

Romain Lanners

## Kostenkontrolle und Ressourcenmanagement in der Sonderpädagogik

### Zusammenfassung

Die Kostenentwicklung der sonderpädagogischen Massnahmen steht oft im Zentrum der Diskussionen rund um die inklusive Bildung. Der Artikel analysiert die Weiterentwicklung der schulischen Inklusion in der Schweiz im Verlauf der letzten Jahrzehnte. Es werden Vorschläge erarbeitet, wie das Ressourcenmanagement der Volksschule inklusiver und damit nachhaltiger gestaltet werden kann. Eine Reduktion der Zuweisungen in separate Settings und der Kompetenzaufbau in Regelschulen sind mögliche Wege, um Kosten besser zu managen und Ressourcen effizienter zu nutzen.

### Résumé

Les coûts des ressources en pédagogie spécialisée se trouvent souvent au centre des discussions autour de l'école inclusive. L'article analyse l'évolution de l'inclusion scolaire en Suisse au cours des dernières décennies et développe des pistes pour rendre la gestion des ressources au sein de l'école obligatoire plus inclusive et donc plus durable. Une diminution des orientations vers les milieux séparatifs et le développement des compétences dans les écoles ordinaires sont des voies possibles pour mieux gérer les coûts et utiliser les ressources de manière plus efficace.

**Permalink:** [www.szh-csps.ch/z2022-12-03](http://www.szh-csps.ch/z2022-12-03)

### Entwicklungen

Die Einführung der Invalidenversicherung (IV) 1959/60 setzte erhebliche Mittel frei für den Bau von Sonderschulen für Lernende mit Beeinträchtigungen. Bis dahin gab es kaum Bildungsangebote für diese Schülerinnen und Schüler. Da der Bund den Kantonen keine direkten Zahlungen leisten konnte, mussten die Sonderschulen von privaten Stiftungen getragen und von der öffentlichen Hand subventioniert werden. Mit der Zeit haben die Sonderschulen ihre eigene Logik entwickelt (Ausbildung der Fachkräfte, Funktionsweisen, pädagogische Konzepte, Lehr- und Lernmittel, Unterrichtsmethoden, Erwartungen an die Lernenden usw.). Sie funktionieren oft isoliert und pflegen wenig Austausch mit den Re-

gelschulen. Im Kanton Freiburg beispielsweise haben die Direktorinnen und Direktoren der Sonderschulen eine eigene kantonale Konferenz, sie sind aber nicht Teil der Konferenzen der Schulleiterinnen und Schulleiter ihres Schulkreises. Da die Sonderschulen oft weit vom Wohnort der Lernenden entfernt sind, entstehen hohe Transportkosten. Die Lernenden verbringen zudem täglich einen nicht unerheblichen Teil ihrer wertvollen Ausbildungszeit in Taxis oder Kleinbussen. Da sich die Rahmenbedingungen der Sonderschulen massgeblich von denjenigen der Regelschulen unterscheiden, erschweren sie eine Reintegration von Schülerinnen und Schülern oder verunmöglichen sie sogar (BFS, 2021a, Fussnote 11 auf S. 26).

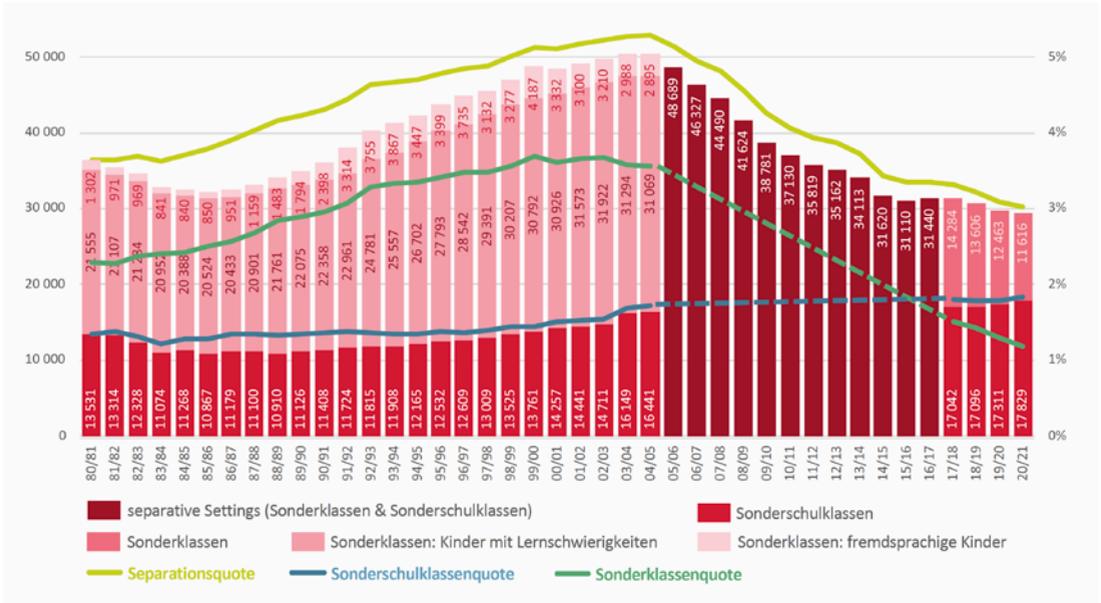


Abbildung 1: Entwicklung der separativen Settings in der Schweiz (Datenquelle: Gerlings & Mühlemann, 2006; BFS 2022a/b)

Durch den neuen Finanzausgleich (NFA) haben sich Bund und IV aus der Sonderpädagogik zurückgezogen, und die sonderpädagogischen Angebote wurden kantonalisiert. Dies hat die Entwicklung in Richtung einer inklusiven Schule beschleunigt (Lanners, 2021). Die Zahl der Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schule, die in separativen Settings (Sonderschulklassen oder Sonderklassen) unterrichtet werden, ist innerhalb der letzten 15 Jahre um 40 Prozent zurückgegangen. Im Jahr 2020 fiel die Zahl erstmals unter die Marke von 30 000 Schülerinnen und Schülern (siehe Abb. 1).

Die Daten der letzten vierzig Jahre zeigen eine zyklische Entwicklung der Anzahl Schülerinnen und Schüler in separativen Settings. Die Sonderklassenquote (grün) verläuft wellenförmig. Die Sonderschulklassenquote (blau) zeigt eine andere Entwicklung: Der Anteil Lernender in Sonder-

schulklassen ist in den letzten 40 Jahren langsam, aber stetig von 1,4 Prozent auf 1,8 Prozent gestiegen. Besuchten im Schuljahr 1980/81 rund 13 500 Lernende der obligatorischen Schule eine Sonderschulklasse, waren es im Schuljahr 2020/21 mehr als 17 800 Schülerinnen und Schüler, eine Zunahme von 31 Prozent. Der Blick in die Vergangenheit zeigt, dass die Plätze in den Sonderschulen fortlaufend ausgebaut und nicht zu Gunsten einer Integration in die Regelschule abgebaut wurden. Diese gesamtschweizerische Entwicklung bestätigt die Hypothese des Angebots und der Nachfrage. Die Hypothese wird durch kantonale Daten gestützt. Die Belegung der Sonderschulplätze bleibt konstant, unabhängig davon, ob die Schülerzahlen sinken oder steigen. Die Daten aus dem Kanton Waadt (mit steigender Anzahl Lernender) und aus Neuenburg (mit abnehmender Anzahl Lernender) zeigen, dass die Plätze in den Son-

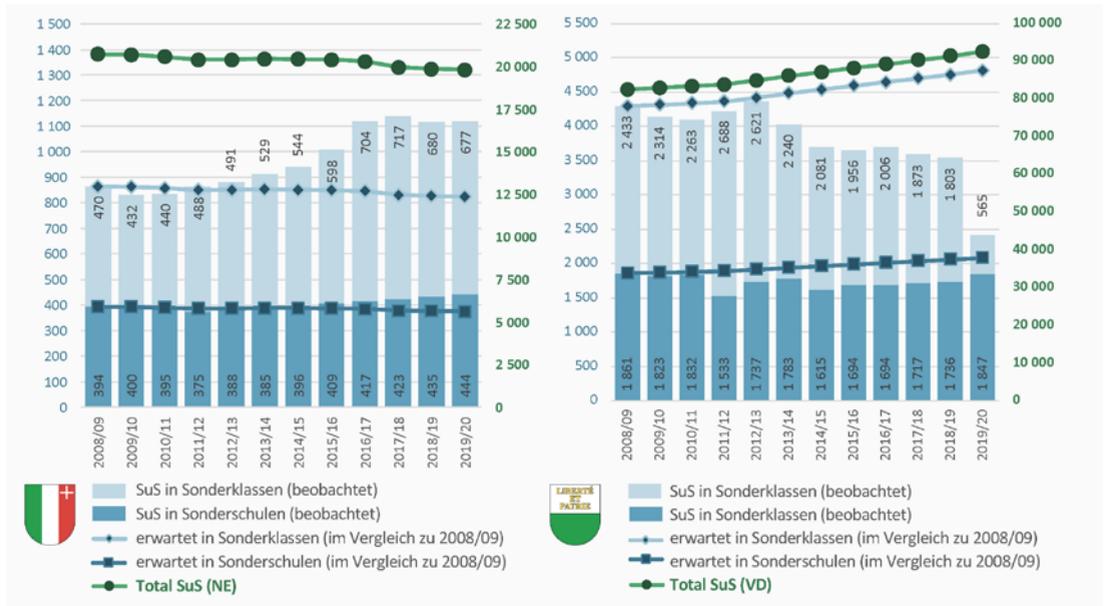


Abbildung 2: Entwicklung der separativen Settings in den Kantonen Waadt und Neuenburg (Datenquelle: STAT-NE, 2008–2019, StatVD, 2021)

derschulen unabhängig von den tatsächlichen Bedürfnissen der Lernenden besetzt werden (siehe Abb. 2).

Darüber hinaus zeigt die Statistik der Sonderpädagogik, dass auch die Vielfältigkeit des Angebots die Nachfrage fördert: Je mehr verschiedene Arten von Sonderklassen und Sonderschulklassen ein Kanton hat, desto höher ist die Separationsquote (siehe Abb. 3). Die Korrelation zwischen der Anzahl separativer Angebote und der Separationsquote ist hoch signifikant ( $r=.69$ ,  $T=.44$ ,  $P=0.001$ ). So werden beispielsweise im Kanton Schaffhausen mit seinen drei Arten von separativen Settings 5,65 Prozent aller Schülerinnen und Schüler in Einführungsklassen, anderen Sonderklassen (wie Kleinklassen) und Sonderschulklassen unterrichtet. Der Kanton Obwalden verfügt nur über Sonderschulen, in diesem Kanton liegt die Separationsquote bei 1,27 Prozent.

Zwischen den Kantonen gibt es also Unterschiede, sowohl bezüglich der Separationsquote als auch hinsichtlich deren Entwicklung (Lanners, 2021): Jeder Kanton hat seine eigene institutionelle Geschichte, seinen geografischen Hintergrund und seine Inklusionspolitik. Es zeigt sich jedoch, dass die sogenannten Bergkantone – wie zum Beispiel Wallis, Graubünden, Uri, Obwalden und Nidwalden – inklusiver sind (Lanners, 2021). Zum Teil können diese regionalen Unterschiede erklärt werden durch die vergleichsweise grossen Entfernungen zur nächsten Sonderschule in den Bergregionen und durch den Umstand, dass es zu wenige Lernende gibt mit ähnlichen Bedürfnissen, um eine Sonderklasse zu eröffnen.

Ein weiteres Problem, das sich hier zeigt, ist, dass die Volksschule in der Schweiz wenig gerecht ist. Knaben sowie Schülerinnen und Schüler mit anderen Nationalitäten sind bei den verschiedenen sonderpädagogischen

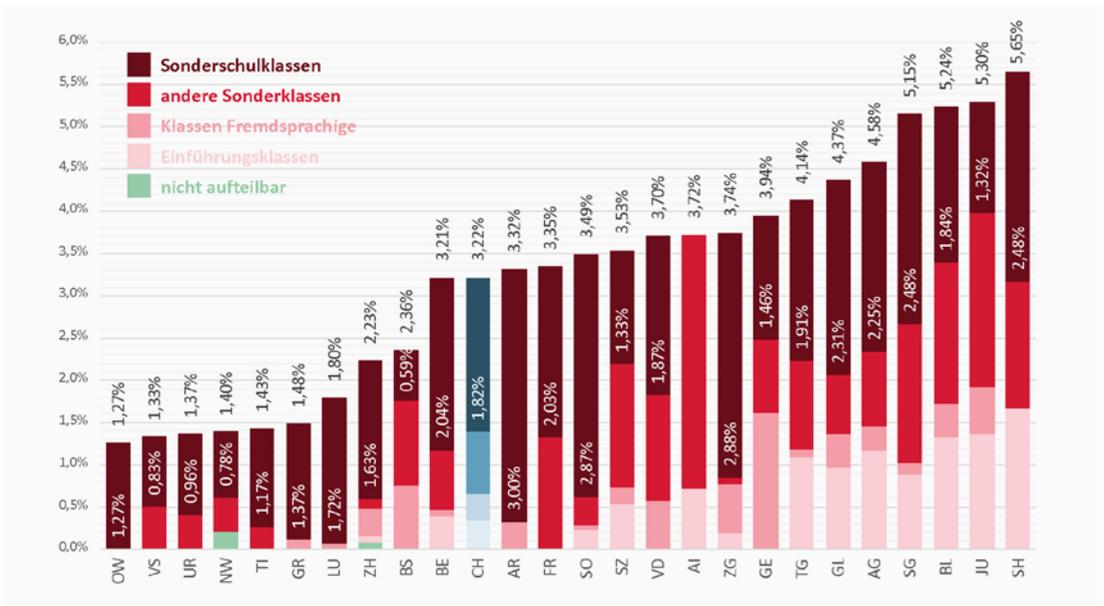


Abbildung 3: Angebot und Nachfrage separativer Settings (2018–19; Datenquelle: BFS, 2020)

Massnahmen überrepräsentiert (Lanners, 2021): In Sonderklassen, Sonderschulklassen, bei den verstärkten Massnahmen sowie bei Lernzielanpassungen sind sie überzufällig häufig vertreten. Diese Ungleichheiten nehmen zudem von einer Schulstufe zur nächsten zu (siehe Abb. 4).

In der Schweiz erfolgen Selektion und Zuweisung zu separativen Settings zudem sehr früh (siehe Abb. 5). So werden bereits 1,13 Prozent der Schülerinnen und Schüler vor oder während dem Besuch eines Kindergartens oder einer Grund- oder Basisstufe (Harmos 1–2) zu einer Sonderschule zugewiesen. Im nächsten Absatz wird die Frage der Kostenentwicklung im Bereich der obligatorischen Schule diskutiert.

**Analyse der Ausgaben**

Die Ausgaben für die obligatorische Schule (Regel- und Sonderschulen) sind in den letzten drei Jahrzehnten kontinuierlich gestie-

gen, von 8,8 Milliarden im Jahr 1990–91 auf 19,1 Milliarden im Jahr 2018–19 (siehe Abb. 6). Seit dem NFA haben sich die Ausgaben für die Sonderschulen<sup>1</sup> bei rund 1,9 Milliarden stabilisiert. Die Kostenentwicklung ist auf zwei Gruppen von Faktoren zurückzuführen:

**Verlängerung der Schulzeit:** Die Einführung des obligatorischen Kindergartens (1H–2H; HarmoS, 2009) und der neuen Lehrpläne (*Plan d'études romand/PER* ab 2014; *piano di studio* ab 2015 und *Lehrplan 21/LP21* ab 2015) erklären zum Teil die Ausgabensteigerungen in den Jahren nach ihrer Einführung.

**Die Änderung der Ausbildungen des Lehrpersonals:** Die Umstellung auf die Bachelor-Ausbildung der Lehrpersonen (2001) und die Umstellung des Diploms (Bachelor) in Schulischer Heilpädagogik auf den Master

<sup>1</sup> Es liegen keine Daten zu den Ausgaben für sonderpädagogische Massnahmen in Regelschulen (Regelklassen und Sonderklassen) vor.

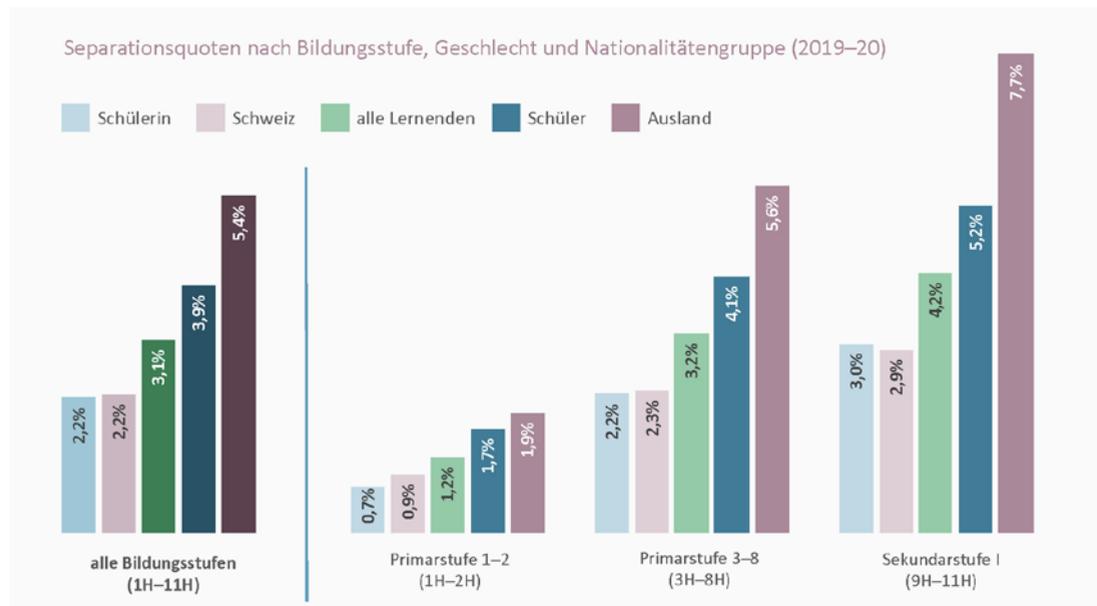


Abbildung 4: Zunahme der Bildungsgerechtigkeit von einer Bildungsstufe zur nächsten (Datenquelle: BFS, 2021b)

in Sonderpädagogik (2007) führten zu Lohn-erhöhungen.

Trotz dieser Neuerungen ist das Verhältnis zwischen den Ausgaben für die obligatorische Schule und dem Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz in den letzten drei Jahrzehnten erstaunlich stabil geblieben (siehe Abb. 6). Die Kantone investieren rund 2,7 Prozent des BIP in die obligatorische Bildung. Insofern ist keine Kostenexplosion bei der (Sonder-)Pädagogik zu beobachten.

Die Analyse des Schulpersonals (Regel- und Sonderschulpersonal) zeigt schliesslich keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Ausstattung mit Sonderschulpersonal und der Separationsquote (siehe Abb. 7;  $r = -0.50$ ,  $T = -2.57$ ,  $P = 0.018$ , bei einem Signifikanz-Niveau von 1 %). So verfügen Kantone mit einem hohen Anteil an Fachpersonal (Schulische Heilpädagogik, Logopädie, Psychomotorik) nicht zwangsläufig über ei-

ne niedrigere Separationsquote. Die aktuellen Statistiken erlauben es nicht, das Fachpersonal nach dem Einsatzort (Regelklasse, Sonderklasse oder Sonderschulklasse) zu differenzieren. Somit ist ein Vergleich zwischen den Kosten für die schulische Integration mit jenen für die Separation (noch) nicht möglich.

### Kosten- und Ressourcenmanagement

Die Schweiz leistet sich derzeit den Luxus von zwei Bildungssilos: Regelschulen und Sonderschulen. Da viele Ressourcen im Silo der Sonderschulen gebunden sind, fehlen diese bei der schulischen Integration von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf. Das 2007 im Sonderpädagogik-Konkordat festgelegte Prinzip «Integration vor Separation» liefert die Grundlage für den Abbau separativer Angebote zu Gunsten der schulischen Integration. In Zeiten von knappen Res-

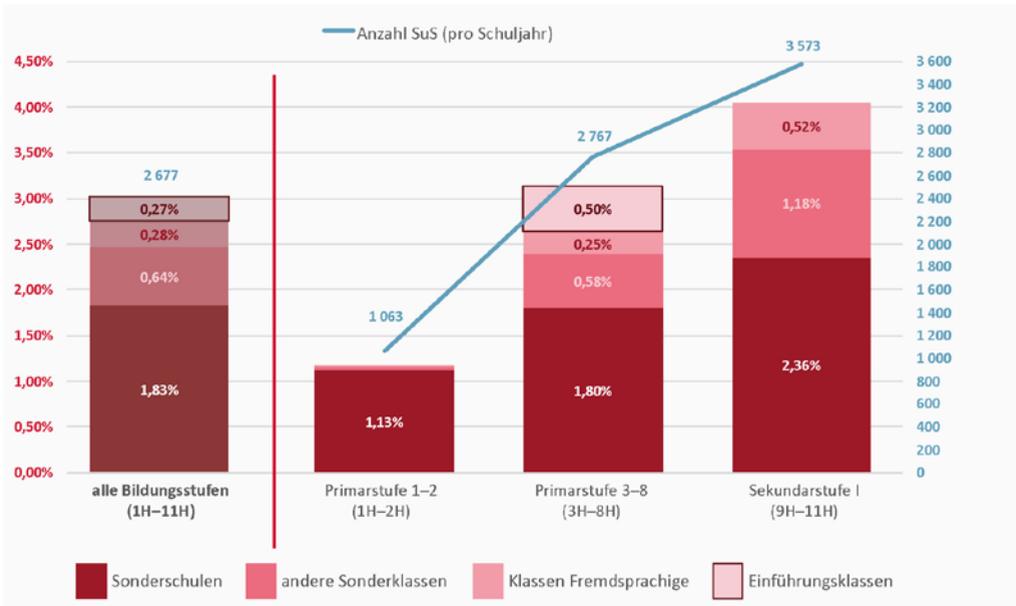


Abbildung 5: Separative Settings nach Bildungsstufe (2020–21; Datenquelle: BFS, 2022b)

sourcen bedeutet dies, dass auch kostenneutrale Lösungen gefunden werden müssen.

Ein erster Lösungsweg besteht darin, die Zuweisung zu Sonderschulen (und zu zeitlich nicht begrenzten Sonderklassen) zu verringern. Das neue Anerkennungsreglement für Lehrdiplome aus dem Jahr 2019 sieht vor, dass zukünftige Lehrkräfte gezielter für den Umgang mit Heterogenität (pädagogische Differenzierung) und für die Förderung von Lernenden mit besonderem Bildungsbedarf ausgebildet werden. Diese Anreicherung der Ausbildung wird nicht sofort Wirkung zeigen, weil es eine gewisse Zeit dauert, bis die auszubildenden Lehrpersonen unterrichten werden. Die Unterstützung der aktuell tätigen Lehrpersonen durch Weiterbildung oder interdisziplinäre Zusammenarbeit stärkt die Kompetenzen im Bereich Differenzierung und dürfte sich somit direkt auf die Reduktion von Zuweisungen in separative Settings auswirken.

Ein zweiter Lösungsweg betrifft eine nachhaltigere Nutzung der vorhandenen Ressourcen. Die einer Schülerin oder einem Schüler zugewiesenen sonderpädagogischen Ressourcen sollten stärker dem gesamten Schulsystem zugutekommen. Ein Paradigmenwechsel in diese Richtung hat zum Teil im Bereich der Schulischen Heilpädagogik stattgefunden (Lanners, 2022): Die individuelle Förderung einer Lernenden/eines Lernenden ausserhalb oder innerhalb der Klasse wird zunehmend durch Interventionen in Kleingruppen und durch eine enge Zusammenarbeit mit den Klassenlehrpersonen (Beratung, Unterstützung, Coaching), mit den Eltern und den Schulleitungen ergänzt. So werden durch die Ressourcen der Sonderpädagogik nicht nur einzelne Schülerinnen oder Schüler unterstützt, sondern das gesamte Schulsystem wird gestärkt. Eine solche nachhaltige Nutzung der Ressourcen fördert den Verbleib von mehr Lernenden im

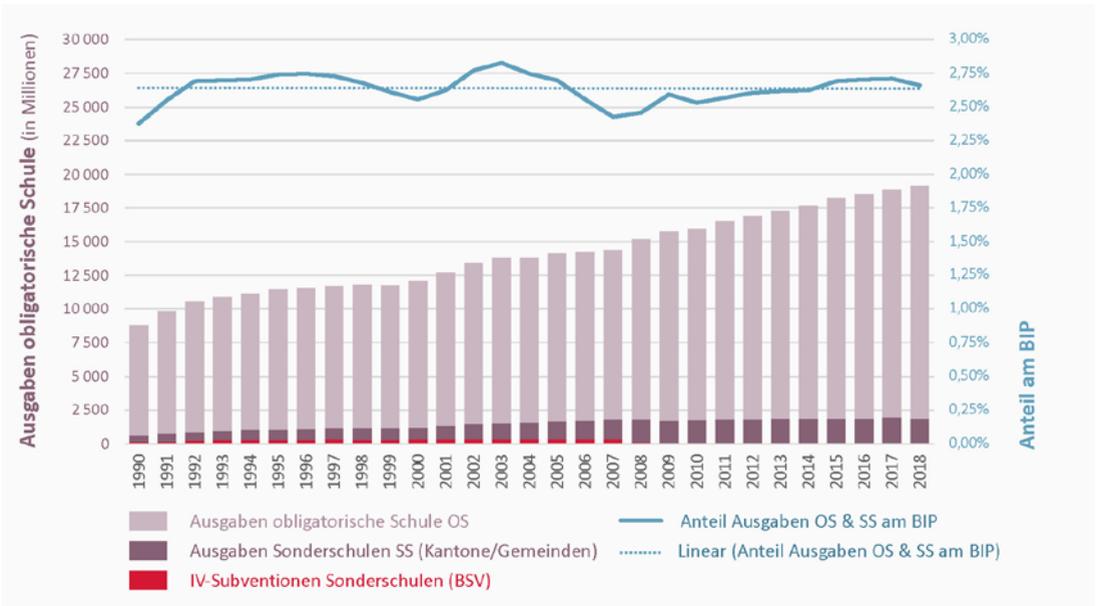


Abbildung 6: Entwicklung der Ausgaben in der obligatorischen Bildung (1990–2018; Datenquelle: BFS, 2022c/d; Daten des BSV)

Regelsystem. Trotz vergleichender Studien (Boyle et al., 2009), die eine ähnliche Wirksamkeit von direkten (mit einer Schülerin oder einem Schüler) oder indirekten (Unterstützung der Klassenlehrperson) Interventionen sowie von Einzel- oder Kleingruppeninterventionen belegen, bleiben die Fachleute der Logopädie und Psychomotorik den individuellen Interventionen ausserhalb des Klassenzimmers weitgehend treu. Die aktuelle Totalrevision der Anerkennungsreglemente bietet die ideale Gelegenheit, die neuen Interventionskonzepte in die Masterstudiengänge für Logopädie und Psychomotorik zu integrieren.

Ein dritter Lösungsweg ist die Reintegration von Schülerinnen und Schülern aus separativen Settings in die Regelschule. Im Schuljahr 2018/19 folgten rund 3000 Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen (12 %) dem regulären Lehrplan ohne jegliche Anpassung

der Lernziele (siehe Abb. 8, S. 32). Diese Lernenden verfügen über die erforderlichen Kompetenzen, um dem Lehrplan der Regelschulen zu folgen. Sie wurden jedoch in einer teureren separativen Struktur unterrichtet, die zudem tendenziell den Zugang zu sekundären und tertiären Bildungsgängen einschränkt. Hier könnten die Sonderschulen als Ressourcen- und Kompetenzzentrum fungieren, um die Reintegration dieser Schülerinnen und Schüler in eine Regelschule zu begleiten – dies wurde bereits in der Erklärung von Salamanca vor fast 30 Jahren gefordert (UNESCO, 1994).

Ein vierter Lösungsweg ist das Universelle Lerndesign<sup>2</sup>. Nicht nur der Unterricht wird differenziert, auch die Lehrmittel und vor allem die neuen digitalen Lehrmittel sol-

<sup>2</sup> vgl. dazu [szh.ch/de/themen/universal-design-for-learning](http://szh.ch/de/themen/universal-design-for-learning)

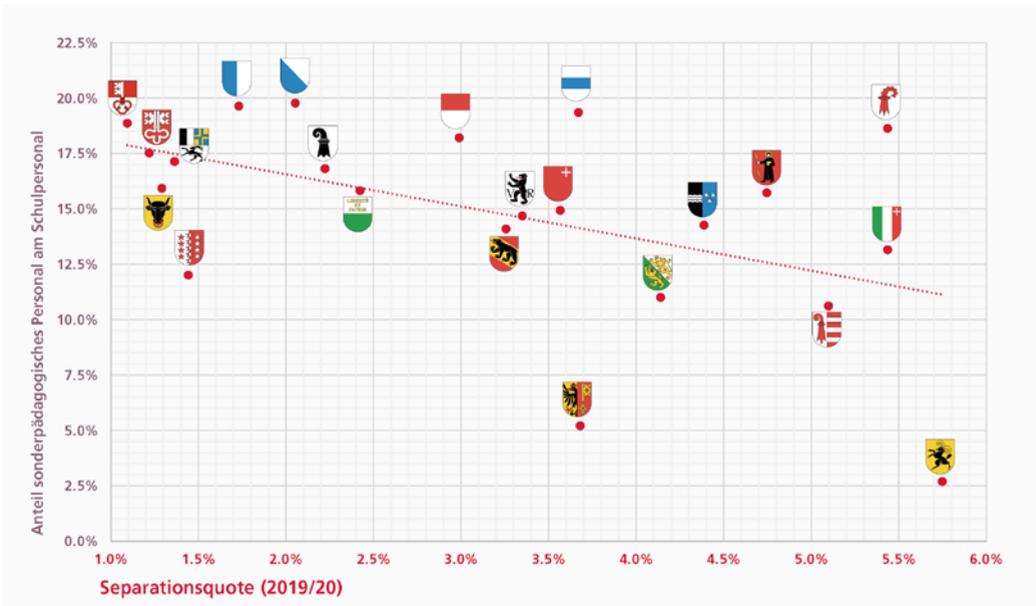


Abbildung 7: Zusammenhang sonderpädagogisches Personal und Separationsquote (2019/20; Datenquelle: BFS, 2021b/c)

len zugänglicher gestaltet werden. Das Potenzial der digitalen Medien wird bereits bei der Konzeption neuer Lehrmittel genutzt, um sie für alle Schülerinnen und Schüler zugänglich zu machen (Lanners, 2020). Die Variation von Inhalten und Präsentationsformen erleichtert die Arbeit der Lehrpersonen. Denn ein Grossteil der Arbeit von sonderpädagogischen Lehrpersonen besteht darin, die Lehrmittel an die individuellen Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler anzupassen. Diese Anpassungen sind zwar notwendig, aber nicht nachhaltig im Sinne, dass sie anderen Lernenden nur selten zugänglich sind.

**Schlussfolgerung**

Betrachtet man die Ausgaben für die obligatorische Schule im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP), ist keine Explosion der Kosten für (Sonder-)Pädagogik zu beobach-

ten. Die vorhandenen Ressourcen müssen jedoch besser verteilt und gebündelt werden, um das gesamte Schulsystem gerechter, inklusiver und nachhaltiger zu gestalten. Die Sonderschulen müssen in diesem Veränderungsprozess eine aktive Rolle übernehmen, da sie sonst Gefahr laufen, die schulische Inklusion zu bremsen, statt sie zu unterstützen. Die Verringerung der Zuweisungen in separate Settings sowie die Umlagerung der Ressourcen und Kompetenzen von den Sonder- zu den Regelschulen gewährleisten eine nachhaltige Entwicklung hin zu einer inklusiven Schule.

*Die Abbildungen stammen aus der Präsentation des Hauptreferates am Schweizer Heilpädagogik Kongress 2022. Sie sind unter folgendem Link verfügbar: [www.szh.ch/de/kongress/praesentationen](http://www.szh.ch/de/kongress/praesentationen)*

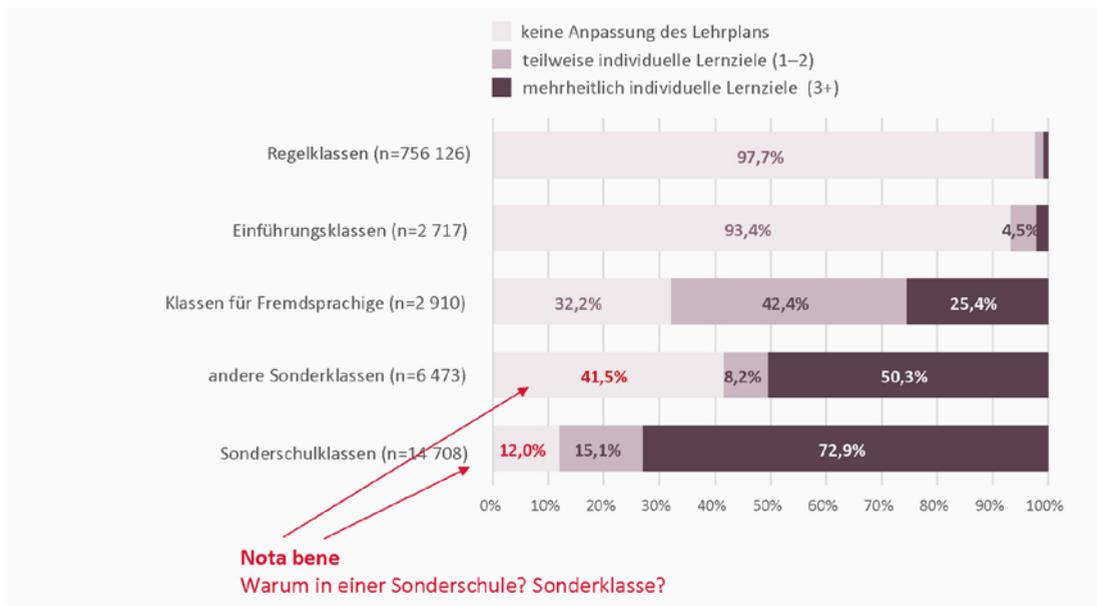


Abbildung 8: Reintegration von Schülerinnen und Schülern ohne Lehrplananpassung (2019/20; Datenquelle: BFS, 2021b)

## Literatur

BFS (2020). *Lernende der Sonderpädagogik: Basistabellen 2018/19*. dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/14776826/master

BFS (2021a). *Längsschnittanalysen im Bildungsbereich. Übergänge und Verläufe in der obligatorischen Schule*. dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/16804389/master

BFS (2021b). *Lernende der Sonderpädagogik: Basistabellen 2019/20*. dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/15964147/master

BFS (2021c). *Schulpersonal 2019/20: Obligatorische Schule, Sekundarstufe II und Tertiärstufe (höhere Fachschulen)*. dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/16444027/master

BFS (2022a). *Obligatorische Schule: Lernende nach Grossregion, Schulkanton, Bildungstyp und Staatsangehörigkeit*. dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/21285110/master

BFS (2022b). *Lernende der Sonderpädagogik: Basistabellen 2020/21*. dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/21285137/master

BFS (2022c). *Bruttoinlandprodukt, lange Serie*. dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/23184196/master

BFS (2022d). *Öffentliche Bildungsausgaben nach Bildungsstufe, Ausgabenart und Verwaltungsebene*. dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/2224388/master

Boyle, J. M., McCartney, E., O'Hare, A. & Forbes, J. (2009). Direct versus indirect and individual versus group modes of language therapy for children with primary language impairment: principal outcomes from a randomized controlled trial and economic evaluation. *International Journal of Language & Communication Disorders*, 44 (6), 826–846. DOI: 10.1080/13682820802371848

- EDK (2009). *Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007*. edudoc.ch/record/24711/Gerlings, A. & Mühlemann, K. (2006). Bildungsstatistik im Wandel. *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, 12 (6), 10–15. edudoc.ch/record/3934
- Lanners, R. (2020). Neue Lehrmittel im Universellen Design. *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, 26 (10), 17–26.
- Lanners, R. (2021). Wie gerecht ist die heutige Bildung in der Schweiz? *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, 27 (7), 48–56. szh-csps.ch/z2021-07-06
- Lanners, R. (2022). Die pädagogisch-therapeutischen Berufe und die schulische Inklusion. *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, 28 (1), 45–50. szh-csps.ch/z2022-01-06/
- STAT-NE (2008–2019). *Mémento statistique de l'école neuchâteloise (de 2008/09 à 2019/20)*. www.ne.ch/autorites/DEAS/STAT/scolarité-formation/Pages/M%c3%a9mento-statistique-scolaire.aspx
- StatVD (2021). *Elèves de la scolarité obligatoire, enseignement public, Vaud, depuis 1997*. www.vd.ch/fileadmin/user\_upload/organisation/dfin/statvd/Dom\_15/Tableaux/T15.03.01.xlsx
- UNESCO (1994). *Die Salamanca Erklärung und der Aktionsrahmen zur Pädagogik für besondere Bedürfnisse*. www.unesco.de/sites/default/files/2018-03/1994\_salamanca-erklaerung.pdf



Dr. Romain Lanners  
 Direktor SZH/CSPS  
 romain.lanners@szh.ch

### Neuigkeiten aus der European Agency



Das Projekt *Voices into Action* (VIA) untersucht, wie Lernende und ihre Familien in Entscheidungsfindungen im Bildungsbereich einbezogen werden können. Zu Beginn der VIA-Arbeit wurde die Sekundärliteratur erforscht. Die daraus resultierende Literaturübersicht liefert wichtige Erkenntnisse und fasst wichtige europäische und internationale politische Informationen zu diesem Thema zusammen und stellt die wichtigsten Forschungsergebnisse der letzten 20 Jahre vor.

[www.european-agency.org/activities/VIA](http://www.european-agency.org/activities/VIA)

Die *Europäische Agentur für sonderpädagogische Förderung und inklusive Bildung* (kurz: *European Agency* oder *EA*) ist eine Organisation, deren Mitgliedsländer eine Optimierung sowohl der bildungspolitischen Strategien als auch der heil- und sonderpädagogischen Praxis anstreben. Es wird versucht, die Lernenden auf allen Stufen des Lernens zu fördern, damit sich ihre Chancen zur aktiven Teilhabe an der Gesellschaft verbessern.