

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 15. Mai 2013

385.

Interpellation von Severin Pflüger und Cäcilia Hänni-Etter betreffend Sonderschulungsmassnahmen im Rahmen des neuen Volksschulgesetzes, Resultate des Monitorings der Massnahmen

Am 14. November 2012 reichten Gemeinderat Severin Pflüger (FDP) und Gemeinderätin Cäcilia Hänni-Etter (FDP) folgende Interpellation, GR Nr. 2012/424, ein:

Mit der Annahme des neuen Volksschulgesetzes wurden auch die Sonderschulungsmassnahmen neu geregelt. Seit 2007 ist ein starkes Kostenwachstum in diesem Bereich zu verzeichnen, der weit über das Wachstum der Schülerzahlen in der Volksschule hinausgeht.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. In der Antwort zur schriftlichen Anfrage 2012/249 wird ausgeführt, dass ein Projekt mit der Bezeichnung KoFö ins Leben gerufen wurde, welches den Schulleitungen eine fachliche Unterstützung beim Ressourceneinsatz bieten soll. Was ist der Gegenstand dieses Projekts? Wie weit ist es vorgeschritten? Welche Erkenntnisse konnten daraus gewonnen werden? Wie viel hat dieses Projekt gekostet?
2. Ebenfalls in der Antwort zur schriftlichen Anfrage 2012/249 wird ausgeführt, dass sich das Schulamt aus dem Monitoring der sonderpädagogischen Massnahmen gegen Ende 2012 klare Antworten erwartet. Welche klaren Antworten konnten gefunden werden?
3. An vielen Schulen haben sich pädagogische Teams etabliert. Wie sind sie zusammengesetzt? Was ist ihre Aufgabe? Welche Erfahrungen wurden mit ihnen gemacht?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Zu Frage 1:

a) Gegenstand des Projekts

Der Gegenstand des Projekts «KoFö: Konzeptentwicklung für die koordinierte regel- und sonderpädagogische Förderung in der Volksschule der Stadt Zürich» ist im Projektauftrag, der im September 2011 durch die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (PK) und die Schulkommission (SK) erteilt wurde, wie folgt beschrieben:

Mit dem Volksschulgesetz von 2005 und der Verordnung über die Sonderpädagogischen Massnahmen (VSM) wurden die Rahmenbedingungen im Bereich Sonderpädagogik wesentlich verändert. Die Schulen haben sich entsprechend entwickelt. Die regel- und sonderpädagogische Förderpraxis ist heute vom Integrationsgedanken und von weitreichender Zusammenarbeit innerhalb der Schulteams geprägt. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass noch nicht alle Strukturen der neuen integrativen Arbeit entsprechen und bei den gegebenen Rahmenbedingungen eventuell auch nicht entsprechen können, und dass dies zu einer erheblichen Belastung aller Beteiligten führt.

Das Projekt KoFö sucht auf dem Bestehenden aufbauende, durchaus auch innovative Lösungen mit folgenden Zielen:

- Vereinfachung und Flexibilisierung der Strukturen im Bereich der sonderpädagogischen Förderung führen zur Entlastung von Lehr- und Betreuungspersonen und zu verstärkter Sicherheit im pädagogischen Handeln.
- Die Förderpraxis ist koordiniert; die Rollen der beteiligten Personen sind aufeinander abgestimmt.
- Ressourcen werden nicht an einzelne Schülerinnen und Schüler, sondern an die Schuleinheit und an Klassen verteilt. Dadurch wird der bedarfsgerechte Einsatz der Ressourcen ermöglicht. Unnötige Schnittstellen werden vermieden.

- Niederschwelliger Zugang zu sonderpädagogischem Fachwissen und fachlicher Unterstützung ist vorhanden.
- Die Kompetenzen der Schule im Bereich Förderung und Integration steigen weiter und damit auch die Arbeits- und Ergebniszufriedenheit der Beteiligten.

