

## XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 15. Januar 2013

### Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>5</b>
<b>Erster Teil: Informationen zur Sonderpädagogik</b>	<b>7</b>
<b>1 Grobbegriffe, Geschichte und übergeordnetes Recht</b>	<b>7</b>
1.1 Sonderschulung	7
1.1.1 Vor der eidgenössischen Invalidenversicherung (IV) (bis 1959)	7
1.1.2 Mit der eidgenössischen Invalidenversicherung (IV) (1960 bis 2007)	9
1.1.3 Nach der eidgenössischen Invalidenversicherung (seit 2008)	12
1.2 Sonderpädagogik in der öffentlichen Volks- bzw. Regelschule	13
1.2.1 Vor dem Gesamtkonzept fördernde Massnahmen (1952 bis 2006)	13
1.2.2 Mit dem Gesamtkonzept fördernde Massnahmen (seit 2006)	14
1.3 Begabungs- und Begabtenförderung	15
1.4 Übergeordnete Rechtsgrundlagen	15
1.4.1 Bundesverfassung und Bundesgesetze	16
1.4.2 Kantonsverfassung	17
<b>2 Überblick über die Sonderpädagogik nach geltendem Recht</b>	<b>18</b>
2.1 Im Allgemeinen (Gesamtkonzept fördernde Massnahmen 2006)	18
2.1.1 Grundsätze und Angebot	18
2.1.2 Rahmenbedingungen	19
2.2 Sonderschulung im Besonderen	20
2.2.1 Überblick	20
2.2.2 Anerkennung und Finanzierung der Sonderschulen	23
2.2.3 Sonderschulkonzept 1994	24
2.2.4 Interkantonaler Sonderschulbesuch	25
2.2.5 Sonderschulung im Einzelfall	26
2.2.6 Finanzierung der Sonderschulung ausserhalb der Sonderschulen	26
2.3 Begabungs- und Begabtenförderung	27
2.3.1 Im Allgemeinen	27
2.3.2 Talentschulbesuch in Spitzensport und Kunst	28
2.3.3 Konzept Hochbegabtenförderung	29
2.4 Elemente der Steuerung	29

2.4.1	Pensenpool für sonderpädagogische Massnahmen	29
2.4.2	Antragstellung der schulpsychologischen Dienste	30
<b>3</b>	<b>Statistisches zur Sonderpädagogik</b>	<b>31</b>
3.1	Im Allgemeinen / Pensenpool	31
3.2	Vergleich Therapien, ISF, Kleinklassen und Sonderschulung	33
3.3	Sonderschulung im Besonderen	35
3.3.1	Entwicklung der Belegung der Sonderschulen im Kanton St.Gallen	35
3.3.2	Kosten des Sonderschulbesuchs	35
3.3.3	Heilpädagogische Frühförderung	36
<b>4</b>	<b>Überblick über die Sonderpädagogik im Kantonsvergleich</b>	<b>37</b>
4.1	Allgemein	37
4.1.1	Bundesamt für Statistik	37
4.1.2	Bildungsbericht Schweiz	37
4.2	Schulen mit besonderem Lehrplan in der Schweiz	38
4.3	Sonderschulung in den Kantonen der EDK-Ost	39
<b>5</b>	<b>Gutgeheissene parlamentarische Vorstösse</b>	<b>41</b>
<b>6</b>	<b>Projekt Sonderpädagogik</b>	<b>42</b>
6.1	Teilprojekt I (Übergangsrecht)	42
6.2	Teilprojekt II (Neues Recht / Sonderpädagogik-Konzept)	43
6.2.1	Allgemein	43
6.2.2	Schnittstellen	44
	6.2.2.a Heilpädagogische Frühförderung und Betreuungsangebote für Kleinkinder	44
	6.2.2.b Trägerschaften mit mehreren Einrichtungen	45
	6.2.2.c Finanzierung des Aufenthalts in stationären Einrichtungen	45
	6.2.2.d Grenzüberschreitender Aufenthalt in stationären Einrichtungen	47
	6.2.2.e Sonderpädagogik und Schülerdisziplinarrecht	47
	<b>Zweiter Teil: Vorlage für den XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz</b>	<b>48</b>
<b>7</b>	<b>Ergebnisse des Projektes Sonderpädagogik</b>	<b>48</b>
7.1	Bewährte Elemente	48
7.1.1	Gesamtkonzept fördernde Massnahmen 2006	49
	7.1.1.a Übernahme	49
	7.1.1.b Justierung	50
7.1.2	Sonderschulung im Grundsatz	51
7.1.3	Private Trägerschaft der Sonderschulen	51
7.1.4	Berufliche Qualifikation und Lohn des schulischen Fachpersonals	52

7.1.5	Begabungs- und Begabtenförderung	53
7.1.6	Rolle der Eltern	53
7.2	Integration und Separation	53
7.2.1	Analyse	54
	7.2.1.a Tradition: Vielfalt in Regelschule, Separation bei der Sonderschulung	54
	7.2.1.b Geltende Ordnung: Kombination von Integration und Separation	54
7.2.2	Bewertung	55
	7.2.2.a Fortführung der integrierten Schülerförderung (ISF) in der Regelschule	56
	7.2.2.b Optionale Fortführung der Kleinklassen in der Regelschule	56
	7.2.2.c Separativer Sonderschulbesuch (keine integrative Sonderschulung)	56
	7.2.2.d Integrative Begabungs- und Begabtenförderung, Talentschulen	59
7.2.3	Unterstützung und Entlastung der Lehrpersonen der Regelschule	60
	7.2.3.a Sicherung und Erhöhung des Pensenpools Sonderpädagogik	60
	7.2.3.b Support ausserhalb der Sonderpädagogik oder Volksschule	61
7.3	Entwicklung und Neuerungen	61
7.3.1	Bildungs- und Erziehungsauftrag der Volksschule	61
7.3.2	Kantonales Sonderpädagogik-Konzept im Allgemeinen	62
	7.3.2.a Ausführung des Gesetzesrechts	62
	7.3.2.b Erlass Erziehungsrat / Bildungsdepartement, Genehmigung Regierung	63
	7.3.2.c Anknüpfung an den bisherigen Konzepten	63
	7.3.2.d Vorrang des Kindeswohls, Verhältnismässigkeit in dessen Rahmen	63
7.3.3	Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht	64
	7.3.3.a Sonderschulplätze für sonderschulbedürftige Kinder	65
	7.3.3.b Einzugsgebiete für die Sonderschulen	65
	7.3.3.c Chancengerechtigkeit und Stärkung der Familie	65
7.3.4	Subsidiäre Option des Kantons, eine eigene Sonderschule zu führen	66
7.3.5	Aufnahmepflicht der Sonderschulen	66
7.3.6	Rolle von Staat und Eltern bei der Zuweisung zum Sonderschulbesuch	66
7.3.7	Aufenthalt in Sonderschulinternaten	68
7.3.8	Fortgesetzte Sonderschulung nach Erfüllung der Schulpflicht	68
	7.3.8.a Sonderschulbesuch	68
	7.3.8.b Behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung (B&U)	69
	7.3.8.c Logopädie-Therapie	69
7.3.9	Transporte in der Sonderschulung	70
7.3.10	Finanzierungsmodell für die Sonderschulen	70
	7.3.10.a Allgemein	70
	7.3.10.b Baubeiträge	71
7.3.11	Verzicht auf die Sonderschulung im Einzelfall	71
7.3.12	Behördenstruktur im Sonderschulwesen	72
7.3.13	Einsatz der zentralen Abklärungsstelle	73

7.4	Aufgaben- und Kostenteilung unter Kanton und Gemeinden	74
7.4.1	Subsidiaritätsprinzip und Äquivalenzprinzip	74
7.4.2	Beschreibung und Bewertung der Aufgabenteilung (Subsidiarität)	75
	7.4.2.a Arbeitsteilige Verbundaufgabe bei der Sonderpädagogik der Regelschule	75
	7.4.2.b Arbeitsteilige Verbundaufgabe beim Sonderschulbesuch	76
	7.4.2.c Kantonale Steuerung der Talentschulen	76
	7.4.2.d Adäquate Umsetzung der Subsidiarität	77
7.4.3	Beschreibung der Kostenteilung	78
7.4.4	Bewertung der Kostenteilung (Äquivalenz)	78
	7.4.4.a Gewährte Äquivalenz bei der Sonderpädagogik der Regelschule	78
	7.4.4.b Verbesserte Äquivalenz bei der Sonderschulung	79
7.4.5	Handlungsbedarf	80
	7.4.5.a Kein Handlungsbedarf bei der Sonderpädagogik der Regelschule	80
	7.4.5.b Erfüllter Handlungsbedarf beim Sonderschulbesuch	80
	7.4.5.c Entlastung der Gemeinden vom Sonderschulbesuch nach der Schulpflicht	82
	7.4.5.d Übertragung der HFE im Kindergartenalter auf die Gemeinden	82
<b>8</b>	<b>XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz</b>	<b>83</b>
8.1	Aktuelle gesetzliche Regelung der Sonderpädagogik	83
8.2	Neue gesetzliche Regelung der Sonderpädagogik	84
8.3	Bemerkungen zu den Bestimmungen des XIV. Nachtrags	84
<b>9</b>	<b>Kosten und Referendum</b>	<b>92</b>
9.1	Ausgangslage	93
9.2	Kostenfolge des kantonalen Sonderpädagogik-Konzeptes	93
9.2.1	Steuerung	93
9.2.2	Kostenfolge für die Gemeinden	94
9.2.3	Kostenfolge für den Kanton	96
9.2.4	Kostensaldo	97
9.3	Referendum	97
<b>10</b>	<b>Sonderpädagogik-Konkordat</b>	<b>97</b>
<b>11</b>	<b>Vernehmlassung</b>	<b>99</b>
<b>12</b>	<b>Antrag</b>	<b>101</b>
	<b>Anhang: Leitsätze und Beantwortung von Schlüsselfragen</b>	<b>102</b>
	<b>Entwurf (XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz)</b>	<b>106</b>

## Zusammenfassung<sup>1</sup>

A. Mit einem XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz wird die Sonderpädagogik auf neue Grundlagen gestellt und auf den Bildungs- und Erziehungsauftrag der Volksschule ausgerichtet. Anlass dafür ist die Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), in deren Rahmen sich der Bund (Invalidenversicherung / IV) aus der Mitfinanzierung und -steuerung der Sonderschulung zurückgezogen hat. Der Gesetzesnachtrag steht in Verbindung mit dem Projekt Sonderpädagogik von Erziehungsrat und Bildungsdepartement. Er regelt die Sonderpädagogik in den Grundzügen (Botschaft Ziff. 8.2) und schafft die Grundlage für ein kantonales Sonderpädagogik-Konzept (Botschaft Ziff. 7.3.2). Das Konzept wird in Ausführung des Gesetzes durch den Erziehungsrat und das Bildungsdepartement erlassen sowie durch die Regierung genehmigt. Es assimiliert, aktualisiert und reformiert die bestehenden Konzepte zur Sonderpädagogik, und es integriert die Begabungs- und Begabtenförderung. Inhaltlich bekräftigt das Konzept den Vorrang des Kindeswohls, d.h. den Anspruch eines Kindes mit ausgewiesenem Bedarf auf eine ausgewiesene Massnahme. In dessen Rahmen ist es den elementaren verfassungsrechtlichen Grundsätzen des verhältnismässigen und rechtsgleichen Handelns des Gemeinwesens verpflichtet, womit auf der systemischen Ebene der Sonderpädagogik der Aufwand mit zu berücksichtigen ist.

B. Bei der Thematik Integration / Separation (Botschaft Ziff. 7.2) führen der Vorrang des Kindeswohls sowie die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und Rechtsgleichheit zu den beiden Prinzipien «so viel Integration wie möglich, so viel Separation wie nötig» und «je intensiver und spezifischer der besondere Bildungsbedarf ist, desto eher ist Separation angezeigt».

Auf der Schnittstelle zwischen Regelschul- und Sonderschulunterricht im Besonderen verschreibt sich das kantonale Sonderpädagogik-Konzept in diesem Zusammenhang zwei Grundsätzen:

1. Zum einen soll für Kinder mit starker Behinderung bzw. intensivem besonderem Bildungsbedarf der Sonderschulbesuch angeordnet und vollzogen werden. Es soll darauf verzichtet werden, diese Kinder trotz ihrem Status als Sonderschülerin oder Sonderschüler in die Regelschule zu integrieren (Verzicht auf die Einführung der integrativen Sonderschulung).
2. Zum andern sollen Kinder, deren Behinderung den Unterricht in der Regelschule zulässt oder deren Sonderschulbedürftigkeit diskutabel ist, vermehrt als bisher im Status der Regelschülerin oder des Regelschülers belassen werden. Diese Kinder in der Regelschule zu behalten, steht auf einer tieferen Schwelle als die abzulehnende integrative Sonderschulung und ist mit dieser nicht zu verwechseln.

Wenn diese Kinder nicht eine Sonderschule besuchen müssen, so benötigen sie in der Regelschule immerhin sonderpädagogische Förderung oder flankierende Unterstützung über ein durchschnittliches Mass hinaus. Dafür wird der Pensenpool der Gemeinden für sonderpädagogische Massnahmen erstens im bisherigen Umfang finanzhaushaltsrechtlich gesichert und zweitens um 5 Prozent erhöht. Letzteres entspricht gegen 30 Vollstellen schulische Heilpädagogik oder entsprechend umgerechnete Ressourcen für anderweitige Förderung. Damit werden insbesondere auch die Klassenlehrpersonen wirksam unterstützt und entlastet.

C. Mit dem Ziel einer wirksameren Steuerung des Sonderschulwesens im Dienst von mehr Chancengerechtigkeit und Familienfreundlichkeit beinhaltet das Sonderpädagogik-Konzept folgende Entwicklungen und Neuerungen (Botschaft Ziff. 7.3):

---

<sup>1</sup> Die Botschaft zum XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz ist umfangreich. Dies hat folgende Gründe:

- Die Sonderpädagogik war nie Gegenstand einer integralen Auslegung im Parlament. Dies ist nachzuholen. Der erste Teil der Botschaft (Ziff. 1 bis 6) dient der Information und ist mit einem Postulatsbericht vergleichbar. Für die beantragte Änderung des Volksschulgesetzes ist er nicht direkt relevant.
- Der zweite Teil der Botschaft (Ziff. 7 bis 11) benötigt seinen Umfang wegen der spezifischen Fachlichkeit, der zahlreichen Anspruchsgruppen und Akteure, der vielschichtigen Strukturen, der beiden Staatsebenen sowie der umfangreichen und verzweigten Finanzströme, von welchen die Sonderpädagogik geprägt ist.

Fussnoten weisen auf die thematischen Zusammenhänge.

- *Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht: Bedarfsorientierung und Regionalisierung sowie Auslastungssteuerung der Sonderschulangebote, auch bezüglich Internate und Transporte;*
- *Verankerung einer Aufnahmepflicht der Sonderschulen und einer Option des Kantons, eine eigene Sonderschule zu führen, letzteres aber nur, soweit es für die sonderschulische Versorgung unumgänglich wäre;*
- *Prinzipielle Anwendung des schulrechtlichen Verfahrens auf die Sonderschulzuweisung;*
- *Leistungsabhängige Pauschalen mit Schwankungsfonds bei der kantonalen Finanzierung der Sonderschulen;*
- *Präzisere, auch strategisch-systemische Kriterien berücksichtigende Leistungsvereinbarungen mit den schulpsychologischen Diensten als Abklärungszentren.*

*D. Unter dem Dach eines Querschnittprojektes zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wurden im Projekt Sonderpädagogik Zuständigkeiten und Finanzierungslasten bezüglich der Staatsebenen analysiert (Botschaft Ziff. 7.4). In Nachachtung des Subsidiaritätsprinzips und des Äquivalenzprinzips, wie sie in der Kantonsverfassung verankert sind, drängten bzw. drängen sich insoweit folgende Anpassungen auf:*

- *Erhöhung der Gemeindepauschale an den Sonderschulbesuch schulpflichtiger Kinder. Der entsprechende Schritt ist als Massnahme zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts aus den Vorarbeiten zum vorliegenden XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz ausgekoppelt und zum Gegenstand einer vorgezogenen Anpassung des Gesetzes über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen gemacht worden. Dabei wurde die Pauschale von zuletzt 24'500 Franken auf 36'000 Franken erhöht. Dieser Ansatz ist legislatorisch in den XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz zu übernehmen;*
- *Streichung der Gemeindepauschale an den fortgesetzten Sonderschulbesuch nicht mehr schulpflichtiger Jugendlicher;*
- *Verlagerung der Zuständigkeit für Anordnung und Finanzierung der Heilpädagogischen Früherziehung (HFE) im Kindergartenalter vom Kanton auf die Gemeinden.*

*E. Für die Sonderpädagogik wenden Kanton und Gemeinden jährlich rund 200 Mio. Franken auf. Eine Kostenschätzung (Botschaft Ziff. 9) lässt erwarten, dass das neue Sonderpädagogik-Konzept dank der wirksameren Steuerung des Sonderschulwesens die öffentliche Hand mit rund 4 Mio. Franken jährlich entlastet. Diese Synergie wird auf Sonderpädagogik und flankierende Unterstützung in der Regelschule umgelagert (vorne Bst. B Ziff. 2 zweiter Absatz). Der XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz ist somit kostenneutral. Aufgeschlüsselt nach Staatsebenen ergibt sich eine Aufwandverlagerung von 100'000 Franken bzw. 0.5 Promille des Gesamtvolumens vom Kanton auf die Gemeinden. Diese Verlagerung liegt im Streubereich der Unsicherheit der Kostenschätzung, weshalb die Vorlage als für Kanton und Gemeinden saldoneutral zu betrachten ist.*

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf zum XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG).

# Erster Teil: Informationen zur Sonderpädagogik

## 1 Grobbegriffe, Geschichte und übergeordnetes Recht

Der Begriff *Sonderpädagogik* im herkömmlichen Sinn umfasst die Vorkehren der Schule zur Unterstützung der Schulkinder über den Basis-Unterricht hinaus oder an dessen Stelle oder in dessen Umfeld; es werden auch die gleichbedeutenden Oberbegriffe «sonderpädagogische Massnahmen» oder «fördernde Massnahmen» verwendet.<sup>2</sup> Sonderpädagogik findet im Rahmen der ganzen *Volksschule* entweder in der von den Gemeinden geführten *öffentlichen Volksschule*, im sonderpädagogischen Sprachgebrauch als *Regelschule* bezeichnet, oder in *Sonderschulen* bzw. von Sonderschulen oder verwandten Strukturen *ausgehend* (Oberbegriff: *Sonderschulung*) statt.

Die Sonderpädagogik auf der begrifflichen Ebene hat in der Volksschule des Kantons St.Gallen erst im Schulleben und in der Gesetzgebung des späteren 20. Jahrhunderts Konturen gewonnen. Inhaltlich hat sie trotzdem eine lange Tradition und eine differenzierte Geschichte. Es sind 2 Quellen auseinanderzuhalten, von denen getrennte Entwicklungslinien ausgegangen sind: die Sonderschulung einerseits und die fördernden Massnahmen innerhalb der öffentlichen Volksschule bzw. Regelschule andererseits. Die Sonderschulung ist wesentlich älter als die regelschulinterne Sonderpädagogik; ihre Wurzeln gehen auch tiefer als diejenigen der eidgenössischen Invalidenversicherung (IV), welche sie in den Jahren 1960 bis 2007 stark mitgeprägt hat.

In der Regelschule wird seit einiger Zeit die Begabungs- und Begabtenförderung als Begriff verwendet bzw. als Förderform verstanden. Die Begabungs- und Begabtenförderung, einschliesslich «Hochbegabtenförderung», ist in eine zunehmend enge Nachbarschaft zur Sonderpädagogik gestellt worden und wird heute in einem weiten Sinn dieser zugerechnet.<sup>3</sup>

### 1.1 Sonderschulung

#### 1.1.1 Vor der eidgenössischen Invalidenversicherung (IV) (bis 1959)

Die Sonderschulung im Kanton St.Gallen ist bereits in der Kantonsverfassung angelegt, die vom 16. November 1890 bis zum 31. Dezember 2002 gegolten hat.<sup>4</sup> Art. 6 Abs. 3 und 4 aKV lauteten wie folgt:

Er<sup>5</sup> sorgt für die Beschulung von Kindern, denen wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen der Besuch der Volksschule verschlossen ist, und leistet hiefür geeignete ökonomische Beihilfe.

Er beteiligt sich an der Sorge für die gesonderte Erziehung verwaarloster Kinder.

Vorerst fanden diese verfassungsrechtlichen Vorgaben keinen Niederschlag in der Gesetzgebung. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts bestand keine Sonderschulgesetzgebung. Dessen ungeachtet existierten verschiedene private «Anstalten», welche Kinder mit Behinderung, welche nicht in der Volksschule beschult wurden, aufnahmen und förderten, so etwa die Taubstummenanstalt St.Gallen sowie die Anstalten in Neu St.Johann, Bundt-Wattwil, Thurhof oder Burg-Rebstein. Diese Anstalten waren oft indirekte oder direkte Vorläufer der heutigen Sonderschulen mit Internat. Ihnen (und darüber hinaus auch ausserkantonalen Institutionen) wurden gelegentlich vom Parlament auf dem Budgetweg Beiträge zugesprochen.

---

<sup>2</sup> Zur Begriffsverwendung und -steuerung in der Sonderpädagogik siehe auch unten Ziff. 10.

<sup>3</sup> Ziff. 1.3, 2.3 und 7.1.5.

<sup>4</sup> nGS 25-61, abgekürzt aKV.

<sup>5</sup> Der Staat.

Die erste systematische staatliche Unterstützung der Anstalten wurde im Rahmen des *Gesetzes über die Lehrergehalte* vom 21. Mai 1920<sup>6</sup> verankert. Ursprünglich war für dieses Gesetz keine Regelung von Beiträgen an Schulheime vorgesehen. Erst die vorberatende Kommission des damaligen Grossen Rates beantragte für die zweite Lesung der Gesetzesberatung – auf Drängen der Anstaltsleitungen – eine entsprechende Vorschrift. Ihr Antrag führte zu einer intensiven Diskussion im Ratsplenum, die auf das Spannungsfeld zwischen der damaligen Finanznot einerseits und dem Verfassungsauftrag zur Förderung von Kindern mit Behinderung andererseits einging. Schliesslich stimmte der Grosse Rat einer abgeschwächten Bestimmung in der Form einer Kann-Formulierung zu: Nach Art. 12 des neuen Gesetzes konnte die Regierung gemeinnützigen Anstalten für Kinder, welche mit «körperlichen, geistigen oder sittlichen Mängeln behaftet oder verwahrlost» waren, Stellenbeiträge bewilligen. Die Höhe solcher Beiträge hatte sich «nach den ökonomischen und übrigen Verhältnissen» der Anstalt zu richten. Mit diesem Passus war zum ersten Mal eine staatliche Mitsteuerung des Sonderschulwesens angedacht.

Diese Regelung hatte bis über den Zweiten Weltkrieg hinaus Bestand.<sup>7</sup> Über die Beiträge an die Lehrerlöhne hinaus blieb die Sonderschulung aber weiterhin ungeregelt.

Mit dem *II. Nachtragsgesetz zum Gesetz über das Erziehungswesen* vom 12. Mai 1938<sup>8</sup> wurden die Sonderschülerinnen und Sonderschüler erstmals in der allgemeinen Volksschulgesetzgebung erwähnt. Dies allerdings ausschliesslich im ausgrenzenden Sinn. Art. 25bis (neu) dieses Erlasses schloss Kinder, die wegen «geistiger oder körperlicher Anomalien dem Unterricht nicht zu folgen vermögen und nach dem Urteil des Lehrers und des Schularztes eine Spezialbildung nötig haben», vom Besuch der öffentlichen Schulen für Normalbegabte aus. Die Verantwortung für die Spezialbildung bzw. Sonderschulung wurde den Eltern (und im «Weigerungsfall» der Vormundschaftsbehörde) übertragen. Immerhin wurden die Gemeinden verpflichtet, an die Kosten der Sonderschulung einen Beitrag in der Höhe der Schulkosten eines Kindes in der eigenen Schule zu bezahlen (womit für diesen Teil abgesehen vom Quantitativen bereits die noch heute geltende Regelung getroffen wurde<sup>9</sup>). Bezüglich eigene finanzielle Unterstützung verwies der Kanton auf «Stipendien».

Im Jahr 1947 wurde ein neues Lehrerbesoldungsgesetz erlassen.<sup>10</sup> Darin wurde die Beitragsregelung für die Sonderschulung aus dem Jahr 1920 verbindlicher und präziser gefasst. Die Staatsbeiträge an die Gehälter der Anstalts-Lehrpersonen wurden obligatorisch erklärt und auf 60 bis 75 Prozent festgelegt. Ausserdem wurde das Steuerungselement, welches die Beitragsgewährung flankierte, verstärkt; insbesondere wurden die Sonderschulinternate verpflichtet, «dem Erziehungsdepartement Budget und Jahresrechnung zur Prüfung der Subventionsberechtigung zu unterbreiten sowie über die Verwendung des Staatsbeitrages wenn nötig weitem Aufschluss zu erteilen» (Art. 9). Im gleich konzipierten Nachfolgeerlass aus dem Jahr 1956<sup>11</sup> wurden die Staatsbeiträge auf 75 Prozent fixiert.

Das *Erziehungsgesetz* vom 7. April 1952<sup>12</sup> bekräftigte den Ausschluss der sonderschulbedürftigen Kinder aus der öffentlichen Volksschule und dehnte ihren Kreis auf «Schwererziehbare» aus. Neu sah das Erziehungsgesetz eine periodische Überprüfung der Rückversetzung vor (Art. 21). Auch die Beschulungspflicht der Eltern wurde bekräftigt. In finanzieller Hinsicht hielt das Erzie-

---

<sup>6</sup> GS 12, 88.

<sup>7</sup> Ab dem Jahr 1923 inhaltlich identischer Nachfolgeerlass: Gesetz über die Lehrergehalte vom 23. November 1923, GS 13, 333.

<sup>8</sup> GS 16, 311.

<sup>9</sup> Ziff. 2.2.2 und 7.4.

<sup>10</sup> Gesetz über die Lehrergehalte und die Staatsbeiträge an die Volksschule vom 5. Januar 1947, GS 9, 1.

<sup>11</sup> Gesetz über die Lehrergehalte und die Staatsbeiträge an die Volksschule vom 9. Dezember 1956, nGS 1, 53.

<sup>12</sup> GS 20, 118.

higungsgesetz folgenreich fest, die Kosten der Sonderschulung seien Teil der öffentlichen Schul-lasten. Dies war ein erstes Bekenntnis zur vollumfänglichen Finanzierung der Sonderschulen durch die öffentliche Hand, soweit sie den öffentlichen Schulungsauftrag erfüllten. Schliesslich wiederholte das Erziehungsgesetz die Beitragspflicht der Gemeinden im Sinn der Regelung aus dem Jahr 1938. Seitens des Staates wurden nunmehr «Beiträge» statt «Stipendien» vorgesehen (Art. 22).

### 1.1.2 Mit der eidgenössischen Invalidenversicherung (IV) (1960 bis 2007)

Im Jahr 1959 erliess der Bund das Bundesgesetz über die eidgenössische Invalidenversicherung<sup>13</sup>. Dieses Bundesgesetz sicherte den Sonderschulen für bildungsfähige Minderjährige, denen infolge Invalidität der Besuch der Volksschule nicht möglich oder zumutbar war, Bundesbeiträge zu. Es erfasste Kinder und Jugendliche mit einer geistigen oder körperlichen Behinderung sowie ausserdem Kinder und Jugendliche mit einer Hör- oder Sehbehinderung oder Sprachentwicklungsverzögerung, nicht aber Minderjährige mit einer Verhaltensstörung<sup>14</sup>. Unter dem Einfluss der IV fand eine Umstellung in der Grundanschauung der Sonderschulung von der allgemeinen Förderung und Unterstützung auf eine Versicherung statt; das versicherungsbezogene Denken prägte von nun an die Entwicklung der Sonderschulung entscheidend. Ausserdem wurde der Sonderschulung neu der Stempel einer doppelten Zuständigkeit aufgedrückt: der Zuständigkeit nicht nur der Kantone und ihrer Gemeinden, sondern auch des Bundes. Bezogen auf die daraus resultierenden Vorschriften ergab sich damit ein Vorrang aller IV-Vorschriften, auch der Richtlinien und Kreisschreiben der Verwaltung, vor dem kantonalen Gesetzes- und Verordnungsrecht, soweit Beiträge des Bundes beansprucht wurden.

Die Bundesbeiträge nach IV-Gesetzgebung waren der hauptsächliche Anlass, im Kanton St.Gallen ein erstes eigenständiges Gesetz über die Finanzierung und Beaufsichtigung der Sonderschulen, das *Gesetz über die Staatsbeiträge an private Sonderschulen der Volksschulstufe* vom 1. Januar 1968<sup>15</sup>, zu erlassen. Dieses Gesetz brachte die Abstimmung der kantonalen und eidgenössischen Sonderschulbeiträge in dem Sinn, dass einerseits die von der IV für die Bundesbeiträge vorausgesetzten kantonalen Beiträge festgeschrieben sowie zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt wurden und dass andererseits Überfinanzierungen ausgeschlossen werden sollten; vorher waren die Bundesbeiträge von den kantonalen und kommunalen Beiträgen ohne Rechtsgrundlage abgezogen worden. In materieller Hinsicht machte das Gesetz ernst mit der vollumfänglichen betrieblichen Finanzierung der Sonderschulen, wie sie schon seit dem Jahr 1952 im Erziehungsgesetz statuiert war. Zu diesem Zweck wurden qualitativ die anrechenbaren Personalkosten über diejenigen der Lehrpersonen hinaus auf alle übrigen Personalkategorien (Erziehung, Psychologie, Psychiatrie) ausgedehnt, und zusätzlich wurde auch der Sachaufwand als beitragsberechtigt anerkannt (insbesondere Schulmaterial und Raumbedarf). Quantitativ wurde eine allgemeine staatliche Defizitgarantie für die Sonderschulen eingeführt. Ausserdem wurden Baubeiträge an Sonderschul-Bauten eingeführt, und es wurde die bisherige Praxis, neben den altbekannten Internatsschulen auch die in den 60-er-Jahren aufgekommenen Tagesschulen heilpädagogischer Ausrichtung zu unterstützen, gesetzlich verankert. Das Gesetz aus dem Jahr 1968 führte zu erheblichen Mehrausgaben für die Sonderschulung: Zwischen 1968 und 1976 erhöhten sich die Betriebsbeiträge des Staates von knapp 700'000 auf rund 3,6 Mio. Franken.

Am 15. Februar 1977 erliess der damalige Grosse Rat das *Gesetz über Staatsbeiträge an private Sonderschulen*<sup>16</sup>. Dieses Gesetz wird – mit Änderungen durch Nachträge und andere Gesetze – unter dem Titel *Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen* noch heute angewendet.

---

<sup>13</sup> SR 831.20, abgekürzt IVG.

<sup>14</sup> Mit Ausnahme des psychoorganischen Syndroms (POS).

<sup>15</sup> nGS 5, 317.

<sup>16</sup> nGS 12-88 / sGS 213.95; abgekürzt SoG.

Es ist von den Prinzipien des Gesetzes aus dem Jahr 1968 ausgegangen und hat dessen Regelungen aktualisiert und differenziert. Neu geregelt wurde die Finanzierung des Sonderschulbesuchs über die Kantonsgrenze hinweg: Früher war nur der Besuch von St.Galler Sonderschulen, dieser jedoch auch für Kinder und Jugendliche aus anderen Kantonen finanziert worden. Neu wurden zwar die St.Galler Sonderschulen nur noch für den Besuch durch St.Galler Kinder und Jugendliche finanziert; umgekehrt wurden jedoch St.Galler Kinder und Jugendliche auch beim Besuch einer ausserkantonalen Sonderschule finanziell unterstützt, soweit in einer Schule im Kanton kein Platz vorhanden war. Weitere wesentliche Neuerungen im Gesetz aus dem Jahr 1977 waren: Anrechnung der Personalkosten auch für das Führungspersonal (Schul- / Heimleitung), Anrechnung der Internatskosten für Betriebs- und Baubeiträge, Einbezug von Sonderkindergärten in die Beitragsgewährung und Einsatz einer kantonalen Sonderschulkommission für die Aufsicht und Beratung.<sup>17</sup>

Mit dem *Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983*<sup>18</sup> wurde die Sonderschulung in der Gesetzgebung über die öffentliche Volksschule erstmals im nicht mehr ausschliesslich ausgrenzenden Sinn verankert. Art. 37 bis 39 VSG hielten und halten heute noch Folgendes fest:

Der Schulrat ordnet für behinderte Kinder, die nicht in Normal- und Sonderklassen<sup>19</sup> geschult werden können, den Besuch einer Sonderschule an.

Das Verfahren richtet sich nach Art. 36 Abs. 2 dieses Gesetzes<sup>20</sup>.

...

Die Eltern sorgen in Zusammenarbeit mit dem Schulrat für die Sonderschulung.

Vernachlässigen sie diese Pflicht, so benachrichtigt der Schulrat die Vormundschaftsbehörde.

Staat und Schulgemeinde gewähren an die Kosten von Schülern in Sonderschulen Beiträge nach besonderen gesetzlichen Vorschriften.

Das Volksschulgesetz erwähnte und erwähnt die Sonderschulen auch in seinem Kapitel über die Privatschulen wie folgt (Art. 124):

Für private Sonderschulen, die Staatsbeiträge erhalten, bleiben besondere gesetzliche Vorschriften vorbehalten.

Der Vollzug des Gesetzes über Staatsbeiträge an private Sonderschulen aus dem Jahr 1977 war mit einer massiven Kostensteigerung für den Staat verbunden. Nachdem die staatlichen Betriebsbeiträge schon unter dem Vorgängererlass von knapp 700'000 auf rund 3,6 Mio. Franken im Jahr 1976 angewachsen waren, steigerte sich das Beitragsvolumen bis zum Jahr 1984 weiter auf gegen 10 Mio. Franken. Die Kostensteigerung ging zur Hauptsache auf Vorschriften der IV (Qualitätsstandards als Kriterien für die Beitragsleistung) zurück. Sie erfasste nur den Kanton und nicht auch die Gemeinden; denn deren Beiträge waren pauschal an die IV-Ansätze gekoppelt (3 Fünftel der von der IV für die Bundesbeiträge vorausgesetzten kantonalen bzw. kommunalen Beteiligung an den Schulausgaben), und sie mussten sich bislang nicht an der Restdefizit-Deckung beteiligen. Am 27. November 1985 erliess der damalige Grosse Rat deshalb ein *Nachtragsgesetz zum Gesetz über Staatsbeiträge an private Sonderschulen*<sup>21</sup>. Damit wurden auch die Gemeinden

<sup>17</sup> Ziff. 7.3.12.

<sup>18</sup> nGS 18-9 / sGS 213.1, abgekürzt VSG.

<sup>19</sup> Heutiger Begriff: Kleinklassen.

<sup>20</sup> Verfahren zur Zuweisung zu einer Kleinklasse.

<sup>21</sup> nGS 21-5.

zur Leistung von Defizitbeiträgen verpflichtet. Diese wurden auf die Höhe der durchschnittlichen Kosten für ein Primarschul-Kind festgesetzt, unter Abzug der bisherigen pauschalen Beiträge. Mit diesem Nachtragsgesetz wurden die Gemeinden erstmals stärker an der Finanzierung der Sonderschulung beteiligt. Die entsprechende Lastenverschiebung wurde mit 3,2 Mio. Franken beziffert, mit dem Ergebnis der Prozentanteile bei der Sonderschulfinanzierung Kanton : Gemeinden von neu 55 : 45 statt bisher 82 : 18. Hintergrund der Neuregelung war das Bestreben, einerseits zwar die Gemeinden generell stärker in die Finanzierungspflicht zu nehmen, andererseits aber nicht kontraproduktiv Entscheide im Einzelfall (Verzicht auf Anordnung angezeigter Massnahmen aus Kostengründen) zu beeinflussen.

Im Rahmen der Botschaft zum *1. Massnahmenpaket zur Wiederherstellung des Gleichgewichts im Staatshaushalt* vom 1. Juni 1992<sup>22</sup> stellte die Regierung fest, an den Sonderschulen habe mit Bezug auf die Einhaltung der Stellenpläne, die Bildung von Behindertengruppen, den Verwaltungsaufwand und andere Aufwendungen «ein Ausgabengebarenden Platz gegriffen», das mit der Forderung nach einem sparsamen Mitteleinsatz nicht mehr vereinbar sei. Deshalb wurden mit einem *II. Nachtragsgesetz zum Gesetz über Staatsbeiträge an private Sonderschulen* vom 14. Januar 1993<sup>23</sup> gesetzliche Grundlagen dafür geschaffen, den Sonderschulen strengere Vorschriften in Bezug auf die Mittelverwendung als Voraussetzung für die Beitragsgewährung (Subventionsrichtlinien) zu machen. Betroffen davon waren insbesondere die Gehälter (Einstufungen) und Stellenpläne, das Unterrichtsmaterial, die ärztlichen Untersuchungen sowie die Schul- und Internatsräumlichkeiten. Ausserdem wurde veranlasst, dass die Sonderschulen für ausserkantonale Sonderschülerinnen und -schüler von den Heimatkantonen Defizitbeiträge verlangen. Im Jahr 1994 griff in diesem Sinn ein neues detailliertes Sonderschulkonzept, welches den steuernden Einfluss des Kantons erheblich vergrösserte.

In den Jahren 1997 und 1998 schnürte der damalige Grosse Rat ein zweites Massnahmenpaket zugunsten der Staatsfinanzen, das *Massnahmenpaket 1997 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushaltes*.<sup>24</sup> In dessen Rahmen wurde das Gesetz über Staatsbeiträge an private Sonderschulen ein drittes Mal geändert. Mit dem *III. Nachtragsgesetz zum Gesetz über Staatsbeiträge an private Sonderschulen* vom 18. Juni 1998<sup>25</sup> wurde das Abrechnungssystem für die Betriebsbeiträge vereinfacht und von den Bestimmungsgrössen der IV abgekoppelt. Der Beitrag der Gemeinden wurde pauschaliert und neu nicht mehr an den durchschnittlichen Kosten für eine Primarschülerin oder einen Primarschüler, sondern allgemein an den durchschnittlichen Kosten für ein Schulkind der Regelklasse gemessen, was auf eine leichte Erhöhung (damals von 10'500 auf 11'500 Franken) hinaus lief. Durch dieses Nachtragsgesetz wurde der Kanton um rund 500'000 Franken jährlich entlastet.

Die dritte Änderung des Gesetzes über Staatsbeiträge an private Sonderschulen erfolgte im Rahmen des (dritten) Massnahmenpaketes, des *Massnahmenpaketes 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushaltes*.<sup>26</sup> Mit dem *IV. Nachtrag zum Gesetz über Staatsbeiträge an private Sonderschulen* vom 8. Januar 2004<sup>27</sup> wurde der pauschale Gemeindebeitrag an die Sonderschulung neu auf die durchschnittlichen Kosten einer Kleinklassen-Schülerin oder eines Kleinklassen-Schülers ausgerichtet, was eine abermalige Erhöhung von damals 13'000 auf 18'000 Franken bedeutete. Zudem wurde durch die Neuregelung des Abrechnungsverfahrens verhindert, dass Sonderschulen mit der Summe der öffentlichen Beiträge (IV, Gemeinden) und der El-

---

<sup>22</sup> ABI 1992, 1444 ff.

<sup>23</sup> nGS 28-4.

<sup>24</sup> ABI 1997, 2301 ff.

<sup>25</sup> nGS 33-94.

<sup>26</sup> ABI 2003, 1750 ff. und 2661 ff.

<sup>27</sup> nGS 39-31.

ternbeiträge Gewinne erzielen können; zu diesem Zweck leisten die Gemeinden seit dem Jahr 2004 ihre Beiträge an den Kanton und nicht mehr an die Institution.

### 1.1.3 Nach der eidgenössischen Invalidenversicherung (seit 2008)

Nach knapp 50 Jahren zog sich der Bund auf das Jahr 2008 aus der Mitfinanzierung und -regulierung des Sonderschulwesens zurück. Er tat dies im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Die Zuständigkeit für die Sonderschulung – einschliesslich Finanzierung – obliegt nunmehr wieder ausschliesslich den Kantonen. Allerdings schrieb der Bund den Kantonen vor, übergangsrechtlich die bisherigen Unterstützungsleistungen der IV zu übernehmen. Art. 197 Ziff. 2 der *Bundesverfassung*<sup>28</sup> bestimmt dazu Folgendes:

Die Kantone übernehmen ab Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung an die Sonderschulung (einschliesslich der heilpädagogischen Früherziehung gemäss Art. 19 des BG vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung), bis sie über kantonal genehmigte Sonderschulkonzepte verfügen, mindestens jedoch während drei Jahren.

Demnach bestand eine Übergangsphase zwischen der langjährigen Mitfinanzierung und -regulierung der Sonderschulung durch den Bund und einer neuen, ausschliesslich kantonalen Regelung des Sonderschulwesens. In dieser Übergangsphase, die mindestens bis und mit dem Jahr 2010 dauerte, waren die Kantone verpflichtet, mit formell eigenständigem Recht materiell die vormaligen Leistungen der IV zu gewährleisten. Der Kanton St.Gallen ist dieser Verpflichtung mit einer Anpassung des Gesetzes über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen durch das *Gesetz über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen* vom 23. September 2007<sup>29</sup> nachgekommen. In der Folge hat die Regierung auch den Vollzugserlass zum Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen, die *Sonderschulverordnung* vom 6. Dezember 1977<sup>30</sup>, angepasst. Beide Änderungen bezweckten ausschliesslich, die von der IV unterstützten Sonderschulangebote in der bisherigen Qualität und Menge weiter zur Verfügung zu stellen und den Vollzug der entsprechenden Grundlagen durch den Kanton an Stelle des Bundes zu ermöglichen. Dies betraf neben dem «Kerngeschäft» der Beschulung schulpflichtiger Kinder mit Behinderung in Sonderschulen, die sich nicht erst auf eidgenössisches, sondern auch schon auf kantonales Recht gestützt hatte,<sup>31</sup> insbesondere:

- den fortgesetzten Sonderschulbesuch über die Schulpflicht hinaus bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr,
- die behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung für Kinder und Jugendliche mit einer Sinnes- oder Körperbehinderung beim Besuch der Regelschule (B&U),
- die heilpädagogische Frühförderung noch nicht schulpflichtiger Kinder mit Behinderung (Audiodiagnostik, «Früh-»Logopädie, Low Vision-Pädagogik und Heilpädagogische Früherziehung [HFE]),
- die pädagogisch-therapeutischen Massnahmen für Kinder mit schweren Sprachgebrechen zur Ermöglichung des Besuchs der Volksschule sowie
- den Transport von Kindern mit Behinderung zu den Sonderschulen.

Diese besonderen Förder- und Unterstützungsformen waren mit Ausnahme der Logopädie ausschliesslich in der IV-Gesetzgebung verankert gewesen. Ausserdem hatte der Kanton die bisherigen Anteile des Bundes an den Baubeiträgen für Sonderschulen zu übernehmen. Seit dem Jahr

---

<sup>28</sup> SR 101, abgekürzt BV.

<sup>29</sup> sGS 813.6; abgekürzt GUNFA.

<sup>30</sup> sGS 213.951; abgekürzt SoV.

<sup>31</sup> Ziff. 1.1.1.

2008 hat das Amt für Volksschule die Rolle des Bundesamtes für Sozialversicherungen im Sinn der früheren IV-Gesetzgebung übernommen.<sup>32</sup>

Im Zug der Überführung des Sonderschulwesens in die alleinige formelle Zuständigkeit des Kantons gemäss NFA wurde auch die Finanzierung des Sonderschulbesuchs über die Kantonsgrenzen hinaus neu geregelt. Der Kanton St.Gallen hat im Rahmen der Vorlage zum Gesetz über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen seine *Mitgliedschaft in der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE* vom 20. September 2002<sup>33</sup> über die bestehenden Anwendungsbereiche Kinderheime, Erwachsenenheime und Suchttherapie-Heime hinaus mit Wirkung ab 1. Januar 2008 auch auf die Sonderschulheime ausgedehnt.<sup>34</sup> Damit wurde für den Sonderschulbesuch durch St.Galler Kinder in anderen Kantonen mehr Freizügigkeit, Qualitätssicherung und eine konsistente Kostenabrechnung erreicht. Die IVSE löste im Sonderschulwesen die Vereinbarung der Erziehungsdirektorenkonferenz der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein (EDK-Ost) betreffend die Übernahme der Betriebsdefizite von Sonderschulen vom 3. Juni 1987 (Teilabkommen Sonderschulen) ab.

## 1.2 Sonderpädagogik in der öffentlichen Volks- bzw. Regelschule

### 1.2.1 Vor dem Gesamtkonzept fördernde Massnahmen (1952 bis 2006)

Die grundlegende Volksschulgesetzgebung des Kantons St.Gallen hat die Förderung von Schülerinnen und Schülern mit besonderen schulischen Bedürfnissen lange Zeit überhaupt nicht und ab dem Jahr 1938 vorerst ausschliesslich bezogen auf die Sonderschulung thematisiert.<sup>35</sup> Die Förderung von Kindern mit Schulschwierigkeiten im Rahmen der Regelschule lag damit im freien Ermessen der Klassen-Lehrperson, soweit es ihre Kapazität zuliess, unter Vorbehalt von systematischen Förderanstrengungen durch die Gemeinden. Erst das Erziehungsgesetz aus dem Jahr 1952 sah vom kantonalen Recht aus auch innerhalb der Schulhäuser der öffentlichen Volksschule ausdrücklich besondere Fördermassnahmen vor: Mit Art. 23 gab es den Primarschulgemeinden die Möglichkeit, für schwachbegabte Schülerinnen und Schüler Sonderklassen sowie für Zurückgebliebene Nachhilfestunden oder Förderklassen zu organisieren. Für die Zuweisung zur Sonderklasse verwies das Erziehungsgesetz auf das Verfahren, welches für die Ausschulung wegen Sonderschulbedürftigkeit vorgesehen war (Antrag der Lehrperson oder schulpsychologisches oder schulärztliches Gutachten).

Das seit dem Jahr 1983 geltende Volksschulgesetz setzte die fördernden Massnahmen in ein System: Es brachte niederschwellig erstmals die Rechtsgrundlage für fördernde Massnahmen, welche den Regelklassenunterricht begleiten (ambulante Massnahmen), nämlich Nachhilfeunterricht für Kinder, welche aus persönlichen Gründen Schulstoff verpasst haben, sowie Therapien und Stützunterricht (offizielle Terminologie bis zum Jahr 2003: «Hilfen»). Sodann führte es die seit dem Erziehungsgesetz bekannten Sonderklassen (heutiger Begriff: Kleinklassen) auf. Dabei sah es erstmals auch Sonderklassen für entwicklungsverzögerte Kinder (spezifischer Begriff: Einführungsklassen) vor; in Einführungsklassen wird der Stoff der ersten Primarklasse verteilt auf 2 Schuljahre vermittelt. Schliesslich erwähnte es in der bisherigen Tradition die Sonderschulung in der Form des Besuchs von Sonderschulen.<sup>36</sup> Im Übrigen wurde den Gemeinden vorgeschrie-

---

<sup>32</sup> Ziff. 6.1.

<sup>33</sup> sGS 381.31.

<sup>34</sup> Nachträge zum Regierungsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE vom 13. Februar 2007 (nGS 43-19 / sGS 381.30) und zum Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE vom 31. Juli 2007 (nGS 43-17 / sGS 381.3).

<sup>35</sup> Ziff. 1.1.1.

<sup>36</sup> Ziff. 1.1.2.

ben, jährlich die Möglichkeit der Rückversetzung der Schülerinnen und Schüler aus Sonderschulen und Sonderklassen zu prüfen.

Mit dem 1. Massnahmenpaket zur Wiederherstellung des Gleichgewichts im Staatshaushalt vom 1. Juni 1992<sup>37</sup> wurde die untere Grenze für die Klassengrösse in Sonder- bzw. Kleinklassen von 8 auf 10 Schulkinder angehoben, und für die «Hilfen» wurden eine Befristung und Überwachung sowie gegebenenfalls regionale Lösungen für Kostenersparnisse vorgesehen (*Nachtragsgesetz zum Volksschulgesetz* vom 14. Januar 1993<sup>38</sup>).

Mit dem *II. Nachtragsgesetz zum Volksschulgesetz* vom 22. Juni 1995<sup>39</sup> wurde die Regierung ermächtigt, die ambulanten fördernden Massnahmen durch Verordnungsrecht zu definieren und damit insbesondere auch einzugrenzen. Ausserdem wurde vorgesehen, dass eine Zuweisung zur Kleinklasse in der Form der Einführungsklasse für entwicklungsverzögerte Kinder nur noch im Ausnahmefall gegen den Willen der Eltern verfügt werden darf. Zudem wurden die Therapeutinnen und Stütz-Lehrpersonen subsidiär dem Personalrecht für die Volksschul-Lehrpersonen unterstellt.

### 1.2.2 Mit dem Gesamtkonzept fördernde Massnahmen (seit 2006)

Im Jahr 2006 wurde die Sonderpädagogik der St.Galler Volksschule der bisher wichtigsten Standortbestimmung, Vernetzung und Revision unterzogen. Auf der Basis des geltenden Volksschulgesetzes haben Erziehungsrat und Regierung die fördernden Massnahmen in ein Gesamtkonzept eingebunden. Dieses Gesamtkonzept stützt sich auf den *III. Nachtrag zur Verordnung über den Volksschulunterricht* vom 23. Mai 2006<sup>40</sup> und auf die *Weisungen des Erziehungsrates über die fördernden Massnahmen* vom 9. Februar 2006<sup>41</sup>. Mit dem Gesamtkonzept fördernde Massnahmen 2006 wurden bestehende und neue Elemente zueinander in einen systematischen Bezug gesetzt. Dies erfolgte insbesondere auch im Bestreben, das Wachstum der Sonderpädagogik zu begrenzen und seine Steuerung zu verbessern. Es war festgestellt worden, dass der Bedarf an Sonderpädagogik regional und kommunal unterschiedlich ausgeprägt und nach teilweise nicht rationalen Kriterien angewachsen war.

Das Gesamtkonzept fördernde Massnahmen 2006 verankerte insbesondere folgende Instrumente:

- Jede Gemeinde erstellt für sich ein lokales *Förderkonzept*, welches das sonderpädagogische Angebot, die Verantwortlichkeiten und die Qualitätsentwicklung regelt.
- Für jedes sonderpädagogisch geförderte Kind wird eine individuelle *Förderplanung* erstellt.
- Als zulässige Form der Sonderpädagogik wird die schulische Heilpädagogik als *integrierte Schülerförderung (ISF)*, d.h. begleitende schulische Heilpädagogik in der Regelklasse, definitiv zugelassen; dies auch parallel zu separativen Massnahmen (Kleinklassen).
- Separative und länger dauernde ambulante sonderpädagogische Massnahmen werden erst auf Antrag einer zentralen *Abklärungsstelle* angeordnet. Zentrale Abklärungsstelle ist der von Kanton und Gemeinde gemeinsam getragene Schulpsychologische Dienst (zuzüglich der separate Dienst für die Stadt St.Gallen). Bei unklarem Förderbedarf wird diese schon zu Beginn einer Förderung in Anspruch genommen.
- Angestellte der Abklärungsstelle dürfen nicht selbst sonderpädagogische Massnahmen erteilen (Trennung von Diagnose / Antragstellung und Therapie / Durchführung).<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> Ziff. 1.1.2.

<sup>38</sup> nGS 28-38.

<sup>39</sup> nGS 30-71.

<sup>40</sup> nGS 41-46 / sGS 213.12, abgekürzt VVU.

<sup>41</sup> Amtliches Schulblatt 2006 Nr. 4.

<sup>42</sup> Ziff. 7.3.13.

- Den Gemeinden wird ein so genannter *Pensenpool* für sonderpädagogische Massnahmen zur Verfügung gestellt. Der Pensenpool ist eine Richtlinie, wonach für 105 Schülerinnen und Schüler 1 volles Lehrpensum in Sonderpädagogik als angemessen erachtet wird. Die Richtlinie wird aufgrund eines individuellen Sozialindex, der auf den Anteil Wohneigentum, die Fluktuationsrate der Wohnbevölkerung, den Anteil ausländischer Wohnbevölkerung und die Arbeitslosenquote abstellt, um bis zu 20 Prozent nach oben oder unten korrigiert.<sup>43</sup>

Das Gesamtkonzept fördernde Massnahmen 2006 betrat im Übrigen insoweit Neuland, als in den Pensenpool auch neu einerseits die regelschulnahe Sonderschulung und andererseits die Begabungs- und Begabtenförderung (letztere in Form eines Sonderpools von 1 Lektion für 100 Schülerinnen und Schüler) einbezogen wurde. Das Gesamtkonzept zeichnete damit den Weg vor für ein ganzheitliches Sonderpädagogik-Konzept, wie es Gegenstand des Projektes ist, welches der vorliegenden Gesetzesvorlage zugrunde liegt.<sup>44</sup>

### 1.3 Begabungs- und Begabtenförderung

Die Förderung besonderer Begabungen in der Volksschule war bis gegen Ende des 20. Jahrhunderts insoweit kein Thema, als sie dem regulären Schulunterricht überlassen war und für sie keine besonderen Gefässe vorgesehen waren. Damit wurde die Begabungs- und Begabtenförderung auch nicht mit der Sonderpädagogik in Verbindung gebracht.

Immerhin sind 2 Ausnahmen von dieser Grundausrichtung zu erwähnen:

- Mit dem *II. Nachtragsgesetz zum Volksschulgesetz* vom 22. Juni 1995<sup>45</sup> wurde das Überspringen einer Klasse für ausserordentlich begabte und sozial reife Schulkinder eingeführt. Diesem Instrument kam und kommt erklärermassen Begabungs- und Begabtenförderungsfunktion zu.
- Der Erziehungsrat hat seit den 90-er-Jahren in seltenen Einzelfällen im Rahmen von Rekursverfahren Schulkindern, die bereits eine Klasse übersprungen haben, über ein schulpädiologisch verbrieftes überdurchschnittliches intellektuelles Potential verfügen und innerhalb der Volksschule mit keinen Mitteln mehr adäquat gefördert werden können, den Besuch eines privaten oder ausserkantonalen spezifischen schulischen Angebotes erlaubt.<sup>46</sup>

Systematisch haben Entwicklungen auf dem Feld der Begabungs- und Begabtenförderung erst in jüngerer Zeit eingesetzt.<sup>47</sup>

### 1.4 Übergeordnete Rechtsgrundlagen

Die Bundesverfassung und die Kantonsverfassung haben seit jeher das Grundrecht und das Obligatorium auf genügenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht festgehalten. In das Grundrecht einbezogen war ebenfalls seit jeher – auch in Nachachtung des verfassungsmässigen Gebotes der rechtsgleichen Behandlung bzw. der Nicht-Diskriminierung – der grundsätzliche Anspruch von Kindern mit besonderen Bedürfnissen auf sonderpädagogische Massnahmen.<sup>48</sup>

Bis zur Mitte des zu Ende gegangenen Jahrzehnts hat sich folgende Verfassungs- und übergeordnete Gesetzesordnung zur Grundschulung und zur Sonderpädagogik entwickelt:

---

<sup>43</sup> Ziff. 2.4.1.

<sup>44</sup> Ziff. 6.2 und 7.3.2.

<sup>45</sup> Ziff. 1.2.1.

<sup>46</sup> Vgl. GVP 2001 Nr. 86.

<sup>47</sup> Ziff. 2.3.

<sup>48</sup> Ziff. 1.1.1.

### 1.4.1 Bundesverfassung und Bundesgesetze

Jedes in der Schweiz wohnhafte Kind hat einen *verfassungsmässigen Anspruch* auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht<sup>49</sup>. Der grundrechtliche Grundschulanspruch steht auch vor dem Hintergrund, dass Kinder und Jugendliche generell Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung haben<sup>50</sup> sowie Bund und Kantone gehalten sind, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen der Kinder und Jugendlichen Rechnung zu tragen.<sup>51</sup>

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.<sup>52</sup> Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts ist der Grundschulunterricht dann ausreichend, wenn er geeignet ist, das Kind auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten.<sup>53</sup>

Die Kantone haben für eine ausreichende Sonderschulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung bis längstens zum 20. Altersjahr zu sorgen.<sup>54</sup> Dementsprechend haben bildungsschwache oder nur praktisch bildungsfähige Kinder Anspruch auf einen besonderen Unterricht, der ihnen den Erwerb von angepassten Fähigkeiten erlaubt.<sup>55</sup> Als Ziel der Grundbildung Behinderter soll angestrebt werden, ihnen wenn möglich den Weg zur Berufsbildung zu öffnen.<sup>56</sup>

Die Grundschulbildung dient auch der Verwirklichung der Chancengleichheit, insbesondere auch für Kinder mit Behinderung. Die Bundesverfassung verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vorzusehen.<sup>57</sup> In diesem Sinn verpflichtet das *Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung (Behindertengleichstellungsgesetz)* aus dem Jahr 2002<sup>58</sup> die Kantone, für Kinder und Jugendliche mit Behinderung für eine Grundschulung zu sorgen, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist. Die Kantone haben, soweit dies möglich ist und dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen mit Behinderung dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung in die Regelschule zu fördern. Insbesondere haben sie dafür zu sorgen, dass Kinder und Jugendliche mit einer Wahrnehmungs- oder Artikulationsbehinderung und ihnen besonders nahe stehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können.<sup>59</sup> Allerdings hat das Bundesgericht 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.<sup>60</sup>

---

<sup>49</sup> Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV, SR 101.

<sup>50</sup> Art. 11 Abs. 1 BV, SR 101.

<sup>51</sup> Art. 67 Abs. 1 BV, SR 101.

<sup>52</sup> Vgl. Regula Kägi-Diener, Kommentar zu Art. 19 BV, RZ 29 ff., in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage, Zürich/St.Gallen 2008.

<sup>53</sup> BGE 129 I 16 E. 4.2.

<sup>54</sup> Art. 62 Abs. 3 BV, SR 101.

<sup>55</sup> Kägi-Diener, a.a.O., Rz. 33 ff.

<sup>56</sup> Bernhard Ehrenzeller/Markus Schott, Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 36, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage, Zürich/St.Gallen 2008.

<sup>57</sup> Art. 8 Abs. 4 BV, SR 101.

<sup>58</sup> SR 151.3, abgekürzt BehiG.

<sup>59</sup> Art. 20 BehiG, SR 151.3.

<sup>60</sup> BGE 130 I 352.

In einem neueren Urteil bekräftigt das Bundesgericht, dass die Ausgestaltung der Sonderschulung grundsätzlich Sache der Kantone ist und ihnen dabei ein erheblicher Gestaltungsspielraum zukommt. 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 Staates haben sowohl behinderte als auch nichtbehinderte Kinder von der Bundesverfassung 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 nicht-behinderten Kindern gleichzeitig nur ein Standardangebot zur Verfügung steht.<sup>61</sup>

### 1.4.2 Kantonsverfassung

Die Kantonsverfassung aus dem Jahr 2001 wiederholt einerseits den Grundschulanspruch nach Bundesverfassung als kantonales Grundrecht.<sup>62</sup> Andererseits gewährleistet sie überdies den Anspruch von Schulpflichtigen auf Unterstützung, wenn sie beim Schulbesuch wegen der Lage ihres Wohnortes, wegen Behinderung oder aus sozialen Gründen benachteiligt sind.<sup>63</sup>

Abgesehen von den Grundrechtsansprüchen formuliert die Kantonsverfassung folgende nicht justiziable Staatsziele in der Bildung:<sup>64</sup>

Der Staat setzt sich zum Ziel, dass:

- a) Kinder und Jugendliche eine auf den Grundlagen ihrer Eignungen und Neigungen aufbauende Bildung und Erziehung erhalten;
- b) die Chancengleichheit auf allen Stufen gegeben ist;
- c) öffentliche Bildungseinrichtungen sowie vielfältige Bildungsangebote von hoher Qualität bestehen;
- d) durch Weiterbildung die in der Ausbildung erworbenen Fähigkeiten und Fertigkeiten weiterentwickelt werden können.

Er fördert insbesondere die geistigen, sozialen, schöpferischen, emotionalen und körperlichen Fähigkeiten der Kinder und Jugendlichen sowie die Zusammenarbeit von Schule und Eltern in Erziehung und Bildung.

Er tritt dafür ein, dass in Unterricht, wissenschaftlicher Lehre und Forschung Verantwortung gegenüber Mensch und Mitwelt wahrgenommen und vermittelt wird.

---

<sup>61</sup> BGE 138 I 162. Der vorliegende XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz verankert allerdings – weitergehend als das Grundsatzurteil des Bundesgerichts – den Anspruch des Kindes auf eine ausgewiesene Massnahme bei ausgewiesenem Bedarf (vgl. Ziff. 7.1.1.a zweiter Absatz, Ziff. 7.3.2.d und Ziff. 8.3 zu Art. 35 Abs. 2 VSG gemäss Entwurf).

<sup>62</sup> Art. 2 Bst. m KV, sGS 111.1.

<sup>63</sup> Art. 3 Bst. b KV, sGS 111.1.

<sup>64</sup> Art. 10 KV, sGS 111.1.

## **2 Überblick über die Sonderpädagogik nach geltendem Recht**

### **2.1 Im Allgemeinen (Gesamtkonzept fördernde Massnahmen 2006)**

#### **2.1.1 Grundsätze und Angebot**

Die aktuellen rechtlichen Grundlagen für die Sonderpädagogik finden sich, unterhalb des Verfassungsrechts,<sup>65</sup> im Wesentlichen in Art. 34 bis 40 VSG und in Art. 6 bis 11 VVU sowie in den oben erwähnten<sup>66</sup> Weisungen des Erziehungsrates über die fördernden Massnahmen. Auf dieser rechtlichen Basis wird die Sonderpädagogik vom Gesamtkonzept fördernde Massnahmen, welches auf das Schuljahr 2006/07 erlassen wurde (Gesamtkonzept fördernde Massnahmen 2006), geprägt. Das Gesamtkonzept fördernde Massnahmen 2006 formuliert für die Sonderpädagogik folgende Leitideen und Ziele:

- Kinder und Jugendliche sollen möglichst gemeinsam an Erziehung und Bildung teilhaben. Die Fördermassnahmen sind so ausgestaltet, dass möglichst viele Schülerinnen und Schüler mit besonderem Förderbedarf die Volksschule besuchen können.
- Die Unterschiedlichkeit von Kindern und Jugendlichen ist eine Gegebenheit. Die Fördermassnahmen stärken und unterstützen die Regelklassen im Umgang mit der Heterogenität.
- Die Fördermassnahmen bauen auf einer ganzheitlichen Sichtweise auf und respektieren die individuellen Grenzen und die Grenzen des Umfelds.
- Die Fördermassnahmen und der Unterricht in Kindergarten und Schule sind aufeinander abgestimmt. Die Beteiligten arbeiten zusammen.
- Die Beteiligten legen die Ziele der Fördermassnahme gemeinsam und verbindlich fest und sind mitverantwortlich für die Qualitätssicherung.

Gemäss Gesamtkonzept fördernde Massnahmen 2006 sollen sonderpädagogische Massnahmen auf einer Abklärung des Förderbedarfs beruhen. Sie sollen so niederschwellig wie möglich, zielgerichtet sowie zeitlich befristet sein. Ihre Ziele und der Lernstand der Schülerin oder des Schülers sind zu dokumentieren.

Aktuell stehen den Schulen folgende sonderpädagogische Massnahmen zur Verfügung:

- Nachhilfeunterricht, Deutschunterricht (Deutsch als Zweitsprache), Rhythmikunterricht
- Therapien (Logopädie [inkl. Legasthenie- / Diskalkulithherapie], Psychomotorik-Therapie)
- Schulische Heilpädagogik als integrierte Schülerförderung (ISF)
- Begabungs- und Begabtenförderung, insbesondere auch zusätzliche Förderlektionen
- Kleinklasse als Einführungsklasse (Stoff der ersten Primarklasse wird während zweier Schuljahre vermittelt) oder verwandte Formen der besonderen Einschulung für teilweise schulreife Kinder
- Kleinklasse für Schulkinder mit Schulschwierigkeiten
- Kleinklasse der dritten Oberstufe zur Unterstützung der Berufsfindung (Werkjahr)
- Vorübergehender Aufenthalt in einer Kleinklasse «Time out» für Schulkinder der Mittel- und Oberstufe mit akzentuierten Verhaltensschwierigkeiten (Selbst- und Sozialkompetenz)
- Vorübergehender Deutschunterricht (Deutsch als Zweitsprache) in einer «Deutschklasse»
- Heilpädagogische Frühförderung für Kleinkinder mit Behinderung zur Vorbereitung des Schulbesuchs (Audiopädagogik, «Früh-»Logopädie, Low Vision-Pädagogik und Heilpädagogische Früherziehung [HFE])<sup>67</sup>
- Behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung für Schulkinder mit einer Seh-, Hör- oder Körperbehinderung beim Besuch der Regelschule (B&U)
- Sonderschulung in einer Tagessonderschule oder in einem Sonderschulinternat für Kinder und Jugendliche mit Behinderung, welche nicht in der Regelklasse unterrichtet bzw. gefördert werden können; einschliesslich sozialpädagogische Unterstützungsangebote (Verpflegung, Betreuung, Pflege, Entlastungsaufenthalte usw.) und Transportdienste

---

<sup>65</sup> Ziff. 1.4.

<sup>66</sup> Ziff. 1.2.2.

<sup>67</sup> Ziff. 2.1.2, 2.2.1, 2.2.6 und 3.3.3.

- Fortgesetzte Sonderschulung in einer Sonderschule über die Schulpflicht hinaus bis längstens zum erfüllten 20. Altersjahr<sup>68</sup>
- Besuch einer Talentschule zur Entfaltung einer Hochbegabung im sportlichen, musischen oder intellektuellen Bereich.

## 2.1.2 Rahmenbedingungen

Die erwähnten Förderformen sind insoweit abschliessend, als es den Gemeinden, welche die Volksschule führen, untersagt ist, unter schulischen Titeln weitere Formen (z.B. Psychotherapie oder Reittherapie) vorzusehen bzw. die Kosten dafür in der Rechnung als gebunden auszuweisen.<sup>69</sup> Die Gemeinden haben

- strategisch im lokalen Förderkonzept die von ihnen praktizierten, aus dem kantonalen Katalog ausgewählten Förderformen zu bezeichnen und das Verfahren für kurz dauernde Massnahmen zu ordnen sowie
- operativ für einen Förderplan für jedes geförderte Kind zu sorgen und diesen in regelmässigen Abständen, in der Regel am Ende des Semesters, überprüfen zu lassen.<sup>70</sup>

Die Gemeinden sind nach kantonalem Recht gehalten, soweit als möglich integrative bzw. ambulante und nur soweit als nötig separative Massnahmen zu ergreifen<sup>71</sup>. Therapien und Stützunterricht sind zu befristen und zu überwachen.<sup>72</sup> Über 40 Lektionen dauernde ambulante und alle separative Massnahmen bedingen das Gutachten und den Antrag der zentralen, von der Behandlung getrennten Abklärungsstelle in den schulppsychologischen Diensten.<sup>73</sup> Für relativ leistungsfähige Schulkinder sind auch in Kleinklassen und Sonderschulen die Bildungs- und Lernziele der Regelklasse anzustreben.<sup>74</sup> Von Amtes wegen jährlich oder auf Antrag der Eltern oder der Lehrperson zu jeder Zeit ist die Rückversetzung des Kindes aus separativen Förderformen in die Regelklasse zu prüfen.<sup>75</sup>

Bei der Anordnung der sonderpädagogischen Massnahmen bestehen folgende Verfahren:

- Ambulante bzw. integrative sonderpädagogische Massnahmen bedürfen einer Verfügung im Rechtssinn, wenn sie zwischen Schule und Eltern strittig sind. Dies ist nur ausnahmsweise der Fall. In der Rechtspraxis werden solche Massnahmen meistens mündlich oder schriftlich vereinbart. Die Schule ist indessen – schon aus der individuellen Förderplanung und der Handhabung des Pensenspools heraus – gehalten, auch diese Massnahmen zu erfassen und zu dokumentieren.
- Die Zuweisung zu einer Kleinklasse setzt in jedem Fall eine anfechtbare Verfügung voraus.
- Die Sonderschulung wird in 2 Teilen eingeleitet: Erstens verfügt die Schule abstrakt die Sonderschulung (analog zur Zuweisung zu einer Kleinklasse). Zweitens obliegt es den Eltern, in Zusammenarbeit mit der Schule konkret den Sonderschulplatz zu beschaffen. In der Praxis übernimmt auch für diesen zweiten Teil die Schule die Federführung. Lassen es die Eltern an der gebotenen Zusammenarbeit und Unterstützung mangeln, ist die Vormundschaftsbehörde (neue bundesrechtliche Terminologie: Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde) einzuschalten; dies gilt insbesondere bei einer umstrittenen Platzierung in einem Sonderschulinternat.<sup>76</sup>

<sup>68</sup> Ziff. 1.4.1 und 7.3.8.

<sup>69</sup> Art. 34 Abs. 2 VSG, sGS 213.1; Art. 6 Abs. 1 VVU, sGS 213.12.

<sup>70</sup> Ziff. 1.2.2.

<sup>71</sup> Art. 7 VVU, sGS 213.12.

<sup>72</sup> Art. 34bis VSG, sGS 213.1.

<sup>73</sup> Art. 8 VVU, sGS 213.12; Ziff. 7.3.13.

<sup>74</sup> Vgl. insbesondere Art. 10 Abs. 2 VVU, sGS 213.12.

<sup>75</sup> Art. 40 VSG, sGS 213.1; Art. 11 VVU, sGS 213.12.

<sup>76</sup> Ziff. 7.3.6.

- Bei den besonderen Förderformen, wie sie im vorstehenden Abschnitt<sup>77</sup> aufgezählt wurden – heilpädagogische Frühförderung, behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung (B&U), Fortsetzung des Sonderschulbesuchs über die Schulpflicht hinaus –, erfolgt die Verfahrenssteuerung weitgehend zentral (Bewilligung und Kostengutsprache durch das Bildungsdepartement bzw. dessen Amtsstellen).

Therapien und Stützunterricht sollen nach Möglichkeit in Gruppen durchgeführt werden; ausgenommen sind Logopädie und Psychomotorik, für welche als Regel Einzelunterricht vorgesehen ist.<sup>78</sup> Für die Grösse der Kleinklassen besteht eine gesetzliche Bandbreite zwischen 10 und 15 Schülerinnen und Schülern.<sup>79</sup>

Für die Lehrpersonen gilt bei der Durchführung der sonderpädagogischen Massnahmen – wie in den Regelklassen – das Ausbildungsprimat: Danach setzt eine definitive Anstellung zu vollen Lohnansätzen Wahlfähigkeit, d.h. ein von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) anerkanntes, in der Regel heilpädagogisches Lehrdiplom voraus.<sup>80</sup> Der Kanton St.Gallen bildet das sonderpädagogisch tätige Personal nicht selbst aus, sondern ist mit einem Kontingent an Ausbildungsplätzen an der Hochschule für Heilpädagogik Zürich (HfH) beteiligt.<sup>81</sup> Sodann sind die Diplome der privaten Schweizer Hochschule für Logopädie Rorschach (SHLR) von der EDK anerkannt. Für Stütz-Lehrpersonen (Mathematik / Sprache) bietet die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG) eine Weiterbildung an.

Die heilpädagogische Frühförderung von Kleinkindern wird auch durch ausserhalb der Schule angestellte oder freiberuflich tätige Fachpersonen erteilt. Alle übrigen Fachpersonen in der Sonderpädagogik arbeiten grundsätzlich in der öffentlichen Volksschule bzw. in den Sonderschulen.<sup>82</sup>

## 2.2 Sonderschulung im Besonderen

### 2.2.1 Überblick

Der Sonderschulunterricht wird ausserhalb der öffentlichen Volksschule in privaten Sonderschulen durchgeführt. Die Sonderschulen sind durch den Kanton anerkannt, begleitet und beaufsichtigt und erfüllen mit ihrer Tätigkeit einen öffentlichen Auftrag. Sie sind haben oft eine lange Geschichte als gemeinnützige, aus privater oder kirchlicher Initiative gegründete Institutionen.<sup>83</sup> Zurzeit sind im Kanton St.Gallen folgende Sonderschulen anerkannt (mit Anzahl Schülerinnen und Schülern, Stand November 2012):

*für Kinder mit geistiger Behinderung:*

Heilpädagogische Schule St.Gallen (HPS Schülerhaus)

Gründungsjahr / Trägerschaft: 1951 / Gemeinnützige- und Hilfsgesellschaft der Stadt St.Gallen (GHG)

116 Schülerinnen und Schüler

<sup>77</sup> Ziff. 2.1.1.

<sup>78</sup> Art. 6 Abs. 2 VVU, sGS 213.12.

<sup>79</sup> Art. 27 Abs. 1 Bst. c VSG, sGS 213.1.

<sup>80</sup> Art. 2 LBG, sGS 213.51.

<sup>81</sup> GRB über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich vom 20. Februar 2001, sGS 211.6; Interkantonale Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich vom 21. September 1999, sGS 211.61.

<sup>82</sup> Ziff. 1.1.3, 2.2.1, 2.2.6 und 3.3.3. Als Ausnahme von diesem Grundsatz zu betrachten sind einzig ausserhalb schulischer Strukturen (eigene Praxis oder Anstellung bei medizinischen Einrichtungen) tätige Logopädinnen, die ihre Therapie für Kinder und Jugendliche im Schulalter (unabhängig von entsprechenden Therapien, welche in den Gemeinden und Sonderschulen im Rahmen des Schulunterrichts vermittelt werden) oder für junge Personen bis zum 20. Altersjahr anbieten und aufgrund von bisherigen Vorschriften der IV durch die Gemeinden oder den Kanton unter «schulischen Titeln» entgelten lassen (vgl. Fussnote am Ende von Ziff. 2.2.6).

<sup>83</sup> Ziff. 1.1.1.

HPV Sonderschule Wiggenhof, Rorschacherberg

Gründungsjahr / Trägerschaft: 1952 / Heilpädagogische Vereinigung Rorschach (HPV)  
74 Schülerinnen und Schüler, wovon 10 im Internat

Heilpädagogische Schule Rheintal, Heerbrugg

Gründungsjahr / Trägerschaft: 1961 / Heilpädagogische Vereinigung Rheintal  
78 Schülerinnen und Schüler

Heilpädagogische Schule Seidenbaum, Trübbach

Gründungsjahr / Trägerschaft: 1964 / Heilpädagogische Vereinigung Sargans-Werdenberg  
117 Schülerinnen und Schüler, wovon 9 im Internat

Heilpädagogische Schule Stiftung Balm, Rapperswil-Jona

Gründungsjahr / Trägerschaft: 1956 / Stiftung Balm  
84 Schülerinnen und Schüler

Heilpädagogische Schule Toggenburg, Wattwil

Gründungsjahr / Trägerschaft: 1965 / Heilpädagogischer Verein Toggenburg  
55 Schülerinnen und Schüler

Heilpädagogische Schule Flawil

Gründungsjahr / Trägerschaft: 1962 / Heilpädagogische Vereinigung Gossau-Untertoggenburg-Wil  
137 Schülerinnen und Schüler

Heilpädagogisches Zentrum Johanneum

Gründungsjahr / Trägerschaft: 1902 / Verein «Johanneum – Lebensraum für Menschen mit Behinderung»  
86 Schülerinnen und Schüler, wovon 64 im Internat

*für Kinder mit Sprach- und Hörbehinderung:*

Sprachheilschule St.Gallen (Standorte in St.Gallen und Uznach)

Gründungsjahr / Trägerschaft: 1858 / St.Gallischer Hilfsverein für gehör- und sprachgeschädigte Kinder und Erwachsene  
215 (St.Gallen) und 34 (Uznach) Schülerinnen und Schüler; 49 im Internat

Sprachheilschule Toggenburg, Wattwil

Gründungsjahr / Trägerschaft: 1973 / Verein Sprachförderzentrum Toggenburg  
42 Schülerinnen und Schüler

*für Kinder mit Verhaltensstörungen / psychischen Störungen:*

tipiti Kleingruppenschule Jahrzeitenhaus, St.Gallen

Gründungsjahr / Trägerschaft: 1976 / Verein tipiti  
17 Schülerinnen und Schüler

Heim Oberfeld, Sonderschule, Marbach

Gründungsjahr / Trägerschaft: 1910 / Stiftung Heim Oberfeld  
52 Schülerinnen und Schüler, wovon 40 im Internat

Schulheim Hochsteig, Sonderschule, Lichtensteig

Gründungsjahr / Trägerschaft: 1851 / Verein Schulheim Hochsteig  
43 Schülerinnen und Schüler, wovon 26 im Internat

Kinder Dörfli Sonderschulheim, Lütisburg

Gründungsjahr / Trägerschaft: 1877 / Verein Kinder Dörfli Lütisburg  
57 Schülerinnen und Schüler (alle im Internat)

Evangelisches Schulheim Langhalde, Sonderschule, Abtwil

Gründungsjahr / Trägerschaft: 1840 / Verein Evangelisches Schulheim Langhalde  
29 Schülerinnen und Schüler, wovon 26 im Internat

Sonderschule Bad Sonder, Teufen (St.Galler Trägerschaft und Anerkennung)

Gründungsjahr / Trägerschaft: 1919 / Verein Bad Sonder  
57 Schülerinnen und Schüler, wovon 44 im Internat

tipiti Oberstufen-Sonderschule, Wil

Gründungsjahr / Trägerschaft: 1976 / Verein tipiti  
18 Schülerinnen und Schüler

Sonderschulinternat Hemberg

Gründungsjahr / Trägerschaft: 1949 / Verein Raphael  
30 Schülerinnen und Schüler, wovon 26 im Internat

*für Kinder mit Körperbehinderung:*

CP-Schule Birnbäumen

Gründungsjahr / Trägerschaft: 1962 / Gemeinnützige- und Hilfsgesellschaft der Stadt St.Gallen  
57 Schülerinnen und Schüler, wovon 6 im Internat

Schulheim Kronbühl

Gründungsjahr / Trägerschaft: 1931 / Verein Schulheim Kronbühl  
45 Schülerinnen und Schüler, wovon 24 im Internat

Die Sonderschulen erbringen – je nach Leistungsauftrag und Behinderung – folgende Leistungseinheiten:

<i>Tagessonderschulen</i>
Unterricht, inkl. pädagogisch-therapeutische Förderung und Alltagsversorgung
Mittagsbetreuung mit Mittagsverpflegung
Organisation Transport
behinderungsspezifische Beratungs- und Unterstützungsdienste in der Regelschule (B&U): <sup>84</sup> <ul style="list-style-type: none"><li>– Sprachheilschule St.Gallen: für Schulkinder mit Hörbehinderung</li><li>– CP-Schule Birnbäumen: für Schulkinder mit Körperbehinderung</li></ul>
Heilpädagogische Frühförderung: <sup>85</sup> <ul style="list-style-type: none"><li>– Sprachheilschule St.Gallen: für Kleinkinder mit Hörbehinderung (Audiopädagogik)</li></ul>

<i>Sonderschulen mit Internat</i>
Unterricht, inkl. pädagogisch-therapeutische Förderung und Alltagsversorgung
Internat (inkl. Erziehung, Verpflegung und Pflege): Wocheninternat, je nach Behinderung auch Wochenend- und Ferienbetreuung, Entlastungsaufenthalte
Organisation Transport

<sup>84</sup> Ziff. 2.1.1.

<sup>85</sup> Ziff. 2.1.1.

In den behinderungsspezifischen Beratungs- und Unterstützungsdiensten der Sonderschulen sind spezialisierte Fachpersonen tätig. Sie sorgen für die Bereitstellung der erforderlichen Hilfsmittel, führen die Kinder in deren Handhabung ein und beraten die Lehrpersonen, die Eltern sowie die Schulbehörden. Auch für Schulkinder mit einer Sehbehinderung besteht ein Beratungs- und Unterstützungsdienst. Dieser wird von dem – keine Sonderschule führenden – Ostschweizerischen Blindenfürsorgeverein St.Gallen (OBV) geführt.

In der heilpädagogischen Frühförderung wird neben der Audiopädagogik für Kleinkinder mit einer Hörbehinderung durch die Sprachheilschule St.Gallen auch Low Vision-Pädagogik für Kleinkinder mit einer Sehbehinderung angeboten; wegen des kleinen Bedarfs erbringt nicht der eben erwähnte OBV diesen Dienst, sondern es wird dafür auf Spezialistinnen und Spezialisten aus dem Kanton Zürich zurückgegriffen. In der spezifischen Frühförderform der Heilpädagogischen Früherziehung (HFE)<sup>86</sup> engagiert sich insbesondere der privat getragene Heilpädagogische Dienst St.Gallen-Glarus (HPD) mit Arbeitsstellen in St.Gallen, Herisau und Ziegelbrücke.

Nicht zu den Sonderschulen gehören 3 Heime mit primär nichtschulischem Auftrag, denen jedoch schulische Angebote angegliedert sind, im Aufsichts- bzw. Zuständigkeitsbereich ausserhalb des Bildungsdepartementes:

- Jugendstätte Bellevue, Altstätten (Departement des Innern)
- Klinik Sonnenhof Kinder- und Jugendpsychiatrisches Zentrum, Ganterschwil (Gesundheitsdepartement)
- KJPD St.Gallen, Tagesklinik «Haus auf Wiesen» (Gesundheitsdepartement)
- Jugendheim Platanenhof, Oberuzwil (Sicherheits- und Justizdepartement)

## 2.2.2 Anerkennung und Finanzierung der Sonderschulen

Für die Anerkennung und Finanzierung der Sonderschulen gilt als rechtliche Grundlage das mehrfach geänderte Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen mit der zugehörigen Sonderschulverordnung.<sup>87</sup>

Zuständig für die Anerkennung einer Sonderschule ist das Bildungsdepartement nach Vorberatung durch die Sonderschulkommission; die Sonderschulkommission besteht aus 5 bis 7 Mitgliedern, wird durch die Regierung gewählt und untersteht der Aufsicht des Bildungsdepartementes.<sup>88</sup> Die Anerkennung ist möglich, wenn die Sonderschule einem öffentlichen Bedürfnis im Kanton entspricht und keine Gewinnabsichten verfolgt. Ausserdem muss der Schulträger durch den Erziehungsrat als Privatschule bewilligt und das Personal durch die Sonderschulkommission zur Berufsausübung ermächtigt sein. Internatsbetriebe benötigen zudem eine einschlägige Bewilligung. Anerkannte Sonderschulen unterstehen der Aufsicht der Sonderschulkommission.<sup>89</sup>

Finanziert werden die Sonderschulen nach aktuellem Recht wie folgt:

- Der Kanton gleicht den Sonderschulen das *Defizit* aus, welches ihnen aufgrund der anrechenbaren Kosten der Löhne und Versicherungsprämien für das Führungs- und Fachpersonal, des Unterrichtsmaterials, der medizinischen Untersuchungen sowie des Unterhalts der Gebäude sowie der Amortisation und Verzinsung von deren Lasten erwächst.<sup>90</sup>
- Separat entschädigt der Kanton den Sonderschulen den Aufwand für den *Transport* der Kinder von und zur Schule.<sup>91</sup>

<sup>86</sup> Ziff. 2.1, 2.2.6 und 3.3.3.

<sup>87</sup> Ziff. 1.1.2 und 1.1.3.

<sup>88</sup> Ziff. 7.3.12.

<sup>89</sup> Art. 2 und 3 SoG, sGS 213.95, sowie Art. 4 ff. SoV, sGS 213.951.

<sup>90</sup> Art. 1 Abs. 1 Bst. a und c sowie Abs. 2, Art. 11 Bst. b Ziff. 3 und Art. 14 SoG, sGS 213.95; Art. 1 Bst. a, Art. 28, Art. 29 bis 32bis, Art. 36, Art. 37 Abs. 1 und Art. 39 SoV, sGS 213.951.

<sup>91</sup> Art. 11 Bst. b Ziff. 1 SoG, sGS 213.95; Art. 28bis SoV, sGS 213.951; Ziff. 7.3.9.

- Der Kanton leistet den Sonderschulen *Baubeiträge* für Errichtung, Ausbau und Erneuerung der für den Schul- und Internatsbetrieb notwendigen Bauten (Erwerb der Liegenschaft, Bau und notwendige Einrichtungen). Die Baubeiträge sind auf höchstens 2 Drittel der anrechenbaren Aufwendungen begrenzt, wobei die Finanzlage des Trägers, der Finanzierungsplan, die Dringlichkeit des Vorhabens sowie die Zweckmässigkeit der Ausführung berücksichtigt werden. Zuständig für Baubeiträge sind das Bildungsdepartement (bis 100'000 Franken), die Regierung (bis 2'000'000 Franken) oder der Kantonsrat (über 2'000'000 Franken).<sup>92</sup>
- Unabhängig von den Beiträgen des Kantons an die Sonderschulen bezahlt die *Gemeinde* dem Kanton für jedes Kind, welches auf Grund einer eigenen Verfügung über die Anordnung der Sonderschulung eine anerkannte Sonderschule besucht, einen pauschalen Beitrag in der Höhe der durchschnittlichen Kosten für eine Kleinklassenschülerin oder einen Kleinklassenschüler. Dies waren gemäss Praxis bis und mit Jahr 2011 21'000 Franken. Seit 1. Januar 2012 sind es 24'500 Franken.<sup>93</sup>

### 2.2.3 Sonderschulkonzept 1994

Das Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen und die zugehörige Sonderschulverordnung enthalten verzweigte Grundlagen für Anerkennung, Finanzierung sowie Beaufsichtigung und Kontrolle der Sonderschulen.<sup>94</sup> Gestützt auf diese Vorschriften und unter Berücksichtigung der IV-Gesetzgebung des Bundes hat das Bildungsdepartement über die Jahrzehnte einen Einfluss auf Anerkennung und Betrieb der Sonderschulen aufgebaut, welcher Ansätze einer Steuerung und eines Controllings im heutigen Verständnis enthält. Diese Ansätze sind seit dem Jahr 1994 in einem kantonalen Sonderschulkonzept (Sonderschulkonzept 1994) verankert und zusammengefasst. Das Sonderschulkonzept 1994 kann im Verhältnis zum Gesamtkonzept fördernde Massnahmen 2006<sup>95</sup> wenn nicht konzeptionell, so doch in der Stossrichtung als älteres Pendant für die Sonderschulung als der hochschwierigsten sonderpädagogischen Massnahme betrachtet werden.

Das Sonderschulkonzept 1994 definiert für die Sonderschulen:

- die Leistungseinheiten nach Zielgruppe und Behinderungsgrad (Was bieten die Sonderschulen wie vielen Kindern an?), insbesondere bezüglich Sonderschulunterricht (Kernleistung), pädagogisch-therapeutischen Massnahmen, sozialpädagogischen Angeboten (Mittagsbetreuung, Internatsaufenthalt, Therapie- und Entlastungsaufenthalte) sowie Transport;
- die Minimalstandards (Wie vollziehen die Sonderschulen ihr Angebot?), insbesondere bezüglich Personalqualifikation, maximalen Klassen- und Gruppengrössen sowie weiterer Schul- und Internatsorganisation;
- die Betriebskosten (Welchen Aufwand beim Angebotsvollzug rechnet der Kanton den Sonderschulen an die Deckung des Betriebsdefizites an?);
- die Aufsicht und das Controlling durch den Kanton.

Das Sonderschulkonzept 1994 wirkt auf 2 Ebenen: auf der Ebene der Gesamtheit der Sonderschulen und auf der Ebene der einzelnen Sonderschule. Die Einhaltung des Sonderschulkonzeptes im Allgemeinen ist Voraussetzung für die Anerkennung jeder Sonderschule;<sup>96</sup> das Konzept ist insoweit Bestandteil der Sonderschulgesetzgebung (Ausführungsbestimmungen). Im einzelnen Anerkennungsverfahren wird das Sonderschulkonzept für die Schule spezifiziert bzw. quantifiziert; im Detail von Schule zu Schule differenziert und jährlich aktualisiert, erhält es damit die Funktion eines Leistungsauftrags.

<sup>92</sup> Art. 5 ff. SoG, sGS 213.95; Art. 26 und 27, Art. 33 bis 35 und Art. 38 SoV, sGS 213.951.

<sup>93</sup> Art. 11 Bst. a SoG, sGS 213.95; Ziff. 7.4.

<sup>94</sup> Art. 3, 4, 8, 10 und 19 SoG, sGS 213.95; Art. 3 bis 5, Art. 16, Art. 18 bis 25, Art. 29 bis 32bis, Art. 33 bis 37 sowie Art. 38 und 39 SoV, sGS 213.951.

<sup>95</sup> Ziff. 1.2.2 und 2.1

<sup>96</sup> Ziff. 2.2.2.

Mit der Anerkennung ist im Grundsatz auch die Finanzierung der Sonderschule sichergestellt. Da der Kanton seinen Beitrag am Defizit der Sonderschule ausrichtet,<sup>97</sup> ist die Steuerung des Inputs – konkret des Budgets der Sonderschule – von zentraler Bedeutung. Das Sonderschulkonzept 1994 bestimmt vorab die maximal zur Verfügung stehenden Personalressourcen für den Sonderschulbetrieb, nämlich den variablen Personalaufwand für Schule, Internat und Leitung / Verwaltung einerseits sowie den fixen Personalaufwand für die restlichen Funktionen andererseits. Daneben umschreibt es den anrechenbaren Sachaufwand.

Der anrechenbare *variable Personalaufwand* bildet die maximal zur Verfügung stehenden personellen Mittel in den Bereichen Schule, Internat und Leitung/Verwaltung ab, die vom Staat subventioniert werden. Er macht den Löwenanteil der Ressourcen bzw. rund 90 Prozent der Gesamtkosten der Sonderschulen aus. Entsprechend wird auf die Steuerung des variablen Personalaufwandes das Hauptaugenmerk gerichtet. Der anrechenbare entsprechende Aufwand wird mit dem Instrument des Pensenpools pauschal ermittelt, womit die Sonderschulen in die Nähe von Globalkredit-Institutionen rücken. Grundlagen für den Pensenpool sind der Leistungsauftrag, die Schülerzahl sowie der Behinderungsgrad der Schülerinnen und Schüler. Mit der Einführung dieses Finanzierungs- und Steuerungsinstruments ist eine funktionspezifische Rollenteilung zwischen dem Bildungsdepartement und den Sonderschulen und damit eine strikte Trennung von strategischer und operativer Führung realisiert worden:

- Das Bildungsdepartement konzentriert sich auf die strategische Funktion des Erlasses und der Spezifizierung des Sonderschulkonzeptes bzw. der Erteilung des Leistungsauftrags.
- Die einzelne Sonderschule konzentriert sich auf die operative Funktion der eigenverantwortlichen Erfüllung des Leistungsauftrags unter ebenso eigenverantwortlicher Verwendung des Pauschalbudgets.

Die Sonderschulen setzen in ihrem eigenen Interesse Schwerpunkte beim Penseneinsatz und optimieren die Schulorganisation. Nur wenn eine Sonderschule nicht den gesamten Pensenpool einsetzt, ist sie in kritischen Situationen handlungsfähig oder kann vorübergehende Belegungsschwankungen ohne Kündigungen auffangen. Da der Pensenpool als «Globalbudget in Pensen» nicht ausbezahlt wird, entfällt ein nicht beanspruchter Rest Ende Schuljahr. Das «Globalbudget in Pensen» ermöglicht unternehmerischen Handlungsspielraum, nicht jedoch einen betriebswirtschaftlichen Erfolg.

Der anrechenbare *fixe Personalaufwand* wird im Rahmen der Spezifizierung des Sonderschulkonzeptes individuell nach Schule als langfristiger Stellenplan bestimmt.

Der anrechenbare *Sachaufwand* wird im Rahmen der konkreten Budgetgenehmigung festgesetzt.

Das Sonderschulkonzept 1994 regelt im Übrigen die Überprüfung der Vorgaben und die Vernetzung der Aufsichtsinstanzen: Die Fachaufsicht über den adäquaten Mitteleinsatz ist der Sonderschulkommission übertragen worden,<sup>98</sup> die Finanzaufsicht erfolgt im Rahmen der Revisionstätigkeit des Bildungsdepartementes.

#### **2.2.4 Interkantonaler Sonderschulbesuch**

Der Zugang zu ausserkantonalen Sonderschulen für Kinder mit Behinderung aus dem Kanton St.Gallen richtet sich nach der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE.<sup>99</sup> Die IVSE ermöglicht den St.Galler Kindern den Zugang zu den von den Vereinbarungskantonen freigegebenen Sonderschulen. Die Leistungsabgeltung kann durch Defizitdeckung oder Pauschalen

---

<sup>97</sup> Ziff. 2.2.2.

<sup>98</sup> Ziff. 1.1.2 und 2.2.2.

<sup>99</sup> Ziff. 1.1.3.

erfolgen. Die Kostenabrechnung erfolgt auf der Basis der Verrechnungseinheit Kalendertag. Der IVSE sind mittlerweile sämtliche Kantone der Deutschschweiz beigetreten.

Der Eintritt von St.Galler Kindern in ausserkantonale Sonderschulen ist unabhängig vom Finanzierungsmechanismus der IVSE von einer Kostengutsprache des Bildungsdepartementes im Einzelfall abhängig. Im Interesse der Auslastung der eigenen Sonderschulen durch eigene Schülerinnen und Schüler bzw. um einer komplementärer Belegung der eigenen Schulen durch ausserkantonale Schülerinnen und Schüler vorzubeugen, werden entsprechende Kostengutsprachen zurückhaltend erteilt. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass der Kanton die eigenen Sonderschulen mit Baubeiträgen vorfinanziert hat<sup>100</sup> und diese Vorfinanzierung primär den Kindern mit Aufenthalt im Kanton zugutekommen soll.

### 2.2.5 Sonderschulung im Einzelfall

Das Bildungsdepartement kann im Einzelfall Privatschulen ermächtigen, ein sonderschulbedürftiges bzw. als Sonderschülerin oder Sonderschüler bezeichnetes Kind zu unterrichten.<sup>101</sup> Voraussetzung ist, dass die Privatschule sowohl die Bewilligungsvoraussetzungen nach dem Volksschulgesetz<sup>102</sup> als auch die Anerkennungsbedingungen nach dem Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen erfüllt.<sup>103</sup> Damit ist die Messlatte sehr hoch angesetzt, und es kommt nur äusserst selten zu einer entsprechenden Ermächtigung. Wird sie ausgesprochen, bezahlt der Kanton einen Schulgeldbeitrag und einen Kostgeldbeitrag nach vormaliger IV-Praxis sowie einen zusätzlichen Beitrag von 6'000 Franken. Die Gemeinde bezahlt die übliche «Klein-klassen-Pauschale».<sup>104</sup>

### 2.2.6 Finanzierung der Sonderschulung ausserhalb der Sonderschulen

Der Sonderschulung im weitesten Sinn zugerechnet werden – abgesehen vom Unterricht und der Betreuung in Sonderschulen – auch einige besondere sonderpädagogische Massnahmen. Diese gehen auf die frühere Finanzierung durch die IV zurück und werden zurzeit übergangsrechtlich auch durch den Kanton unterstützt:<sup>105</sup>

- Für die behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung (B&U) von blinden und sehbehinderten Schulkindern in der öffentlichen Volksschule entschädigt der Kanton den (im Weiteren nicht als Sonderschule tätigen) OBV.<sup>106</sup>
- Der Kanton finanziert alle Frühfördermassnahmen vor der Schulpflicht,<sup>107</sup> sei es gegenüber den spezifischen Trägerschaften (Heilpädagogischer Dienst St.Gallen-Glarus [HPD], Sprachheilschule St.Gallen, Gemeinden, Zweckverbände, Spitäler) oder sei es gegenüber anderweitig organisierten Fachlehrpersonen und Therapeutinnen.<sup>108</sup>
- Sodann entschädigt der Kanton in der Nachfolge der IV die Gemeinden pauschal für Logopädie und Legasthenietherapie für Kinder und Jugendliche mit schweren Sprachgebrechen zur Ermöglichung des Volksschulbesuchs.<sup>109</sup>

---

<sup>100</sup> Ziff. 2.2.2.

<sup>101</sup> Art. 3bis SoG, sGS 213.95.

<sup>102</sup> Art. 115 ff. VSG, sGS 213.1.

<sup>103</sup> Art. 25bis SoV, sGS 213.951.

<sup>104</sup> Art. 32ter SoV, sGS 213.951; Ziff. 2.2.2 und 7.3.11.

<sup>105</sup> Ziff. 1.1.3 und 2.1.

<sup>106</sup> Art. 11 Bst. b Ziff. 2 SoG, sGS 213.95; Art. 28ter und Art. 37 Abs. 2 SoV, sGS 213.951.

<sup>107</sup> Ziff. 2.1, 2.2.1 und 3.3.3.

<sup>108</sup> Art. 1 Abs. 3 SoG, sGS 213.95; Art. 41bis SoV, sGS 213.951.

<sup>109</sup> Art. 1bis SoG, sGS 213.95; Art. 41ter SoV, sGS 213.951. Im Übrigen leistet der Kanton auch Kostengutsprache an Logopädie, die ausserhalb schulischer Strukturen (eigene Praxis oder Anstellung bei medizinischen Einrichtungen) aktive Logopädinnen Kindern, Jugendlichen und jungen Personen bis zum 20. Altersjahr erteilen (vgl. Fussnote am Ende von Ziff. 2.1.2).

## 2.3 Begabungs- und Begabtenförderung

### 2.3.1 Im Allgemeinen

Laut Bildungs- und Erziehungsauftrag der öffentlichen Volksschule fördert die Volksschule die unterschiedlichen und vielfältigen Begabungen sowie die Gemütskräfte der Schülerinnen und Schüler.<sup>110</sup> Diese Vorgabe schliesst auch die adäquate Beschulung und Förderung von Kindern mit besonderen Begabungen ein. Die Förderung besonderer Begabungen ist vorrangig und in aller Regel Sache der Lehrpersonen in der Regelklasse. Begabungen und Talente der Schulkinder sollen grundsätzlich integriert und nicht in besonderen Unterrichtsgefässen zur Entfaltung gebracht werden.

Intellektuell höher begabte Schulkinder werden mit pädagogisch-didaktischen Mitteln im Klassenverband geschult. Möglich sind insbesondere individualisiertes Lernen (Differenzierung), eigenständiges / selbst bestimmtes Lernen, kooperatives / interaktives Lernen, angereichertes Lernen (Enrichment) oder beschleunigtes Lernen (Acceleration). Sodann kann ausserordentlich begabten und sozial reifen Kindern mit Zustimmung der Eltern und nach Anhören der Lehrperson das Überspringen einer Klasse gestattet werden.<sup>111</sup> Unter dem Titel Nachhilfeunterricht<sup>112</sup> können besondere Förderstunden für Hochbegabte organisiert werden (Pull out). Zum Teil wird auch die schulische Heilpädagogik als integrierte Schülerförderung (ISF)<sup>113</sup> für die Förderung besonderer Begabungen eingesetzt. Den Gemeinden wird für die Begabungs- und Begabtenförderung ein besonderer Pensum als Richtlinie für die Bestimmung des Personalaufwandes zur Verfügung gestellt (1 Lektion auf 100 Schülerinnen und Schüler).<sup>114</sup>

Auch und gerade im Rahmen der Sonderpädagogik bleibt die Begabungs- und Begabtenförderung indessen integrativ ausgerichtet. Die Begabungs- und Begabtenförderung erfolgt in der Regel im Rahmen der Unterrichtsdifferenzierung in der Regelklasse. Kleinklassen für Hochbegabte sind nicht vorgesehen. Es ist zwar nicht ausgeschlossen, dass bei einer grossen Schülerzahl besondere Förderklassen gebildet werden. Diese unterliegen jedoch den gleichen Rahmenbedingungen wie die «gewöhnlichen» Klassen, und Schülerinnen und Schüler, welche nicht diesen Förderklassen angehören, müssen die gleichen Bildungs- und Übertrittschancen erhalten.<sup>115</sup>

Sonderschulen für Hochbegabte existieren nicht. Hingegen ist es in besonderen Einzelfällen möglich, hochbegabten Schulkindern, welche in der Volksschule nicht adäquat gefördert werden können, den Besuch besonderer schulischer Angebote zu gestatten. Zuständig für eine entsprechende Bewilligung ist das Bildungsdepartement im Einzelfall. Es wendet die Kriterien an, welche der Erziehungsrat in seiner früheren Rekurspraxis entwickelt hatte (bereits Klasse übersprungen, schulpsychologisches Gutachten attestiert Hochbegabung und prognostiziert Fehlentwicklung im Fall einer unterlassenen besonderen Schulung).<sup>116</sup> Kommt es zu einer entsprechenden Bewilligung, so bestimmt das Bildungsdepartement auch das Schulgeld, welches die Gemeinde an den besonderen Schulbesuch zu entrichten hat.<sup>117</sup>

---

<sup>110</sup> Art 3 Abs. 2 erster Satz VSG, sGS 213.1.

<sup>111</sup> Art. 31bis VSG, sGS 213.1.

<sup>112</sup> Art. 34 Abs. 1 Bst. b VSG, sGS 213.1.

<sup>113</sup> Art. 6 Abs. 1 Bst. f VVU, sGS 213.12.

<sup>114</sup> Ziff. 1.2.2 und 2.4.1.

<sup>115</sup> Ziff. 7.2.2.d.

<sup>116</sup> GVP 2001 Nr. 86; Ziff. 1.3.

<sup>117</sup> Art. 53bis VSG, sGS 213.1; Art. 11quater VVU, sGS 213.12.

### 2.3.2 Talentschulbesuch in Spitzensport und Kunst

Seit Erlass des IX. Nachtrags zum Volksschulgesetz vom 21. November 2006<sup>118</sup> besteht im Kanton St.Gallen eine gesetzliche Grundlage für den Besuch und die Finanzierung von Talentschulen für Sport und Kunst. Wer sich als besonderes Sport- oder Kunsttalent ausweist sowie die schulischen Promotions- und Übertrittsbedingungen erfüllt, dem kann der Besuch einer Talentschule gestattet werden, wobei die Herkunftsgemeinde zur Zahlung einer Schulgeldpauschale verpflichtet wird.<sup>119</sup> Faktisch ist der Talentschulbesuch erst ab der Oberstufe ein Thema.

Der Kanton St.Gallen definiert die zulässigen Talentschulen auf 2 Ebenen:

- Einerseits ist er Mitglied der Interkantonalen Vereinbarung für Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte vom 20. Februar 2003.<sup>120</sup> Im Rahmen dieser Vereinbarung anerkennt er eine Reihe von Talentschulen anderer Mitgliedskantone.<sup>121</sup>
- Andererseits anerkennt er eine Reihe von Talentschulen innerhalb des Kantons.<sup>122</sup> Es handelt sich dabei um öffentliche Oberstufen, welche sich mit besonderen Stundenplänen, mit koordinativer Unterstützung des Trainings und zum Teil mit ergänzenden eigenen Trainingsangeboten der Talentförderung verschrieben haben. Zurzeit hat das Bildungsdepartement folgende St.Galler Oberstufen als Talentschulen anerkannt (und auch in die Interkantonale Vereinbarung für Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte eingebracht):
  - Stadt St.Gallen (Sport und Kunst);
  - Wittenbach (Sport und Kunst);
  - Heerbrugg (Sport);
  - Altstätten (Kunst);
  - Gams (Sport);
  - Bad Ragaz (Sport und Kunst);
  - Quarten (Sport);
  - Rapperswil-Jona (Sport und Kunst);
  - Nesslau-Krummenau (Sport);
  - Wil (Sport).

Die Schülerinnen und Schüler werden zum Talentschulbesuch zugelassen, wenn ihr sportliches oder musikalisches Talent ausgewiesen ist und wenn sie die schulischen Promotions- und Übertrittsbedingungen erfüllen. Für den Sport bestehen standardisierte Kriterien.<sup>123</sup> Für die Kunst ist stets eine Einzel-Anerkennung erforderlich.<sup>124</sup> Zuständig sind die Regierung (Bestimmung der standardisierten Kriterien durch Verordnungsrecht) und das Bildungsdepartement (Entscheidung im Einzelfall).

Die im Kanton St.Gallen anerkannten Talentschulen für Sport sind intensiv mit den verantwortlichen Sportverbänden vernetzt. Ihnen obliegen der ordentliche Schulunterricht und die besondere Stundenplangestaltung zur Ermöglichung und Optimierung des Trainings. Den Verbänden obliegt die Trainingsförderung. Mit den Eltern ist unter beiden Titeln ein intensiver Kontakt aufrechtzuerhalten.

Die Messlatte für spitzensportliche und -künstlerische Talente ist bewusst hoch gesetzt. Ausserdem ist es den Talentschulen aufgetragen, die schulische Förderung der Talente in keiner Weise zu vernachlässigen; dies vor dem Hintergrund, dass wohl einigen Jugendlichen ein hohes sportliches oder künstlerisches Potential attestiert werden kann, dass indessen die meisten von ihnen

<sup>118</sup> nGS 42-6.

<sup>119</sup> Art. 53bis VSG, sGS 213.1; Art. 11bis bis 11quater VVU, sGS 213.12.

<sup>120</sup> sGS 211.83, abgekürzt IVH.

