



Bericht zur Vernehmlassung des Sonderpädagogischen Konzepts für den Kanton Zürich

Ausgangslage

Die Bestimmungen des Bundes zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sind am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Die Verantwortung für den Sonderschulbereich ging damit vollständig auf die Kantone über. Die Kantone sind verpflichtet, die bisherigen Leistungen der IV an die Sonderschulung zu übernehmen, solange sie nicht über ein kantonales und vom Bund genehmigtes Sonderschulkonzept verfügen, mindestens jedoch für drei Jahre (Art. 197 Ziff. 2 BV).

Die Entwicklung der Volksschule war in den letzten Jahren unter anderem dadurch gekennzeichnet, dass sich neben der Regelschule verschiedene Arten von Sonderklassen sowie zahlreiche Stütz- und Fördermassnahmen gebildet haben. Insbesondere im Sonderschulbereich entwickelten sich gemäss den von der Invalidenversicherung (IV) vorgegebenen Behinderungskategorien spezialisierte Sonderschulen. In der Praxis hat sich dieses separierende System nur zum Teil bewährt, und die Kosten für die sonderpädagogischen Massnahmen sind stetig angestiegen. Im Regel- und im Sonderschulbereich verstärkte sich zudem die Tendenz, immer mehr Kinder und Jugendliche zu „Sonderfällen“ zu erklären. Seit 1999 haben die Zuweisungen zur Sonderschulung im Kanton Zürich um rund 40% zugenommen.

Die NFA gibt den Kantonen die Möglichkeit, den Sonderschulbereich neu zu definieren. Dieses Ziel wurde mit dem eigens zu diesem Zweck entwickelten „Sonderpädagogischen Konzept für den Kanton Zürich“ in Angriff genommen.

Die wichtigsten Eckpunkte des Konzeptentwurfs:

- *Orientierung am Bildungsauftrag der Regelschule*

Grundsätzlich gilt der Lehrplan für alle. Neu sollen für Schülerinnen und Schüler mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen aber individuelle Lernziele vereinbart werden können. Bei schweren Behinderungen können diese stark vom Lehrplan abweichen.

- *Beibehaltung des bisherigen sonderpädagogischen Angebots*

Die Integrative Förderung, Therapien, Deutsch als Zweitsprache und Sonderschulung werden weitergeführt. Die Gemeinden können weiterhin besondere Klassen und Angebote im Bereich der Begabtenförderung führen.

- *Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich der Sonderschulung*

Der Kanton erstellt eine Bedarfsplanung und finanziert die Sonderschulen mit einem spezialisierten Angebot mittels Leistungsauftrag mit. Die Gemeinden können auf eigene Kosten Sonderschulen zur Ergänzung der kommunalen Versorgung führen oder die Schülerinnen und Schüler mit besonderen Bedürfnissen mit zusätzlichen Ressourcen (bis zu einem Höchstbetrag) in der Regelschule unterrichten.

- *Standardisierung des Abklärungsverfahrens*

für die Zuweisung zur Sonderschulung durch den Schulpsychologischen Dienst.

- *Überprüfung der Zuweisung zu Sonderschulen mit kantonalem Leistungsauftrag*

durch eine kantonale Fachstelle.

- *Umlagerung von Ressourcen*

Der Kanton gewährt den Gemeinden zusätzliche Mittel zur Stärkung der Regelschule durch Umlagerung von Ressourcen aus dem Sonderschulbereich. Er kann Gemeinden mit überdurchschnittlichen Belastungen Beiträge ausrichten.

Kosten

„Die Zuweisungen zur Sonderschulung haben in den letzten zehn Jahren um rund 40 Prozent von 2278 Schülerinnen und Schüler 1999 auf 3174 im Jahr 2008 zugenommen; die Kosten sind deutlich angestiegen. Die Aufwendungen von total 279 Millionen Franken werden seit dem Rückzug der IV aus der Sonderschulfinanzierung zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt. Der Kanton übernimmt dabei einen Anteil von rund 147 Millionen Franken. Darüber hinaus entrichtet er an die Sonderschulen Investitionsbeiträge von neun Millionen Franken. Da das neue sonderpädagogische Konzept eine Verringerung der Sonderschulplätze vorsieht, sollen 18 Millionen Franken aus dem Sonderschul- in den Regelschulbereich umgelagert werden. Zudem zwingt die Finanzlage den Kanton, kurz- und mittelfristig Kosten in der Höhe von 17 Millionen Franken einzusparen.“

(Auszug aus der Medienmitteilung des Regierungsrats vom 24. November 2009 zum Start des Vernehmlassungsverfahrens)

Vernehmlassungsverfahren

Die Vernehmlassung zum Sonderpädagogischen Konzept fand vom 24. November 2009 bis 31. März 2010 statt.

