

Bildungsdirektion des Kantons Zürich
Frau Regierungsrätin Regine Aepli
Volksschulamt
Vernehmlassung sonderpädagogisches Konzept
Walchestrasse 21
Postfach
8090 Zürich

Zürich, 3. März 2010

Stellungnahme zum sonderpädagogischen Konzept des Kantons Zürich

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin

Besten Dank für die Möglichkeit zum sonderpädagogischen Konzept des Kantons Zürich Stellung nehmen zu können. Integras, Fachverband für Sozial- und Sonderpädagogik, tritt ein für Fachlichkeit zum Nutzen von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die ausgewiesener, sozial- bzw. sonderpädagogischer Hilfe bedürfen. Unserem Verband gehören über 230 Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe aus der ganzen Schweiz an, in denen mehr als 10'000 Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene professionell betreut, gefördert oder geschult werden.

Die Bildungsdirektion des Kantons Zürich legt ein differenziertes sonderpädagogisches Konzept vor, das sich an Bundesrecht, an überkantonalen Zielen und an kantonalen Gesetzen orientiert. Das Konzept regelt vor allem das Angebot und dessen Finanzierung. Es hält sich mit zwei Ausnahmen relativ eng an die Vorgaben des sonderpädagogischen Konkordates der EDK. Die Ausnahmen: Im Konzept fehlt der individuelle Anspruch des einzelnen Kindes auf sonderpädagogische Massnahmen sowie die Finanzierung der Transportkosten durch den Kanton.

Ungereimtheiten gibt es dort, wo mit dem Konzept 17 Mio. eingespart werden sollen oder der Bildungsrat in seinen Leitsätzen festhält, dass einzig "durch Umlagerung von Ressourcen" (auch finanzielle) die Tragfähigkeit der Regelschule erhöht werden soll, damit die integrative Schulung möglich wird. Gleichzeitig wird festgehalten, dass das sonderpädagogische Angebot nicht weiter ausgebaut wird, sondern mit den bisherigen finanziellen Mitteln qualitativ verbessert wird bzw. wo immer möglich Einsparungen gemacht werden sollen.

Einleitend unsere Hauptkritikpunkte an diesem Konzept:

- 1. Für die Umsetzung der Integration behinderter Kinder in die Regelschule werden aus der Sonderschulung Ressourcen umgelagert. Dieses Konzept kann nicht gelingen. **Eine erfolgreiche Veränderung der Regelschule braucht zusätzliche finanzielle Mittel.****
- 2. Der Anspruch des einzelnen Kindes auf sonderpädagogische Massnahmen bis zum 20. Altersjahr** ist im Konzept nicht festgehalten.
- 3. Das Konstrukt zwei verschiedene Arten von Sonderschulen einzuführen lehnen wir ab.** Im Konzept sind keine klaren fachlichen Kriterien zu finden, nach denen in die eine oder andere Art von Sonderschulung zugewiesen wird. Die sonderpädagogische Förderung im Kanton

Zürich wird damit für die betroffenen Kinder und ihre Eltern unübersichtlich, willkürlich und hängt zu stark vom Wohnort ab. Die Zuweisungen von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Sonderschulen hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Soll mit diesem Konstrukt eine künstliche Verknappung des sonderpädagogischen Angebotes herbeigeführt werden?

4. **Das Konzept zeigt eine ausgeprägte Tendenz zur Ver-Bürokratisierung** der sonderpädagogischen Förderung im Kanton Zürich. Überprüfungen von Angeboten und Zuweisungen werden mehrfach durch verschiedene staatliche Stellen vorgenommen.
5. **Die privaten Trägerschaften der stationären Sonderschulen sollen in ein enges formalistisches Korsett gezwängt werden.** Trägerschaften haben die Aufgabe, ein qualitativ hochstehendes sonderpädagogisches Angebot anzubieten, es weiterzuentwickeln und neue Angebote je nach Bedarf entstehen zu lassen. Offenbar ist dies in Zukunft nicht mehr gewünscht. Die Rolle der Trägerschaften wird auf formale Aspekte reduziert. Damit wird die jahrzehntelange Tradition in Frage gestellt, Einrichtungen regional zu verankern und mit viel Engagement von Freiwilligen mitzutragen.

Wir sind davon überzeugt, dass das vorliegende Konzept in einigen Grundsätzen neu ausgerichtet werden muss, soll die sonderpädagogische Förderung im Kanton Zürich – ob integrativ oder separativ – für alle Betroffenen gewinnbringend umgesetzt werden.

Im Folgendem nehmen wir zu einzelnen Punkten Stellung

1. Ausgangslage, 2. Auftrag und Zielsetzungen, 3. pädagogische Ausrichtung

Wir erachten das vorliegende Konzept als ambitiös, will es doch gleichzeitig die Regelschule stärken, die sonderpädagogische Förderung regeln – dies allein mit Umlagerungen von Ressourcen von der Sonderschule zur Regelschule – und dabei dem Kanton erst noch 17 Mio. einsparen. Die Vermutung liegt nahe, dass der Kanton – weil er keine zusätzlichen finanziellen Ressourcen bereitstellt – die Regelschule umbauen will, indem er Finanzen aus dem Sonderschulbereich umlagert. Die Schule für alle ist aber nicht zum Nulltarif zu haben!

Wir begrüßen den Grundsatz des sonderpädagogischen Konzeptes, vermehrt die Integration von Kindern in die Regelschule zu fördern. Wir begrüßen ebenfalls, dass nur Kinder in die Sonderschule platziert werden, die diese spezielle Förderung benötigen. Die Durchlässigkeit zwischen Regelschule und Sonderschule soll erhöht werden, so dass auch eine Rückplatzierung in die Regelschule, z.B. mit Zwischenschritten, möglich ist.

Um die vermehrte Integration von behinderten und schwierigen Kindern und Jugendlichen in die Regelschule umzusetzen muss das Regelschulsystem gestärkt werden, indem mehr finanzielle bzw. personelle Ressourcen für die Regelschule bereitgestellt werden.

Der Leitsatz des Bildungsrates, der die Tragfähigkeit der Regelschule einzig mit Ressourcen aus der Sonderschule stärken will, ist problematisch. Mit diesem Leitsatz wird das Problem der Neuausrichtung und Finanzierung der gesamten Volksschule nicht gelöst, sondern auf andere Träger verschoben. Das vorliegende Konzept geht von diesem Grundgedanken aus und löst das Problem, indem die Gemeinden in Pflicht genommen werden: Sie werden in erster Linie die zusätzlichen finanziellen Mittel aufbringen müssen.

Der Kanton ändert einzig die Zuteilung der VZE: Die Gemeinden erhalten mit den zugeteilten VZE mehr Handlungsfreiheit und können entscheiden, ob sie das Geld in die Regelschule stecken, oder damit eine Platzierung in "Kommunalen" Sonderschulen (mit-)finanzieren. Ob der Kanton hier hofft, über den "Markt" von Sonderschulzuweisungen durch Schulleitungen und Schulbehörden eine Veränderung des

Systems zu erwirken? Gleichzeitig verknappt der Kanton das von ihm bereitgestellte Angebot (nur noch ausgewählte Sonderschulen erhalten einen kantonalen Auftrag). Ob damit eine Trendwende in der Zunahme der Sonderschulplatzierungen erfolgreich eingeleitet werden kann ist sehr fraglich.

Es sind heute nicht nur Kinder mit Sinnes- Körper- oder Geistiger Behinderung oder Dissozialität, die in Sonderschulen geschult werden. Die steigende Zahl an Sonderschülern der letzten Jahre ist vermutlich eher auf Sonderschüler mit Lernbehinderungen oder Verhaltensschwierigkeiten zurückzuführen, die in einer eh schon heterogenen Regelklasse nicht mehr tragbar sind. Laut dem Jahresbericht 2007/2008 der Fachstelle für Schulevaluation im Kanton Zürich passt die Mehrheit der Lehrpersonen ihren Unterricht noch zuwenig an die unterschiedlichen Voraussetzungen der Kinder und Jugendlichen an. Im gleichen Bericht wird festgehalten, dass die einzelne Schule und die Lehrpersonen ständig wachsenden Anforderungen gegenüber stehen. Mit einer gezielten Stärkung der Regelschule – z.B. mit 2 Lehrpersonen pro Klasse wie es in nordischen Ländern seit Jahren üblich ist – könnten viele dieser Kinder in der Regelschule bleiben. Das würde bedeuten, dass der Kanton mehr finanzielle Ressourcen für die Volksschule bereitstellen muss.

Den Vorschlag, zwei Arten von Sonderschulen zu führen, lehnen wir ab.

Aus dem Konzept geht hervor, dass die Sonderschulen mit kommunalem Auftrag eigentlich eine Form einer erweiterten Regelschule sind, ohne den Qualitätsstandards einer Sonderschule genügen zu müssen.

