

Auszug aus

Denkschrift 2020

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 11

Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren mit dem Förderschwerpunkt Lernen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 04: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport

Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren mit dem Förderschwerpunkt Lernen (Kapitel 0408)

Fünf Jahre nach Einrichtung der Sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren und der gesetzlichen Verankerung der Inklusion gibt es noch Verbesserungspotenzial. Dies gilt insbesondere für die Verfahrensabläufe bei der Feststellung des Anspruchs auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot, die Berechnung der Lehrkräftenressourcen sowie das Qualitätsmanagement.

1 Ausgangslage

Baden-Württemberg hat im Jahr 2015 dem Anliegen der UN-Behindertenrechtskonvention Rechnung getragen und das Bildungssystem im Bereich des Sonder- bzw. Förderschulwesens grundlegend umgestaltet. Seitdem ist die Sonderschulpflicht für behinderte Kinder und Jugendliche entfallen. Die bisherigen Sonder-/Förderschulen wurden in Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren (SBBZ) umgewandelt. Das Wahlrecht der Erziehungsberechtigten über die Form der Beschulung sowie die Inklusion als Aufgabe aller Schulen wurden wesentliche Eckpfeiler der neuen Regelungen.

Für Kinder und Jugendliche, die besondere pädagogische Unterstützung benötigen, unterscheidet das Schulsystem in Baden-Württemberg drei Arten:

- Kinder und Jugendliche mit besonderem Förderbedarf,
- Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Beratungs- und Unterstützungsbedarf,
- Kinder und Jugendliche mit Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot.

Der Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot kann in drei Organisationsformen erfüllt werden. Es sind dies die inklusive Beschulung an allgemeinen Schulen, die Beschulung an einem sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentrum sowie die kooperative Form des gemeinsamen Unterrichts an allgemeinen Schulen in der Verantwortung eines sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentrums.

Im Schuljahr 2018/19 wurden an den öffentlichen allgemein bildenden Schulen in Baden-Württemberg insgesamt 994.473 Schülerinnen und Schüler unterrichtet.

Hiervon hatten 42.762 einen Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot. Dieser wurde für 34.321 Schülerinnen und Schüler an einem der insgesamt 401 SBBZ erfüllt, während 8.441 inklusiv an allgemeinen Schulen beschult wurden.

Sonderpädagogische Bildungsangebote gibt es für sieben Förderschwerpunkte.¹

Der Förderschwerpunkt „Lernen“ bildet den zahlenmäßig größten Bereich. Er betraf im Schuljahr 2018/19 insgesamt 22.115 Schülerinnen und Schüler. Von diesen wurden 16.430 an 261 SBBZ und 5.685 an 800 allgemeinen Schulen beschult. In diesem Förderschwerpunkt sind Kinder und Jugendliche mit umfassenden und lang andauernden Lernproblemen und Entwicklungsstörungen. Für sie ist eine erfolgreiche Beschulung nach den Bildungsgängen der allgemeinen Schulen zeitweise oder dauerhaft nicht möglich. Daher benötigen sie ein besonderes Bildungsangebot und werden zielforientiert unterrichtet.

Der Rechnungshof hat den Förderschwerpunkt „Lernen“ insbesondere im Hinblick auf die im Folgenden dargestellten Aspekte untersucht.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Die sonderpädagogische Diagnostik

Das Kultusministerium hat auf der Grundlage von § 84a des Schulgesetzes eine Verordnung über die Feststellung und Erfüllung des Anspruchs auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot (SBA-VO) erlassen. Im Wesentlichen sind in der SBA-VO folgende Verfahren geregelt:

- Die Antragstellung, im Regelfall durch die Erziehungsberechtigten und einen pädagogischen Bericht der Schule.
- Die Einleitung des Verfahrens durch das zuständige Staatliche Schulamt.
- Die sonderpädagogische Diagnostik, d. h. das Gutachten zur Überprüfung eines sonderpädagogischen Bildungsanspruchs.
- Die Feststellung des Anspruchs bzw. Ablehnung durch das Staatliche Schulamt.
- Die Erfüllung des Anspruchs unter Berücksichtigung des Wahlrechts der Erziehungsberechtigten.

2.1.1 Gutachten oder vereinfachtes Verfahren

Nach Einleitung des Feststellungsverfahrens beauftragt die untere Schulaufsichtsbehörde im Regelfall eine Lehrkraft für Sonderpädagogik mit der sonderpädagogischen Diagnostik (Gutachten). Das Gutachten kann eine pädagogische

¹ Es sind dies die Schwerpunkte „Lernen“, „Geistige Entwicklung“, „Körperliche und motorische Entwicklung“, „Sehen“, „Hören“, „Sprache“ sowie „Emotionale und soziale Entwicklung“.

gogisch-psychologische Prüfung einschließlich Schulleistungsprüfung und Intelligenztest beinhalten.

Die Diagnostik ist zeitaufwendig und mit vielen Dokumentationen verbunden. Sie bindet erhebliche Lehrkräfteressourcen. Sonderpädagogen, die mit der Diagnostik beauftragt sind, fehlen in dieser Zeit für Unterricht und andere sonderpädagogische Aufgaben.

Die SBA-VO ermöglicht auch ein vereinfachtes Verfahren ohne ein aufwendiges Gutachten. Dies ist möglich, falls die Schule eine sonderpädagogische Lehrkraft bei ihrem pädagogischen Bericht einbezogen hat und der Bericht zu dem zweifelsfreien Schluss kommt, dass ein Anspruch besteht.

Dies ist nach Darstellung des Kultusministeriums in der Regel dann der Fall, wenn die Kinder bzw. Schülerinnen und Schüler in die sonderpädagogische Frühförderung oder den sonderpädagogischen Dienst einbezogen waren oder einen Schulkindergarten besuchten.

Die Erhebungen des Rechnungshofs haben gezeigt, dass von mehr als 14.000 Anträgen² im Schuljahr 2018/19 lediglich 4,5 Prozent im vereinfachten Verfahren abgewickelt wurden. Die überwiegende Mehrheit der Verfahren wird bisher über die aufwendige sonderpädagogische Diagnostik begutachtet. Davon führten 97 Prozent zur Bestätigung des Anspruchs. Dies bedeutet, dass ein zeitaufwendiges und personalintensives Verfahren durchgeführt wurde, das am Ende fast immer den Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot bestätigt.

Das Kultusministerium begründet dies damit, dass in der Anfangsphase der Einführung der Inklusion niederschwellige präventive Maßnahmen weniger in Anspruch genommen worden seien. Inzwischen unternehmen Schulen und Schulverwaltung Anstrengungen, dass hiervon stärker Gebrauch gemacht werde. Damit würden auch die Fälle zunehmen, in welchen die Voraussetzungen für ein vereinfachtes Verfahren vorlägen. Für die Erstellung der Gutachten erhalten Lehrkräfte für jeweils acht Feststellungsverfahren eine Anrechnungsstunde. Nach der amtlichen Schulstatistik wurden im Schuljahr 2018/19 im Förderschwerpunkt Lernen insgesamt 51,2 Lehrerdeputate angerechnet.

Wenn das vereinfachte Verfahren wie vom Kultusministerium dargestellt in Zukunft in größerem Umfang zum Einsatz kommt, können künftig Lehrkräftedeputate für den Unterricht freigesetzt werden.

2.1.2 Unterschiedlicher Einsatz der Lehrkräfte

In der Schulpraxis handhabten die SBBZ den Einsatz von Lehrkräften für die Gutachtenerstellung sehr unterschiedlich. Einige bündelten die Aufgabe bei zwei bis drei Lehrkräften, andere verteilten sie auf fast alle sonderpädagogischen Lehrkräfte. Im Ergebnis gibt es Lehrkräfte, die bis zu 50 Gutachten und Lehrkräfte, die nur 1 bis 2 Gutachten im Schuljahr erstellen. Lehrkräfte, die weniger als 8 Gutachten fertigen, bekommen zwar keine Anrechnungstunden. Aber auch hier würde eine Verschlinkung des Gutachtenverfah-

² Berechnungsgrundlage ist eine Umfrage des Rechnungshofs (beim Kultusministerium waren hierzu keine Daten vorhanden).

rens zu Zeitersparnis führen. Die hierfür aufgewendete Zeit könnte im Rahmen des Deputats für andere dringende Aufgaben verwendet werden. Eine weitere Prozessverschlankeung könnte durch die Zentralisierung der Gutachtererstellung an den sechs Regionalstellen des Zentrums für Schulqualität und Lehrerbildung durch dahin abgeordnete Lehrkräfte erreicht werden. Diese Lehrkräfte könnten in einem rotierenden System nach einiger Zeit wieder in die Schulen zurückkehren.

Dies und der konsequente Einsatz des vorhandenen IT-Verfahrens zur web-basierten sonderpädagogischen Diagnostik (WSD) könnte auch zur Entlastung der SBBZ und der Vereinheitlichung der diagnostischen Verfahren beitragen.

2.2 Lehrkräfteressourcen

Den SBBZ werden zur Erfüllung ihrer Aufgaben Lehrerstundenbudgets zugewiesen. Die Berechnung, Zusammensetzung und Verteilung der Budgets regelt das Kultusministerium für jedes Schuljahr im sogenannten Organisationserlass.

Im Förderschwerpunkt Lernen werden die zuzuweisenden Lehrkräfteressourcen auf Basis festgelegter Prozentsätze aus der Gesamtzahl aller Grundschüler bzw. aller Schülerinnen und Schüler im Alter zwischen 6 und 15 Jahren festgelegt.

Dieses Verfahren zur Lehrkräftebemessung und Verteilung wird seit dem Schuljahr 2004/05 angewendet. Die zugrunde liegenden Annahmen beruhen nach Angaben des Kultusministeriums auf Daten des Deutschen Bildungsrates von 1973. Auch nach Einführung der Inklusion wurde das Rechenmodell nicht angepasst. Die aktuelle Ressourcenplanung und Verteilung auf der Grundlage von festen Prozentsätzen dürfte der Struktur der heutigen Schülerschaft nicht mehr gerecht werden. So hat sich inzwischen die Zahl der Schüler an allgemein bildenden Schulen vom Schuljahr 2015/16 bis zum Schuljahr 2018/19 um 2 Prozent vermindert, während die Zahl der Schülerinnen und Schüler im Förderschwerpunkt Lernen von 20.067 auf 22.115, also um rund 10 Prozent gestiegen ist. Der relative Anteil dieser Schüler an der Gesamtschülerzahl hat sich somit erhöht.

Für eine realitätsbezogene Ressourcenberechnung böten sich zukünftig zwei Alternativen: Zum einen die Anpassung der bisherigen demografischen Faktoren an aktuelle sozioökonomische Daten, zum anderen die Umstellung auf ein neues Rechenmodell, das sich flexibler an geänderte Strukturen und dem Schulwahlverhalten der Eltern anpassen kann.

2.3 Monitoring

Die Steigerung der Schülerzahlen im Förderschwerpunkt Lernen erfolgte sowohl an den SBBZ (plus 506 Schülerinnen und Schüler, entspricht 3,2 Prozent), als auch in der Inklusion an den allgemeinen Schulen (plus 1.542 Schülerinnen und Schüler entspricht 37 Prozent). Das Kultusministerium hat reagiert und im Oktober 2017 ein sogenanntes Monitoringverfahren gestartet.

Ziel des Monitorings ist es, „durch eine überlegte Steuerung die Ressourcen passgenau und zielgerichtet einsetzen zu können“. Das Verfahren soll die Entwicklung der Zahl der Schülerinnen und Schüler mit einem festgestellten Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot, deren Verteilung auf die verschiedenen Lernorte und die Förderschwerpunkte regelmäßig in den Blick nehmen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte noch keine Bündelung und Zusammenschau der Ergebnisse auf Landesebene stattgefunden. Auch fehlte es an konkreten Terminsetzungen für die Meldungen und das weitere Verfahren. Wir stellten fest, dass eineinhalb Jahre nach Start des Verfahrens nur zwei Drittel der 21 Staatlichen Schulämter das Monitoring durchgeführt hatten. Das Ministerium und die Regierungspräsidien als obere Schulaufsichtsbehörden waren ihrer Steuerungsfunktion nicht ausreichend nachgekommen. Anders lässt es sich nicht erklären, dass ein Drittel der Staatlichen Schulämter mit dem Monitoring noch nicht begonnen hatte. Der gewünschte „kontinuierliche Arbeitsprozess“ des Monitorings in der gesamten Schulverwaltung ist noch nicht etabliert.

Das Kultusministerium hat nach eigenen Angaben inzwischen bereits veranlasst, dass die Aufgaben des Monitorings von allen Schulämtern wahrgenommen werden und die Regierungspräsidien die Zusammenschau von Erkenntnissen und Maßnahmen an das Ministerium berichten. Dann sollen mit den Beteiligten schulamtsbezogene Steuerungsmaßnahmen entwickelt und vereinbart werden.

2.4 Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung

Im Einzelplan 04 des Staatshaushaltsplans hat die Landesregierung bei den politischen Zielen des Ministeriums für den Bereich der „Sonderschulen“ nur Kennzahlen zur Schüler-Lehrer-Relation ausgewiesen. Diese Kennzahlen zur Lehrerversorgung haben wenig Aussagekraft über die Qualität des Unterrichts und den Bildungserfolg der Schüler. Der Rechnungshof hatte 2018 der Landesregierung in einer gutachtlichen Äußerung empfohlen, ein wirkungsorientiertes Bildungscontrolling aufzubauen. So sollten zukünftig auch Aussagen getroffen werden können, mit welcher Beschulung und mit welchen Fördermaßnahmen der Bildungserfolg steigt. Hier könnten auch Ergebnisse aus Vergleichsarbeiten der Beschulung im SBBZ und in der Inklusion in ein kennzahlengesteuertes Qualitätssystem einfließen.

Erfolgreich ist die sonderpädagogische Beschulung insbesondere, wenn sie den Jugendlichen später eine Teilhabe am beruflichen und damit gesellschaftlichen Leben ermöglicht. Seit 15 Jahren werden nach Auskunft des Kultusministeriums die Abschlüsse von Absolventen der Förderschulen/SBBZ Lernen erfasst und untersucht. Eine entsprechende Evaluation mit Kennzahlen über den Bildungserfolg und die daraus abzuleitenden Maßnahmen hat der Rechnungshof bei seinen Erhebungen nicht vorgefunden.

Die Erhebungen des Rechnungshofs haben gezeigt, dass Informationen und Daten über Schülerinnen und Schüler an unterschiedlichen Orten über unterschiedliche Medien (Papier, IT, Klassenbuch usw.) vorgehalten werden. Selbst IT-Instrumente, die verfügbar waren, wurden nicht immer konsequent eingesetzt. So wurde das IT-Verfahren „Sonderpädagogische Fallarbeit“ (SPFA) zur Steuerung der „Sonderpädagogischen Fallarbeit“ nicht von allen

Staatlichen Schulämtern genutzt oder der Datenbestand war nicht lückenlos geführt.

Eine wesentliche Herausforderung der Sonderpädagogik ist die Begleitung von Schülerbiografien. Dies ist effektiv nur möglich, wenn die Daten mit IT-Verfahren dokumentiert und damit erschlossen werden. Nur so können alle Akteure auf die notwendigen Daten zugreifen. Eine Messung des Erfolgs sonderpädagogischer Maßnahmen ist nur über die Auswertung von Schülerbiografien möglich. Eine anonymisierte Auswertung über den Bildungserfolg kann nur durchgeführt werden, wenn die Daten elektronisch erschlossen sind.

2.5 Organisation der Inklusion an den allgemeinen Schulen

Das Schulgesetz regelt in § 83 Absatz 3, wie der Wunsch der Erziehungsberechtigten, ihr Kind inklusiv beschulen zu lassen, umgesetzt werden kann.

In solchen Fällen soll die Schulaufsichtsbehörde im Rahmen einer Bildungswegekonferenz die Erziehungsberechtigten beraten und ein Bildungsangebot an einer allgemeinen Schule vorschlagen. Grundlage hierfür bildet eine raumschaftsbezogene Schulangebotsplanung, die mit allen berührten Stellen (Schulen, Schulträger, Leistungs- und Kostenträger usw.) abgestimmt ist.

Das Schulgesetz fordert, dass bei zieldifferent zu beschulenden Schülerinnen und Schülern inklusive Bildungsangebote grundsätzlich gruppenbezogen zu organisieren sind. Dies trifft regelmäßig auf alle Schülerinnen und Schüler im Förderschwerpunkt Lernen zu. Die vorgeschriebene Gruppenlösung kann auch jahrgangsübergreifend eingerichtet werden. Gruppenlösungen erleichtern die Organisation der sonderpädagogischen Unterstützung und Förderung und führen zu einem wirtschaftlichen Umgang mit den sonderpädagogischen Lehrkräftenressourcen.

Der Rechnungshof hat für alle 800 allgemeinen Schulen, die im Schuljahr 2018/19 Schülerinnen und Schüler im Förderschwerpunkt Lernen inklusiv beschulten, untersucht, ob auf Basis der vorhandenen Inklusionsschüler Gruppenlösungen möglich gewesen wären. Der Rechnungshof geht dabei von Gruppengrößen mit jeweils fünf Schülerinnen und Schülern aus. Diese Gruppengröße gewährleistet, auch nach Aussage von Schulpraktikern, die pädagogische Arbeit und optimiert den Ressourceneinsatz der Lehrkräfte.

Berechnungsgrundlage waren die Schülerzahlen im Förderschwerpunkt Lernen in den Klassen eins und zwei sowie drei und vier für die Primarstufe. Für die Sekundarstufe I haben wir rechnerische Gruppenlösungen in den Klassen fünf und sechs, sieben und acht sowie neun und zehn angenommen.

Im Ergebnis hätten in der Primarstufe maximal 30 Prozent der Schulen aufgrund der vorhandenen Inklusionsschüler die geforderte Gruppenlösung für Schülerinnen und Schüler im Förderschwerpunkt Lernen anbieten können. Für die Sekundarstufe I wäre dies immerhin fast der Hälfte der Schulen möglich gewesen.

3 Empfehlungen

3.1 Sonderpädagogische Diagnostik soweit als möglich in vereinfachtem Verfahren abwickeln

Die Möglichkeit des vereinfachten Verfahrens nach der SBA-VO sollte künftig konsequent genutzt werden.

Zusätzlich sollte das Kultusministerium im Rahmen eines Pilotprojekts die sonderpädagogische Diagnostik eines Schulamtsbezirks an einer der Regionalstellen des Zentrums für Schulqualität und Lehrerbildung ansiedeln und dieses Projekt nach einer Testphase evaluieren.

3.2 Lehrkräfteressourcen flexibel berechnen und verteilen

Mit Blick auf eine wirklichkeitsnahe Ressourcenberechnung sollte das Kultusministerium ein Rechenmodell für den Förderschwerpunkt Lernen entwickeln, welches auf die Entwicklung der Schülerzahlen reagieren kann und eine flexible Verteilung der Lehrkräfteressourcen auf die verschiedenen Organisationsformen ermöglicht. Dies sollte im Rahmen der Überarbeitung des Organisationserlasses geschehen.

3.3 Erkenntnisse des Monitorings umsetzen und Maßnahmen evaluieren

Um eine passgenaue und zielgerichtete Steuerung der Ressourcen zu erreichen, sollte das Monitoring auf Schulamtsebene weiter vorangetrieben werden. Die Umsetzung der zu entwickelnden und zu vereinbarenden Maßnahmen und deren Evaluierung sollte sichergestellt werden.

3.4 Qualitätsmanagement mit Kennzahlen entwickeln

Für den sonderpädagogischen Bereich sollte im Rahmen des neuen Qualitätskonzepts ein einheitliches Qualitätsmanagement mit Steuerungskennzahlen entwickelt werden.

Ein aussagekräftiges Bildungscontrolling erfordert IT-gestützte Verfahren zur Datenerhebung und Analyse. Das vorhandene IT-Verfahren SPFA sollte daher verpflichtend genutzt werden.

Das Kultusministerium soll prüfen, ob das Verfahren SPFA zu einer elektronischen, datenschutzkonformen Schülerakte weiterentwickelt werden kann.

3.5 Gruppenlösungen für Inklusion an den allgemeinen Schulen anstreben

Die Schulaufsichtsbehörden sollen Schülerinnen und Schüler, die zieldifferent unterrichtet werden müssen, vorrangig auf Schulen verteilen, die Gruppenlösungen, wie im Schulgesetz gefordert, anbieten können.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Nach Auffassung des Kultusministeriums sei eine Zentralisierung der Gutachtererstellung auf Ebene der Regionalstellen nicht möglich, weil die begutachtenden Lehrkräfte in den Unterricht eingebunden sein sollten. Außerdem sollten sie die Gegebenheiten am Wohnort und im Umfeld kennen.

Die Empfehlung des Rechnungshofs zur Berechnung und Steuerung der Lehrkräfteressourcen will das Ministerium bei der anstehenden Überarbeitung des Organisationserlasses berücksichtigen.

Das Kultusministerium hält ein einheitliches Qualitätsmanagement mit Steuerungskennzahlen wegen der individuellen Bildungsbiografien für schwer realisierbar. Das Ministerium setze daher auf eine einzelfallbezogene individuelle Lern- und Entwicklungsbegleitung (ILEB). Es werde außerdem prüfen, ob und inwieweit das Verfahren SPFA zu einer elektronischen Akte im Bereich Sonderpädagogik weiterentwickelt werden kann.

Hinsichtlich der Gruppenlösungen teilt das Ministerium mit, die Schülämter seien dazu übergegangen, mit allen beteiligten Stellen gruppenbezogene Bildungsangebote zu planen. Durch diese Maßnahme will das Ministerium dem selbst gesteckten Ziel gruppenbezogener Bildungsangebote näherkommen.

5 Schlussbemerkung

Insgesamt sieht der Rechnungshof die Kultusverwaltung und die Schulen auf dem richtigen Weg. Noch fehlt es an der Konsolidierung der unterschiedlichen Einzelmaßnahmen und dem einheitlichen Verwaltungshandeln über alle Regionen hinweg. Zukünftig sollten auch Möglichkeiten der Prozessverschlanke bei der sonderpädagogischen Diagnostik ergriffen und entsprechende organisatorische Maßnahmen in die Wege geleitet werden. Den Bedenken des Ministeriums zur Zentralisierung der Gutachtererstellung trägt die Empfehlung des Rechnungshofs, dies in einem Modellversuch zu erproben, Rechnung.