

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2022/611 von Anna-Tina Groelly: «Immer mehr SonderschülerInnen – eine Entwicklung unserer Gesellschaft?»

[Nr. wird durch System eingesetzt]

vom 14. März 2023

1. Text der Interpellation

Am 3. November 2022 reichte Anna-Tina Groelly die Interpellation 2022/611 «Immer mehr SonderschülerInnen – eine Entwicklung unserer Gesellschaft?» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Im AFP 2023 bis 2026 wird mit einem hohen Anstieg an Sonderschülerinnen und Sonderschüler gerechnet: «... ein starker Anstieg der zu beschulenden Kinder und Jugendlichen in der Sonderschulung vorwiegend mit schweren Verhaltensstörungen oder Intensivbetreuungen.»

Im Budget 2023 steigen die Kosten für die Sonderschulkinder um 7.6 Millionen Franken. Dieser hohe Betrag ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass bereits im laufenden Schuljahr massiv mehr Kinder und Jugendliche sich in einem Sonderschulsetting befinden und diese Budgetüberschreitung muss ausgeglichen werden.

Eine Nachfrage hat ergeben, dass die Ursachen der Regierung nicht bekannt sind. Es wurde einfach darauf hingewiesen, dass es sich um die Folge der gesellschaftlichen Entwicklung handelt.

Diese Situation ist unbefriedigend. Die Kosten steigen stark und solange keine Kenntnis über die Ursachen für die massiv steigende Anzahl verhaltensauffälliger Kinder besteht, können keine Gegenmassnahmen getroffen werden. Es ist allen besser geholfen, wenn es möglich ist, die Probleme frühzeitig zu erkennen und anzupacken. Zudem ist zu erwarten, dass mit geeigneten Massnahmen Kosten eingespart werden können, da vorbeugende Massnahmen im Allgemeinen wesentlich kosteneffizienter sind als diejenigen zur Behandlung von Symptomen.

Wir bitten deshalb den Regierungsrat folgende Aspekte zu klären und zu berichten:

- 1. Wie gross war die Anzahl Kinder mit einem Sonderschulstatus (integrativ und separativ) in den Jahren 2018/2019/2020/2021/2022?*
- 2. Mit welcher Anzahl Kinder wird für die Jahre 2023 und 2024 gerechnet?*
- 3. Bereits jetzt herrscht in diesem Bereich ein Fachkräftemangel. Mit welchen Massnahmen wird diesem entgegengewirkt, um den erwarteten Anstieg an Sonderschüler bewältigen zu können?*
- 4. Bereits jetzt sind die Plätze an Sonderschulen häufig ausgelastet. Mit welchen Massnahmen wird mehr Platz und Raum für die steigende Anzahl von Schülerinnen und Schüler geschaffen?*

5. *Gibt es eine Altersstufe, die besonders betroffen ist? Bitte Mengengerüst mit sinnvollen Altersstufen und Anzahl angeben.*
6. *Was sind die effektiven Ursachen für die Zunahme? Bitte Gründe abklären. Wenn möglich mit Mengengerüst.*
7. *Gibt es Gründe, welche in den letzten Jahren neu bzw. verstärkt dazu gekommen sind (z.B. psychische Folgen wegen der Pandemie)?*
8. *Welche Massnahmen könnten getroffen werden, um den Zuwachs verhaltensauffälliger Kinder zu stoppen?*

Hinweis: Falls sich die Ursachen nicht einfach klären lassen, müsste evtl. eine Studie in Auftrag gegeben werden. Wenn man mit Gegenmassnahmen einen weiteren Anstieg verhindern kann, würde sich dies auch finanziell lohnen.

2. Einleitende Bemerkungen

Der Regierungsrat beobachtet mit Sorge den kontinuierlichen Anstieg von Schülerinnen und Schülern in der integrativen und separativen Sonderschulung in den vergangenen Jahren. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Kinder und Jugendlichen haben die Situation noch verschärft. Zudem wurden im Jahr 2022 zusätzlich 14 Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen aus der Ukraine mit Schutzstatus S in den Tagessonderschulen des Kantons Basel-Landschaft aufgenommen. Es ist denkbar, dass noch weitere Schülerinnen und Schüler aus der Ukraine sonderschulischer Massnahmen bedürfen, die aktuell in Fremdsprachenintegrationsklassen beschult werden.

Anspruch auf Leistungen der Sonderschulung haben Schülerinnen und Schüler, welche infolge einer Behinderung nur mit zusätzlichen Massnahmen der integrativen Schulung die Primar- oder die Sekundarstufe besuchen können oder auf den Unterricht an Sonderschulen angewiesen sind (§ 23 Vo SoPä). Die Zuweisung erfolgt nach einer Abklärung und entsprechender Indikation durch eine kantonale Fachstelle.

Die Verordnung Sonderpädagogik Vo SoPä ([SGS 640.71](#)) definiert in § 34, dass für Leistungen der Sonderschulung ein kantonaler Richtwert von 2,6 Prozent aller Schulplätze der Primarstufe und der Sekundarstufe I gilt. Dieser Richtwert wird alle fünf Jahre überprüft. Der aktuelle Richtwert beruht auf den Zahlen des Schuljahres 2021/22. Aufgrund der aktuellen Zahlen geht der Regierungsrat davon aus, dass dieser Richtwert im Schuljahr 2022/23 überschritten wird.

Laut [Bundesamt für Statistik](#) liegt der Kanton Basel-Landschaft bezüglich Sonderpädagogik-Bedarf im Schweizer Mittelfeld. In anderen Kantonen ist der Anstieg von Sonderschülerinnen und Sonderschülern somit ein noch viel grösseres Thema. Die diskutierten Gründe dafür sind vielschichtig und oft hypothesengeleitet. Inwiefern auf kantonaler Ebene Ursachen erhoben und zielführende Gegenmassnahmen ergriffen werden können, ist fraglich.

Für die Planung der integrativen und separativen Sonderschulung im Kanton ist es jedoch unerlässlich, eine vertiefte Bedarfsanalyse zu erstellen. Daraus lassen sich je nach den Erkenntnissen ebenfalls Massnahmen für die öffentlichen Schulen ableiten, um deren Tragfähigkeit zu stärken und so den Anstieg der Sonderschulindikationen zu durchbrechen.

3. Beantwortung der Fragen

1. *Wie gross war die Anzahl Kinder mit einem Sonderschulstatus (integrativ und separativ) in den Jahren 2018/2019/2020/2021/2022?*

Sonderschüler*innen Kanton Basel-Landschaft	SJ 2017/18	SJ 2018/19	SJ 2019/20	SJ 2020/21	SJ 2021/22	SJ 2022/23
integrativ	299	322	349	375	421	445
separativ	390	386	421	429	458	513
Total	689	708	770	804	879	958

Quelle: Sonderschulstatistik BKSD/AVS

Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass zu Beginn des Schuljahres 2019/20 ein grösserer Anstieg an Sonderschülerinnen und Sonderschülern zu verzeichnen war, ebenso im Schuljahr 2021/22 und besonders im aktuellen Schuljahr. Zu den Zahlen des Schuljahres 2022/23 ist anzumerken, dass von den 958 Schülerinnen und Schülern 14 ukrainische Flüchtlinge mit Schutzstatus S sind.

Für die Zuweisung zu einer integrativen oder separativen Sonderschulung bedarf es einer Abklärung durch eine der kantonalen Fachstellen. Die abklärende Fachstelle erhebt den Sonderschulbedarf über das Standardisierte Abklärungsverfahren (SAV). Die Zunahme der Sonderschulzuweisungen der letzten Jahre steht darum in Abhängigkeit zur Anzahl der Indikationen durch die abklärenden Fachstellen.

2. *Mit welcher Anzahl Kinder wird für die Jahre 2023 und 2024 gerechnet?*

	2022	2023	2024	2025	2026
integrativ	393	441	447	447	452
separativ	443	483	490	490	495
Total	836	924	937	937	947

Quelle: AFP S.344

Die im Aufgaben- und Finanzplan 2023 – 2026 (AFP) vorausgesagten Schülerzahlen sind aufgrund der neusten Statistikzahlen, die in der Beantwortung der Frage 1 aufgeführt sind, zu tief prognostiziert. Daher bedarf es im Jahr 2023 bei der unterjährigen finanziellen Steuerung Anpassungen beim Budget (Kreditüberschreitung).

Aufgrund der dynamischen Entwicklung ist eine Prognose von exakten Zahlen kaum möglich. Für die Jahre 2023 und 2024 wird mit einem Wachstum der Gesamtschülerzahlen im Bereich Volksschule gerechnet. Somit wird auch von einem weiteren Wachstum der Anzahl Sonderschülerinnen und Sonderschüler ausgegangen. In den letzten Jahren übertraf das Wachstum bei der Sonderschulung das Wachstum bei der Gesamtschülerzahl deutlich.

3. *Bereits jetzt herrscht in diesem Bereich ein Fachkräftemangel. Mit welchen Massnahmen wird diesem entgegengewirkt, um den erwarteten Anstieg an Sonderschüler bewältigen zu können?*

Der aktuelle Fachkräftemangel ist auch an den Schulen eine grosse Herausforderung. Derzeit erarbeitet eine Projektgruppe der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (BKSD) kurz-, mittel- und langfristige Massnahmen, welche dem sich akzentuierenden Mangel an Lehrpersonen entgegenwirken sollen. Dies umfasst auch Fachpersonen im Bereich der Sonderpädagogik.

Die Ausbildungsinstitutionen haben ebenfalls auf den Fachkräftemangel im Bereich Sonderpädagogik reagiert. Flexible Studienmodelle, Zugangsmöglichkeiten für Quereinsteigende sowie Weiterbildungsmodulare für Lehrpersonen ohne Sonderpädagogikabschluss sind entstanden. Die Wirkung dieser Massnahmen wird sich jedoch erst in den nächsten Jahren zeigen.

Unter Leitung des kantonalen Personalamts laufen derzeit verschiedene Projekte mit dem Ziel, die Attraktivität des Kantons als Arbeitgeber zu erhöhen. Deren Spektrum erstreckt sich von Massnahmen im Bereich der Anstellungsbedingungen (u.a. Lohn) über Personal-, Führungs- und Organisationsentwicklung bis hin zu Personal-Marketing und Employer Branding.

4. *Bereits jetzt sind die Plätze an Sonderschulen häufig ausgelastet. Mit welchen Massnahmen wird mehr Platz und Raum für die steigende Anzahl von Schülerinnen und Schüler geschaffen?*

Dem Regierungsrat ist es wichtig, eine qualitativ hochstehende Beschulung aller Schülerinnen und Schüler zu gewährleisten. Der Anstieg der Sonderschülerinnen und –schüler zusammen mit dem oben beschriebenen Fachkräftemangel stellt dabei eine Herausforderung dar.

Die BKSD hat bereits kurz- und mittelfristige Massnahmen ergriffen. Als kurzfristige Massnahme wird auf das Schuljahr 2023/24 hin das Platzangebot an mehreren Tagessonderschulen ausgebaut. Damit soll die notwendige Flexibilität zur Aufnahme wiederhergestellt werden.

Zur sorgfältigen Planung von weiteren mittel- und langfristigen Massnahmen wird die BKSD eine detaillierte Bedarfsanalyse zur integrativen und separativen Sonderschulung erstellen.

Auf Basis dieser Analyse sowie der Strategie für die kantonale Sonderschulung können Massnahmen wie z.B. der Ausbau von Tagessonderschulplätzen, die Ressourcierung der integrativen Sonderschulung, aber auch die Stärkung der Regelschule bezüglich Tragfähigkeit und Kompetenz in spezieller Förderung geprüft und geplant werden.

5. *Gibt es eine Altersstufe, die besonders betroffen ist? Bitte Mengengerüst mit sinnvollen Altersstufen und Anzahl angeben.*

Die [Sonderpädagogik-Statistik](#) des Bundes weist die meisten Schülerinnen und Schülern mit verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen in der 3. bis 6. Primarklasse aus. Spezifische Aussagen zum Zuwachs nach Altersstufen im Kanton Basel-Landschaft können mit der vorhandenen Datenlage nicht gemacht werden.

6. *Was sind die effektiven Ursachen für die Zunahme? Bitte Gründe abklären. Wenn möglich mit Mengengerüst.*

Gesamtschweizerisch wurden seit 1980 30 Prozent mehr Sonderschulklassen gebildet, die gesamte Separationsquote und die Zahlen der Kleinklassen reduzierten sich im Gegenzug nach einem Höchststand in der Mitte der 2000er-Jahre konstant.

Im Kanton Basel-Landschaft ist der grösste Zuwachs im Bereich der Schülerinnen und Schüler mit Verhaltensstörungen zu verzeichnen. Seit Jahren ist ein Zuwachs der Diagnosen im Bereich der Autismusspektrumsstörungen (ASS) und des Aufmerksamkeitsdefizit-Hyperaktivitätssyndroms (ADHS) zu verzeichnen. Worin die Gründe für diese Zunahmen liegen, ist bislang unbekannt. Verhaltensstörungen sind als Wechselwirkung zwischen Individuum und Umfeld zu betrachten. Dies bedeutet, dass die Ursachen auch im Verhältnis zwischen Individuum und Familie, Schule und Gesellschaft zu suchen sind.

7. *Gibt es Gründe, welche in den letzten Jahren neu bzw. verstärkt dazu gekommen sind (z.B. psychische Folgen wegen der Pandemie)*

In politisch und wirtschaftlich unsicheren Zeiten nehmen psychische Störungen wie Angsterkrankungen, Depressionen, Zwänge, übermässiger Medien-, Alkohol- und Drogenkonsum und Essstörungen generell zu. Im ersten Jahr der Corona-Pandemie seien laut WHO psychische Störungen generell um 25 Prozent gestiegen. Das Bundesamt für Statistik stellt in der [Medienmitteilung](#) vom 12. Dezember 2022 bei Mädchen und jungen Frauen zwischen 10 und 24 Jahren einen beispiellosen Anstieg von Hospitalisierungen wegen psychischer Störungen um 26 Prozent im Jahr 2021 fest.

Pro Juventute stellt in ihrem [Corona-Report vom Februar 2021](#) und dem [Update vom November 2021](#) die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf Kinder, Jugendliche und ihre Familien in der Schweiz dar. So stellt sie fest, dass die Auswirkungen der Pandemie bestehende gesellschaftliche Risikofaktoren und Ungleichheiten verstärken. Für Familien in bereits belasteten, sozial oder materiell prekären Verhältnissen birgt die Pandemiesituation zusätzliche Risiken für eine Verschlechterung des Familienklimas, für innerfamiliäre Spannungen und Konflikte bis hin zur Gewalt. Besonders gefährdet sind demnach vulnerable Kinder und Jugendliche. Diese weisen ein erhöhtes Risiko auf, auch langfristig unter den vielfältigen psychischen Belastungen der Pandemie zu leiden.

Im Kanton Basel-Landschaft geht das Amt für Gesundheit im [Versorgungsplanungsbericht 2022](#) von einem Anstieg der Fallzahlen im Bereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie von 30 Prozent bis ins Jahr 2029 aus. Bei den affektiven Störungen im Kinder- und Jugendbereich wird sogar mit einem Anstieg um die Hälfte gerechnet.

8. Welche Massnahmen könnten getroffen werden, um den Zuwachs verhaltensauffälliger Kinder zu stoppen?

Zum Corona-Report hat Pro Juventute ebenfalls ein [Positionspapier](#) mit Massnahmen zur Unterstützung von Kindern und Jugendlichen herausgegeben. Darin wird unter anderem auf Seite 8 aufgezeigt, dass «Massnahmen zur Gesundheitsförderung in der frühen Kindheit primär darauf abzielen, werdende und neue Eltern, Erziehungsberechtigte und Bezugspersonen zu befähigen, das Wohlbefinden von Kleinkindern zu fördern.». Das [Konzept Frühe Förderung](#) des Kantons Basel-Landschaft zielt mit seinem Massnahmenkatalog ebenfalls auf die Prävention im frühen Kindesalter. So tragen die laufenden und geplanten Massnahmen der Frühen Förderung nicht zuletzt auch zur Entlastung der Schule bei.

Weiter werden im Positionspapier der Pro Juventute Massnahmen in der Medienerziehung, Arbeitsprävention und Massnahmen für Chancengleichheit beim Übergang von Schule zu Beruf gefordert. Zudem werden Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen im Bereich der psychischen Gesundheit sowie die Befähigung von Erwachsenen im Allgemeinen, die psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen zu stärken, als weitere notwendige Unterstützungsmöglichkeiten genannt. Im Positionspapier wird die psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen thematisiert, es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die vorgeschlagenen Massnahmen ebenfalls Wirkung im Bereich der Verhaltensstörungen erzielen.

Im AFP ist festgehalten, dass Verbesserungen im System der Kinder- und Jugendhilfe nötig sind, «damit Kinder, Jugendliche und Familien mit Unterstützungsbedarf frühzeitig Zugang zu Hilfen erhalten, die aus fachlicher Sicht angemessen, geboten und sinnvoll sind. Die Auswirkungen der Pandemie lassen nicht nur kurz-, sondern auch mittelfristig einen höheren Unterstützungsbedarf von Kindern, Jugendlichen und Familien erwarten.»

Im Schulbereich kann durch Binnendifferenzierung im Unterricht, moderate Klassengrössen mit genügend personellen Ressourcen, gemeinsame Verantwortungsübernahme durch multiprofessionelle Kooperation und ein engeres Case Management durch den Schulpsychologischen Dienst das System entlastet und die Tragfähigkeit verbessert werden. Die Schulen und insbesondere die Schulleitungen sind beim zielorientierten Einsatz der verfügbaren Ressourcen zu unterstützen.

Weiter ist ein besserer Zugang zu therapeutischen Angeboten für Kinder und Jugendliche anzustreben. Hier ist auch zu prüfen, ob die Ressourcen der [Kinder- und Jugendpsychiatrie](#) der Psychiatrie Baselland und die weiteren den Kinder, Jugendlichen und Familien des Kantons zur Verfügung stehenden Angebote in diesem Bereich den Bedarf ausreichend decken können.

Liestal, 14. März 2023

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Kathrin Schweizer

Der 2. Landschreiber:

Nic Kaufmann