

Bericht zur Vernehmlassung des sonderpädagogischen Konzepts für den Kanton Zürich

Zusammenfassung

Der Grundsatz der Integration ist bereits seit 2005 im Volksschulgesetz festgeschrieben, wurde jedoch von sehr vielen Vernehmlassungsteilnehmenden erwähnt und ausdrücklich bejaht.

Grundsätzliche Zustimmung fanden ausserdem die Orientierung am Bildungsauftrag der Regelschule, die erweiterten Möglichkeiten für den Einsatz von sonderpädagogischen Ressourcen in den Gemeinden und die Einführung des standardisierten Abklärungsverfahrens.

Die Vernehmlassungsvorlage wird tendenziell mehrheitlich zurückgewiesen. Auf Ablehnung und substantielle Bedenken stossen insbesondere:

- Verknüpfung des Konzepts mit Einsparungen für den Kanton. Der Vorschlag, die Ausgestaltung des Konzepts mit Einsparungen für den Kanton zu verbinden, wird mehrheitlich mit einiger Vehemenz abgelehnt. Das vorgeschlagene Sparpotential wird für die vorgesehene Ausgestaltung als unannehmbar eingestuft, nur schon eine kostenneutrale Umsetzung wird vielfach angezweifelt.
- Ressourcenumlagerung. Die Möglichkeit zu flexiblen Lösungen und eine Stärkung der Gemeindeautonomie werden mitunter begrüsst. Gleichzeitig werden erhebliche Zweifel und Ablehnung zum vorgesehenen Finanzierungsumfang und zum Finanzierungsmodus für kommunale erweiterte Ressourcen formuliert.
- Aufgabenteilung im Bereich der Sonderschulung. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich der Sonderschulung wird deutlich abgelehnt. Neben einer fachlich wie ethisch als ausgesprochen problematisch eingestuften Indikation werden diesbezüglich finanzielle Gründe und unrealistische Erwartungen an die Reduktion von Sonderschulplätzen thematisiert.
- Kantonale Fachstelle verstärkte Massnahmen. Die Einrichtung einer kantonalen Fachstelle für verstärkte Massnahmen wird abgelehnt. Sie wird vielfach als nicht zweckdienliche und teure Komplikation im Zuweisungsverfahren kritisiert, bevorzugt wird die Stärkung der vorhandenen und im Prinzip ausreichenden Steuerungsmechanismen in Fachstellen und Diensten.
- Assistenz. Das sonderpädagogische Angebot der Assistenz stösst auf erhebliche Bedenken. Es werden Qualitätseinbussen befürchtet, die optionale Freiwilligkeit wird zumal im Hinblick auf die ungeklärte Ressourcenbasis abgelehnt.

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

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, bis sie über kantonal genehmigte Sonderschulkonzepte verfügen, mindestens jedoch während drei Jahren (Art. 197 Ziff. 2 BV).

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 und die Kosten für die sonderpädagogische Massnahmen stiegen stetig an. Im Regel- und im Sonderschulbereich verstärkte sich die Tendenz, dass immer mehr Kinder und Jugendliche zu „Sonderfällen“ wurden. Seit 1999 haben die Zuweisungen zur Sonderschulung im Kanton Zürich um rund 40% zugenommen:

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. Dies wurde mit der Vernehmlassungsvorlage „Sonderpädagogisches Konzept für den Kanton Zürich“ in Angriff genommen. Hier sollten die weitgehend getrennten Systeme der Regel- und Sonderschulen zu einer „Schule für alle“ zusammengeführt werden.

Die Vernehmlassung fand vom 18. November 2009 bis zum 31. März 2010 statt.

Überblick über die Vernehmlassungsantworten

260 Organisationen, Gruppierungen und Einzelpersonen haben auf 1'500 Seiten freiem Text Stellung zum sonderpädagogischen Konzept für den Kanton Zürich genommen. Die 260 Vernehmlassungsteilnehmenden verteilen sich auf die folgenden Gruppen:

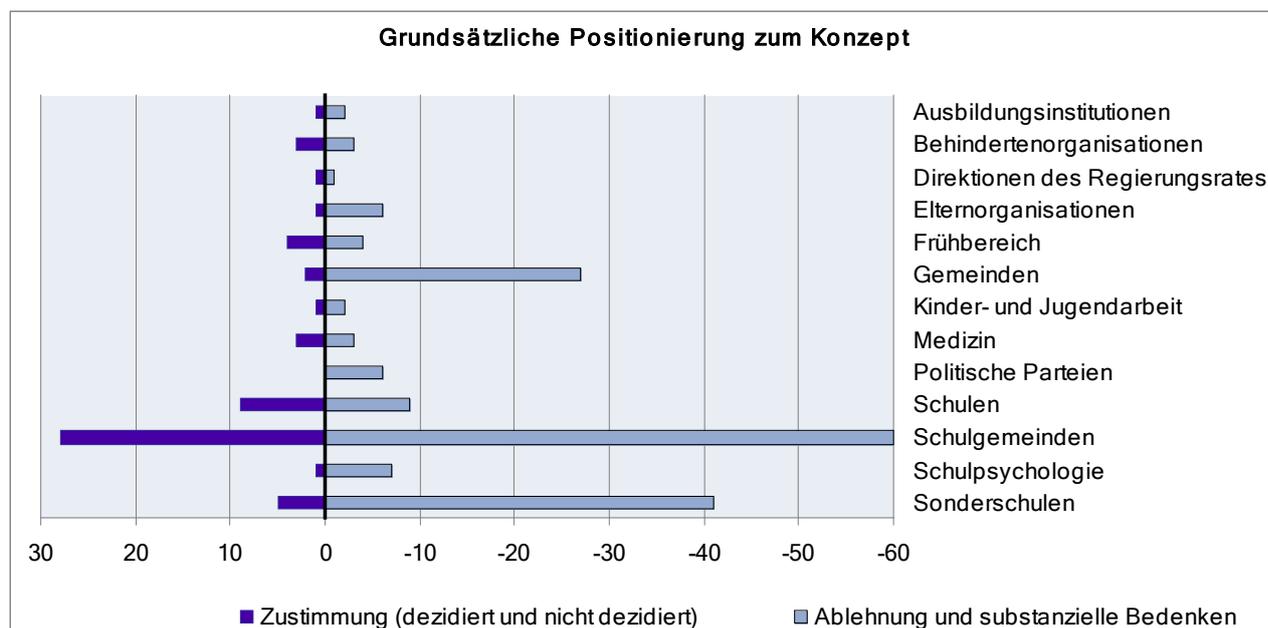
- 6 Politische Parteien
- 101 Schulgemeinden
- 31 Politische Gemeinden
- 9 Behindertenorganisationen
- 9 Elternorganisationen
- 23 Schulen (Schulleitungen, Lehrpersonen und andere Fachpersonen)
- 6 Schulpsychologie
- 46 Sonderschulen (inkl. Trägerschaften)

-
- 10 Frühbereich
 - 5 Kinder- und Jugendarbeit
 - 6 Medizin
 - 3 Ausbildung
 - 5 Kantonale Direktionen und Ämter

Die Vernehmlassung verzichtete darauf, Fragen zu einzelnen Punkten zu stellen. Deshalb wurden viele Neuerungen nicht kommentiert.

1. Grundsätzliche Positionierung zum Konzept

Das Konzept wird von den Vernehmlassungsadressaten mehrheitlich zurückgewiesen. In etlichen Fällen wird es grundsätzlich abgelehnt. In vielen anderen Fällen werden Kernbestandteile des Konzepts substantziell zur Revision empfohlen, so dass sich der Grundcharakter und die Grundausrichtung – folgte man den geforderten Revisionen – deutlich verändern würden. Dezierte Zustimmung findet sich nur in wenigen Fällen, wobei sich auch dort teils noch substantielle Bedenken anschliessen.



