Mitteilung

der Landesregierung

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Denkschrift 2020 des Rechnungshofs zur Haushalts- und
Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
– Beitrag Nr. 11: Sonderpädagogische Bildungs- und Be-
ratungszentren mit dem Förderschwer-
punkt Lernen**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 17. Dezember 2020 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 16/9011 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

bei der sonderpädagogischen Bildung im Förderschwerpunkt Lernen

- 1. für die Feststellung des Anspruches auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot*
 - a) die Möglichkeiten des vereinfachten Verfahrens konsequent zu nutzen und zu dokumentieren, wie sich der Anteil von vereinfachten Verfahren in den Feststellungsverfahren insgesamt zahlenmäßig entwickelt;*
 - b) für den Fall, dass es zu keiner erheblichen Erhöhung des Anteils der vereinfachten Verfahren kommt, die Zentralisierung der sonderpädagogischen Diagnostik in einem Schulamtsbezirk pilotweise zu erproben und zu evaluieren bzw. zu prüfen, welche Maßnahmen erforderlich sind, um eine Reduktion des Ressourcenaufwands im Bereich der Feststellungsverfahren zu erreichen;*
- 2. den Organisationserlass mit Blick auf eine Ressourcenberechnung im Förderschwerpunkt Lernen zu überarbeiten, welche die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit einem Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot in diesem Förderschwerpunkt berücksichtigt;*

3. das *Monitoring-Verfahren* wie geplant flächendeckend durchzuführen und die Wirkung der vereinbarten schulamtsbezogenen Steuerungsmaßnahmen zu überprüfen;
4. im Rahmen der Entwicklung von IT-gestützten Datenblättern Indikatoren in Bezug auf die Sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren und die inklusiven Bildungsangebote aufzunehmen und zu prüfen, inwieweit das IT-Verfahren Sonderpädagogische Fallarbeit (SPFA) zu einer elektronischen und datenschutzkonformen Schülerakte weiterentwickelt werden kann;
5. die im Schulgesetz als Grundsatz festgelegten Gruppenlösungen bei inklusiver, zieldifferenter Beschulung bei der Einrichtung von neuen inklusiven Bildungsangeboten umzusetzen;
6. dem Landtag bis zum 30. September 2022 über die Umsetzung der Maßnahmen und deren Wirkungen zu berichten.

Bericht

Mit Schreiben vom 20. September 2022, Az.: 0451.1-12/9/2 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zu Ziffer 1 Buchstabe a):

In § 7 der Verordnung des Kultusministeriums über die Feststellung und Erfüllung des Anspruchs auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot (SBA-VO) ist Folgendes geregelt: „(3) Die Schulaufsichtsbehörde kann auf der Grundlage eines Antrags nach § 4 in einem vereinfachten Verfahren ohne Beauftragung einer Lehrkraft nach § 6 Absatz 2 Satz 1 den Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot feststellen, falls beim pädagogischen Bericht eine Lehrkraft für Sonderpädagogik einbezogen wurde und auch ohne die Beauftragung zweifelsfrei feststeht, dass der Anspruch besteht.“

Die Anwendung des vereinfachten Verfahrens kommt deshalb bereits heute in der Praxis dort zur Anwendung, wo die vorliegende Datenlage eine zweifelsfreie Einschätzung zulässt, dass ein Anspruch besteht. So liegen für die Förderschwerpunkte geistige Entwicklung, körperliche und motorische Entwicklung, Hören und Sehen im Regelfall weitere gutachterliche Grundlagen (Sozialpädiatrische Zentren, Orthopädie, HNO-Kliniken, Orthoptisten etc.) vor, die eine fachliche Einschätzung der Auswirkungen der Behinderung/Beeinträchtigung auf das schulische Lernen zulassen. Zudem sind diese jungen Menschen in der Regel auch in Angebote der sonderpädagogischen Frühförderung eingebunden, d. h. auch grundsätzliche Einschätzungen der Sonderpädagogik können genutzt werden. Voraussetzung für die Nutzung der Daten im Rahmen des Feststellungsverfahrens ist die Einwilligung der Erziehungsberechtigten. Kann diese nicht hergestellt werden, kann auf die genannten Daten nicht zurückgegriffen werden.

Im Förderschwerpunkt Lernen stellt sich die Situation deutlich anders dar. Hier liegen in der Regel keine vergleichbaren gutachterlichen Stellungnahmen vor. Auch ist bei dieser Schülergruppe die sonderpädagogische Frühförderung deutlich weniger eingebunden, da die Auswirkungen der Behinderung/Beeinträchtigung auf das schulische Lernen im Bereich der frühkindlichen Bildung nicht in dieser Deutlichkeit hervortritt und in Teilen Eltern die Einbeziehung unterschiedlicher Unterstützungssysteme noch nicht als notwendig empfinden. Für die Durchführung des vereinfachten Verfahrens stehen deshalb häufig nur die pädagogischen Berichte der Kindertagesstätten und der allgemeinen Schulen, jedoch nicht die erforderlichen Beiträge von sonderpädagogischen Lehrkräften zur Verfügung. Hinzu kommt, dass die Schuleingangsuntersuchungen (ESU) während

der Coronapandemie nur in Teilen oder gar nicht durchgeführt wurden. Auch die Kooperation zwischen Kindergarten und Grundschule sowie die sonderpädagogische Frühförderung und die sonderpädagogischen Dienste konnten zeitweise nur sehr eingeschränkt arbeiten. Von daher war in vielen Fällen eine ausreichende Datenlage für das vereinfachte Verfahren zur Feststellung des Anspruchs auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot im Sinne des Förderschwerpunktes Lernen nicht vorhanden.

In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass

- die Feststellung des Anspruchs auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot in die Bildungs- und Lebensbiografie der jungen Menschen – vornehmlich bei Zieldifferenz wie im Falle des Förderschwerpunktes Lernen – deutlich eingreift. In der Regel hat sie Auswirkungen insbesondere auf den Lernort, auf die Notenbildung, auf Versetzungsentscheidungen und Abschlüsse. Von daher bedarf es für solch eine Entscheidung zwingend einer nachvollziehbaren und begründeten fachlichen Basis,
- es sich bei der Feststellung des Anspruchs auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot um einen widerspruchsfähigen Verwaltungsakt des Staatlichen Schulamtes handelt. Bezogen auf den Förderschwerpunkt Lernen zeigt sich aber die Datenlage häufig nicht als ausreichend, um eine Feststellung ohne sonderpädagogisches Gutachten zweifelsfrei begründen zu können.

Die Durchführung eines vereinfachten Verfahrens ist also auch im Förderschwerpunkt Lernen im Grundsatz möglich. Voraussetzung muss aber sein, dass die Entscheidungsgrundlagen zweifelsfrei eine Bewertung des Entwicklungsstandes des Kindes zulassen und daraus ein Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot begründet werden kann. Für den Förderschwerpunkt Lernen kann dies nicht in jedem Einzelfall zweifelsfrei angenommen werden. Eine grundsätzliche Ausweitung des vereinfachten Verfahrens auf den Förderschwerpunkt Lernen ist aus den genannten Gründen deshalb aus Sicht des Kultusministeriums nicht möglich.

Unabhängig davon ist es richtig, dass allein schon wegen der steigenden Fallzahlen (Zahl der Anträge und Beauftragungen) über schlankere Formen des Feststellungsverfahrens nachgedacht werden muss. Hierfür müssen Kriterien entwickelt werden, die als begründbare und belastbare Entscheidungsgrundlagen rechtssicher sind und vor allem auch wirklich den Bedarf des jungen Menschen abbilden. Das Kultusministerium steht hierzu – auch vor dem Hintergrund der Pandemieerfahrungen – mit den Regierungspräsidien (Widerspruchsbehörden) und Staatlichen Schulämtern im Austausch, um tragfähige Kriterien für eine Verschlankung des Verfahrens zu erarbeiten.

Zu Ziffer 1 Buchstabe b):

Das Staatliche Schulamt Lörrach hat seit rund 10 Jahren die Erstellung sonderpädagogischer Gutachten über sogenannte Diagnose-Teams organisiert. Hierfür wurden Teams aus Lehrkräften gebildet, die sich (mit einem Teil ihres Lehrauftrags) auf diese Aufgabe spezialisiert haben.

Die jeweiligen Sprecherinnen/Sprecher der Teams erhielten ihre Beauftragungen über das Staatliche Schulamt. Diese gaben die Aufträge innerhalb des Teams weiter. Die einzelnen sonderpädagogischen Lehrkräfte bearbeiteten die Fälle, nahmen Absprachen mit anderen Fachdiensten bzw. den anderen Kolleginnen und Kollegen innerhalb und außerhalb des Teams vor und kamen so zu einer fundierten Einschätzung der Situation des Kindes.

Zum Schuljahr 2022/2023 wird diese Praxis aufgegeben. Das Staatliche Schulamt begründet dies wie folgt:

- Der Aufwand für Absprachen und Abstimmungen in den Teams war äußerst hoch. Die sonderpädagogischen Lehrkräfte kamen nicht von derselben Schule.

So mussten innerhalb der Teams Zeiten gefunden werden, an denen alle an gemeinsamen Besprechungen teilnehmen konnten.

- Die jeweiligen Stundenpläne von unterschiedlichen Schulen mussten in Einklang gebracht werden. Das wird als ein immenser schulorganisatorischer Aufwand für die Schulen beschrieben, der oft nur sehr schwer realisierbar war und an anderer Stelle zusätzliche Ressourcen beansprucht hat.
- Die anderen Verpflichtungen (Klassenführung, Elternarbeit, Unterricht usw.) der sonderpädagogischen Lehrkräfte in den Diagnose-Teams konnten während der Arbeit in den Diagnose-Teams nicht vollständig ruhen. Die Arbeitsbelastung der Kollegen war daher in der Hochphase der Überprüfungen extrem hoch.
- Besonders schwierig wurde die Organisation der Diagnose-Teams bei Ausfall einer Lehrkraft. Die verbliebene Arbeit musste dann auf die anderen Lehrkräfte im Team verteilt werden. Aufgrund der geringen Anzahl der Teammitglieder führte dies zu noch höheren Belastungen, die kaum noch zu bewältigen waren.

Auf der anderen Seite gab es dadurch die Entwicklung, dass sonderpädagogische Lehrkräfte, die nicht Teil der Diagnose-Teams waren, über Jahre hinweg keine Gutachten im Rahmen des Feststellungsverfahrens mehr erstellt hatten. Dies führte dazu, dass in Teilen fachliche Weiterentwicklungen im Bereich der sonderpädagogischen Diagnostik von diesen Lehrkräften nicht mehr in der erforderlichen Intensität wahrgenommen wurden.

Darüber hinaus führte die Organisation der sonderpädagogischen Gutachtenerstellung rein über Diagnose-Teams zu keinen Ressourceneinsparungen. Die Zentralisierung der Aufgabe führte an anderen Stellen zu enormen zeitlichen Belastungen (u. a. Schulorganisation, weite Anfahrtswege, häufige Besprechungen etc.). Dies alles führte zur Entscheidung des Schulamtes, dass zukünftig in den beiden Landkreisen Lörrach und Waldshut nur noch jeweils ein Team für Einzelfälle gebildet wird, die aufgrund der Komplexität der Fragestellungen ein „Mehr-Augen-Prinzip“ verlangen. Alle anderen Fälle gehen in die Fläche und werden von den Lehrkräften der Sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren (SBBZ) übernommen.

Die Vorteile dieser Umstrukturierung werden vom Staatlichen Schulamt Lörrach wie folgt beschrieben:

- Die Belastungen verteilen sich auf eine größere Zahl von Personen, womit Phasen der extremen Beanspruchung vermieden werden.
- Alle Sonderpädagoginnen und Sonderpädagogen werden in fachlichen Fragen zur sonderpädagogischen Diagnostik gestärkt.
- Verfahren der Diagnostik können innerhalb der Kollegien besprochen und weitergegeben werden (durch GLKs, Arbeitskreise, schulinterne Fortbildungen, usw.)
- Erfahrene Sonderpädagoginnen und Sonderpädagogen können ihr – durch langjährige Tätigkeit oder eigene Fortbildungen – gesammeltes Wissen bezüglich Elterngesprächen, Erstkontakten, Beobachtungsverfahren (auch informell) an das Kollegium weitergeben. Die Erfahrungen gehen somit nicht verloren und stärken die fachliche Qualität eines Kollegiums.

Flankierend wird diese Umstrukturierung durch Fortbildungen des Zentrums für Schulqualität und Lehrerbildung (ZSL/Regionalstelle Freiburg) begleitet. Die Regionalstelle Freiburg hat Fortbildungsangebote für Diagnostik und formelle wie informelle Testverfahren hierfür entwickelt. Damit werden alle sonderpädagogischen Lehrkräfte im Zuständigkeitsbereich des Staatlichen Schulamtes Lörrach hinsichtlich neuerer Fragestellungen zur sonderpädagogischen Diagnostik er-

reicht. Dies trägt in der Breite zu einer Qualitätssteigerung in Fragen der sonderpädagogischen Diagnostik bei.

Zu Ziffer 2:

Dem Auftrag des Rechnungshofes folgend wurde ein neues Zuweisungsmodell für die SBBZ mit Förderschwerpunkt Lernen entwickelt, das explizit die Zahl der Schülerinnen und Schüler an einem SBBZ mit dem Förderschwerpunkt Lernen berücksichtigt. Derzeit befindet sich dieses Modell in der Abstimmung. Geplant ist die Einführung zum Schuljahr 2023/2024.

Zu Ziffer 3:

Das Monitoringverfahren wird seit dem Schuljahr 2020/2021 flächendeckend durchgeführt. Mit dem Monitoringverfahren erhielten die Staatlichen Schulämter die Aufgabe, die Entwicklung der Zahl der Schülerinnen und Schüler mit einem festgestellten Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot und deren Verteilung auf die verschiedenen Lernorte und Förderschwerpunkte regelmäßig in den Blick zu nehmen. Hinsichtlich des Förderschwerpunktes Lernen zeigte sich im Schuljahr 2021/2022 erstmals eine Stagnation der Zahl der Schülerinnen und Schüler in diesem Förderschwerpunkt (von 23 306 im Schuljahr 2020/2021 auf 23 257 im Schuljahr 2021/2022), die im Gegensatz zur Schülerzahlentwicklung insgesamt steht.

Ziel des Monitoringverfahrens ist es insgesamt, sonderpädagogische Ressourcen passgenau und zielgerichtet für diejenigen Schülerinnen und Schüler einzusetzen, die einen Anspruch auf ein sonderpädagogisches Unterstützungs-, Beratungs- oder Bildungsangebot haben. Das entspricht dem Subsidiaritätsprinzip der Sonderpädagogik und sorgt dafür, dass sonderpädagogische Ressourcen gezielt den jungen Menschen zukommen, für die sie vorgesehen sind.

Die Regierungspräsidien reflektieren mit den in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich befindlichen Staatlichen Schulämtern die Entwicklungen und bringen die Schulämter diesbezüglich in einen Austausch. Dadurch entsteht über die Schulamtsgrenzen hinweg ein Wissenstransfer, der sichert, dass wirksame schulamtsbezogene Steuerungsmaßnahmen ausgetauscht und angepasst übernommen werden können.

Beispielhaft werden derzeit nachfolgende Bereiche im Rahmen des Monitoringverfahrens näher analysiert:

- Anstieg der Schülerzahlen im Förderschwerpunkt geistige Entwicklung
- Zahl an Anträgen zur Feststellung des Anspruchs auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot zum Zeitpunkt der Einschulung
- Reflektion und Weiterentwicklung der Arbeit des sonderpädagogischen Dienstes im Sinne der Prävention (insbesondere im Förderschwerpunkt Lernen)
- Kooperationsbeziehungen von allgemeinen Schulen und SBBZ (Formen der institutionalisierten Zusammenarbeit).

Die Analyse der Schülerzahlentwicklung und die gezielte Steuerung von sonderpädagogischen Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsangeboten durch die Staatlichen Schulämter in Zusammenarbeit mit den Schulen bleibt auch zukünftig ein zentrales Arbeitsfeld der Schulverwaltung. Im Rahmen der datengestützten Qualitätsentwicklung werden zentrale Daten zukünftig erfasst und in einem schulbezogenen Datenblatt abgebildet (vgl. Ziffer 4).

Zu Ziffer 4:

Ein wesentliches Element des Qualitätskonzepts in Baden-Württemberg ist der Aufbau einer datengestützten Qualitätsentwicklung auf allen Ebenen des Bil-

dungssystem. Mit der Entwicklung des sog. „schulbezogenen Datenblatts“ arbeitet das Institut für Bildungsanalysen BW (IBBW) daran, ein zentrales Instrument für die datengestützte Qualitätsentwicklung sowohl für die einzelnen Schulen als auch für die Schulaufsicht bereitzustellen. Das Datenblatt soll in hochkomprimierter Form und als Gesamtüberblick qualitätsrelevante Daten auf Einzelschulenebene darstellen und gleichzeitig auch einen Blick auf die Verhältnisse auf Ebene des Staatlichen Schulamtes zulassen.

Für den Bereich der SBBZ im Förderschwerpunkt Lernen wurde solch ein Datenblatt entwickelt und in einer Pilotierung erprobt.

In dieses Datenblatt (Erprobungsphase) wurden nachfolgende Kategorien aufgenommen:

Kategorien	Unterpunkte
I. Voraussetzungen und Rahmenbedingungen*	
Schülerzahlen und ihre Entwicklung	- Anzahl Schülerinnen und Schüler nach Schulbesuchsjahr, davon: <ul style="list-style-type: none"> - ohne Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot - in kooperativen Organisationsformen - in inklusiven Bildungsangeboten
	- Anzahl der Schülerinnen und Schüler im sonderpädagogischen Dienst
	- Anzahl der Kinder in der sonderpädagogischen Frühförderung
Zusammensetzung der Schülerschaft	- Prozentuale Verteilung nach Alter - Zugänge nach Herkunft (Schulanfänger, Grundschule, Primarstufe Gemeinschaftsschule, Sek I allg. Schulen, SBBZ, Sonstige) - Anzahl Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund
Unterrichtssituation	- Unterrichtssituation in den Stichwochen der Vollerhebung - Größenstruktur der Lerngruppen
Ressourcenaspekte	- Zusammensetzung des Kollegiums - eingesetzte Lehrerwochenstunden pro Schülerin/Schüler
II. Prozessqualitäten	
Für diesen Bereich sind noch keine Daten hinterlegt. Er wird im Zuge der Neukonzeption der internen und externen Evaluation in Baden-Württemberg sukzessive aufgebaut (gilt für alle Schularten).	
III. Ergebnisse und Wirkungen	
Übergänge mit aufgehobenem Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot	- Rückschulungen (in % der Schülerschaft, Zielschulen)
Übergänge mit weiterhin festgestelltem Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot	- in Inklusion (in % der Schülerschaft, Zielschulen) - in andere SBBZ
Abgänge	- Zahl der Absolventinnen und Absolventen nach Abschlüssen - Anschlüsse

* Den Werten eines SBBZ werden Vergleichswerte auf Ebene des Schulamtes und auf Landesebene beige stellt.

Die Struktur kann sich im Laufe der Einarbeitungen der Rückmeldungen der Pilotschulen noch verändern. Eine Einführung ist nach aktuellem Stand zum Schuljahr 2023/2024 geplant.

Weiterentwicklung des Tools „Sonderpädagogische Fallarbeit (SpFa)“:

Das Tool Sonderpädagogische Fallarbeit (SpFa) wird mittlerweile landesweit genutzt. Es wird als elektronisches und datenschutzkonformes Verfahren stetig weiterentwickelt.

Mittlerweile sind folgende Weiterentwicklungen implementiert:

– *Verfahrensinterne E-Mail-Funktionalität:*

Bescheide können direkt aus der SpFa heraus an die beteiligten Schulen/Institutionen versendet werden.

– *Schülerbiographie:*

Durch die grundlegende Struktur der Bildungswegepunkte (BWP) wird im Tool SpFa eine Biographie des Schülers erstellt.

– *Importmöglichkeit für Anträge:*

Schulen können Anträge in SpFa anlegen und an das Schulamt senden. Damit können Vorgänge komplett elektronisch angelegt und abgebildet werden. Sollten Rückfragen oder Rückmeldungen von Seiten des Schulamtes an die jeweilige Schule erforderlich sein, kann dies ebenfalls direkt aus SpFa erfolgen.

– *Erfassung von Kindern in Schulkindergärten:*

Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung wurde darüber hinaus die Möglichkeit geschaffen, dass auch Kinder in Schulkindergärten erfasst werden können.

Als nächster Entwicklungsschritt ist geplant zu prüfen, ob das Tool SpFa in die E-Akte des Landes integriert werden kann und welche Anpassungen hierfür vorzunehmen sind. Diese Prüfung soll nach vollständigem Rollout und Einführung der E-Akte in der Kultusverwaltung erfolgen.

Zu Ziffer 5:

Gemäß § 15 Absatz 1 Satz 4 SBA-VO sind die Staatlichen Schulämter gehalten, inklusive Bildungsangebote grundsätzlich gruppenbezogen anzulegen. Im Rahmen einer raumschaftsbezogenen Schulangebotsplanung bewegen sich die Staatlichen Schulämter im Spannungsfeld von Wohnortnähe und gruppenbezogenem Angebot, um für möglichst alle Beteiligten passgenaue gruppenbezogene Angebote einzurichten.

Statistisch werden Gruppen nach Förderschwerpunkten unterschieden und auch nur auf die einzelne Klasse bezogen dargestellt. In der Praxis kann die sonderpädagogische Unterstützung jedoch für mehrere Schülerinnen und Schüler an einem Schulstandort jahrgangsübergreifend sowie förderschwerpunktübergreifend erfolgen. Die Auswertung der Statistik (ASD-BW) des Schuljahres 2021/2022 zeigt, dass an rund 1 050 Schulstandorten inklusive Bildungsangebote in Baden-Württemberg eingerichtet sind. Lediglich an 181 Standorten werden nur ein oder zwei Schülerinnen und Schüler zieldifferent inklusiv unterrichtet. Bei einem überwiegenden Teil dieser Standorte handelt es sich um kleinere Schulen im ländlichen Raum.

In einzelnen Fällen entstehen solche Kleinstgruppen erst durch Wegzug/Aufhebung des Anspruchs auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot der weiteren Gruppenmitglieder. In anderen Fällen sind diese durch

- Schülerbeförderung und damit zusammenhängender Schulwegezeiten für die betroffenen Schülerinnen und Schüler,
- Anzahl der Schülerinnen und Schüler in einer Raumschaft, die für ein gemeinsames gruppenbezogenes Bildungsangebot in einer Klasse/Klassenstufe in Frage kommen,
- Passung von Förderschwerpunkten und Bildungsgängen,
- Schulraumkapazitäten in der Region,
- Einbindung weiterer Kosten- und Leistungsträger,
- Entfernung zum eigentlichen Sozialraum (Spannungsfeld Wohnortnähe – gruppenbezogenes Angebot)

begründbar.

Die Planungsprozesse der Staatlichen Schulämter sind auch weiterhin stringent darauf ausgerichtet, zieldifferente inklusive Bildungsangebote – dort wo irgendwie möglich – gruppenbezogen zu organisieren. Die Staatlichen Schulämter nehmen diese Planungs- und Prüfprozesse mit hoher Verantwortung vor.