

Sitzung vom 1. März 2017

174. Anfrage (Sonderschulquoten in der Volksschule)

Die Kantonsrätinnen Ann Barbara Franzen, Niederweningen, und Cäcilia Hänni-Etter, Zürich, sowie Kantonsrat Christian Müller, Steinmaur, haben am 20. Dezember 2016 folgende Anfrage eingereicht:

Die Kosten für die Sonderschulung im Kanton Zürich nehmen seit den letzten 15 Jahren zu. Dies steht insbesondere in Zusammenhang mit der steigenden Sonderschulquote, vor allem im Bereich der Integrierten Sonderschulung. Diese wächst anteilmässig viel stärker als die Separierte Sonderschulung abnimmt. Das Projekt «Monitoring» des VSA soll den Schulgemeinden nun helfen, die Zahlen zu analysieren und in den Griff zu bekommen. Im Zusammenhang mit den Sonderschulquoten wird immer wieder die Behauptung laut, dass Standortgemeinden und Standortbezirke von Jugendheimen, Sonderschulheimen und Sonderschulen überdurchschnittlich belastet seien.

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie hoch sind die Sonderschulquoten der einzelnen Bezirke? Wie werden die Daten erfasst? Wird bei der Sonderschulquote anteilmässig ausgewiesen, wie gross der Teil der Integrativen und der Separativen Schulung ist?
2. Lässt sich zwischen der Sonderschulquote eines Bezirks bzw. einzelner Gemeinden und der Dichte an Institutionen wie Sonderschulheimen, Sonderschulen oder ähnlichen Einrichtungen eine Korrelation herstellen?
 - a) Wenn ja, in welchem Ausmass?
 - b) Wenn nein, welche Faktoren und Kontextmerkmale macht das VSA für unterschiedliche Sonderschulquoten verantwortlich?
 - c) Wird bei der Erhebung der Daten konkret die Frage nach einem möglichen Zusammenhang von Sonderschulquote und Standortbezirken (-gemeinden) gefragt?
 - d) Wird bei der Erhebung der Daten zwischen Integrativer und Separativer Schulung unterschieden und werden bei beiden Schulungsformen in Bezug auf eine mögliche Korrelation zu den Sonderschulen (wie oben aufgeführt) unterschieden?

3. Wie stark bewertet das VSA die Integrations- und Separationskultur einer einzelnen Schulgemeinde für die Sonderschulquote? Wie lässt sich diese Integrations- und Separationskultur einer einzelnen Schulgemeinde feststellen? Wie gelangt das VSA in dieser Frage zu einer Einschätzung?
4. Gibt es andere Kontextmerkmale, die gemäss VSA einen Einfluss auf die Entwicklung der Sonderschulquoten – integrativ und separativ – haben? Welchen Einfluss haben diese Merkmale auf die Kostenentwicklung im Sonderschulbereich?
5. Stellt die Kostenentwicklung im Bereich Sonderschulung einen Schwerpunkt im Projekt «Monitoring» dar? Falls ja, wie wird das Projekt konkret dazu beitragen, die Kosten in der Sonderschulung zu steuern und in den Griff zu bekommen?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ann Barbara Franzen, Niederweningen, Cäcilia Hänni-Etter, Zürich, und Christian Müller, Steinmaur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Daten werden durch die Bildungsstatistik (Bista) der Abteilung Bildungsplanung der Bildungsdirektion erhoben. Die Zahlen beruhen auf den Angaben der Schulgemeinden und der Sonderschulen. Der Stichtag für die Erhebung der Daten ist jeweils der 15. September.

Eine Übersicht mit den Sonderschulungsquoten der einzelnen Bezirke, der Anzahl Sonderschülerinnen und -schüler sowie dem prozentualen Anteil der Sonderschülerinnen und -schüler in der separierten Sonderschulung, in der integrierten Sonderschulung in der Verantwortung der Sonderschule (ISS) und in der integrierten Sonderschulung in der Verantwortung der Regelschule (ISR) sind in den nachfolgenden Tabellen dargestellt:

Anzahl Sonderschülerinnen und Sonderschüler:

Schuljahr	2004/5	2005/6	2006/7	2007/8	2008/9	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
Anzahl Schülerinnen und Schüler in separierter Sonderschulung	3111	3226	3279	3321	3201	3161	3070	2884	2895	2833	2794	2806
Anzahl Schülerinnen und Schüler in ISS	35	99	136	198	334	530	754	879	831	720	573	521
Anzahl Schülerinnen und Schüler in ISR							297	544	1236	1408	1792	2170
Anzahl Sonderschülerinnen und -schüler total	3146	3325	3415	3519	3535	3691	4121	4307	4962	4961	5159	5497

Quelle Bista, Prognose KEF 2017–2020 der Bildungsplanung

Prozentualer Anteil Sonderschülerinnen und Sonderschüler:

Schuljahr	2004/5	2005/6	2006/7	2007/8	2008/9	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
Anzahl Schülerinnen und Schüler total	134'639	134'382	133'310	132'659	132'416	132'706	132'722	133'107	134'245	135'732	138'205	140'748
prozentualer Anteil an Sonderschülerinnen und -schüler total	2.34	2.47	2.56	2.65	2.67	2.78	3.10	3.24	3.70	3.65	3.73	3.91
prozentualer Anteil an Sonderschülerinnen und -schüler in separierter Sonderschulung	2.31	2.40	2.46	2.50	2.42	2.38	2.31	2.17	2.16	2.09	2.02	1.99
prozentualer Anteil an Sonderschülerinnen und -schüler in ISS	0.03	0.07	0.10	0.15	0.25	0.40	0.57	0.66	0.62	0.53	0.41	0.37
prozentualer Anteil an Sonderschülerinnen und -schüler in ISR	–	–	–	–	–	–	0.22	0.41	0.92	1.04	1.30	1.54

Quelle Bista, Prognose KEF 2017–2020 der Bildungsplanung

Sonderschulungsquoten nach Bezirken 2015/2016:

Bezirke	Quote Sonderschulung total	Quote integrierte Sonderschulung ISR+ISS	Quote separierte Sonderschulung
Affoltern	3,61	1,85	1,77
Dietikon	3,86	2,02	1,84
Horgen	3,69	1,75	1,94
Bülach	3,75	1,92	1,84
Dielsdorf	4,31	1,91	2,40
Andelfingen	2,58	1,34	1,24
Winterthur	3,85	2,00	1,85
Hinwil	4,95	3,13	1,82
Meilen	4,26	2,23	2,03
Pfäffikon	4,08	2,19	1,88
Uster	3,95	2,27	1,67
Zürich	3,68	1,25	2,43
Kanton Zürich	3,91	1,91	1,99

Quelle Bista, Prognose KEF 2017–2020 der Bildungsplanung

Zu Fragen 2 a–c:

Im Rahmen des Monitorings wurde festgestellt, dass die Sonderschulungsquoten durch verschiedene Faktoren beeinflusst werden und sich von Gemeinde zu Gemeinde unterscheiden. Die in den Monitoring-Gesprächen zwischen dem Volksschulamt und den Gemeinden häufig festgestellten Faktoren betreffen insbesondere historisch gewachsene Besonderheiten des Zuweisungsverfahrens, die Integrations- und Separationskultur der Schulen sowie die Tragfähigkeit der Regelklassen.

Die Bildungsdirektion analysierte, gestützt auf die Daten der Bista, ob ein Zusammenhang zwischen Kontextmerkmalen von Gemeinden und ihren Sonderschulungsquoten besteht. Im Einzelnen wurde geprüft, ob die Merkmale Gemeindegrösse, Sozialindex, Mittelschulquote und Privatschulquote die Unterschiede in den Sonderschulungsquoten der Schulgemeinden erklären können.

Die Datenanalysen zeigen, dass bei keinem Gemeindemerkmal ein bedeutsamer Zusammenhang mit den Sonderschulungsquoten der Gemeinden besteht. Auch das Führen von Kleinklassen wirkt sich nicht senkend auf die Sonderschulungsquote aus. Einzig beim Sozialindex besteht ein geringfügiger Zusammenhang. Dieser allein kann aber eine erhöhte Sonderschulungsquote nicht erklären.

Die bisherigen Überprüfungen haben auch ergeben, dass der Sonderschulstandort keinen erkennbaren Einfluss auf die Höhe der Sonderschulungsquoten hat.

Zu Frage 2d:

Bei der Erhebung der Daten wird zwischen den verschiedenen Sonderschulungsformen unterschieden (vgl. die Beantwortung der Frage 1). Diese fliessen in die Analyse im Rahmen der Monitorings ein. Dabei zeigt sich insbesondere, ob eine hohe Quote integrierter Sonderschülerinnen und -schüler mit einer grossen Integrationsleistung der Schule oder einer niederschweligen Zuweisungspraxis zusammenhängt.

Zu Frage 3:

Das Volksschulamt hat im Rahmen des Monitorings ein differenziertes Verfahren entwickelt, um die qualitativen Gesichtspunkte der Schulgemeinden sorgfältig zu analysieren (z. B. Standortbestimmung zum sonderpädagogischen Angebot und der integrativen Ausrichtung sowie umfassende Dokumentenanalyse der Konzeptunterlagen der Schulgemeinden). Aufgrund der quantitativen und qualitativen Analyse erarbeitet das Amt gemeinsam mit den Schulgemeinden eine differenzierte Einschätzung, unter anderem bezüglich Integrations- und Separationskultur. Gestützt darauf, können die Schulgemeinden feststellen, ob ein Handlungsbedarf besteht.

Zu Frage 4:

Die bisherigen Monitoring-Gespräche haben gezeigt, dass die Gründe für die erhöhten Sonderschulungsquoten in erster Linie durch örtliche Gegebenheiten bedingt sind. Aufgrund dieser Gespräche und der Ergebnisse der statistischen Zusammenhangsanalysen der Abteilung Bildungsplanung ist eine differenzierte Betrachtungsweise notwendig. Aufgrund einer ersten Auswertung der bisher durchgeführten Monitoring-Gespräche zeigt sich, dass es zur Stabilisierung bzw. Senkung der Sonderschulungsquoten zielführend ist, wenn die Schulgemeinden einen Massnahmenplan festlegen. In der Regel ist eine Kombination von Massnahmen zur Stärkung der Regelklassen, zur Schärfung des Zuweisungsverfahrens und zur Steuerung mit Zielquoten erfolgreich. Das Monitoring wird erst seit Kurzem durchgeführt, erste Erfolge sind aber bereits erkennbar.

Zu Frage 5:

Bei den Monitoring-Gesprächen mit den Schulgemeinden, die eine erhöhte Sonderschulungsquote aufweisen, ist die Kostenentwicklung ein wichtiger Schwerpunkt. Erste Priorität hat die Stabilisierung oder Senkung der Sonderschulungsquoten, da diese den grössten Einfluss auf die Kosten haben. Zudem werden auch die Kosten pro Sonderschulsetting analysiert. Damit wird angestrebt, die Zuweisungsschwelle zur Sonder-

schulung hoch zu halten, für die eindeutig sonderschulbedürftigen Kinder aber eine angemessene Förderung bereitzustellen. Es zeichnet sich ab, dass eine erfolgreiche Umsetzung des Massnahmenplans (vgl. die Beantwortung der Frage 4) einen Einfluss auf die Sonderschulungsquoten und damit auch auf die Kostenentwicklung hat.

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

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Hösli