

Luzern, 8. April 2025

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 281

Nummer: A 281
Protokoll-Nr.: 382
Eröffnet: 21.10.2024 / Bildungs- und Kulturdepartement

Anfrage Jung Gerda und Mit. über die Finanzierung des Sonderschulpools

Das Sonderschulangebot ist Teil des Volksschulangebots und dient der Erfüllung der verfassungsmässig und gesetzlich vorgegebenen Volksschulpflicht. Anrecht auf Sonderschulung haben Lernende, welche aufgrund einer Behinderung bzw. Beeinträchtigung mit Massnahmen der Regelschule nicht ausreichend gefördert werden können.

Voraussetzung für eine Sonderschulmassnahme ist eine Abklärung und Empfehlung durch die zuständige Abklärungsstelle, ein Antrag der zuständigen Schulleitung sowie ein entsprechender Entscheid durch die Dienststelle Volksschulbildung (DVS). Der Kanton und die Gemeinden teilen sich die Kosten der gesamten Sonderschulung (inklusive der Kosten für Massnahmen der Heilpädagogischen Früherziehung und zur Prävention, wie z. B. SOS-Massnahmen, Beratung und Unterstützung, Abklärung) hälftig. Kantonal, kommunal oder privatrechtlich organisierte Trägerschaften sind für die Leistungserbringung niederschwelliger bis hochschwelliger Sonderschulangebote zuständig, deren Auftrag, Angebot und Finanzierung in Leistungsaufträgen und -vereinbarungen festgehalten sind.

Zu Frage Nr. 1: Was sind die durchschnittlichen Kosten pro Kind im Sonderschulsetting?

Die Kosten pro Kind hängen von der Behinderungsform und der verfügbten Massnahme ab. Durchschnittlich kostete ein Setting der integrativen Sonderschulung zwischen 2022 und 2024 pro Lernende/r ca. CHF 40'000 pro Jahr. Eine separate Sonderschulung kostete je nach Beeinträchtigung der Lernenden zwischen CHF 63'000 und CHF 125'000 pro Jahr (die Durchschnittskosten im Jahr 2024 betragen rund CHF 95'000). Zu den teuersten Angeboten zählen heilpädagogische Sonderschulangebote für Kinder und Jugendliche mit Mehrfachbehinderungen.

Zu Frage Nr. 2: Womit sind die explodierenden Kosten für die Gemeinden innerhalb eines Jahres zu erklären?

Der Kostenanstieg ist nicht nur bei den Gemeinden, sondern auch beim Kanton zu verzeichnen, da die Kosten der Sonderschulung je zur Hälfte getragen werden. Je mehr Kinder die Gemeinden für eine Abklärung eines Sonderschulbedarfs anmelden, desto wahrscheinlicher

ist, dass die Zahl der Sonderschulkinder steigt. Wie schnell Kinder zur Abklärung angemeldet werden hängt auch von der Ausprägung einer integrativen Haltung des Schulpersonals ab. Nach einer stabilen Finanzsituation im Sonderschulbereich bis 2017 stiegen die Kosten bis 2019 leicht und seit 2020 exponentiell an. Der Kostenanstieg hat über alle Beschulungsformen (kantonale und private Sonderschulen, integrative Sonderschulung an Regelschulen, private Regelschulung) stark zugenommen und lag im Jahr 2023 bei durchschnittlich 9.7 Prozent. Die Zunahme an Sonderschulbedarf im Bereich Verhalten und sozio-emotionale Entwicklung ist ausserordentlich hoch und steigt jährlich um 0.2 Prozentpunkte (von 3.4 % im Schuljahr 2020/21 auf 4.0 % im Schuljahr 2023/24). Zudem wurden häufiger präventive Massnahmen, sogenannte SOS-Massnahmen, durch die Regelschulen beansprucht. Die Kostensteigerung ist sowohl auf einen Mengeneffekt als auch auf einen Preiseffekt zurückzuführen. Letzterer hängt mit einer Komplexitätszunahme bei den (Mehrfach-)Behinderungen zusammen. Der Teuerungsausgleich führte zu weiteren Kostensteigerungen.

Gleichzeitig werden die Schuldienste und die Diagnosemöglichkeiten professioneller. Wie unser Rat in der Stellungnahme zum Postulat Widmer Reichlin Gisela und Mit. über Massnahmen zur Erfüllung des Sonderschulkonkordats und zur gezielten Behebung des Fachkräftemangels im Bereich schulische Heilpädagogik ([P 125](#)) bereits ausgeführt hat, sind kausale Ursachen für diese Entwicklung schwierig zu eruieren. Hypothesen sind: Gesellschaftliche Entwicklungen wie Migration, Armut, Multiproblemfamilien, starker Medienkonsum und u. a. damit verbundene Bindungsstörungen.

Zu Frage Nr. 3: Müssen die Gemeinden und der Kanton in den kommenden Jahren mit weiteren sprunghaften Kostensteigerungen rechnen?

Insgesamt konnte die Versorgungssituation im Bereich Verhalten und sozio-emotionale Entwicklung durch einen deutlichen Platzausbau verbessert werden. Mit dem aktuell laufenden Schulentwicklungsvorhaben «Schulen für alle» soll die Tragfähigkeit der Regelschulen weiter gestärkt werden, gleichzeitig werden die Kosten der SOS-Massnahmen entfallen. Strukturelle Defizite einzelner Institutionen sowie Sanierungen veralteter Infrastrukturen an kantonalen und privaten Sonderschulen werden das Budget jedoch weiterhin belasten. Noch nicht genau absehbar ist, wann die im AFP 2025 – 2028 gesprochenen Ressourcen rund um das Thema «Verhalten» greifen werden und das Schulfeld noch besser mit der herausfordernden Verhaltensthematik umgeht, damit weniger Sonderschulmassnahmen im Bereich Verhalten und sozio-emotionale Entwicklung notwendig werden. Infolge der zahlreichen Faktoren, welche den Sonderschulbereich beeinflussen, kann keine genaue Prognose formuliert werden. Die Einführung der Massnahmen rund um das Thema Verhalten sowie deren Wirkung werden in einem Monitoring der Dienststelle Volksschulbildung systematisch erfasst.

Zu Frage Nr. 4: Was sind die kostentreibenden Faktoren im Bereich der Sonderschulen?

Stark kostentreibend ist die von Gemeinden gemeldete Anzahl Kinder im Bereich Verhalten und sozio-emotionale Entwicklung, die inhaltliche Anpassung von Angeboten im Bereich der komplexen Mehrfachbehinderungen (u. a. Erhöhung des Betreuungsschlüssels) sowie strukturelle Defizite von Institutionen.

Zu Frage Nr. 5: Mit welchen konkreten Massnahmen will der Kanton die Kostenexplosion in den Griff bekommen?

Die Steuerung der Kosten im Sonderschulbereich hängt nicht nur vom Kanton ab, sondern wird sehr wesentlich von den Gemeinden beeinflusst.

Der Kanton kann wie folgt dazu beitragen:

- Das Monitoring der Sonderschulfälle wird weitergeführt und Gemeinden werden mit Daten zur Interpretierung der eigenen Praxis bedient.
- Die Zuweisungskriterien für Sonderschulung werden geschärft.
- Die Ressourcenzuweisung wird flexibilisiert.
- Das Schulfeld wird unterstützt bei der Professionalisierung im Umgang mit integrativer Sonderschulung.
- Neue Modelle für Sonderschulung werden eruiert.
- Leistungsvereinbarungen mit Institutionen werden differenzierter hergeleitet.

Die Gemeinden können wie folgt dazu beitragen:

- Gemeindeeigene Daten werden ausgewertet, interpretiert und reflektiert.
- Ziele zur integrativen Sonderschulung werden im Leistungsauftrag für die Schulleitung aufgenommen.
- Eine Vernetzung (vertikal und horizontal) der Fachleute wird eingefordert.
- Von der Schule Haltungsdiskussion führen und Leitsätze zu Integration bilden lassen
- Multiprofessionelle Teams bilden, damit Zusammenarbeit effizienter verläuft.
- Mittels Screeningverfahren während des Schuljahres (z. B. Sprachstand) Fortschritte erfassen.
- Erhaltene Ressourcen werden systembezogen eingesetzt.
- Fixe Teamarbeitszeiten einrichten lassen, damit effiziente Zusammenarbeit stattfindet.

Die Schuleinheit kann folgendes dazu beitragen:

- Multiprofessionelle Teams einrichten und Verantwortlichkeiten klären.
- Flexibles Gruppieren in Fördergruppen starten statt stabile Fördergruppen.
- Mittels Zielen bewusst zur Stärkung der Tragfähigkeit der Schulen sorgen.
- Leitsätze zu Integration verfolgen und überprüfen.
- Personalisierteres Lernen einführen.
- Digitale Instrumente für Lernstandsdiagnosen nutzen.
- Die Screeningdaten werden gezielt für einen flexibleren Ressourceneinsatz genutzt.
- Weiterbildung lancieren für den Umgang mit Autismus-Spektrum-Störungen und psychischen Beeinträchtigungen.
- Weiterbildung im Umgang mit herausforderndem Verhalten vom Schulpersonal verlangen.

Zu Frage Nr. 6: Wie viele Mitarbeitende in der Verwaltung arbeiten für diesen Bereich, und sind diese Personalkosten ein zusätzlicher Kostentreiber?

Kinder werden bei Verdacht auf eine Lernstörung oder Behinderung in den Gemeinden beim zuständigen Schuldienst für eine Abklärung angemeldet. Handelt es sich um die Bereiche

Kognition, Verhalten und sozio-emotionale Entwicklung werden die Abklärungen vom Schulpsychologischen Dienst übernommen.

In der Dienststelle Volksschulbildung ist die Abteilung Sonderschulung für die Bearbeitung von Sonderschulfragen verantwortlich. Der Kanton übernimmt für die Gemeinden mit dem Fachdienst für Sonderschulabklärungen anspruchsvollere Abklärungen in den Bereichen Sprachentwicklung, Körper-Motorik-Gesundheit sowie Fälle im Bereich internalisierendem Verhalten. Infolge Überbelastung ab Schuljahr 2024/25 um wurde der Bereich Zuweisung um 100 Stellenprozente angehoben (Tabelle 1). Die Kosten des Bereichs Zuweisung werden den Gemeinden nicht übertragen, daher tragen diese Stellen nicht zu steigenden Kosten bei.

| Bereiche in der Abteilung Sonderschulung | Personal 2024 | Personal 2025 |
|--|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Leitung Abteilung Sonderschulung, Angebotsplanung und Administration | 220 % | 220 % |
| Fachdienst für Sonderschulabklärungen | 430 % | 430 % |
| Bereich Zuweisung | 510 % | 610 % (+100 %) |
| | | |
| Anzahl Abklärungen | Anzahl Abklärungen 2019/20 | Anzahl Abklärungen 2023/2024 |
| – Verhalten und sozio-emotionale Entwicklung | 503 | 796 |
| – Körper, Motorik und Gesundheit | 479 | 615 |
| – kognitive Entwicklung | 580 | 580 |
| Anzahl Zuweisungen | 1559 | 1991 |

Tabelle 1: Personalbestand in Prozent in der Abteilung Sonderschulung sowie Anzahl Abklärungen und Zuweisungen

Die Berichte der Abklärungen werden dann an den Bereich Zuweisung des Kantons übergeben. Dort wird ein Entscheid gefällt über das weitere Vorgehen, über die Ressourcenzuweisung und die Form der Sonderschulung (integrativ, separativ).

Die Anzahl bearbeiteter Gesuche der Gemeinden im Bereich Verhalten und sozio-emotionale Entwicklung in den Schuljahren 2019/20 bis Schuljahr 2023/24 um 58 Prozent angestiegen, im Bereich Körper, Motorik und Gesundheit (inkl. Sehen, Hören und präventive Massnahmen) um 28 Prozent. Der Bereich kognitive Entwicklung ist seit dem Schuljahr 2020/21 relativ konstant (vgl. Tabelle 1). Ohne Abklärung und Zuweisung der Kinder mit vermutetem Sonder-schulbedarf durch Fachleute, würde tendenziell die Zahl der Kinder in separativen Sonder-schulen hochschnellen, weil sich viele Schulen gerne von anspruchsvollen Fällen entlastet sähen.

Zu Frage Nr. 7: Wo sieht man Handlungsbedarf, präventiv und schnellstmöglich einzugreifen, damit Kinder aufgrund gesellschaftlicher Gegebenheiten weniger oft verhaltensauffällig werden?

Die gesellschaftlichen Herausforderungen sind vielschichtig, sie beeinflussen sich gegenseitig und können nur mit einem systemischen Ansatz im Verbund gelöst werden. Neben dem laufenden Schulentwicklungsprojekt «Schulen für alle» mit dem bereits initiierten Thema «Schule trägt herausforderndes Verhalten» wäre ein weiterer möglicher Ansatz, Angebote für Elternbildung zur Verfügung zu stellen, damit sich überforderte oder ratsuchende Erziehberechtigte weiterbilden und beraten lassen können.