

Einfache Anfrage Breitenmoser-Waldkirch vom 29. März 2011

## Entwicklung und Strategie im Sonderschulbereich

Schriftliche Antwort der Regierung vom 28. Juni 2011

In ihrer Einfachen Anfrage vom 29. März 2011 erkundigt sich Vreni Breitenmoser-Waldkirch nach der Entwicklung der Schülerzahlen im Sonderschulbereich, der Strategie des Bildungsdepartementes und den Kriterien für die Zuweisung von Kindern mit Lernbehinderung mit oder ohne Verhaltensauffälligkeit.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat sich die Invalidenversicherung (IV) auf den 1. Januar 2008 aus dem Bereich «Massnahmen für die besondere Schulung» (Sonderschulung) zurückgezogen, indem die entsprechenden Bestimmungen im Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (SR 831.29; abgekürzt IVG) und in der Verordnung über die Invalidenversicherung (SR 831.201; abgekürzt IVV) aufgehoben wurden. Mit Inkrafttreten der NFA haben die Kantone, die schon vorher einen Teil der Verantwortung getragen haben, die gesamte fachliche, rechtliche und finanzielle Verantwortung für die besondere Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung übernommen. Eine Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung (SR 101) verpflichtet die Kantone, ab dem Jahr 2008 alle bisherigen Leistungen der IV an die Sonderschulung, einschliesslich der heilpädagogischen Früherziehung nach Art. 19 IVG, zu erbringen, bis sie über ein kantonales genehmigtes Sonderschulkonzept verfügen, mindestens jedoch während dreier Jahre. Die bisherigen Leistungen müssen in dieser Übergangszeit in Umfang und Qualität jener Zielgruppe zur Verfügung stehen, welche diese schon im IV-Recht in Anspruch nehmen konnte.

Im Kanton St.Gallen sind die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die Übernahme der bisherigen IV-Beiträge ab 1. Januar 2008 geschaffen worden, in dem durch Art. 2 des Gesetzes über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (sGS 813.6) das Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen angepasst worden ist. Die Anpassungen bezweckten, die bisherige Praxis der IV zu Gunsten der versicherten Kinder und Jugendlichen für die Übergangsphase beizubehalten. Gleichzeitig mussten die fachspezifischen, betrieblichen und prozessbezogenen Qualitätsstandards der IV ersetzt und die Prüfungs-, Überwachungs- und Verfügungsfunktionen der bisherigen IV-Finanzierungsvorgaben ab dem Jahr 2008 durch den Kanton sichergestellt werden. Dieser erste Schritt zur Kantonalisierung der Sonderschulung ist abgeschlossen. In einem zweiten Schritt wird im Rahmen eines Projektes ein neues Sonderpädagogik-Konzept erarbeitet, das u.a. auch die künftige Rahmenordnung für die Förderung von Kindern mit Behinderung darstellt. Dieses Sonderpädagogik-Konzept wird die heutige Praxis, die auf der IV-Gesetzgebung beruht, ablösen.

Das Bildungsdepartement hat deshalb einen breiten Miteinbezug der interessierten Kreise vorgesehen. Über den Stand des Projekts wird mittels Newsletter sowie an diversen Veranstaltungen informiert (u.a. Hauptversammlung des Verbandes Privater Sonderschulträger und des Verbandes St.Gallischer Volksschulträger, Jahresversammlungen der Konvente, Informationsveranstaltung für Pädagogische Kommissionen und Konvente). Die direkt Betroffenen werden in die verschiedenen Arbeits- und Projektgruppen einbezogen.

Den nachfolgenden Antworten liegt eine Stellungnahme des Schulpsychologischen Dienstes des Kantons St.Gallen (SPD) vom 6. Mai 2011 zu Grunde. Zu den einzelnen Fragen:

1. Schülerinnen und Schüler mit schweren Verhaltensstörungen, die nicht mehr in Regel- oder Kleinklassen geschult werden können, weisen in der Regel auch eine Lernbehinderung auf. Eine Lernbehinderung allein ist kein Grund für eine Sonderschulplatzierung. Die Schülerzahlen in st.gallischen Sonderschulen für Kinder und Jugendliche mit schweren Verhaltensstörungen ist in den letzten Jahren stark gestiegen (Grundlage: BFS-Statistik «Schüler in öffentlichen Volksschulen und Kindergärten» und «Statistik der Sonderschulung im Kanton St.Gallen, Sonderschulkonzept»).

	Total Schülerinnen und Schüler in der Volksschule	Platzangebot in st.gallischen Sonderschulen für Kinder und Jugendliche mit schweren Verhaltensstörungen
1991/92	58'138	260
2003/04	64'349	277
2007/08	58'912	306
2009/10	56'561	319

Im Schuljahr 2009/10 haben 0,59 Prozent der st.gallischen Schülerinnen und Schüler eine Sonderschule für Kinder mit schweren Verhaltensstörungen besucht. Die Zuweisung variiert je nach Gemeinde sehr stark. Viele kleinere Gemeinden haben keine Platzierungen vorgenommen. Andere Gemeinden unterschiedlicher Grösse haben bis zu 3,9 Prozent ihrer Schülerzahl einer Sonderschule für Kinder und Jugendliche mit schweren Verhaltensstörungen zugewiesen.

2. Zahlen gemäss Angaben der Schulträger liegen erst seit dem Jahr 2007 vor. Sie schwanken von 50 bis 98 jährlich. Der Schulpsychologische Dienst des Kantons St.Gallen beurteilt diese Zahlen als zu hoch. Er geht davon aus, dass deutlich weniger Schülerinnen und Schüler mit höherem IQ als 75 in den Heilpädagogischen Schulen beschult werden.

Im Kanton St.Gallen werden Sonderschulen ausschliesslich durch kantonal anerkannte private Institutionen geführt. Somit erfolgen sämtliche Zuweisungen in private Sonderschulen.

3. Grundlage für jede Fördermassnahme ist eine förderdiagnostische Standortbestimmung mit allen Beteiligten (Fachperson der Fördermassnahme, Regelklassenlehrperson, Eltern, evtl. weitere Fachpersonen). Bei einer lang dauernden Unterstützung wird der Schulpsychologische Dienst beigezogen. Damit wird sichergestellt, dass eine Abklärung und Antragstellung durch eine externe Fachstelle nach einheitlichen Kriterien erfolgt. Aufgrund der Abklärungsergebnisse werden die Förderschwerpunkte ermittelt, die Förderziele festgelegt und die Massnahmen geplant. Der Verlauf der Förderung wird in regelmässigen Abständen, in der Regel am Ende eines Semesters, überprüft.

Die Wirksamkeit der Beschulung von Schülerinnen und Schülern in Regelklassen wird in der Schweiz seit 30 Jahren erforscht. Dabei beziehen sich die meisten schweizerischen Forschungsergebnisse auf die Integration von Schülerinnen und Schülern mit Schwierigkeiten im Lern-, Leistungs- und Sozialbereich in die Regelklasse als Alternative zur Beschulung in Kleinklassen (u.a. Haeberlin U.: Die Integration von Lernbehinderten, Bern 1999; Häfeli K.: Forschung in der Heilpädagogik, Luzern 2005; Bless G.: Zur Wirksamkeit der Integration, Bern 2002; Bless G.: Forschungen zu den Wirkungen der schulischen Integration von Kindern mit einer geistigen Behinderung, Freiburg 2010; Venetz M., Tarnutzer R.: Die Erlebensqualität

Lernender in integrativen und separativen Schulformen, Zürich 2010). Die Forschungsergebnisse lassen sich in den verschiedenen Wirkungsbereichen wie folgt zusammenfassen:

- Die Lernfortschritte von Schülerinnen und Schüler mit Schwierigkeiten im Lern-, Leistungs- und Sozialbereich sind bei integrierter Beschulung signifikant besser als in der Kleinklasse. Die integrative Schulungsform hat keine negativen Auswirkungen auf die Lernleistungen der übrigen Mitschülerinnen und Mitschüler.
- Schülerinnen und Schüler mit Schwierigkeiten im Lern-, Leistungs- und Sozialbereich schätzen ihre Begabungen gegenüber Schülerinnen und Schülern in einer Kleinklasse als leicht tiefer ein.
- Schülerinnen und Schüler mit Schwierigkeiten im Lern-, Leistungs- und Sozialbereich in Regelklassen fühlen sich im Vergleich zu ihren Kameradinnen und Kameraden in der Kleinklasse besser integriert.
- Schülerinnen und Schüler mit Schwierigkeiten im Lern-, Leistungs- und Sozialbereich in Regelklassen unterscheiden sich bezüglich des Unterrichtserlebens nicht von Schülerinnen und Schülern in Kleinklassen.
- Ehemals integriert beschulte Erwachsene sind den Absolventinnen und Absolventen von Kleinklassen bezüglich Lese- und Rechtschreibkompetenz sowie Mathematik überlegen. Studien über die spätere berufliche Laufbahn sprechen gegen eine separierte Beschulung.

Das Sonderpädagogik-Konzept, das sich zurzeit in der Erarbeitung befindet, thematisiert das Verhältnis der Beschulung in Sonderschulen zur Beschulung in der Regelschule. Dabei kristallisieren sich folgende Grundsätze heraus:

1. Für die Beschulung von Schülerinnen und Schüler mit Schwierigkeiten im Lern-, Leistungs- und Sozialbereich sollen weiterhin unterrichtsergänzende, fördernde Massnahmen zur Verfügung stehen.
2. Den Schulträgern steht es auch künftig frei, Kleinklassen zu führen.
3. Schülerinnen und Schüler sollen dann in Sonderschulen unterrichtet werden, wenn aufgrund ihrer Behinderungsart und ihres Behinderungsgrades die Förderung in einer Sonderschule erforderlich ist.
4. Der Kanton hat keine neue Einweisungsstrategie eingeführt. Grundlage für die Platzierung in einer Sonderschule ist weiterhin Art. 37 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, abgekürzt VSG). Demzufolge wird ein Kind dann einer Sonderschule zugewiesen, wenn es behindert ist und nicht in Regel- oder Kleinklassen geschult werden kann. Massstab für die Feststellung einer Behinderung ist nach wie vor Art. 8 Abs. 4 IVV. Aufgrund der unterschiedlichen Entwicklung der Schülerzahlen in Sonderschulen je Gemeinde ist davon auszugehen, dass in den einzelnen Gemeinden unterschiedliche Kriterien für die Zuweisung in eine Sonderschule angewendet werden. Der Schulpsychologische Dienst, der als alleinige Fachstelle u.a. bei allen Sonderschulplatzierungen beigezogen werden muss, ist beauftragt, in allen Regionen vergleichbare Kriterien bei der Abklärung und bei der Antragstellung anzuwenden.
5. In Art. 8 Abs. 4 IVV werden die Kriterien aufgeführt, die bis Ende 2007 Beiträge der IV für eine Sonderschulung ausgelöst haben. Diese Kriterien gelten während der Übergangsphase weiterhin. Demzufolge gelten Kinder und Jugendliche, «deren Intelligenzquotient nicht mehr als 75 beträgt» als behindert im Sinne der IV. Der SPD des Kantons St.Gallen weist darauf hin, dass der IQ 75 eine gewisse Orientierungsgrösse bei der Abgrenzung zur geistigen Behinderung darstelle. Der IQ stelle aber nur ein Kriterium neben einem ganzen Katalog weiterer Kriterien dar (z.B. Intelligenzprofil, persönliche Stärken und Schwächen, Sachkompetenz, Selbst- und Sozialkompetenz). Kinder und Jugendliche mit einer ausgeprägten Lernschwäche besuchen in der Regel die Regelschule. Für Kinder und Jugendliche mit IQ über 75 stehen nach wie vor Kleinklassen zur Verfügung oder sie werden integrativ gefördert, allenfalls auch mit damit verbundener Lernzieldifferenzierung in einzelnen Fachbereichen.

6. Ist der Verbleib in der Regelklasse trotz Therapien, Stützunterricht oder weiterer unterrichtsergänzender Fördermassnahmen nicht möglich, erfolgt die Zuweisung zu einer Sonderschule oder zu einem weiterführenden Angebot durch den Schulrat. Im Bereich des weiterführenden Angebots sind dies die Einführungs- oder das Einschulungsjahr an der Schnittstelle zwischen Kindergarten und Primarschule, die – teils auch regional geführten – Kleinklassen der Primarschule sowie die Kleinklasse «time-out». In dieser Kleinklasse werden Schülerinnen und Schüler der Oberstufe (in Einzelfällen auch der Mittelstufe) mit erheblichen Schwierigkeiten im Bereich der Selbst- und Sozialkompetenz während einer zeitlich beschränkten Dauer von maximal sechs Monaten unterrichtet und in der persönlichen Entwicklung unterstützt.
7. Aufgrund der unterschiedlichen behinderungsspezifischen Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen mit Behinderung haben sich Sonderschulen auf eine bestimmte Zielgruppe ausgerichtet. Im Kanton St.Gallen werden Sonderschulen geführt für Kinder mit:
- Sprachbehinderung;
  - Hörbehinderung;
  - Geistiger Behinderung;
  - Körperbehinderung;
  - Mehrfachbehinderung;
  - schweren Verhaltensstörungen.

Da nicht sämtliche Kinder mit einer Behinderung eine Sonderschule benötigen, werden Kinder mit einer Sprach-, Hör-, Körper-, Seh- oder einer leichten geistigen Behinderung nur dann einer Sonderschule zugewiesen, wenn das Kind aufgrund der Behinderung die Volksschule nicht besuchen kann. Je nach Behinderung besteht dabei ein erheblicher Beurteilungsspielraum in den Gemeinden.