

Sitzung vom 21. September 2010

1379. Dringliche Anfrage (Fehlende Regelung der Sonderschulung im Kanton Zürich)

Kantonsrätin Corinne Thomet-Bürki, Kloten, hat am 23. August 2010 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Mit dem Inkrafttreten der Bestimmungen über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf 1. Januar 2008 ging die Verantwortung für den Sonderschulbereich vollständig auf die Kantone über. Gemäss Art. 197 der Bundesverfassung übernehmen die Kantone die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung an die Sonderschulung, bis sie über kantonal genehmigte Sonderschulkonzepte verfügen, mindestens jedoch während drei Jahren.

Am 24. November 2009 lancierte die Bildungsdirektion die Vernehmlassung des Sonderpädagogischen Konzepts für den Kanton Zürich.

Die Bildungsdirektion hat in der Medienkonferenz vom 11. Juni 2010 bekannt gegeben, dass aufgrund der kritischen Rückmeldungen der Vernehmlassungsantworten zum Sonderpädagogischen Konzept auf die Umsetzung verzichtet wird.

Mit der Ausgangslage, dass der Kanton Zürich nun nicht über das geforderte Konzept verfügt, bitte ich hiermit den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Gemäss Art. 197 der Bundesverfassung übernehmen die Kantone die bisherigen Leistungen der IV an die Sonderschulung, bis sie über ein kantonal genehmigtes Sonderschulkonzept verfügen. Die Übergangszeit von 3 Jahren läuft Ende 2010 ab.
 - Wie gedenkt der Regierungsrat, den klaren Auftrag, bis Ende 2010 ein Konzept vorzulegen, noch umzusetzen?
2. Gemäss bestehendem Übergangskonzept für Integrierte Sonderschulung können Sonderschulen keine zusätzlichen Tagesschulplätze mehr schaffen. Eine Ausweitung ist nur noch über die Integrierte Sonderschulung möglich. Damit wurden die Plätze in Tageschulen limitiert.
 - Wird an diesem Grundsatz festgehalten oder wird es den Sonderschulen wieder möglich gemacht, ihr Angebot an Tagesschulplätzen zu erweitern?

3. Gemäss Aussagen von Seite Bildungsdirektion anlässlich der Medienkonferenz vom 11. Juni 2010, sollte der Verzicht auf die Konzeptumsetzung aber nichts an der finanziellen Beteiligung des Kantons an die Sonderschulen verändern. Die bewilligten Sonderschuleinrichtungen bleiben bestehen und erhalten Leistungsvereinbarungen. Die anerkannten Sonderschulen verfügen bereits heute über eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton.
 - a. Was wird sich inhaltlich ändern?
 - b. Wie plant der Kanton das Angebot der Anzahl Plätze in Sonderschuleinrichtungen?
 - c. Wie sieht die kantonale finanzielle Beteiligung an die Tagesschulplätze wie auch an die Integrierten Sonderschulplätze in Zukunft aus?
4. § 20 des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 verpflichtet die Kantone, die Integration von behinderten Kindern und Jugendlichen in der Regelschule zu fördern. Die Bildungsdirektion hat im Zusammenhang mit der Regelung der Sonderschulung ein Rahmenkonzept «Integrierte Sonderschulung für die Übergangszeit 2008–2010» erlassen. Das Konzept beschreibt die Rahmenbedingungen für die Integrierte Sonderschulung (IS) für Kinder und Jugendliche mit geistiger Behinderung, Körperbehinderung, Seh- und Hörbehinderung. Die Gültigkeit erlischt – spätestens auf Beginn 2011 – mit Einführung eines neuen Sonderpädagogischen Konzepts.
 - a. Wie sollen die Schulgemeinden ab 1. Januar 2011 mit der Integrativen Sonderschulung fortfahren?
 - b. Wie wird ab 1. Januar 2011 von Seite Kanton die Integrative Sonderschulung finanziert?
5. Für Kinder mit Lern-, Verhaltens- oder Sprachbehinderung besteht bis heute kein Angebot an Integrierter Sonderschulung. Deshalb bewilligte und finanzierte der Kanton für Kinder mit einer solchen Behinderung Einzelfalllösungen in Form von integrierter Sonderschulung. Offenbar ist vorgesehen, diese Einzelfalllösungen nicht mehr durch den Kanton zu führen, sondern die Kompetenz soll vollständig an die Gemeinden delegiert werden. Die Konsequenz daraus: Für Kinder mit Lern-, Verhaltens- oder Sprachbehinderung gibt es dann zwei unterschiedliche Schulungsmöglichkeiten. Entweder erhält ein Kind einen Tagesschulplatz in einer kantonally anerkannten Sonderschule oder, falls kein Platz mehr vorhanden ist, entscheiden die Gemeinden in eigener Kompetenz über den Förderbedarf des Kindes. Damit entsteht eine Zweiklassenförderung von Kindern mit der gleichen Behinderung.