2. Grundsätzliche Positionierung zur Verknüpfung mit Einsparungen

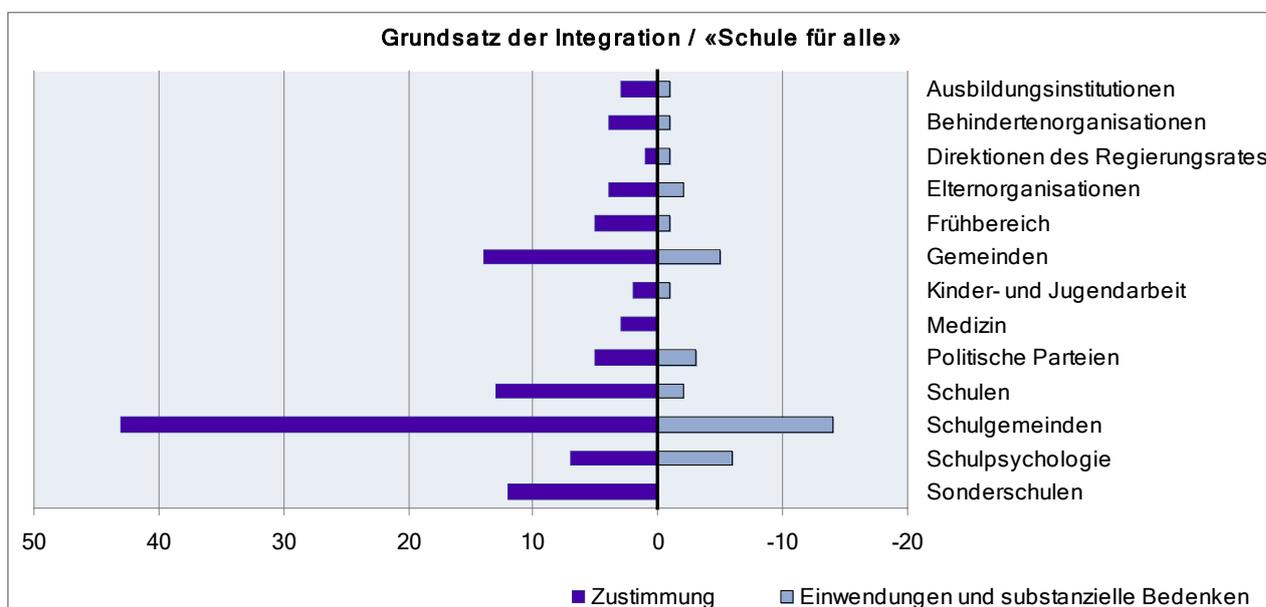
Die Verknüpfung des Konzepts mit Einsparungen für den Kanton wird deutlich abgelehnt. Zwar stösst das Ansinnen der Kostenkontrolle angesichts steigender Kosten teilweise auf Verständnis. 57% der Vernehmlassungsantworten halten jedoch fest, dass das vorgeschlagene Sparpotential dem Konzept und dessen Umsetzung aus ihrer Sicht widerspricht; dies wird in der Mehrzahl der Fälle mit einigem Nachdruck vorgetragen. Des Weiteren wird von vielen Vernehmlassungsteilnehmenden kritisiert, dass die finanziellen Konsequenzen, die sich für die Gemeinden aus der Umsetzung des Konzepts ergeben, zu unklar und nicht absehbar sind.

Einige Vernehmlassungsantworten warnen, dass Einsparungen nicht auf Kosten der Regelschule gehen dürfen.

Nicht dazu äusserten sich die Vernehmlassungsadressaten der Gruppen Medizin, Elternorganisationen und Ausbildung. Vereinzelt finden sich Stimmen, die im Prinzip Verständnis für die Kürzungsvorschläge äussern.

3. Grundsatz Integration / Schule für alle

Die mehrheitliche Ablehnung und die substantiellen Bedenken bezüglich der Vernehmlassungsvorlage sind indessen nicht gleichzusetzen mit der Haltung gegenüber dem Grundsatz der Integration / „Schule für alle“. Dieser wird markant unterstützt.



44% der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüssen und unterstützen explizit den Grundsatz der Integration / „Schule für alle“. Eine direkte Ablehnung findet sich nur in einem einzigen Fall (Junge SVP). Es gibt jedoch eine Reihe von Einwendungen gegen diesen Grundsatz – zum Teil von denselben Teilnehmenden, die ihn zugleich explizit begrüssen. Etliche Vernehmlassungsantworten weisen darauf hin, dass die Volksschule nur dann gestärkt werde, wenn Sonder- und Regelschulung in einem übergeordneten pädagogischen Konzept angesprochen werden (einschliesslich gemeinsamem Lehrplan).

4. Orientierung am Bildungsauftrag der Regelschule

Dass die Förderung von Sonderschülerinnen und Sonderschülern sich am Bildungsauftrag der Regelschule orientieren soll, findet grundsätzlich Zustimmung. Wenige Vernehmlassungsteilnehmende wünschen, dass dennoch weiterhin Befreiungen von den Lernzielen möglich sein sollen.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende sind nicht überzeugt davon, dass die Leistungen von Sonderschülerinnen und Sonderschülern mittels regulärem Zeugnis oder Lernbericht beurteilt werden können.

5. Beibehaltung des bisherigen sonderpädagogischen Angebots

Das bisherige sonderpädagogische Angebot soll grundsätzlich erhalten bleiben. Etliche Vernehmlassungsteilnehmende bringen vor, dass die bisherigen Ressourcen für Integrative Förderung (IF) und Begabungs- und Begabtenförderung zu knapp bemessen sind, dass die Verfügbarkeit ausgebildeter Fachpersonen eine Rolle spielt.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende erwähnen, dass Deutsch als Zweitsprache (DaZ) kein sonderpädagogisches Angebot sei. Zu den logopädischen und psychomotorischen Therapien äussern sich nur die Fachvertretungen mit Präzisierungsvorschlägen und berufsständischen Argumenten.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende begrüssen es ausdrücklich, wenn die Psychotherapie ausserhalb des Kontingents der restlichen therapeutischen Massnahmen geführt wird, während drei Schulgemeinden der gegenteiligen Ansicht sind. Die übrigen Antworten halten fest, dass ihnen durch die Herauslösung die Finanzierung der Psychotherapie unklar ist. In rund einem Viertel der Fälle wird zudem gefragt, wie genau die „schulische“ Indikation für Psychotherapie zu verstehen sei.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende befürchten, dass finanzschwache Gemeinden keine Einschulungsklassen anbieten können und dadurch benachteiligt sind. Dass die besonderen Klassen ausdrücklich sinnvoll sind, finden zehn Antwortende.

6. Verankerung der sonderpädagogischen Angebote

Dass die HFE zum Bildungsangebot gezählt wird, wird begrüsst. Von verschiedener Seite wird die Bedeutung früher Förderung hervorgehoben.

Von einigen Vernehmlassungsteilnehmenden wird festgestellt, dass der nachschulische Bereich nur wenige Angebote aufweise. Viele Äusserungen haben mit der Sorge eines nicht der Schülerin / dem Schüler adäquaten IV-Angebots bei Austritt aus der Volksschule zu tun. Möglichkeiten sind zu prüfen, um für Jugendliche im nachschulischen Bereich bedarfsweise noch die bisherigen Unterstützungsangebote sicherzustellen.

Des Weiteren wurden folgende Punkte hervorgehoben:

- Bedeutung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) für die Regelung des Vor- und Nachschulbereichs.
- Es werden therapiebezogene Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Angebotsstruktur vorgeschlagen (Beispiele: Definition der Schnittstelle zur HFE; Psychotherapie im Nachschulbereich).
- Etliche Wortmeldungen problematisieren die dem Kinderspital Zürich / der Kinderklinik Winterthur sowie den Jugendhilfeeregionen des Amtes für Jugend und Berufsberatung (AJB) zugedachte Rolle als Abklärungsstelle. Beim AJB wird die Schaffung einer zentralen Abklärungsstelle angeregt (statt einer Abklärungsstelle je Jugendhilfeeregion), zudem wird bezüglich HFE darauf hingewiesen, dass das AJB selbst Partei sein kann und daher möglicherweise nicht unbefangen.
- Die Beschränkung der Transportkosten auf den öffentlichen Verkehr wird hinterfragt.
- Beim Zuweisungsverfahren werden Verkomplizierungen, Abstimmungs- sowie rein zeitlich bedingte Schwierigkeiten befürchtet und das Entscheidungsrecht der Eltern thematisiert.

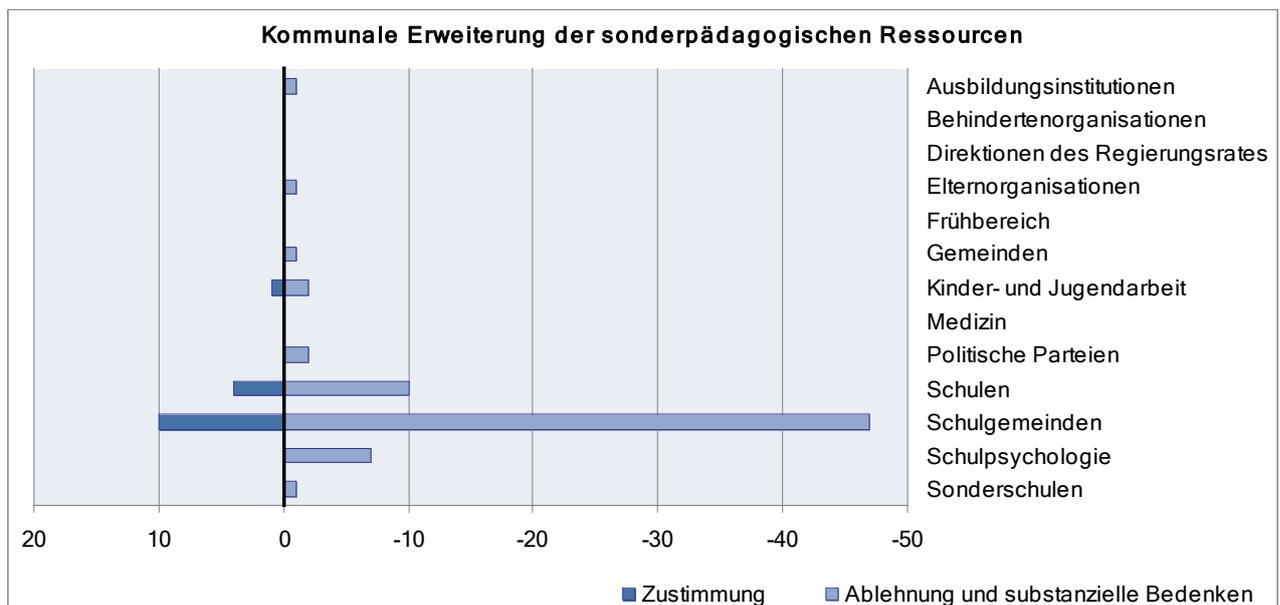
7. Kommunale Erweiterung der sonderpädagogischen Angebote der Regelschule

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 die vorgeschlagene Sicherung der Chancengleichheit durch eine Obergrenze für kommunal erweiterte Ressourcen geäussert.

Von vielen Vernehmlassungsteilnehmenden werden andererseits grundlegende Zweifel angemeldet, darunter auch von den meisten wohlwollend eingestellten Vernehmlassungsantworten. Die beiden am häufigsten genannten Punkte sind:

- Finanzierungsumfang: Es bleibt unklar, was mit den erweiterten kommunalen Ressourcen finanziert werden soll.
- Die Obergrenze für kommunal erweiterte Ressourcen wird angezweifelt (u.a. zu starr, zu niedrig, bewirkt keine Chancengerechtigkeit zwischen den Gemeinden, führt zu Leistungsabbau, führt nicht zu Einsparungen, unzulässige Verlagerung von Kosten auf die Gemeinden).



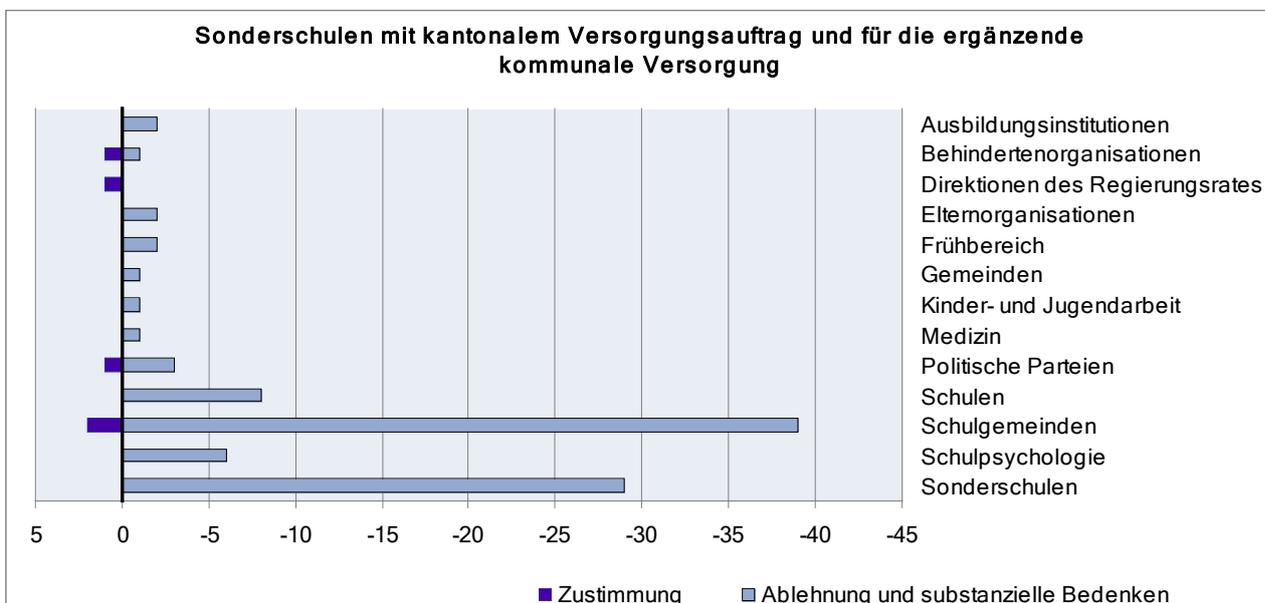
8. Aufgabenteilung im Bereich Sonderschulung

Das Konzept schlägt vor, dass Ressourcen vom Sonderschulbereich in den Regelschulbereich umgelagert werden. Dies sollte erreicht werden, indem der Kanton nur noch einen Teil der Sonderschulen finanziert und die dadurch frei werdenden Ressourcen den Gemeinden 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 sind unklar und unvollständig.
- Die Aufteilung widerspricht dem Grundsatz „Eine Schule für alle“.
- Kosten für nach wie vor offengehaltene Separationsmassnahmen werden auf die Gemeinden abgewälzt.
- Die kategoriale Unterscheidung von Behinderungsarten ist unvereinbar mit dem Behindertengleichstellungsgesetz.
- Die Aufgabenteilung wird 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 oder erachten das Verfahren als sinnvoll.

In 28 Fällen wird es mit dem Schulpsychologischen Dienst und der kantonalen Fachstelle verstärkte Massnahmen in Verbindung gebracht, wobei der Tenor der Antworten ist, dass angesichts einer Standardisierung des Abklärungsverfahrens gemeinsam mit einer Grundqualität schulpsychologischer Abklärung eine kantonale Fachstelle fruchtlos erscheint.

10. Kantonale Fachstelle verstärkte Massnahmen

Die Einrichtung einer kantonalen Fachstelle für verstärkte Massnahmen wird deutlich abgelehnt. Grundsätzlich wird eine Fachstelle, die transparent und unabhängig prüft, von acht Vernehmlassungsadressaten akzeptiert. Dem stehen rund 92 ablehnende oder substantiell kritische Vernehmlassungsantworten gegenüber. Als Grund für die Ablehnung wird in fast allen Fällen einer der folgenden drei Punkte oder eine Kombination davon genannt:

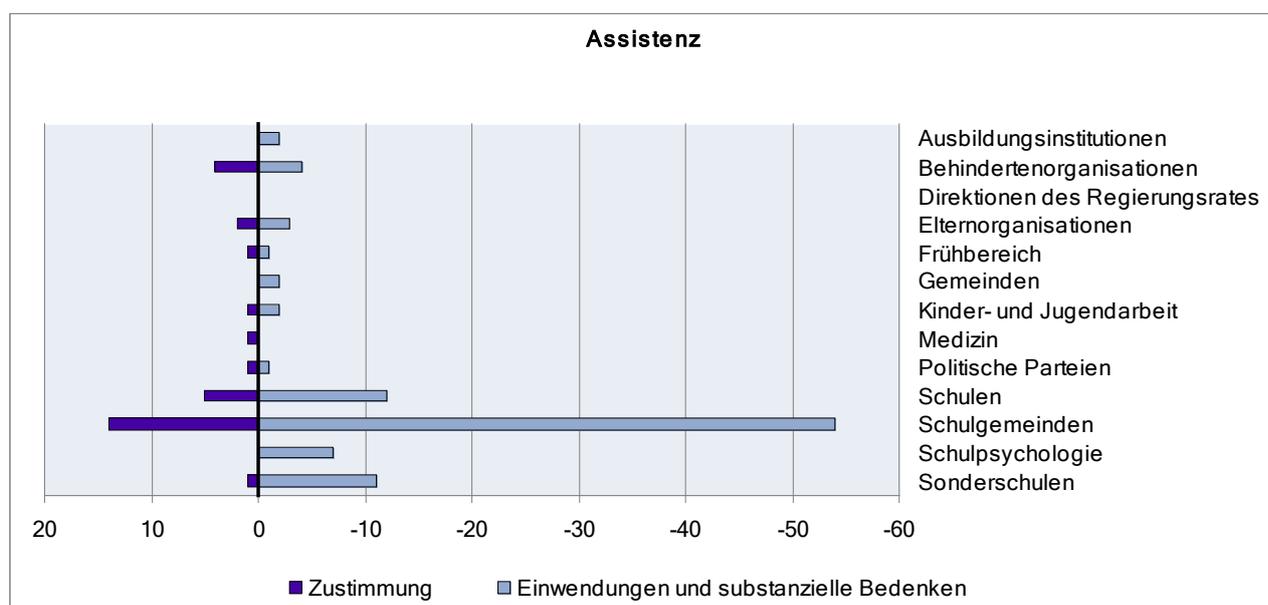
- Die vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten im Zuweisungsprozess reichen aus, eine Kantonale Fachstelle Verstärkte Massnahmen ist überflüssig.
- Die Schaffung einer kantonalen Fachstelle verkompliziert und verlangsamt das Zuweisungsverfahren in unbotmässiger Weise.
- Eine kantonale Fachstelle in der vorgestellten Form dient der finanziellen Kontrolle, sie begünstigt kantonale Sparübungen auf Kosten der Schülerinnen und Schüler und auf Kosten der Gemeinden, zudem stellt sie einen Eingriff in die Gemeindeautonomie dar.

11. Evaluation

7% der Vernehmlassungsteilnehmenden äussern sich zu diesem Punkt. Die externe Evaluation als solche ist dabei unbestritten. Von einigen Vernehmlassungsteilnehmenden wird in Frage gestellt, dass die Fachstelle für Schulbeurteilung die geeignete Instanz sei.

12. Assistenz

Dass die Gemeinden neu Assistenz zur Unterstützung einzelner Schülerinnen und Schüler mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen anstellen können, wird von 42% der Vernehmlassungsteilnehmenden mehrheitlich mit substantiellen Bedenken beurteilt.



Die übergreifend vorgetragene Einwände betreffen vor allem zwei Punkte:

- Qualitätseinbussen und fehlende Ausbildung: Fachkompetenzen im Umgang mit Kindern und Jugendlichen mit Behinderung sind unabdingbar. Die Auswahl der Assistenz muss sorgfältig geschehen, die Assistenzen müssen entsprechend ausgebildet werden.
- Freiwilligkeit ist ein falsches Signal bezüglich der für Assistenzen notwendigen Qualität, Sicherheit und Kontinuität. Beigeschmack des Karitativen. Assistenzen sind gemäss kantonalen Anstellungsbedingungen zu entlohnen.



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

	Parteien					Gemeinden		Schulen			Schulgemeinden			Stadt Zürich	Sonderschulen	Medizin	Behinderter- 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)