

XXIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 5. Januar 2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Motionsauftrag	3
1.1 Rechtliche Gleichbehandlung aller Sonderschulungen	3
1.2 Faktischer Akzent auf Sprachheilschulung	4
2 System der Sonderpädagogik	5
2.1 Bundesrecht und Staatsvertragsrecht	5
2.2 Neuordnung im Kanton St.Gallen	6
2.3 Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden	7
2.4 Balance zwischen Integration und Separation	7
2.5 Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht	8
2.6 Evaluation der Neuordnung	9
3 Statistisches	10
3.1 Separationsquote im Schweizer Vergleich	10
3.2 Sonderschulquote im Schweizer Vergleich	11
3.3 Sonderschulquote im Kanton St.Gallen	12
4 Sprachheilschulversorgung	12
4.1 Schweiz	12
4.2 Kanton St.Gallen	13
5 Finanzielle Auswirkungen	14
6 Referendum	15
7 Antrag	15
Entwurf (XXIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz)	16

Zusammenfassung

In Nachachtung der Motion 42.18.19 «Kindern mit einer Sprachbehinderung zu ihrem Recht verhelfen» unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat Botschaft und Entwurf für einen XXIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz. Das Geschäft geht auf die Diskussion um die Sprachheilschulversorgung im Schuljahr 2018/19 zurück, nachdem damals nicht allen Schülerinnen und Schülern, für die der zuständige Schulträger eine entsprechende Sonderschulung verfügt hatte, zeitgerecht ein Platz zur Verfügung gestellt werden konnte, womit sich eine Warteliste ergab. Der Motionsauftrag und der nun im Entwurf vorgelegte Gesetzesnachtrag zielen auf eine kurzfristig aktivierbare Angebotserweiterung. Diese lässt sich erreichen, indem hauptsächlich Sprachheilschulplätze, die im ganzheitlichen Rahmen des neuen Versorgungskonzepts für den Sonderschulunterricht als Kompensation neuer Angebote zum Abbau eingeleitet sind, latent jedoch noch immer zur Verfügung stehen, bei sich abzeichnenden Engpässen reaktiviert werden. Rechtlich ist eine Beschränkung der Gesetzesanpassung auf Plätze in Sprachheilschulen, wie es die Begründung der Motion impliziert, mit Blick auf die verfassungsmässige Pflicht zur Gleichbehandlung nicht möglich, weshalb der Gesetzestext offen zu formulieren ist. Faktisch profitiert allerdings von der Regelung vorwiegend die Sprachheilbeschulung, da überwiegend dort reaktivierbare Plätze im genannten Sinn vorhanden sind. Der Vollzug des Gesetzesnachtrags ist mit voraussichtlichen Mehrkosten von 3,1 Mio. Franken verbunden, wovon die Gemeinden über die Sonderschulpauschale 2,2 Mio. Franken und der Kanton über die Restkostenfinanzierung 0,9 Mio. Franken tragen.

Das Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht ist Bestandteil des neuen ganzheitlichen Sonderpädagogik-Konzepts. Dieses stützt sich auf den im Jahr 2014 erlassenen XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz. Dieser wiederum war im Zug der Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen erforderlich geworden. Das Sonderpädagogik-Konzept ist das Ergebnis der komplexesten Schulreform der letzten Jahrzehnte. Es befindet sich im Zeitraum seit 2015 und noch bis 2022 in einer Einführungsphase, die bewusst lange angesetzt und durch Übergangsrecht flankiert wurde. Die neue Ordnung aus dem Jahr 2014 sieht einerseits operativ das Recht der Schülerinnen und Schüler auf fachlich ausgewiesene sonderpädagogische Förderung vor, enthält andererseits aber auch strategisch-systemische Steuerungselemente für das sonderpädagogische Angebot als Ganzes.

Der Start des Versorgungskonzepts für den Sonderschulunterricht war mit Herausforderungen an das Planungsmanagement verbunden, die von den Schulträgern und den schulpyschologischen Diensten, aber auch von den kantonalen Instanzen anfänglich unterschätzt wurden. Seitens des Kantons mangelte es an unterstützenden Leitlinien für die Koordination der Sonderschulzuweisungen. Mittlerweile wurden im Austausch aller Beteiligten die Lehren gezogen: Seit dem Jahr 2019 besteht ein vom Amt für Volksschule empfohlener Workflow für die Sonderschulzuweisungen. Eine Garantie, dass Versorgungsengpässe nie entstehen, kann indessen nicht gegeben werden, da dem System operativer Nachfrage- und strategischer Angebotssteuerung ein gewisses Spannungsverhältnis immanent ist.

Für die Zeit nach Abschluss der Einführungsphase im Jahr 2022 ist eine umfassende Evaluation des Sonderpädagogik-Konzepts einschliesslich des darin enthaltenen Versorgungskonzepts für den Sonderschulunterricht vorgesehen. Die Evaluation soll durch eine professionelle externe Expertise begleitet werden. Die Regierung wird dem Kantonsrat im Jahr 2024 über die Erkenntnisse und die zwischenzeitlichen Entwicklungen während der Einführung ausführlich Bericht erstatten. Dabei wird sie einen allfälligen Handlungsbedarf auf generell-abstrakter Ebene aufzeigen und soweit angezeigt Antrag auf Gesetzesanpassungen stellen. Vor diesem Hintergrund hat die vorliegende punktuelle Gesetzesergänzung, die auch der Dreijahresfrist für die Erfüllung gutgeheissener Motionen nach Art. 111 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Kantonsrates Rechnung tragen muss, Übergangscharakter.

Auf der Grundlage der Erkenntnisse aus der kommenden Gesamtevaluation des Sonderpädagogik-Konzepts werden über die Diskussion zur operativen Sprachheilschulversorgung hinaus Grundsatzfragen zur Sonderpädagogik zu thematisieren sein. Solche betreffen insbesondere:

- Mass und Kriterien der Separation bei den verschiedenen Behinderungsarten und Altersstufen;
- Expansionspotenzial der Sonderpädagogik im Allgemeinen und der Sonderschulung im Besonderen im Zug gesellschaftlicher Entwicklungen;
- Aufwand, den Gemeinden und Kanton für die sonderpädagogische Förderung von Kindern mit besonderem Bildungsbedarf zu leisten bereit sind bzw. Frage, bis zu welchem Grad sie zu diesem mit Blick auf den verfassungsmässigen Anspruch des Kindes auf einen ausreichenden Grundschulunterricht verpflichtet sind;
- Mechanismen zur Steuerung des Sonderschulangebots;
- Funktionsteilung bzw. Trägerschaft und Zuständigkeiten in der Sonderschulung.

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des XXIV. Nachtrags zum Volksschulgesetz.

1 Motionsauftrag

1.1 Rechtliche Gleichbehandlung aller Sonderschulungen

Am 19. Februar 2019 hat der Kantonsrat die Motion 42.18.19 «Kindern mit einer Sprachbehinderung zu ihrem Recht verhelfen» mit folgendem Auftrag gutgeheissen: «Die Regierung wird eingeladen, den Art. 35^{bis} des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG) so zu präzisieren, dass der ausgewiesene Anspruch von Kindern auf einen Platz in einer Sonderschule jederzeit gewährleistet ist.» Die Motion war am 17. September 2018 eingereicht worden, nachdem auf das Schuljahr 2018/19 nicht allen Schülerinnen und Schülern, für die der zuständige Schulträger eine entsprechende Sonderschulung verfügte, ein Sprachheilschulplatz verschafft werden konnte. Die Begründung der Motion fokussiert sich entsprechend auf die Sprachheilschulplätze.

Der Titel der Motion 42.18.19 «Kindern mit einer Sprachbehinderung zu ihrem Recht verhelfen» und auch deren Begründung könnten darauf schliessen lassen, dass das VSG inskünftig nach dem Willen der Motionärin und der Motionäre ausschliesslich für Kinder mit Sprachbehinderungen jederzeit einen Sonderschulplatz zu gewährleisten hätte. Diese Beschränkung auf Kinder mit Sprachbehinderung wird jedoch im ausformulierten Auftrag an die Regierung nicht vorgenommen. Gemäss Wortlaut des Auftrags ist davon auszugehen, «dass der ausgewiesene Anspruch von Kindern auf einen Platz in *einer Sonderschule* jederzeit» zu gewährleisten sei.

Eine isolierte Regelung für Kinder und Jugendliche mit Sprachbehinderung liesse sich mit Blick auf das übergeordnete Recht nicht rechtfertigen: Nach Art. 62 Abs. 3 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) sorgen die Kantone für eine ausreichende Sonderschulung *aller behinderten Kinder und Jugendlichen*. Wird davon ausgegangen, dass mit der heutigen Regelung im Kanton St.Gallen¹ eine ausreichende Sonderschulung nicht gewährleistet werden kann, sind die entsprechenden Regelungen mit Blick auf die verfassungsrechtlich ebenfalls garantierte Rechtsgleichheit nach Art. 8 BV für alle Behinderungsarten anzupassen. Demnach ist eine Anpassung von Art. 35^{bis} VSG gesetzgeberisch nicht auf Kinder und Jugendliche mit einer Beeinträchtigung im sprachlichen Bereich zu beschränken. Der vorliegende Entwurf für den XXIV. Nachtrag zum VSG ist entsprechend neutral formuliert.

¹ Art. 35^{bis} VSG und Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht.

1.2 Faktischer Akzent auf Sprachheilschulung

Art. 35^{bis} Abs. 3 VSG sieht vor, dass Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf, welche die Voraussetzungen gemäss Abs. 1 derselben Bestimmung für die Beschulung in der Regelklasse oder Kleinklasse nicht erfüllen, eine Sonderschule besuchen. In Erfüllung des Motivationsauftrags ist mit einem neuen zweiten Satz in Art. 35^{bis} Abs. 3 VSG zu präzisieren, dass die beiden Partner bei der Planung des Sonderschulangebots – das Bildungsdepartement und die anerkannten Sonderschulen – gemeinsam sicherzustellen haben, dass für jede Schülerin und jeden Schüler, für die oder den der kommunale Schulträger die Sonderschulung anordnet, ein Platz in einer Sonderschule zur Verfügung steht. Die Umsetzung dieser ergänzenden Vorgabe bedingt ein kurzfristig funktionierendes nachfrageorientiertes Platzmanagement mit entsprechender Möglichkeit zur Finanzierung. Mit rascher Reaktion auf eine schnell gewachsene Nachfrage lassen sich aber nicht Sonderschulplätze schaffen, die nicht schon im Vorfeld existiert haben, denn der *originäre* Aufbau von Ressourcen für die Sonderschulung bedingt Planung und Zeit, die über die operative Klassen- und Gruppenbildung bei der Vorbereitung eines Schuljahres hinausgehen. Dies bedeutet, dass sich der Vollzug der neuen Gesetzesbestimmung auf die Reaktivierung zum Abbau eingeleiteter, latent aber noch vorhandener Schulplätze samt Netzwerk an Fachpersonen aus der Zeit vor der Anwendung des Versorgungskonzepts für den Sonderschulunterricht beschränken muss. Über solche Schulplätze verfügt vor allem der Sprachheilsbereich. Im Kanton St.Gallen bestehen für die Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit Sprachbehinderung anerkannte private Sprachheilschulen in St.Gallen (Sprachheilschule St.Gallen) und Wattwil (Sprachheilschule Toggenburg). Die Sprachheilschule St.Gallen führt Standorte in Uznach (grundsätzlich für das Gebiet See-Gaster) und Widnau (neu gemäss Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht für das Gebiet Rheintal).² In der Stammschule der Sprachheilschule St.Gallen wurde mit der Umsetzung des Sonderpädagogik-Konzepts das Platzangebot zum Ausgleich des neu eröffneten Standorts für das Rheintal reduziert. Diese reduzierten Plätze sind zurzeit in der Sprachheilschule «latent» noch vorhanden. Mit Erlass des XXIV. Nachtrags zum VSG können sie bei entsprechender Nachfrage wieder belegt werden. Zugleich ist das neu geschaffene Angebot am Standort im Rheintal aufrechtzuerhalten. Die Sonderschulplätze im Bereich von Sprachbehinderungen werden mithin kantonsweit «netto» ausgebaut.

Sonderschulunterricht ist die höchstschwellige Form sonderpädagogischer Förderung. Er gehört fachterminologisch zu den separativen verstärkten Massnahmen und ist unter diesen die radikalste. Seine Anordnung setzt eine Verfügung des kommunalen Schulträgers auf der Basis einer Abklärung durch den Schulpsychologischen Dienst (SPD) voraus. Kantonaler und Stadt-St.Galler SPD sind zu diesem Zweck als zentrale Abklärungsstelle nach Art. 36^{bis} VSG mandatiert. Die Sonderschulen sind auf unterschiedliche Behinderungsarten spezialisiert. Die Anordnung eines Sonderschulbesuchs basiert nicht auf einer mathematisch genauen Bedarfsanalyse, sondern ist von Ermessen in Bezug auf das Potenzial des zu fördernden Kinds, aber auch in Bezug auf dessen Umfeld in Schule und Familie geprägt. Entsprechend bestehen «fliessende» Beurteilungsbereiche zwischen vertretbarem Regelschulbesuch oder angezeigtem Sonderschulbesuch. Diese sind je nach Behinderungsart schmaler (Mehrfachbehinderung, Körperbehinderung, schwere geistige Behinderung) oder breiter (leichte geistige Behinderung, Verhaltensauffälligkeit). Ein breiter Grenzbereich der Beurteilung besteht tendenziell auch bei den Sprachbehinderungen. Die Versorgungslage bei der Sonderschulung für Kinder, deren Behinderung sich im Grenz- bzw. Ermessensbereich zwischen einer Regel- und einer Sonderschulung bewegt, differiert stark. Die SPD wenden bei ihrer Abklärung und Antragstellung das interkantonal harmonisierte so genannte Standardisierte Abklärungsverfahren (SAV) an. Diesem gemäss berücksichtigen sie unter dem Titel «Umfeld» insbesondere auch die Akzeptanz einer Sonderschulung durch die Eltern. Sprachheilschulungen sind bei den Eltern in aller Regel besser akzeptiert als die Beschulung in einer

² Für die Gebiete Werdenberg und Sarganserland besteht ein Staatsvertrag mit dem Fürstentum Liechtenstein bezüglich Besuch der Sprachheilschule in Schaan.

Institution für Kinder mit besonderem Bildungsbedarf im Bereich Kognition (Heilpädagogische Schulen) oder Verhalten. Dies fördert ihre Anordnung.

Es ist somit vorauszusehen, dass sich der XXIV. Nachtrag zum VSG ungeachtet der verfassungsrechtlich gebotenen allgemeinen Ausrichtung (siehe vorstehend Abschnitt 1.1) schwergewichtig bei der Sprachheilbeschulung auswirkt (vgl. nachstehend Abschnitt 4). Der Gesetzesnachtrag läuft im Ergebnis auf eine Expansion der Sprachheilbeschulung gegenüber den weiteren Sonderbeschulungen im Mengengerüst des Schüleranteils hinaus. Dies vor dem Hintergrund, dass der Kanton St.Gallen schon bisher eine vergleichsweise starke Sprachheilbeschulung aufweist (siehe nachstehend Abschnitt 4.2).

2 System der Sonderpädagogik

2.1 Bundesrecht und Staatsvertragsrecht

Jedes in der Schweiz wohnhafte Kind hat nach Art. 19 BV einen verfassungsmässigen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Der grundrechtliche Grundschulanspruch steht auch vor dem Hintergrund, dass Kinder und Jugendliche nach Art. 11 BV generell Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung haben sowie Bund und Kantone nach Art. 67 Abs. 1 BV gehalten sind, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen der Kinder und Jugendlichen Rechnung zu tragen. Wie viel für einen ausreichenden Grundschulunterricht geboten werden muss, bestimmt sich einerseits nach dem allgemeinen Standard der Gesellschaft und andererseits nach den besonderen Bedürfnissen der berechtigten Kinder und Jugendlichen.³ Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist der Grundschulunterricht dann ausreichend, wenn er geeignet ist, das Kind auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten (BGE 138 I 162 Erw. 3.1 [m.w.H]). Die Kantone haben nach Art. 62 Abs. 3 BV für eine ausreichende Sonderschulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung bis längstens zum 20. Altersjahr zu sorgen. Dementsprechend haben bildungsschwache oder nur praktisch bildungsfähige Kinder Anspruch auf einen besonderen Unterricht, der ihnen den Erwerb von angepassten Fähigkeiten erlaubt.⁴ Das Bundesgericht hat wiederholt festgehalten, dass den Kantonen bei der Regelung des Grundschulwesens ein erheblicher Gestaltungsspielraum zustehe. Sie hätten zwar auch für Behinderte eine den individuellen Fähigkeiten und der Persönlichkeitsentwicklung entsprechende Grundschulausbildung sicherzustellen. Eine behinderungsbedingte Nichteinschulung in die Regelschule bedürfe einer qualifizierten Rechtfertigung. Sie könne aber nach Massgabe des Kindeswohls im Rahmen des effektiv Möglichen mit dem Diskriminierungsverbot in der Verfassung und dem Behindertengleichstellungsgesetz vereinbar sein (vgl. BGE 130 I 352).

Die Grundschulbildung dient der Verwirklichung der Chancengleichheit, insbesondere auch für Kinder mit Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vorzusehen. In diesem Sinn verpflichtet das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung (SR 151.3; abgekürzt BehiG) die Kantone, für Kinder und Jugendliche mit Behinderung für eine Grundschulung zu sorgen, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist. Die Kantone haben nach Art. 20 Abs. 1 und 2 BehiG, soweit dies möglich ist und dem Wohl des Kinds oder Jugendlichen mit Behinderung dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung in die Regelschule zu fördern. Dieser Grundsatz ist auch in Art. 24 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SR 0.109) festgelegt. Er lag sodann auch der eidgenössischen Gesetzesvorlage zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zugrunde, wonach die

³ Vgl. R. Kägi-Diener, St.Galler Kommentar zu Art. 19 BV, 3. Aufl., 2014, Rz. 15 ff.

⁴ Kägi-Diener, a.a.O., Rz. 43.

Kantone verfassungsrechtlich die Möglichkeit erhalten haben, das Schulwesen integrativ anzugehen, d.h. Sonderschulen nur dann vorzusehen, wenn auch bei Vornahme individueller Massnahmen eine Integration in der Regelschule nicht möglich oder sinnvoll erscheint (BBI 2002, 2467). Der Vorrang der integrierten Schülerförderung gegenüber der separierten Sonderschulung entspricht sodann einem Grundgedanken des BehiG: In Art. 1 Abs. 2 BehiG wird als Gesetzeszweck u.a. genannt, es Menschen mit Behinderungen zu erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und insbesondere selbstständig soziale Kontakte zu pflegen, sich aus- und fortzubilden und eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Diesem Ziel trägt eine durch angemessene Fördermassnahmen begleitete Integration von behinderten Kindern und Jugendlichen in die Regelschule Rechnung, zumal hierdurch der Kontakt zu nichtbehinderten Gleichaltrigen erleichtert wird, was einer gesellschaftlichen Eingliederung zuträglich ist.

Was die Gleichwertigkeit von Regel- und Sonderschulunterricht betrifft, darf als Messlatte nicht die bestmögliche Lösung für das betroffene Kind herangezogen werden. Mit Rücksicht auf das begrenzte finanzielle Leistungsvermögen des Staats haben sowohl behinderte als auch nicht-behinderte Kinder von der BV her Anspruch auf ausreichenden, nicht aber auf idealen oder optimalen Grundschulunterricht. Da jedes Kind letztlich einzigartig ist, wird der standardisierte Unterricht im Klassenverband nie jedem einzelnen Schulkind gerecht; ein weitgehend individualisierter Unterricht wäre aber mit erheblichen Kosten verbunden. Bei behinderten Kindern ist es zwar gerechtfertigt, einen grösseren Schulungsaufwand zu betreiben. Weil aber der Staat seine Mittel rechtsgleich zu verteilen hat, muss behinderten Kindern deshalb nicht ungeachtet der Kosten ein individuell optimiertes Schulprogramm geboten werden, solange nichtbehinderten Kindern gleichzeitig nur ein Standardangebot zur Verfügung steht (vgl. BGE 138 I 162).

2.2 Neuordnung im Kanton St.Gallen

Der Kanton St.Gallen hat im Zug der NFA die Sonderpädagogik in einem Grossprojekt umfassend neu geregelt. Kern der Neuregelung sind der XIV. Nachtrag zum VSG (nGS 2014-061), den der Kantonsrat am 18. September 2013 ohne Gegenstimme erlassen hat. Darauf stützt sich das Sonderpädagogik-Konzept, das von Bildungsrat (fachlich-pädagogisch) und Bildungsdepartement (organisatorisch-betrieblich) erlassen und von der Regierung genehmigt wurde.⁵ Unter anderem sieht das Sonderpädagogik-Konzept lokale Förderkonzepte mit Förderplanungen der kommunalen Schulträger für die Sonderpädagogik in den Regelschulen vor, weiter enthält es ein zentral gesteuertes Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht. Die neue Ordnung nach Art. 37 ff. VSG wird seit dem Jahr 2015 einlaufend und mit Übergangsregelungen angewendet. Die lokalen Förderkonzepte für die Regelschule liegen seit dem laufenden Schuljahr 2020/21 bis auf wenige Ausnahmen flächendeckend vor. Das zentrale Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht hat mit erneuerten Anerkennungsverfügungen und neuen Leistungsvereinbarungen mit den Sonderschulen in den Jahren 2016 bis 2018 zu greifen begonnen. Es bestimmt Einzugsgebiete und Planungsgrössen für die Anzahl Schülerinnen und Schüler der Sonderschulen. Die Einführungsphase der neuen Ordnung ist noch nicht abgeschlossen, sie dauert bis zum Jahr 2022. Das Projekt Sonderpädagogik, das zur Gesetzrevision und Konzepten geführt hat, gilt wegen der zahlreichen Anspruchsgruppen und Akteure, der spezifischen Fachlichkeit, der vielschichtigen Strukturen, der beiden involvierten Staatsebenen sowie der verzweigten und umfangreichen Finanzströme, die diesen Bereich der Staatstätigkeit prägen, als das komplexeste Schulentwicklungsprojekt in jüngerer Zeit.

⁵ Vom Bildungsrat und vom Bildungsdepartement erlassen am 18. März 2015 bzw. am 4. Mai 2015. Von der Regierung genehmigt am 9. Juni 2015. Abrufbar unter <https://www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/rechtliche-grundlagen/konzepte.html>.

2.3 Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden

Die kommunalen Schulträger (Einheitsgemeinden, Schulgemeinden) organisieren nach Art. 38 VSG auf Basis der kantonalen rechtlichen Grundlagen die sonderpädagogischen Massnahmen in der Regelschule. Sie unterscheiden sich bezüglich Strukturen, sozialer Faktoren, Stufen und Fachpersonal. Diesem Umstand tragen sie bei der Ausgestaltung des Grundangebots Rechnung. Sie erstellen hierfür ihr je eigenes lokales Förderkonzept (siehe vorstehend Abschnitt 2.2) und nehmen die daraus abzuleitende Qualitätssteuerung und -entwicklung selbstverantwortlich wahr. Die Schulträger entscheiden in diesem Rahmen insbesondere auch frei, ob sie Schülerinnen und Schüler mit Schulschwierigkeiten integrativ in Regelklassen mit sonderpädagogischen Massnahmen oder separat in Kleinklassen fördern. Auch die von der Regelschule grundsätzlich getrennte Sonderschulung als intensivste, höchstschwellige sonderpädagogische Massnahme (vgl. vorstehend Abschnitt 1.2) wird durch die Schulträger ausgelöst, indem sie diese nach ermessensweiser Prüfung eines entsprechenden Antrags der SPD anordnen. Der Kanton hat auf diese Anordnung keinen Einfluss. Die *Durchführung* einer angeordneten Sonderschulung liegt allerdings in der Verantwortung des Kantons. Er verleiht nach Art. 37^{bis} Abs. 2 und Art. 39 VSG privaten Institutionen die Anerkennung als Sonderschule und klärt mit Leistungsvereinbarungen deren Rolle und Auftrag bei der Durchführung der Sonderschulung. Die Kosten der Sonderschulung werden von Kanton und Gemeinden nach den in Art. 39^{bis} VSG festgelegten Grundsätzen gemeinsam getragen.

2.4 Balance zwischen Integration und Separation

Das VSG in der Fassung gemäss XIV. Nachtrag und das darauf gestützte Sonderpädagogik-Konzept tragen den vorstehend (siehe Abschnitt 2.1) erwähnten Vorgaben von BV und BehiG Rechnung: Konzeptgemäss sollen Kinder, deren Behinderung im Grenzbereich der Beschulung in der Regelschule oder der Sonderschule liegt (was für gewisse Behinderungsarten einschliesslich sprachliche Behinderungen verbreitet zutrifft, vgl. vorstehend Abschnitt 1.2), vermehrt in der Regelschule belassen werden. Insoweit soll die «Haltekraft» der Regelschule gefördert werden. Entsprechend bestimmt Art. 35^{bis} Abs. 1 VSG, dass Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf die Regel- oder Kleinklasse besuchen, wenn:

- sie vom Unterricht profitieren und das soziale Gefüge der Klasse wahrnehmen können;
- der Besuch für die Erfüllung des Erziehungs- und Bildungsauftrages geeignet, erforderlich und zumutbar ist;
- nicht überwiegende Interessen der Klasse oder des Umfelds entgegen stehen.

Erst wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, besucht die Schülerin oder der Schüler mit besonderem Bildungsbedarf nach Art. 35^{bis} Abs. 3 VSG eine Sonderschule. Ist dies der Fall, erfolgt die Sonderschulung allerdings ausnahmslos separiert in einer darauf spezialisierten Institution. Von einer «Reintegration» von Sonderschülerinnen und -schülern in die Regelschule zwecks dortiger Durchführung der Sonderschulung, wie sie in gewissen Ländern und Kantonen unter dem Titel «Inklusion» oder «integrative Sonderschulung» praktiziert wird, wird im Kanton St.Gallen konsequent abgesehen.

Zur Unterstützung der Haltekraft der Regelschule für Schülerinnen und Schüler an der Schnittstelle zwischen Regel- und Sonderschulunterricht hat das Sonderpädagogik-Konzept zum einen die empfohlene Ausstattung der Gemeinden mit heilpädagogischen Ressourcen vor Ort (Teil Sonderpädagogik des Personalpools Volksschule) erhöht. Zum andern sieht das Sonderpädagogik-Konzept für Kinder mit Behinderung, die in der Regelschule unterrichtet werden, spezialisierte Dienste (Behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung [B&U]) vor. B&U kann von den Schulen bei auftretenden Schwierigkeiten bei der Beschulung von Kindern mit ausgeprägtem besonderen Bildungsbedarf niederschwellig und kostenlos genutzt werden. Die Dienste beraten und unterstützen primär Lehrpersonen, Fachpersonen und Schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen. Sie werden auf Mandatsbasis durch Sonderschulen oder durch spezialisierte Institutionen betrieben. Das Angebot wurde seit dem Jahr 2016 erweitert und deckt seit dem Schuljahr 2020/21 in den Förderschwerpunkten geistige Behinderung/Mehrfachbehinderung,

Sprachbehinderung, Hörbehinderung, körperliche bzw. motorische Entwicklung sowie schwerwiegende Lern- und Verhaltensschwierigkeiten das gesamte Kantonsgebiet weitgehend ab. B&U für sprach- und hörbehinderte Kinder obliegt für den ganzen Kanton der Sprachheilschule St.Gallen. Der quantitative Ausbau der B&U-Dienste ist nicht abgeschlossen und benötigt noch Zeit in den kommenden Jahren. Die schon bestehenden B&U-Dienste werden von den Regelschulen noch nicht im vorgesehenen Ausmass genutzt.

Kinder, deren besonderer Bildungsbedarf einen Sonderschulbesuch erfordert, sollen gemäss Sonderpädagogik-Konzept vermehrt in massvoll separierenden Tagessonderschulen und zurückhaltend in verstärkt separierenden Internatssonderschulen gefördert werden, damit sie nicht ohne Not von der Familie getrennt sind. Diese Zielsetzungen bedingen Umlagerungen beim Sonderschulangebot, das sich in den Jahrzehnten vor Erlass des Sonderpädagogik-Konzepts heterogen entwickelt hatte: In den einen, bisher nicht oder ungenügend versorgten Regionen sind neue Tagessonderschulen aufzubauen. Im Gegenzug sind in anderen, bisher überversorgten Regionen Schulplätze (vornehmlich Internatsplätze) abzubauen. Diese Umlagerungen sind für die privaten Sonderschulträger empfindliche Eingriffe, die mit Umsicht angegangen werden müssen und Zeit (konkret: angemessene Übergangsfristen) benötigen.

Mit den genannten Grundsätzen und Massnahmen verfolgt der Kanton St.Gallen einen pragmatischen Mittelweg zwischen radikaler Integration und radikaler Separation, nach dem Prinzip «so viel Integration wie möglich, so viel Separation wie nötig». Die «Eichung» des Gefüges von Regel- und Sonderschulung soll stabil bleiben. Dies mit der Prämisse, dass die jungen Menschen in der sich fortentwickelnden Gesellschaft im Durchschnitt weder einen stetig abnehmenden noch einen stetig zunehmenden höchstschwelligen besonderen Bildungsbedarf zeigen.

2.5 Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht

Sonderschulunterricht ist wie erwähnt die höchstschwellige Form sonderpädagogischer Förderung. Sie ist gekennzeichnet durch eine hohe Intensität und lange Dauer der besonderen Förderung. Sie bedingt in der Regel eine hohe Spezialisierung der Fachpersonen und ist indiziert durch bzw. geht einher mit einer deutlichen Beeinträchtigung oder Behinderung, die einschneidende Konsequenzen für den Alltag, das soziale Umfeld oder den Lebenslauf des Kindes bzw. der oder des Jugendlichen nach sich zieht. Sonderschulung ist im Sinn von Art. 35^{bis} VSG Kindern und Jugendlichen vorbehalten, deren Entwicklung und Bildung in schwerwiegender Weise beeinträchtigt sind, so dass sie in der Regelschule (Regelklasse oder Kleinklasse) nicht beschult werden können (oben Abschnitte 1.2 und 2.4).

Dem XIV. Nachtrag zum VSG liegt auch der Gedanke zu Grunde, dass generell in verstärktem Mass sichergestellt werden soll, dass für Kinder, die einen ausgewiesenen Bedarf haben, die richtigen sonderpädagogischen Massnahmen in der richtigen Intensität und am richtigen Ort getroffen werden. Im Rahmen des unantastbaren und ausdrücklich als vorrangig bekräftigten Kindeswohls geht es dabei um die Beachtung der Grundsätze der Verhältnismässigkeit und Rechtsgleichheit, nach denen sich jede öffentliche, der Rechtsstaatlichkeit verpflichtete Aktivität richtet. Im Gesetz ist in diesem Sinn berücksichtigt, dass sich die Sonderpädagogik einerseits vorrangig am Bedarf des Kindes – ihm steht nach Art. 35 Abs. 2 VSG bei ausgewiesenem Bedarf eine ausgewiesene Massnahme zu –, andererseits nach Art. 35 Abs. 1 VSG aber in dessen Rahmen auch am Aufwand des Staatswesens zu orientieren hat und dass die sonderpädagogischen Massnahmen bezüglich Intensität bzw. Kriterium der Integration oder Separation nach den Prinzipien «so viel Integration wie möglich, so viel Separation wie nötig» (siehe vorstehend Abschnitt 2.4) sowie «je intensiver und spezifischer der besondere Bildungsbedarf ist, desto eher ist Separation angezeigt» getroffen werden müssen. Damit werden die berechtigten Interessen der Kinder im ganzen

Kanton sowie – angesichts des grossen finanziellen Volumens der Sonderschulung, das sich im dreistelligen Millionenbereich je Jahr bewegt – der Steuern zahlenden Bürgerinnen und Bürger gleichermassen gewährt.⁶

Diesen Grundsätzen ist das Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht (Art. 37^{bis} VSG) verpflichtet, auf das schon mehrfach hingewiesen worden ist (insbesondere Abschnitt 2.2). Es analysiert die Auslastung der Sonderschulen im Kanton, den systemischen Sonderschulbedarf der St.Galler Schülerinnen und Schüler sowie die sonderschulische Versorgung in den Regionen. Darauf basierend definiert es die Strategie der Sonderschulversorgung einschliesslich Umsetzungsplanung. Die operative Umsetzung des Versorgungskonzepts für den Sonderschulunterricht wurde im Rahmen eines Vollzugsprojekts vorbereitet, unter Miteinbezug der Anspruchsgruppen. Grundlage für die Erarbeitung waren insbesondere auch die Erkenntnisse eines Fachausschusses, der die Bedürfnisse der Zuweiser (Verband St.Galler Volksschulträger [SGV], SPD's) für eine künftige Sonderschulversorgung konkretisierte. Daraus resultierte ein «Masterplan», der die Anzahl Sonderschulplätze je Versorgungsregion abbildet. Ziel war der Ausbau der regionalen Tagessonderschulen (vgl. vorstehend Abschnitt 2.4) bzw. die Schaffung eines vergleichbaren Angebots für alle Versorgungsregionen, damit möglichst viele Schülerinnen und Schüler mit Behinderung in ihrem familiären Umfeld aufwachsen können. Dies führte zu einem Ausbau von Tagesschulangeboten in unterversorgten Regionen und einem Abbau von Internatsangeboten in bisher insoweit überdurchschnittlich versorgten Regionen. Die Leistungsfinanzierer (der SGV, die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten [VSGP]) und die SPD waren in die Erarbeitung des Vollzugskonzepts zur Umsetzung des Versorgungskonzepts für den Sonderschulunterricht einbezogen. Es wurde im August 2016 erlassen.⁷

Bei der Anzahl der Schülerinnen und Schüler, die aufgrund ihres besonderen Bildungsbedarfs auf eine Sonderschulung angewiesen sind, ist von einem Anteil von rund 2 bis 3 Prozent eines Jahrgangs auszugehen. Diese Prozentwerte sind eine pragmatische Setzung aufgrund der gesamtschweizerischen Erfahrungszahlen der letzten Jahre. Im Kanton St.Gallen bewegte sich der Anteil an Sonderschülerinnen und -schülern in den vergangenen Schuljahren um 2,6 Prozent. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Versorgungskonzepts für den Sonderschulunterricht entsprach dieser Anteil in etwa dem schweizerischen Durchschnitt. Entsprechend wurde das Konzept auf diesen Zielwert ausgerichtet.

2.6 Evaluation der Neuordnung

Die Umsetzung der Neuordnung der Sonderpädagogik (vgl. vorstehend Abschnitt 2.2) ist einerseits gemessen an der Vielschichtigkeit und Komplexität grundsätzlich bzw. in den Hauptpunkten problemlos angelaufen. Andererseits ist die Einführung noch immer nicht abgeschlossen. Wenn alle Elemente des Sonderpädagogik-Konzepts wirken, wird eine ganzheitliche Evaluation an die Hand genommen. Hierfür wird externe Expertise beigezogen. Der Evaluationsbericht wird gegen Ende der Amtsdauer 2020/2024 zum Gegenstand eines Berichts der Regierung an den Kantonsrat gemacht, der über die Einführung des Sonderpädagogik-Konzepts auch politisch Rechenschaft ablegt. Dabei wird sie auch allfälligen Handlungsbedarf auf Ebene Gesetz oder nachgeordnetem Recht aufzeigen und nötigenfalls entsprechende Anträge stellen.

Mit Rücksicht auf den im Jahr 2019 manifesten politischen Willen des Kantonsrates im Bereich der Sprachheilschulung und die zeitlichen Vorgaben des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11) für die Erfüllung von Motionsaufträgen kann mit einer Gesetzesvorlage zur Sonder-

⁶ Vgl. zum Ganzen die Botschaft der Regierung zum XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 15. Januar 2013 (ABI 2013, 308 ff.), Abschnitt 7.3.2 und 7.3.3.

⁷ Das Vollzugskonzept ist abrufbar unter <https://www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/rechtliche-grundlagen/konzepte.html>.

pädagogik nicht bis zu jenem Zeitraum zugewartet werden. Dies bedeutet aber, dass bei der vorliegenden Erfüllung des Motionsauftrags Diskussionspunkte auszuklammern sind, die über die operative Sprachheilschul-Versorgung bzw. den Auftrag an die Regierung hinausgehen und die Sonderschulversorgung im Grundsatz betreffen. Solche sind erst im Zuge der späteren Evaluation des Sonderpädagogik-Konzepts zu behandeln. Sie betreffen exemplarisch:

- Mass und Kriterien der Separation bei den verschiedenen Behinderungsarten und Altersstufen;
- Expansionspotenzial der Sonderpädagogik im Allgemeinen und der Sonderschulung im Besonderen im Zuge gesellschaftlicher Entwicklungen;
- Aufwand, den Gemeinden und Kanton für die sonderpädagogische Förderung von Kindern mit besonderem Bildungsbedarf zu leisten bereit sind bzw. Frage, bis zu welchem Grad sie zu diesem mit Blick auf den verfassungsmässigen Anspruch des Kindes auf einen ausreichenden Grundschulunterricht verpflichtet sind;
- Mechanismen zur Steuerung des Sonderschulangebots;
- Funktionsteilung bzw. Trägerschaft und Zuständigkeiten in der Sonderschulung.

3 Statistisches

3.1 Separationsquote im Schweizer Vergleich

Ende November 2020 hat das Bundesamt für Statistik (BFS) die Statistik der Sonderpädagogik mit Fokus auf das Schuljahr 2018/19 publiziert. Seit dem Jahr 2004 ist die gesamtschweizerische Separationsquote (d.h. der Anteil Schülerinnen und Schüler, die nicht in Regelklassen beschult werden; somit nicht nur Sonderschulabteilungen, sondern auch Kleinklassen, Einführungsklassen usw.) rückläufig. Während die Separationsquote im Jahr 2004 schweizweit noch 5,6 Prozent betrug, lag sie gemäss den aktuellsten Daten des BFS im Jahr 2018 bei 3,3 Prozent, was einem Rückgang von 40 Prozent entspricht. Im Schuljahr 2018/19 zeigte die Separationsquote in den einzelnen Kantonen folgendes Bild:

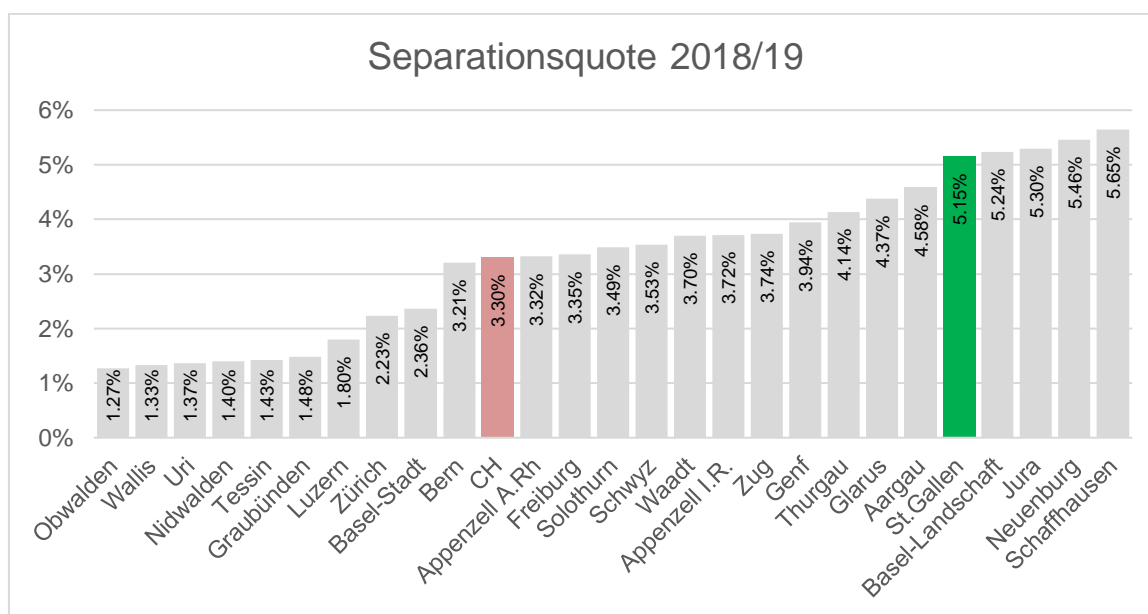


Abbildung 1: BFS Obligatorische Schule: Personen in Ausbildung in der obligatorischen Schule nach Schweizer Klassifikation und kantonaler Schulart 2018/19, Neuenburg 2020, abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/personen-ausbildung/obligatorische-schule.assetdetail.11787888.html>

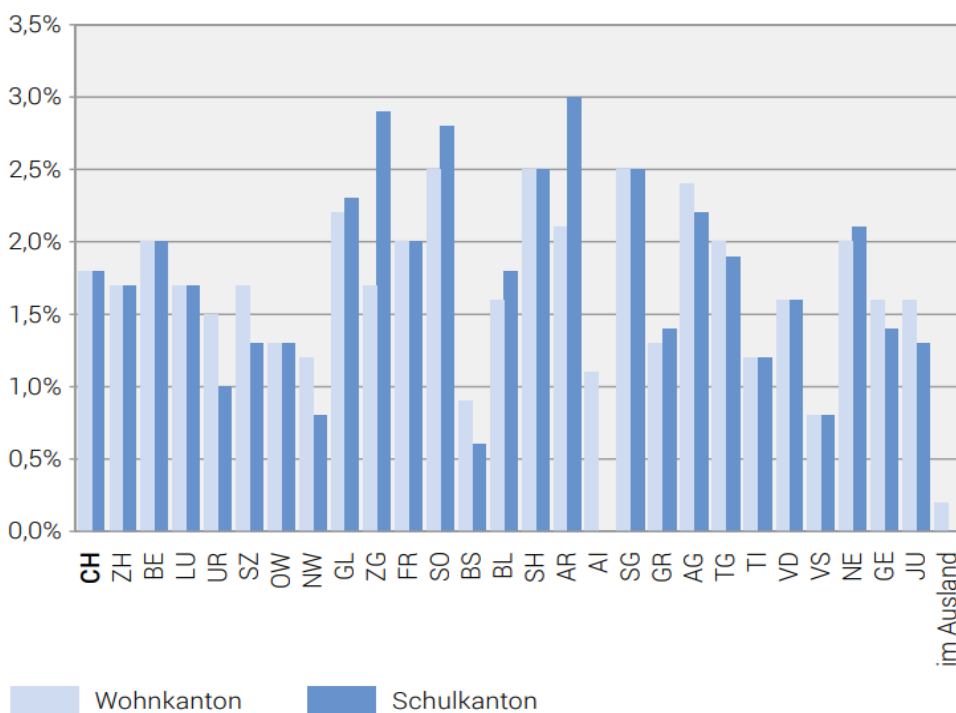
Im Kanton St.Gallen besuchten im Schuljahr 2018/19 5,15 Prozent aller Schülerinnen und Schüler separierte Klassen (Sonderschulen und Kleinklassen). Der Kanton gehört damit zu den am stärksten separierenden Kantonen.

3.2 Sonderschulquote im Schweizer Vergleich

In der Schweiz besuchen durchschnittlich 1,8 Prozent der Schülerinnen und Schüler der Volksschule eine Sonderschule. Dieser Anteil variiert stark je nach Kanton und liegt zwischen 0,8 und 2,5 Prozent. Die nachfolgende grafische Gegenüberstellung der Standorte der Sonderschulen und der Wohnkantone der Schülerinnen und Schüler veranschaulicht sowohl das Angebot als auch den Bedarf der einzelnen Kantone nach Sonderschulen. Dabei ist festzuhalten, dass nicht alle Kantone über geeignete Strukturen verfügen, um Lernende mit besonderem Bildungsbedarf in ihrem Wohnkanton zu unterrichten. Manche Schülerinnen und Schüler müssen ausserkantonale platziert werden, beispielsweise jene aus dem Kanton Appenzell Innerrhoden, in dem es keine Sonderschule gibt. In anderen Kantonen, darunter Zug und Appenzell Ausserrhoden, ist hingegen der Anteil Sonderschülerinnen und -schüler mit Wohnsitz im gleichen Kanton geringer als jener der auswärtigen Schülerinnen und Schüler, die dort eine Sonderschule besuchen. Das Sonderschulangebot dieser Kantone übersteigt somit ihren eigenen Bedarf. In elf Kantonen – u.a. auch im Kanton St.Gallen – ist das Verhältnis von Angebot und Bedarf relativ ausgewogen.

Anteil Lernende der obligatorischen Schule an Sonderschulen nach Wohnkanton und Schulkanton, 2018/19

G2



Quelle: BFS – SDL

© BFS 2020

Abbildung 2: BFS, Anteil Lernende der obligatorischen Schule an Sonderschulen nach Wohnkanton und Schulkanton, 2018/19, Neuenburg 2020.

3.3 Sonderschulquote im Kanton St.Gallen

Die Entwicklung der Sonderschulquote im Kanton St.Gallen verharrte zwischen 2006 und 2014 bei rund 2,5 Prozent. Seit dem Jahr 2014 ist ein Anstieg auf 2,7 Prozent zu verzeichnen (0,1 Prozent entsprechen rund 50 Schülerinnen und Schülern):

Schuljahr	Anteil Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen in Prozenten
2006/07	2,4
2007/08	2,4
2008/09	2,6
2009/10	2,5
2010/11	2,5
2011/12	2,5
2012/13	2,5
2013/14	2,5
2014/15	2,6
2015/16	2,6
2016/17	2,6
2017/18	2,7
2018/19	2,7*

Abbildung 3: Amt für Volksschule, Abteilung Sonderpädagogik, Sonderschulen im Kanton St.Gallen.

* Die Abweichung von 0,2 Prozent gegenüber den Daten des Bundesamtes für Statistik resultiert aus der Erfassung an unterschiedlichen Stichtagen.

Der Kanton St.Gallen weist schweizweit eine der höchsten Sonderschulquoten auf. Der Anstieg seit Schuljahr 2017/18 ist auf den beginnenden Vollzug des neuen Versorgungskonzepts für den Sonderschulunterricht zurückzuführen. Seit diesem Zeitpunkt sind die Sprachheilschulplätze in den bisher unterdurchschnittlich versorgten Regionen ausgebaut sowie in den Regionen Werdenberg/Sarganserland und See-Gaster zwei Sonderschulen mit Förderschwerpunkt Verhalten eröffnet worden. Die im Gegenzug geplante Reduktion der bisherigen Überversorgung in einzelnen Regionen, namentlich bei den Sprachheilschulplätzen, ist erst teilweise umgesetzt worden.

4 Sprachheilschulversorgung

4.1 Schweiz

Die Ansiedlung und Belegung von Sprachheilschulen in der Schweiz ist uneinheitlich. Die Hälfte der rückmeldenden Kantone gab an, über keine kantonsinternen separativen Settings zu verfügen. Plätze in Sprachheilschulen oder Sprachheilabteilungen bieten die Kantone Aargau, Bern, Freiburg, Luzern, Schaffhausen, Schwyz, Thurgau, Zug und Zürich an. Die sonderpädagogische Förderung im Sprachbereich wurde in einigen Kantonen bereits vor Jahren dezentralisiert mit dem Ergebnis, dass Logopädie niederschwellig im Förderangebot der Regelschulen verfügbar und vor Ort in deren pädagogische Teams einbezogen ist. Mancherorts wurden spezifische Sprachförderungsprogramme an Regelschulen bereitgestellt, nach denen Schülerinnen und Schüler mit hohem Sprachförderbedarf in einer Regelklasse mit höher dotierter Logopädie intensiv und ihrem Bedarf entsprechend gefördert werden können. Die Gründe für diese Entwicklung liegen im Bestreben, die betreffenden Schülerinnen und Schüler im Grenzbereich von Regelschule und Sonderschule wohnortsnah zu fördern, um die einschneidenden familiären und finanziellen Konsequenzen einer externen Sonderschulung zu vermeiden, ohne Abstriche bei der fachlichen Förderung in Kauf nehmen zu müssen.

Folgende Faktoren sind massgebend, um eine angemessene Unterstützung von Kindern und Jugendlichen mit erhöhtem sprachlichem Förderbedarf gewährleisten zu können:

- ausreichendes logopädisches Förderangebot für Kinder mit schweren Sprachbehinderungen;
- genügende und rechtzeitig einsetzende Frühförderung;
- Verfügbarkeit von logopädischem Fachpersonal;
- Förderung nach Prioritäten;
- Klassen mit einer Grösse am unteren Ende der Bandbreite mit einer an die individuellen Förderbedürfnisse der Kinder ausgerichteten Unterrichtsgestaltung;
- Lektionen zur Klassenteilung (Differenzierung, Teamteaching);
- integrierte schulische Förderung (ISF) durch schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen (SHP).

4.2 Kanton St.Gallen

Gemäss einer Erhebung des Bildungsdepartementes im Februar 2019 liegt der Kanton St.Gallen in der Beanspruchung von Sprachheilschulplätzen schweizweit im obersten Bereich. Im Kanton St.Gallen besteht namentlich mit der Sprachheilschule St.Gallen, aber auch mit der Sprachheilschule Toggenburg in Wattwil ein vergleichsweise umfangreiches Angebot für Schülerinnen und Schüler mit Sprachbeeinträchtigung. Die Sprachheilschulung ist dank der Qualität und der Reputation der Sprachheilschulen sowie aufgrund der singulären Akzeptanz dieser Form der Sonderschulung bei den Eltern begehrt. Den Schulträgern kann sie mitunter als «Ventil» in belasteten Klassensituationen bzw. bei ausgeschöpften niederschweligen sonderpädagogischen Massnahmen, namentlich Logopädie, dienen.

Im Kanton St.Gallen verfügen wie erwähnt die kommunalen Schulträger die Sonderschulung auf Antrag der SPD (siehe vorstehend Abschnitt 2.3). Diese richten die schulpsychologische (und darin nach Bedarf eingeschlossene logopädische) Diagnostik an den Vorgaben des SAV, an der Internationalen statistischen Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme (ICD-10) und an den internen Diagnostischen Leitlinien für Schulpsychologie und Logopädie des SPD des Kantons St.Gallen aus. Die Beurteilung des Schweregrads einer sprachlichen Behinderung erfolgt in einem interdisziplinären Prozess. Dabei orientiert sich die Einschätzung des notwendigen Bedarfs sowohl an den individuellen Voraussetzungen des Kinds als auch an den systemischen Möglichkeiten und Grenzen des schulischen und familiären Systems. Die Ergebnisse werden den beteiligten Fachpersonen und den Eltern in einem Beratungsgespräch detailliert dargelegt. In der Folge verfügt der Schulträger die Sonderschulung (Art. 36 Abs. 1 VSG). Voraussetzung für die Aufnahme in der als Durchführungsort bezeichneten Sonderschule ist zudem eine Kostengutsprache des Bildungsdepartementes. Die Sonderschule nimmt die Schülerin oder den Schüler im Rahmen des kantonalen Sonderpädagogik-Konzepts mit dem darin enthaltenen Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht sowie der zwischen ihr und dem Bildungsdepartement abgeschlossenen Leistungsvereinbarung auf (Art. 36 Abs. 3 VSG).

Potenzielle Sprachheilschülerinnen und -schüler sind oftmals «klassische» Kinder im Grenzbe-
reich zwischen Regelschulfähigkeit und Sonderschulbedürftigkeit (Abschnitt 1.2). Die Anordnung von Sonderschulungen mit Förderschwerpunkt Sprachentwicklung ist erfahrungsgemäss häufig Ermessenssache. Es besteht ein Dilemma zwischen intensivierter sonderpädagogischer (logopädischer) Förderung in der Regelschule im Rahmen des lokalen Förderkonzepts (Integration) und Förderung in einer Sprachheilschule im Rahmen des Versorgungskonzepts für den Sonderschulunterricht (Separation). Welche Wahl die richtige ist, ist nicht leicht objektivierbar und tendenziell offen. Eine lange Warteliste in der Logopädie, ein fehlendes oder unzureichendes Angebot an weiteren geeigneten sonderpädagogischen Massnahmen oder ungünstige Bedingungen in der Klasse können dazu führen, dass die Wahl des Hauptförderorts auf die Sprachheilschule fällt. Aufgrund der getätigten Anmeldungen ist in den letzten Jahren bei den Schulträgern ein steigender Bedarf an Plätzen in Sprachheilschulen festzustellen.

Das Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht bzw. sein Vollzugskonzept wurden erstmals auf das Schuljahr 2017/18 wirksam. Die Umsetzung funktionierte sowohl im ersten als auch im zweiten Schuljahr kantonsweit grundsätzlich gut. Aufgrund verschiedener Faktoren (Stellenwert der schulischen Integration im Förderkonzept des Schulträgers mit entsprechend tiefer oder höher dotiertem logopädischen Angebot, Angebot an Sonderschulen und deren Erreichbarkeit im Umkreis der Wohngemeinde, Umgang der Schulpsychologinnen und -psychologen mit ihrem Beurteilungsermessen bzw. Umgang der verfügbaren kommunalen Instanzen mit den schulpsychologischen Anträgen, organisatorisch-administrative Schuljahresplanung) konnten im Frühjahr 2018 in einigen Gemeinden auf das Schuljahr 2018/19 nicht sämtliche als sprachheilbedürftig beurteilten Kinder in die entsprechenden Sonderschulen aufgenommen werden. Es erwies sich vor diesem Hintergrund auch als Nachteil, dass der Kanton den Start der neuen Ordnung in der operativen Verfahrenskoordination an der Basis nicht aktiv unterstützt hatte. Bildungsdepartement, SPD's und Schulträgerverband zogen inzwischen zusammen mit den Sonderschulen Lehren, um die Verfahrenskoordination sowie die Planungssicherheit zu verbessern und definierten gemeinsam einen Workflow für die Zuweisungen, der seit der Planung des Schuljahres 2019/20 angewendet wird. Dieser Workflow führte zu mehr Planungssicherheit und zur Möglichkeit, vorausschauender planen zu können. Seither ist das Problem von Wartelisten für Sonderschulplatzierungen, wenn nicht gänzlich beseitigt, so doch wesentlich entschärft. Die Anzahl Kinder, die infolge fehlender Plätze nicht sofort in eine Sprachheilschule aufgenommen werden können, schwankt von Jahr zu Jahr. Sie hängt nicht nur ab von der Anzahl neuer Anmeldungen, sondern auch von der Anzahl Kinder, die aus einer Sprachheilschule in eine Regelschule übertreten oder die obligatorische Schulzeit beendet haben und mithin Plätze für jüngere Kinder freigeben.

Es ist davon auszugehen, dass der XXIV. Nachtrag zum VSG mit den zusätzlichen Angeboten zusätzliche Nachfrage schafft und bei den Schulträgern den Anreiz setzt, vermehrt Kinder und Jugendliche den Sprachheilschulen zuzuweisen. Dies ruft in den Sprachheilschulen nach zusätzlichen sonderpädagogisch ausgebildeten Ressourcen. Ergebnis ist für einen ermessensoffenen Förderbereich die Akzentuierung der Separation anstelle der Haltekraft der Regelschulen im Sinn der bundesrechtlich geforderten (Abschnitt 2.1) und kantonsrechtlich massvoll geförderten (Abschnitt 2.4) Integration. Dies vor dem Hintergrund, dass der Kanton St.Gallen generell stark separativ beschult (Abschnitt 3).

5 Finanzielle Auswirkungen

Die (externe, d.h. Tages-) Sonderschulung in einer Sprachheilschule kostet jährlich rund 53'000 Franken. Die (externe) Beschulung in einer Schule im Bereich Lernen/Verhalten beläuft sich auf rund 64'000 Franken je Schülerin und Schüler und diejenige in einer Heilpädagogischen Schule auf durchschnittlich 77'000 Franken. Davon bezahlen die Gemeinden ab dem 1. August 2021 als verfügbare Schulträger Fr. 40'000.– (Sonderschulpauschale)⁸ und der Kanton die Differenz zu den Vollkosten, im Rahmen von 13'000 bis 37'000 Franken.⁹

Aufgrund der Erfahrung ist davon auszugehen, dass mit der im XXIV. Nachtrag vorgesehenen Regelung die Schulträger alle aus der Zeit vor Vollzugsbeginn des Versorgungskonzepts für den Sonderschulunterricht noch latent vorhandenen, ohne Investitionsaufwand reaktivierbaren Plätze durch (weitere) Schülerinnen und Schüler im Grenzbereich zwischen Regelschule und Sprachheilschule belegen. Die entsprechende Belegungszahl bei den Sprachheilschulen beträgt rund 40 Schülerinnen und Schüler. Es ist zudem davon auszugehen, dass zusätzlich an den verschiedenen Standorten im Kanton ungefähr 10 Plätze im Bereich Lernen/Verhalten und 5 Plätze an den Heilpädagogischen Schulen reaktiviert werden können.

⁸ Art. 39^{bis} Abs. 3 VSG in der Fassung gemäss XXII. Nachtrag vom 4. Juni 2020.

⁹ Nicht in die Kostenschätzung einbezogen sind Sonderschulen für Kinder und Jugendliche mit körperlichen Behinderungen (namentlich die CP-Schule St.Gallen) oder mit Mehrfachbehinderungen und durchgehendem medizinischen Versorgungsbedarf (namentlich die Sonderschule Stiftung Kronbühl).

Dies führt zu folgender Schätzung der Kosten dieser Gesetzesvorlage: Die Zuweisung zu den reaktivierten Plätzen kostet die Gemeinden rund 2,2 Mio. Franken (55 x Fr. 40'000.–). Für den Kanton entstehen Zusatzkosten im Bereich Sprachheilschulen von rund 0,5 Mio. Franken (40 x Fr. 13'000.–), im Bereich Lernen/Verhalten von gut 0,2 Mio. Franken (10 x Fr. 24'000.–) und an den Heilpädagogischen Schulen von knapp 0,2 Mio. Franken (5 x Fr. 37'000.–), insgesamt von rund 0,9 Mio. Franken. Für beide Staatsebenen zusammen entstehen Mehrkosten von rund 3,1 Mio. Franken jährlich.

Mit kompensatorischen Einsparungen der Gemeinden in ihrer regelschulinternen Sonderpädagogik aufgrund der vermehrten Belegung von Sonderschulplätzen ist nicht zu rechnen. Der operative Druck auf einen Ausbau der Sonderpädagogik lastet nicht nur auf der Sonderschulung, sondern auch auf den niederschwelligeren Massnahmen innerhalb der Schulträger der Volksschule. Die Pools Sonderpädagogik innerhalb des Personalpools der Gemeinden sind im Kantonsdurchschnitt ausgelastet oder werden überschritten. Es ist davon auszugehen, dass die von den «neuen» Sonderschulkindern freiwerdenden Massnahmen für weitere Kinder in den Gemeinden verwendet werden, namentlich im Sprachbereich für Logopädie. Die Tendenz, dass die Angebote die Nachfrage bestimmen, besteht in der gesamten Sonderpädagogik.

6 Referendum

Die Mehrkosten dieser Vorlage sind für das Finanzreferendum nicht relevant, da sie referendumsrechtlich nicht neu, sondern gebunden sind. Sonderschulungen im allgemeinen und Sprachheilbeschulungen im Besonderen sowie deren Finanzierung sind bereits im geltenden VSG vorgesehen und nicht Gegenstand einer grundsätzlichen gesetzgeberischen Anpassung. Der vorliegende Gesetzesnachtrag unterliegt nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1) i.V.m. Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) dem fakultativen Gesetzesreferendum.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den XXIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Bruno Damann
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

XXIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Entwurf der Regierung vom 5. Januar 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 5. Januar 2021¹⁰ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983»¹¹ wird wie folgt geändert:

Art. 35^{bis} b) Regelschule oder Sonderschule

¹ Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf besuchen die Regelklasse oder Kleinklasse, wenn:

- a) sie vom Unterricht profitieren und das soziale Gefüge der Klasse wahrnehmen können;
- b) der Besuch für die Erfüllung des Erziehungs- und Bildungsauftrags geeignet, erforderlich und zumutbar ist;
- c) nicht überwiegende Interessen der Klasse oder des Umfeldes entgegen stehen.

² Der Kanton sorgt für behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung.

³ Sind die Voraussetzungen nach Abs. 1 dieser Bestimmung nicht erfüllt, besuchen Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf eine Sonderschule. **Das zuständige Departement und die Sonderschulen stellen gemeinsam sicher, dass jeder Schülerin und jedem Schüler, für die oder den der Besuch einer Sonderschule verfügt wurde, ein entsprechender Platz zur Verfügung steht.**

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

¹⁰ ABI 2021-●●.

¹¹ sGS 213.1.

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.