260 Organisationen, Gruppierungen und Einzelpersonen haben Stellung zum Sonderpädagogischen Konzept für den Kanton Zürich genommen. Die 260 Vernehmlassungsteilnehmenden verteilen sich auf die folgenden Gruppen:

6	Politische Parteien
101	Schulgemeinden
31	Politische Gemeinden
9	Behindertenorganisationen
9	Elternorganisationen
23	Schulen (Schulleitungen, Lehrpersonen und andere Fachpersonen)
6	Schulpsychologie
46	Sonderschulen (inkl. Trägerschaften)
10	Frühbereich
5	Kinder- und Jugendarbeit
6	Medizin
3	Ausbildung
5	Kantonale Direktionen und Ämter

Es wurde darauf verzichtet, Fragen zu einzelnen Punkten zu stellen. Deshalb wurden viele Neuerungen nicht kommentiert.

Zusammenfassung der Ergebnisse der Vernehmlassung

Der Grundsatz der Integration ist bereits seit 2005 im Volksschulgesetz festgeschrieben. Er wurde von sehr vielen Vernehmlassungsteilnehmenden angesprochen und ausdrücklich befürwortet. Grundsätzliche Zustimmung fanden auch die Orientierung am Bildungsauftrag der Regelschule, die erweiterten Möglichkeiten für den Einsatz von sonderpädagogischen Ressourcen in den Gemeinden und die Einführung des standardisierten Abklärungsverfahrens.

In zentralen Punkten wurde die Vernehmlassungsvorlage zurückgewiesen. Auf Kritik stossen insbesondere:

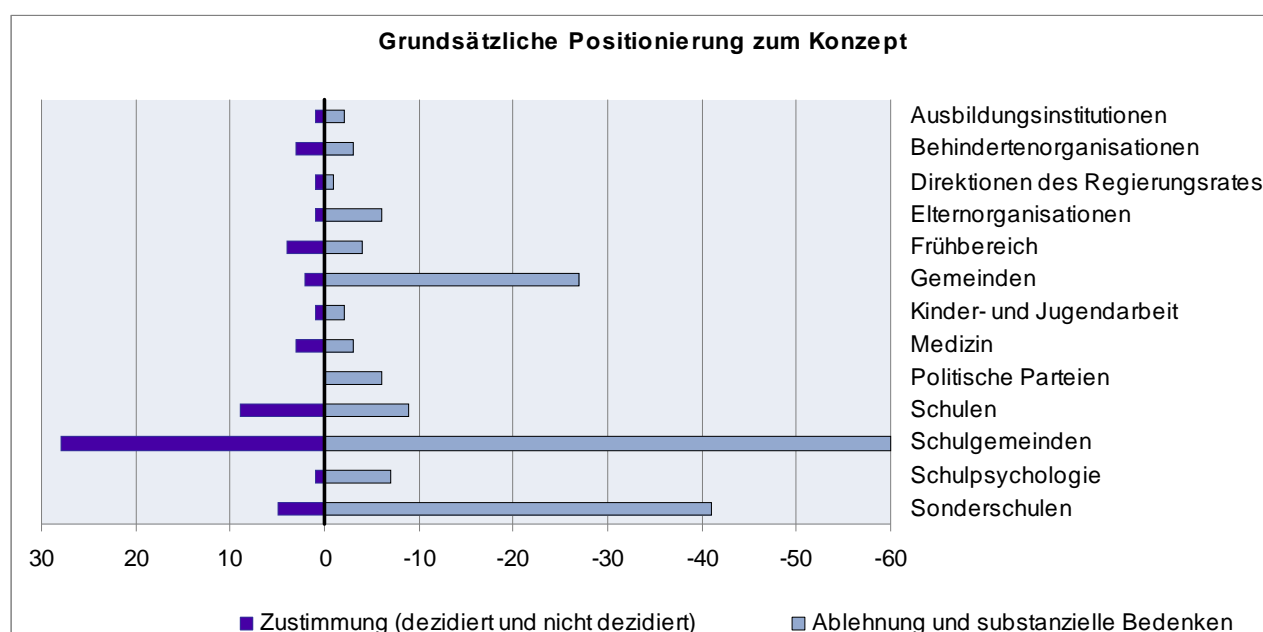
- *Die Verknüpfung des Konzepts mit Einsparungen für den Kanton.* Der Vorschlag, die Ausgestaltung des Konzepts mit Einsparungen für den Kanton zu verbinden, wird mehrheitlich abgelehnt. Das vorgeschlagene Sparpotential wird für die vorgesehene Ausgestaltung als unannehmbar eingestuft, nur schon eine kostenneutrale Umsetzung wird vielfach angezweifelt.
- *Die Ressourcenumlagerung.* Die Möglichkeit zu flexiblen Lösungen und eine Stärkung der Gemeindeautonomie werden teilweise begrüsst. Gleichzeitig werden erhebliche Zweifel und Kritik zum vorgesehenen Finanzierungsumfang und zum Finanzierungsmodus für kommunal erweiterte Ressourcen formuliert.
- *Die Aufgabenteilung im Bereich der Sonderschulung.* Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich der Sonderschulung wird deutlich abgelehnt. Die Differenzierung nach Behinderungsarten für die Begründung der Zuständigkeit wird als fachlich problematisch und als unvereinbar mit dem Behindertengesetz beurteilt. Zudem wird die damit verbundene Erwartung einer Reduktion der Sonderschulplätze als unrealistisch betrachtet.
- *Die Kantonale Fachstelle.* Die Einrichtung einer kantonalen Fachstelle für verstärkte Massnahmen wird nicht gewünscht. Sie wird vielfach als nicht zweckdienlich und als Komplikation kritisiert; bevorzugt wird die Stärkung der vorhandenen Steuerungsmechanismen.
- *Die Einführung der Assistenz:* Der Einsatz von Assistentinnen und Assistenten im Unterricht stösst auf erhebliche Bedenken. Es werden Qualitätseinbussen befürchtet. Freiwilligenarbeit wird im Hinblick auf die ungeklärte Ressourcenbasis abgelehnt.

Im Anhang befindet sich eine tabellarische Übersicht über die Vernehmlassungsantworten der Gruppen zu wesentlichen Punkten des Konzepts.

Zu den Vernehmlassungsergebnissen im Einzelnen

1. Grundsätzliche Positionierung zum Konzept

Das Konzept wird von den Vernehmlassungsadressaten mehrheitlich kritisiert. Einige unter ihnen weisen es aus grundsätzlichen Überlegungen zurück. In anderen Fällen werden Kernbestandteile des Konzepts zur Überarbeitung empfohlen. Eine deutliche Zustimmung findet sich nur in wenigen Fällen, wobei auch hier substantielle Bedenken geäussert werden.



2. Stellungnahme zu den Kosten

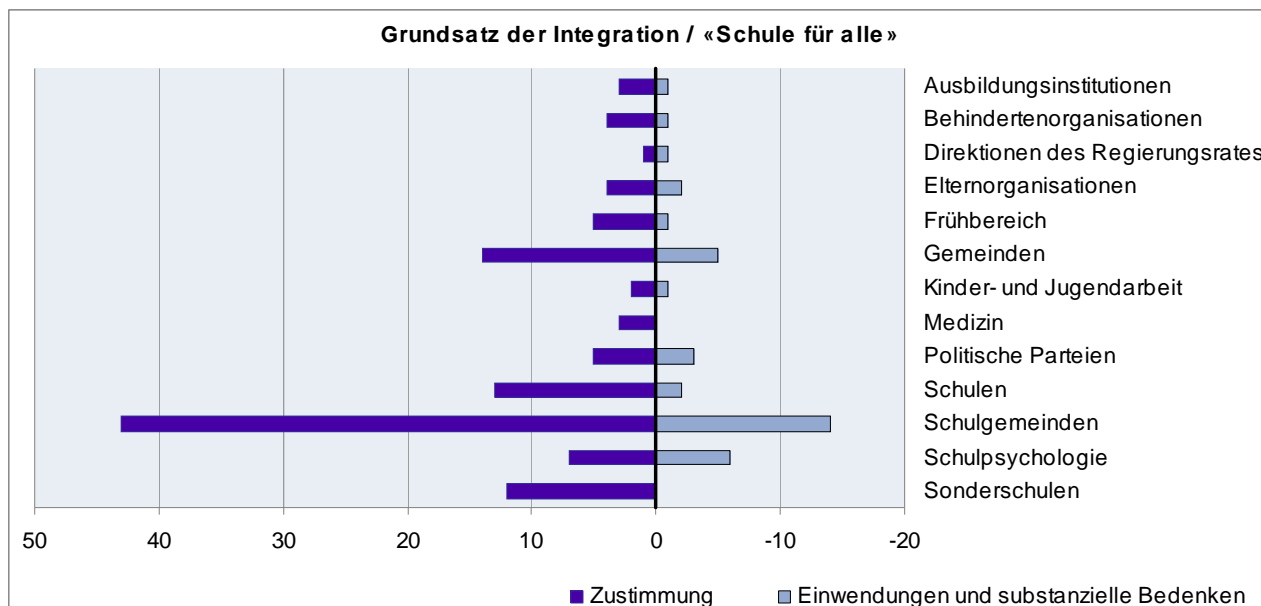
Die Verknüpfung des Konzepts mit Einsparungen für den Kanton wird deutlich abgelehnt. Zwar stösst das Ansinnen der Kostenkontrolle angesichts steigender Kosten teilweise auf Verständnis, doch wird in 57% der Vernehmlassungen festgehalten, dass das vorgeschlagene Sparpotential dem Konzept und dessen Umsetzung widerspreche. Des Weiteren wird von vielen Vernehmlassungsteilnehmenden kritisiert, dass die finanziellen Konsequenzen, die sich für die Gemeinden aus der Umsetzung des Konzepts ergeben würden, zu wenig absehbar seien.

In einigen Vernehmlassungsantworten wird die Befürchtung geäussert, die Einsparungen würden auf Kosten der Regelschule gehen.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Medizin, Elternorganisationen und Ausbildung äusseren sich nicht zu den Kosten.

3. Grundsatz Integration / Schule für alle

Die Ablehnung und die substanziellen Bedenken richten sich indessen nicht gegen den Grundsatz der Integration / „Schule für alle“. Dieser wird in 68% aller Antworten ausdrücklich begrüsst und unterstützt.



Eine explizite Ablehnung der Integration findet sich nur in einer einzigen Antwort. Zum Teil werden aber auch von den Befürwortenden Einwendungen vorgebracht. Sie weisen insbesondere darauf hin, dass die Volksschule nur dann gestärkt werde, wenn für die Sonder- und Regelschulung ein übergeordnetes pädagogisches Konzept (einschliesslich gemeinsamem Lehrplan) vorliege.

4. Orientierung am Bildungsauftrag der Regelschule

Dass sich die Förderung von Sonderschülerinnen und Sonderschülern am Bildungsauftrag der Regelschule orientieren soll, findet grundsätzlich Zustimmung. Wenige Vernehmlassungsteilnehmende wünschen, dass die Befreiung von Lernzielen der Regelschule vorgesehen werden solle.

Einige äussern sich skeptisch dazu, dass die Leistungen von Sonderschülerinnen und Sonderschüler mittels regulärem Zeugnis oder Lernbericht beurteilt werden können.

5. Beibehaltung des bisherigen sonderpädagogischen Angebots

Das bisherige sonderpädagogische Angebot soll grundsätzlich erhalten bleiben. Von verschiedener Seite wird vorgebracht, dass die bisherigen Ressourcen für Integrative Förderung (IF) sowie Begabungs- und Begabtenförderung zu knapp bemessen seien und zu wenig ausgebildete schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen zur Verfügung stünden.

In einigen Antworten wird geltend gemacht, dass Deutsch als Zweitsprache (DaZ) nicht als sonderpädagogisches Angebot definiert werden sollte. Zu den logopädischen und psychomotorischen Therapien äussern sich die Fachvertretungen mit Präzisierungsvorschlägen und berufsspezifischen Argumenten.

Verschiedentlich wird befürwortet, die Psychotherapie ausserhalb des therapeutischen Angebots der Schule zu führen, andere sind der gegenteiligen Ansicht. Die übrigen Antworten halten fest, dass die Finanzierung der Psychotherapie mit der Herauslösung aus dem sonderpädagogischen Angebot unklar sei. In rund einem Viertel der Fälle wird die Frage nach der „schulischen“ Indikation der Psychotherapie gestellt.

In einigen Antworten wird die Sorge geäussert, dass finanzschwache Gemeinden keine Einschulungsklassen anbieten könnten und dadurch benachteiligt seien. Dass die Führung besonderer Klassen sinnvoll sei, kommt in zehn Vernehmlassungsantworten zum Ausdruck.

6. Verankerung der sonderpädagogischen Angebote

Es wird mehrheitlich begrüsst, dass die heilpädagogische Früherziehung (HFE) als Bildungsangebot vorgesehen wird. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass der nachschulische Bereich nur wenige Angebote aufweise. Es seien verstärkt Möglichkeiten zu prüfen, um für Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen im nachschulischen Bereich die bisherigen Unterstützungsangebote sicherzustellen.

Folgende Punkte wurden hervorgehoben:

- Bedeutung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) für die Regelung des Vor- und Nachschulbereichs.
- Definition der Schnittstelle zur HFE.
- Psychotherapieangebote fehlen im Nachschulbereich.
- Die dem Kinderspital Zürich, der Kinderklinik Winterthur sowie den Jugendhilfe-Regionen zugedachte Rolle als Abklärungsstelle wird zum Teil kritisiert. Die Beschränkung der Übernahme der Transportkosten auf den öffentlichen Verkehr wird hinterfragt.
- Stattdessen wird die Schaffung einer zentralen Abklärungsstelle beim AJB angeregt, gleichzeitig aber auf die Gefahr der Befangenheit hingewiesen, falls der Kanton diese bezahlt.
- Beim Zuweisungsverfahren werden Schwierigkeiten befürchtet und das Entscheidungsrecht der Eltern thematisiert.

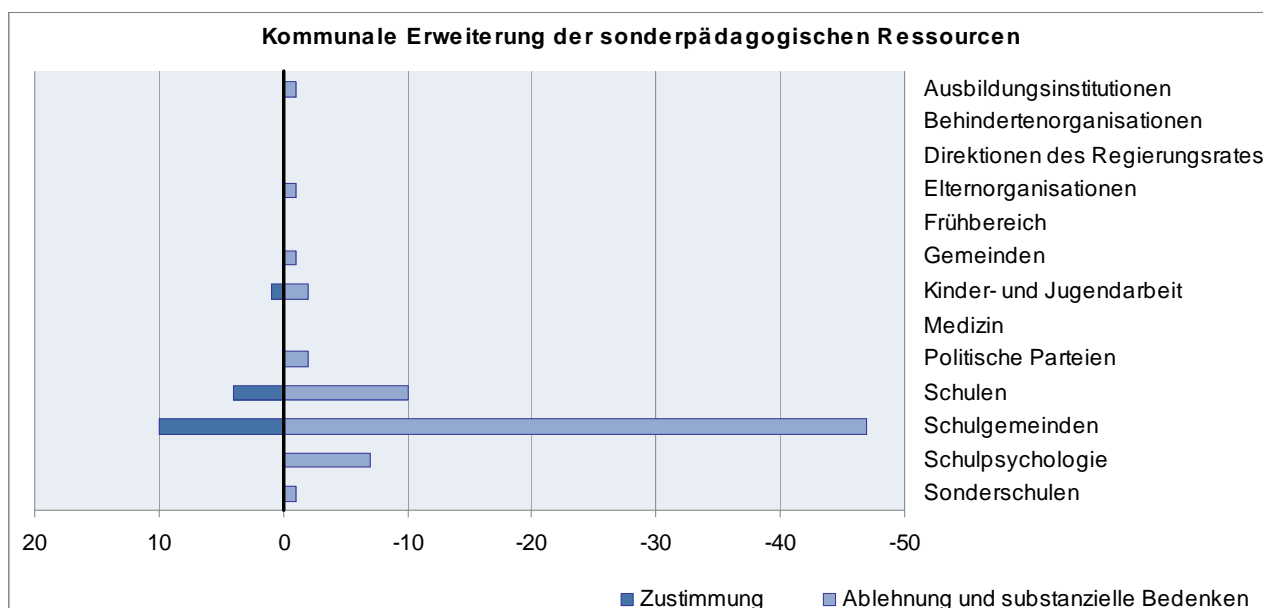
7. Kommunale Erweiterung der sonderpädagogischen Angebote der Regelschule

Im Konzept wurde vorgeschlagen, dass die Gemeinden ihre sonderpädagogischen Ressourcen bis zu einer Obergrenze auf eigene Kosten erweitern können.

Von einigen Vernehmlassungsteilnehmenden wird Verständnis für den Vorschlag und die Festsetzung einer Obergrenze für kommunal erweiterte Ressourcen geäußert.

Andere melden grundlegende Zweifel an, darunter auch viele, welche die Lösung grundsätzlich begrüßen. Die beiden am häufigsten genannten Kritikpunkte sind:

- Finanzierungsumfang: Es bleibe unklar, was mit den erweiterten kommunalen Ressourcen finanziert werden soll.
- Die Obergrenze für kommunal erweiterte Ressourcen wird u.a. als zu starr oder zu tief betrachtet; es wird befürchtet, dass diese Möglichkeit die Chancengleichheit beeinträchtigt, weil reiche Gemeinden mehr Möglichkeiten hätten. Zudem führe diese Erweiterung nicht zu Einsparungen, sondern bloss zur Verlagerung von Kosten auf die Gemeinden.



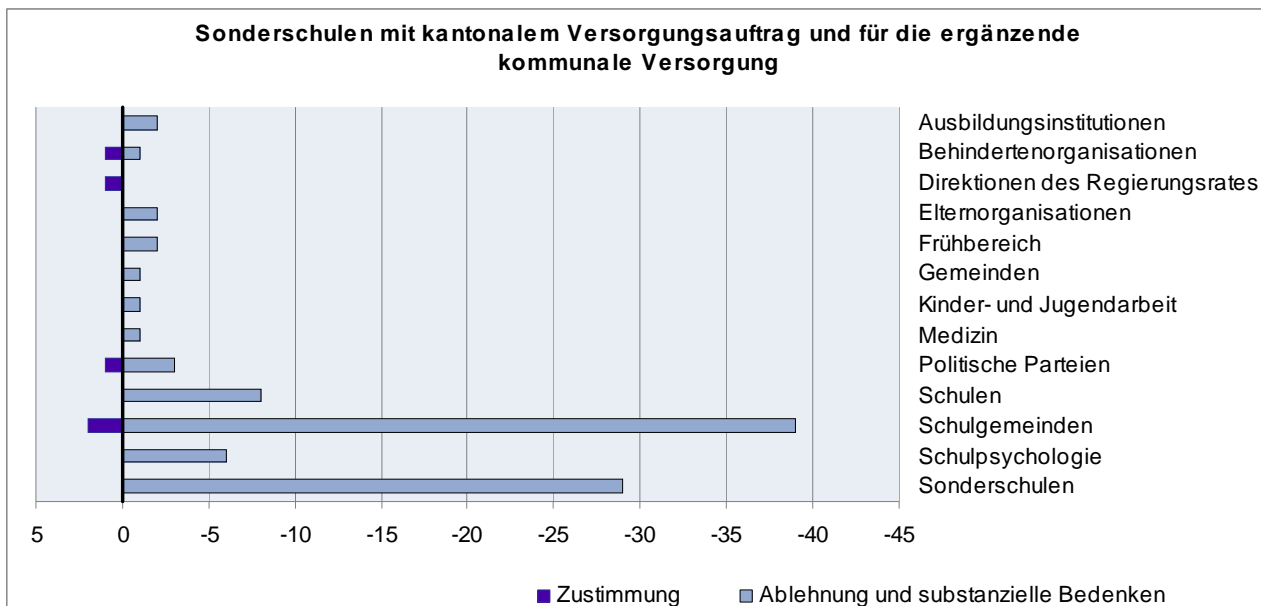
8. Aufgabenteilung im Bereich Sonderschulung

Im Konzept wird vorgeschlagen, dass Ressourcen vom Sonderschulbereich in den Regelschulbereich umgelagert werden, indem der Kanton nur noch einen Teil der Sonderschulen finanziert und die dadurch frei werdenden Ressourcen den Gemeinden für den Regelschulunterricht zur Verfügung stellt.

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich Sonderschulung, namentlich die Schaffung von Sonderschulen mit kantonalem Versorgungsauftrag und solchen für die ergänzende kommunale Versorgung, wird deutlich abgelehnt.

Häufig vorgebrachte Einwände sind:

- Indikation und Abgrenzung der beiden Sonderschultypen seien unklar und unvollständig.
- Die Unterscheidung von Behinderungsarten sei unvereinbar mit dem Behindertengleichstellungsgesetz.
- Die Aufteilung widerspreche dem Grundsatz „Eine Schule für alle“.
- Kosten für Separationsmassnahmen würden auf die Gemeinden abgewälzt.
- Die Aufgabenteilung werde nicht zu einer Reduktion der Sonderschulplätze führen.



9. Zuweisungsverfahren und standardisiertes Abklärungsverfahren

Die Einführung des Standardisierten Abklärungsverfahrens (SAV-PES) wird in 19% der Stellungnahmen explizit angesprochen. Die meisten begrüssen es ausdrücklich und erachten das Verfahren als sinnvoll.

In 28 Fällen wird es mit dem Schulpsychologischen Dienst und der kantonalen Fachstelle verstärkte Massnahmen in Verbindung gebracht. Dabei geht der Tenor der Antworten dahin, dass mit der Standardisierung der Abklärung eine kantonale Fachstelle nicht notwendig sei.

10. Kantonale Fachstelle verstärkte Massnahmen

Die Einrichtung einer kantonalen Fachstelle für verstärkte Massnahmen wird mehrheitlich abgelehnt. Grundsätzlich wird eine Fachstelle, die transparent und unabhängig prüft, von acht Vernehmlassungsadressaten befürwortet. Dem stehen rund 92 ablehnende oder substanziell kritische Vernehmlassungsantworten gegenüber. Als Grund für die Ablehnung werden vor allem die folgenden drei Punkte genannt:

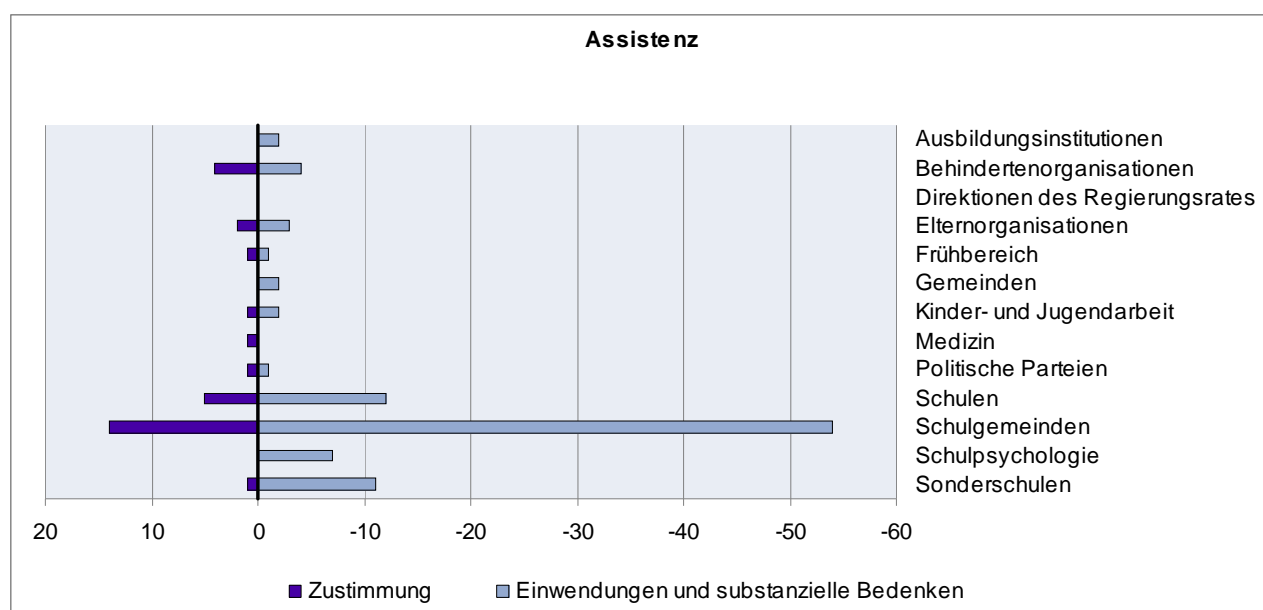
- Die vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten im Zuweisungsprozess würden ausreichen, um die Notwendigkeit von verstärkten Massnahmen sicherzustellen.
- Eine zusätzliche Fachstelle verkompliziere und verlangsamt das Zuweisungsverfahren.
- Eine kantonale Fachstelle diene in erster Linie der finanziellen Kontrolle; sie begünstige kantonale Sparübungen auf Kosten der Schülerinnen und Schüler und auf Kosten der Gemeinden, zudem stelle sie einen Eingriff in die Gemeindeautonomie dar.

11. Evaluation

7% der Vernehmlassungsteilnehmenden äussern sich zu diesem Punkt. Die Schaffung der Möglichkeit zur Durchführung von externen Evaluationen ist nicht bestritten. Von einigen Vernehmlassungsteilnehmenden wird bezweifelt, ob die Fachstelle für Schulbeurteilung die geeignete Instanz sei.

12. Assistenzen

Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, die es den Gemeinden erlauben würde, Assistentinnen und Assistenten zur Unterstützung einzelner Schülerinnen und Schüler mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen anzustellen, wird von 88% der Vernehmlassungsteilnehmenden kritisch beurteilt.



Die Einwände betreffen vor allem zwei Punkte:

- Qualitätseinbussen und fehlende Ausbildung: Fachkompetenzen im Umgang mit Kindern und Jugendlichen mit Behinderung seien unabdingbar. Die Auswahl der Assistenz müsse sorgfältig erfolgen, das heisst, die Assistentinnen und Assistenten müssten entsprechend ausgebildet werden.
- Freiwilligkeit sei ein falsches Signal hinsichtlich der Sicherstellung der notwendigen Qualität, Sicherheit und Kontinuität. Zudem habe sie den Beigeschmack des Karitativen. Assistenten müssten – wenn schon - gemäss kantonaler Anstellungsbedingungen entlohnt werden.



Anhang: Überblick über häufig beurteilte Punkte in der Vernehmlassung des sonderpädagogischen Konzepts

	Parteien					Gemeinden		Schulen			Schulgemeinden			Stadt Zürich	Sonderschulen	Medizin	Behinder- organisationen	Elternorganisati- onen	Schul- psychologie	Ausbildung	Frühbereich	Kinder & Jugendarbeit	Direktionen
	SVP	SP	FDP	Grüne	weitere	GPV	Gemeinden	Schulleitungen	Lehrpersonen	weitere	Schulgemeinden	VZS	Winterthur										
Konzept: Grundsätzliche Position	—	Ⓟ	Ⓟ	Ⓟ	—	—	—	Ⓟ	Ⓟ	Ⓟ	Ⓟ	—	—	Ⓟ	Ⓟ	Ⓟ	Ⓟ +	Ⓟ	Ⓟ	Ⓟ	Ⓟ	Ⓟ	Ⓟ
Grundsatz Integration / Schule für alle		+	+	+	+	+	+	+	+		+	Ⓟ	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Verknüpfung mit Einsparungen	Ⓟ	—	Ⓟ	—	—	—	—	—	—	—	Ⓟ	—	—	Ⓟ	Ⓟ		Ⓟ	—	—			—	—
Ressourcen-Umlagerung	—	Ⓟ							Ⓟ	Ⓟ	Ⓟ	Ⓟ	—	Ⓟ	—			Ⓟ	Ⓟ			Ⓟ	
Aufteilung Sonderschulen	—	—	—	+	Ⓟ		Ⓟ	+		—	—	—	—	—	—		+	Ⓟ	—	Ⓟ	—		
Fachstelle	—		—	—	—		—	—	—	—	—	—	—	—	—		+		—	+	—		
Assistenz				Ⓟ	+		Ⓟ	+		+	Ⓟ	Ⓟ	Ⓟ	+	Ⓟ		Ⓟ +	Ⓟ	Ⓟ	Ⓟ	Ⓟ	Ⓟ	

Zeichenerklärung

+ Zustimmung — Ablehnung Ⓟ substantielle Bedenken (Kernstücke des Konzepts revidiert)