



Stellungnahme des Rechtsdienstes des Departements Schule und Sport zur Anfrage des Bereichs Bildung betr. Umwandlung von Therapie-Vollzeiteinheiten in Vollzeiteinheiten für Integrative Förderung

1. Ausgangslage

Die Stadt Winterthur machte jeweils von der in § 8 Abs. 3 Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen vom 11. Juli 2007 (VSM) vorgesehenen Möglichkeit, zugeteilte Vollzeiteinheiten für Integrative Förderung mit Bewilligung des Volksschulamtes und auf eigene Kosten zu erhöhen, soweit das Höchstangebot für Therapien gemäss § 11 VSM nicht ausgeschöpft ist, Gebrauch. Die Zentralschulpflege legt jeweils Anfang Jahr für das übernächste Schuljahr fest, in welchem Umfang nicht ausgeschöpfte Vollzeiteinheiten für Therapien für die Erhöhung von Vollzeiteinheiten für Integrative Förderung eingesetzt werden sollen. Da mehrere Schulen für Therapien Wartelisten führen, stellt sich die Frage, ob eine solche Umwandlung von Therapie-Vollzeiteinheiten in Vollzeiteinheiten für Integrative Förderung zulässig ist. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob die in einigen Fällen unter anderem mangels Ressourcen angewandte Praxis, für Kinder mit Therapiebedarf eine Integrierte Sonderschulung (ISR) anzuordnen, zulässig ist.

2. Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht

Gemäss Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV sorgen die Kantone für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offensteht. Der Unterricht muss entsprechend den individuellen Bedürfnissen des einzelnen Kindes angemessen und geeignet sein und genügen, um die Schüler und Schülerinnen angemessen auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten (Verwaltungsgerichtsentscheid vom 15. November 2016, VB.2016.00199 mit Verweisen).

Um Kindern mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen die von der Bundesverfassung vorgeschriebene angemessene Schulung anbieten zu können, sieht § 35 Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (VSG) unter anderem vor, dass die Gemeinden Therapien anbieten müssen. Dabei stellen die logopädische Therapie, die psychomotorische Therapie sowie die Psychotherapie Therapien im Sinne des Volksschulgesetzes dar. Als Therapie gelten zudem audiopädagogische Angebote (§ 9 VSM). Der Anspruch auf einen den individuellen Bedürfnissen des Kindes angepasste Schulung beinhaltet den Anspruch, dass vom Gesetz vorgesehene Massnahmen getroffen werden, wenn ohne diese Massnahmen eine für das betreffende Kind angemessene Schulung nicht angeboten werden kann. Folglich muss eine Therapie angeordnet werden, wenn der Bedarf ausgewiesen ist. Dabei entsteht der Anspruch bereits mit der Entstehung des Bedürfnisses, was bedeutet, dass sofort nach Erkennen des Bedürfnisses die Massnahme angeordnet werden muss, ansonsten ein Versäumnis der Schulpflege vorliegt. Müssen noch Abklärungen getroffen werden, dürfen dafür angemessene Zeiträume in Anspruch genommen werden, ebenso steht eine angemessene Zeitspanne für eine allfällige notwendige Entscheidungsfindung zur Verfügung, jedoch darf der Beginn der Massnahme nicht unangemessen verzögert werden. Trotzdem können Wartelisten entstehen, wenn nicht genügend Plätze zur Verfügung gestellt werden können. Die Gemeinden sind jedoch verpflichtet, einen Mangel an Plätzen zu beseitigen, damit die gesetzlich vorgesehenen Massnahmen innert einer angemessenen Frist durchgeführt werden können.

Einzuhalten sind die in der VSM vorgesehenen Höchstangebote (§ 11 VSM). Wird der zulässige Höchstesatz von Vollzeiteinheiten erreicht, kann aber nicht einfach auf eine weitere Anordnung von Therapien verzichtet werden. Der Anspruch auf eine angemessene Schulung ist in der Bundesverfassung ausdrücklich verankert und geht allfälligen kantonalen Vorgaben vor. Trotz Ausschöpfung der in der VSM vorgesehenen maximalen Ressourcen sind daher für eine angemessene Beschulung notwendige Therapien durchzuführen. Die Gemeinden wären in einem solchen Fall verpflichtet, die bereits angeordneten Therapiektionen zu überprüfen. Allenfalls angeordnete, jedoch für eine angemessene Beschulung nicht oder nicht mehr notwendige Therapiektionen müssten



dann beendet und die Ressourcen für Schülerinnen und Schüler eingesetzt werden, denen ohne die Massnahme keine angemessene Schulung angeboten werden kann.

3. Zulässigkeit von Wartelisten

Aus den obigen Ausführungen ergibt sich, dass Wartelisten nur in engen Grenzen zulässig sind. Vorkommen kann dies, wenn infolge Mangels an Therapeutinnen und Therapeuten Stellen nicht besetzt werden können oder wenn aufgrund der Ausnützung des zulässigen Höchstangebots eine Überprüfung der angeordneten Therapien durchgeführt werden muss. Allerdings darf die Wartefrist nicht unangemessen lang sein, die Gemeinden sind verpflichtet, einem Mangel an Plätzen ohne Verzug entgegenzuwirken.

4. Einsetzung von Therapie-VZE für IF

§ 8 Abs. 3 VSM erlaubt den Gemeinden, die ihr für Integrative Förderung zur Verfügung stehenden Vollzeiteinheiten zu erhöhen, soweit sie das in der VSM vorgesehene Höchstangebot für Therapien nicht ausschöpfen. Wie oben erläutert, müssen die Gemeinden aufgrund der Verpflichtung jedem Kind einen ausreichenden Grundschulunterricht zu bieten, Therapien innert angemessener Frist durchführen, wenn ein Kind diese benötigt. Die Gemeinden sind somit nicht frei in der Entscheidung ob und wann sie Therapieunterricht anbieten. Folglich können sie auch nicht beliebig Therapievollzeiteinheiten in Vollzeiteinheiten für IF umwandeln. Vielmehr dürfen nur diejenigen Therapievollzeiteinheiten für IF eingesetzt werden, die tatsächlich nicht beansprucht werden. Dies bedeutet aber auch, dass eine Umwandlung von Vollzeiteinheiten dann nicht möglich ist, wenn dadurch die Wartezeit für die Durchführung von Therapien verlängert wird und so unangemessen lange Wartefristen für die Durchführung einer Therapie entstehen. Auf die Problematik, dass trotz der Führung von Wartelisten in Winterthur jeweils eine Umwandlung von Vollzeiteinheiten vorgenommen wurde, hat der Rechtsdienst in der Vergangenheit bereits mehrfach hingewiesen.

5. Anordnung einer Sonderschulung

Zur offenbar in einzelnen Fällen angewandten Praxis, für Kinder, die Therapien benötigen, mangels Ressourcen statt einer Therapie im Sinne von § 34 Abs. 3 VSG eine integrierte Sonderschulung in der Verantwortung der Regelschule (ISR) anzuordnen, ist festzuhalten, dass eine Therapie definiert ist als individuelle Unterstützung von Schülerinnen und Schülern mit spezifischen pädagogischen Bedürfnissen. Diese Unterstützung stellt ein Angebot dar, das an Regelklassen und Besonderen Klassen zur Verfügung gestellt werden kann. Eine Zuweisung zu einer Sonderschulung hingegen setzt voraus, dass ein Kind in einer Regel- oder Kleinklasse nicht angemessen gefördert werden kann (§ 34 Abs. 6 VSG). Eine Zuweisung zu einer Sonderschulung ist somit ausgeschlossen, wenn mit den Angeboten der Regel- und Besonderen Klassen die spezifischen Bedürfnisse eines Kindes abgedeckt werden können. Somit ist es nicht möglich ein Kind, einem ISR zuzuweisen, wenn lediglich Bedarf an einer Therapie besteht. Zulässig ist aber selbstverständlich die Zuweisung zu einem ISR, wenn eine Therapie verbunden mit anderen Massnahmen für eine angemessene Beschulung an einer Regelklasse oder Besonderen Klasse nicht ausreicht. In einem solchen Fall können im Rahmen der Sonderschulung auch die als Therapien anzuordnenden Massnahmen wie Logopädie, Psychomotoriktherapie und Psychotherapie angeboten werden.

Ausserdem würde eine Zuweisung zu einer Sonderschulung, welche aufgrund der besonderen Bedürfnisse eines Kindes nicht unbedingt notwendig ist, auch dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit widersprechen. Gemäss diesem Grundsatz muss eine Massnahme erforderlich sein, damit sie angeordnet werden darf. Kann mit weniger einschneidenden Massnahmen das Ziel der Massnahme erreicht werden, muss diese weniger einschneidende Massnahme ergriffen werden.

Im Übrigen würde die Anordnung einer Sonderschulung für Kinder, bei denen lediglich Bedarf nach Therapien besteht, auch eine Umgehung der Vorgaben von § 11 VSM darstellen. Die im Rahmen eines ISR angebotenen Therapien zählen nicht zu den in § 11 VSM vorgesehenen Ressourcen und

würden daher nicht als Therapie-Vollzeiteinheiten abgerechnet, was faktisch dazu führen könnte, dass das festgelegte Höchstangebot überschritten wird. Solche Umgehungen von gesetzlichen Vorgaben sind unzulässig.

6. Fazit

Therapien müssen innert einer angemessenen Frist durchgeführt werden, weshalb Wartelisten nur in beschränktem Mass zulässig sind. Eine Umwandlung von Therapie-Vollzeiteinheiten in Vollzeiteinheiten für Integrative Förderung bei gleichzeitigem Vorliegen von Wartelisten für Therapien erscheint dann als problematisch, wenn durch eine solche Umwandlung eine Verlängerung der Wartezeit herbeigeführt wird.

Therapien sind ein Angebot an Regelklassen und Besonderen Klassen. Kann den speziellen Bedürfnissen eines Kindes im Rahmen der Regelklasse mit der Durchführung von Therapien Rechnung getragen werden, ist eine Sonderschulung ausgeschlossen.

17. Februar 2020 / UF