Detaillierte Projektinformationen sind auf der Projektwebsite www.stadt-zuerich.ch/kofoe-thek verfügbar.

b) Fortschritt des Projekts

Das Projekt befindet sich in der Abschlussphase. Die Abnahme des zu erstellenden Berichts durch die PK und die SK ist auf den Sommer 2013 vorgesehen.

c) Erkenntnisse

- Es besteht ein sehr grosses Interesse an integrierenden, individualisierenden Lehr- und Lernformen, insbesondere auch an verschiedenen Formen des klassen- und jahrgangsübergreifenden Unterrichts.
- Die Vertretungen sämtlicher Personal- und Fachgruppen der Stadtzürcher Schulen wünschen eine verstärkte Zusammenarbeit der Bereiche Unterricht und Betreuung.
- Eine Vereinfachung der Strukturen im Bereich der regel- und sonderpädagogischen Förderpraxis ist dringlich (weniger verschiedene Fördergefässe, weniger Ansprechpersonen pro Klasse), insbesondere auch die Überführung der heutigen Integrierten Sonderschulung in der Verantwortung der Sonderschule (ISS) in die Integrierte Sonderschulung in der Verantwortung der Regelschule (ISR). Die finanz- und personal- bzw. anstellungsrechtlichen kantonalen Vorgaben bilden dabei ein grosses Hindernis: Die angestrebte pauschale Finanzierung der Sonderschulung in der Stadt Zürich ist auf Basis der bestehenden kantonalen Gesetzgebung nicht möglich. Zudem können auch zukünftig nicht alle Lehrpersonen kantonal angestellt werden.
- Die gemäss Projektauftrag angestrebte systemische Ressourcenzuweisung, also die Zuweisung von Ressourcen an Schulen und Klassen anstatt an einzelne Schülerinnen und Schüler, ist aufgrund der kantonalen Gesetzgebung nur beschränkt realisierbar. Die individuelle Förderung von Schülerinnen und Schülern muss auch bei systemischer Ressourcenzuweisung gewährleistet werden.
- Bei allen Schritten ist die Wahrung der Fachlichkeit und der Qualität zentral. Dies gilt insbesondere bei der Überführung von ISS zu ISR.
- Zur Wahrung der Fachlichkeit und der Qualität sind die Weiterentwicklung der Instrumente für die Förderplanung sowie niederschwellig verfügbare, praxisnahe Beratung und Weiterbildung für alle in die Förderpraxis involvierten Fachgruppen der Schule zentral. Die vorgeschlagene Struktur von «Fachstellen Koordinierte Förderung» (KoFö-Fachstellen) in den Schulkreisen könnte ein möglicher Lösungsansatz sein.
- Durch die integrierte Sonderschulung einerseits und den Ausbau der Betreuungsangebote andererseits rücken Regel- und Sonderschulung sowie die Bereiche Unterricht und Betreuung in allen Belangen näher zusammen. Die heutige Struktur der Behörden (Zuständigkeit der PK für den Bereich Regelschule und Zuständigkeit der SK für die städtischen Sonderschulen, die Sonderschulung als Einzelunterricht, die Logopädie, die Psychomotorik-Therapie und die Psychotherapie) entspricht dem nicht.
- Im Bereich Verhaltensauffälligkeit bestehen bereits umfangreiche, in den Schulen gut bekannte Grundlagen, Praxiskonzepte, Leitfäden sowie umfassende Weiterbildungsangebote. Nötig ist nicht eine erneute Konzipierung, sondern die Unterstützung der Schulen in der Erarbeitung je eigener Umsetzungsformen und bezüglich der Praxis im Alltag.

- Das heutige Angebot der Fachstelle Begabungsförderung (Kurse Begabtenförderung «Universikum», Weiterbildung und Vernetzung für Lehrpersonen) wird sehr geschätzt und gut genutzt. Eine Weiterentwicklung der Angebote, z. B. in Richtung engerer Zusammenarbeit mit der Regelschule, wird von Vertretungen der Schule gewünscht.
- Eine mögliche Anstellung der Logopädinnen und Logopäden sowie der Psychomotorik-Therapeutinnen und -Therapeuten in den Schulkreisen bzw. die Unterstellung unter die Schulleitungen wurde vorerst (Logopädie) bzw. definitiv (Psychomotorik-Therapie) zurückgestellt. Die bestehenden Strukturen bewähren sich, eine Überführung an die Regelschulen drängt sich nicht auf.

d) Kosten

Das Projekt KoFö rechnet gemäss Projektauftrag mit internen Kosten in der Höhe von Fr. 310 000.– und externen Projektkosten (v. a. Dienstleistungen und Entschädigungen) in der Höhe von Fr. 295 000.–. Der Kostenrahmen wird eingehalten.

Zu den Kosten der Umsetzungsmassnahmen, die sich aus dem KoFö-Bericht ergeben können, kann zum jetzigen Zeitpunkt Folgendes gesagt werden:

- Die allfällige Überführung von ISS in ISR kann nicht wie ursprünglich vorgesehen kostenneutral, d. h. bei gleichbleibender Kostenbeteiligung des Kantons, durchgeführt werden. Dadurch ist dieser Schritt, der von allen Beteiligten als dringlich erachtet wird, nun noch einmal in Frage gestellt. Die Prüfung von Varianten des weiteren Vorgehens ist zurzeit in Gang.
- Alle weiteren Massnahmen, die im KoFö-Bericht voraussichtlich vorgeschlagen werden, verursachen einmalige Projekt- und Einführungskosten. Ansonsten wären sie weitestgehend kostenneutral.

Zu Frage 2: In der Antwort auf die Schriftliche Anfrage 2012/249 wurden «klarere Erkenntnisse zur Verteilung der hochschwelligeren Massnahmen» in Aussicht gestellt. Das «Monitoring Sonderschulung und Therapien» dient dazu, Entwicklungen im Bereich der Sonderschulung und der Therapien zu analysieren. Es schafft einen Überblick über die verfügbaren Sonderschulungen und deren Kosten und stellt Kennzahlen bereit. Dadurch werden die formalen Grundlagen für eine mögliche Steuerung geschaffen.

Per September 2012 wurde der zweite Monitoringbericht (nach dem Pilotbericht vom Juni 2011) erstellt. Er erstattet gesamtstädtisch und für die einzelnen Schulkreise Bericht über Anzahl und Anteil von Sonderschulungen im Zeitraum der Schuljahre 2010/11 und 2011/12, aufgeschlüsselt nach Schulungsform¹ (Heimsonderschulung, Tagessonderschulung, Integrierte Sonderschulung und Beratung/Unterstützung, Sonderschulung als Einzelunterricht), Indikation für die Sonderschulung sowie Schulungstyp (anerkannte Sonderschule, Privatschule ohne Sonderschulanerkennung, andere). Der dritte Bericht mit Datum März 2013 wird im April 2013 zur Abnahme gelangen.

¹ Im Monitoringbericht als «Betreuungstyp» bezeichnet.

Zusammenfassung der wichtigsten Resultate aus dem Monitoringbericht vom September 2012:

1. Der Anteil von Sonderschulungen an der Gesamtzahl aller Schulungen² ist im Berichtszeitraum von 4,33 Prozent auf 4,60 Prozent³ gestiegen. Der Anteil von Schülerinnen und Schülern, die von Sonderschulung betroffen waren, stieg von 4,59 Prozent auf 4,87 Prozent.
2. Der Anstieg ist vollumfänglich auf die integrierten Schulungsformen zurückzuführen (integrierte Sonderschulung IS und Beratung/Unterstützung B+U). Deren Anteil innerhalb der Sonderschulungen ist von 22 Prozent auf 27 Prozent angestiegen. Der grösste Teil der Sonderschulungen findet weiterhin als Tagessonderschulung statt.
3. Im Verlauf von 2010/11 zu 2011/12 bleiben die Anteile der verschiedenen Indikationen an der Gesamtzahl der Sonderschulungen unverändert. Die häufigsten Indikationen sind «emotionale, Lern- oder Verhaltensauffälligkeit bei kognitiver Normalbegabung» (26,7 Prozent der Sonderschulungen in 2011/12), «geistige Behinderung» (26,2 Prozent)⁴ und «Lernbehinderung» (16,3 Prozent)⁵.
4. Der Anteil von Privatschulung anstelle von Sonderschulung⁶ blieb in der Berichtsperiode konstant. Im Schuljahr 2011/12 fanden 89 Prozent aller Sonderschulungen in anerkannten Sonderschulen statt, 11 Prozent in Privatschulen oder anderen Institutionen ohne Sonderschulanerkennung.
5. Der Anteil von Sonderschulungen an der Gesamtzahl aller Schulungen im jeweiligen Schulkreis variiert zwischen den Schulkreisen wie folgt: Zürichberg 3,23 Prozent, Uto 4,33 Prozent, Schwamendingen 4,44 Prozent, Waidberg 4,55 Prozent, Letzi 4,99 Prozent, Glattal 5,07 Prozent, Limmattal 5,30 Prozent. Die Schulkreise unterscheiden sich auch bezüglich der Anteile verschiedener Schulungstypen und Indikationen.
6. Die Sonderschulungs-Anteile in den einzelnen Schulkreisen werden durch das komplexe Zusammenwirken verschiedener Faktoren bestimmt. Sie korrelieren nicht mit dem Index Kaufmann (IK)⁷.

² Als eine «Schulung» bzw. «Sonderschulung» gilt der entsprechende Schulbesuch einer Schülerin bzw. eines Schülers über den Zeitraum eines Schuljahres. Wird das Angebot während weniger als einem Schuljahr besucht, wird ein Bruchteil einer «Schulung» bzw. einer «Sonderschulung» gezählt. Lesebeispiel: 1 Schülerin bzw. 1 Schüler besucht $\frac{1}{2}$ Schuljahr lang eine Sonderschule, gezählt wird $\frac{1}{2}$ Sonderschulung.

Es werden alle Sonderschulungen gezählt, die von den Kreisschulpflegen verfügt und von der Stadt Zürich finanziert werden, einschliesslich der von der Stadt Zürich finanzierten Privatschulungen anstelle von Sonderschulung gemäss Art. 10 des Reglements über die Zuweisung zur Sonderschulung in der Volksschule der Stadt Zürich vom 8. Dezember 2009. Wo sinnvoll, werden diese separat ausgewiesen.

³ Die Zuverlässigkeit der Daten über Anzahl und Anteil der Sonderschulungen wird wie folgt beziffert: Anzahl Sonderschulungen: mögliche Abweichung von ± 5 Sonderschulungen pro Schulkreis. Gesamtzahl der Schulungen: mögliche Abweichung von ± 30 Schulungen pro Schulkreis. Prozentualer Anteil der Sonderschulungen an der Gesamtzahl aller Schulungen, gesamtstädtisch und innerhalb der Schulkreise: mögliche Abweichung von $\pm 0,20$ Prozentpunkten. Lesebeispiel: Der Anteil Sonderschulungen an der Gesamtzahl aller Schulungen in der Stadt Zürich wird für das Schuljahr 2010/11 angegeben als 4,33 Prozent Unsicherheit eingerechnet, liegt er zwischen 4,13 Prozent und 4,53 Prozent.

⁴ Geistige Behinderung: IQ gemäss Test oder fachlich gut begründeter Annahme unter 70.

⁵ Lernbehinderung: IQ gemäss Test oder fachlich gut begründeter Annahme zwischen 70 und 85.

⁶ Zuweisung zu einer Privat- anstelle einer Sonderschule erfolgt, wenn ein angemessener Platz in einer Sonderschule fehlt, gemäss Art. 10 des Reglements über die Zuweisung zur Sonderschulung in der Volksschule der Stadt Zürich vom 8. Dezember 2009.

⁷ Der Index Kaufmann ist ein Mischindex aus dem Anteil von fremdsprachigen Schülerinnen und Schülern und dem Anteil der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger eines Schulkreises. Er wird in der Stadt Zürich für verschiedene Ressourcenzuweisungen an die Schulkreise verwendet.

7. Die Sonderschulungs-Anteile in den einzelnen Schulkreisen haben sich im Berichtszeitraum verändert. Es lassen sich jedoch noch keine definitiven Schlüsse auf die Gründe der Veränderung ziehen, denn bei nur zwei Berichtsjahren können zufällige Schwankungen vorliegen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das im Jahr 2008 gesetzte Ziel, im Bereich der Sonderschulung Transparenz zu schaffen und Kennzahlen bereitzustellen, weitgehend erreicht werden konnte. So ist dank des Monitorings heute bekannt, welche Leistungen im Bereich der Sonderschulung in welchen Schulkreisen erbracht werden. Mit der Gegenüberstellung der Daten aus den Schuljahren 2010/11 und 2011/12 wurde der erste Schritt der geplanten langfristigen Verlaufsbeobachtung vorgenommen.

Es ist noch nicht genügend Information vorhanden, um die Unterschiede zwischen den Schulkreisen zu erklären. Die Schulkreise unterscheiden sich bezüglich ihrer Schülerschaft stark. Das Zusammenwirken vieler Faktoren ist komplex, eine vertiefte Analyse noch ausstehend. Von vereinfachender und wertender Interpretation der Unterschiede ist abzusehen.

Zu Frage 3: Pädagogische Teams bestehen grundsätzlich aus Lehrpersonen, die mit denselben Schülerinnen und Schülern arbeiten und zehn oder mehr Lektionen unterrichten. Kleinste Einheit ist das Team der Lehrpersonen, die an einer einzelnen Klasse unterrichten. Üblich sind auch pädagogische Teams, die aus den Lehrpersonen von jeweils zwei Parallelklassen oder von jeweils drei Klassen einer Stufe bestehen. Lehrpersonen, die aufgrund ihres Pensums mehreren Pädagogischen Teams angehören könnten, werden einem Team fest zugeteilt. Sie können bei Bedarf von anderen Teams zugezogen werden. Betreuungspersonen können einem Pädagogischen Team angehören oder von verschiedenen Pädagogischen Teams beigezogen werden. Lehrpersonen mit Pensen unter zehn Lektionen gehören ebenfalls einem Team an. Ihre Präsenzzeit wird entsprechend ihrer Unterrichtsverpflichtung mit der Schulleitung vereinbart. Weitere Fachpersonen werden bei Bedarf beigezogen, z. B. Therapeutinnen und Therapeuten, Schulsozialarbeiterinnen und -sozialarbeiter, Schulpsychologinnen und -psychologen, Schulärztinnen und -ärzte.

Zweck des Pädagogischen Teams ist die kollektive Übernahme von Verantwortung für die Förderung der Schülerinnen und Schüler, für die Qualität und Entwicklung des Unterrichts sowie für den Austausch, den Aufbau und die Weiterentwicklung von regel- und sonderpädagogischem Fachwissen. Das Pädagogische Team ist verantwortlich für die Planung und Durchführung des Unterrichts und der damit verbundenen speziellen Förderung der Schülerinnen und Schüler sowie für die Evaluation dieser Massnahmen. Die einzelne Lehrperson, welche für ein Kind einen besonderen Förderbedarf erkennt, wendet sich in erster Instanz an das Pädagogische Team. Gemeinsam wird geklärt, was vom Pädagogischen Team mit seinen Ressourcen geleistet werden kann, wer welche Massnahme einleitet und umsetzt. Einzelne Teammitglieder können im Auftrag des Teams spezifische Aufgaben erfüllen. Erst wenn alle teaminternen Aufgaben und Kompetenzen ausgeschöpft sind, kommen ergänzende, hochschwelligere Massnahmen zum Zug.

Die Pädagogischen Teams haben folgende Aufgaben und Kompetenzen:

- Auseinandersetzung mit alltäglichen und spezifischen pädagogischen Fragestellungen.
- Geeignete integrative Unterrichtsformen finden, vereinbaren und erproben. Diesbezügliche Auftragserteilung an die Regellehrpersonen im Team.
- Triage und Zuweisung der dem Pädagogischen Team zugeteilten Förderressourcen. Nach erfolgtem Schulischem Standortgespräch Auftragserteilung an Fachpersonen.
- Überprüfung und Dokumentation von Fördermassnahmen.
- Bei Zusatzbedarf an Förderressourcen Antragstellung an das Interdisziplinäre Team.

Die Erfahrung sowie Erkenntnisse aus der soeben abgeschlossenen externen Evaluation der Förderpraxis (Roos, M. und Wandeler, E. [2012]. *Förderpraxis der Schulen der Stadt Zürich*. Schlussbericht zur wissenschaftlichen Evaluation. Baar: spectrum3.) zeigen, dass die Pädagogischen Teams ihre Aufgaben erfüllen, wenn Zeitgefässe und Formen der Zusammenarbeit verbindlich definiert und die Pädagogischen Teams in ein Gesamtgefüge der Zusammenarbeit und Entwicklung innerhalb der Schule eingebunden sind. Sie verfügen z. B. über eine Leitung, welche die Sitzungen vorbereitet und strukturiert und sich regelmässig mit der Schulleitung trifft, Aufträge in das Pädagogische Team trägt und das Team gegenüber der Schulleitung und in gesamtschulischen Belangen vertritt. Ist dies der Fall, werden die Pädagogischen Teams von den Beteiligten in der Regel als nützlich, für die gesteckten Ziele angemessenes Gefäss, als produktiv und bereichernd beurteilt. Bleiben die Pädagogischen Teams hingegen sich selbst überlassen, legen sie keine fixen Sitzungstermine fest oder verfügen sie über wenig definierte Sitzungsstrukturen, werden die Aufgaben in der Regel nicht in der gewünschten Qualität erfüllt und die Zufriedenheit mit diesem Gefäss ist geringer.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti