



Sitzung vom

12. März 2024

Mitgeteilt den

14. März 2024

Protokoll Nr.

223/2024

Hochschwellige sonderpädagogische Massnahmen im Kanton Graubünden: Einleitung der Überprüfung von Massnahmen zur Kostenreduktion

1. Ausgangslage

Die stetig steigenden Kosten im Bereich Sonderschulung führten in den Jahren 2019 und 2020 zu Nachtragskrediten (NK) im Umfang von 1,798 sowie von 1,975 Millionen Franken. Bereits nach dem ersten NK hat die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rats des Kantons Graubünden (GPK) mit Schreiben vom 5. Juni 2020 an das Amt für Volksschule und Sport (AVS) festgehalten, dass im Vergleich mit der Anzahl Schülerinnen und Schüler (SuS) der Aufwand für Beiträge an sonderpädagogische Massnahmen nach Ansicht der GPK überproportional zunimmt und dass diese eigentliche Kostenexplosion von den vom vorberatenden Ausschuss für das Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement (EKUD) beigezogenen Auskunftspersonen aus dem AVS nach Einschätzung der GPK nicht vollumfänglich begründet werden konnte. Die GPK hat deshalb den EKUD-Ausschuss beauftragt, sich vom AVS / EKUD die Situation und mögliche künftige Schritte im Bereich der Beiträge an sonderpädagogische Massnahmen erläutern zu lassen.

Gleichzeitig hat die Finanzkontrolle (FIKO) den Sonderschulbereich geprüft und im Bericht vom November 2021 mehrere Anträge und Empfehlungen formuliert, deren Umsetzung ebenfalls Einfluss auf die Kosten haben. In einzelnen Fällen gibt es Schnittstellen zu den vorliegenden Massnahmen. Eine diesbezügliche Abstimmung soll bei der Umsetzung berücksichtigt werden.

2. Analyse der Kostenentwicklung

Das AVS hat die Safi Concept GmbH mit Sitz in Zürich beauftragt, in Zusammenarbeit mit AVS-internen sowie externen Experten die vom AVS erstellte Analyse weiter

zu vertiefen und mögliche Massnahmen zur Kostenreduktion zu erarbeiten, deren finanzielle Auswirkungen abzuschätzen sowie die mögliche Umsetzbarkeit zu prüfen. Der diesbezügliche Bericht vom 10. November 2021 zur Kostenentwicklung der Sonderschulung im Kanton Graubünden wurde im Januar 2022 dem EKUD-Ausschuss der GPK präsentiert.

3. Ergebnisse der Analyse

3.1 Allgemeine Entwicklung

Seit dem Wechsel der Zuständigkeit für die sonderpädagogischen Massnahmen vom Bund zu den Kantonen im Jahr 2008 sind die jährlichen Kantonsbeiträge an sonderpädagogische Massnahmen im Kanton Graubünden von rund 29 auf 46 Millionen Franken im 2019 angestiegen. Das Kostenwachstum wurde zu ungefähr gleichen Teilen durch die integrative und die separative Sonderschulung verursacht. Im gleichen Zeitraum ist die Sonderschulquote im Kanton von 2,3 auf 3,2 % angestiegen. Dies notabene, obwohl die Gesamtzahl der SuS bis zum Schuljahr 2017/18 rückläufig war. Eine analoge Entwicklung hat allerdings in fast allen Kantonen stattgefunden und die Bündner Sonderschulquote liegt im interkantonalen Vergleich immer noch unter dem schweizerischen Durchschnitt. Die Gründe für den verstärkten Anstieg der Sonderschulquote sind im Wesentlichen eine Folge der Abschaffung von separativen Elementen in den Regelschulen (integrierte Kleinklassen und Einführungsklassen) und dem damit verbundenen Rückgang der Förderlektionen pro SuS im niederschweligen Bereich. Die neu geschaffenen integrativen Angebote im niederschweligen Bereich haben diesen Rückgang mengenmässig nicht kompensiert. SuS aus dem niederschweligen Bereich werden häufiger zur Abklärung für eine Sonderschulung angemeldet. Auch die zunehmende Professionalisierung auf allen Ebenen, die Abbildung des Anspruchs auf sonderpädagogische Massnahmen im totalrevidierten Gesetz für die Volksschulen des Kantons Graubünden (Schulgesetz; BR 421.000) sowie die frühere und systematischere Erfassung des Förderbedarfs führen zu einer Zunahme von Anträgen für hochschwellige Massnahmen.

3.2 Wichtigste Kostentreiber

a) Keine Substitution der separativen durch die integrative Sonderschulung

Die angestrebte Substitution der separativen Sonderschulung durch die integrative Sonderschulung hat in den ersten Jahren funktioniert, findet aber spätestens seit dem Jahr 2015 nicht mehr statt. Die integrative Sonderschulung ist über die ganze Zeit gewachsen. Das Wachstum der Sonderschulanordnungen hat sich seit dem Inkrafttreten des totalrevidierten Schulgesetzes beschleunigt. Zusätzlich sind die Kosten pro Leistungseinheit in der gleichen Zeit angestiegen. Im Schuljahr 2022/23 konnte erstmals ein leichter Rückgang der gesamten Anzahl Sonderschülerinnen und -schüler im Kanton festgestellt werden. Trotz dieses gesamthaften Rückgangs ist die Anzahl SuS in der separativen Sonderschulung weiter angestiegen.

b) Überproportionales Wachstum bei einigen Behinderungsarten

Betroffen sind vorwiegend die Behinderungsarten "Sprachbehinderung", "Autismus"¹, "Mehrfachbehinderung" und "geistige Behinderung".

c) Sehr grosse regionale und lokale Unterschiede

Sehr grosse regionale und lokale Unterschiede werden bei den Sonderschulanordnungen festgestellt. Ein starkes Wachstum der Sonderschulquote lässt sich auf eine überschaubare Anzahl Schulträgerschaften eingrenzen, während sich in der Mehrzahl der Schulträgerschaften die Anzahl Sonderschülerinnen und -schüler stabil entwickelt hat. Schulträgerschaften mit auffällig hohem Wachstum zeichnen sich mehrheitlich durch folgende Charakteristika aus:

- grosse Schulträgerschaften und
- hoher Anteil der ständigen Wohnbevölkerung mit ausländischer Staatsbürgerschaft.

Der starke Anstieg der Sonderschulquote im Kanton ab dem Schuljahr 2013/14 ist im Wesentlichen mit einem sehr starken Wachstum der Sonderschulquote von ausländischen SuS verbunden. In dieser Zeit ist deren Sonderschulquote von 3,6 auf 5,7 % und der Anteil der ausländischen SuS in der Sonderschulung von 25 auf 33 % angestiegen.

¹ Ein höherer Anteil an SuS mit Autismus gründet darauf, dass aufgrund medialer Präsenz und einem veränderten gesellschaftlichen Bewusstsein die Diagnose deutlich häufiger gestellt wird.

4. Gründe der Mengenausweitung

Die Detailanalyse zur Mengenausweitung der Anordnungen zur Sonderschulung hat folgende Faktoren identifiziert, die für die Entwicklung der Fallzahlen von entscheidender Bedeutung sind:

4.1 Kriterien

Bei Behinderungen mit eng definierten Kriterien und wenig Interpretationsspielraum ist eine stabile oder sogar rückläufige Entwicklung der Anordnungen zu beobachten. In diese Kategorie fallen die "Sehbehinderung", die "Hörbehinderung" und die "schwere körperliche Behinderung". Bei Behinderungen mit relativ breit definierten Kriterien und hohem Interpretationsspielraum ist ein starkes Wachstum zu beobachten. Hierzu gehört zum Beispiel die "Sprachbehinderung".

4.2 Gesellschaftliche Aufmerksamkeit

Die kumulative Prävalenz der Behinderungen, die gemäss heutigen Kriterien im Grundsatz einen Anspruch auf Sonderschulung begründen, liegt deutlich höher als die aktuelle Sonderschulquote. Das bedeutet, dass bei steigender Anzahl Abklärungen und Tests auch die Anzahl Sonderschulanordnungen ansteigt. Wenn sich die gesellschaftliche Aufmerksamkeit verstärkt auf eine bestimmte Behinderung richtet, wird sich die Quote der Sonderschülerinnen und -schüler der Prävalenz dieser Behinderungsart in der Gesamtbevölkerung annähern. Diese Entwicklung kann am Beispiel der Behinderung "Autismus" nachgezeichnet werden: die gesellschaftliche Sensibilisierung für diese Erkrankung hat in den letzten zehn Jahren auf allen Ebenen (Ärztinnen und Ärzte, Eltern, Lehrpersonen, Heilpädagoginnen und Heilpädagogen, Medien) deutlich zugenommen. Damit einhergehend ist die Anzahl Abklärungen und Anordnungen für Sonderschulung stark angestiegen.

4.3 Angebotsverfügbarkeit

Kategorien der Behinderung, bei denen eine Angebotsbeschränkung wirkt, entwickeln sich in der Regel aus nachvollziehbaren Gründen stabil.

4.4 Tragfähigkeit der Regelschule

Je tragfähiger die Regelschule ist, desto breiter ist auch das Spektrum der SuS, die im Rahmen der Regelschule mit niederschweligen Massnahmen beschult werden können. Dieser Zusammenhang ist am Beispiel der körperlichen Behinderungen gut

erkennbar. Die Anstrengungen zur Verbesserung der Barrierefreiheit von Schulgebäuden und zur Begleitung von körperlich beeinträchtigten SuS im Schulalltag haben dazu geführt, dass deutlich mehr betroffene Kinder und Jugendliche in die Regelschule integriert werden können und keinen Sonderschulstatus benötigen. In analoger Weise gilt dieser Grundsatz für alle Behinderungsarten. Die Tragfähigkeit der Regelschule hat einen entscheidenden Einfluss darauf, mit wie viel Heterogenität die Regelschule umgehen kann.

4.5 Finanzielle und organisatorische Hürden

Je tiefer die finanziellen und organisatorischen Hürden für eine Sonderschulung sind, desto schneller sind Schulträgerschaft und Eltern bereit, eine Sonderschulung zu beantragen. Aktuell setzt die integrative Sonderschulung tiefe organisatorische und finanzielle Hürden für Eltern und Schulträgerschaften: Es ist kein Schulort- oder Klassenwechsel notwendig und der Kanton übernimmt die Verantwortung für die Organisation und Finanzierung der Sonderschulung. Dies erhöht den Anreiz, auch für tendenziell leichte Fälle eine integrative Sonderschulung in Betracht zu ziehen und einen entsprechenden Antrag zu stellen. Als exemplarisch für diesen Zusammenhang kann die Entwicklung der Behinderungsart "Sprachbehinderung" genannt werden. Das Angebot der integrativen Sonderschulung von Kindern mit einer "Sprachbehinderung" setzt tiefe Hürden für einen Wechsel von niederschwelligen zu hochschwelligen Massnahmen: Es ist kein Schul- oder Wohnortswechsel notwendig und die hochschwellige, integrative Förderung unterscheidet sich nur geringfügig von den niederschwelligen Massnahmen (i. d. R. Erhöhung der Anzahl Lektionen Logopädie und Schulische Heilpädagogik). Hinzu kommt, dass der Kanton nach einer Sonderschulanordnung für die Organisation der Logopädie zuständig ist und den Hauptanteil der Finanzierung übernimmt.

4.6 Regionale und lokale Disparitäten

Die Detailanalyse zeigt, dass sich die Sonderschulquote in den verschiedenen Regionen und Schulträgerschaften seit der Inkraftsetzung des neuen Schulgesetzes im Jahr 2012 stark unterschiedlich entwickelt hat. Die deutlichen, regionalen Unterschiede in der Entwicklung der Sonderschulquote weisen darauf hin, dass – trotz den gleichen gesetzlichen Grundlagen – sehr unterschiedliche Entwicklungen stattfinden. In einem weiteren Schritt wurden deshalb die Schulträgerschaften mit einem klar signifikanten Anstieg an Sonderschülerinnen und -schülern identifiziert. Dabei hat sich

herausgestellt, dass das gesamte Wachstum der Anzahl Sonderschülerinnen und -schüler seit der Einführung des neuen Schulgesetzes im Kanton auf die Entwicklung in nur 15 Schulträgerschaften (Chur, Thusis, Cazis, Davos, Domat/Ems, Landquart [Schule Igis], Disentis/Mustér, Obersaxen Mundaun [Schule Obersaxen], St. Moritz, Vaz/Obervaz, Schulverband Schams [Andeer], Schulverband Fideris–Furna–Jenaz–Schiers [Schule Schiers], Zizers, Safiental [Schule Safien-Platz], Consorzi da scola Laax–Falera–Sagogn–Schluein [Schule Laax]) zurückgeführt werden kann. Hier hat sich die Anzahl Sonderschülerinnen und -schüler in den letzten sieben Jahren fast verdoppelt (von 198 auf 371). Die restlichen 63 Schulträgerschaften weisen zusammengekommen keinen Zuwachs an Sonderschülerinnen und -schülern aus.

4.7 Kostensteigerung pro Leistungseinheit in der Sonderschulung

Für die Kontrolle der Gesamtkostenentwicklung in der Sonderschulung ist nicht nur die Mengenausweitung, sondern auch die Steigerung der Kosten pro Leistungseinheit relevant. Der Kanton hat verschiedene Institutionen der Sonderschulung mit der Leistungserbringung in der separativen und integrativen Sonderschulung beauftragt. Der Kanton definiert und entschädigt den anrechenbaren Aufwand für die Erbringung der sonderpädagogischen Leistungen. In den "Weisungen zur Finanzierung der Institutionen der Sonderschulung des Kantons Graubünden" vom 1. Januar 2019 werden detaillierte Vorgaben zu den Beitragsvoraussetzungen, zur Ermittlung des Betriebsergebnisses und zur Abrechnung gemacht. Zur Beurteilung der Kostenentwicklung in der Leistungserbringung der Bündner Institutionen der Sonderschulung ist die Entwicklung der Tarife pro Leistungseinheit (Schule, Wohnen und Integration) zu betrachten. Diese Tarife sind in den Bündner Institutionen der Sonderschulung über die letzten zehn Jahre um 24 % (Kosten pro Kalendertag Wohnen), 32 % (Kosten pro Kalendertag Schule) sowie um 39 % (Kosten pro Lektion Integration) angestiegen. Diese Kostensteigerung ist auf verschiedene geänderte Bestimmungen in den Bereichen Gehälter der Lehrpersonen, Reduktion der Pensen, höhere Transportkosten infolge 39 statt 38 Schulwochen im totalrevidierten und im Schuljahr 2013/14 in Kraft gesetzten Schulgesetz zurückzuführen. Zudem bestand bei einigen Institutionen ein gewisser Nachholbedarf bezüglich Qualität und Quantität bei den personellen Ressourcen. Im Weiteren führten verschiedene in dieser Zeit genehmigte Zusatzressourcen für einzelne SuS, deren Betreuung mit besonders hohem Aufwand verbunden ist, zu einem weiteren Anstieg der Kosten.

5. Massnahmen

Auf der einen Seite stehen Massnahmen zur generellen Anpassung der übergeordneten Rahmenbedingungen der Sonderschulung, die auf alle Schulträgerschaften gleichsam wirken.

Auf der anderen Seite stehen spezifische Massnahmen für Schulträgerschaften mit erhöhter und stark wachsender Sonderschulquote. Diese Schulträgerschaften müssen mit in die Verantwortung genommen werden und die Massnahmen müssen gezielt auf die spezifischen Kontextfaktoren der betroffenen Schulträgerschaften zugeschnitten sein. Ziel ist die Erhöhung der Tragfähigkeit der Regelschule, insbesondere auch für SuS mit ausländischer Herkunft.

6. Umsetzung

Zur Reduktion der Kosten im Bereich Sonderschulung sieht die Regierung die nachfolgenden Massnahmen vor. Einige dieser Massnahmen können relativ kurzfristig umgesetzt werden, andere bedürfen teilweise umfangreicher Vorarbeiten. Im Weiteren verzichtet die Regierung vorerst auf die Umsetzung der Massnahmen 1 bis 3 aufgrund der aktuell angespannten Lage infolge des derzeitigen Platzmangels, insbesondere im Bereich Separative Sonderschulung. Sobald die diesbezüglich eingeleiteten Massnahmen (Schaffung von Plätzen im Schulheim Chur, Umsetzung Auftrag Degiacomi) greifen und sich die Situation entspannt und stabilisiert hat, kann die Umsetzung der erwähnten Massnahmen geprüft werden.

6.1 Generelle Anpassungen an den übergeordneten Rahmenbedingungen

Vorerst nicht umzusetzende Massnahmen

6.1.1 Massnahme 1: Anpassung massgebliche Kriterien für "geistige Behinderung"

"Geistige Behinderung" ist der häufigste Grund für eine Sonderschulanordnung im Kanton. Knapp die Hälfte der Sonderschulanordnungen fallen in diese Kategorie. Als massgebendes Kriterium für eine Sonderschulanordnung wird in der Praxis im Kanton aktuell ein Intelligenzquotient (IQ) ≤ 75 verwendet. Dieser Wert basiert auf dem inzwischen ausser Kraft gesetzten Passus der Verordnung über die Invalidenversi-

cherung (IVV; SR 831.201) aus der Zeit, in der die Invalidenversicherung für die Sonderschulung zuständig war. Die Definition "geistige Behinderung" bzw. "Intelligenzminderung" erfolgt aktuell bei der Mehrheit der Kantone nach der International Classification of Diseases (ICD-10) oder diese orientieren sich mit ihren Diagnosen an dieser Definition (z. B. der Kanton Glarus). Gemäss ICD-10 ist eine leichte Intelligenzminderung mit einem IQ-Wert im Bereich 50–69 definiert. Die Kriterien für "geistige Behinderung" sollen den Werten der ICD-10 angepasst werden. In den letzten Jahren sind im Durchschnitt pro Jahr ca. zwei Zuweisungen für separative Sonderschulung und 16 Zuweisungen für integrative Sonderschulung (mit durchschnittlich sieben Wochenlektionen schulische Heilpädagogik [SHP]) auf der Basis eines IQ-Werts zwischen 70 und 75 gesprochen worden.

6.1.2 Massnahme 2: Reduktion der maximal zulässigen Ressourcen für die Integrative Sonderschulung (ISS)

Im Bereich der integrativen Sonderschulung werden heute die maximal zulässigen Ressourcen je nach Behinderungsgrad auf acht Lektionen SHP für SuS mit einer leichten Behinderung, zehn Lektionen SHP (mittlere Behinderung) und zwölf Lektionen SHP (schwere Behinderung) beschränkt. Die maximal zulässigen Ressourcen für integrative Sonderschulung sind im interkantonalen Vergleich hoch angesetzt. Eine qualitativ ausreichende Förderung kann in der Regel auch mit tiefer angesetzten Maximalressourcen gewährleistet werden.

6.1.3 Massnahme 3: Anordnung von ISS nur auf Anfang Schuljahr

Im Grundsatz sind die Fristen im Verfahren für eine Sonderschulanordnung bereits heute so gesetzt, dass die Umsetzung der jeweiligen Massnahme auf Anfang Schuljahr startet. Trotzdem finden heute jährlich zwischen 10 und 20 Anordnungen für integrative Sonderschulung unterjährig statt. Eine konsequentere Umsetzung dieses Grundsatzes ist insbesondere bei den weniger schweren Fällen vertretbar.

Umzusetzende Massnahmen

6.1.4 Massnahme 4: Publikation der Sonderschulkriterien und Anpassung Abklärungsverfahren

Die massgebenden Kriterien für eine Sonderschulanordnung mit Bezug auf die verschiedenen Diagnosen sind in den heutigen Richtlinien nicht explizit festgehalten. Das AVS orientiert sich in der Praxis weiterhin an den IV-Kriterien vor Inkrafttreten der NFA 2008. Mit der Publikation möglichst messbarer Kriterien und der Pflicht zum Nachweis der Ausschöpfung aller niederschweligen Massnahmen soll auf allen Ebenen eine Sensibilisierung stattfinden, dass eine Sonderschulanordnung die Ausnahme bleiben muss.

Umsetzung

Diagnosen orientieren sich wo möglich und sinnvoll² nach der aktuell noch geltenden ICD-10 bzw. der nachfolgenden ICD-11. Im Abklärungsverfahren soll der Nachweis eingefordert werden, dass vor einer allfälligen Sonderschulanordnung sämtliche angezeigten niederschweligen Massnahmen geprüft bzw. angemessen ausgeschöpft worden sind. Die Zieldimension der Fördermassnahme soll in die Abklärungsberichte aufgenommen werden und dient als Grundlage für die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahme. Zudem muss der Schulpsychologische Dienst zwingend rechtzeitig in die Fallbearbeitung einbezogen werden.

Das AVS wird beauftragt, die massgebenden Kriterien für eine Sonderschulanordnung in die Richtlinien zu Abklärung, Bericht und Antrag des AVS aufzunehmen und damit zu publizieren.

6.1.5 Massnahme 5: Festlegung von Richtquoten

Die Sonderschulquote, das heisst der Anteil der SuS am Gesamttotal der SuS, welche eine Anordnung für eine hochschwellige sonderpädagogische Massnahme haben, ist im Kanton in den letzten zehn Jahren gemäss Analyse des AVS von 2,3 auf 3,2 % angestiegen. Gemäss Art. 49 Abs. 2 Schulgesetz legt die Regierung auf der Grundlage einer Bedarfsanalyse periodisch die Angebotsplanung im hochschweligen Bereich fest. Die Regierung hat bisher keine Richtquote vorgegeben. Im Gegen-

² Insbesondere bei Sonderschulung im Behinderungsbereich, teilweise auch im Bereich Verhaltensauffälligkeit.

satz dazu haben andere Kantone bereits Richtquoten für die Sonderschulung definiert (z. B. der Kanton Zürich mit 3,5 oder der Kanton Glarus mit 3 %). Mit dem Festlegen der Richtquote auf 3,2 % möchte die Regierung deutlich machen, dass sie eine Stabilisierung anstrebt. Die Richtquote stellt keine verbindliche Vorgabe zur Angebotsbeschränkung dar, sondern definiert eine Zielrichtung für die durchschnittliche Sonderschulquote im Kanton.

Umsetzung

Die Regierung legt die anzustrebende Richtquote für die Sonderschulung auf 3,2 % fest. Diese Quote dient als Basis für die Angebotsplanung sowie als Richtwert für das Monitoring der Schulträgerschaften (vgl. Massnahme 8). Als Grundlage für das Monitoring und die Massnamenerarbeitung mit den Schulträgerschaften im Zusammenhang mit der Massnahme 8 legt die Regierung folgende Richtquoten fest:

- Sonderschulquote < 3,2 %: Status grün
- Sonderschulquote 3,2 – 3,7 %: Status orange
- Sonderschulquote > 3,7 %: Status rot

Mit Hilfe des Ampelsystems zur gezielten Stabilisierung und Reduktion der Sonderschulung in einzelnen Schulträgerschaften sollen fokussiert diejenigen Schulträgerschaften ermittelt werden, die eine erhöhte bzw. stark wachsende Sonderschulquote aufweisen.

6.1.6 Massnahme 6: Reduktion Kosten pro Lektion der ISS

Die Kosten pro Lektion der integrativen Sonderschulung variieren bei den drei zuständigen Institutionen der Sonderschulung (Giuvaulta, Schulheim Chur, Casa Depuoz) um bis zu 20 %. Eine aufgrund dieser Feststellung erfolgte erste Kostenanalyse des AVS hat gezeigt, dass infolge unterschiedlicher Verbuchung die Kosten nicht vollständig vergleichbar sind. Zudem werden in diesem Bereich in nächster Zeit Anpassungen in verschiedenen Kostenbereichen geprüft (z. B. Entschädigungen der Fahrzeiten, Fahrspesen, Pensen der Integrationsverantwortlichen), welche allenfalls Einfluss auf die Kosten der ISS haben können.

Umsetzung

Das AVS wird beauftragt, die notwendigen Vorgaben zu erarbeiten und in die "Weisungen zur Finanzierung der Institutionen der Sonderschulung im Kanton Graubünden" aufzunehmen, damit ein Benchmarking der Kosten und Leistungen zwischen

den verschiedenen Institutionen möglich ist. Darüber hinaus wird das AVS beauftragt, aufgrund der Ergebnisse des Benchmarkings eine Angleichung der Tarife, insbesondere im Bereich ISS, an die günstigeren Anbieter vorzunehmen.

6.1.7 Massnahme 7: Erhöhung der Kostenbeteiligung der Schulträgerschaften

Die Kostenbeteiligung der Schulträgerschaften an den hochschwelligeren Massnahmen ist gemäss Art. 78 Abs. 2 Schulgesetz auf 15 % der jährlichen, durchschnittlichen kantonalen Kosten pro SuS beschränkt. In der Verordnung zum Schulgesetz (Schulverordnung; BR 421.010) ist die Kostenbeteiligung der Schulträgerschaften auf 21 Franken pro Kalendertag festgelegt worden (vgl. Art. 68 Abs. 1 der Schulverordnung). Dies ergibt eine jährliche Kostenbeteiligung von 7665 Franken pro Sonderschülerin und -schüler. Grundlage für die Festlegung der jährlichen Kostenbeteiligung bildeten die damaligen durchschnittlichen Kosten einer Schülerin oder eines Schülers der Primarstufe. Eine aktuelle Berechnung des AVS anlässlich der sich zurzeit in Erarbeitung befindenden Teilrevision des Schulgesetzes hat ergeben, dass die effektiven durchschnittlichen jährlichen Vollkosten für eine Schülerin oder einen Schüler der Primarstufe rund 19 700 Franken betragen. Zudem ist mit dem aktuellen Finanzierungsschlüssel für die Schulträgerschaften in vielen Fällen eine hochschwellige Förderung finanziell günstiger als eine niederschwellige. In der Botschaft zur Einführung des totalrevidierten Schulgesetzes (Heft Nr. 6/2011–2012) hat die Regierung eine maximale Kostenbeteiligung der Schulträgerschaften von 25 % an den hochschwelligeren Massnahmen vorgeschlagen. Der Grosse Rat ist diesem Antrag nicht gefolgt. Mit der Erhöhung des Beitrags der Schulträgerschaften könnten diese Fehlansätze bei der Zuweisung von hoch- und niederschwelligen Massnahmen im Sonderschulbereich grösstenteils beseitigt werden. Im Weiteren ist die Kostenbeteiligung der Gemeinden bzw. Schulträgerschaften in den übrigen Kantonen der Ostschweiz in der Regel deutlich höher als im Kanton Graubünden.

Kantone der Ostschweiz: Kostenbeteiligung der Gemeinden / Schulträgerschaften

Kanton	Leistung	Einheit	Betrag pro Einheit
GL	Keine Beteiligung der Schulträgerschaft		Fr. 0.–
SG	Interne/Externe Sonderschulung	Pro Schuljahr	Fr. 40 000.–
TG	Keine Beteiligung der Schulträgerschaft		Fr. 0.–
AI	Keine Beteiligung der Schulträgerschaft		Fr. 0.–
AR	Interne/Externe Sonderschulung Integrierte Sonderschulung	Pro Schuljahr Pro Schuljahr	Fr. 41 000.– ³ Fr. 15 000.– ⁴
SH	Interne/Externe Sonderschulung Integrierte Sonderschulung	Pro Schuljahr Pro Schuljahr	Fr. 16 700.– ⁵ Fr. 13 360.– ⁶
ZH	Interne/Externe Sonderschulung Integrierte Sonderschulung	Pro Schuljahr Pro Schuljahr	Fr. 55 000.– Gesamtkosten Integration bis Fr. 45 000.–
GR			Fr. 7 665.–

Umsetzung

Das AVS wird beauftragt, anlässlich der übernächsten Teilrevision des Schulgesetzes, eine Anpassung von Art. 78 Abs. 2 Schulgesetz vorzuschlagen, mit welcher eine Beteiligung der Schulträgerschaften an den jährlichen durchschnittlichen Kosten pro SuS von maximal 25 % möglich ist.

³ Beteiligung der Schulträgerschaft an den durchschnittlichen Kosten für externe und interne Sonderschulung bis 31.12.2023 mit 50 %, ab 01.01.2024 mit 25 % (Beitrag Schulträgerschaft Fr. 20 500.–). Wird periodisch durch die Regierung festgelegt.

⁴ Beteiligung der Schulträgerschaft an den durchschnittlichen Kosten für integrative Sonderschulung bis 31.12.2023 mit 50 %, ab 01.01.2024 mit 25 % (Beitrag Schulträgerschaft Fr. 7000.–). Wird periodisch durch die Regierung festgelegt.

⁵ Wird für jedes Schuljahr neu festgelegt auf der Basis der durchschnittlichen Kosten der Stadtschule Schaffhausen

⁶ 80 % der Kostenbeteiligung für interne/externe Sonderschulung

6.2 Spezifische Massnahmen für Schulträgerschaften mit erhöhter/stark wachsender Sonderschulquote

Die nachfolgenden Massnahmen sind miteinander verknüpft und nicht als eigenständige Massnahmen zu verstehen. Sie betreffen den Aufbau und die Durchführung eines Monitorings, der darauf basierenden Folgerungen und möglicher Massnahmen.

Absicht des geplanten Monitorings ist die gezielte Stabilisierung und Reduktion der Sonderschulquote (vgl. auch Massnahme 5) in einzelnen Schulträgerschaften, die eine erhöhte bzw. stark wachsende Quote aufweisen. Als Grundlagen müssen dazu vorgängig ein Konzept erarbeitet sowie eine entsprechende Datenbasis geschaffen werden. Auf Seiten des AVS werden zudem entsprechende personelle Ressourcen benötigt (vorliegend max. 100 Stellenprozente) und es muss das dafür notwendige Know-how für das Monitoring der Schulträgerschaften aufgebaut werden. Dies bedingt eine gewisse Vorlaufzeit, allenfalls mittels Pilotschulträgerschaften oder einem Schulversuch.

Die Schulträgerschaften sollen gemeinsam mit den Experten des Kantons die Gründe für die Entwicklung analysieren und geeignete Massnahmen definieren. Dabei sollen die besondere Situation der Schulträgerschaft (z. B. Soziostruktur, Geografie, Organisation der Schulträgerschaft, Angebot und Struktur der niederschweligen, sonderpädagogischen Massnahmen) und deren Einfluss auf die Tragfähigkeit der Regelschule berücksichtigt werden. Die Umsetzung der Massnahmen soll mit Umsetzungshilfen und Erfahrungen aus anderen Schulträgerschaften unterstützt werden. Über das Monitoring der Sonderschulung auf der Ebene der Schulträgerschaften wird die Erfolgskontrolle gewährleistet.

Alle Massnahmen im Rahmen des Ampelsystems zur gezielten Stabilisierung/Reduktion der Sonderschulung in einzelnen Schulträgerschaften mit erhöhter oder stark wachsender Sonderschulquote zielen darauf ab, mittelfristig die kantonale Richtquote einzuhalten.

6.2.1 Massnahme 8, Schritt 1: Monitoring der Sonderschulung auf Ebene der Schulträgerschaft

Weder der Kanton noch die einzelnen Schulträgerschaften haben heute ausreichende Transparenz über die Entwicklung der wichtigsten Kennzahlen zur Sonderschulung auf regionaler und lokaler Ebene. Diese bilden eine notwendige Grundlage für die Identifikation der Ursachen und die Erarbeitung von spezifischen Massnahmen zur Kontrolle des starken Wachstums der Sonderschulquote in einzelnen Schulträgerschaften.

Für das Monitoring werden pro Schulträgerschaft u. a. die folgenden Eckdaten erfasst:

- Anzahl SuS mit und ohne Sonderschulanordnung
- Kernanspruchsberechtigung der jeweiligen Sonderschülerinnen und -schüler
- Soziodemographischer Hintergrund (Nationalität, Erstsprache etc.) der Sonderschülerinnen und -schüler
- Art der Sonderschulung (integrativ vs. separativ)
- Anzahl Lektionen in der integrativen Sonderschulung und
- Kosten für die Sonderschulung (Kanton, Gemeinde).

Die Schulträgerschaften werden auf Basis der von der Regierung definierten Richtquoten (vgl. Massnahme 5) dem Status grün, orange oder rot zugeordnet.

6.2.2 Massnahme 8, Schritt 2: Analyse von Gründen für erhöhte/stark ansteigender Sonderschulquote und gemeinsame Massnahmendefinition

Im Zentrum der Gespräche zwischen Schulträgerschaft und kantonalen Fachstellen steht heute die Sonderschulanordnung für eine einzelne Schülerin oder einen einzelnen Schüler. Es finden keine übergeordneten Analysen zur Gesamtentwicklung der Sonderschulanordnungen in einer Schulträgerschaft statt.

Die Detailanalyse hat gezeigt, dass das Wachstum der Sonderschulquote hauptsächlich in einzelnen, grossen Schulträgerschaften mit hohem Anteil an ausländischen SuS stattgefunden hat. Wichtigstes Ziel bei der Massnahmenerarbeitung ist die Stärkung der Regelschule, insbesondere auch für die besonderen Bedürfnisse von ausländischen SuS. Dabei sollen die spezifischen Kontextfaktoren in der betroffenen Schulträgerschaft berücksichtigt werden.

Auf Basis der Ergebnisse des Monitorings werden gezielt diejenigen Schulträgerschaften, die eine erhöhte und/oder stark wachsende Sonderschulquote aufweisen, zur Analyse und gemeinsamen Massnahmendefinition mit den kantonalen Fachstellen aufgefordert.

Wichtigste Schritte:

- Information der betroffenen Schulträgerschaften über die Ergebnisse des Monitorings und Aufforderung zur Stellungnahme
- Stellungnahme durch Schulträgerschaft mit Analyse zu den Gründen und möglichen Massnahmen und
- Durchführung von Monitoring-Gespräch zwischen Schulträgerschaft und kantonalen Fachstellen und gemeinsame Massnahmendefinition

6.2.3 Massnahme 8, Schritt 3: Umsetzung der Massnahmen in Schulträgerschaften mit erhöhter/stark wachsender Sonderschulquote

Schulträgerschaften mit erhöhter und stark wachsender Sonderschulquote sind heute nicht verpflichtet, dieser Entwicklung mit gezielten Massnahmen entgegenzutreten. Die stark wachsende Sonderschulquote im Kanton Graubünden kann am effizientesten reduziert werden, indem möglichst wirksame Massnahmen fokussiert bei denjenigen Schulträgern umgesetzt werden, die das Wachstum hauptsächlich verursachen. In die Umsetzung sollen die Erfahrungen aus anderen, vergleichbaren Schulträgerschaften einfließen. Dazu gehören insbesondere Erfolgsbeispiele für eine Stärkung der Regelschule für die besonderen Bedürfnisse von SuS mit ausländischer Herkunft.

Umsetzung Schritte 1 bis 3

Das AVS wird beauftragt, ein Konzept für ein Monitoring zur Sonderschulung im Kanton zu erarbeiten und dieses in geeigneter Form der Regierung zur Kenntnis zu bringen.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

7.1 Erwartete jährliche Kostenreduktion Kanton

Durch die Publikation der Kriterien sowie Anpassungen im Abklärungsverfahren gemäss Massnahme 4 ist davon auszugehen, dass weniger SuS der Regelschule zu Sonderschülerinnen und -schülern werden. Dies hat voraussichtlich zur Folge, dass sich die Kosten um ca. 200 000 Franken reduzieren werden. Die Massnahme 6 hat, je nach Ergebnis der Umsetzung, Kosteneinsparungen von maximal 300 000 Franken zur Folge. Die Auswirkungen auf die Kosten der Massnahme 5 verknüpft mit der Massnahme 8 werden erst mittel-, eher jedoch langfristig zum Tragen kommen. Zum heutigen Zeitpunkt, d. h. bevor ein entsprechendes Konzept erarbeitet wurde, lässt sich die Höhe der Kosten nicht abschätzen.

7.2 Erwartete jährliche Mehrkosten für die Gemeinden bzw. Schulträgerschaften

Die Massnahmen zur Kostenreduktion auf Seiten des Kantons werden für die Schulträgerschaften voraussichtlich teilweise Mehrkosten auslösen. Deren Höhe lässt sich jedoch zum heutigen Zeitpunkt nicht abschätzen, da diese abhängig ist von der effektiven Umsetzung der Massnahmen.

7.3 Personelle Auswirkungen seitens Kanton

Für die Umsetzung der Massnahme 8 (Einführung Monitoring) sind beim AVS zusätzliche Personalressourcen im Umfang von max. 100 Stellenprozent erforderlich. Für die Erarbeitung des Konzepts werden voraussichtlich Personalressourcen im Umfang von rund 50 Stellenprozent benötigt. Dieser Bedarf wird voraussichtlich mindestens teilweise mit externen Fachkräften gedeckt. Im vollen Umfang werden die Ressourcen ab der Umsetzung des Konzepts benötigt. Das AVS geht davon aus, dass dies ab dem Jahr 2026 der Fall sein wird. Die Schaffung dieser Personalressourcen ist im Rahmen des ordentlichen Stellenschaffungsverfahrens zu beantragen.

Nach Einsichtnahme in die Unterlagen sowie auf Antrag des Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartements

beschliesst die Regierung:

1. Das Amt für Volksschule und Sport (AVS) wird mit der Umsetzung der Massnahmen gemäss den Erwägungen beauftragt.
2. Die Regierung wird über den Stand der Umsetzung anlässlich der Angebotsplanung der sonderpädagogischen Massnahmen im hochschwelligem Bereich für die Jahre 2027 bis 2029 informiert.
3. Mitteilung durch das AVS an die Schulträgerschaften/Schulleitungen der Volksschulen sowie an die Institutionen der Sonderschulung; durch die Standeskanzlei an den Schulbehördenverband Graubünden (SBGR), Herrn Christian Kasper, Präsident, Plattiserstrasse 15, 7223 Buchen; an den Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Graubünden (VSLGR), Frau Sonya Bardill, Co-Präsidentin, Schulhaus Caguils, Via Caguils 39, 7013 Domat/Ems; Herrn Richard Just, Co-Präsident, Schulhaus, Pardi 6, 7432 Zillis; an die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rats, an die Finanzkontrolle, an das AVS (elektronisch) sowie an das Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Jon Domenic Parolini

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin