestellt. Da in diesen Fällen der abschliessende Entscheid für eine Aufnahme bei den Anbietern liegt, ist es sinnvoll und förderlich, diese von Beginn weg bei der Zuweisung mit einzubeziehen. Dass der Entscheid über die definitive Kostengutsprache bei den entsprechenden kantonalen Stellen liegt, ist dabei richtig, denn diese müssen die Platzierung verantworten und mittragen. Aus unserer Umfrage geht hervor, dass die meisten Kantone dies so handhaben, und vor allem, dass diese fachliche Mitsprache bei der Platzierung in den Entscheid mit einbezogen wird. Für ein Gelingen der angestrebten Ziele der Platzierung ist das ein wesentlicher Faktor.

Das Abklärungsverfahren wurde auch deshalb zum gemeinsamen Instrument des Konkordates, weil damit die Steuerung der sonderpädagogischen Massnahmen ermöglicht werden soll. In der Umfrage haben wir auch statistische Werte erfragt. Die Auswertung zeigt auf, welche Ungenauigkeiten in der Statistik der Sonderschulung in den Kantonen heute bestehen. Die Sonderschulstatistik in der Schweiz wird jetzt neu aufgegleist. Unter Führung des

Schweizer Zentrums für Heil- und Sonderpädagogik (SZH) wird definiert, was wie erfasst werden soll. Wir hoffen auf eine intelligente, mit der Praxis kongruente Lösung, denn für eine seriöse Bedarfsplanung braucht es verlässliche statistische Daten, die den zuständigen Gremien eine echte, qualitative und quantitative Bedarfsplanung ermöglichen. Sorge bereitet uns die Frage, ob dem wachsenden Bedarf an Plätzen in Einrichtungen für verhaltenschwierige Kinder und Jugendliche tatsächlich Rechnung getragen wird und ob die Regelschule so weit gestärkt werden kann, dass auffälliges Verhalten nicht einfach zum individuellen Problemfall wird und zur Überweisung in die Sonderschule führt. Auch wenn die erfragten Zahlen bei den Kantonen nur als Trend gewertet werden dürfen, ist es doch auffällig, dass die integrative Sonderschulung stark zunimmt, die stationäre Unterbringung in Sonderschuleinrichtungen ebenfalls leicht zunimmt und die Sonderschulquote insgesamt leicht steigt. Es scheint, dass die dringend benötigten zusätzlichen Ressourcen für eine gestärkte Regelschule nur über den Weg der individuellen sonderpädagogischen Massnahmen zur Verfügung gestellt werden können.

Die Umsetzung der NFA verlangt, dass die einzelnen Kantone sonderpädagogische Konzepte verabschieden, welche die Schulung von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bedarf regelt und sichert. Die Praxis zeigt, dass es zwischen den Kantonen grosse Unterschiede bei der Entwicklung dieser Konzepte gibt. Erfreulich ist die Tendenz, dass die einzelnen Kantone sich weitgehend am sonderpädagogischen Konkordat orientieren und bestrebt sind, die Versorgung und die Qualität zu sichern. Dennoch besteht die Gefahr, dass es zu erheblichen Qualitäts- und Angebotsunterschieden zwischen den Kantonen und den Regionen kommt. Das standardisierte Abklärungsverfahren versucht zwar, den Bedarf ortsunabhängig zu erfassen. Damit ist aber nicht garantiert, dass bei den Angeboten schweizweit vergleichbare Qualitätsstandards gelten.

Die Sonderschulung hört nicht an der Kantonsgrenze auf (auch wenn einzelne Kantone diese Aufgabe gerne so lösen möchten). Behinderte sowie verhaltensauffällige und dissoziale Kinder und Jugendliche sollen in der ganzen Schweiz einen vergleichbaren Anspruch auf Förderung haben und ein vergleichbares Angebot nutzen können. Fachlichkeit macht nicht an der Kantonsgrenze halt. Auch deshalb wäre es angezeit, mit einer nationalen Plattform den Austausch zwischen den Betroffenen, den Fachkräften der Einrichtungen und der Verwaltung/Politik zu fördern und zukunftsgerichtet miteinander weiterzudenken.

Dr. Karl Diethelm, Präsident Integras