

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 18. November 2009

1821. Sonderpädagogisches Konzept für den Kanton Zürich (Vernehmlassung)

1. Ausgangslage

Die Entwicklung der Volksschule in den letzten Jahren ist unter anderem dadurch gekennzeichnet, dass sich neben der Regelschule verschiedene Arten von Sonderklassen sowie zahlreiche Stütz- und Fördermassnahmen entwickelt haben. Insbesondere im Sonderschulbereich entwickelten sich gemäss den von der Invalidenversicherung (IV) vorgegebenen Behinderungskategorien spezialisierte Sonderschulen. In der Praxis hat sich dieses separative System nur zum Teil bewährt. So haben sich die Kriterien bei der Zuweisung zu diesen Angeboten als ungenügend erwiesen. Zudem stiegen die Kosten für sonderpädagogische Massnahmen stetig an. Im Regel- und im Sonderschulbereich verstärkte sich die Tendenz, dass immer mehr Kinder und Jugendliche zu «Sonderfällen» wurden. Im Kanton Zürich erhielten bis zum Ende der Primarstufe mehr als 40% der Schülerinnen und Schüler eine sonderpädagogische Massnahme.

Die Zuweisungen zur Sonderschulung haben seit 1999 um rund 40% zugenommen:

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
2278	2302	2430	2463	2726	2766	2921	3006	3126	3174

Übersicht ohne Sprachheilkindergärten

Die Prognose für 2009 rechnet mit 3400 Sonderschülerinnen und Sonderschülern.

Bei der Gruppe der Kinder und Jugendlichen mit geistiger Behinderung hat sich die Anzahl der von den Schulpsychologischen Diensten diagnostizierten Fälle in den vergangenen zehn Jahren mehr als verdoppelt.

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
348	363	420	443	491	538	621	679	744	868

Die Prognose für 2009 rechnet mit rund 1000 Kindern mit geistiger Behinderung.

Mit dem Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (VSG) und der Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen vom 11. Juli 2007 wurde auf diese Situation reagiert: Die sonderpädagogischen Angebote werden gebündelt und integrativer ausgerichtet. Diese Neuerungen erstrecken sich jedoch nicht auf den Sonderschulbereich. Obwohl die IV dem Prinzip folgte, Menschen mit einer Behinderung zu einer möglichst weit gehenden Eingliederung zu verhelfen, hat sie mit ihren Regelungen dazu beigetragen, dass sich im Sonderschulbereich fast ausschliesslich separative, von der Regelschule abgekoppelte Angebote entwickelt haben.

In der Volksabstimmung vom 28. November 2004 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen» (NFA) zugestimmt. Die Verantwortung für den Sonderschulbereich ging damit vollständig auf die Kantone über.

Die NFA bewirkt mehr als eine Neuregelung der Finanzierung. Der Rückzug der IV aus der Sonderschulung eröffnet die Möglichkeit, die Volksschule einschliesslich des Sonderschulbereiches zu verbessern. Das neue sonderpädagogische Konzept bezieht darüber hinaus auch Angebote für Kinder mit erhöhtem Entwicklungs- und Bildungsbedarf im Vorschulbereich sowie Angebote im Übergang zur Berufsbildung mit ein. Gemäss Art. 62 Abs. 3 der Bundesverfassung (BV) besteht ein Anspruch auf Sonderschulung bis zum vollendeten 20. Altersjahr.

Die Bestimmungen des Bundes zur NFA sind am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. In der mindestens dreijährigen Übergangsfrist sind die Kantone gemäss Art. 197 Ziff. 2 BV verpflichtet, die Leistungen im Sonderschulbereich, die bisher von der Invalidenversicherung finanziert wurden, in vergleichbarem Umfang und gleichwertiger Qualität sicherzustellen. Darüber hinaus besteht die Verpflichtung, ein Sonderschulkonzept zu entwickeln

2. Ziele des sonderpädagogischen Konzepts

2006 hat der Bildungsrat zehn Leitsätze zur Entwicklung des sonderpädagogischen Konzepts für den Kanton Zürich verabschiedet. Diese beruhen auf dem Leitbild für das sonderpädagogische Angebot für den Kanton Zürich von 1996. Dieses Leitbild bzw. ein Teil der Leitsätze wurden bereits mit dem Volksschulgesetz und der Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen umgesetzt. So wurde der Integrationsgedanke gemäss Art. 20 des Behindertengleichstellungsgesetzes in § 33 VSG verankert, hingegen ist die Umlagerung von Mitteln aus dem Sonderschulbereich zur Stärkung der Regelschule noch nicht umgesetzt.

Das Konzept legt dar, wie der Kanton Zürich die Verantwortung für den Sonderschulbereich wahrzunehmen gedenkt. Die Volksschule soll im Sinne einer Gesamtsicht koordiniert und eine durchlässige «Schule für alle» – bestehend aus dem Regel- und dem Sonderschulbereich – verwirklicht werden. Das neue sonderpädagogische Konzept baut auf historisch gewachsenen Errungenschaften und neuen Erkenntnissen auf und entwickelt die sonderpädagogischen Angebote gezielt weiter. Es will insbesondere die Regelschule stärken und es ihr ermöglichen, mit der vorhandenen Heterogenität besser umgehen zu können. Behinderungsspezifische Angebote sollen weiterhin bestehen bleiben, teilweise jedoch neu ausgerichtet werden. Die im Sonderschulbereich vorhandene behinderungsspezifische Fachkompetenz soll vermehrt in die Regelschule einfließen.

3. Wichtigste Eckpunkte des Konzepts

– Orientierung am Bildungsauftrag der Regelschule

Bisher gab es im Kanton «lernzielbefreite» und «lehrplanbefreite» Schulen. Neu sind die Lernziele aller sonderpädagogischen Angebote auf die Lernziele derjenigen Regelklasse auszurichten, welche die Schülerinnen und Schüler besuchen oder besuchen würden. Damit gilt der Zürcher Lehrplan grundsätzlich für alle Regelklassen, Besonderen Klassen und Sonderschulen. Es können jedoch individuelle Lernziele vereinbart werden. Insbesondere bei Schülerinnen und Schülern mit schweren Behinderungen können die individuellen Lernziele vom Lehrplan abweichen und sich z. B. schwergewichtig auf das Erlernen von Alltagsfertigkeiten beschränken.

– Beibehaltung des bisherigen sonderpädagogischen Angebots

Die bisherigen sonderpädagogischen Angebote Integrative Förderung, Therapien, Deutsch als Zweitsprache und Sonderschulung werden beibehalten, ebenso die Eingliederungsmassnahmen im Rahmen der Sonderschulung. Die IV bietet nach wie vor ebenfalls Eingliederungsmassnahmen an. Die Gemeinden können weiterhin Besondere Klassen führen und Angebote im Bereich der Begabtenförderung anbieten.

– Verankerung der sonderpädagogischen Angebote

Zum Teil bereits vorhandene Angebote sind gesetzlich zu regeln. Im Vorschulbereich betrifft dies die Heilpädagogische Früherziehung und die logopädische Therapie. Im Schulbereich ist die behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung zu verankern. Im Nachschulbereich wird der Übergang in die Berufsbildung geregelt. Volksschule, Berufs- und Studienberatung sowie IV-Berufsberatung bei Jugendlichen mit einem Bedarf an verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen werden koordiniert.

– *Kommunale Erweiterung der sonderpädagogischen Angebote der Regelschule*

Bisher konnten Gemeinden die vom Kanton zugeteilte Anzahl Lehrstellen in Vollzeiteinheiten (VZE) nicht überschreiten. So mussten Schülerinnen und Schüler entweder einer Sonderschule oder allenfalls einer Privatschule zugeteilt werden, wenn die Mittel der Regelschule nicht ausreichten. Neu können Gemeinden zur Stärkung der Tragfähigkeit der eigenen Schule und zur Vermeidung der Trennung von Schülerinnen und Schülern ihre integrativen Ressourcen auf eigene Kosten bis zu einer festgelegten Höchstgrenze erweitern. Diese zusätzlichen Ressourcen können schul- und klassenbezogen eingesetzt werden, um die pädagogische Situation gemäss den Bedürfnissen in der einzelnen Gemeinde tragfähiger zu gestalten.

– *Flexibilisierung der Angebote im Bereich der verstärkten Massnahmen (Sonderschulung)*

a. Sonderschulen mit kantonalem Versorgungsauftrag: Diese bieten ein spezialisiertes Angebot an und gewähren ein fachliches Wissen, das in der Regelschule nicht vorhanden ist. Beispielsweise betrifft dies den pädagogischen Umgang mit Schülerinnen und Schülern mit einer geistigen Behinderung, einer Hör- oder Sehbehinderung oder einer Körperbehinderung, aber auch Schülerinnen und Schüler mit einer schweren Verhaltensauffälligkeit, für deren Förderung in der Regel eine Internatschulung erforderlich ist. Diese Institutionen werden in eine kantonale Bedarfsplanung einbezogen und erhalten entsprechende Leistungsaufträge. Sie werden vom Kanton und von den Gemeinden finanziert.

b. Sonderschulen für die ergänzende kommunale Versorgung: Diese richten sich auf Kinder und Jugendliche mit Schwierigkeiten in den Bereichen Lernen, Verhalten oder Sprachentwicklung aus – und damit auf Schülerinnen und Schüler, mit denen auch jede Regelschule zu tun hat. Das Personal in diesen Sonderschulen ist vergleichbar ausgebildet wie das sonderpädagogisch tätige Personal in Regelschulen. Diese Sonderschulen können von den Gemeinden im Sinne einer Möglichkeit genutzt werden, wenn ein Kind aufgrund seiner besonderen Bedürfnisse nicht im Rahmen der lokalen Schule unterrichtet werden kann. Entsprechend werden diese Sonderschulen von den Gemeinden finanziert.

c. Schülerinnen und Schüler mit verstärkten Massnahmen in Regelschulen: Bisher konnten Gemeinden, die behinderte Schülerinnen und Schüler in die Regelschule integrieren wollten, diese Aufgabe nicht selber übernehmen. Sie mussten die Integrationsaufgabe einer Sonderschule übertragen und die entsprechend hohen Kosten übernehmen. Neu können behinderte Schülerinnen und Schüler mit dem erweiterten kommunalen Angebot – ergänzt durch individuelle kantonale Leistungen – in

der Regelschule statt in einer Sonderschule unterrichtet werden. Für eine begrenzte Zeit können Schülerinnen und Schüler in begründeten Fällen weiterhin auch im Einzelunterricht gefördert werden.

– *Zuweisungsverfahren und Standardisiertes Abklärungsverfahren*

Die Zuweisungsverfahren zu den Angeboten der Regelschule mittels des Schulischen Standortgesprächs und der Bewilligungspflicht durch die Schulleitung und allenfalls die Schulpflege werden beibehalten. Für verstärkte Massnahmen (Sonderschulung) muss zusätzlich ein standardisiertes Abklärungsverfahren durch eine anerkannte Abklärungsstelle durchgeführt werden. Im Schulbereich soll der Schulpsychologische Dienst das Verfahren durchführen und allenfalls den Schulärztlichen Dienst sowie Dienste aus dem Bereich der Jugendhilfe (z. B. Jugend- und Familienberatungsstellen), dem strafrechtlichen Bereich (z. B. Jugendanwaltschaft) und dem medizinischen Bereich (z. B. Kinder- und Jugendpsychiatrischer Dienst) beiziehen.

– *Kantonale Fachstelle Verstärkte Massnahmen*

Bisher konnten die Gemeinden Schülerinnen und Schüler der Sonderschulung zuweisen, ohne dass der Kanton eingreifen konnte oder informiert wurde, obwohl der Kanton seit Inkrafttreten der Bestimmungen der NFA ungefähr die Hälfte der Kosten der Sonderschulung trägt. Neu werden kommunale Entscheide für die Zuweisung zu Sonderschulen mit kantonalem Versorgungsauftrag von der Fachstelle Verstärkte Massnahmen überprüft und gegebenenfalls zur Neu beurteilung zurückgewiesen. Zuweisungen zu Sonderschulen für die ergänzende kommunale Versorgung werden von der Fachstelle nicht einzeln überprüft.

– *Evaluation*

Die bestehende Fachstelle für Schulbeurteilung evaluiert neben den Regelschulen alle anerkannten und bewilligten Sonderschulen des Kantons Zürich.

4. Kosten

Seit dem Rückzug der IV aus der Sonderschulfinanzierung werden die Kosten der Sonderschulung von insgesamt rund 279 Mio. Franken zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt (Werte gemäss KEF 2010). Der Kanton zahlt daran rund 147 Mio. Franken (Staatsbeiträge an Sonderschulen und Gemeinden). Die Gemeinden finanzieren die kantonalen Sonderschulen mit insgesamt rund 132 Mio. Franken. Der Kanton richtet zusätzlich 9 Mio. Franken Investitionsbeiträge an die Sonderschulen aus.

Aufgrund der Zunahme von Sonderschulzuweisungen sind die Kosten im Sonderschulbereich in den letzten Jahren stark angestiegen. Die Finanzlage des Kantons erfordert es, mittelfristig Einsparungen auch in diesem Bereich umzusetzen. Zudem sind Umlagerungen vom Sonderschulbereich in den Regelschulbereich der Volksschule vorzunehmen. Das neue sonderpädagogische Konzept bezweckt deshalb eine Verringerung von Sonderschulplätzen.

Es wird angestrebt, diese Umlagerungen und Einsparungen 2012 umzusetzen.

Staatsbeiträge an Sonderschulen in Mio. Franken (ohne Investitionen)	Staatsbeiträge 2012* an Sonderschulen (nach bisherigem Modell)	Staatsbeiträge 2012 an Sonderschulen (nach sonderpädagogischem Konzept)	2012 Staatsbeitrag an Gemeinden (Umlagerungen zugunsten Regelschule)	Aufwand Kanton (neues Modell)	Einsparungen Kanton
Gemeinden (auswärtige Sonderschulung)	18	0	18	18	0
Kommunale Sonderschulen	44	40	0	40	4
Private Tagessonderschulen	33	23	0	23	10
Sonderschulheime	43	40	0	40	3
Total	138	103	18	121	17

*Planungsjahr 2012 gemäss KEF 2010

Die Neuerungen im Bereich der Finanzierung umfassen im Wesentlichen:

- Kantonal beitragsberechtigt sind nur Sonderschulen mit kantonalem Versorgungsauftrag und kantonaler Leistungsvereinbarung.
- Sonderschulen für die ergänzende kommunale Versorgung werden durch die Versorgertaxen der Gemeinden finanziert.
- Der Kanton kann einer Sonderschule für die ergänzende kommunale Versorgung während eines Jahres einen Überbrückungsbeitrag gewähren, sofern sie das Rechnungsjahr mit einem Verlust abschliesst und die Auslastung zwischen 75% und 90% liegt.
- Der Kanton kann einer Gemeinde Beiträge ausrichten, wenn ein behindertes Kind in die Regelschule integriert wird und damit eine (teurere) Sonderschulung entfällt.
- Der Kanton kann Beiträge an Gemeinden mit überdurchschnittlich hohen nicht selbst verursachten Belastungen im Sonderschulbereich ausrichten (z. B. an eine Kleinstgemeinde, in der mehrere schwer behinderte Schülerinnen und Schüler wohnhaft sind).
- Der Kanton finanziert durch die Umlagerung von Ressourcen aus dem Sonderschulbereich zusätzliche VZE für die Stärkung der Regelschulen.

Für die Gemeinden können die Umlagerungen aus separativen Angeboten in erweiterte sonderpädagogische Angebote der Regelschule kostenneutral vorgenommen werden. Zurzeit fallen vielerorts erhebliche Kosten für nicht in jedem Fall zwingend notwendige Privat- und Sonderschulungen an. Diese Gelder werden sinnvoller in die eigene Regelschule investiert. Die Gemeinden erhalten grösseren Handlungsspielraum bei der Finanzierung. Sie entscheiden, mit welchen Angeboten sie Schülerinnen und Schüler mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen am besten schulen:

- bisherigen sonderpädagogischen Angeboten der Regelschule (innerhalb der zugeteilten VZE),
- erweiterten sonderpädagogischen Angeboten der Regelschule (über die zugeteilten VZE hinaus),
- Angeboten der Sonderschulen für die ergänzende kommunale Versorgung.

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Bildungsdirektion wird ermächtigt, eine Vernehmlassung zum sonderpädagogischen Konzept für den Kanton Zürich durchzuführen.

II. Mitteilung an die Bildungsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi