

Judith Hollenweger, Peter Lienhard und Matthias Obrist

Standardisiertes Abklärungsverfahren

Ein Rückblick auf die Einführung und Entwicklung bis heute

Zusammenfassung

Das Standardisierte Abklärungsverfahren (SAV) wurde seit seiner Verabschiedung im Jahr 2011 in fast allen Kantonen der Schweiz eingeführt und kommt somit auch in Kantonen zur Anwendung, die dem Sonderpädagogik-Konkordat nicht beigetreten sind. Treu ihrer föderalen Grundhaltung implementierten die Kantone das SAV sehr unterschiedlich und nahmen zum Teil erhebliche Anpassungen am Verfahren vor. In den meisten Kantonen wurde die Schulpsychologie mit der Durchführung betraut; eine Aufgabe, die auch heute noch mit einer gewissen Ambivalenz wahrgenommen wird. In diesem Beitrag werden der Stand der Einführung sowie die damit verbundenen Schwierigkeiten beschrieben. Dabei werden ungelöste Fragen bei der Realisierung eines inklusiven Bildungssystems und der Sicherung behinderungsrelevanter Massnahmen und Hilfestellungen angesprochen.

Résumé

Depuis son adoption en 2011, la procédure d'évaluation standardisée (PES) a été introduite dans la plupart des cantons suisses. Elle est même utilisée dans ceux qui n'ont pas adhéré au Concordat sur la pédagogie spécialisée. Fidèles au fédéralisme, les cantons l'ont mise en œuvre de manière très diverse et la plupart d'entre eux y ont apporté des ajustements non négligeables. Dans la majorité des cantons, c'est la psychologie scolaire qui a été chargée de sa mise en application, une tâche qui est aujourd'hui encore perçue avec une certaine ambivalence. Cet article décrit l'état actuel de cette mise en œuvre ainsi que les difficultés qui y sont liées. Il aborde ce faisant des questions qui ne sont toujours pas résolues concernant la réalisation d'un système d'éducation inclusif, ainsi que la sécurisation des mesures et aides relatives au handicap.

Gesamtschweizerische Entwicklungen

Das Standardisierte Abklärungsverfahren (SAV) wurde im Jahr 2010 nach dreijähriger Erarbeitungs- und Erprobungszeit von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) verabschiedet und als Prototyp den Kantonen ab 2011 zur Verfügung gestellt. Das SAV gehört neben der gemeinsamen Terminologie und Qualitätsvorgaben zu den gemeinsamen Instrumenten des Sonderpädagogik-Konkordats (EDK, 2007). Bis heute traten 16 Kantone dem Konkordat bei und haben sich somit verpflichtet, das SAV für die Anordnung verstärkter individueller Massnahmen im Be-

reich der Sonderpädagogik anzuwenden. Im Jahr 2013 führte das Schweizer Zentrum für Heil- und Sonderpädagogik (SZH) im Auftrag der EDK eine Evaluation durch, die dem Verfahren insgesamt gute Noten ausstellte (vgl. Ayer, 2015). Aufgrund der Online-Befragung der kantonalen Kontaktpersonen und der Abklärungsstellen sowie der Anhörung der betroffenen Fach- und Berufsverbände wurden einige Anpassungen vorgenommen. Das überarbeitete SAV (EDK, 2014) wurde im Anschluss an die erneute Verabschiedung durch die Plenarversammlung der EDK als Handbuch und als Prototyp eines elektronischen Tools veröffentlicht.

Die EDK hat mit dem SAV einen «standardisierten Rahmen» für die diagnostische Einschätzung eines allfälligen Bedarfs an verstärkten Massnahmen bereitgestellt. Die Umsetzung und Einbindung in die kantonalen Gepflogenheiten und Abläufe sollte und musste hingegen den Kantonen überlassen werden. Da bisher keine kantonsübergreifende Koordination angestrebt und kein systematischer fachlicher Austausch initiiert wurde, kann von einer grossen Heterogenität und Vielfalt bei der heutigen Anwendung des SAV ausgegangen werden. In einigen Kantonen werden die Abklärungen zentral durchgeführt (z. B. Kanton Basel-Stadt), in anderen Kantonen finden diese – je nach Organisation der Schulpsychologischen Dienste – teils lokal in den Schulgemeinden, teils regional koordiniert statt (z. B. Kanton Zürich). Während die einen Kantone die Einführung des SAV als mehrjähriges Entwicklungsprojekt betrachteten, gingen andere davon aus, dass eine Einführungsveranstaltung mehr oder weniger ausreichen sollte. Einige Kantone orientierten sich eng am SAV-EDK (z. B. Kanton Zürich), andere nahmen substantielle Veränderungen vor (z. B. Kanton Waadt) oder verwenden das SAV nur im Sinne einer «internen Checkliste» (Kanton St. Gallen, vgl. Interview mit Elsbeth Freitag, KSH, 2016).

Seit der Verabschiedung haben nun fast alle Kantone das SAV in der einen oder anderen Form eingeführt oder stehen kurz davor. In den letzten Jahren sind auch vermehrt Bemühungen zu erkennen, das SAV als einen integralen Teil der Organisation und Steuerung zu nutzen. Die Idee des «Kaskadenmodells» (siehe auch Beitrag von Lanners in dieser Ausgabe), das Eingang in zahlreiche kantonale sonderpädagogische Konzepte gefunden hat (z. B. Kanton Obwalden,

2010), wurde seitdem in vielen Kantonen weiterentwickelt. Der Kanton Bern etwa wird das SAV als Teil einer umfassenden Neuorganisation der Sonderschulung einführen (vgl. Regierungsrat des Kantons Bern, 2018). Der Kanton Aargau, der bereits früh mit dem SAV arbeitete (vgl. Buri, Levy & Uhr, 2015), wird das Verfahren ebenfalls in die reorganisierte Ressourcensteuerung einbetten (Kanton Aargau, Departement Bildung, Kultur und Sport, 2018). Im Kanton Zürich bot die Einführung des Lehrplans 21 Anlass, über die Zusammenhänge zwischen «besonderen pädagogischen Bedürfnissen», «Nicht-Erreichen der Grundansprüche», «verstärkten Massnahmen» und «Behinderung» nachzudenken und diese zu klären (Bildungsdirektion Kanton Zürich, 2018).

Die Einführung des SAV gab Anlass zu zahlreichen konträr geführten Diskussionen rund um bildungspolitische und fachliche Fragen.

Auch wenn die Realisierung eines inklusiven Bildungssystems noch wenig diskutiert wird, wächst vielerorts das Bewusstsein, dass «Behinderungen» im Sinne klar diagnostizierbarer «funktionaler Beeinträchtigungen» nicht immer in direktem Zusammenhang mit «besonderen pädagogischen Bedürfnissen» oder dem «Nichterreichen der Grundansprüche» stehen müssen und dass oft andere Faktoren (soziale Marginalisierung, Traumata, Hochbegabung) ausschlaggebend für «verstärkte Massnahmen» sind. Es ist deshalb nicht weiter erstaunlich, dass die Einführung des SAV Anlass gab zu zahlreichen konträr geführten Diskussionen rund um Fragen von «Personalisierung vs. Standardisierung», «besondere Förderung vs. Diskriminierung», «medizinisch abgesicher-

te Kriterien vs. systemische Sichtweise», oder «Ressourcensteuerung vs. «Recht auf Bildung». Diese Diskussionen haben auch die Einführung und die Anwendung des SAV in den Kantonen geprägt. Im Folgenden soll auf die damit verbundenen Fragen etwas genauer eingegangen werden.

Das Projekt, im sonderpädagogischen Bereich verbindliche Richtlinien und Qualitätsansprüche zu definieren, wurde anfangs kaum als Chance wahrgenommen.

Schwieriger Start: Einführung des SAV in den Kantonen

Es lässt sich nicht behaupten, dass die Schweizer Schulpsychologie auf das SAV gewartet hätte; das Verfahren wurde ihr vielmehr seitens der Bildungsverwaltungen aufgezwungen. Die ICF (Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit) war im Jahr 2011 unter Schulpsychologinnen und -psychologen weitgehend unbekannt und wurde als «heilpädagogische» Klassifikation empfunden, nicht als gemeinsame, interdisziplinäre Sprache für die Verständigung zwischen den Fachdisziplinen. In Einführungsveranstaltungen begegnete man der Vorstellung, dass allein das Eingeben von Daten im SAV zu einer Art «Sonderschulungswert» führen würde. Denn was sonst wäre mit «Standardisierung» gemeint? Zu aufwändig, zu kompliziert und zu bürokratisch sei das Verfahren, so das Verdikt der mit der Anwendung betrauten Schulpsychologinnen und -psychologen, die sich über ihre neue Aufgabe nie so richtig freuen mochten. Und überhaupt sei es eine politisch motivierte Alibi-, Spar- und Steue-

rungsübung, obendrein top-down verordnet und fachlich sowieso unnötig. Das in der Schweiz einmalige Projekt, im sonderpädagogischen Bereich verbindliche Richtlinien und Qualitätsansprüche zu definieren und der mit der Umsetzung betrauten Schulpsychologie ein Instrument in die Hand zu geben, wurde anfangs noch kaum als Chance wahrgenommen.

Jedes Instrument kann nur so gut sein, wie es eingeführt und genutzt wird. Und hier zeigen sich die nächsten Hürden: Wie werden bestehende und neue Mitarbeitende in die Grundlagen des ICF und die Anwendung des SAV eingeführt? Wie viel Zeit, welche Unterlagen und Richtlinien bekommen sie? Wer ist Ansprechperson bei Fragen? Wie wird sichergestellt, dass verschiedene Personen zu den richtigen und denselben Einschätzungen kommen? Und wer kontrolliert die Ausführung? Nur schon das Gegenlesen von Sonderschulberichten durch eine Kollegin oder die Vorgesetzte als internes Vier-Augen-Prinzip war in den Abklärungsstellen bisher kaum verbreitet. Gute Erfahrungen bei der Einführung des SAV wurden dann gemacht, wenn eingangs damit verbundene Erwartungen und Befürchtungen geklärt, eine Einführungsphase (ca. zwei Jahre) definiert und erforderliche Unterstützungsmassnahmen vorgesehen wurden. Insbesondere den Leitenden der schulpsychologischen Dienste kam dabei eine Schlüsselrolle zu: Waren sie vom Mehrwert des SAV überzeugt, liessen sich auch die Teammitglieder auf den erforderlichen Lernprozess ein. Dann gelang es aufzuzeigen, dass die bisher qualitativen und standardisierten (Test-)Verfahren weiterhin eingesetzt werden und somit nicht in die fachliche Arbeit eingegriffen wird, dass allerdings die Dokumentation bestehender Beobachtungs- und

Testverfahren in der Systematik der ICF (Aktivitäten/Partizipation, Körperfunktionen, Umweltfaktoren) latent vorhandene Ambiguitäten bei der Interpretation von Testergebnissen an die Oberfläche bringt. Wie übersetze ich beispielsweise die Skala «Wahrnehmungsgebundenes Logisches Denken» des Intelligenztests HAWIK-IV in entsprechende ICF-Funktionen? Und weil es für die allermeisten ICF-Items gar kein Testverfahren gibt, Beobachtung und Befragung somit die alleinigen Informationsquellen sind: Wie erfasse ich beispielsweise die Aktivität «Probleme lösen» (d175) reliabel und valid? Die bisherigen theoretischen und subjektiven Konzeptionen mussten neu auf das ICF-Paradigma von Gesundheit bezogen werden. Mit der Zeit werden die zuständigen Fachpersonen immer mehr in den neuen Dimensionen denken und handeln.

Bewährt haben sich Prozesse, die zu Beginn lediglich in die Struktur des SAV sowie in die Grundlagen der ICF einführen, um dann rasch mit konkreten, realen «Fällen» der beteiligten Fachpersonen zu arbeiten. Weil die ersten SAV-Einschätzungen immer überdurchschnittlich aufwändig sind, soll darauf geachtet werden, dass diese Arbeit dosiert wird und nicht in Zeiten allzu grosser beruflicher Belastung fällt. Nur so bleibt Zeit, um durch Fallbesprechungen den Umgang mit dem SAV dienst- und kantonsintern zu kalibrieren. Falls sinnvoll und erwünscht, können dazu gemeinsame, das SAV ergänzende Arbeitsunterlagen entwickelt werden – seien dies ICF-Mindmaps (Lienhard, 2016) oder Hilfen bei der Einschätzung der Indikation (Bildungsdirektion Kanton Zürich, 2014). Nicht unwesentlich am Erfolg der Einführung scheint auch die durch das SAV-EDK nicht vorgegebene Wahl der Berichtsformen, welche insbesondere auch mit Blick auf den Datenschutz ge-

troffen werden muss. Es gilt, verschiedene Zielgruppen zu berücksichtigen: In der Lektüre geübte Fachpersonen sollen einen Mehrwert haben, Behörden müssen den Sonderschulbedarf nachvollziehen und Eltern, die vielleicht einmal im Leben ein solches Dokument für ihr Kind erhalten, sollten den Bericht ebenfalls verstehen und ihr Kind erkennen können. Es müssen viele Detailfragen geklärt werden, die ein professionelles Berichtswesen mit sich bringt. Damit verbunden ist auch die Frage der zur Verfügung gestellten Arbeitsinstrumente. Nicht optimal funktionierende elektronische Tools bergen ein grosses Frustrationspotenzial und oft ist in diesem Zusammenhang «weniger mehr».

Mit der Zeit werden die zuständigen Fachpersonen immer mehr in den neuen Dimensionen der ICF denken und handeln.

SAV und berufliches Selbstverständnis der Schulpsychologie

Gemäss Sonderpädagogik-Konkordat haben betroffene Kinder und Jugendliche ab Geburt bis zum vollendeten 20. Lebensjahr ein Recht auf sonderpädagogische Massnahmen (EDK, 2007, S. 2). Allerdings gehört die Zeit vor und nach der obligatorischen Schulzeit nicht zum Arbeitsbereich der Schulpsychologie. Zudem erfordert eine «eingeschränkte oder gefährdete Entwicklung» oftmals Massnahmen, die vom Gesundheitssystem, der Sozialhilfe oder der Invalidenversicherung finanziert werden und kaum als «sonderpädagogische Massnahmen» bezeichnet werden können. Hier besteht dringender Klärungsbedarf, der nicht nur die Zuständigkeit und Funktion der

Schulpsychologie betrifft, sondern auch die Anwendung des SAV ausserhalb der obligatorischen Schulzeit und die Bedeutung der ICF bei der Anordnung oder Finanzierung von behinderungsbezogenen Massnahmen.

Das SAV zwingt die diagnostisch tätigen Fachpersonen, die Umweltfaktoren bezüglich ihres Anteils an der Problemstellung einzuschätzen.

Wie bereits erwähnt, stösst die «Standardisierung» auf Widerstand und Ängste, weil die «persönliche Verantwortung» nicht mehr zähle (KSH, 2016, S. 20), die Differenz zwischen Kindern mit und ohne Behinderung zementiert würde (Rihs, 2016, S. 45) und es vermehrt Fehldiagnosen gäbe (Jenni, 2011, S. 37). Das SAV gibt Anlass, lange herausgeschobene Diskussionen wieder aufzugreifen und zu klären: In welchem Mass wird ungerechtfertigt auf individuelle Probleme und Defizite des Kindes fokussiert und der familiäre und professionelle Kontext vernachlässigt, weil man sich nicht mit Lehrpersonen, der Schule oder den Eltern anlegen will? Wie weit sind trotz der «systemischen Sichtweise» letztlich doch wieder (scheinbar objektive) Kriterien wie IQ < 70 ausschlaggebend, obwohl man selbst die Leistungsorientierung in der Schule kritisiert? Kann man gleichzeitig abklären, aufklären, beraten und begleiten? Das SAV zwingt die diagnostisch tätigen Fachpersonen, die Umweltfaktoren – namentlich das professionelle und das familiäre Umfeld – bezüglich ihres Anteils an der Problemstellung einzuschätzen. Vor allem dann, wenn sich diese wenig unterstützend auf die Bildung und Entwicklung der bzw. des Lernenden auswirken, wird dies ungern so festge-

halten. Ersatzweise wird das Unvermögen sozusagen dem Kind «angehängt». Bei Fallbesprechungen ist es deshalb wichtig, diesen Mechanismus aufzudecken und sich darin zu üben, nicht optimale Umweltfaktoren zwar klar, aber in einer nicht verletzenden Weise diagnostisch zu beschreiben. Auch die Formulierung von Entwicklungs- und Bildungszielen und somit von Hinweisen für eine anschlussfähige Förderplanung ist für viele Schulpsychologinnen und -psychologen ungewohnt. Bisher haben individualdiagnostische Erkenntnisse den Antrag für eine verstärkte Massnahme legitimiert. Neu soll dargelegt werden, in welchen Bereichen durch die verstärkten Massnahmen welche Zielvorstellungen erreicht werden sollen.

Langsam wird jedoch ein Trend, der in die richtige Richtung geht, sichtbar. Über die Kantonsgrenzen hinweg können sich die Fachstellen nun mit der gleichen Terminologie verständigen. Nicht zuletzt aus Sonderschulen kommt schon jetzt die Rückmeldung, dass die Orientierung in einem auf dem SAV basierenden Bericht leichter falle und solche Berichte von verschiedenen zuweisenden Stellen vergleichbarer geworden seien. Daran gilt es weiterzuarbeiten. Auch das Verfassen «normaler» Berichte in der Sonderpädagogik und Schulpsychologie gehört dazu und dürfte sich mit der Zeit zunehmend an der Terminologie und Konzeption der ICF orientieren. Sollte es dereinst einmal sogar einen nationalen SAV-Standard für Berichte geben, wäre dies eine sinnvolle Vereinheitlichung.

Zwischen Anspruch des Kindes und Steuerung des Systems

Mit dem SAV soll abgesichert werden, dass das Recht auf Bildung im Sinne der geltenden Rechtsgrundlagen für Kinder und Ju-

gendliche mit Behinderungen eingefordert werden kann. Statt einer Diagnose wird im SAV neu eine standardisierte Beschreibung der Situation des Kindes erwartet, die Diagnose kann ein Teil davon sein und die Erfassung der funktionellen Einschränkungen komplementieren. Die Standardisierung der Informationen zur Abklärung des individuellen Anspruchs auf verstärkte Massnahmen erhöht die Transparenz, indem die Grundlagen des entsprechenden Entscheides offengelegt werden. Gleiches Recht auf Bildung gilt dabei unabhängig von den kantonal unterschiedlichen sonderpädagogischen Angeboten. Mit der Idee, diesen Anspruch für alle gleich zu definieren, greifen heute viele Kantone (z. B. Kanton Glarus, 2017, S. 3 oder Kanton Luzern, 2014, S. 2) nach wie vor auf Kriterien zurück, die das Verständnis von Behinderung als «Defekt» verankern. Demgegenüber hat der Kanton Zürich einen Zugang gewählt, der den Anspruch nicht mit ICF-fremden Kriterien definiert, sondern Unterstützung bietet bei der Klärung der Indikationslage aufgrund vorhandener Funktionseinschränkungen (Bildungsdirektion Kanton Zürich, 2014). Die über 30 im SAV standardmässig verwendeten ICF-Funktionen werden gruppiert und zusammengefasst. Die so entstandenen sechs Cluster tragen Bezeichnungen wie «Kognition und Metakognition», «Intentionale Kommunikation» oder «Sozial-emotionale Funktionsfähigkeit». Sie bieten eine Brücke zwischen der entwicklungsorientierung standardisierter Testverfahren und der situationsorientierten Erfassung der Funktionsfähigkeit in der ICF. Eine notwendige, aber noch keine hinreichende Voraussetzung für eine Sonderschulung ist hierbei das Unterschreiten eines Schwellenwertes ($PR < 5$) in einem dieser Bereiche.

Während man im Kanton Zürich mit dieser als SAV-ZH bezeichneten Variante grundsätzlich zufrieden ist, gibt es in anderen Kantonen Vorbehalte gegenüber der Umschreibung von Indikationslagen. Manche befürchten eine Rückkehr zur Defizitfeststellung, andere hadern damit, dass die Kantone die Gate-Keeper-Funktion so noch stärker an die Schulpsychologie zu delegieren scheinen. Geht es um eine fachliche Verständigung über Entscheidungsgrundlagen oder geht es um einen Sparauftrag? Erhöhung der Transparenz bei der Massnahmen-sprechung und verbesserte Steuerung des sonderpädagogischen Angebots sind berechnete Anliegen. Auch dass die in den SAV-Verfahren festgestellten Bedürfnislagen für die Versorgungsplanung anonymisiert genutzt werden, sollte letztlich im Interesse der Schülerinnen und Schüler sein. Wenn allerdings festgestellt wird, dass 15 Prozent aller Kinder im Vorschulalter an Entwicklungsstörungen leiden (vgl. Jenni, o. J.), das Bildungssystem hingegen nur für 3 Prozent der Schülerinnen und Schüler «verstärkte Massnahmen» vorsieht, scheint das auf den ersten Blick natürlich unverständlich. Hier gilt es, die Diskussionen rund um das Recht auf Bildung in einem inklusiven Bildungssystem (Behindertenrechtskonvention, Artikel 24), das Anrecht etwa auf persönliche Assistenz, Hilfsmittel oder Entschädigung für Pflegeleistungen und das Recht, aufgrund einer Behinderung nicht diskriminiert zu werden (Stichwort «Nachteilsausgleich»), sorgsam zu führen und die im System noch ungelösten Fragen nicht ausschliesslich am SAV abzarbeiten.

Die sonderpädagogische Landschaft der Schweiz wird durch ICF und SAV langsam, aber nachhaltig umgepflegt. Das SAV muss dabei einen schwierigen Spagat zwischen

ps://www.schulen-aargau.ch/kanton/Do
kumente_offen/handreichung %20heil
paedagogik.pdf [Zugriff am 21.08.2018].

Kanton Glarus (2017). *Kriterien für eine Sonderschulzuweisung*. Glarus: Kanton Glarus.

Kanton Luzern (2014). *Kriterien der DVS für eine Sonderschulzuweisung*. Luzern: Dienststelle Volksschulbildung.

Kanton Obwalden (2010). *Sonderpädagogisches Konzept für die Sonderschulung ab 2011*. Amt für Volks- und Mittelschulen. Sarnen: Kanton Obwalden. https://edudoc.ch/record/36547/files/OW_Sonderpaedagogisches_Konzept.pdf [Zugriff am 21.08.2018].

KSH (2016). Die Wellen sind viel zu gross für einen so kleinen Fisch. Eine Konsultation beim SPD in Sachen SAV. *KSH-Mitteilungsblatt, 01*, 19–21.

Lienhard, P. (2016). *ICF-CY-Mindmaps*. Zürich: Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik. http://peterlienhard.ch/downloads/160512_icf_mm_gesamt.pdf [Zugriff am 21.08.2018].

Regierungsrat des Kantons Bern (2018). *Sonderpädagogik. Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat*. Bern: Regierungsrat des Kantons Bern.

Rihs, N. (2016). *Selektive schulische Integration geistig behinderter Kinder. Variierende Zuweisungsentscheidungen beim Kindergarten Eintritt*. Wiesbaden: Springer VS.

Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK), vom 13. Dezember 2006, durch die Schweiz ratifiziert am 15. April 2014, in Kraft seit dem 15. Mai 2014, SR 0.109



Prof. Dr. Judith Hollenweger
Pädagogische Hochschule Zürich
judith.hollenweger@phzh.ch



Prof. Dr. Peter Lienhard
Interkantonale Hochschule
für Heilpädagogik Zürich
peter.lienhard@hfh.ch



Matthias Obrist, lic. phil.
Leiter Schulpsychologischer Dienst
der Stadt Zürich
matthias.obrist@zuerich.ch