Das Verwenden des Begriffes "Sonderschule" für zwei verschiedene besondere Schulmöglichkeiten schafft Verwirrung. Auch dass es keine scharfe Trennlinie gibt für die Zuweisung von Kindern in diese beiden Formen von Sonderschulen. Einzig bei Kindern mit klaren Behinderungen (Körperbehinderung, Geistige Behinderung, Sinnesbehinderung, Mehrfachbehinderung) scheint die Zuweisung klar. Bei allen Formen von Lernbehinderungen und Verhaltensauffälligkeiten oder Dissozialität scheinen beide Formen für eine Zuweisung in Frage zu kommen. Der Kanton will nur die Zuweisung in "seine" Sonderschulen steuern, indem die Fachstelle für verstärkte Massnahmen die Zuweisung gutheissen muss. Damit sollen auch die Sonderschulzuweisungen reduziert werden die in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben.

Somit verknappt der Kanton das sonderpädagogische Angebot – um es gleichzeitig in den Kommunalen Sonderschulen mit tieferen Qualitätsansprüchen wieder zu ermöglichen.

Die pädagogische Ausrichtung geht davon aus, dass alle Kinder von Geburt bis zum 20. Altersjahr ein recht auf Bildung und Förderung mit dem Ziel einer möglichst umfassenden Integration in die Gesellschaft haben. Dieser Grundsatz ist zu allgemein formuliert, er beinhaltet nicht spezifisch die sonderpädagogische Förderung wie sie im Konkordat erwähnt ist.

Im Konzept soll explizit der Anspruch auf sonderpädagogische Förderung erwähnt sein.

4. Die Angebote im Überblick

Wir begrüssen die breite Palette von sonderpädagogischen Massnahmen. Sehr fragwürdig ist die Assistenz. Deren Aufgaben sind nicht klar beschrieben. Sollen damit billige Lehrkräfte in der Schule ermöglicht werden? Das Angebot **Sozialpädagogische Familienhilfe** sollte ebenfalls erwähnt werden, das als erweitertes Angebot nach der Früherziehung, eher auf Verhaltensschwierigkeiten als auf körperliche Behinderung ausgerichtet ist.

Fragwürdig ist die Rolle der Gemeinden in der Zuweisung. Wie können die Gemeinden den Überblick behalten in dieser breiten Palette von Angeboten? Wie weiss jede einzelne Gemeinde welches Angebot für den/die Schülerin das richtige ist? Wie können sie die entsprechenden Leistungserbringer kennen? Die Sonderschulen?

5. Sonderpädagogische Angebote im Bereich der Volksschule

5.1 Ausrichtung und Überblick

In diesem Kapitel wird das Konstrukt der beiden Sonderschulen erläutert: Sonderschulen mit kantonalem Versorgungsauftrag und Sonderschulen für die ergänzende kommunale Versorgung.

Bemerkungen/Fragen dazu:

- ➔ Wie oben erläutert lehnen wir dieses System ab.
- ➔ Wie kann der Kanton eine Bedarfsplanung machen, wenn er nur die eine Form von Sonderschulen einbezieht? Das ergibt eine unrealistische Bedarfsplanung!
- ➔ Wie wird der Kanton Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf in der Statistik erfassen? Werden alle erfasst oder nur diejenigen die in den kantonally finanzierten Schulen gefördert werden? Soll damit die Sonderschulstatistik geschönt werden?

5.3 Sonderpädagogisches Angebot der Regelschule

Wir begrüßen, dass sonderpädagogische Unterstützung der Schule als Ganzes, von einzelnen Klassen wie auch einzelner Schülerinnen und Schüler möglich ist

5.3.4. Ressourcen

Die VZE sind das einzige Mittel des Kantons, die Regelschule mit Ressourcen zu alimentieren. Das bedeutet, die Gemeinden müssen in erster Linie die Stärkung der Regelschule bezahlen!

5.4 Verstärkte sonderpädagogische Massnahmen (Massnahmen der Sonderschulung)

5.4.6 Vergleich der beiden Sonderschultypen

Hier fällt besonders auf, dass die Sonderschulen mit kantonalem Versorgungsauftrag eine Aufnahme-pflicht von Kindern und Jugendlichen haben. Wie genau soll das umgesetzt werden? Es ist schwer vorstellbar, dass eine Einrichtung ein Kind aufnehmen muss, obwohl die Passung zwischen Institution/Gruppe und Kind nicht übereinstimmt. Es wird ausserdem auch weiterhin Platzierungen in Institutionen ausserhalb des Kantons geben, entweder weil diese ein spezialisiertes Angebot haben oder weil innerhalb des Kantons kein passendes Angebot gefunden wird.

Die Aufstellung bringt im übrigen – mit Ausnahme der Leistungsvereinbarung mit dem Kanton – leider nicht mehr Klarheit für eine Unterscheidung zwischen den kantonalen und den kommunalen Sonderschulen.

Die Beschreibung der Sonderschule für die ergänzende kommunale Versorgung liest sich wie eine Privatschule aber mit besonderen Bedingungen und der (Sonderschul-)Aufsicht durch den Kanton. Gleichzeitig wird ihr "unternehmerische" Freiheit attestiert, weil sie Kinder aufnehmen kann oder nicht. Eine fragwürdige Formulierung! Der Eindruck erscheint, dass hier ein "Markt" simuliert wird, der gar kein Markt sein kann. Es geht um die Umsetzung des Auftrages der öffentlichen Hand der in der Bundesverfassung festgeschrieben ist und der Kindern und Jugendlichen eine ausreichende Sonderschulung ermöglichen soll. Das heisst, sie gemäss ihrem individuellen Bedarf sonderpädagogisch zu fördern und zu unterstützen!

5.4.11. Ressourcen

Sonderschulen mit kantonalem Auftrag

- ➔ Was heisst: an den kantonalen Beitrag werden zweckmässige Anreize gekoppelt? Es müssen klare Kriterien von Anerkennung und Betrieb der Sonderschule bestehen inkl. z.B. Vorgaben für die Ausbildung des Fachpersonals. Ausserdem sollen auf die besonderen Gegebenheiten in den Institutionen in der Finanzierung Rücksicht genommen werden. Die Leistungen in den Sonderschulen und Sonderschulheimen werden mit unterschiedlichen Bedingungen erbracht. **Eine Vereinheitlichung auf z.B. einen Tagessatz pro definierter Leistung für alle Einrichtungen im Kanton lehnen wir ab.** Wir verweisen hier auf einen Versuch im Kanton Aargau, der mit einem Benchmark alle vergleichbaren Leistungen in den Institutionen erfassen und bewerten wollte. Es ist nicht gelungen, eine Vereinheitlichung herzustellen, der Versuch wurde abgebrochen. Wie jede Schule im Kanton ihre Eigenheiten hat ist dies auch bei den Sonderschulen der Fall.

- Wichtiges Element zur Steuerung ist der Pensenpool für das Fachpersonal. Die Berechnung dieses Pensenpools muss auf der Grundlage der **Integras-Standards** erfolgen.
- Der Pensenpool muss auch die Zusatzaufgabe der **interdisziplinären Zusammenarbeit** zwischen HeilpädagogInnen und TherapeutInnen zum Zweck der gezielten Förderung des einzelnen Kindes ermöglichen

Die Transportkosten sollen in der Regel durch die zuweisende Stelle finanziert werden. Das widerspricht dem sonderpädagogischen Konkordat und belastet einzelne Gemeinden übermässig. Kinder mit mehrfachen Behinderungen sind auf spezielle Schulen angewiesen. Es gibt nur einzelne Schulen mit dem entsprechenden Angebot, deshalb dürfen nicht die Transportkosten den Ausschlag für oder gegen eine Schulung in der entsprechenden Sonderschule geben.

- **Die Transportkosten sind vom Kanton zu organisieren und zu finanzieren**

Überbrückungsbeiträge an Sonderschulen für die ergänzende kommunale Versorgung

- der Kanton will diese Schulen nicht in seine Bedarfsplanung einbeziehen, trotzdem schreibt er einen maximalen Tagessatz vor, den diese Schulen von den Gemeinden erheben dürfen. Widerspruch!
- Sanfte Steuerung dadurch, dass nur Schulen bewilligt werden, die seit 2 Jahren eine Bewilligung haben. Das heisst, es sollen keine neuen Schulen entstehen können.
- Sanfte Steuerung ebenfalls dadurch, dass die Schule auf der IVSE-Liste geführt werden muss. Aber: Der Kanton entscheidet, ob eine Sonderschule die IVSE-Anerkennung erhält!

Weil der Anteil der Gemeinden in der Finanzierung des sonderpädagogischen Angebotes sehr hoch ist, steigt die finanzielle Belastung der Gemeinden, falls viele Kinder mit Sonderschulbedarf in ihrem Gebiet wohnen. Löst das nicht eine Stigmatisierung dieser Kinder und ihrer Familien aus? Als Lösung bietet der Kanton an, dass er finanzielle Beiträge leisten KANN. Es ist fraglich, ob damit das Problem der Stigmatisierung gelöst wird. **Wir beantragen zu prüfen, ob nicht die gesamte Finanzierung der sonderpädagogischen Massnahmen über einen Pool zu lösen ist, der von den Gemeinden nach Anzahl Einwohnern und Sozial- oder Finanzkraftindex mitfinanziert wird.**

5.5. Zuweisung und Überprüfung sonderpädagogischer Massnahmen im Volksschulbereich

- Im Überblick (5.5.1.) zeigt sich die absolut **unklare Schnittstelle** zwischen Zuweisung in kommunale und kantonale Sonderschule

5.5.2. Zuweisung

Wir begrüssen, dass das Verfahren gemäss standardisiertem Abklärungsverfahren durchgeführt wird. **In der Zuweisung muss die Zusammenarbeit mit den Einrichtungen gesichert sein. Die zuweisende Stelle braucht umfassendes Wissen über die spezifischen Angebote der Einrichtungen, damit das Kind die zugesprochene Förderung auch tatsächlich erhält.**

5.5.4. Überprüfung von sonderpädagogischen Massnahmen

Begrüsst wird, dass jede sonderpädagogische Massnahme regelmässig überprüft wird.

6. Sonderpädagogische Angebote im Vor- und Nachschulbereich

6.1 Zielgruppen

punkt zwei: Formulierung: sonderpädagogische Massnahme im Nachschulbereich ist für Ki /JU die im Übergang zwischen Volksschule und Sekundarstufe II in Entwicklungs- und Bildungsmöglichkeiten beeinträchtigt sind und im Hinblick auf eine angemessene beruflich Ausbildung spezifische Förderung bedürfen.

Diese Aussage muss ergänzt werden mit einer zweiten Aussage: Jugendliche, die aufgrund ihrer Behinderung keine Berufsausbildung machen können haben Anrecht auf Ver-

längerung der Sonderschulung bis mindestens zum 18. Altersjahr, damit sie die bestmöglichen Voraussetzungen für eine grösstmögliche Selbstständigkeit haben.

Begründung: Die Sonderschulung für mehrfachbehinderte Jugendliche soll bis zum 18. Altersjahr garantiert sein, denn diese Förderung kann nicht als Leistung der Jugendhilfe verstanden werden, sondern als Leistung der Sonderschule, wie dies in der BV Art 62 festgehalten ist. Diese Jugendlichen werden vermutlich ab dem 18. Altersjahr eine IV-Rente erhalten. Bis zu diesem Zeitpunkt muss die Finanzierung über die Sonderschulung gesichert sein.

In diesem Sinne soll auch diese Behindertengruppe für z.B. die Klärung der motorischen Entwicklung (nicht nur der Sprache) die Möglichkeit zur Abklärung in den beiden erwähnten Abklärungsstellen Kinderspital bzw. Kinderklinik haben.

9. Kantonale Fachstelle verstärkte Massnahmen

Es stellt sich die Frage, weshalb hier eine zusätzliche Instanz in der Verwaltung geschaffen wird, um die Zuweisungen zu kontrollieren. Dies bewirkt eine unnötige Aufblähung der Verwaltung. Abklärende Stellen sind die schulpsychologischen Dienste, die ebenfalls kantonale Stellen sein werden. Ausserdem soll das standardisierte Abklärungsverfahren, das die EDK erarbeitet, angewendet werden. Darin enthalten ist ja bereits das Vieraugenprinzip, damit die Abklärung und der damit ausgewiesene Bedarf nach sonderpädagogischer Förderung nicht einseitig geschieht. Ein 6-Augen-Prinzip ist weder nötig noch erwünscht!

10. Aufsicht

Bei der Aufsicht über die Sonderschulen zeigt sich wieder die Problematik der beiden Sonderschularten: beide werden der gleichen Aufsicht unterstellt, obwohl der Kanton an die Kommunalen Schulen keine Beiträge leistet.

Die Aufsicht wird einerseits von unterschiedlichen kantonalen Stellen durchgeführt andererseits hat sie einen Detaillierungsgrad erreicht, der in keinem Verhältnis mehr von Kosten und Nutzen steht. Es ist selbstverständlich, dass der Kanton Einrichtungen und Angebote überprüfen muss. Dabei ist **dem Inhalt der Arbeit Gewicht beizumessen statt einer allzu starken Formalisierung.**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und grüssen Sie freundlich

Integras
Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik

Dr. Karl Diethelm, Präsident

Mirjam Aebischer, Geschäftsführerin

Das Dokument wird auch per mail verschickt an:
sonderpaedagogisches@vsa.zh.ch