

Integras-Tagung, 11. März 2009, Kongresshaus, Biel
«Be-hinderung in der Schule» – Zusammenarbeit zwischen Regel- und Sonderschule

Integration zwischen Korsett und Beliebigkeit

Zum Balanceakt zwischen kantonalen Leitplanken und lokalem Gestaltungsspielraum

Prof. Dr. Peter Lienhard-Tuggener, HfH Zürich

Überblick

1. Nach IV-Vakuum gesucht: Interkantonale Leitplanken
Wer soll Anspruch auf «verstärkte» Massnahmen haben?
Integration als bildungspolitisches Lippenbekenntnis:
kontraproduktiv und entwicklungshemmend
2. Integration vom Sonderschulbereich aus denken: eine Falle
Umlagerung von Ressourcen als Gretchenfrage
Grenzenloses Vertrauen in die Eigen-Entwicklungsfähigkeit
der Regelschule?
3. Die Volksschule als Ganzes denken – auch im Bereich der
Qualitätssicherung.

Integration zwischen Korsett und Beliebigkeit | Peter Lienhard | Integras-Tagung | Biel | 11. März 2009 | Folie Nr. 2

Was führt zu gelingender schulischer Integration? Wer die Debatten der letzten Jahrzehnte mitverfolgt hat, ist mit widersprüchlichen Argumenten konfrontiert worden:

«Integration kann nur vorangetrieben werden,
wenn sie verbindlich gefordert wird.»



«Integration kann nicht verordnet werden.
Sie muss von unten her wachsen.»

- Auf der einen Seite: «Integration funktioniert nur, wenn sie verbindlich gefordert wird ... sonst bewegt sich die Regelschule nicht.»
- Auf der anderen Seite: «Integration kann nicht einfach verordnet werden. Nur wenn die Regelschule genügend Zeit, Ressourcen und Gestaltungsspielraum erhält, ist eine nachhaltige integrative Entwicklung möglich.»

Dieses Spannungsfeld mache ich zum Thema meines Referats. Erlauben Sie mir zunächst einen kurzen «Blick zurück»:

Nach IV-Vakuum gesucht: Interkantonale Leitplanken

Wir haben uns jahrzehntelang daran gewöhnt: Die Schweizerische Invalidenversicherung hat durch Kriterien und Vorgaben bestimmt, wer Anrecht auf Massnahmen der Sonderschulung hat – und für jede Gruppe der Berechtigten haben sich spezifische Angebote entwickelt. Wir haben die Vorteile dieser Versicherung zugunsten der Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung genutzt und haben versucht, den Nachteilen und Grenzen des Systems mit Kreativität zu begegnen.



Immer dann, wenn ein etabliertes System durch ein anderes abgelöst wird, entstehen Unsicherheiten und Verlustängste. Im Vorfeld der NFA-Abstimmung wünschten sich deshalb nicht Wenige das Beibehalten des «IV-Spatzen» in der Hand. Die Diffusität der «Nach-NFA-Taube auf dem Dach» erschien ihnen bedrohlich. Andere fühlten Aufbruchstimmung angesichts der Aussicht, dass die Kantone mehr Spielraum bei der Gestaltung der sonderpädagogischen Angebote erhielten.

Nun stehen wir, wenn auch noch in einer Übergangszeit, bereits mit beiden Beinen in der «Nach-IV-Sonderschulzeit». Was wurde vorgekehrt – und was braucht es, damit Gutes bewahrt und Problematisches verbessert werden kann? Wie wird integrative Förderung zu einer Win-win-Situation?

Auf gesamtschweizerischer Ebene schlägt die «Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik» – kurz: das Sonderpädagogik-Konkordat – grobe Leitplanken vor. Auch wenn man diejenigen Kantone, die dieser Vereinbarung beigetreten sind, derzeit noch an einer Hand abzählen kann: Dieses Konkordat hat seine Wirkung bereits gezeigt, weil die Kantone ihre sonderpädagogischen Konzeptentwicklungen stark nach ihm ausrichten.

Das ist gut so – muss doch die EDK einen eigentlichen Eiertanz vollführen: Man erwartet von ihr eine starke Koordinationsfunktion ... doch die Macht liegt bei den einzelnen Kantonen. Aus diesem Grund kann das Konkordat nicht mehr sein als eine grobe Leitplanke.

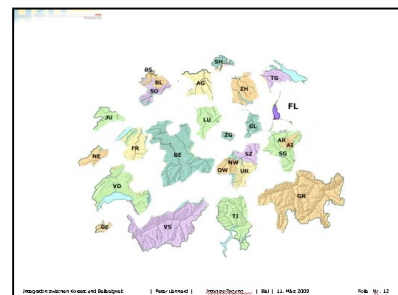
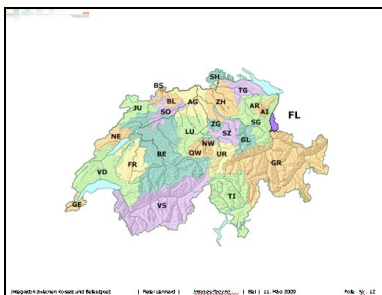
Umso positiver ist es, dass es diese Funktion wirklich zu erfüllen scheint: Eine verstärkte Integrationsorientierung ist in allen kantonalen Konzepten enthalten. Vor allem auch die Neudefinition des Volksschulbegriffs – nicht als Synonym für die Regelschule, sondern als Oberbegriff für den gesamten obligatorischen Bildungsbereich, also Regel- und Sonderschulung zusammen – scheint sich in den Köpfen langsam zu etablieren.

Zudem ist aufgrund dieser Vereinbarung ein «Standardisiertes Abklärungsverfahren» in Ausarbeitung, das vergleichbare Kriterien für die Zuweisung zu so genannt «verstärkten Massnahmen» liefern soll.

Wer soll Anspruch auf «verstärkte Massnahmen» haben?

Die Invalidenversicherung hat vermeintlich klar definiert, wer Anspruch auf zusätzliche Massnahmen der Sonderschulung hatte. Einige Kriterien lassen sich gut objektivieren, so zum Beispiel ein Hörverlust. Bei anderen wird es schon etwas schwieriger: Die Einschätzung einer Verhaltensauffälligkeit ist bereit hochgradig relativ ... und die Umschreibung, dass mehrere nicht so ganz nachweisbare Behinderungsaspekte in ihrer Kumulation auch eine Sonderschulbedürftigkeit auslösen, ist dann definitiv schwammig.

Diese IV-Kriterien sollen möglichst per 1.1.2011 abgelöst werden. Theoretisch könnte nun jeder Kanton selbst definieren, welche Kriterien und welche Verfahren zur Feststellung eines «verstärkten Bedarfs» Anwendung finden sollen. Damit ist die Gefahr gegeben, dass die Schweiz diesbezüglich auseinanderdriftet.



Aus diesem Grund soll das Standardisierte Abklärungsverfahren nicht schädigungsbezogene Kriterien in den Vordergrund stellen, sondern den tatsächlichen Entwicklungs- und Bildungsbedarf erheben. Sie alle wissen, dass sich ein solcher Bedarf aus vielen verschiedenen Komponenten zusammensetzen kann.

Zusammen mit Vertreterinnen aus anderen schweizerischen Hochschulen – namentlich erwähnen möchte ich Judith Hollenweger von der PHZH und Viviane Guerdan aus der HEP VD – und mehr als hundert diagnostisch tätigen Fachpersonen aus der ganzen Schweiz sind wir derzeit daran, dieses Abklärungsverfahren zu konzipieren. Es würde zu weit führen, hier alle bisherigen Überlegungen und Projektaktivitäten aufzuzeigen. Eine Aufstellung möchte ich Ihnen aber dennoch präsentieren, um ihnen zu zeigen, wie wir an diese komplexe Thematik herangehen:

Um herauszufinden, welche Faktoren in der aktuellen Praxis für einen verstärkten Entwicklungs- und Bildungsbedarf Ausschlag gebend sind, haben wir ein webbasiertes Erfassungsinstrument entwickelt. Dieses ist sehr breit angelegt ... das spätere Standardisierte Abklärungsverfahren wird weit schlanker ausfallen. Das Erfassungsinstrument

beinhaltet die folgenden Fokuspunkte:

Grunddaten

Alter, Geschlecht, Erstsprache(n), ...

Angaben zur Fragestellung, Angaben zu Informationsquellen

Erfassung des Kontextes

A) Professionelles Umfeld

B) Familiäres Umfeld

C) Gesundheitl. Risikofaktoren, kritische Lebensereignisse, gegenwärtige Erfahrungen

Erfassung der Funktionsfähigkeit

A) Aktivitäten und Partizipation

B) Körperfunktionen

Kategoriale Erfassung

Diagnose(n), beispielsweise nach ICD-10

andere Problembeschreibungen

IV-Kriterien

Bildungsziele und Bedarf

Einschätzung der Entwicklungs- und Bildungsziele

Empfehlung für Entwicklungs- und Bildungskontext

Zusammenfassende Einschätzung des Bedarfs

Sie sehen also, dass nicht nur eine Schädigung oder ein Syndrom, sondern auch die Kontextfaktoren (Schule, Familie) und die tatsächliche Funktionsfähigkeit des Kindes oder des Jugendlichen systematisch erfasst werden. Zudem soll eine Massnahme nicht lediglich aufgrund einer Problemlage vorgeschlagen werden, sondern immer im Hinblick auf definierte Zielsetzungen, die für dieses Kind oder diesen Jugendlichen angestrebt werden. Bei der Frage, in welchem Setting diese Förderung stattfinden soll, müssen die Wünsche und Vorstellungen der Erziehungsberechtigten und der Betroffenen selbst stark berücksichtigt werden.

Mein Zwischenfazit: «Wir werden von der linearen Zuschreibung „Schädigung X führt zu Massnahme Y“ definitiv wegkommen. Das Standardisierte Abklärungsverfahren wird dabei hilfreich sein.»

Integration als bildungspolitisches Lippenbekenntnis: kontraproduktiv und entwicklungshemmend

Ich habe es bereits erwähnt: In jedem kantonalen Konzept sind strategische Zielsetzungen oder Leitideen formuliert, die eine verstärkte Integration postulieren. Dir Frage ist nun: Handelt es sich dabei um Ziele mit bildungspolitischer und gesellschaftlicher Rückendeckung oder eher um dem Zeitgeist folgende Worthülsen?

Oft, so scheint mir, werden Grundsatzdiskussionen geführt, die eigentlich nicht geführt werden dürften: Seit dem Jahr 2002 ist das Behinderns-Gleichstellungsgesetz in Kraft. Eine verstärkte Integration – auch im Bildungsbereich – ist gesetzliche Pflicht. Erstaunlicherweise scheint diese Tatsache noch nicht überall angekommen zu sein.

Integration ist als Thema, wenn die «Flughöhe» genügend hoch ist, gesellschaftspolitisch breit akzeptiert. Nur wenige politische Gruppierungen bekennen sich dazu, bestimmte Bevölkerungsgruppen marginalisieren und ausgrenzen zu wollen.

Wird es aber konkret, sieht die Sache oft anders aus. Partikularinteressen treten in den Vordergrund. Politikerinnen und Politiker haben ein feines Gespür für diese unterschiedlichen Flughöhen. Deshalb empfinde ich deren Aussagen zu Fragen der Integration oftmals als unverbindlich und wenig konkret. Gerade Bildungspolitikern und Bildungspolitikern leben gefährlich: Ein Einstehen für Schulreformen, die auf eine konsequente Integration von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf abzielen, können zu einer politischen Abstrafung bis hin zur Abwahl führen.

Wir stehen also vor einer ziemlich paradoxen Situation: Integration wird «im Prinzip» begrüsst, in der Umsetzung jedoch oft nur halbherzig unterstützt.

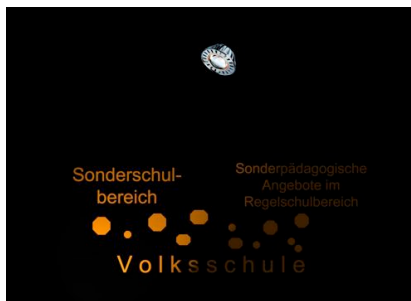
Ich halte diese Situation für unbefriedigend, weil sie die Entwicklung des Bildungswesens hemmt und die Lehrpersonen verunsichert. Ich verstehe alle, die strategische Aussagen von bildungspolitischer Seite her dann nicht mehr so ganz ernst nehmen ... und (hoffentlich trotzdem) versuchen, in ihrem lokalen beruflichen Alltag möglichst gute Arbeit zu leisten.

Ich setze deshalb das folgende Zwischenfazit: «Lieber eine moderate, vorsichtige, aber bildungspolitisch abgestützte Integrationsorientierung als ein laues Lippenbekenntnis. Letzteres hemmt die Schulentwicklung als Ganzes.»

Integration vom Sonderschulbereich aus denken: eine Falle

Ich erwähnte es bereits: Jeder Kanton hat die Aufgabe, in einem kantonalen sonderpädagogischen Konzept zu regeln, wie er die Verantwortung der Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung oder andersweitig bestehendem hohem Förderbedarf einzulösen gedenkt.

Die Verpflichtung besteht also, die Angebote im Bereich der verstärkten Massnahmen konzeptuell festzuhalten und die notwendigen Neuregelungen – vor allem finanzieller Art – an die Hand zu nehmen. Es ist verlockend, sich auf den Bereich der Sonderschulung zu beschränken: Die Komplexität ist bereits hier schon hoch genug.



Früher oder später wird ein Kanton, der sich für diesen Weg entschieden hat, vor ziemlich grossen Problemen stehen. Die Integration von sonderschulbedürftigen Kindern – ob eher zögerlich oder beherzter verfolgt – ist eine Tatsache. Im Bereich der Hör- und Sehbehinderung beispielsweise ist sie bereits jahrzehntelanger Alltag. Und diese Integration findet nun eben im Regelschulbereich statt. Wenn nun versucht wird, die Regelungslogik

des Sonderschulbereichs der Regelschule überzustülpen, wird man deren Bedürfnissen mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht gerecht. Sonderschulkompetenzzentren müssen die Regelschule gleichsam als neue Klientel betrachten: Sie sind nicht mehr ausschliesslich den ihnen anvertrauten Kindern und Jugendlichen verpflichtet, sondern müssen ihr Angebot auch als Dienstleistung an der Regelschule verstehen.

Mein Zwischenfazit: «Integration muss konsequent vom Regelschulbereich und dessen Bedürfnissen aus gedacht werden.»

Umlagerung von Ressourcen als Gretchenfrage

Wir wissen es alle: Integrative Lösungen können zwar im Einzelfall kostengünstiger sein als separative, eine gute Förderung braucht aber angemessene Ressourcen. Wir können davon ausgehen, dass die Kosten übers Ganze gesehen etwa vergleichbar sind.

Verschiedene Kantone stehen derzeit ziemlich machtlos vor der Tatsache, dass der separative Sonderschulbereich mehr oder weniger gleich gross bleibt – teilweise trotz sinkender Gesamtschülerzahlen – und dass der Bereich der integrierten Sonderschulung «irgendwie» dazukommt. Dabei ist absehbar, dass ein weiteres Kostenwachstum politisch nicht hingenommen werden wird.



Wenn nun der gesamte Topf nicht grösser wird, kann man sich der Frage nach Umlagerung von Ressourcen nicht mehr entziehen. Die IV hat vorgegeben, dass die Ressourcen zwingend der Sonderschule zugeteilt wurden, auch wenn die Umsetzung integrativ geschah. Einzelne Kantone haben aus Praktikabilitätsgründen diese Praxis bereits verändert, weil sich teilweise sehr schwerfällige Organisationsformen mit zu hohem Reibungsverlust entwickelt haben. Es macht einfach keinen Sinn, wenn Schulische Heilpädagogen aus mehreren Sonderschulen für jeweils ein paar Lektionen in einer Regelklasse arbeiten. Eine Regelschule muss massgeblich mitentscheiden können, wie sie die integrative Förderung bündeln und organisieren will. Nur so ist Integration für die Regelschule attraktiv. Nur so kann sie sich nachhaltig zu einer integrativen Schule entwickeln.

Innovative Regelschulen, die durch komplizierte administrative Vorgaben, umständliche Abläufe, eingeschränkte Entscheidungsspielräume gebremst werden, reagieren nach Einzel-Pionierphasen oft mit Resignation ... und Desintegration. Sie sind dann zwar immer noch integrationsorientierter als andere, aber sie sind das lebendige Beispiel von: «Seht ihr, es geht ja doch nicht, sogar DIE sind wieder zurückgekrabst.» Eine solche Entwicklung gilt es zu vermeiden.

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

Grenzenloses Vertrauen in die Eigen-Entwicklungsfähigkeit der Regelschule?

Ich könnte mir vorstellen, dass Vertreterinnen und Vertreter von Sonderschulen warnend den Finger heben: Ist denn gewährleistet, dass die Regelschule – die bezüglich spezifischer Behinderungen teilweise keine Ahnung hat – automatisch das Richtige tut? Nein, diese Garantie besteht selbstverständlich nicht. Hier braucht es fachliche Sicherungen.

Im zukünftigen Abklärungsverfahren werden ja nicht bloss Ressourcen vorgeschlagen, sondern es wird eine Zielvorstellung der Förderung definiert ... und nun geht es darum zu planen, mit welchen Ressourcen, in welchem Setting und mit welchem Know-how dieses Ziel am besten erreicht wird. Im Falle einer integrativen Lösung ist die Know-how-Frage für mich absolut prioritär. Katastrophal wäre eine Verwässerung, eine «Vermainstreamung» der Sonderpädagogik, ein Verlust des Fachwissens und der Erfahrung, wie geistig Behinderte, Hörbehinderte, Sehbehinderte, Körperbehinderte, hochgradig Verhaltensauffällige gezielt unterstützt werden können. Das will wohl niemand von uns.

Ich halte es für wichtig, sich bei jeder Planung einer integrativen Massnahme die Frage zu stellen, was guten Gewissens – mit Aufstockung der Ressourcen – von der Regelschule übernommen werden kann: Verfügt das vorhandene Team der Regelschule über genügend Erfahrung und gesicherte Zusammenarbeitsformen, um als «pädagogische und sonderpädagogische Generalisten» eine gute Basis für die integrative Förderung bereitzustellen? Gleichzeitig muss die Frage geklärt werden, inwieweit die Klassenlehrpersonen und die sonderpädagogischen Fachpersonen ein spezifisches Coaching benötigen. Im Massnahmenentscheid ist sicherzustellen, dass dieses Coaching bei den Sonderschulkompetenzzentren auch tatsächlich eingekauft und von diesen angeboten wird. Zudem ist sicher zu stellen, dass bei den Standortbestimmungen periodisch eine externe Fachperson anwesend ist, damit allfällige blinde Flecken bezüglich der Förderung und der Förderziele erhellt werden können.

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

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

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

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

In den letzten Jahren haben die meisten Kantone für den Regelschulbereich neue Formen der Aufsicht und der Evaluation entwickelt. Bezüglich des Sonderschulbereichs scheint die Entwicklung einerseits heterogener, andererseits zeitlich verzögert.

Druck entsteht einerseits aus rechtlichen Gründen: Der Kanton ist in der Pflicht, Aufsicht und Qualitätssicherung zu betreiben. Wenn er dies nicht wirklich sicherstellt, hat er ein Problem ... vor allem im Fall, wenn Pflichtverletzungen oder Qualitätsmängel an den Tag treten sollten.

Andererseits entsteht ein gewisser Druck durch die integrierte Sonderschulung: Hier sind beide Bereiche – Regel- und Sonderschulbereich – involviert und tragen einen Teil der fachlichen Verantwortung.

Wie kann nun ein Kanton vorgehen? Mindestens drei Lösungsansätze sind denkbar:

- Der Kanton entwickelt und betreibt ein separates Evaluationsverfahren für den Sonderschulbereich.
Spezifische Fachlichkeit ist hier gewährleistet. Diese Lösung ist jedoch kostenintensiv und für kleine Kantone keinesfalls wirtschaftlich zu betreiben. Denkbar wären interkantonale Verbünde, wobei das Problem der Eigenheiten der jeweiligen Schulsysteme sowie die Frage der integrierten Sonderschulung gewisse Schwierigkeiten darstellen würden.
- Die Evaluationsverfahren für den Regelschulbereich werden 1:1 im Sonderschulbereich angewendet.
Hier besteht das Problem, dass diese Verfahren auf gewisse Spezifitäten einer Sonderschule zu wenig Rücksicht nehmen. Wenn beispielsweise ein Evaluator zum ersten Mal ein Kind mit Behinderung sieht, sich dabei hilflos und überfordert fühlt und keine Ahnung hat über adäquate Förderansätze, dann kann er seine Rolle nicht erfüllen.
- Die Evaluation des Sonderschulbereichs wird durch spezifische Audits sichergestellt. Bei dieser Lösung ist die sonderpädagogische Fachlichkeit gewährleistet. Derzeit stellt diese Variante eine gute Form der Qualitätssicherung dar. Die Schnittstelle zur Regelschule ist jedoch ungenügend abgedeckt.

Das längerfristig anzustrebende Optimum liegt wohl in einer Mischlösung: Ich halte es für sinnvoll, sich grundsätzlich am Evaluationsverfahren der Regelschule zu orientieren. Schauen wir uns am Beispiel des Kantons Graubünden an, welche inhaltlichen Schwerpunkte in der Regelschulevaluation derzeit gesetzt werden ... ich beschränke mich auf einen Ausschnitt mit dem Fokus «Klassenführung»:

- An unserer Schule wurden einige Merkmale von gutem Unterricht gemeinsam definiert. (z.B. Abmachungen, Leitbild)
- Der Unterricht ist lernzielorientiert. (z.B. die Lernziele sind transparent)
- Der Unterricht ist strukturiert und abwechslungsreich. (z.B. durch adäquate Methoden, Rhythmisierung und den gezielten Einsatz von Sozialformen)

Ich denke, dass diese Schwerpunkte sehr wohl auch im Sonderschulbereich relevant sind ... allenfalls sinnvoll adaptiert, beispielsweise mit der Präzisierung, dass sich Lernzielorientierung nicht zwingend auf Klassenlernziele, sondern auch auf individualisierte Lernziele beziehen kann.

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

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

Ich fasse meine Fazits zusammen:

Wir werden von der linearen Zuschreibung «Schädigung X führt zu Massnahme Y» definitiv wegkommen. Das Standardisierte Abklärungsverfahren wird dabei hilfreich sein.

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

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

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

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

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