<sup>121</sup> Art. 11bis Abs. 1 Bst. b und Art. 11ter Abs. 1 Bst. b VVU, sGS 213.12.

<sup>122</sup> Art. 11bis Abs. 2 und Art. 11ter Abs. 2 VVU, sGS 213.12.

<sup>123</sup> Art. 11bis Abs. 1 Bst. a, sGS 213.12.

<sup>124</sup> Art. 11ter Abs. 1 Bst. a VVU, sGS 213.12.

mangels Durchbruchs früher oder später in das «gewöhnliche» Schul- und Ausbildungsleben zurückkehren.

### **2.3.3 Konzept Hochbegabtenförderung**

Der Erziehungsrat hat im Jahr 2011 die Förderung besonderer Begabungen bzw. Hochbegabungen im Kanton St.Gallen in ein systematisches Konzept gefasst. Das Konzept Hochbegabtenförderung<sup>125</sup> umfasst nicht nur die Volksschule, sondern auch die Sekundarstufe II. Es enthält jedoch schwergewichtig Aussagen zur Volksschule, namentlich auch zu den Talentschulen für sportlich oder künstlerisch hochbegabte Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I. Mit dem Konzept und der Anpassung von Verordnungsrecht wurde insbesondere auch der Zugang zu den Talentschulen für Sport neu definiert.<sup>126</sup>

## **2.4 Elemente der Steuerung**

### **2.4.1 Pensenpool für sonderpädagogische Massnahmen**

Der Pensenpool für sonderpädagogische Massnahmen ist im gegenwärtigen Alltag der Sonderpädagogik das vorrangige Steuerungsinstrument. Er wurde im Jahr 1999 eingeführt und im Jahr 2006, im Rahmen des Erlasses des Gesamtkonzeptes fördernde Massnahmen,<sup>127</sup> erweitert und verfeinert.

Mit dem Pensenpool stellt der Kanton den Gemeinden als Schulträgern eine Richtgrösse für ihren Aufwand in der Sonderpädagogik zur Verfügung. Der Pool ist nicht formell verbindlich; im Einzelfall sind für ein Kind Massnahmen nach dem ausgewiesenen Förderbedarf und nicht nach dem Stand der Pooleinhaltung vorzusehen, womit Über- und Unterschreitungen in einem gewissen Mass nicht vermieden werden können, vor allem nicht in kleineren Gemeinden. Der Pensenpool dient den Gemeinden auf der systemischen Ebene als Orientierungs- und Vergleichsgrösse, als Instrument für die Steuerung der sonderpädagogischen Pensen bzw. des damit verbundenen Aufwandes an Ressourcen und als Basis für die Weiterentwicklung des lokalen Förderkonzeptes.

In den Pool werden einbezogen:

- die Logopädie
- die Legasthenie- und Diskalkulietherapie
- die Psychomotorik und Rhythmik
- der Nachhilfeunterricht
- die schulische Heilpädagogik als integrierte Schülerförderung (ISF)
- der Kleinklassenunterricht
- die Sonderschulung in Tagessonderschulen für Kinder bis zu einem Behinderungsgrad, der grundsätzlich auch eine Förderung in der Volksschule zulassen würde (Kinder mit einer Sprachentwicklungsverzögerung, im Grenzbereich zu einer geistigen Behinderung oder mit einer Verhaltensstörung)

In den Pool werden nicht einbezogen:

- die Abklärung und Beratung durch die zentrale Abklärungsstelle<sup>128</sup>
- die Aufgabenhilfe (zählt nicht zur Sonderpädagogik, sondern zu den schulischen Diensten)
- Deutschunterricht (Deutsch als Zweitsprache)
- berufliche Nachbetreuung nach dem Werkjahr (dritte Kleinklasse der Oberstufe)<sup>129</sup>
- Sonderschulung für Kinder mit einem Behinderungsgrad, der grundsätzlich keine Förderung in der Volksschule zulässt

---

<sup>125</sup> SchBl 2012, 8.

<sup>126</sup> Vgl. unten Ziff. 7.3.2.

<sup>127</sup> Ziff. 1.1.2 und 2.1.1.

<sup>128</sup> Ziff. 1.1.2 und 2.1.2.

<sup>129</sup> Ziff. 2.1.1.

Der Pensenpool für sonderpädagogische Massnahmen ist abhängig von der Schülerzahl, der Organisationsform und dem Sozialindex in der Gemeinde. Er besteht in der Ausgangslage aus 30 Lektionen je 105 Schulkinder (einschliesslich Kindergarten-Kinder), die in der Gemeinde unterrichtet werden oder ausserhalb der Gemeinde eine Kleinklasse oder eine Sonderschule besuchen. Für Primarschulgemeinden wird der Pool um 10 Prozent erhöht, für Oberstufenschulgemeinden um 10 Prozent reduziert. Sodann wird der Pool aufgrund eines berechneten Sozialindex der Gemeinde um bis zu 20 Prozent erhöht oder reduziert.

Der Sozialindex wird alle 2 Jahre auf Grund folgender statistischer Angaben für jede Gemeinde berechnet:

- Anteil Wohneigentum
- Fluktuationsrate der Wohnbevölkerung
- Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung
- Arbeitslosenquote

Für die Begabungs- und Begabtenförderung besteht ein gesonderter Pool von 1 Lektion je 100 Schulkinder.

Der Kanton (Amt für Volksschule) erhebt die Einhaltung des Pensenpools jährlich und stellt die Werte den Gemeinden auf einer passwortgeschützten Extranet-Plattform in Zahlen und Graphiken zur Verfügung. Jede Gemeinde kann ihre lokale Entwicklung im Überblick auswerten und sowohl mit anderen Schulen nach ausgewählten Kriterien (z.B. alle Oberstufen) als auch mit dem kantonalen Durchschnitt vergleichen.

Die Gemeinden sind gehalten, das Förderangebot zu überprüfen und den kantonalen Vorgaben anzupassen, wenn ihr Pensenpool während mehr als 2 Jahren überschritten wird. Die Fachstelle Unterstützungsangebote nimmt mit Schulen, welche längerfristig grössere Abweichungen zu den Richtwerten aufweisen, Kontakt auf; dies mit dem Ziel, die Situation vor Ort mit den Schulverantwortlichen zu beurteilen, die unterschiedlichen Handlungsfelder zu besprechen und sie bei der Einleitung geeigneter Massnahmen zu unterstützen.

#### **2.4.2 Antragstellung der schulpsychologischen Dienste**

Die schulpsychologischen Dienste sind durch kantonales Recht vorgesehen. Der Kanton sorgt für schulpsychologische Dienste, wobei er sich entweder an Institutionen beteiligt oder einen eigenen Dienst schafft und die Gemeinden zu Beiträgen verpflichten kann.<sup>130</sup>

Im Kanton St.Gallen besteht primär der Schulpsychologische Dienst des Kantons St.Gallen (SPD). Dieser ist in Vereinsform organisiert und wird hälftig durch den Kanton und die Gemeinden bzw. den Verband St.Galler Volksschulträger (Gemeinden mit Zuständigkeit zur Führung der Volksschule) getragen und finanziert. Der kantonale SPD arbeitet von 7 Regionalstellen in Rorschach, Rebstein, Sargans, Rapperswil-Jona, Lichtensteig, Wil und Gossau aus.

Die Stadt St.Gallen unterhält einen eigenen schulpsychologischen Dienst.

Die schulpsychologischen Dienste erfüllen vor allem 3 Funktionen:

- Erstens sind sie traditionell Beratungsstelle für Kinder, Eltern, Lehrpersonen, Behörden und Fachstellen bei Problemstellungen im (weiteren) schulischen Zusammenhang. Aus dieser Tätigkeit können Expertisen und Anträge resultieren.
- Zweitens ist ihnen seit Erlass des Gesamtkonzeptes fördernde Massnahmen 2006 die Funktion der zentralen Abklärungsstelle für sonderpädagogische Massnahmen von grösserer bzw. unbestimmter Tragweite übertragen. In dieser Funktion haben sie obligatorische Triage- bzw. Expertenfunktion im Vorfeld sonderpädagogischer Anordnungen. Dafür wird ihnen

---

<sup>130</sup> Art. 43 VSG, sGS 213.1.

vom Bildungsdepartement ein Leistungsauftrag erteilt. Bei dessen Erfüllung kommt den schulpsychologischen Diensten bzw. ihren Anträgen – unter Vorbehalt ihrer operativen beratenden und gutachterlichen Unabhängigkeit – auch Steuerungsfunktion im sonderpädagogischen System zu.<sup>131</sup>

- Drittens betreibt der SPD des Kantons die Interdisziplinäre Einsatzgruppe für Krisenintervention und psychologische / psychosoziale Begleitung (KI). Die KI ist aus Spezialistinnen und Spezialisten aus verschiedenen Disziplinen zusammengesetzt und bietet bei ausserordentlichen Ereignissen (Unfälle, Todesfälle, Mobbing, Delikte) rund um die Uhr Unterstützung im schulischen Krisenmanagement an.

Im Weiteren sind die Schulpsychologinnen und Schulpsychologen vereinzelt auch in der Weiterbildung tätig, und sie nehmen Einsitz in Pädagogischen Kommissionen und in Schulentwicklungsprojekten.

### 3 Statistisches zur Sonderpädagogik

#### 3.1 Im Allgemeinen / Pensenpool

Die sonderpädagogischen Massnahmen haben sich statistisch wie folgt entwickelt:

<i>Schülerzahl</i>	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Nachhilfe	740	720	633	616	587	676
Deutsch als Zweitsprache	3'710	3'630	3'519	3'511	3'558	3'491
Integrierte Schülerförderung (ISF)	1'671	1'458	1'669	1'329	960	921
Logopädie	1'975	1'949	2'010	2'069	2'059	2'269
Psychomotorik	413	331	341	303	360	329
Rhythmik	417	358	408	464	546	349
Legasthenie- / Diskalkulietherapie	1'439	1'203	1'176	974	912	918
Einführungsklasse	1'099	1'022	797	784	757	709
Kleinklasse Primarschule	803	740	679	580	536	536
Kleinklasse Oberstufe	887	813	763	631	619	567
Kleinklasse Time out	26	20	25	14	16	18
<i>Kleinklassen total</i>	<i>2'815</i>	<i>2'595</i>	<i>2'264</i>	<i>2'009</i>	<i>1'928</i>	<i>1'830</i>
Andere Massnahmen	935	748	1'001	1'271	595	678
Externe	225	146	133	215	139	138
Sonderschule	1'504	1'485	1'549	1'470	1'424	1'417
Total	15'619	14'447	14'570	14'231	13'068	13'016
<i>Gesamtschülerzahl</i>	<i>62'463</i>	<i>60'785</i>	<i>59'433</i>	<i>58'083</i>	<i>56'941</i>	<i>55'966</i>

<sup>131</sup> Ziff. 2.1 / 2.1.2 und 7.3.13.

<i>in % der Gesamt­schülerzahl</i>	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Nachhilfe	1.2	1.2	1.1	1.1	1.0	1.2
Deutsch als Zweit­sprache	5.9	6.0	5.9	6.0	6.2	6.2
Integrierte Schüler­förderung (ISF)	2.7	2.4	2.8	2.3	1.7	1.6
Logopädie	3.2	3.2	3.4	3.6	3.6	4.1
Psychomotorik	0.7	0.5	0.6	0.5	0.6	0.6
Rhythmik	0.7	0.6	0.7	0.8	0.9	0.6
Legasthenie- / Diskalkulietherapie	2.3	2.0	2.0	1.7	1.6	1.6
Einführungsklasse	1.8	1.7	1.3	1.3	1.3	1.3
Kleinklasse Primarschule	1.3	1.2	1.1	1.0	0.9	1.0
Kleinklasse Oberstufe	1.4	1.3	1.3	1.1	1.1	1.0
Kleinklasse Time out	0.04	0.03	0.04	0.02	0.03	0.03
<i>Kleinklassen total</i>	<i>4.54</i>	<i>4.23</i>	<i>3.74</i>	<i>3.42</i>	<i>3.33</i>	<i>3.27</i>
Andere Massnahmen	1.5	1.2	1.7	2.2	1.0	1.2
Externe	0.4	0.2	0.2	0.4	0.2	0.2
Sonderschule	2.4	2.4	2.6	2.5	2.5	2.5
Total	25.0	23.8	24.5	24.5	22.6	23.3
<i>Gesamtanteil</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Der Anteil von Kindern mit sonderpädagogischen Massnahmen beläuft sich einiger­massen konstant auf knapp 1 Viertel. Am meisten Kinder entfallen auf Deutschunterricht (Deutsch als Zweit­sprache), gefolgt von Logopädie, Kleinklassenbesuch und Sonderschulbesuch.

Eine analoge Statistik, die hier nicht im Detail wiedergegeben wird, existiert für die Anzahl Lektionen in der Sonderpädagogik. Der Lektionsbedarf bewegt sich im Grossen und Ganzen parallel zum Prozentanteil der Schülerinnen und Schüler. Dies lässt darauf schliessen, dass die Kinder über die Vergleichsjahre hinweg gleich intensiv gefördert werden. Über den Lektionsbedarf lässt sich im Übrigen die Einhaltung des Pensenspools für sonderpädagogische Massnahmen verfolgen.<sup>132</sup>

Insoweit ergibt sich unter Berücksichtigung der im Pool enthaltenen Massnahmen folgendes Bild (seit dem Schuljahr 2006/07, in welchem der Pensenspool nach aktueller Berechnungsart eingeführt worden ist):

<sup>132</sup> Ziff. 2.4.1.

	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Anzahl Schulkinder	62'463	60'785	59'433	58'083	56'941	55'966
Benötigte Lektionen total	18'944	18'669	18'731	18'478	18'061	17'837
Effektiv benötigte Anzahl Lektionen je 105 Schulkinder	31.85	32.25	33.09	33.40	33.30	33.46
Vom Pensenpool vorgegebene Zielgrösse	30	30	30	30	30	30
Abweichung	1.85	2.25	3.09	3.40	3.30	3.46

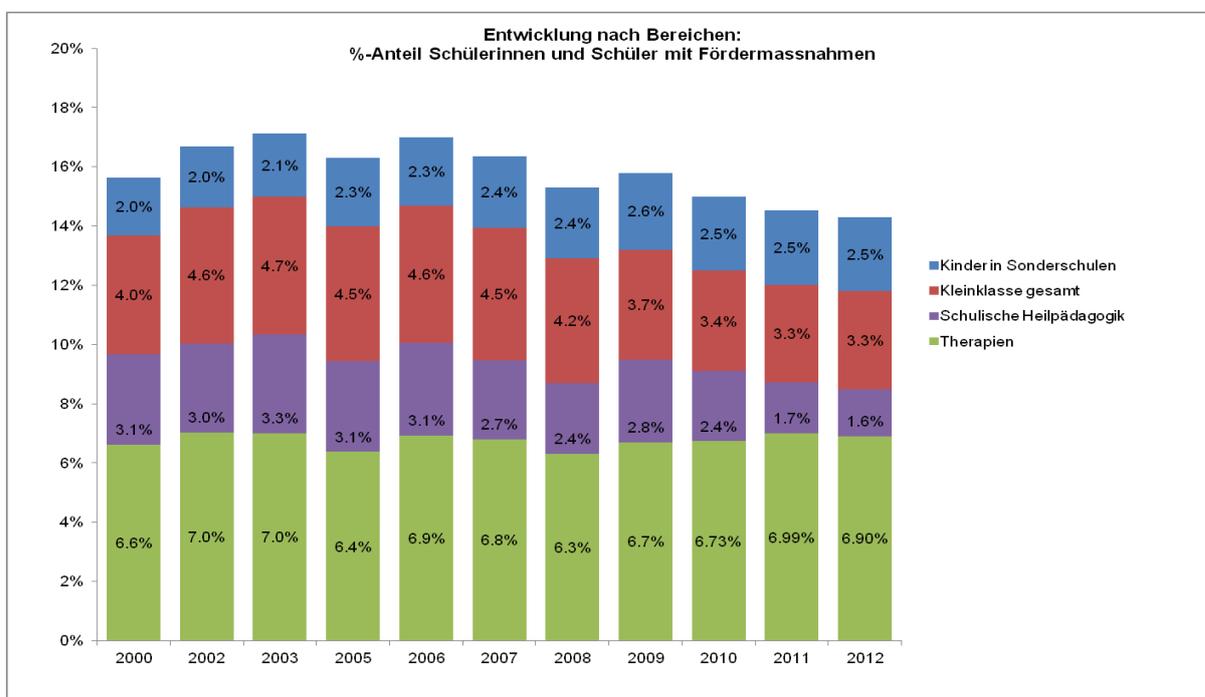
Die Gemeinden liegen somit im Durchschnitt über der Zielgrösse des Pensenpools, und es ist ihnen seit seiner Anwendung in der aktuellen Form noch nicht gelungen, sich dieser anzunähern. Der Trend der ersten 4 Jahre wies nach oben. Im vorletzten Schuljahr trat auf hohem Niveau eine Konsolidierung ein. Mittlerweile nimmt die Beanspruchung von Massnahmen wieder leicht zu.

### 3.2 Vergleich Therapien, ISF, Kleinklassen und Sonderschulung

Die nachstehenden beiden Säulendiagramme beziehen sich auf die klassischen Kategorien der Sonderpädagogik, zu denen die oben aufgeführten Angebote<sup>133</sup> zusammengefasst werden, d.h.

- die Therapien (Logopädie, Legasthenie- / Diskalkulietherapie, Psychomotorik und Rhythmik),
- die schulische Heilpädagogik als integrierte Schülerförderung (ISF),
- den Besuch einer Kleinklasse (Einführungsklasse, Kleinklasse [inkl. «Time out», Werkjahr])
- den Besuch einer Sonderschule.

Die Prozentanteile an den Schülerzahlen entwickelten sich seit dem Jahr 2000 wie folgt:<sup>134</sup>



Die Jahre 2001 und 2004 sind wegen Umstellungen bei der Basis für die Ermittlung der Statistik nicht erhoben worden bzw. nicht repräsentativ.

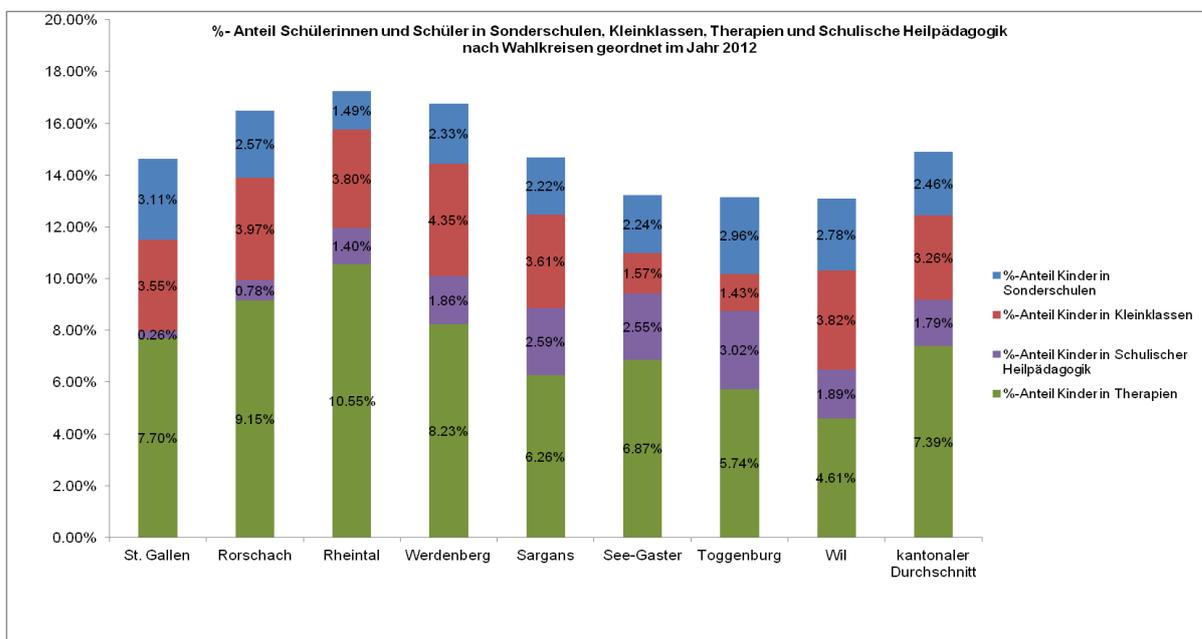
<sup>133</sup> Ziff. 3.1.

<sup>134</sup> Im Einzelnen siehe für die Jahre 2005 ff. auch oben Ziff. 3.1.

Die Statistik zeigt Folgendes:

- Der Anteil der Therapien ist auf hohem Niveau konstant.
- Die Summe aus schulischer Heilpädagogik als integrierte Schülerförderung (ISF) und Kleinklassenunterricht entwickelte sich in den letzten Jahren rückläufig. Bei den Kleinklassen bringt diese Statistik einen effektiven Rückgang zum Ausdruck. Der statistische Rückgang bei der ISF ist indessen ein unechter, weil in den letzten Erhebungen vermehrt nur noch jene Schülerinnen und Schüler mit individuellen Lernzielen erfasst wurden, während Kinder mit nicht entsprechend qualifizierten ISF-Massnahmen zunehmend nicht mehr gezählt wurden. Mit Bezug auf die Anzahl benötigter Lektionen ist die Sonderpädagogik nicht rückläufig – dies zeigt die Statistik zum Pensum im vorstehenden Abschnitt.
- Die Beanspruchung des Sonderschulbesuchs verharrt auf hohem Niveau.

Schlüsselt man die Prozentanteile für das Jahr 2012 regional auf, so ergibt sich Folgendes:



Aus der zweiten Grafik ergeben sich grosse regionale Differenzen in der Sonderpädagogik als Ganzes und bei den einzelnen Förderformen. Keine Aussagen machen die beiden Grafiken zu den Kostenfolgen der Verteilung. Dazu lässt sich keine Statistik zusammentragen, da die Beanspruchung der Sonderpädagogik-Arten durch die Kinder unterschiedlich intensiv ist. Immerhin kann die Kostenrelation unter den Sonderpädagogik-Arten in grundsätzlicher Hinsicht veranschaulicht werden:

- Im Durchschnitt kostet eine Regelklassenschülerin oder ein Regelklassenschüler je nach Berechnungsart und Stufe zwischen 15'000 und 20'000 Franken im Jahr.
- Eine Therapiestunde je Jahr kostet (Beispiel Logopädie) durchschnittlich 5'000 Franken.<sup>135</sup>
- Eine Beschulung in der Kleinklasse kostet jährlich im Durchschnitt 24'500 Franken.<sup>136</sup>
- Ein Sonderschulbesuch kostet effektiv zwischen 39'000 und 260'000 Franken und im Durchschnitt zwischen 70'000 bis 80'000 Franken je Kind und Jahr,<sup>137</sup>.

<sup>135</sup> Ziff. 7.4.4.b.

<sup>136</sup> Ziff. 7.4.5.b.

<sup>137</sup> Ziff. 3.3.2.

### 3.3 Sonderschulung im Besonderen

#### 3.3.1 Entwicklung der Belegung der Sonderschulen im Kanton St.Gallen

Jahr	Total Schüler Volksschule (KG, PS, KK, OS) <sup>1</sup>	Volksschüler/-innen	Kleinklassen (VS) <sup>1</sup>	Entwicklung zu 1991	Geistige Behinderung <sup>2</sup>	Entwicklung zu 1991	Sprachbehinderung <sup>2</sup>	Entwicklung zu 1991	Verhaltensstörungen <sup>2/3</sup>	Entwicklung zu 1991	Körperbehinderung <sup>2</sup>	Entwicklung zu 1991	Total Sonderschüler/-innen <sup>2</sup>
1991/92	58138	0%	2381	0%	483	0%	274	0%	260	0%	86	0%	1103
1992/93	59753	2.8%	2452	3.0%	476	-1.4%	276	0.7%	256	-1.5%	93	8.1%	1101
1993/94	61298	5.4%	2398	0.7%	494	2.3%	297	8.4%	261	0.4%	95	10.5%	1147
1994/95	62681	7.8%	2510	5.4%	513	6.2%	303	10.6%	289	11.2%	95	10.5%	1200
1995/96	64371	10.7%	2625	10.2%	563	16.6%	323	17.9%	305	17.3%	101	17.4%	1292
1996/97	65504	12.7%	2658	11.6%	581	20.3%	324	18.2%	260	0.0%	98	14.0%	1263
1997/98	65856	13.3%	2706	13.6%	598	23.8%	318	16.1%	259	-0.4%	99	15.1%	1274
1998/99	65680	13.0%	2778	16.7%	632	30.8%	311	13.5%	263	1.2%	102	18.6%	1308
1999/00	65683	13.0%	2795	17.4%	657	36.0%	305	11.3%	266	2.3%	111	29.1%	1339
2000/01	65563	12.8%	2892	21.5%	675	39.8%	313	14.2%	272	4.6%	104	20.9%	1364
2001/02	65408	12.5%	2798	17.5%	697	44.3%	314	14.6%	272	4.6%	114	32.6%	1397
2002/03	65014	11.8%	2956	24.1%	722	49.5%	326	19.0%	275	5.8%	110	27.9%	1433
2003/04	64349	10.7%	2754	15.7%	736	52.4%	347	26.6%	277	6.5%	117	36.0%	1477
2004/05	63440	9.1%	2718	14.2%	770	59.4%	330	20.4%	301	15.8%	118	37.2%	1519
2005/06	62056	6.7%	2783	16.9%	790	63.6%	313	14.2%	296	13.8%	108	25.6%	1507
2006/07	60520	4.1%	2510	5.4%	814	68.5%	316	15.3%	302	16.2%	114	32.6%	1546
2007/08	58912	1.3%	2281	-4.2%	807	67.1%	329	20.1%	306	17.7%	110	27.9%	1552
2008/09	57680	-0.8%	1987	-16.5%	799	65.4%	328	19.7%	321	23.5%	100	16.3%	1548
2009/10	56561	-2.7%	1832	-23.1%	790	63.6%	310	13.1%	319	22.7%	96	11.6%	1515
2010/11	55532	-4.5%	1710	-28.2%	769	59.2%	299	9.1%	316	21.5%	101	17.4%	1485
2011/12	54484	-6.3%	1559	-34.5%	738	52.8%	296	8.0%	295	13.5%	104	20.9%	1433

<sup>1</sup> Quelle: BFS-Statistik «Schüler in öffentlichen Volksschulen und Kindergärten»

<sup>2</sup> Quelle: Statistik der Sonderschulung im Kanton St.Gallen (SSK)

<sup>3</sup> Umstrukturierung Sonnenhof Ganterschwil ab 1.1.97 (Kinder- und Jugendpsychiatrische Klinik)

#### 3.3.2 Kosten des Sonderschulbesuchs

Über die Kosten der Beschulung in den Sonderschulen je Schülerin oder Schüler und Jahr kann folgender Vergleich gezogen werden, wobei auf Grund unterschiedlicher Angebote im Einzelnen nicht die Kosten einzelner Schulen, sondern nur die Bandbreiten aller auf eine bestimmte Behinderungsart spezialisierten Schulen einander gegenüber gestellt werden können:

*Sonderschulen im Kanton St.Gallen (Basis Voranschlag 2012)*

Behinderung	Kosten Schule	Kosten Internat	Kosten total <sup>138</sup>	Beitrag Gde.	Restkosten Kanton
Geistig <sup>139</sup>	45'800 – 66'600	61'100 – 95'500	45'800 – 162'100	24'500	21'300 – 137'600
Verhalten <sup>140</sup>	39'200 – 61'100	53'400 – 123'000	39'200 – 184'100	24'500	14'700 – 159'600
Körper/Mehrfach <sup>141</sup>	71'000 – 79'100	84'200 – 133'200	71'000 – 212'300	24'500	46'500 – 187'800
Sprechen/Hören <sup>142</sup>	46'100 – 50'500	50'500	46'100 – 101'000	24'500	21'600 – 76'500
Intensivgruppen <sup>143</sup>	56'400 – 102'500	123'000 – 153'700	56'400 – 256'200	24'500	31'900 – 231'700

Dieser Vergleich führt zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Die Kosten eines Sonderschulbesuchs sind – im Einzelnen abhängig von der Behinderungsart sowie vom Betreuungs- und Pflegebedarf – massiv höher als die Kosten eines Regel- oder Kleinklassenbesuchs.
- Kostentreibend an der Sonderschulung wirkt ein flankierender Internatsaufenthalt.
- Der pauschale Gemeindebeitrag von 24'500 Franken (Jahr 2012) deckt die Kosten des Sonderschulbesuchs nicht. Er tut dies auch noch nicht nach der Anhebung auf 36'000 Franken mit Wirkung ab dem Jahr 2013.<sup>144</sup>

### 3.3.3 Heilpädagogische Frühförderung

Zur heilpädagogischen Frühförderung existiert keine integrierte Statistik.

Im Jahr 2012, Stichtag 23. Juni, waren beim Kanton 32 Kleinkinder registriert, denen Audiopädagogik vermittelt wurde. 360 Kleinkinder unter 4 Jahren erhielten Logopädie als Frühförderung. 29 Kleinkinder profitierten von Low Vision-Pädagogik. 392 Kinder erhielten heilpädagogische Frühförderung in der besonderen Form der Heilpädagogischen Früherziehung (HFE). «Früh-»Logopädie findet auch bereits im Säuglingsalter in kurzen therapeutischen Sequenzen statt (z.B. zur Behandlung von Schluckstörungen). HFE wird insbesondere auch für Kinder im Kindergartenalter angewandt; sie wird in klassischer Weise über längere Zeit im Umfang von 1.5 Therapiestunden wöchentlich durchgeführt.

Die Audiopädagogik und die Low Vision-Pädagogik weisen kein markantes Wachstum auf. Die «Früh-»Logopädie und die HFE wachsen dagegen stark. Namentlich die HFE wird immer stärker beansprucht, namentlich auch für Kinder im Kindergartenalter: Der Heilpädagogische Dienst St.Gallen-Glarus (HPD)<sup>145</sup> vermittelte im Jahr 1992 insgesamt 300, im Jahr 2000 461 und im Jahr 2008 607 Kindern HFE.

<sup>138</sup> Günstigste Tagesschule bis teuerstes Internat.

<sup>139</sup> HPS Seidenbaum, HPS Wiggenhof, HPS Rapperswil, HPS Toggenburg, HPS Rheintal, HPZ Johanneum, HPS Gossau-Untertoggenburg-Wil, HPS St. Gallen.

<sup>140</sup> Bad Sonder, Sonderschulheim Hochsteig, Heim Oberfeld, Evangelisches Schulheim Langhalde, Kinder Dörfli, Sonderschule im Jahrzeitenhaus, Sonderschulinternat Hemberg, tipiti Oberstufensonderschule.

<sup>141</sup> Schulheim Kronbühl, CP-Schule Birnbäumen.

<sup>142</sup> Sprachheilschule St.Gallen, Sprachheilschule Toggenburg.

<sup>143</sup> Heim Oberfeld, Johanneum (Intensivgruppen für Kinder mit Verhaltens- bzw. geistiger Behinderung und psychiatrischer Erkrankung).

<sup>144</sup> Ziff. 6.2.2.c und 7.4.5.b.

<sup>145</sup> Ziff. 2.2.1.

Der Kanton St.Gallen hat im Jahr 2011 im Rahmen der heilpädagogische Frühförderung<sup>146</sup> für Logopädie für Kinder bis 4 Jahre 900'000 Franken und für HFE für Kinder bis zum Eintritt in die Schule 3.8 Mio. Franken aufgewendet. Die übrigen beiden Formen der heilpädagogischen Frühförderung, die Audiopädagogik und die Low Vision-Pädagogik, werden hauptsächlich über die Defizitdeckung für die Sonderschulen abgerechnet bzw. sind statistisch nicht ausgeschieden; sie fallen finanziell im Vergleich zu Logopädie und HFE nicht ins Gewicht.

## **4 Überblick über die Sonderpädagogik im Kantonsvergleich**

### **4.1 Allgemein**

#### **4.1.1 Bundesamt für Statistik**

In der Sonderpädagogik stehen nur beschränkt systematisch erhobene, für die ganze Schweiz verfügbare statistische Angaben zur Verfügung.<sup>147</sup> Für ambulante Fördermassnahmen und für die Begabungs- und Begabtenförderung lassen sich keine interkantonalen Vergleiche anstellen. Für das klassische separative Förderangebot innerhalb der Volksschule, die Kleinklassen bzw. Sonderklassen und die Sonderschulen, bestand bis zum Schuljahr 2008/09 eine statistische Aussage des Bundesamtes für Statistik (BFS). Die Statistik des BFS wies zum Teil grosse Divergenzen zu den von den Kantonen für sich selbst ausgewiesenen Zahlen aus. Mittlerweile hat das BFS seine Bildungsstatistik verallgemeinert. Sie enthält keine differenzierten interkantonalen Vergleiche zur Sonderpädagogik mehr.

#### **4.1.2 Bildungsbericht Schweiz**

Der Bildungsbericht 2006 (Pilotbericht) machte – auch auf der Basis interkantonalen Vergleiche – zur Sonderpädagogik folgende Aussagen:<sup>148</sup>

- Der Anteil Kinder mit sonderpädagogischen Massnahmen stieg stetig an.
- Trotz zunehmender Tendenz zu ambulanten Angeboten bzw. zu integrativer Förderung hatte auch der Anteil Schülerinnen und Schüler in separativen Angeboten (Kleinklassen, Sonderschulen) stetig zugenommen.
- In der Tendenz bestanden bei mehr Kleinklassen auch mehr Sonderschulungen, bei mehr integrativer Förderung aber weniger Kleinklassen.
- Zu separativen Förderangeboten (Kleinklassen, Sonderschulen) wurden tendenziell vergleichsweise viele Kinder aus der Unterschicht oder mit Migrationshintergrund gewiesen.
- Der Erfolg integrativer Fördermassnahmen hing von der Haltung der Lehrpersonen ab. Je anspruchsvoller die Zusammensetzung der Klasse, je weniger schülerzentriert der Unterricht und je stärker die subjektiven Belastungsgefühle waren, desto grösser war die Tendenz, auszusondern. Die Lehrpersonen standen der integrativen Förderung umso positiver gegenüber, je mehr Erfahrung sie damit haben.
- Integrative Fördermassnahmen bewirkten tendenziell mehr Lernerfolg als separative.
- Massnahmen der Begabungs- und Begabtenförderung erreichten bildungsferne Milieus schlechter als bildungsnahe.
- Die Wachstumskontrolle in der Sonderpädagogik gelang in jenen Kantonen besser, in denen diejenige Staatsebene, welche die Massnahmen verfügte, diese auch finanzierte.

Der Bildungsbericht 2010 enthält keine übergreifenden Aussagen mehr zur Sonderpädagogik.

---

<sup>146</sup> Ziff. 1.1.3, 2.1.2, 2.2.1 und 2.2.6.

<sup>147</sup> Vgl. Bildungsbericht Schweiz, 2006, S. 85.

<sup>148</sup> Bildungsbericht Schweiz, 2006, S. 85 ff.

## 4.2 Schulen mit besonderem Lehrplan in der Schweiz

Bei der Vorbereitung dieser Vorlage hat das Bildungsdepartement bei allen Kantonen eine Umfrage zum Prozent-Anteil der schulpflichtigen Schülerinnen und Schüler mit besonderem Lehrplan durchgeführt. Im Rahmen dieser Umfrage positioniert sich der Kanton St.Gallen wie folgt (Schuljahr 2010/11):

	Kleinklasse	Sonderschule	Sonderschulung in Regelschule (= integrative Sonderschulung)	Total besonderer Lehrplan
Kanton mit höchstem Anteil	6.88 %	3.06 %	1.23 %	9.19 %
SG, soweit über Ø Schweiz	<b>3.33 % = Rang 5/26</b>	<b>2.53 % = Rang 6/26</b>		<b>5.89 % = Rang 5/26</b>
Ø Schweiz	1.85 %	2.27 %	0.57 %	4.70 %
SG, soweit unter Ø Schweiz			<b>0.03 % = Rang 25/26</b>	
Kanton mit tiefstem Anteil	0.00 %	0.70 %	0.00 %	1.78 %

Der Kanton St.Gallen weist demnach eine schweizweit überdurchschnittliche Anzahl Schülerinnen und Schüler mit besonderem Lehrplan, d.h. mit einer separativen<sup>149</sup> schulischen Versorgung auf. Er liegt beim Kleinklassenunterricht 1.48 Prozent und im Sonderschulunterricht 0.26 Prozent über dem Schweizer Durchschnitt und nimmt demzufolge in der interkantonalen Rangierung vordere Plätze ein. Die Anteile bei den Kleinklässlerinnen und -klässlern sowie bei den Sonderschülerinnen und -schülern heben sich nicht auf, sondern summieren sich.

Im Vergleich ausschliesslich mit den Kantonen der Erziehungsdirektoren-Konferenz der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein (EDK-Ost) präsentiert sich Folgendes:<sup>150</sup>

	Kleinklasse	Sonderschule	Sonderschulung in Regelschule (= integrative Sonderschulung)	Total besonderer Lehrplan
Kanton mit höchstem %-Anteil	6.88 %	3.06 %	0.89 %	9.19 %
SG, soweit über Ø EDK-Ost	<b>3.33 % = Rang 4/9</b>			<b>5.89 % = Rang 3/9</b>
Ø Schweiz, soweit über Ø EDK-Ost			0.57 %	
Ø EDK-Ost	2.01 %	2.58 %	0.51 %	5.11 %
Ø Schweiz, soweit unter Ø EDK-Ost	1.85 %	2.27 %		4.70 %
SG, soweit unter Ø EDK-Ost		<b>2.53 % = Rang 3/9</b>	<b>0.03 % = Rang 8/9</b>	
Kanton mit tiefstem %-Anteil	0.00 %	0.99 %	0.00 %	2.64 %

In der Ostschweiz wird demnach die Sonderpädagogik «separativer» angewendet als in den übrigen Kantonen. Dennoch belegt der Kanton St.Gallen auch in seiner engeren Umgebung bei den separativen Angeboten vordere Ränge (Kleinklassenunterricht: 1.32 % über dem Durchschnitt EDK-Ost; Sonderschulunterricht: = praktisch Durchschnitt EDK-Ost).

<sup>149</sup> Eingerechnet die integrative Sonderschulung, die statistisch aber zu vernachlässigen ist.

<sup>150</sup> 9 Kantone, ohne Fürstentum Liechtenstein.

### 4.3 Sonderschulung in den Kantonen der EDK-Ost

Bezüglich Sonderschulung hat eine Umfrage bei den Nachbarkantonen folgendes ergeben:

#### *Zürich*

- Im Kanton Zürich bestehen Sonderschulen für Kinder mit Verhaltensstörungen, Körperbehinderungen, geistigen Behinderungen, Sprachentwicklungs-Störungen, Hörbehinderungen, Sehbehinderung, Autismus, Mehrfachbehinderungen und psychischen Störungen. Die Sonderschulen sind privat oder öffentlich-rechtlich (Gemeinden und Zweckverbände) getragen.
- Eine Sonderschulung wird durch die Gemeinde verfügt. Die Gemeinden bezahlen eine Versorgungstaxe. Der Kanton deckt das Restdefizit. Insgesamt trägt der Kanton 45 bis 50 Prozent der Sonderschulkosten, die Gemeinden tragen 50 bis 55 Prozent.
- Im Schuljahr 2008/09 befanden sich 2.6 Prozent aller Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen. Heute liegt der Anteil an Kindern und Jugendlichen mit einer Sonderschulbedürftigkeit bei rund 3 Prozent. Seit dem Jahr 1999 nahm die Zuweisung zu Sonderschulen im eigenen Kanton um rund 60 Prozent zu. Der Kanton Zürich steht zurzeit im Aufbau wirksamer Steuerungsmöglichkeiten in der Sonderschulung.
- Das neue Konzept zur Sonderschulung greift seit Anfang 2012.

#### *Thurgau*

- Im Kanton Thurgau bestehen Sonderschulen für Kinder mit Verhaltensstörungen, Körperbehinderungen, geistigen Behinderungen, Sprachentwicklungs-Störungen, Hörbehinderungen, Autismus und Mehrfachbehinderungen. Die Sonderschulen sind privat getragen (Vereine, Stiftungen).
- Eine Sonderschulung wird durch den Kanton (Amt für Volksschule) verfügt und zu 100 Prozent finanziert.
- Im Schuljahr 2011/12 befanden sich 2.6 Prozent aller Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen (2008/09: 2.1 Prozent). Als Steuerungsmassnahmen kennt der Kanton Thurgau eine Begrenzung des Kostenwachstums, eine Steuerung über die Zuweisungsstellen und eine Prüfung der Zuweisung durch die kantonale Fachstelle Sonderschulung.
- Das neue Sonderschul-Konzept befindet sich in der Umsetzungsphase.

#### *Graubünden*

- Im Kanton Graubünden sind die Sonderschulen privat getragen (Stiftungen, Vereine). Keine Angaben über die Angebotsarten.
- Eine Sonderschulung wird durch den Kanton (Amt für Volksschule und Sport) verfügt. An der Finanzierung beteiligen sich die Gemeinden mit Fr. 40.– je Schul- und Aufenthaltstag. Diese Regelung gilt bis zum Inkrafttreten des neuen Schulgesetzes am 1. August 2013. Ab diesem Zeitpunkt beträgt die Kostenbeteiligung der Schulträgerschaften Fr. 21.– je Schul- und Aufenthaltstag. Der Betrag bleibt vom Aufwand her gesehen gleich. Die Zahlungsart orientiert sich an der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE).
- Das Amt für Volksschule und Sport verfügt zwar über eine interne Statistik, jedoch über keine neuen Steuerungsinstrumente. Der Kanton Graubünden wartet auf die neu konzipierten Statistiken des Bundesamtes für Statistik (BFS) für das Schuljahr 2013/14.
- Das neue Sonderpädagogik-Konzept wird seit dem Jahr 2008 umgesetzt.

#### *Schwyz*

- Im Kanton Schwyz bestehen Sonderschulen für Kinder mit geistiger oder Mehrfach-Behinderung oder mit Sprachentwicklungs-Störungen. Die Schulen werden kantonal (Heilpädagogische Zentren) oder privat (Sprachheilschule) getragen.
- Zuständig für eine Verfügung der Sonderschulung ist der Kanton (Amt für Volksschulen und Sport). Verfügt wird auf Antrag der Abteilung Schulpsychologie und nach Anhören der Erziehungsberechtigten sowie der Schulträger (Gemeinde / Bezirk). Finanziert wird die Sonderschulung durch den Kanton unter Beteiligung der Gemeinde und Bezirke (50 Prozent der

Hälfte des Durchschnittswertes der kantonalen Aufwendungen je Sonderschulkind) mit einem vom Regierungsrat jährlich berechneten pauschalen Beitrag, zurzeit gut 46'000 Franken (ausser bei integrativer Sonderschulung: Pauschale von rund Fr. 2'950.– je verfügte Lektion heilpädagogischer Unterstützung). Ausserdem werden Elternpauschalen an die ausserschulische Betreuung erhoben.

- Im Schuljahr 2011/12 betrug der Anteil Sonderschülerinnen und -schüler an der Gesamtschülerzahl 2.64 Prozent (2008/09: 2.41 Prozent). Steuerungsinstrumente bei der Sonderschulanordnung sind einerseits ein kantonaler Kriterienkatalog in Anlehnung an die früheren Kriterien der IV als Basis für den Antrag der Abteilung Schulpsychologie und andererseits die zentrale Prüfung jedes Einzelfalls durch die kantonale Stabsstelle Sonderpädagogik.
- Das neue Sonderpädagogik-Konzept wurde im Jahr 2011 umgesetzt.

#### *Schaffhausen*

- Im Kanton Schaffhausen bestehen – mit erweitertem Auftrag als «Kompetenzzentren» eingerichtet – öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Sonderschulen (öffentlich-rechtlich: geistige und körperliche Behinderung, Sprach- und Hörbehinderung; privatrechtlich: geistige Behinderung [anthroposophische Grundausrichtung]; schwere Verhaltensauffälligkeit; Frühbereich).
- Eine Sonderschulung wird durch die Gemeinde mit Zustimmung durch den Kanton (Abteilung Sonderpädagogik) verfügt. Finanziert wird die Sonderschulung durch den Kanton (Leistungsvereinbarung mit Pauschalen), unter Beteiligung der Gemeinden (kantonal bestimmter Beitrag an die einzelne Sonderschulung).
- Im Bereich Sprachheilschule (bis 3. Klasse) gibt es eine Platzbeschränkung. Den Antrag auf Sonderschulung stellt die (kantonale) Abteilung Schulische Abklärung und Beratung (früher SPD). Zur verbesserten Steuerung tritt auf 1. Januar 2013 eine angepasste Sonderschulverordnung in Kraft, die expliziter als bis anhin Kriterien zur Zuweisung aufzeigt. Der Fragestellung der Rückintegration wird grosse Beachtung geschenkt.
- Das neue Sonderpädagogik-Konzept ist seit dem Jahr 2008 umgesetzt.

#### *Glarus*

- Im Kanton Glarus besteht je eine Sonderschule für Kinder und Jugendliche mit geistiger Behinderung oder Mehrfachbehinderung und für Kinder und Jugendliche mit Verhaltensauffälligkeiten. Mit der privaten Trägerschaft der beiden Schulen besteht eine Vereinbarung über den Leistungsauftrag.
- Die Fachstelle Sonderpädagogik verfügt die Sonderschulungsmassnahmen. Finanziert werden diese vollumfänglich durch den Kanton.
- Im Jahr 2011 befanden sich 2.2 Prozent aller Schulkinder in einer separativen und 0.8 Prozent aller Schulkinder in einer integrativen Sonderschulung. Steuerungsinstrument ist die Prüfung durch die kantonale Fachstelle Sonderpädagogik.
- Das neue Sonderpädagogik-Konzept wurde im Kanton Glarus ab Sommer 2011 umgesetzt.

#### *Appenzell Ausserrhoden*

- Im Kanton Appenzell Ausserrhoden werden Sonderschulungen für Kinder mit Behinderungen in allen Bereichen sichergestellt. Für Kinder mit geistigen Behinderungen, Verhaltensstörungen und teilweise mit Sprach-, Seh-, Hör- und Körperbehinderungen bestehen Angebote im Kanton. Die von privaten Trägerschaften geführten Sonderschulen in Appenzell Ausserrhoden erfüllen ihren Aufgaben auf der Basis von Leistungsvereinbarungen inkl. Pauschalfinanzierung mit dem Kanton. Rund 30 Kinder aus Appenzell Ausserrhoden besuchen Sonderschulen im Kanton St.Gallen.
- Die Sonderschulung wird durch die kantonale Fachstelle in der Regel auf der Basis von Anträgen des Schulpsychologischen Dienstes verfügt. Finanziert wird die Sonderschulung durch den Kanton und einem pauschalen Gemeindeanteil von Fr. 20'400.– je Kind und Jahr in einer Institution. Die heilpädagogische Förderung in den Regelklassen wird durch ein indi-

viduelles Ressourcenpaket des Kantons finanziert; die Gemeinden entrichten für diese Kinder keinen Pauschalbeitrag.

- Im Schuljahr 2012/13 besuchen 1.8 Prozent der Schülerinnen und Schüler eine Sonderschulinstitution; 0.6 Prozent werden als Kinder mit dem Status Sonderschulung in den Regelklassen unterrichtet. Der Anteil Schülerinnen und Schüler im Sonderschulstatus von insgesamt 2.4 Prozent aller Kinder in der Volksschule stabilisiert sich. (Im Kanton Appenzell Ausserrhoden gibt es keine Klein- bzw. Sonderklassen.) Eine Steuerung erfolgt über die differenzierte Abklärung (Standardisiertes Abklärungsverfahren), über die Stärkung der Regelschulen und bedingt über das Angebot.
- Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen entsprechen dem Konkordat Sonderpädagogik und der Praxis. Das Konzept wird 2013/2014 aktualisiert.

#### *Appenzell Innerrhoden*

- Der Kanton Appenzell I.Rh. verfügt nicht über eigene Sonderschulen.
- Eine Sonderschulung wird operativ durch den Kanton (Standeskommission) verfügt und auch durch den Kanton finanziert.
- Der Prozentanteil Sonderschülerinnen und -schüler beträgt rund 1 Prozent (stabil). Steuerungsinstrument ist das Zuweisungsverfahren durch Schulpsychologischen Dienst und Standeskommission.
- Das neue Sonderpädagogik-Konzept war im Kanton Appenzell I.Rh. ab dem Jahr 2011 zur Umsetzung vorgesehen.

## **5 Gutgeheissene parlamentarische Vorstösse**

### *43.99.17 Effizienterer Mitteleinsatz zur Erziehung und Schulung sozial auffälliger Jugendlicher*

Die Regierung wird eingeladen, darüber Bericht zu erstatten, ob – und allenfalls wie – das Heim- und Sonderschulwesen im Kanton St.Gallen durch effizientere Strukturierung und Organisation vermehrt auf das Bedürfnis zur Erziehung und Ausbildung sozial auffälliger (insbesondere von der Schule ausgeschlossener) Jugendlicher ausgerichtet werden kann, und allenfalls Antrag zu stellen.

### *43.02.07 Baueigenfinanzierung der Sonderschulen*

Die Regierung wird eingeladen, in Abstimmung mit der Umsetzungsplanung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (Projekt NFA) die Regelung der künftigen Finanzierung von Sonderschulen (Bauaufwendungen und Betriebskosten) zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten (vgl. auch Postulat 43.97.14 «Folgen Der Kantonalisierung von bisherigen Bundesaufgaben im Rahmen des neuen Finanz- und Lastenausgleichs»).

### *42.05.22 Sonderschulgesetz*

Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat im Rahmen der innerkantonalen Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) eine Revision des Gesetzes über die Kantonsbeiträge an private Sonderschulen zu unterbreiten mit dem Ziel, die Sonderschulung mit Blick auf die NFA neu zu regeln. Insbesondere wird sie eingeladen, dem Kantonsrat eine gesetzliche Regelung (Sonderschulgesetz) zu unterbreiten, die nicht nur dem finanziellen Aspekt, sondern auch dem besonderen Leistungsauftrag der Sonderschulen Rechnung trägt.

### *42.06.32 Sonderschulung verhaltensauffälliger Jugendlicher*

Die Platzierung über vormundschaftliche Massnahmen in Sonderschulheimen soll somit analog der Sonderschulplatzierung geregelt werden. Das gesetzliche Instrumentarium soll ergänzt und die Koordination zwischen den beiden zuständigen Departementen verbessert werden. Die Hürden zur Platzierung von Kindern und Jugendlichen aus familiären Gründen dürfen nicht höher sein, als jene für die Platzierung aus schulischen Gründen. Die Regierung wird daher eingeladen, die entsprechenden Gesetze im erwähnten Sinn zu ändern und dem Kantonsrat darüber Antrag zu stellen.

#### 43.07.32 Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton in der Volksschule

Die Regierung wird eingeladen, im Zug der bevorstehenden generellen Analyse der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden Bericht zu erstatten, mit welchen Zuständigkeiten in der Volksschule einerseits die Schulqualität und andererseits die Übereinstimmung von Fach- und Finanzierungsverantwortung gewährleistet und optimiert werden kann, und allenfalls Anträge zu stellen.

#### 42.12.03 Trägerschaft des Schulpsychologischen Dienstes

Die Regierung wird ... eingeladen, dem Kantonsrat eine Änderung von Art. 43 des Volksschulgesetzes zu unterbreiten, indem:

- a) der Staat und die Träger der Volksschule auf Vereinsbasis gemeinsam für die schulpsychologische Versorgung zu sorgen haben;
- b) die Kosten für die Grundleistungen in der schulpsychologischen Versorgung je hälftig getragen werden;
- c) die Schulträger die Möglichkeit behalten, beim SPD Zusatzleistungen einzukaufen;
- d) die Vertretungsverhältnisse in den Vereinsorganen im Sinne der Kantonsverfassung zu regeln sind.

Die Regierung hat am 3. November 2009 die Interpellation 51.09.67 «Kostenexplosion bei den sonderpädagogischen Massnahmen», am 24. August 2010 die Einfache Anfrage 61.10.12 «Zulassung der Fachstelle Autismushilfe Ostschweiz als Leistungsanbieterin im Bereich Sonderpädagogik» und am 25. Januar 2011 die Interpellation 51.10.70 «Kosten verschieben auf Kosten von Sonderschülerinnen und -schülern» beantwortet.

## 6 Projekt Sonderpädagogik

Im Herbst 2006 wurde durch den Erziehungsrat und das Bildungsdepartement ein Projekt Sonderpädagogik eingerichtet, welches in 2 Phasen durchgeführt wurde.

### 6.1 Teilprojekt I (Übergangsrecht)

In einem Teilprojekt I wurden vorerst die vollständige formelle Kantonalisierung der Sonderschulung und der Vollzug der übergangsrechtlichen Verpflichtung aus der Bundesverfassung vorbereitet. Dazu waren insbesondere das Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen und die Sonderschulverordnung anzupassen. Dies erfolgte mit dem Gesetz über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.<sup>151</sup> Konkret sind mit dem Teilprojekt I folgende Bereiche in der Sonderschulung im weitesten Sinn neu geregelt worden:

- *Sonderschulkonzept*: Das kantonale Sonderschulkonzept 1994<sup>152</sup> wurde den neuen Rahmenbedingungen angepasst.
- *Verfahren*: Geregelt wurden die Verfahrensabläufe (Erstanmeldung, Finanzierung, Weiterführung einer Massnahme) in den Bereichen Sonderschulbesuch, behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung beim Besuch der Regelschule (B&U) sowie heilpädagogische Frühförderung bis zum 4. bzw. 6. Altersjahr.<sup>153</sup>
- *Finanzierungsmodalitäten*: Geregelt wurden die Kostengutsprache, das Baubeitragsverfahren sowie die Abschreibungen und die Geldflüsse.

---

<sup>151</sup> Ziff. 1.1.3 erster Abschnitt.

<sup>152</sup> Ziff. 2.2.3.

<sup>153</sup> Zu letzteren siehe Ziff. 2.1.1 mit Verweisen.

- *Interkantonale Abrechnung*: Bezüglich der Regelung und Finanzierung des kantonsübergreifenden Sonderschulbesuchs hat die EDK-Ost im Jahr 2007 den Prozess in Gang gesetzt, ihr besonderes Teilabkommen Sonderschulen aufzuheben und künftig auch für die Sonderschulen die IVSE anzuwenden. Regierung und Kantonsrat haben den Beitritt des Kantons St.Gallen zur IVSE per 1. Januar 2008 auf den Sonderschulbereich ausgedehnt.<sup>154</sup> Die Ausdehnung des Beitritts wird seit 1. Januar 2010 vollzogen. Das Teilabkommen Sonderschulen der EDK-Ost ist damit gegenstandslos geworden.

Die Anpassung der erwähnten und der nachgeordneten rechtlichen Grundlagen wurde im Jahr 2007 beschlossen und auf 1. Januar 2008 in Vollzug gesetzt. Das Teilprojekt I des Projektes Sonderpädagogik wurde auf Ende des Jahres 2007 abgeschlossen und in die operative Verwaltung überführt. Seither vollzieht das Amt für Volksschule im Kontakt mit den Sonderschulen und den weiteren beteiligten Institutionen das vorläufig angepasste kantonale Recht bzw. die in dieses überführte frühere IV-Gesetzgebung. Von Bundesrechts wegen war das neue Recht bis mindestens Ende des Jahres 2010 anzuwenden. Formell gilt es unbefristet, d.h. es wirkt seit dem Jahr 2011 ohne «Verfalldatum» vorläufig weiter.

## 6.2 Teilprojekt II (Neues Recht / Sonderpädagogik-Konzept)

### 6.2.1 Allgemein

Im Frühjahr 2008 wurde im Rahmen des Projektes Sonderpädagogik ein Teilprojekt II lanciert. Es hat zum Ziel, die bisherige Ordnung der Sonderpädagogik im Volksschulgesetz und ihre Ergänzung aus dem Jahr 2007, welche durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) bedingt ist, durch eine neue, originär kantonrechtlich ausgerichtete Ordnung zu ersetzen. Es geht um die Schaffung aktualisierter und systematisierter Grundlagen für die Sonderpädagogik im Allgemeinen und eines auf diese Grundlagen gestützten ganzheitlichen Sonderpädagogik-Konzeptes im Besonderen.

Die Leitung des Teilprojektes II in Erziehungsrat und Bildungsdepartement hat sich, im Bewusstsein der Tragweite ihres Auftrags, im Rahmen eines breit und politisch zusammengesetzten Lenkungsausschusses<sup>155</sup> und im Rahmen einer noch weiter gespannten Begleitgruppe<sup>156</sup> mit allen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern in der Sonderpädagogik vernetzt. Es wurden Hearings und Workshops durchgeführt, und über den Projektstand wurde regelmässig im Rahmen von Veranstaltungen und Newslettern informiert. Für Meilensteine im Projektverlauf wurde eine wissenschaftliche Begleitung in der Person von Prof. Dr. Peter Lienhard, Hochschule für Heilpädagogik Zürich, beigezogen.

Gemäss Projektauftrag wurden in einer ersten Phase Leitideen und Grundsätze (späterer Begriff: Leitsätze) definiert, welche als strategische Grundlage für die weitere Arbeit dienten. Diese Leitsätze wurden durch den Erziehungsrat im Jahr 2009 genehmigt. Ergänzend hat der Erziehungs-

---

<sup>154</sup> Ziff. 1.1.3 zweiter Abschnitt.

<sup>155</sup> Mitglieder: Vertretungen des Erziehungsrates, des Bildungsdepartementes, des Departementes des Innern, des Finanzdepartementes, des Verbandes St.Galler Volksschulträger (SGV), der Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), des Verbandes privater Sonderschulträger (VPS), des Schulpsychologischen Dienstes des Kantons St.Gallen (SPD), des Kantonalen Lehrerinnen- und Lehrervereins (KLV) sowie des VPOD Lehrerberufe Ostschweiz.

<sup>156</sup> Mitglieder: Vertretungen der Sonderschulkommission, der Regionale Schulaufsicht, der Pädagogische Kommissionen, der Konvente, der Berufsverbände, der Vereinigung der Schulleitungspersonen des Kantons St.Gallen (VSLSG), der Schulpsychologische Dienste des Kantons und der Stadt St.Gallen, der Sonderschulen, des Heilpädagogischen Dienstes St.Gallen-Glarus (HPD), des Ostschweizerischer Blindenfürsorgevereins (OBV), des Vereins Ostschweizer Kinderärzte, (VOK), der Ausbildungsstätten (PHSG, FHS, SHLR), der Behindertenverbände sowie des Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienstes (KJPD).

rat dabei 2 Schlüsselfragen zur Sonderpädagogik beantwortet. Die Leitsätze und Antworten auf Schlüsselfragen sind im Anhang zu dieser Botschaft wiedergegeben. In einer zweiten Phase wurde einerseits die vorliegende Gesetzesvorlage vorbereitet und andererseits, in verschiedenen Arbeitsgruppen, ein erster Entwurf für das neue Sonderpädagogik-Konzept skizziert. Die dritte Phase des Projektes wird den Erlass des Sonderpädagogik-Konzeptes sowie die Umsetzung von Gesetz und Konzept beschlagen.

## 6.2.2 Schnittstellen

Im Folgenden werden Schnittstellen zwischen der Sonderpädagogik und anderen Rechtsgebieten beschrieben. Es geht – abgesehen von der schulrechtsinternen Schnittstelle zum Schülerdisziplinarrecht<sup>157</sup> – um die Grenzen der sonderschulischen Förderung von Kleinkindern<sup>158</sup> und um die Abgrenzung der Internate in Sonderschulen von Heimen, welche durch Kinder bzw. Jugendliche unter nicht-schulischen Rechtstiteln belegt werden.<sup>159</sup>

Diese Schnittstellen betreffen nicht nur begrifflich, sondern auch statistisch Randgebiete der Sonderpädagogik:

- Im Vergleich zu rund 13'000 Schulkindern mit sonderpädagogischen Massnahmen erhalten rund 750 Klein- und Kindergartenkinder heilpädagogische Frühförderung. Die heilpädagogische Frühförderung beansprucht gut 2 Prozent der Gesamtkosten der Sonderpädagogik und rund 4 Prozent der Kosten des Teils Sonderschulung der Sonderpädagogik.<sup>160</sup>
- Von den rund 57'000 Volksschülerinnen und -schülern bzw. von den rund 1'400 Sonderschülerinnen und -schülern<sup>161</sup> halten sich gut 400 in Internaten von Sonderschulen im Kanton auf, wovon gut 200 in entsprechenden Institutionen für Kinder mit einer Verhaltensstörung. Die Internatskosten machen gemessen an den gesamten Kosten des Sonderschulbesuchs 15 Prozent (alle Sonderschülerinnen und -schüler) bzw. 8 Prozent (Sonderschülerinnen und -schüler mit Verhaltensstörung) aus. Gemessen an den gesamten Kosten der Sonderpädagogik betragen die entsprechenden Anteile 9 bzw. 5 Prozent.

### 6.2.2.a Heilpädagogische Frühförderung und Betreuungsangebote für Kleinkinder

Zur Sonderschulung gehört ausser dem Besuch von Sonderschulen auch die heilpädagogische Frühförderung für Kleinkinder mit Verzögerung oder Beeinträchtigung in der Entwicklung oder mit Behinderungen, bestehend aus Audiopädagogik, «Früh-»Logopädie, Low Vision-Pädagogik und Heilpädagogischer Früherziehung [HFE].<sup>162</sup> Die heilpädagogische Frühförderung wendet sich heute an Kleinkinder mit Behinderung oder Entwicklungsverzögerung bis zum Eintritt in die 1. Primarklasse (HFE) bzw. bis zum Eintritt in den Kindergarten (übrige Angebote). Sie wurde von der IV finanziert und gehörte zum Bestand des Übergangsrechts nach der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Die frühere Rolle der IV wird heute durch den Kanton wahrgenommen. Die Gemeinden sind mit der Frühförderung nicht befasst.

Zur Entlastung und Unterstützung der Familien existieren Betreuungsangebote für Kleinkinder, die ausserhalb des Schulwesens angesiedelt sind (Krippen, Horte usw.) und denen der Staat soweit angezeigt unter nichtschulischen Aspekten gegenüber tritt.

---

<sup>157</sup> Ziff. 6.2.2.e.

<sup>158</sup> Ziff. 6.2.2.a.

<sup>159</sup> Ziff. 6.2.2.b bis 6.2.2.d.

<sup>160</sup> Ziff. 3.1 und 3.3.3.

<sup>161</sup> Ziff. 3.1.

<sup>162</sup> Ziff. 2.1.1, 2.1.2, 2.2.1 und 3.3.3.

### 6.2.2.b Trägerschaften mit mehreren Einrichtungen

6 private Träger führen im Kanton St.Gallen unterschiedliche Einrichtungen für Menschen mit Behinderung: eine anerkannte Sonderschule einerseits und ein anerkanntes Wohnheim bzw. eine anerkannte Werkstätte anderseits:<sup>163</sup>

- HPV Sonderschule Wiggenhof in Rorschacherberg
- Heilpädagogische Schule Stiftung Balm in Rapperswil-Jona
- Heilpädagogische Schule in Flawil
- Heilpädagogisches Zentrum Johanneum in Neu St.Johann
- Kinder Dörfli Sonderschulheim in Lütisburg
- Schulheim Kronbühl in Wittenbach

Die Führung mehrerer Einrichtungen durch die gleiche Trägerschaft hat zur Zeit der Finanzierung durch die IV Anlass zu Unschärfen und Doppelspurigkeiten bei den administrativen Bezügen zu den übergeordneten Stellen gegeben. Die Erarbeitung des kantonalen Sonderpädagogik-Konzeptes wie auch die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Bereich der erwachsenen Menschen mit Behinderung ermöglicht es, diese formale Schnittstelle zu beseitigen. Künftig sind die administrativen Abläufe im Sonderschulwesen mit den entsprechenden Abläufen im Bereich der Einrichtungen für behinderte Erwachsene kompatibel.

### 6.2.2.c Finanzierung des Aufenthalts in stationären Einrichtungen

Die Sonderpädagogik weist im partikulären Bereich des Besuchs einer Sonderschule mit *Internat* durch Jugendliche mit einer *schweren Verhaltensstörung* eine Schnittstelle zum Aufenthalt in stationären Einrichtungen unter anderen Rechtstiteln auf. Da die Gründe für auffälliges Verhalten unterschiedlich sind und erhebliche Verhaltensprobleme sich auf mehreren Ebenen manifestieren können,<sup>164</sup> kann insoweit eine Platzierung unter mehreren Rechtstiteln zur Diskussion stehen. Dabei kann es von der situativen Konstellation bzw. der Wahrnehmung und Aktivität der zuständigen Behörden und abklärenden Fachstellen im Einzelfall abhängen, welche Platzierung gewählt wird. Weil die Aufenthalte auf der Basis unabhängiger rechtlicher Grundlagen finanziert werden, können finanzielle Interessen der Gemeinwesen die Entscheidungsfindung mit beeinflussen. Im Vergleich besteht folgende Situation (Stand Jahr 2011):

<b>Sonderschulinternat</b>	<b>Besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte (BUB)</b>	<b>Kinder- und Jugendheim</b>	<b>Einrichtung des Jugendstrafvollzugs</b>
<i>Voraussetzung:</i> qualifizierter Bildungsbedarf aufgrund Behinderung	<i>Voraussetzung:</i> disziplinarischer Schulausschluss	<i>Voraussetzung:</i> unumgängliche Wahrung des Kindeswohls	<i>Voraussetzung:</i> Delinquenz
<i>Rechtsbereich:</i> Kantonales Schulrecht	<i>Rechtsbereiche:</i> - Eidgenössisches Zivilrecht - Kantonales Schulrecht	<i>Rechtsbereiche:</i> - Eidgenössisches Zivil- und Sozialversicherungsrecht - Kantonales Sozialhilferecht	<i>Rechtsbereich:</i> eidgenössisches Straf- bzw. Strafprozessrecht
<i>Aufsicht Kanton:</i> BLD	<i>Aufsicht Kanton:</i> SJD / BLD / DI	<i>Aufsicht Kanton:</i> DI	<i>Aufsicht Kanton:</i> SJD

<sup>163</sup> Ziff. 2.2.1.

<sup>164</sup> Vgl. Ziff. 7.2.2.c.

Kanton	Finanzierung des Defizits	Bewilligung des BUB-Aufenthalts Hälfte Finanzierung	Finanzierung zu zwei Dritteln	Anordnung Finanzierung
Gemeinde	Anordnung  Finanzierungsanteil über Pauschale	Anordnung - Schulausschluss (schulrechtlich) - BUB-Aufenthalt (zivilrechtlich)  Hälfte Finanzierung	Anordnung  Finanzierung zu einem Drittel	

Die Regierung hat im Jahr 2001 die zuständigen Departemente beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen in ihrem Zuständigkeitsbereich zur Anpassung vorzubereiten mit dem Ziel, dass die Finanzierung der aufgelisteten Heimaufenthalte vereinheitlicht wird. Die einheitliche Finanzierung sollte sich dabei im Grundsatz nach einem Modell richten, welches die Kosten im Verhältnis von 1 : 2 auf Gemeinden und Kanton verteilt. Dieses Modell war von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe skizziert und von den beigezogenen Interessen- sowie Fachvertretungen der Gemeinden (einschliesslich die Organisationen, welche der heutigen Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten [VSGP] bzw. dem heutigen Verband St.Galler Volksschulträger [SGV] entsprechen) unterstützt worden.

Es war beabsichtigt, nach dem Abschluss der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) mit der Neuregelung der Sonderpädagogik für den Aufenthalt verhaltensschwieriger Jugendlicher in Sonderschulinternaten (und im Übrigen auch für den Aufenthalt verhaltensschwieriger Jugendlicher in der nicht sonderpädagogischen Institution der Besonderen Unterrichts- und Betreuungsstätte [BUB])<sup>165</sup> dem erwähnten Modell für einen einheitlichen Kosten-Verteilschlüssel Rechnung zu tragen. Zwischenzeitlich hat nun aber der Kantonsrat im Rahmen der Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts die Finanzierungsschlüssel sowohl für den Aufenthalt in Kinder- und Jugendheimen als auch für den Besuch von Sonderschulen je für sich isoliert thematisiert und durch Änderung der einschlägigen Gesetze neu geregelt.<sup>166</sup>

- Die Gemeinden zahlen demnach künftig bei zivilrechtlicher Unterbringung in einem Kinder- und Jugendheim 2 Drittel der Leistungsabgeltung, der Kanton zahlt 1 Drittel (statt wie bisher umgekehrt). Das entspricht bei durchschnittlichen jährlichen Aufenthaltskosten von gut 110'000 Franken rund 75'000 Franken.
- Für einen Sonderschulbesuch zahlen die Gemeinden seit 1. Januar 2013, bei Durchschnittskosten von 70'000 bis 80'000 Franken, 36'000 Franken statt bisher 24'500 Franken.

Auf dem finanzpolitischen Weg wurde damit der modellmässige Kostenteiler für den Aufenthalt in Kinder- und Jugendheimen in etwa erreicht, für den Aufenthalt in Sonderschulen dagegen nicht. Eine Überbindung von 2 Dritteln der Sonderschulkosten an die Gemeinden hat sich als nicht realistisch erwiesen. Sie hätte in den Gemeinden die Fehlanreize zu einer Sonderschul-*Platzierung* zu Fehlanreizen zu einer *Nicht-Sonderschulplatzierung* umgedreht. Abgesehen davon wäre sie dem Bedarf des Kantons nach einem Versorgungskonzept und nach einer optimierten Steuerung für den Sonderschulunterricht, der aufgrund des verfassungsrechtlichen Anspruchs bzw. der ent-

<sup>165</sup> Ziff. 6.2.2.e.

<sup>166</sup> Abschnitt I Nr. 19 des Kantonsratsbeschlusses über Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts (ABI 2011, 630) und Art. 43 Abs. 1 Bst. b des Sozialhilfegesetzes in der Fassung gemäss II. Nachtrag vom 31. Januar 2012 (nGS 47-54 / sGS 381.1) («Massnahme 19»).  
Abschnitt I Nr. 33 des Kantonsratsbeschlusses über Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts (ABI 2011, 630) und Art. 11 Bst. a des Gesetzes über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen in der Fassung gemäss V. Nachtrag vom 26. Juni 2012 (nGS 47-118 / sGS 213.95) («Massnahme 33»).

sprechenden Pflicht zur Grundschulung<sup>167</sup> vorrangig ist, nicht gerecht geworden.<sup>168</sup> Mit Rücksicht auf die Solidarität bei der Beschulung von Kindern mit einer Behinderung unterschiedlichen Grades wurde im Übrigen davon abgesehen, die Kosten für den Schulteil und einen Internatsteil auszusondern und unterschiedlich zu verlegen, womit für die Sonderschul-*Internate* eine stärkere Übereinstimmung der Finanzierungsanteile im Vergleich zu den Kinder- und Jugendheimen hätte erreicht werden können.

Damit hat sich das langjährige systempolitische Ziel, die Finanzierung des Aufenthalts in stationären Einrichtungen zu vereinheitlichen, wegen einer anderen Fokussierung des Gesetzgebers als nicht erreichbar erwiesen.<sup>169</sup>

#### 6.2.2.d Grenzüberschreitender Aufenthalt in stationären Einrichtungen

Bis zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) war die Finanzierung des grenzüberschreitenden Heimaufenthaltes für Sonderschulen einerseits und für übrige Einrichtungen andererseits unterschiedlich geregelt. Mittlerweile ist für beide Bereiche uneingeschränkt die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE anwendbar.<sup>170</sup> In diesem Bereich besteht somit keine Schnittstelle mehr.

#### 6.2.2.e Sonderpädagogik und Schülerdisziplinarrecht

Die Sonderpädagogik und das Schülerdisziplinarrecht sind grundsätzlich verschiedenen Zielen verpflichtet: Die Sonderpädagogik umfasst ein qualifiziertes förderorientiertes Instrumentarium, mit dem im Schulunterricht bzw. bei der Erfüllung des verfassungsmässigen Anspruchs und der entsprechenden Pflicht auf ausreichende Grundschulung<sup>171</sup> besonderen Bildungsbedürfnissen der Kinder und Jugendlichen Rechnung getragen wird. Das Schülerdisziplinarrecht bezweckt, die Pflichterfüllung der Schülerinnen und Schüler im Schulalltag sowie einen reibungslosen Schulbetrieb sicherzustellen; dafür besteht ein geschlossener Katalog von Disziplinar massnahmen, deren Wirkung für die Schulwelt im Allgemeinen präventiv und für fehlbare Kinder und Jugendliche im Einzelfall repressiv ist.<sup>172</sup>

Trotz der unterschiedlichen Zielsetzung besteht zwischen beiden Bereichen eine «schulinterne» Schnittstelle, wenn es darum geht, verhaltensauffälligen Kindern und Jugendlichen zu begegnen und sie zu unterstützen. Ihnen gegenüber kann die Grenze zwischen sonderpädagogischen Massnahmen und Disziplinarrecht unscharf und die Beantwortung der Frage, auf welcher Ebene zu (re-)agieren ist, schwierig werden. Diese Schnittstellenproblematik wirkt sich auch strukturell aus: Einzelne sonderpädagogische Angebote bewegen sich im Grenzbereich zum Disziplinarrecht, namentlich die Kleinklasse «Time out» für Kinder und Jugendliche mit akzentuierten Verhaltensauffälligkeiten,<sup>173</sup> aber auch die Förderpläne von Sonderschulen für Kinder und Jugendliche mit erheblichen Verhaltensstörungen.<sup>174</sup> Umgekehrt steht etwa die Besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte für disziplinarisch von der Volksschule ausgeschlossene Jugendliche im Jugendheim Platanenhof (BUB)<sup>175</sup> in der Nähe zu einem sonderpädagogischen Angebot, da die-

---

<sup>167</sup> Ziff. 1.4.

<sup>168</sup> Ziff. 7.3.3.

<sup>169</sup> Zur Begründung der Anhebung der kommunalen Sonderschulpauschale, wie sie vorgenommen worden ist, siehe Ziff. 7.4.5.b.

<sup>170</sup> Ziff. 1.1.3, 2.2.4 und 6.1.

<sup>171</sup> Art. 19 und 62 Abs. 2 BV, SR 101; Art. 2 Bst. m KV, sGS 111.1.

<sup>172</sup> Art. 54 ff. VSG, sGS 213.1; Art. 12 ff. VVU, sGS 213.12.

<sup>173</sup> Ziff. 2.1.1.

<sup>174</sup> Ziff. 2.2.1.

<sup>175</sup> Art. 55bis und 55ter VSG, sGS 213.1; ABI 2001, 353. Vgl. Ziff. 6.2.2.c.

se Institution den Schulausschluss als schärfste Disziplinar-massnahme mit einem «paraschulischen», auf einen spezifischen Lehrplan gestützten Förderangebot abfedert.

Das kantonale Sonderpädagogik-Konzept wird nicht in das Schülerdisziplinarrecht eingreifen. Die Volksschule bleibt von einer inneren Schnittstelle zwischen Sonderpädagogik und Disziplinarrecht geprägt, auf der in manchen Fällen die Übergänge fliegend sind. Verhaltensauffälligkeiten bzw. Probleme bei der «schulischen Tragbarkeit» werden situativ mit Mitteln aus dem einen oder aus dem anderen Bereich oder aus beiden Bereichen angegangen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das geplante Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht (verstärkte Bedarfsorientierung und Regionalisierung des Sonderschulangebotes) insbesondere auch auf dem Feld der Verhaltensauffälligkeit ein Thema ist.<sup>176</sup>

## Zweiter Teil: Vorlage für den XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz

### 7 Ergebnisse des Projektes Sonderpädagogik

Im Projekt Sonderpädagogik, Teilprojekt II (kantonales Sonderpädagogik-Konzept), geht es primär darum, in nunmehr freier kantonaler Kompetenz<sup>177</sup> denjenigen Teil der Sonderpädagogik, der bisher durch den Bund (IV) mitreguliert war, nämlich die Sonderschulung,<sup>178</sup> vollständig in den kantonalen und kommunalen Bestand der Sonderpädagogik einzubauen. Dabei ist die Sonderschulung auf Reformbedarf zu prüfen und soweit erforderlich neu zu regeln. Im Zug dieser Arbeit ist sekundär auch jener Teil der Sonderpädagogik, der seit jeher ausschliesslich kantonale und kommunale Sache war, nämlich das System der sonderpädagogischen Massnahmen in der Regelschule,<sup>179</sup> zu analysieren und bei Bedarf zu justieren. Beide Teile sind zu einem Ganzen zusammenzufügen.

Die Neuregelung der Sonderpädagogik in diesem Sinn bedingt eine konsolidierte rechtliche Grundlage. Diese Grundlage wird auf der formell-gesetzlichen Ebene mit dem XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz geschaffen. Im Gesetzgebungsprozess ist die Projektarbeit zu reflektieren. Dabei sind 3 Fragen zu beantworten: Was hat sich bewährt und ist beizubehalten?<sup>180</sup> Auf welche Reformschritte ist zu verzichten?<sup>181</sup> Welche Änderungen drängen sich auf?<sup>182</sup> Im Übrigen ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass das Projekt Sonderpädagogik vom Projektdach «Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden» miterfasst wurde.<sup>183</sup>

#### 7.1 Bewährte Elemente

Die Sonderpädagogik im Kanton St.Gallen hat eine fundierte Tradition und ist mit umsichtigen Reformen immer wieder veränderten Rahmenbedingungen angepasst worden.<sup>184</sup> Ihre Akteure waren stets vorrangig den Interessen der Kinder und Jugendlichen verpflichtet, haben aber seit den Anfängen auch die Verhältnismässigkeit mit Bezug auf Aufwand und Ertrag im Auge gehabt und um diese gerungen.<sup>185</sup>

---

<sup>176</sup> Ziff. 7.2.2.c und 7.3.3.

<sup>177</sup> Ziff. 1.1.3, 6.1 und 6.2.1.

<sup>178</sup> Ziff. 1.1 und 2.2.

<sup>179</sup> Ziff. 1.2 und 2.1.

<sup>180</sup> Ziff. 7.1.

<sup>181</sup> Ziff. 7.2.

<sup>182</sup> Ziff. 7.3.

<sup>183</sup> Ziff. 7.4.

<sup>184</sup> Ziff. 1.

<sup>185</sup> Vgl. Ziff. 1.1.1, exemplarisch insbesondere den dritten Absatz.

Der Rückzug des Bundes aus der Sonderschulfinanzierung ermöglichte das Projekt Sonderpädagogik und die vorliegende gesetzgeberische Bereinigung. Er muss indessen nicht Anlass sein, die St.Galler Sonderpädagogik zu revolutionieren. Über die Jahrzehnte gesehen war das – vom Versicherungsdenken geprägte – Engagement des Bundes eine Epoche, die zwar beträchtliche Geldflüsse und Regulierungen nach sich zog, die aber weder dem Sonderschulwesen im Besonderen noch der Sonderpädagogik im Allgemeinen die elementare kantonale und kommunale Eigenständigkeit genommen hat. Unter dem abgezogenen regulatorischen Netz der IV finden sich entwicklungsfähige Strukturen und Prozesse. Diese sind tauglich, weiterhin den verfassungsmässigen Grundschulanspruch der Kinder mit besonderem Bildungsbedarf zu erfüllen.<sup>186</sup> Insofern war die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) nicht zu überschätzen.

Die Sonderpädagogik im Kanton St.Gallen ist ein gut funktionierendes System. Die aktuelle Reform kann sich darauf beschränken, jene Bereiche aufzugreifen, in denen Diskussions- bzw. Handlungsbedarf besteht. Im Einklang mit Leitsatz 2 aus der Projektarbeit<sup>187</sup> sollen demgegenüber die übrigen Bereiche unverändert in das neue Konzept aufgenommen werden. Darunter befinden sich insbesondere auch die Angebote, welche auf die IV-Gesetzgebung zurück gehen.<sup>188</sup>

Die wichtigsten Elemente des sonderpädagogischen Besitzstandes werden nachstehend in diesem Unterkapitel aufgeführt.

## **7.1.1 Gesamtkonzept fördernde Massnahmen 2006**

### **7.1.1.a Übernahme**

Am Gesamtkonzept fördernde Massnahmen aus dem Jahr 2006<sup>189</sup> ist inhaltlich festzuhalten. Dieses Gesamtkonzept basiert auf der primär selbst verantworteten Qualitätssteuerung und Qualitätsentwicklung der Gemeinden als Trägerinnen der öffentlichen Volksschule und damit auch der nieder- und mittelschwelligen Sonderpädagogik. Seine Errungenschaften sind insbesondere die lokalen Förderkonzepte und Förderplanungen, das Förderangebot der schulischen Heilpädagogik als integrierte Schülerförderung (ISF), das Obligatorium von Gutachten und Antrag einer zentralen Abklärungsstelle für qualifizierte sonderpädagogische Massnahmen sowie der ausgebaute, das gesamte System umspannende Pensenpool. Diese Instrumente haben in den 6 Jahren ihres Vollzugs nichts von ihrer Aktualität und Wirksamkeit eingebüsst. Das Gesamtkonzept fördernde Massnahmen 2006 geht in seinem materiellen Bestand grundsätzlich in das neue Gesamtkonzept Sonderpädagogik ein.

Im Besonderen ist der Pensenpool<sup>190</sup> beizubehalten. Der Pool kann formal um Richtgrössen für Massnahmen-Formen erweitert werden, die er zurzeit noch nicht erfasst (insbesondere auch für die berufliche Nachbetreuung der Werkjahrschülerinnen und -schüler [dritte Kleinklasse der Oberstufe] oder die behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung [B&U]). Normativ ist der Pensenpool im Status einer *formell unverbindlichen* Richtlinie zu belassen. Die Gemeinden als Trägerinnen der Volksschule sind berechtigt und verpflichtet, ihren Kindern das bestmögliche Förderangebot zu verschaffen. Dies schliesst es aus, dass sie die sonderpädagogischen Massnahmen im operativen Einzelfall nach vorrangig systemsteuernden Kriterien vergeben; einem

---

<sup>186</sup> Art. 19 und Art. 62 Abs. 1 bis 3 BV, SR 101; Ziff. 1.4.

<sup>187</sup> Anhang.

<sup>188</sup> Vgl. Ziff. 7.1.2.

<sup>189</sup> Ziff. 1.2.2 und 2.2.1.

<sup>190</sup> Ziff. 2.4.1.

Kind mit ausgewiesenem Bedarf kann eine ausgewiesene sonderpädagogische Massnahme nicht mit dem Argument vorenthalten werden, der Pensenpool sei ausgeschöpft.<sup>191</sup>

#### 7.1.1.b Justierung

Bei der Übernahme des Bestandes des Gesamtkonzeptes fördernde Massnahmen aus dem Jahr 2006 sind neben systematischen, begrifflichen und verfahrensbezogenen Anpassungen auch punktuelle Anpassungen in der Sache angezeigt. Dazu gehört insbesondere Folgendes:

- Die Trennung von Diagnose / Abklärung und Therapierung / Durchführung mit dem Obligatorium eines Gutachtens der zentralen Abklärungsstelle<sup>192</sup> soll grundsätzlich auf einen in Frage stehenden Besuch einer Kleinklasse oder Sonderschule, mithin auf die hochschwelligen bzw. separativen Formen der Sonderpädagogik begrenzt werden. Niederschwellige bzw. integrative Massnahmen sollen unabhängig von der voraussichtlichen oder effektiven Dauer in der alleinigen Verantwortung der Schulträger eingeleitet werden. Diese angepasste Zuständigkeitsordnung bildet die Autonomie der Gemeinden als Schulträgerinnen und insbesondere ihre Finanzierungsverpflichtung für die Sonderpädagogik in der Regelschule<sup>193</sup> ab. Ausserdem wahrt sie vorsorglich die Kompatibilität mit dem Sonderpädagogik-Konkordat<sup>194</sup>, und sie setzt insbesondere bei der Abklärungsstelle Ressourcen frei, die benötigt werden, um die Abklärung vor hochschwelligen sonderpädagogischen Massnahmen (neu einschliesslich Internatsbelegung in Sonderschulen) nach dem interkantonal konzipierten standardisierten Abklärungsverfahren (SAV) durchzuführen.<sup>195</sup>

Von diesem Grundsatz soll eine Ausnahme gemacht werden: Im Rahmen des Sonderpädagogik-Konzeptes soll der Erziehungsrat die Anordnung der schulischen Heilpädagogik als integrierte Schülerförderung (ISF)<sup>196</sup> mit *individuellen Lernzielen (ILZ)* respektive mit *Befreiung von Lehrplaninhalten* in bestimmten Ausprägungen von der obligatorischen Begutachtung durch die zentrale Abklärungsstelle abhängig machen können. Das Obligatorium kann insbesondere vor der sonderpädagogisch begründeten Dispensation von ganzen Unterrichtsbereichen, z.B. Mathematik oder Sprache, Sinn machen. Auf dieser Ebene ist abzuwägen, ob dem Kind, damit es *während* der Volksschule bestehen kann, gleichzeitig die Bildungschancen *nach* der Volksschule geschmälert werden dürfen; denn ohne Erreichen spezifischer Lernziele der Volksschule bleiben bestimmte – nicht nur kognitiv anspruchsvolle – Berufsausbildung unerreichbar. Bei dieser Abwägung stellt die Fachmeinung der Abklärungsstelle eine wichtige Unterstützung für die für die Massnahme zuständigen Schulorgane dar.

- Die behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung beim Besuch der Regelschule (B&U) ist nicht mehr nur Angebots- (= Sonderschul-) seitig, sondern auch Nachfrage- (= Regelschul-) seitig zu verankern.<sup>197</sup>
- Das Sonderpädagogik-Konzept soll mit der Schulsozialarbeit dergestalt verlinkt werden, dass festgehalten wird, dass – wie in der bisherigen Schulpraxis bewährt – der kommunale Schulträger im Rahmen einer Leistungsvereinbarung die Jugendhilfe der politischen Gemeinde für schulisch orientierte Sozialarbeit nutzbar machen kann.

---

<sup>191</sup> Ziff. 8.3 zu Art. 35 Abs. 2 VSG gemäss Entwurf.

<sup>192</sup> Ziff. 1.2.2, 2.1 und 7.3.13.

<sup>193</sup> Ziff. 7.4.

<sup>194</sup> Ziff. 10.

<sup>195</sup> Ziff. 7.3.13 und 10.

<sup>196</sup> Ziff. 2.1.1.

<sup>197</sup> Ziff. 2.1.1, 2.2.1, 7.1.2 und 7.2.2.

### 7.1.2 Sonderschulung im Grundsatz

Auch die hochschwellige sonderpädagogische Massnahme der Sonderschulung steht im Grundsatz keinesfalls zur Diskussion. Es wird immer Kinder geben, die wegen einer Behinderung zur Erfüllung ihres verfassungsrechtlichen Anspruchs auf ausreichenden Grundschulunterricht auf die Beschulung in einer Sonderschule bzw. eine Unterstützung durch sonderschulische Massnahmen angewiesen sind.<sup>198</sup> Im Sinn von Leitsatz 6 aus der Projektarbeit<sup>199</sup> hat der Kanton St.Gallen sein Sonderschulwesen beizubehalten.

Im Rahmen des neuen Sonderpädagogik-Konzeptes ist in Nachachtung von Leitsatz 3 und 6 aus der Projektarbeit die Sonderschulung nicht nur in der Form des Besuchs einer Sonderschule durch schulpflichtige Kinder und Jugendliche (Kern der Sonderschulung), sondern auch in den weiteren bekannten Formen zu bekräftigen. Es geht um Angebote, welche der Bund im Zug seiner Mitfinanzierung und -kontrolle des Sonderschulwesens beigesteuert hatte<sup>200</sup> und die sich bewährt haben, nämlich

- die heilpädagogische Frühförderung noch nicht schulpflichtiger Kinder (Audiopädagogik, «Früh-»Logopädie, Low Vision-Pädagogik und Heilpädagogische Früherziehung [HFE])<sup>201</sup> im Sinn von Leitsatz 6 Abs. 3 Bst. c aus der Projektarbeit.<sup>202</sup>
- die behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung für Kinder mit einer Sinnes- oder Körperbehinderung beim Besuch der Regelschule (B&U)<sup>203</sup> im Sinn von Leitsatz 6 Abs. 3 Bst. b aus der Projektarbeit sowie
- den fortgesetzten Besuch einer Sonderschule über die Schulpflicht hinaus bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr im Sinn von Leitsatz 3 Bst. c aus der Projektarbeit.<sup>204</sup>

### 7.1.3 Private Trägerschaft der Sonderschulen

Wie der Überblick über die Geschichte der Sonderpädagogik zeigt, stehen die Sonderschulen im Kanton St.Gallen (wie Einrichtungen für die Betreuung von Menschen mit Behinderung überhaupt) seit jeher unter privater Trägerschaft. Sonderschulen oder Vorgänger-Institutionen zu solchen wurden mit privater Initiative aufgebaut; dies zu Zeiten, als zwar schon ein unmissverständlicher Verfassungsauftrag zur Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung bestanden hätte, der Staat jedoch deren Bildung und Förderung aus seiner Perspektive noch nicht mit schulpolitischer Priorität behandelte.<sup>205</sup> Das Sonderschulwesen im Kanton St.Gallen hat sich innerhalb privater Sonderschulen und mit diesen entwickelt. Die privaten Sonderschulen sind unter Verpflichtung auf ihre Tradition für Neuerungen, die von aussen an sie herantreten oder ihr Umfeld verändern, offen. Ihre Trägerschaften sind oft mit der Gesellschaft bzw. Wirtschaft in der Region verbunden. Das operative Führungs- und Fachpersonal arbeitet unter der trägerschaftsinternen Aufsicht und Steuerung professionell und auftragsnah.

Der Unterricht und die Förderung von Kindern mit Behinderung in privaten Institutionen stellen eine langjährig bewährte Form der Übertragung einer öffentlichen Aufgabe an Private (aktueller Sprachgebrauch: «Outsourcing») dar. Staatliche Aufgaben sollen Privaten übertragen werden, wenn diese eine vergleichsweise effektivere und effizientere Aufgabenerfüllung garantieren und wenn es für das gesellschaftliche Zusammenleben von Vorteil ist. Dies trifft beim Sonderschulunterricht zu. Dieser ist wegen der unterschiedlichen Bedürfnisse der Kinder durch eine starke Spe-

<sup>198</sup> Ziff. 1.4.

<sup>199</sup> Anhang.

<sup>200</sup> Ziff. 1.1.3.

<sup>201</sup> Ziff. 1.1.3, 2.1.2, 2.2.1, 2.2.6, 3.3.3 und 6.2.2.a.

<sup>202</sup> Zur Zuständigkeit für Anordnung und Finanzierung der heilpädagogischen Früherziehung für Kinder im Kindergartenalter siehe Ziff. 7.4.5.d.

<sup>203</sup> Siehe auch Ziff. 7.2.2.c.

<sup>204</sup> Siehe auch Ziff. 7.3.8.

<sup>205</sup> Ziff. 1.1.1.

zialisierung und Individualisierung in Bezug auf die Behinderungsarten sowie die Förder- und Kontaktformen geprägt. Auf diese Gegebenheiten kann sich eine private Struktur besser einstellen als die öffentliche Hand, die ihr eigenes Bildungsangebot standardisieren muss. Wollte abgesehen davon die Trägerschaft der Sonderschulen von der privaten auf die öffentliche Ebene verlagert werden, so wäre sie auf Grund der erwähnten Spezialisierung und Individualisierung nicht, wie für die übrige Volksschule, dezentral bei den Gemeinden, sondern zentral beim Kanton anzusiedeln. Dies wäre mit Blick auf den Grundsatz der Subsidiarität nicht wünschbar.<sup>206</sup> Eine Übertragung der Trägerschaft der Sonderschulen auf den Kanton wäre sodann mit dem Risiko eines Mehraufwandes verbunden, weil das Know How in der Führung und Aufsicht der Institutionen in die kantonale Verwaltung zu integrieren wäre. Dabei müssten lohnkostenrelevante Ressourcen eingesetzt werden; die bisherige kostengünstige Miliz in den Vereinen und Stiftungen könnte nicht aufrecht erhalten werden.

Auch unter dem neuen Sonderpädagogik-Konzept ist somit die Durchführung des Sonderschulunterrichtes Sonderschulen vorzubehalten, die wie bisher privat getragen sind. Zur Neuerung, dass der Kanton im extremen Ausnahmefall eine eigene Sonderschule soll führen können, siehe unten.<sup>207</sup> Die Beibehaltung der privaten Sonderschul-Trägerschaften schliesst gewisse Anpassungen bei der Steuerung, Aufsicht und Finanzierung nicht aus.<sup>208</sup>

#### **7.1.4 Berufliche Qualifikation und Lohn des schulischen Fachpersonals**

Das schulische Fachpersonal in der Sonderpädagogik ist heilpädagogisch ausgebildet.<sup>209</sup> Im Sinn von Leitsatz 10 aus der Projektarbeit<sup>210</sup> sollen auch nach künftiger Ordnung sonderpädagogische Massnahmen nach dem sogenannten Ausbildungsprimat, d.h. grundsätzlich durch Inhaberinnen und Inhaber eines entsprechenden, von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) anerkannten Diploms erteilt werden. Vorbehalten bleibt die Qualifikation für Massnahmen, deren Durchführung nicht eine heilpädagogische Ausbildung voraussetzt, insbesondere für den Deutsch- und Nachhilfeunterricht, die Legasthenie- und Dyskalkulietherapie sowie die Begabungs- und Begabtenförderung. An der beruflichen Qualifikation des pädagogischen und therapeutischen Personals in der Sonderpädagogik soll sich gegenüber heute grundsätzlich nichts ändern. Unabhängig davon sollen beim Vollzug des Sonderpädagogik-Konzeptes die Berufsaufträge aller entsprechenden Personalkategorien überprüft und neu formuliert werden.

Die Lehrerlöhne sind heute in der öffentlichen Volksschule durch kantonales Recht fest normiert.<sup>211</sup> Von der festen Normierung sind auch die sonderpädagogisch tätigen Lehr- und Fachpersonen<sup>212</sup> erfasst: Für die schulischen Heilpädagoginnen und -pädagogen der öffentlichen Volksschule existieren besondere Lohnkategorien, und das Lehr- und Fachpersonal der Sonderpädagogik, welches keine heilpädagogische Qualifikation benötigt, wird den Lohnkategorien für andere Lehrpersonen zugeordnet.<sup>213</sup> Für die Defizitdeckung zugunsten der Sonderschulen werden maximal analog die Löhne für schulische Heilpädagoginnen und -pädagogen bzw. Lehrpersonen der Volksschule angerechnet. Faktisch bezahlen die Sonderschulträger ihrem pädagogischen Personal die gleichen Löhne, wie sie in der Volksschule entrichtet werden.<sup>214</sup> Das Sonderpädagogik-Konzept verändert die Lohnstruktur der Lehrpersonen nicht.

---

<sup>206</sup> Vgl. Ziff. 7.4.

<sup>207</sup> Ziff. 7.3.4.

<sup>208</sup> Ziff. 7.3.3, 7.3.5, 7.3.6 und 7.3.10.

<sup>209</sup> Ziff. 2.1.2.

<sup>210</sup> Anhang.

<sup>211</sup> Art. 75 ff. VSG, sGS 213.1; LBG, sGS 213.51; VDL, sGS 213.14.

<sup>212</sup> Einschliesslich Löhne für Therapeutinnen und Therapeuten sowie Stützlehrpersonen.

<sup>213</sup> Art. 2 und 2bis LBG, sGS 213.51.

<sup>214</sup> Ziff. 2.2.3.

Ebenfalls weiterhin durch den Kanton zu normieren sind die Löhne des Führungs- und Verwaltungspersonals der Sonderschulen. Dies ist vor dem Hintergrund erforderlich, dass zum einen die entsprechenden Kader und Mitarbeitenden Institutionen angehören, die einen öffentlichen Auftrag erfüllen und durch die Öffentlichkeit finanziert sind, und dass zum andern ihr Output nicht wie in der Privatwirtschaft messbar ist.

### **7.1.5 Begabungs- und Begabtenförderung**

Auch bei der Begabungs- und Begabtenförderung, wie sie oben beschrieben wurde,<sup>215</sup> drängen sich keine grundlegenden Anpassungen auf. Sie ist wie bestehend beizubehalten. Dies gilt insbesondere für den Grundsatz der Integration.<sup>216</sup> Neu ist einzig, dass die Begabungs- und Begabtenförderung nicht nur materiell, sondern auch formell als Teil der Sonderpädagogik verstanden wird, was im Gesetz zum Ausdruck zu bringen ist.<sup>217</sup> Das neue Konzept Hochbegabtenförderung des Erziehungsrates aus dem Jahr 2011<sup>218</sup> wird nicht formeller Bestandteil des künftigen Sonderpädagogik-Konzeptes sein, da es sich auch zur Sekundarstufe II äussert, die Sonderpädagogik demgegenüber auf die Volksschule beschränkt ist. Soweit sich das Konzept Hochbegabtenförderung auf die Volksschule bezieht, kann es aber als materieller Teil des Sonderpädagogik-Konzeptes betrachtet werden.

### **7.1.6 Rolle der Eltern**

Die Rolle der Eltern ist in der Sonderpädagogik grundsätzlich die gleiche wie in der Regelpädagogik. Dies trifft auch auf die Sonderschulung zu. Zu beachten ist einzig die – allerdings konstante – Besonderheit, dass in der Sonderschulung strukturell nicht nur die «Zweierbeziehung» Eltern – Schulgemeinde, sondern vielmehr eine «Dreierbeziehung» Eltern – Schulgemeinde – Sonderschule / sonderschulischer Dienst besteht. An dieser Situation ändert der volle Einbau der Sonderschulung in die Volksschule mit dem neuen Sonderpädagogik-Konzept nichts. Es kommen die einschlägigen Vorschriften des Volksschulgesetzes über die Stellung der Eltern zu Tragen.<sup>219</sup> Auf punktuelle Auswirkungen des Sonderpädagogik-Konzeptes auf die Rechtsstellung der Eltern (Vorverfahren für den Sonderschulbesuch, Internatsbelegung, Verzicht auf die Sonderschulung im Einzelfall) wird im Sachzusammenhang eingegangen.<sup>220</sup>

## **7.2 Integration und Separation**

Integration und Separation definieren für die Schule, ob bzw. nach welchen Kriterien Schülerinnen und Schüler gemeinsam oder getrennt unterrichtet werden. Ob Kinder mit Migrationshintergrund über Quartier- oder Gemeindegrenzen hinaus mit einheimischen «gemischt» werden, ist ebenso eine Frage von Integration oder Separation wie die Frage, ob bei einer einseitigen Verteilung der Geschlechter in einem Schülerjahrgang «ausgleichende» Massnahmen bei der Klassenbildung getroffen oder wie weit auf der Oberstufe die Grenze zwischen den leistungsorientierten Schultypen Sekundar- und Realschule geöffnet werden. In der Sonderpädagogik gilt es, Kindern mit besonderem Bildungsbedarf zu einer spezifischen Förderung zu verhelfen. Die Sonderpädagogik wendet sich an Kinder, deren Ausgangslage beim Lernen, beim Umgang mit Anforderungen und beim Umgang mit Menschen in qualifizierter Art von der «Norm» abweicht. Hier hat die Frage nach Integration oder Separation naturgemäss ein besonderes Gewicht.

---

<sup>215</sup> Ziff. 2.3.

<sup>216</sup> Ziff. 7.2.2.d.

<sup>217</sup> Ziff. 8.3 zu Art. 34 und 35ter (neu) VSG gemäss Entwurf.

<sup>218</sup> Ziff. 2.3.3.

<sup>219</sup> Art. 92 ff. VSG, sGS 213.1.

<sup>220</sup> Ziff. 7.3.6, 7.3.7 und 7.3.11.

## 7.2.1 Analyse

### 7.2.1.a Tradition: Vielfalt in Regelschule, Separation bei der Sonderschulung

Bei der Sonderpädagogik innerhalb der *Regelschule* kann und muss man historisch zunächst von Integration sprechen, allerdings Anführungsstriche um das Wort «Integration» setzen. Denn in der Regelschule existierte anfänglich keine konzeptionelle Sonderpädagogik; sonderpädagogische Massnahmen hingen lange Zeit von der situativen, pragmatischen Unterstützungsleistung der Lehrpersonen ab.<sup>221</sup> Erst spät und zögerlich entwickelte sich ein sonderpädagogisches System. Dabei bildete sich eine Mischung aus hochschwelligem separativen Elementen (Kleinklassen) und niederschwelligem integrativen Elementen (Therapien und Stützunterricht). Seit den 90er-Jahren erhielt die integrierte Beschulung mit der Einführung der schulischen Heilpädagogik als integrierte Schülerförderung (ISF) ein höheres Gewicht.

Die *Sonderschulung* ist traditionell von der Separation im Sinn des Unterrichts und der Förderung in separaten Institutionen geprägt.<sup>222</sup> Erst in jüngerer Zeit entwickelte sich hier mit den behinderungsspezifischen Beratungs- und Unterstützungsdiensten (B&U) zur Unterstützung von Kindern mit Sinnes- und Körperbehinderungen in der Regelschule ein integratives Element.<sup>223</sup>

Bei der *Begabungs- und Begabtenförderung* herrscht traditionell Integration vor. Ein punktuell separates Element der Begabungs- und Begabtenförderung ist der Besuch von Talentschulen bzw. von Schulen für Hochbegabte.<sup>224</sup>

### 7.2.1.b Geltende Ordnung: Kombination von Integration und Separation

Wird die Unterscheidung zwischen Integration und Separation nach dem Kriterium vorgenommen, ob sonderpädagogische Massnahmen entweder *innerhalb* der bzw. *ergänzend* zur Regelklasse oder *ausserhalb* der Regelklasse durchgeführt werden, ergibt sich folgender Katalog:

	innerhalb der / ergänzend zur Regelklasse	ausserhalb der Regelklasse
Regelschule	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nachhilfeunterricht</li> <li>– Deutsch als Zweitsprache</li> <li>– Therapien (Logopädie und Audiopädagogik, Psychomotorik und Rhythmik, Legasthenie- und Diskalkulietherapie)</li> <li>– schulische Heilpädagogik als integrierte Schülerförderung (ISF)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Deutschunterricht in Deutschklassen (Deutsch als Zweitsprache)</li> <li>– Kleinklasse als Einführungsstufe (Stoff der ersten Primarklasse wird während zweier Schuljahre vermittelt) oder verwandte Formen der besonderen Einschulung für teilweise schulreife Kinder</li> <li>– Kleinklasse für Schulkinder mit Schul-schwierigkeiten</li> <li>– Kleinklasse der dritten Oberstufe (Unterstützung der Berufsfindung; Werkjahr)</li> <li>– vorübergehender Aufenthalt in einer Kleinklasse «Time out» für Schulkinder der Mittel- und Oberstufe mit akzentuierten Verhaltens-schwierigkeiten (Selbst- und Sozialkompetenz)</li> </ul>

<sup>221</sup> Ziff. 1.2.1.

<sup>222</sup> Ziff. 1.1.1.

<sup>223</sup> Ziff. 1.1.3, 2.2.1 und 7.1.2.

<sup>224</sup> Ziff. 2.3.

	innerhalb der / ergänzend zur Regelklasse	ausserhalb der Regelklasse
Sonderschulung	– behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung für Schulkinder mit einer Seh-, Hör- oder Körperbehinderung (B&U)	– Sonderschulung in einer Tagessonderschule oder in einem Sonderschulinternat für Schulkinder mit Behinderung, welche nicht in der Regelklasse unterrichtet werden können; einschliesslich sozialpädagogische Unterstützungsangebote (Verpflegung, Betreuung, Pflege, Entlastungsaufenthalte usw.) und Transportdienste
Begabungs- und Begabtenförderung	– Binnendifferenzierte Begabungs- und Begabtenförderung, zusätzliche Förderaktionen	– Besuch einer Talentschule zur Entfaltung einer Hochbegabung im sportlichen, musischen oder intellektuellen Bereich

Die Sonderpädagogik der St.Galler Volksschule ist durch separative und durch integrative Elemente geprägt. In der *Regelschule* besteht seit der definitiven Einführung der schulischen Heilpädagogik als integrierter Schülerförderung (ISF) im Ansatz Gleichwertigkeit zwischen Integration und Separation, wobei die Schulträger im Rahmen der Definition ihres Förderangebotes nach eigenem Ermessen Schwergewichte und Akzente setzen können.<sup>225</sup> Die *Sonderschulung* findet grundsätzlich separativ statt: Sonderschülerinnen und -schüler werden, sobald sie als solche erfasst sind, separativ, d.h. in Sonderschulen unterrichtet und betreut. Schülerinnen und Schüler mit Unterstützung durch die behinderungsspezifischen Beratungs- und Unterstützungsdienste (B&U)<sup>226</sup> gelten, obwohl es sich bei dieser Unterstützung um eine sonderschulische Massnahme handelt, basal nicht als Sonderschülerinnen und -schüler.

## 7.2.2 Bewertung

An der bestehenden Gewichtung soll grundsätzlich festgehalten werden. Die Sonderpädagogik ist primär – und als spezialisierte Sparte der Volksschule erst recht – dem Kindeswohl verpflichtet. Daneben ist sie wie jede staatliche Aktivität den Grundprinzipien des öffentlichen Handelns verpflichtet. Dabei geht es um die Wahrung der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit. Verhältnismässig ist staatliches Handeln, wenn es gemessen an seinen Zielen geeignet, erforderlich und zumutbar ist. Rechtsgleich sind staatliche Vorkehren, wenn sie mit Gleichem nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und mit Ungleichem nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich umgehen. Diesen Grundsätzen ist bei der Ausgestaltung der sonderpädagogischen Massnahmen im Rahmen der gesamten öffentlichen Volksschule, welche den Verfassungsauftrag der genügenden und obligatorischen Grundschulung erfüllt,<sup>227</sup> Rechnung zu tragen. Dies muss zu einer Absage sowohl an radikal separative als auch an radikal integrative Sonderpädagogik-Konzepte führen, weil beide unverhältnismässige oder diskriminierende Züge aufweisen würden. Die öffentliche Volksschule muss ihren Bildungsauftrag für die gesamte Gesellschaft erfüllen und breiten schulischen Bedürfnissen entgegen kommen. Dies kann sie nur, wenn sie im Gesamtsystem der sonderpädagogischen Massnahmen sowohl integrierende als auch separierende Angebote vorsieht und diese situationsgerecht einsetzt und kombiniert.

In Beachtung von Leitsatz 7 aus der Projektarbeit<sup>228</sup> sollen die beiden Formen der sonderpädagogischen Massnahmen auf der strategischen Ebene nach dem Prinzip «*So viel Integration wie möglich, so viel Separation wie nötig*» zueinander in Bezug gesetzt werden. Dieses Prinzip ist mit Blick auf die Bedürfnisse des Kindes mit einem besonderen Bildungsbedarf einerseits und mit Blick auf die Bedürfnisse der übrigen Kinder und der Lehrpersonen, mit welchen dieses Kind im langen und intensiven Schulalltag zusammengeführt wird, sowie die verantwortbaren Mittel des

<sup>225</sup> Ziff. 1.2.2 und 2.1.1.

<sup>226</sup> Ziff. 2.1.1, 2.2.1 und 7.1.2.

<sup>227</sup> Art. 19 und 62 BV, SR 101; Ziff. 1.4.

<sup>228</sup> Anhang.

Gemeinwesens andererseits umzusetzen. Die Umsetzung läuft auf eine Interessenabwägung hinaus. Diese Interessenabwägung hat grundsätzlich vor dem Hintergrund des Bildungs- und Erziehungsauftrags der Volksschule zu erfolgen.<sup>229</sup> Sie führt zu einem zweiten Prinzip: «*Je intensiver und spezifischer der besondere Bildungsbedarf ist, desto eher ist Separation angezeigt.*» Beide Prinzipien bringen den Vorrang des Kindeswohls sowie die subsidiäre Beachtung der eingangs beschriebenen Grundsätze des verhältnismässigen Handelns und der rechtsgleichen Behandlung zum Ausdruck.<sup>230</sup>

Für die einzelnen sonderpädagogischen Massnahmen ergibt sich Folgendes:<sup>231</sup>

#### 7.2.2.a Fortführung der integrierten Schülerförderung (ISF) in der Regelschule

Die schulische Heilpädagogik als integrierte Schülerförderung (ISF) in der Regelschule ist als sonderpädagogisches Grundangebot im Sinn von Leitsatz 2 aus der Projektarbeit<sup>232</sup> beizubehalten. Sie hat sich als nieder- und mittelschwelliges Förderinstrument mit flexibel integrativer Ausrichtung bewährt und ihren festen Platz neben den Therapien und dem Stütz- bzw. Nachhilfeunterricht einerseits sowie dem separativen Angebot der Kleinklassen andererseits gefunden. Im Rahmen der ISF werden Schülerinnen und Schüler mit Schulschwierigkeiten im Klassen-, Gruppen- oder Einzelunterricht zusätzlich gefördert.

Die ISF kann auch zur Förderung von besonders begabten Schülerinnen und Schülern eingesetzt werden.

#### 7.2.2.b Optionale Fortführung der Kleinklassen in der Regelschule

Die Kleinklassen als höherschwelliges, separatives Förderangebot gehören ebenfalls zum sonderpädagogischen Grundangebot im Sinn von Leitsatz 2 aus der Projektarbeit und sollen nicht grundsätzlich preisgegeben werden. Sie sollen zwar den Schulträgern nicht vorgeschrieben werden; diese sollen im Rahmen ihres lokalen Förderkonzeptes zugunsten der ISF auch darauf verzichten können. Kleinklassen haben aber ihren Platz im Gefüge der *erlaubten* Massnahmen und können dazu beitragen, dass die Aufgaben in der Sonderpädagogik optimal erfüllt werden können. Keine integrative Alternative besteht für die Kleinklasse «Time out» zur vorübergehenden getrennten Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit Schwierigkeiten auf der Schnittstelle zwischen Verhaltensauffälligkeit und disziplinarischen Problemen.<sup>233</sup> Unverzichtbar ist die Deutschklasse (Deutsch als Zweitsprache) für den Fall einer Zuwanderungswelle oder einer lokalen Häufung von Schülerinnen und Schülern mit ungenügenden Deutschkenntnissen.

#### 7.2.2.c Separativer Sonderschulbesuch (keine integrative Sonderschulung)

In der höher spezialisierten Sonderpädagogik, die sich an Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung im schulischen Sinn<sup>234</sup> bzw. an Schülerinnen und Schüler richtet, die in Sonderschulen gefördert oder durch sonderschulische Dienste zu unterstützen sind, muss im Licht des

---

<sup>229</sup> Ziff. 7.3.1.

<sup>230</sup> Ziff. 7.3.2.d und Ziff. 8.3 zu Art. 35bis VSG gemäss Entwurf.

<sup>231</sup> Vgl. Ziff. 7.1.1.

<sup>232</sup> Anhang.

<sup>233</sup> Ziff. 2.1.1 und 6.2.2.e.

<sup>234</sup> Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) definiert den Begriff der Behinderung für die Sonderpädagogik gemäss Liste vom 25. Oktober 2007 wie folgt: «Schädigung von (physiologischen oder psychischen) Körperfunktionen und/oder Beeinträchtigung einer Aktivität und/oder Beeinträchtigung der Partizipation als Ergebnis der Interaktion zwischen Gesundheitsmerkmalen und Kontextfaktoren (personenbezogene Faktoren und Umweltfaktoren). Sie ist im Bereich der Sonderpädagogik relevant, wenn sich daraus ein besonderer Bildungsbedarf ableitet.» ([www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/terminologie\\_d.pdf](http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/terminologie_d.pdf))

Grundschulanspruchs der Kinder mit einer Behinderung<sup>235</sup> und im Einklang mit den Leitsätzen 5 bis 8 und B aus der Projektarbeit<sup>236</sup> differenziert werden.

Vorweg ist eine Begriffsklärung unerlässlich:

- Integration auf der Schnittstelle zwischen Regelschule und Sonderschule heisst, für Kinder im Grenzbereich einer Behinderung oder mit einer Behinderung, die mit gezielter sonderpädagogischer Unterstützung, insbesondere durch die behinderungsspezifischen Beratungs- und Unterstützungsdienste (B&U), aber auch mit anderen Mitteln wie z.B. einer Unterrichtsassistenz, aufgefangen werden kann, auf die Anordnung des Sonderschulbesuchs zu verzichten. Für diese Kinder ist der Status einer Sonderschülerin oder eines Sonderschülers nicht erforderlich. Mit dem Verzicht auf die Anordnung der Sonderschulung bleiben sie Regelklassenschülerinnen und -schüler. Ihr Schulbesuch ist nicht als integrative Sonderschulung zu bezeichnen.

Diese Form der Integration ist grundsätzlich zu fördern. Die Mittel dafür sind zu sichern.<sup>237</sup>

- Davon zu unterscheiden ist die Schulungsform, in der Kinder mit schwerer Behinderung, für die unzweifelhaft ein Sonderschulbesuch angezeigt ist, einerseits in den Status einer Sonderschülerin oder eines Sonderschülers versetzt werden, andererseits aber trotz diesem Status – mit intensiver und entsprechend aufwändiger Unterstützung einer Sonderschule als Kompetenzzentrum – dennoch in der Regelschule betreut und gefördert würden. Dieser Ansatz wird insbesondere bei Kindern mit signifikanter geistiger Behinderung diskutiert. Er wird als integrative Sonderschulung bezeichnet.

Die integrative Sonderschulung wird im Kanton St.Gallen bislang nicht praktiziert und ist auch im Rahmen des neuen Sonderpädagogik-Konzeptes abzulehnen.

Mithin soll einerseits der Sonderschulbesuch ausschliesslich bei einer situativ klaren Indikation *angeordnet* werden.<sup>238</sup> Ist der Sonderschulbesuch klar indiziert und dementsprechend auch angeordnet, so ist andererseits bei seinem *Vollzug* auf eine Beschulung in der Regelschule (integrative Sonderschulung) zu verzichten.<sup>239</sup>

Vor diesem Hintergrund ergibt sich konkret folgende Richtschnur für die Integration oder Separation:

- Für Kinder mit einer, *Hör-, Seh- oder Körperbehinderung* ist der Verbleib in der Regelschule verbreitet und gut verankert. Dabei hat sich der Support durch die behinderungsspezifischen Beratungs- und Unterstützungsdienste (B&U) bewährt.<sup>240</sup> Dank diesen Diensten lassen sich mit verhältnismässigem Aufwand Sonderschulbesuche vermeiden und die betroffenen Kinder ihrem Selbstverständnis und Potential entsprechend sowie ohne Beeinträchtigung der Klassenführung mit ihren Mitschülerinnen und -schülern ohne Handicap zusammenführen. Wie eingangs in diesem Kapitel erwähnt, gelten die entsprechend unterstützten Schulkinder basal nicht als Sonderschülerinnen und -schüler, sondern als Regelschülerinnen und -schüler. Ihre

<sup>235</sup> Ziff. 1.4.1 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung.

<sup>236</sup> Anhang.

<sup>237</sup> Ziff. 7.2.3.a und Ziff. 8.3 zu Art. 37 Abs. 2 Bst. c VSG gemäss Entwurf.

<sup>238</sup> Vgl. auch unten Ziff. 7.3.3.

<sup>239</sup> Vorbehalten ist die Aufhebung der Anordnung des Sonderschulbesuchs und die Rückversetzung in die Regelschule, wenn es die Ergebnisse der Förderung bzw. die Entwicklung des Kindes in der Sonderschule zulassen. Entsprechende Fälle werden jedoch mit Blick darauf, dass die Schwelle für die Anordnung des Sonderschulbesuchs grundsätzlich nicht leichthin als überschritten anzusehen ist, nicht häufig sein.

<sup>240</sup> Ziff. 2.1.1, 2.2.1 und 7.1.2.

Beschulung in der Regelschule soll unter dem neuen Sonderpädagogik-Konzept nicht geschmälert, sondern mit Unterstützung durch sonderpädagogische Massnahmen, namentlich die behinderungsspezifischen Beratungs- und Unterstützungsdienste oder durch weiteren flankierenden Support (Unterrichtsassistenzen u.dgl.), gefestigt und noch konsequenter ermöglicht werden.

- Auch für Kinder mit einer *Sprachentwicklungsverzögerung* besteht im Kanton St.Gallen im Vergleich zu heute noch ein gewisses zusätzliches Integrationspotential. Sie sind heute in einzelnen Gemeinden in nicht unerheblicher Zahl als Sonderschülerinnen und Sonderschüler separiert, ohne dass dies für ihre Förderung zwingend wäre. Bei ihrem Sonderschulbesuch spielen bisweilen auch Motive wie die Nutzung eines nahen Angebotes, die Wahl als Alternative zu einer nicht mehr vorhandenen Kleinklasse oder ein Schwerpunkt auf dem Internatsbesuch eine Rolle.<sup>241</sup> Kinder mit einer Sprachentwicklungsverzögerung sind bezüglich des besonderen Bildungsbedarfs weitgehend mit Kindern mit einer Hör-, Seh- oder Körperbehinderung vergleichbar. Sie können und sollen künftig vermehrt wie diese nicht zu Sonderschülerinnen und -schülern erklärt, sondern mit sonderpädagogischer bzw. flankierender Unterstützung in der Regelschule belassen werden.
- Eine Beschulung von *Kindern mit einer substanziellen geistigen Behinderung* in der Regelschule würde voraussetzen, dass eine Sonderschule eingeschaltet und als haupt- oder zumindest mit-verantwortlich für Unterricht bzw. Förderung erklärt würde. Dies würde eine Sonderschulanordnung voraussetzen und somit auf die integrative Sonderschulung in der oben erklärten Art hinauslaufen. Eine solche ist abzulehnen, weil sie dem Kindeswohl entgegenläuft und der eingangs in diesem Kapitel erwähnten Interessenabwägung nicht standhalten würde. Sie könnte zwar im Interesse der Eltern liegen, die für ihr Kind eine möglichst «reguläre» Beschulung wünschen. Dem Interesse des Kindes mit der Behinderung selbst würde sie jedoch wenig gerecht. Trotz allen professionellen Anstrengungen der Lehrpersonen würde es offen bleiben, ob ihm in der Regelschule die gleiche, seinem intensiven besonderen Bildungsbedarf gerecht werdende Förderung und Unterstützung zuteilwerden könnte wie in der Sonderschule; ein Kind, wie es hier angesprochen ist, ist nur bedingt oder gar nicht in der Lage, das soziale Gefüge einer Klasse wahrzunehmen, sich in dieses einzufügen und vom Klassenunterricht zu profitieren. Ausserdem wäre auch das Interesse der übrigen Schülerinnen und Schüler gefährdet, weil diese durch die Kompromisse, die für das Kind mit der Behinderung einzugehen wären, in ihrem eigenen Fortkommen eingeschränkt werden könnten. Und nicht zuletzt würde auch das Interesse der Lehrpersonen beeinträchtigt, die ihre Ressourcen nicht mehr klar fokussieren und damit ihren Berufsauftrag nurmehr ungenügend erfüllen könnten.

Unabhängig von der Interessenabwägung ist der Aufwand, Kindern mit einer substanziellen geistigen Behinderung die Grundbildung zukommen zu lassen, auf die sie von Verfassungswegen Anspruch haben, gross. Er ist schon in der Sonderschule beträchtlich, wie die hohen Pensenfaktoren nach dem Sonderschulkonzept 1994<sup>242</sup> belegen. Bei einer Beschulung in der Regelschule im Sinn der integrativen Sonderschulung würde er noch weiter steigen: Abgesehen vom elementaren Förderaufwand, der sich von der Sonderschule in die Regelschule verlagern würde, wäre zwischen beiden Institutionen ein Austausch sicherzustellen, der weit über die behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung (B&U) bzw. den flankierenden Support hinaus ginge, wie sie für Kinder mit einer Hör-, Seh- oder Körperbehinderung im Vordergrund stehen und auch für Kinder mit einer Sprachentwicklungsverzögerung vermehrt zum Tragen kommen sollen. Zur Überbrückung der Schnittstelle müssten zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden. Ausserdem käme ein nicht zu unterschätzender Auf-

---

<sup>241</sup> Ziff. 7.3.3, 7.3.7 und 7.4.4.b.

<sup>242</sup> Ziff. 2.2.3.

wand hinzu, mit dem verhindert werden müsste, dass wegen der Fokussierung auf das Kind mit der Behinderung nicht die Schulkinder ohne Behinderung zu kurz kommen (etwa Massnahmen zur Begabungsförderung). Der Aufwand würde über alles gesehen die Verhältnismässigkeit sprengen.

Für Kinder mit eindeutiger geistiger Behinderung ist mithin der Besuch einer Sonderschule unumgänglich.

Auf der anderen Seite kann gegenüber einem *Kind mit einer leichteren Lernbehinderung* situativ von der Anordnung des Sonderschulbesuchs abgesehen werden. Im Rahmen des Sonderpädagogik-Konzeptes sind für diese Kinder die Voraussetzungen zu konkretisieren, unter denen auf die Sonderschulzuweisung verzichtet werden kann; dabei ist auch die Einrichtung behinderungsspezifischer Beratungs- und Unterstützungsdienste (B&U) zu prüfen. Die Voraussetzungen sind allerdings restriktiv zu umschreiben; eine Beschulung von Kindern mit kognitiven Beeinträchtigungen in der Regelschule stösst rasch an Grenzen.

- Bei *Verhaltensauffälligkeiten* ist es oft schwierig, den besonderen Bildungsbedarf zu erfassen. Die Beurteilung hängt von der Perspektive der Lehrpersonen und der Eltern bzw. von der punktuellen Einschätzung der Fachpersonen ab. Entsprechend problematisch ist eine generelle Aussage, in welcher Struktur Kinder mit schwereren Verhaltensstörungen unterrichtet und gefördert werden sollen. Verhaltensauffällige Kinder werden heute uneinheitlich beschult: Besteht im Umfeld der Regelschule eine Tagessonderschule, die auch Kinder mit Verhaltensstörungen aufnimmt, so geht die Tendenz in Richtung Anordnung des Sonderschulbesuchs. Andernfalls werden die betroffenen Kinder tendenziell in der Regelklasse behalten und mit begleitenden erzieherischen Massnahmen sowie begleitenden Unterstützungsangeboten (Therapien; schulische Heilpädagogik als integrierte Schülerförderung [ISF]) beschult; Kleinklassen für Kinder mit Verhaltensstörungen bestehen – abgesehen vom zeitlich befristeten besonderen Angebot der Kleinklasse «Time out»<sup>243</sup> – nicht mehr.

Mit dem kantonalen Sonderpädagogik-Konzept sollen Sonderschulen mit bestehenden Angeboten im Verhaltensbereich nurmehr Schülerinnen und Schüler mit einer eindeutigen, gravierenden Beeinträchtigung zugewiesen werden. Andererseits soll für Gebiete, in denen heute keine Sonderschule mit Angebot im Verhaltensbereich besteht, neue Angebote geschaffen werden, weil schwer verhaltengestörte Kinder die Regelklasse stark belasten und an ihrer Separierung kein Weg vorbeiführt. Im Rahmen des Versorgungskonzeptes für den Sonderschulunterricht (Bedarfsorientierung und Regionalisierung sowie Auslastungssteuerung des Sonderschulangebotes<sup>244</sup>) ist namentlich im Verhaltensbereich mehr Ausgeglichenheit anzustreben.<sup>245</sup>

#### 7.2.2.d Integrative Begabungs- und Begabtenförderung, Talentschulen

Bei der Begabungs- und Begabtenförderung ist weiterhin auf Kleinklassen zu verzichten. Kinder, deren Potential gegenüber der Norm «nach oben» abweicht, sollen nicht vom Rest der Klasse separiert werden. Ihre Förderung gehört in ihrem eigenen Interesse und im Interesse ihres Umfeldes in die Klasse selbst. Dies namentlich deshalb, weil erfahrungsgemäss gerade intellektuelle Hochbegabungen oft einseitig sind und mit Defiziten in der Sozialkompetenz einher gehen (so genannte Inselbegabungen). Diesen Kindern tut der Verbleib im ordentlichen Umfeld prinzipiell besser als die äusserliche Trennung, welche oft eine schon bestehende «innerliche Trennung» akzentuieren würde. Abgesehen davon wären «Eliteklassen» für Hochbegabte bildungs- und

---

<sup>243</sup> Ziff. 2.1.1 und 6.2.2.e.

<sup>244</sup> Ziff. 7.3.3.

<sup>245</sup> Vgl. auch Ziff. 6.2.2.e.

gesellschaftspolitisch ein falsches Signal. Die klasseninterne Förderung kann durch Unterrichtsdifferenzierung oder durch Beanspruchung von schulischer Heilpädagogik als integrierter Schülerförderung (ISF) erfolgen.<sup>246</sup>

Das hindert die Schulführung nicht daran, Hochbegabte im Sinn eines Zusatzangebotes phasenweise zu Gruppen ausserhalb der Klassen zusammenzufassen und ihnen in diesem Rahmen Förderangebote anzubieten. Bei mehreren Jahrgangsp parallelen sind – insbesondere auf der Oberstufe – auch Regelklassen denkbar, die nach dem Kriterium der Leistungsfähigkeit zusammengesetzt werden, solange in allen Klassen die Chancengerechtigkeit und die Durchlässigkeit, insbesondere auch mit Blick auf weiterführende Schulstufen, gewahrt bleibt.<sup>247</sup>

Beibehalten werden soll die Möglichkeit des Talentschulbesuchs bei einer sportlichen oder künstlerischen Hochbegabung nach bekannter Definition.<sup>248</sup> Im Rahmen der entsprechenden Grundlagen ist im extremen Einzelfall weiterhin auch die ausserordentliche Platzierung eines intellektuell «höchstbegabten» Schulkindes möglich.<sup>249</sup>

## **7.2.3 Unterstützung und Entlastung der Lehrpersonen der Regelschule**

### **7.2.3.a Sicherung und Erhöhung des Pensenpools Sonderpädagogik**

Aus dem vorstehenden Abschnitt geht hervor, dass die schulische Integration oder Separation auf dem Feld der Sonderpädagogik nach den Kriterien des Kindeswohls, der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit differenziert zu bewerten ist. Soweit integrative Massnahmen zu unterstützen sind, sind sie in den St.Galler Schulen bereits nach geltender Ordnung und Praxis weitgehend umgesetzt. Umgekehrt ist es nicht angezeigt, in unserem Kanton bislang nicht bekannte integrative Massnahmen – namentlich eine integrative Sonderschulung von Sonderschülerinnen und -schülern in der Regelschule – einzuführen. Das kantonale Sonderpädagogik-Konzept soll keine Richtungsänderung in diesem Bereich anstreben.

Mit dem kantonalen Sonderpädagogik-Konzept werden allerdings noch konsequenter Kinder mit einer Sinnes- und Körperbehinderung, vermehrt Kinder mit einer Sprachentwicklungsverzögerung sowie vereinzelt auch Kinder mit einer leichten, klar eingegrenzten kognitiven Einschränkung in der Regelklasse belassen statt einer Sonderschule zugewiesen. Diese Kinder sind zwar in der Regelschule grundsätzlich tragbar. Für sie sind jedoch über ein durchschnittliches Mass hinaus sonderpädagogische Massnahmen (schulische Heilpädagogik als integrierte Schülerförderung [ISF], Logopädie, behinderungsspezifische Beratung- und Unterstützung [B&U]) zu treffen, und u.U. ist allgemeiner flankierender Support angezeigt (Hilfestellungen im und um den Unterricht wie Unterrichtsassistenz u.dgl.). Für den entsprechenden Bedarf an Ressourcen ist:

- zum einen sicherzustellen, dass der Aufwand, welcher der Gemeinde *nicht* erwächst, da sie auf die Platzierung einer Schülerin oder eines Schülers in einer Sonderschule *verzichtet*, der Sonderpädagogik in der Regelschule *nicht verlustig* geht. Konkret muss die kommunale Sonderschulpauschale von 36'000 Franken für andere Förderzwecke eingesetzt werden können. Sie ist bereits aktuell unter dem Titel «Sonderschulung für Kinder bis zu einem Behinderungsgrad, der grundsätzlich auch eine Förderung in der Volksschule zulassen würde» vom Pensenpool für sonderpädagogische Massnahmen erfasst, welcher den gebundenen Aufwand der Gemeinden in der Sonderpädagogik verbrieft.<sup>250</sup> Die Sicherung der entspre-

---

<sup>246</sup> Ziff. 7.2.2.a.

<sup>247</sup> Vgl. Ziff. 2.3.1.

<sup>248</sup> Ziff. 2.3.2 und 2.3.3.

<sup>249</sup> Ziff. 2.3.1 letzter Absatz.

<sup>250</sup> Ziff. 2.4.1 und 7.1.1.a.

chenden Mittel ist gesetzlich zu verankern und damit vor allfälligen Budgetkürzungen gegen den Willen des Schulrates zu bewahren;<sup>251</sup>

- zum andern der Pensenpool für sonderpädagogische Massnahmen netto zu erhöhen. Auf den Pensenpool ist jene Synergie umzulagern, welche durch das kantonale Sonderpädagogik-Konzept dank der verbesserten Steuerung der Sonderschulung erzielt wird. Diese Synergie hat den Gegenwert von rund 4 Mio. Franken.<sup>252</sup> Dies bedeutet, dass für die Integration von Kindern im Bereich der diskutablen Sonderschulbedürftigkeit über alle Gemeinden zusammengenommen gegen 30 Vollzeitstellen in schulischer Heilpädagogik oder umgerechnete Ressourcen für andere spezifische Unterstützung neu eingesetzt werden können. Damit werden die Klassen-Lehrpersonen wirksam unterstützt und entlastet. Mit dem Zuwachs vergrössert sich der Pensenpool um 5 Prozent (30 Lektionen je 100 Kinder statt je 105 Kinder).

### 7.2.3.b Support ausserhalb der Sonderpädagogik oder Volksschule

Wird ein Schulkind mit besonderem Bildungsbedarf im Grenzbereich zur Sonderschulbedürftigkeit in der Regelklasse belassen, können – über die integrativen sonderpädagogischen bzw. weiteren unterstützenden Massnahmen für das *Kind* im Rahmen des erweiterten Pensenpools<sup>253</sup> hinaus – allgemeine, nicht-sonderpädagogische Unterstützungsmassnahmen für die *Klasse* oder für die *Eltern* des betreffenden Kindes Sinn machen. Der Verband St.Galler Schulträger (SGV) hat im Rahmen eines Positionspapiers vom Frühling 2012 entsprechende erweiterte Massnahmen angeregt. Die Gemeinde ist frei, solche Massnahmen zu ergreifen und zu finanzieren. Zu denken ist an Klassenassistenzen, Schulsozialarbeit, Erziehungsberatungen o.ä. Diese Vorkehren können ihrerseits dazu beitragen, Schulprobleme einzudämmen und die Klassen-Lehrpersonen zu entlasten.

Solche Unterstützungsmassnahmen bewegen sich zwar ausserhalb der Sonderpädagogik und je nach dem auch ausserhalb der Volksschule überhaupt. Da sie jedoch durch sonderpädagogische Fördersituationen mit verursacht werden, sollen im Zug der Umsetzung des kantonalen Sonderpädagogik-Konzeptes ihre Rahmenbedingungen optimiert werden. Dazu gehört insbesondere eine Wegleitung für die Gemeinden bezüglich der rechnungsmässigen Verbuchung eines entsprechenden Aufwandes.

## 7.3 Entwicklung und Neuerungen

### 7.3.1 Bildungs- und Erziehungsauftrag der Volksschule

Im Zug der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) haben es die Kantone übernommen, die Sonderpädagogik und insbesondere das Sonderschulwesen vollständig in die – seit jeher in ihrer Kompetenz geregelte – Volksschule einzufügen.<sup>254</sup> Daraus ergibt sich für die Neuordnung im Rahmen des vorliegenden Gesetzesnachtrags die Logik, die Sonderpädagogik im Allgemeinen und das Sonderschulwesen im Besonderen konsequenter als bislang, unter der versicherungsorientierten Mitsprache des Bundes, auf den Bildungs- und Erziehungsauftrag auszurichten, wie ihn das Volksschulgesetz seit seinem Erlass beschreibt.<sup>255</sup> Vorrangiges Kriterium der sonderpädagogischen Versorgung ist demnach nicht mehr ein *Defizit* bei der Schülerin oder beim Schüler, welches zu dessen Ausgleich Ansprüche auf Massnahmen begründet, sondern ein *Bedarf* der Schülerin oder des Schülers nach Un-

<sup>251</sup> Ziff. 8.3 zu Art. 37 Abs. 2 Bst. c VSG gemäss Entwurf.

<sup>252</sup> Ziff. 9.2.

<sup>253</sup> Ziff. 2.4.1 und 7.1.1.a.

<sup>254</sup> Ziff. 1.1.3, 6.2 und 7.

<sup>255</sup> Art. 3 VSG, sGS 213.1; Ziff. 8.3 zu Art. 34 Abs. 2 Bst. a VSG gemäss Entwurf.

terstützung, um schulische Ziele zu erreichen. Damit sind in verschiedenen Bereichen Konsequenzen verbunden, vor allem bei der strategischen Steuerung der sonderschulischen Versorgung, namentlich auch bezüglich der Internatsaufenthalte, der postobligatorischen Förderung und des Transportwesens,<sup>256</sup> sowie beim operativen Verfahren zur Anordnung des Sonderschulbesuchs<sup>257</sup>.

Immerhin ist zu beachten, dass eine fließende Grenze zwischen schulischem besonderem Bildungsbedarf und psychosozialen Unterstützungsbedarf besteht bzw. beide sich überlagern. Insofern wird die Sonderpädagogik bzw. die Sonderschulung wenn nicht vorrangig so doch subsidiär stets – deutlicher als die Regelpädagogik – durch ausserschulische Faktoren mitbeeinflusst.

### 7.3.2 Kantonales Sonderpädagogik-Konzept im Allgemeinen

In den bisherigen Abschnitten verschiedentlich erwähnt worden und bei der Beschreibung der Neuerungen an den Anfang zu stellen ist der Erlass eines einheitlichen kantonalen Konzeptes für die gesamte Sonderpädagogik (kantonales Sonderpädagogik-Konzept).

#### 7.3.2.a Ausführung des Gesetzesrechts

Mit dem XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz wird die Grundlage für das kantonale Sonderpädagogik-Konzept geschaffen. Es entspricht der langjährig bewährten Konzeption des Volksschulgesetzes, die Pädagogik inhaltlich nicht in den Einzelheiten zu regeln, sondern dafür ausschliesslich den grundlegenden bzw. organisatorisch-finanziellen Rahmen bereitzustellen und die inhaltliche Detaillierung der nachgesetzlichen Rechtsetzungsstufe zu überlassen. Dies ist exemplarisch bei der Verankerung des Lehrplans (bzw. von dessen Rahmenbedingungen) samt Lektionentafel, der Lehrmittel oder des Beurteilungs- und Promotionsrechts ersichtlich.<sup>258</sup> Entsprechend sollen auch die Inhalte des neuen kantonalen Sonderpädagogik-Konzeptes nicht im Detail auf Gesetzesstufe geregelt werden, sondern das Volksschulgesetz soll sich auch in der Sonderpädagogik darauf beschränken, die Existenz des Konzeptes, die Zuständigkeit für seinen Erlass sowie die abzudeckenden Regelungsbereiche und ihre Grundzüge (mit Schwerpunktsetzung auf den organisatorischen und finanziellen Belangen) vorzugeben.<sup>259</sup> Die Substantiierung des Sonderpädagogik-Konzeptes ist Sache des Vollzugs des Gesetzesnachtrags. Dafür, dass das Konzept nicht am Gesetzgeber vorbei erstellt wird, sorgen

- erstens die Grundsätze zur Sonderpädagogik, die mit dem vorliegenden XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz erlassen werden,<sup>260</sup>
- zweitens das Verordnungsrecht, welches die Regierung im Vollzug des XIV. Nachtrags zum Volksschulgesetz zur Organisation der Sonderschulen zu erlassen hat,<sup>261</sup> und
- drittens die sonderpädagogischen Leitsätze aus der Projektarbeit, welche im Vorfeld dieser Vorlage unter breitem und vertieftem Einbezug der Schulwelt entwickelt worden sind.<sup>262</sup>

Diese Elemente bilden das Fundament des Sonderpädagogik-Konzeptes.

---

<sup>256</sup> Ziff. 7.3.3 und 7.3.7 bis 7.3.9.

<sup>257</sup> Ziff. 7.3.6.

<sup>258</sup> Art. 14, 21 ff. sowie 30 und 31 VSG, sGS 213.1.

<sup>259</sup> Ziff. 8.3 zu Art. 37 ff. VSG gemäss Entwurf.

<sup>260</sup> Ziff. 8.3 zu Art. 34 ff. VSG gemäss Entwurf.

<sup>261</sup> Ziff. 8.3 zu Art. 39ter (neu) VSG gemäss Entwurf.

<sup>262</sup> Anhang.

**7.3.2.b Erlass Erziehungsrat / Bildungsdepartement, Genehmigung Regierung**  
Zuständig für den Erlass des Sonderpädagogik-Konzeptes sind im Rahmen von Gesetz und Verordnung der Erziehungsrat in fachlich-pädagogischer Hinsicht und das Bildungsdepartement in organisatorisch-betrieblicher Hinsicht. Formal kann das Konzept als gemeinsamer bzw. paralleler Erlass beider Stellen publiziert werden, wie es bereits beim Gesamtkonzept fördernde Massnahmen aus dem Jahr 2006 geschehen ist.<sup>263</sup> Wie der Lehrplan (bzw. dessen Rahmenbedingungen) und die Lektionentafel soll das Sonderpädagogik-Konzept unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die Regierung stehen.

### 7.3.2.c Anknüpfung an den bisherigen Konzepten

Das Sonderpädagogik-Konzept bezieht die Sonderpädagogik in der Regelschule einerseits und die Sonderschulung andererseits ein.<sup>264</sup> Betreffend Sonderpädagogik in der Regelschule assimiliert und aktualisiert es das Gesamtkonzept fördernde Massnahmen 2006.<sup>265</sup> Betreffend Sonderschulung knüpft es am bisherigen Sonderschulungskonzept aus dem Jahr 1994 an;<sup>266</sup> dabei ist das Sonderschulwesen in das dem Bildungs- und Erziehungsauftrag verschriebene öffentliche Schulsystem einzupassen<sup>267</sup>, und es ist dem «Erbe der IV» Rechnung zu tragen<sup>268</sup>.

Die Begabungs- und Begabtenförderung, die systemisch der Sonderpädagogik zuzurechnen ist, ist zwar Gegenstand eines separat formulierten Konzeptes, da diesbezüglich die Volksschule und die Sekundarstufe II (Berufsfachschulen, Mittelschulen) ganzheitlich zu erfassen sind.<sup>269</sup> Soweit das Konzept Hochbegabtenförderung Aussagen zur Volksschule macht, kann es allerdings als Element des Sonderpädagogik-Konzeptes betrachtet werden.

### 7.3.2.d Vorrang des Kindeswohls, Verhältnismässigkeit in dessen Rahmen

Das Sonderpädagogik-Konzept kann wie schon erwähnt über weite Strecken den bewährten Bestand der bisherigen sonderpädagogischen Massnahmen aller Stufen übernehmen und fortführen.<sup>270</sup> In bestimmten Bereichen sind indessen Neuerungen angezeigt, welche über die blosser Systematisierung und Aktualisierung des Bestehenden hinaus gehen. Die Stossrichtung dieser Neuerungen wird in den nachstehenden Abschnitten beschrieben.

Generell soll in verstärktem Mass sichergestellt werden, dass für Kinder, welche 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 um die Beachtung der Grundsätze der Verhältnismässigkeit und Rechtsgleichheit, nach denen sich jede öffentliche, der Rechtsstaatlichkeit verpflichtete Aktivität richtet.<sup>271</sup> Im Gesetz ist in diesem Sinn zu berücksichtigen, dass sich

- die Sonderpädagogik einerseits vorrangig am Bedarf des Kindes – ihm steht bei ausgewiesenem Bedarf eine ausgewiesene Massnahme zu –, andererseits aber in dessen Rahmen auch am Aufwand des Staatswesens orientiert,<sup>272</sup> und dass

---

263 Ziff. 1.2.2.

264 Ziff. 7 (Einleitung).

265 Ziff. 2.1 und 7.1.1.

266 Ziff. 2.2.3.

267 Ziff. 7.3.1.

268 Ziff. 1.1.2 und 1.1.3.

269 Ziff. 2.3.3.

270 Ziff. 7.1.

271 Art. 5 Abs. 2 BV, SR 101; Art. 8 Abs. 2 KV, sGS 111.1.

272 Ziff. 8.3 zu Art. 35 VSG gemäss Entwurf.

- die sonderpädagogischen Massnahmen bezüglich Intensität bzw. Kriterium der Integration oder Separation nach den Prinzipien «*so viel Integration wie möglich, so viel Separation wie nötig*» sowie «*je intensiver und spezifischer der besondere Bildungsbedarf ist, desto eher ist Separation angezeigt*» getroffen werden.<sup>273</sup>

Bei der Konkretisierung dieser Grundsätze steht die Sonderschulung im Vordergrund. Damit werden die berechtigten Interessen der Kinder im ganzen Kanton sowie – angesichts des enormen finanziellen Volumens der Sonderschulung, welches sich im dreistelligen Millionen-Bereich je Jahr bewegt<sup>274</sup> – der Steuern zahlenden Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen gewahrt.

### 7.3.3 Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht

Der Kanton St.Gallen weist eine zwar substanziell gute, aber nicht homogene Versorgung mit Sonderschulen auf. Die Sonderschulen sind auf Grund der historischen Entwicklung<sup>275</sup> auf das Kantonsgebiet nach Dichte und Angebot ungleichmässig verteilt. Gebieten mit moderatem oder spärlichem Angebot (z.B. für den Sprachheilbereich das Rheintal oder das Sarganserland) stehen Gebiete mit dichtem Angebot (z.B. für mehrere Angebotsarten das mittlere Toggenburg oder für die heilpädagogischen Angebote das Sarganserland und die Region Untertoggenburg-Fürstenland) gegenüber. In einzelnen Regionen bestehen Schwerpunkte für bestimmte Behinderungsarten (z.B. in der Stadt St.Gallen im Sprachheilbereich). Die Sonderschulquoten (Anzahl Sonderschülerinnen und -schüler gemessen an der Gesamtschülerzahl) in den Regionen sind sehr unterschiedlich.<sup>276</sup> An manchen Orten beeinflusst offensichtlich das Angebot die Nachfrage (Beispiele: die Region Toggenburg mit ihrem vielfältigen Sonderschulangebot weist eine hohe Sonderschulquote auf; in der Region St.Gallen besuchen überproportional viele, in der Region Werdenberg/Sargans überproportional wenige Kinder und Jugendliche eine Sprachheilschule).

Im interkantonalen Vergleich weist der Kanton St.Gallen eine hohe Quote von Schülerinnen und Schülern in Sonderschulen und Kleinklassen (besonderer Lehrplan) auf. Diese Quote beträgt gemäss Umfrage des Bildungsdepartementes bei den Kantonen (Schuljahr 2010/11) 5.89 Prozent bei einem schweizerischen Durchschnitt von 4.70 Prozent. Für die Kleinklassen betragen die entsprechenden Werte 3.33 Prozent (St.Gallen) gegenüber 1.85 Prozent (Schweiz), für die Sonderschulen 2.53 Prozent (St.Gallen) gegenüber 2.27 Prozent (Schweiz).<sup>277</sup> Es gibt kein Argument dafür, dass der Kanton St.Gallen im Vergleich zu den anderen Kantonen überdurchschnittlich viele Sonderschülerinnen und Sonderschüler bei gleichzeitig überdurchschnittlich vielen Kleinklässlerinnen und Kleinklässlern aufweisen muss. Vielmehr ist davon auszugehen, dass in gewissen Situationen auch Kinder Sonderschulen zugewiesen werden, deren Behinderung bzw. besonderer Bildungsbedarf nicht so stark ausgeprägt ist, dass für sie der Besuch einer Sonderschule zwingend wäre. Einzelnen Sonderschulbesuchen liegen auch nicht-schulische Motive zugrunde, z.B. ein örtlich nahes Angebot, ein Ersatz für abgeschaffte Kleinklassen oder Kosteneinsparungen dank der bislang tiefen Sonderschulpauschale.<sup>278</sup>

Es ist ein Kernziel des Sonderpädagogik-Konzeptes, die Versorgung des Kantons mit Sonderschulplätzen so zielführend und ausgeglichen wie möglich zu gestalten. Die Anerkennung von Sonderschulen sowie deren Mandatierung nach Qualität (Orientierung an bestimmten Behinderungsarten, Angebote) und Quantität (Platzzahl, Belegung) sollen einem Versorgungskonzept als Teil des kantonalen Sonderpädagogik-Konzeptes folgen.

<sup>273</sup> Ziff. 7.2.2 sowie Ziff. 8.3 zu Art. 35bis und 35ter (neu) VSG gemäss Entwurf.

<sup>274</sup> Ziff. 7.4.3 und 9.1.

<sup>275</sup> Ziff. 1.1.

<sup>276</sup> Ziff. 3.2.

<sup>277</sup> Ziff. 4.2.

<sup>278</sup> Ziff. 7.3.7 und 7.4.4.b.

### 7.3.3.a Sonderschulplätze für sonderschulbedürftige Kinder

Das Sonderschulangebot soll gemäss den Leitsätzen 1 und A aus der Projektarbeit<sup>279</sup> konsequent auf den *Bedarf* der Kinder und Jugendlichen ausgerichtet und *regionalisiert* werden. Dies bedeutet, dass für Kinder mit ausgewiesener Sonderschulbedürftigkeit, die bisher aus geografischen Gründen weit entfernte Sonderschulen besuchen und sich deshalb im Internat aufhalten mussten, in ihrer Wohnregion Sonderschulplätze geschaffen werden, dass aber auch bei der Angebotsplanung berücksichtigt wird, dass nicht zwingend sonderschulbedürftige Kinder vermehrt in der Regelschule statt in Sonderschulen unterrichtet werden<sup>280</sup>. Dies erlaubt es, ohne Qualitätsverlust Internatsplätze und Transportbewegungen zu begrenzen.<sup>281</sup>

Die verstärkte Bedarfsorientierung und Regionalisierung des Sonderschulangebotes führt zu gewissen Umlagerungen (Abbau bestehender und Aufbau neuer Kapazitäten), namentlich auf den Feldern der Sprachheilschulung und der Behandlung von Verhaltensstörungen.<sup>282</sup> Diese Umlagerungen werden über die Leistungsvereinbarungen mit den Sonderschulen nach den Vorgaben des Sonderpädagogik-Konzeptes eingeleitet. Dabei sind die Sonderschulen zu Beteiligten zu machen, und für die Umsetzung ist genügend Zeit einzuplanen.

### 7.3.3.b Einzugsgebiete für die Sonderschulen

Das Sonderpädagogik-Konzept soll gemäss den Leitsätzen C und D sowie namentlich der Beantwortung von Schlüsselfrage II aus der Projektarbeit<sup>283</sup> auch bewirken, dass bei gleichem, adäquatem Sonderschulangebot das näher gelegene benützt wird. Diese Vorgabe ist mit Blick auf die heutige Sonderschullandschaft insbesondere bei Angeboten mit guter Versorgungsdichte wie etwa bei den heilpädagogischen Schulen (HPS) angezeigt.

Der Kanton übt seinen Einfluss auf die Auslastung des Sonderschulangebotes wiederum über die Leistungsvereinbarungen mit den Sonderschulen aus. Im Rahmen der Leistungsvereinbarungen sind Einzugsgebiete der Sonderschulen zu definieren. Mit den Einzugsgebieten wird im operativen Schulleben das bereits für die Angebotsplanung relevante Ziel unterstützt, den Bedarf an Internatsplätzen und Transporten zu begrenzen.<sup>284</sup> Dabei kommt auch die Aufnahmepflicht der Sonderschulen für St.Galler Schülerinnen und Schüler nach Massgabe der Zuweisungsverfügung des Schulrates (auf Antrag der zentralen Abklärungsstelle) zum Tragen.<sup>285</sup> Diese ist in der Leistungsvereinbarung zu quantifizieren.

### 7.3.3.c Chancengerechtigkeit und Stärkung der Familie

Das Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht mit dem Fokus auf die Bedarfsorientierung und Regionalisierung sowie die Auslastungssteuerung bringt mehr Chancengerechtigkeit bei der Förderung der Kinder und Jugendlichen, und es verbessert deren Aussicht, trotz qualifiziertem Bildungsbedarf in der Familie aufwachsen und von dort aus die Schule besuchen zu können. Im Übrigen trägt es dazu bei, dass sich die Sonderschulquote des Kantons St.Gallen mit der Zeit im schweizerischen Vergleich dem Durchschnitt anpasst.

---

279 Anhang.

280 Ziff. 7.2.2.c.

281 Ziff. 7.3.7 und 7.3.9.

282 Ziff. 7.2.2.c.

283 Anhang.

284 Ziff. 7.3.3.a, 7.3.7 und 7.3.9.

285 Ziff. 7.3.5.

### 7.3.4 Subsidiäre Option des Kantons, eine eigene Sonderschule zu führen

Die Sonderschulen werden im Kanton St.Gallen seit jeher privat getragen.<sup>286</sup> Dies soll so bleiben.<sup>287</sup>

Für eine allfällige kantonseigene Sonderschule bestand bisher keine gesetzliche Grundlage. Zur Vervollständigung des kantonalen Steuerungs-Instrumentariums soll dem Kanton durch eine ergänzende Gesetzesnorm die Option eingeräumt werden, soweit unabdingbar selbst eine Sonderschule zu führen.<sup>288</sup> Diese Option dient der vorsorglichen Absicherung der sonderschulischen Versorgung, namentlich vor dem Hintergrund, dass der Staat private Institutionen nicht zum Bestand oder zum Ausbau zwingen kann. Von der entsprechenden Ermächtigung wird nur mit grösster Zurückhaltung, als ultima ratio, Gebrauch zu machen sein. Es bestehen zurzeit keine Absichten, sie zu konkretisieren. Das Versorgungskonzept zum Sonderschulunterricht<sup>289</sup> kann aus heutiger Perspektive mit den privaten Trägern vollzogen werden.

### 7.3.5 Aufnahmespflicht der Sonderschulen

Nach Massgabe des kantonalen Sonderpädagogik-Konzeptes bzw. des Versorgungskonzeptes für den Sonderschulunterricht als dessen Teilkonzept<sup>290</sup> und nach Massgabe der schulspezifischen Leistungsvereinbarung sollen die Sonderschulen verpflichtet sein, Schülerinnen und Schülern, die ihnen in einem ordnungsgemässen Verfahren zugewiesen werden, aufzunehmen.<sup>291</sup> Die Aufnahmespflicht im erwähnten Sinn umfasst auch die Pflicht, eine Sonderschülerin oder einen Sonderschüler so lange zu fördern, als die Gemeinde nicht die Rückschulung verfügt.

Nach bisheriger Ordnung ist eine Aufnahmespflicht der Sonderschulen unklar. Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage dafür besteht nicht. Ihre Durchsetzung wäre auch deshalb schwierig, weil heute bei der Sonderschul-Platzierung den Eltern verfahrensrechtlich die Hauptrolle zukommt. Letzteres soll sich nach neuem Konzept ändern.<sup>292</sup> Damit wird auch von jener Seite her die Voraussetzung für die Verankerung einer Aufnahmespflicht geschaffen. Die Aufnahmespflicht soll durch die individuellen Leistungsvereinbarungen, welche mit den Sonderschulen gestützt auf das kantonale Sonderpädagogik-Konzept abzuschliessen sind, geordnet werden. Damit erhalten die Sonderschulen eine verlässliche Planungsgrundlage. Eine ausgehandelte und «protokollierte» Aufnahmespflicht der Sonderschulen ist Bestandteil der verbesserten Steuerung des Sonderschulwesens und liegt im Interesse aller Beteiligten.<sup>293</sup>

### 7.3.6 Rolle von Staat und Eltern bei der Zuweisung zum Sonderschulbesuch

Nach geltender Ordnung ist die Einleitung einer Sonderschulung rechtlich zweigeteilt:<sup>294</sup>

1. Zunächst verfügt die Gemeinde abstrakt die Sonderschulung für das Kind; gegen entsprechende Verfügungen stehen den Eltern die üblichen Rechtsmittel (Rekurs beim Erziehungsrat, Beschwerde beim Verwaltungsgericht) offen.<sup>295</sup> Dieser Verfahrensteil gehört dem Verwaltungsprozess (Schulrecht) an.

---

<sup>286</sup> Ziff. 1.1.

<sup>287</sup> Ziff. 7.1.2.

<sup>288</sup> Ziff. 8.3 zu Art. 40ter (neu) Abs. 1 VSG gemäss Entwurf.

<sup>289</sup> Ziff. 7.3.3.

<sup>290</sup> Ziff. 7.3.3.

<sup>291</sup> Ziff. 8.3 zu Art. 36 Abs. 3 VSG gemäss Entwurf.

<sup>292</sup> Ziff. 2.1.2 und 7.3.6.

<sup>293</sup> Ziff. 7.3.3.b.

<sup>294</sup> Ziff. 2.1.2.

<sup>295</sup> Art. 37 VSG, sGS 213.1.

2. Anschliessend sorgen Eltern und Schule gemeinsam für die Platzierung des Kindes in einer geeigneten Sonderschule; vernachlässigen die Eltern ihre diesbezügliche Pflicht, so schaltet die Schule die Vormundschaftsbehörde (neue bundesrechtliche Terminologie: Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde) ein.<sup>296</sup> Dieser Verfahrensteil erklärt sich damit, dass die Schule auf den Eintritt in ein Sonderschul-*Internat* wegen des Vorrangs der Familienrechte nicht einseitig hinwirken kann.<sup>297</sup> Die bestehende entsprechende Gesetzesnorm schliesst indes schulrechtlich abgestützte Verfügungen auch dort aus, wo solche mit Blick auf das Bundeszivilrecht ohne Weiteres möglich wären, nämlich bei der Platzierung von Sonderschülerinnen und -schülern in *Tages-Sonderschulen*. Dies schwächt die Schulbehörde in jenen zahlenmässig zwar wenigen, jedoch kräftezehrenden Fällen, in denen die Eltern trotz klaren fachlichen Befunden nicht kooperationsbereit sind und das Verfahren blockieren bzw. auf die Ebene der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde verdrängen, wo mit Eingriffen in die elterliche Sorge Zurückhaltung zu üben ist. Leidtragende dieser Konflikte sind im Ergebnis die Kinder.

Mit dem XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz soll das Zuweisungsverfahren vor dem Sonderschulbesuch vereinfacht werden. Nicht nur die abstrakte Anordnung der Sonderschulung, sondern auch die Bestimmung der Sonderschule als Durchführungsstelle soll grundsätzlich Sache der schulrechtlichen Verfügung der kommunalen Schulbehörde werden.

- Diese Vereinfachung bietet bei der Zuweisung zu Tagessonderschulen keine Probleme, denn damit ist kein Eingriff in verfassungsrechtlich garantierte zivilrechtliche Elternrechte verbunden, welche der verfassungsrechtlichen Pflicht, dem Kind die angemessene Beschulung zu verschaffen, vorgehen könnten.<sup>298</sup>
- Differenzierter ist die Lage einzig bei Sonderschulzuweisungen mit verbundenem Internatsaufenthalt. Ein solcher kann gegen den Willen der Eltern nicht allein gestützt auf Schulrecht durchgesetzt werden. Insoweit muss die Bestimmung, dass bei Widerspruch der Eltern die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde einzuschalten ist, beibehalten werden.<sup>299</sup> Wie schon nach geltendem Recht beeinflusst ein allfälliger, von der Schulbehörde «bestellter» Einsatz der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zur Platzierung einer Schülerin oder eines Schülers in einem Sonderschulinternat die Finanzierung des Internatsaufenthaltes nicht. Diese richtet sich in jedem Fall nach den Finanzierungsregeln für die Sonderschulung (Gemeindepauschale, kantonale Aufwanddeckung).<sup>300</sup>

Die Modifikation des Verfahrens schmälert die elterlichen Verfahrensrechte nicht. Diese werden prinzipiell beim verwaltungsrechtlichen (schulrechtlichen) Rechtsschutz konzentriert. Zu diesem gehört, dass den Eltern das volle rechtliche Gehör gewährt wird. Im überwiegenden Regelfall der unstreitigen Platzierung läuft das rechtliche Gehör auf eine unkomplizierte Absprache im Dreieck Eltern / Sonderschule / Schulbehörde hinaus, die sich vom routinemässigen Vorgehen nach bisheriger Ordnung nicht unterscheidet. Eltern, die mit einer Sonderschulzuweisung nicht einverstanden sind, können Rekurs erheben und anschliessend ohne Einschränkungen Gerichtsinstanzen anrufen. Dabei liegt es im verfahrenswirtschaftlichen Interesse aller Beteiligten, dass die Gabelung der Rechtsmittelwege bezüglich Anordnung der Sonderschulung einerseits und Platzierung in der Sonderschule andererseits vermieden wird, d.h. beide Schritte in ein und demselben Verfahren überprüft werden.

Eine grundsätzliche Verfügungszuständigkeit der Gemeinden auch für die Schulzuweisung erleichtert es dem Kanton im Übrigen, die Belegung der Sonderschulen und damit indirekt des Sonderschulwesens als Ganzes zu steuern. Sie stellt eine operative Entsprechung zum Erlass

---

<sup>296</sup> Art. 38 VSG, sGS 213.1.

<sup>297</sup> Ziff. 7.3.7.

<sup>298</sup> Art. 14 und 122 BV, SR 101.

<sup>299</sup> Ziff. 8.3 zu Art. 36 Abs. 2 zweitem Satz VSG gemäss Entwurf.

<sup>300</sup> Ziff. 7.4.3 und 9.1.

des Sonderschulkonzeptes, mit welchem das Sonderschulangebot auf der Basis eines Versorgungskonzeptes strategisch geführt wird (Anerkennungen, Leistungsvereinbarungen), dar und bringt auf der Verfahrensebene die verstärkte Orientierung der Sonderpädagogik am schulischen Auftrag zum Ausdruck.<sup>301</sup>

### **7.3.7 Aufenthalt in Sonderschulinternaten**

Heute werden verhältnismässig viele Sonderschulplatzierungen nicht nur für Unterricht und Förderung im Tagesverlauf veranlasst (Tagessonderschulen), sondern darüber hinaus mit einem Internatsaufenthalt verbunden (Sonderschulinternate). Sonderschulinternate sind neben Tagessonderschulen als Teil des gesamten Sonderschulangebotes unabdingbar. Sie sind insbesondere für Kinder und Jugendliche wichtig, für welche das ausserschulische Zusammenleben zur schulischen Förderung und Unterstützung im weitesten Sinn gehört bzw. deren Elternhaus die Betreuung aus behinderungsspezifischen Gründen nicht zu bewältigen vermöchte. Auf der anderen Seite genügt für viele Sonderschulungen – mit Blick auf die Verhältnismässigkeit und den prinzipiellen Vorrang des Elternhauses vor der Schule in der Erziehung – der Unterricht und die Unterstützung in einem Tagesschul-Angebot. Die Kinder sollen wenn immer möglich Abend und Nacht in ihrer Familie verbringen. In der heutigen Praxis werden aber auch Aufenthalte in Sonderschulinternaten ausgelöst, die keinen schulischen bzw. behinderungsspezifischen Bezug im eben genannten Sinn aufweisen. So halten sich zum Beispiel Schülerinnen und Schüler in Sonderschulinternaten auf, weil ein regionales Tagessonderschul-Angebot fehlt bzw. der Schulweg dorthin zu lange ist oder weil die Eltern aus *nicht*-behinderungsspezifischen Gründen nicht in der Lage sind, die erzieherische Betreuung sicherzustellen («soziale Indikation»). Solche Aufenthalte belasten die Schulrechnungen mit Mehrkosten von etwa 50'000 Franken je Kind und Jahr oder mehr.<sup>302</sup> Die Mehrkosten übersteigen die Schulkosten und fallen wegen der Begrenzung der Beteiligung der Gemeinde auf die Pauschale ausschliesslich beim Kanton an.

Das Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht (verstärkte Bedarfsorientierung und Regionalisierung sowie Auslastungssteuerung)<sup>303</sup> soll dazu führen, dass mit einer Sonderschulung Internatsaufenthalte primär aus schulischen bzw. behinderungsspezifischen Gründen kombiniert werden. Die Steuerung des Internatsangebotes ist zum Bestandteil des kantonalen Sonderpädagogik-Konzeptes für die Sonderschulen und der daraus abgeleiteten einzelnen Leistungsvereinbarungen mit den Sonderschulen zu machen. Es sind Zuweisungskriterien zu Sonderschulinternaten zu entwickeln, welche auf die übergeordneten Ziele der Erfüllung der Schulpflicht sowie der Eingliederung in Gesellschaft und Arbeitsleben ausgerichtet sind.<sup>304</sup> Die Anwendung der Kriterien obliegt den schulpsychologischen Diensten als zentrale Abklärungsstellen.<sup>305</sup>

Im Übrigen kann die Leistungsvereinbarung der Sonderschulen im Sinn einer flankierenden Funktion um niederschwellige ausserschulische Betreuungsangebote erweitert werden. Damit können Eltern entlastet und Internatsplatzierungen verhindert werden.

### **7.3.8 Fortgesetzte Sonderschulung nach Erfüllung der Schulpflicht**

#### **7.3.8.a Sonderschulbesuch**

Unter dem IV-Recht wurde der Sonderschulbesuch nicht nur bis zur Erfüllung der Schulpflicht durch die Jugendlichen, sondern darüber hinaus bis zur Erfüllung von deren 20. Altersjahr mitfinanziert. Die Praxis der Kostengutsprache der IV dafür war sehr offen. Daraus ergab sich eine

---

<sup>301</sup> Ziff. 7.3.1, 7.3.2 und 7.3.3.

<sup>302</sup> Ziff. 3.3.2.

<sup>303</sup> Ziff. 7.3.3.

<sup>304</sup> Ziff. 7.3.1.

<sup>305</sup> Ziff. 7.1.1.b und 7.3.13.

entsprechende Mitfinanzierung durch Kanton und Gemeinden. Die Sonderschulen fördern Jugendliche, die nicht mehr schulpflichtig sind, nach behinderungsspezifischem Bedarf, in wenigen Einzelfällen bis sie 20-jährig sind.<sup>306</sup>

Der Anspruch auf Sonderschulung bis zum erfüllten 20. Altersjahr ist mittlerweile durch die Bundesverfassung gewährleistet.<sup>307</sup> Mit dem neuen Sonderpädagogik-Konzept sind die Voraussetzungen für die Verlängerung eines Sonderschulbesuchs über die Schulpflicht hinaus zu definieren. Aufgrund der neu schulrechtlichen Ausrichtung der Sonderschulung<sup>308</sup> hat das Kriterium dafür primär der schulische Bedarf bezüglich Sach-, Selbst- und Sozialkompetenz zu sein. Die Sonderschulen werden im Einklang mit dem Verfassungsrecht Personen mit Behinderung zwischen 16 und 20 Jahren weiter fördern, bei denen es realistisch ist, relevante Ziele für die Eingliederung in Arbeitswelt und Gesellschaft anzustreben. Diese Präzisierung wird im Vergleich zur versicherungsrechtlichen Ausrichtung der IV-Praxis zu einer Entlastung der Sonderschulrechnung des Kantons und der Gemeinden führen.

Dessen ungeachtet ist ein sozialpolitischer Vorbehalt erforderlich: Jugendliche, die im schulpflichtigen Alter in Sonderschulinternaten gefördert wurden und bei denen nach Beendigung der Schulpflicht bei realistischer Betrachtung keine schulischen Ziele mehr erreicht werden können, sondern für die es auf dem weiteren Lebensweg um Betreuung und Pflege geht, sollen im Sinn einer Ausnahme bis zum Erreichen des 18. Altersjahrs im Sonderschulinternat verbleiben können. Damit wird vermieden, dass sie bezüglich des Aufenthaltes in einer stationären Einrichtung «zwischen Stuhl und Bank fallen», da sie vor Erreichen der Altersgrenze 18 für eine IV-Rente noch nicht in ein Wohnheim oder eine Werkstätte für behinderte Erwachsene eintreten können.

#### 7.3.8.b Behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung (B&U)

Die behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung beim Besuch der Regelschule (B&U)<sup>309</sup> ist grundsätzlich schulgebunden und endet mit der Erfüllung der Schulpflicht.<sup>310</sup> Anschliessend, d.h. in den weiterführenden Schulen bzw. in der nachschulischen Laufbahn, ist für unterstützende Massnahmen bei der Integration behinderter Jugendlicher ins Berufs- und Gesellschaftsleben die IV zuständig. Allerdings soll der Kanton nach Massgabe des Sonderpädagogik-Konzeptes subsidiär mit fortgesetzter behinderungsspezifischer Beratung und Unterstützung einspringen können, soweit bei einer erstmaligen beruflichen Ausbildung auf der Sekundarstufe II trotz ausgewiesenem Bedarf die Voraussetzungen für die bundesrechtliche Unterstützung nicht erfüllt sind. Altersgrenze ist auch hier das vollendete 20. Altersjahr.

#### 7.3.8.c Logopädie-Therapie

Verbleibt eine Sonderschülerin oder ein Sonderschüler über die Schulpflicht hinaus in der Sonderschule, so kann sie oder er im Rahmen des Leistungsangebotes der Schule gemäss pädagogischem Konzept weiterhin auch mit Logopädie-Therapie gefördert werden. Der entsprechende Aufwand ist anrechenbarer Bestandteil der kantonalen Finanzierung der Sonderschule.

---

<sup>306</sup> Ziff. 2.1.1.

<sup>307</sup> Art. 62 Abs. 3 BV, SR 101; Ziff. 1.4.1.

<sup>308</sup> Ziff. 7.3.1.

<sup>309</sup> Ziff. 2.2, 7.1.2 und 7.2.

<sup>310</sup> Ziff. 7.3.1.

Für Jugendliche in der postobligatorischen Ausbildung (Schulen der Sekundarstufe II) bestehen hinsichtlich logopädischer Versorgung folgende Optionen:

- Berufsfachschulen und Mittelschulen können Logopädie-Therapie für ihre Schülerinnen und Schüler anbieten und finanzieren, soweit diese für ihr Fortkommen angezeigt ist.
- Die Jugendlichen beziehen eine Therapie aus privater Initiative, d.h. unter Mitfinanzierung der persönlichen Krankenkasse bzw. unter Finanzierung aus eigenen Mitteln.

Die entsprechende Versorgung erfolgt durch Therapiestellen, die in Spitäler integriert oder auf dem freien Markt tätig sind.

Diese Ordnung entspricht bisheriger Praxis und ist für die Zukunft beizubehalten.

### 7.3.9 Transporte in der Sonderschulung

Der Bund hat über die IV den Transport von Kindern mit Behinderung von und zu den Regelschulen, Sonderschulen und Therapiestellen finanziert. Dabei hat er kaum steuernd eingegriffen, was zu ausserordentlich hohen Kosten geführt hat; im Kanton St.Gallen betrug der entsprechende Aufwandposten im Jahr 2009 rund 4.5 Mio. Franken. Unter den Regionen und den Schulen bzw. nach den betreuten Behinderungsarten bestehen in diesem Bereich grosse statistische Verwerfungen. Der Kanton hat in der Übergangsordnung den Besitzstand im Transportwesen zu wahren, wenngleich er sich bereits im Rahmen des Auslegungsspielraums, welchen das bisherige Bundesrecht offen lässt, darum bemüht, unökonomische Lösungen zu vermeiden. Für ein nachhaltiges adäquates Transportkonzept im Sonderschulwesen ist indessen das neue Sonderpädagogik-Konzept nötig. Darin sind bedarfsorientierte Kriterien für den über die Schulrechnung bezahlten Transport zu definieren, und es ist die Schaffung von Transporttrayons zu prüfen. Es darf kein berechtigtes Transportbedürfnis, insbesondere bei schweren körperlichen bzw. geistigen Behinderungen, missachtet werden. Mit Blick auf den teilweise unverhältnismässigen Status quo wird das sonderschulische Transportvolumen jedoch mit Sicherheit ohne Einbusse bei der Schulqualität zurückgehen, was zu Kostenentlastungen führt.

Diese Erkenntnis steht auch im Zusammenhang mit dem geplanten Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht (verstärkte Bedarfsorientierung und Regionalisierung sowie Auslastungssteuerung des Sonderschulbesuchs [Leitsätze 1, A, C und D sowie Beantwortung von Schlüsselfrage II aus der Projektarbeit<sup>311</sup>]).<sup>312</sup>

### 7.3.10 Finanzierungsmodell für die Sonderschulen

#### 7.3.10.a Allgemein

Die anerkannten Sonderschulen werden vom Kanton traditionsgemäss wie folgt finanziert: Der Kanton entschädigt den Sonderschulen das Restdefizit, das bei ihnen nach Verrechnung der Ausgaben und Einnahmen anfällt.<sup>313</sup> Die fixen Kosten (Immobilien / Infrastruktur, Sachaufwand, fixe Personalkosten) werden individuell angerechnet. Für die variablen Personalkosten (grösster Aufwandposten) bestehen Stellenpools mit Lohnmaxima. Insgesamt knüpft die Finanzierung am Betriebsaufwand an (*aufwandorientiertes Finanzierungsmodell*). Diese Ausgangslage ist durch die bisherigen verschränkten Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten im Sonderschulwesen (Bund, Kanton, Gemeinden) bedingt. Es hat dazu geführt, dass zur Kontrolle der Kosten im Rahmen der Beitragsgesetzgebung<sup>314</sup> und des Sonderschulkonzeptes 1994<sup>315</sup> ein relativ dichtes Regelwerk über den für die Defizitdeckung anrechenbaren Aufwand erlassen werden musste.

---

<sup>311</sup> Anhang.

<sup>312</sup> Ziff. 7.3.3.

<sup>313</sup> Art. 11 Bst. b Ziff. 3 SoG, sGS 213.95; Ziff. 2.2.2.

<sup>314</sup> sGS 213.95.

<sup>315</sup> Ziff. 2.2.3.

Mit der Entflechtung der Strukturen und Zuständigkeiten durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie mit der dadurch möglich werdenden Präzisierung der Steuerungselemente<sup>316</sup> bietet sich die Chance, zu einem zeitgemässen Finanzierungsmodell zu wechseln. Parallel zum Projekt Sonderpädagogik wurde mit Unterstützung der Universität St.Gallen exemplarisch ein Modell vertieft erörtert, welches zwar im Schulbereich aus Qualitätsgründen auf dem bisherigen «Stellenpool-Modell» basiert, grundsätzlich jedoch die Finanzierung der Leistungen statt des Betriebs der Sonderschulen anvisiert und diesen mit Fallpauschalen im Rahmen von Qualitätsstandards sowie der Leistungsvereinbarung einen grösseren operativen Handlungsspielraum überlässt (*leistungsorientiertes Finanzierungsmodell*).

Die definitive Ausgestaltung des Finanzierungsmodells für die Sonderschulen ist Gegenstand des kantonalen Sonderpädagogik-Konzeptes für die Sonderschulung bzw. der Leistungsvereinbarung mit den Sonderschulen in organisatorisch-betrieblicher Hinsicht. Für deren Erlass bzw. Abschluss sind das Bildungsdepartement bzw. die Regierung zuständig.<sup>317</sup> Um Offenheit für die Modellwahl bei der Finanzierung herzustellen, ist das Gesetz weniger regulierend als bisher zu fassen. Es soll grundsätzlich leistungsabhängige Pauschalen und Schwankungsfonds vorschreiben.<sup>318</sup>

Pauschalierte Beiträge entsprechen dem Finanzierungsmodell für Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderung.

### 7.3.10.b Baubeiträge

Für Baubeiträge an Sonderschulen bestehen heute spezifische Regelungen.<sup>319</sup> Diese waren durch die Bundesbeiträge an Sonderschulbauten bedingt. Mit der NFA und dem damit verbundenen Wegfall der Mitfinanzierung des Sonderschulwesens durch den Bund auch bezüglich der Sonderschulbauten ist der Grund weggefallen, die kantonalen Baubeiträge an die Sonderschulen eigenständig zu normieren. Die entsprechenden Vorschriften im Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen<sup>320</sup> sind zu deregulieren. Baubeiträge an Sonderschulen sollen künftig einerseits auf dem Weg des Einbezugs des Unterhalts, der Sanierungen und der Ersatzinvestitionen (Erhalt der Infrastruktur) in die Beiträge zur Aufwanddeckung geleistet werden. Andererseits sollen sie Gegenstand von Kreditbeschlüssen bzw. -vorlagen nach der allgemeinen Finanzhaushalts- und Referendumsgesetzgebung sein, soweit es um den Kapazitätsausbau (Erweiterung der Infrastruktur) geht.<sup>321</sup>

### 7.3.11 Verzicht auf die Sonderschulung im Einzelfall

Nach geltendem Recht kann der Kanton anerkannte Privatschulen zum Zweck der Beschulung eines einzelnen sonderschulbedürftigen Kindes als Sonderschulen im Einzelfall anerkennen.<sup>322</sup> Um die Schulqualität zu gewährleisten bzw. die verfassungsmässige Grundschulung sicherzustellen, wurden die Voraussetzungen für eine entsprechende Anerkennung sehr restriktiv formuliert: Eine Privatschule muss, um die Zulassung für eine Sonderschulung im Einzelfall zu erhalten, die gleichen Bedingungen wie eine «professionelle» Sonderschule erfüllen. Damit ist der Anwendungsbereich für die Sonderschulung im Einzelfall ausserordentlich eng, da kaum eine «gewöhnliche» Privatschule den anspruchsvollen Qualitätsstandards für die Sonderschulung

---

<sup>316</sup> Ziff. 7.3.3 ff.

<sup>317</sup> Ziff. 8.3 zu Art. 37 und 40bis (neu) VSG gemäss Entwurf.

<sup>318</sup> Ziff. 8.3 zu Art. 39bis (neu) Abs. 2 VSG gemäss Entwurf.

<sup>319</sup> Art. 5ff. SoG, sGS 213.95.

<sup>320</sup> sGS 213.95.

<sup>321</sup> Art. 52 und 53 sowie 65 und 66 StVG, sGS 140.1; Art. 6 und 7 RIG, sGS 125.1.

<sup>322</sup> Ziff. 2.2.5.

nachkommt. Ausserdem steht seit dem Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE im Bereich der Sonderschulung<sup>323</sup> für ausgewiesene Sonderfälle praktisch uneingeschränkt das gesamte Angebot an Sonderschulen in der Deutschschweiz zur Verfügung, d.h. es kann für einen entsprechenden Besuch Kostengutsprache geleistet werden. Die Sonderschulung im Einzelfall ist vor diesem Hintergrund zu einer theoretischen Option geworden. Es werden nurmehr sehr wenige Gesuche behandelt, die fast ausnahmslos abgelehnt werden müssen. Sie betreffen zumeist Eltern, die auf eine sich in der öffentlichen Schule abzeichnende Sonderschulplatzierung mit der Platzierung in einer Privatschule reagieren, dennoch aber den Staat die finanziellen Konsequenzen tragen lassen möchten. Die Kindesinteressen bedingen das Rechtsinstitut der Sonderschulung im Einzelfall nicht mehr. Dieses soll daher im Rahmen der revidierten gesetzlichen Grundlagen für die Sonderpädagogik bzw. des kantonalen Sonderpädagogik-Konzeptes nicht mehr vorgesehen werden.

Aus der verfassungsrechtlichen Verpflichtung, dass die Kantone für ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen haben,<sup>324</sup> folgt nicht, dass Kinder einen genügenden und unentgeltlichen Unterricht an einem beliebigen Ort beanspruchen können.<sup>325</sup> Die Bundesverfassung hält ausdrücklich fest, dass der Unterricht nur an öffentlichen Schulen unentgeltlich zu sein hat.<sup>326</sup> Sorgen Eltern auf eigene Initiative für die Beschulung ihres Kindes in einer Privatschule, besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Übernahme des Schulgeldes durch die öffentliche Hand. Insbesondere folgt aus der Pflicht der Eltern, zusammen mit dem Schulrat für die Sonderschulung zu sorgen<sup>327</sup> bzw. eine Sonderschulung für ihr Kind zu akzeptieren, nicht ein Anspruch auf Übernahme des Schulgeldes durch den Staat für den Besuch einer Privatschule, die nicht generell als Sonderschule anerkannt ist. Mit anderen Worten haben auch Kinder mit Behinderung – nicht anders als Kinder ohne Behinderung – keinen Anspruch darauf, in einer beliebigen Privatschule unentgeltlich beschult zu werden. Das Verfassungsrecht steht einer Abschaffung der Sonderschulung im Einzelfall somit nicht entgegen.

### 7.3.12 Behördenstruktur im Sonderschulwesen

Seit Erlass des Gesetzes über die Staatsbeiträge an private Sonderschulen unterstehen die Sonderschulen der Aufsicht einer kantonalen Sonderschulkommission.<sup>328</sup> Die Sonderschulkommission besteht aus 5 bis 7 von der Regierung gewählten Mitgliedern.<sup>329</sup> Sie ist jedoch nicht direkt der Regierung, sondern dem Bildungsdepartement unterstellt,<sup>330</sup> d.h. sie nimmt ihre Funktionen nicht autonom neben dem Bildungsdepartement, sondern «als dessen verlängerter Arm» wahr.

Die Sonderschulkommission wirkt bei der Anerkennung und Überwachung der Sonderschulen durch den Kanton mit, berät das Bildungsdepartement in Fragen der Sonderschulung und beaufsichtigt die Internatsbetriebe in sachgemässer Anwendung der Vorschriften über die Kinder- und Jugendheime.<sup>331</sup> Konkret ist die Sonderschulkommission insbesondere auch für die Erteilung der Berufsausübungsbewilligungen an das Fachpersonal der Sonderschulen (Leitung sowie Personen, die mit der Schulung, Erziehung und der Durchführung pädagogisch-therapeutischer Mass-

---

<sup>323</sup> Ziff. 2.2.4.

<sup>324</sup> Art. 19 i.V. m. Art. 62 BV, SR 101; Ziff. 1.4.1.

<sup>325</sup> Ehrenzeller / Schott, a.a.O., Rz 32 ff.

<sup>326</sup> Art. 62 Abs. 2 BV, SR 101.

<sup>327</sup> Art. 38 VSG, sGS 213.1.

<sup>328</sup> Art. 3 Abs. 1 SoG, sGS 213.95; Ziff. 1.2.2, 2.2.2 und 2.2.3.

<sup>329</sup> Art. 4 Abs. 1 SSV, sGS 213.951.

<sup>330</sup> Art. 4 Abs. 2 SSV, sGS 213.951.

<sup>331</sup> Art. 6 bis 8 KJV, sGS 912.4; Art. 5 SSV, sGS 213.951.

nahmen betraut sind)<sup>332</sup> sowie für die Prüfung der Anerkennungsvoraussetzungen für ausserkantonale Sonderschulen<sup>333</sup> zuständig.

Das kantonale Sonderpädagogik-Konzept regelt das Sonderschulwesen nach der Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA), d.h. nach dem Ausstieg des Bundes aus der Mitfinanzierung und -steuerung, als voll integrierten Teil der Volksschule<sup>334</sup> systematisch neu. Es wird in fachlich-pädagogischer Hinsicht neu auch durch den Erziehungsrat mit erlassen. Der Erziehungsrat übernimmt damit auch im Sonderschulwesen (im Rahmen seiner Zuständigkeit) Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen. Für die betrieblich-finanziellen Belange des kantonalen Sonderpädagogik-Konzeptes bleibt das Bildungsdepartement verantwortlich. Das Sonderpädagogik-Konzept als Ganzes untersteht der Genehmigung durch die Regierung.<sup>335</sup>

Bei dieser Entwicklung ist der Einsatz der Sonderschulkommission zu überprüfen. Ein entsprechendes Fachgremium hat während der Zeit, als das Sonderschulwesen aufgrund des Einflusses des Bundes von der allgemeinen Volksschul-Steuerung durch den Erziehungsrat in wesentlichen Teilen abgekoppelt war, essentielle Dienste geleistet und die Funktion der bundesrechtlich vorgeschriebenen «Kantonalen Kommission für die Sonderschulen in der IV» ausgeübt. Es hat insbesondere auch den Informationsaustausch zum Erziehungsrat sichergestellt; deshalb war das Präsidium der Kommission praxisgemäss einem Mitglied des Erziehungsrates übertragen. In der neuen Organisation ist in Nachachtung von Leitsatz 9 aus der Projektarbeit,<sup>336</sup> wonach in der Sonderschulung ein interdisziplinäres Fachgremium Aufsicht und Controlling wahrzunehmen hat, zu klären, ob bzw. mit welcher Rolle zusätzlich zum Erziehungsrat eine kantonale Kommission für das Sonderschulwesen eingesetzt werden soll. In der revidierten Gesetzgebung ist die Sonderschulkommission nicht mehr durch ausdrückliche Erwähnung zwingend vorzusehen. Der Erziehungsrat kann bei Bedarf gestützt auf seine gesetzliche Befugnis, für besondere Aufgaben Fachkommissionen zu bestellen, eine Sonderschulkommission oder ein alternatives Organ einsetzen.<sup>337</sup> Die Behördenstruktur im Sonderschulwesen ist so zu wählen, dass Qualitätssicherung und Aufsicht möglichst analog zur Regelschule gewährleistet sind.

### **7.3.13 Einsatz der zentralen Abklärungsstelle**

Es ist eine zentrale Errungenschaft des Gesamtkonzeptes fördernde Massnahmen 2006, dass im Verfahren sonderpädagogischer Massnahmen von grösserer Tragweite die Diagnose / Antragstellung einerseits und die Therapierung / Durchführung andererseits getrennt wurden. Diese Trennung dient der Schulqualität, der Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes sowie der Glaubwürdigkeit der Fachpersonen. Die Diagnose / Antragstellung ist seit dem Jahr 2006 Aufgabe einer zentralen Abklärungsstelle.<sup>338</sup> Mit der Funktion der zentralen Abklärungsstelle wurden der Schulpsychologische Dienst des Kantons St.Gallen (SPD) mit seinen Regionalstellen in Rorschach, Rebstein, Sargans, Rapperswil-Jona, Lichtensteig, Wil und Gossau sowie der unabhängige Schulpsychologische Dienst der Stadt St.Gallen betraut. Angesichts ihrer neuen Rolle hatten sich die schulpsychologischen Dienste ergänzend Fachkompetenz insbesondere in Logopädie anzueignen, was vor allem durch Anstellung von Logopädinnen geschah.

---

<sup>332</sup> Art. 8 und 9 SSV, sGS 213.951.

<sup>333</sup> Art. 17 SSV, sGS 213.951.

<sup>334</sup> Ziff. 7.3.1.

<sup>335</sup> Ziff. 7.3.2 sowie Ziff. 8.3 zu Art. 37 Abs. 3 und 4 VSG gemäss Entwurf.

<sup>336</sup> Anhang.

<sup>337</sup> Art. 102 VSG, sGS 213.1.

<sup>338</sup> Ziff. 1.2.2 und 2.1.2.

Die erwähnte Trennung hat sich seit ihrer Einführung im Jahr 2006 bewährt und ist grundsätzlich beizubehalten.<sup>339</sup> Sie ist ein Schlüsselfaktor für die Qualitätssicherung in der Sonderpädagogik und im Übrigen auch eines der substanziellen Elemente der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (Sonderpädagogik-Konkordat).<sup>340</sup>

Auch die Mandatierung der schulpsychologischen Dienste mit der Funktion der Abklärungsstelle ist folgerichtig und in Zukunft fortzuführen. Die Schulpsychologischen Dienste sind auch in ihrer neuen Funktion in der Schulwelt gut verankert und geschätzt. Sie arbeiten mit diagnostischen Leitsätzen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass heute in der gewachsenen Praxis der Antragstellung von Region zu Region beträchtliche, bisweilen nicht schlüssig erklärbare Unterschiede bestehen. Diese Unterschiede sind angesichts der officialisierten Stellung der schulpsychologischen Dienste als kantonale Abklärungsstelle mittel- bis längerfristig zu reduzieren. Zu diesem Zweck ist mit dem kantonalen Sonderpädagogik-Konzept in Anknüpfung an die bestehenden diagnostischen Leitsätze ein strategisch-systemischer Massstab für das Begutachtungs- und Antragswesen zu entwickeln, welcher der operativ-individuellen Fallbearbeitung des Abklärungszentrums – unter Wahrung der beratenden und gutachterlichen Unabhängigkeit, die mit Blick auf den Anspruch der Schulkinder auf genügenden Grundschulunterricht und Gleichbehandlung nicht relativiert werden darf – hinterlegt wird. Dieser Massstab beinhaltet in Anknüpfung an Bedarfsdefinitionen Grundsätze und Kriterien für die Antragstellung, welche den Erfahrungswerten Rechnung tragen sowie auf die verschiedenen Arten sonderpädagogischer Massnahmen ausgerichtet und ihnen gemäss differenziert sind. Bei der Erfüllung ihrer Leistungsvereinbarung halten sich die schulpsychologischen Dienste an diese Grundsätze und Kriterien. Damit tragen sie die Vorgaben zur Steuerung des Systems mit. Der strategisch-systemische Massstab strahlt im Übrigen auch auf die Fallbeurteilung durch die Gemeinden aus, welche das Abklärungszentrum kontaktieren und auf der Basis seiner Befunde für die Anordnung der sonderpädagogischer Massnahmen zuständig sind.

Die zentralen Abklärungsstellen sollen im Übrigen künftig das standardisierte Abklärungsverfahren (SAV) der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) anwenden.<sup>341</sup> Dieses Verfahren bedingt (zusammen mit der Abklärung der Notwendigkeit des Aufenthaltes im Internat einer Sonderschule<sup>342</sup>) zusätzliche Ressourcen. Die Abklärungsstellen erhalten diese Ressourcen durch Umlagerung von Kapazitäten, die sie nicht mehr benötigen, da sie vor niederschweligen Massnahmen grundsätzlich nicht mehr obligatorisch, sondern nurmehr fakultativ (vertraglicher Einkauf zusätzlicher Leistungen) konsultiert werden müssen.<sup>343</sup>

## 7.4 Aufgaben- und Kostenteilung unter Kanton und Gemeinden

### 7.4.1 Subsidiaritätsprinzip und Äquivalenzprinzip

Wie oben erwähnt,<sup>344</sup> stand das Projekt Sonderpädagogik unter dem Projektdach «Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden». In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob Änderungen bei der Zuständigkeit des Kantons und der Gemeinden angezeigt sind. Diese Frage ist nach den Kriterien der Subsidiarität und der Äquivalenz zu beantworten. Die St.Galler Kantonsverfassung<sup>345</sup> verankert das Subsidiaritätsprinzip und das Äquivalenzprinzip wie folgt:<sup>346</sup>

---

<sup>339</sup> Ziff. 7.1.1.

<sup>340</sup> Ziff. 10.

<sup>341</sup> Ziff. 10.

<sup>342</sup> Ziff. 7.1.1.b und 7.3.7.

<sup>343</sup> Ziff. 7.1.1.b.

<sup>344</sup> Ziff. 7 (Einleitung).

<sup>345</sup> sGS 111.1.

<sup>346</sup> Vgl. ABI 2000, 255 ff.

#### *Zuteilung an Kanton und Gemeinden*

Art. 26. Das Gesetz teilt Staatsaufgaben dem Kanton zur Erfüllung zu, wenn die Gemeinden nicht in der Lage sind, sie allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden wirtschaftlich und wirksam zu erfüllen.

Wenn Gemeinden Staatsaufgaben erfüllen, entscheiden sie über die Art der Erfüllung und sind für die Finanzierung verantwortlich.

Das Gesetz legt fest, wer die Hauptverantwortung für die Erfüllung und Finanzierung trägt, wenn es Staatsaufgaben Kanton und Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung zuweist.

Art. 26 Abs. 1 der Kantonsverfassung umschreibt das Subsidiaritätsprinzip: Staatsaufgaben sollen demnach mit Bezug auf die Staatsebene so basis- bzw. bürgernah wie möglich (Gemeinden) und so zentralistisch wie nötig (Kanton) erfüllt werden.

Art. 26 Abs. 2 der Kantonsverfassung umschreibt das Äquivalenzprinzip. Dieses gilt über den Wortlaut hinaus nicht nur aus der Perspektive der Gemeinden, sondern auch aus der Perspektive des Kantons: In Bezug auf eine Staatsaufgabe sollen das Management und die Finanzierung grundsätzlich beim Leistungserbringer konzentriert und nicht auf mehrere Staatsebenen verteilt werden («Wer zahlt, befiehlt / wer befiehlt, zahlt.»).

Art. 26 Abs. 3 der Kantonsverfassung spricht die Aufgaben an, die durch beide Staatsebenen gemeinsam bzw. in Arbeitsteilung erfüllt werden (Verbundaufgaben).

### **7.4.2 Beschreibung und Bewertung der Aufgabenteilung (Subsidiarität)**

#### **7.4.2.a Arbeitsteilige Verbundaufgabe bei der Sonderpädagogik der Regelschule**

Die sonderpädagogischen Massnahmen in der Regelschule sind organischer Bestandteil der Regelschule. Sie sind damit unter dem Gesichtspunkt der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden gleich zu beurteilen wie die Volksschule im Grundsatz. Sie stellen zusammen mit der Regelpädagogik eine Verbundaufgabe dar:

##### Der Kanton

- betreibt, in seiner Verantwortung für die Schulqualität und die rechtsgleiche bzw. chancengerechte Erfüllung des Verfassungsauftrags für eine ausreichende Grundschulung, *Schul- und Qualitätsentwicklung*; dies insbesondere auch im Rahmen der interkantonalen und internationalen Vernetzung (Konkordatsrecht der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren [EDK]<sup>347</sup>; OECD-Standards),
- gibt die *rechtlichen Grundlagen* für die qualitätsorientierte Durchführung des Unterrichts vor (Organisations- und Verfahrensvorschriften; Lehrplan mit Lektionentafel; Lehrmittel; Rahmenvorschriften und Hilfsmittel für Führung und Qualitätssicherung; Lehrer-Personal- und Lohnrecht) und
- bildet die *Lehr- und Fachpersonen* aus bzw. weiter (Führung der Pädagogischen Hochschule St.Gallen [PHSG]; Beteiligung an der Hochschule für Heilpädagogik in Zürich [HfH]<sup>348</sup>).

---

<sup>347</sup> Konkordat über die Schulkoordination, sGS 211.31; HarmoS-Konkordat, sGS 211.41.

<sup>348</sup> Ziff. 2.1.2 und 7.1.4.

Die Gemeinden erteilen auf der Basis dieser Grundlagen operativ autonom den Unterricht (Bereitstellung des Schulraums; Rekrutierung, Führung sowie Entlohnung der Lehr- und Fachpersonen; Bildung der Klassen; Entwicklung und Evaluation der Führungs- und Qualitätskonzepte; Erlass der lokalen Förderkonzepte und -planungen).

#### 7.4.2.b Arbeitsteilige Verbundaufgabe beim Sonderschulbesuch

Der Sonderschulbesuch ist die intensivste, hochschwierigste Form der Sonderpädagogik. Er ist in allen Förderkonzepten der Gemeinden verankert. Die Gemeinden *lösen* einen Sonderschulbesuch *aus* (Anordnung im Grundsatz; Besorgung des Sonderschulplatzes zusammen mit den Eltern).<sup>349</sup> Auch während des Sonderschulbesuchs behalten sie latent die Verantwortung für die Erfüllung der Schulpflicht durch das betroffene Kind. Andererseits obliegt der Sonderschulunterricht privaten, vom Kanton mandatierten Sonderschulen und damit Institutionen, welche mit den Gemeinden grundsätzlich nichts zu tun haben, ausser dass sie diesen die Schülerinnen und Schüler abnehmen. Die Sonderschulen orientieren sich nicht an Gemeindegrenzen, sondern fördern Kinder aus der ganzen Region bzw. dem ganzen Kanton. Anerkennung und Steuerung der Sonderschulen sind Sache des Kantons. Die *Durchführung* der Sonderschulung in Sonderschulen ist somit eine kantonale Aufgabe. Mit deren Erfüllung beauftragt der Kanton private Institutionen.<sup>350</sup>

Vor diesem Hintergrund ist der Sonderschulbesuch durch schulpflichtige Kinder wie der Unterricht in der Regelschule als Verbundaufgabe zu werten. Die Rolle der Gemeinden beschränkt sich hier zwar auf die Beauftragung des Kantons mit dem Unterricht der Sonderschülerinnen und -schüler bzw. auf die Rückschulung von Kindern und Jugendlichen, welche die Sonderschulen verlassen; für die Durchführung der Sonderschulung ist der Kanton (bzw. sind die von diesem beauftragten privaten Sonderschulen) exklusiv zuständig. Dennoch besitzt der Kanton auch hier kein Übergewicht, denn er hat im operativen Alltag auf die Anordnung des Sonderschulbesuchs und auf die Sonderschulplatzierung (unter Vorbehalt von Rekursentscheiden) keinen Einfluss.

Die speziellen Formen der Sonderschulung (heilpädagogische Frühförderung, behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung beim Besuch der Regelschule [B&U], fortgesetzter Sonderschulbesuch über die Erfüllung der Schulpflicht hinaus bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr)<sup>351</sup> nehmen dagegen mit Blick auf die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden eine Sonderstellung ein: Sie liegen (abgesehen davon, dass die behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung [B&U] in den Schulklassen der Gemeinden stattfindet) ausschliesslich in kantonaler bzw. überkommunaler Hand.

#### 7.4.2.c Kantonale Steuerung der Talentschulen

Die Gemeinden sind für die niederschwellige Begabungs- und Begabtenförderung im Rahmen ihrer lokalen Förderkonzepte autonom zuständig. Im hochschwierigen Bereich hängen Fördermassnahmen, namentlich der Talentschulbesuch bzw. der Besuch von speziellen Schulen für die Förderung von intellektuell «Höchstbegabten», von der Schulanerkennung bzw. der Besuchungsbewilligung durch den Kanton ab. Der Besuch von Schulen für Hochbegabte ist interkantonal vernetzt.<sup>352</sup> Auch hier ist von einer arbeitsteiligen Verbundaufgabe zu sprechen.

---

<sup>349</sup> Ziff. 7.3.6.

<sup>350</sup> Ziff. 7.1.3.

<sup>351</sup> Ziff. 7.1.2 und 7.3.8.

<sup>352</sup> Interkantonale Vereinbarung für Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte, sGS 211.83.

#### 7.4.2.d Adäquate Umsetzung der Subsidiarität

Die Frage, ob die gewachsene Zuteilung der Aufgabenerfüllung bzw. Zuständigkeiten in der Volksschule vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips zweckmässig ist, ist zu bejahen. Die Volksschule ist ein «Grosskonzern» von hoher gesellschaftlicher und fachlicher Komplexität. Ihr Umsatz bewegt sich im Kanton St.Gallen, Betrieb und Infrastruktur zusammengenommen, um die Milliarden-Grenze. Ihre Führung gliedert sich auf in viele sich ergänzende bzw. voneinander abhängige und dennoch gegeneinander abzugrenzende Teilaufgaben. Sie kennt Akteure und Strukturen auf allen Ebenen, von den Kindern und Lehrpersonen im Schulzimmer des Dorf- oder Quartierschulhauses bis zur Plenarversammlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) im Haus der Kantone in Bern. Eine solche Aufgabe kann in einem föderalistisch strukturierten Land nicht durch eine Staatsebene allein, sondern muss im Verbund der Staatsebenen erfüllt werden.

Die beschriebene Aufgabenteilung im Sinn einer Arbeitsteilung ist staatsrechtlich und fachlich ausbalanciert. Sie garantiert bestmögliche Auftragserfüllung hinsichtlich Schulqualität und Wirtschaftlichkeit. Sie ist geschichtlich gewachsen und erträgt auch in Zukunft keine fundamentalen Verschiebungen. Auf der einen Seite muss verhindert werden, dass die Harmonisierungsbestrebungen auf interkantonaler und internationaler Ebene, auch wenn sie von einem rein fachlichen Standpunkt her unterstützt werden könnten, zu mehr Zentralismus im Verhältnis Gemeinden – Kanton führen. Auf der anderen Seite besteht in der Volksschule kein zusätzliches grösseres Dezentralisierungspotenzial, d.h. es sind Effektivitäts- und Effizienzsteigernd keine grösseren Verlagerungen von schulischen Aufgaben vom Kanton auf die Gemeinden möglich.

Diese Beurteilung trifft namentlich auch auf die Sonderpädagogik als Teil der Volksschule zu:

- In der Sonderpädagogik der Regelschule ist den Gemeinden mit dem Gesamtkonzept fördernde Massnahmen 2006 zusätzliche Autonomie übertragen worden (Erlass der lokalen Förderkonzepte und -planungen; Ausschöpfen eines Pensenpools als Richtlinie für die Mittelverwendung). Ihre Autonomie wird mit dem kantonalen Sonderpädagogik-Konzept abermals vergrössert, indem die Schule gegenüber den Eltern im Verfahren der Sonderschulzuweisung gestärkt wird.<sup>353</sup> Weiteres Kommunalisierungspotential besteht hier nicht.
- In der Sonderschulung ist eine hoch spezialisierte und qualifizierte Förderung von Kindern und Jugendlichen angesprochen. Diese Förderung sprengt die Gemeindegrenzen. Eine Aufgabendelegation an die Gemeinden im Sonderschulbereich über das Bestehende hinaus kann daher kein Thema sein. Ausgenommen ist der Sonderfall der Zuständigkeit für die Heilpädagogische Früherziehung (HFE) im Kindergarten.<sup>354</sup>
- In der Begabungs- und Begabtenförderung erscheint die gegenwärtige Arbeitsteilung – schulinterne Fördermassnahmen in der Zuständigkeit der Gemeinden, externer Talent- bzw. Spezialschulbesuch unter der Steuerung des Kantons – gleichfalls als bewährt.

---

<sup>353</sup> Ziff. 7.3.6.

<sup>354</sup> Ziff. 7.4.5.d und 9.2.

### 7.4.3 Beschreibung der Kostenteilung

Gemeinden und Kanton teilen die betriebliche Finanzierung der Sonderpädagogik wie folgt unter sich auf (Zahlen aus dem Kalenderjahr 2011):

	Sonderpädagogik in Regelschule	Besuch von Sonderschulen	Andere Sonderschulung	Schulpsychologische Dienste <sup>355</sup>	Total
Kanton		103'000'000 <sup>356</sup>	1'200'000 <sup>358</sup>	3'100'000 <sup>362</sup>	
		– 29'600'000 <sup>357</sup>	3'800'000 <sup>359</sup>	850'000 <sup>363</sup>	
			900'000 <sup>360</sup>	150'000 <sup>364</sup>	
			2'300'000 <sup>361</sup>		
		= 73'400'000	= 8'200'000	= 4'100'000	85'700'000
Gemeinden	83'500'000	29'600'000 <sup>365</sup>	– 2'300'000 <sup>366</sup>	3'100'000 <sup>367</sup>	113'900'000
Total	83'500'000	103'000'000	5'900'000	7'200'000	199'600'000

Die gesamte Sonderpädagogik im Kanton St.Gallen kostet jährlich rund 200 Mio. Franken. Davon entfallen knapp die Hälfte auf die Sonderpädagogik in der Regelschule und gut die Hälfte auf die Sonderschulung. Die Gemeinden bezahlen gut die Hälfte (gesamte Sonderpädagogik in der Regelschule; Pauschalen an den Sonderschulbesuch), der Kanton bezahlt knapp die Hälfte (Sonderschulung abzüglich Gemeindepauschalen an den Sonderschulbesuch).

Nicht berücksichtigt in der obigen Darstellung ist der Finanzausgleich, der seit der Neuordnung im Jahr 2008 von der konkreten Aufgabenerfüllung der Gemeinden prinzipiell losgelöst ist.

### 7.4.4 Bewertung der Kostenteilung (Äquivalenz)

Bei einer Staatsaufgabe von der Dimension der Volksschule ist die Äquivalenz bezogen auf die Teilaufgaben zu beurteilen.<sup>368</sup>

#### 7.4.4.a Gewährte Äquivalenz bei der Sonderpädagogik der Regelschule

Die rund 80 Mio. Franken, welche die Gemeinden für die sonderpädagogischen Massnahmen in der Regelschule aufwenden, sind Bestandteil der allgemeinen Schulkosten. Sie setzen sich auch in diesem Bereich überwiegend aus Lohnkosten für das Personal (Lehrpersonen bzw. schulische

<sup>355</sup> Vereinsbeiträge, soweit in der Sonderpädagogik eingesetzt.

<sup>356</sup> Betriebsbeiträge (Defizitdeckung).

<sup>357</sup> Kommunale Sonderschulpauschalen.

<sup>358</sup> Behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung (B&U).

<sup>359</sup> Heilpädagogische Früherziehung (HFE).

<sup>360</sup> Logopädie im Rahmen der heilpädagogischen Frühförderung.

<sup>361</sup> Subvention des Kantons an die Gemeinden in Form der Fortsetzung der Weitergabe der früheren Pauschalzahlung der IV an den Kanton für die Behandlung schwerer Sprachgebrechen.

<sup>362</sup> Beitrag an Grundversorgung.

<sup>363</sup> Beitrag für logopädische Abklärungen (Budgetwert 2011).

<sup>364</sup> Beitrag für Abklärung bezüglich Heilpädagogischer Früherziehung (HFE).

<sup>365</sup> Kommunale Sonderschulpauschalen.

<sup>366</sup> Subvention des Kantons an die Gemeinden in Form der Fortsetzung der Weitergabe der früheren Pauschalzahlung der IV an den Kanton für die Behandlung schwerer Sprachgebrechen.

<sup>367</sup> Beitrag an Grundversorgung.

<sup>368</sup> Ziff. 7.4.2.d erster Absatz.

Heilpädagoginnen und -pädagogen; ohne Amortisationslasten für den Schulraum) zusammen. Diese Ausgaben beschlagen demnach Teilaufgaben, deren Erfüllung operativ in der Autonomie der Gemeinden liegt (Rekrutierung, Führung und Entlohnung des Personals).<sup>369</sup> Der frühere indirekte Finanzausgleich des Kantons an die Gemeinden für Lehrerlöhne und Schulbauten-Amortisation ist im neuen, abstrakten Finanzausgleich aufgegangen. Insoweit ist die Äquivalenz grundsätzlich gewahrt.

#### 7.4.4.b Verbesserte Äquivalenz bei der Sonderschulung

Die Gemeinden bezahlten an den Sonderschulbesuch bis zum Jahr 2011 rund 30 Mio. Franken jährlich. Das entsprach der Sonderschulpauschale von 21'000 Franken<sup>370</sup> multipliziert mit der Anzahl Sonderschülerinnen und -schüler von gut 1'400<sup>371</sup>. Den restlichen Aufwand für die Sonderschulung bezahlte der Kanton: vor allem rund 103 Mio. Franken Restdefizite an die Sonderschulen und daneben noch rund 8 Mio. Franken für Sonderschulmassnahmen ausserhalb der Sonderschulen (heilpädagogische Frühförderung, behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung [B&U]). Der Kanton hat insbesondere auch den bisherigen Finanzierungsanteil des Bundes nach dessen Ausstieg aus der Finanzierung und Steuerung des Sonderschulwesens im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) übernommen und davon nichts auf die Gemeinden überwält.<sup>372</sup>

Auf das Jahr 2012 wurde die kommunale Sonderschulpauschale im Rahmen des bisherigen Rechts von 21'000 Franken auf 24'500 Franken erhöht<sup>373</sup>. Damit verschoben sich (auf der Basis der jüngsten verfügbaren Statistik) die Anteile von Gemeinden und Kanton an der Finanzierung des Sonderschulbesuchs von 30 Mio. Franken gegenüber 73 Mio. Franken zu 35 Mio. Franken gegenüber 68 Mio. Franken.<sup>374</sup>

Von den Kosten der Sonderschulen trugen im Jahr 2011 die Gemeinden etwa 1 Viertel und der Kanton ungefähr 3 Viertel. Wie erwähnt, ordnen die Gemeinden den Sonderschulbesuch an.<sup>375</sup> Sie tun dies ohne Mitwirkung oder Einfluss des Kantons. Sie bestimmen damit die Belegung der Sonderschulen autonom. Der Kanton besorgt die Durchführung des Sonderschulunterrichts (unter Mandatierung der privaten Sonderschulen), hat dabei jedoch keine Handhabe, das Mengengerüst der Sonderschulen und deren Auslastung nach Behinderungsart oder Region operativ zu beeinflussen. Damit offenbarte sich auf diesem Feld ein Ungleichgewicht zwischen Kompetenzen und Finanzierung.

Der kommunale Pauschalbeitrag von 24'500 Franken je Sonderschülerin oder Sonderschüler lag in allen Fällen unter den effektiven Kosten der Sonderschulung, oftmals um ein Vielfaches;<sup>376</sup> ein Sonderschulbesuch kostet im Durchschnitt je Kind und Jahr zwischen 70'000 und 80'000 Franken. Es handelte sich bei der kommunalen Sonderschulpauschale im Ergebnis um einen Solidaritätsbeitrag, der in einem Missverhältnis stand zur Entlastung, welche eine Gemeinde mit der Bezeichnung einer Sonderschülerin oder eines Sonderschülers erfährt. Die Gemeinde hatte es ohne Mitsprache des Kantons in der Hand, eine Beschulung auszulösen, die in der überwiegenden Verantwortung des Kantons liegt und überwiegend durch diesen bezahlt wird. Dies war nicht der einzige, aber mit ein Grund dafür, dass der Kanton St.Gallen eine überdurchschnittlich hohe

---

<sup>369</sup> Ziff. 7.4.2.a.

<sup>370</sup> Ziff. 2.2.2.

<sup>371</sup> Ziff. 3.3.1.

<sup>372</sup> Ziff. 1.1.3.

<sup>373</sup> Ziff. 2.2.2.

<sup>374</sup> Ziff. 9.2.2 und 9.2.3.

<sup>375</sup> Ziff. 7.4.2.b.

<sup>376</sup> Ziff. 3.3.2.

Sonderschulquote besitzt.<sup>377</sup> Für die Gemeinden waren die Anreize zu gross, Sonderschulzuweisungen vorzunehmen.

Unter umgekehrten Vorzeichen ist zu beachten, dass 10 Prozent aller Sonderschülerinnen und -schüler (rund 150 Jugendliche) älter als 16 Jahre, d.h. nicht mehr schulpflichtig sind. Auch für diese Jugendlichen erhebt der Kanton heute von den Gemeinden die Sonderschulpauschale. Die Gemeinden tragen aber für Jugendliche über 16 Jahre keine Beschulungsverantwortung mehr, sind an der Fortführung der Sonderschulung nicht beteiligt und können diese insbesondere nicht aufheben; die entsprechende Kostengutsprache ist alleinige Sache des Kantons.<sup>378</sup>

Es war ein Schwachpunkt des geltenden Systems der sonderpädagogischen Massnahmen im Kanton St.Gallen, dass beim Besuch und bei der Finanzierung der Sonderschulen die Äquivalenz nicht eingehalten war.

Bezüglich der Kosten für die anderen Formen des Sonderschulbesuchs (heilpädagogische Frühförderung, behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung beim Besuch der Regelschule [B&U]) kann die Äquivalenz als gewahrt betrachtet werden. Diese Massnahmen setzen die Anordnung bzw. Bewilligung durch den Kanton voraus und werden demzufolge auch durch diesen finanziert.

#### **7.4.5 Handlungsbedarf**

Es ist zu beurteilen,

- ob und wie weit in Nachachtung des Subsidiaritätsprinzips Verschiebungen von Zuständigkeiten vom Kanton auf die Gemeinden möglich oder von den Gemeinden zum Kanton erforderlich sind und
- ob und wie weit in Nachachtung des Äquivalenzprinzips Deckungs-Ungleichheiten zwischen Zuständigkeiten und Finanzierungslasten unter Kanton und Gemeinden zu beheben sind.

##### **7.4.5.a Kein Handlungsbedarf bei der Sonderpädagogik der Regelschule**

Bezüglich der Sonderpädagogik in der Regelschule sind nach dem Gesagten keine Verschiebungen von Zuständigkeiten oder Finanzierungslasten angezeigt.<sup>379</sup>

##### **7.4.5.b Erfüllter Handlungsbedarf beim Sonderschulbesuch**

Beim Sonderschulbesuch während der Schulpflicht bestand Handlungsbedarf. Die hohe Sonderschulquote im Kanton St.Gallen soll sich mit der Zeit im Bereich des schweizerischen Durchschnitts einpendeln.<sup>380</sup> Mit einer nicht funktionierenden Äquivalenz wie dargelegt könnte dies indessen nicht erreicht werden.<sup>381</sup>

Um in der Sonderschulung Zuweisungskompetenz und Finanzierungslast im Verhältnis von Gemeinden und Kanton besser in Einklang zu bringen, bestehen grundsätzlich 2 Möglichkeiten:

1. Entweder wird der Kanton an der Zuweisung zum Sonderschulbesuch beteiligt; sei es mit einem Genehmigungs- bzw. Kostengutsprache-Prozess oder sei es sogar mit der Übernahme der operativen Zuweisungskompetenz. Damit wird der Grundsatz «Wer zahlt, befiehlt.» zur Wirkung gebracht.

---

<sup>377</sup> Ziff. 4.1.1.

<sup>378</sup> Ziff. 7.3.8.

<sup>379</sup> Ziff. 7.4.4.a.

<sup>380</sup> Ziff. 7.3.3.

<sup>381</sup> Ziff. 4.1.2 und 7.4.4.b.

2. Oder es wird der Gemeindebeitrag an den Sonderschulbesuch erhöht; dies in einem Mass, dass er zu einem annehmbaren Preis für eine Sonderschulplatzierung aufgewertet wird. Damit wird dem Grundsatz «Wer befiehlt, zahlt.» besser entsprochen.

Für Variante 1 würde sprechen, dass die Anerkennung und Steuerung der Sonderschulen auf Grund deren überkommunaler Ausstrahlung bzw. ihrer überkommunalen Einzugsgebiete beim Kanton bleiben muss, d.h. die Sonderschulung in der Durchführung eine Teilaufgabe des Kantons im Rahmen der arbeitsteiligen Verbundaufgabe Volksschule einschliesslich Sonderpädagogik bleiben muss. Demzufolge wäre es folgerichtig, auch die Zuständigkeit für die Anordnung der Sonderschulung im operativen Einzelfall von den Gemeinden auf den Kanton zu verschieben. Diese Verschiebung würde im interkantonalen Vergleich im Trend liegen.<sup>382</sup> Ob dabei der Solidaritätsbeitrag der Gemeinden beizubehalten oder zu streichen wäre, wäre offen.

Variante 2 setzt bei der Gegebenheit an, dass nach geltendem Recht die Gemeinde für die Einleitung der Beschulung von schulpflichtigen Kindern in Sonderschulen zuständig ist.<sup>383</sup> Aus der Perspektive, dass die Volksschule durch die Gemeinden getragen und die Gemeinden für die verfassungsmässige Grundschulung der auf ihrem Gebiet sich aufhaltenden Kinder verantwortlich sind, ist diese Verfahrensvorschrift sachgerecht. Dies wird dadurch unterstrichen, dass die Sonderschulung nach der Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA) alleinige Sache der Kantone und Gemeinden geworden und mithin vollständig in die Volksschule zu integrieren ist.<sup>384</sup> Im Übrigen ist zu beachten, dass der Einbezug der Eltern in das Zuweisungsverfahren prinzipiell auf das aus der Regelschule bekannte Mass zurückgeführt werden soll, womit die für die Zuweisung zuständige Gemeinde zusätzlich an Verantwortung und Einfluss gewinnt.<sup>385</sup>

Eine Verschiebung der Zuweisungskompetenz von den Gemeinden auf den Kanton im Sinn von Variante 1 würde die verfassungsrechtlich vorgegebene Subsidiarität in der Aufgabenteilung schwächen.<sup>386</sup> Dies ist zu vermeiden, weshalb die Verbesserung der Äquivalenz durch Umsetzung von Variante 2 zu erreichen ist. In Nachachtung von Leitsatz C aus der Projektarbeit<sup>387</sup> ist an der Zuständigkeit der Gemeinde für die Vornahme der Sonderschulzuweisung trotz massgeblicher Beteiligung des Kantons an der Sonderschulung nicht zu rütteln. Hingegen haben die Gemeinden für die entsprechende Kompetenz einen adäquaten Preis zu bezahlen.

In diesem Sinn war vorgesehen, im Rahmen dieser Gesetzesvorlage die kommunale Sonderschulpauschale spürbar zu erhöhen. Im Zug seiner finanzpolitischen Prioritätensetzung hat der Kantonsrat diesen Schritt vorgezogen. Mit dem Kantonsratsbeschluss über Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushaltes vom 15./16. Februar 2011<sup>388</sup> sowie in der Folge mit dem V. Nachtrag zum Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen vom 26. Juni 2012<sup>389</sup> wurde die Pauschale mit Wirkung ab dem Jahr 2013 auf 36'000 Franken (und für die Zukunft indexiert) festgesetzt.

Mit der entsprechend erhöhten kommunalen Sonderschulpauschale bestehen keine Anreize für nicht gerechtfertigte Sonderschulplatzierungen mehr. Umgekehrt werden mit dem Ansatz von 36'000 Franken auch nicht Anreize geschaffen, dass eine Gemeinde aus finanziellen Gründen auf eine Sonderschulanordnung verzichtet, obwohl diese pädagogisch angezeigt ist. Eine ent-

---

<sup>382</sup> Ziff. 4.3.

<sup>383</sup> Art. 37 VSG, sGS 213.1.

<sup>384</sup> Ziff. 1.1.3, 7.3.1 und 7.3.2.

<sup>385</sup> Ziff. 7.3.6 und 7.4.2.d.

<sup>386</sup> Ziff. 7.4.1.

<sup>387</sup> Anhang.

<sup>388</sup> ABI 2011, 630 ff.

<sup>389</sup> nGS 47-118 / sGS 213.95.

sprechende Gefahr käme auf, wenn die Sonderschulpauschale spürbar höher als bei 36'000 Franken angesetzt worden wäre. Mit Sicherheit wäre dies bei einer Pauschale im Bereich des Gemeindebeitrags von durchschnittlich rund 75'000 Franken für eine Platzierung in einem Kinder- und Jugendheim der Fall.<sup>390</sup> Der Ansatz von 36'000 Franken erweist sich damit nicht nur mit Blick auf die Lastenverteilung zwischen den Staatsebenen, sondern auch aus schulischer Sicht als angemessen. Er ist nicht weiter zu verändern.

Nicht anzutasten sind das Prinzip der Pauschalierung des Gemeindebeitrags an sich und das weitere Prinzip der Leistung der Pauschale an den Kanton. Diese Prinzipien wurden in den Jahren 1998 und 2004 gesetzlich verankert und haben sich bewährt.<sup>391</sup>

#### 7.4.5.c Entlastung der Gemeinden vom Sonderschulbesuch nach der Schulpflicht

Der Sonderschulbesuch nach erfüllter Schulpflicht bleibt von der Zuständigkeit her sinnvollerweise in kantonaler Hand, da die Gemeinden mit postobligatorischer Bildung grundsätzlich nicht befasst sind. Mit Blick auf die Äquivalenz rechtfertigt sich aber die Entrichtung der Gemeindepauschale an den fortgesetzten Sonderschulbesuch nicht mehr.<sup>392</sup> Im Gegensatz zu heute ist im Rahmen des Sonderpädagogik-Konzeptes insoweit auf die kommunale Pauschale zu verzichten. Dies führt zu einer partiellen Aufwandverlagerung von den Gemeinden auf den Kanton.

#### 7.4.5.d Übertragung der HFE im Kindergartenalter auf die Gemeinden

Bei den anderen Formen der Sonderschulung, d.h. bei der heilpädagogischen Frühförderung und der behinderungsspezifischen Beratung und Unterstützung beim Besuch der Regelschule (B&U),<sup>393</sup> ist an der Disposition und Finanzierung durch den Kanton festzuhalten. Namentlich die heilpädagogische Frühförderung für Kleinkinder hat mit der Volksschule der Gemeinden nur mittelbar zu tun. Sie ist eine kantonale Teil-Aufgabe und wird operativ durch den Kanton bewilligt. Entsprechend gehört auch die Finanzierung weiterhin ausschliesslich in die Hand des Kantons.

Ein Spezialfall ist die Sonderform der Heilpädagogischen Früherziehung (HFE). Diese wird – im Gegensatz zu den übrigen Formen der heilpädagogischen Frühförderung – nicht nur für Kleinkinder unter 4 Jahren, sondern auch für Kinder im Kindergartenalter angeboten.<sup>394</sup> Diese Kinder sind schulpflichtig im Sinn von Bundesverfassung und St.Galler Volksschulgesetz, da der Kindergarten hier seit dem Jahr 2008 obligatorisch ist. Für ihre sonderpädagogische Förderung sind die Gemeinden zuständig. Vor diesem Hintergrund verlangen eine homogene Wahrnehmung der Schulungsverantwortung und der Grundsatz der Subsidiarität, dass für Kindergartenkinder auch die Anordnung der HFE in die Zuständigkeit der Gemeinden verlagert wird. In der Folge ist zur Wahrung der Äquivalenz auch die Finanzierung der HFE für Kinder im Kindergartenalter vom Kanton auf die Gemeinden zu übertragen. «Buchhalterisch» erfolgt die Übertragung durch Erweiterung des Pensenspools für sonderpädagogische Massnahmen entsprechend dem bisherigen Aufwand des Kantons,<sup>395</sup> womit dieser Aufwand auf kommunaler Ebene finanzhaushaltsrechtlich gebunden wird.<sup>396</sup>

---

<sup>390</sup> Ziff. 6.2.2.c.

<sup>391</sup> Ziff. 1.1.2.

<sup>392</sup> Ziff. 7.4.4.b.

<sup>393</sup> Ziff. 7.1.2.

<sup>394</sup> Ziff. 2.1.1 und 2.2.1.

<sup>395</sup> Ziff. 2.4.1 und 7.1.1.a.

<sup>396</sup> Vgl. auch Ziff. 8.3 zu Art. 37 Abs. 2 Bst. c VSG gemäss Entwurf.

## 8 XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz

### 8.1 Aktuelle gesetzliche Regelung der Sonderpädagogik

Die sonderpädagogischen Massnahmen sind zurzeit in 2 Gesetzen verankert: im Volksschulgesetz und im Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen.<sup>397</sup>

Das Volksschulgesetz enthält unter dem Kapitel «Fördernde Massnahmen» Vorschriften über die Förderformen: die Therapien und den Stützunterricht, die Kleinklassen sowie den Sonderschulbesuch; dabei regelt es auch die Verfahren sowie teilweise die Durchführung und die Finanzierung.<sup>398</sup> Abgesehen von einer ergänzenden Norm zur Prüfung der Rückversetzung von hochschwelligeren in niederschwelligere Förderformen<sup>399</sup> sind damit die Vorschriften des Volksschulgesetzes zur Sonderpädagogik erschöpft. Seit dem Jahr 1995 besteht zusätzlich eine Bestimmung über das Überspringen einer Klasse,<sup>400</sup> seit dem Jahr 2007 auch eine solche über den Besuch von Talentschulen.<sup>401</sup> Sodann regelt das Volksschulgesetz seit dem Jahr 1998 die Grundzüge des Personalrechts für die Therapeutinnen und die Stütz-Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule.<sup>402</sup> Schliesslich verankert das Volksschulgesetz die schulpsychologischen Dienste.<sup>403</sup>

Das Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen regelt in gegenwärtig noch etwa 20 substanziellen Artikeln im Wesentlichen die Anerkennung und Beaufsichtigung der Sonderschulen, die Bau- und Betriebsbeiträge an diese sowie den Sondertatbestand der Sonderschulung im Einzelfall.<sup>404</sup> Mit dem Gesetz über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen aus dem Jahr 2007<sup>405</sup> wurde das Beitragsgesetz den Anforderungen an die Übergangsordnung des Bundes zur Sonderschulfinanzierung nach der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) angepasst. Das Gesetz gibt die aktuell gültige Sonderschulfinanzierung inhaltlich und systematisch korrekt wieder. Sein Inhalt wurde durch die Bundesverfassung bis und mit dem Jahr 2010 vorgeschrieben. Für die Zeit danach gilt es unbefristet weiter, solange es nicht durch eine Neuordnung ersetzt wird. – Seit dem Jahr 2012 (Vollzug ab dem Jahr 2013) ist sodann im Beitragsgesetz die kommunale Sonderschulpauschale im erhöhten Umfang von 36'000 Franken je Kind und Jahr verankert.<sup>406</sup>

Unterhalb der beiden Gesetze bestehen Verordnungsbestimmungen zur Sonderpädagogik.<sup>407</sup> Darunter existiert das Weisungsrecht des Erziehungsrates und des Bildungsdepartementes, insbesondere zum Gesamtkonzept fördernde Massnahmen 2006<sup>408</sup> und zum Sonderschulkonzept 1994<sup>409</sup>.

---

<sup>397</sup> Ziff. 1.1.2.

<sup>398</sup> Art. 34 bis 39 VSG, sGS 213.1.

<sup>399</sup> Art. 40 VSG, sGS 213.1.

<sup>400</sup> Art. 31bis VSG, sGS 213.1.

<sup>401</sup> Art. 53bis VSG, sGS 213.1.

<sup>402</sup> Art. 91bis bis 91quater VSG, sGS 213.1.

<sup>403</sup> Art. 43 und 44 VSG, sGS 213.1.

<sup>404</sup> Ziff. 7.3.11.

<sup>405</sup> sGS 813.6; Ziff. 1.1.3.

<sup>406</sup> Ziff. 6.2.2.c und 7.4.5.b.

<sup>407</sup> Art. 6 bis 11 und 11bis bis 11quater VVU, sGS 213.12; SoV, sGS 213.951.

<sup>408</sup> Ziff. 2.1.

<sup>409</sup> Ziff. 2.2.3.

## 8.2 Neue gesetzliche Regelung der Sonderpädagogik

Die Erarbeitung des neuen Sonderpädagogik-Konzeptes bedingt, dass die gesetzlichen Vorschriften über die Sonderpädagogik neu gefasst werden. Der entsprechende Abschnitt im Volksschulgesetz (Art. 34 bis 40 VSG) ist im Rahmen eines XIV. Nachtrags mit neuem, ganzheitlichem Inhalt zu füllen. Bisher war im Volksschulgesetz zur Sonderpädagogik (auch mit Blick auf die IV-Gesetzgebung für die Sonderschulung) *Vereinzelt ausführlich* geregelt. Stattdessen soll *neu alles Wichtige in den Grundzügen* geregelt werden. Damit gelangt das Volksschulgesetz auch in der Sonderpädagogik zu jener Regelungscharakteristik, von der es für alle übrigen Bereiche geprägt ist.

Mit dem Wegfall der Finanzierungs- und Regulierungsbeteiligung der IV an der Sonderschulung ist es im Übrigen nicht mehr nötig, das Beitragswesen im Sonderschulbereich zum Gegenstand eines eigenständigen Gesetzes zu machen. Das Gesetz über die Kantonsbeiträge an private Sonderschulen ist daher ersatzlos aufzuheben. Soweit nötig sind entsprechende Rahmen- oder Delegationsvorschriften in das Volksschulgesetz aufzunehmen.<sup>410</sup>

## 8.3 Bemerkungen zu den Bestimmungen des XIV. Nachtrags

*Art. 1:*

In Art. 1 (Abs. 2) VSG sind die erforderlichen Bestimmungen aufzunehmen, wonach die anerkannten privaten Sonderschulen grundsätzlich Teil der öffentlichen Volksschule sind, womit das Volksschulgesetz unter Vorbehalt ihres besonderen Auftrags auch für sie gilt. Dies ist Ausdruck des vollständigen Einbaus des Sonderschulwesens in die kantonale Volksschule nach der Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)<sup>411</sup>. Ihm entspricht Leitsatz E aus der Projektarbeit.<sup>412</sup>

*Überschriften nach Art. 33:*

Der Begriff «Fördernde Massnahmen» ist durch den Begriff «Sonderpädagogische Massnahmen» zu ersetzen. Beide Begriffe bezeichnen zwar inhaltlich dasselbe, nämlich die besonderen Massnahmen für Kinder mit besonderem Bildungsbedarf. Die Begriffsumstellung trägt indessen der Begrifflichkeit der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (Sonderpädagogik-Konkordat) Rechnung.<sup>413</sup>

*Art. 34:*

Die Sonderpädagogik bezieht sich auf besonderen Bildungsbedarf (ebenfalls ein Begriff aus dem Sonderpädagogik-Konkordat). Dieser umspannt als Oberbegriff insbesondere auch die bisher geläufigen Begriffe Schulschwierigkeit und Behinderung (im schulischen Sinn).

Dank seiner Neutralität ermöglicht es der Begriff besonderer Bildungsbedarf überdies, die Begabungs- und Begabtenförderung formell in die Sonderpädagogik zu integrieren. Das Sonderpädagogik-Konzept wird dazu in seinem allgemeinen Teil Aussagen enthalten. Das Spezifische zur Hochbegabtenförderung ist im besonderen Konzept Hochbegabtenförderung des Erziehungsrates vom 23. November 2011 enthalten, welches die Förderung besonderer Begabungen bzw. von Hochbegabungen sowohl in der Volksschule als auch auf der Sekundarstufe II erfasst.<sup>414</sup> Von der Erwähnung zum Zweck der generellen Erfassung abgesehen drängen sich bezüglich Begabungs- und Begabtenförderung keine Änderungen am Gesetz auf. Namentlich Art. 53bis VSG aus dem Jahr 2007 betreffend Besuch einer Schule für Hochbegabte bzw. Talentschule kann

---

<sup>410</sup> Ziff. 7.3.10.

<sup>411</sup> Ziff. 7, 7.1 und 7.3.2.

<sup>412</sup> Anhang.

<sup>413</sup> Ziff. 10.

<sup>414</sup> Ziff. 2.3.3.

unverändert belassen werden.<sup>415</sup> Auch das Überspringen der Klasse nach Art. 31bis VSG ist beizubehalten.

#### Art. 34bis:

Dieser Artikel ist nötig im Zusammenhang mit den von der IV übernommenen bzw. zum Teil durch die Bundesverfassung ausdrücklich vorgeschriebenen besonderen Sonderschulungsformen.<sup>416</sup> Im Prinzip ist die Sonderpädagogik als Teil der Volksschule auf die Förderung von Kindern mit besonderem Bildungsbedarf im schulpflichtigen Alter begrenzt (Abs. 1). Was über diesen Rahmen hinausgeht, ist vom System der Volksschule her betrachtet eine Ausnahme.

Als solche Ausnahmen werden folgende Förderformen vorbehalten (Abs. 2):

- Heilpädagogische Frühförderung für noch nicht schulpflichtige Kinder (Audiopädagogik, «Früh-»Logopädie, Low Vision-Pädagogik und Heilpädagogische Früherziehung [HFE])<sup>417</sup>. Voraussetzung ist insbesondere eine durch eine Verzögerung oder Beeinträchtigung in der Entwicklung oder eine Behinderung bedingte voraussichtliche Einschränkung der Fähigkeit, dem Unterricht zu folgen (Bst. a erster Satz). Die Sonderform Heilpädagogische Früherziehung (HFE) der heilpädagogischen Frühförderung kann auch Kinder im (schulpflichtigen) Kindergartenalter unterstützen (Bst. a zweiter Satz);
- Berufliche Nachbetreuung der ehemaligen Werkjahrschülerinnen und -schüler (Schülerinnen und Schüler der dritten Kleinklasse der Oberstufe) durch ihre vormaligen Lehrpersonen (Bst. b);
- Verlängerung der Sonderschulung bis längstens zum erfüllten 20. Altersjahr für nicht mehr schulpflichtige Jugendliche bzw. junge Erwachsene.<sup>418</sup> Voraussetzung ist grundsätzlich die Option, die Eingliederung in Arbeitswelt und Gesellschaft zu verbessern (Bst. c erster Satz). Vorbehalten sind prioritäre Leistungen des Bundes, namentlich was die behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung [B&U] angeht (Bst. c zweiter Satz).<sup>419</sup>

#### Art. 35:

Dieser Artikel bringt für die Sonderpädagogik *im Allgemeinen* den Vorrang des Kindeswohls und in dessen Rahmen die Beachtung der verfassungsrechtlichen Grundsätze des verhältnismässigen und rechtsgleichen Handelns zum Ausdruck.<sup>420</sup>

*Abs. 1* verankert die Grundsätze der primären *Bedarfs*-Orientierung des Angebots an sonderpädagogischen Massnahmen mit Bezug auf den Bildungs- und Erziehungsauftrag einerseits sowie der sekundären *Aufwand*-Orientierung seitens des Kantons und der Gemeinde andererseits.<sup>421</sup> Sie steckt die Leitplanken auf der Bahn ab, auf der Sonderpädagogik auszubauen und zu begrenzen ist. Es handelt sich hier insbesondere um die allgemeine Grundlage dafür, dass die Gemeinden ihren gebundenen Aufwand für die Sonderpädagogik auf die Einhaltung der Richtlinie des Pensenpools<sup>422</sup> fokussieren und dass der Kanton im Sonderpädagogik-Konzept bezüglich Sonderschulen ein Versorgungskonzept erlassen und damit das Angebot qualitativ, quantitativ und geografisch mit steuern kann. Zur konkreten Verankerung des Pensenpools und des Versorgungskonzeptes für den Sonderschulunterricht vgl. Art. 37 Abs. 2 Bst. c und Art. 37bis (neu) VSG gemäss Entwurf.

---

<sup>415</sup> Ziff. 7.1.5.

<sup>416</sup> Vgl. Art. 62 Abs. 3 BV, SR 101; Ziff. 1.4.1.

<sup>417</sup> Ziff. 1.1.3, 2.1.2, 2.2.1, 3.3.3, 6.2.2.a und 7.1.2.

<sup>418</sup> Ziff. 2.1.1 und 7.3.8.

<sup>419</sup> Ziff. 7.3.8.b.

<sup>420</sup> Ziff. 7.3.2.d.

<sup>421</sup> Ziff. 7.3.2.b.

<sup>422</sup> Ziff. 2.4.1.

Abs. 2: Die Gemeinden als Trägerinnen der Volksschule sind berechtigt und verpflichtet, ihre Schulkinder bestmöglich zu fördern. Dies schliesst aus, dass sie die sonderpädagogischen Massnahmen im operativen Einzelfall nach vorrangig systemsteuernden Kriterien anordnen oder zurückhalten. Einem Kind mit ausgewiesenem Bedarf kann insbesondere nicht eine ausgewiesene sonderpädagogische Massnahme mit dem Argument vorenthalten werden, der Pensenpool für sonderpädagogische Massnahmen sei ausgeschöpft.<sup>423</sup>

Abs. 3: Dieser Absatz führt in Entsprechung von Leitsatz B aus der Projektarbeit<sup>424</sup> die bisherigen Art. 34bis Abs. 1 und Art. 40 VSG fort.

*Art. 35bis:*

Diese Vorschrift statuiert das vorrangige Kindeswohl sowie die subsidiären Grundsätze der Verhältnismässigkeit und Rechtsgleichheit für die *verschiedenen Angebotsformen* in der Sonderpädagogik, insbesondere bezüglich Integration und Separation bzw. Ausschluss der integrativen Sonderschulung (Abs. 1 und 3).<sup>425</sup> Die Voraussetzungen nach Abs. 1 erstem Satz Bst. a bis c für den Besuch der Regelklasse oder Kleinklasse sind kumulativ zu erfüllen.

Abs. 2 verankert die in der Praxis bewährten und noch vermehrt zur Anwendung zu bringenden behinderungsspezifischen Beratungs- und Unterstützungsdienste (B&U).<sup>426</sup>

*Art. 35ter (neu):*

Diese Bestimmung schreibt bei der Begabungs- und Begabtenförderung die Integration vor und behält einzig unter besonderen Umständen den Besuch einer Schule für Hochbegabte bzw. Talentschule vor.<sup>427</sup>

*Art. 36:*

Diese Norm ordnet das Verfahren der Zuweisung zu sonderpädagogischen Massnahmen.

Zuständig für die Anordnung sonderpädagogischer Massnahmen bleibt grundsätzlich der Schulrat (oder eine nach kommunalem Reglementsrecht eingesetzte nachgeordnete Stelle; Abs. 1 Bst. a). Die heilpädagogische Frühförderung (ausgenommen die Sonderform der Heilpädagogischen Früherziehung [HFE] für Kinder im Kindergartenalter), die behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung (B&U) sowie die fortgesetzte Sonderschulung über die Schulpflicht hinaus liegen, der bisherigen Ordnung entsprechend, in der Zuständigkeit des Kantons (Abs. 1 Bst. b), konkret des Amtes für Volksschule.

Darüber hinaus ergeben sich Neuerungen bei der Anordnung des Sonderschulbesuchs:

- Einerseits wird in den Bahnen des Schulrechts nicht mehr wie heute nur die Sonderschulung an sich, sondern – nach Absprache mit den Eltern und der Sonderschule – auch die Platzierung in der geeigneten Institution verfügt (Abs. 2 erster Satz).<sup>428</sup> Der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (frühere zivilrechtliche Terminologie: Vormundschaftsbehörde) ist erst dann Antrag auf familienrechtliche Massnahmen zu stellen, wenn sich die Eltern einer *stationären* Unterbringung (Sonderschule *mit Internat*) widersetzen (Abs. 2 zweiter Satz). Der grundsätzliche Vorrang der privatrechtlichen Familie bei der Kindererziehung und das Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht (Bedarfs- und Aufwandausrichtung sowie

---

<sup>423</sup> Ziff. 7.1.1.a.

<sup>424</sup> Anhang.

<sup>425</sup> Ziff. 7.3.2.d und 7.2.2.

<sup>426</sup> Ziff. 7.1.2.

<sup>427</sup> Ziff. 7.2.2.d; Art. 53bis VSG, sGS 213.1.

<sup>428</sup> Ziff. 7.3.6.

Auslastungssteuerung)<sup>429</sup> führen dazu, dass Internatsaufenthalte nurmehr bei schulischer Notwendigkeit bzw. bei Förderorientierung vorzusehen sind.<sup>430</sup> Dies ist im Interesse aller Beteiligten und wirkt nicht nur chancengerecht sowie aufwandmässigend, sondern reduziert auch operativ das Potential für Rechtsstreitigkeiten. Mit Blick auf die Subsidiarität der Internatsbetreuung soll selbst bei einem grundsätzlich ausgewiesenen Bedürfnis nach Aufenthalt in einem Internat an der entsprechenden Platzierung gegen den Willen der Eltern nur dann festgehalten werden, wenn diese als im *dringenden* Interesse des Kindes liegend erachtet wird. Ist dies zu bejahen, geht die Platzierung mit den neuen Zuständigkeiten allerdings reibungsloser und zügiger vonstatten als nach dem bisherigen Recht, da den Eltern nicht mehr wie gemäss geltendem Art. 38 VSG eine rechtsgestaltend proaktive Rolle zugeschrieben ist.

- Andererseits ist eine konkrete Aufnahmepflicht der Sonderschulen im Rahmen des Sonderpädagogik-Konzeptes und der mit ihnen abgeschlossenen individuellen Leistungsvereinbarungen zu statuieren (Abs. 3). Eine solche konnte bisher wegen der anders verteilten Rollen (Gemeinde, Eltern) nicht durchgesetzt werden. Aufnahmepflicht heisst auch Pflicht, eine aufgenommene Sonderschülerin oder einen aufgenommenen Sonderschüler zu *behalten*, unter Vorbehalt eines Übertritts in die Regelschule oder in eine andere Sonderschule. Auch diese Vorkehr trägt zur Verbesserung der Steuerbarkeit des Sonderschulwesens bei.<sup>431</sup>

Die bisherige Anhörungs- und Antragsberechtigung verschiedener Stellen nach Art. 35bis, 36 und 37 VSG ist im Gesetz nicht mehr explizit aufzuführen. Mit der Installation der zentralen Abklärungsstelle werden sie bezüglich Lehrpersonen, schulpyschologischen Diensten sowie Schulärztinnen und -ärzten hinfällig. Im Übrigen richten sie sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.<sup>432</sup> Wer an einem Fall ein faktisches Interesse im Sinn einer Betroffenheit besitzt, welche über die Betroffenheit einer beliebigen Drittperson hinaus geht, ist vor Erlass der Verfügung im Sinn des rechtlichen Gehörs anzuhören bzw. kann sich nach deren Erlass mit den regulären Rechtsmitteln dagegen wehren. Das trifft für die Eltern wie bisher zu. Neu trifft es auch auf die Sonderschule zu, wenn sie mit einer Zuweisung oder Nichtzuweisung nicht einverstanden ist.<sup>433</sup> Die Rechtsmittelberechtigung führt zum Zugang zum kantonalen Verwaltungsgericht und gemäss eidgenössischem Verfahrensrecht zu den eidgenössischen Gerichten.

*Art. 36bis (neu):*

Diese Bestimmung hebt einen bereits im Gesamtkonzept fördernde Massnahmen 2006 bestehenden Regelungsgegenstand auf Gesetzesstufe.<sup>434</sup> Der Grundsatz der Trennung von Abklärung / Diagnose und Therapie / Durchführung bei den erwähnten Angeboten ist wichtig und deshalb auf formell-gesetzlicher Stufe zu verankern (Abs. 1 im Grundsatz und Abs. 3); er hat sich in der bisherigen Anwendung des Gesamtkonzeptes fördernde Massnahmen 2006 bewährt.

Allerdings ist die obligatorische Trennung grundsätzlich auf die Zuweisung zu Kleinklassen und Sonderschulen zu beschränken, d.h. Therapien und Stützunterricht, einschliesslich schulischer Heilpädagogik als integrierte Schülerförderung (ISF), sind davon künftig grundsätzlich auszunehmen (Abs. 1 im Detail). Vorbehalten ist die Verfügung von individuellen Lernzielen (ILZ) respektive die Befreiung von Lehrplaninhalten im Rahmen der ISF. Für eine solche soll der Erziehungsrat im Rahmen des kantonalen Sonderpädagogik-Konzeptes die obligatorische Begutachtung durch die zentrale Abklärungsstelle vorschreiben können (Abs. 2). Dieses Obligatorium

---

429 Ziff. 7.3.3.

430 Ziff. 7.3.7.

431 Ziff. 7.3.5.

432 sGS 951.1.

433 Ziff. 7.3.5.

434 Ziff. 2.1.2.

kommt vor allem in Frage, wenn die Chancengerechtigkeit für die nachobligatorische Ausbildung tangiert wird, weil essentielle Lernziele der Volksschule nicht mehr erreicht werden können.<sup>435</sup>

*Art. 37 ff. generell:*

Die bisherigen Vorschriften des Volksschulgesetzes haben die Steuerung der Sonderpädagogik kaum thematisiert. Dieses Defizit wird mit dem XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz behoben (Art. 37 ff. VSG gemäss Entwurf).

*Art. 37:*

Zentrales Organisations- und Steuerungselement der Sonderpädagogik ist das in dieser Botschaft verschiedentlich beschriebene kantonale Sonderpädagogik-Konzept. Dafür ist im Volksschulgesetz die gesetzliche Grundlage zu schaffen. Das Konzept assimiliert bzw. revidiert wie oben erwähnt das Gesamtkonzept fördernde Massnahmen 2006 und das Sonderschulkonzept 1994, unter Anpassung an die veränderte Situation nach dem Ausstieg des Bundes aus der Sonderschulfinanzierung,<sup>436</sup> und es nimmt die Anliegen für eine Qualitätssteigerung und eine bessere Steuerung dieses wichtigen und kostenintensiven Bereichs der Volksschule auf.<sup>437</sup>

Das kantonale Sonderpädagogik-Konzept konkretisiert die gesetzlichen Grundsätze zur Sonderpädagogik nach Art. 34 bis 36bis (neu) VSG gemäss Entwurf (Abs. 1). Seine wichtigsten Regelungsbereiche werden in Abs. 2 umrissen.

Abs. 2 Bst. c verankert die Überwachungs- und Steuerungsinstrumente in der Sonderpädagogik (erster Satz). Zu diesen Instrumenten gehört namentlich auch der Pensenpool für sonderpädagogische Massnahmen. Der Pool dient den Gemeinden als Richtlinie für die Mittelverwendung in der Sonderpädagogik.<sup>438</sup> Im Volksschulgesetz ist zu verankern, dass Ausgaben für sonderpädagogische Massnahmen Bestandteil der finanzrechtlich gebundenen Schulrechnung sind, wenn sie sich im Rahmen des Pensenpools bewegen oder – soweit der Pool überschritten wird – im Einzelfall nach fachlichen Gesichtspunkten ausgewiesen sind (zweiter Satz). Damit stellt das kantonale Recht insbesondere auch sicher, dass die Gemeinden dann, wenn sie situativ auf die Anordnung der Sonderschulung verzichten können, im Ausmass der «eingesparten» Sonderschulpauschale von 36'000 Franken anderweitige Fördermassnahmen vorsehen können. Sodann garantiert die Vorschrift indirekt (über die Bemessung des Pools) die Umlagerung der Synergie aus dieser Gesetzesvorlage auf die Sonderpädagogik der Regelschule.<sup>439</sup>

Da das Sonderpädagogik-Konzept sowohl fachlich-pädagogische als auch organisatorisch-betriebliche Vorgaben beinhaltet, ist es – nach dem formellen Muster des Gesamtkonzeptes fördernde Massnahmen 2006 – durch Erziehungsrat und Bildungsdepartement gemeinsam bzw. parallel zu erlassen (Abs. 3). Wie der Lehrplan und die Lektionentafel ist das kantonale Sonderpädagogik-Konzept durch die Regierung zu genehmigen (Abs. 4).

*Art. 37bis (neu):*

Diese Bestimmung verankert das Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht. Dieses ist tragender Bestandteil des kantonalen Sonderpädagogik-Konzeptes und ermöglicht die Mitsteuerung der wichtigen und kostspieligen, im Gegensatz zum Regelschulunterricht durch private Trägerschaften vermittelten sonderschulischen Unterrichts- bzw. Förderform.<sup>440</sup> Es erfasst unter qualitativen Gesichtspunkten die Bedarfs- und die Angebotsplanung sowie unter geografischen Gesichtspunkten die Standort- und Belegungsplanung (Einzugsgebiete). Auf ihm basieren die

---

<sup>435</sup> Ziff. 7.1.1.

<sup>436</sup> Ziff. 7.3.2.

<sup>437</sup> Ziff. 7.3.3 ff.

<sup>438</sup> Ziff. 2.4.1 und 7.1.1.a.

<sup>439</sup> Ziff. 7.2.2.c und 7.2.3.a.

<sup>440</sup> Ziff. 7.3.3.

Leistungsvereinbarungen, welche das Bildungsdepartement mit den anerkannten privaten Sonderschulen abschliesst. Das Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht wird durch das Departement einer Wirksamkeitsprüfung unterzogen, aus welcher ein Reporting zuhanden der übergeordneten Instanzen (Erziehungsrat, Regierung) und soweit daraus angezeigt Anpassungsmassnahmen resultieren (Controlling-Kreislauf).

*Art. 38:*

Dieser Artikel bezieht sich auf den Vollzug des Sonderpädagogik-Konzeptes durch die Gemeinden. Diese tragen wie bisher die Verantwortung für die Durchführung der Sonderpädagogik in der Regelschule. Das Gesetz erwähnt die beiden Kernelemente der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden, wie sie im Gesamtkonzept fördernde Massnahmen 2006 umschrieben sind (lokales Förderkonzept samt Förderplanungen und Anwendung der Steuerungsinstrumente, welche der Kanton bereitstellt [namentlich des Pensenpools]).

*Art. 39 bis 39ter (neu):*

Diese Bestimmungen regeln die Umsetzung des Sonderpädagogik-Konzeptes durch den Kanton bzw. die von ihm mandatierten, anerkannten privaten Sonderschulen. Da der Kanton weiterhin die Durchführung der Sonderschulung an private Institutionen auslagert, ist im Gesetz die Rechtsbeziehung zwischen Kanton und Sonderschulen zu thematisieren. Mit Blick auf die Tradition in der St.Galler Verfassungsordnung, dass der Gesetzgeber in weitem Ausmass Normierungsbefugnisse auf den Verordnungsgeber übertragen kann,<sup>441</sup> sind Art. 39 bis 39ter (neu) VSG gemäss Entwurf auf basale Aussagen sowie Delegationsnormen zuhanden der Regierung als Verordnungsgeberin zu konzentrieren:

- Die gesetzliche Grundlage für das seit Jahrzehnten bewährte Outsourcing wird in Art. 39 Abs. 1 VSG gemäss Entwurf bereitgestellt. Die private Trägerschaft der Sonderschulen wird damit bekräftigt.<sup>442</sup> Ohne Not soll von ihr nicht abgewichen werden. Nur wenn ein Versorgungsnotstand droht, soll der Kanton eine eigene, öffentliche Sonderschule führen können (vgl. dazu Art. 40ter [neu] Abs. 1 VSG gemäss Entwurf). Zurzeit zeichnet sich kein Erfordernis in dieser Richtung ab. Die letztgenannte Gesetzesvorschrift dient als Reserve zur Sicherstellung des verfassungsmässigen Schulungsauftrags, welcher in der Bundesverfassung für die Sonderschulung ausdrücklich spezifiziert ist<sup>443</sup>.
- Private Einrichtungen können als Sonderschulen anerkannt werden, wenn sie die Voraussetzungen des Versorgungskonzeptes für den Sonderschulunterricht erfüllen<sup>444</sup> (Art. 39 Abs. 2 VSG gemäss Entwurf);
- Der Kanton deckt weiterhin den Aufwand der anerkannten Sonderschulen, soweit er für die Erfüllung der Leistungsvereinbarung entsteht (Art. 39bis [neu] Abs. 1 VSG gemäss Entwurf). Die Abgeltung soll nicht mehr in Form der Deckung des Betriebs-Defizites erfolgen, wie es das heute noch gültige Recht aus den 1970er-Jahren vorschreibt: Verfügt der Kanton über verbesserte Steuerungs-Instrumente,<sup>445</sup> so bieten sich auch andere Finanzierungsmodelle an, insbesondere solche, welche die Leistung statt den Betrieb zum Ausgangspunkt nehmen und den Sonderschulen einen gewissen unternehmerischen Spielraum lassen.<sup>446</sup> Es sollen leistungsabhängige Pauschalen ausgerichtet werden, mit Schwankungsfonds zum Ausgleich des Betriebsergebnisses (Art. 39bis [neu] Abs. 2 VSG gemäss Entwurf). Die Norm zum Schwankungsfonds (Art. 39bis [neu] Abs. 2 zweiter Satz VSG gemäss Entwurf) ist de-

---

<sup>441</sup> Vgl. Botschaft der Verfassungskommission zu Art. 73 KV; ABI 2000, 345 ff.

<sup>442</sup> Ziff. 7.1.3.

<sup>443</sup> Art. 62 Abs. 3 BV, SR 101; Ziff. 1.4.1.

<sup>444</sup> Ziff. 7.3.3.

<sup>445</sup> Ziff. 7.3.3 ff.

<sup>446</sup> Ziff. 7.3.10.

ckungsgleich mit derjenigen zum Schwankungsfonds in Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderung.<sup>447</sup>

Vorzubehalten sind einerseits Beiträge der Eltern. Diese dürfen wegen des verfassungsmässigen Anspruchs auf unentgeltliche genügende Grundschulung<sup>448</sup> nicht die Förderung des Kindes an sich, sondern nur den Aufwand, welchen die Schule im Umfeld der Förderung an Stelle des Elternhauses betreibt, decken (Verpflegung, Freizeitaktivitäten usw.). Im Vergleich zum Status quo ist keine grundsätzlich höhere Rechnungstellung an die Eltern geplant.

Andererseits sind in die Aufwanddeckung der Unterhalt der Gebäude und Ersatzinvestitionen in diese (*Sanierung* der Infrastruktur) einzubeziehen. Nicht in die Aufwanddeckung einbezogen werden Kapazitätsvergrösserungen (*Erweiterung* der Infrastruktur). Für solche werden Beiträge des Kantons künftig in Anwendung der allgemeinen Kreditgesetzgebung gesprochen. Demnach bedarf ein Baubeitrag:

- unter 3 Mio. Franken eines Kredites des Kantonsrates im Rahmen des Voranschlags;
- ab 3 Mio. Franken eines Sonderkredites des Kantonsrates im Rahmen einer besonderen Vorlage mit Unterstellung unter das fakultative Finanzreferendum;
- ab 15 Mio. Franken eines Sonderkredites des Kantonsrates im Rahmen einer besonderen Vorlage mit Unterstellung unter das obligatorische Finanzreferendum.<sup>449</sup>

Damit wird das bisherige spezielle Baubeitragswesen für die Sonderschulen<sup>450</sup> dereguliert.<sup>451</sup> Beibehalten wird jedoch auch unter dem generalisierten Recht die bewährte bautechnische Beratung und Begleitung durch den Kanton.

- Art. 39bis (neu) Abs. 3 VSG gemäss Entwurf übernimmt den *kommunalen Pauschalbeitrag* an die Sonderschulung gemäss Art. 11 Bst. a SoG in der Fassung gemäss V. Nachtrag vom 26. Juni 2012.<sup>452</sup>

#### *Art. 40 bis 40quater (neu):*

Beim Vollzug des Sonderpädagogik-Konzeptes verbleiben dem Kanton:

- die Genehmigung der kommunalen Förderkonzepte nach Art. 38 Abs. 2 Bst. a VSG gemäss Entwurf (Art. 40 VSG gemäss Entwurf). Dies schliesst auch Beratung im Vorfeld des Erlasses und im Rahmen der Aufsicht ein;
- der Abschluss der Leistungsvereinbarungen mit den anerkannten Sonderschulen nach Massgabe des Versorgungskonzeptes für den Sonderschulunterricht<sup>453</sup> (Art. 40bis [neu] Bst. a VSG gemäss Entwurf);
- der Abschluss bzw. die Genehmigung der Leistungsvereinbarung mit der zentralen Abklärungsstelle (Art. 40bis [neu] Bst. b VSG gemäss Entwurf).

Art. 40ter (neu) Abs. 2 VSG gemäss Entwurf bestimmt, dass die Finanzierung des Besuchs einer allenfalls vom Kanton selbst geführten Sonderschule grundsätzlich in gleicher Weise zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt wird wie die Finanzierung des Besuchs der anerkannten privaten Sonderschulen im Kanton St.Gallen.

---

<sup>447</sup> Art. 21 des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung, sGS 381.4.

<sup>448</sup> Art. 62 Abs. 2 und 3 BV, SR 101; Ziff. 1.4.1.

<sup>449</sup> Art. 52 und 53 sowie 65 und 66 StVG, sGS 140.1, i.V.m. Art. 6 und 7 RIG, sGS 125.1.

<sup>450</sup> Art. 5 bis 10 SoG, sGS 213.95.

<sup>451</sup> Ziff. 7.3.10 und 8.2.

<sup>452</sup> nGS 47-118 / sGS 213.95; Ziff. 6.2.2.c und 7.4.5.b.

<sup>453</sup> Ziff. 7.3.3.

Gleiches gilt für die Finanzierung des Besuchs von ausserkantonalen Sonderschulen im Rahmen des interkantonalen Vereinbarungsrechts<sup>454</sup> (Art. 40quater [neu] VSG gemäss Entwurf).

*Art. 43 und 43bis (neu):*

Mit der Änderung von Art. 43 VSG wird der Motionsauftrag 42.12.03 «Trägerschaft des Schulpsychologischen Dienstes» erfüllt.<sup>455</sup>

Aufgrund der dabei getätigten Präzisierungen wird es erforderlich, die gesetzliche Grundlage für den kommunalen Schulpsychologischen Dienst der Stadt St.Gallen als der mit Abstand grössten Trägerin der öffentlichen Volksschule zu bekräftigen. Dies erfolgt durch Art. 43bis (neu) VSG gemäss Entwurf.

*Art. 50:*

Im Rahmen des XIV. Nachtrags zum Volksschulgesetz ist Art. 50 VSG aufzuheben. Die Befreiung eines Kindes von der Schulpflicht mangels Förderbarkeit wird seit langem nicht mehr praktiziert. Sie ist nicht mehr verfassungskonform, da jedes Kind Anspruch auf elementare Förderung besitzt. Die sonderschulische Förderung erfasst heute alle Kinder.

*Art. 129:*

Die Anpassung der Vorschrift zur Verwaltungsrechtspflege ist begrifflicher Natur.

*Abschnitt II:*

Das *Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen* ist aufzuheben.<sup>456</sup>

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich die Finanzierung der bewilligten Sonderschulung über die Kantonsgrenzen hinweg vollumfänglich nach der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE richtet, welcher der Kanton St.Gallen beigetreten ist.<sup>457</sup>

*Abschnitt III:*

Die Gemeinden werden künftig über die Schulpflicht hinaus keine Kosten der Sonderschulung mehr tragen; diese Kosten übernimmt in vollem Umfang der Kanton.<sup>458</sup> Damit die Kostentragung einheitlich geregelt ist, sind mit der Anwendung des XIV. Nachtrags zum Volksschulgesetz die Gemeinden auch von der Übernahme von Pensionskosten bei Aufhalten von Minderjährigen in stationären Wohneinrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung zu entlasten. Zu diesem Zweck ist Art. 20 Abs. 3 des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung vom 7. August 2012<sup>459</sup> aufzuheben.

Die Anwendungsfälle sind Ausnahmen, bei denen die Aufenthaltsfinanzierung gemäss Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen<sup>460</sup> durch den Kanton erfolgt, um eine Sozialhilfeabhängigkeit zu vermeiden. Betroffen sind Jugendliche, die aufgrund ihrer schweren Behinderung keine IV-finanzierte Ausbildung absolvieren können und einer spezialisierten Betreuung in einer stationären Wohneinrichtung für Menschen mit Behinderung bedürfen, die aber aufgrund ihres Alters noch keinen Anspruch auf eine IV-Rente haben.<sup>461</sup>

---

454 IVSE, sGS 381.31; Ziff. 1.1.3, 2.2.4, 6.1 und 6.2.2.d.

455 Ziff. 5.

456 Ziff. 7.3.10 und 8.2.

457 sGS 381.31. Ziff. 1.1.3, 2.2.4, 6.1 und 6.2.2.d.

458 Ziff. 7.4.4.b, 7.4.5.c und 9.2.2.

459 sGS 381.4.

460 SR 831.26 / IFEG.

461 Ziff. 7.3.8.a.

#### *Abschnitt IV:*

Der Bund hat die Kantone mit Verfassungsrecht verpflichtet, für mindestens 3 Jahre ab dem Jahr 2008 die vormalige Unterstützungspraxis der IV im Sonderschulbereich zu übernehmen. Für die Zeit danach können die Kantone im Rahmen ihrer Sonderpädagogik-Konzepte von den Übergangsrechtlichen Vorgaben abweichen.<sup>462</sup>

Die Übergangsrechtliche Vorgabe der Bundesverfassung terminiert den frühestmöglichen Vollzugsbeginn des XIV. Nachtrags zum Volksschulgesetz und des darauf gestützten kantonalen Sonderpädagogik-Konzeptes auf 1. Januar 2011. Einen spätestmöglichen Vollzugsbeginn terminiert sie dagegen nicht. Das kantonale Recht, welches im unmittelbaren Anschluss an die Übergangsordnung der Bundesverfassung erlassen worden ist, besitzt materiell, nicht aber formell Übergangscharakter. Seine inhaltlichen Regelungen wurden zwar von Anfang an zur Überprüfung im Rahmen der Konzeptarbeit vorgesehen. Dennoch wurden sie in die Form eines unbefristeten Gesetzes und einer unbefristeten Verordnung gekleidet.<sup>463</sup> Dies bedeutet, dass das Übergangsrecht grundsätzlich so lange – auch über den 31. Dezember 2010 hinaus – weiter gilt, als es nicht durch neue kantonale gesetzliche Grundlagen ersetzt wird. Oben wurde festgestellt, dass die aktuelle Sonderpädagogik im Kanton St.Gallen grundsätzlich gut funktioniert.<sup>464</sup> Damit bestand kein Anlass für einen überstürzten Erlass des XIV. Nachtrags zum Volksschulgesetz bzw. des neuen Sonderpädagogik-Konzeptes. Für diesen kann die nötige Zeit für das Gesetzgebungsverfahren und die Vollzugsvorbereitung in Gemeinden und Kanton beansprucht werden. Die Regierung wird den Vollzugsbeginn des XIV. Nachtrags zum Volksschulgesetz vor diesem Hintergrund auf einen sinnvollen Zeitpunkt ab dem Jahr 2014 bzw. Schuljahr 2014/15 festsetzen.

## **9 Kosten und Referendum**

In der Sonderpädagogik ist das Kostenvolumen gross, die Kostenfaktoren sind vielschichtig und kostenrelevante Massnahmen wirken sich oft erst längerfristig aus. Daher lassen sich zur Kostenentwicklung aufgrund dieser Vorlage lediglich Schätzungen anstellen, die mit einiger Unsicherheit behaftet sind.

---

<sup>462</sup> Art. 197 Ziff. 2 BV, SR 101; Ziff. 1.1.3 und 6.1.

<sup>463</sup> Art. 2 und 16 GUNFA, sGS 813.6; IV. Nachtrag zur SoV vom 11. Dezember 2007, nGS 43-6.

<sup>464</sup> Ziff. 7.1.

## 9.1 Ausgangslage

Wie bereits im Kapitel über die Aufgaben- und Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wiedergegeben,<sup>465</sup> verursacht die Sonderpädagogik folgende Betriebskosten (Kalenderjahr 2011):

	Sonderpädagogik in Regelschule	Besuch von Sonderschulen	Andere Sonder- schulung	Schulpsycholo- gische Dienste <sup>466</sup>	Total
Kanton		103'000'000 <sup>467</sup>	1'200'000 <sup>469</sup>	3'100'000 <sup>473</sup>	
		– 29'600'000 <sup>468</sup>	3'800'000 <sup>470</sup>	850'000 <sup>474</sup>	
			900'000 <sup>471</sup>	150'000 <sup>475</sup>	
			2'300'000 <sup>472</sup>		
		= 73'400'000	= 8'200'000	= 4'100'000	85'700'000
Gemeinden	83'500'000	29'600'000 <sup>476</sup>	– 2'300'000 <sup>477</sup>	3'100'000 <sup>478</sup>	113'900'000
Total	83'500'000	103'000'000	5'900'000	7'200'000	199'600'000

## 9.2 Kostenfolge des kantonalen Sonderpädagogik-Konzeptes

### 9.2.1 Steuerung

Es wurde festgestellt, dass der Kanton St.Gallen im interkantonalen Vergleich eine hohe Sonderschulquote (Prozentanteil Sonderschülerinnen und -schüler an der Gesamt-Schülerzahl) aufweist. Diese beträgt 2.53 Prozent und liegt damit 0.25 Prozent über dem Schweizerischen Durchschnitt von 2.27 Prozent. Ausserdem sind im innerkantonalen, regionalen Vergleich die Sonderschulquoten sehr unterschiedlich. Die Ausschläge nach oben lassen sich nicht in Bezug setzen zu allfälligen komplementären Ausschlägen nach unten bei den sonderpädagogischen Massnahmen in der Regelschule: Der Kanton St.Gallen besitzt trotz überdurchschnittlicher Sonderschulquote auch überdurchschnittlich viele Kleinklassenschülerinnen und -schüler, nämlich 3.33 Prozent gegenüber 1.85 Prozent, und seine Regionen mit besonders hoher Sonderschulquote weisen zuweilen ihrerseits überdurchschnittliche Kleinklassenquoten auf.<sup>479</sup>

Daraus war der Schluss zu ziehen, dass die hohe bzw. wenig ausgewogene Beanspruchung des Sonderschulunterrichts nicht nur auf hohe Förderbedürfnisse, sondern auch auf eine verbesserungswürdige Steuerung des Systems zurückzuführen ist; im Kanton St.Gallen besuchen einige

<sup>465</sup> Ziff. 7.4.3.

<sup>466</sup> Vereinsbeiträge, soweit in der Sonderpädagogik eingesetzt.

<sup>467</sup> Betriebsbeiträge (Defizitdeckung).

<sup>468</sup> Kommunale Sonderschulpauschalen.

<sup>469</sup> Behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung (B&U).

<sup>470</sup> Heilpädagogische Früherziehung (HFE).

<sup>471</sup> Logopädie im Rahmen der heilpädagogischen Frühförderung.

<sup>472</sup> Subvention des Kantons an die Gemeinden in Form der Fortsetzung der Weitergabe der früheren Pauschalzahlung der IV an den Kanton für die Behandlung schwerer Sprachgebrechen.

<sup>473</sup> Beitrag an Grundversorgung.

<sup>474</sup> Beitrag für logopädische Abklärungen (Budgetwert 2011).

<sup>475</sup> Beitrag für Abklärung bezüglich Heilpädagogischer Früherziehung (HFE).

<sup>476</sup> Kommunale Sonderschulpauschalen.

<sup>477</sup> Subvention des Kantons an die Gemeinden in Form der Fortsetzung der Weitergabe der früheren Pauschalzahlung der IV an den Kanton für die Behandlung schwerer Sprachgebrechen.

<sup>478</sup> Beitrag an Grundversorgung.

<sup>479</sup> Ziff. 3.2 und 4.2.

Kinder und Jugendliche Sonderschulen, welche die höchstschwellige sonderpädagogische Förderung nicht benötigen würden. Daraus wiederum war zu folgern, dass gezielte, sorgfältige Massnahmen mit der Zeit eine Senkung der Sonderschulquote nach sich ziehen werden, ohne dass die Schulqualität darunter leiden und Kinder um ihren verfassungsrechtlich gesicherten Grundschulanspruch unter Berücksichtigung des besonderen Bildungsbedarfs gebracht würden. Es geht darum, die Steuerung des Sonderschulunterrichts mit einem Versorgungskonzept dergestalt zu verbessern, dass künftig die Kinder mit reellem Bedarf am richtigen Ort eine Sonderschule besuchen. Der Rückzug des Bundes aus der Sonderschulfinanzierung und der Wegfall der mit seinem Engagement verbundenen strukturellen Komplexität machen den Weg dafür frei.<sup>480</sup>

Der Verbesserung der Steuerung des Sonderschulunterrichts dienen zusammenfassend namentlich folgende Neuerungen, die mit dieser Vorlage verbunden sind:

- Bedarfsorientierung und Regionalisierung sowie Auslastungssteuerung der Sonderschulversorgung<sup>481</sup>
- Bedarfsorientierung der sonderschulischen Internatsversorgung<sup>482</sup>
- Grundsätzliche Beschränkung des fortgesetzten Sonderschulbesuchs nach erfüllter Schulpflicht auf Jugendliche mit Förderpotential<sup>483</sup>
- Bedarfsorientierung der abrechenbaren Transporte im Sonderschulwesen<sup>484</sup>
- Orientierung der Leistungsvereinbarungen mit den bzw. der Auftragserfüllung durch die zentralen Abklärungsstellen (schulpsychologische Dienste) nicht ausschliesslich an der operativen Fallbearbeitung, sondern auch an systemischen Kriterien<sup>485</sup>

Indirekt trägt auch die Substantiierung des Pauschalbeitrags der Gemeinden an den Sonderschulbesuch<sup>486</sup> zur Verbesserung der Steuerung des Sonderschulunterrichts bei, da sie die Gemeinden verstärkt dazu motiviert, die Notwendigkeit eines diskutablen Sonderschulbesuchs zu hinterfragen.

Werden diese Neuerungen kumulativ umgesetzt, so kann davon ausgegangen werden, dass sich die Sonderschulquote des Kantons St.Gallen mit der Zeit selbstregulierend auf dem schweizerischen Durchschnittswert einspielt. Geht die Sonderschulquote in diesem Sinn zurück, so kommt dies einer Reduktion der Anzahl Sonderschülerinnen und -schüler um rund einen Zehntel, d.h. von gut 1'400 auf knapp 1'300 gleich.

### 9.2.2 Kostenfolge für die Gemeinden

Die Gemeinden bezahlten bislang insgesamt 29.6 Mio. Franken jährlich für den Sonderschulbesuch (Sonderschulpauschale von 21'000 Franken für gut 1'400 Schülerinnen und Schüler [nachfolgend wird der Faktor 1'420 verwendet<sup>487</sup>]). Dieser Betrag bezieht sich auf das Rechnungsjahr 2011 und damit auf den vormaligen Ansatz der Sonderschulpauschale von 21'000 Franken.

Für die Kostenfolge der vorliegenden Gesetzesanpassung und des darauf gestützten Sonderpädagogik-Konzeptes für die Gemeinden ist vom erhöhten Ansatz der Sonderschulpauschale von 36'000 Franken auszugehen, wie er mit dem Kantonsratsbeschluss über Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushaltes vom 15./16. Februar 2011<sup>488</sup> sowie in des-

---

480 Ziff. 7.3.3.

481 Ziff. 7.3.3.

482 Ziff. 7.3.7.

483 Ziff. 7.3.8.

484 Ziff. 7.3.9.

485 Ziff. 7.3.13.

486 Ziff. 7.4.5.b.

487 Ziff. 3.1.

488 ABI 2011, 630 ff.

sen Umsetzung dem V. Nachtrag zum Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen vom 26. Juni 2012<sup>489</sup> festgelegt worden ist.<sup>490</sup> Damit resultiert in der Ausgangslage eine entsprechende Belastung von 36'000 Franken x 1'420 Schülerinnen und Schüler = 51.1 Mio. Franken.

Künftig kann

- einerseits mit einer Verringerung der Zahl Sonderschülerinnen und -schüler auf knapp 1'300 gerechnet werden (nachfolgend wird der Faktor 1'280 verwendet).<sup>491</sup> Ausserdem entfällt für die Gemeinden die Sonderschulpauschale für nicht mehr schulpflichtige Jugendliche, was die Schülerzahl, für welche die Pauschale geschuldet ist, nochmals um rund 10 Prozent reduziert.<sup>492</sup> Damit kommt die anzunehmende Zahl Sonderschülerinnen und -schüler, für welche die Gemeinden zahlungspflichtig sind, auf 1'160 zu liegen.
- Andererseits erfahren die Gemeinden unter drei Aspekten eine Mehrbelastung:
  1. Es fallen Kosten für die basale Beschulung jener Kinder an, welche sich vor dem Hintergrund der tieferen Sonderschulquote nicht «mehr» in einer Sonderschule, sondern in der Regelschule aufhalten.
  2. In der Regelschule wird mit Blick auf den qualifizierten Förderbedarf der Kinder, bei denen auf eine Sonderschulplatzierung verzichtet werden kann, und der Klasse bzw. zur Unterstützung und Entlastung der Klassen-Lehrpersonen der Pensum für sonderpädagogische Massnahmen erhöht.<sup>493</sup>
  3. Es entstehen zusätzliche Kosten aufgrund der Übernahme der Zuständigkeit zur Anordnung und Finanzierung der Heilpädagogischen Früherziehung (HFE) für Kinder im Kindergartenalter (Anpassung des Pensum).<sup>494</sup>

In Zahlen ergibt sich auf der einen Seite eine Entlastung um rund 9.3 Mio. Franken, nämlich von

- 5.0 Mio. Franken unter dem Titel sinkende Sonderschulquote (36'000 Franken x 140<sup>495</sup> Schülerinnen und Schüler) und von
- 4.3 Mio. Franken unter dem Titel Wegfall der Sonderschulpauschale für nicht mehr schulpflichtige Jugendliche (36'000 Franken x 120<sup>496</sup> Schülerinnen und Schüler).

Die Mehrbelastung beträgt demgegenüber 9.4 Mio. Franken:

- 3.4 Mio. Franken unter dem Titel basale Beschulung von Schülerinnen und Schüler, welche nicht «mehr» eine Sonderschule besuchen müssen. Diese Mehrkosten können nur grob geschätzt werden. Sie sind zu unterteilen in elementare Schulkosten und Kosten für eine Grundausstattung an sonderpädagogischen Massnahmen.
  - Die allgemeinen Kosten können auf 4'000 Franken je Schülerin oder Schüler geschätzt werden. Dies entspricht Grenzkosten von knapp einem Viertel der Vollkosten von gut 17'000 Franken vor dem Hintergrund, dass diese Kinder und Jugendlichen nur in sehr seltenen Fällen die Formierung einer zusätzlichen Schulklasse verursachen.
  - Dazu kommen sonderpädagogische Kosten im Umfang von rund auf 20'000 Franken je Schülerin oder Schüler. Dies entspricht einer Beanspruchung von durchschnittlich 4 Therapiektionen oder Lektionen der schulischen Heilpädagogik als integrierte Schülerförderung (ISF) je Woche und Jahr.

---

489 nGS 47-118 / sGS 213.95.

490 Ziff. 7.4.5.b.

491 Ziff. 9.2.1.

492 Ziff. 7.4.5.c.

493 Ziff. 7.2.3.a.

494 Ziff. 7.4.5.d.

495 1'420 – 1'280.

496 1'280 – 1'160.

Daraus errechnet sich der Gesamtbetrag (24'000 Franken x 140 Schülerinnen und Schüler).

- 4 Mio. Franken unter dem Titel Erhöhung des Pensenpools für sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule.
- 2.0 Mio. Franken unter dem Titel Verlagerung der HFE für Kinder im Kindergartenalter.

Damit resultiert eine Mehrbelastung aller Gemeinden durch das Sonderpädagogik-Konzept von rund 100'000 Franken: 9.3 Mio. Franken Entlastung minus 9.4 Mio. Franken Mehrbelastung. Die Situation in der einzelnen Gemeinde hängt von den operativen Fallzahlen ab und kann auf der gesetzgeberischen Ebene nicht abgeschätzt werden.

### 9.2.3 Kostenfolge für den Kanton

Die Betriebsbeiträge des Kantons an die Sonderschulen (Defizitdeckung) betragen 103 Mio. Franken je Jahr. 8.2 Mio. Franken leistet der Kanton an die anderen Formen der Sonderschulung (heilpädagogische Frühförderung, behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung beim Besuch der Regelschule [B&U] u.w.m.). Insgesamt trägt der Kanton, nach Abzug der Gemeindepauschalen, 81.6 Mio. Franken der Kosten der Sonderschulung.<sup>497</sup>

Bei der Finanzierung der Sonderschulen erfährt der Kanton auf der einen Seite eine Entlastung um 9.4 Mio. Franken in folgenden Bereichen:

- Erstens schlägt die Angleichung der Sonderschulquote an den schweizerischen Durchschnitt auch auf die Aufwanddeckung durch den Kanton durch. Dabei sind allerdings die Fixkosten der Sonderschulen zu berücksichtigen, auf welche sich eine Reduktion der Schülerzahl kaum auswirkt. Werden diese mit 1 Drittel veranschlagt, so ergibt sich eine Reduktion des vom Kanton den Sonderschulen vergüteten Aufwandes von insgesamt 6.9 Mio. Franken (103 Mio. Franken : 10 x 2/3).
- Zweitens kann eine mittel- bis längerfristige Entlastung des Kantons auf Grund der verstärkten Bedarfsorientierung der abrechenbaren Transporte im Sonderschulwesen, welche von der Anzahl Sonderschülerinnen und -schüler unabhängig ist bzw. über deren Reduktion hinausgeht (insbesondere auch durch die allfällige Schaffung von Transporttrayons) vorgemerkt werden. Diese Entlastung kann angesichts des bisherigen Aufwandes von rund 4.5 Mio. Franken und der schon während der Übergangszeit unternommenen Konsolidierungsanstrengungen auf etwa 500'000 Franken veranschlagt werden.<sup>498</sup>
- Drittens fällt der Aufwand von 2.0 Mio. Franken für die Heilpädagogische Früherziehung (HFE) für Kinder im Kindergartenalter weg, da die entsprechende Zuständigkeit bzw. Finanzierung auf die Gemeinden übertragen wird.

Andererseits wird der Kanton künftig um rund 9.3 Mio. Franken mehr belastet, nämlich um

- 5.0 Mio. Franken aufgrund der sinkenden Sonderschulquote, die zur Einnahme von weniger kommunalen Sonderschulpauschalen führt (36'000 Franken x 140<sup>499</sup> Schülerinnen und Schüler) und um
- 4.3 Mio. Franken aufgrund des Wegfalls der Einnahme von kommunalen Sonderschulpauschale für nicht mehr schulpflichtige Schülerinnen und Schüler (36'000 Franken x 120<sup>500</sup> Schülerinnen und Schüler).

Per saldo ergibt sich eine geschätzte jährliche Entlastung des Kantons von rund 100'000 Franken (9.4 Mio. Franken Entlastung minus 9.3 Mio. Franken Mehrbelastung).

---

<sup>497</sup> Ziff. 9.1; ohne die Kosten des Schulpsychologischen Dienstes.

<sup>498</sup> Ziff. 7.3.9.

<sup>499</sup> 1'420 – 1'280.

<sup>500</sup> 1'280 – 1'160.

## 9.2.4 Kostensaldo

Das kantonale Sonderpädagogik-Konzept ist für die öffentliche Hand als Ganzes kostenneutral:

	Gemeinden	Kanton	Staat insgesamt
Entlastung	Senkung Sonderschulquote → weniger Sonderschulpauschalen: $36'000 \times 140 = - 5.0 \text{ Mio.}$  Wegfall Sonderschulpauschalen für über 16-Jährige: $36'000 \times 120 = - 4.3 \text{ Mio.}$	Senkung Sonderschulquote → tiefere Aufwanddeckung: $103 : 10 \times 2/3 = - 6.9 \text{ Mio.}$  Weniger Transportvolumen → tiefere Aufwanddeckung: - 0.5 Mio.  Übergabe der HFE für Kinder im Kin- dergartenalter an die Gemein- den: - 2.0 Mio.	Entlastung - 18.7 Mio.
Belastung	Senkung Sonderschulquote → Basale Beschulung in der Gemeinde: 3.4 Mio.  Erhöhung Pensenpool Sonderpäda- gogik in Regelschule: 4.0 Mio.  Übernahme der HFE für Kinder im Kindergartenalter vom Kanton: 2.0 Mio.	Senkung Sonderschulquote → weniger Sonderschulpauschalen: $36'000 \times 140 = 5.0 \text{ Mio.}$  Wegfall Sonderschulpauschalen für über 16-Jährige: $36'000 \times 120 = 4.3 \text{ Mio.}$	Mehrbelastung 18.7 Mio.
Total	Mehrbelastung 0.1 Mio.	Entlastung - 0.1 Mio.	0.0

Die Aufwandverschiebung vom Kanton auf die Gemeinden beträgt mit rund 100'000 Franken etwa 0.5 Promille des Gesamtumsatzes und liegt damit im Streubereich der Kostenschätzung. Die Vorlage kann damit unter den Staatsebenen als saldoneutral gelten.

## 9.3 Referendum

Der XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz unterliegt dem fakultativen Referendum.<sup>501</sup>

## 10 Sonderpädagogik-Konkordat

Die Kantone haben im Rahmen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) für die gesamte Sonderpädagogik ein koordinatives Vertragswerk ausgearbeitet: die Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 (Sonderpädagogik-Konkordat).<sup>502</sup> Das Sonderpädagogik-Konkordat kann im Wesentlichen als besonderer «Teil» des Konkordates über die Schulkoordination aus dem Jahr 1970,<sup>503</sup> aktualisiert und erweitert durch die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule aus dem Jahr 2008 (HarmoS-Konkordat)<sup>504</sup> für den gesamten Bereich der sonderpädagogischen Massnahmen in der Grund- bzw. Volksschule sowie in deren Umfeld (Sonderpädagogik) betrachtet werden. Es erfüllt zum einen den Auftrag der Bundesverfassung zur interkantonalen Koordination in der Grundschulung auch in der Sonderpädagogik, und es legt zum andern für die Sonderschulung als Teil der Sonderpädagogik die Grundlage, dass die Kantone seit dem Jahr 2011, d.h. nach dem Ende der bundesverfassungsrechtlich vorgeschriebenen Anwendung des vormaligen Rechts der IV, die Sonderschulung definitiv und autonom, indessen gleichfalls koordiniert regeln können. In diesem Sinn steht auch das

<sup>501</sup> Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV, sGS 111.1, und Art. 5 RIG, sGS 125.1, i.V.m. Art. 48 Bst. d KV, sGS 111.1, und Art. 6 RIG, sGS 125.1, e.c.

<sup>502</sup> [www.edk.ch/dyn/12917.php](http://www.edk.ch/dyn/12917.php).

<sup>503</sup> sGS 211.31.

<sup>504</sup> sGS 211.41.

Sonderpädagogik-Konkordat im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA).<sup>505</sup>

Das Sonderpädagogik-Konkordat enthält Minimalstandards, zu deren Einhaltung sich die beitretenden Kantone verpflichten:

- Es definiert die zur Beanspruchung sonderpädagogischer Angebote berechtigten Kinder und Jugendlichen.
- Es definiert das sonderpädagogische Grundangebot: Beratung und Unterstützung, sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule oder in einer Sonderschule, heilpädagogische Früherziehung (HFE), Logopädie und Psychomotorik, bedarfsweise Tagesstrukturen / stationäre Unterbringung (Internat), Transporte.
- Es enthält elementare Grundsätze für die Vermittlung der sonderpädagogischen Angebote: Die Sonderpädagogik ist Teil Volksschule bzw. von deren *Bildungsauftrag*. In der Sonderpädagogik sollen nach Möglichkeit und unter Beachtung der Verhältnismässigkeit die *integrierenden Massnahmen* den separierenden vorgezogen werden. Sonderpädagogische Massnahmen sind im Rahmen der obligatorischen Grundschulung grundsätzlich *unentgeltlich*. Die *Erziehungsberechtigten* werden in den Prozess der Anordnung sonderpädagogischer Massnahmen einbezogen.
- Es gibt eine einheitliche Terminologie in der Sonderpädagogik vor (z.B. Abklärungsstelle, besonderer Bildungsbedarf, Regelschule, Sonderpädagogik, Sonderschule, Sonderschulung, verstärkte Massnahmen usw.).
- Es gibt Qualitätsstandards für sonderpädagogische Massnahmen vor.
- Es gibt ein standardisiertes, von der Durchführungsstelle getrenntes Abklärungsverfahren vor verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen (SAV) vor.

Das Sonderpädagogik-Konkordat kann in Kraft treten, wenn ihm 10 Kantone beigetreten sind. Dieses Quorum ist seit Juni 2010 erreicht und seit September 2010 überschritten: Dem Konkordat sind die Kantone (Reihenfolge des Beitritts) Obwalden, Schaffhausen, Wallis, Genf, Luzern, Waadt, Fribourg, Tessin, Appenzell A.Rh., Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Uri und Glarus beigetreten. Der Vorstand der EDK hat das Konkordat auf 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt (Gültigkeit für und Vollzug durch die beigetretenen Kantone).

Der Beitritt zum Sonderpädagogik-Konkordat ist nicht Gegenstand der Vorlage für einen XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz. Mit dieser Vorlage soll das St.Gallische Sonderpädagogik-Konzept unbeschrieben von einem allfälligen formellen Commitment des Kantons St.Gallen auf interkantonalen Vertragsbasis diskutiert und im Grundsatz beschlossen werden. Unabhängig davon kann festgestellt werden, dass der Kanton St.Gallen nach der neu vorgesehenen sonderpädagogischen Ordnung die inhaltlichen Vorgaben des Sonderpädagogik-Konkordates erfüllt. Die Terminologie in der St.Galler Sonderpädagogik wird mit dem XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz und dem darauf gestützten Sonderpädagogik-Konzept vorsorglich Konkordatskompatibel ausgestaltet. Damit könnte der Kanton St.Gallen später dem Sonderpädagogik-Konkordat beitreten, wenn dies erwünscht wäre. Würde er von einem Beitritt absehen, so würde dies die Schulqualität bzw. die Interessen der Kinder und Jugendlichen allerdings nicht belasten.

Ein allfälliger Beitritt zum Sonderpädagogik-Konkordat wäre Gegenstand eines eigenen, staatsvertraglichen Verfahrens (Beitrittsbeschluss der Regierung, Genehmigungsbeschluss des Kantonsrates, fakultatives Staatsvertragsreferendum).<sup>506</sup>

---

<sup>505</sup> Ziff. 1.1.3.

<sup>506</sup> Art. 49 Abs. 1 Bst. b, Art. 65 Bst. c und Art. 74 Abs. 1 Bst. a KV, sGS 111.1.

## 11 Vernehmlassung

Im Sommer / Herbst 2012 wurde der Vorentwurf samt erläuterndem Bericht (künftige Botschaft) für den XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz, zusammen mit Vorentwürfen für das später zu erlassende kantonale Sonderpädagogik-Konzept, einer breiten Vernehmlassung unterworfen. Die Vernehmlassung wurde durch das Institut Bildungsevaluation der Pädagogischen Hochschule St.Gallen (PHSG) ausgewertet. Die Auswertung ist zugänglich unter [http://www.schule.sg.ch/home/volksschule/unterricht/schulentwicklung/projekt\\_sonderpaedagogik.html](http://www.schule.sg.ch/home/volksschule/unterricht/schulentwicklung/projekt_sonderpaedagogik.html)

Die Auslegeordnung und die Hauptstossrichtung der Vorlage wurden im Grundsatz begrüsst. Soweit Bewährtes bekräftigt und soweit auf nicht als zielführend erachtete Neuerungen verzichtet wird, fand die Vorlage praktisch einhellige Unterstützung. Skeptischer begegneten die Akteure, die mit Sonderpädagogik befasst sind, geplanten Reformen, soweit diese ihren eigenen Wirkungsbereich tangieren: Die Berufs- und Fachverbände der Lehrpersonen und Schulleitungen sowie teilweise die Schulträger sahen eine wachsende Belastung auf sich zukommen, wenn künftig mehr Schülerinnen und Schüler als bisher in der Regelschule belassen statt einer Sonderschule zugewiesen werden. Die Sonderschulen ihrerseits hinterfragten die geplanten Steuerungsmassnahmen beim Sonderschulunterricht, die schulpsychologischen Dienste den in Aussicht genommenen Einfluss auf das Abklärungsverfahren und der Heilpädagogische Dienst St.Gallen-Glarus (HPD) die angedachten Reformen bei der Frühförderform der Heilpädagogischen Früherziehung (HFE).

Die Vorlage für den XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz wird dem Kantonsrat in der Grundkonzeption so zugeleitet, wie sie durch das Bildungsdepartement in die Vernehmlassung gegeben worden ist. Das Gesetz enthält die wenig umstrittenen Grundsätze zur Sonderpädagogik. Die Kritik in der Vernehmlassung zielte schwergewichtig auf deren Konkretisierung im nachgelagerten Sonderpädagogik-Konzept bzw. auf entsprechende Absichtserklärungen im Vernehmlassungsbericht (künftige Botschaft zum Gesetzesentwurf).

Der Vernehmlassung wird jedoch in folgenden Punkten auch in der Gesetzesvorlage bzw. Botschaft Rechnung getragen:

1. Zur Unterstützung der Regelschule und insbesondere auch zur Entlastung von deren Lehrpersonen wird der Pensenpool für sonderpädagogische Massnahmen (Richtlinie für den gebundenen Aufwand der Gemeinden in der Sonderpädagogik) finanzhaushaltsrechtlich gesichert und in jenem Umfang erhöht, in welchem die Gesamtvorlage dank der verbesserten Steuerung der Sonderpädagogik (namentlich im Bereich des Sonderschulunterrichts) eine Kostensynergie freisetzt (Umlagerung statt Einsparung von Ressourcen). Dies vor dem Hintergrund, dass die Regelschule künftig vermehrt Kinder behalten wird, die bislang Sonderschulen zugewiesen worden sind.<sup>507</sup>
2. Die obligatorische Konsultation der schulpsychologischen Dienste als zentrale Abklärungsstelle wird zwar grundsätzlich auf eine in Aussicht stehende Anordnung des Besuchs separativer Angebote (Kleinklasse oder Sonderschule) beschränkt. Indessen wird dem Erziehungsrat die Kompetenz eingeräumt, darüber hinaus ein Obligatorium der Begutachtung vorzusehen, wenn die Schülerin oder der Schüler im Rahmen der schulischen Heilpädagogik als integrierte Schülerhilfe (ISF) individuelle Lernziele erhalten respektive von Lehrplaninhalten befreit werden soll; dies mit Blick auf die Gewährleistung eines ausreichenden Grundschulunterrichts bzw. die Chancengerechtigkeit für die weitere Ausbildung.<sup>508</sup>

<sup>507</sup> Ziff. 7.2.3.a und Ziff. 8.3 zu Art. 37 Abs. 2 Bst. c VSG gemäss Entwurf.

<sup>508</sup> Ziff. 7.1.1.b und Ziff. 8.3 zu Art. 36bis Abs. 2 VSG gemäss Entwurf.

Von der Verlagerung der Durchführung der Heilpädagogischen Früherziehung (HFE) vom Heilpädagogischen Dienst St.Gallen-Glarus (HPD)<sup>509</sup> und der «Früh-»Logopädie von selbstständig tätigen Früherzieherinnen und Logopädinnen auf Sonderschulen (Heilpädagogische Schulen) wird abgesehen, weil damit offenkundig eine gesellschaftliche Stigmatisierung dieser wichtigen, insbesondere der Prävention späterer sonderpädagogischer Massnahmen verpflichteten Förderformen verbunden wäre. Eine solche Stigmatisierung ist im Interesse der Kinder zu vermeiden. Die Heilpädagogische Frühförderung bleibt in den bisherigen Strukturen erhalten.<sup>510</sup>

Ebenfalls abgesehen wird von der Umlagerung der HFE für Kinder im Kindergartenalter auf «schulische» sonderpädagogische Massnahmen. HFE soll für Kinder im Kindergartenalter unverändert angeordnet und durchgeführt werden. HFE und «schulische» Sonderpädagogik sollen sich während der Kindergartenzeit ergänzen. – Allerdings wird die Zuständigkeit für die Anordnung und Finanzierung der HFE im Kindergarten vom Kanton auf die Gemeinden übertragen. Gegenüber schulpflichtigen Kindern soll grundsätzlich eine einzige Staatsebene, und zwar die kommunale, für die verschiedenen Angebotsformen der Sonderpädagogik die operative Verantwortung tragen.<sup>511</sup>

4. Auf die Abschaffung der beruflichen Nachbetreuung der ehemaligen Werkjahrschülerinnen und -schüler (Jugendliche der dritten Kleinklasse der Oberstufe) wird verzichtet. Diese bewährte, effektive und effiziente Förderung soll auch angesichts der Installation des Plans B sowie der Unterstützungsmassnahmen im schulischen Bereich, in der psychosozialen Begleitung und in der betrieblichen Begleitung während der Berufsbildung zur Unterstützung von Jugendlichen im Übergang vom Schul- ins Ausbildungsleben nicht preisgegeben werden. Die Koordination der Förderformen wird soweit erforderlich durch Anpassung des Verfahrens im Plan B sichergestellt.<sup>512</sup>
5. Die Berufskategorie der Legasthenie- und Dyskalkulie-Therapeutinnen und -Therapeuten wird nicht nur in der Sache, sondern auch formal beibehalten (Verzicht auf die Subsumtion unter die Berufskategorie der Logopädinnen und Logopäden).

Das künftige Sonderpädagogik-Konzept war aus Gründen der Transparenz in einer Rohfassung als Beilage in die Vernehmlassung zum Vorentwurf des XIV. Nachtrags zum Volksschulgesetz mitgegeben worden. Der definitiven Gesetzesvorlage ist es nicht mehr beizufügen, da sein Erlass nicht in der Zuständigkeit des Parlamentes, sondern in der Zuständigkeit der Exekutivorgane (Regierung, Erziehungsrat, Bildungsdepartement) liegt.<sup>513</sup> Das Konzept ist im Nachgang zum Gesetzgebungsverfahren definitiv auszuarbeiten und formell zu erlassen. Dabei sind die Vernehmlassungen, soweit dazumal noch aktuell, zu berücksichtigen.

---

<sup>509</sup> Ziff. 2.2.1.

<sup>510</sup> Vgl. Ziff. 2.1.2 und 2.2.6, je letzte Abschnitte mit Fussnoten.

<sup>511</sup> Ziff. 7.4.5.d sowie Ziff. 8.3 zu Art. 34bis Abs. 3 und Art. 36 Abs. 1 VSG gemäss Entwurf.

<sup>512</sup> Ziff. 7.1.1.a und Ziff. 8.3 zu Art. 34bis Abs. 2 Bst. b VSG gemäss Entwurf.

<sup>513</sup> Ziff. 7.3.2.b sowie Ziff. 8.3 zu Art. 37 Abs. 3 und 4 VSG gemäss Entwurf.

## **12 Antrag**

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Entwurf des XIV. Nachtrags zum Volksschulgesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Martin Gehrler  
Präsident

Canisius Braun  
Staatssekretär

## Anhang: Leitsätze und Beantwortung von Schlüsselfragen

### Gegenstand

Die Leitsätze beziehen sich auf folgende Bereiche der Sonderpädagogik:

- Anbieter von sonderpädagogischen Leistungen – «Private Sonderschulen» (private Trägerschaften, Übernahme kantonaler Rahmenbedingungen)
- Anbieter von sonderpädagogischen Leistungen – «Selbständig Tätige» (Zuweisung / «freie Wahl der Durchführungsstelle»)
- Angebot Sonderschulung (Spezialisierung, Zuständigkeit für Frühförderung)
- Integration und Separation (Integration von Kindern mit Behinderung in Regelschulen, Veränderungsbedarf der Regelschule)
- Einbezug der Eltern (Elternmitsprache)
- Finanzierung (solidarische Finanzierung der Sonderschulung, Elternbeiträge, Trägerschaft der schulpsychologischen Dienste)

### Leitsätze für den gesamten sonderpädagogischen Bereich

#### *Leitsatz 1: Ziel der sonderpädagogischen Angebote*

Die Sonderpädagogik stellt für Kinder und Jugendliche mit besonderem Förderbedarf eine bedarfsgerechte und individuumsorientierte Bildung und Erziehung sicher.

#### *Leitsatz 2: Sonderpädagogisches Grundangebot*

Das sonderpädagogische Grundangebot umfasst:

- heilpädagogische Förderung in der Regelschule (schulische Heilpädagogik als integrierte Schülerförderung [ISF], Kleinklassen)
- Logopädie (inkl. Legasthenietherapie) und Psychomotorik, Deutsch als Zweitsprache, Nachhilfe, Rhythmikunterricht
- Begabungs- und Begabtenförderung
- behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung in der Regelschule (B&U)
- Unterricht und Förderung in einer Sonderschule, inkl. Betreuung in Tagesstrukturen oder stationäre Unterbringung in einer sonderpädagogischen Einrichtung (Internat)
- Frühförderung im Vorschulalter (heilpädagogische Früherziehung [HFE], Logopädie)

#### *Leitsatz 3: Berechtigte*

Kinder und Jugendliche haben unter folgenden Voraussetzungen ein Recht auf ein angemessenes, sonderpädagogisches Angebot:

##### *a) vor der Einschulung (0-4 Jahre):*

Kinder, die in ihrer Entwicklung eingeschränkt oder gefährdet sind und voraussichtlich dem Unterricht in der Regelschule ohne spezifische Unterstützung nicht folgen werden können.

##### *b) während der obligatorischen Schulzeit:*

Kinder und Jugendliche, die aufgrund ihrer Entwicklung oder eines anderen besonderen Förderbedarfes (Behinderung, Hochbegabung) dem Unterricht in der Regelschule ohne spezifische Unterstützung voraussichtlich nicht folgen werden können.

##### *c) nach der obligatorischen Schulzeit:*

Unterricht und Förderung in einer Sonderschule kann längstens bis zum vollendeten 20. Altersjahr verlängert werden.

#### *Leitsatz 4: Öffentlicher Bildungsauftrag*

Die sonderpädagogischen Angebote sind Teil des öffentlichen Bildungsauftrages. Sie orientieren sich am Bildungsauftrag der Regelschule.

Die verschiedenen Schulungsformen im Rahmen der obligatorischen Schulzeit sind in jeder Richtung durchlässig.

#### *Leitsatz 5: Beschulungsform*

Den unterschiedlichen Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen soll im Rahmen der schulischen Bildung und Erziehung Rechnung getragen werden. Je nach Förder- und Betreuungsbedarf kann dies sowohl in der Regelschule als auch in einer Sonderschule erfolgen.

Kinder mit Behinderung werden deshalb in Regelschulen wie auch in Sonderschulen unterrichtet und gefördert. Ausschlaggebend für die Wahl sind das Wohl und die Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes oder Jugendlichen unter Berücksichtigung des schulischen Umfeldes und der Schulorganisation.

#### *Leitsatz 6: Sonderschulung*

Die Sonderschulung ist eine verstärkte Massnahme im Rahmen der sonderpädagogischen Angebote.

Verstärkte Massnahmen zeichnen sich durch folgende Merkmale aus:

- a) Dauer;
- b) Intensität;
- c) hoher Spezialisierungsgrad der Fachpersonen;
- d) einschneidende Konsequenzen auf den Alltag, das soziale Umfeld oder den Lebenslauf des Kindes oder des Jugendlichen.

Die Sonderschulung richtet sich an jene Kinder und Jugendliche mit Behinderung, die einer behinderungsspezifischen Förderung bedürfen und umfasst folgende Leistungseinheiten:

- a) Unterricht und Förderung in einer Sonderschule (inkl. Betreuung und Pflege),
- b) behinderungsspezifische Unterstützung und Beratung in Regelschulen,
- c) Heilpädagogische Frühfördermassnahmen (0 bis 4 Jahre bzw. bis Schuleintritt).

#### *Leitsatz 7: Regelschule*

Die Regelschule ist so auszugestalten, dass sie Kinder mit Behinderung aufnehmen kann, die in der Lage sind, das soziale Gefüge in der Klasse wahrzunehmen, daraus einen Nutzen ziehen und vom Klassenunterricht profitieren, ohne dass die Förderung der Klasse beeinträchtigt wird.

Unterstützung zur Stärkung der Regelschule leisten:

- a) die sonderpädagogischen Angebote und Fachpersonen vor Ort,
- b) behinderungsspezifische Unterstützung und Beratung,
- c) Aus- und Weiterbildung der Regelschullehrpersonen.

#### *Leitsatz 8: Angemessenheit*

Die sonderpädagogischen Massnahmen haben verhältnismässig zu sein. Sie sind zeitlich begrenzt und werden regelmässig überprüft.

#### *Leitsatz 9: Qualitätssicherung und Aufsicht*

Eine systematische Qualitätssicherung und -entwicklung wird von den Anbietern sonderpädagogischer Angebote sichergestellt. Die Aufsicht und das Controlling über die verschiedenen sonderpädagogischen Massnahmen orientieren sich an denselben Grundsätzen, werden aber bei der Sonderschulung durch ein interdisziplinäres Fachgremium durchgeführt.

#### *Leitsatz 10: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter*

Das sonderpädagogisch tätige Fachpersonal verfügt über:

- ein fachspezifisches Diplom gemäss dem Diplom-Anerkennungsreglement der EDK oder
- eine kantonale Anerkennung nach früherem Recht oder
- ein Diplom, das im Bundesrecht geregelt wird.

## Leitsätze für die Sonderschulung im Besonderen

### *Leitsatz A: Zielgruppe*

Zielgruppe der Sonderschulung sind Kinder und Jugendliche mit Behinderung und/oder Lern- und Verhaltensschwierigkeiten, die einer spezialisierten, behinderungsspezifischen Förderung und Unterstützung (inkl. Betreuung und Pflege) bedürfen.

### *Leitsatz B: Ziel*

Ziel der Sonderschulung ist die bestmögliche Vorbereitung durch zielorientierte Förderung auf:

- die Regelschule bzw. die Rückversetzung in die Regelschule;
- die Integration in die Gesellschaft und die Arbeitswelt.

### *Leitsatz C: Angebot*

Der Kanton ist verantwortlich für die Versorgung mit verstärkten Massnahmen im Kanton St.Gallen (Sonderschulung, Früherziehung, behindertenspezifische Unterstützung und Beratung) und deren Steuerung. Er sorgt mittels Leistungsaufträge für ein ausreichendes und spezialisiertes Sonderschulangebot (inkl. Tagesbetreuung, stationäre Betreuung, Pflege).

Die Schulbehörde entscheidet nach Rücksprache mit den Eltern über die Fördermassnahme und weist das Kind der nächstgelegenen, geeigneten Sonderschule zu.

### *Leitsatz D: Anbieter*

Anbieter von Sonderschulmassnahmen sind vom Kanton anerkannte Institutionen, die auf bestimmte Behinderungsformen oder Lern- und Verhaltensschwierigkeiten spezialisiert sind. Sie erfüllen einen Leistungsauftrag und gewährleisten die Versorgung im Einzugsgebiet.

Zum institutionellen Leistungsauftrag einer Sonderschule können gehören:

- a) Unterricht und Förderung in der Sonderschule (Kernauftrag); inkl. Tagesstruktur und Internat als Ergänzung und zur Unterstützung der familiären Erziehung und Pflege;
- b) behinderungsspezifische Unterstützung und Beratung für Kinder mit Behinderung in der Regelschule;
- c) Heilpädagogische Frühfördermassnahmen (Heilpädagogische Früherziehung [HFE], Audiopädagogik, Low Vision-Pädagogik und Logopädie).

### *Leitsatz E: Betriebsgrundlagen*

Die Gesetzgebung über die Volksschule gilt auch für die Sonderschulung, sofern keine behinderungs- oder angebotsbedingten Anpassungen notwendig sind.

### *Leitsatz F: Qualitätssicherung*

Die Institutionen verfügen über ein Qualitätskonzept. Es gelten die Qualitätsstandards der EDK.

### *Leitsatz G: Finanzierung*

Die Gemeinden finanzieren die obligatorische Schule und die sonderpädagogischen Angebote in der Regelschule. Sie entrichten einen Sockelbeitrag für den Besuch einer Sonderschule.

Der Kanton finanziert die Frühförderung und ist Hauptkostenträger der Sonderschulung

## Beantwortung von Schlüsselfragen

### *I. Freie Berufsausübung*

*Fragestellung:* Die IV ermöglichte Therapeutinnen und Früherzieherinnen eine selbständige Tätigkeit. Als Versicherung hat die IV die Wahl der Durchführungsstelle dem Versicherungsnehmer übertragen. Der Kanton hat diese Praxis während der Übergangszeit übernommen. Im Kanton St.Gallen verfügen rund 70 Logopädinnen und Logopäden über eine Bewilligung zur freiberufl-

chen Tätigkeit im Vorschul-, Schul- und im Erwachsenenbereich. Auch 10 Früherzieherinnen verfügen über eine Praxisbewilligung. In anderen Lehrberufen ist die selbständige Tätigkeit nicht bekannt. Eine Aufsicht über die selbständig Erwerbenden besteht nicht. Es ist von der Professionalität der einzelnen Fachpersonen abhängig, ob und wie sie neben ihrem Kernauftrag die dazugehörigen Aufgaben erfüllt (z.B. Zusammenarbeit mit den Lehrpersonen und mit den Eltern, gemeinsame Förderplanung, Qualitätssicherung u.a.m.).

*Erwägungen des Erziehungsrates:* Mit dem Rückzug der IV aus dem Sonderschulbereich entfallen die Versicherungsbedingungen. Aufgrund der umfassenden kantonalen Zuständigkeit sollen deshalb künftig auch die kantonalen Rahmenbedingungen gelten. Ein zentrales Element der Qualitätssicherung sind der Austausch im Team und die geleitete Institution durch die Leitung und durch den Träger (Gemeinde, privater Träger). Alle schulisch und therapeutisch tätigen Fachpersonen sollen deshalb in Zukunft einer geleiteten Schuleinheit angehören.

## *II. Regionalisierung*

*Fragestellung:* Therapien und Stützunterricht gehören zum Grundangebot jeder Gemeinde. Auch das Sonderschulangebot wird so weit wie möglich regional organisiert. Vor allem die Tagessonderschulen für Kinder mit geistiger Behinderung (HPS) sind für kleinere regionale Einheiten konzipiert worden. Mit der Überführung der Sonderschule für Kinder mit Wahrnehmungsstörungen (WG-Schule) in die Heilpädagogischen Schulen (HPS) ist die Förderung von Kindern mit Wahrnehmungsstörungen ebenfalls regionalisiert worden. Jede Sonderschule ist beauftragt, den Bedarf eines definierten Einzugsgebietes gemäss Leistungsauftrag abzudecken. Mit dieser Definition der Zuständigkeiten kann die Planung und Steuerung verbessert werden (Schulplätze, Personal) und die zusätzlichen Transportfahrten in einem erweiterten Einzugsgebiet vermieden werden. Die regionalen Einrichtungen betonen die gute Verankerung in ihrem Umfeld.

*Erwägungen des Erziehungsrates:* Dem Grundsatz der Regionalisierung zur Gestaltung des sonderpädagogischen Angebotes wird zugestimmt. Die Regionalisierung ermöglicht die Einführung weiterer Steuerungsinstrumente, die aufgrund des stark ansteigenden Bedarfes unumgänglich sind.

## XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Entwurf der Regierung vom 15. Januar 2013

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 15. Januar 2013<sup>514</sup> Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

Das Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983<sup>515</sup> wird wie folgt geändert:

*Geltungsbereich*

*Art. 1.* <sup>1</sup> Dieses Gesetz gilt für die öffentliche Volksschule.

<sup>2</sup> **Für die anerkannten privaten Sonderschulen als Teil der öffentlichen Volksschule gelten:**

- a) **die Bestimmungen dieses Gesetzes über die sonderpädagogischen Massnahmen;**
- b) **bei der Anwendung der Bestimmungen dieses Gesetzes über die sonderpädagogischen Massnahmen sachgemäss die übrigen Bestimmungen dieses Gesetzes.**

<sup>3</sup> Für den Privatunterricht regelt **dieses Gesetz** die Aufsicht des Staates.

*Gliederungstitel nach Art. 33. 3. Sonderpädagogische Massnahmen a) Allgemeine Bestimmungen*

*Voraussetzungen a) besonderer Bildungsbedarf*

*Art. 34. Sonderpädagogische Massnahmen unterstützen Kinder mit besonderem Bildungsbedarf, namentlich mit Schulschwierigkeiten, Verzögerungen oder Beeinträchtigungen in der Entwicklung, Behinderungen oder besonderen Begabungen.*

---

<sup>514</sup> ABI 2013, ●●.

<sup>515</sup> sGS 213.1.

## **b) Schulpflicht**

*Art. 34bis.* <sup>1</sup> Sonderpädagogische Massnahmen unterstützen schulpflichtige Kinder.

<sup>2</sup> Vorbehalten bleiben:

- a) die heilpädagogische Frühförderung vor der Schulpflicht, wenn insbesondere eine Verzögerung oder Beeinträchtigung in der Entwicklung oder eine Behinderung voraussichtlich die Fähigkeit einschränkt, dem Unterricht zu folgen. Heilpädagogische Früherziehung kann auch Kinder im Alter unterstützen, in dem sie den Kindergarten besuchen;
- b) die berufliche Nachbetreuung nach dem Besuch der dritten Kleinklasse der Oberstufe;
- c) die fortgesetzte Sonderschulung nach der Schulpflicht, solange grundsätzlich die Eingliederung in Arbeitswelt oder Gesellschaft verbessert werden kann, längstens bis zum Ablauf des Schuljahrs nach Vollendung des 20. Altersjahrs. Vorbehalten bleiben Leistungen des Bundes.

## **Kindeswohl und Verhältnismässigkeit<sup>516</sup> a) allgemein**

*Art. 35.* <sup>1</sup> Sonderpädagogische Massnahmen orientieren sich am Bedarf der Kinder in Erfüllung des Erziehungs- und Bildungsauftrags,<sup>517</sup> unter Berücksichtigung des Aufwandes von Schulgemeinde und Kanton.

<sup>2</sup> Einem Kind mit ausgewiesenem Bedarf steht eine ausgewiesene Massnahme zu.

<sup>3</sup> Sonderpädagogische Massnahmen werden in der Regel befristet.

## **b) Regelschule oder Sonderschule**

*Art. 35bis.* <sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Der Kanton sorgt für behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung.

<sup>3</sup> Sind die Voraussetzungen nach Abs. 1 dieser Bestimmung nicht erfüllt, besuchen Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf eine Sonderschule.

## **c) Regelschule oder Schule für Hochbegabte**

*Art. 35ter (neu).* Schülerinnen und Schüler mit besonderen Begabungen besuchen die Regelklasse, wenn ihnen nicht wegen besonderer Umstände der Besuch einer Schule für Hochbegabte gestattet worden ist.<sup>518</sup>

<sup>516</sup> Art. 5 Abs. 2 BV, SR 101; Art. 8 Abs. 2 KV, sGS 111.1.

<sup>517</sup> Art. 3 VSG, sGS 213.1.

<sup>518</sup> Vgl. Art. 31bis und 53bis VSG, sGS 213.1.

### **Verfahren a) Grundsätze**

Art. 36.<sup>1</sup> Es verfügen:

- a) der Schulrat heilpädagogische Früherziehung für Kinder im Alter, in dem sie den Kindergarten besuchen, sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule, einschliesslich Kindergarten, und den Besuch einer Sonderschule;
- b) die zuständige Stelle des Staates heilpädagogische Frühförderung vor der Schulpflicht, behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung sowie eine fortgesetzte Sonderschulung über die Schulpflicht hinaus.

<sup>2</sup> Verfügt der Schulrat den Besuch einer Sonderschule, bestimmt er nach Absprache mit den Eltern und der Sonderschule die geeignete Sonderschule. Lehnen die Eltern eine stationäre Unterbringung ab und erachtet er diese als im dringenden Interesse des Kindes liegend, ersucht er die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, die stationäre Unterbringung anzuordnen.

<sup>3</sup> Die Sonderschule nimmt die Schülerin oder den Schüler im Rahmen des kantonalen Sonderpädagogik-Konzeptes und der mit ihr abgeschlossenen Leistungsvereinbarung auf.

### **b) Gutachten der zentralen Abklärungsstelle**

Art. 36bis (neu).<sup>1</sup> Der Schulrat holt das Gutachten der zentralen Abklärungsstelle ein, bevor er den Besuch einer Kleinklasse oder einer Sonderschule verfügt.

<sup>2</sup> Der Erziehungsrat kann vorschreiben, dass der Schulrat das Gutachten der zentralen Abklärungsstelle einholt, bevor er individuelle Lernziele oder die Befreiung von Lehrplaninhalten verfügt.<sup>519</sup>

<sup>3</sup> Die zentrale Abklärungsstelle und ihre Mitarbeitenden führen sonderpädagogische Massnahmen nicht selbst durch.

### *Gliederungstitel nach Art. 36bis. b) Kantonales Sonderpädagogik-Konzept*

### **Inhalt und Erlass a) allgemein**

Art. 37.<sup>1</sup> Das kantonale Sonderpädagogik-Konzept vollzieht die Grundsätze dieses Gesetzes zu den sonderpädagogischen Massnahmen.<sup>520</sup>

<sup>2</sup> Es regelt insbesondere:

- a) die weiteren Grundlagen der Sonderpädagogik in fachlich-pädagogischer und organisatorisch-betrieblicher Hinsicht;
- b) die Grundlagen der Förderkonzepte und Förderplanungen der Schulgemeinden und der Sonderschulen;
- c) wirkungsorientierte Instrumente zur Überwachung und Steuerung der sonderpädagogischen. Ausgaben der Schulgemeinden für sonderpädagogische Massnahmen sind gebunden,<sup>521</sup> wenn sie die Vorgaben der Instrumente einhalten oder im Einzelfall ausgewiesen<sup>522</sup> sind;

<sup>519</sup> Art. 14 Abs. 1 Bst. b VSG, sGS 213.1.

<sup>520</sup> Art. 34 bis 36bis VSG gemäss Entwurf.

<sup>521</sup> Art. 118 Bst. b und Art. 120 Abs. 3 GG, sGS 151.2.

<sup>522</sup> Art. 35 Abs. 2 dieses Erlasses.

- d) die Grundlagen für die Tätigkeit der zentralen Abklärungsstelle;
- e) den Berufsauftrag von Lehrpersonen und schulischem Fachpersonal;
- f) Voraussetzungen und Verfahren zur Bewilligung des ausnahmsweisen Besuchs einer ausserkantonalen Sonderschule.

<sup>3</sup> Der Erziehungsrat erlässt das kantonale Sonderpädagogik-Konzept in fachlich-pädagogischer, das zuständige Departement in organisatorisch-betrieblicher Hinsicht.

<sup>4</sup> Das Konzept bedarf der Genehmigung der Regierung. Sie entscheidet bei fehlender Übereinstimmung von fachlich-pädagogischen und organisatorisch-betrieblichen Inhalten.

#### **b) Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht**

Art. 37bis (neu). <sup>1</sup> Für den Sonderschulunterricht enthält das kantonale Sonderpädagogik-Konzept ein Versorgungskonzept.

<sup>2</sup> Das Versorgungskonzept:

- a) erfasst die Bedarfs- und Angebots- sowie die Standort- und Belegungsplanung;
- b) ist Grundlage der Anerkennung der privaten Sonderschulen und der Leistungsvereinbarungen mit diesen;
- c) ist Gegenstand von Prüfung, Berichterstattung und Anpassung mit Bezug auf die Wirksamkeit.

#### **Vollzug a) Schulgemeinde**

Art. 38. <sup>1</sup> Die Schulgemeinde führt die sonderpädagogischen Massnahmen der Regelschule durch.

<sup>2</sup> Der Schulrat:

- a) erlässt das Förderkonzept und die Förderplanungen der Schulgemeinde;
- b) setzt die Instrumente zur Überwachung und Steuerung der sonderpädagogischen Massnahmen ein.<sup>523</sup>

#### **b) Private Sonderschulen 1. Anerkennung**

Art. 39. <sup>1</sup> Die anerkannten privaten Sonderschulen führen die Sonderschulung durch.

<sup>2</sup> Eine private Sonderschule kann nach Massgabe des Versorgungskonzeptes für den Sonderschulunterricht<sup>524</sup> anerkannt werden.

## **2. Finanzierung**

Art. 39bis (neu). <sup>1</sup> Der Kanton trägt den Aufwand der anerkannten privaten Sonderschule für die Erfüllung der Leistungsvereinbarung, unter Abzug von Beiträgen der Eltern sowie Berücksichtigung von Unterhalt und Sanierung der Infrastruktur.

<sup>2</sup> Er richtet leistungsabhängige Pauschalen aus. Die Sonderschule führt einen Schwankungsfonds zum Ausgleich des in Erfüllung der Leistungsvereinbarung erzielten Betriebsergebnisses.

<sup>523</sup> Art. 37 Abs. 2 Bst. c dieses Erlasses.

<sup>524</sup> Art. 37bis dieses Erlasses.

<sup>3</sup> Die Schulgemeinde leistet dem Kanton jährlich einen pauschalen Beitrag von 36'000 Franken je schulpflichtige Schülerin oder schulpflichtigen Schüler in einer Sonderschule. Das zuständige Departement passt den Beitrag jährlich an die Entwicklung der durchschnittlichen Kosten des Besuchs einer Sonderschule, einschliesslich eines Internats, im Kanton an.

### **3. Verordnung**

*Art. 39ter (neu).* Die Regierung erlässt durch Verordnung nähere Vorschriften über Anerkennung und Finanzierung von privaten Sonderschulen.

#### **c) Kanton 1. Genehmigung**

*Art. 40.* Die zuständige Stelle des Staates genehmigt die Förderkonzepte der Schulgemeinden.<sup>525</sup>

### **2. Leistungsvereinbarungen**

*Art. 40bis (neu).* Das zuständige Departement schliesst die Leistungsvereinbarung mit:

- a) den anerkannten privaten Sonderschulen nach Massgabe des Versorgungskonzeptes für den Sonderschulunterricht<sup>526</sup>;
- b) der zentralen Abklärungsstelle. Sie bedarf der Genehmigung des Erziehungsrates.

### **3. Öffentliche Sonderschule**

*Art. 40ter (neu).*<sup>1</sup> Die Regierung kann durch Verordnung bestimmen, dass der Kanton eine öffentliche Sonderschule führt, wenn ein dringender Versorgungsbedarf nicht durch anerkannte private Sonderschulen gedeckt wird.

<sup>2</sup> Die Vorschriften dieses Gesetzes über die Finanzierung der anerkannten privaten Sonderschulen werden für den Besuch einer durch den Kanton geführten Sonderschule sachgemäss angewendet.

### **Finanzierung des Besuchs von ausserkantonalen Sonderschulen**

*Art. 40quater (neu).* Beim Besuch von ausserkantonalen Sonderschulen im Rahmen zwischenstaatlicher Vereinbarungen wird Art. 39bis Abs. 3 dieses Gesetzes angewendet.<sup>527</sup>

#### **Schulpsychologische Versorgung a) im Allgemeinen**

*Art. 43.*<sup>1</sup> Kanton und Schulgemeinden sorgen gemeinsam für die schulpsychologische Versorgung.

<sup>2</sup> Sie tragen die Kosten der Grundleistungen hälftig. Die Schulgemeinden können Zusatzleistungen erwerben.

---

<sup>525</sup> Art. 38 Abs. 2 Bst. a dieses Erlasses.

<sup>526</sup> Art. 37bis dieses Erlasses.

<sup>527</sup> IVSE, sGS 381.31. Vgl. Ziff. 1.1.3 und 2.2.4, 6.1 und 6.2.2.d.

**a<sup>bis</sup>) Stadt St.Gallen**

Art. 43bis (neu).<sup>1</sup> **Die Stadt St.Gallen kann selbständig für die schulpsychologische Versorgung sorgen.**

<sup>2</sup> **Art. 43 Abs. 2 dieses Gesetzes wird sachgemäss angewendet.**

Art. 50 wird aufgehoben.

**b) Rekursstelle Volksschule**

Art. 129. Mit Rekurs bei der Rekursstelle Volksschule können angefochten werden Verfügungen und Entscheide des Schulrates über:

- a) Stundenplan;
- b) Transport von Schülerinnen und Schülern mit unzumutbarem Schulweg;
- c) Klassenbildung und -zuweisung;
- d) Noten und Zeugnis;
- e) Beförderung in die nächsthöhere Klasse, Wiederholen von Klassen, Übertritt in die Oberstufe, Übertritt aus einer Privatschule in die öffentliche Schule sowie Wechsel zwischen Real- und Sekundarschule;
- f) Überspringen einer Klasse;
- g) **sonderpädagogische** Massnahmen, ausgenommen **der Besuch** einer Kleinklasse oder Sonderschule;
- h) Disziplinar massnahmen der Lehrperson, ausgenommen die Anmerkung einer Beanstandung im Zeugnis.

**II.**

Das Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen vom 31. März 1977<sup>528</sup> wird aufgehoben.

**III.**

Das Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung vom 7. August 2012<sup>529</sup> wird wie folgt geändert:

**c) Kostenbeteiligung der Leistungsnutzenden**

Art. 20.<sup>1</sup> Die Leistungsnutzenden beteiligen sich durch Pensionstaxen und Hilflosenentschädigungen nach dem Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959<sup>13</sup> an der Leistungsabgeltung.

<sup>2</sup> Die Pensionstaxe der Leistungsnutzenden dient der Deckung von Verwaltungskosten und Aufwendungen für Grundbetreuung, Verpflegung und Unterkunft. Die Regierung kann durch Verordnung für bestimmte Leistungen die Kostenbeteiligung der Leistungsnutzenden beschränken.

---

<sup>528</sup> nGS 43-91 (sGS 213.95).

<sup>529</sup> sGS 381.4.

<sup>3</sup>~~Bei Aufenthalt von Minderjährigen in anerkannten Einrichtungen übernimmt die Wohnsitz-~~  
~~gemeinde die Pensionstaxe, soweit diese nicht durch Leistungen der Sozialversicherungen oder~~  
~~durch Beiträge der Unterhaltspflichtigen gedeckt sind.~~

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.