

Peter Lienhard

## Kantonale sonderpädagogische Konzepte: Mehr als eine Pflichtübung?

### Zusammenfassung

*Durch den Rückzug der Schweizerischen Invalidenversicherung aus der Sonderschulfinanzierung ist der Verantwortungsbereich der Kantone gewachsen. Sie sind angehalten, in einem kantonalen sonderpädagogischen Konzept darzulegen, wie sie eine qualitativ überzeugende Bildung und Entwicklung sämtlicher Kinder und Jugendlicher – ob ohne oder mit Behinderung – sicherzustellen gedenken. In diesem Beitrag werden grundlegende Fragen, mit denen die Kantone auf diesem Weg konfrontiert sind, aufgegriffen.<sup>1</sup>*

### Résumé

*Le retrait de l'assurance-invalidité suisse du financement de l'enseignement spécialisé a engendré une responsabilité accrue des cantons dans ce domaine. Ces derniers sont tenus d'élaborer un concept cantonal en matière de pédagogie spécialisée aux fins d'exposer comment ils comptent garantir, en termes de qualité, la formation et le développement de l'ensemble des enfants et des jeunes – avec ou sans handicap. Cet article aborde les questions de fond auxquelles les cantons sont confrontés dans cette tâche.<sup>2</sup>*

Wo ist eigentlich das Problem? Jeder Kanton verfügt heute über ein mehr oder weniger gut funktionierendes sonderpädagogisches Unterstützungssystem im Vor- und Volksschulbereich. Die Schweizerische Invalidenversicherung (IV) hat sich inzwischen zwar aus der Sonderschulfinanzierung zurückgezogen, und die Kantone haben die entstandene Lücke zu füllen. Braucht es dafür aber wirklich ein umfassendes, aufwändig erarbeitetes kantonales Sonderpädagogik-Konzept mit Leitsätzen, Angebotsdefinitionen, Ablaufbeschreibungen sowie Regelungen zur Aufsicht und Qualitätssicherung?

Jeder Kanton, der sich mit diesen Fragen beschäftigt, erkennt in der Regel rasch,

dass die Sachlage nicht ganz so einfach ist: Die IV hat nicht nur mitfinanziert. Vielmehr hat sie durch einen abschliessenden Katalog der Anspruchsberechtigung die Sonderschullandschaft massgeblich mitgestaltet: Für jede Kernbehinderung wurden spezifische Angebotsgefässe geschaffen. Die implizite Annahme, dass alle Kinder und Jugendlichen mit demselben IV-Kriterium ungefähr denselben Förderbedarf haben und deshalb ein ähnliches Angebot benötigen, hat sich in der Praxis jedoch nicht bestätigt. Entsprechend heterogen präsentiert sich heute die sonderpädagogische Angebotslandschaft – trotz theoretisch einheitlicher Sonderschultypen.

<sup>1</sup> Dieser Beitrag orientiert sich an einem Referat zum Thema «Integration – zwischen Korsett und Beliebigkeit», gehalten an der INTEGRAS/VSL-CH-Tagung vom 11. März 2009 in Biel.

<sup>2</sup> Cette contribution s'inspire du compte rendu sur le sujet: «Integration – zwischen Korsett und Beliebigkeit», tenue à INTEGRAS/VSL CH-Conférence du 11 mars 2009 à Bienne.

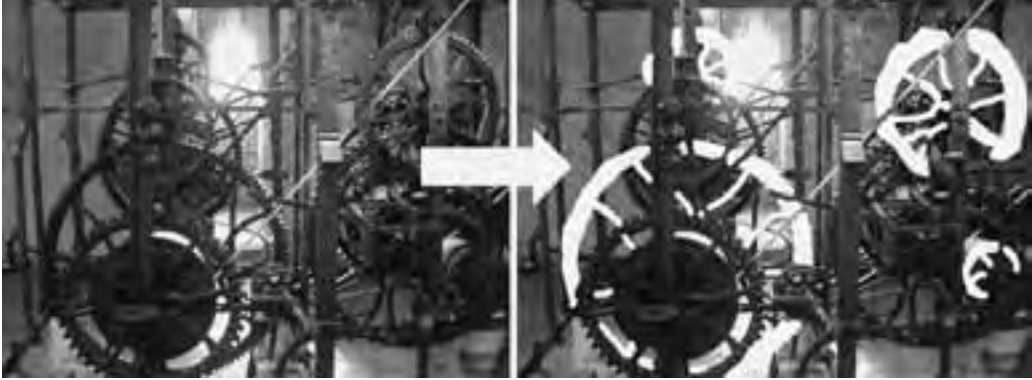


Abbildung 1: Die IV hat sich zurückgezogen – das sonderpädagogische Räderwerk muss neu organisiert werden

Mit dem Rückzug der IV und dem damit verbundenen zukünftigen Wegfall der IV-Kriterien kommen nicht nur Finanzierungs- und Anspruchsberechtigungsfragen auf den Tisch. Vielmehr steht jeder Kanton vor der Frage, ob er die historisch gewachsene Angebotspalette unverändert weiterführen möchte oder ob er die Chance einer optimierten Neuausrichtung wahrnehmen will.

#### **Nach IV-Vakuum gesucht: Interkantonale Leitplanken**

Derzeit stehen wir in einer Übergangszeit, in der die Kantone die Leistungen der IV in vergleichbarer Qualität und in vergleichbarem Umfang gewährleisten müssen. Schon sehr bald – am 31.12.2010 – läuft diese Übergangsfrist ab. Was braucht es, damit Gutes bewahrt und Problematisches verbessert werden kann? Wie kann gewährleistet werden, dass die sonderpädagogischen Angebote in den verschiedenen Kantonen nicht völlig auseinanderdriften und eine Situation grober Chancenungerechtigkeit entsteht?

Auf gesamtschweizerischer Ebene schlägt die «Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik» – kurz: das Sonderpädagogik-Konkordat – grobe Leitplanken vor.

Auch wenn erst die Kantone Genf, Obwalden, Schaffhausen und Wallis beigetreten sind (Stand: April 2009), hat dieses Konkordat seine Wirkung bereits entfaltet, weil die meisten Kantone ihre sonderpädagogischen Konzeptionen stark nach ihm ausrichten. Es sieht unter anderem vor:

- ein definiertes Grundangebot (sonderpädagogische Massnahmen in der Regel- und der Sonderschule, Beratung und Unterstützung, heilpädagogische Früherziehung, Logopädie, Psychomotoriktherapie, Tagesstrukturen und stationäre Angebote),
- eine einheitliche Terminologie (beispielsweise die Begrifflichkeit der «verstärkten Massnahmen», die dann zum Tragen kommen sollen, wenn mit den lokal vorhandenen Ressourcen die angestrebten Entwicklungs- und Bildungsziele nicht erreicht werden können),
- einheitliche Qualitätsstandards für die Anerkennung der Leistungsanbieter (bezüglich der Förderplanung, der Wahrung der Persönlichkeitsrechte, des Einbezugs der Erziehungsberechtigten, der Zusammenarbeit der beteiligten Fachpersonen, der internen Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung u.a.m.)

- sowie die Anwendung eines standardisierten Abklärungsverfahrens zur Ermittlung des individuellen Bedarfs.<sup>3</sup>

### **Orientierung am Konkordat allein reicht nicht**

Das Sonderpädagogik-Konkordat setzt zwar wichtige Leitplanken. Es ist jedoch nicht in der Lage, sämtliche Gestaltungs- und Regelungsfragen der Kantone zu beantworten. Kein Kanton kommt darum herum, sich mit seinen gewachsenen sonderpädagogischen Strukturen und den in den letzten Jahrzehnten eingeschliffenen Traditionen auseinanderzusetzen.

Das HfH-Dienstleistungsteam, das verschiedene Kantone bei der Erarbeitung des kantonalen sonderpädagogischen Konzepts begleitet, macht immer wieder die Erfahrung, dass ein normiertes Vorgehen bei der Konzepterstellung nicht möglich ist: Beispielsweise hat ein Stadtkanton grundlegend andere Rahmenbedingungen als ein dezentralisierter, ländlicher Kanton. Dennoch treffen wir bei unserer Beratungsarbeit immer wieder auf Knackpunkte, mit denen mehr oder weniger alle konfrontiert sind. Im Folgenden werden einige aufgenommen und kommentiert.