- a. Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass die drohende Ungleichbehandlung störend ist?
- b. Wie gedenkt der Regierungsrat diesen Zustand zu verhindern?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Corinne Thomet-Bürki, Kloten, wird wie folgt beantwortet:

Der Vernehmlassungsentwurf für ein sonderpädagogisches Konzept für den Kanton Zürich umfasste die sonderpädagogischen Massnahmen im Rahmen der Regelschule und den Sonderschulbereich sowie die sonderpädagogischen Massnahmen im Früh- und Nachschulbereich. Davon zu unterscheiden ist das Sonderschulkonzept gemäss Bundesvorgabe; Letzteres umfasst nur den Sonderschulbereich (von der Geburt bis zum vollendeten 20. Lebensjahr).

Zu Frage 1:

Art. 197 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) lautet wie folgt:

«Die Kantone übernehmen ab Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung an die Sonderschulung (einschliesslich der heilpädagogischen Früherziehung gemäss Art. 19 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung), bis sie über kantonal genehmigte Sonderschulkonzepte verfügen, mindestens jedoch während drei Jahren.»

Diese Bestimmung legt keine Frist fest, bis zu der die Kantone über Sonderschulkonzepte verfügen müssen. Der Sonderschulbereich ist im Kanton Zürich im Wesentlichen im Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (VGS, LS 412.100) und in der Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen vom 11. Juli 2007 (VSM, LS 412.103) geregelt. Sofern die sonderpädagogischen Massnahmen Kinder im Vorschulalter oder Jugendliche nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit bis zum vollendeten 20. Alterjahr betreffen, ist die entsprechende Regelung im Jugendhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (LS 852.1) bzw. im neuen Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG, Vorlage 4657, ABI 2010, 17) enthalten.

Die aufgrund des Rückzuges der Invalidenversicherung aus dem Sonderschulbereich notwendigen Änderungen beschloss der Kanton mit dem Gesetz über die Ablösung der Leistungen der Invalidenversi-

cherung an die Sonderpädagogik (Vorlage 4392, ABl 2007, 835). Mit diesem Gesetz wurden das VSG (§§ 36 und 65 sowie Übergangsbestimmungen) und § 1 des Jugendhilfegesetzes geändert. Die Vorlage 4392 bildete Teil des Gesamtpaktes zu den Gesetzesänderungen zur Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Kanton Zürich.

Mit diesen gesetzlichen Regelungen erfüllt der Kanton die Vorgaben des Bundes weitgehend. Die Vernehmlassungsvorlage zu einem sonderpädagogischen Konzept enthielt insbesondere auch neue – von den Vorgaben des Bundes unabhängige – innerkantonale Steuerungsformen, wie z. B. die Schaffung von Sonderschulen mit kantonalem oder kommunalem Versorgungsauftrag, die auf Kritik stiessen. In einem nächsten Schritt sollen unbestrittene Teile des sonderpädagogischen Konzepts schrittweise und themenbezogen umgesetzt werden. Die gesetzlichen Bestimmungen im VSG zu den sonderpädagogischen Massnahmen, die Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen, die entsprechenden Bestimmungen im Jugendhilfegesetz bzw. im Kinder- und Jugendhilfegesetz bilden in ihrer Gesamtheit das sonderpädagogische Konzept des Kantons. Auf die Erarbeitung eines eigenständigen sonderpädagogischen Konzepts bzw. eines Sonderschulkonzepts soll verzichtet werden.

Zu Frage 2:

Art. 20 des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (SR 151.3) beauftragt die Kantone, die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule zu fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohl des behinderten Kindes oder Jugendlichen dient. Diesem Grundsatz entspricht auch die Regelung in § 33 VSG. Diese Vorgabe wird unter anderem damit erfüllt, dass zusätzliche Plätze in Tagessonderschulen hauptsächlich für die integrierte Sonderschulung bewilligt werden. Der Kanton verfügt jedoch über keine gesetzliche Grundlage, die es ihm ermöglichen würde, die Plätze in Sonderschulen zu beschränken oder die Zuweisung zur Sonderschulung zu beeinflussen.

Im Schuljahr 2010/2011 wurden 208 neue Plätze in Sonderschulen geschaffen, worunter sich solche für separierte, integrierte und teilintegrierte Sonderschulung befinden. Unter anderem wurden die Sprachheilschule in Winterthur und Intermezzo in Zürich als Tagessonderschulen mit separativen und integrierten Plätzen eröffnet.

Zu Frage 3:

Die gesetzliche Grundlage für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit beitragsberechtigten Sonderschulen wurde im Rahmen der Gesetzesänderungen zur Umsetzung der NFA geschaffen (§ 65 Abs. 3 VSG, vgl. die Beantwortung der Frage 1). Zurzeit werden diese Leistungsvereinbarungen ausgearbeitet.

- a. Es ist geplant, bei den Tagessonderschulen eine Pauschalfinanzierung einzuführen, wie sie bereits bei den Sonderschulheimen angewendet wird. Die anfallenden Kosten werden zurzeit den Schulgemeinden in Form der Versorgertaxen pro Kind verrechnet, während der Kanton das verbleibende Restdefizit übernimmt. Der Vorschlag, die Defizitfinanzierung durch eine Pauschalfinanzierung zu ersetzen, stiess im Rahmen der Vernehmlassung zum sonderpädagogischen Konzept mehrheitlich auf Zustimmung.
- b. Die Arbeiten für eine Versorgungsplanung sind im Gange. Aus den bisherigen Untersuchungen und Expertenbefragungen ergaben sich bisher folgende Erkenntnisse:

Im Kanton Zürich ist die Versorgung mit Sonderschulung grundsätzlich gut.

Es sind keine wissenschaftlichen oder fachlich anerkannten Kriterien für Sonderschulzuweisungen zu erwarten. Ob eine Schülerin oder ein Schüler sonderschulbedürftig ist oder nicht, erklärt sich in der Praxis selten ausschliesslich durch die persönlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten des Kindes. Es ist vielfach eine Frage des Gesamtsystems, in dem die Tragfähigkeit der Regelschule, die Erwartungen und Haltungen der beteiligten Personen, die Kultur in einer Schulgemeinde und vor allem das verfügbare Schulungsangebot zusammenwirken.

Die Tragfähigkeit der Regelschule sollte gestärkt werden, da viele Lehrpersonen und Schulen im Schulalltag belastet sind. Wie jedes System nutzt auch die Schule Entlastungsmöglichkeiten und verlagert betreuungsintensive Fälle an die Sonderschulen.

- c. Der Kanton finanziert keine Plätze in Sonderschulen, sondern richtet den beitragsberechtigten Sonderschulen Staatsbeiträge aus. An dieser finanziellen Beteiligung ändert sich nichts mit Ausnahme der in lit. a erwähnten Änderung der Finanzierungsart, indem die Defizitfinanzierung durch eine Pauschalfinanzierung abgelöst werden soll.

Zu Frage 4:

§ 34 VSG sieht als sonderpädagogische Massnahmen die integrative Förderung, Therapie, Aufnahmeunterricht, Besondere Klassen und Sonderschulung vor. Nach dem Rückzug der Invalidenversicherungen gaben sich seitens der Gemeinden zahlreiche Fragen zur Umsetzung

der integrierten Sonderschulung. Das Volksschulamt hat deshalb das in der Anfrage erwähnte Rahmenkonzept erarbeitet, in dem die integrierte Sonderschulung von Kindern und Jugendlichen mit einer Sprachbehinderung oder einer Verhaltensstörung beschrieben werden.

- a. Gestützt auf die geltenden Rechtsgrundlagen (§ 36 VSG, §§ 20 und 22 VSM) können die Schulgemeinden mit den integrierten Sonderschulungen ab dem 1. Januar 2011 wie bisher weiterfahren.
- b. Der kantonale Anteil an der Finanzierung der integrierten Sonderschulung erfolgt wie bisher über die Staatsbeiträge an die beitragsberechtigten Sonderschulen.

Zu Frage 5:

Bei den sogenannten Einzelfalllösungen handelt es sich um Lösungen für Schülerinnen und Schüler, denen Sonderschulungsbedarf zugeschrieben wird. Die Schülerin oder der Schüler bleibt jedoch trotz Sonderschulstatus einer Regelschule zugeteilt. Davon zu unterscheiden ist die integrierte Sonderschulung, bei der die Schülerin oder der Schüler administrativ einer Sonderschule zugeteilt ist, jedoch mindestens teilweise in der Regelschule unterrichtet wird (vgl. § 22 VSM). Daneben gibt es die integrative Förderung (IF) für Regelschülerinnen und Regelschüler.

Für die im Schuljahr 2010/2011 bewilligten 208 neuen Plätzen in Sonderschulen benötigen diese insgesamt 88 Vollzeiteinheiten. Bei der integrierten Sonderschulung in einer Sonderschule zahlt die Gemeinde für eine Schülerin oder einen Schüler eine Versorgertaxe von Fr. 37 800 pro Jahr.

Im Schuljahr 2010/2011 wurden 274 Einzelfalllösungen bewilligt, für die insgesamt 50 Vollzeiteinheiten bewilligt wurden. Bei den Einzelfalllösungen fallen keine Versorgertaxen an. Einzelfalllösungen verursachen für den Kanton und für die Gemeinden wesentlich tiefere Kosten als die Zuweisung in eine Sonderschule.

- a. Da Schülerinnen und Schüler sehr unterschiedliche sonderpädagogische Bedürfnisse haben, ist eine Gleichbehandlung weder möglich noch angebracht. Deshalb wird jede sonderpädagogische Massnahme individuell festgelegt.
- b. Für die Zuweisung wurde das Verfahren «Schulische Standortgespräche» entwickelt, in das sowohl die Einschätzung der Eltern als auch die Einschätzung der Fachpersonen einfließt. Im schulischen Standortgespräch werden die Förderziele festgelegt und Massnahmen zur Erreichung des Förderziels vorgeschlagen. Soll die Schülerin oder der Schüler einer Sonderschulung zugewiesen werden, wird eine schulpsychologische Abklärung durchgeführt. Die Gemeinden ent-

scheiden über die sonderpädagogischen Massnahmen aufgrund der schulpsychologischen Abklärung und allenfalls gestützt auf ergänzende Gutachten. Damit auch bei den schulpsychologischen Abklärungen ein einheitliches Verfahren angewendet wird, wurde auf gesamtschweizerischer Ebene ein standardisiertes Abklärungsverfahren entwickelt. Dieses wird im Rahmen der Neuregelung der Schulpsychologie im Kanton eingeführt. Zugleich wird ein einheitliches Klassifikationssystem angewendet.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi