

Antrag des Regierungsrates vom 22. August 2018

KR-Nr. 67/2015

5488

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 67/2015 betreffend
Überprüfung Organisation der Sonderpädagogik
der Volksschule bezüglich Aufwand und Ertrag sowie
Nachhaltigkeit des schulischen Erfolgs**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 22. August 2018,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 67/2015 betreffend Überprüfung Organisation der Sonderpädagogik der Volksschule bezüglich Aufwand und Ertrag sowie Nachhaltigkeit des schulischen Erfolgs wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 19. September 2016 folgendes von Kantonsrat Peter Ritschard, Zürich, Kantonsrätin Anita Borer, Uster, und Kantonsrat Christoph Ziegler, Elgg, am 23. Februar 2015 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, eine Gesamtbilanz zu den Auswirkungen der aktuellen Organisation der Sonderpädagogik auf die Volksschule zu erstellen. Aufwand und Ertrag sollen einander gegenüber gestellt und der schulische Erfolg ausgewiesen werden. Alternative Möglichkeiten sind zu analysieren. Mit der Evaluation soll ein unabhängiges wissenschaftliches Team beauftragt werden.

*Bericht des Regierungsrates:***1. Ausgangslage**

Der Grundsatz der integrativen Förderung ist verankert im Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (SR 151.3), in der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 (LS 410.32) sowie in Art. 24 des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SR 0.109), in Kraft getreten für die Schweiz am 15. Mai 2014. Die integrative Förderung ist somit keine Besonderheit der Zürcher Volksschule, sondern sie wird auch in den übrigen Kantonen umgesetzt.

Die Umsetzung der integrativen Förderung im Kanton Zürich ist im Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (VSG; LS 412.100) geregelt. Gemäss § 33 Abs. 1 VSG werden Schülerinnen und Schüler mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen wenn möglich im Rahmen der Regelklasse unterrichtet. Sonderschulung ist die Bildung von Kindern, die in Regel- oder Kleinklassen nicht angemessen gefördert werden können (§ 34 Abs. 6 VSG). Die Mittelzuteilung ergibt sich aus der Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 (LPVO; LS 412.311) und der Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen vom 11. Juli 2007 (VSM; LS 412.103).

2. Überprüfung Organisation der Sonderpädagogik im Kanton Zürich

Um die Frage nach der Gesamtbilanz bzw. nach Aufwand und «Ertrag» der Sonderpädagogik bzw. der integrativen Förderung im Kanton mittels einer empirisch belastbaren Evaluation beantworten zu können, müsste eine umfangreiche Längsschnittstudie mit Kontrollgruppen durchgeführt werden. In diesem Rahmen müssten integrativ und separativ geschulte Kinder und Jugendliche, deren Lehrpersonen und Eltern über mehrere Erhebungszeitpunkte verfolgt und befragt werden. Die Zieldimensionen «Ertrag» bzw. der schulische Erfolg wären dafür eindeutig zu umschreiben. Ein solches Vorhaben wäre sehr kostenintensiv. Zudem würden die Ergebnisse einer Längsschnittstudie nicht innerhalb der Beantwortungsfrist des Postulats, sondern erst in mehreren Jahren vorliegen.

Die Bildungsdirektion verfügt über zahlreiche Daten zu den Auswirkungen der Sonderpädagogik, die im Hinblick auf die Berichterstattung zum vorliegenden Postulat aufbereitet und ausgewertet worden sind. Darüber gibt es zahlreiche Studien, die sich mit dieser Thematik beschäftigt haben. Da auch mit einer neuen Studie keine grundsätzlichen anderen Ergebnisse zu erwarten wären (vgl. Ziff. 4), ist die Durchführung einer Evaluation nicht gerechtfertigt.

3. Aufwand

3.1 Angebote der Regelschule

Für Regelklassen, besondere Klassen und integrative Förderung sind die Personalmittel im VSG festgelegt. Sie werden durch die Schülerzahl und den Sozialindex bestimmt. Seit dem Schuljahr 2009/10 sind die zugeteilten Stellenprozente pro Schülerin oder Schüler unverändert. Bei der Aufteilung der Stellen sind die Gemeinden frei. Sie müssen einzig ein festgelegtes Mindestangebot für Schulische Heilpädagogik an der Kindergarten- und Primarstufe einhalten. Auch dieses Mindestangebot ist seit 2009 im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl unverändert (2017: 705 Vollstellen, Aufwand rund 100 Mio. Franken, davon 20% zulasten des Kantons).

3.2 Therapien, Deutsch als Zweitsprache, Begabtenförderung

Für Therapien legt die VSM ein Höchstangebot pro 100 Schülerinnen und Schüler fest, für den Unterricht in Deutsch als Zweitsprache (DaZ) ist ein Mindest- und Höchstangebot pro DaZ-Kind vorgegeben. Diese Vorgaben wurden seit 2008 nicht verändert. Für die Begabtenförderung gibt es keine Vorgaben. Die Kosten dieser Angebote tragen die Gemeinden. Darüber liegen keine kantonalen Auswertungen vor.

3.3 Sonderschulung

In der separierten Sonderschulung und der integrierten Sonderschulung in der Verantwortung der Sonderschulen (ISS) haben der Personalaufwand und die Gesamtkosten aufgrund der in den vergangenen Jahren gestiegenen Sonderschulungsquote zugenommen (2016: 365 Mio. Franken, davon rund 35% zulasten des Kantons).

Die Stellen für Schulische Heilpädagogik für die integrierte Sonderschulung in der Verantwortung der Regelschulen (ISR) nahmen aufgrund der in den vergangenen Jahren gestiegenen Sonderschulungsquote ebenfalls zu (2017: 375 Vollstellen, Aufwand rund 55 Mio. Franken). Eine Übersicht über die Gesamtkosten der Gemeinden liegt nicht vor. Der kantonale Kostenanteil betrug im Schuljahr 2016/17 2,6 Mio. Franken.

Aufgrund der besseren Steuerung durch die Schulgemeinden, unterstützt durch das Monitoring des Volksschulamtes, stabilisierte sich die Sonderschulungsquote 2016 erstmals.

4. Ergebnisse

Die Auswirkungen der Ausgestaltung der Sonderpädagogik bzw. der integrativen Förderung können anhand der folgenden vier Kriterien beurteilt werden:

- Entwicklung der Lernleistungen der Schülerinnen und Schüler (Ziff. 4.1),
- Bildungsverläufe in der Volksschule (Ziff. 4.2),
- Angebot an den Schulen (Ziff. 4.3),
- Möglichkeiten zur Steuerung und Weiterentwicklung (Ziff. 4.4).

4.1 Lernleistungen

Zahlreiche Studien haben sich international, national und auch in Zürich der Frage nach dem Bildungserfolg und den Lernleistungen in der integrativen Förderung angenommen.

- Schulleistungsschwache Schülerinnen und Schüler profitieren von der integrativen Förderung. Dies ist von der Forschung in allen bisherigen Meta-Analysen bestätigt worden, ebenso wie in vielen methodisch differenziert durchgeführten Einzelstudien. Immer wieder berichtet worden ist derselbe Befund auch für die Schweiz und für die Zürcher Volksschule.¹
- Die Integration hat keine negativen Auswirkungen auf die Lernleistungen der schulleistungsstärkeren Mitschülerinnen und Mitschüler. Dies ist ebenfalls durch Meta-Analysen bestätigt. Es ist auch das Ergebnis umfangreicher Einzelstudien mit Datenerhebungen bei zum Teil sechsstelligen Schülerpopulationen. Auch dieser Befund ist regelmässig bestätigt worden für die Schweiz und für die Zürcher Volksschule.²

- Ehemals integrativ geschulte Erwachsene sind den Absolventinnen und Absolventen von besonderen Klassen bezüglich Lese- und Rechtschreibkompetenzen deutlich überlegen und ihr Berufszugang gelingt erfolgreicher. Dies ist ein weiterer Konsens in der Forschungsliteratur und wurde auch für die Schweiz wiederholt aufgezeigt.³

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es keine Anzeichen dafür gibt, wonach durch die integrative Förderung der Schulerfolg einer Klasse sinkt. In diesem Zusammenhang ist zusätzlich erwähnenswert, dass Auswirkungen der Klassenzusammensetzung für die Schweiz in den letzten Jahren besonders sorgfältig untersucht worden sind. Die Befunde zeigen, dass nicht nur der Bildungserfolg der Mitschülerinnen und Mitschüler, sondern auch ihr Sozialverhalten und emotionales Wohlbefinden durch integrative Förderung nicht beeinträchtigt werden.⁴

4.2 Bildungsverläufe in der Volksschule

Im Zuge der Umsetzung des VSG verringerten die Schulgemeinden die Zahl der besonderen Klassen (früher: Kleinklassen) bis zum Schuljahr 2010/11. Der Anteil von Schülerinnen und Schülern in besonderen Klassen (ohne Aufnahmeklassen) sank zwischen 2005 und 2010 in der Primarschule von 4,5 auf 0,5% und auf der Sekundarstufe I von 2,1 auf 0,3%. Seither ist der Anteil auf diesem Niveau stabil.

Schülerinnen und Schüler, die vormals besondere Klassen besuchten, wurden in der Folge zum grössten Teil in Regelklassen integriert. Dies lässt sich insbesondere auf der Primarstufe veranschaulichen. Von den Schülerinnen und Schülern, die im Schuljahr 2011/12 besondere Klassen besuchten, waren nach zwei Jahren, also im Schuljahr 2013/14, rund 80% in Regelklassen integriert. Aus besonderen Klassen traten rund 4–6% der Schülerinnen und Schüler in die Sonderschulung über.

4.3 Umfassendes und flexibles Angebot an den Schulen

Die integrative Förderung erfordert eine Stärkung der Tragfähigkeit von Regelklassen. Die Schule ist so zu gestalten, dass sie auf eine grosse Bandbreite von Lern- und Entwicklungsvoraussetzungen bei den Schülerinnen und Schülern reagieren kann und diese in die Schulgemeinschaft integrieren und ihnen Lernen und Bildung in angemessener Weise ermöglichen kann.

Das VSG (§§ 15–20, 26–30, 33–40, 47–49) gibt den Schulen den nötigen Spielraum, um vor Ort angemessene Lösungen entwickeln und umsetzen zu können. Das Volksschulamt empfiehlt den Schulgemeinden aus diesem Grund, das sonderpädagogische Angebot im niederschweligen Bereich (Integrative Förderung, Therapien, Deutsch als Zweitsprache, Begabtenförderung und besondere Klassen) und im hochschweligen Bereich (integrierte und separierte Sonderschulung) gezielt aufeinander abzustimmen und zu steuern.

Besondere Klassen sind weiterhin Teil des Angebotes gemäss VSG. Zurzeit führen 18 von 164 Primarschulgemeinden und 9 von 113 Sekundarschulgemeinden Kleinklassen oder Einschulungsklassen als Teil ihres Angebotes.

Kein Zusammenhang besteht zwischen dem Führen besonderer Klassen und der Sonderschulungsquote einer Schulgemeinde. Bereits früher analysierte die Bildungsdirektion gestützt auf die Daten der Bildungsstatistik, ob Kontextmerkmale von Gemeinden (Gemeindegrösse, Sozialindex, Mittelschulquote und Privatschulquote) mit ihren Sonderschulungsquoten in Verbindung stehen (vgl. Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 430/2016 betreffend Sonderschulquoten in der Volksschule). Auch das Führen von Kleinklassen wirkte sich nicht auf die Sonderschulungsquote aus. Einzig beim Sozialindex bestand ein geringfügiger Zusammenhang, der allein aber eine erhöhte Sonderschulungsquote nicht erklären konnte.

4.4 Möglichkeiten zur Steuerung und Weiterentwicklung

Es gibt je nach Bezirk, Gemeinde, Schulhaus oder Lehrperson gewachsene Unterschiede bei der Zuweisung zu sonderpädagogischen Massnahmen. Vor allem im Bereich der Lern- und Verhaltensauffälligkeiten gibt es einen grossen Ermessens- bzw. Steuerungsspielraum, der in den Schulgemeinden unterschiedlich genutzt wird.

Es hat sich gezeigt, dass Schulgemeinden, die eine qualitativ hochstehende integrierte Schulung und integrative Schulungsformen entwickeln und umsetzen, grössere Erfolge bei der Integration erzielen bzw. eine geringere Sonderschulungsquote aufweisen. Als Schlüsselfaktoren für den Erfolg sind auszumachen:

- die Stärkung der Regelklassen und der Unterstützungsmassnahmen im Rahmen der Regelschule,
- die Verbesserung des Zuweisungsverfahrens und
- das Vereinbaren einer Richtquote für die Sonderschulung.

In dem vom Volksschulamt durchgeführten Monitoring werden insbesondere folgende Faktoren festgestellt, welche die Tragfähigkeit einer Regelschule verbessern:

- ein vielfältiger Unterricht,
- ein grosses Wissen über viele Unterstützungsformen für Kinder mit Lernproblemen,
- eine gut eingespielte Zusammenarbeit,
- das Verstehen und Nutzen der vorhandenen Angebotsflexibilität und dadurch
- gut organisierte, aufeinander abgestimmte unterstützende Angebote.

Die erwähnten Faktoren sind auch wichtig für Schulen mit grossen Belastungen. Besonders bei Schülerinnen und Schülern mit Verhaltensauffälligkeiten kommt einem flexiblen Angebot eine grosse Bedeutung zu, damit die Lehrpersonen bei Bedarf unterstützt werden können.

5. Schlussfolgerung

Diejenigen Schulgemeinden, welche die integrative Förderung und dabei auch die Stärkung der Tragfähigkeit der Regelschule massgeblich gestützt und gefördert haben, weisen eine tiefere Sonderschulungsquote auf. Damit werden zum einen die gesetzlichen Ziele gemäss Ziff. 1 umgesetzt. Zum anderen ist die Strategie der integrativen Förderung auch aus finanziellen Gründen lohnenswert, weil die Sonderschulung höhere Kosten verursacht als die Schulung in Regelklassen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 67/2015 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Thomas Heiniger	Kathrin Arioli

¹ **Meta-Analysen:** Oh-Young & Filler, A meta-analysis of the effects of placement on academic and social skill outcome measures of students with disabilities, *Research in Developmental Disabilities* 2015; Wang & Baker, Mainstreaming programs: Design features and effects, *The Journal of Special Education* 1985; Carlberg & Kavale, The efficacy of special versus regular class placement for exceptional children: A meta-analysis, *Journal of Special Education* 1980. **Einzel-**

- studien:** Szumski & Karwowski, Psychosocial functioning and school achievement of children with mild intellectual disability in Polish special, integrative, and mainstream schools, *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities* 2014; Cosier et al., Does access matter? Time in general education achievement for students with disabilities, *Remedial and Special Education* 2013; Blackorby et al., Engagement, academics, social adjustment, and independence: The achievements of elementary and middle school students with disabilities, Menlo Park, CA 2005; Rea et al., Outcomes for students with learning disabilities in inclusive and pullout programs, *Exceptional Children* 2002. **Studien Schweiz:** Moser Opitz et al., SirIus – eine Unterrichtsstudie in integrativen Klassen in der Romandie und der Deutschschweiz, 2017; Altmeyer et al., WiRk – Wirksamkeit integrativer Regelklassen, Zürich 2017; Pfister et al., Integrative Sonderschulung im Kanton Bern – fünf gelungene Integrationsvorhaben, Bern 2016; Jendoubi et al., Evaluation eines Genfer Modells schulischer Inklusion (DIAMs), Genf 2015; Eckhart et al., Langzeitwirkungen der schulischen Integration, Bern 2011; Bless et al., Zur Wirksamkeit der Integration, Bern 1995; Haeberlin et al., Die Integration von Lernbehinderten, Bern 1991. **Studien Zürich:** Luder et al., Kantonsbericht zum Projekt Integrative Förderung IFCH, 2017; Buholzer et al., Evaluation der Integrierten Sonderschulung in der Verantwortung der Regelschule (ISR) im Kanton Zürich, 2015; Reusser et al., Erfolgreicher Unterricht in heterogenen Lerngruppen auf der Volksschulstufe des Kantons Zürich, 2013.
- ² **Meta-Analysen:** Szumski et al., Academic achievement of students without special educational needs in inclusive classrooms: A meta-analysis, *Educational Research Review* 2017; Ruijs et al., Effects of inclusion on students with and without special educational needs reviewed, *Educational Research Review* 2009; Kalambouka et al., The impact of placing pupils with special educational needs in mainstream schools on the achievement of their peers, *Educational Research* 2007. **Einzelstudien:** Ruijs, The impact of special needs students on classmate performance, *Economics of Education Review* 2017; Farrell et al., SEN inclusion and pupil achievement in English schools, *Journal of Research in Special Educational Needs* 2007; Artiles et al., Learning in inclusive education research: Remediating theory and methods with a transformative agenda, *Review of Research in Education* 2006. **Studien Schweiz:** Luder, Integrative Förderung in der Schweiz – IFCH, 2016; bereits erwähnt Altmeyer 2017; Jendoubi 2015; Eckhart 2011; Bless 1995; Haeberlin 1991. **Studien Zürich:** bereits erwähnt Luder 2017; Reusser 2013.
- ³ **Internationale Studien:** Lütje-Klose et al., Inklusive und exklusive Förderung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf, *Zeitschrift für Lernforschung* 2015; Kocaj et al., Wo lernen Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf besser? Ein Vergleich schulischer Kompetenzen zwischen Regel- und Förderschulen in der Primarstufe, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 2014; Maaz et al., Familiärer Hintergrund, Kompetenzentwicklung und Selektionsentscheidungen in gegliederten Schulsystemen im internationalen Vergleich: Eine vertiefende Analyse von PISA Daten, *Zeitschrift für Pädagogik* 2007. **Studien Schweiz:** Felouzis & Charmillot, Schulische Ungleichheit in der Schweiz, Social Change in Switzerland 2017; Eckhart & Sahli Lozano, Der lange Schatten der schulischen Separation: Ergebnisse einer Längsschnittuntersuchung, Zürich 2014; Eckhart, op. cit. 2011; Blöchliger, Langfristige Effekte schulischer Separation, Luzern 1991.

⁴ **Internationale Studien:** Köller et al., Class-average achievement, marks, and academic self-concept in German primary schools. In Marsh et al. (Hg.), *Self-processes, learning, and enabling human potential: dynamic new approaches*, S. 331 ff., Charlotte, NC 2008; Marsh & Craven, Reciprocal effects of self-concept and performance from a multidimensional perspective. Beyond seductive pleasure and unidimensional perspectives, *Perspectives on Psychological Science* 2006; Baumert & Schümer, Schulformen als selektionsbedingte Lernmilieus. In Baumert et al. (Hg.), *PISA 2000 – Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich*, S. 454 ff., Opladen 2001. **Untersuchte Effekte der Klassenzusammensetzung in der Schweiz:** Müller et al., Peer influence on disruptive classroom behavior depends on teachers' instructional practice, *Journal of Applied Developmental Psychology* 2018; Zurbriggen, *Schulklasseneffekte*, Wiesbaden 2016; Müller & Zurbriggen, Classroom composition research on social-emotional outcomes (Special Issue of the *Journal of Cognitive Education and Psychology*), 2016; Bless & Mohr, Die Effekte von Sonderunterricht und gemeinsamem Unterricht auf die Entwicklung von Kindern mit Lernbehinderungen. In Walter et al. (Hg.), *Sonderpädagogik des Lernens. Handbuch Sonderpädagogik Bd. 2*, S. 375 ff., Göttingen 2007.