### **Integration als bildungspolitisches Lippenbekenntnis: kontraproduktiv und entwicklungshemmend**

In praktisch jedem kantonalen Konzept sind strategische Zielsetzungen oder Leitideen formuliert, die eine verstärkte Integration postulieren. Hier drängt sich eine kritische Beurteilung auf: Handelt es sich dabei um

Ziele mit bildungspolitischer und gesellschaftlicher Rückendeckung oder eher um dem Zeitgeist folgende Worthülsen?

Integration ist als übergeordnete gesellschaftspolitische Ausrichtung recht breit akzeptiert. Nur wenige politische Gruppierungen bekennen sich dazu, bestimmte Bevölkerungsgruppen marginalisieren zu wollen. Wird es aber konkret, sieht die Sache oft anders aus: Partikularinteressen mit Ausgrenzungstendenzen werden geltend gemacht. Politikerinnen und Politiker haben ein feines Gespür für die Einschätzung solcher Kräfteverhältnisse. Entsprechend fallen Aussagen zur Integrationsthematik oftmals wenig konkret aus. Ein Einstehen für Schulreformen, die auf eine konsequente Integration von Kindern und Jugendlichen mit erhöhtem Bildungsbedarf abzielen, kann zu einer politischen Abstrafung führen. Wir stehen entsprechend vor einer paradoxen Situation: Integration wird «im Prinzip» begrüsst, in der Umsetzung jedoch oftmals nur halbherzig unterstützt.

Diese Situation ist unbefriedigend, weil sie die Entwicklung des Bildungswesens hemmt und die darin tätigen Personen verunsichert. Bildungspolitische Aussagen, bei denen mangelnder Umsetzungswille durchschimmert, werden zunehmend weniger ernst genommen; man duckt sich und wartet erst einmal ab.

Deshalb: Lieber eine moderate, vorsichtige, aber bildungspolitisch abgestützte Integrationsorientierung als ein lautes, aber laues Lippenbekenntnis. Letzteres hemmt die Schulentwicklung als Ganzes.

### **Integration vom Sonderschulbereich aus denken: eine Falle**

Ein kantonales sonderpädagogisches Konzept hat insbesondere die Aufgabe aufzuzeigen, wie der Kanton die Verantwortung der

<sup>3</sup> In der SZH-Zeitschrift 10/2009 wird der Stand der Entwicklung des Standardisierten Abklärungsverfahrens ausführlich dargestellt.

Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung oder andersartigem hohem Förderbedarf einzulösen gedenkt. Die Verpflichtung besteht also, die Angebote im Bereich der heutigen Sonderschulmassnahmen (zukünftig als «verstärkte Massnah-

men» bezeichnet) konzeptuell festzuhalten und die notwendigen Regelungsanpassungen an die Hand zu nehmen. Es ist verlockend, sich auf den Bereich der Sonderschulung zu beschränken: Die Komplexität ist hier bereits hoch genug.

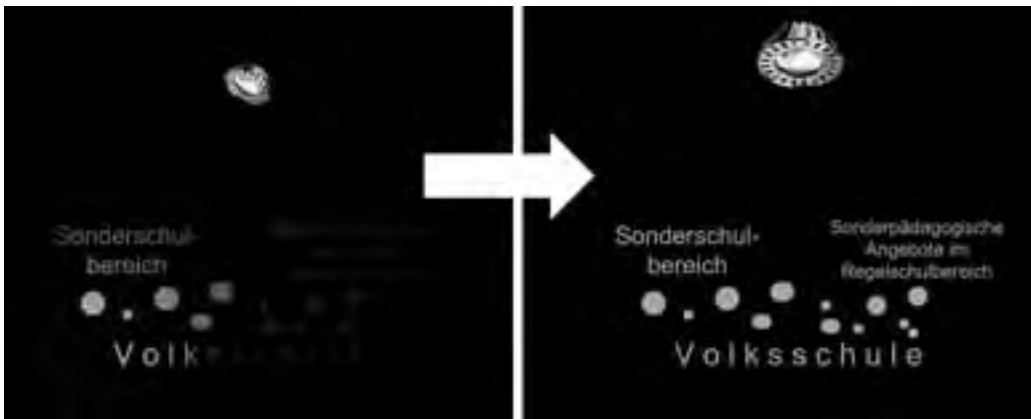


Abbildung 2: Der neue Fokus: Der Sonderschulbereich ist Teil der Volksschule

Früher oder später wird ein Kanton, der sich für diesen Weg entschieden hat, vor erheblichen Problemen stehen. Die Integration von sonderschulbedürftigen Schülerinnen und Schülern ist zunehmend eine Tatsache. Wenn nun versucht wird, der Regelschule weiterhin die (IV-)Regelungslogik des Sonderschulbereichs überzustülpen, wird man deren Bedürfnissen mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht gerecht. Sonderschulkompetenzzentren müssen die Regelschule gleichsam als neue Klientel betrachten: Sie sind nicht mehr ausschliesslich den sonderschulbedürftigen Kindern und Jugendlichen verpflichtet, sondern müssen sich auch als Dienstleistung an der Regelschule verstehen.

Deshalb: Integration muss konsequent vom Regelschulbereich und dessen Bedürfnissen aus gedacht werden.

### Umlagerung von Ressourcen als Gretchenfrage

Verschiedene Kantone stehen derzeit jedoch machtlos vor der Tatsache, dass der separate Sonderschulbereich – teilweise trotz sinkender Schülerzahlen – mehr oder weniger gleich gross bleibt und der Bereich der integrierten Sonderschulung «irgendwie» dazukommt. Gleichzeitig ist absehbar, dass ein weiteres Kostenwachstum politisch nicht hingenommen werden wird. Wenn nun der gesamte Topf nicht grösser werden darf, kann man sich der Frage nach Umlagerung von Ressourcen nicht mehr entziehen. Die Reduktion von Sonderschulplätzen darf kein Tabu mehr sein.

Die IV hat vorgegeben, dass die Ressourcen für den zusätzlichen Förderaufwand bei integrierter Sonderschulung zwingend der Sonderschule zugeteilt wurden.

Einzelne Kantone haben aus Praktikabilitätsgründen diese Praxis bereits verändert, weil sich teilweise sehr schwerfällige Organisationsformen mit zu hohem Reibungsverlust entwickelt haben: Es macht einfach keinen Sinn, wenn Schulische Heilpädagogen aus mehreren Sonderschulen für jeweils ein paar Lektionen in einer Regelklasse arbeiten. Eine Regelschule muss massgeblich mitentscheiden können, wie sie die integrative Förderung bündeln und organisieren will. Nur so ist Integration für die Regelschule attraktiv – und nur so kann sie sich nachhaltig zu einer integrativen Schule mit einer überzeugenden Förderqualität entwickeln, ohne ständig nach zusätzlichen Einzellektionen schreien zu müssen.

Innovative Regelschulen, die durch komplizierte administrative Vorgaben, umständliche Abläufe und eingeschränkte Entscheidungsspielräume gebremst werden, reagieren nach der Pionierphase oft mit Resignation. Sie sind zwar in der Regel immer noch integrationsorientierter eingestellt als andere, aber sie sind das lebendige Beispiel von: «Seht ihr, es geht ja doch nicht, sogar DIE sind wieder zurückgekrast.»

Deshalb: Die Regelschule muss über den organisatorischen Einsatz der zusätzlich bewilligten Ressourcen für die Integration weitgehend selbst entscheiden können.

### **Grenzenloses Vertrauen in die Eigen-Entwicklungsfähigkeit der Regelschule?**

Ist nun aber gewährleistet, dass die Regelschule – angesichts ihrer Kompetenzlücken bei Fragen behinderungsspezifischer Förderung – automatisch das Richtige tut? Selbstverständlich besteht diese Garantie in keiner Weise. Hier braucht es fachliche Sicherungen, beispielsweise der folgenden Art:

Aufgrund des zukünftigen standardisierten Abklärungsverfahrens werden nicht

bloss Fördersettings und Massnahmen vorgeschlagen; vielmehr wird im Vorfeld zu diesen Vorschlägen eine systematisierte Zielvorstellung nach verschiedenen Förderschwerpunkten definiert. Erst auf dieser Basis soll geplant werden, mit welchen Ressourcen, in welchem Setting und mit welchem Know-how die anvisierten Ziele am besten zu erreichen sind.

Im Falle einer integrativen Lösung ist die Know-how-Frage absolut prioritär. Katastrophal wäre eine «Vermainstreamung» der Sonderpädagogik, ein Verlust des Fachwissens und der Erfahrung, wie geistig Behinderte, Hörbehinderte, Sehbehinderte, Körperbehinderte, hochgradig Verhaltensauffällige gezielt unterstützt werden können.

An diesem Punkt ist entscheidend, sich bei jeder Planung einer integrativen Massnahme die Frage zu stellen, was guten Gewissens – mit Aufstockung der bestehenden lokalen Ressourcen – von der Regelschule geleistet werden kann: Verfügt das vorhandene Team der Regelschule über genügend Erfahrung und gesicherte Zusammenarbeitsformen, um als «pädagogische und sonderpädagogische Generalistinnen und Generalisten» eine gute Basis für die integrative Förderung bereitzustellen? Gleichzeitig muss die Frage geklärt werden, inwieweit die Klassenlehrpersonen und die sonderpädagogischen Fachpersonen ein spezifisches Coaching benötigen. Im Massnahmenentscheid ist sicherzustellen, dass dieses Coaching bei den Sonderschulkompetenzzentren auch tatsächlich realisiert werden kann.

Deshalb: Spezifisches fachliches Know-how aus dem Sonderschulbereich, vor allem in Form von Coaching und Beratung, muss verfahrensmässig sichergestellt werden.

### **Die Volksschule als Ganzes denken – auch im Bereich der Qualitätssicherung.**

Durch den Rückzug der IV entsteht nicht nur ein Finanzierungs-, sondern auch ein Regelungs-Vakuum. Welche Regelungsdichte ist zukünftig angemessen? Und wie sieht ein sinnvolles Aufsichts- und Evaluationsprozedere bei einem zunehmenden «Zusammenwachsen» des Regel- und Sonderschulbereichs aus?

In der Vergangenheit wurden bei der Qualitätssicherung des Regel- und des Sonderschulbereichs unterschiedliche Wege beschritten. Einen Teil davon hat die IV selbst sichergestellt. Das ist nun vorbei: Der Kanton hat diese Verantwortung zu übernehmen und ist für die Definition entsprechender Regelungen zuständig.

In den letzten Jahren haben die meisten Kantone für den Regelschulbereich neue Formen der Aufsicht und der Evaluation entwickelt. Bezüglich des Sonderschulbereichs scheint die Entwicklung einerseits heterogener, andererseits zeitlich verzögert zu sein. Druck entsteht einerseits aus rechtlichen Gründen: Der Kanton ist in der Pflicht, Aufsicht und Qualitätssicherung im gesamten Förderspektrum im Altersbereich von 0 bis 20 zu betreiben. Wenn er dies nicht wirklich sicherstellt, hat er ein Problem ... vor allem im Fall, wenn Pflichtverletzungen oder Qualitätsmängel an den Tag treten sollten. Andererseits entsteht durch die integrierte Sonderschulung ein beträchtlicher Koordinationsbedarf: Hier sind die Aufsichts- und Evaluationsbereiche sowohl des Regel- als auch des Sonderschulbereichs involviert.

Wie kann ein Kanton angesichts dieser Herausforderungen vorgehen? Mindestens drei Lösungsansätze sind denkbar:

- *Der Kanton entwickelt und betreibt ein separates Evaluationsverfahren für den Sonderschulbereich.*

Spezifische Fachlichkeit ist hier gewährleistet. Diese Lösung ist jedoch kostenintensiv und für kleine Kantone kaum wirtschaftlich zu betreiben. Denkbar wäre ein interkantonaler Verbund, wobei das Problem der Eigenheiten der jeweiligen Schulsysteme sowie die Frage der integrierten Sonderschulung nur ungenügend gelöst wären.

- *Die Evaluationsverfahren für den Regelschulbereich werden für den Sonderschulbereich 1:1 übernommen.*

Hier besteht das Problem, dass die Verfahren des Regelschulbereichs auf gewisse Spezifitäten einer Sonderschule zu wenig Rücksicht nehmen. Wenn beispielsweise ein Evaluator zum ersten Mal ein Kind mit Behinderung sieht und keine Ahnung über adäquate Förderansätze hat, kann er seine Rolle nicht erfüllen.

- *Die Evaluation des Sonderschulbereichs wird durch externe Anbieter sichergestellt.*

Bei dieser Lösung ist die sonderpädagogische Fachlichkeit gewährleistet. Die Schnittstelle zur Regelschule ist jedoch ungenügend abgedeckt.

Das anzustrebende Optimum liegt wohl in einer Mischlösung: Es ist sinnvoll, sich grundsätzlich am Evaluationsverfahren der Regelschule zu orientieren. Die meisten Inhalte und Qualitätskriterien dürften sehr wohl auf für den Sonderschulbereich relevant sein, einzelne müssen allenfalls adaptiert oder zusätzlich hinzugenommen werden. Um solche Anpassungen vornehmen und die Evaluation kompetent planen und

durchführen zu können, müssen Fachpersonen mit sonderpädagogischem Know-how ins Evaluationsteam einbezogen werden. Diese Fachpersonen würden wiederum auch bei Evaluationen im Regelschulbereich eingesetzt. Auf diese Weise ist eine Gesamtsicht über die Qualität der gesamten Volksschule möglich – die Regelschule, die Sonderschule und sämtliche Zwischenformen. Den kantonalen Bildungsdirektionen würde durch die aggregierten Berichte der evaluierenden Fachstelle ein enorm wertvolles Instrument in die Hand gegeben, um das Volksschulwesen nach fachlich-qualitativen – und nicht bloss nach administrativen – Gesichtspunkten zu steuern und weiterzuentwickeln.

Deshalb: Die Evaluation des Sonderschulbereichs soll sich längerfristig am Verfahren für die Regelschulen orientieren, ergänzt mit sonderpädagogisch-fachlichem Know-how und wo nötig inhaltlich angepasst.

### Nach 2011 ist die Arbeit nicht abgeschlossen

Der Rückzug der IV eröffnet jedem Kanton die Chance für eine grundlegende Gesamtsicht auf seine sonderpädagogischen Angebote, die Zuweisungsverfahren und die Verfahren der Qualitätssicherung. Viele haben diese Chance in einer positiven Weise genutzt. Mit dem Verfassen eines Konzepts ist es allerdings nicht getan: Die Umsetzung erfordert Zeit und – auch nach 2011 – ein fortwährendes Engagement. Es ist den Kantonen zu wünschen, dass sie auch diese Aufgabe zwar mit spürbarer Zielgerichtetheit, aber auch mit der gebotenen Sorgfalt an die Hand nehmen.

*Prof. Dr. Peter  
Lienhard-Tuggener  
Bereich Dienstleistungen  
Hochschule für Heilpädagogik  
Schaffhauserstrasse 239  
8050 Zürich  
peter.lienhard@hfh.ch*



### Themenschwerpunkte der Schweizerischen Zeitschrift für Heilpädagogik 2009

Heft	Schwerpunkt	Redaktionsschluss
1/2009	Integrative Konzepte der therapeutischen Fachkräfte	
2/2009	Berufswelt erwachsener geistig behinderter Menschen/ Lebenswelt im Alter	
3/2009	Gewalt/Verhaltensauffälligkeiten	19.01.2009
4/2009	Forschung in der Heil- und Sonderpädagogik	16.02.2009
5/2009	Früherziehung	09.03.2009
6/2009	Schule und Beruf (Übergang)	20.04.2009
7–8/2009	Therapien/Methoden (LOG/PMT)	18.05.2009
9/2009	Sonderpädagogische Konzepte und Qualität	15.06.2009
10/2009	Abklärungsverfahren	17.08.2009
11–12/2009	Heilpädagogik und Kinder- und Jugendpsychiatrie	21.09.2009

*Anregungen, Beiträge, Fragen etc. an: redaktion@szh.ch*