

Luzern, 22. Juni 2018

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 510**

Nummer: A 510
Protokoll-Nr.: 663
Eröffnet: 30.01.2018 / Bildungs- und Kulturdepartement

Anfrage Bühler Adrian und Mit. über integrative Sonderschulung verhaltensbehinderter Schülerinnen und Schüler

Am 1. Januar 2008 ist die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen (NFA) in Kraft getreten. Seither tragen die Kantone die gesamte fachliche, rechtliche und finanzielle Verantwortung für die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Sonderschulbedarf in der obligatorischen Schulzeit. Einen wesentlichen Teil der sonderpädagogischen Massnahmen hatte bis zu diesem Zeitpunkt die Invalidenversicherung mitfinanziert und mitgeregelt. Im Kanton Luzern wird die Sonderschulung seither zu je 50 Prozent vom Kanton und von den Gemeinden getragen. Die Umsetzung der NFA bzw. die Ablösung der IV im Bereich Sonderpädagogik wurde auf gesamtschweizerischer Ebene von der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 (Sonderpädagogik-Konkordat) begleitet. Das Sonderpädagogik-Konkordat ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Es verpflichtet die Kantone, im Bereich der Sonderpädagogik zusammenzuarbeiten, um die Vorgaben des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz) umzusetzen. Zudem beinhaltet es den Grundsatz, die Integration von behinderten Kindern und Jugendlichen in der Regelschule zu fördern und integrative Lösungen den separativen vorzuziehen. Ihr Rat hat am 6. April 2009 den Beitritt zum Sonderpädagogik-Konkordat beschlossen. Die Anliegen des Sonderpädagogik-Konkordats haben wir im kantonalen Konzept für die Sonderschulung vom 7. September 2012 aufgenommen. Die folgenden Zahlen zeigen auch die Umsetzung dieses Auftrags in der Praxis:

Die Zahl der Lernenden in der Volksschule betrug im Schuljahr 2013/2014 rund 38'600 und im Schuljahr 2017/2018 etwas weniger als 40'000 Lernende. Der gesamte Anteil an Lernenden mit Sonderschulbedarf ist in diesen fünf Jahren stabil geblieben und liegt bei rund 3,3 Prozent. Der Anteil der Lernenden mit Sonderschulbedarf, die separativ geschult werden, ist zugunsten der integrativen Sonderschulung von 75,5 Prozent auf 62,5 Prozent gesunken. Die Lernenden mit einer Verhaltensbehinderung machen dabei rund 30 Prozent aus. In der separativen Sonderschulung hat die Zahl der Lernenden mit Verhaltensbehinderung nur leicht abgenommen, in der integrativen Sonderschulung ist sie gestiegen. Insgesamt ist die Zahl der Lernenden mit Verhaltensbehinderung in diesen fünf Schuljahren von 377 auf 434 gestiegen (15 Prozent).

Lernende mit Verhaltensbehinderungen stellen die Lehrpersonen meistens vor grosse Herausforderungen. In vielen Fällen wird jedoch eine separate Sonderschulung von den Eltern nicht mitgetragen. Zudem sollen gemäss Auftrag des Bundes nach Möglichkeit integrative

Lösungen realisiert werden. Die Dienststelle Volksschulbildung empfiehlt den Schulen und den Lehrpersonen im Rahmen der Umsetzung der Integrativen Förderung und/oder der schwierigen Situationen eine Reihe von präventiven Massnahmen: Einführung von altersgemischten Klassen, Einsatz von Klassenassistentinnen, regelmässige Pflege der Elternkontakte. Zudem ist es wichtig, dass die Schule gegenüber der Problematik eine gemeinsame Haltung einnimmt. Bevor die Situation zu eskalieren droht, sollen rechtzeitig geeignete Massnahmen eingesetzt werden. Niederschwellige Massnahmen sind u.a.: Ressourcen der IF-Lehrpersonen erhöhen, rechtzeitig eine Beratung durch den Schulpsychologischen Dienst (SPD) anfordern oder die Schulsozialarbeit einbeziehen, eine Schulinselformulieren, allenfalls befristete Dispensationen erteilen. Als hochschwellige Massnahmen können SOS-Massnahmen (z.B. zusätzliche Lektionen, IF-Lektionen oder Einsatz einer Klassenassistentin), integrative oder separative Sonderschulung bei der Dienststelle Volksschulbildung beantragt werden. Obwohl die Anforderungen an die Lehrpersonen bei IS Verhalten gross sind, bewährt sich der Einsatz der erwähnten Massnahmen in der Praxis grösstenteils. Wir betrachten daher die integrative Sonderschulung auch bei IS Verhalten insgesamt als Erfolg.

Die einzelnen Fragen können wir wie folgt beantworten:

Zu Frage 1: Wer entscheidet darüber, ob eine Schülerin oder ein Schüler als verhaltensbehindert zu beurteilen ist? Wie läuft der Abklärungsprozess?

Voraussetzung für eine Sonderschulmassnahme ist eine Abklärung und entsprechende Empfehlung des Schulpsychologischen Dienstes (SPD). Eine Sonderschulabklärung beinhaltet je nach Fall mehrere Elemente: Gespräche mit Erziehungsberechtigten und mit Lehrpersonen, standardisierte Testverfahren, Berücksichtigung vorhandener Schul-, Therapie- und allenfalls Arztberichte, Beobachtung des/der Lernenden im Unterricht. Empfiehlt der SPD eine Sonderschulmassnahme im Bereich einer Verhaltensbehinderung, stellt die zuständige Schulleitung wenn möglich gemeinsam mit den Erziehungsberechtigten einen Antrag auf integrative oder separative Sonderschulung bei der Dienststelle Volksschulbildung (DVS). Diese prüft den Antrag und entscheidet. Sind die Erziehungsberechtigten mit dem voraussichtlichen Entscheid nicht einverstanden, wird ihnen vor dem Entscheid das rechtliche Gehör gewährt. Gegen einen von der DVS gefällten Entscheid können sie beim Bildungs- und Kulturdepartement Beschwerde einreichen.

Zu Frage 2: Wer entscheidet darüber, ob ein verhaltensbehinderter Schüler integrativ oder separativ geschult wird? Wer wirkt bei diesem Entscheid mit?

Die zuständige Schulleitung reicht, gestützt auf die Empfehlung des Schulpsychologischen Dienstes, einen Antrag auf integrative oder separative Sonderschulung ein. Der Antrag wie auch die beigelegten Berichte des SPD und der Schule enthalten eine Begründung für die beantragte Schulungsform. Die DVS prüft den Antrag. Sofern die Erziehungsberechtigten mit dem Antrag einverstanden sind, entscheidet sie unmittelbar nach der Prüfung. Wenn kein Einverständnis vorliegt, gewährt sie den Erziehungsberechtigten das rechtliche Gehör und entscheidet anschliessend. Gemäss Kantonalem Konzept über die Sonderschulung von 2012 und den übergeordneten schweizerischen Bestimmungen ist die Integration der Separation nach Möglichkeit vorzuziehen. Wird jedoch ein begründeter Antrag auf separative Sonderschulung eingereicht, aus dem deutlich wird, dass eine Integration den Bedarf nicht abzudecken vermag, wird diesem in der Regel stattgegeben, insbesondere wenn die Eltern den Antrag unterstützen.

Zu Frage 3: Wie beurteilt der Regierungsrat den Vorschlag, verhaltensbehinderte Schüler konsequent separativ zu schulen? Wäre das rechtlich möglich? Was wären die finanziellen Konsequenzen?

Dieser Vorschlag würde sowohl dem Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes als auch dem Sonderpädagogik-Konkordat widersprechen. Beide übergeordneten gesetzlichen Bestimmungen verlangen, dass in allen Fällen die integrative Schulungsform geprüft werden muss. Aus politischer Sicht kann festgestellt werden, dass der gesamte Vorschlag absolut nicht zielführend wäre, denn viele Kinder mit einer Verhaltensbehinderung können mit den oben dargestellten Massnahmen gut integrativ gefördert werden, ohne dass zum Beispiel die Klassenführung beeinträchtigt wird. Falls alle Kinder und Jugendlichen mit einer Verhaltensbehinderung separativ geschult werden müssten, würden Mehrkosten von ca. 9 Millionen Franken pro Jahr entstehen, denn die Pauschale für die integrative Sonderschulung beträgt minimal 20'000 Franken und maximal 42'000, was knapp der Hälfte der Kosten der separativen Sonderschulung entspricht. Neben diesen effektiven Mehrkosten müssten aber auch zunächst noch genügend Plätze geschaffen werden, denn die gut 160 integrativ geschulten Kinder und Jugendlichen mit einer Verhaltensbehinderung entsprechen etwa zwei zusätzlichen Sonderschulen, die neu errichtet und gebaut werden müssten.

Zu Frage 4: Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, verhaltensbehinderte Schüler, die den Unterricht in der Regelklasse nachhaltig stören, schneller in ein separatives Angebot zuzuweisen?

Die Abläufe für die Abklärungen und Zuweisungen sind klar geregelt. Da es sich bei einer Sonderschulmassnahme um eine einschneidende Massnahme handelt, müssen diese eingehalten werden, da sonst Rechte und Pflichten von Kindern und Erziehungsberechtigten verletzt werden. Wir werden aber darauf achten, dass die Verfahren noch stärker beschleunigt werden können, damit die anderen Lernenden nicht darunter leiden müssen.

Zu Frage 5: Wie beurteilt der Regierungsrat das Modell und die Umsetzung der integrativen Sonderschule insgesamt?

In vielen Fällen gelingt die integrative Sonderschulung. Das flexible Konzept von Beratung des Umfelds und Unterstützung des/der Lernenden in der Schule wird der systemischen Natur einer "Verhaltensbehinderung" in hohem Masse gerecht. Die Mehrzahl der Fälle von integrativer Sonderschulung «Verhaltensbehinderung» können dank der Unterstützungsmassnahmen soweit stabilisiert werden, dass nach drei Jahren keine Massnahmen mehr nötig sind. Es gibt jedoch auch Fälle, in denen eine separative Schulung in einer spezialisierten Sonderschule die richtige Lösung darstellt. Die Umsetzung dieser Lösung kann sich bei starkem Widerstand der Erziehungsberechtigten verzögern, was für das betroffene Kind wie auch für die Lehrpersonen und die andern Kinder eine Belastung darstellen kann. Wir erachten es als wichtig, dass sowohl Angebote der integrativen wie auch separativen Sonderschulung zur Verfügung stehen und je nach Bedarf durchlässig genutzt werden können. Die kontinuierliche Zunahme der integrativen Sonderschulung in den letzten zehn Jahren zeigt, dass sich die Regelschulen in Bezug auf den Umgang mit Heterogenität stark entwickelt haben und immer kompetenter werden, Lernende mit unterschiedlichem Bedarf mit der nötigen Unterstützung angemessen zu schulen. Zudem zeigt sich, dass bei integrativer Sonderschulung Anschlusslösungen eher einfacher zu finden sind.